ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო
უნივერსიტეტი

იურიდიული ფაკულტეტი

ვასილ გონაშვილი, ქეთევან ერემაძე,
გიორგი თევდორაშვილი, გიორგი კახიანი,
გიორგი კვერენჩხილაძე, ნანა ჭიღლაძე

საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი

გამომცემლობა „მერიდიანი“
თბილისი
2017

გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენჩხილაძე გ., ჭიღლაძე ნ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, თბილისი, 2017, გვ. 571.

ავტორები:

ვასილ გონაშვილი
სამართლის დოქტორი, თსუ-ის იურიდიული ფაკულტეტის ასოცირებული პროფესორი - თავი II, თავი III, თავი XI, თავი XII.

ქეთევან ერემაძე
სამართლის დოქტორი, თსუ-ის იურიდიული ფაკულტეტის ასოცირებული პროფესორი - შესავალი, თავი I.

გიორგი თევდორაშვილი
სამართლის დოქტორი, თსუ-ის იურიდიული ფაკულტეტის ასოცირებული პროფესორი - თავი IV, თავი V, თავი VIII.

გიორგი კახიანი
სამართლის დოქტორი, თსუ-ის იურიდიული ფაკულტეტის ასოცირებული პროფესორი, საქართველოს პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტის თავმჯდომარე - თავი X.

გიორგი კვერენჩხილაძე
სამართლის დოქტორი, თსუ-ის იურიდიული ფაკულტეტის პროფესორი, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრი - თავი IX.

ნანა ჭიღლაძე
სამართლის დოქტორი, თსუ-ის იურიდიული ფაკულტეტის პროფესორი - თავი VI, თავი VII.

© ავტორები, 2017
ISBN 978-9941-25-332-4

წინათქმა

საქართველოს საკონსტიტუციო სამართლის სახელმძღვანელოს გამოცემა შემდგომი ნაბიჯია „საკონსტიტუციო სამართლის“ სწავლების რეფორმირების გზაზე. მოქმედი იურიდიული სკოლების სამართალმცოდნეობის საბაკალავრო პროგრამის სავალდებულო საგნების ბლოკში იგი, როგორც წესი, ორ სასწავლო კურსადაა წარმოდგენილი: „საქართველოს სახელმწიფო მოწყობის სამართალი“ და „ადამიანის ძირითადი უფლებები“. ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის საკონსტიტუციო სამართლის მიმართულების პროფესორთა შეჯერებული პოზიციის საფუძველზე, მითითებული სასწავლო დისციპლინების წინაპირობას უნდა წარმოადგენდეს „შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში“, რომელიც შესაძლებლობას მისცემს სტუდენტებს გააცნობიერონ კონსტიტუციონალიზმის თეორიის ზოგადი საკითხები, კონსტიტუციური კულტურის არსი, თანამედროვე სახელმწიფოს ინსტიტუციური მოწყობისა და პიროვნების სტატუსის მომწესრიგებელი პრინციპები. მიღებული ცოდნა კი საფუძველს შეუქმნის სტუდენტებს ლოგიკურად და უკეთ გაითავისონ ეროვნული კონსტიტუციური სამართლის რეგულირების სფერო, ერთი მხრივ, საქართველოს საკონსტიტუციო სამართლის, მეორე მხრივ, ადამიანის კონსტიტუციური უფლებების ფარგლებში.

შესაბამისად, წარმოდგენილ ავტორთა კოლექტივის მიერ უკვე მომზადდა და გამოიცა „საკონსტიტუციო სამართლის“ პირველი ნაწილის სახელმძღვანელო - „შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში“. ამჯერად, პროფესორთა იგივე ჯგუფი გთავაზობთ „საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალს“, რომლის სტრუქტურა და მასალა ორიენტირებულია ეროვნული კონსტიტუციონალიზმის შინაარსზე, ისტორიასა და თავისებურებებზე. მისი მიზანია სამართალმცოდნეობის საბაკალავრო საფეხურის სტუდენტებს მისცეს სიღრმისეული ცოდნა ქართული კონსტიტუციური ინსტიტუტების შესახებ. ავტორთა კოლექტივი მზადაა მიმდინარე საკონსტიტუციო რეფორმის შემდეგ, ქვეყნის ძირითადი კანონის ახალი ვარიანტის საფუძველზე, გონივრულ ვადაში მოახდინოს წინამდებარე ტექსტის გადამუშავება და რეალობასთან შესაბამისობის უზრუნველყოფა. ამასთან, მზადდება „საკონსტიტუციო სამართლის“ მესამე ნაწილი - „ადამიანის ძირითადი უფლებები“, რომელიც დაასრულებს საკონსტიტუციო სამართლის სახელმძღვანელოთა პაკეტს.

საქართველოს საკონსტიტუციო სამართლის სახელმძღვანელოს ავტორებმა მრავალწლიანი პედაგოგიური, სამეცნიერო და პრაქტიკული საქმიანობის გამოცდილება გამოიყენეს იმისათვის, რომ იგი სტუდენტთა ინტერესებზე ყოფილიყო ორიენტირებული. კიდევ ერთხელ გამოვხატავთ მადლიერებას ტექნიკური რედაქტორის - თორნიკე ნემსწვერიძის მიმართ, მის მიერ გაწეული შრომის გამო. ამასთან, ავტორთა კოლექტივი მზადაა განიხილოს დაინტერესებული პირების რეკომენდაციები სახელმძღვანელოსთან დაკავშირებით.

ნანა ჭიღლაძე

თსუ-ის იურიდიული ფაკულტეტის პროფესორი,
სამართლის დოქტორი

შინაარსი

შესავალი 15
საკონსტიტუციო სამართლის არსი, მნიშვნელობა 15
თავი I. საქართველოს კონსტიტუციის ძირითადი პრინციპები 18
1. საქართველოს კონსტიტუციით განმტკიცებული ღირებულებათა სისტემა ... 18
2. სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი 23
2.1. საქართველოს კონსტიტუციის მე-6 მუხლი, როგორც სამართლებრივი სახელმწიფოს იდეის ნორმატიული საფუძველი 24
2.1.1. საქართველოს კონსტიტუციის მე-6 მუხლის პირველი პუნქტი 24
2.1.2. საქართველოს კონსტიტუციის მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტი 26
2.2. საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 მუხლი, როგორც სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის კონსტიტუციური მასშტაბი 29
2.3. სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის წანამძღვრები საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტისა და 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის მიხედვით 32
2.4. თანაზომიერების პრინციპი 36
2.5. განჭვრეტადობის პრინციპი 44
3. დემოკრატიული სახელმწიფოს პრინციპი 51
3.1. სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპი 52
3.1.1. ხელისუფლების განხორციელება წარმომადგენლობითი დემოკრატიის ფორმით 54
3.1.2. ხალხის მონაწილეობა ადგილობრივ მმართველობაში 58
3.1.3. ხალხის ხელისუფლების განხორციელება უშუალო დემოკრატიის ფორმებით 62
3.1.3.1. რეფერენდუმი 62
3.1.3.2. პლებისციტი 70
3.1.3.3. სახალხო საკანონმდებლო ინიციატივა 71
3.2. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი 71
4. კანონის წინაშე თანასწორობის ფუნდამენტური პრინციპი 77
5. ღირსება, როგორც ფუნდამენტური პრინციპი 84
6. სოციალური სახელმწიფოს პრინციპი 88
თავი II. სახალხო დამცველი 95
1. ცნება 95
2. არჩევა და უფლებამოსილების შეწყვეტა 95

3. უფლებამოსილება 96
4. ვალდებულებები 100
5. საქმიანობის გარანტიები 101
თავი III. კონსტიტუციის გადასინჯვა 103
1. კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცედურა 103
2. კონსტიტუციის გადასინჯვის საქართველოს რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუციით 107
3. კონსტიტუციის გადასინჯვის წესი საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის კონსტიტუციებით 109
თავი IV. საქართველოს მმართველობის ფორმა 112
1. მმართველობის ფორმა 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის მიხედვით - პირველი რესპუბლიკის გამოცდილება 112
2. სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა სისტემა საბჭოთა საქართველოს კონსტიტუციების მიხედვით 116
3. მმართველობის ორგანიზაცია გარდამავალ პერიოდში - გზა დამოუკიდებლობის აღდგენიდან 1995 წლის კონსტიტუციის მიღებამდე 117
4. მმართველობის საპრეზიდენტო სისტემა 1995 წლის კონსტიტუციის მიხედვით 121
5. მმართველობის ფორმა 2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციური ცვლილებების მიხედვით 124
6. 2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური რეფორმა - მმართველობის არსებული მოდელი 129
6.1. საქართველოს პრეზიდენტის და მთავრობის ურთიერთმიმართების კონსტიტუციური რეგულირება 130
6.2. საქართველოს პრეზიდენტისა და პარლამენტის ურთიერთმიმართების კონსტიტუციური რეგლამენტაცია 133
6.3. მთავრობისა და პარლამენტის ურთიერთმიმართების კონსტიტუციური რეგლამენტაცია 134
თავი V. საქართველოს ტერიტორიული მოწყობა 139
1. საქართველოს ტერიტორიული მოწყობა 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციით 140
2. ტერიტორიული მოწყობა საბჭოთა საქართველოს კონსტიტუციების მიხედვით 143

3. საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუცია ტერიტორიული მოწყობის შესახებ 147
3.1. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციური სტატუსი 151
3.1.1. უფლებამოსილებათა გამიჯვნა კონსტიტუციის მიხედვით 151
3.1.2. ხელისუფლების ორგანიზაცია აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში 155
3.2. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსი და ხელისუფლების ორგანიზაცია ავტონომიაში 160
3.3. ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე შექმნილი დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული 163
თავი VI. არჩევნები 165
1. არჩევნები და საქართველო 165
2. არჩევნების ცნება და სახეები 165
3. არჩევნების დამკვიდრება საქართველოში 167
3.1. პირველი არჩევნები 167
3.2. არჩევნების სამართლებრივი საფუძველი 1921 წლის კონსტიტუციაში 169
3.3. საბჭოთა პერიოდი 169
3.4. გარდამავალი ეტაპი 171
4. არჩევნების თანამედროვე საკანონმდებლო საფუძველი 172
5. არჩევნების პრინციპები 174
5.1. საყოველთაობა 175
5.1.1. აქტიური საარჩევნო უფლება 176
5.1.2. პასიური საარჩევნო უფლება 177
5.1.3. „სპეციალური სტატუსის“ მქონე პირების არჩევნებში მონაწილეობის თავისებურებები 179
5.1.4. აურჩევლობის პრინციპი საყოველთაობის პირისპირ 180
5.1.5. საკანონმდებლო და სასამართლო პრაქტიკა საქართველოში ზოგიერთი საარჩევნო ცენზის დამკვიდრება - განმარტებასთან დაკავშირებით 182
5.2. თანასწორობა 191
5.3. პირდაპირობა 194
5.4. ფარულობა 195
5.5. თავისუფლება 195
5.6. არჩევნების საჯაროობა 196
6. საარჩევნო სისტემა 198
6.1. საარჩევნო სისტემის ქართული ტრადიცია 198

6.2. დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდგომი რეალობა 200
6.4. საარჩევნო ბარიერი 203
7. საარჩევნო პროცესი საქართველოში 204
7.1. ასარჩევ ორგანოთა უფლებამოსილების ვადები და არჩევის საფუძვლები 204
7.2. არჩევნების დანიშვნის უფლებამოსილება 205
7.3. საარჩევნო ოლქები და უბნები 206
7.4. საარჩევნო ადმინისტრაცია 208
7.4.1. ცესკოს დაკომპლექტება 209
7.4.1.1. ცესკოს თავმჯდომარის სტატუსის მოპოვების წესი 209
7.4.1.2. ცესკოს წევრები 210
7.4.2. ცესკოს უფლებამოსილების ფარგლები 211
7.4.3. საოლქო საარჩევნო კომისია 212
7.4.4. საუბნო საარჩევნო კომისია 212
7.4.5. აქტების გამოცემის იურისდიქცია 213
7.4.6. პასუხისმგებლობის საკითხები 214
7.5. ამომრჩევეთა სიები 214
7.5.1. ერთიანი სია 215
7.5.2. ამომრჩეველთა სპეციალური სია 216
7.5.3. გადასატანი საარჩევნო ყუთი 216
7.6. არჩევნების მონიტორინგი და მედია 216
7.6.1. ადგილობრივი დამკვირვებელი ორგანიზაცია 217
7.6.2. საერთაშორისო დამკვირვებელი ორგანიზაცია 217
7.6.3. დამკვირვებლის უფლებამოსილების ფარგლები 217
7.6.4. საარჩევნო სუბიექტის წარმომადგენელი 218
7.6.5. მედია და არჩევნებზე დაკვირვება 218
7.7. წინასაარჩევნო კამპანია 219
7.7.1. წინასაარჩევნო კამპანიის და აგიტაციის ფარგლები 220
7.7.2. მონაწილე სუბიექტები 220
7.7.3. ამომრჩევლის მოსყიდვა 221
7.7.4. ადმინისტრაციული რესურსის რეგულირება 222
7.7.5. სამსახურებრივი მდგომარეობის გამოყენების აკრძალვა 222
7.8. არჩევნების დაფინანსება 223
7.8.1. საარჩევნო პროცესის დაფინანსება 223

7.8.2. საარჩევნო სუბიექტების დაფინანსება 224
7.8.2.1. ბიუჯეტიდან საარჩევნო სუბიექტის დაფინანსების წესი 224
7.8.2.2. ხარჯების შესახებ ანგარიშის შედეგები 225
7.9. კენჭისყრა 225
8. პრეზიდენტის არჩევნები 228
8.1. პრეზიდენტობის კანდიდატის წარდგენა 229
8.2. პრეზიდენტის არჩევნების შედეგები 230
9. პარლამენტის არჩევნები 230
9.1. აარჩევნო სუბიექტების წარდგენა პარლამენტის არჩევნებში 231
9.1.1. პოლიტიკური პარტიების რეგისტრაცია 231
9.1.2. პარტიული სიები არჩევნებში 232
9.1.3. მაჟორიტარი კანდიდატის წარდგენა საპარლამენტო არჩევნებში 232
9.2. პარლამენტის არჩევნების შედეგები 233
9.2.1. გამარჯვებულის გამოვლენა მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქში 234
9.2.2. მანდატების განაწილების წესი პროპორციულ არჩევნებში 234
10. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნები 236
10.1. საკრებულოს არჩევნებში მონაწილეობა 236
10.1.1. საკრებულოს პროპორციული არჩევნების შედეგები 237
10.1.2. მაჟორიტარული არჩევნების შედეგები 238
10.2. თვითმმართველი თემის გამგებლის და თვითმმართველი ქალაქის მერის არჩევნები 238
10.2.1. კანდიდატების წარდგენა მერის და გამგებლის არჩევნებში 238
10.2.2. მერის და გამგებლის არჩევნების შედეგები 239
11. საარჩევნო უფლების დაცვა 239
11.1. არჩევნებში მონაწილე კანდიდატების ხელშეუხებლობა 239
11.2. განცხადებები და საჩივრები საარჩევნო პროცესში 240
11.3. საარჩევნო სასამართლო დავები 241
11.3.1. დავა საკონსტიტუციო სასამართლოში 241
11.3.2. დავა საერთო სასამართლოების სისტემაში 241
11.3.2.1. საარჩევნო დავის საგანი 242
11.3.2.2. მოსარჩელეები 242
11.3.2.3. პასუხისმგებლობა საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევისთვის .. 243

თავი VII. საქართველოს პარლამენტი 245
1. ქართული პარლამენტის სათავეები 245
1.1. პირველი რესპუბლიკის დროს 245
1.2. საბჭოთა პერიოდში 247
1.3. გარდამავალ პერიოდში 248
2. საქართველოს პარლამენტის სტატუსი 249
2.1. კონსტიტუციური საფუძველი 249
2.2. სტატუსი მიმდინარე კანონმდებლობაში 251
2.1.1. რეგლამენტი 251
2.2.2. სხვა აქტები 253
3. საპარლამენტო საქმიანობის პრინციპები 253
4. საქართველოს პარლამენტის ლეგიტიმაციის ფარგლები 254
4.1. უფლებამოსილების ცნობა 255
4.2. პარლამენტის დათხოვნა 256
4.2.1. განსხვავებული მოსაზრებები 256
4.2.2. პარლამენტის დათხოვნა დღეს: საფუძვლები, სუბიექტები 258
5. ორპალატიანობის კონსტიტუციური პერსპექტივა 259
5.1. ორპალატიანობაზე ფიქრი პირველი რესპუბლიკის პერიოდში 260
5.2. ბიკამერალური პარლამენტი მოქმედ კონსტიტუციაში 261
5.3. ორპალატიანობის შანსი 262
6. პარლამენტის სუბიექტები 265
6.1. პარლამენტის წევრი 265
6.1.1. დეპუტატის სტატუსის მოქმედების ფარგლები 265
6.1.2. როგორ საქმიანობის დეპუტატი? 266
6.1.3. შეუთავსებლობა 267
6.1.4. თავისუფალი მანდატი 269
6.1.5. იმუნიტეტი 272
6.1.6. ინდემნიტეტი 274
6.2. პარლამენტის კომიტეტები 276
6.2.1. კომიტეტების დაკომპლექტება 278
6.2.2. კომიტეტის უფლებამოსილებები 279
6.3. დროებითი კომისია 280
6.3.1. დროებითი საგამოძიებო კომისია 281
6.3.2. სხვა დროებითი კომისიები 283

7. ფრაქცია 284
7.1. ფრაქციული ცხოვრების დასაწყისი 284
7.2. ფრაქციის საკანონმდებლო საფუძველი 285
7.3. უმრავლესობა და უმცირესობა 287
7.4. ინტერფრაქციული ჯგუფი 287
8. პარლამენტის თანამდებობის პირები 288
8.1. პარლამენტის თავმჯდომარე 288
8.1.1. თანამდებობის დაკავება 289
8.1.2. უფლებამოსილებები 290
8.1.3. დაცვის „მომეტებული“ გარანტია 291
8.2. პარლამენტის თავმჯდომარის მოადგილეები 291
8.3. პარლამენტის ბიურო 291
9. საქართველოს პარლამენტის უფლებამოსილებები 294
9.1. საკანონმდებლო უფლებამოსილებები 294
9.1.1. კანონი საქართველოში 296
9.1.2. საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება 298
9.1.2.1. ინიციატორი სუბიექტები 299
9.1.2.2. კანონპროექტის რიგგარეშე განხილვა 301
9.1.2.3. ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელება 302
9.1.2.4. სპეციალური სუბიექტები 302
9.1.2.5. განმარტებითი ბარათი 303
9.1.2.6. საკანონმდებლო წინადადება 304
9.1.2.7. ალტერნატიული კანონპროექტი და ალტერნატიული წინადადება 306
9.1.3. კანონპროექტის განხილვა კომიტეტში 307
9.1.4. პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე კანონპროექტის განხილვა და მიღება 308
9.1.4.1. დაჩქარებული პროცედურები 311
9.1.4.2. გამარტივებული პროცედურები 312
9.1.5. საკანონმდებლო აქტების მიღება 312
9.1.6. კანონისა და პარლამენტის სხვა აქტების გამოქვეყნება და ამოქმედება 313
9.1.7. საქართველოს პრეზიდენტის შენიშვნებით დაბრუნებული კანონპროექტის განხილვა 313

9.1.8. საქართველოს სახელმწიფო სიმბოლოების შესახებ ორგანული კანონების მიღების თავისებურებები 315
9.1.9. სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი 316
9.1.10. პარლამენტის სხვა აქტები 319
9.2. საკონტროლო უფლებამოსილებები 322
9.2.1. კითხვა და შეკითხვა 323
9.2.2. იმპიჩმენტი 326
9.2.3. სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის განხილვა 328
9.2.4. პარლამენტი და ქვეყნის ,,მთავარი საფინანსო ორგანოები'' 329
9.2.5. პარლამენტის მიერ ადამიანთა უფლებების დაცვის კონტროლი 329
9.2.6. ანგარიშვალდებულება და პასუხისმგებლობა პარლამენტის მიმართ .. 330
9.2.7. აქტების აღსრულების კონტროლი 331
9.3. ურთიერთობა საქართველოს პრეზიდენტთან 332
9.4. ურთიერთობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკებთან 333
9.5. თანამდებობის პირთა „შერჩევაში“ მონაწილეობა 334
9.6. ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრის კომპეტენცია საგარეო პოლიტიკაში 336
9.7. რატიფიცირების, დენონსირების, გაუქმების ფუნქცია 337
9.8. განსაკუთრებული პროცედურები 339
9.8.1. ბიუჯეტების ფორმირება 339
9.8.2. საგანგებო და საომარი მდგომარეობა და სამხედრო ძალები 340
9.8.2.1. საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადება 340
9.8.2.2. სამხედრო ძალთა გამოყენება 342
9.8.2.3. ომის გამოცხადება და ზავის დადება 343
9.8.2.4. სამხედრო ძალთა რაოდენობის დამტკიცება 343
9.8.3. კონსტიტუციური სარჩელისა და კონსტიტუციური წარდგინების შეტანა 344
10. პარლამენტის მუშაობის წესი 345
10.1. ახალარჩეული პარლამენტის პირველი შეკრება 345
10.2. პარლამენტის სესია 346
10.3. პარლამენტის პლენარული სხდომა 347
10.3.1. პარლამენტის პლენარული სხდომის წარმართვა 347
10.3.2. სხდომების საჯაროობა 348
10.3.3. პოლიტიკური დებატები 350

თავი VIII. საქართველოს პრეზიდენტი 352
1. სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტი საქართველოში - 1995 წლის კონსტიტუციის მიღებამდე პერიოდი 352
1.1. პრეზიდენტის ინსტიტუტის შემოღება საქართველოში 352
1.2. სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტი „მცირე კონსტიტუციის“ მიხედვით .. 355
2. საქართველოს პრეზიდენტი 1995 წლის კონსტიტუციის მიხედვით 359
2.1. პრეზიდენტის ინსტიტუტის ხელახალი დაბადება და მისი კონსტიტუციური სტატუსი 1995-2004 წლებში 359
2.2. საქართველოს პრეზიდენტის სტატუსი 2004 წლის კონსტიტუციური ცვლილებების მიხედვით 364
2.3. საქართველოს პრეზიდენტის სტატუსი 2010 წლის კონსტიტუციური ცვლილებების მიხედვით 368
2.3.1. საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნების კონსტიტუციური რეგლამენტაცია 371
2.3.2. საქართველოს პრეზიდენტის კონსტიტუციური უფლებამოსილებები ... 374
2.3.2.1. საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებები საკანონმდებლო ხელისუფლებასთან მიმართებით 376
2.3.2.2. საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებები აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან მიმართებით 378
2.3.2.3. საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებები სასამართლო ხელისუფლებასთან მიმართებით 382
2.3.3. საქართველოს პრეზიდენტის სამართალშემოქმედებითი საქმიანობა . 383
2.3.4. საქართველოს პრეზიდენტის პასუხისმგებლობა და უფლებამონაცვლეობა 384
2.3.5. ეროვნული უშიშროების საბჭო 386
2.3.6. საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაცია 389
თავი IX. საქართველოს მთავრობა 393
1. საქართველოს მთავრობა - ფუნქციები და მახასიათებლები 393
1.1. საქართველოს მთავრობა - აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო 393
1.2. მთავრობის ინსტიტუტი ქართულ კონსტიტუციონალიზმში 394
1.3. საქართველოს მთავრობა - კონსტიტუციური სტატუსი და სამართლებრივი წყაროები 403
2. საქართველოს მთავრობა - შემადგენლობა და სტრუქტურა 405

2.1. საქართველოს მთავრობის შემადგენლობა 406
2.1.1. პრემიერ-მინისტრი 406
2.1.2. მინისტრი 409
2.1.3. სახელმწიფო მინისტრი 411
2.1.4. პირველი ვიცე-პრემიერი, ვიცე-პრემიერი 412
2.2. საქართველოს მთავრობის სტრუქტურა 413
2.2.1. სამინისტრო 413
2.2.2. სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულება 415
2.2.3. სპეციალური დანიშნულების სახელმწიფო დაწესებულება 418
2.2.4. სახელმწიფო რწმუნებული - გუბერნატორი 419
2.2.5. ავტონომიური რესპუბლიკების აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებები 421
2.2.6. სათათბირო ორგანოები 422
2.2.7. მთავრობის ადმინისტრაცია 423
3. საქართველოს მთავრობის ფორმირება 424
3.1. მთავრობის ფორმირება საპარლამენტო არჩევნების შემდგომ 426
3.2. მთავრობის ფორმირება მთავრობის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში 428
3.3. მთავრობის ფორმირება მთავრობის შემადგენლობის განახლების შემთხვევაში 429
4. საქართველოს მთავრობის კომპეტენცია 430
4.1. საქართველოს მთავრობის უფლებამოსილებები 431
4.2. საქართველოს მთავრობის სამართალშემოქმედებითი საქმიანობა 433
4.3. საქართველოს მთავრობის საქმიანობის ორგანიზება 435
5. საქართველოს მთავრობის პასუხისმგებლობა 436
5.1. საქართველოს მთავრობის ანგარიშვალდებულების ფორმები 436
5.2. საქართველოს მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადება - უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი 438
თავი X. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო 443
1. კანონმდებლობა საკონსტიტუციო სასამართლის შესახებ 443
2. საკონსტიტუციო სასამართლოს ორგანიზაცია 444
2.1. სასამართლოს ფორმირების წესი და შემადგენლობა 444
2.2. სასამართლოს სტრუქტურა 448
3. მოსამართლეთა სამართლებრივი სტატუსი 450

3.1. ცენზები 450
3.2. უფლებამოსილების ვადა 451
3.3. დამოუკიდებლობის გარანტიები 452
4. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებები 454
5. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს კონტროლის ობიექტები 457
6. საკონსტიტუციო სამართალწარმოება 459
6.1. საკონსტიტუციო სამართალწარმოების პრინციპები 460
6.2. საკონსტიტუციო სამართალწარმოების სტადიები 460
6.2.1. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მიმართვა 461
6.2.2. კონსტიტუციური სარჩელის/წარდგინების წინასწარი ფორმალური შემოწმება და რეგისტრაცია 462
6.2.3. კონსტიტუციური სარჩელისა და წარდგინების არსებითად განსახილველად მიღების საკითხის გადაწყვეტა 463
6.2.4. კონსტიტუციური სარჩელისა და წარდგინების არსებითად განსახილველად მომზადება 465
6.2.5. სასამართლო განხილვა 465
თავი XI. საქართველოს საერთო სასამართლოები 469
1. სასამართლო ხელისუფლების ისტორია საქართველოში 469
2. მოქმედი სასამართლო ხელისუფლების სტრუქტურა 471
3. მოსამართლის სტატუსი 476
4. იუსტიციის უმაღლესი საბჭო 481
თავი XII. ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში 484
1. ადგილობრივი თვითმმართველობის ცნება 484
2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები 487
3. სახელმწიფო ზედამხედველობა 492
4. პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა 497
5. სამხარეო საკონსულტაციო საბჭო 499
საქართველოს კონსტიტუცია 501
საქართველოს კონსტიტუციური კანონი აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ 559

შესავალი

საკონსტიტუციო სამართლის არსი, მნიშვნელობა

თითოეული ადამიანისთვის უმნიშვნელოვანესია იმის გააზრება, გაცნობიერება, რას ნიშნავს ის, როგორც ერთი კონკრეტული პიროვნება სახელმწიფოსთვის, როგორია მისი თავისუფლების ფარგლები და დაცულობის ხარისხი, როგორი შეიძლება/უნდა იყოს მისი ურთიერთობა ხელისუფლებასთან, როგორი შეიძლება იყოს ინდივიდის როლი მისთვის სასურველი სახელმწიფოსა და საზოგადოების შექმნის პროცესში. ადამიანებს უნდა ჰქონდეთ მკაფიო პასუხი კითხვაზე - რისთვის სჭირდებათ მათ სახელმწიფო და სამართალი, შედეგად კი ჰქონდეთ ცოდნა ამ ინსტრუმენტების პრაგმატული გამოყენებისა. საკონსტიტუციო სამართალი ამ კითხვებზე რაციონალური პასუხების მიგნების საუკეთესო გზამკვლევია.

საკონსტიტუციო სამართლის ფარგლებში წყდება ფუნდამენტური საკითხი: როგორი უნდა იყოს ხელისუფლების როლი ადამიანის ღირსებაზე, როგორც უმთავრეს ღირებულებაზე ორიენტირებული საზოგადოების შექმნასა და განვითარებაში. საამისოდ, სამართლის უპირობო მოთხოვნაა, ხელისუფლების მუდმივი ბოჭვა ადამიანის ძირითადი უფლებებით, რის უზრუნველსაყოფადაც საკონსტიტუციო სამართალი ეყრდნობა შემდეგ ძირითად ინსტრუმენტებს: 1) ხალხის მიერ ხელისუფლების განხორციელებას, (როგორც უმაღლეს, ისე ადგილობრივ დონეზე), რისთვისაც აუცილებელია უშუალო და წარმომადგენლობითი დემოკრატიის ფორმების სათანადო ინსტიტუციონალიზაცია; 2) ხალხის ხელისუფლების გაწონასწორებას - ხელისუფლების განმუხტვას, ძალაუფლების არაჯანსაღი კონცენტრირების გამორიცხვას, რისთვისაც უნდა შეიქმნას ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით ძალაუფლების განხორციელების მყარი, განჭვრეტადი, ეფექტური და კონტროლირებადი მექანიზმები, რომლებიც ხელს შეუწყობენ დაბალანსებული ხელისუფლების ტრადიციად ქცევას; აუცილებელია ხელისუფლების ფორმირების, კომპეტენციის და პასუხისმგებლობის მექანიზმების გაწერა ისე, რომ შეიქმნას მყარი ნორმატიული საფუძველი დაბალანსებული, რაციონალიზებული და თვითკონტროლირებადი ხელისუფლების ქმედითობისთვის.

მაშასადამე, საკონსტიტუციო სამართლის მთავარი ამოცანა არის შექმნას მყარი ფუნდამენტი წესრიგისთვის, სადაც ადამიანის თავისუფლება უმაღლესი

ფასეულობაა. საამისოდ, „საკონსტიტუციო სამართალი, პირველ რიგში, არის... ღირებულებების ერთობლიობა, ამასთან, დაფუძნებული ამავე ღირებულებების პრიორიტეტულობის დეკლარირებაზე. ...ღირებულებათა სისტემის ფორმირების პროცესში სამიზნეც და გზამკვლევიც ადამიანის თავისუფლების უზრუნველყოფაა, ამიტომ სწორად შერჩეული ღირებულებების ქმედითობის საბოლოო შედეგი უნდა იყოს: 1) ადამიანის ფუნდამენტური უფლებების და თავისუფლებების მათი ნამდვილი არსით აღიარება და მათი დაცვის, რეალიზაციის საკმარისი გარანტიების განჭვრეტადობა, ხელშესახებობა; 2) ხელისუფლების დაფუძნება შეზღუდვის, თვითშეზღუდვის, გამჭვირვალობის, საზოგადოების/ცალკეული ინდივიდების მხრიდან კონტროლის ფუნდამენტურ პრინციპებზე“[1].

საკონსტიტუციო სამართალი ქმნის, ერთი მხრივ, ადამიანის თავისუფლების არქიტექტურას, მეორე მხრივ - პოლიტიკის (ნებისმიერი დროის ხელისუფლების) სამართლებრივ ჩარჩოს. ამისთვის საკონსტიტუციო სამართლის მთავარი წესებია: ადამიანის მიერ თავისუფლებით თავისუფალი სარგებლობა, მაგრამ სხვათა ასეთივე თავისუფლების პატივისცემის ვალდებულებით; ხელისუფლებაში მოსვლის და ყოფნის მსურველთა მიერ საკუთარი პოლიტიკის საფუძვლად, მიზნად და მსაზღვრელად ფუნდამენტური უფლებების და მათ დაცვაზე ორიენტირებული კონსტიტუციური წესების მიჩნევა. პოლიტიკური ძალები მხოლოდ ასეთი თამაშის წესებით შეიძლება ხელისუფლებისთვის კონკურენციაში ერთმანეთს ეჯიბრებოდნენ.

საქართველოს საკონსტიტუციო სამართლის მთავარი საყრდენი, წყარო საქართველოს კონსტიტუციაა. სწორედ მან უნდა შექმნას შეუქცევადი პერსპექტივა ადმიანის თავისუფლების უზრუნველსაყოფად. საამისოდ, პირველ რიგში, თავად კონსტიტუცია (მისი ტექსტი) უნდა იყოს ზოგადად კონსტიტუციის იდეის, მიზნის, სულისკვეთების ადეკვატური, დაფუძნებული სწორად შერჩეულ ღირებულებათა სისტემაზე. რადგან მხოლოდ ასეთი კონსტიტუციის ერთგულებით, შესაბამისად შექმნილი სამართალი იქნება ვარგისი ინსტრუმენტი სახელმწიფოს ადამიანის თავისუფლების სამსახურში ჩასაყენებლად.

კონსტიტუცია, ზოგადად, იძლევა პასუხს ყველა ფუნდამენტურ საკითხზე საიმისოდ, თუ როგორი შეიძლება/უნდა იყოს მთლიანად სამართალი. კონსტიტუციის უპირატესობა, უზენაესობა სამართლის ნორმათა იერარქიაში კი განა-

[1] გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენჩხილაძე გ., ჭიღლაძე ნ., შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში, თბილისი, 2016, 15.

პირობებს სამართლის თითოეული (ყველა) ნორმის შესაბამისობის აუცილებლობას კონსტიტუციის რელევანტური დებულებების მოთხოვნებთან. შედეგად, საკონსტიტუციო სამართალი არის საყრდენი სამართლის თითოეული დარგის განვითარებისთვის. კონსტიტუციამ უნდა იმოქმედოს რა სამართლის ნორმების მეშვეობით, ის უნდა იკითხებოდეს სამართლის თითოეულ (ყველა) ნორმაში. შესაბამისად, სამართლის ვერცერთი დარგი, ვერცერთი შინაარსის სამართლებრივი ურთიერთობა ვერ განვითარდება კონსტიტუციის მიღმა, მისი უგულვებელყოფით, იგნორირებით.

თავი I. საქართველოს კონსტიტუციის ძირითადი პრინციპები

1. საქართველოს კონსტიტუციით განმტკიცებული ღირებულებათა სისტემა

კონსტიტუცია, თავისი არსით, არის თავისუფლების ერთგვარი მანიფესტაცია. მისი უმთავრესი დანიშნულებაა ადამიანის, როგორც ღირსებადაცული პიროვნების, მიზნის აღიარება, უზრუნველყოფა. შესაბამისად, პირველ რიგში, სწორედ კონსტიტუცია უნდა იყოს ყველაზე ეფექტური და ქმედითი ინსტრუმენტი სახელმწიფო ხელისუფლების ადამიანის თავისუფლების სამსახურში ჩაყენებისთვის.

იმისათვის, რომ კონსტიტუციამ შეძლოს ატაროს ტვირთი, რა მისიითაც ის პირველობას იჩემებს ქვეყნის სამართლის ნორმათა იერარქიაში, შედეგად, მიღწეულ იქნას მისი მიზნობრივი ქმედითობა, გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს, როგორია კონსტიტუცია. მიუხედავად იმისა, რომ ამ თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია, თუ როგორი იქნება კონსტიტუციის თითოეული ნორმა/დებულება, უმთავრესი მაინც ისაა, რომ კონსტიტუციით არჩევანი გაკეთდეს სწორად შერჩეულ ღირებულებათა სისტემაზე - ფასეულობებზე, რომლებმაც საფუძველი უნდა ჩაუყარონ წესრიგს (და ასაზრდოვონ ის), სადაც ადამიანი წარმოადგენს უმაღლეს ღირებულებას, სახელმწიფო და სამართალი კი - ინსტრუმენტებს ადამიანის თავისუფლების რეალურად უზრუნველყოფისთვის. სწორად შერჩეული ღირებულებები არის შანსი ქვეყნის მთავარი კანონის ვარგისიანობისთვის, რადგან, პირველ რიგში, თავად კონსტიტუცია უნდა შეიქმნას, განივრცოს, განიმარტოს და გამოყენებულ იქნას ამ ღირებულებების ერთგულებით.

საქართველოს კონსტიტუციის მიზნობრივი ქმედითობისთვის მისივე შინაარსის გზამკვლევი ქვეყნის მთავარი კანონის პირველივე დებულებაშია დეკლარირებული, სადაც ასახულია საქართველოს მოქალაქეთა ურყევი ნება - „დავამკვიდროთ დემოკრატიული საზოგადოებრივი წესწყობილება, ეკონომიკური თავისუფლება, სოციალური და სამართლებრივი სახელმწიფო, უზრუნველვყოთ ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებული უფლებანი და თავისუფლებანი...“. „საქართველოს კონსტიტუციის ეს დებულება არის მთავარი, ძირითადი კარი თითოეული ჩვენთაგანის თავისუფლებისა და გვაძლევს სამართლებრივ შესაძლებლობას, ერთი მხრივ, თავად მივიღოთ უშუალო მონაწილეობა სწორედ ამ ღირებულებებზე დაყრდნობით ჩვენი ქვეყნის

განვითარებაში, ხოლო, მეორე მხრივ, მოვთხოვოთ ჩვენი ქვეყნის ნებისმიერი დროის ხელისუფლებას, ქვეყანა მართოს და განავითაროს ჩვენ მიერ ერთხელ უკვე არჩეული გზის შესაბამისად...“[1].

ზოგადად, ფუნდამენტური პრინციპები იძლევიან პასუხს იმაზე, როგორი უნდა იყოს სამართალი და მისი (სამართლის) მეშვეობით სახელმწიფო. „დემოკრატიული, სამართლებრივი და სოციალური სახელმწიფოს ხიბლი... იმაში მდგომარეობს, რომ მის საყრდენს, საფუძველს და მუდმივ მიზანს წარმოადგენს ფართო გაგებით თავისუფალი ადამიანი - ინდივიდი, რომლისთვისაც აღიარებულია უფლებები და თავისუფლებები და სახელმწიფოს მხრიდან გარანტირებულია, ამ უფლებებით სრულყოფილად სარგებლობის გზით, თავისუფალი თვითრეალიზაციის შესაძლებლობა. ამასთან, ცხადია, რომ სახელმწიფო ასეთ გარანტიას უნდა წარმოადგენდეს მთლიანად საზოგადოებისთვის, თითოეული ადამიანისათვის, რადგან შეუძლებელია თავისუფლება თვისებრივად განსხვავებული იყოს სხვადასხვა ადამიანისთვის. ...ფართო გაგებით, თავისუფლების იდეა აზრს დაკარგავს, თუ ის არსებითად ერთნაირი შინაარსის მატარებელი და ერთნაირად ხელმისაწვდომი არ იქნება ყველასთვის. ...მაშასადამე, დემოკრატიული, სამართლებრივი და სოციალური სახელმწიფოს შექმნისა და შენარჩუნების სირთულე და მთავარი გამოწვევა სწორედ იმაში მდგომარეობს, რომ მისი ძირითადი მონაპოვარი - თავისუფალი ადამიანი - ხელშესახები, რეალური შინაარსის მატარებელი იყოს, იმავდროულად, არსებითად, თვისებრივად ერთნაირ სიკეთეს წარმოადგენდეს თითოეული ადამიანისთვის და სწორედ ასეთად აღიქმებოდეს მათ მიერ“.[2]

მაშასადამე, „კონსტიტუციის ძირითადი პრინციპების, როგორც ღირებულებათა სისტემის, დატვირთვა არის უმთავრესი მიზნის - თავისუფალი ადამიანის უზრუნველყოფა. ამ მიზნის მიღწევის პროცესში მათი პრაქტიკული ღირებულება ორი ძირითადი მიმართულებით ვლინდება: 1) ისინი განსაზღვრავენ ქვეყნის განვითარების გზას, განჭვრეტადს ხდიან საზოგადოების არჩევანს მათსავე მომავალთან დაკავშირებით. ამასთან, ბოჭავენ ხელისუფლებას და საზოგადოებას ვალდებულებით, სწორედ ამ დეკლარირებული გზით იარონ; 2) ფუნდამენტური პრინციპები აჩენს: ერთი მხრივ, ვალდებულებას (ხელისუფლებისთვის), უზრუნველყოფილ იქნას ადამიანის თავისუფლება ფართო

[1] ერემაძე ქ., ინტერესთა დაბალანსება დემოკრატიულ საზოგადოებაში, თბილისი, 2013, 7.
[2] იქვე, 8.

გაგებით - ანუ თითოეულ ადამიანს ჰქონდეს უფლებებითა და თავისუფლებებით სრულყოფილად სარგებლობის საკმარისი და ეფექტური ბერკეტები, ხოლო, მეორე მხრივ, - შესაძლებლობას (ადამიანებისთვის), უფლებები, მათი ნამდვილი არსით, სრულყოფილი შინაარსით იქნას გააზრებული და საუკეთესო პერსპექტივით გამოყენებული, დაცული“[1].

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, კონსტიტუციის პრეამბულაში გაცხადებულ ძირითად კონსტიტუციურ პრინციპებს გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვთ ჩვენი ქვეყნის განვითარების ძირითადი მიმართულებების, პრიორიტეტების განსაზღვრაში, ადამიანის სახელმწიფოსთან ურთიერთობის გონივრულად დაბალანსებული სისტემის შექმნაში, ამასთან პრაქტიკული მნიშვნელობა აქვთ ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების შინაარსის, მასშტაბის შეგრძნების, გააზრების და მათი ეფექტურად დაცვისთვის.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ, საკუთარი პრაქტიკით საფუძველი ჩაუყარა ფუნდამენტური პრინციპების რეალურად გამოყენების ვალდებულების სამართლებრივ ტრადიციას, ამ გზით გააჩინა მეტი შესაძლებლობა ადამიანის ძირითადი უფლებების უკეთესი პერსპექტივით დაცვისთვის და კონსტიტუციის მიზნობრივი ქმედითობისთვის. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო კონკრეტული კონსტიტუციური უფლებების განმარტებისას ეყრდნობა არა მხოლოდ ამ უფლებების მარეგლამენტირებელ ნორმებს, არამედ კონსტიტუციის ძირითად პრინციპებსა და, ზოგადად, კონსტიტუციაში განმტკიცებულ ღირებულებებს. სასამართლო სავალდებულოდ მიიჩნევს, ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში გამოიყენოს მათი რესურსი კონსტიტუციის სწორი განმარტებისა და, რაც მთავარია, ადამიანის უფლებების ადეკვატური დაცვისათვის. ამაზე სასამართლომ არაერთგზის მიუთითა საკუთარ გადაწყვეტილებებში. კერძოდ: „კონკრეტული დავების გადაწყვეტისას საკონსტიტუციო სასამართლო ვალდებულია, როგორც კონსტიტუციის შესაბამისი დებულება, ისე სადავო ნორმა გააანალიზოს და შეაფასოს კონსტიტუციის ძირითადი პრინციპების კონტექსტში, რათა ეს ნორმები განმარტების შედეგად არ დასცილდნენ მთლიანად კონსტიტუციაში გათვალისწინებულ ღირებულებათა წესრიგს. მხოლოდ ასე მიიღწევა კონსტიტუციის ნორმის სრული განმარტება“.[2] „მართალია, კონსტიტუციური პრინციპები

---

[11] გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენჩხილაძე გ., ჭიღლაძე ნ., შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში, თბილისი, 2016, 57.

[2] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 დეკემბრის №1/3/407 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და საქართვე-

არ აყალიბებს ძირითად უფლებებს, მაგრამ გასაჩივრებული ნორმატიული აქტი ასევე ექვემდებარება გადამოწმებას კონსტიტუციის ფუძემდებლურ პრინციპებთან მიმართებით, კონსტიტუციის ცალკეულ ნორმებთან კავშირში. ...საკონსტიტუციო სასამართლომ უნდა დაადგინოს, რამდენად თავსდება გასაჩივრებული აქტი იმ კონსტიტუციურსამართლებრივ წესრიგში, რომელსაც კონსტიტუცია ადგენს".[1] ასეთი კონსტიტუციური ვალდებულება სასამართლომ რუტინულად გაიმეორა პრაქტიკულად ყველა მომდევნო გადაწყვეტილებაში.

ამ თვალსაზრისით, განსაკუთრებით ხშირია დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპების მნიშვნელობაზე მითითება და მათი პრაქტიკული გამოყენება: „დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპები უმნიშვნელოვანესია კონსტიტუციურ პრინციპებს შორის. ისინი პრაქტიკულად ყველა კონსტიტუციური ნორმის... საფუძველს წარმოადგენენ. ამ პრინციპებს ეყრდნობა მთლიანად კონსტიტუციური წყობა. ამასთან, ისინი ავალდებულებენ ხელისუფლებას, შეიზღუდოს კონსტიტუციური წყობით, რაც გულისხმობს იმას, რომ ხელისუფლების არც ერთ შტოს არა აქვს უფლება, იმოქმედოს მხოლოდ მიზანშეწონილობის, პოლიტიკური აუცილებლობის ან სხვა მოტივაციის საფუძველზე. ხელისუფლება უნდა ეყრდნობოდეს კონსტიტუციას, კანონს და მთლიანად სამართალს. მხოლოდ ასე იქმნება სამართლიანი მართლწესრიგი, რომლის გარეშეც ვერ შედგება დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფო".[2] იმავდროულად, ამ პრინციპების რეალიზაციისა და გამოყენების პრაქტიკული შედეგები დაკავშირებულია შემდეგი მოლოდინების დაკმაყოფილებასთან: ეს პრინციპები „...მოითხოვს, რომ ქვეყნის სამართალი უზრუნველყოფდეს ადამიანის ძირითადი უფლება-თავისუფლებების სრული მოცულობით აღიარებასა და მათი დაცვის ყველა საჭირო გარანტიის შექმნას".[3]

ლოს მოქალაქე - ეკატერინე ლომთათიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ", II, §1.

[1] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 ოქტომბრის №2/2-389 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქე - მაია ნათაძე და სხვები საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს პრეზიდენტის წინააღმდეგ", II, §3.

[2] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 დეკემბრის №1/3/407 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და საქართველოს მოქალაქე - ეკატერინე ლომთათიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ", II, §2.

[3] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 28 ივნისის №1/466 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ", II, §2.

თემატური კითხვები:

1. როგორია საქართველოს კონსტიტუციით განმტკიცებული ღირებულებათა სისტემის ძირითადი არსი?
2. რა დატვირთვა და პრაქტიკული მნიშვნელობა აქვთ კონსტიტუციის ძირითად პრინციპებს?

2. სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი

სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი არის ერთ-ერთი მთავარი ინსტრუმენტი ადამიანის თავისუფლების იდეის უზრუნველსაყოფად. საამისოდ, სამართლებრივი სახელმწიფოს არჩევანია სამართლით როგორც ხელისუფლების, ისე ხალხის (ადამიანების) ბოჭვა. ამიტომაც ამ პრინციპის შინაარსის ყველაზე მარტივი ფორმულირებაა - სამართლით შეზღუდული სახელმწიფო. თუმცა, სამართლებრივი სახელმწიფოს მიზნობრივი ქმედითობისთვის გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს: 1) სამართლის ხარისხს. სამართლის ვარგისიანობის უმთავრესი კრიტერიუმია, სამართლით ადამიანის ფუნდამენტური უფლებებით სრულყოფილად და ეფექტურად სარგებლობის შესაძლებლობების, ამასთან, უფლებების დაცვის საკმარისი გარანტიების შექმნა. „თანამედროვე სამართალში სამართლიანობის შეფასებისთვის პრაგმატული კრიტერიუმები გამოიყენება. კერძოდ, სამართალი სამართლიანია, თუ: ა) კანონმდებლობით აღიარებულია ადამიანის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები; ბ) ამასთან, არსებობს უფლებების ნამდვილი არსით სარგებლობის ადეკვატური საკანონმდებლო გარანტიები, ანუ უფლებები აღიარებული და გარანტირებულია მათი ყველა საჭირო უფლებრივი კომპონენტით; გ) არსებობს უფლებათა დაცვის ეფექტური და საკმარისი გარანტიები, რაც ნიშნავს, რომ შესაძლებელია როგორც უფლებათა დარღვევის პრევენცია, ისე, უფლებაში გადამეტებული, უკანონო ჩარევის შემთვევაში, არსებობს დარღვეული უფლების დაცვის, აღდგენის, ზიანის ანაზღაურების საკმარისი და ქმედითი ბერკეტები“.[1] 2) ხელისუფლების და ადამიანების სურვილს, ნებას და სამართლებრივ ცნობიერებას, მართონ, იმოქმედონ, იცხოვრონ სამართლის ნორმების ზედმიწევნითი დაცვით.

საქართველოს კონსტიტუციის პრეამბულაში აღიარებული სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის პრაქტიკული რეალიზაციისთვის ნორმატიულ საფუძველს ქმნის კონსტიტუციის არაერთი დებულება. ამ თვალსაზრისით, უმთავრეს ნორმებს წარმოადგენს საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლის 1-ლი პუნქტის მე-2 წინადადება, მე-6 და მე-7 მუხლები.

[1] გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენჩხილაძე გ., ჭიღლაძე ნ., შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში, თბილისი, 2016, 90.

2.1. საქართველოს კონსტიტუციის მე-6 მუხლი, როგორც სამართლებრივი სახელმწიფოს იდეის ნორმატიული საფუძველი

სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის ქმედითობისთვის უმნიშვნელოვანეს კონსტიტუციურ გარანტიას წარმოადგენს საქართველოს კონსტიტუციის მე-6 მუხლი, რომლის თანახმად: „1. საქართველოს კონსტიტუცია სახელმწიფოს უზენაესი კანონია. ყველა სხვა სამართლებრივი აქტი უნდა შეესაბამებოდეს კონსტიტუციას.

2. საქართველოს კანონმდებლობა შეესაბამება საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებსა და ნორმებს. საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებასა და შეთანხმებას, თუ იგი არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას, კონსტიტუციურ შეთანხმებას, აქვს უპირატესი იურიდიული ძალა შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტების მიმართ“.

2.1.1. საქართველოს კონსტიტუციის მე-6 მუხლის პირველი პუნქტი

საქართველოს კონსტიტუციის მე-6 მუხლის პირველი პუნქტი წარმოადგენს კონსტიტუციურ გარანტიას კანონიერების პრინციპის როგორც ფორმალური, ისე მატერიალური შინარსით ქმედითობის უზრუნველსაყოფად, რადგან კანონიერების პრინციპის ფუნდამენტში, პირველ რიგში, დევს სწორედ კონსტიტუციის უზენაესობა, პირველობა სამართლის ნორმათა იერარქიაში.

კონსტიტუციის მიზნობრივ ქმედითობას მისი უმაღლესი იურიდიული ძალა უზრუნველყოფს. ადამიანზე, როგორც მიზანზე, ფუნდამენტური უფლება-თავისუფლებების დაცვაზე ორიენტირებული, სათანადო ღირებულებებზე დაფუძნებული კონსტიტუცია ვერ გამოიწვევს იმ შედეგებს, რა დატვირთვით და პრეტენზიითაც იქმნება ეს დოკუმენტი, თუ იმავდროულად, ის ყველასთვის - ხელისუფლებისთვის, მისი სამივე შტოსთვის (სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებისა და თანამდებობის პირებისთვის), ასევე, ადამიანებისთვის (ვისზეც საქართველოს იურისდიქცია ვრცელდება) სავალდებულო არ იქნება შესასრულებლად. თუკი იქნება სამართლებრივი შესაძლებლობა, ხელისუფლებამ კონსტიტუციის საწინააღმდეგო წესები შემოიღოს, სახელმწიფო ორგანოებმა, თანამდებობის ან კერძო პირებმა კონსტიტუციის უგულვებელყო-

ფით იმოქმედონ, მაშინ კონსტიტუციის არსებობას აზრი თავისთავად დაეკარგებოდა.

სწორედ ამიტომ, კონსტიტუცია თავისივე სიცოცხლისუნარიანობისთვის, თავადვე განსაზღვრავს მის უზენაესობას სამართლებრივ სივრცეში და უპირობო უპირატესობას ყველა სხვა სამართლებრივი აქტის მიმართ. შედეგად, ყოველ ჯერზე, როდესაც ხელისუფლება კონსტიტუციური ღირებულებების, კონსტიტუციის ნებისმიერი ნორმის იგნორირებით მოქმედებს, ის არღვევს სამართლებრივ წესრიგს, სადაც კონსტიტუცია უზენაეს კანონს წარმოადგენს.

კონსტიტუცია იძლევა პასუხს ყველა ფუნდამენტურ საკითხზე საიმისოდ, თუ როგორი შეიძლება/უნდა იყოს მთლიანად სამართალი, რათა უზრუნველყოს ხელისუფლების ადამიანის თავისუფლების სამსახურში ჩაყენება. ამიტომ სამართლის თითოეული (ყველა) ნორმა აურაცხელი ოდენობის წესების ერთობლიობაში, უპირობოდ უნდა შეესაბამებოდეს კონსტიტუციის რელევანტური დებულებების მოთხოვნებს, გამომდინარეობდეს მათგან. სახელმწიფო ხელისუფლების არცერთი ორგანოს, თანამდებობის პირის მიერ მიღებული/გამოცემული არცერთი რეგულაცია არ შეიძლება კარგავდეს კავშირს, ბმას კონსტიტუციასთან.

კონსტიტუციის ქმედითობა ზოგადად ორი გზით მიიღწევა: სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებისა თუ თანამდებობის პირების უშუალოდ კონსტიტუციაზე დაყრდნობით, მისი ტექსტის პირდაპირი გამოყენებით ქმედების გზით; ან კონსტიტუციის შესაბამისი კანონმდებლობით განვრცობისა და მისი ზედმიწევნით დაცვით.

კონსტიტუციის ტექსტი არის რა უმეტესწილად ზოგადი დებულებებისა და პრინციპების ერთობლიობა, ცხადია, ის მხოლოდ უშუალოდ მისი გამოყენებით მთლიანად ხელისუფლების ეფექტური მოქმედებისთვის ყოველთვის საკმარისი ვერ იქნება. ამიტომ კონსტიტუციის პრაქტიკულ რეალიზაციას ძირითადად უზრუნველყოფს, განაპირობებს კონსტიტუციის ტექსტის განვრცობა მისი სულისკვეთებისა და მიზნის ერთგულებით შექმნილი კანონმდებლობით, სამართლის ნორმებით. კონსტიტუციამ უნდა იმოქმედოს სამართლის ნორმების მეშვეობით, ამიტომ ის უნდა იყოს, იკითხებოდეს სამართლის თითოეულ (ყველა) ნორმაში.

2.1.2. საქართველოს კონსტიტუციის მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტი

ადამიანის უფლებებზე ორიენტირებული სამართლით სახელმწიფოს შეზღუდვის პრინციპის რეალიზაციისთვის მნიშვნელოვან გარანტიას ქმნის კონსტიტუციით საერთაშორისო სამართლის ნორმების ადგილისა და როლის განსაზღვრა ქვეყნის შიდა სამართლის მიმართ. ის ფუნდამენტური ღირებულებები, რომლებიც ადამიანის თავისუფლებას რეალურს და ხელმისაწვდომს ხდის, დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოების საერთაშორისო თანხმობის საგანია და უკვე მყარად ჩამოყალიბებული ტრადიციის ძალით საყოველთაოდ შეთანხმებული საერთაშორისო სამართლის ნორმებით მიიღწევა. ამიტომ ამ საერთაშორისო ნორმების ერთგულება ერთნაირად მნიშვნელოვანია, როგორც თავისუფალი ადამიანის კონცეფციის ხელშეუხებლობისა და დაცულობისთვის, ისე, სწორედ ამ იდეით გაერთიანებული სახელმწიფოების ოჯახთან ღირებულებითი იდენტობის მიღწევისა და შენარჩუნებისთვის. ამიტომ, საქართველოს კონსტიტუცია ავალებს ხელისუფლებას (მის ყველა შტოს, ორგანოს, თანამდებობის პირს), ყველა ნორმატიული აქტი შეესაბამებოდეს საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების რელევანტურ ნორმებს და ამ გზით უზრუნველყოფდეს საერთაშორისო თანხმობის და ზრუნვის საგნად ქცეული სიკეთეების პრაქტიკულ ხელმისაწვდომობას საქართველოს იურისდიქციაში მყოფი თითოეული (ყველა) პირისთვის.

იმავდროულად, ქვეყნის კონსტიტუციით დაცულობას, ასევე, მოითხოვს სუვერენული და დამოუკიდებელი სახელმწიფოს იდეა, რაც ერის, ხალხის, ქვეყნის თვითმყოფადობის თავისთავადი საფუძველია. შესაბამისად, კონსტიტუციის გამოწვევაა, როგორც ქვეყნის სუვერენიტეტის, სხვა ქვეყნებისგან დამოუკიდებლად, საკუთარი ნების შესაბამისად, საკუთარი ცხოვრების წარმართვის ურყევი საფუძვლების შექმნა, ისე იმ ღირებულებათა წესრიგის ქვეყნის შიდა სამართალში ინტეგრირება, რისთვისაც, საბოლოო ჯამში, სუვერენიტეტისა და დამოუკიდებლობის დაცულობას აქვს ფასი. სწორედ ამიტომ, ერთი მხრივ, საქართველოს კონსტიტუციას აქვს უპირატესი იურიდიული ძალა საერთაშორისო ხელშეკრულებებთან და შეთანხმებებთან მიმართებით, მეორე მხრივ, საქართველოს კანონმდებლობა უნდა შეესაბამებოდეს საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებსა და ნორმებს.

მაშასადამე, არ არსებობს ნორმა, მათ შორის, საერთაშორისო სამართლის, რომელსაც საქართველოს კონსტიტუციასთან წინააღმდეგობის შემთხვევაში, საქართველოში ექნებოდა მოქმედების და სამართლებრივი შედეგების გამოწვევის რესურსი, რადგან კონსტიტუციით დამკვიდრებული წესრიგია, რომ არ არსებობს საფუძველი კონსტიტუციის დარღვევით, მისი იგნორირებით ქმედებისთვის და ამ გზით „ლეგიტიმური“ შედეგების მიღწევისთვის. ამ თვალსაზრისით, უმნიშვნელოვანესი დამცავი კონსტიტუციური მექანიზმია საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების კონსტიტუციურობის შემოწმების კომპეტენციით საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს აღჭურვა (საქართველოს კონსტიტუციის 89-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტი).

იმავდროულად, როგორც უკვე აღინიშნა, საქართველოს კონსტიტუციის მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტის პირველი წინადადება მოითხოვს, რომ კანონმდებლობა შეესაბამებოდეს საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებსა და ნორმებს. ის, რომ შიდა კანონმდებლობა უნდა შეესაბამებოდეს საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს, ეს მკაფიოდ წერია ამავე პუნქტის მეორე წინადადებაში. რაც შეეხება მე-6 მუხლის მეორე პუნქტის პირველ წინადადებას, მას დამატებითი შინაარსი შემოაქვს. ამ დებულებით „კანონმდებლობაში“ აუცილებლად იგულისხმება საქართველოს კონსტიტუციაც და მისი (დანარჩენ კანონმდებლობასთან ერთად) საერთაშორისოდ აღიარებული ღირებულებებისადმი ერთგულების ვალდებულება. კონსტიტუციის მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტის პირველი წინადადების ნებაა, კონსტიტუცია მისი შექმნის, შეცვლის თუ განმარტება/გამოყენების პროცესში არ დასცილდეს ამ (საყოველთაოდ აღიარებულ) ღირებულებებს. პრაქტიკულად კი ეს ნიშნავს, რომ მაგალითად, კონსტიტუციაში არ უნდა განხორციელდეს ისეთი ცვლილებები ან/და დამატებები, რომლებიც კითხვის ნიშნის ქვეშ დააყენებს ადამიანის თავისუფლების პერსპექტივებს, დააკნინებს დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს არსს, შეარყევს მის საფუძვლებს. ასეთი წესრიგი, პირველ რიგში, სწორედ კონსტიტუციით უნდა იყოს მყარად განმტკიცებული. კონსტიტუცია თავად არ უნდა უქმნიდეს საფრთხეს მისსავე მიზნობრივ ქმედითობას. კონსტიტუციის უზენაესობის მიღწევა ვერ უზრუნველყოფს სამართლებრივ და დემოკრატიულ სახელმწიფოს, შესაბამისად, ადამიანის თავისუფლებას, თუ თავად კონსტიტუცია უღალატებს იმ ღირებულებებს, რომელთა შემოღება/დამკვიდრება/დაცვის მისაღწევადაც ზოგადად კონსტიტუცია არის საჭირო. რადგან მნიშვნელოვანია არა კონსტიტუციის უზე-

ნაესობა, როგორც ასეთი, არამედ თავისუფალი, ღირსებადაცული, თვითრეალიზებადი ადამიანის იდეის უზენაესობა, რაც კონსტიტუციის უზენაესობის გზით მხოლოდ იმ შემთხვევაში მიიღწევა, თუ თავად კონსტიტუცია იქნება ადამიანის თავისუფლების კონცეფციით გაჯერებული, მის რეალიზაციაზე ორიენტირებული.

კონსტიტუცია პრაქტიკულ შინაარსს იძენს რა მისი კანონმდებლობით განვრცობისა და მართლმსაჯულების მეშვეობით განმარტების გზით, დიდი მნიშვნელობა აქვს, ერთი მხრივ, კანონმდებელმა მთლიანად საკანონმდებლო ბაზა, მისი ყველა, თითოეული ნორმა ადამიანის თავისუფლების დაცულობის პერსპექტივით შექმნას, ხოლო, მეორე მხრივ, საკონსტიტუციო სასამართლომ ქვეყნის მთავარი კანონის ქმედითობა უზრუნველყოს მისი მიზნის, იდეის, სულისკვეთების, ღირებულებების შესაბამისად. „საკონსტიტუციო სასამართლო კონსტიტუციის ნორმათა განმარტების შედეგად ქმნის ცოცხალ კონსტიტუციას. ამიტომ ამ პროცესში დიდი მნიშვნელობა აქვს, მან შეძლოს კონსტიტუციური ღირებულებების სრულყოფილად გააზრება და მათზე დაყრდნობით უზრუნველყოს ქვეყნის მთავარი კანონის პრაქტიკული ქმედითობა. სასამართლო თითქმის ყველა საქმეზე უშუალოდ ეხება რა ადამიანის ფუნდამენტურ უფლებებს, მათი განმარტება უნდა დააფუძნოს თითოეული ამ უფლების შინაარსის, ფარგლების, დიაპაზონის სრულყოფილად გაანალიზებას, რათა განმარტების შედეგად მიღებული უფლების პრაქტიკული შინაარსი სრულად ადეკვატური იყოს ამ უფლების კონსტიტუციური წონის“[1]. რადგან „საკონსტიტუციო სასამართლოს მიზანი და დანიშნულებაა კონსტიტუციურ უფლებათა ისეთი განმარტება, რომელიც კონსტიტუციის მიზნების, კონსტიტუციით განმტკიცებული ღირებულებებისა და თავად ძირითადი უფლების არსის შესაბამისია, რაც უზრუნველყოფს უფლებით პრაქტიკულად, რეალურად და ეფექტურად სარგებლობას და არ გამოფიტავს მას თეორიულ და ილუზორულ უფლებამდე“[2].

საკონსტიტუციო სასამართლოს ვალდებულებაა, მათ შორის, საერთაშორისო ნორმების გამოყენებით, საყოველთაოდ აღიარებული პრინციპების შესაბამისად, ადამიანის უფლებების მაქსიმალურად ფართოდ, სრულყოფილად განმარტებისა და ეფექტური დაცვის სასარგებლოდ გადადგას ყველა შესაძ-

[1] ერემაძე ქ., ინტერესთა დაბალანსება დემოკრატიულ საზოგადოებაში, თბილისი, 2013, 9.

[2] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 22 დეკემბრის №1/1/477 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §11.

ლო თამამი ნაბიჯი, თუმცა, იმ ზღვრამდე, ვიდრე კონსტიტუცია ობიექტურად იძლევა ამის შესაძლებლობას, რადგან საკონსტიტუციო სასამართლო კონსტიტუციას ვერ განმარტავს მისივე შინაარსის საწინააღმდეგოდ. საერთაშორისო ნორმების გამოყენების რესურსი ძალზე საშურია, თუმცა, იმავდროულად, ამოწურულია მაშინ, თუ კონსტიტუციაში სახელდებით საერთაშორისო ნორმების საწინააღმდეგო წესები წერია. „საკონსტიტუციო სასამართლომ უნდა გამოიყენოს ყველა რესურსი, რომელსაც ითვალისწინებს კონსტიტუცია მისი (საკონსტიტუციო სასამართლოს) დანიშნულების, ფუნქციის ეფექტურად და ადეკვატურად განსახორციელებლად. მაგრამ, იმავდროულად, ის თავად უნდა დარჩეს კონსტიტუციის ფარგლებში, რადგან მისი საქმიანობის საფუძველი და კომპეტენციის ზღვარი კონსტიტუციაა“[1].

მაშასადამე, ერთი მხრივ, საკონსტიტუციო სასამართლოს საქმიანობის პირველი და ბოლო ნაბიჯი, მისი კომპეტენციის ყველაზე თამამი გამოყენებაც კი მკაცრად კონსტიტუციის ფარგლებითაა ლიმიტირებული, თუმცა, მეორე მხრივ, სწორედ საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების ხელოვნებაა, კონსტიტუციის ფარგლების ფართოდ, თავისუფლად გააზრება და განმარტება. ამიტომ, საკონსტიტუციო სასამართლომ ამ თვალსაზრისით ეფექტურად უნდა გამოიყენოს საერთაშორისო ინსტრუმენტებიც და მათი მეშვეობით სრულყოფილად განმარტოს კონსტიტუცია იმ ზღვრამდე, ვიდრე ასეთი განმარტება თავად კონსტიტუციის ტექსტთან არ მოვა აშკარა წინააღმდეგობაში.

2.2. საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 მუხლი, როგორც სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის კონსტიტუციური მასშტაბი

სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის მატერიალური შინაარსი მკაფიოდ იკითხება საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 მუხლში, რომლის თანახმადაც: „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“. „ეს არის ერთ-ერთი ფუძემდებლური ნორმა-

[1] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 5 თებერვლის №1/1/549 განჩინება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქეები - ირმა ინაშვილი, დავით თარხან-მოურავი და იოსებ მანჯავიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §5.

პრინციპი, რომელიც იძლევა ადამიანის უფლებების მასშტაბისა და მნიშვნელობის შეგრძნების შესაძლებლობას, განაპირობებს მთლიანად კონსტიტუციისა და, განსაკუთრებით, კონსტიტუციური უფლებების განმარტებისა და გამოყენების ფარგლებს“[1]. ამ ნორმით „საქართველოს კონსტიტუცია აღიარებს ადამიანს და მის უფლებებს, როგორც უმაღლეს ფასეულობას. ფასეულობათა კონსტიტუციური სისტემა დაფუძნებულია ძირითადი უფლებების პრიორიტეტსა და პატივისცემაზე“[2].

კონსტიტუციის მე-7 მუხლში ყურადღება გამახვილებულია ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დანიშნულებაზე, არსზე - ისინი წარუვალი და უზენაესი ადამიანური ღირებულებებია. „ეს უფლებები ადამიანის თანმდევია და გააჩნია იმიტომ, რომ ის ადამიანია. მათ გარეშე ადამიანი ვერ იქნება სახელმწიფოს არსებობის მიზანი. სახელმწიფოს არ შეუძლია მიანიჭოს ან წაართვას ადამიანს ძირითადი უფლებები, რადგან ის არ არის უფლებამოსილი, შეცვალოს ადამიანის არსი“[3].

კონსტიტუციის მე-7 მუხლი ძირითად უფლებებს ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებს და თავისუფლებებს უწოდებს. ასეთი ჩანაწერი ხაზგასმით მიუთითებს იმ გარემოებაზე, რომ ძირითადი უფლებების თაობაზე არსებობს საერთაშორისო, საყოველთაო თანხმობა, რომ ისინი ყოველი ადამიანის „წარუვალი და უზენაესი ღირებულებებია“[4].

კონსტიტუციის ეს ნორმა ადგენს სახელმწიფოს ორ ვალდებულებას: ცნოს და დაიცვას ადამიანის უფლებები. „...სახელმწიფოს მიერ მათი ცნობა, პირველ რიგში, გულისხმობს მათი, როგორც ყოველი ადამიანის თანმდევი სიკეთის, აღიარების ვალდებულებას“[5]. უფლებათა აღიარება თავისთავადი წინაპირობაა მათი დაცვისთვის. არაღიარებული უფლება, არ/ვერდაცული უფლებაა. სახელმწიფოს მიერ ამა თუ იმ უფლების აღიარება კი ბუნებრივად გუ-

---

[1] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 28 ივნისის №1/466 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §3.

[2] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 7 დეკემბრის №2/3/423 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §2.

[3] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 28 ივნისის №1/466 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §3.

[4] იქვე.

[5] იქვე.

ლისხმობს მისი დაცვის ვალდებულებისა და სათანადო პასუხისმგებლობის აღებას. ცხადია, ფუნდამენტური უფლების არაღიარება არცერთ შემთხვევაში არ გულისხმობს, რომ ადამიანებს ეს უფლება არ აქვთ, მაგრამ ეს აუცილებლად გულისხმობს, რომ უფლება განწირულია დარღვევისთვის, რადგან მისი დაცვა მხოლოდ ხელისუფლების კეთილ ნებაზე შეიძლება იყოს დამოკიდებული.

უფლებების დაცვის კონსტიტუციური ვალდებულება გულისხმობს უფლებებით სრულყოფილად სარგებლობის უზრუნველმყოფელი ყველა საჭირო ბერკეტის გარანტირებას, უფლებათა დარღვევის პრევენციის, ასევე, დარღვეული უფლებების დაცვის/აღდგენის საკმარისი, ეფექტური გარანტიების შექმნას. „ასეთი ვალდებულების კონსტიტუციაში აღიარებას ის დატვირთვა აქვს, რომ სახელმწიფომ შექმნას ყველა პირობა ამ უფლებებით სარგებლობისთვის, წინააღმდეგ შემთხვევაში, ადამიანებს დაერღვევათ ფუნდამენტური უფლებები, რომელთა დაცვასა და უზრუნველყოფის აუცილებლობაზე დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოები თანაზიარნი არიან, რაც საეჭვოს გახდის ქვეყნის სწრაფვას სამართლებრივი სახელმწიფოსკენ“[1].

უმნიშვნელოვანესია კონსტიტუციით ძირითადი უფლებების, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართლის, აღიარება. „კონსტიტუციის მე-7 მუხლი ადგენს ხელისუფლების განხორციელებისას ხალხისა და სახელმწიფოს შეზღუდვას ადამიანის უფლებებითა და თავისუფლებებით, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართლით. ეს ჩანაწერი ძირითად უფლებებს ანიჭებს ხელისუფლების მბოჭავ ძალას, იცავს ადამიანს სახელისუფლებო თვითნებობისაგან. ამგვარი მიდგომის არარსებობის შემთხვევაში, კონსტიტუციით გათვალისწინებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს მხოლოდ დეკლარაციული დატვირთვა ექნებოდა... ადამიანი მოკლებული იქნებოდა კონსტიტუციურსამართლებრივი დაცვის საშუალებებს...“[2].

კონსტიტუციის მე-7 მუხლი ადგენს სახელმწიფოს ვალდებულების ფარგლებს ადამიანის უფლებებთან მიმართებით. ეს კონსტიტუციური პრინციპი არსებითად წყვეტს საკითხს იმასთან დაკავშირებით, რომ სახელმწიფო ხელისუფლების საქმიანობა ნებისმიერ სფეროში ზღვარდადებულია ადამიანის უფლებებით. ხელისუფლებამ არა მხოლოდ ყველა ფუნდამენტური უფლებებით სრულყოფილი სარგებლობისთვის სათანადო და საკამარისი გარანტები

[1] იქვე.
[2] იქვე.

უნდა შექმნას, არამედ ამა თუ იმ სფეროში (და ამ თვალსაზრისით, ყველა სფეროში) საკუთარი პოლიტიკის წარმართვისას, მკაცრად უნდა შეიზღუდოს თავი ძირითადი უფლებებით, არ უნდა გამოიწვიოს არცერთი უფლების დაუსაბუთებელი, თვითნებური შეზღუდვა, უფლებათა დარღვევა. მაშასადამე, „ადამიანის უფლებები, მთელი თავისი შინაარსითა და ფარგლებით, უშუალოდ და პირდაპირ მოქმედებს, რაც, პირველ რიგში, ბოჭავს ხელისუფლებას არა მხოლოდ ამა თუ იმ ნორმატიული აქტით კონკრეტული უფლების არათანაზომიერად შემზღუდველი დანაწესების დადგენაში, არამედ კრძალავს კონსტიტუციითვე ფუნდამენტური უფლებების ძირითადი არსის დაძლევას, მისი დარღვევის, ხელყოფის ნორმატიული საფუძვლის შექმნას“[1].

2.3. სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის წანამძღვრები საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტისა და 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის მიხედვით

საქართველოს 1918 წლის 26 მაისის დამოუკიდებლობის აქტის მე-5 პუნქტის თანახმად: „საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა თავის საზღვრებში თანასწორად უზრუნველჰყოფს ყველა მოქალაქის სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებებს განურჩევლად ეროვნებისა, სარწმუნოებისა, სოციალური მდგომარეობისა და სქესისა“.

მაშასადამე, ადამიანის თავისუფლება, ძირითადი უფლებებით სარგებლობის გარანტიების შექმნა, ამასთან ამ სიკეთის ყველა მოქალაქისთვის განურჩევლად, თანაბრად ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა და სწორედ ამ გზით ადამიანის, როგორც მიზნის აღიარება იყო ფუნდამენტური საკითხი, რომლითაც საქართველოს ხელისუფლებამ პირველი კონსტიტუციური რანგის აქტით შეიბოჭა თავი.

დამოუკიდებლობის აქტი, როგორც ზოგადად ერის, ქვეყნის თვითგამორკვევის, დამოუკიდებლობის, თავისუფლების განაცხადი, იმავდროულად, იყო უმთავრესი დოკუმენტი, რომელსაც უნდა შეექმნა ქვეყნის განვითარების საფუძვლები, პრიორიტეტები, პრინციპები, რომლებზე დაყრდნობით და რომელთა ერთგულებითაც ქვეყანა წინსვლის შანს მოიპოვებდა. ამ თვალსაზრისით, ბუნებრივია, თავისუფალი ადამიანის, როგორც პრიორიტეტის, მიზნის, ცენტრალური ფიგურის აღიარება უმთავრესი გადაწყვეტილება იყო.

[1] იქვე.

სამართლებრივი სახელმწიფოს საფუძვლები კიდევ უფრო მყარია საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის მიხედვით. კერძოდ, მე-8 მუხლის თანახმად: „კონსტიტუცია სახელმწიფოს უზენაესი კანონია. არ შეიძლება გამოქვეყნებულ იქნეს კანონი, დეკრეტი, ბრძანება ან განკარგულება, რომელიც კონსტიტუციის დებულებათა და მათი დედა აზრის წინააღმდეგია.

კონსტიტუციის შესრულება და მისი პრინციპების განხორციელება კანონმდებლობასა და მართვა-გამგეობაში სახელმწიფოს ყოველი ხელისუფლების მოვალეობას შეადგენს".

ნიშანდობლივია, რომ სამართლებრივი სახელმწიფოს უმთავრესი მოთხოვნის - კონსტიტუციის უზენაესობის დეკლარირების პარალელურად, 1921 წლის კონსტიტუცია ყურადღებას ამახვილებდა ძირითადი პრინციპების ქმედითობის გარანტირებაზე - კონსტიტუცია ავალდებულებდა ხელისუფლების ყველა შტოს (სახელმწიფო ორგანოსა თუ თანამდებობის პირს), საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში ყველა/ნებისმიერი გადაწყვეტილების მიღებით ხელი შეეწყოთ კონსტიტუციური ღირებულებების პრაქტიკული რეალიზაციისთვის. ამ დებულებით მოხდა კონსტიტუციის ტექსტში ძირითადი პრინციპებისთვის, როგორც ღირებულებათა სისტემისთვის, ერთგვარი უპირატესობის მინიჭება და ხელისუფლების დავალდებულება, სამართალი შექმნან/განავითარონ მათი (ღირებულებების) უპირობო ერთგულებით.

ქვეყნის მთავარმა კანონმა კონსტიტუციასთან და მის ძირითად პრინციპებთან შესაბამისობის ვალდებულება დაადგინა მთლიანად სამართლებრივი სივრცისთვის, ასეთი მოთხოვნით შებოჭა კონსტიტუციის მიღებამდე გამოცემული აქტებიც, კერძოდ, მე-9 მუხლის თანახმად: „კონსტიტუციის მიღებამდე გამოცემული და გამოქვეყნებული კანონი და დეკრეტი ძალაში რჩება, უკეთუ კონსტიტუციასა და მის პრინციპებს არ ეწინააღმდეგება".

ფუნდამენტური პრინციპების პრაქტიკულ მნიშვნელობაზე მიუთითებს კონსტიტუციის 45-ე მუხლიც, რომლის თანახმად: „კონსტიტუციაში ჩამოთვლილი გარანტია და უფლება არ უარყოფს სხვა გარანტიასა და უფლებას, რომელიც აქ არ არის მოხსენიებული, მაგრამ თავისთავად გამომდინარეობს კონსტიტუციის მიერ აღიარებული პრინციპებისგან". ეს დებულება შეიძლება განხილულ იქნას, როგორც კონსტიტუციის ერთგვარი შემავსებელი. 1921 წლის კონსტიტუციის უმთავრეს ღირებულებას წარმოადგენდა რა ადამიანი, მისი უფლებების აღიარება და უზრუნველყოფა იყო მთავარი მიზანი. ამიტომ, კონსტიტუცია ღია იყო ყველა სიკეთისთვის, რომლებიც თავისი არსით გამომდინარეობდა

კონსტიტუციით აღიარებული ძირითადი პრინციპებიდან, დამოუკიდებლად იმისგან, ისინი ტექსტუალურად ასახული იყო თუ არა კონსტიტუციაში.

„1921 წლის კონსტიტუციის სულისკვეთებიდან ჩანს, რომ მისი ავტორები ცდილობდნენ, კონსტიტუციის მიღებით დაემკვიდრებინათ სამართლებრივი სახელმწიფო, თუ მაშინდელი ტერმინოლოგიით ვიხელმძღვანელებთ, „უფლებრივი სახელმწიფო“, როცა ადამიანისა და მოქალაქის ტრადიციული უფლებები პიროვნული თავისუფლების პრინციპს ემყარება“[1]. რეალურადაც 1921 წლის კონსტიტუციის ყველაზე დიდ მიღწევად ადამიანის ფუნდამენტური უფლებების ამსახველი დებულებები უნდა ჩაითვალოს. ყურადღებას გავამახვილებთ მხოლოდ რამოდენიმე მათგანზე: უმნიშვნელოვანესია, რომ 1921 წლის კონსტიტუციით გაუქმდა სიკვდილით დასჯა (მე-19 მუხლი), როგორც სასჯელის უმაღლესი ზომა ყველა კატეგორიის საქმეზე. იმ დროისთვის კონსტიტუციაში ასეთი ჩანაწერის გაკეთება იყო პრაქტიკულად უპრეცედენტო. არაერთი დებულება დაეთმო კანონის წინაშე თანასწორობის უფლებას (მუხ. 16, 17, 39). კონსტიტუცია საგანგებოდ ამახვილებდა ყურადღებას ქალისა და მამაკაცის თანასწორობაზე საარჩევნო უფლებით სარგებლობისას (მუხლი 46). იმავდროულად, უნდა აღინიშნოს, რომ 1921 წლის კონსტიტუციის მიღებამდე, არჩევნების ჩატარების წესი რეგულირდებოდა 1918 წლის 22 ნოემბერს საქართველოს ეროვნული საბჭოს მიერ მიღებული „დამფუძნებელი კრების არჩევნების“ დებულებით, რომლითაც მამაკაცებსა და ქალებს 20 წლის ასაკიდან თანაბრად ეძლეოდათ არჩევნებში მონაწილეობის უფლება. იმ პერიოდისთვის ეს უდავოდ ძალიან პროგრესული ფაქტი იყო. მაგალითად, აშშ-ში ქალების საარჩევნო უფლების თაობაზე კონსტიტუციური ცვლილება (XIX შესწორება) კონგრესის მიერ შეთავაზებულ იქნა 1919 წლის 4 ივნისს და ძალაში შევიდა 1920 წლის 18 აგვისტოს (ამ ცვლილებას იმ დროს 48 შტატიდან მხოლოდ 36-მა შტატმა დაუჭირა მხარი). 1918 წლის 12 ნოემბრიდან სარგებლობენ ქალები საარჩევნო უფლებით გერმანიასა და ავსტრიაში.[2] შვეიცარიაში ქა-

[1] პაპუაშვილი გ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია 90 წლის გადასახედიდან, წიგნში: საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია, ბათუმი, 2011, 20.

[2] 1918 წლის 12 ნოემბრის კანონი გერმანია-ავსტრიის სახელმწიფოსა და მმართველობის ფორმის შესახებ. Gezetz vom 12. November 1918 ueber die Staats-und Regierungsform von Deutschoesterreich, წყარო: Staatsgesetzblatt in retrodigitalisierter Form bei ALEX - Historische Rechts-und Gesetzestexte.

ლები არჩევნებში სრულფასოვნად მონაწილეობას იღებენ 1971 წლის 7 თებერვლის რეფერენდუმის საფუძველზე მიღებული ცვლილებებით.

1921 წლის კონსტიტუციით შეიქმნა ადამიანის პირადი ხელშეუხებლობის უფლების (უფლება თავისუფლებაზე) უმნიშვნელოვანესი გარანტიები (მუხ. 22, 23, 25, 26); აღიარებულ იქნა რწმენის თავისუფლება, პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლება, სიტყვის და გამოხატის თავისუფლება, შეკრების თავისუფლება და ა.შ.

თემატური კითხვები:

1. საქართველოს კონსტიტუციის რომელი ნორმები ქმნიან სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის ნორმატიულ საფუძველს?
2. როგორი წესრიგის გარანტირებას ემსახურება საქართველოს კონსტიტუციის მე-6 მუხლი?
3. რატომ ითვლება საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 მუხლი სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის მატერიალური შინაარსის გარანტიად?
4. „ხელისუფლების განხორციელებისას ხალხი და სახელმწიფო შეზღუდული არიან... უფლებებითა და თავისუფლებებით, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართლით“ - განმარტეთ ამ დებულების ძირითადი არსი. როგორ წარმოგიდგენიათ მისი ფაქტობრივი ქმედითობა?
5. როგორა სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის კონსტიტუციური საფუძვლები საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის მიხედვით?

2.4. თანაზომიერების პრინციპი

თანაზომიერების პრინციპი არ არის სახელდებით მოხსენიებული საქართველოს კონსტიტუციაში, თუმცა, ის, როგორც სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის აუცილებელი, თავისთავადი, კანონზომიერი შემადგენელი, ასევე, მოიაზრება საქართველოს კონსტიტუციით ნაგულისხმევ, გარანტირებულ სიკეთედ. სწორედ თანაზომიერების პრინციპი წარმოადგენს სამართლებრივი სახელმწიფოს ქმედითობის შემოწმების უმნიშვნელოვანეს ინსტრუმენტს.

ამ პრინციპის საქართველოს კონსტიტუციის ტექსტიდან, კერძოდ კი, სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპიდან ამოკითხვის ვალდებულებას და მისი რუტინულად გამოყენების უმნიშვნელოვანეს სამართლებრივ ტრადიციას საფუძველი ჩაუყარა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ, შედეგად კი, საქართველოს კონსტიტუციის მიზნობრივი ქმედითობა უფრო ეფექტური გახადა.

2006 წლის 15 დეკემბრის გადაწყვეტილებაში საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნა: „თანაზომიერების პრინციპი სამართლებრივი სახელმწიფოს იდეიდან მომდინარეობს და მისი ძირითადი დატვირთვა არის ადამიანის უფლებების შეზღუდვისას სახელმწიფოსთვის ფარგლების განსაზღვრა. ის უზრუნველყოფს თავისუფლებისა და მისი შეზღუდვის ერთგვარ გაწონასწორებულ, თანაზომიერ დამოკიდებულებას და კრძალავს ადამიანის უფლებების იმაზე მეტად შეზღუდვას, რაც აუცილებელია დემოკრატიულ საზოგადოებაში.

თანაზომიერების პრინციპი ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის მართლზომიერების შეფასების კონსტიტუციური კრიტერიუმია. ზუსტად ამიტომ მას კონსტიტუციური კონტროლისთვის არსებითი მნიშვნელობა აქვს“. [1]

შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლომ, ერთი მხრივ, თანაზომიერების პრინციპის დაცვა უალტერნატივო მოთხოვნად წაუყენა ხელისუფლებას, შებოჭა რა ის (ხელისუფლება) უპირობო ვალდებულებით, ნებისმიერ გადაწყვეტილებას ზღვრად დაუდოს ადამიანის ფუნდამენტური უფლებები, ხოლო თავად აღიჭურვა კონსტიტუციური ბერკეტით, ყოველ ჯერზე აწონოს, შეამოწმოს, მოქმედებს თუ არა ხელისუფლება ადამიანის ფუნდამეტური უფლებების

[1] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2006 წლის 15 დეკემბრის №1/3/393,397 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქეები: ვახტანგ მასურაშვილი და ონისე მებონია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, I.

დაცვის ერთგულებით, რაზეც სასამართლომ არაერთგზის და არაორაზროვნად მიუთითა სხვა გადაწყვეტილებებშიც: „სადავო ნორმა უნდა შეესაბამებოდეს თანაზომიერებისა და განსაზღვრულობის პრინციპებს, რომლებიც პირდაპირ კავშირშია სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპთან. სწორედ თანაზომიერების პრინციპი ადგენს მატერიალურ მასშტაბებს კანონმდებლისათვის ძირითადი უფლებების შეზღუდვისას. თუ ნორმა ამ პრინციპებს არ შეესაბამება, ის დაუშვებს თვითნებობის შესაძლებლობას. სახელმწიფოს თვითნებობა ადამიანის თავისუფლების სფეროში კი ავტომატურად ნიშნავს ადამიანის ღირსების, როგორც კონსტიტუციური წესრიგის უმაღლესი პრინციპის, სამართლებრივი სახელმწიფოსა და სხვა კონსტიტუციური პრინციპების დარღვევას და ადამიანის... ძირითადი უფლებების არაკონსტიტუციურ ხელყოფას.“[1] „კონსტიტუციური უფლებების... შეზღუდვის შეფასების საზომი თანაზომიერების პრინციპია. აღნიშნული პრინციპი წარმოადგენს ადამიანის უფლების შეზღუდვისას კანონმდებლის შებოჭვის მექანიზმს და, შესაბამისად, კონსტიტუციური კონტროლის ელემენტს. თანაზომიერების პრინციპის მოთხოვნაა, რომ უფლების მზღუდავი საკანონმდებლო რეგულირება უნდა წარმოადგენდეს ღირებული საჯარო (ლეგიტიმური) მიზნის მიღწევის გამოსადეგ და აუცილებელ საშუალებას. ამავე დროს, უფლების შეზღუდვის ინტენსივობა მისაღწევი საჯარო მიზნის პროპორციული, მისი თანაზომიერი უნდა იყოს. დაუშვებელია ლეგიტიმური მიზნის მიღწევა განხორციელდეს ადამიანის უფლების მომეტებული შეზღუდვის ხარჯზე“.[2]

საკონსტიტუციო სასამართლომ თანაზომიერების პრინციპის ამოკითხვისათვის ნორმატიულ საფუძვლად გამოიყენა საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლის პირველი პუნქტის მეორე წინადადება და მე-7 მუხლი.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლის პირველი პუნქტის მეორე წინადადება ადგენს ზოგად მოთხოვნას, რომ ხელისუფლება ხორციელდებოდეს კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში. ბუნებრივია, ეს ნორმა, გულისხმობს არა მხოლოდ ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით, კონსტიტუციით გათვალისწინებული კომპეტენციის, უფლებამოსილების მი-

[1] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 6 აპრილის №2/1/415 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §13.

[2] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2012 წლის 26 ივნისის #3/1/512 გადაწყვეტილება საქმეზე - „დანიის მოქალაქე ჰეიკე ქრონქვისტი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §60.

ხედვით ხელისუფლების თითოეული შტოს (ორგანოს/თანამდებობის პირის) მოქმედების ვალდებულებას, არამედ მთლიანად კონსტიტუციით, მისი თითოეული დებულებით დადგენილ ფარგლებში ხელისუფლების ფუნქციონირების აუცილებლობას. ამ თვალსაზრისით, ხელისუფლებისთვის მოქმედების ფარგლების დამდგენ ნორმებს, პირველ რიგში, სწორედ ფუნდამენტური უფლებების მარეგლამენტირებელი დებულებები წარმოადგენენ. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი და მასზე დაყრდნობით ხელისუფლების შტოთა კომპეტენციის გაწერაც ხომ სწორედ ადამიანის თავისუფლების დაცვის, დაურღვევლობის იდეის პრაქტიკულ ქმედითობას ემსახურება. ამიტომაც, კონსტიტუციის ეს დებულება არის როგორც ხელისუფლების ადამიანის ფუნდამენტური უფლებებით შებოჭვის გზით მოქმედების ვალდებულების დამდგენი ნორმა, ისე ასეთი წესრიგის უზრუნველყოფისთვის სამართლებრივი კონტროლის კონსტიტუციური საფუძველიც.

საკონსტიტუციო სასამართლომ, საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 მუხლის მნიშვნელობიდან, დანიშნულებიდან გამომდინარე[1], ის, ასევე, გამოიყენა საფუძვლად თანაზომიერების პრინციპის ძირითადი არსის ამოსაკითხად და გასაანალიზებლად. იმავდროულად, სასამართლომ მიუთითა, რომ მე-7 მუხლი „...შეიძლება ჩაითვალოს თანაზომიერების პრინციპის ზოგად საფუძვლად, თუმცა ამომწურავად არ განსაზღვრავს მის მნიშვნელობას. ის კონკრეტულ შინაარსს ზუსტად საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკაში იძენს, რადგან თანაზომიერების პრინციპი საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის წარმოადგენს განმსაზღვრელ კრიტერიუმს ამა თუ იმ ნორმატიული აქტით ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის თანაზომიერების და, შესაბამისად, კონსტიტუციურობის დადგენისას“.[2]

საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 მუხლი ყველაზე მყარად, უშუალოდ და პირდაპირ განამტკიცებს ისეთ კონსტიტუციურ წესრიგს, სადაც ადამიანი არის მიზანი და სახელმწიფო ხელისუფლება - შესაძლებლობა, ინსტრუმენტი ადამიანის თავისუფლების უზრუნველსაყოფად, რისი მიღწევის ერთადერთი გზა არის ადამიანის ფუნდამენტური უფლებებითა და თავისუფლებებით ხელისუფლების მუდმივი და უპირობო ბოჭვა. შედეგად, ეს მუხლი, როგორც სამართ-

[1] საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 მუხლი განმარტებულია წინამდებარე წიგნის შესაბამის თავში.

[2] საქართველოს საკონტიტუციო სასამართლოს 2006 წლის 15 დეკემბრის №1/3/393,397 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქეები: ვახტანგ მასურაშვილი და ონისე მებონია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, I.

ლებრივი სახელმწიფოს იდეის კონსტიტუციური გამყარება, ცხადია, წარმოადგენს ამავე იდეის ქმედითობის შემოწმების და მისი სიცოცხლისუნარიანობის უზრუნველმყოფელი კრიტერიუმის - თანაზომიერების პრინციპის ამოკითხვისთვის მთავარ საყრდენს, ამასთან, არა მხოლოდ შესაძლებლობას, არამედ ნორმატიულ ვალდებულებას.

როგორც არაერთგზის აღინიშნა, დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფო ემსახურება რა ადამიანის თავისუფლებისა და თვითრეალიზაციის იდეას, სწორედ ამავე მიზნისთვის უშვებს ადამიანის თავისუფლების შეზღუდვის შესაძლებლობასაც. როდის, როგორ და რა ინტენსივობით შეუძლია სახელმწიფოს, ჩაერიოს ადამიანის თავისუფლებაში ისე, რომ ეს ჩაითვალოს აუცილებელ ჩარევად დემოკრატიულ საზოგადოებაში, ამისთვის სამართლებრივ საფუძველს და შეფასების მასშტაბს კონსტიტუცია იძლევა, პირველ რიგში, ფუნდამენტური კონსტიტუციური პრინციპები და ძირითადი უფლებების მარეგლამენტირებელი კონსტიტუციური ნორმები. „უფლებათა უმრავლესობის შეზღუდვა აუცდენელია. თუმცა, იმავდროულად, დემოკრატიულ საზოგადოებაში არ შეიძლება არსებობდეს მიზანი, ინტერესი, რომლის მიღწევის საპირწონე ამა თუ იმ უფლების დარღვევაა. არცერთი ინტერესის მიღწევა არ შეიძლება მეორე ინტერესის ხელყოფის ხარჯზე. ამ დროს სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის ტვირთი და, იმავდროულად, დემოკრატიულობის ხარისხი სწორედ იმის მიხედვით გაიზომება, რამდენად შეძლებს ის შეპირისპირებული ინტერესების სამართლიან დაბალანსებას. სახელმწიფომ უფლებების დაცვისა და უზრუნველყოფისას უნდა შეძლოს კერძო და საჯარო ინტერესების გონივრული დაბალანსება, მხოლოდ ასეა შესაძლებელი როგორც უფლებით სარგებლობის, ისე კონკრეტული საჯარო მიზნების მიღწევა“[1]. „სამართლებრივ სახელმწიფოში კანონზომიერია იმის მოლოდინი, რომ კერძო და საჯარო ინტერესების ურთიერთმიმართება სამართლიანი იქნება. რაც უფრო მეტად ერევა ხელისუფლება ადამიანის თავისუფლებაში, მით მაღალია მოთხოვნები ჩარევის გამართლებისათვის“[2].

დემოკრატიულ საზოგადოებაში ინტერესთა სამართლიანი დაბალანსებისათვის უფლებათა შეზღუდვის გარდაუვალობაზე არაერთხელ მიუთითებია

[1] გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენჩხილაძე გ., ჭიღლაძე ნ., შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში, თბილისი, 2016, 95.

[2] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 2 ივლისის №1/2/384 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქეები - დავით ჯიმშელეიშვილი, ტარიელ გვეტაძე და ნელი დალალიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §19.

საკონსტიტუციო სასამართლოს ამა თუ იმ კონსტიტუციური უფლების შინაარსისა და ფარგლების განმარტებისას. მოვიყვანთ რამდენიმე მაგალითს: „რწმენის თავისუფლება... წარმოადგენს რა ადამიანის პიროვნული განვითარებისა და ავტონომიის საყრდენს, იმავდროულად, განაპირობებს მთლიანად საზოგადოების არქიტექტურას, განსაზღვრავს მისი დემოკრატიულობის ხარისხს, რადგან პლურალიზმი ზოგადად და, მათ შორის, რელიგიური (ან სხვა შინაარსის რწმენის განვითარების თვალსაზრისით) პლურალიზმი სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია დემოკრატიული საზოგადოებისათვის. აქედან გამომდინარე, ეს თავისუფლება, როგორც მინიმუმ, მოითხოვს სხვადასხვა რწმენის მიმდევართა ჰარმონიული თანაცხოვრების შესაძლებლობის გარანტირებას, რაც რწმენის თავისუფლების თითოეულ სუბიექტს აკისრებს ვალდებულებას, საკუთარი თავისუფლება შეზღუდოს სხვათა ასეთივე თავისუფლებით - ეს არის რწმენის ფუნდამენტური თავისუფლების თანმდევი ვალდებულება. ...ეს უფლება სასიცოცხლოდ აუცილებელი და არსებითად განმსაზღვრელია ადამიანის თავისუფლების, თვითმყოფადობის, განვითარებისა და თვითრეალიზაციისათვის, ამასთან, ზუსტად მისი ასეთი დანიშნულებიდან და მნიშვნელობიდან გამომდინარე, ყველაზე ხშირად კონკურირებადია: ა) სხვათა (სხვა ადამიანთა) ამავე თავისუფლებასთან; ბ) სხვა უფლებებთან და კანონიერ ინტერესებთან; ამიტომ, ერთი მხრივ, რწმენის თავისუფლების აღიარება, მისი სრულყოფილად განხორციელების უზრუნველყოფა და, მეორე მხრივ, ამ თავისუფლებით ეფექტურად სარგებლობა, სხვათა კანონიერი ინტერესების გათვალისწინებითა და პატივისცემით, ერთნაირად წარმოადგენს გამოწვევას სახელმწიფოს, ადამიანების და მთლიანად საზოგადოებისთვის“.[1]

საკონსტიტუციო სასამართლომ 2007 წლის 2 ივლისის გადაწყვეტილებაში აღნიშნა: „საკუთრების უფლება არ არის აბსოლუტური უფლება. 21-ე მუხლი უარყოფს იმგვარ საკუთრებით წესრიგს, რომელშიც კერძო ინტერესი საჯარო ინტერესთა მიმართ უპირობო, აბსოლუტური უპირატესობით სარგებლობს. ...საკუთრებას სოციალურ სახელმწიფოში, მესაკუთრის კერძო ინტერესების დაკმაყოფილების პარალელურად, აქვს სოციალური ფუნქცია. სამართალი ვერ იქნება გულგრილი საკუთრების სოციალური დატვირთვისადმი, რადგან სწორედ აქ მჟღავნდება საკუთრების მიერ შესასრულებელი ამოცანა, მისი ად-

[1] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 22 დეკემბრის №1/1/477 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §8.

გილი, როლი და მნიშვნელობა. ამიტომ სოციალური და სამართლებრივი სახელმწიფო ერთნაირად მოითხოვს როგორც კერძო საკუთრების თავისუფლებას, ისე მისი შეზღუდვის აუცილებლობას საჯარო მიზნებისთვის. ...კანონმდებელი დგას ამოცანის წინაშე, თანაბრად გაითვალისწინოს კონსტიტუციით განსაზღვრული უფლების გარანტია და სოციალური საკუთრებითი წესრიგის მოთხოვნა და დააბალანსოს ინტერესები. დაუშვებელია საკუთრების სოციალური ფუნქციის უგულებელყოფა, იმავდროულად, შეუძლებელია მესაკუთრის ზედმეტად, არათანაზომიერად შეზღუდვის გამართლება. ...საკუთრების შინაარსისა და ფარგლების განსაზღვრისას კანონმდებელმა ორიენტირად უნდა აიღოს აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება, რომელიც წარმოადგენს არა მარტო მესაკუთრის მიმართ შეზღუდვის დაწესების საფუძველს, არამედ ასევე ამ შეზღუდვების ზღვარს. ...დაუშვებელია უფრო მკაცრი შეზღუდვების დაწესება, ვიდრე ამას კონკრეტული საზოგადოებრივი საჭიროება მოითხოვს. კანონმდებელმა ორივე მოთხოვნა უნდა დააბალანსოს თანაზომიერების პრინციპის გამოყენებით“.[1]

2016 წლის 14 აპრილის გადაწყვეტილებაში, პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლების შინაარისის და ფარგლების განმარტებისას, საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნა: „...პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლება შეიძლება შეიზღუდოს დემოკრატიულ სახელმწიფოში აუცილებელი, კონსტიტუციით გათვალისწინებული ლეგიტიმური მიზნების მისაღწევად, ამასთან იმ პირობის სავალდებულო დაცვით, რომ უფლებაში ჩარევა ლეგიტიმური მიზნების მიღწევისთვის აუცილებელი და პროპორციული გზით მოხდება....

...სახელმწიფო უსაფრთხოების დაცვა, პირველ რიგში, სწორედ თითოეული ფუნდამენტური უფლებით, პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლების ჩათვლით, სარგებლობისთვის, ხელშეუხებლობისთვის უმნიშვნელოვანესი საფუძველია. ამიტომ ხელისუფლების პასუხისმგებლობის ტვირთია, მონახოს გზა, რომელიც შესაძლებელს გახდის როგორც სახელმწიფო უსაფრთხოების, ისე ადამიანის პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის და თავისუფალი განვითარების ფუნდამენტური უფლებების დაცვას. კონსტიტუცია არ უშვებს მცირედ ალბათობასაც კი, რომელიმე ლეგიტიმური ინტერესის დაცვა შესაძლებელი იყოს ამა თუ იმ უფლების დარღვევის ხარჯზე. სახელმწიფომ

[1] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 2 ივლისის №1/2/384 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქეები - დავით ჯიმშელეიშვილი, ტარიელ გვეტაძე და ნელი დალალიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §11.

უნდა შეძლოს, დააბალანსოს ინტერესები ისე, რომ თავი გაართვას კონსტიტუციის უპირობო მოთხოვნას - დაცული იყოს როგორც ფუნდამენტური ულებებით შეუბღალავად სარგებლობის შესაძლებლობა, ისე კონსტიტუციით გათვალისწინებული სხვა ლეგიტიმური ინტერესები. ამიტომ მოცემულ შემთხვევაშიც სახელმწიფოს კონსტიტუციური ვალდებულებაა, დაიცვას სახელმწიფო უსაფრთხოება, უზრუნველყოს დანაშაულის გამოძიება, ისევე როგორც მისი პრევენცია, მაგრამ, იმავდროულად, საფრთხის ქვეშ არ დააყენოს ადამიანების თავისუფალი განვითარების პერსპექტივები, არ დაარღვიოს მათი პირადი ცხოვრება. სახელმწიფო უსაფრთხოების საჯარო ინტერესისთვის უპირატესობის მინიჭების გზით, ხელისუფლებამ, დემოკრატიის დაცვის მოტივით, თავად დემოკრატიას არ უნდა შეუქმნას საფრთხე, რადგან სახელმწიფო უსაფრთხოების დაცვა ადამიანის პირადი სივრცის არაპროპორციულად შეზღუდვით, შეიცავს, დემოკრატიის დაცვის მიზნით, დემოკრატიისვე დარღვევის მაღალ რისკებს. „...უფლებაში ჩარევა, მისი ფარული ხასიათიდან გამომდინარე, აჩენს უფლებამოსილების გადამეტების, ბოროტად გამოყენების რისკს, რასაც შესაძლოა მავნე შედეგები მოჰყვეს მთლიანად დემოკრატიული საზოგადოებისთვის. შესაბამისად, დემოკრატიულ საზოგადოებაში, უფლებაში ჩარევა შეიძლება იყოს გამართლებული მხოლოდ მაშინ, თუ კანონმდებლობა უზრუნველყოფილი იქნება ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებისაგან დაცვის ეფექტური მექანიზმებით. სახელმწიფო, რომელიც საკუთარ მოქალაქეებს აყენებს ფარული კონტროლის რისკის ქვეშ, არ უნდა სარგებლობდეს შეუზღუდავი უფლებამოსილებებით. წინააღმდეგ შემთხვევაში, დაუბალანსებელმა კანონმდებლობამ, დემოკრატიის დაცვის მოტივით, შესაძლოა თავად დემოკრატია გახადოს ძალზე მყიფე და სათუო“ (საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 დეკემბრის გადაწყვეტილება №1/3/407 საქმეზე ,,საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და საქართველოს მოქალაქე - ეკატერინე ლომთათიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-9).

...ზუსტად კერძო და საჯარო ინტერესების დაბალანსებას ემსახურება უფლებაში ჩარევის კონსტიტუციით დადგენილი ფარგლები. ნიშანდობლივია, რომ კონსტიტუციის მე–20 მუხლი განსაზღვრავს მასში მოცემული უფლების როგორც მატერიალურ შინაარსს, ისე უფლების შეზღუდვის ფორმალურ გარანტიებს. შეზღუდვა უნდა იძლეოდეს დასახული ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის რეალურ შანსებს. ამასთან, ჩარევა პირად ცხოვრებაში უნდა იყოს აბსოლუტურად აუცილებელი, როდესაც სხვა ნაკლებმზღუდველი ღონისძიებების

გამოყენება უშედეგოა ან უკავშირდება განსაკუთრებულ ძალისხმევას. სწორედ უფლებაში მხოლოდ ლეგიტიმური მიზნების დაცვის აუცილებლობისას და მხოლოდ როგორც ერთადერთი შესაძლებლობის გამოყენების გზით ჩარევის უზრუნველსაყოფად, კონსტიტუციის უპირობო მოთხოვნაა, რომ „პირადი ცხოვრების შეზღუდვა დაიშვება სასამართლოს გადაწყვეტილებით ან მის გარეშეც, კანონით გათვალისწინებული გადაუდებელი აუცილებლობისას“. კომუნიკაციის საშუალებათა მიყურადება წარმოადგენს სერიოზულ ჩარევას პირადი ცხოვრების უფლებაში და საფრთხის ქვეშ აყენებს დემოკრატიული საზოგადოების საფუძვლებს. ამდენად, ასეთი მიყურადება უნდა განხორციელდეს მხოლოდ მას შემდეგ, რაც სახელმწიფო დაარწმუნებს მესამე ობიექტურ მხარეს - სასამართლოს, რომ არსებობს მნიშვნელოვანი საჯარო ინტერესი და მიღებული ინფორმაცია გამოყენებული იქნება სერიოზული საფრთხის თავიდან ასაცილებლად. წინააღმდეგ შემთხვევაში ადგილი ექნება პირადი ცხოვრების უფლებაში თვითნებურ ჩარევას“[1].

მაშასადამე, დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფო ეყრდნობა რა კერძო და საჯარო ინტერესებს შორის გონივრული ბალანსის არსებობას, „უფლებათა უმრავლესობის შეზღუდვა აუცდენელია, რადგან მათი რეალიზაცია ხშირად წარმოშობს ღირებულებათა კონფლიქტს... მაშინ როდესაც ინტერესების დაპირისპირება აუცდენელია, წარმოიშობა მათი ჰარმონიზაციის, სამართლიანი დაბალანსების აუცილებლობა“[2]. შესაბამისად, ცხადია ისიც, რომ ადამიანის უფლების ნებისმიერი შეზღუდვა თავისთავად უფლების დარღვევას არ ნიშნავს. სწორედ თანაზომიერების პრინციპი იძლევა იმის შეფასებისა და დადგენის შესაძლებლობას, უფლების შეზღუდვა იმავდროულად არის თუ არა მისი დარღვევა.

---

[1] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 14 აპრილს №1/1/625,640 გადაწყვეტლება საქმეზე - „საქართველოს სახალხო დამცველი, საქართველოს მოქალაქეები - გიორგი ბურჯანაძე, ლიკა საჯაია, გიორგი გოცირიძე, თათია ქინქლაძე, გიორგი ჩიტიძე, ლაშა ტუღუში, ზვიად ქორიძე, ააიპ „ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო“, ააიპ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“, ააიპ „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია“, ააიპ „სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება“ და ააიპ „ადამიანის უფლებათა ცენტრი“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §29-32.

[2] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 22 დეკემბრისNN№1/1/477 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §45.

„თანაზომიერების პრინციპის მოთხოვნაა, რომ უფლების მზღუდავი საკანონმდებლო რეგულირება წარმოადგენდეს ღირებული საჯარო (ლეგიტიმური) მიზნის მიღწევის გამოსადეგ და აუცილებელ საშუალებას. ამავე დროს, უფლების შეზღუდვის ინტენსივობა მისაღწევი საჯარო მიზნის პროპორციული უნდა იყოს. დაუშვებელია, ლეგიტიმური მიზნის მიღწევა განხორციელდეს ადამიანის უფლების მომეტებული შეზღუდვის ხარჯზე. მაშასადამე, ამა თუ იმ უფლებაში ჩარევა მხოლოდ და მხოლოდ კონსტიტუციით გათვალისწინებული ლეგიტიმური მიზნების არსებობისა და მათი დაცვის რეალური აუცილებლობისას, ამასთან, მხოლოდ კონსტიტუციით დაშვებული ფორმითა და ინტენსივობით - როდესაც ლეგიტიმური მიზნის მიღწევა ხდება ვარგისი, აუცილებელი, ყველაზე ნაკლებად მზღუდავი, პროპორციული საშუალებით - უფლების სამართლიან შეზღუდვას გულისხმობს, რაც თავისთავად არის უფლების შემადგენელი ნაწილი, რადგან ასეთია კონკრეტული უფლების კონსტიტუციური ფარგლები და შინაარსი. თუ ეს კომპონენტები დაკმაყოფილებულია, ესე იგი ჩარევა თანაზომიერია და აუცილებელი დემოკრატიულ საზოგადოებაში“[1].

წლების განმავლობაში საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მწყობრი და თანმიმდევრული პრაქტიკა მკაფიოდ მიუთითებს, რომ თანაზომიერების პრინციპის კომპონენტები უფლებაში ჩარევის გამართლების შეფასების საიმედო კრიტერიუმებია. რომელიმე მათგანზე უარყოფითი პასუხი ნიშნავს კონკრეტულ უფლებაში გადამეტებულ ჩარევას და უფლების დარღვევას. საკმარისია, არ არსებობდეს უფლებაში ჩარევისთვის ლეგიტიმური მიზანი, ან ასეთის არსებობის შემთხვევაში, ჩარევა არ იყოს დასაშვები, ან აუცილებელი, ან მიზნის მიღწევის პროპორციული, თითოეულ ამ შემთხვევაში დაირღვევა თანაზომიერების პრინციპი და, შესაბამისად, კონკრეტული კონსტიტუციური უფლება.

2.5. განჭვრეტადობის პრინციპი

თანაზომიერების პრინციპის მსგავსად, საქართველოს კონსტიტუციაში არ არის მოხსენიებული კანონის განჭვრეტადობის პრინციპიც, თუმცა, „კანონის ხარისხის“ მოთხოვნა სამართლებრივი სახელმწიფოს ქმედითობის უზრუნველმყოფელი უმნიშვნელოვანესი გარანტიაა, ამიტომაც თავისთავად გამომდინა-

[1] ერემაძე ქ., ინტერესთა დაბალანსება დემოკრატიულ საზოგადოებაში, თბილისი, 2013, 24.

რეობს სამართლებრივი სახელმწიფოს იდეიდან და ამ გზით, მყარი კონსტიტუციური საფუძველი აქვს.

ნიშანდობლივია, რომ კანონის განჭვრეტადობის პრინციპის სამართლებრივი სახელმწიფოს იდეიდან ამოკითხვის კონსტიტუციურ ვალდებულებას და მის პრაქტიკულ გამოყენებას საფუძველი, ასევე, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ ჩაუყარა. „საკონსტიტუციო სასამართლომ არაერთხელ აღნიშნა სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის მნიშვნელობა, რომლის ცალკეული ელემენტები გამოხატულებას პოვებს საქართველოს კონსტიტუციის მრავალ დებულებაში. გარდა ამისა, არსებობს სამართლებრივი სახელმწიფოს ელემენტები, რომლებიც შეიძლება პირდაპირ არ იყოს გათვალისწინებული კონსტიტუციის რომელიმე ნორმით, მაგრამ არანაკლები დატვირთვა მიენიჭოთ, რადგანაც მათ გარეშე შეუძლებელია სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის რეალიზება. სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის ამგვარ ელემენტს წარმოადგენს ე.წ. „განჭვრეტადობის პრინციპი““[1].

საკონსტიტუციო სასამართლო ამ კრიტერიუმით ნორმის კონსტიტუციურობის შეფასების რელევანტურობამდე მიიყვანა კონკრეტულმა საქმეებმა, როდესაც თვალსაჩინო გახდა, რომ სადავო ნორმის განუსაზღვრელობამ, ბუნდოვანებამ შესაძლოა, შეცდომაში შეიყვანოს სამართლებრივი ურთიერთობების მონაწილენი და გაზარდოს ადამიანის უფლებების დარღვევის რისკები, რადგან: ერთი მხრივ, ამან შესაძლოა, მცდარი წარმოდგენები შეუქმნას ნორმის ადრესატს ნორმით გამოწვეულ სამართლებრივ შედეგებთან დაკავშირებით, ხოლო, მეორე მხრივ, სამართალშემფარდებელს მისცეს თვითნებობის, ადამიანის უფლებებში გადამეტებული ჩარევის საფუძველი. ამიტომ საკონსტიტუციო სასამართლომ დაინახა საკუთარი ვალდებულება, ნორმის კონსტიტუციურობის შეფასებისას, დაადგინოს, ხომ არ გამოუწვევია უფლების დარღვევა ნორმის განუსაზღვრელობას. შესაბამისად, სასამართლოს პრაქტიკაში გაჩნდა „კანონის ხარისხის“ შეფასების სტანდარტი[2].

საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის თანახმად: „„კანონად“ შეიძლება ჩაითვალოს საკანონმდებლო საქმიანობის მხოლოდ ის პროდუქტი, რომელიც პასუხობს კანონის ხარისხის მოთხოვნებს. ეს უკანასკნელი კი გუ-

[1] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 30 ოქტომბრის №2/3/406,408 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს სახალხო დამცველი და საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §33.

[2] ერემაძე ქ., ინტერესთა დაბალანსება დემოკრატიულ საზოგადოებაში, თბილისი, 2013, 131-132.

ლისხმობს კანონის შესაბამისობას სამართლის უზენაესობისა და სამართლებრივი უსაფრთხოების პრინციპებთან. ამ პრინციპების რეალური დაცვისთვის პრაქტიკული და გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს კანონის ხელმისაწვდომობასა და განჭვრეტადობას. ...კანონმდებელი ვალდებულია, მიიღოს ზუსტი, მკაფიო, არაორაზროვანი, განჭვრეტადი კანონმდებლობა (ნორმები), რომელიც პასუხობს კანონის განსაზღვრულობის მოთხოვნას. ეს გარემოება ერთერთი გადამწყვეტი კრიტერიუმია ნორმის კონსტიტუციურობის შეფასებისას. კანონმდებლის ასეთი ვალდებულება კი სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპიდან მომდინარეობს."[1] „ნორმა უნდა იყოს ნათელი და განსაზღვრულობის მოთხოვნებთან შესაბამისი"[2].

ამ თვალსაზრისით, საკონსტიტუციო სასამართლომ კანონმდებლისთვის დაადგინა შემდეგი მოთხოვნები:

„კანონის ხარისხი მოითხოვს, რომ საკანონმდებლო რეგულაცია იყოს იმდენად მკაფიო, რომ პირმა, რომლის უფლებაში ჩარევაც ხდება, შეძლოს სამართლებრივი მდგომარეობის ადეკვატურად შეცნობა და საკუთარი ქმედების შესაბამისად წარმართვა".[3] „ადამიანს უნდა შეეძლოს, ზუსტად გაარკვიოს, თუ რას მოითხოვს მისგან კანონმდებელი და მიუსადაგოს ამ მოთხოვნას თავისი ქცევა".[4] „აუცილებელია ნორმის შინაარსობრივი სიზუსტე, არაორაზროვნება. ნორმა უნდა იყოს საკმარისად განსაზღვრული არა მხოლოდ შინაარსის, არამედ რეგულირების საგნის, მიზნისა და მასშტაბების მიხედვით, რათა ადრესატმა მოახდინოს კანონის სწორი აღქმა და თავისი ქცევის განხორციელება

[1] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 დეკემბრის №1/2/407 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და საქართველოს მოქალაქე - ეკატერინე ლომთათიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ", II, §11.

[2] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 ოქტომბრის №2/2/389 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქე მაია ნათაძე და სხვები საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს პრეზიდენტის წინააღმდეგ", II, §6.

[3] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 დეკემბრის №1/2/407 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და საქართველოს მოქალაქე - ეკატერინე ლომთათიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ", II, §11.

[4] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 ოქტომბრის №2/2-389 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქე მაია ნათაძე და სხვები საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს პრეზიდენტის წინააღმდეგ", II, §6.

მის შესაბამისად, განჭვრიტოს ქცევის შედეგები“.[1] მაშასადამე, პირველი ნაბიჯი ამ გზაზე იყო კანონმდებლისადმი წაყენებული მოთხოვნა, რომ ნორმა იყოს საკმარისად მკაფიო, გასაგები, რათა მის ადრესატს დარჩეს ცხადი წარმოდგენა იმის თაობაზე, რას მოითხოვს მისგან ნორმა და როგორ უნდა/შეიძლება მოიქცეს ის, რომ მისი ქმედება ჩაითვალოს კანონის შესაბამისად, შედეგად კი თავიდან აიცილოს კანონის დარღვევის ნეგატიური სამართლებრივი შედეგები.

საკონსტიტუციო სასამართლომ, ასევე, მკაცრად შებოჭა კანონმდებელი ვალდებულებით, უფლებაში ჩარევაზე უფლებამოსილი პირები (სახელმწიფო ორგანოები, თანამდებობის პირები) აღჭურვოს ისეთი საკანონმდებლო რეგულაციებით, რომლებიც შეიცავს მკაფიო, დეტალურ და გასაგებ წესებს უფლების შეზღუდვის შესაძლო/დასაშვებ ფარგლებთან დაკავშირებით. კერძოდ, სასამართლოს გადაწყვეტილებებში ვკითხულობთ: „კანონში დეტალურად, მკაფიოდ, საკმარისი დამაჯერებლობითა და სიცხადით უნდა იყოს მოცემული უფლებაში ჩარევის კონკრეტული მიზანი, ამოცანები, საფუძვლები. არაორაზროვანი, ნათელი და განჭვრეტადი უნდა იყოს უფლებაში ჩარევის წესი“.[2] „კანონის სიზუსტე, განჭვრეტადობა და ხელმისაწვდომობა მოიცავს იმ აუცილებელ პირობასაც, რომ უფლების შეზღუდვაზე უფლებამოსილი პირების დასაშვები მოქმედების ფარგლები იყოს კონკრეტული, გასაგები, მკაფიო. კანონისადმი ასეთი მოთხოვნა აუცილებელია უფლებაში ჩარევაზე უფლებამოსილი პირის (ორგანოს) შეზღუდვისა და შემდგომი კონტროლის უზრუნველყოფისთვის, რადგან ამ თანამდებობის პირებს კონკრეტული საჯარო ინტერესის მიღწევა სამართლებრივი სახელმწიფოსგან აქვთ დაკისრებული. სამართლის უზენაესობის პრინციპთან შესაბამისობისათვის კანონი უნდა უზრუნველყოფდეს უფლების ეფექტური დაცვის შესაძლებლობას ხელისუფლების მხრიდან თვითნებური ჩარევისაგან. ეს, პირველ რიგში, გულისხმობს, რომ თავად კანონით დეტალურად, სიცხადის საკმარისი ხარისხით განისაზღვროს საჯარო ხელისუფლების უფლებამოსილება ამ სფეროში. შესაბამისად, კანონი

---

[1] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 30 ოქტომბრის №2/3/406,408 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს სახალხო დამცველი და საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §36.

[2] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 დეკემბრის №1/2/407 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და საქართველოს მოქალაქე - ეკატერინე ლომთათიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §13.

არ უნდა იძლეოდეს შესაძლებლობას, რომ აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ დამოუკიდებლად დაადგინოს საკუთარ ქმედებათა დიაპაზონი. თუ უფლებაში ჩარევაზე უფლებამოსილ პირს ზუსტად და კონკრეტულად არ ეცოდინება თავისი შესაძლო მოქმედების ფარგლები, ერთი მხრივ, უნებლიედ გაიზრდება რისკი უფლებაში არასწორი, გადამეტებული ჩარევისა, ხოლო, მეორე მხრივ, ცდუნებაც უფლების შეგნებულად ბოროტად გამოყენებისა, რისი კანონზომიერი შედეგიც არის უფლების დარღვევა.

სახელმწიფო ხელისუფლების კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში განხორციელების უზრუნველყოფისათვის (კონსტიტუციის მე-5 მუხლის პირველი პუნქტი) ნორმა იმდენად ნათელი უნდა იყოს, რომ გამოირიცხოს მისი სურვილისამებრ ან სუბიექტურად განმარტების ალბათობა.

ზოგადად, მოთხოვნები კანონმდებლის მიმართ მით უფრო მკაცრია, რაც უფრო ინტენსიურია ჩარევა ადამიანის უფლებებში. კანონმდებელს აკისრია ვალდებულება, საჯარო ხელისუფლება უზრუნველყოს სახელმძღვანელო მიმართულებებით, რომლებიც განჭვრეტადს ხდიან მის მიერ კონკრეტული გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობას, აუცილებლობას თუ გარდაუვალობას, სისწორესა და მართლზომიერებას, იმავდროულად, მოქალაქეს უქმნიან წარმოდგენას, თუ რა ზომები იქნება მის მიმართ გატარებული.

კანონის განსაზღვრულობის მოთხოვნა არის სამოქმედო ინსტრუქცია კანონმდებლისთვის, ამავე დროს, ის წარმოადგენს შემზღუდავ გარემოებას აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლებებისთვის. ამიტომ კანონმდებელი ვალდებულია, საჯარო ხელისუფლებას მაქსიმალურად ნათლად დაუდგინოს ფარგლები, რომლებშიც მან უნდა იმოქმედოს“.[1]

საკანონმდებლო რეგულირებისას, რა თქმა უნდა, იმთავითვე ვერ იქნება აცილებული ყველა გაურკვევლობა და ეჭვი, მაგრამ აუცილებელია, რომ კანონმდებელმა, სულ ცოტა, ძირითადი იდეა, თავისი საკანონმდებლო ნება და მიზანი სრულიად გარკვევით ჩამოაყალიბოს.[2]

საკონსტიტუციო სასამართლომ, ასევე, მკაფიოდ ჩამოაყალიბა ის ძირითადი კრიტერიუმები, რომლითაც უნდა შეფასდეს ყოველ ჯერზე, ნორმის ბუნდოვანება იწვევს თუ არა მის არაგანჭვრეტადობას და ამ მოტივით არაკონტიტუციურობას. კერძოდ: „პირველი ხელშესახები გზავნილი ნორმის ბუნდოვა-

[1] იქვე, §14.

[2] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 30 ოქტომბრის №2/3/406,408 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს სახალხო დამცველი და საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §36.

ნებასთან დაკავშირებით არის ის, რომ არსებობს გონივრული საფუძველი მისი არაერთგვაროვნად წაკითხვის შესაძლებლობისთვის, ანუ ნორმის ბუნდოვანება, არასიცხადე, უმეტესწილად, განპირობებულია იმით და იმავდროულად გამოიხატება იმაში, რომ ის არ იკითხება ცალსახად და ერთმნიშვნელოვნად, იძლევა გონივრულ საფუძველს სხვადასხვა შინაარსით წაკითხვასა და გამოყენებასთან დაკავშირებით". თუმცა, ნორმის ბუნდოვანება, არაერთგვაროვნად წაკითხვის შესაძლებლობა თავისთავად მის არაკონსტიტუციურობას არ ნიშნავს. „ნორმის ბუნდოვანება მისი არაკონსტიტუციურობის ზღვარზე არ გადის მანამ, სანამ მისი გონივრული განმარტება იურიდიული მეთოდოლოგიით შესაძლებელია ისე, რომ საკმარისი დამაჯერებლობით ცხადი და თვალსაჩინო გახდეს ამ ნორმით მოწესრიგებული ურთიერთობების ნამდვილი არსი".[1] მაშასადამე, ნორმის განჭვრეტადობის ხარისხის შესაფასებლად და, ამ თვალსაზრისით, მისი კონსტიტუციურობის დასადგენად, პირველ რიგში, აუცილებელია მისი, იურიდიული მეთოდოლოგიის გამოყენებით, კეთილსინდისიერი, გონივრული განმარტება და ამ გზით მისი ნამდვილი არსის გარკვევა.

თუ კეთილსინდისიერი განმარტების პირობებში შეუძლებელი იქნება ნორმის თვითნებური და ადამიანის უფლებებისათვის საზიანო გამოყენება, მაშინ ნორმა სავსებით დააკმაყოფილებს სამართლებრივი უსაფრთხოების მოთხოვნებს.[2] ხოლო თუ ბუნდოვანი ნორმა იძლევა გონივრულ საფუძველს მისი კონსტიტუციის საწინააღმდეგო შინაარსით წაკითხვისთვის, ის განჭვრეტადობის მოთხოვნებს ვერ პასუხობს და არაკონსტიტუციურად უნდა იქნეს ცნობილი.[3]

იმავდროულად, უნდა აღინიშნოს, რომ, ნორმის განჭვრეტადობის პრინციპი არის ნორმის კონსტიტუციურობის შეფასებისთვის დამატებითი, დამოუკიდებელი კრიტერიუმი, ის ვერ გაემიჯნება და ვერ გამორიცხავს კანონის (ნორმის)

---

[1] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 დეკემბრის №1/2/407 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და საქართველოს მოქალაქე - ეკატერინე ლომთათიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ", II, §16.

[2] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 ოქტომბრის №2/2-389 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქე მაია ნათაძე და სხვები საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს პრეზიდენტის წინააღმდეგ", II, §6.

[3] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 დეკემბრის №1/2/407 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და საქართველოს მოქალაქე - ეკატერინე ლომთათიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ", II, §16.

შეფასების აუცილებლობას თანაზომიერების პრინციპზე დაყრდნობით. პირიქით, ის არსებით გავლენას ახდენს თანაზომიერების პრინციპის მიხედვით ნორმის კონსტიტუციურობის დადგენაზე. „თანაზომიერების პრინციპზე დაყრდნობით უფლების სავარაუდო დარღვევის საკითხის გარკვევისას განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა სამართლებრივი სიკეთისადმი მოსალოდნელი საფრთხის სიმძიმეს. ეს სამართლებრივი სიკეთე, ერთი მხრივ, არის კონკრეტული უფლება, რომლის შეზღუდვის აუცილებლობაც დგება და, მეორე მხრივ, საზოგადოებრივი ინტერესი, რომლის დაცვისთვისაც აუცილებელია უფლებაში ჩარევა. თუ მკაფიო, ნათელი და საკმარისად კონკრეტული არ იქნება უფლებაში ჩარევის ყველა წინაპირობა, საფუძველი თუ წესი, ეს, თავისთავად, განაპირობებს არა მხოლოდ უფლებაში გადამეტებული ჩარევის, არამედ საზოგადოებრივი ინტერესების არასწორად დაკმაყოფილების რისკსაც. შესაბამისად, ვერ მიიღწევა კერძო და საჯარო ინტერესების გონივრული და პროპორციული თანაფარდობა. უფლებაში ჩარევის მარეგულირებელი ასეთი ნორმაც ვერ დააკმაყოფილებს თანაზომიერების პრინციპის მოთხოვნებს“.[1]

თემატური კითხვები:

1. კონსტიტუციის რომელი დებულებები (და რატომ) წარმოადგენს თანაზომიერების პრინციპის ნორმატიულ საფუძველს?
2. როდის და როგორ შეიძლება შეიზღუდოს ძირითადი უფლებები, რათა უფლებაში ჩარევამ არ გამოიწვიოს უფლების დარღვევა?
3. რა მოთხოვნებს უნდა პასუხობდეს კანონი, რათა გამოირიცხოს მისი არაგანჭვრეტადობის მიზეზით უფლების დარღვევის რისკები?

[1] იქვე, §12.

3. დემოკრატიული სახელმწიფოს პრინციპი

დემოკრატიულ სახელმწიფოზე კონსტიტუციის ძალით გაკეთებული არჩევანი უდიდესი შესაძლებლობა და იმავდროულად, უზარმაზარი პასუხისმგებლობაა როგორც ხელისუფლებისთვის, ისე საზოგადოებისა და თითოეული ადამიანისთვის. ხალხის მმართველობის იდეა კაცობრიობის ყველაზე წარმატებული მიგნებაა საკუთარი თავისუფლების რეალიზაციისთვის. მაგრამ, იმავდროულად, ასეთი არჩევანის გაკეთებისას, ადამიანები ვიღებთ პასუხისმგებლობას საკუთარი თავის წინაშე, თავად მივაგნოთ გზებს, საშუალებებს, ინსტრუმენტებს თავისუფლების დასაცავად. ამ თვალსაზრისით, საშურია, დემოკრატიის არქიტექტურას საფუძველი კონსტიტუციაში ჩაეყაროს.

საქართველოს კონსტიტუციის პრეამბულაში საქართველოს მოქალაქეთა დეკლარირებულ არჩევანს დემოკრატიულ მმართველობაზე განამტკიცებს არაერთი კონსტიტუციური დებულება (რომლებზეც წინამდებარე თავის შესაბამის ქვეთავებში იქნება საუბარი). ამ თვალსაზრისით, პირველ რიგში, აღსანიშნავია საქართველოს კონსტიტუციის პირველი მუხლის მე-2 პუნქტი, რომლის თანახმად, „საქართველოს სახელმწიფოს პოლიტიკური წყობილების ფორმა არის დემოკრატიული რესპუბლიკა“. უმნიშვნელოვანესია, რომ ამ დებულების კონსტიტუციური რანგის აქტით განმტკიცების ისტორია იწყება 1918 წლის 26 მაისის დამოუკიდებლობის აქტიდან, რომლის მე-2 პუნქტის თანახმად: „დამოუკიდებელი საქართველოს პოლიტიკური ფორმა დემოკრატიული რესპუბლიკა არის“.

კიდევ უფრო მყარია ეს ნება 1921 წლის კონსტიტუციაში, რომლის პირველივე მუხლში ვკითხულობთ: „საქართველო არის თავისუფალი, დამოუკიდებელი და განუყოფელი სახელმწიფო. მუდმივი და უცვლელი ფორმა პოლიტიკური წყობილებისა არის დემოკრატიული რესპუბლიკა“. ხაზგასასმელია, რომ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის მართვა-გამგეობის ფორმის გაუქმება არ შეიძლებოდა გამხდარიყო კონსტიტუციის გადასინჯვის საგანი (მუხლი 148). ეს არის უდავოდ უმნიშვნელოვანესი დებულება, რადგან წარმოადგენდა დემოკრატიის კონსტიტუციური დაცვის ძალიან მყარ მექანიზმს. ამ ნორმის ძალით დემოკრატიული მმართველობის კონსტიტუციური, ლეგიტიმური გზით შევცლა აკრძალული იყო. „კონსტიტუციის ერთ-ერთი ავტორი - პავლე საყვარელიძე ამ დებულების აუცილებლობის დასაბუთებისას, ასევე, აღნიშნავდა ამგვარი ტიპის დებულებების არსებობას საფრანგეთის 1875 წლის

(1884 წლის შესწორებით) და პორტუგალიის 1917 წლის მოქმედ კონსტიტუციებში (ვ. საყვარელიძე, „განხილვები კონსტიტუციის პროექტზე“, საქართველოს რესპუბლიკა, თებერვალი, 1920). მიუხედავად იმისა, თუ რა მიმართულების პოლიტიკური ძალა მოვიდოდა პარლამენტის სათავეში, მას ესპობოდა შესაძლებლობა, სამართლებრივი საშუალებით, ისე, როგორც ეს ნაციონალ-სოციალისტების დროს განხორციელდა გერმანიაში, გაეუქმებინა დემოკრატიული წესწყობლება. ევროპის მრავალმა სახელმწიფომ (მაგალითად, გერმანიამ და ავსტრიამ) ამ შინაარსის დებულებებს მხოლოდ მეორე მსოფლიო ომის შემდგომ პერიოდში, ნაციონალ-სოციალიზმისა და კომუნისტური ტოტალიტარიზმის „შიშის“ გამო განსაკუთრებული ყურადღება დაუთმო“[1].

ზოგადად, დემოკრატიის სიცოცხლისუნარიანობა ეფუძნება ისეთ ღირებულებებს, როგორებიცაა: სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპი, რეალიზებადი უშუალო და წარმომადგენლობითი დემოკრატიის ფორმებით; ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი; კანონის წინაშე თანასწორობის ფუნდამენტური პრინციპი, როგორც თავისუფლებაზე თანაბარი ხელმისაწვდომობის გარანტია; ტოლერანტობით მხარდაჭერილი პლურალიზმი - განსხვავებულობის, ინდივიდუალიზმის თანაარსებობითა და პატივისცემით მიღწეული თავისუფლება. და ბოლოს, სიტყვის და გამოხატვის თავისუფლება, როგორც თავისუფლების თავისუფალი მანიფესტაცია - ინსტრუმენტი დემოკრატიის გააზრებისთვის, აღქმისთვის, ამასთან უტყუარი ტესტი მიღწეული დემოკრატიის ხარისხის ექსპერტიზისთვის[2]. წინამდებარე წიგნის მომდევნო თავები სწორედ ამ ღირებულებების კონსტიტუციური საფუძვლების ანალიზს დაეთმობა.

3.1. სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპი

დემოკრატიასთან პირველი შემხებლობა იწყება ხალხის ხელისუფლებაზე ხელმისაწვდომობის გარანტიების შექმნით. „დემოკრატია, უშუალო გაგებით, გულისხმობს რა ხალხის მმართველობას, შესაბამისად, ის, თავისთავად, გულისხმობს მოქალაქეთა უფლებას, მიიღონ მონაწილეობა ხელისუფლების

[1] პაპუაშვილი გ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია 90 წლის გადასახედიდან, წიგნში: საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია, ბათუმი, 2011, 18.

[2] გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენჩხილაძე გ., ჭიღლაძე ნ., შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში, თბილისი, 2016, 60-61.

როგორც ფორმირებაში, ისე განხორციელებაში“.[1] ამ თვალსაზრისით, პირველ რიგში გადასაწყვეტი ამოცანაა, ინსტიტუციური მექანიზმების შექმნა, რომლითაც ხალხი განახორციელებს ხელისუფლებას.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლი განამტკიცებს სახალხო სუვერენიტეტის იდეას. კერძოდ, დასახელებული მუხლის პირველი პუნქტის პირველი წინადადების თანახმად: „საქართველოში სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროა ხალხი“. ნიშანდობლივია, რომ სახალხო სუვერენიტეტის იდეის კონსტიტუციური გამყარება სათავეს იღებს 1921 წლის კონსტიტუციიდან, რომლის 52-ე მუხლის თანახმად, „ხელმწიფება ეკუთვნის მთელ ერს“.

დემოკრატია, პირველ რიგში, სწორედ სახალხო სუვერენიტეტის რეალიზებით ვლინდება, რადგან ხალხის მონაწილეობა ხელისუფლების განხორციელებაში არის დემოკრატიის ძირითადი არსი, საფუძველი და მიზანი.

ხალხის ხელისუფლების იდეის დაძლევის, მისთვის საფრთხის შექმნის საწინააღმდეგოდ საქართველოს კონსტიტუციაში ჩაიწერა უმნიშვნელოვანესი დებულება: „არავის არა აქვს უფლება მიითვისოს ან უკანონოდ მოიპოვოს ხელისუფლება“ (მე-5 მუხლის მე-3 პუნქტი). ხელისუფლება მუდმივად უნდა წარმოადგენდეს ხალხის ნამდვილი ნების შედეგს, უნდა იყოს ამ საკითხზე ხალხის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების ადეკვატური, შესაბამისი. სწორედ ამას ემსახურება ფარული კენჭისყრით საყოველთაო, თანასწორი, თავისუფალი, ამასთან, პერიოდული არჩევნების ჩატარებისთვის სათანადო გარანტიების შექმნის კონსტიტუციური ვალდებულება. თითოეული ამ პრინციპის რეალური ქმედითობა, მათი სათანადო ინსტიტუციურ გადაწყვეტაში ტრანსფორმაციის გზით, ამასთან, ყველა ამ პრინციპის ერთობლივად, კუმულაციაში უზრუნველყოფა, არის შეუცვლელი გარანტია ხალხის ნების ნამდვილობისთვის. ამ ღირებულებების იგნორირებით (რომელიმე, რამდენიმე ან ყველა ამ პრინციპის კანონმდებლობით გაუთვალისწინებლობით, ვერ უზრუნველყოფით ან/და ფაქტობრივად/ქმედებით დარღვევის გზით), ხელისუფლების მოპოვება ან შენარჩუნება, ხელისუფლებაში ყოფნის ვადის ხალხის ნების შეუსაბამოდ, ხელოვნურად გახანგრძლივება, ხელისუფლების მითვისებას ან უკანონოდ მოპოვებას გულისხმობს. სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპისთვის სწორედ ასე-

[1] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 23 მაისის №3/2/574 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §9.

თი ფუნდამენტური საფრთხეების საწინააღმდეგოდ აღჭურვა საქართველოს მოქალაქეები კონსტიტუციის დასახდელებულმა დებულებამ.

ხალხის ხელისუფლება ხორციელდება წარმომადგენლობითი და უშუალო დემოკრატიის ფორმებით. საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად: „ხალხი თავის ძალაუფლებას ახორციელებს რეფერენდუმის, უშუალო დემოკრატიის სხვა ფორმებისა და თავისი წარმომადგენლების მეშვეობით“.

3.1.1. ხელისუფლების განხორციელება წარმომადგენლობითი დემოკრატიის ფორმით

სახალხო სუვერენიტეტის რეალიზაციის პრაქტიკული და უშუალო გზა, პირველ რიგში, არჩევნებია. სწორედ არჩევნები არის ადამიანებისთვის ეფექტური ინსტრუმენტი ხელისუფლების განხორციელებაზე ხელმისაწვდომობისთვის. საყოველთაო, თავისუფალი, პირდაპირი, თანასწორი, პერიოდული არჩევნები, რომლის შედეგად, ერთი მხრივ, მოქალაქეები თავად შეიძლება იყვნენ არჩეული და ამ გზით უშუალოდ განახორციელონ მმართველობა, ხოლო, მეორე მხრივ, აირჩიონ თავიანთი წარმომადგენლები და გადასცენ მათ საკუთარი ხელისუფლების განხორციელების მანდატი, შედეგად, საკუთარ რჩეულთა მეშვეობით განახორციელონ ხელისუფლება, წარმოადგენს აუცილებელ გარანტიას მოქალაქეებისთვის, შექმნან და განავითარონ დემოკრატია საკუთარ ქვეყანაში[1]. „საქართველოს კონსტიტუციით აღიარებული დემოკრატიული საზოგადოებრივი წესწყობილება და სახალხო სუვერენიტეტი მოითხოვს, რომ საქართველოს მოქალაქეები ჩართული იყვნენ სახელმწიფო მმართველობაში. სწორედ ხალხის მონაწილეობა განაპირობებს საჯარო მმართველობაზე უფლებამოსილი სახელმწიფო ორგანოების ლეგიტიმაციას. ...დემოკრატიული საზოგადოებრივი წესწყობილება, ერთი მხრივ, გულისხმობს ხალხის, როგორც სახელმწიფო ხელისუფლების პირველადი წყაროს ნების განუხრელ გამოვლენას, ხოლო, მეორე მხრივ, ხალხის ნების მიუკერძოებლად აღსრულებას. ...წარმომადგენლობითი დემოკრატია ხალხის მიერ წარმომადგენლების არჩევასა და მათი მეშვეობით სახელმწიფო მმართველობაში მონაწილეობას, სუვერენული ძალაუფლების განხორციელებას

[1] გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენჩხილაძე გ., ჭიღლაძე ნ., შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში, თბილისი, 2016, 62.

გულისხმობს. ამავე დროს, წარმომადგენლების არჩევასთან ერთად, საქართველოს მოქალაქეები აღჭურვილნი არიან უფლებით, უშუალო მონაწილეობა მიიღონ ხელისუფლების საქმიანობაში და დაიკავონ სახელმწიფო თანამდებობა. შესაბამისად, მოქალაქეებს უფლება აქვთ, არა მხოლოდ არჩეული წარმომადგენლების მეშვეობით განახორციელონ საკუთარი სუვერენული ძალაუფლება, არამედ თავადვე იყვნენ წარმომადგენლები და აქტიური როლი შეასრულონ სახელმწიფო მმართველობის პროცესში“[1].

საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლის მე-2 პუნქტი განამტკიცებს, მათ შორის, წარმომადგენლობითი დემოკრატიის პრინციპს, ხოლო არჩევნები არის მექანიზმი, რომლის საშუალებითაც ხალხი თავის ძალაუფლებას გადასცემს საკუთარ წარმომადგენლებს. „არჩევნები უზრუნველყოფს დემოკრატიული სახელმწიფოს პრინციპის პრაქტიკულ რეალიზაციასა და მოქალაქეთა მონაწილეობას სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებაში. სამართლიანი საარჩევნო პროცესი ხელს უწყობს თანამედროვე, პლურალისტური საზოგადოების ჩამოყალიბებას და ქმნის დემოკრატიული საზოგადოებრივი წესწყობილების ფუნდამენტს. ...თანამედროვე სახელმწიფოში ხალხის სახელით მოქმედი სახელმწიფო ორგანოების ლეგიტიმაცია უშუალოდ ხალხის ნებიდან უნდა მომდინარეობდეს. არჩევნები არის ის მექანიზმი, რომელიც სახალხო სუვერენიტეტის რეალიზაციის შესაძლებლობას ქმნის. სწორედ კონსტიტუციური სტანდარტების შესაბამისი, თავისუფალი, საყოველთაო და თანასწორი არჩევნები წარმოადგენს დემოკრატიული სისტემის საყრდენს“.[2]

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „არჩევნები არის ერთგვარი ინსტიტუციური მექანიზმი, რომელსაც მოქმედებაში მოჰყავს დემოკრატია. იმისათვის, რომ შედგეს «ხალხის მმართველობა», ხალხმა უნდა მიიღოს მონაწილეობა პოლიტიკაში და ამის საუკეთესო გზა არჩევნებია. არჩევნები თავისთავად აჩენს განცდას და რწმენას ადამიანებში, რომ ისინი უშუა-

[1] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 14 აპრილის №3/2/588 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქეები - სალომე ქინქლაძე, ნინო კვეტენაძე, ნინო ოდიშარია, დაჩი ჯანელიძე, თამარ ხითარიშვილი და სალომე სებისკვერაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §10.

[2] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 28 მაისის №1/3/547 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქეები უჩა ნანუაშვილი და მიხეილ შარაშიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §2.

ლოდ იღებენ მონაწილეობას სახელმწიფოს მართვაში (ირჩევენ რა თავის რჩეულებს ან თავად არიან არჩეული)“.[1]

არჩევნები როგორც უმნიშვნელოვანესი კონსტიტუციურსამართლებრივი ინსტიტუტი ემსახურება როგორც ამომრჩეველთა, ისე ასარჩევი პირების ინტერესების დაცვას, საერთო მიზნის - დემოკრატიული საჯარო მმართველობის უზრუნველსაყოფად. შესაბამისად, კრიტიკულად აუცილებელია, რომ კონსტიტუციით და რელევანტური კანონმდებლობით შეიქმნას სათანადო გარანტიებით აღჭურვილი ისეთი საარჩევნო სისტემა, რომელიც ხელოვნური დაბრკოლებების გარეშე, თითოეულ ამომრჩეველს მისცემს რეალურ შანსს, გავლენა მოახდინოს არჩევნების შედეგებზე და მიაღწიოს მისი უშუალო მონაწილეობით ხელისუფლების ფორმირებას. ცხადია, არჩევნებთან დაკავშირებული რიგი საკითხების მოწესრიგებისას, კანონმდებელს გააჩნია ფართო მიხედულების ფარგლები. საარჩევნო სისტემის ფორმირება წარმოადგენს პოლიტიკური პროცესის ნაწილს. „საარჩევნო უფლება, თავისთავად, არ მოითხოვს რომელიმე კონკრეტული საარჩევნო მოდელის ჩამოყალიბებას. კონსტიტუციის მოთხოვნაა, რომ არსებულმა საარჩევნო მოდელმა უზრუნველყოს ხალხის ნების თავისუფალი და თანასწორი ასახვა სახელმწიფო ხელისუფლების ფორმირების პროცესში“[2]. რა თქმა უნდა, კანონმდებელი უფლებამოსილია, საარჩევნო საკითხები მოაწესრიგოს არსებული პოლიტიკური ნების შესაბამისად, თუმცა არჩევნების მომწესრიგებელი ნორმების ჩამოყალიბებისას საქართველოს პარლამენტი შებოჭილია კონსტიტუციის მოთხოვნებით. „არჩევნების კონსტიტუციური სტანდარტების შესაბამისი მოწესრიგება წარმოადგენს სახალხო სუვერენიტეტის რეალიზების უმნიშვნელოვანეს გარანტიას, აქედან გამომდინარე, არჩევნების მომწესრიგებელი ნორმები უნდა თავსდებოდეს საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილ სამართლებრივ წესრიგში. ამგვარად, საკანონმდებლო ორგანოს, ფართო მიხედულების მიუხედავად, კონკრეტული საკითხის გადაწყვეტის პოლიტიკური მოტივაცია და ნება,

[1] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 27 დეკემბრის №1/1/493 გადაწყვეტილება საქმეზე - „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთანებები „ახალი მემარჯვენეები“ და „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §8.

[2] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 28 მაისის №1/3/547 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქეები უჩა ნანუაშვილი და მიხეილ შარაშიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §4.

თავისთავად, ვერ იქნება არჩევნების მომწესრიგებელი ნორმების კონსტიტუციურობის კრიტერიუმი“.[1]

პირველ რიგში, სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპის რეალიზაციას უზრუნველყოფს საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლი, რომელიც საქართველოს მოქალაქეებს აღჭურავს ფუნდამენტური უფლებით, მონაწილეობა მიიღონ არჩევნებში. კერძოდ, დასახელებული მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად: „საქართველოს ყოველ მოქალაქეს 18 წლის ასაკიდან აქვს... სახელმწიფო და თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებში მონაწილეობის უფლება. უზრუნველყოფილია ამომრჩეველთა ნების თავისუფალი გამოვლინება“.

საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, ხალხის მიერ ხელისუფლების განხორციელება უზრუნველყოფილია როგორც უმაღლეს, ისე ადგილობრივ დონეზე. შედეგად, 28-ე მუხლით სარგებლობის გზით, საქართველოს მოქალაქეები მონაწილეობას იღებენ საქართველოს პარლამენტის, პრეზიდენტის და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებში.

საქართველოს კონსტიტუციის 49-ე და 50-ე მუხლები განამტკიცებს საქართველოს პარლამენტის, როგორც უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს, არჩევითობას - უშუალოდ ხალხის მიერ პარლამენტის წევრთა არჩევის საფუძვლებს, სისტემას, წესს, ადგენს ფუნდამენტურ პრინციპებს, რომლებმაც უნდა უზრუნველყონ საკანონმდებლო ორგანოს ფორმირება ხალხის ნების შესაბამისად. ანალოგიურად, კონსტიტუციის 70-ე მუხლი ქმნის ქვეყნის პრეზიდენტის არჩევითობის გარანტიას - კონსტიტუციური გადაწყვეტაა, რომ პრეზიდენტის, როგორც სახელმწიფოს მეთაურის ლეგიტიმაციის წყაროც იყოს უშუალოდ ხალხი. ასევე, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს არჩევითობის საფუძვლებს განამტკიცებს საქართველოს კონსტიტუციის 101[1] მუხლის მე-2 პუნქტი.

ამ თვალსაზრისით, ასევე, საინტერესოა საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის შესაბამისი დებულებები. კონსტიტუციამ შემოიტანა ხელისუფლების არჩევითობა როგორც უმაღლეს, ისე ადგილობრივ დონეზე, რაც სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპის პრაქტიკულ რეალიზაციას ემსახურებოდა. კერძოდ, კონსტიტუციის 46-ე მუხლის თანახმად: „საქართველოს რესპუბლიკის წარმო-

[1] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 20 ივნისის გადაწყვეტილება N3/3/763 საქმეზე - „საქართველოს პარლამენტი[ს] წევრთა ჯგუფი (დავით ბაქრაძე, სერგო რატიანი, როლანდ ახალაია, გიორგი ბარამიძე და სხვები, სულ 42 დეპუტატი) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §9.

მადგენლობითი ორგანო არის „საქართველოს პარლამენტი“, რომელიც შესდგება საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი, ფარული და პროპორციული წესისამებრ არჩეულ დეპუტატებისაგან. არჩევნებში მონაწილეობის უფლება აქვს სქესის განურჩევლად ყოველ სრულუფლებიან მოქალაქეს, რომელსაც ოცი წელი შესრულებია. პარლამენტი აირჩევა სამი წლის ვადით“. ხოლო 101-ე მუხლის თანახმად: „ადგილობრივი თვითმმართველობა ირჩევა საყოველთაო, პირდაპირი, თანასწორი, ფარული და პროპორციული საარჩევნო წესით“.

3.1.2. ხალხის მონაწილეობა ადგილობრივ მმართველობაში

სახალხო სუვერენიტეტის იდეა ემსახურება რა ხალხის მმართველობის უზრუნველყოფას, ის ყველა დონეზე უნდა განხორციელდეს. ბუნებრივია, ეს გულისხმობს მოქალაქეთა ადგილობრივ ხელისუფლებაზე ამ გზით ხელმისაწვდომობასაც. „ადამიანებს უნდა ჰქონდეთ გარანტირებული შესაძლებლობა, უშუალოდ ან მათი წარმომადგენლების მეშვეობით გადაწყვიტონ საკუთარი პრობლემები, დაიცვან საკუთარი ინტერესები, უზრუნველყონ უფლებების რეალიზაცია. ამ თვალსაზრისით, ხელისუფლების განხორციელებაში პირდაპირი, უშუალო მონაწილეობა, მათ შორის, ადგილობრივ დონეზეა ეფექტური. ამიტომ ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოები და მათზე მოქალაქეთა რეალური წვდომა დემოკრატიული სახელმწიფოს ფუნდამენტია“.[1]

საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, „თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის მეშვეობით, სახელმწიფო სუვერენიტეტის შეულახავად, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად. სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები ხელს უწყობენ ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებას“. აღნიშნული კონსტიტუციური დებულება ქმნის ადგილობრივ თვითმმართველობაში ხალხის მონაწილეობის გარანტიას.

რეალური ადგილობრივი თვითმმართველობის უზრუნველსაყოფად, კონსტიტუციით გაწერილია ინსტიტუციური გარანტიები, რომელთა რეალიზაცია

[1] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 23 მაისის №3/2/574 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §10.

გულისხმობს სახელმწიფო ხელისუფლების შესაბამისი კონსტიტუციური ვალდებულებებით შეზღუდვას. კერძოდ: საქართველოს კონსტიტუციის 101^1 მუხლის მეორე პუნქტით განისაზღვრა ადგილობრივი თვითმმართველობის ლეგიტიმაციის საკითხი - თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეები საკრებულოს ირჩევენ პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით. აღნიშნული კონსტიტუციური დებულება განამტკიცებს ადგილობრივ დონეზე სახალხო სუვერენიტეტის განხორციელების მყარ საფუძველს, ვინაიდან ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეების გადაწყვეტისთვის მოქალაქეებთან დაახლოებული მმართველობა, პირველ რიგში, მიიღწევა სწორედ ლეგიტიმაციის უშუალოდ ხალხისგან მიღებით.

იმავდროულად, საქართველოს კონსტიტუცია სახელდებით არ მიუთითებს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების პირდაპირი წესით არჩევნების ჩატარების ვალდებულებაზე. გამონაკლისია საქართველოს კონსტიტუციის 104^3 მუხლის მე-2 პუნქტით დადგენილი წესი, რომლის თანახმად: „ქალაქ თბილისის მერის არჩევნები ჩატარდეს საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით, ამ მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრულ ვადაში“. ამავე მუხლის პირველი პუნქტით კი დადგენილია შემდეგი: „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების რიგგარეშე არჩევნები ჩატარდეს არა უგვიანეს 2010 წლის 1 ივნისისა“. მაშასადამე, გარდამავალი დებულებების თავში მოთავსებული ამ კონსტიტუციური ნორმებით მოწესრიგებულია კონკრეტული შემთხვევა, კერძოდ, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების რიგგარეშე არჩევის თარიღი და დროის ამავე ინტერვალში ქ. თბილისის მერის არჩევის წესი. შესაბამისად, საქართველოს კონსტიტუციით არ არის დადგენილი ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი რგოლის არჩევის ზოგადი წესი.

საქართველოს კონსტიტუციაში 2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონით შეტანილ ცვლილებებამდე საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტით დადგენილი იყო, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების ხელმძღვანელთა თანამდებობა არჩევითია (2004 წლის 6 თებერვლის რედაქცია). მოქმედი კონსტიტუციის ტექსტში კი (კერძოდ, 101^1 მუხლის მე-2 პუნქტში) მითითებულია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოს - საკრებულოს ირჩევენ თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე რეგისტ-

რირებული საქართველოს მოქალაქეები პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით. ასეთი წესი თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოებთან დაკავშირებით დადგენილი არ არის. ეს წესი უნდა განსაზღვროს კანონმდებელმა, თუმცა ამ პროცესში კანონმდებლის დისკრეცია აბსოლუტური არ არის და შეზღუდულია კონსტიტუციის მოთხოვნებით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოებში თანამდებობის დაკავების წესი უნდა შეესაბამებოდეს კონსტიტუციურ პრინციპებს. აუცილებელია, გარანტირებული იყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების დამოუკიდებლობა ცენტრალური ხელისუფლებისაგან და ხალხის მონაწილეობა ამ პროცესში. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „სახელმწიფო ვალდებულია უზრუნველყოს მოსახლეობის უფლება - დამოუკიდებლად, სახელმწიფო ორგანოების ან თანამდებობის პირების ჩაურევლად შექმნან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები და აირჩიონ შესაბამისი ხელმძღვანელები“.[1]

ნიშანდობლივია, რომ მიუხედავად ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების/თანამდებობის პირების არჩევის ზოგადი წესის თაობაზე კონსტიტუციაში სპეციალური ჩანაწერის არარსებობისა, საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნული თანამდებობის პირების არჩევითობა კონსტიტუციით ნაგულისხმევად მიიჩნია. კერძოდ: „ადგილობრივი ხელისუფლების ფორმირების პროცესში ხალხის მონაწილეობის სხვადასხვა ფორმა შეიძლება არსებობდეს. მოცემულ შემთხვევაში კანონმდებელმა ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების დამოუკიდებლობისა და მათი ფორმირების პროცესში ხალხის მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად მერებისა და გამგებლების პირდაპირი და საყოველთაო არჩევნები დაადგინა. კანონმდებლის მიერ მერებისა და გამგებლების არჩევნების დადგენა უკავშირდება ამ ორგანოების მნიშვნელოვან კონსტიტუციურ სტატუსსა და ემსახურება ხალხის წარმომადგენლობის უზრუნველყოფას. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ეს არჩევნები კონსტიტუციით მოაზრებული საარჩევნო სისტემის ნაწილს და, შესაბამისად, კონსტიტუციის 28-ე მუხლით დაცულ არჩევნებს წარმოადგენს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლით გარანტი-

[1] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2005 წლის 16 თებერვლის №1/2/213,243 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქეები - უტა ლიპარტია, გიორგი ხმელიძე, ელისო ჯანაშია და გოჩა ღადუა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

რებული საარჩევნო უფლება მოიცავს მოქალაქეთა უფლებას, კენჭი იყარონ და წარადგინონ კანდიდატი ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების არჩევნებში“[1].

ადგილობრივი ხელისუფლების ასეთი ლეგიტიმაცია თავისთავად მოითხოვს დამოუკიდებლობის დამაჯერებელ ხარისხს, რათა გარანტირებული იყოს ამომრჩეველთა მიერ დელეგირებული ხელისუფლების შეუფერხებლად განხორციელების შესაძლებლობა. „ხალხის მიერ არჩეული ხელისუფლების წარმომადგენლები არა მხოლოდ საკუთარ უფლებას განახორციელებენ, არამედ, პირველ რიგში, ხალხის მანდატის მატარებლები არიან, მათი სახელით მოქმედებენ და საკუთარი სამსახურებრივი უფლებამოსილება ამომრჩეველთა ინტერესებისთვის უნდა გამოიყენონ. ეს ფუნქცია მათ დემოკრატიული სახელმწიფოსგან აქვთ დაკისრებული. სწორედ დემოკრატიის მოთხოვნაა, რომ არ მოხდეს ხალხის ნების იგნორირება, მათ მიერ მინიჭებული მანდატი არ იქნეს დაძლეული“.[2]

შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა მაღალი ლეგიტიმურობის პირობებში, კონსტიტუციამ ადეკვატური კომპეტენციის, ავტონომიის მაღალი ხარისხის და დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად დაადგინა სათანადო კონსტიტუციური მოთხოვნები. კერძოდ: 101[1] მუხლის პირველი პუნქტით სახელმწიფო შეიბოჭა ვალდებულებით, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების შექმნისა და საქმიანობის წესი განისაზღვროს ორგანული კანონით. ამავე პუნქტში ჩაიდო ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობისთვის მნიშვნელოვანი გარანტია – ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოები ანგარიშვალდებული არიან მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს წინაშე. ეს ნორმა, გარდა იმისა, რომ ზოგადად ადგილობრივი თვითმმართველობის ანგარიშვალდებულებას ადგენს, იმავდროულად, უზრუნველყოფს ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობას ცენტრალური ხელისუფლებისაგან. იგივე მი-

---

[1] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 14 აპრილის №3/2/588 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქეები - სალომე ქინქლაძე, ნინო კვეტენაძე, ნინო ოდიშარია, დაჩი ჯანელიძე, თამარ ხითარიშვილი და სალომე სებისკვერაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §29.

[2] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 23 მაისის №3/2/574 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §9.

ზანს ემსახურება საქართველოს კონსტიტუციის 101[2] მუხლის დებულებებიც. დასახელებული მუხლის პირველი პუნქტის პირველი წინადადების თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები გამიჯნულია სახელმწიფო ორგანოთა უფლებამოსილებებისაგან, მე-2 პუნქტი კი ადგენს, რომ თვითმმართველი ერთეული საკუთარ უფლებამოსილებებს ახორციელებს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით. ორგანული კანონით განსაზღვრული საკუთარი უფლებამოსილებანი ექსკლუზიურია.

აღსანიშნავია, რომ თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანოები - საკრებულოები აღიჭურვნენ უფლებით, სარჩელით მიმართონ საკონსტიტუციო სასამართლოს და მოითხოვონ ნორმატიული აქტის არაკონსტიტუციურად ცნობა კონსტიტუციის 7[1] თავთან მიმართებით, რაც მნიშვნელოვნად წინგადადგმული ნაბიჯია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სახელმწიფო ხელისუფლებისაგან დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის თვალსაზრისით.

3.1.3. ხალხის ხელისუფლების განხორციელება უშუალო დემოკრატიის ფორმებით

სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპის ქმედითობას უზრუნველყოფს, ასევე, უშუალო დემოკრატიის ფორმები: რეფერენდუმი, პლებისციტი, სახალხო ინიციატივა, რომელთა მეშვეობით ხალხი უშუალოდ, თავად იღებს გადაწყვეტილებებს ქვეყნისთვის უმნიშვნელოვანეს საკითხებზე და ამ გზით არა გაშუალებული, არამედ პირდაპირი ფორმით განახორციელებს ხელისუფლებას.

3.1.3.1. რეფერენდუმი

„რეფერენდუმი უშუალო დემოკრატიის ისეთი ინსტიტუტია, რომელიც სახალხო სამართალშემოქმედების გზით უზრუნველყოფს ხალხის მიერ სახელმწიფო ხელისუფლების პირდაპირ განხორციელებას“[1]. „რეფერენდუმი (ლათინური სიტყვა - referendum – „ის, რაც უნდა გახმოვანდეს“, „ის, რაც უნდა ეცნობოს“) გულისხმობს ხალხის მიერ უშუალოდ, პირდაპირ გადაწყვეტილე-

[1] ხეცურიანი ჯ., დამოუკიდებლობიდან სამართლებრივი სახელმწიფოსაკენ, თბილისი, 2006, 225.

ბის მიღებას (საყოველთაო-სახალხო კენჭისყრის გზით) სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის, სახელმწიფოს განვითარების უმნიშვნელოვანეს საკითხებთან დაკავშირებით“[1].

საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვითაც, რეფერენდუმი, როგორც ხალხის ძალაუფლების განხორციელების ერთ-ერთი ფორმა,[2] არის „...საერთო-სახალხო გამოკითხვა კენჭისყრით, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი სახელმწიფოებრივი საკითხების საბოლოოდ გადასაწყვეტად“[3].

რეფერენდუმს უშუალო დემოკრატიის განხორციელებისთვის მნიშვნელოვან წყაროდ აქცევს რამოდენიმე ასპექტის კუმულაცია. კერძოდ: ა) კონკრეტული საკითხების გადაწყვეტა ხდება საერთო-სახალხო გამოკითხვით, ანუ ხალხის - ყველას, თითოეულის აზრის გარკვევით და გადაწყვეტილების მიღების პროცესის მონაწილედ ქცევის გზით; ბ) ამასთან ხალხი თავად, უშუალოდ წყვეტს განსაკუთრებით მნიშვნელოვან სახელმწიფოებრივ საკითხებს - ყველაზე ფუნდამენტურ პრობლემებს სახელმწიფოსთვის და თავად ხალხისთვის, რაც, იმავდროულად, ამძაფრებს როგორც, სახელმწიფოს მნიშვნელობის, ისე ხალხის მიერ სახელმწიფოს განვითარების უმთავრესი მიმართულებების განსაზღვრის და სახელმწიფოს ხალხის სამსახურში ჩაყენების მიზნის უზრუნველყოფაში მონაწილეობის განცდას; გ) ასეთი მნიშვნელობის საკითხები ხალხის მიერ წყდება საბოლოოდ. მაშასადამე, გადაწყვეტილების ერთადერთი მიმღები არის ხალხი და არ არსებობს ამ გადაწყვეტილების რევიზიის, დაძლევის, შეცვლის სამართლებრივი შესაძლებლობები (გარდა, რეფერენდუმის შედეგების კონსტიტუციასთან წინააღმდეგობის შემთხვევებისა).

უპირველეს ყოვლისა უნდა აღინიშნოს, რომ რეფერენდუმის, როგორც უშუალო დემოკრატიის ინსტრუმენტის ეფექტურად გამოყენებას და ქმედითობას უზრუნველყოფს, სხვა სუბიექტებთან ერთად, ხალხის მიერ რეფერენდუმის ინიცირების შესაძლებლობა. კერძოდ, რეფერენდუმის ჩატარების მოთხოვნის უფლება აქვთ: საქართველოს პარლამენტს, საქართველოს მთავრობას და არანაკლებ 200000 ამომრჩეველს. აღნიშნული სუბიექტები რეფერენდუმის დანიშვნის მოთხოვნით მიმართავენ ქვეყნის პრეზიდენტს, რომელიც უფლებამოსილია მათი მოთხოვნის მიღებიდან 30 დღის განმავლობაში დანიშნოს რეფე-

[1] გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენჩხილაძე გ., ჭიღლაძე ნ., შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში, თბილისი, 2016, 65.

[2] „რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის პირველი მუხლის მე-2 პუნქტი.

[3] იქვე, 1-ლი მუხლის 1-ლი პუნქტი.

რენდუმი.[1] მაშასადამე, ერთი მხრივ, ხელისუფლებას (პარლამენტს, მთავრობას) აქვს უფლებამოსილება, სახელმწიფოსთვის უმნიშვნელოვანესი საკითხების გადაწყვეტისთვის დაუბრუნოს ხალხს ხელისუფლების განხორციელებაზე მათგანვე დელეგირებული ძალაუფლება, რათა ყველამ ერთად გადავწყვიტოთ, რა არის ჩვენი ქვეყნისთვის, მოქალაქეებისთვის უკეთესი და ამ გზით, ყველამ, თითოეულმა ავიღოთ პასუხისმგებლობა ქვეყნის, ერთმანეთის და საკუთარი თავის წინაშე. მეორე მხრივ, ხალხს, სულ მცირე 200000 ამომრჩეველს, აქვს უფლება, თავად მოახდინოს იმ საკითხების სარეფერენდუმოდ ინიცირება, რომლებიც ხალხისვე აზრით, ფუნდამენტურია, უმნიშვნელოვანესია ქვეყნისთვის.

„რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-13 მუხლის თანახმად: რეფერენდუმის მოწყობის მოთხოვნასთან დაკავშირებით საქართველოს პრეზიდენტი იღებს ერთ-ერთ შემდეგ გადაწყვეტილებას: ა) რეფერენდუმის თარიღის დანიშვნის შესახებ; ბ) რეფერენდუმის მოწყობის მოთხოვნაზე მოტივირებული უარის თქმის შესახებ (მე-13 მუხლის მე-2 პუნქტი).

რეფერენდუმს საქართველოს პრეზიდენტი ნიშნავს ბრძანებულებით, რომელიც საჭიროებს საქართველოს პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციას, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც რეფერენდუმი ინიშნება საქართველოს მთავრობის მოთხოვნით[2].

რეფერენდუმის გამართვის შესახებ ბრძანებულებაში მოცემული უნდა იყოს მისი მოწყობის თარიღი და სარეფერენდუმოდ გამოტანილი საკითხის ზუსტი ფორმულირება. ეს ბრძანებულება მოსახლეობას ეცნობება ოფიციალური პრესითა და მასობრივი ინფორმაციის სხვა საშუალებებით, ბრძანებულების გამოცემიდან არაუგვიანეს 3 დღისა[3]. რეფერენდუმის თარიღის დანიშვნის შესახებ საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულების გამოქვეყნებიდან 7 დღის ვადაში საქართველოს მთავრობა იღებს დადგენილებას რეფერენდუმის მოწყობის უზრუნველყოფის შესახებ, რომლითაც განისაზღვრება დაფინანსებისა და რეფერენდუმის მოწყობასთან დაკავშირებული სხვა საკითხები[4]. რეფერენდუმს ამზადებს და აწყობს ცენტრალური სარეფერენდუმო კომისია.

---

[1] საქართველოს კონსტიტუციის 74-ე მუხლის პირველი პუნქტი, „რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-4 მუხლის პირველი პუნქტი.

[2] „რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-9 მუხლი.

[3] იქვე, მე-13 მუხლის მე-4 პუნქტი.

[4] იქვე, მე-13 მუხლის მე-5 პუნქტი.

იმავდროულად, კანონმდებლობა განსაზღვრავს შემთხვევებს, როდესაც რეფერენდუმის გამართვა არ შეიძლება. კერძოდ: საქართველოზე შეიარაღებული თავდასხმის შემთხვევაში; ქვეყნის საომარ მდგომარეობაში ყოფნისას; მასობრივი არეულობის, სამხედრო გადატრიალების, შეიარაღებული ამბოხების, ეკოლოგიური კატასტროფების და ეპიდემიების დროს ან სხვა შემთხვევებში, როცა სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები მოკლებულნი არიან კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა ნორმალური განხორციელების შესაძლებლობას[1].

უმნიშვნელოვანესია რომ, ერთი მხრივ, კანონმდებლობით უზრუნველყოფილი იყოს შესაბამისი სუბიექტების (ამომრჩევლების ჩათვლით) უფლება, მათი მოთხოვნით დაინიშნოს რეფერენდუმი და კანონმდებლობა არ ქმნიდეს ხელოვნურ ბარიერებს, დაუსაბუთებელ შეზღუდვებს ამ გზაზე, ხოლო, მეორე მხრივ, ასევე, გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს, რომ კანონის გამოყენების პროცესი იყოს დაზღვეული უფლებამოსილების არაჯეროვნად გამოყენებისგან. ასეთი რისკებისგან დაზღვევას ემსახურება ამ პროცესზე კონსტიტუციური კონტროლის განხორციელება. კერძოდ, „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 36-ე მუხლის თანახმად: „...რეფერენდუმის მომწესრიგებელი ნორმებისა და ამ ნორმების საფუძველზე ჩასატარებელი... რეფერენდუმის კონსტიტუციურობის შესახებ კონსტიტუციური სარჩელის შეტანის უფლება აქვთ საქართველოს პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთ მეხუთედს, საქართველოს პრეზიდენტს და საქართველოს სახალხო დამცველს“. ასეთ შემთხვევებში მოპასუხეს წარმოადგენს სადავო ნორმატიული აქტის მიმღები/გამომცემი ორგანო/თანამდებობის პირი; ასევე, რეფერენდუმის დანიშვნაზე უფლებამოსილი ორგანო/თანამდებობის პირი, თუ სადავო ნორმატიული აქტის საფუძველზე ხდება რეფერენდუმის დანიშვნა ან არდანიშვნა. ამ კომპეტენციის ფარგლებში რეფერენდუმის კონსტიტუციურობასთან დაკავშირებული დავა შეიძლება შეეხოს შემდეგ საკითხს: რეფერენდუმი დაინიშნა საქართველოს კონსტიტუციის 74-ე მუხლის პირველი პუნქტის მოთხოვნათა დარღვევით ან არ დაინიშნა ამავე მოთხოვნათა მიუხედავად; იმავდროულად, „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 23-ე მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად: „ჩასატარებელი... რეფერენდუმის მომწესრიგებელი ნორმებისა და ამ ნორმების საფუძველზე ჩასატარებელი... რეფერენდუმის კონსტიტუციურობის შესახებ

[1] იქვე, მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტი.

კონსტიტუციური სარჩელის დაკმაყოფილება იწვევს: ა) არაკონსტიტუციურად ცნობილი ნორმატიული აქტის ძალადაკარგულად ცნობას...; ბ) დანიშნული ... რეფერენდუმის გაუქმებას, თუ დანიშნული... რეფერენდუმის დანიშვნა ეფუძნება არაკონსტიტუციურად ცნობილ ნორმატიულ აქტს ან მის ნაწილს; გ) ...რეფერენდუმის დანიშვნის ვალდებულების დაკისრებას, თუ... რეფერენდუმის არდანიშვნა ეფუძნება არაკონსტიტუციურად ცნობილ ნორმატიულ აქტს ან მის ნაწილს“.

„საერთო-სახალხო გამოკითხვის“ რეალურად უზრუნველსაყოფად, კანონმდებლობით გათვალისწინებულია რეფერენდუმის გამართვა საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საყოველთაო, თანასწორი და ნების პირდაპირი გამოვლენის გზით, ფარული კენჭისყრით. მოქალაქეები რეფერენდუმში მონაწილეობენ უშუალოდ და პირადად. რეფერენდუმის ყოველ მონაწილეს აქვს ერთი ხმა.

კანონმდებლობა განსაზღვრავს როგორც საკითხებს, რომლებზეც შეიძლება მოეწყოს რეფერენდუმი, ისე საკითხებს, რომლებზეც რეფერენდუმის ჩატარება იკრძალება. კერძოდ: რეფერენდუმი შეიძლება მოეწყოს განსაკუთრებით მნიშვნელოვან სახელმწიფოებრივ საკითხებზე, მათ შორის საქართველოს კანონებით, საერთაშორისო ხელშეკრულებებითა და შეთანხმებებით გათვალისწინებული უმნიშვნელოვანესი საკითხებისა და პრინციპების შესახებ[1]. რეფერენდუმი შეიძლება, ასევე, მოეწყოს საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის ახალი სახის შემოღების, გარდა აქციზისა, ან საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის სახის მიხედვით არსებული განაკვეთის ზედა ზღვრის გაზრდის მიზნით[2].

საქართველოს კონსტიტუციის 74-ე მუხლის მე-2 პუნქტის და „რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად კი რეფერენდუმის მოწყობა არ შეიძლება: 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 ინსტიტუტის მნიშვნელობას უდავოდ ზრდის ხალხის მიერ უშუალოდ მიღებული გადაწყვეტილების საბოლოობა და სახელმწიფოს მხრი-

[1] იქვე, მე-3 მუხლის პირველი პუნქტი.
[2] იქვე, მე-3 მუხლის 1[1] პუნქტი.

დან ამ გადაწყვეტილების დაძლევის შეუძლებლობა. „ხალხის მიერ უშუალოდ გადაწყვეტილების მიღება, უმეტესწილად... განაპირობებს მის ყველაზე მაღალ ლეგიტიმაციას კონსტიტუციის შემდეგ და შესაბამისად, რეფერენდუმის შედეგების როგორც სავალდებულობას, ისე უპირატესობას ხელისუფლების მიერ მიღებულ ნებისმიერ გადაწყვეტილებასთან შედარებით იგივე საკითხზე. რაც ნიშნავს, რომ ხელისუფლება, მიუხედავად იმისა, რომ მისი ლეგიტიმაციის წყარო ხალხია, არ არის უფლებამოსილი, ხალხის მიერ უშუალოდ მიღებული გადაწყვეტილება დაძლიოს „ხალხისვე ინტერესებში““[1]. „რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მიხედვითაც, რეფერენდუმის შედეგები საბოლოოა.[2] ამასთან, კანონმდებლობა ითვალისწინებს რიგ გარანტიებს რეფერენდუმის შედეგების საბოლოობის შეუქცევადობის უზრუნველსაყოფად. კერძოდ, „რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 28-ე მუხლის თანახმად: რეფერენდუმის დანიშვნიდან რეფერენდუმის შედეგების გამოქვეყნებამდე დაუშვებელია სარეფერენდუმო საკითხზე გადაწყვეტილების მიღება (პირველი პუნქტი). რეფერენდუმის შედეგად მიღებული გადაწყვეტილება ძალაში შედის მისი გამოქვეყნების დღიდან, აქვს იურიდიული ძალა და საბოლოოა. რეფერენდუმის შედეგებს აქვს პირდაპირი მოქმედების ძალა (მე-2 პუნქტი). საქართველოს საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლება ვალდებულია რეფერენდუმის შედეგებიდან გამომდინარე ერთ თვეში შესაბამისობაში მოიყვანოს საქართველოს კანონმდებლობა და სხვა აქტები (მე-3 პუნქტი). რეფერენდუმის შედეგად მიღებული გადაწყვეტილების შეცვლა ან გაუქმება შეიძლება მხოლოდ რეფერენდუმით (მე-4 პუნქტი).

რეფერენდუმის შედეგების საბოლოობის პარალელურად, კანონმდებლობა ითვალისწინებს გამონაკლისს: საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ, კონსტიტუციასთან წინააღმდეგობის მიზეზით, რეფერენდუმის შედეგების ბათილად ცნობის სამართლებრივ შესაძლებლობას[3]. „ერთადერთი მიზეზი რეფერენდუმის შედეგების საეჭვოობისთვის, შეიძლება იყოს მისი პოტენციური კონფლიქტი კონსტიტუციასთან, რადგან კონსტიტუციაც ხალხის საყოველთაო ნების შედეგია - ეს არის ხალხის კონტრაქტი სახელმწიფოსთან (ნებისმიერი დროის ხელისუფლებასთან) ფუნდამენტურ საკითხებზე, ქვეყნისა

[1] გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენჩხილაძე გ., ჭიღლაძე ნ., შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში, თბილისი, 2016, 65.

[2] „რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 1-ლი მუხლის 1-ლი პუნქტი.

[3] იქვე, 28-ე მუხლის მე-5 პუნქტი.

და საზოგადოების მომავლის, განვითარების გზის შესახებ, იმთავითვე აღიარებული, როგორც უმაღლესი იურიდიული ძალის მქონე აქტი“ [1].

საქართველოს კონსტიტუციის 89-ე მუხლის პირველი პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტის თანახმად, საკონსტიტუციო სასამართლო იხილავს რეფერენდუმის... მომწესრიგებელი ნორმების და ამ ნორმების საფუძველზე ჩატარებული... რეფერენდუმის კონსტიტუციურობასთან დაკავშირებულ დავას“. ეს კომპეტენცია უფრო დეტალურადაა გაწერილი „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 37-ე მუხლში, რომლის თანახმადაც: „...რეფერენდუმის მომწესრიგებელი ნორმებისა და ამ ნორმების საფუძველზე ჩატარებული... რეფერენდუმის კონსტიტუციურობის შესახებ კონსტიტუციური სარჩელის შეტანის უფლება აქვთ საქართველოს პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთ მეხუთედს, საქართველოს პრეზიდენტს და საქართველოს სახალხო დამცველს“ (პირველი პუნქტი). „...კონსტიტუციური სარჩელი შეიტანება საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მიერ რეფერენდუმის შედეგების გამოქვეყნებიდან 7 დღის ვადაში, თუ კონსტიტუციური სარჩელი შეეხება ჩატარებული რეფერენდუმის მომწესრიგებელი ნორმებისა და ამ ნორმების საფუძველზე ჩატარებული რეფერენდუმის კონსტიტუციურობას“ (მე-3 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი). იმავდროულად, ამავე კანონის 23-ე მუხლის 4^1 პუნქტის თანახმად: „ჩატარებული... რეფერენდუმის მომწესრიგებელი ნორმებისა და ამ ნორმების საფუძველზე ჩატარებული... რეფერენდუმის კონსტიტუციურობის შესახებ კონსტიტუციური სარჩელის დაკმაყოფილება იწვევს: ა) ჩატარებული... რეფერენდუმის მომწესრიგებელი და არაკონსტიტუციურიად ცნობილი ნორმატიული აქტის ან მისი ნაწილის ძალადაკარგულად ცნობას; ბ) ჩატარებული... რეფერენდუმის შედეგების მთლიანად ან ნაწილობრივ (ცალკეული საარჩევნო ოლქებისა და საარჩევნო უბნების მიხედვით) ბათილად ცნობას ...“.

ამ შემთხვევაში რეფერენდუმის კონსტიტუციურობასთან დაკავშირებული დავა შეიძლება შეეხოს შემდეგ საკითხებს: რეფერენდუმის ჩატარება ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის 74-ე მუხლის მე-2 პუნქტის მოთხოვნებს; რეფერენდუმი ჩატარებულია საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლის, 74-ე მუხლის მე-3 პუნქტის მოთხოვნათა დარღვევით.

იმავდროულად, საკონსტიტუციო სასამართლო ამ კომპეტენციის ფარგლებში უფლებამოსილია რეფერენდუმის კონსტიტუციურობის საკითხი განიხი-

[1] გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენჩხილაძე გ., ჭიღლაძე ნ., შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში, თბილისი, 2016, 65.

ლოს მხლოდ მისი მომწესრიგებელი ნორმების კონსტიტუციურობის საკითხთან ერთად. ამასთან, საკონსტიტუციო სასამართლო, ასევე, უფლებამოსილია შესაბამისი სუბიექტების, მათ შორის, მოქალაქეების სარჩელის საფუძველზე, ცალკე განიხილოს რეფერენდუმის მომწესრიგებელი ნორმების კონსტიტუციურობის საკითხი.

საქართველოში პირველი რეფერენდუმი ჩატარდა 1991 წლის 31 მარტს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის საკითხზე.

რეფერენდუმის ჩატარება დააჩქარა საბჭოთა კავშირის მასშტაბით ჩატარებულმა რეფერენდუმმა, რომლის შეკითხვა ასეთი სახით იყო ჩამოყალიბებული: „გსურთ თუ არა საბჭოთა კავშირის შენარჩუნება?“. საპასუხოდ, საქართველოს რესპუბლიკის უზენაესმა საბჭომ 1991 წლის 28 თებერვლის დადგენილების საფუძველზე დანიშნა რეფერენდუმი. ამ დადგენილებით გაუქმდა საქართველოს რესპუბლიკის ტერიტორიაზე საბჭოთა კავშირის უმაღლესი საბჭოს მიერ 1991 წლის 17 მარტს დანიშნული რეფერენდუმი სსრ კავშირის შენარჩუნების საკითხზე და 1991 წლის 31 მარტს დაინიშნა საქართველოს რესპუბლიკის რეფერენდუმი საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის თაობაზე კითხვით: „თანახმა ხართ თუ არა აღსდგეს საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობა 1918 წლის 26 მაისის დამოუკიდებლობის აქტის საფუძველზე?“

რეფერენდუმი ჩატარდა მთელი საქართველოს მასშტაბით. რეფერენდუმში მონაწილეთა რაოდენობა შეადგენდა 3302572 ადამიანს (ამომრჩეველთა 90,3%). მონაწილეთა 98,9% მხარი დაუჭირა საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენას და ამით გამოხატა ურყევი ნება - იცხოვროს საბჭოური ოკუპაციისაგან გათავისუფლებულ ქვეყანაში. რეფერენდუმის შედეგად, იმავე წლის 9 აპრილს, საქართველოს რესპუბლიკის უზენაესმა საბჭომ მიიღო საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის აქტი.

მომდევნო რეფერენდუმი ჩატარდა 2003 წლის 2 ნოემბერს (საპარლამენტო არჩევნების პარალელურად). რეფერენდუმი დაინიშნა ამომრჩეველთა ხელმოწერების საფუძველზე, კერძოდ კი პრეზიდენტმა (ე. შევარდნაძემ) 2003 წლის 2 სექტემბერს დააკმაყოფილა 218000 ამომრჩევლის თხოვნა და დანიშნა რეფერენდუმი. სარეფერენდუმოდ გატანილი კითხვა შემდეგი ფორმულირების იყო: „თანახმა ხართ თუ არა, რომ საქართველოს პარლამენტის წევრთა რაოდენობა შემცირდეს და განისაზღვროს არა უმეტეს 150 დეპუტატით?“

რეფერენდუმის მონაწილეთა უმრავლესობამ დადებითი პასუხი გასცა შეკითხვას და შედეგად მიიღო გადაწყვეტილება პარლამენტის დეპუტატთა რაოდენობის შემცირების თაობაზე (რეფერენდუმში მონაწილეთა საერთო რაოდენობა - 2031057; საკითხის დადებითად გადაწყვეტას ხმა მისცა - 1590309 ამომრჩეველმა).

3.1.3.2. პლებისციტი

პლებისციტი - (ლათინური წარმოშობის სიტყვა plebiscitum - ხალხის გადაწყვეტილება; Plebs - ხალხი, scitum - გადაწყვეტილება) - პლებეების მიერ მიღებული გადაწყვეტილება. „რეფერენდუმის და პლებისციტის იდეაც და სამართლებრივი არსიც ერთია - ხალხის ნების გარკვევა, გამოკითხვა სახელმწიფო მნიშვნელობის ცალკეულ საკითხებზე. თუმცა, სახელმწიფოთა კანონმდებლობით მათი გამიჯვნა ხდება გავრცელების არეალისა თუ გადაწყვეტილების იურიდიული ძალის მიხედვით. პლებისციტი, როგორც წესი, რეგიონული და ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებს ეხება. ...თუ რეფერენდუმის შედეგები ხელისუფლებისთვის სავალდებულოდ შესასრულებელია, პლებისციტს აქვს სარეკომენდაციო ხასიათი“[1].

„რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-8[1] მუხლის თანახმად, „პლებისციტი არის კენჭისყრით საერთო-სახალხო გამოკითხვა განსაკუთრებით მნიშვნელოვან სახელმწიფოებრივ საკითხებზე საქართველოს ამომრჩეველთა ან მათი ნაწილის აზრის გასაგებად“ (პირველი პუნქტი). პლებისციტს ნიშნავს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი. პლებისციტის შედეგები სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებისათვის სარეკომენდაციო ხასიათისაა (მე-3 პუნქტი). პლებისციტის ჩატარება ხდება რეფერენდუმის ჩატარებისთვის კანონმდებლობით დადგენილი წესის შესაბამისად.

საქართველოში 2008 წლის 5 იანვარს დანიშნული საპრეზიდენტო არჩევნების პარალელურად, ჩატარდა: 1) პლებისციტი საქართველოს საპარლამეტო არჩევნების თარიღის დასადგენად და 2) პლებისციტი საქართველოს ნატოში შესვლის თაობაზე ამომრჩეველთა აზრის გასარკვევად. პლებისციტის კითხვები შემდეგი ფორმულირების იყო: „უჭერთ თუ არა მხარს საქართველოს გაწევ-

[1] იქვე, 68.

რიანებას ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციაში (ნატო)?“[1]; „თანახმა ხართ თუ არა, რომ საქართველოს პარლამენტის მორიგი არჩევნები ჩატარდეს 2008 წლის გაზაფხულზე?“.[2]

ნატოში შესვლის თაობაზე პლებისციტის დადებითად გადაწყვეტას მხარი დაუჭირა 1355328 ამომრჩეველმა - 77% (პლებისციტში მონაწილეთა საერთო რაოდენობა - 1882318; კენჭისყრაში მონაწილეთა რაოდენობა -1760271)[3].

ხოლო საპარლამენტო არჩევნების თარიღის დამდგენი პლებისციტის ფარგლებში არჩევნების გაზაფხულზე ჩატარებას მხარი დაუჭირა 1410269 ამომრჩეველმა - 79.74% (პლებისციტში მონაწილეთა საერთო რაოდენობა - 1982318; კენჭისრაში მონაწილეთა რაოდენობა - 1768597)[4].

3.1.3.3. სახალხო საკანონმდებლო ინიციატივა

საქართველოს კონსტიტუციის 67-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, სხვა სუბიექტების პარალელურად, საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება აქვს არანაკლებ 30000 ამომრჩეველს, ხოლო 102-ე მუხლის პირველი პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტის თანახმად, კონსტიტუციის ზოგადი ან ნაწილობრივი გადასინჯვის კანონპროექტის შეტანის უფლება აქვს არანაკლებ 200000 ამომრჩეველს.

საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, ასევე, ითვალისწინებდა სახალხო საკანონმდებლო ინიციატივას. კერძოდ, 63-ე მუხლის თანახმად, ინიციატივის უფლება ეკუთვნოდა 5000 ამომრჩეველს, ხოლო 145-ე მუხლის მიხედვით, კონსტიტუციის ზოგადი ან ნაწილობრივი გადასინჯვის ინიციატივის უფლება ჰქონდა 50000 ამომრჩეველს.

3.2. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი

ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი, მოითხოვს, ხელისუფლების შტოთა (საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლებების), ერთი მხრივ, ერთმანეთისგან დამოუკიდებლობას, მათი კომპეტენციების მკვეთრ გამიჯვნას, როგორც უფლებამოსილებების, ისე შესაბამისად პასუხისმ-

[1] საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის 2008 წლის 5 იანვრის პლებისციტის შედეგების შემაჯამებელი ოქმი (2008 წლის 15 იანვარი).
[2] იქვე.
[3] იქვე.
[4] იქვე.

გებლობის მკაფიო განაწილებას, ხოლო, მეორე მხრივ, - ურთიერთკონტროლსა და გაწონასწორებას. ასეთი წესრიგი, საბოლოო ჯამში, ემსახურება ძალაუფლების გაუმართლებელი კონცენტრირების გამორიცხვას რომელიმე ორგანოს, თანამდებობის პირის ხელში, რაც არღვევს წონასწორობას, ბალანსს ხელისუფლებაში და გარდაუვლად იწვევს ადამიანის ფუნდამენტური უფლებების დარღვევას, რადგან ჭარბი ძალაუფლება მისი ბოროტად, თვითნებურად გამოყენების თავისთავადი წინაპირობაა.

დემოკრატიულ და სამართლებრივ სახელმწიფოში ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი არის კონსტიტუციის იდეის სიცოცხლისუნარიანობის, მისი (კონსტიტუციის) მიზნობრივი ქმედითობის სამართლებრივი გარანტია, რადგან ეს არის მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს ხელისუფლების განმუხტვას, ძალაუფლების არაჯანსაღი კონცენტრირების გამორიცხვას, მის დაბალანსებას, ამ გზით, ხელისუფლების გაწონასწორებას. საბოლოოდ კი, ეს ასაზრდოვებს მეხსიერებას, რომ ადამიანი არის სახელმწიფო ხელისუფლების არსებობის მიზანი, სწორედ ამიტომ ის არის ხელისუფლების წყაროც, რამაც შედეგად უნდა გამოიღოს ხელისუფლების მიერ ხალხისგან მიღებული ძალაუფლების გამოყენება მხოლოდ ადამიანის თავისუფლების უზრუნველსაყოფად. „ადამიანის ინდივიდუალური სუვერენიტეტისა და პირადი ავტონომიის დაცვის გარანტიას მხოლოდ ხელისუფლების დანაწილება იძლევა“[1].

მაშასადამე, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის მიზანი, და შედეგად, მასზე სახელმწიფოთა არჩევანის გაკეთების მიზეზიც, არის ადამიანის დაცვა ხელისუფლების თვითნებობისაგან. „ეს საფრთხე და რისკები კი მუდამ არსებობს სახელმწიფო ხელისუფლების მხრიდან. მხოლოდ ნორმატიული მოთხოვნები და სამართლებრივი წესი ვერ ჩამოაყალიბებს ხელისუფლების ბოჭვის გარანტიებს“.[2]

„ძალაუფლების თანმდევი მანკიერებაა მისი ბოროტად ან გადამეტებით გამოყენება, მათ შორის, მაშინაც, როდესაც ხელისუფლებას ხალხის რჩეულები ახორციელებენ. ხალხის მონაწილეობა ხელისუფლების განხორციელებაში (რაც მათ მიერ არჩეული წარმომადგენლების მეშვეობით მიიღწევა), არ არის საკმარისი გარანტია ხელისუფლების მხოლოდ ხალხის ინტერესებში უპირობოდ განხორციელებისთვის. ამ იდეის მიზნობრივი რეალიზაციისთვის... აუცი-

[1] ხუბუა გ., ძალაუფლების ინსტიტუციური ბალანსი, წიგნში: საქართველოს კონსტიტუცია 20 წლის შემდეგ, ვ. ნაცვლიშვილისა და დ. ზედელაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 110.

[2] იქვე, 108-109.

ლებელია ხელისუფლების შებოჭვა ხალხის ხელშივე არსებული კონტროლის ეფექტური მექანიზმებით. ასეთ ინსტრუმენტს ყველა დემოკრატიულ და სამართლებრივ სახელმწიფოში წარმოადგენს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი, რომლის დაუცველობის პირობებში ისევ ის შედეგი დადგება, რომლის საწინააღმდეგოდაც ადამიანებმა დემოკრატია გამოვიგონეთ"[1]. „ამიტომ ძალზე მნიშვნელოვანია, უპირველეს ყოვლისა, დემოკრატიული სახელმწიფოების კონსტიტუციებით შეიქმნას ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით ძალაუფლების განხორციელების მყარი, განჭვრეტადი, ეფექტური და კონტროლირებადი მექანიზმები, რომლებიც ხელს შეუწყობენ დაბალანსებული ხელისუფლების ტრადიციად ქცევას".[2]

საქართველოს კონსტიტუციითაც დემოკრატიულ და სამართლებრივ სახელმწიფოზე არჩევანის გაკეთებისას, მათივე ქმედითობის უზრუნველსაყოფად აღიარებულ იქნა ვალდებულება, სახელმწიფო ხელისუფლება ერთგულებდეს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს. საამისოდ კონსტიტუციაში ჩაიწერა შესაბამისი დებულებები. კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად: „სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით". ეს ნორმა ქმნის ზოგად საფუძველს ხელისუფლების როგორც ჰორიზონტალური, ისე ვერტიკალური დანაწილებისთვის. იმავდროულად, ხელისუფლების ვერტიკალური დანაწილების კონსტიტუციურ საფუძვლად განიხილება კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტიც, რომლის თანახმად: „საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობა განისაზღვრება კონსტიტუციური კანონით უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ". „ხელისუფლების ვერტიკალური დანაწილების პრინციპის იდეას აგრძელებს კონსტიტუციის მე-3 მუხლი, სადაც ჩამოთვლილია საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები. ...ხელისუფლების ვერტიკალური დანაწილება გულისხმობს, რომ სახელმწიფო უფლებამოსილება გადანაწილებულია სხვადასხვა ტერიტორიულ დონეს შორის".[3]

---

[1] გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენჩხილაძე გ., ჭიღლაძე ნ., შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში, თბილისი, 2016, 80.

[2] იქვე.

[3] იზორია ლ., კორკელია კ., კუბლაშვილი კ., ხუბუა გ., საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარები, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, თბილისი, 2005, 348.

ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით ხელისუფლების ფუნქციონირების უზრუნველყოფის თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია, ასევე, კონსტიტუციის მე-5 მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 წინადადება, რომელიც ხელისუფლებას ბოჭავს შემდეგი ზოგადი ვალდებულებით: „სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში“. ამ ნორმის კონსტიტუციის მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტთან კუმულაციაში წაკითხვის გზით, მკაფიოა ორი უმთავრესი დავალება: 1. თავად კონსტიტუციითვე იქნას უზრუნველყოფილი ხელისუფლების შტოთა ფორმირების წესის, ფუნქციების, კომპეტენციის თუ პასუხისმგებლობის იმგვარად გაწერა, რომ ძალაუფლების დაბალანსება შესაძლებელი იყოს ხელისუფლების შტოთა ერთმანეთისგან დამოუკიდებლობისა და ურთიერთკონტროლის ეფექტური და საკმარისი მექანიზმებით; 2. ხელისუფლება (მისი სამივე შტო) ნებისმიერი გადაწყვეტილების მიღებისას უპირობოდ მოქმედებდეს მხოლოდ და მხოლოდ კონსტიტუციით მისთვის დადგენილ ფარგლებში და მაშასადამე, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის მკაცრად დაცვით.

ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის ნორმატიული აღიარება არ არის თვითკმარი მისი პრაქტიკული რეალიზაციისთვის. პირველ რიგში, როგორც უკვე აღინიშნა, ეს პრინციპი საჭიროებს მის განვრცობას კონსტიტუციაშივე - მმართველობის ამა თუ იმ მოდელზე გაკეთებული არჩევანი, იმავდროულად, მოითხოვს ხელისუფლების ფორმირების, კომპეტენციის და პასუხისმგებლობის მექანიზმების გაწერას ისე, რომ შეიქმნას მყარი ნორმატიული საფუძველი დაბალანსებული, რაციონალიზებული და თვითკონტროლირებადი ხელისუფლების ქმედითობისთვის. ამ ამოცანისთვის თავის წარმატებით გართმევის მოთხოვნის პარალელურად, გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს, ასევე, ხელისუფლების და ხალხის სათანადო პოლიტიკური და სამართლებრივი კულტურის არსებობას - მათ უპირობო მზაობას, ზედმიწევნით და რუტინულად დაიცვან ასეთი კონსტიტუციური წესრიგი. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი დარჩება დეკლარაციულ დებულებად და მისგან პოზიტიური შედეგების მოლოდინის იმედად, თუ არ შეიქმნება ქმედითი სახელმწიფო ინსტიტუტები, რომლებსაც მყარ ჩვევად ექცევათ მართვა ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის გააზრებითა და მისი ერთგულებით. „ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი კონსტიტუციური სამართლის უნივერსალური და საყოველთაოდ აღიარებული პრინციპია. ამავე დროს კონსტიტუციური ღირებულებების „ექსპორტის“ შესაძლებლობები მნიშვნელოვანწილად განისაზღვრება სამართ-

ლებრივი კულტურის ინდივიდუალური თავისებურებებით“[1]. „კულტურული თავსებადობის გარეშე ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი ვერ ჩაერთვება სახელისუფლებო პროცესებში და ვერ დააბალანსებს ძალაუფლებას“[2].

სათანადო პოლიტიკურ და სამართლებრივ კულტურაზე მოთხოვნა ლოგიკური და მზარდია ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის ეფექტურობის მისაღწევად, მით უფრო, რომ ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი გულისხმობს რა ხელისუფლების შტოთა ერთმანეთისგან დამოუკიდებლობას და ურთიერთკონტროლს, იმავდროულად, კანონზომიერად მოითხოვს მათ კოორდინირებულ მუშაობასაც (რაც ცხადია, მათ დამოუკიდებლობას არც გამორიცხავს და ვერც საფრთხეს უქმნის). ურთიერთკოორდინირებული მუშაობა კი ცალკეულ ან თუნდაც ხშირ შემთხვევაში თავისთავად გულისხმობს კონსენსუსისადმი მზადყოფნასაც. კონსენსუსი პოლიტიკური დიალოგის არც მიზანია და არც, მით უფრო, თვითმიზანი, მაგრამ ზოგჯერ ის შესაძლოა იყოს ყველაზე ოპტიმალური, სასურველი შედეგი, რაც მიზნობრივად მოემსახურება ხელისუფლების მიერ თავისუფლების დაცვის, უზრუნველყოფის უმთავრეს ამოცანას.

საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის მიღებიდან დღემდე ქვეყნის ძირითადი კანონის მიმართ სკეპტიციზმი მუდმივად დაკავშირებული იყო სწორედ იმასთან, რომ ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციური მოდელი წარმატებით ვერ ართმევდა თავს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის ზედმიწევნით დაცვას. ყოველ ჯერზე კონსტიტუციაში ცვლილებებისა თუ დამატებების შეტანის ინიცირების მიზეზადაც სწორედ ხელისუფლების უკეთ დაბალანსების გზების ძიება სახელდებოდა. დღესაც კონსტიტუციაში ცვლილებების განხორციელების საკითხის აქტუალობა ამავე მიზეზითაა განპირობებული.[3]

ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი არ მოითხოვს მმართველობის რომელიმე მოდელზე არჩევანის სავალდებულოდ გაკეთებას. ის ერთნაირად უნარიანია შექმნას გარანტიები დაბალანსებული, გაწონასწორებული ხელისუფლებისთვის საპრეზიდენტო, საპარლამენტო და შერეული მმართველობის მქონე მოდელებში. ამიტომ მმართველობის მოდელზე არჩევანის გაკეთებისას ან მისი შეცვლის აუცილებლობის მტკიცები-

[1] Sartori G., Demokratietheorie, Aus dem Englischen ueberzetzt von Hermann Vetter, Darmstadt, 1992, 11.

[2] Schmidt M., Demokratietheorien: Eine Einfuerung, Wiesbaden, 2010, 28.

[3] საქართველოს კონსტიტუციით (როგორც თავდაპირველი ვერსიით, ისე შემდგომი ცვლილებების შედეგად) გათვალისწინებული მოდელები ხელისუფლების მოწყობისა გაანალიზებულია წინამდებარე წიგნის შესაბამის თავებში.

სას ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის უკეთ დაცვა და ამ გზით ძალაუფლების დაბალანსება საკმარის არგუმენტად ვერ გამოდგება. მმართველობის თითოეული მოდელის ფარგლებში ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი ერთნაირად შეიძლება იყოს წარმატებულიც და წარუმატებელიც, რადგან, როგორც აღინიშნა, ის სავალდებულოდ მოითხოვს ორი პირობის კუმულაციას: კონსტიტუციით და კანონმდებლობით ხელისუფლების თითოეული შტოს დამოუკიდებლობის და ურთიერთკონტროლის ეფექტური, საკმარისი ბერკეტების გაწერას და იმავდროულად, კონსტიტუციის დებულებების ზედმიწევნითი სიზუსტით შესრულებას, ხელისუფლების განხორციელებას ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის მნიშვნელობის გააზრებით.

მაშასადამე, გადამწყვეტია არა მმართველობის მოდელი, არამედ ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის ნიუანსებამდე სწორად გაწერილი მოდელი და მისი გააზრებული შესრულება - ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი, მისი მიზნობრივი ქმედითობისთვის მოითხოვს ხელისუფლების შტოთა დამოუკიდებლობასაც, ურთიერთკონტროლსაც, თვითკონტროლსაც, ერთმანეთს შორის დიალოგსაც და კონსენსუსზე დამყარებული გადაწყვეტილებების მიღებისთვის მზაობასაც.

თემატური კითხვები და საკითხები:

1. რომელი კონსტიტუციური დებულებები ქმნიან ნორმატიულ საფუძველს დემოკრატიული სახელმწიფოს პრინციპის ქმედითობისთვის?
2. გააანალიზეთ სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპის კონსტიტუციური გარანტიები!
3. აღწერეთ წარმომადგენლობითი და უშუალო დემოკრატიის ფორმების კონსტიტუციური საფუძვლები!
4. რაზეა დამოკიდებული ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის მიზნობრივი ქმედითობა?
5. გააანალიზეთ ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის ქმედითობის პერსპექტივები საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის მიხედვით!

4. კანონის წინაშე თანასწორობის ფუნდამენტური პრინციპი

თავისუფლებას არ ექნება მიზანი, შინაარსი, თუკი ის არსებითად ერთნაირი სიკეთე არ იქნება ყველასთვის. სამართლებრივი გაგებით, თავისუფლების ხიბლი იმაშია, რომ ის განაპირობებს, მოითხოვს ყველას, თითოეული ინდივიდის როგორც ერთნაირად ღირებული არსების აღიარებას, რომელსაც სწორედ ასეთი თავისუფლების შედეგად აქვს შანსი თვითრეალიზაციაზე, განვითარებაზე, განუმეორებლობაზე, ინდივიდუალიზმზე. ამიტომ „თანასწორობა თავისუფლებაში გადამწყვეტია... თავისუფლების არსის... შენარჩუნებისათვის“[1]. ადამიანის თავისუფლებისა და თანასწორობის ასეთ ურთიერთკავშირზე არაორაზროვნად მიუთითებს საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლი, რომლის თანახმადაც: „ყველა ადამიანი დაბადებით თავისუფალია და კანონის წინაშე თანასწორია, განურჩევლად რასისა, კანის ფერისა, ენისა, სქესისა, რელიგიისა, პოლიტიკური და სხვა შეხედულებებისა, ეროვნული, ეთნიკური და სოციალური კუთვნილებისა, წარმოშობისა, ქონებრივი და წოდებრივი მდგომარეობისა, საცხოვრებელი ადგილისა“. „ამ ნორმაში კანონის წინაშე თანასწორობა მოხსენიებულია ადამიანის თავისუფლებასთან ერთად, რაც მიანიშნებს თანასწორობის მნიშვნელობაზე ადამიანის თავისუფლებისათვის - ადამიანის უფლებები ერთნაირად არის თითოეული ადამიანის კუთვნილება, ამიტომ მათ უნდა ჰქონდეთ ერთნაირი ხელმისაწვდომობა ფართო გაგებით თავისუფლებაზე - უფლებებით სარგებლობაზე, მხოლოდ მაშინ არის შესაძლებელი თავისუფლების სრულყოფილად შეგრძნება“[2]. „ნებისმიერი უფლების აღიარება აზრს დაკარგავს, მასზე თანაბარი წვდომის გარანტირებული შესაძლებლობის გარეშე“.[3]

---

[1] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 11 აპრილის №1/1/539 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქე ბესიკ ადამია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §3; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 11 ივნისის №1/3/534 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქე ტრისტან მამაგულაშვილის საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §4.

[2] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 11 აპრილის №1/1/539 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქე ბესიკ ადამია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §3; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 11 ივნისის №1/3/534 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქე ტრისტან მამაგულაშვილის საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §4.

[3] ერემაძე ქ., დემოკრატიის გამოწვევები და საკონსტიტუციო სასამართლოს როლი დემოკრატიის ძიების პროცესში, კანონის წინაშე თანასწორობა როგორც თავისუფლების გარანტია, თბილისი, 2015, 18.

სწორედ ამიტომ კანონის წინაშე თანასწორობას აქვს ფუნდამენტური პრინციპის დატვირთვა, რომლის დაცვის ხარისხი დემოკრატიის და სამართლებრივი სახელმწიფოს ხარისხის აწონვის ობიექტური კრიტერიუმია. „კანონის წინაშე თანასწორობა არის უმთავრესი მიზეზი, რის გამოც ადამიანებმა დემოკრატია გამოვიგონეთ და ჩვენივე ცხოვრების წესად ავირჩიეთ“[1]. „კანონის წინაშე თანასწორობა - ეს არ არის მხოლოდ უფლება, ეს არის იდეა, კონცეფცია, პრინციპი, რომელსაც ეფუძნება სამართლებრივი სახელმწიფო და დემოკრატიული ღირებულებები“.[2]

საქართველოს რეალობაში კანონის წინაშე თანასწორობის, როგორც ფუნდამენტური პრინციპის, მისი ნამდვილი არსით განმარტებისთვის საფუძვლის შექმნა მნიშვნელოვანწილად საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის დამსახურებაა. „კანონის წინაშე თანასწორობის ფუნდამენტური უფლების დამდგენი... ნორმა წარმოადგენს თანასწორობის უნივერსალურ კონსტიტუციურ ნორმა-პრინციპს, რომელიც, ზოგადად, გულისხმობს ადამიანების სამართლებრივი დაცვის თანაბარი პირობების გარანტირებას“[3] - აღნიშნა სასამართლომ და მიუთითა საკუთარ ვალდებულებაზე, ასეთი სულისკვეთებით უზრუნველყოს უფლების სრულყოფილი და ადეკვატური განმარტება.

ზოგადად, კანონის წინაშე თანასწორობის ფარგლები, უფლების მნიშვნელობიდან გამომდინარე, არ არის მკაცრად რეგლამენტირებული და, ამ თვალსაზრისით, დამოკიდებულია ახალ გამოწვევებზე. თუკი თავდაპირველად სიხშირისა და პრობლემატურობის თვალსაზრისით, ლიდერობდა რასის, სქესის, რელიგიის, ეთნიკური წარმომავლობის ნიშნებით დისკრიმინაციის შემთხვევები და სახელმწიფოთა უმრავლესობის კონსტიტუციებშიც ძირითადად იმ ნიშნებით დისკრიმინაციის აკრძალვის დეკლარირება ხდებოდა, რომლებზე დაყრდნობითაც ადამიანებისადმი განსხვავებული მოპყრობა ყველაზე ხშირი იყო, დროთა განმავლობაში უფლების ბუნებიდან, დანიშნულებიდან გამომდინარე, ცხადი გახდა, რომ მხოლოდ კონკრეტული ნიშნების ჩამონათვალით უფლების შემოფარგვლა მისივე (უფლების) არსის საწინააღმდეგო იქნებოდა, რადგან კანონის წინაშე თანასწორობის მიზანი არის თითოეული ადა-

[1] იქვე, 16.

[2] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 27 დეკემბრის №1/1/493 გადაწყვეტილება საქმეზე - „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებები: „ახალი მემარჯვენეები“ და „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §1.

[3] იქვე, §2.

მიანის დაცვა ნებისმიერი დაუსაბუთებელი განსხვავებისაგან. კონსტიტუციებში ნიშნების ჩამოთვლა, რომელთა მიხედვითაც იკრძალებოდა დისკრიმინაცია, ატარებდა მხოლოდ მაგალითის დატვირთვას, რადგან თანასწორობის იდეა, პრინციპი, ზოგადად, მოითხოვს არსებითად თანასწორებისადმი თანაბარ მოპყრობას და არა მხოლოდ კონკრეტულ სფეროში ან მხოლოდ კონკრეტული ნიშნით უმცირესობისადმი ასეთ მოპყრობას. ამიტომ კანონის წინაშე თანასწორობის უფლების მარეგლამენტირებელი კონსტიტუციური დებულებების ფართო და ადეკვატური განმარტება სასამართლოს პრაქტიკის საგანი გახდა. სასამართლოს პირდაპირი დანიშნულება ხომ სწორედ ფუნდამენტური უფლებების სრულყოფილი განმარტებაა და უფლების პრაქტიკული შინაარსის შექმნა მისი ნამდვილი არსის შესაბამისად.

წლების განმავლობაში, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლის განმარტებისას მკაცრად შემოიფარგლებოდა მხოლოდ ამ მუხლში ჩამოთვლილი ნიშნების საფუძველზე დიფერენცირებული მოპყრობის შეფასების შესაძლებლობით, რაც, უმეტეს შემთხვევაში, ხდებოდა სარჩელების არსებითად განსახილველად არმიღების მიზეზი (საფუძველი)[1]. თუმცა, მოგვიანებით, საკონსტიტუციო სასამართლომ პრინციპულად შეცვალა ასეთი მიდგომა, უარი თქვა სასამართლოში დამკვიდრებულ ზემოაღნიშნულ გამოცდილებაზე, ვინაიდან ძალიან აშკარა და ცხადი იყო, რომ კონსტიტუციის მე-14 მუხლში დასახელებული ნიშნების ამომწურავ ჩამონათვალად მიჩნევის პრაქტიკის ერთგულების შემთხვევაში, კონსტიტუციის ამ ნორმის შინაარსი არებითად დაცილდებოდა თანასწორობის პრინციპის არსს, იდეას.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლით დაცული სფეროს სრულყოფილი განმარტებისთვის საკონსტიტუციო სასამართლო კანონის წინაშე თანასწორობის პრინციპის არსიდან გამოვიდა და დაუშვებლად მიიჩნია მისი გათა-

[1] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2003 წლის 28 მარტის №2/8/157 განჩინება საქმეზე - „დურმიშხან ლორია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2006 წლის 31 მარტის №1/5/362-363,367 განჩინება საქმეზე - „დავით მირცხულავა, გიორგი კუპრეიშვილი და შალვა და ვლადიმერ დოლიძეები საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2006 წლის 2 ივნისის №2/10/383 განჩინება საქმეზე - „საქართველოს მოქლაქეები - ნოდარ ცოტნიაშვილი, ბადრი მაჭარაშვილი, შოთა სომხიშვილი, პეტრე საფნიანი, დიმიტრი გოგოლაძე; ჯარიბეკ პარადიანი, ლუდვიგ გრიგორიანი, შალიკო ბეჟუაშვილი, ასიმ ჩიტრეკაშვილი, ლევან თოკმაჭიანი, ნორიკ სუმბათიანი, ივანე როსტიაშვილი, რაფიელ სხვაჩხიანი, არჩილ ფუხაშვილი, სერგო ეგიაზაროვი, გივი ჭაბუკიანი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

ნაბრება ნორმის სიტყვასიტყვით შინაარსთან. სასამართლო არ შეიბოჭა ამ ნორმის გრამატიკული განმარტებით და მისი ძირითადი არსი, დიაპაზონი გაიაზრა კანონის წინაშე თანასწორობის იდეის მნიშვნელობის გათვალისწინებით. „...ამ მუხლში არსებული ნიშნების ჩამონათვალი, ერთი შეხედვით, გრამატიკული თვალსაზრისით, ამომწურავია, მაგრამ ნორმის მიზანი გაცილებით უფრო მასშტაბურია, ვიდრე მხოლოდ მასში არსებული შეზღუდული ჩამონათვალის მიხედვით დისკრიმინაციის აკრძალვა... მხოლოდ ვიწრო გრამატიკული განმარტება გამოფიტავდა საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლს და დააკნინებდა მის მნიშვნელობას კონსტიტუციურსამართლებრივ სივრცეში“[1]. „საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლი, ისევე როგორც სხვა სახელმწიფოთა კონსტიტუციები და ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებული საერთაშორისო დოკუმენტები, იძლევა გარკვეული ნიშნების ჩამონათვალს, რომელიც მიემართება კანონმდებელს და უთითებს, თუ რომელ საფუძვლებს არ უნდა უკავშირდებოდეს არათანაბარი მოპყრობა. ჩამონათვალში მითითებული ნიშნები მომდინარეობს ადამიანის იდენტობის გამომხატველი ფაქტორებიდან, ემყარება მათი ღირსების პატივისცემას და გააჩნია თავისი ისტორიული წანამძღვრები. ხსენებული ნიშნების საფუძველზე დიფერენცირება წარმოადგენს დისკრიმინაციის მომეტებული რისკის მატარებელ შემთხვევებს და კანონმდებლისაგან მოითხოვს განსაკუთრებულ ყურადღებას. აღნიშნული განპირობებულია ადამიანთა სოციალურ სტატუსში რაიმე ფორმის იერარქიულობის დაუშვებლობით. ჩამონათვალის არსებობა ამ ნიშნებთან დაკავშირებული ადამიანთა დიფერენცირების შემთხვევების უპირატეს შეზღუდვაზე მიუთითებს; თუმცა ეს არ გამორიცხავს ადამიანთა არაგონივრული დიფერენცირების სხვა შემთხვევების არსებობას და მათი კონსტიტუციით აკრძალვის საჭიროებას. კონსტიტუცია კრძალავს კანონის წინაშე არსებითად თანასწორთა უთანასწოროდ (ან პირიქით) გონივრული და ობიექტური დასაბუთების გარეშე მოპყრობის ნებისმიერ შემთხვევას“[2]. სასამართლომ, ასევე, აღნიშნა: „ისტორიულად კონსტიტუციებში ხდებოდა იმ ნიშნების ჩამოთვლა, რომელთა მიხედვით, ადამიანთა ჯგუფებს აერთიანებდა მათთვის დამახასიათებელი პირადი, ფიზიკური თვისე-

[1] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 31 მარტის გადაწყვეტილება N2/1-392 საქმეზე საქართველოს მოქალაქე შოთა ბერიძე და სხვები საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II.

[2] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 მარტის გადაწყვეტილება N2/1/473 საქმეზე საქართველოს მოქალაქე ბიჭიკო ჭონქაძე და სხვები საქართველოს ენერგეტიკის მინისტრის წინააღმდეგ, II, §1.

ბები, კულტურული ნიშნები ან სოციალური კუთვნილება. ამ ნიშნების კონსტიტუციებში ჩამოთვლა ხდებოდა ზუსტად მათ საფუძველზე ადამიანების დისკრიმინაციის დიდი გამოცდილების არსებობის და, ამასთან, ასეთი მოპყრობის გაგრძელების შიშის გამო (საპასუხოდ).

თუმცა, ამავე დროს, დიფერენცირებული მიდგომა შესაძლოა მოხდეს არა მხოლოდ ჩამოთვლილი ნიშნების მიხედვით და არა მხოლოდ, თუნდაც ამ ნიშნებზე დაყრდნობით, კონკრეტული კონსტიტუციური უფლებებით სარგებლობის პროცესში. დისკრიმინაციის აკრძალვა სახელმწიფოსგან მოითხოვს, რომ მის მიერ დადგენილი ნებისმიერი რეგულაცია შეესაბამებოდეს თანასწორობის ძირითად არსს - არსებითად თანასწორებს მოეპყროს თანასწორად და პირიქით".[1] „კონსტიტუციის მე-14 მუხლში ჩამოთვლილი ნიშნების ამომწურავად მიჩნევა თავისთავად გამოიწვევს სასამართლოს მიერ იმის დადასტურებას, რომ ნებისმიერი სხვა ნიშნით დიფერენციაციის შემთხვევები არ არის დისკრიმინაციული, რადგან არ არის დაცული კონსტიტუციით. ბუნებრივია, ასეთი მიდგომა არ იქნებოდა სწორი, რადგან თითოეული მათგანის კონსტიტუციის მე-14 მუხლში მოუხსენიებლობა დიფერენციაციის დაუსაბუთებლობას ვერ გამორიცხავს"[2].

მაშასადამე, საკონსტიტუციო სასამართლომ კონსტიტუციის მე-14 მუხლის ფართოდ განმარტებას საფუძვლად დაუდო ზოგადად, თანასწორობის იდეის მნიშვნელობა, რადგან კანონის წინაშე თანასწორობის უფლება არ არის მხოლოდ კონკრეტული უმცირესობების წარმომადგენელთა ან მხოლოდ ამა თუ იმ ნიშნით იდენტიფიცირებად პირთა უფლება, არამედ ეს არის ყველას, თითოეულის უფლება, კანონის მხრიდან თანაბარ დაცვაზე. „თანასწორობის ძირითადი უფლება სხვა კონსტიტუციური უფლებებისგან იმით განსხვავდება, რომ ის არ იცავს ცხოვრების რომელიმე განსაზღვრულ სფეროს. თანასწორობის პრინციპი მოითხოვს თანაბარ მოპყრობას ადამიანის უფლებებითა და კანონიერი ინტერესებით დაცულ ყველა სფეროში"[3].

---

[1] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 27 დეკემბრის №1/1/493 გადაწყვეტილება საქმეზე - „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებები: „ახალი მემარჯვენეები" და „საქართველოს კონსერვატიული პარტია" საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ", II, §1.

[2] იქვე.

[3] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 27 დეკემბრის №1/1/493 გადაწყვეტილება საქმეზე - „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებები: „ახალი მემარჯვენეები" და „საქართველოს კონსერვატიული პარტია" საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ", II, §4; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 11 აპრილის

ზემოაღნიშნულ მიდგომაზე დაყრდნობით სასამართლოს პრაქტიკაში გვხვდება არაერთი საქმე, როდესაც მან შეაფასა არატრადიციული, კონსტიტუციის მე-14 მუხლში არდასახელებული ნიშნებით დიფერენცირების კონსტიტუციურობა. მაგალითად, ერთ-ერთ საქმეზე საკონსტიტუციო სასამართლომ კონსტიტუციის მე-14 მუხლში ჩარევად მიიჩნია ადამიანების დიფერენცირება „დასაქმების ადგილის“ ნიშნით.[1] სასამართლომ, ასევე, მიუთითა, რომ კანონის წინაშე თანასწორობის უფლებაში ჩარევა დაკავშირებული იყო „სამართლებრივი ურთიერთობის დაწყების დროსთან“[2]; სხვა საქმეზე სასამართლომ დაადგინა, რომ პირთა დიფერენციაცია ხდებოდა მათ მიმართ სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების დროზე დამოკიდებულებით[3]. ასევე, საკონსტიტუციო სასამართლომ სექსუალური ორიენტაციის საფუძველზე დიფერენციაციის გამომწვევი ნორმების კონსტიტუციურობა შეაფასა და დაადგინა კანონის წინაშე თანასწორობის უფლების დარღვევა[4] და სხვა.

თანასწორობის პრინციპი მოითხოვს თვითრეალიზაციაზე, განვითარებაზე თანაბარი შანსების, შესაძლებლობის უზრუნველყოფას: მე-14 მუხლის არსის გაგებისთვის პრინციპული მნიშვნელობა აქვს კანონის წინაშე თანასწორობის განსხვავებას გათანაბრებისგან. ამ პრინციპის ფარგლებში სახელმწიფოს ძირითადი მიზანი და ფუნქცია ადამიანების სრული გათანაბრება ვერ იქნება, რადგან ეს თავად თანასწორობის იდეასთან, უფლების არსთან მოვიდოდა წინააღმდეგობაში. თანასწორობის იდეა ემსახურება შესაძლებლობების თანასწორობის უზრუნველყოფას, ანუ ამა თუ იმ სფეროში ადამიანების თვითრეა-

---

№1/1/539 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქე ბესიკ ადამია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §4; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 11 ივნისის №1/3/534 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქე ტრისტან მამაგულაშვილის საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §5.

[1] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 31 მარტის №2/1-392 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქე შოთა ბერიძე და სხვები საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §2.

[2] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 მარტის №2/1/473 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქე ბიჭიკო ჭონქაძე და სხვები საქართველოს ენერგეტიკის მინისტრის წინააღმდეგ“, II, §11.

[3] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 13 ნოემბრის №1/4/557,571,576 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქეები - ვალერიან გელბახიანი, მამუკა ნიკოლაიშვილი და ალექსანდრე სილაგაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ”.

[4] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 4 თებერვლის №2/1/536 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქეები - ლევან ასათიანი, ირაკლი ვაჭარაძე, ლევან ბერიანიძე, ბექა ბუჩაშვილი და გოჩა გაბოძე საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის წინააღმდეგ“.

ლიზაციისთვის ერთნაირი შესაძლებლობების გარანტირებას. თანაბარი შანსები იქნება თუ არა თანაბრად გამოყენებული, დამოკიდებულია კონკრეტული პირების უნარებზე. უნარების სახელმწიფოს ძალისხმევით გათანაბრების მცდელობა კი, უმეტესწილად, თავად იწვევს დისკრიმინაციას[1]. „კანონის წინაშე თანასწორობის უფლება არ გულისხმობს, ბუნებისა და შესაძლებლობების განურჩევლად, ყველა ადამიანის ერთსა და იმავე პირობებში მოქცევას. მისგან მომდინარეობს მხოლოდ ისეთი საკანონმდებლო სივრცის შექმნის ვალდებულება, რომელიც ყოველი კონკრეტული ურთიერთობისათვის არსებითად თანასწორთ შეუქმნის თანასწორ შესაძლებლობებს, ხოლო უთანასწოროებს პირიქით“[2].

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ დიფერენცირებული მოპყრობის დისკრიმინაციულობის შეფასებას (დადგენას) საფუძვლად დაუდო შემდეგი ძირითადი მიდგომა: „დიფერენცირება საზოგადოებრივი ურთიერთობების სხვადასხვა სფეროსთვის უცხო არ არის, თუმცა თითოეული მათგანი არ უნდა იყოს დაუსაბუთებელი. ...დიფერენცირებული მოპყრობისას ერთმანეთისგან უნდა განვასხვავოთ დისკრიმინაციული დიფერენციაცია და ობიექტური გარემოებებით განპირობებული დიფერენციაცია. განსხვავებული მოპყრობა თვითმიზანი არ უნდა იყოს. დისკრიმინაციას ექნება ადგილი, თუ დიფერენციაციის მიზეზები აუხსნელია, მოკლებულია გონივრულ საფუძველს. მაშასადამე, დისკრიმინაცია არის მხოლოდ თვითმიზნური, გაუმართლებელი დიფერენციაცია, სამართლის დაუსაბუთებელი გამოყენება კონკრეტულ პირთა წრისადმი განსხვავებული მიდგომით. შესაბამისად, თანასწორობის უფლება კრძალავს არა დიფერენცირებულ მოპყრობას ზოგადად, არამედ მხოლოდ თვითმიზნურ და გაუმართლებელ განსხვავებას“[3].

---

[1] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 27 დეკემბრის №1/1/493 გადაწყვეტილება საქმეზე - „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებები: „ახალი მემარჯვენეები“ და „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §2.

[2] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 მარტის №2/1/473 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქე ბიჭიკო ჭონქაძე და სხვები საქართველოს ენერგეტიკის მინისტრის წინააღმდეგ“, II, §2.

[3] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 27 დეკემბრის №1/1/493 გადაწყვეტილება საქმეზე - „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებები: „ახალი მემარჯვენეები“ და „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §3; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 11 აპრილის №1/1/539 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქე ბესიკ ადამია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §6; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ნებისმიერი უთანასწორო მოპყრობა არ წარმოადგენს დისკრიმინაციას, არამედ მხოლოდ ის, რომელიც ატარებს თვითნებურ, თვითმიზნურ ხასიათს, რომლის მიზეზები აუხსნელია და გასაგები, ცნობილია მხოლოდ იმისთვის, ვინც იღებს გადაწყვეტილებას უთანასწორო მოპყრობის შემოღების თაობაზე. დისკრიმინაცია არის სამართლის დაუსაბუთებელი და თვითნებური გამოყენება კონკრეტული პირებისადმი განსხვავებული დამოკიდებულებით მხოლოდ იმიტომ, რომ ისინი „სხვანაირები“ არიან. ამასთან, დისკრიმინაციას ადგილი არ აქვს, თუ არათანაბარი მიდგომა არის უნებლიე, ექვემდებარება ახსნას, რაციონალიზაციას, გამართლებას[1].

დიფერენცირებული მოპყრობის დისკრიმინაციულობის შემოწმებისთვის საკონსტიტუციო სასამართლო იყენებს კონკრეტულ ინსტრუმენტებს (ტესტებს) - მკაცრ ტესტს და რაციონალური დიფერენციაციის ტესტს.

5. ღირსება, როგორც ფუნდამენტური პრინციპი

საქართველოს კონსტიტუცია აღიარებს ადამიანს და მის უფლებებს, როგორც უმაღლეს ფასეულობას. ფასეულობათა კონსტიტუციური სისტემა დაფუძნებულია ძირითადი უფლებების პრიორიტეტსა და პატივისცემაზე და მაშასადამე, ადამიანის ღირსების, როგორც უმთავრესი ღირებულების დაცვაზე. „თავისუფლების სამართლებრივ მასშტაბს ადამიანის ღირსება ქმნის, ამიტომ თავისუფალი ადამიანების საზოგადოება იმ სახელმწიფოთა უპირატესობაა, სადაც ადამიანის ღირსება ღირებულებათა სისტემის საფუძველია. ღირსება არის თითოეული ადამიანის თვითმყოფადობის საფუძველი და თანაბარი გარანტია, იყოს სხვებისგან განსხვავებული საკუთარ უნარებზე, შესაძლებლობებზე, გემოვნებაზე, განვითარების გზის ინდივიდუალურ არჩევანზე დამოკიდებულებით“[2]. საქართველოს კონსტიტუციის მე-17 მუხლის პირველი პუნქტი ადამიანის ღირსების ფუნდამენტური პრინციპის აღიარებით სწორედ ასეთი წესრიგის გარანტირებას ემსახურება.

2013 წლის 11 ივნისის №1/3/534 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქე ტრისტან მამაგულაშვილის საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §7.

[1] ერემაძე ქ., დემოკრატიის გამოწვევები და საკონსტიტუციო სასამართლოს როლი დემოკრატიის ძიების პროცესში, კანონის წინაშე თანასწორობა როგორც თავისუფლების გარანტია, თბილისი, 2015, 30.

[2] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 24 ოქტომბრის №1/4/592 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქე ბექა წიქარიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §11.

ნიშანდობლივია, რომ ღირსების, როგორც ფუნდამენტური პრინციპის მასშტაბის და მისი პრაქტიკული ღირებულების გააზრება საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკით მოხდა. „...კონსტიტუციის მე-17 მუხლის პირველი პუნქტის არსი იმაში მდგომარეობს, რომ ამ ნორმის შესაბამისად, მთავარი ღირებულება არის ადამიანი, როგორც თვითმყოფადი, თავისუფალი და სხვა ადამიანების თანასწორი სუბიექტი. ადამიანის ღირსების დაცვა არის ის, რაც უპირობოდ ეკუთვნის ყველა ადამიანს სახელმწიფოსაგან. ღირსებაში იგულისხმება სოციალური მოთხოვნა სახელმწიფოს მხრიდან ადამიანის რესპექტირებაზე... ადამიანის ღირსების პატივისცემა გულისხმობს ყოველი ადამიანის პიროვნულ აღიარებას, რომლის ჩამორთმევა და შეზღუდვა დაუშვებელია. სახელმწიფოსათვის ადამიანი არის უმთავრესი მიზანი, პატივისცემის ობიექტი, მთავარი ფასეულობა და არა მიზნის მიღწევის საშუალება...“.[1] „შედეგად ადამიანის ღირსების კონსტიტუციური პრინციპი ყველა ფუნდამენტური უფლების საფუძველია, ისევე როგორც უფლებებით სრულყოფილად სარგებლობა და მათი ეფექტური, საკმარისი დაცვა ადამიანის ღირსების ხელშეუვალობის უშუალო გარანტიაა“.[2]

ღირსების ფუნდამენტური პრინციპის და ადამიანის ძირითადი უფლებების ასეთ ურთიერთგანპირობებულობაზე საკონსტიტუციო სასამართლომ არაერთ გადაწყვეტილებაში მიუთითა: „ადამიანის ღირსება და პიროვნული თავისუფლება... მის ძირითად უფლებებში, მათ ადეკვატურ დაცვასა და სრულად განხორციელებაში გამოიხატება. ამიტომ ამ უფლებებში სახელმწიფოს არათანაზომიერი, გადამეტებული ჩარევა ხელყოფს ადამიანის ღირსებასაც“.[3] „ღირსება... არ შეიძლება იქნეს განხილული, როგორც მხოლოდ ერთ-ერთი სუბიექტური კონსტიტუციური უფლების ობიექტი. ღირსება არის ის უფლება და ამავე დროს, ის ფუნდამენტური კონსტიტუციური პრინციპი, რომელსაც ეყრდნობა და უკავშირდება ძირითადი უფლებები. ...ღირსების ხელყოფა, ფაქტიურად, ყო-

[1] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 ოქტომბრის №2/2-389 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქე მაია ნათაძე და სხვები საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს პრეზიდენტის წინააღმდეგ“, II, §30.

[2] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 20115 წლის 24 ოქტომბრის №1/4/592 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქე ბექა წიქარიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §11.

[3] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 დეკემბრის №1/3/407 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და საქართველოს მოქალაქე - ეკატერინე ლომთათიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §3.

ველთვის უკავშირდება სხვა ძირითადი უფლების ან უფლებების დარღვევას“[1]. „ადამიანის უფლებათა კონცეფცია ემსახურება უმთავრეს იმპერატივს, ადამიანის ღირსების დაცვას, რომელიც აისახება კიდეც აღნიშნულ უფლებებში...“[2].

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს კონსტიტუციის მე-17 მუხლის პირველი პუნქტით გარანტირებული ადამიანის ღირსების დაცვის კონსტიტუციური მასშტაბი არსებითად განსხვავებული და გაცილებით ფართოა ღირსების უფლების სამოქალაქოსამართლებრივი დაცვის ფარგლებთან შედარებით. „კონსტიტუციის მე-17 მუხლის პირველი პუნქტის განმარტებისას... ამოსავალი წერტილი ვერ იქნება პატივისა და ღირსების სამოქალაქო-სამართლებრივი გაგება. როგორც ამ ნორმის მიზნებიდან, ასევე, მისი და მისი მსგავსი ნორმების სხვადასხვა სახელმწიფოთა კონსტიტუციებში შეტანის ისტორიული გამოცდილებიდან და მიზეზებიდან გამომდინარე, ღირსების კონსტიტუციურ-სამართლებრივი განმარტება განსხვავებულია“.[3] თუმცა საქართველოს კონსტიტუციის მე-17 მუხლის პირველი პუნქტით დაცული სფერო მოიცავს ადამიანის სახელისა და რეპუტაციის ცილისწამებისგან დაცვასაც და, სხვა უფლებების თანაბრად, წარმოადგენს მისი ხელშეუხებლობის კონსტიტუციურ გარანტიას, რაზეც საკონსტიტუციო სასამართლომ, ასევე, მიუთითა არაერთ საქმეზე.[4]

ადამიანის ღირსების ფუნდამენტური პრინციპის პრაქტიკულ რეალიზაციასა და დაცვას უზრუნველყოფს, პირველ რიგში, კონსტიტუციის ღირებულებათა სისტემა: „ძირითადი კონსტიტუციური პრინციპები წარმოადგენენ ადამიანის

---

[1] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 ოქტომბრის №2/2-389 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქე მაია ნათაძე და სხვები საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს პრეზიდენტის წინააღმდეგ“, II, §31.

[2] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2012 წლის 26 ივნისის №3/1/512 გადაწყვეტილება საქმეზე - „დანიის მოქალაქე ჰეიკე ქრონქვისტი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდე“, II, §43.

[3] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 ოქტომბრის №2/2-389 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქე მაია ნათაძე და სხვები საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს პრეზიდენტის წინააღმდეგ“, II, §30.

[4] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 10 ნოემბრის №1/3/421,422 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქეები გიორგი ყიფიანი და ავთანდილ უნგიაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღდმეგ“, II, §; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 ოქტომბრის №2/2-389 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქე მაია ნათაძე და სხვები საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს პრეზიდენტის წინააღმდეგ“, II, §31.

ღირსების დაცვის სამართლებრივ გარანტიას“.[1] ამ თვალსაზრისით უმნიშვნელოვანეს გარანტიას ქმნის საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 მუხლი (მე-7 მუხლის განმარტება მოცემულია შესაბამის თავში).

თემატური კითხვები:

1. როგორია კანონის წინაშე თანასწორობის კონსტიტუციური ფარგლები?
2. ახსენით კანონის წინაშე თანასწორობის პრინციპის მნიშვნელობა თავისუფლების ხარისხისთვის!
3. რა შემთხვევებშია დიფერენცირებული მოპყრობა დისკრიმინაციული?
4. როგორი კონსტიტუციური წესრიგის გარანტირებას ემსახურება ადამიანის ღირსების ფუნდამენტური პრინციპი?

[1] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 დეკემბრის №1/3/407 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და საქართველოს მოქალაქე - ეკატერინე ლომთათიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §3.

6. სოციალური სახელმწიფოს პრინციპი

საქართველოს კონსტიტუციის პრეამბულის მიხედვით, საქართველოს მოქალაქეთა ურყევი ნებაა, დემოკრატიულ და სამართლებრივ სახელმწიფოსთან ერთად, დავამკვიდროთ სოციალური სახელმწიფო.

„სოციალური სახელმწიფოს პრინციპი ემსახურება უსაფრთხოების, ადამიანის ღირსების და თავისუფლების დაცვას, შენარჩუნებას. მის (ამ პრინციპის) ძირითად არსს წარმოადგენს: 1) სოციალური უსაფრთხოების უზრუნველყოფა; 2) სოციალური სამართლიანობის მიღწევა; 3) საარსებო მინიმუმის უზრუნველყოფა; 4) ზოგადი კეთილდღეობის დამკვიდრება საზოგადოებაში“[1].

სოციალური სახელმწიფოს პრინციპის ყველაზე ყოფითი, პრაქტიკული აღქმა დაკავშირებულია იმ მთავარი მოლოდინის დაკმაყოფილებასთან, რომ ხელისუფლება ზრუნავს მოქალაქეების სოციალურ და ეკონომიკურ კეთილდღეობაზე, რაც სამართლებრივი თვალსაზრისით, შემდეგი ძირითადი ვალდებულებების პროგრესირებად განხორციელებას გულისხმობს: სოციალური რისკებისგან დაცვის უზრუნველყოფას, სოციალური სამართლიანობის მიღწევას, სოციალური კეთილდღეობის უზრუნველმყოფელ კომპონენტებზე ხელმისაწვდომობას, ამასთან, თანასწორობას ამ პროცესში.

ვიწრო გაგებით სოციალური სახელმწიფო გულისხმობს კეთილდღეობის ძირითადი კომპონენტების - თავშესაფარი, კვება, ჯანმრთელობის დაცვა, განათლება, შემოსავლის წყაროებზე წვდომას, პირადი სოციალური სერვისების - ეფექტურ ხელმისაწვდომობას, რაც მიიღწევა, მათ შორის, სახელმწიფოს მიერ შეთავაზებული/დაფინანსებული სერვისების ან სოციალური ფულადი დახმარების სახით. იმავდროულად, ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ „სახელმწიფოს არა აქვს ადამიანების რჩენის, მათთვის მატერიალური რესურსების დარიგების, მით უფრო, მათი ფუფუნებით უზრუნველყოფის ვალდებულება. სახელმწიფოს ვალდებულებაა, შექმნას ისეთი გარემო, როდესაც პირებს ექნებათ თვითრეალიზაციის შესაძლებლობა. დამატებითი დახმარების ვალდებულება კი ჩნდება მხოლოდ იმ კონკრეტულ შემთხვევებში, როდესაც ადამიანი, მისგან დამოუკიდებელი პირობების, მიზეზების გამო, უუნაროა, თავად ირჩინოს თავი ან მის მიერ შექმნილი რესურსები არასაკმარისია არსებობისთვის (მაგალითად, ისეთი მოწყვლადი ჯგუფები, როგორებიცაა, დევნილები, იძუ-

[1] გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენჩხილაძე გ., ჭიღლაძე ნ., შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში, თბილისი, 2016, 109.

ლებით გადაადგილებული პირები, მარტოხელა პენსიონერები, ფიზიკური ან ფსიქიკური ჯანმრთელობის პრობლემის მქონე ადამიანები და სხვა). იმავდროულად, ამ სფეროში სახელმწიფოს ვალდებულებების ფარგლებში (როდესაც სახელმწიფოს ჩართულობა, ძალისხმევა აუცილებელია), ხელისუფლების მიერ მიღებული ზომები, განხორციელებული ქმედებები შეძლებისდაგვარად ქმედითი უნდა იყოს და არ უნდა ატარებდეს სიმბოლურ, მოჩვენებით ხასიათს“[1].

ფართო გაგებით სოციალური სახელმწიფო გულისხმობს ხელისუფლების მუდმივ ვალდებულებას, ხელი შეუწყოს ეკონომიკის განვითარებას, რაც როგორც, ზოგადად, ქვეყანაში მეტი მატერიალური დოვლათის შექმნის, ისე - მეტი ადამიანის დასაქმების, სტაბილური შემოსავლების ძიების რეალური შანსების გამრავალფეროვნების თავისთავადი საფუძველია.

იმავდროულად, „...არსებობს საერთო შეთანხმება ამ პრინციპის რეალიზაციისთვის უკიდურესად აუცილებელი და საბაზისო ღონისძიებების პირველ რიგში გატარების აუცილებლობაზე, როგორიცაა: 1) სოციალური უფლებების კანონმდებლობით აღიარება, 2) ადამიანის უუნარობისა და სიღარიბის შემთხვევაში მისი ელემენტარული საარსებო (სასიცოცხლო) საშუალებებით უზრუნველყოფა. ...აქ სახელმწიფოს არჩევანის უფლება არა აქვს, რადგან ამ საკითხებზე არჩევანის უფლება გულისხმობს სახელმწიფოს არჩევანს სოციალური სახელმწიფოს შექმნასა და ამ მიზანზე უარის თქმას შორის“ [2].

ამ თვალსაზრისით, სოციალური სახელმწიფოს პრინციპის პრაქტიკული რეალიზაციისთვის ნორმატიული საფუძველი შექმნილია საქართველოს კონსტიტუციაშივე არაერთი სოციალური უფლების აღიარების გზით.

საქართველოს კონსტიტუციით სახელმწიფო იღებს ვალდებულებას, დაიცვას შრომის უფლება (30-ე მუხლი), რომლის უზრუნველსაყოფადაც: ხელი უნდა შეუწყოს თავისუფალი მეწარმეობისა და კონკურენციის განვითარებას; აკრძალოს მონოპოლიური საქმიანობა (30-ე მუხლის მე-2 პუნქტი). შრომითი ურთიერთობების მომწესრიგებელ საერთაშორისო შეთანხმებათა საფუძველზე დაიცვას საქართველოს მოქალაქეთა შრომითი უფლებები საზღვარგარეთ (30-ე მუხლის მე-3 პუნქტი); დაიცვას შრომის უფლების ყველა უფლებრივი კომპონენტი, შრომის სამართლიანი ანაზღაურების, უსაფრთხო, ჯანსაღი შრომითი პირობების უზრუნველყოფის ჩათვლით; შექმნას არასწრულწლოვანისა

[1] იქვე, 113.
[2] იქვე, 109.

და ქალის შრომის სათანადო პირობები (30-ე მუხლის მე-4 პუნქტი). ამასთან, კონსტიტუციის 32-ე მუხლით სახელმწიფომ აიღო ვალდებულება, ხელი შეუწყოს უმუშევრად დარჩენილ საქართველოს მოქალაქეებს დასაქმებაში. ამავე მუხლით შეიქმნა კონსტიტუციური საფუძველი საარსებო მინიმუმით უზრუნველყოფის პირობების შექმნის ვალდებულებისთვის.

კონსტიტუციითვე სახელმწიფო აღიარებს პროფკავშირების შექმნის (26-ე მუხლი), გაფიცვის (33-ე მუხლი) უფლებებს. 31-ე მუხლით სახელმწიფო იღებს ვალდებულებას, იზრუნოს ქვეყნის მთელი ტერიტორის თანაბარი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისთვის, მაღალმთიანი რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური პროგრესის უზრუნველსაყოფად კანონით დააადგინოს შეღავათები.

კონსტიტუციის 35-ე მუხლით აღიარებულია რა განათლების უფლება, მე-3 პუნქტით დადგენილია მნიშვნელოვანი გარანტიები: „სკოლამდელ აღზრდას სახელმწიფო უზრუნველყოფს კანონით დადგენილი წესით. დაწყებითი და საბაზო განათლება სავალდებულოა. ზოგად განათლებას კანონით დადგენილი წესით სრულად აფინანსებს სახელმწიფო. მოქალაქეებს უფლება აქვთ კანონით დადგენილი წესით, სახელმწიფოს დაფინანსებით მიიღონ პროფესიული და უმაღლესი განათლება“.

კონსტიტუციის 37-ე მუხლით აღიარებულია უმნიშვნელოვანესი გარანტიები ჯანმრთელობის უფლების დასაცავად, ამასთან მკაფიოდ არის გაწერილი სახელმწიფოს მინიმალური ვალდებულებები ამ სფეროში. კერძოდ: „1. ყველას აქვს უფლება ისარგებლოს ჯანმრთელობის დაზღვევით, როგორც ხელმისაწვდომი სამედიცინო დახმარების საშუალებით. კანონით დადგენილი წესით განსაზღვრულ პირობებში უზრუნველყოფილია უფასო სამედიცინო დახმარება. 2. სახელმწიფო აკონტროლებს ჯანმრთლობის დაცვის ყველა დაწესებულებას, სამკურნალო საშუალებათა წარმოებას და ამ საშუალებებით ვაჭრობას. 3. ყველას აქვს უფლება ცხოვრობდეს ჯანმრთლობისთვის უვნებელ გარემოში... 4. სახელმწიფო ახლანდელი და მომავალი თაობების ინტერესების გათვალისწინებით უზრუნველყოფს გარემოს დაცვას და ბუნებრივი რესურსებით რაციონალურ სარგებლობას, ქვეყნის მდგრად განვითარებას საზოგადოების ეკონომიკური და ეკოლოგიური ინტერესების შესაბამისად ადამიანის ჯანმრთელობისთვის უსაფრთხო გარემოს უზრუნველსაყოფად“.

სოციალური უფლებების დაცვის დამატებით გარანტიად განიხილება საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლი, რომელმაც ასეთი რესურსი კონსტი-

ტუციური მართლმსაჯულების შედეგად შეიძინა. კერძოდ, ამ ნორმის თანახმად: „საქართველოს კონსტიტუცია არ უარყოფს ადამიანისა და მოქალაქის სხვა საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებს, თავისუფლებებსა და გარანტიებს, რომლებიც აქ არ არის მოხსენიებული, მაგრამ თავისთავად გამომდინარეობენ კონსტიტუციის პრინციპებიდან“.

საქართველოს კონსტიტუციით სახელდებით (სპეციალური მუხლებით) არ არის აღიარებული ისეთი უმნიშვნელოვანესი სოციალური უფლებები, როგორებიცაა: სოციალური უზრუნველყოფის და სოციალური დაცვის უფლებები. თუმცა, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ სწორედ 39-ე მუხლზე და სოციალური სახელმწიფოს პრინციპზე დაყრდნობით, არაერთ საქმეზე მიიჩნია ისინი კონსტიტუციით ნაგულისხმევ უფლებებად და ცალკეულ შემთხვევებში, დაადგინა კიდეც ამ უფლებების დარღვევა. მაგალითად, ერთ-ერთ საქმეზე სასამართლომ აღნიშნა: „მოსარჩელეთა მოთხოვნები შეეხება მათი იმ კატეგორიის სოციალური უფლებების დაცვას, რაც მართალია, ცალკე არაა გათვალისწინებული საქართველოს კონსტიტუციით, მაგრამ თავისთავად გამომდინარეობენ მისი პრინციპებიდან. საქართველოს კონსტიტუციის პრინციპებიდან და საერთაშორისო აქტებიდან გამომდინარე, მოსარჩელეთა აღნიშნული სოციალური უფლებები უნდა მივიჩნიოთ კონსტიტუციის 39-ე მუხლის შინაარსით გათვალისწინებულ და სახელმწიფოს მიერ აღიარებულ იმ უფლებებად, რომელთა დაცვის მძლავრი მექანიზმების შესაქმნელად სახელმწიფო ვალდებულია გამოიყენოს მის ხელთ არსებული ყველა მართებული საშუალება“.[1] მსგავსი მიდგომა სასამართლომ დააფიქსირა არაერთ სხვა საქმეზეც.[2]

იმავდროულად, უნდა აღინიშნოს, რომ არც კონსტიტუციით დასახელებული უფლებების და არც რელევანტური საერთაშორისო ინსტრუმენტების აღი-

---

[1] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2002 წლის 18 აპრილის №1/1/126,129,158 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქეები - 1) ბაჭუა გაჩეჩილაძე, სიმონ თურვანდიშვილი, შოთა ბუაძე, სოლომონ სანადირაძე და ლევან ქვაცბაია, 2) ვლადიმერ დობორჯგინიძე, ნინელი ანდრიაძე, გურამ დემეტაშვილი და შოთა პაპიაშვილი, 3) გივი დონაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

[2] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2002 წლის 30 დეკემბრის №1/3/136 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქე შალვა ნათელაშვილი საქართველოს პარლამენტის, საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს ენერგეტიკის მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის (სემეკის) წინააღმდეგ“; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2002 წლის 15 ოქტომბრის №1/2/174,199 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქეები ტრისტან ხანიშვილი, თედორე ნინიძე, ნოდარ ჭითანავა, ლევან ალექსიძე, გიორგი ქავთარაძე და სხვები (სულ 12 მოსარჩელე) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

არება არ არის თვითკმარი სოციალური სახელმწიფოს პრინციპის ქმედითად მიჩნევისთვის. თავისთავად უფლების აღიარება ვერ უზრუნველყოფს მის დაცულობას, საამისოდ საგანგებო და ადეკვატური საკანონმდებლო და ინსტიტუციური გარანტიების შექმნის გარეშე.

ნიშანდობლივია, რომ სოციალურ სახელმწიფოზე არჩევანი საქართველომ ჯერ კიდევ 1921 წლის კონსტიტუციით გააკეთა, რაზეც არაორაზროვნად მიუთითებს სოციალური უფლებების საკმაოდ მდიდარი პაკეტის აღიარება დემოკრატიული საქართველოს პირველი კონსტიტუციით. იმავდროულად, აღსანიშნავია, რომ 1921 წლის კონსტიტუცია მსოფლიოში ერთ-ერთი პირველი დოკუმენტია, რომელშიც აისახა მოქალაქეთა სოციალურ-ეკონომიკური უფლებები. კერძოდ, ქვეყნის მთავარი კანონით სოციალურ უფლებებს, გარდა ცალკეული მუხლებისა, დამატებით მიეძღვნა მთელი თავი (მეცამატე თავი - „სოციალ-ეკონომიკური უფლებანი“). აღიარებულ იქნა ისეთი უფლებები და სოციალური გარანტიები, როგორებიცაა: უფასო დაწყებითი განათლება (110-ე მუხლი); სოციალურად დაუცველი ბავშვებისთვის საზრდო, „ჩასაცმელ-დასახურისა და სასწავლო ნივთების უფასოდ გადაცემა“; 119-ე მუხლი ადგენდა სოციალური დაცვის გარანტიებს უმუშევრად დარჩენილი პირებისთვს; სახელმწიფო იღებდა ვალდებულებას, დახმარებოდა მათ დასაქმებაში ან მიეცა შესაბამისი დახმარება დაზღვევის სახით (უმუშევრობის დაზღვევა).

განსაკუთრებულ ყურადღებას იპყრობს კონსტიტუციის ნორმები, რომლებიც ქმნიდა სოციალური დაცვის და სოციალური უზრუნველყოფის გარანტიებს. კერძოდ: 113-ე მუხლის თანახმად, „რესპუბლიკა ზრუნავს თავის მოქალაქეთა ღირსეული არსებობისთვის“; 120-ე მუხლის მიხედვით კი: „მოხუცებულობით, დაავადებით თუ სხვა მიზეზით შრომის უნარს მოკლებული მოქალაქე, რომლისთვისაც ზრუნვა კანონით ან ჩვეულებით დავალებული არ აქვს მემკვიდრეს, მზრუნველს, მწარმოებელს ან სხვა კერძოსა თუ საზოგადოებრივ დაწესებულებას, და რომელსაც არსებობის სახსარი არ მოეპოვება, მიიღებს დახმარებას სახელმწიფო ხაზინიდან დაზღვევით ან სხვა სახით. ასევე დაეხმარება ხაზინა, უკეთუ მემკვდრეს ან მზრუნველს შრომის უნარდაკარგულის რჩენა არ შეუძლია“. სახელმწიფო ქმნიდა მნიშვნელოვან სადაზღვევო პაკეტს დასაქმებულებისთვის. კერძოდ, 121-ე მუხლის თანახმად: „დაქირავებული მუშა, რომელიც მოხუცებულობით, დაშავებით ან სხვა მიზეზით დაჰკარგავს სავსებით ან ნაწილობრივ შრომის უნარს, მიიღებს დახმარებას დაზღვევის სახით თავის

ხელფასის კვალობაზე. დასაზღვევი თანხა უნდა შესდგეს დამქირავებელზე შეწერილ საგანგებო გადასახადისაგან“.

ასევე, ხაზგასასმელია შრომის უფლებასთან დაკავშირებული არაერთი ზოგადი გარანტია ისევე ,როგორც სპეციალური გარატიები ქალისა და არასრულწლოვნებისათვის. მაგალითად, 123-ე და 125-ე მუხლების თანახმად: ნორმალური სამუშაო დრო არ შეიძლებოდა ყოფილიყო კვირაში 48 საათზე მეტი. ამასთან, კვირაში ერთხელ მუშისთვის გათვალისწინებული იყო დასვენება განუწყვეტლივ 42 საათი. სამუშო დროსთან დაკავშირებით საგამონაკლისო შემთხვევები მხოლოდ კანონით შეიძლებოდა დადგენილიყო. იმავდროულად, სახელმწიფო იღებდა ვალდებულებას ნორმალური სამუშაო პირობების შექმნასა და მინიმალურ ხელფასზე ზრუნვასთან დაკავშირებით. მათ შორის, კონსტიტუციით სახელმწიფო იღებდა ვალდებულებას შრომის ინსპექციის და სანიტარული ზედამხედველობის სამსახურის შექმნის თაობაზე. კონსტიტუცია კრძალავდა 16 წლამდე ახალგაზრდების შრომას. 16-18 წლამდე მოზარდთათვის სამუშო დრო განისაზღვრებოდა დღეში 6 საათით; იკრძალებოდა მოზარდთა და ქალთა მუშაობა ღამის საათებში (მუხ. 125). 126-ე მუხლი ეთმობოდა ქალთა შრომას. კერძოდ: „განსაკუთრებული კანონი დაიცავს ქალთა შრომას წარმოებაში. აკრძალულია ქალის მუშაობა დედობისთვის მავნე წარმოებაში; მუშა ქალი მშობიარობის დროს არანაკლებ ორი თვისა თავისუფალია მუშაობისაგან ჯამაგირის მოუსპობლად. დამქირავებელს ევალება ძუძუმწოვარ ბავშვთა მოსავლელად შესაფერ გარემოებაში ამყოფოს მუშა ქალები“.

შრომის უფლებასთან დაკავშირებით, ასევე, საინტერესოა 133-ე მუხლი, რომლის თანახმადაც: „საქართველოს რესპულიკის ყოველ მოქალაქეს თანასწორი უფლება აქვს მიიღოს სახელმწიფო, სამოქალაქო, სამხედრო და საქალაქო თუ საეროო სამსახური“. ასევე, ყურადღებას იპყრობს 127-ე მუხლი, რომელიც შრომის დამცველი კანონების დარღვევისთვის ითვალისწინებდა სისხლისსამართლებრივ პასუხისმგებლობას.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, თამამად შეიძლება ითქვას, რომ სოციალური უფლებების პაკეტის ისევე, როგორც ამ სფეროში დეტალური გარანტიების ზედმიწევნით გაწერის თვალსაზრისით, 1921 წლის კონსტიტუცია არა მხოლოდ იმ დროისთვის ძალიან პროგრესული დოკუმენტი იყო, არამედ საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციასთან შედარებითაც გაცილებით მყარ გარანტიებს ქმნიდა სოციალური სახელმწიფოს შექმნისა და ეფექტური ფუნქციონირებისთვის.

თემატური კითხვები:

1. რა გარანტიებია გათვალისწინებული საქართველოს კონსტიტუციით სოციალური სახელმწიფოს პრინციპის ქმედითობისთვის?
2. რა არის სოციალური სახელმწიფოს პრინციპის ძირითადი არსი და როგორია სახელმწიფოს მინიმალური კონსტიტუციური ვალდებულებები ამ სფეროში?

თავი II. სახალხო დამცველი

1. ცნება

ომბუდსმენის - სახალხო დამცველის ინსტიტუტი საქართველოში თავდაპირველად 1995 წლის კონსტიტუციის საფუძველზე შეიქმნა, რომლის კომპეტენცია ზოგადია - მოიცავს საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა მიმართულებას და მისი უფლებამოსილება ვრცელდება საქართველოს ტერიტორიაზე. სახალხო დამცველის კომპეტენცია თანამედროვე მსოფლიოს უმეტეს ქვეყნებში არსებული ომბუდსმენის ინსტიტუტის ანალოგიურია.

მართალია კონსტიტუცია მხოლოდ ერთ - მთელი საქართველოს მასშტაბით მოქმედ ომბუდსმენის ინსტიტუტს ითვალისწინებს, მაგრამ პრაქტიკაში რეგიონული ომბუდსმენების არსებობასაც ჰქონდა ადგილი. კერძოდ, ასეთი თანამდებობა შემოღებულ იქნა აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში, როდესაც მისმა უზენაესმა საბჭომ 1998 წლის 20 მარტს მიიღო ავტონომიური რესპუბლიკის ორგანული კანონი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სახალხო დამცველის (ომბუდსმენის) შესახებ“.[1] ასეთივე ორგანო არსებობდა აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში ადამიანის უფლებათა დაცვის კომიტეტის სახით, რომელიც 1992 წლის დეკემბერში შეიქმნა და 1998 წლის 4 აგვისტოს აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სახალხო დამცველის ინსტიტუტად გადაკეთდა.[2] დღეის მდგომარეობით საქართველოში რეგიონული ომბუდსმენები არ გვხვდება.

2. არჩევა და უფლებამოსილების შეწყვეტა

ომბუდსმენად, რომელსაც საქართველოს კანონდებლობა სახალხო დამცველად მოიხსენიებს, აირჩევა საქართველოს მოქალაქე 5 წლის ვადით. მას ირჩევს პარლამენტი სრული შემადგენლობის ხმების უმრავლესობით. კანდიდატურის წარდგენის უფლება აქვთ საპარლამენტო ფრაქციას და პარლამენტის წევრთა სულ ცოტა ექვსკაციან ჯგუფს, რომლებიც არ შედიან არცერთ ფრაქციაში.[3] ერთი და იგივე პირი სახალხო დამცველის თანამდებობაზე შეიძლება აირჩეს ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ.[4]

---

[1] გასიტაშვილი ე., საქართველოს სახალხო დამცველი - ომბუდსმენის ინსტიტუტი, ჟურნალი „ალმანახი“, №6, 1998. იხ. <http://www.nplg.gov.ge/> [11.02.2017].

[2] გაბაიძე ბ., სახალხო დამცველი, სამოქალაქო ჩართულობის ცენტრი, თბილისი, 2015, 8.

[3] „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-6 მუხლი.

[4] იქვე, მე-7 მუხლი.

ომბუდსმენს უფლებამოსილება ვადამდე შეუწყდება, თუ: ა) დაკარგა საქართველოს მოქალაქეობა; ბ) ზედიზედ 4 თვის განმავლობაში ვერ ასრულებდა თავის მოვალეობას; გ) მის მიმართ კანონიერ ძალაში შევიდა სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენი; დ) სასამართლომ უგზო-უკვლოდ დაკარგულად აღიარა, გარდაცვლილად გამოაცხადა ან მხარდაჭერის მიმღებად ცნო, თუ სასამართლოს გადაწყვეტილებით სხვა რამ არ არის განსაზღვრული; ე) დაიკავა ან უკავია სახალხო დამცველის სტატუსთან შეუთავსებელი თანამდებობა ან ეწევა შეუთავსებელ საქმიანობას; ვ) ნებაყოფლობით გადადგა; ზ) გარდაიცვალა. ზედიზედ 4 თვის განმავლობაში მოვალეობის შეუსრულებლობის, შეუთავსებელი თანამდებობის დაკავებისა და შეუთავსებელი საქმიანობის განხორციელებისას სახალხო დამცველს უფლებამოსილება შეუწყდება პარლამენტის გადაწყვეტილებით, რომელიც მიიღება პარლამენტის სრული შემადგენლობის ხმების უმრავლესობით. სხვა შემთხვევებში მისი უფლებამოსილება შეწყვეტილად ჩაითვლება აღნიშნული მდგომარეობის დადგენის მომენტიდან, რის შესახებაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს პარლამენტს.[1]

3. უფლებამოსილება

ომბუდსმენი ზედამხედველობს საქართველოს ტერიტორიისა და მისი იურისდიქციის ფარგლებში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვას[2], ავლენს მათი დარღვევის ფაქტებს და ხელს უწყობს დარღვეული უფლებებისა და თავისუფლებების აღდგენას. იგი, ასევე, ეწევა საგანმანათლებლო საქმიანობას ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა სფეროში,[3] ასრულებს გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის წამებისა და სხვა სასტიკი, არაადამიანური ან დამამცირებელი მოპყრობის ან სასჯელის წინააღმდეგ კონვენციის ფაკულტატური ოქმით გათვალისწინებული პრევენციის ეროვნული მექანიზმის ფუნქციებს,[4] ზედამხედველობს დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრისა და თანასწორობის უზრუნველყოფის საკითხებს,[5] პარლამენტს ასარჩევად წარუდგენს საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამეურვეო საბჭოს წევრობის ორ კანდიდატს,[6] ხოლო იურიდიული დახმარების საბჭოში წარადგენს 3 წევრს.[7]

სახალხო დამცველი დამოუკიდებლად ამოწმებს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობას, ასევე, მათი დარღვევის ფაქტებს როგორც მიღებული განცხადებისა და საჩივრის საფუძველზე, ისე საკუთარი

[1] იქვე, მე-10 მუხლი.
[2] იქვე, მე-2 მუხლი.
[3] იქვე, მე-3 მუხლი.
[4] იქვე, მე-3[1] მუხლი.
[5] იქვე, მე-14[1] მუხლი.
[6] იქვე, 21[1]-ე მუხლი.
[7] იქვე, 22[1]-ე მუხლი.

ინიციატივით.[1] იგი განიხილავს საქართველოს მოქალაქეთა, უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა, აგრეთვე, კერძო სამართლის იურიდიულ პირთა, პოლიტიკურ და რელიგიურ გაერთიანებათა განცხადებებსა და საჩივრებს, რომლებიც ეხება სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა, საჯარო დაწესებულებათა და თანამდებობის პირთა ქმედებებს ან აქტებს კონსტიტუციითა და კანონით დადგენილ უფლებათა და თავისუფლებათა, აგრეთვე, იმ საერთაშორისო ხელშეკრულებათა და შეთანხმებებით დადგენილ უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევის შესახებ, რომელთა მონაწილეც არის საქართველო.[2]

„საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ ორგანული კანონის მიხედვით, სახალხო დამცველი განცხადებასა და საჩივარს განიხილავს იმ შემთხვევაში, თუ განმცხადებელი სადავოდ ხდის:

ა) საჯარო დაწესებულების გადაწყვეტილებას;

ბ) სასამართლო განხილვის პროცესში საქართველოს კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებებისა და თავისუფლებების შელახვას ან დარღვევას;

გ) დაკავებული, დაპატიმრებული ან სხვაგვარად თავისუფლებაშეზღუდული პირისთვის კანონმდებლობით უზრუნველყოფილი უფლებების დარღვევას;

დ) ნორმატიული აქტების კონსტიტუციით აღიარებულ ადამიანის უფლებებთან და თავისუფლებებთან შესაბამისობას;

ე) რეფერენდუმისა და არჩევნების მომწესრიგებელი ნორმების და ამ ნორმების საფუძველზე ჩატარებული ან ჩასატარებელი არჩევნების (რეფერენდუმის) კონსტიტუციურობას.

ომბუდსმენს უფლება აქვს არ განიხილოს განცხადება ან საჩივარი, რომლის თაობაზეც მას მიღებული ჰქონდა გადაწყვეტილება, თუ არ წარმოიქმნა ახალი გარემოებანი. მის მიერ განცხადებისა და საჩივრის განხილვამ არ შეიძლება დააბრკოლოს ანალოგიური განცხადების ან საჩივრის განხილვა შესაბამის საერთაშორისო ორგანიზაციაში.[3]

ომბუდსმენს უფლება აქვს, შემოწმების ჩატარებისას:

ა) დაუბრკოლებლად შევიდეს ნებისმიერ ორგანოში, საწარმოში, ორგანიზაციასა და დაწესებულებაში, მათ შორის, სამხედრო ქვედანაყოფში, პენიტენციურ დაწესებულებაში, დაკავებისა და თავისუფლების შეზღუდვის სხვა ადგილებში;

ბ) ორგანოებს, საჯარო დაწესებულებებსა და თანამდებობის პირებს მოსთხოვოს და დაუყოვნებლივ ან არა უგვიანეს 10 დღისა მიიღოს შემოწმებისათვის აუცილებელი ყველა ცნობა, დოკუმენტი და სხვა მასალა;

---

[1] იქვე, მე-12 მუხლი.

[2] იქვე, მე-13 მუხლი.

[3] იქვე, მე-14 მუხლი.

გ) ნებისმიერ თანამდებობის პირს, მოხელეს, მასთან გათანაბრებულ პირს მოსთხოვოს და მიიღოს წერილობითი ახსნა-განმარტება გამოსაკვლევ საკითხებზე;

დ) სახელმწიფო ან/და არასახელმწიფო დაწესებულებების მეშვეობით ჩაატაროს საექსპერტო გამოკვლევები ან/და მოამზადოს დასკვნები; მოიწვიოს სპეციალისტები/ექსპერტები საექსპერტო ან/და საკონსულტაციო სამუშაოთა შესასრულებლად;

ე) გაეცნოს სისხლის სამართლის, სამოქალაქო და ადმინისტრაციულ საქმეებს, რომლებზე მიღებული გადაწყვეტილებებიც კანონიერ ძალაშია შესული.[1]

პენიტენციურ დაწესებულებებში, დაკავებისა და თავისუფლების შეზღუდვის სხვა ადგილებში მოთავსებულ პირთა მიერ სახალხო დამცველისათვის გაგზავნილი განცხადებები, საჩივრები და წერილები კონფიდენციალურია. მათი გახსნა და ცენზურა აკრძალულია. ისინი დაუყოვნებლივ უნდა გადაეცეს სახალხო დამცველს.[2]

მნიშვნელოვანია, რომ სახალხო დამცველისთვის გაგზავნილი განცხადება და საჩივარი არ იბეგრება სახელმწიფო გადასახადით.[3] განცხადებისა და საჩივრის მიღების შემდეგ სახალხო დამცველი დამოუკიდებლად იღებს გადაწყვეტილებას შემოწმების დაწყების თაობაზე.[4]

სახალხო დამცველი უფლებამოსილია შემოწმების შედეგების მიხედვით:

ა) ადამიანის უფლებათა დაცვის უზრუნველყოფის, დაკავებულთა, პატიმრობაში მყოფ ან სხვაგვარად თავისუფლებაშეზღუდულ პირთა და მსჯავრდებულთა პირობებისა და მათ მიმართ მოპყრობის გაუმჯობესების, აგრეთვე, წამებისა და სხვა სასტიკი, არაადამიანური ან დამამცირებელი მოპყრობის ან სასჯელის თავიდან აცილების მიზნით საქართველოს კანონმდებლობასთან და კანონპროექტებთან დაკავშირებით წინადადებები, შენიშვნები და რეკომენდაციები წარუდგინოს პარლამენტს ან სხვა შესაბამის ორგანოს;

ბ) ადამიანის დარღვეულ უფლებათა აღსადგენად წინადადებები და რეკომენდაციები გაუგზავნოს იმ ორგანოებს, საჯარო დაწესებულებებსა და თანამდებობის პირებს, რომელთა მოქმედებამაც გამოიწვია სახელმწიფოს მიერ გარანტირებულ ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევა;

გ) წინადადებით მიმართოს შესაბამის საგამოძიებო ორგანოებს გამოძიების ან/და სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების მოთხოვნით, თუ საქმის განხილვის შედეგად მივა დასკვნამდე, რომ არსებობს დანაშაულის ნიშნები;

---

[1] იქვე, მე-18 მუხლი.

[2] იქვე, მე-15 მუხლი.

[3] იქვე, მე-16 მუხლი.

[4] იქვე, მე-17 მუხლი.

დ) შესაბამის ორგანოებში შეიტანოს წინადადებები იმ პირთა დისციპლინური ან ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის შესახებ, რომელთა მოქმედებამაც გამოიწვია ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევა;

ე) ცალკეულ შემთხვევებში შეასრულოს სასამართლოს მეგობრის (Amicus Curiae) ფუნქცია საერთო სასამართლოებსა და საკონსტიტუციო სასამართლოში;

ვ) მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებს აცნობოს ადამიანის უფლებათა დარღვევასთან დაკავშირებით ჩატარებული შემოწმების შედეგები;

ზ) მიღებული გადაწყვეტილებები შეიტანოს ყოველწლიურ და სპეციალურ ანგარიშებში;

თ) წერილობით მიმართოს პრეზიდენტს, პრემიერ-მინისტრს, თუ მიიჩნევს, რომ სახალხო დამცველის განკარგულებაში არსებული რეაგირების საშუალებები არასაკმარისია;

ი) საკონსტიტუციო სასამართლოს მიმართოს კონსტიტუციური სარჩელით რეფერენდუმისა და არჩევნების მომწესრიგებელი ნორმების და ამ ნორმების საფუძველზე ჩატარებული ან ჩასატარებელი არჩევნების (რეფერენდუმის) კონსტიტუციურობასთან დაკავშირებით, ან თუ ნორმატიული აქტით ან მისი ცალკეული ნორმებით დარღვეულია საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავში აღიარებული ადამიანის უფლებანი და თავისუფლებანი;

კ) განსაკუთრებულ შემთხვევაში მიმართოს პარლამენტს ადამიანის უფლებათა დარღვევის ფაქტთან დაკავშირებით პარლამენტის დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნისა და პარლამენტის მიერ საკითხის განხილვის მოთხოვნით.[1]

განცხადების/საჩივრის განხილვის შედეგად დისკრიმინაციის ფაქტის დადასტურების შემთხვევაში, საქმის გარემოებების გათვალისწინებით, სახალხო დამცველი გამოსცემს რეკომენდაციას, რომლითაც დისკრიმინაციული ქმედების განმახორციელებელ პირს, სახელმწიფო ხელისუფლების ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს სთავაზობს დისკრიმინაციის აღმოსაფხვრელად და მის შედეგად დარღვეული თანასწორობის აღსადგენად ღონისძიებების განხორციელებას მესამე პირის უფლებებისა და კანონიერი ინტერესების შეულახავად.[2]

მასალა, საბუთი, სხვა ინფორმაცია და ახსნა-განმარტება სახალხო დამცველს უნდა გადაეცეს მოთხოვნის მიღებისთანავე, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც მასალა, საბუთი და სხვა ინფორმაცია მოთხოვნილია წერილობითი მიმართვის საფუძველზე. ასეთ შემთხვევაში საბუთი და სხვა ინფორმაცია სახალხო დამცველს უნდა გადაეცეს 10 დღის ვადაში.[3] სახელმწიფო ხელისუფლების,

[1] იქვე, 21-ე მუხლი.

[2] იქვე, მე-20[1] მუხლი.

[3] იქვე, 23-ე მუხლი.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო, საჯარო დაწესებულება, თანამდებობის პირი, რომელიც მიიღებს სახალხო დამცველის რეკომენდაციებს ან წინადადებებს, ვალდებულია განიხილოს ისინი და 20 დღის განმავლობაში წერილობით აცნობოს სახალხო დამცველს მათი განხილვის შედეგები.[1]

4. ვალდებულებები

ომბუდსმენი ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე. იგი პარლამენტს წელიწადში ერთხელ, კალენდარული წლის მარტში წარუდგენს ანგარიშს ქვეყანაში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ. ანგარიშში უნდა მიეთითოს ის ორგანოები და თანამდებობის პირები, რომლებიც არღვევდნენ ადამიანის უფლებებსა და თავისუფლებებს, არ ითვალისწინებდნენ სახალხო დამცველის რეკომენდაციებს ამ უფლებათა აღდგენის ღონისძიებების შესახებ. ანგარიში, ასევე, უნდა შეიცავდეს ქვეყანაში ადამიანის უფლებათა დაცვის შესახებ ზოგად შეფასებებს, დასკვნებსა და რეკომენდაციებს. ყოველწლიურ ანგარიშთან დაკავშირებით იგი, ასევე, წარადგენს მოხსენებას ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში არსებული მდგომარეობის შესახებ.[2]

კანონი აწესრიგებს ომბუდსმენის საიდუმლო ინფორმაციასთან დაშვების საკითხს. სახელმწიფო, კომერციული ან კანონით დაცული სხვა საიდუმლოს შემცველი ინფორმაცია სახალხო დამცველს გადაეცემა „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“ კანონით დადგენილი წესით. სახალხო დამცველი ვალდებულია, არ გაამჟღავნოს საიდუმლო და კონფიდენციალურად აღიარებული ინფორმაცია, აგრეთვე, პირის მკაფიოდ გამოხატული თანხმობის გარეშე, – მისი წამებისა და მის მიმართ სხვა სასტიკი, არაადამიანური ან დამამცირებელი მოპყრობის შესახებ ინფორმაცია.[3]

სახალხო დამცველის თანამდებობა შეუთავსებელია სახელმწიფო, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკებისა და მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრობასთან, სახელმწიფო სამსახურსა და საჯარო სამსახურში ნებისმიერ თანამდებობასთან და ანაზღაურებად საქმიანობასთან, გარდა სამეცნიერო, პედაგოგიური, საექსპერტო და სახელოვნებო მოღვაწეობისა. არ შეიძლება სახალხო დამცველი იყოს პოლიტიკური პარტიის წევრი ან მონაწილეობდეს პოლიტიკურ საქმიანობაში. გამონაკლისია შემთხვევა, როდესაც სახალხო დამცველს კანონის ან სხვა ნორმატიული აქტის საფუძველზე თანამდებობრივად ევალება სხვა თანამდებობის შეთავსება. თანამდებობაზე არჩევიდან ერთი თვის ვადაში სახალხო დამცველი ვალდებულია

[1] იქვე, 24-ე მუხლი.

[2] იქვე, 22-ე მუხლი.

[3] იქვე, მე-20 მუხლი.

შეწყვიტოს მის სტატუსთან შეუთავსებელი საქმიანობა, წინააღმდეგ შემთხვევაში მისი უფლებამოსილება წყდება და პარლამენტი აირჩევს ახალ სახალხო დამცველს.[1]

5. საქმიანობის გარანტიები

სახალხო დამცველის საქმიანობის უზრუნველსაყოფად იქმნება სახალხო დამცველის აპარატი, რომლის სტრუქტურას, მუშაობის წესს და ორგანიზებას დამოუკიდებლად, სხვა ორგანოების მონაწილეობის გარეშე განსაზღვრავს ომბუდსმენი აპარატის დებულებით. მის პირველ მოადგილესა და მოადგილეებს თანამდებობებზე ნიშნავს და თანამდებობებიდან ათავისუფლებს სახალხო დამცველი. აპარატს ხელმძღვანელობს პირველი მოადგილე. სახალხო დამცველის გადაწყვეტილებით, მისი მოადგილეები კოორდინაციას უწევენ აპარატის დებულებით განსაზღვრულ საქმიანობის მიმართულებებს.[2]

პრევენციის ეროვნული მექანიზმის ფუნქციების შესრულების მიზნით სახალხო დამცველთან იქმნება სპეციალური პრევენციული ჯგუფი, რომელიც რეგულარულად ამოწმებს დაკავებულ, პატიმრობაში მყოფ ან სხვაგვარად თავისუფლებაშეზღუდულ პირთა და მსჯავრდებულთა, აგრეთვე, ფსიქიატრიულ დაწესებულებებში, მოხუცთა თავშესაფრებსა და ბავშვთა სახლებში მოთავსებულ პირთა მდგომარეობას და მათდამი მოპყრობას წამებისა და სხვა სასტიკი, არაადამიანური ან დამამცირებელი მოპყრობისაგან ან სასჯელისაგან დაცვის მიზნით. პრევენციის ეროვნული მექანიზმის ფუნქციების შესრულებისას სპეციალური პრევენციული ჯგუფის წევრები მოქმედებენ სახალხო დამცველის სპეციალური რწმუნების საფუძველზე და ანგარიშვალდებული არიან მხოლოდ სახალხო დამცველის წინაშე.[3]

მნიშვნელოვან გარანტიას წარმოადგენს იმ ფაქტიც, რომ აპარატისთვის სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული შრომის ანაზღაურების მუხლის მოცულობის შემცირება წინა წლის შესაბამის მოცულობასთან შედარებით შესაძლებელია მხოლოდ სახალხო დამცველის წინასწარი თანხმობით. ომბუდსმენს ეძლევა თანამდებობრივი სარგო საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით.[4]

ომბუდსმენი ხელშეუხებელია. დაუშვებელია მისი სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა, დაკავება ან დაპატიმრება, მისი ბინის, მანქანის, სამუშაო ადგილის ან პირადი გაჩხრეკა პარლამენტის თანხმობის გარეშე. გამონაკლისია დანაშაულზე წასწრების შემთხვევა, რაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს

[1] იქვე, მე-8 მუხლი.
[2] იქვე, 26-ე მუხლი.
[3] იქვე, მე-19[1] მუხლი.
[4] იქვე, 25-ე მუხლი.

პარლამენტს. თუ იგი არ მისცემს თანხმობას, დაკავებული ან დაპატიმრებული სახალხო დამცველი დაუყოვნებლივ უნდა განთავისუფლდეს. პარლამენტი ამ საკითხზე გადაწყვეტილებას იღებს მთავარი პროკურორის მიმართვიდან არაუგვიანეს 14 დღისა.

სახალხო დამცველის სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემის, დაკავების ან დაპატიმრების შესახებ თანხმობისას მისი უფლებამოსილება შეჩერდება სასამართლოს მიერ საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე, ხოლო გამამართლებელი განაჩენის გამოტანის ან მარეაბილიტირებელ საფუძველზე საქმის შეწყვეტის შემთხვევაში მისი უფლებამოსილება აღდგება.

ომბუდსმენი სარგებლობს ინდემნიტეტით. მას უფლება აქვს არ მისცეს ჩვენება იმ ფაქტის გამო, რომელიც გაანდეს, როგორც სახალხო დამცველს; ეს უფლება მას უნარჩუნდება უფლებამოსილების შეწყვეტის შემდეგაც. არ შეიძლება სახალხო დამცველისათვის განკუთვნილი წერილობითი მასალის დაყადაღება. იგი პასუხისგებაში არ მიეცემა თავისი მოვალეობის შესრულებისას გამოთქმული აზრებისა და შეხედულებებისათვის.[1]

თემატური კითხვები:

1. ომბუდსმენის ინსტიტუტის ისტორია საქართველოში.
2. რა წესით აირჩევა სახალხო დამცველი?
3. რა შემთხვევაში შეუწყდება ვადამდე უფლებამოსილება სახალხო დამცველს?
4. რას მოიცავს სახალხო დამცველის უფლებამოსილება?
5. როგორია სახელმწიფო ორგანოებთან სახალხო დამცველის კომუნიკაციის პროცედურა?
6. რას გულისხმობს სახალხო დამცველის ანგარიშვალდებულება?
7. რას გულისხმობს სახალხო დამცველის თანამდებობრივი შეუთავსებლობა?
8. რა წესით ფორმირდება სახალხო დამცველის აპარატი?
9. რას გულისხმობს სახალხო დამცველის ხელშეუხებლობა და ინდემნიტეტი?

[1] იქვე, მე-5 მუხლი.

თავი III. კონსტიტუციის გადასინჯვა

1. კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცედურა

საქართველოს კონსტიტუციას, ტრადიციულად, გარდამავალი დებულებების წინ ერთვის სპეციალური თავი - „კონსტიტუციის გადასინჯვა“ (თავი 8), რომელიც აწესრიგებს ძირითად კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის წესსა და პროცედურას. აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კონსტიტუცია არაფერს ამბობს, თუ როგორ უნდა მოხდეს საჭიროების შემთხვევაში ახალი კონსტიტუციის მიღება, რომელმა ორგანომ უნდა შეიმუშაოს ის, როგორია მისი ინიცირების, განხილვისა და დამტკიცების პროცედურა. სავარაუდოდ, ახალი კონსტიტუციის მისაღებად სწორედ კონსტიტუციის გადასინჯვის წესი უნდა გამოვიყენოთ.

კონსტიტუცია გამოყოფს მისი გადასინჯვის ორ სახეს: ზოგადს და ნაწილობრივს[1], თუმცა ბუნდოვანია რა სხვაობაა მათ შორის, ვინაიდან თვით კონსტიტუცია ამ ორ პროცედურას ერთმანეთისგან არაფრით მიჯნავს: საერთოა გადასინჯვის ინიციატორები, მისი განხილვისა და მიღების პროცედურაც.

თვით კონსტიტუციის გადასინჯვა, როგორც ტერმინი ვერ აისახება პრაქტიკაში, ვინაიდან ყველა კონსტიტუციურ პროექტს, რომელიც გადასინჯვას ეხება, პრაქტიკულად კონსტიტუციაში ცვლილებების ან/და დამატებების შესახებ კანონპროექტი ეწოდება.

კონსტიტუციის გადასინჯვის პირველი სტადიაა პროექტის ინიციირება, რისი უფლებაც გააჩნია:

ა) პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტს (76 დეპუტატს) ან

ბ) არანაკლებ 200000 ამმომრჩეველს. 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებამდე ეს უფლება, ასევე, გააჩნდა ქვეყნის პრეზიდენტს, თუმცა მისი ფუნქციების შესუსტების რეფორმის გამო, მას ეს უფლება ჩამოერთვა [2].

პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად, გადასინჯვის შესახებ კანონპროექტი დადასტურებული უნდა იყოს სათანადო ხელმოწერებით.[3] ამის შემდეგ მას რეგისტრაციაში ატარებს პარლამენტის აპარატის საორგანიზაციო დეპარტამენტი და გადასცემს პარლამენტის ბიუროს. თუ პროექტი წარდგენილია პარლამენტის სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტის მიერ, პარლამენტის ბიურო წარდგენილ კანონპროექტს ხელმოწერების ნამდვილობის შემოწმების

---

[1] საქართველოს კონსტიტუციის 102-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

[2] 2010 წლის საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“ (15.10.2010, №3710), რომელიც ძალაში შევიდა 2013 წელს.

[3] საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 173-ე მუხლი.

მიზნით გადასცემს პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტს, რომელიც 1 კვირის ვადაში ამოწმებს მას და შედეგებს წარუდგენს პარლამენტის ბიუროს.[1] ხოლო, თუ კონსტიტუციის გადასინჯვის ინიციატორები ამომრჩევლები არიან, რეგლამენტი ითვალისწინებს სპეციალურ პროცედურას[2]: საარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქეები ქმნიან საინიციატივო ჯგუფს არანაკლებ 10 წევრის შემადგენლობით და პარლამენტის ბიუროს მიმართავენ განცხადებით რეგისტრაციაში გატარების შესახებ. განცხადებას უნდა ერთvოდეს საქართველოს კონსტიტუციის ზოგადი ან ნაწილობრივი გადასინჯვის შესახებ კანონპროექტი და საინიციატივო ჯგუფის წევრთა მონაცემები. ამ მასალებს პარლამენტის ბიურო 3 დღის ვადაში გადასცემს პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტს, რომელიც განცხადებით მიმართვიდან 7 დღის ვადაში საინიციატივო ჯგუფს გადასცემს სარეგისტრაციო მოწმობას ან პროცედურის დარღვევის შემთხვევაში მოტივირებულ უარს ეუბნება რეგისტრაციაზე. საინიციატივო ჯგუფი სარეგისტრაციო მოწმობის მიღების დღიდან უფლებამოსილია დაიწყოს კონსტიტუციის ზოგადი ან ნაწილობრივი გადასინჯვის შესახებ კანონპროექტის მხარდამჭერთა ხელმოწერების შეგროვება. ხელმოწერების შესაგროვებლად პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტის მიერ დადგენილი ფორმის თითოეულ ფურცელს ხელს აწერს არა უმეტეს 50 ამომრჩევლისა. ისინი პირადად აღნიშნავენ თავის მონაცემებს. ყოველ ასეთ ფურცელს ხელმოწერით ადასტურებს ხელმოწერების შეგროვებისთვის პასუხისმგებელი პირი, რომელიც პასუხისმგებელია ხელმოწერების სისწორისათვის და პასუხს აგებს ხელმოწერების გაყალბებისათვის. თითოეული პასუხისმგებელი პირის ხელმოწერა უნდა დამოწმდეს ნოტარიუსის მიერ. ამასთანავე, ერთ მუნიციპალიტეტში ხელმოწერების შეგროვებისთვის პასუხისმგებელი პირის ხელმოწერის სანოტარო წესით დამოწმება საკმარისია ერთხელ. მის მიერ ხელმოწერით დადასტურებული ყველა სხვა ხელმოწერების ფურცელი იმავე მუნიციპალიტეტში სანოტარო წესით დამოწმებას აღარ საჭიროებს. შევსებულ ხელმოწერების ფურცლებს საინიციატივო ჯგუფი სარეგისტრაციო მოწმობის მიღებიდან 4 თვის ვადაში წარუდგენს პარლამენტის ბიუროს, რომელიც 3 დღეში გადასცემს მათ პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტს. ეს კომიტეტი ხელმოწერების ფურცლების მიღებიდან 1 თვის ვადაში ამოწმებს ხელმოწერების ნამდვილობას და შედეგებს წარუდგენს პარლამენტის ბიუროს. თუ დადგინდა, რომ ხელმოწერები შესრულებულია რეგლამენტის მოთხოვნათა დარღვევით, პარლამენტის ბიურო უარს ეუბნება საინიციატივო ჯგუფს კონსტიტუციის ზოგადი ან ნაწილობრივი გადასინჯვის შესახებ კანონპროექტის პარლამენტში განსახილველად წარდგენაზე. ხელმოწერების გაყალბებისათვის პასუხს აგებს ხელმოწერების შეგროვე-

[1] იქვე, 174-ე მუხლი.

[2] იქვე, 175-ე მუხლი.

ბისთვის პასუხისმგებელი პირი. თუ შემოწმების შედეგად ნამდვილ ხელმოწერათა რაოდენობა 200 ათასზე ნაკლები აღმოჩნდა, ამომრჩეველთა ინიციატივით კონსტიტუციის გადასინჯვის შესახებ კანონპროექტის წარდგენის უფლების განხორციელება უარყოფილად ითვლება. იმ შემთხვევაში, თუ ამომრჩეველთა ხელმოწერების ნამდვილობის შესახებ საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტი მიიღებს დადებით დასკვნას, 200000 ამომრჩევლის მიერ წარმოდგენილი კანონპროექტი წარედგინება პარლამენტის ბიუროს, რომელსაც საკითხი შეაქვს პარლამენტის უახლოესი პლენარული სხდომების დღის წესრიგში კონსტიტუციური კანონის პროექტის გამოქვეყნებისა და საყოველთაო-სახალხო განხილვის საორგანიზაციო კომისიის შექმნის მიზნით, ხოლო ხელმოწერების ფურცლები გადაეცემა პარლამენტის აპარატის საორგანიზაციო დეპარტამენტს.

კონსტიტუციის გადასინჯვის შესახებ კანონპროექტის საყოველთაო-სახალხო განხილვის უზრუნველყოფის მიზნით პარლამენტი იღებს გადაწყვეტილებას საყოველთაო-სახალხო განხილვის საორგანიზაციო კომისიის შექმნის თაობაზე. ამ კომისიის წევრთა რაოდენობასა და შემადგენლობას განსაზღვრავს პარლამენტი. აუცილებელია, რომ კომისიაში შემავალ პარლამენტის წევრთა ნახევარზე მეტს, მაგრამ არანაკლებ სამისა, შეადგენდნენ იმ ფრაქციების წარმომადგენლები, რომლებიც არ არიან გაერთიანებული უმრავლესობაში, ან/და დამოუკიდებელი პარლამენტის წევრები. კომისიაში შემავალ პარლამენტის წევრთა წარმომადგენლობითი თანაფარდობის დაცვა სავალდებულო არ არის, თუ მისი ზემოაღნიშნული წესით დაკომპლექტება შეუძლებელია. საორგანიზაციო კომისია 1 თვის ვადაში განიხილავს კანონპროექტთან დაკავშირებულ მასალებს. პარლამენტი კონსტიტუციის გადასინჯვის შესახებ კანონპროექტის განხილვას იწყებს მისი გამოქვეყნებიდან 1 თვის შემდეგ.

კონსტიტუციის გადასინჯვის შესახებ კანონპროექტის პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე განხილვა იწყება საყოველთაო-სახალხო განხილვის საორგანიზაციო კომისიის თავმჯდომარის ან კომისიის მიერ უფლებამოსილი წევრის მოხსენებით, რომელიც პლენარულ სხდომას გააცნობს კანონპროექტის საყოველთაო-სახალხო განხილვის შედეგებს. ამის შემდეგ კონსტიტუციის გადასინჯვის შესახებ კანონპროექტს პლენარულ სხდომას წარუდგენს ინიციატორთა მიერ დანიშნული პირი.

კონსტიტუციის გადასინჯვის შესახებ კანონპროექტს პარლამენტი განიხილავს და იღებს სამი მოსმენით კანონპროექტის განხილვისა და მიღებისათვის რეგლამენტით დადგენილი წესით. 2011 წელს განხორციელებული ცვლილებებით გართულდა კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცედურა.[1] დაწესდა შეზღუდვა, რომლის მიხედვით, კანონპროექტი პირველი და მეორე მოსმენებით

[1] 2011 წლის 27 დეკემბრის საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ (№5630-რს).

განიხილება და მიიღება ერთსა და იმავე სესიაზე, ხოლო მესამე მოსმენით განიხილება და მიიღება მხოლოდ პარლამენტის მომდევნო სესიაზე, მეორე მოსმენით მიღებიდან არანაკლებ 3 თვის შემდეგ. ამგვარ სამთვიან ვადას არ ითვალისწინებდა საქართველოს კონსტიტუცია 2011 წლამდე.

ასევე, გაიზარდა საკონსტიტუციო ცვლილებების მისაღებად საჭირო დეპუტატთა რაოდენობაც. თუ 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებამდე აუცილებელი იყო პარლამენტის სრული შემადგენლობის 2/3-ის მხარდაჭერა, ეს რიცხვი საგრძნობლად გაიზარდა და არანაკლებ სამი მეოთხედი შეადგინა.

პარლამენტის მიერ მიღებულ კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონს ხელს აწერს და აქვეყნებს საქართველოს პრეზიდენტი, რომელიც მას გადაეცემა პარლამენტის მიერ მიღებიდან 7 დღის ვადაში. პრეზიდენტი 10 დღის ვადაში ხელს აწერს და აქვეყნებს კონსტიტუციურ კანონს ან ვეტოს ადებს და მოტივირებული შენიშვნებით უბრუნებს პარლამენტს. თუ პრეზიდენტი დააბრუნებს კანონპროექტს, პარლამენტი კენჭს უყრის პრეზიდენტის შენიშვნებს. შენიშვნათა მისაღებად საკმარისია ხმათა იგივე რაოდენობა (პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის ¾-ის მხარდაჭერა). თუ შენიშვნები მიღებულია, კანონპროექტის საბოლოო რედაქცია გადაეცემა პრეზიდენტს, რომელიც 7 დღის ვადაში ხელს აწერს და აქვეყნებს მას.

იმ შემთხვევაში, თუ პარლამენტმა არ მიიღო პრეზიდენტის შენიშვნები, კენჭი ეყრება კონსტიტუციური კანონპროექტის პირვანდელ რედაქციას, თუმცა ამ შემთხვევაში პრეზიდენტის მიერ დადებული ვეტოს გადალახვა შედარებით მარტივია, ვინაიდან პარლამენტმა ისევ იმ უმრავლესობით (სრული შემადგენლობის ¾-ით) ხელახლა უნდა მიიღოს კანონპროექტი, რაც კონსტიტუციური კანონის მიღებისთვის არის გათვალისწინებული. თუ პრეზიდენტმა დადგენილ ვადაში არ გამოაქვეყნა კანონი, მას ხელს აწერს და აქვეყნებს პარლამენტის თავმჯდომარე. კონსტიტუციური კანონი ძალაში შედის მისი ოფიციალურ ორგანოში გამოქვეყნებიდან მე-15 დღეს, თუ სხვა ვადა არ არის დადგენილი.[1]

საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადება იწვევს კონსტიტუციის გადასინჯვის შეჩერებას საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გაუქმებამდე.[2]

კონსტიტუციის გადასინჯვის წესთან დაკავშირებით ერთი გამონაკლისი თვით კონსტიტუციის პირვანდელი ტექსტის გარდამავალმა დებულებებმა გაითვალისწინა[3], რომლის მიხედვით, საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე იურისდიქციის სრულ აღდგენასთან დაკავშირებით კონსტიტუციის 102-ე მუხლის მე-2 პუნქტში სათანადო ცვლილებებისა თუ დამატებების შეტანა (ეს პუნქტი ითვალისწინებს საყოველთაო-სახალხო გამოქვეყნების ერთთვიანი ვადის დაცვის აუცილებლობას) გამონაკლისის წესით დასაშვებია კონსტიტუციის გადა-

[1] საქართველოს კონსტიტუციის 68-ე მუხლი.

[2] იქვე, 103-ე მუხლი.

[3] იქვე, 108-ე მუხლი.

სინჯვის კანონპროექტის საყოველთაო-სახალხო განხილვისათვის გამოქვეყნების გარეშე. თუმცა აღსანიშნავია, რომ პარლამენტს ამ პუნქტში ცვლილება არასდროს შეუტანია და არ გამოუყენებია დაჩქარებული წესით განხილვა.

2. კონსტიტუციის გადასინჯვის საქართველოს რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუციით

კონსტიტუციის გადასინჯვის საკმაოდ საინტერესო და რთული წესი იყო დადგენილი საქართველოს რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუციით.[1] კონსტიტუციის საზოგადო ან ნაწილობრივი გადასინჯვის ინიციატივის უფლება ჰქონდა: ა) პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ნახევარს და ბ) 50000 ამომრჩეველს. წინადადება კონსტიტუციის გადასინჯვის შესახებ განსახილველად პარლამენტის დღის წესრიგში შეიტანებოდა შეტანის დღიდან არა უადრეს 6 თვისა. კონსტიტუციის როგორც საზოგადო (ანუ ზოგადი) ან ნაწილობრივი გადასინჯვის პროექტი მიიღებოდა პარლამენტის ყველა წევრის 2/3-ის უმრავლესობით. პირველი პარლამენტის შეკრებამდე მის როლს ასრულებდა დამფუძნებელი კრება. საინტერესო იყო, რომ ძალაში შესასვლელად მიღებული კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონს შემდგომ სჭირდებოდა ხალხის უმრავლესობის მიერ დადასტურება. ასევე, გამოყოფილი იყო საკითხი, რაც არ შეიძლება ყოფილიყო გადასიჯვის საგანი: „საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის მართვა-გამგეობის ფორმის გაუქმება არ შეიძლება გახდეს კონსტიტუციის გადასინჯვის წინადადების საგნად“.[2]

1921 წლის კონსტიტუციის მიღებამდე, 1920 წლის 16 ნოემბერს, დამფუძნებელმა კრებამ დაამტკიცა „კონსტიტუციის განხილვის წესი“, რომელიც, ასევე, საინტერესოა პროცედურული სირთულისა და ორიგინალურობის თვალსაზრისით. ამ წესის თანახმად, კონსტიტუციის პროექტი განიხილებოდა ხუთი განხილვის სახით: პირველად - მისი ძირითადი საფუძვლები, მეორედ - თავებად, ხოლო მესამედ - მუხლობრივად. ყოველი განხილვის შემდეგ ტარდებოდა კენჭისყრა. მეორე და მესამე განხილვას შორის უნდა ყოფილიყო სულ მცირე 10 დღიანი შუალედი. განსახილველი თავის ან მუხლის შესწორებები და დამატებები უნდა წარდგენოდა დამფუძნებელი კრების პრეზიდიუმს მეორე განხილვიდან არაუგვიანეს 3 დღისა, რომელიც მას გადაუგზავნიდა საკონსტიტუციო კომისიას. ეს უკანასკნელი ვალდებული იყო დასკვნა წარედგინა პრეზიდიუმისთვის 3 დღის ვადაში. მესამე განხილვამდე დასკვნა და პროექტი გადაეგზავნებოდა ფრაქციებს. მესამე განხილვის დროს ხდებოდა პროექტის ე.წ. „პირობითი მიღება“, როდესაც კრება იღებდა კონსტიტუციის მთლიან თავს და მასში მხოლოდ რედაქციული შესწორებების შეტანა იყო შესაძლებელი: „გან-

[1] საქართველოს რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუციის მე-17 თავი, 145-ე-149-ე მუხლები.
[2] იქვე, 148-ე მუხლი.

ხილული თავის პირობითი მიღების შემდეგ შეიძლებოდა მხოლოდ ისეთი შესწორების შეტანა, რაც შეეხებოდა მუხლთა შინაგან წინააღდეგობას ან თავთა თუ მუხლთა დალაგებას".[1] ასეთი რედაქციური შესწორებებიც ეგზავნებოდა საკონსტიტუციო კომისიას. მეოთხე განხილვისას ხდებოდა პირობით მიღებული და შემდგომ შესწორებული თავის დამტკიცება. თითოეული თავისთვის ცალცალკე უნდა ეყარათ კენჭი, შემდეგ - მთლიანად კონსტიტუციისთვის. დამტკიცებული პროექტი საბოლოო ტექსტის შესამუშავებლად გადაეცემოდა სარედაქციო კომისიას, რომლის მიერ შემუშავებული ტექსტი დასამტკიცებლად კვლავ უნდა გადაცემოდა დამფუძნებელ კრებას. ამას ეწოდებოდა მეხუთე განხილვა. ამ განხილვის დროს მხოლოდ სარედაქციო შესწორების შეტანა იყო შესაძლებელი.

აღსანიშნავია, რომ 1992 წლის საქართველოს რესპუბლიკის კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ", რომელსაც „მცირე კონსტიტუციასაც" უწოდებენ, ვინაიდან ის იყო ერთადერთი საკანონმდებლო აქტი, რომელიც იმ პერიოდში სახელმწიფო ორგანოების უფლებებს და სტატუსს აწესრიგებდა, შეიცავს მისი მიღების გართულებულ წესს. თუ კანონებსა და დადგენილებებს პარლამენტი იღებდა დეპუტატთა სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, ამ კანონს, მათში ცვლილებებს და დამატებებს სჭირდებოდა დეპუტატთა სიითი შემადგენლობის 2/3-ის უმრავლესობის მხარდაჭერა.[2] საკანონმდებლო სუბიექტები და განხილვის სხვა პროცედურული საკითხები ჩვეულებრივი კანონის მიღების წესებს ემთხვეოდა და რაიმე განსხვავებული პროცედურა არ იყო დაწესებული: კანონი ქვეყნდებოდა პარლამენტის თავმჯდომარის და პარლამენტის სპიკერის ხელმოწერით, საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება ჰქონდა: სახელმწიფოს მეთაურს, პარლამენტის წევრს, პარლამენტის კომისიას, მინისტრთა კაბინეტს, უზენაეს სასამართლოს, უზენაეს საარბიტრაჟო სასამართლოს, გენერალურ პროკურორს, ავტონომიური რესპუბლიკის სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოს, მოქალაქეთა ჯგუფს, რომელიც პარლამენტში წარადგენდა 10000 ამომრჩევლის მიერ ხელმოწერილ განცხადებას.[3] კანონს ხელს აწერდა და აქვეყნებდა სახელმწიფოს მეთაური. იგი უფლებამოსილი იყო არა უგვიანეს 10 დღის ვადაში დაებრუნებინა კანონპროექტი თავისი მოსაზრებებით პარლამენტისთვის ხელახალი განხილვისა და კენჭისყრისათვის. თუ პარლამენტი, იმავე პროცედურით, რომლი-

[1] წესი კონსტიტუციის განხილვისა, მე-7 მუხლის მე-7 პუნქტი. იხ. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული (1918-1921), შემდგენელი ე. გურგენიძე, თბილისი, 1990, 442.

[2] „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ" საქართველოს რესპუბლიკის 1992 წლის კანონის მე-13 მუხლი.

[3] იქვე, მე-14 მუხლი.

თაც მიიღო კანონი, დაადასტურებდა, თავის გადაწყვეტილებას, პარლამენტის თავმჯდომარე ხელს აწერდა კანონს.[1]

აღნიშნულმა კანონმა, ასევე, გაითვალისწინა მომავალში კონსტიტუციის მიღების აუცილებლობა და მის მისაღებადაც დეპუტატთა სიითი შემადგენლობის 2/3-ის უმრავლესობის მხარდაჭერა დაადგინა.[2] მან არ დააწესა სხვა განსაკუთრებული პროცედურები კონსტიტუციის მიღების პროცესთან დაკავშირებით, ერთადერთი, რაც ხაზგასმით დააკონკრეტა, იყო ის, რომ სახელმწიფოს მეთაურს მისცა უფლება თავმჯდომარეობდეს პარლამენტის სხდომებს საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციის, კონსტიტუციური კანონების მიღების, მათში ცვლილებების შეტანის საკითხების განხილვისას.[3]

3. კონსტიტუციის გადასინჯვის წესი საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის კონსტიტუციებით

საქართველოს საბჭოური კონსტიტუციებისთვის დამახასიათებელი იყო მათ გადასინჯვაში მხოლოდ საქართველოს უმაღლესი წარმომამდგენლობითი ორგანოს მონაწილეობა და ცვლილებებსაც ეს ორგანო იღებდა. საქართველოს სსრ პირველი კონსტიტუცია 1922 წლის 2 მარტს იქნა მიღებული საბჭოების I ყრილობის მიერ,[4] ხოლო მეორე - 1927 წლის 4 აპრილის საქართველოს სსრ საბჭოების IV ყრილობაზე.[5] აღსანიშნავია, რომ 1922 წლის კონსტიტუცია არ შეიცავდა ცალკე თავს, თუ რა პროცედურით და უმრავლესობით უნდა მომხდარიყო კონსტიტუციის გადასინჯვა. სრულიად საქართველოს საბჭოთა ყრილობის განსაკუთრებულ გამგებლობის სფეროში იყო მითითებული მხოლოდ ფუნქცია: „საბჭოთა კონსტიტუციის ძირითადი საფუძვლების დაწესება, დამატება და შეცვლა“.[6] არც 1927 წლის კონსტიტუცია ადგენდა კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის რაიმე დეტალურ წესს და გარდა ამისა, ყრილობა არ იყო კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის ფუნქციით აღჭურვილი ერთადერთი ორგანო. მართალია ყრილობის ფუნქციებში მითითებული იყო „მარტოოდენ სრულიად საქართველოს საბჭოთა ყრილობის გამგებლობას ეკუთვნის საქართველოს სოც. საბჭ. რესპუბლიკის კონსტიტუციის ძირითადი საფუძვლე-

[1] იქვე, მე-17 მუხლის მე-4 პუნქტი.

[2] იქვე, მე-13 მუხლი.

[3] იქვე, მე-17 მუხლის მე-2 პუნქტი.

[4] საქართველოს სსრ კონსტიტუციური აქტების კრებული (1921-1978), შემდგენელი გრ. ერემოვი, თბილისი, 1983, 6. კონსტიტუციით ამ ორგანოს ეწოდებოდა სრულიად საქართველოს მუშათა, გლეხთა და წითელარმიელთა დეპუტატების საბჭოთა ყრილობა და ითვლებოდა „საქართველოს სსრ უზენაეს სახელმწიფოებრივ ხელისუფლებად“.

[5] საქართველოს სსრ კონსტიტუციური აქტების კრებული (1921-1978), შემდგენელი გრ. ერემოვი, თბილისი, 1983, 9.

[6] იქვე, 83.

ბის დაწესება, შეცვლა და შევსება“, თუმცა ამასთან იგი ფორმალურად საბოლოოდ ამტკიცებდა სრულიად საქართველოს სსრ ცენტრალური აღმასრულებელი კომიტეტის[1] მიერ ყრილობებს შორის პერიოდში მიღებულ კონსტიტუციურ ცვლილებებს.[2]

ცოტა უფრო დაიხვეწა კონსტიტუციის შემუშავების პროცედურა 1937 წლის კონსტიტუციის მიღების დროს. ჯერ სპეციალური საკონსტიტუციო კომისია შეიქმნა კონსტიტუციის პროექტის საყოველთაო-სახალხო განხილვისათვის, ხოლო ყრილობაზე წარდგენის შემდეგ მის საბოლოო დამტკიცებამდე არჩეულ იქნა სარედაქციო კომისია. კონსტიტუცია (ძირითადი კანონი)[3] მიღებულ იქნა სრულიად საქართველოს საბჭოების საგანგებო ყრილობაზე 1937 წლის 13 თებერვალს. წინა კონსტიტუციებისგან განსხვავებით, ამ კონსტიტუციას პირველად ერთვის სპეციალური, თუმცა მცირე მოცულობის - ერთმუხლიანი თავი „კონსტიტუციის შეცვლის წესი“, რომლის მიხედვით სსსრ კონსტიტუციის შეცვლა ხდება მხოლოდ საქართველოს უზენაესი საბჭოს (სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოს) გადაწყვეტილებით, ხმათა არანაკლებ 2/3-ის უმრავლესობით.[4]

1978 წლის საქართველოს სსრ კონსტიტუციის შესამუშავებლად 1977 წელს უმაღლესმა საბჭომ შექმნა საკონსტიტუციო კომისია და 3 კვირის განმავლობაში მიმდინარეობდა განხილვები.[5] საბოლოოდ იგი მიღებულ იქნა 1978 წლის 15 აპრილს საქართველოს სსრ უმაღლესი საბჭოს მიერ. ამ კონსტიტუციაში პირველად განისაზღვრა კონსტიტუციის უზენაესობა სხვა აქტებთან შედარებით და ჩაიწერა, რომ „საქართველოს სსრ ყველა კანონი და სახელმწიფო ორგანოების სხვა აქტები გამოიცემა ამ კონსტიტუციის საფუძველზე და მის შესაბამისად“. კონსტიტუციის შეცვლა კი ხდებოდა საქართველოს სსრ უმაღლესი საბჭოს გადაწყვეტილებით, დეპუტატთა საერთო რაოდენობის სულ ცოტა 2/3-ის უმრავლესობით.[6]

---

[1] ეს ორგანო იყო საქართველოს სს რესპუბლიკის ერთობლივად უზენაესი საკანონმდებლო, განმკარგულებელი და საკონტროლო ორგანო (კონსტიტუციის 27-ე პუნქტი), ხოლო მოსახლეობის მიერ არჩევითი უმაღლესი ორგანო იყო სრულიად საქართველოს საბჭოთა ყრილობა (კონსტიტუციის 23-ე პუნქტი).

[2] საქართველოს სსრ კონსტიტუციური აქტების კრებული (1921-1978), შემდგენელი გრ. ერემოვი, თბილისი, 1983, 103.

[3] ამ პერიოდიდან შემოდის ტერმინი ძირითადი კანონი და 1937 და 1978 წლების კონსტიტუციებში ორივე ტერმინი გამოიყენება: „კონსტიტუცია (ძირითადი კანონი)“.

[4] საქართველოს სსრ კონსტიტუციური აქტების კრებული (1921-1978), შემდგენელი გრ. ერემოვი, თბილისი, 1983, 160.

[5] იქვე, 14.

[6] იქვე, 217.

თემატური კითხვები:

1. როგორია კონსტიტუციის გადასინჯვის კონსტიტუციით დადგენილი პროცედურა?
2. როგორია კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცედურა, თუ მისი ინიციატორი ამომრჩეველია?
3. რას გულისხმობს საყოველთაო-სახალხო განხილვა?
4. რა წესით განიხილება კონსტიტუციური კანონპროექტი პარლამენტში?
5. როგორია კონსტიტუციურ კანონპროექტზე პრეზიდენტის ვეტოს გადალახვის პროცედურა?
6. რა წესით ხდებოდა კონსტიტუციის გადასინჯვა საქართველოს რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუციით?
7. როგორი იყო „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ 1992 წლის საქართველოს რესპუბლიკის კანონის გადასინჯვის წესი?
8. როგორი იყო კონსტიტუციის გადასინჯვის წესი სსრ-ის კონსტიტუციებით?

თავი IV. საქართველოს მმართველობის ფორმა

სახელმწიფოს მმართველობის ფორმა ანუ სახელმწიფო ხელისუფლების ჰორიზონტალური ორგანიზაციის ფორმა თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართლის ერთ-ერთ ძირითად ინსტიტუტს წარმოადგენს. ამასთან, შეიძლება ითქვას, რომ სახელმწიფოს მმართველობის ფორმის კონსტიტუციური რეგულირება ქართული კონსტიტუციონალიზმის აქილევსის ქუსლად იქცა. თუმცა, გასათვალისწინებელია რომ ქართული სახელმწიფოებრიობის ისტორია არსებითად მონარქიის ისტორიაა. საქართველოს დემოკრატიული მმართველობის ხანგრძლივი ტრადიცია და გამოცდილება არ ჰქონია და შესაბამისად, რესპუბლიკური ინსტიტუტების ფორმირება, ხელისუფლების დემოკრატიული ინსტიტუციონალიზაცია, გამოწვევად იქცა ჯერ XX საუკუნის დასაწყისში დამოუკიდებლობა ახლადმოპოვებული პოსტცარისტული, ხოლო იმავე საუკუნის ბოლოს პოსტოტალიტარული ქართული საზოგადოებისთვის. მმართველობის დაბალანსებული ფორმის დამკვიდრება დღემდე წარმოადგენს ქართული კონსტიტუციონალიზმის მიზანს. ამაზე ისიც მეტყველებს რომ 1995 წლის კონსტიტუციის მოქმედების ორ ათეულ წელზე ოდნავ მეტის განმავლობაში მმართველობის ფორმის კონსტიტუციური გადასინჯვა არაერთხელ განხორციელდა, თუმცა, სახელმწიფოს მეთაურს, საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებებს შორის ურთიერთობის რაციონალური მოდელის დამკვიდრება მაინც ვერ მოხერხდა.

1. მმართველობის ფორმა 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის მიხედვით - პირველი რესპუბლიკის გამოცდილება

დამოუკიდებელი ქართული კონსტიტუციონალიზმის პირველ აქტს 1918 წლის 26 მაისის დამოუკიდებლობის აქტი წარმოადგენს, რომლის თანახმად ქართული სახელმწიფოს პოლიტიკური წყობილების ფორმად დემოკრატიული რესპუბლიკა განისაზღვრა. მოგვიანებით, 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციამ არამხოლოდ უერთგულა რესპუბლიკური მმართველობის ფორმას, არამედ პირველივე მუხლში რესპუბლიკა ქართული სახელმწიფოს პოლიტიკური წყობილების უცვლელ და მუდმივ ფორმად აღიარა. უფრო მეტიც, კონსტიტუციის 148-ე მუხლით აიკრძალა მმართველობის რეპუბლიკური ფორმის გადასინჯვა. როგორც ჩანს, კონსტიტუციის დამფუძნებელთა ამგვარ მიდგომა-

ზე არა მხოლოდ ევროპული (უმეტესწილად ფრანგული) გამოცდილება აღმოჩნდა განმსაზღვრელი, არამედ მონარქიული საქართველოს წარსულის რესტავრაციისგან თავის დაცვის გამჟღავნებული სურვილი. საკონსტიტუციო კომისიის წევრი და დემოკრატიული რესპუბლიკის იუსტიციის მინისტრი, რაჟდენ არსენიძე, რესპუბლიკურ წყობილებას სწორედ მონარქიული მმართველობის ალტერნატივად მოიაზრებდა, სადაც მართვა-გამგეობა ხალხის მიერ არჩეული პირების მიერ ხორციელდებოდა[1]. აღსანიშნავია, რომ 1921 წლის კონსტიტუციის 148-ე მუხლის რედაქცია იმეორებდა საფრანგეთის 1875 წლის კონსტიტუციის მე-8 მუხლს, რომლის 1884 წელს შეცვლილი შინაარსის თანახმად, მმართველობის რესპუბლიკური ფორმა არ შეიძლებოდა გამხდარიყო კონსტიტუციის გადასინჯვის საგანი[2].

პირველი რესპუბლიკის კონსტიტუცია საკმაოდ დაწვრილებით და პროგრესულად არეგულირებდა პიროვნების სამართლებრივ სტატუსს, ითვალისწინებდა რა უფლებებისა და თავისუფლებების საკმაოდ ფართო სპექტრს. თუმცა, სახელმწიფო ხელისუფლების კონსტიტუციური ორგანიზაცია თავისებურად იყო წარმოდგენილი. კონსტიტუციამ უარი თქვა რესპუბლიკური მოდელის ისეთ მნიშვნელოვან ინსტიტუტზე როგორიც არის არჩევითი სახელმწიფოს მეთაური - პრეზიდენტი. „ჩვენ გვინდა რესპუბლიკა უპრეზიდენტო“ - დაასკვნის რაჟდენ არსენიძე პრეზიდენტის ინსტიტუტის პოლიტიკურ-სამართლებრივი ბუნების ანალიზის შედეგად და მას მუშათა კლასისთვის, დემოკრატიული საზოგადოებისთვის მიუღებელ ინსტიტუტად მოიაზრებს[3]. როგორც ჩანს, სოციალ-დემოკრატთა მნიშვნელოვანი ნაწილი ერთპიროვნული მმართველობის საფრთხეების გათვალისწინებით და მმართველობის შვეიცარიული მოდელის გავლენით მხარს უჭერდა უპრეზიდენტო რესპუბლიკის დამკვიდრებას. დამფუძნებელ კრებაში უმცირესობით წარმოდგენილი ეროვნულ-დემოკრატები კონსტიტუციის პროექტის განხილვისას ითხოვდნენ მოდელს პრეზიდენტითა და პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებელი მთავრობით. მათი აზრით, სოციალ-დემოკრატების მიერ შემოთავაზებული მოდელი საქართველოსთვის საზიანო

[1] არსენიძე რ., დემოკრატიული რესპუბლიკა, მეორე გამოცემა, დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2014, 10.

[2] ქანთარია ბ., მმართველობის ფორმის უცვლელობის საკითხი საქართველოს პირველ კონსტიტუციაში, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან - საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 69.

[3] არსენიძე რ., დემოკრატიული რესპუბლიკა, მეორე გამოცემა, დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2014, 18.

იქნებოდა[1]. აღსანიშნავია, რომ თავად სოციალ-დემოკრატიული პარტიის წრეებშიც არ იყო ერთგვაროვანი დამოკიდებულება პრეზიდენტის ინსტიტუტის მიუღებლობის მიმართ. ნოე ჟორდანია არასწორად მიიჩნევდა პრეზიდენტის ფუნქციის უარყოფას, რომელიც მისი აზრით „პარლამენტარიზმის ღვიძლი შვილია“ და მისი არსებობა საპარლამენტო რესპუბლიკის აუცილებელ მახასიათებელს წარმოადგენდა[2].

1921 წლის კონსტიტუციამ მმართველობის საპარლამენტო რესპუბლიკურ ფორმაზე გააკეთა არჩევანი, თუმცა, მნიშვნელოვანი სახეცვლილებებით. კერძოდ, პრეზიდენტის ინსტიტუტის მსგავსად კონსტიტუციაში არ არის საუბარი მთავრობის სოლიდარულ პასუხისმგებლობაზე და გათვალისწინებულია მხოლოდ მინისტრის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა. კონსტიტუციის მიხედვით, მინისტრი დამოუკიდებლად და პარლამენტის წინაშე საკუთარი პასუხისმგებლობით განაგებს მისთვის მინდობილ უწყებას და უნდა გადადგეს როდესაც პარლამენტის პირდაპირი დადგენილებით დაჰკარგავს მის ნდობას[3]. პირველი რესპუბლიკის კონსტიტუციით არ იყო გათვალისწინებული პარლამენტის დათხოვნის მექანიზმიც.

ამასთან, კონსტიტუციამ გაითვალისწინა საპარლამენტო რესპუბლიკისთვის დამახასიათებელი გარკვეული ნიშნები. პარლამენტს ეკავა ცენტრალური ადგილი სახელისუფლებო სისტემაში. საკანონმდებლო ორგანო ერთი წლის ვადით ირჩევდა მთავრობის თავმჯდომარეს და ეს უკანასკნელი საერთო პოლიტიკისთვის პასუხისმგებელი იყო პარლამენტის წინაშე, ვალდებული იყო დამორჩილებოდა პარლამენტის დადგენილებას, შეესრულებინა ის და საჭიროების შემთხვევაში გამოეცვალა ცალკეული მინისტრი ან მთელი კაბინეტი.[4] კონსტიტუციის თანახმად, პარლამენტის პრეროგატივას წარმოადგენდა აღმასრულებელი ხელისუფლების საერთო კონტროლი[5]. პარლამენტის წევრის მანდატი თავსებადი იყო მთავრობის წევრის თანამდებობასთან. ამასთან, მთავრობის იმ წევრს რომელიც ითავსებდა პარლამენტის წევრის მანდატს კენჭისყრაში მონაწილეობის და ხმის მიცემის უფლება ჰქონდა. სწორედ ამ მა-

[1] ხეცურიანი ჯ., სახელმწიფო მმართველობის მოდელი და მონარქიის აღდგენის პერსპექტივები საქართველოში, ჟურნალი „მართლმსაჯულება და კანონი“, №3, 2008, 14.

[2] მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის შემოუშავება და მიღება, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან - საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 34.

[3] 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის 73-ე მუხლი.

[4] იქვე.

[5] იქვე, 54-ე მუხლი.

ხასიათებლების საფუძველზე შესაძლოა დავასკვნათ რომ ხელისუფლების ჰორიზონტალური ორგანიზაცია საპარლამენტო რესპუბლიკის მოდელზე იყო აგებული, თუმცა მნიშვნელოვანი თავისებურებებით გამოირჩეოდა, რაც პირველ რიგში ნეიტრალური ფიგურის - პრეზიდენტის გაუთვალისწინებლობაში გამოიხატებოდა. აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფოს მეთაურისთვის დამახასიათებელი უფლებამოსილებების ნაწილი პირველი რესპუბლიკის კონსტიტუციამ მთავრობის თავმჯდომარეს მიაკუთვნა. ასე მაგალითად, კონსტიტუციის თანახმად, მთავრობის თავმჯდომარე იყო ქვეყნის უმაღლესი საგარეო წარმომადგენელი. ამასთან, ის აღიჭურვა გარკვეული უფლებამოსილებებით საგანგებო მდგომარეობის შემთხვევაში. მთავრობის თავმჯდომარე პარლამენტის ნდობის გარეშე აყალიბებდა მთავრობას და ამ უკანასკნელის სრული ცვლილების შემთხვევაში ინარჩუნებდა თანამდებობას. თუმცა, მას არ ჰქონდა პარლამენტის დათხოვნის უფლებამოსილება, რაც საპარლამენტო სისტემაში სახელმწიფოს მეთაურის კონსტიტუციური პრეროგატივაა.

მთავრობისა და პარლამენტის ურთიერთმიმართების თვალსაზრისით, აღსანიშნავია, რომ პირველი რესპუბლიკის კონსტიტუცია საკანონმდებლო პროცესში გარე, არასაპარლამენტო ძალების ჩარევას არ ითვალისწინებდა და კანონშემოქმედებითი პროცესი პარლამენტარების დამოუკიდებელი საქმიანობის სფეროდ იყო აღიარებული[1]. კონსტიტუციის მიხედვით, საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით სარგებლობდა პარლამენტის წევრი და 5000 ამომრჩეველი. ამომრჩევლის პრეროგატივა, ასევე, იყო პარლამენტის მიერ მიღებული კანონის რეფერენდუმზე გატანის ინიცირება და რეფერენდუმზე პარლამენტის ორი მესამედის მიერ მიღებული კონსტიტუციური კანონის პროექტის დადასტურება ან უარყოფა.

პარლამენტისა და მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი და მათი ურთიერთმიმართება გვაფიქრებინებს, რომ 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციით გათვალისწინებული მმართველობის მოდელი არ განეკუთვნებოდა წმინდა საპარლამენტო რესპუბლიკას და მისი დებულებების დროში გამოცდის შემთხვევაში, სახელისუფლებო ორგანიზაციის შემდგომი სრულყოფის მიზნით, დღის წესრიგში დადგებოდა კონსტიტუციის გადასინჯვის აუცილებლობის საკითხი.

[1] მელქაძე ო., ქართული კონსტიტუციონალიზმი, წიგნი პირველი, თბილისი, 2009, 128.

2. სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა სისტემა საბჭოთა საქართველოს კონსტიტუციების მიხედვით

1921 წლის 25 თებერვალს რუსეთის ბოლშევიკური ანექსიის შედეგად საქართველოს პირველი დემოკრატიული რესპუბლიკის არსებობა შეწყდა და ქვეყანაში საბჭოთა ხელისუფლება დამყარდა. ბოლშევიკებმა ხელისუფლების ხელში ჩაგდებისთანავე ძალადაკარგულად გამოაცხადეს დამოუკიდებელი საქართველოს მიერ 1918-1921 წლებში მიღებული და გამოცემული ნორმატიული აქტები, მათ შორის, 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია. საბჭოთა საქართველოში თანმიმდევრულად მოქმედი ოთხი კონსტიტუცია არ იყო მიღებული დემოკრატიული გზით არჩეული ქართველი ხალხის ნების გამომხატველი წარმომადგენლობითი ორგანოების მონაწილეობით და, შესაბამისად, ვერ მივაკუთვნებთ დემოკრატიულ კონსტიტუციებს. შეიძლება ითქვას, რომ საბჭოთა პერიოდის კონსტიტუციები იყო ფიქტიური ხასიათის და არ ეყრდნობოდა ფუნდამენტურ დემოკრატიულ პრინციპებს, როგორიცაა ხელისუფლების დანაწილება, პლურალისტური პოლიტიკური სისტემა, სიტყვის, გამოხატვის და ინფორმაციის თავისუფლებისა და ადამიანისა და მოქალაქის სხვა ძირითადი კონსტიტუციური უფლებების თავისუფალი რეალიზაცია[1].

ბოლშევიკური ხელისუფლების მიერ საქართველოს პოლიტიკური წყობილების ფორმად აღიარებულ იქნა პროლეტარიატის დიქტატურა. გასაბჭოების შემდეგ, 1922 წლის 2 მარტს მიღებულმა საქართველოს კონსტიტუციამ სახელმწიფო ორგანოთა შემდეგი სისტემა დაადგინა: მთელი ძალაუფლება გადაეცა მუშათა, გლეხთა და წითელარმიელთა საბჭოებს. შესაბამისად, ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოს წარმოადგენდა სრულიად საქართველოს მუშათა, გლეხთა და წითელარმიელთა საბჭოების ყრილობა, ყრილობათა შორის პერიოდში - ყრილობის მიერ არჩეული ცენტრალური აღმასრულებელი კომიტეტი, კომიტეტის სესიათა შორის პერიოდში - მისი პრეზიდიუმი. ხელისუფლების ამგვარი დელეგირების შედეგად ჩამოყალიბდა „სახალხო ორგანოებს“ ამოფარებული ვიწრო პარტიული ჯგუფის შეუზღუდავი მმართველობა. უმაღლეს აღმასრულებელ ორგანოდ განისაზღვრა საქართველოს სსრ სახალხო კომისართა საბჭო, რომელსაც ცენტრალური აღმასრულებელი კომიტეტი ქმნიდა.

[1] ცნობილაძე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტომი I, თბილისი, 2004, 113.

მომდევნო, 1927 წლის კონსტიტუციის მიღება განპირობებული იყო 1922 წლის დეკემბერში საბჭოთა კავშირის შექმნით და შესაბამისად, ამიერკავკასიის ფედერაციული კავშირის შემადგენლობაში შემავალი რესპუბლიკები, მათ შორის, საქართველო, საბჭოთა კავშირის შემადგენლობაში შევიდა. ამ კონსტიტუციას არ შეუტანია რაიმე არსებითი ცვლილებები საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანიზაციის სტრუქტურაში. საბჭოთა საქართველოს რიგით მესამე 1937 წლის კონსტიტუციამ უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოდ განსაზღვრა საქართველოს სსრ უზენაესი საბჭო, ხოლო აღმასრულებელ-განმკარგულებელ ორგანოდ გათვალისწინებულ იქნა საქართველოს სსრ სახალხო კომისართა საბჭო. 1978 წლის კონსტიტუციით საბჭოთა საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ კვლავ საქართველოს სსრ უმაღლესი საბჭო გამოცხადდა და შემოღებულ იქნა მინისტრთა საბჭოს ინსტიტუტი (სახალხო კომისართა საბჭოს ნაცვლად), რომელიც უმაღლესი საბჭოს წინაშე იყო ანგარიშვალდებული. კონსტიტუციით ხელისუფლების ორგანიზაციის პრინციპებად აღიარებულ იქნა ხელისუფლების ერთიანობა და დემოკრატიული ცენტრალიზმი.

საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკების კავშირი 15 მოკავშირე რესპუბლიკისგან შემდგარ ფედერაციას წარმოადგენდა. შესაბამისად, საერთო საკავშირო კონსტიტუცია მოკავშირე რესპუბლიკების კონსტიტუციასა და კანონმდებლობაზე უპირატესი იურიდიული ძალის მქონე სამართლებრივ აქტს განეკუთვნებოდა, სწორედ ამიტომ მოკავშირე რესპუბლიკების ძირითადი კანონები, როგორც წესი, საკავშირო კონსტიტუციის თარგმანს წარმოადგენდა და ერთპარტიული მმართველობის პირობებში არ ატარებდა ჭეშმარიტად სახალხო ხასიათს. საბოლოო ჯამში, 70 წლიანი ბოლშევიკური მმართველობა 1991 წელს საბჭოთა კავშირის კოლაპსით დასრულდა, რასაც წინ სერიოზული ეკონომიკური და პოლიტიკური კრიზისი უძღოდა.

3. მმართველობის ორგანიზაცია გარდამავალ პერიოდში - გზა დამოუკიდებლობის აღდგენიდან 1995 წლის კონსტიტუციის მიღებამდე

საბჭოთა კავშირის დაშლას წინ უსწრებდა საქართველოში 1990 წლის 28 ოქტომბერს მრავალპარტიული არჩევნების ჩატარება, რომლის შედეგად უზენაესი საბჭოს უმრავლესობაში ეროვნული ძალები მოვიდნენ. 1991 წლის 9 აპრილს დამოუკიდებლობის აღდგენის აქტის გამოცხადებას იმავე წლის 14 აპ-

რილს 1978 წლის კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანა და პრეზიდენტის ინსტიტუტის შემოღება მოჰყვა. მიუხედავად პრეზიდენტის ინსტიტუტის არსებობის ხანმოკლე პერიოდისა, და ზოგადად, ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების ურთიერთმიმართების არასრულყოფილი კონსტიტუციური რეგლამენტაციისა, შეიძლება ითქვას, რომ აღნიშნული საკონსტიტუციო ცვლილებებით მმართველობის შერეული მოდელი დამკვიდრდა.

1991 წლის 14 აპრილს კონსტიტუციაში შეტანილი ცვლილებების მიხედვით, საქართველოს პრეზიდენტი წარმოადგენდა საქართველოს რესპუბლიკას ქვეყნის შიგნით და საერთაშორისო ურთიერთობებში, იყო საჯარისო ფორმირებების უმაღლესი მთავარსარდალი. კონსტიტუციის მიხედვით, რესპუბლიკის პრეზიდენტი მეთაურობდა სახელმწიფო მმართველობის ორგანოთა სისტემას; უზენაეს საბჭოსთან შეთანხმებით აყალიბებდა რესპუბლიკის მთავრობას; უზენაეს საბჭოს დასანიშნად წარუდგენდა მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურას. უზენაეს საბჭოსთან შეთანხმებით უფლებამოსილი იყო გადაეყენებინა თანამდებობიდან მთავრობის თავმჯდომარე და მთავრობის წევრები. მთავრობის სტრუქტურას საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტის წარდგინებით განსაზღვრავდა უზენაესი საბჭო. კონსტიტუციის თანახმად, საქართველოს მთავრობა იყო რესპუბლიკის აღმასრულებელ-განმკარგულებელი ორგანო, რომელიც პასუხისმგებელი იყო უზენაესი საბჭოსა და პრეზიდენტის წინაშე. თუმცა, ძირითადი კანონის მიხედვით, საქართველოს რესპუბლიკის მთავრობა პრეზიდენტს ექვემდებარებოდა. მთავრობა საქართველოს რესპუბლიკის კანონების, უზენაესი საბჭოს სხვა გადაწყვეტილებების, პრეზიდენტის ბრძანებულებების საფუძველზე და მათ შესასრულებლად გამოსცემდა დადგენილებებსა და განკარგულებებს.

საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტი ხელს აწერდა კანონებს და აღჭურვილი იყო ვეტოს უფლებით, რისი დაძლევაც უზენაეს საბჭოს ხმების ორი მესამედის უმრავლესობით შეეძლო. 1991 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებით საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტი მთავრობის თავმჯდომარესთან და უზენაესი საბჭოს თავმჯდომარესთან კონსულტაციების შემდეგ უფლებამოსილი იყო დაეთხოვა უზენაესი საბჭო. კონსტიტუციის მიხედვით, პრეზიდენტი უფლებამოსილი იყო გაეუქმებინა საქართველოს მთავრობის დადგენილებები და განკარგულებები; უზენაესი საბჭოს წინაშე დაეყენებინა საკითხი ავტონომიური რესპუბლიკის კანონისა და უზენაესი საბჭოს დადგენილების შეჩერების შე-

სახებ, თუ კი ისინი ეწინააღმდეგებოდნენ საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციას და კანონებს.

1991 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებით დამკვიდრებული ხელისუფლების ორგანიზაციის ანალიზის შედეგად ქართველი კონსტიტუციონალისტები არაერთგვაროვან დასკვნებამდე მიდიან. ავტორთა ნაწილი პრეზიდენტის იმდროინდელ კონსტიტუციურ სტატუსს საპრეზიდენტო რესპუბლიკის სახელმწიფოს მეთაურისთვის ტიპიურ კომპეტენციად ახასიათებს[1], ხოლო ზოგიერთი მკვლევარი საუბრობს საქართველოში საპარლამენტო სისტემის დამკვიდრების მცდელობაზე მაღალი ლეგიტიმაციის მქონე პირდაპირი გზით არჩეული პრეზიდენტით[2]. როგორც ჩანს, აზრთა სხვადასხვაობა პრეზიდენტის ინსტიტუტის ეკლექტური კონსტიტუციურსამართლებრივი სტატუსით აიხსნება.

1991 წელს 14 აპრილს უზენაესი საბჭოს მიერ განხორციელებული საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად დამკვიდრებული მოდელის მახასიათებლები მიანიშნებს შერეული მმართველობის მოდელის დამკვიდრების მცდელობაზე, როდესაც ძირითადი კანონის თანახმად, პრეზიდენტი მართალია უზენაეს საბჭოსთან შეთანხმებით აყალიბებდა მთავრობას, მაგრამ კონსტიტუციის მიხედვით, პრეზიდენტი მეთაურობდა სახელმწიფო მმართველობის ორგანოთა სისტემას, მთავრობა ექვემდებარებოდა პრეზიდენტს, იმავდროულად მთავრობა პასუხისმგებელი იყო არამხოლოდ პრეზიდენტის, არამედ პარლამენტის წინაშეც. როგორც აღინიშნა, კონსტიტუციის თანახმად, რესპუბლიკის პრეზიდენტს უზენაესი საბჭოს დათხოვნის უფლებაც მიენიჭა. მოსაზრებას მმართველობის შერეული მოდელის თაობაზე ისიც ამყარებს, რომ იმდროინდელი კონსტიტუციის 124-ე მუხლის თანახმად, რესპუბლიკის მთავრობის თხოვნით უზენაესი საბჭო განიხილავდა მთავრობისა და მისი ცალკეული წევრისთვის ნდობის გამოცხადების საკითხს. უზენაესი საბჭოს მიერ უნდობლობის გამოცხადების ან ნდობის გამოცხადებაზე უარის თქმის შემთხვევაში რესპუბლიკის მთავრობა ან მისი ცალკეული წევრი უნდა გადამდგარიყო. შესაბამისად, ერთი მხრივ, პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის ურთიერთობის კონსტიტუციით გათვალისწინებული მოდელი, ხოლო, მეორე მხრივ, აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და უზენაესი საბჭოს ურთიერთობების კონსტიტუციური რეგლამენტაცია, გარდამავალ პერიოდში შერეული მმართველობის არსებობაზე მიანიშნებს.

---

[1] იქვე, 127.

[2] მელქაძე ო., ქართული კონსტიტუციონალიზმი, წიგნი მეორე, თბილისი, 2011, 144.

1992 წლის იანვარში არალეგიტიმურად ფორმირებული ჯერ სამხედრო და შემდეგ სახელმწიფო საბჭოს მმართველობის პერიოდი იმავე წლის ოქტომბერში გამართული საპარლამენტო არჩევნებით დასრულდა. ახალარჩეულმა პარლამენტმა 6 ნოემბერს მიიღო კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“, რომლის პრეამბულაში აღინიშნა, რომ ეს კანონი განსაზღვრავდა ქვეყნის საგანგებო საშინაო და საგარეო მდგომარეობით განპირობებულ საქართველოს სახელმწიფოს ორგანოების უფლებამოსილებას, მათი მოწყობისა და საქმიანობის წესს ახალი კონსტიტუციის მიღებამდე, რაც განხორციელდებოდა 1921 წლის საქართველოს კონსტიტუციის მემკვიდრეობითობის საფუძველზე[1]. შეიძლება ითქვას, რომ ამ კანონით გარდამავალ პერიოდში დამკვიდრდა მმართველობის უპრეცედენტო ფორმა, რომლის მიხედვით საყოველთაო არჩევნებით 3 წლის ვადით აირჩეოდა საქართველოს პარლამენტი და მასთან ერთად პარლამენტის თავმჯდომარე, რომელიც მოგვიანებით პარლამენტის მიერ აირჩეოდა სახელმწიფოს მეთაურის თანამდებობაზე[2]. ამგვარად, „მცირე კონსტიტუციით“ გათვალისწინებული ხელისუფლების ჰორიზონტალური ორგანიზაცია ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის სრული იგნორირების პირობებში წარიმართა. სახელმწიფოს მეთაურს პარლამენტის თავმჯდომარე წარმოადგენდა, რომელიც ფაქტობრივად აღმასრულებელი ხელისუფლების სათავეშიც აღმოჩნდა.

კანონის თანახმად, საქართველოს სახელმწიფოს მეთაური იყო საქართველოს რესპუბლიკის უმაღლესი თანამდებობის პირი, რომელიც საქართველოს წარმოადგენდა ქვეყნის შიგნით და საერთაშორისო ურთიერთობებში; უზრუნველყოფდა სახელმწიფოს დამოუკიდებლობას და ტერიტორიულ მთლიანობას, ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვას, სახელმწიფო ორგანოების ურთიერთშეთანხმებულ საქმიანობას. ის, აგრეთვე, მეთაურობდა საქართველოს რესპუბლიკის სახელმწიფო მმართველობის ორგანოთა სიტემას. აღსანიშნავია, რომ მინისტრთა კაბინეტი პასუხისმგებელი იყო პარლამენტისა და პარლამენტის თავმჯდომარის - სახელმწიფოს მეთაურის წინაშე. სახელმწიფოს მეთაური ნიშნავდა და ათავისუფლებდა პრემიერ-მინისტრის მოადგილეებს, მინისტრთა კაბინეტის წევრებს და პარლამენტს წარუდგენდა დასამტკიცებლად. მინისტრთა კაბინეტი საქართველოს რესპუბლიკის კანონების, სა-

[1] კანონის ტექსტი იხილეთ სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის ვებ-გვერდზე: <http://constcommission.parliament.ge/1992> [23.10.2016].

[2] დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, მეორე გამოცემა, თბილისი, 2014, 98.

ხელმწიფოს მეთაურის ბრძანებულებების საფუძველზე და მათ შესასრულებლად გამოსცემდა დადგენილებებს. „მცირე კონსტიტუციის“ მიხედვით პრემიერ-მინისტრს უფლება ჰქონდა დააყენებინა პარლამენტის წინაშე მინისტრთა კაბინეტისადმი ნდობის საკითხი. პრემიერ-მინისტრის გადადგომა გამოიწვევდა მინისტრთა კაბინეტის გადადგომას. პარლამენტის წინაშე პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრთა კაბინეტის წევრისადმი ნდობის საკითხის დაყენების უფლება ჰქონდა დეპუტატთა საერთო რაოდენობის სულ ცოტა ერთ მეხუთედს ან პარლამენტის თავმჯდომარეს. კონსტიტუციური კანონის მიხედვით, პრემიერ-მინისტრი წარუდგენდა სახელმწიფოს მეთაურს წინადადებებს მინისტრთა კაბინეტის სტრუქტურისა და პერსონალური შემადგენლობის შესახებ. მინისტრთა კაბინეტის სტრუქტურას ამტკიცებდა პარლამენტი.

როგორც მართებულად შენიშნავს პროფესორი მელქაძე, „სახელმწიფო მოწყობის შესახებ“ კანონით გათვალისწინებული მმართველობის მოდელი კონსტიტუციონალიზმში უპრეცედენტოა და რესპუბლიკური მმართველობის აღიარებულ არც ერთ კლასიკურ ფორმას არ განეკუთვნება[1]. 1992-1995 წლებში მოქმედი ხელისუფლების ჰორიზონტალური დანაწილების სისტემა მართლაც ორიგინალური იყო რამდენადაც სახელმწიფოს მეთაურის თანამდებობაზე პარლამენტის თავმჯდომარეს მოიაზრებდა, რომლის წინაშეც პასუხისმგებელი იყო მთავრობა. შესაბამისად, ფაქტობრივად ერთი პირი - სახელმწიფოს მეთაური მოექცა ხელისუფლების ორივე პოლიტიკური შტოს სათავეში, რამაც გავლენა მმართველობის მოდელის კონსტიტუციური რეგლამენტაციის შემდგომ პროცესზეც იქონია.

4. მმართველობის საპრეზიდენტო სისტემა 1995 წლის კონსტიტუციის მიხედვით

საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლის მიხედვით, სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით. 1995-2004 წლებში სახელმწიფო ხელისუფლება კონსტიტუციურად სამ შტოდ იყო დაყოფილი: საკანონმდებლო ეკუთვნოდა პარლამენტს, აღმასრულებელი - საქართველოს პრეზიდენტს და სასამართლო ხელისუფლება სასამართლო ორგანოთა მეშვეობით ხორციელდებოდა. 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუციის მესამე და მეოთხე თავების პირველადი რედაქციის ანალიზის

[1] მელქაძე ო., ქართული კონსტიტუციონალიზმი, წიგნი პირველი, თბილისი, 2009, 166.

შედეგად შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ საქართველოს კონსტიტუციამ მმართველობის საპრეზიდენტო მოდელი დაამკვიდრა. საქართველოს კონსტიტუციის 69-ე მუხლის პირველადი რედაქციის თანახმად, პრეზიდენტი იყო სახელმწიფოსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური. ის წარმართავდა და ახორციელებდა სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას, უზრუნველყოფდა ქვეყნის ერთიანობას და მთლიანობას, სახელმწიფო ორგანოთა საქმიანობას კონსტიტუციის შესაბამისად. პრეზიდენტი იყო საქართველოს უმაღლესი წარმომადგენელი საგარეო ურთიერთობებში. საქართველოს პრეზიდენტი აირჩეოდა პირდაპირი, საყოველთაო არჩევნების შედეგად, 5 წლის ვადით და მისი კომპეტენცია საპრეზიდენტო სისტემისთვის დამახასიათებელი უფლებამოსილებებით იყო აღჭურვილი.

საპრეზიდენტო რესპუბლიკის კონცეფციის შესაბამისად მთავრობა არ წარმოადგენდა დამოუკიდებელ ორგანოს. კონსტიტუცია არ ითვალისწინებდა მთავრობის შესახებ ცალკე თავის არსებობას, ეს უკანასკნელი მხოლოდ 2004 წლის კონსტიტუციური რეფორმის შედეგად გაჩნდა საქართველოს ძირითად კანონში. შესაბამისად, საქართველოს პრეზიდენტი წარმოადგენდა არა მხოლოდ სახელმწიფოს მეთაურს, არამედ აღმასრულებელი ხელისუფლების ერთპიროვნულ განმახორციელებელს. მთავრობა მისი სათათბირო ორგანო იყო, პრეზიდენტი მინისტრებს ნიშნავდა პარლამენტის თანხმობით, თუმცა, მათი განთავისუფლება ერთპიროვნულად შეეძლო. შესაბამისად მთავრობა არ იყო პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებელი. მთავრობის წევრები პასუხისმგებელი იყვნენ პრეზიდენტის წინაშე და სწორედ მის წინაშე იხსნიდნენ უფლებამოსილებას.

საქართველოს პარლამენტი როგორც ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, კონსტიტუციის მიხედვით, ახორციელებდა საკანონმდებლო ხელისუფლებას, განსაზღვრავდა ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, კონსტიტუციით განსაზღვრულ ფარგლებში კონტროლს უწევდა მთავრობის საქმიანობას და ახორციელებდა სხვა უფლებამოსილებებს. პრეზიდენტს არ ჰქონდა პარლამენტის დათხოვნის უფლება, პარლამენტი უფლებამოსილი იყო იმპიჩმენტის წესით გადაეყენებინა პრეზიდენტი. იმპიჩმენტის მექანიზმის განხორციელება საკმაო სირთულით ხასიათდებოდა, რაც მისი პრაქტიკული განხორციელების შესაძლებლობას ამცირებდა.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კონსტიტუციით საქართველოს პრეზიდენტს მიკუთვნებული ჰქონდა იმდაგვარი უფლებამოსილებებიც, რომელიც

არ არის დამახასიათებელი ტიპიური საპრეზიდენტო დემოკრატიისთვის. ასე მაგალითად, საქართველოს პრეზიდენტი აღჭურვილი იყო საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით, რაც საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის არსებულ წონასწორობას პრეზიდენტის სასარგებლოდ არღვევდა. კონსტიტუციით პრეზიდენტი უფლებამოსილი იყო კანონპროექტის რიგგარეშე განხილვა მოეთხოვა. პრეზიდენტი აღჭურვილი იყო კონსტიტუციის სრული ან ნაწილობრივი გადასინჯვის ინიციატივის უფლებითაც.

საქართველოს კონსტიტუცია ითვალისწინებდა იმ უფლებამოსილებათა წრესაც, რომელიც საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების თამონაწილეობას მოითხოვდა:

- კანონშემოქმედებითი პროცესის დამაგვირგვინებელი ეტაპი პრეზიდენტის მიერ მისი პრომულგაცია, როდესაც პრეზიდენტს შეეძლო გამოეყენებინა ვეტოს უფლება. ვეტოს დაძლევას პარლამენტის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ 3/5-ის უმრავლესობა სჭირდებოდა, რაც პრეზიდენტის ვეტოს ანგარიშგასაწევ ინსტრუმენტად აქცევდა;
- საგანგებო და საომარ მდგომარეობას აცხადებდა პრეზიდენტი და ამტკიცებდა პარლამენტი;
- მინისტრების დანიშვნა პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის თანხმობით ხდებოდა, მაგრამ მათი განთავისუფლება პრეზიდენტს დამოუკიდებლად შეეძლო;
- საერთაშორისო ხელშეკრულებების დადების პროცესში რატიფიკაციის ფორმით, აგრეთვე, ელჩებისა და სხვა დიპლომატიური წარმომადგენლების დანიშვნაში პარლამენტიც მონაწილეობდა;
- სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის პარლამენტისთვის წარდგენის პრეროგატივა პრეზიდენტს ეკუთვნოდა და პარლამენტს დამოუკიდებლად, პრეზიდენტის თანხმობის გარეშე, არ ჰქონდა მასში ცვლილებების შეტანის უფლება.

აღსანიშნავია, რომ საპრეზიდენტო სისტემის სამშობლოში, აშშ-ის კონსტიტუციის თანახმად, პრეზიდენტის ინსტიტუტის შებოჭვას დამატებით ისეთი მნიშვნელოვანი ფაქტორები უზრუნველყოფს, როგორიცაა სხვადასხვა დროს არჩეული ორპალატიანი კონგრესი და ფედერალიზმი, როგორც ტერიტორიული ორგანიზაციის პრინციპი, რაც ცენტრსა და შტატებს შორის აღმასრულებელი ხელისუფლების ვერტიკალურ დანაწილებასაც გულისხმობს. საქართველოში ეს ფაქტორები უგულებელყოფილი იყო. შესაბამისად, საქართველოს

კონსტიტუციით 1995-2004 წლებში განსაზღვრული მმართველობის მოდელის ანალიზისას იმ დასკვნამდე მივდივართ, რომ ევროპაში პირველი საპრეზიდენტო სისტემის ქართულ ნაირსახეობაში წონასწორობა პრეზიდენტის სასარგებლოდ იყო დარღვეული[1].

5. მმართველობის ფორმა 2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციური ცვლილებების მიხედვით

2004 წლის 6 თებერვლის საკონსტიტუციო ცვლილებების მიზანი საპრეზიდენტო მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო მოდელით ჩანაცვლება იყო. კონსტიტუციური კანონის განმარტებითი ბარათის მიხედვით, შემოთავაზებული საკონსტიტუციო ცვლილებების კონცეფცია მმართველობის ნახევრადსაპრეზიდენტო ფრანგული მოდელიდან გამომდინარეობდა. თუმცა, რეალურად საკონსტიტუციო რეფორმით დამკვიდრებული მოდელი ფრანგული შერეული მოდელის ნაცვლად რუსულ ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემასთან უფრო ახლოს აღმოჩნდა. 2004 წლის კონსტიტუციური ცვლილებების შედეგად შემოღებულ იქნა არა ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემისთვის დამახასიათებელი ბიცეფალური ხასიათის აღმასრულებელი ხელისუფლება, არამედ დამკვიდრებულ იქნა სუპერსაპრეზიდენტო სისტემა[2].

საკონსტიტუციო ცვლილებებით არამხოლოდ საქართველოს პრეზიდენტის კონსტიტუციურმა სტატუსმა განიცადა ტრანსფორმაცია და ახალი მოდელის თანახმად, ის ფორმალურად აღარ წარმოადგენდა აღმასრულებელი ხელისუფლების ერთპიროვნულ განმახორციელებელს, არამედ კონსტიტუციას, მისი მოქმედების ცხრა წლის თავზე, დაემატა სრულიად ახალი მეოთხე პრიმა თავი, რომლითაც საქართველოს მთავრობის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების განმახორციელებელი ორგანოს, სტატუსი განისაზღვრა. თუმცა, სახელმწიფოს მეთაურის სტატუსი კვლავ დაუბალანსებელი დარჩა და ის ნახევრად საპრეზიდენტო ფრანგული მოდელისთვის შეუსაბამო თავისებურე-

[1] ხმალაძე ვ., დემეტრაშვილი ა., ნალბანდოვი ა., რამიშვილი ლ., უსუფაშვილი დ., ჯიბღაშვილი ზ., საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლება ცენტრალურ დონეზე: ბალანსი მის განშტოებათა შორის. საკონსტიტუციო-პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმები, თბილისი, 2005, 16.

[2] დემეტრაშვილი ა., მმართველობის ახალი სისტემის თავისებურებანი საქართველოში, სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, გ. ნოდიასა და დ. აფრასიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 27.

ბებით აღიჭურვა. საქართველოს პრეზიდენტს შეუნარჩუნდა როგორც საკანონმდებლო, აგრეთვე, აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე არსებითი ზემოქმედების მექანიზმები. საკონსტიტუციო ცვლილებების თანახმად, პრეზიდენტი იყო სახელმწიფოს და არა აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური. თუმცა, ის პრემიერ-მინისტრთან ერთად ხელმძღვანელობდა აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებას. მთავრობის ფორმირება ხდებოდა პრეზიდენტისა და პარლამენტის მონაწილეობით. საქართველოს მთავრობა პასუხისმგებელი იყო პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე. თუმცა, უფლებამოსილებას მთავრობა იხსნიდა საქართველოს პრეზიდენტის წინაშე. შესაბამისად, შუგარტისა და კერის კლასიფიკაციის მიხედვით, 2004 წლის 6 თებერვლის საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად საქართველო გადავიდა შერეული სისტემის საპრეზიდენტო-საპარლამენტო მმართველობის მოდელზე, სადაც მთავრობის გადაყენების უფლება გააჩნია როგორც პარლამენტს, ასევე, პრეზიდენტს და მთავრობა ორივეს წინაშეა პასუხისმგებელი.

2004 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების თანახმად, საქართველოს პარლამენტი კვლავ განსაზღვრავდა ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, საქართველოს პრეზიდენტი წარმართავდა და ახორციელებდა სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას, ხოლო მთავრობა, ახალი კონსტიტუციური ფორმულის მიხედვით, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბასამისად უზრუნველყოფდა აღმასრულებელი ხელისუფლების, ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განხორციელებას[1]. აღნიშნულიდან შეიძლება დავასკვნათ, რომ საქართველოს პრეზიდენტი მთავრობის უზრუნველყოფის პირობებში, მისი მეშვეობით, წარმართავდა ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. საქართველოს მთავრობას მიენიჭა ნორმატიული აქტის გამოცემის უფლება.

კონსტიტუციით განისაზღვრა მთავრობის ფორმირების და დათხოვნის მექანიზმი. პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის შერჩევა და მთავრობის ფორმირება ხდებოდა პრეზიდენტის მიერ, რომელიც ნდობის მისაღებად მთავრობის შემადგენლობას წარუდგენდა პარლამენტს. ნდობის გამოცხადება ხდებოდა პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობის მიერ. თუ მთავრობა და სამთავრობო პროგრამა ზედიზედ სამჯერ ვერ მიიღებდა პარლამენტის ნდობას, პრეზიდენტი წამოაყენებდა პრემიერის ახალ კანდიდატურას ან პარლამენტის თანხმობის გარეშე დანიშნავდა მას, ხოლო პრემიერ-მინისტრი პრე-

[1] საქართველოს კონსტიტუციის 2004 წლის 6 თებერვლის რედაქციის 78.1-ე მუხლი.

ზიდენტის თანხმობით დანიშნავდა მინისტრებს. უკანასკნელ შემთხვევაში პრე-ზიდენტი დაითხოვდა პარლამენტს და ნიშნავდა რიგგარეშე არჩევნებს.

საკონსტიტუციო ცვლილებებით განისაზღვრა საქართველოს მთავრო-ბისთვის უნდობლობისა და უპირობო უნდობლობის გამოცხადების მექანიზ-მიც[1]. საქართველოს კონსტიტუციამ გაითვალისწინა პრემიერ-მინისტრის უფ-ლებამოსილება პარლამენტში განსახილველ სახელმწიფო ბიუჯეტის, საგადა-სახადო კოდექსის და მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქ-მიანობის წესის შესახებ კანონპროექტებზე პარლამენტში დაესვა მთავრობის ნდობის საკითხი. თუ პარლამენტი სრული შემადგნელობის უმრავლესობით ნდობას არ გამოუცხადებდა მთავრობას, პრეზიდენტი ერთი კვირის ვადაში გა-დააყენებდა მთავრობას ან დაითხოვდა პარლამენტს და დანიშნავდა რიგგა-რეშე არჩევნებს[2]. პარლამენტის მიერ მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადები-სას შესაბამისი კანონპროექტი მიღებულად ჩაითვლებოდა. აღნიშნული ნორ-მის შედეგად, სასურველი კანონპროექტის განუხილველად მიღების მიზნით, პრემიერ-მინისტრს მიენიჭა პარლამენტზე ზემოქმედების საშუალება. პარლა-მენტის მიერ მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადების შემდეგ მთავრობის თავ-დაპირველი შემადგენლობის ერთი მესამედით, მაგრამ არანაკლებ 5 წევრით განახლების შემთხვევაში, საქართველოს პრეზიდენტი ერთი კვირის ვადაში წარუდგენდა პარლამენტს ნდობის მისაღებად მთავრობის შემადგენლობას.

ქართველი კონსტიტუციონალისტებისა და ვენეცის კომისიის[3] კრიტიკის ძი-რითადი ნაწილი პრეზიდენტის სტატუსის დაუბალანსებელ კონსტიტუციურ რეგლამენტაციას შეეხებოდა. 2004 წლის 6 თებერვლის რეფორმის შედეგად აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან ფორმალურად დისტანცირებული პრე-ზიდენტი ფაქტობრივად მის წარმმართველ ფიგურად დარჩა. კერძოდ, მნიშვ-ნელოვანი იყო პრეზიდენტის მონაწილეობა პრემიერ-მინისტრისა და მთავ-რობის შემადგენლობის შერჩევაში; საქართველოს პრეზიდენტი ნიშნავდა ნდობაგამოცხადებულ პრემიერ-მინისტრს და მისი თანხმობით ეს უკანასკნელი მინისტრებს. პრეზიდენტის თანხმობა აუცილებელი იყო მინისტრის მოადგი-ლეების დანიშვნაზეც; პრეზიდენტი განსაკუთრებით მნიშვნელოვან სახელმწი-

[1] იქვე, 81-ე მუხლი.

[2] იქვე.

[3] ევროპული კომისია სამართლის მეშვეობით დემოკრატიის დასაცავად, ცნობილი რო-გორც ვენეციის კომისია, დაარსდა 1990 წელს და ევროპის საბჭოს დამოუკიდებელი საკონ-სულტაციო ორგანოა კონსტიტუციურ საკითხებში. ვრცლად იხ. <http://www.venice.coe.int> [01.01.2017].

ფოებრივ საკითხებთან დაკავშირებით იწვევდა და თავმჯდომარეობდა მთავრობის სხდომას; უფლებამოსილი იყო საკუთარი ინიციატივით ან კონსტიტუციით გათვალისწინებულ სხვა შემთხვევაში გადაეყენებინა საქართველოს მთავრობა; თანამდებობიდან გაეთავისუფლებინა თავდაცვის, შინაგან საქმეთა და იუსტიციის მინისტრები; პრეზიდენტი უფლებამოსილი იყო შეეჩერებინა ან გაეუქმებინა მთავრობისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებათა აქტები, თუ ისინი ეწინააღმდეგებოდნენ საქართველოს კონსტიტუციას, საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს, კანონებსა და პრეზიდენტის ნორმატიულ აქტებს. პრეზიდენტი თანხმობას აძლევდა მთავრობას სახელმწიფო ბიუჯეტისა და მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ კანონპროექტების პარლამენტში წარსადგენად; უფლებამოსილი იყო კონსტიტუციით გათვალისწინებულ შემთხვევაში დეკრეტით დაემტკიცებინა სახელმწიფო ბიუჯეტი.

2004 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებით პრეზიდენტი აღიჭურვა კონსტიტუციით გათვალისწინებულ შემთხვევებში პარლამენტის დათხოვნის უფლებამოსილებით; მას შეუნარჩუნდა განსაკუთრებულ შემთხვევებში საკანონმდებლო ინიციატივისა და ვეტოს უფლება; პრეზიდენტის კონსტიტუციური უფლებამოსილებების ამ არასრულ ჩამონათვალს იმასაც თუ დავუმატებთ, რომ სახელმწიფოს მეთაური იყო შეიარაღებული ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი და მმართველი პარტიის ლიდერი, ნათელი ხდება მისი როლი და გავლენა სახელისუფლებო სისტემაზე. შესაბამისად, ლოგიკურია ვენეციის კომისიის დასკვნა 2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციური ცვლილებების მიმართ, რომლის თანახმად, მიღებული ცვლილებების მთავარი მიზანი - საპრეზიდენტო სისტემის ნახევრად-საპრეზიდენტო სისტემით ჩანაცვლება სრულყოფილად განხორციელებული ვერ იქნა, მიუხედავად იმისა რომ მთლიანობაში მმართველობის ფორმა ევროპულს დაუახლოვდა[1]. კომისიის კრიტიკული შენიშვნების ნაწილი ეხებოდა ნახევრად-საპრეზიდენტო მოდელისთვის შეუსაბამო პრეზიდენტის რიგ უფლებამოსილებებს მთავრობის დაკომპლექტების, ბიუჯეტის დეკრეტით დამტკიცებისა და მისი საკანონმდებლო ინიციატივით აღმჭურველ რეგულაციებთან მიმართებით.

აღსანიშნავია, რომ 2004 წლის 6 თებერვლის საკონსტიტუციო რეფორმამ პრემიერ-მინისტრიც პარლამენტთან მიმართებით მნიშვნელოვანი უფლება-

[1] ვენეციის კომისიის დასკვნა იხ. <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2004)008-e> [01.01.2017].

მოსილებით აღჭურვა, რითაც საკმაოდ გაართულა პარლამენტის მხრიდან მთავრობის წევრის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის ფორმების რეალიზაცია. კონსტიტუციის შეცვლილი 59-ე მუხლის რედაქციით პარლამენტი უფლებამოსილი იყო წევრთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობით პრემიერ-მინისტრის წინაშე დაესვა მთავრობის ცალკეული წევრის თანამდებობრივი პასუხისმგებლობის საკითხი. თუ პრემიერ-მინისტრი არ გაათავისუფლებდა მთავრობის წევრს, ასეთ შემთხვევაში, იგი ორი კვირის ვადაში პარლამენტს წარუდგენდა თავის მოტივირებულ გადაწვეტილებას. შესაბამისად, მიუხედავად პარლამენტის ნდობით აღჭურვილი მთავრობის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების კოლეგიური ორგანოს, ინსტიტუტის დამკვიდრებისა, ამ უკანასკნელისთვის პარლამენტის მხრიდან სოლიდარული და ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის ფორმების გამოყენება საკმაოდ რთული და არაეფექტური იყო. პარლამენტს დათხოვნის საფრთხე მთავრობისთვის მხოლოდ უპირობო უნდობლობის გამოცხადებისას არ ემუქრებოდა, რასაც საკანონმდებლო ორგანოს წევრთა სრული შემადგენლობის 3/5-ის მხარდაჭერა სჭირდებოდა.

ფრანგული ნახევრად-საპრეზიდენტო მოდელის მსგავსად, 2004 წლის ცვლილებებით დამკვიდრებული მოდელი აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელების პროცესში პრეზიდენტის აქტიურ როლს ითვალისწინებდა თუკი პრემიერ-მინისტრი და სამთავრობო გუნდი მისი თანაპარტიელებისგან იქნებოდა დაკომპლექტებული, რასაც პროსაპრეზიდენტო საპარლამენტო უმრავლესობის პოლიტიკური შემადგენლობა განსაზღვრავდა. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ოპოზიციური საპარლამენტო უმრავლესობის პირობებში, აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელების პროცესში პრეზიდენტის ჩართულობა შედარებით შეზღუდულ ხასიათს ატარებდა, რაც სახეზე იყო კიდეც 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ, როდესაც პრეზიდენტი და ოპოზიციური პრემიერი, მთავრობასთან ერთად, კოჰაბიტაციის პირობებში მუშაობდნენ და პრეზიდენტს შეზღუდული ჰქონდა პარლამენტის დათხოვნის კონსტიტუციური შესაძლებლობა.

2004 წლის 6 თებერვლის საკონსტიტუციო ცვლილებებით დამკვიდრებული მმართველობის მოდელის ანალიზისას კონსტიტუციონალისტები იმ დასკვნამდე მიდიან, რომ რეფორმის შედეგად შემოღებული ქართული ნოვაცია შერეული მმართველობის შუგარტისეულ კლასიფიკატორში ახალი სახეა და წმინდა ქართულ მოდელს - პრეზიდენტი პრემიერთან ერთად წარმოადგენდა, რო-

დესაც პარლამენტი მეორეხარისხოვან ორგანოდ და სახელისუფლებო ტრიადაში შეზღუდული უფლებამოსილებების გამო მესამე სუბიექტად იქცა[1].

6. 2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური რეფორმა - მმართველობის არსებული მოდელი

საპარლამენტო სისტემაზე ორიენტირებული მმართველობის დაბალანსებული მოდელის დამკვიდრების შემდგომ მასშტაბურ მცდელობას წარმოადგენდა 2010 წლის 15 ოქტომბრის საკონსტიტუციო ცვლილებები, რომლის მიზანი იყო ხელისუფლების დანაწილების ჰორიზონტალურ სისტემაში არსებული დეფორმაციების გამოსწორება[2]. კონსტიტუციის ახალი რედაქცია ამოქმედდა 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის ფიცის დადების მომენტიდან. საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად მმართველობის წმინდა საპარლამენტო სისტემის დამკვიდრება არ მომხდარა, მართალია სახალხო ლეგიტიმაციის მქონე პრეზიდენტის ინსტიტუტი თითქმის ბოლომდე გაემიჯნა აღმასრულებელ ხელისუფლებას, მაგრამ მას შეუნარჩუნდა ქვეყნის საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ ცხოვრებაზე ზემოქმედებისთვის მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებები. საკონსტიტუციო ცვლილებებით მთავრობა აღიარებულ იქნა აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ, რომელიც ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე; შემოღებულ იქნა სახელმწიფოებრივ საქმიანობაში პარლამენტის როლის ზრდის უზრუნველმყოფი რეგულაციები[3].

შუგარტის კლასიფიკატორის მიხედვით 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმით დამკვიდრებული მმართველობითი სისტემა შესაძლოა შერეული მოდელის პრემიერ-პრეზიდენტთან ერთად სახეობას მივაკუთვნოთ, სადაც მთავრობის ფორმირება საპარლამენტო გზით ხდება პრეზიდენტის ფორმალური მონაწილეობის პირობებში და მთავრობა პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე, განსხვავებით საპრეზიდენტო-საპარლამენტო სისტემისგან, სადაც მთავრობის პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებლობის დუა-

[1] მელქაძე ო., ქართული კონსტიტუციონალიზმი, წიგნი მეორე, თბილისი, 2011, 220.
[2] დემეტრაშვილი ა., 2009-2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა საქართველოში, საქართველოს კონსტიტუციური ქრონიკები, ბათუმი, 2012, 24.
[3] იქვე, 28.

ლისტური კონცეფცია მოქმედებს[1]. სახელმწიფოს მეთაურისა და ხელისუფლების შტოების კონსტიტუციურსამართლებრივი სტატუსის ანალიზი წინამდებარე სახელმძღვანელოს შესაბამის თავებში ვრცლად არის მოცემული. ამ შემთხვევაში ჩვენი მიზანია 2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური ცვლილებებით დამკვიდრებული მმართველობის მოდელის და, შესაბამისად, სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების კონსტიტუციური ურთიერთმიმართების ანალიზი.

6.1. საქართველოს პრეზიდენტის და მთავრობის ურთიერთმიმართების კონსტიტუციური რეგულირება

საკონსტიტუციო ცვლილებების ერთ-ერთი მთავარი ამოცანა პრეზიდენტის აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან საბოლოო დისტანცირება იყო. შესაბამისად, კონსტიტუციის ახალი რედაქციით სახელმწიფოს მეთაურსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურს შორის უფლებამოსილებები გაიმიჯნა და მათი ძირითადი ნაწილი პრემიერ-მინისტრის ხელში გადავიდა. 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებით პრეზიდენტის უფლებამოსილებები საგრძნობლად შემცირდა. თუმცა, მიუხედავად პრეზიდენტის ახალი, შეზღუდული კონსტიტუციური სტატუსისა, სახელმწიფოს მეთაური აირჩევა პირდაპირი, საყოველთაო არჩევნების გზით და მისი უფლებამოსილებები მნიშვნელოვნად აღემატება საპარლამენტო რესპუბლიკაში ირიბი გზით არჩეული, ცერემონიული უფლებამოსილებების მქონე პრეზიდენტის სტატუსს. საქართველოს კონსტიტუციის 69-ე მუხლის მიხედვით, საქართველოს პრეზიდენტი არის საქართველოს სახელმწიფოს მეთაური, ქვეყნის ერთიანობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის გარანტი. საქართველოს პრეზიდენტი კონსტიტუციით მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებების ფარგლებში უზრუნველყოფს სახელმწიფო ორგანოთა ფუნქციონირებას. პრეზიდენტი არის სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი; ის წარმოადგენს საქართველოს საგარეო ურთიერთობებში. საქართველოს პრეზიდენტს კონსტიტუციის მიხედვით აეკრძალა პარტიული თანამდებობის დაკავება.

კონსტიტუციის განახლებული რედაქციის თანახმად, მთავრობა უფლებამოსილებას იხსნის ახალარჩეული პარლამენტის და არა ახალარჩეული პრეზი-

[1] ვრცლად იხ. Shugart M., Carey J., Presidents and Assemblies Constitutional Design and Electoral Dynamics, New York, 1992.

დენტის წინაშე. პრეზიდენტს არსებითად შეეზღუდა მთავრობის საქმიანობაზე გავლენის მექანიზმები. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუციის ამჟამად მოქმედი რედაქციით პრეზიდენტი წარმოადგენს საქართველოს საგარეო ურთიერთობებში, ის მთავრობასთან შეთანხმებით აწარმოებს მოლაპარაკებებს სხვა სახელმწიფოებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, დებს საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს. კონსტიტუციის მიხედვით საგარეო პოლიტიკას ახორციელებს მთავრობა, რომელიც ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე. შესაბამისად, საგარეო პოლიტიკის განხორციელებისას მიზანშეწონილია უფლებამოსილებების მკაფიო გამიჯვნა პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის. მით უმეტეს, პრობლემურია შესაბამისი ბერკეტების არარსებობის პირობებში სახელმწიფოს მეთაურის მიერ საგარეო წარმომადგენლის ფუნქციის სრულფასოვანი განხორციელება.

მეორე მიმართულება სადაც პრეზიდენტი შემხებლობაშია აღმასრულებელი ხელისუფლების პრეროგატივებთან არის თავდაცვის სფერო. პრეზიდენტი, როგორც სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი, ფლობს ამ სფეროში გარკვეულ უფლებამოსილებებს. საომარი მდგომარეობის გამოცხადება და გაუქმება პრეზიდენტის დისკრეციული უფლებამოსილებაა და მოქმედი კონსტიტუციით არ მოითხოვს პრემიერის კონტრასიგნაციას. პრეზიდენტი ხელმძღვანელობს უშიშროების საბჭოს, ნიშნავს მის წევრებს და კონტრასიგნაციის გარეშე გამოსცემს საბჭოს საქმიანობასთან დაკავშირებულ სამართლებრივ აქტებს. მთავრობასთან შეთანხმებით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან გადააყენებს საქართველოს შეირაღებული ძალების გენერალური შტაბის უფროსს და სხვა მხედართმთავრებს. სამხედრო ძალების სტრუქტურას ამტკიცებს პრეზიდენტი. კონსტიტუციის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტი იღებს გადაწყვეტილებას სამხედრო ძალების გამოყენების შესახებ და 48 საათის განმავლობაში შეაქვს იგი პარლამენტში დასამტკიცებლად. როგორც ჩანს, თავდაცვის სფეროში კომპეტენცია გაყოფილია პრეზიდენტსა და პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ მთავრობას შორის, რომლის სტრუქტურაშიცაა თავდაცვის სამინისტრო.

კონსტიტუციის განახლებული რედაქციით, პრეზიდენტი უფლებამოსილია მოითხოვოს ცალკეულ საკითხთა მთავრობის სხდომაზე განხილვა და მონაწილეობა მიიღოს ამ განხილვაში, რომელსაც, ასევე, ესწრებიან ეროვნული უშიშროების საბჭოს მდივანი და სხვა წევრები.

პრეზიდენტი მონაწილეობს მთავრობის ფორმირების პროცესში და ის წარუდგენს ახალარჩეულ პარლამენტს პარლამენტის არჩევნებში საუკეთესო შედეგის მქონე საარჩევნო სუბიექტის მიერ მისთვის წარდგენილ პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას. საინტერესოა პრეზიდენტის როლი პარლამენტის მიერ მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადებისას, როდესაც პრეზიდენტს გააჩნია ე.წ. აღმასრულებელი ვეტოს უფლება ანუ უფლება უარი განაცხადოს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტის მიერ მისთვის წარდგენილი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის წამოყენებაზე, რაც ალოგიკურია მმართველობის არსებული მოდელის პირობებში, როდესაც პრეზიდენტი მთავრობის ფორმირების პროცესში რეალურ როლს არ ფლობს და მისი ეს უფლებამოსილება კრიზისის დაძლევას ნამდვილად არ უწყობს ხელს. პრეზიდენტს გააჩნია მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებები საკონსტიტუციო და უზენაესი სასამართლოების შემადგენლობების ფორმირებისას და მთელი რიგი სხვა სახელმწიფო ორგანოების საკადრო კომპლექტაციის მიმართულებით.

2010 წლის 15 ოქტომბრის საკონსტიტუციო ცვლილებების ერთ-ერთ მთავარ სიახლეს კონტრასიგნაციის ინსტიტუტის შემოღება წარმოადგენს. თანამედროვე სახელმწიფოთა კონსტიტუციურსამართლებრივ სისტემებში კონტრასიგნაცია, როგორც წესი, დამკვიდრებულია აღმასრულებელი ხელისუფლების ფუნქციური დუალიზმის შემთხვევაში, საპარლამენტო და შერეული მმართველობის პირობებში[1]. საქართველოს კონსტიტუციის 73[1]-ე მუხლი ითვალისწინებს საქართველოს პრეზიდენტის იმ სამართლებრივ აქტებს, რომლებიც არ საჭიროებს კონტრასიგნაციას. კონტრასიგნაციის ინსტიტუტის ძირითადი დანიშნულებაა აღმასრულებელ ხელისუფლებაში პრეზიდენტის ჩაურევლობის უზრუნველყოფა. პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტი, რომელიც საჭიროებს კონტრასიგნაციას, ქვეყნდება და სამართლებრივ შედეგებს წარმოშობს მხოლოდ კონტრასიგნაციის შემთხვევაში. საქართველოს პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტების პრემიერი-მინისტრის მიერ კონტრასიგნაციის გადაწყვეტილებას იღებს მთავრობა. შესაბამისად, კონსტიტუციის თანახმად, კონტრასიგნაციის შემთხვევაში სამართლებრივ აქტებზე პასუხისმგებლობა ეკისრება მთავრობას.

[1] კვერენჩხილაძე გ., კონტრასიგნაციის ინსტიტუტი: ევროპული გამოცდილება და ქართული პერსპექტივები, სამართლის ჟურნალი „სარჩევი“, №1-2, 2012, 207.

6.2. საქართველოს პრეზიდენტისა და პარლამენტის ურთიერთმიმართების კონსტიტუციური რეგლამენტაცია

საკონსტიტუციო ცვლილებებით პრეზიდენტის უფლებამოსილებები შეიზღუდა არა მხოლოდ აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან, არამედ საკანონმდებლო ორგანოსთან მიმართებითაც. საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქციის მიხედვით, პრეზიდენტს აღარ აქვს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება, შესაბამისად არც უფლება მოითხოვოს მის მიერ ინიცირებული კანონპროექტის რიგარეშე განხილვა, საკუთარი ინიციატივით მოიწვიოს პარლამენტის რიგარეშე სესია და მორიგი სესიის მიმდინარეობისას - რიგარეშე სხდომა. პრეზიდენტს შენარჩუნებული აქვს ვეტოს გამოყენების უფლება, თუმცა, კონსტიტუციის ახალი რედაქციით პრეზიდენტის ვეტო შედარებით სუსტი გახდა და მისი გადალახვა კანონპროექტის შემთხვევაში პარლამენტს შეუძლია სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, ორგანული კანონპროექტის შემთხვევაში - სრული შემადგენლობის უმრავლესობით, ხოლო კონსტიტუციური კანონპროექტის შემთხვევაში - სრული შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეოთხედის უმრავლესობით. მიუხედავად აღნიშნულისა, ვეტოს უფლება პრეზიდენტის პოზიციას ანგარიშგასაწევ ფაქტორად აქცევს მმართველი უმრავლესობისთვის. აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციით, პრეზიდენტს მიკუთვნებული აქვს საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მიმართვის უფლება, რაც პარლამენტის მიერ მიღებული საკანონმდებლო აქტების გაუქმების მოთხოვნის უფლებით აღჭურავს მას.

ცვლილებები შეეხო პრეზიდენტის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების კონსტიტუციურ მექანიზმს და ის შედარებით გამარტივდა. კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციით ნაცვლად ადრე არსებული სამი კენჭისყრისა, გათვალისწინებულია ორი კენჭისყრა. ახალ რედაქციაში ამოღებულია შუალედური კენჭისყრა და მას მერე რაც პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთი მესამედი მხარს დაუჭერს პრეზიდენტის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების საკითხის აღძვრას და საკონსტიტუციო სასამართლო დასკვნით დაადასტურებს პრეზიდენტის ქმედებაში დანაშაულის შემადგენლობის ნიშნების არსებობას ან კონსტიტუციის დარღვევას, იმართება დასკვნითი კენჭისყრა და პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედი მხარდაჭერის შემთხვევაში პრეზიდენტი თანამდებობიდან გადაყენებულად ჩაითვლება. მოქმედი კონსტიტუციით აღარ არის გათვალისწი-

ნებული სასამართლოს დასკვნის მიღებისას შუალედური კენჭისყრა საიმისოდ რომ კენჭისყრაზე დაისვას იმპიჩმენტის წესით თანამებობიდან პრეზიდენტის გადაყენების საკითხი.

საპარლამენტო და შერეული მოდელების მსგავსად საქართველოს პრეზიდენტს მიენიჭა პარლამენტის დათხოვნის უფლებამოსილება. ამასთან, კონსტიტუცია მკაფიოდ განსაზღვრავს პარლამენტის დათხოვნის შემთხვევებს. პარლამენტის დათხოვნა უკავშირდება მთავრობისთვის წარუმატებელი უნდობლობის გამოცხადებას, მთავრობის ფორმირების პროცესის ჩაშლას, ბიუჯეტის კანონის მიუღებლობას. კონსტიტუცია ითვალისწინებს პარლამენტის დათხოვნის შეზღუდვებს. კონსტიტუციის 51^1-ე მუხლის თანახმად, პარლამენტი შეიძლება დათხოვნილ იქნეს საქართველოს პრეზიდენტის მიერ მხოლოდ კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში, გარდა: ა) პარლამენტის არჩევნების ჩატარებიდან ექვსი თვის განმავლობაში, თუ დათხოვნა არ ხდება კონსტიტუციის მე-80 მუხლის საფუძველზე (მთავრობის ფორმირების შეუძლებლობა); ბ) პარლამენტის მიერ პრეზიდენტის იმპიჩმენტის საკითხის განხილვის პროცესში; გ) საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს; დ) საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადის ბოლო ექვსი თვის განმავლობაში, თუ დათხოვნა არ ხდება კონსტიტუციის მე-80 მუხლის საფუძველზე. აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციის თანახმად, მთავრობისთვის კონსტრუქციული უნდობლობის გამოცხადების პროცესში, პარლამენტის მხრიდან მთავრობის ახალი შემადგენლობისთვის ნდობის გამოუცხადებლობისას, პრეზიდენტი უფლებამოსილია დაითხოვოს პარლამენტი და დანიშნოს რიგგარეშე არჩევნები. კონსტიტუციის მიხედვით, ამ შემთხვევაში პარლამენტის დათხოვნა ავტომატურ ხასიათს არ ატარებს და შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღება პრეზიდენტის დისკრეციულ უფლებამოსილებას განეკუთვნება. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ამ ვითარებაში პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის არ დათხოვნის შემთხვევაში ამ უკანასკნელს მოუწევს მისთვის მიუღებელ მთავრობასთან თანამშრომლობა, რაც ძნელად წარმოსადგენია.

6.3. მთავრობისა და პარლამენტის ურთიერთმიმართების კონსტიტუციური რეგლამენტაცია

კონსტიტუციის განახლებული რედაქციით საქართველოს მთავრობა პირველად თანამედროვე ქართული კონსტიტუციონალიზმის ისტორიაში აღმასრუ-

ლებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ განისაზღვრა, რომელიც ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. მთავრობის ფორმირებას პარლამენტი ახდენს და ის სწორედ პარლამენტის წინაშეა ანგარიშვალდებული. მთავრობა აღარ არის პასუხისმგებელი საქართველოს პრეზიდენტის წინაშე. ახალარჩეული პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობისთანავე მთავრობის უფლებამოსილება მოხსნილად ითვლება და პრეზიდენტი მასვე აკისრებს მოვალეობის შესრულებას მთავრობის ახალი შემადგენლობის შექმნამდე. კონსტიტუციის მიხედვით, პრეზიდენტი მთავრობის უფლებამოსილების მოხსნიდან 7 დღის ვადაში წამოაყენებს პარლამენტის არჩევნებში საუკეთესო შედეგის მქონე საარჩევნო სუბიექტის მიერ მისთვის წარდგენილ პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას. თუმცა, კონსტიტუციის აღნიშნული ნორმა გაკრიტიკებულ იქნა ვინაიდან საუკეთესო შედეგის მქონე საარჩევნო სუბიექტი შეიძლება პარლამენტში არ ფლობდეს მანდატების უმრავლესობას, რაც აუცილებელია მთავრობისთვის ნდობის გამოსაცხადებლად. შესაბამისად, მეორე და მესამე ადგილზე გასულმა პოლიტიკურმა ძალებმა შესაძლოა შექმნან კოალიცია და ამ გზით ფორმირებული საპარლამენტო უმრავლესობა თვენახევარი უნდა ელოდოს მისთვის სასურველი კანდიდატის დასახელებას და მისთვის ნდობის გამოცხადებას[1].

მთავრობას მეთაურობს პრემიერ-მინისტრი, რომელიც პრეზიდენტისგან დამოუკიდებლად თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს მთავრობის სხვა წევრებს - მინისტრებს. მთავრობა სოლიდარულად პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე, პრემიერ-მინისტრის გადადგომა ან მისი უფლებამოსილების სხვაგვარად შეწყვეტა იწვევს მთავრობის სხვა წევრთა უფლებამოსილების შეწყვეტას. პარლამენტისგან ნდობას იღებს მთავრობის მთელი შემადგენლობა. შესაბამისად, მთავრობის თავდაპირველი შემადგენლობის ერთი მესამედით, მაგრამ არანაკლებ 5 წევრით განახლების შემთხვევაში, პრეზიდენტი ერთი კვირის ვადაში წარუდგენს პარლამენტს ნდობის მისაღებად მთავრობის შემადგენლობას. კონსტიტუციის ახალი რედაქცია პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობის მიერ პრემიერ-მინისტრის წინაშე მთავრობის ცალკეული წევრის თანამდებობრივი პასუხისმგებლობის დასმის შესაძლებლობასაც ითვალისწინებს. თუმცა, რეფორმამდე არსებული რედაქ-

[1] კობახიძე ი., კონსტიტუციური რეფორმის კრიტიკული ანალიზი, თბილისი, 2010, 5 (ხელნაწერის უფლებით).

ციისგან განსხვავებით, ძირითადი კანონის შესაბამისი ნორმა არ ითვალისწინებს პრემიერის მხრიდან რაიმე სახის რეაგირების ვალდებულებას.

მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადება ხდება მთავრობის ახალი შემადგენლობისთვის ნდობის გამოცხადებით ანუ შემოღებულია უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი. თუმცა, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის კონსტიტუციური მექანიზმი ჩვენში საკმაოდ რთული და გრძელვადიანი პროცედურაა, რაც მას საპარლამენტო კონტროლის უკიდურესად არაეფექტურ მექანიზმად აქცევს. მაშინ როდესაც ევროპული სახელმწიფოების კონსტიტუციებში უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი რაციონალიზებული პარლამენტარიზმის გამოვლინებაა და მიზნად ისახავს სწორედ სამთავრობო კრიზის თავიდან აცილებას, საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებული მექანიზმი საკმაოდ გრძელვადიანი, პროცედურული ეტაპებისა და კვორუმების სიმრავლით და პრეზიდენტის სრულიად შეუსაბამო ვეტოს უფლებით ხასიათდება.

საკანონმდებლო ორგანოსთან მიმართებით აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუციის მიხედვით საქართველოს მთავრობა აღჭურვილია საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით და მის მიერ წარდგენილი კანონპროექტის რიგარეშე განხილვის უფლებით.

მოცულობითია მთავრობის უფლებამოსილებები საბიუჯეტო პროცესში. კონსტიტუცია მხოლოდ საქართველოს მთავრობას ანიჭებს უფლებას პარლამენტის კომიტეტებთან ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების განხილვის შემდეგ პარლამენტს წარუდგინოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი. მთავრობა მომავალი წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს პარლამენტს წარუდგენს საბიუჯეტო წლის დასრულებამდე არა უგვიანეს სამი თვისა. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტთან ერთად მთავრობა წარადგენს მოხსენებას მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ. კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მიხედვით, მთავრობის თანხმობის გარეშე დაუშვებელია სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტში ცვლილების შეტანა. მთავრობას შეუძლია მოსთხოვოს პარლამენტს დამატებითი სახელმწიფო ხარჯის გაღება, თუ მიუთითებს მისი დაფარვის წყაროს. თუ პარლამენტი ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებიდან 2 თვის განმავლობაში ვერ მოახერხებს სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღებას, ეს ჩაითვლება უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრად და გაგრძელდება კონსტიტუციის 81-ე მუხლით გათვალისწინებული პროცედურები. თუ პარლამენტი ამავე მუხლით გათვალისწინებულ ვადაში უნდობ-

ლობას ვერ გამოუცხადებს მთავრობას, პრეზიდენტი ამ ვადის ამოწურვიდან 3 დღეში დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს რიგგარეშე არჩევნებს.

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 კანონპროექტი - მთავრობის თანხმობით ან მთავრობის მიერ პარლამენტში წარდგენილი ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის ფარგლებში. კონსტიტუციის შესაბამისი მუხლების ანალიზიდან ნათლად ჩანს რამდენად მნიშვნელოვან უფლებამოსილებებს ფლობს მთავრობა საბიუჯეტო პროცესში, უფრო მეტიც, როგორც ზემოთ აღინიშნა, კონსტიტუციის მიხედვით, კანონპროექტი, რომელიც იწვევს მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების ზრდას პარლამენტმა შეიძლება მიიღოს მხოლოდ მთავრობის თანხმობის შემდეგ. მთლიანობაში ამგვარი მიდგომა ზრდის მთავრობის როლს კანონშემოქმედებით პროცესში და მას მნიშვნელოვანწილად დამოკიდებულს ხდის აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე.

2010 წლის 15 ოქტომბრის საკონსტიტუციო რეფორმით დამკვიდრებული მმართველობის ფორმა შერეულ მოდელს უნდა მივაკუთვნოთ, სადაც ფუნქციონირებს პირდაპირი გზით, საყოველთაო არჩევნებით, არჩეული მაღალი ლეგიტიმაციის მქონე პრეზიდენტი, რომლის უფლებამოსილებები რეფორმამდე არსებულთან შედარებით საგრძნობლად შემცირებულია. სახეზეა, აგრეთვე, პარლამენტის ნდობით მოსარგებლე მთავრობა, თუმცა, მისი საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმები საკმაოდ შეზღუდული სახით არის წარმოდგენილი. მიუხედავად იმისა, რომ არსებული მმართველობითი მოდელის პირობებში სახეზეა პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებელი მთავრობა, რაც საპარლამენტო სისტემის მახასიათებელს წარმოადგენს და პრეზიდენტიც დისტანცირებულია ხელისუფლების შტოებისგან, ამ უკანასკნელის კონსტიტუციური სტატუსი მთლიანობაში მაინც შეუსაბამოა წმინდა საპარლამენტო მოდელისათვის და საპარლამენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტის უფლებამოსილებებს აღემატება, თუმცა, საქართველოს პრეზიდენტის კონსტიტუციური სტატუსი ნაკლებია ნახევრად-საპრეზიდენტო სისტემისთვის დამახასიათებელი პრეზიდენტის სტატუსზე, რომელიც, თავის მხრივ, ბიცეფალური აღმასრულებელი ხელისუფლების აქტიური მონაწილეა. სწორედ ამიტომ შესაძლოა ქართული სისტემა შერეულ, ნახევრად-საპარლამენტო მოდელს მივაკუთვნოთ, სადაც

სისტემა „პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად“ ფუნქციონირებს. თუმცა, როგორც ზემოთ აღინიშნა, ხელისუფლების ჰორიზონტალური ორგანიზაციის 2010 წლის 15 ოქტომბრის საკონსტიტუციო ცვლილებებით დამკვიდრებული მოდელი არ არის უხარვეზო. სწორედ ამიტომ 2016 წლის 15 დეკემბერს შექმნილი საკონსტიტუციო კომისიის მიზნად განისაზღვრა „საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის მომზადება, რომლის მიღება უზრუნველყოფს კონსტიტუციის კონსტიტუციური სამართლის ფუნდამენტურ პრინციპებთან სრულ შესაბამისობას და ქვეყნის გრძელვადიანი დემოკრატიული განვითარების ინტერესის შესაბამისი კონსტიტუციური სისტემის ჩამოყალიბებას“[1], რაც მორიგი საკონსტიტუციო რეფორმის ფარგლებში ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების სტატუსის გადასინჯვის მომასწავებელია.

თემატური კითხვები:

1. დაახასიათეთ მმართველობის ფორმა 1921 წლის კონსტიტუციის მიხედვით!
2. დაახასიათეთ 1991 წელს დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ დამკვიდრებული მმართველობის ფორმა!
3. დაახასიათეთ აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების ურთიერთმიმართების მოდელი 1995 წლის კონსტიტუციის პირველადი რედაქციის მიხედვით!
4. შეადარეთ 2004 და 2010 წლების საკონსტიტუციო ცვლილებებით გათვალისწინებული საქართველოს პრეზიდენტის კონსტიტუციური სტატუსი!
5. დაახასიათეთ 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებით დამკვიდრებული მმართველობის ფორმა!
6. დაახასიათეთ მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების ამოქმედებამდე და ცვლილებების ამოქმედების შემდეგ!

[1] სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულების მე-2 მუხლი. იხილეთ საქართველოს პარლამენტის 2016 წლის 15 დეკემბრის №65-Iს დადგენილება „სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შექმნისა და სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულების დამტკიცების შესახებ“, გამოქვეყნებულია საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს ვებ-გვერდზე: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3472813> [03.01.2017].

თავი V. საქართველოს ტერიტორიული მოწყობა

სახელმწიფო ხელისუფლების ტერიტორიული მოწყობის ანუ ცენტრსა და ტერიტორიულ ერთეულებს შორის სახელმწიფო ხელისუფლების ვერტიკალური ორგანიზაციის ფორმა სახელმწიფოს ფორმის კომპლექსური ცნების ერთ-ერთ ელემენტს განეკუთვნება. საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციამ ქვეყანაში არსებული ვითარების გათვალისწინებით, იმ პირობებში როდესაც ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების იურისდიქცია ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე არ ვრცელდება, ღიად დატოვა საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის კონსტიტუციური რეგლამენტაციის საკითხი. კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობა განისაზღვრება კონსტიტუციური კანონით უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ. სწორედ ამიტომ ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის ფორმა საქართველოს მოქმედი კონსტიტუციით არ არის განსაზღვრული. თუმცა, ზოგიერთი სხვა კონსტიტუციის მსგავსად, საქართველოს კონსტიტუციაც შეიცავს ქვეყნის ტერიტორიის განმსაზღვრელ დებულებებს. ძირითადი კანონის მე-2 მუხლის პირველი პუნქტი ერთმნიშვნელოვნად ადგენს რომ საქართველოს სახელმწიფოს ტერიტორია განსაზღვრულია 1991 წლის 21 დეკემბრის მდგომარეობით (საბჭოთა კავშირის არსებობის შეწყვეტის თარიღი - ავტორის შენიშვნა). საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობა და სახელმწიფო საზღვრის ხელშეუხებლობა დადასტურებულია საქართველოს კონსტიტუციითა და კანონებით, აღიარებულია სახელმწიფოთა მსოფლიო თანამეგობრობისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ. იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოს კონსტიტუციით ტერიტორიული მოწყობის საკითხი მოუწესრიგებელია და ამ მიმართულებით არსებული გამოწვევები სწორედ წარსულიდან მემკვიდრეობით გადაეცა თანამედროვე ქართულ სახელმწიფოს, საინტერესოა ტერიტორიული მოწყობის კონსტიტუციური რეგლამენტაციის გამოცდილება XX საუკუნის საქართველოში.

1. საქართველოს ტერიტორიული მოწყობა 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციით

1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია დემოკრატიული საქართველოს პირველ ძირითად კანონს წარმოადგენდა. ტერიტორიული მოწყობის თაობაზე პირველი რესპუბლიკის კონსტიტუციის დებულებების განხილვამდე, მოკლედ მიმოვიხილოთ იმჟამინდელი პოლიტიკური სპექტრის შეხედულებები საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის შესახებ.

აღსანიშნავია, რომ პოლიტიკური სპექტრის დამოკიდებულება ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის ფორმის მიმართ შედარებით უფრო ერთგვაროვანი იყო, ვიდრე მმართველობის ფორმის მიმართ მათი პოზიციები. ეროვნულ-დემოკრატიული პარტია საკუთარი პოლიტიკური პლატფორმიდან გამომდინარე უარყოფდა ფედერალიზმის იდეას. მათთვის ფედერაცია ისტორიული მოსაზრებების გამო მიუღებელი იყო. ეროვნულ-დემოკრატები მიიჩნევდნენ რომ საქართველო ისტორიულად მუდამ სამეფო იყო და მის საფუძველს არა დამოუკიდებელ სახელმწიფოთა ერთობა, არამედ ერთი ერი წარმოადგენდა. ეროვნულ-დემოკრატებს ფედერაციული მოწყობა მხოლოდ და მხოლოდ იმ ქვეყნებისთვის მიაჩნდათ გამართლებულად, რომლებიც ისტორიულად კონფედერაციულ ელემენტებს შეიცავდნენ. მათი აზრით, ფედერალური სტრუქტურის აუცილებლობა შესაძლებელია დიდი ტერიტორიების მქონე ქვეყნებში წამოჭრილიყო, სადაც უნიტარული სისტემა ეფექტური მმართველობისთვის ვერ ქმნიდა ხელსაყრელ პირობებს.

საინტერესოა, რომ ქართველი სოციალისტ-ფედერალისტები იზიარებდნენ ეროვნულ-დემოკრატების მოსაზრებებს. თუმცა, მათ მიერ ფედერალიზმის უარყოფა ისტორიულ მოტივებთან ნაკლებად იყო დაკავშირებული. მათი არგუმენტები ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკაში არსებულ ვითარებას უკავშირდებოდა. ქართველი ფედერალისტების მიზანს ქვეყანაში სტრუქტურულად გამართული და ქვეყნისთვის ორგანული სისტემის დამკვიდრება წარმოადგენდა. ისინი მიიჩნევდნენ რომ სანამ საქართველოში ერი და სახელმწიფო ძალას არ მოიკრებდა სახელმწიფოს ფედერალური სტრუქტურირება ქვეყნისათვის საზიანო შეიძლება ყოფილიყო. ცნობილია ფედერალისტ იოსებ ბარათაშვილის სიტყვები საკონსტიტუციო კომისიის 1919 წლის 2 ივლისის სხდო-

მაზე: „მე დღეს ვუჭერ მხარს უნიტარულ სახელმწიფოს, თუმცა, ფედერალისტი ვარ“[1].

ქართველი ფედერალისტები მხარს უჭერდნენ ავტონომიური ტერიტორიული ერთეულებისათვის ფართო უფლებამოსილებების მინიჭების იდეას, რაც მათი აზრით, არა მხოლოდ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებს გადაჭრიდა, არამედ ამ ტერიტორიების განვითარების საუკეთესო საშუალებას წარმოადგენდა. როგორც ჩანს ფედერალისტები არ გამორიცხავდნენ ფედერალიზმს, როგორც საქართველოს სამომავლო ტერიტორიული მოწყობის პრინციპს, თუმცა იმ პერიოდში ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის რეალურ საფუძვლად დეცენტრალიზებული უნიტარიზმი ესახებოდათ[2].

1921 წლის კონსტიტუციის პირველი მუხლის თანახმად, „საქართველო არის თავისუფალი, დამოუკიდებელი და განუყოფელი სახელმწიფო“. მიუხედავად იმისა, რომ ტერმინი „უნიტარული“ პირველ მუხლში პირდაპირ ნახსენები არ არის, თუ დამფუძნებელი კრების საკონსტიტუციო კომისიის სხდომებზე გამართულ დისკუსიებს გავითვალისწინებთ, აშკარა უნდა იყოს რომ პირველი კონსტიტუციის დამფუძნებლები განუყოფელ სახელმწიფოში უნიტარულ სახელმწიფოს გულისხმობდნენ. მათი აზრით, უნიტარული სახელმწიფო არ ეწინააღმდეგებოდა რესპუბლიკის დემოკრატიულ ბუნებას, რადგანაც ეს ცნება შესაძლებლად მიიჩნევდა თავის შემადგენლობაში როგორც ავტონომიური მმართველობის სტატუსის მქონე ტერიტორიული ერთეულების, ისე ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის შეთავსებას.

პირველი რესპუბლიკის პერიოდში ყველა პოლიტიკური მიმდინარეობა იზიარებდა იმ მოსაზრებას, რომ განსაკუთრებული სტატუსის მქონე ტერიტორიული ერთეულების არსებობა გარდაუვალი იყო. როგორც იმდროინდელი საგარეო საქმეთა მინისტრი, სოციალ-დემოკრატი აკაკი ჩხენკელი აღნიშნავდა ეროვნულ უმცირესობებს „ყველაფერი უნდა მისცემოდათ, რაც შესაძლებელი იქნებოდა და რაც სახელმწიფოს არ ავნებდა“. ჩხენკელის აზრით, ამ საკითხის გადაწყვეტისას უპირველეს ორიენტირს სახელმწიფოს ინტერესები წარმოადგენდა[3].

---

[1] ციტირებულია: წულუკიანი თ., ადგილობრივი ხელისუფლების რეფორმა პოსტსაბჭური პერიოდის საქართველოში, „საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრის ბიულეტენი“, №48, თებერვალი, 2001, 8.

[2] მელქაძე ო., თევდორაშვილი გ., რეგიონალიზმი - სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა (ქართულ პრობლემებთან დაკავშირებით), თბილისი, 2003, 193.

[3] იქვე.

აღსანიშნავია, რომ ცალკეული ტერიტორიული ერთეულისთვის განსაკუთრებული სტატუსის მინიჭება განიხილებოდა როგორც მოსაზღვრე სახელმწიფოებთან არსებული პოლიტიკური პრობლემების გადაჭრის მექანიზმიც. საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობისას აჭარისა და ზაქათალას ტერიტორიების საბოლოო ბედი ჯერ ცნობილი არ იყო. აქედან გამომდინარე, კომისიის ზოგიერთი წევრი გამოდიოდა წინადადებით, რომ კონსტიტუციაში მხოლოდ აფხაზეთის ავტონომიური მმართველობის შესახებ დებულებები შეეტანათ. კომისიის წევრთა მეორე ნაწილი მიიჩნევდა, რომ კონსტიტუციაში ავტონომიურ ერთეულთა სტატუსის დაფიქსირება იმთავითვე ნათელს მოჰფენდა ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის პრინციპებს და ამით საფუძველს ჩაუყრიდა სახელმწიფოს ტერიტორიულ მთლიანობას. როგორც ჩანს, უკანასკნელმა მოსაზრებამ უმრავლესობის მხარდაჭერა მოიპოვა და 1921 წლის კონსტიტუციის ორმუხლიანი მეთერთმეტე თავი ავტონომური მმართველობის პრინციპებს მიეძღვნა.

პირველი რესპუბლიკის კონსტიტუციის მეთერთმეტე თავის („ავტონომიური მმართველობა“) დებულებების თანახმად, „საქართველოს რესპუბლიკის განუყოფელ ნაწილებს - აფხაზეთს (სოხუმის ოლქი), სამუსლიმანო საქართველოს (ბათუმის მხარე) და ზაქათალას (ზაქათალას ოლქი) ენიჭებათ ადგილობრივ საქმეებში ავტონომიური მმართველობა“[1]. იქვე განსაზღვრულია, რომ ავტონომიათა დებულებები შემუშავებულ იქნებოდა ცალკე კანონით. აღნიშნული კონსტიტუციური მოთხოვნის განხორციელება საქართველოს ბოლშევიკური ანექსიის შედეგად შეუძლებელი გახდა. თუმცა, ჯერ კიდევ კონსტიტუციის მიღებამდე, დამოუკიდებლობის გამოცხადების პირველივე დღეებიდანვე მიმდინარეობდა მსჯელობა აფხაზეთის სტატუსის გარშემო. აფხაზთა წარმომადგენლებთან თანამშრომლობის შედეგად, შემუშავდა აფხაზეთის ავტონომიური მმართველობის დებულება, რომელიც 1920 წლის დეკემბერში განსახილველად წარედგინა დამფუძნებელ კრებას.

აფხაზეთის ავტონომიური მმართველობის დებულების პროექტის თანახმად, ავტონომიური მმართველობა გულისხმობდა ავტონომიის უფლებამოსილებებს შემდეგ სფეროებში: ადგილობრივი ფინანსები, განათლება, ადმინისტრაცია, სასამართლო სისტემა, საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვა, ჯანმრთელობის დაცვა, ადგილობრივი მნიშვნელობის გზები და სხვა ის უფლებამოსილებები, რომლებიც აფხაზეთის სახალხო საბჭოს დელეგირების საფუძ-

[1] 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის 107-ე მუხლი.

ველზე საქართველოს რესპუბლიკის კანონმდებლობით მიენიჭებოდა. აფხაზეთის ავტონომიაში ოცდაათი წევრისგან შემდგარი წარმომადგენლობითი ორგანოს - სახალხო საბჭოს და მის მიერ არჩეული აღმასრულებელი რგოლის - აფხაზეთის კომისარიატის ფუნქციონირება იყო გათვალისწინებული. საბჭოსა და კომისარიატის წევრები, საჯარო მოსამსახურეების მსგავსად, ვალდებულნი იყვნენ ფიცი დაედოთ საქართველოს კონსტიტუციის ერთგულებაზე. გათვალისწინებული იყო ავტონომიისთვის ადგილობრივი ბიუჯეტის არსებობაც. აფაზეთის ავტონომიური მმართველობის დებულება რესპუბლიკის პარლამენტის მიერ მტკიცდებოდა და მასში ცვლილებების შეტანის ინიციატივის უფლება აფხაზეთის სახალხო საბჭოსა და საქართველოს პარლამენტს ეკუთვნოდა[1].

1921 წლის კონსტიტუციაში არ იყო გათვალისწინებული ავტონომიური მმართველობის მინიჭება შიდა ქართლის იმ ნაწილისთვის, სადაც კომპაქტურად სახლობდნენ ოსები. თუმცა, „საქართველოს ეროვნულ საბჭოში ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენლობის შესახებ“ 1918 წლის 13 სექტემბრის კანონის მიხედვით „იმ ეროვნულ უმცირესობას, რომელიც საქართველოს ტერიტორიაზედ მოსახლეობს და საქართველოს რესპუბლიკის მოქალაქეთაგან შედგება“, ჰქონდათ ეროვნულ საბჭოში წარმომადგენლის ყოლის უფლება. ეროვნული უმცირესობისათვის გამოყოფილი 26 ადგილიდან 2 ადგილი გათვალისწინებული იყო ოსებისთვის[2].

საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის ძალზე ხანმოკლე მოქმედების გამო, ამ დოკუმენტით განმტკიცებული ტერიტორიული მოწყობის მოდელის სრულყოფილი ანალიზი შეუძლებელია, მით უმეტეს, რომ მთელი რიგი საკანონმდებლო აქტების მიღება რუსული ანექსიის გამო ვეღარ მოხერხდა.

2. ტერიტორიული მოწყობა საბჭოთა საქართველოს კონსტიტუციების მიხედვით

საბჭოთა საქართველოს სახელმწიფოს ორგანიზაცია თანმიმდევრობით 1922, 1927, 1937 და 1978 წლების კონსტიტუციებით განისაზღვრა. შეიძლება

[1] ვრცლად იხილეთ მალხაზ მაცაბერიძის ნაშრომში: მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის პოლიტიკური კონცეფცია, თბილისი, 1996.

[2] ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში კონფლიქტის მოკლე ისტორია, იხ. <http://www.parliament.ge/files/617_8236_358700_samxret_oseti.pdf> [06.01.2017].

ითქვას, რომ ეს კონსტიტუციები გარეშე ძალის მიერ ქართული საზოგადოებისთვის თავს მოხვეული წყობის სამართლებრივ საფუძველს წარმოადგენდა და ბოლშევიკური ანექსიით ერთგვარად შეწყდა დამოუკიდებელი საქართველოს დემოკრატიული განვითარების ისტორიული პროცესი.

საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის სქემის ფორმირება ბოლშევიკებმა 1921 წლის 4 მარტს დაიწყეს, როდესაც რუსეთის ხელშეწყობით შეიქმნა აფხაზეთის საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკა, რომლის განვითარების ერთ-ერთ თავისებურებად 1921 წლის 28 დეკემბერს საქართველოსა და აფხაზეთს შორის სამოკავშირეო ხელშეკრულების ხელმოწერას მიიჩნევენ[1]. აღნიშნული ხელშეკრულების თანახმად, აფხაზეთი საქართველოს შემადგენლობაში შევიდა, როგორც მოკავშირე რესპუბლიკა. შესაბამისად, 1922 წლის საქართველოს კონსტიტუციის პირველივე მუხლში შენიშვნის სახით ჩაიწერა, რომ აფხაზეთის სოციალისტური საბჭოთა რესპუბლიკა საქართველოს სოციალისტურ საბჭოთა რესპუბლიკას უკავშირდება ამ რესპუბლიკებს შორის დადებული, განსაკუთრებული საკავშირო ხელშეკრულების საფუძველზე[2]. იგივე ჩანაწერი დაფიქსირდა 1927 წლის კონსტიტუციის მე-9 მუხლში[3]. თუმცა, რუსეთის ფედერაციის გამოცდილების გათვალისწინებით, 1931 წლის აფხაზეთის საბჭოების მეექვსე ყრილობისა და საქართველოს საბჭოების მეექვსე ყრილობის დადგენილებების საფუძველზე 1937 და 1978 წლების კონსტიტუციაში აფხაზეთი საქართველოს სსრ შემადგენლობაში ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსით იქნა წარმოდგენილი. საბჭოთა საქართველოს შემადგენლობაში აფხაზეთის, როგორც ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსი დაფიქსირდა, აგრეთვე, 1936 და 1977 წლების საკავშირო კონსტიტუციებში.

აჭარის ავტონომიური საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკა 1921 წლის 16 ივლისს შეიქმნა და ეს პროცესიც გარკვეული სპეციფიკურობით ხასიათდება. აჭარის ისტორიული მხარე XVI საუკუნის 70-იან წლებში მიტაცებულ იქნა თურქ-ოსმალთა მიერ და სამი ასწლეულის მანძილზე დამპყრობთა უღელქვეშ იმყოფებოდა. აჭარა მხოლოდ XIX საუკუნის II ნახევარში დაუბრუნდა საქართველოს. 1921 წლის 16 მარტს თურქეთსა და რუსეთს შორის გაფორმებული ხელშეკრულების საფუძველზე, იმავე წლის 16 ივლისს საქართველოს რევკო-

[1] ინწკირველი გ., სახელმწიფოსა და სამართლის თეორია, თბილისი, 1997, 101.

[2] საქართველოს სსრ კონსტიტუციური აქტების კრებული (1921-1978), შემდგენელი გრ. ერემოვი, თბილისი, 1983, 73.

[3] იქვე, 101.

მის დეკრეტით აჭარას საქართველოს შემადგენლობაში ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსი მიენიჭა[1].

სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის არსებობა 1922 წლის 20 აპრილს გაფორმდა რუსეთის კომუნისტური პარტიის ცენტრალური კომიტეტის კავკასიის ბიუროს გადაწყვეტილების საფუძველზე საქართველოს სსრ ცენტრალური აღმასრულებელი კომიტეტისა და სახკომსაბჭოს მიერ მიღებული დეკრეტით „სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის მოწყობის შესახებ“. 1990 წლის 20 სექტემბერს ავტონომიური ოლქის სახალხო დეპუტატთა საოლქო საბჭოს მიერ, მოქმედი კანონმდებლობის სრული იგნორირების პირობებში, მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება სამხრეთ ოსეთის ოლქის სამხრეთ ოსეთის საბჭოთა დემოკრატიულ რესპუბლიკად გარდაქმნის თაობაზე და საბჭოთა კავშირის უმაღლეს საბჭოს ეთხოვა საბჭოთა კავშირის შემადგენლობაში სამხრეთ ოსეთის დემოკრატიული რესპუბლიკის დამოუკიდებელ სუბიექტად მიღება. ავტონომიურ ოლქში მიმდინარე მოვლენების ფონზე, 1990 წლის 11 დეკემბერს საქართველოს ახალარჩეულმა უზენაესმა საბჭომ მიიღო კანონი „სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის გაუქმების შესახებ“, რასაც რეგიონში შეიარაღებული კონფლიქტის დაწყება მოჰყვა[2].

აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკებში ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოებს წარმოადგენდნენ უმაღლესი საბჭოები. ავტონომური რესპუბლიკების უმაღლესი საბჭოები უფლებამოსილი იყვნენ გადაეწყვიტათ ყველა საკითხი, რომლებსაც ავტონომიური რესპუბლიკის გამგებლობას მიაკუთვნებდა საბჭოთა კავშირის კონსტიტუცია, საქართველოს საბჭოთა კონსტიტუცია და ავტონომიური რესპუბლიკების კონსტიტუციები. ამ უკანასკნელის მიღების უფლება, აგრეთვე ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტის დამტკიცება და უმაღლესი საბჭოების წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოების ფორმირება ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს პრეროგატივას წარმოადგენდა. შესაბამისად, 1978 წლის საბჭოთა საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით ავტონომიურ რესპუბლიკას ქონდა თავისი კონსტიტუცია, რომელიც შესაბამისობაში უნდა ყოფილიყო საბჭოთა კავშირის და საქართველოს სსრ კონსტიტუციასთან და გაეთვალისწინებინა ავტონომიური რესპუბლიკის თავისებურებები. კონსტიტუციის თანახმად, საქართველოს რესპუბლიკის კანონები

[1] მელქაძე ო., თევდორაშვილი გ., რეგიონალიზმი - სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა (ქართულ პრობლემებთან დაკავშირებით), თბილისი, 2003, 197.

[2] საქართველოს რესპუბლიკის კანონი „სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის გაუქმების შესახებ“ იხ. <http://www.parliament.ge/files/613_8104_833304_-7.pdf> [06.01.2017].

სავალდებულო და ერთნაირი ძალის მქონე იყო ავტონომიური რესპუბლიკების ტერიტორიაზე. საქართველოს კანონისგან ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის განსხვავების შემთხვევაში მოქმედებდა საქართველოს სსრ კანონი[1].

აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი საბჭოები ქმნიდნენ ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრთა საბჭოებს - მთავრობებს, ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს აღმასრულებელ და განმკარგულებელ ორგანოებს, რომლებიც პასუხისმგებელი და ანგარიშვალდებული იყვნენ უმაღლესი საბჭოების წინაშე[2].

1978 წლის კონსტიტუციის მიხედვით, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკებისგან განსხვავებით, კანონს სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის შესახებ იღებდა საქართველოს უმაღლესი საბჭო ამ ოლქის სახალხო დეპუტატთა საბჭოს წარდგინებით. ავტონომიურ ოლქში ხელისუფლების ორგანოს სახალხო დეპუტატთა საბჭო, ხოლო მმართველობის ორგანოს სახალხო დეპუტატთა საბჭოს აღმასრულებელი კომიტეტი წარმოადგენდა[3].

ამრიგად, საბჭოთა პერიოდში საქართველოს ტერიტორიული მოწყობა სქემატურად შესაძლოა შემდეგნაირად წარმოვიდგინოთ: საბჭოთა საქართველოს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკის (აფხაზეთის და აჭარის), ავტონომიური ოლქის (სამხრეთ ოსეთის) ხელისუფლების ორგანოები და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებად - რაიონებად დაყოფილი ქვეყნის დანარჩენი ტერიტორია.

---

[1] 1978 წლის საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის კონსტიტუციის 82-ე მუხლი, საქართველოს სსრ კონსტიტუციური აქტების კრებული (1921-1978), შემდგენელი გრ. ერემოვი, თბილისი, 1983, 193.

[2] აღსანიშნავია, რომ უკვე დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდგომ, 1991 წლის 9 ივლისს, მიღებულ იქნა აფხაზეთის ახალი საარჩევნო კანონი, რომლის თანახმად, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს შემადგენლობის უმრავლესობა დაეთმო აფხაზურ უმცირესობას. კერძოდ, ქართული მოსახლეობა, რომელიც ავტონომიის მოსახლეობის 47% შეადგენდა, უმაღლეს საბჭოში წარმოდგენილი იყო 26 დეპუტატით, აფხაზური, რომელიც ავტონომიის მოსახლეობის 17% წარმოადგენდა - 28 დეპუტატით იყო წარმოდგენილი, ხოლო სხვადასხვა ეთნიკური უმცირესობა - 17 დეპუტატით. ამავე კანონით განისაზღვრა, რომ აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოს თავმჯდომარე უნდა ყოფილიყო აფხაზი, რომელსაც ეყოლებოდოდა ორი მოადგილე: ერთი ქართველი და ერთი სხვა ეროვნების, მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარედ კი დაინიშნებოდა ქართველი. წყარო: მოკლე ისტორია იხ. <http://www.parliament.ge/uploads/other/18/18506.pdf> [08.01.2017].

[3] 1978 წლის საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის კონსტიტუციის 84-ე და 85-ე მუხლები, საქართველოს სსრ კონსტიტუციური აქტების კრებული (1921-1978), შემდგენელი გრ. ერემოვი, თბილისი, 1983, 193-194.

სამოცდაათი წლის მანძილზე საქართველოში არსებული ტერიტორიული ერთეულების ავტონომიურობის ორ ფორმას (ავტონომიური რესპუბლიკა და ავტონომიური ოლქი) შორის სხვაობა იმით გამოიხატებოდა, რომ ინსტიტუციური თვალსაზრისით, ავტონომიური რესპუბლიკა საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის მსგავს სისტემას წარმოადგენდა საკუთარი კონსტიტუციით და ავტონომიურ ოლქთან შედარებით უფრო ფართო უფლებებით სარგებლობდა. რაც შეეხება ავტონომიურ ოლქს, მისი სტატუსი თვითადმინისტრირების შედარებით დაბალ ხარისხს ითვალისწინებდა. სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის სახელმწიფო ორგანოებთან დაკავშირებით უნდა აღინიშნოს, რომ ისინი უზრუნველყოფილნი იყვნენ „საქართველოს სსრ სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მმართველობის ორგანოებთან უშუალო ურთიერთობის უფლებით“[1].

3. საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუცია ტერიტორიული მოწყობის შესახებ

1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუციის ამოქმედებისთვის, ფორმალურ-იურიდიული თვალსაზრისით, საქართველოში ორი ავტონომიური რესპუბლიკა, ყოფილი ავტონომიური ოლქი და ცხრა ისტორიული მხარის საზღვრებში მოქმედი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული იყო წარმოდგენილი. მათგან აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკასა და ე.წ. ცხინვალის რეგიონის ტერიტორიაზე საქართველოს საერთო-სახელმწიფო იურისდიქცია არ ვრცელდებოდა. შექმნილი რეალობიდან გამომდინარე საქართველოს კონსტიტუციაში აღინიშნა, რომ საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობა განისაზღვრება კონსტიტუციური კანონით უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ[2].

ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენას დაუკავშირა კონსტიტუციამ საქართველოში ორპალატიანი პარლამენტის შექმნის საკითხიც. ძითითადი კანონის თანახმად, საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების შექმნისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირების

[1] საქართველოს სსრ 1980 წლის 12 ნოემბრის კანონი „სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის შესახებ“, მე-7 მუხლი, გამოქვეყნებულია საქართველოს სსრ უმაღლესი საბჭოს უწყებები, 1980, №11 დანართი.

[2] საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტი.

შემდეგ საქართველოს პარლამენტის შემადგენლობაში იქნება ორი პალატა: რესპუბლიკის საბჭო და სენატი. რესპუბლიკის საბჭო შედგება პროპორციული წესით არჩეული წევრებისაგან. სენატი შედგება აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში, აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში და საქართველოს სხვა ტერიტორიულ ერთეულებში არჩეული წევრებისა და საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული 5 წევრისაგან[1].

როგორც კონსტიტუციის მეოთხე მუხლიდან ჩანს, ძირითადი კანონი საქართველოში ორპალატიანი პარლამენტის შექმნისთვის ორი წინაპირობის არსებობას ითვალისწინებს:

- პირველი - ეს არის ადგილობრივი თვითმმართველობის ფორმირება. 2010 წლის 15 ოქტომბრის საკონსტიტუციო ცვლილებების თანახმად, კონსტიტუციას დაემატა მანამდე არარსებული სპეციალური მეშვიდე პრიმა თავი, რომელიც ადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების სამართლებრივ საფუძვლებს და ძირითად პრინციპებს.
- მეორე - ეს არის საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების შექმნა, რაც ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენას გულისხმობს.

საქართველოს კონსტიტუციის მესამე მუხლი განსაზღვრავს საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებული გამგებლობის სფეროებს, რომლებსაც მიეკუთვნება:

ა) კანონმდებლობა საქართველოს მოქალაქეობის, ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა, ემიგრაციისა და იმიგრაციის, ქვეყანაში შემოსვლისა და გასვლის, საქართველოში სხვა სახელმწიფოების მოქალაქეთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა დროებით ან მუდმივად ყოფნის შესახებ;

ბ) სახელმწიფო საზღვრების სტატუსი, რეჟიმი და დაცვა; ტერიტორიული წყლების, საჰაერო სივრცის, კონტინენტური შელფისა და განსაკუთრებული ეკონომიკური ზონის სტატუსი, მათი დაცვა;

გ) სახელმწიფოს თავდაცვა და უშიშროება, სამხედრო ძალები, სამხედრო მრეწველობა და იარაღით ვაჭრობა;

დ) ომისა და ზავის საკითხები; საგანგებო და საომარ მდგომარეობათა სამართლებრივი რეჟიმის დადგენა და შემოღება;

ე) საგარეო პოლიტიკა და საერთაშორისო ურთიერთობანი;

ვ) საგარეო ვაჭრობა, საბაჟო და სატარიფო რეჟიმები;

[1] იქვე, მე-4 მუხლი.

ზ) სახელმწიფო ფინანსები და სახელმწიფო სესხი; ფულის მოჭრა; საბანკო, საკრედიტო, სადაზღვევო და საგადასახადო კანონმდებლობა;

თ) სტანდარტები და ეტალონები; გეოდეზია და კარტოგრაფია; ზუსტი დროის დადგენა; სახელმწიფო სტატისტიკა;

ი) ერთიანი ენერგეტიკული სისტემა და რეჟიმი; კავშირგაბმულობა; სავაჭრო ფლოტი; გემთა ალმები; საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის ნავსადგურები, აეროპორტები და აეროდრომები; საჰაერო სივრცის, ტრანზიტისა და საჰაერო ტრანსპორტის კონტროლი, საჰაერო ტრანსპორტის რეგისტრაცია; მეტეოროლოგიური სამსახური; გარემოს მდგომარეობაზე დაკვირვების სისტემა;

კ) სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის რკინიგზა და საავტომობილო გზები;

ლ) თევზჭერა ოკეანესა და ღია ზღვაში;

მ) სასაზღვრო-სანიტარიული კორდონი;

ნ) ფარმაცევტული პრეპარატების კანონმდებლობა;

ო) კანონმდებლობა საგანმანათლებლო დაწესებულებების აკრედიტაციისა და აკადემიური ხარისხების შესახებ;

პ) ინტელექტუალური საკუთრების კანონმდებლობა;

ჟ) სავაჭრო, სისხლის სამართლის, სამოქალაქო სამართლის, ადმინისტრაციული და შრომის სამართლის, სასჯელის აღსრულებისა და საპროცესო კანონმდებლობა;

რ) კრიმინალური პოლიცია და გამოძიება;

ს) მიწის, წიაღისეულის და ბუნებრივი რესურსების კანონმდებლობა.

კონსტიტუციის იმავე მესამე მუხლის მიხედვით, ერთობლივ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები ცალკე განისაზღვრება. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსი განისაზღვრება საქართველოს კონსტიტუციური კანონით „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“, ხოლო აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსი - საქართველოს კონსტიტუციური კანონით „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“. ზოგადად, ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შინაარსი მოიაზრებს მისი კონსტიტუციითა და კანონმდებლობით განსაზღვრულ უფლებებს, მოვალეობებსა და პასუხისმგებლობას, რაც მთლიანობაში განსაზღვრავს ავტონომიური ტერიტორიული სუბიექტის სამართლებრივ მდგომარეობას სახელმწიფოს შემადგენლობაში.

საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის კონსტიტუციურ ასპექტებზე საუბრისას საინტერესოა ძირითადი კანონის 81^3 მუხლი, რომელიც კონსტიტუციას

2010 წლის 15 ოქტომბრის ცვლილებების შედეგად დაემატა და რომლის თანახმად, ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში (ფაქტობრივად კი ცხრა ისტორიულ-გეოგრაფიულ რეგიონში: მცხეთა მთიანეთში, ქვემო ქართლში, შიდა ქართლში, კახეთში, სამცხე-ჯავახეთში, იმერეთში, რაჭა-ლეჩხუმ-ქვემო სვანეთში, გურიასა და სამეგრელო-ზემო-სვანეთში) გათვალისწინებულია სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის ინსტიტუტის ფუნქციონირება, რომელიც, კონსტიტუციის მიხედვით, საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში უზრუნველყოფს აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლობას[1]. ამასთან, რადგან ქვეყნის სამხარეო მოწყობა კონსტიტუციურად აღიარებული არ არის, სახელმწიფო რწმუნებულის უფლებამოსილებათა ტერიტორიული ფარგლებისა და თანამდებობის განსაზღვრისას, მითითებულია არა ისტორიულ-გეოგრაფიული რეგიონი, არამედ ამ რეგიონში შემავალი მუნიციპალიტეტების დასახელება[2].

სახელმწიფო რწმუნებულს - გუბერნატორს თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს მთავრობა. სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის უფლებამოსილებანი განისაზღვრება „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონით. სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი: მთავრობის დავალების შემთხვევაში კოორდინაციას უწევს საქართველოს სამინისტროების ტერიტორიული ორგანოების საქმიანობას; მთავრობის დავალებით კოორდინაციას უწევს ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის ცალკეული ღონისძიებების განხორციელებას; უფლებამოსილია სათათბირო ხმის უფლებით მონაწილეობა მიიღოს მთავრობის სხდომებში; თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში გამოსცემს ინდივიდუალურ სამართლებრივ აქტებს; ახორციელებს საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულ სხვა უფლებამოსილებებს.

სახელმწიფო რწმუნებული - გუბერნატორი თავის საქმიანობას ახორციელებს სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციის მეშვეობით. გუბერნატო-

---

[1] შედარებით ვრცლად სახელმწიფო რწმუნებულის ინსტიტუტზე იხ. მელქაძე ო., თევდორაშვილი გ., რეგიონალიზმი - სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა (ქართულ პრობლემებთან დაკავშირებით), თბილისი, 2003, 199-202.

[2] მაგალითად, საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 16 სექტემბრის №1885 განკარგულება ითვალისწინებს სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორის დანიშვნას საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში (ახმეტის, გურჯაანის, დედოფლისწყაროს, თელავის, ლაგოდეხის, საგარეჯოს, სიღნაღის, ყვარლის მუნიციპალიტეტებში და ქალაქ თელავის მუნიციპალიტეტში).

რის სამართლებრივი აქტია ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი - სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის განკარგულება. კანონის მიხედვით, სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის სამართლებრივ აქტს აუქმებს მთავრობა. გუბერნატორის სამართლებრივი აქტი საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში.

3.1. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციური სტატუსი

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციურ სტატუსს საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად განსაზღვრავს საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“, რომელიც კონსტიტუციის განუყოფელი ნაწილია. ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციურსამართლებრივი სტატუსის ანალიზისას მნიშვნელოვანია, აგრეთვე, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციაც. ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია მიიღება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს მიერ სრული შემადგენლობის ორი მესამედით და ძალაში შედის „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ორგანული კანონის ამოქმედებისთანავე ანუ ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია მიიღება როგორც ავტონომიური რესპუბლიკის, აგრეთვე, საქართველოს პარლამენტის მონაწილეობით. ანალოგიურია მისი გადასინჯვის წესიც. ავტონომიური გაერთიანების ძირითადი აქტის მიღების მსგავსი წესი დამახასიათებელია რეგიონული სახელმწიფოსათვის (ესპანეთი, იტალია).

3.1.1. უფლებამოსილებათა გამიჯვნა კონსტიტუციის მიხედვით

„აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის მიხედვით, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა არის ტერიტორიული ერთეული, რომელიც საქართველოს განუყოფელი ნაწილია და ახორციელებს კონსტიტუციური კანონით განსაზღვრულ და ამავე კანონით დადგენილი წესით მინიჭებულ სხვა უფლებამოსილებებს. აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილი პრინციპების საფუძველზე. ავტონომიურ რესპუბლიკაში დასაშვებია მხოლოდ „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის

შესახებ“ კონსტიტუციური კანონით გათვალისწინებული ხელისუფლების ორგანოების შექმნა[1].

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებათა საფუძვლებია საქართველოს კონტიტუცია, „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონი და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია. კონსტიტუციური კანონის თანახმად, ის საკითხები, რომლებიც საქართველოს კონსტიტუციისა და კონსტიტუციური კანონის შესაბამისად არ განეკუთვნება საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ გამგებლობას, წესრიგდება საქართველოს საკანონმდებლო აქტებით. შესაბამისად, ე.წ. „ნარჩენი კომპეტენცია“ კონსტიტუციურმა კანონმა ცენტრალური ხელისუფლების გამგებლობაში მოაქცია. კონსტიტუციური კანონი ერთმნიშვნელოვნად ადგენს, რომ დაუშვებელია აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკისათვის საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებული უფლებამოსილებების დელეგირება[2].

უფლებამოსილებათა გამიჯვნის თვალსაზრისით, საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლთან ერთად მნიშვნელოვანია „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ კონსტიტუციური კანონის მე-7 მუხლი, რომელიც ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებული გამგებლობის სფეროებს განსაზღვრავს. მათ მიეკუთვნება:

ა) აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სხვა ნორმატიული აქტების მიღება, მათში ცვლილებების შეტანა;

ბ) აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს არჩევნების ჩატარება;

გ) აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის განსაზღვრა;

დ) განათლებისა და მეცნიერების ხელშეწყობა, კულტურისა და სამეცნიერო დაწესებულებების შექმნა და მართვა, ადგილობრივი მნიშვნელობის კულტურის ძეგლების მოვლა-პატრონობა;

ე) ადგილობრივი მნიშვნელობის ბიბლიოთეკები და მუზეუმები;

---

[1] იხ. „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის მე-2 მუხლი.

[2] იხ. იქვე, მე-6 მუხლი.

ვ) ტურიზმი, კულტურა და სპორტი;

ზ) ადგილობრივი მნიშვნელობის მშენებლობა და ურბანული განვითარება;

თ) ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზები და სხვა კომუნიკაციები;

ი) სანიტარია, ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალური უზრუნველყოფის საკითხების გადაწყვეტაში მონაწილეობა;

კ) სოფლის მეურნეობა და სამონადირეო საქმე;

ლ) სურსათი და საკვები პროდუქტების ხარისხის კონტროლი;

მ) ბაზრობები, ბაზრები და გამოფენები;

ნ) საქართველოს საკანონმდებლო აქტებით დადგენილი წესით, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შემოსავლების ფარგლებში საბიუჯეტო პოლიტიკის განსაზღვრა და განხორციელება, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტის პროექტის შემუშავება, ბიუჯეტის დამტკიცება და შესრულების კონტროლი;

ო) საქართველოს კანონებით განსაზღვრული ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება და გაუქმება;

პ) აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ქონების მართვა და განკარგვა;

ჟ) აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკისათვის საჭირო საარქივო სამსახური;

რ) სატყეო მეურნეობის მართვა;

ს) სახანძრო დაცვა.

აქვე კონსტიტუციური კანონი ადგენს, რომ თუ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა არ აწესრიგებს მის განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებულ რომელიმე საკითხს, მისი მოწესრიგება შეუძლია საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოს თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, საქართველოს ნორმატიული აქტით.

„აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ კონსტიტუციური კანონი გარკვეულ შეზღუდვებსაც ითვალისწინებს. კერძოდ, კანონის თანახმად, 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. აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას არა აქვს უფლება,

ნორმატიული აქტით მოაწესრიგოს საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავით გათვალისწინებული საკითხები[1].

აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუციური კანონის თანახმად, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა საქართველოს კანონით დადგენილ ფარგლებში სარგებლობს ფინანსური ავტონომიით. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა განკარგავს მის მიერ შემოღებული ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების აკრეფით მიღებულ შემოსავლებს. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებების განხორციელების უზრუნველსაყოფად აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას საქართველოს კანონის საფუძველზე შესაძლებელია გადაეცეს სახელმწიფო საგადასახადო და არასაგადასახადო შემოსავლების ნაწილი, ასევე, სპეციალური დაფინანსება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. ავტონომიურ რესპუბლიკას აქვს ქონება, რომლის ფორმირების წესი განისაზღვრება საქართველოს კანონმდებლობით[2].

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკას აქვს საკუთარი დროშა და გერბი, რომლებშიც გათვალისწინებული უნდა იყოს საქართველოს სახელმწიფო დროშისა და გერბის ელემენტები[3].

შესაბამისად, საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოებსა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნაზე მსჯელობისას შესაძლოა დავასკვნათ, რომ კონსტიტუციური სქემა არსებითად ნათელია. საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლის პირველი პუნქტი ითვალისწინებს საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებული გამგებლობის სფეროებს, „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონი ადგენს აჭარის ავტონომიის განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებულ საკითხებს; კონსტიტუციური კანონი, ასევე, ადგენს, რომ „ნარჩენი კომპეტენცია“ ანუ ის საკითხები, რომლებიც საქართველოს კონსტიტუციისა და კონსტიტუციური კანონის შესაბამისად არ განეკუთვნება საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ გამგებლობას, წესრიგდება საქართველოს საკანონმდებლო აქტებით ანუ მიკუთვნებულია საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა (ამ შემთხვევაში პარლამენტის) გამგებლობას.

---

[1] იხ. იქვე, მე-9 მუხლი.

[2] იხ. იქვე, 22-ე მუხლი.

[3] იხ. იქვე, მე-5 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

3.1.2. ხელისუფლების ორგანიზაცია აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში

აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში ხელისუფლების ორგანიზაცია განსაზღვრულია „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონით და აჭარის კონსტიტუციით. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ***უმაღლესი საბჭო*** არის ავტონომიური რესპუბლიკის წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც თავისი კომპეტენციის ფარგლებში ახორციელებს საკანონმდებლო საქმიანობას, აკონტროლებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის საქმიანობას და ასრულებს საქართველოსა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობით განსაზღვრულ სხვა უფლებამოსილებებს.

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო შედგება საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე ფარული კენჭისყრით, 4 წლის ვადით, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე მცხოვრები საქართველოს მოქალაქეების მიერ, პროპორციული საარჩევნო სისტემით არჩეული 15 და მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით არჩეული 6 დეპუტატისაგან.

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს მორიგი არჩევნები ტარდება უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილების ვადის ამოწურვის კალენდარული წლის ოქტომბერში. არჩევნების თარიღს საქართველოს ორგანული კანონით დადგენილი წესით ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი. აჭარის უმაღლესი საბჭოს წევრად შეიძლება აირჩეს საარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქე 25 წლის ასაკიდან. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს წევრთა მანდატები განაწილდება მხოლოდ იმ პოლიტიკურ გაერთიანებებსა და საარჩევნო ბლოკებს შორის, რომლებიც პროპორციული სისტემით ჩატარებულ არჩევნებში მიიღებენ მონაწილე ამომრჩეველთა ხმების 5 პროცენტს მაინც.

კონსტიტუციური კანონის თანახმად, აჭარის უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილება წყდება: ა) აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ახალარჩეული უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილების ცნობისთანავე; ბ) აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს დათხოვნის თაობაზე საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულების ძალაში შესვლისთანავე.

საქართველოს პარლამენტი უფლებამოსილია, დადგენილების საფუძველზე, კონსტიტუციური წარდგინებით მიმართოს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს და მოითხოვოს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს აქტის გაუქმება, თუ ის ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას, „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ კონსტიტუციურ კანონს, საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს და საქართველოს კანონებს.

კონსტიტუციური კანონი განსაზღვრავს აჭარის უმაღლესი საბჭოს კომპეტენციას. აჭარის უმაღლესი საბჭო: იღებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციას, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონებს ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებული გამგებლობას მიკუთვნებულ საკითხებზე, ასევე, საქართველოს საკანონმდებლო აქტებით პირდაპირ განსაზღვრულ შემთხვევებში; ამტკიცებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტს; აკონტროლებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის აღმასრულებელი ორგანოების მიერ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვას; ამტკიცებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარეს და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის შემადგენლობას მთავრობის თავმჯდომარის წარდგინებით; უფლებამოსილია სრული შემადგენლობის ორი მესამედით უნდობლობა გამოუცხადოს ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობას; ახორციელებს კონსტიტუციური კანონით, საქართველოს კანონმდებლობითა და აჭარის კონსტიტუციით მის კომპეტენციას მიკუთვნებულ სხვა უფლებამოსილებებს.

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონს ხელს აწერს და აქვეყნებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარე. იგი უფლებამოსილია კანონი შენიშვნებით დაუბრუნოს ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საბჭოს. უმაღლესი საბჭო კენჭს უყრის მთავრობის თავმჯდომარის შენიშვნებს, რომელთა მისაღებად საკმარისია აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის მიღებისათვის დადგენილი ხმათა უმრავლესობა. ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის პირვანდელი რედაქციით მიღებისათვის საჭიროა უმაღლესი საბჭოს სრული შემადგენლობის სამი მეხუთედის მხარდაჭერა.

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ***მთავრობა*** არის ავტონომიური რესპუბლიკის აღმასრულებელი ორგანო, რომელიც ახორციელებს ავტონომიური რესპუბლიკის აღმასრულებელ ხელისუფლებას და განსაზღვრავს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობის

ძირითად მიმართულებებს. აჭარის მთავრობა შედგება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარისა და მინისტრებისაგან. საინტერესოა კონსტიტუციური კანონის დანაწესი იმის თაობაზე, რომ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა ანგარიშვალდებულია საქართველოს პრეზიდენტისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს წინაშე.

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა საქართველოს კონსტიტუციის, „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის, საქართველოს კანონების, აჭარის კონსტიტუციისა და კანონების და სხვა ნორმატიული აქტების საფუძველზე და მათ შესასრულებლად იღებს დადგენილებებსა და განკარგულებებს, რომელსაც ხელს აწერს ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარე. კონსტიტუციური კანონის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია შეაჩეროს აჭარის მთავრობის აქტის მოქმედება ან გააუქმოს ეს აქტი, თუ ის ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას, კონსტიტუციურ კანონს, საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს, საქართველოს კანონებსა და საქართველოს პრეზიდენტის სამართლებრივ აქტებს[1]. აღსანიშნავია, რომ ანალოგიურ უფლებას კონსტიტუციური კანონი საქართველოს პრეზიდენტს ანიჭებს ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის აქტის მიმართაც[2].

კონსტიტუციური კანონის თანახმად, აჭარის მთავრობის თავმჯდომარის უფლებამოსილების შეწყვეტა იწვევს ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის მთელი შემადგენლობის უფლებამოსილების შეწყვეტას. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობას უფლებამოსილება, ასევე, უწყდება: ა) აჭარის ახალარჩეული უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილების ცნობისთანავე; ბ) აჭარის უმაღლესი საბჭოს მიერ სრული შემადგენლობის ორი მესამედით მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადებისას; გ) კონსტიტუციური კანონით დადგენილ შემთხვევებში საქართველოს პრეზიდენტის მიერ აჭარის მთავრობის გადაყენებისას. აღნიშნულ ბოლო ორ შემთხვევაში აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის უფლებამოსილებებს ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის ახალი შემადგენლობის დამტკიცებამდე ახორციელებს საქართველოს პრეზიდენტის მიერ აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში დანიშნული სახელმწიფო რწმუნებული და მისი ადმინისტრაცია.

---

[1] იქვე, მე-15 მუხლი.

[2] იქვე, მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტი.

კონსტიტუციური კანონი განსაზღვრავს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის თანამდებობაზე განწესების წესს. კანონის თანახმად, ახალარჩეული უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილების ცნობიდან 10 დღის ვადაში საქართველოს პრეზიდენტი უმაღლეს საბჭოში წარმოდგენილ პოლიტიკურ სუბიექტებთან კონსულტაციის შემდეგ, საქართველოს მთავრობის წინასწარი თანხმობით, უმაღლეს საბჭოს დასამტკიცებლად წარუდგენს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურას. მთავრობის თავმჯდომარე დამტკიცებულად ითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტი. თუ აჭარის უმაღლესი საბჭო არ დაამტკიცებს საქართველოს პრეზიდენტის მიერ წარდგენილ კანდიდატურას, საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია 10 დღის ვადაში უმაღლეს საბჭოს დასამტკიცებლად წარუდგინოს იგივე ან სხვა კანდიდატურა

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის დამტკიცებიდან 10 დღის ვადაში იგი, მინისტრობის კანდიდატების საქართველოს შესაბამისი სამთავრობო დაწესებულების ხელმძღვანელებთან შეთანხმების შემდეგ, ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საბჭოს თანამდებობაზე დასამტკიცებლად წარუდგენს ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის შემადგენლობას. მთავრობის შემადგენლობა დამტკიცებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს უმაღლესი საბჭოს სხდომაზე დამსწრე წევრთა უმრავლესობა, მაგრამ უმაღლესი საბჭოს სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთი მესამედისა.

აჭარის მთავრობის ცალკეული წევრის უფლებამოსილების შეწყვეტის შემთხვევაში ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის შესაბამის ახალ წევრს ნიშნავს აჭარის მთავრობის თავმჯდომარე საქართველოს შესაბამისი სამთავრობო დაწესებულების ხელმძღვანელთან შეთანხმებით. თუ უმაღლესი საბჭოს მიერ ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის შემადგენლობის დამტკიცების შემდეგ აჭარის მთავრობის შემადგენლობა ნახევარზე მეტით განახლდა, მთავრობის თავმჯდომარე უმაღლეს საბჭოს თანამდებობაზე დასამტკიცებლად წარუდგენს მთავრობის განახლებულ შემადგენლობას.

კონსტიტუციური კანონის მიხედვით, აჭარის მთავრობის თავმჯდომარე: არის აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი თანამდებობის პირი და წარმოადგენს ავტონომიურ რესპუბლიკას; ხელმძღვანელობს აჭარის მთავრობის საქმიანობას; უფლებამოსილია გააუქმოს ავტონომიური რესპუბლიკის

მინისტრის აქტი; უფლებამოსილია გადააყენოს ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრი; საქართველოსა და აჭარის კანონმდებლობებით დადგენილი წესით განკარგავს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ქონებას; აჭარის უმაღლეს საბჭოს დასამტკიცებლად წარუდგენს ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტს; ახორციელებს საქართველოსა და ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობებით გათვალისწინებულ სხვა უფლებამოსილებებს.

კონსტიტუციური კანონის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია გადააყენოს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა, თუ: ა) მისი მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა განხორციელებას; ბ) იგი ვერ ახორციელებს კონსტიტუციური კანონით ან/და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციით მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებებს.

ამასთან, ზემოაღნიშნულ პირველ შემთხვევაში შესაბამისი გარემოების აღმოფხვრიდან ერთი თვის განმავლობაში, ხოლო მეორე შემთხვევაში – აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის გადაყენებიდან ორი თვის ვადაში, საქართველოს პრეზიდენტი უმაღლესი საბჭოს ფრაქციებთან კონსულტაციების შემდეგ შეარჩევს მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურას და მას თანამდებობაზე დასამტკიცებლად წარუდგენს აჭარის უმაღლეს საბჭოს.

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ორგანიზაციული ავტონომია შეზღუდულია. კონსტიტუციური კანონის მიხედვით, ავტონომიურ რესპუბლიკაში სამინისტროების შექმნა დასაშვებია მხოლოდ შემდეგ სფეროებში: ეკონომიკა, ფინანსები და ტურიზმი; ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური უზრუნველყოფა; განათლება, კულტურა და სპორტი; სოფლის მეურნეობა. კონსტიტუციური კანონით აკრძალულია აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში შინაგან საქმეთა სამინისტროს, სახელმწიფო უშიშროების სამინისტროს, თავდაცვის სამინისტროს ან სხვა გასამხედროებული ორგანოს შექმნა[1].

„აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის ზემოთ განხილული ნორმებიდან კარგად ჩანს თუ რამდენად მოცულობითია საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებები ავტონომიური რესპუბლიკის სახელისუფლებო ორგანოების მიმართ, როგორც მათი ფორმირებისას, ასევე, აჭარის აღმასრულებელი ორგანოს საქმიანობაზე სამართლებრივი ზედამხედველობის თვალსაზრისითაც. როგორც ზე-

[1] იქვე, მე-20 მუხლი.

მოთ აღინიშნა, კონსტიტუციური კანონის მიხედვით, საქართველოს პრეზიდენტი აღჭურვილია უფლებით კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში, საქართველოს პარლამენტის თანხმობით, დაითხოვოს უმაღლესი საბჭო, აგრეთვე, გადააყენოს ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა. იმასაც თუ გავითვალისწინებთ, რომ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციას საქართველოს პარლამენტი ამტკიცებს, საბოლოო ჯამში ავტონომიის სტატუსის მარეგულირებელი კონსტიტუცური კანონმდებლობის განხილვის შედეგად იმ დასკვნამდე მივდივართ, რომ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ამჟამინდელი სტატუსი თვისობრივად განსხვავდება ფედერაციის სუბიექტის სტატუსისგან. სამომავლოდ, საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის პრინციპებზე მსჯელობისას, მიზანშეწონილია ცენტრალური ხელისუფლებისა და ავტონომიური რესპუბლიკის სახელისუფლებო ორგანოებს შორის ურთიერთობის კონსტიტუციური კანონით შემოთავაზებული მოდელი გადაისინჯოს და, სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის კონკრეტული მოდელის გათვალისწინებით, მოვიდეს შესაბამისობაში ევროპული ქვეყნების გამოცდილებასთან.

3.2. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსი და ხელისუფლების ორგანიზაცია ავტონომიაში

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის მსგავსად აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსიც ერთობ ეკლექტურია[1]. საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსი განისაზღვრება საქართველოს კონსტიტუციური კანონით „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“. თუმცა, აღნიშნული კონსტიტუციური კანონის არ არსებობის პირობებში დღესდღეობით მოქმედებს 1978 წლის 6 ივნისს მიღებული აფხაზეთის კონსტიტუცია 2000 წლის 8 დეკემბრის რედაქციით.

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია აფხაზეთს საქართველოს შემადგენლობაში მყოფ ავტონომიურ ერთეულად აცხადებს. აფხაზეთში სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება საქართველოს კონსტიტუციითა და აფხაზეთის კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში. აფხაზეთის

[1] დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, მეორე გამოცემა, თბილისი, 2014, 109.

კონსტიტუცია შეესაბამება საქართველოს კონსტიტუციას. აფხაზეთის ყველა სხვა სამართლებრივი აქტი უნდა შეესაბამებოდეს საქართველოსა და აფხაზეთის კონსტიტუციას[1].

აფხაზეთის კონსტიტუციის თანახმად, აფხაზეთი დამოუკიდებლად წყვეტს მის გამგებლობაში შემავალ საკითხებს. საქართველოს გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხების გადაწყვეტაში აფხაზეთი მონაწილეობს საქართველოს შესაბამისი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების მეშვეობით. აფხაზეთი თავის ტერიტორიაზე უზრუნველყოფს კომპლექსურ ეკონომიკურ და სოციალურ განვითარებას, ხელს უწყობს ამ ტერიტორიაზე საქართველოს უფლება-მოსილებების აღსრულებას, ახორციელებს საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების გადაწყვეტილებას. აფხაზეთი თავისი კომპეტენციის ფარგლებში აკონტროლებს და კოორდინაციას უწევს მის ტერიტორიაზე განლაგებული საქართველოს სახელმწიფო ორგანოების სტრუქტურული ერთეულების საქმიანობას[2]. კონსტიტუციის თანახმად, აფხაზეთის ტერიტორიაზე სავალდებულოა საქართველოს კანონების შესრულება[3]. აღსანიშნავია, რომ აფხაზეთის კონსტიტუცია არაფერს ამბობს ავტონომიური რესპუბლიკის გამგებლობას მიკუთვნებულ საკითხებზე. კონსტიტუცია ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტის მიღებისა და ადგილობრივი გადასახადის შემოღების წესს არეგულირებს[4].

აფხაზეთის კონსტიტუციის მიხედვით, ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოა აფხაზეთის უმაღლესი საბჭო. აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოს გამგებლობას მიკუთვნებულ საკითხებად განსაზღვრულია აფხაზეთის კონსტიტუციის მიღება და მასში ცვლილებების შეტანა, აფხაზეთის კანონის მიღება, აფხაზეთის ბიუჯეტისა და მისი შესრულების ანგარიშის დამტკიცება, აფხაზეთის მთავრობის თავმჯდომარის დანიშვნა და განთავისუფლება, აფხაზეთის მთავრობის თავმჯდომარის წარდგინებით მთავრობის შემადგენლობის დამტკიცება[5].

აფხაზეთის მთავრობას ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია განსაზღვრავს როგორც ავტონომიის უმაღლეს აღმასრულებელ ორგანოს, რომელიც ახორციელებს აფხაზეთის აღმასრულებელ ხელისუფლებას და განსაზღვრავს

[1] აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის 1-ლი-მე-3 მუხლები.
[2] იქვე, 67-ე მუხლი.
[3] იქვე, 71-ე მუხლი.
[4] იქვე, 151-ე-153-ე მუხლები.
[5] იქვე, 93-ე მუხლი.

აფხაზეთის აღმასრულებელი ხელისუფლების ძირითად მიმართულებებს. მთავრობა შედგება მთავრობის თავმჯდომარის, აფხაზეთის აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებების ხელმძღვანელებისგან, მათ შორის, აფხაზეთის მინისტრებისგან. აფხაზეთის მთავრობის თავმჯდომარე არის აფხაზეთის უმაღლესი თანამდებობის პირი, რომელიც წარმოადგენს აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკას. მთავრობის თავმჯდომარეს, საქართველოს პრეზიდენტის თანხმობით, თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს აფხაზეთის უმაღლესი საბჭო. აფხაზეთის მთავრობა პასუხისმგებელია და ანგარიშვალდებულია საქართველოს პრეზიდენტისა და აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოს წინაშე, ხოლო უმაღლესი საბჭოს სესიებს შორის პერიოდში - საქართველოს პრეზიდენტისა და აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოს პრეზიდიუმის წინაშე. აფხაზეთის მთავრობის ცალკეული წევრის უფლებამოსილების შეწყვეტის შემთხვევაში მთავრობის შესაბამის ახალ წევრს ნიშნავს მთავრობის თავმჯდომარე. თუ აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოს მიერ მთავრობის შემადგენლობის დამტკიცების შემდეგ მთავრობის შემადგენლობა ნახევარზე მეტით განახლდა, აფხაზეთის მთავრობის თავმჯდომარე უმაღლეს საბჭოს დასამტკიცებლად წარუდგენს მთავრობის განახლებულ შემადგენლობას.

აფხაზეთის კონსტიტუციის მიხედვით, ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე სასამართლო ხელისუფლება ხორციელდება საერთო სასამართლოების მიერ. აფხაზეთის პროკურატურა საქართველოს პროკურატურის შემადგენელი ნაწილია, აფხაზეთის პროკურორს უმაღლესი საბჭოს წარდგინებით 5 წლის ვადით ნიშნავს საქართველოს მთავარი პროკურორი[1]. აფხაზეთის კონსტიტუცია ითვალისწინებს ავტონომიურ რესპუბლიკაში სახელმწიფო სახსრებისა და სხვა მატერიალური ფასეულობების გამოყენებასა და ხარჯვაზე ზედამხედველობის უფლებამოსილების მქონე ორგანოს არსებობას, რომელიც პასუხისმგებელია აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოს წინაშე.

დასკვნის სახით, შეიძლება ითქვას, რომ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის ამჟამინდელი რედაქცია არ იძლევა სისტემურ წარმოდგენას აფხაზეთის ავტონომიის სტატუსსა და ავტონომიაში ხელისუფლების ორგანიზაციაზე. აფხაზეთის კონსტიტუციით განსაზღვრული ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსი დროებითი ხასიათისაა და საქართველოს კონსტიტუციით მისი სრულყოფილი განსაზღვრა ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის მოდელის დადგენისას მოხდება.

[1] იქვე, XV თავი.

3.3. ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე შექმნილი დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული

საქართველოს პარლამენტის მიერ 2007 წლის 13 აპრილს მიღებულ იქნა საქართველოს კანონი „ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში კონფლიქტის მშვიდობიანი მოგვარებისათვის სათანადო პირობების შექმნის შესახებ“, რომელიც ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულ აღდგენამდე განსაზღვრავს ამ ტერიტორიაზე დროებითი სახელმწიფო მმართველობის განხორციელების ფორმასა და წესს[1].

ზემოაღნიშნული კანონის თანახმად, ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე დროებით ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულს საქართველოს მთავრობის წარდგინებით, დადგენილებით ქმნის და აუქმებს საქართველოს პარლამენტი. ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის ადმინისტრაცია შეიქმნა საქართველოს პარლამენტის 2007 წლის 8 მაისის №4735 დადგენილებით. დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის ადმინისტრაციის ძირითადი ფუნქციებია: ა) სახელმწიფო მმართველობის განხორციელება დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში; ბ) ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქისთვის ავტონომიური სტატუსის განსაზღვრასთან დაკავშირებით მოლაპარაკებების წარმოება; გ) თავისი კომპეტენციის ფარგლებში თანამშრომლობა საქართველოს სახელმწიფო ორგანოებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან კონფლიქტის მშვიდობიანი მოგვარების მიზნით შესაბამისი ღონისძიებების განსახორციელებლად; დ) კონფლიქტის მშვიდობიანი მოგვარების მიზნით შესაბამისი გეგმებისა და პროექტების შემუშავება და მათი მომზადების პროცესში ადგილობრივი საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფა; ე) სამშვიდობო მოლაპარაკებებისა და სამშვიდობო პროცესების დაჩქარების მიზნით სხვა აუცილებელი ღონისძიებების განხორციელებისათვის ხელის შეწყობა; ვ) ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე მცხოვრებთა შორის ურთიერთნდობის განმტკიცებისათვის ხელის შეწყობა; ზ) საერთაშორისო და ჰუმანიტა-

[1] „ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში კონფლიქტის მშვიდობიანი მოგვარებისათვის სათანადო პირობების შექმნის შესახებ“ საქართველოს კანონის 1-ლი მუხლი.

რული პროექტების განხორციელების კოორდინაცია; თ) ადგილობრივი ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაციის ხელშეწყობა; ი) საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრული სხვა უფლებამოსილებების განხორციელება[1].

ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე შექმნილი დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული დეკონცეტრირებული სახელმწიფო მმართველობის გამოვლინებას წარმოადგენს[2]. 2008 წლიდან დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის ადმინისტრაცია დევნილობაში ფუნქციონირებს.

თემატური კითხვები:

1. როგორი იყო საქართველოს ტერიტორიული მოწყობა 1921 წლის კონსტიტუციის მიხედვით?
2. დაახასიათეთ ავტონომიური რესპუბლიკების და ოლქის სტატუსი საბჭოთა საქართველოს შემადგენლობაში!
3. დაახასიათეთ სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის ინსტიტუტი საქართველოში!
4. დაახასიათეთ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციური სტატუსი!
5. დაახასიათეთ საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის არსებული კონსტიტუციური მოდელი!
6. როგორია ხელისუფლების ორგანიზაცია აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის მიხედვით?

[1] იქვე, მე-4 მუხლი.

[2] დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, მეორე გამოცემა, თბილისი, 2014, 110.

თავი VI. არჩევნები

1. არჩევნები და საქართველო

ქართული კონსტიტუციონალიზმის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ინსტიტუტს საარჩევნო სამართალი წარმოადგენს. არჩევნები, როგორც უმნიშვნელოვანესი კონსტიტუციურსამართლებრივი ინსტიტუტი, ემსახურება როგორც ამომრჩეველთა, ისე ასარჩევი პირების ინტერესების დაცვას, საერთო მიზნის - დემოკრატიული საჯარო მმართველობის უზრუნველსაყოფად.[1] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, იგი ერთგვარი ინსტიტუციური მექანიზმია, რომელსაც მოქმედებაში მოჰყავს დემოკრატია. იმისათვის, რომ შედგეს „ხალხის მმართველობა“, ხალხმა უნდა მიიღოს მონაწილეობა პოლიტიკაში და ამის საუკეთესო გზა არჩევნებია.[2] სწორედ იგი ქმნის სახალხო სუვერენიტეტის რეალიზაციის შესაძლებლობას.[3]

არჩევნებთან დაკავშირებული ნორმატიული ბაზა და მის საფუძველზე უზრუნველყოფილი საარჩევნო პროცესის შეფასება არსებით გავლენას ახდენს საქართველოს სახელმწიფოს ადგილზე საერთაშორისო სივრცეში. ზოგადად, საარჩევნო კანონმდებლობისა და პრაქტიკის დემოკრატიზაციის პროცესი განვითარებადია და, შესაბამისად, ქართული რეალობა დღესაც ახალი გამოწვევების წინაშე დგას.

2. არჩევნების ცნება და სახეები

საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ (შემდგომში - საქართველოს საარჩევნო კოდექსი ან საარჩევნო კოდექსი) გან-

---

[1] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 14 აპრილის №3/2/588 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქეები - სალომე ქინქლაძე, ნინო კვეტენაძე, ნინო ოდიშარია, დაჩი ჯანელიძე, თამარ ხითარიშვილი და სალომე სებისკვერაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §10.

[2] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 27 დეკემბრის №1/1/493 გადაწყვეტილება საქმეზე - „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთანებები „ახალი მემარჯვენეები“ და „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §8.

[3] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 28 მაისის №1/3/547 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქეები უჩა ნანუაშვილი და მიხეილ შარაშიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §2.

საზღვრავს არჩევნების არსს. იგი საარჩევნო პროცესია, რომლის დანიშნულება და შედეგი საჯარო ხელისუფლების წარმომადგენლობითი ორგანოებისა და საჯარო ხელისუფლების თანამდებობის პირთა არჩევაა. (მე-2 მუხლის „გ“ პუნქტი).

არჩევნები სხვადასხვა სახისაა. ყველაზე ხშირად ***საერთო არჩევნების*** ჩატარების აუცილებლობა არსებობს. ცნობილია საერთო არჩევნების ორი კატეგორია: **მორიგი და რიგგარეშე** არჩევნები. ***მორიგ არჩევნებად*** ითვლება ისეთი არჩევნები, რომელიც ტარდება საჯარო ხელისუფლების წარმომადგენლობითი ორგანოს ან საჯარო ხელისუფლების თანამდებობის პირის უფლებამოსილების ვადის გასვლის შემთხვევაში. ***რიგგარეშე არჩევნებად*** იწოდება არჩევნები, რომელიც იმართება საჯარო ხელისუფლების წარმომადგენლობითი ორგანოს ან საჯარო ხელისუფლების თანამდებობის პირის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის გამო.[1]

საერთო არჩევნების გარდა, კონკრეტული გარემოებებიდან გამომდინარე, საქართველოში შეიძლება დადგეს სხვა ტიპის არჩევნების ჩატარების აუცილებლობაც. საარჩევნო კანონმდებლობა იცნობს ***შუალედური არჩევნების*** [2] ცნებას, რომლის შინაარსში იგულისხმება შესაბამის საარჩევნო ოლქში მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით ჩატარებული არჩევნები. იგი იმართება ხელისუფლების წარმომადგენლობითი ორგანოს შემადგენლობის შესავსებად.

ხელახალი არჩევნები [3] ის არჩევნებია, რომლებიც ხელახლა ტარდება სხვადასხვა შემთხვევაში: პირველი - თუ მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით ჩატარებულ არჩევნებში მონაწილეობდა ერთი კანდიდატი და მოიხსნა მისი კანდიდატურა; მეორე - თუ პროპორციული საარჩევნო სისტემით ჩატარებულ არჩევნებში მონაწილე ვერც ერთმა საარჩევნო სუბიექტმა ვერ გადალახა საარჩევნო ბარიერი, ან არჩევნები არჩატარებულად გამოცხადდა საარჩევნო ოლქების ნახევარზე მეტში; მესამე - თუ არჩევნების შედეგები ბათილად იქნა ცნობილი სასამართლოს გადაწყვეტილებით.

მნიშვნელოვანია, ***განმეორებითი კენჭისყრის*** [4] არსებობა და საჭიროება საარჩევნო პროცესში. მასში მოიაზრება კენჭისყრის პროცესი, რომელიც განმეორებით იმართება ან საარჩევნო უბანში, თუ ბათილად იქნება ცნობილი კენჭისყ-

[1] საქართველოს საარჩევნო კოდექსის მე-2 მუხლის „დ“ პუნქტი.
[2] იქვე, მე-2 მუხლის „ე“ პუნქტი.
[3] იქვე, მე-2 მუხლის „ვ“ პუნქტი.
[4] იქვე, მე-2 მუხლის „ზ“ პუნქტი.

რის შედეგი, ან მთელ მრავალმანდატიან საარჩევნო ოლქში პარტიული სიების მიხედვით, თუ მანდატი არც ერთ პოლიტიკურ ძალას არ მიეკუთვნა.

საარჩევნო პროცესში აქტუალურია, ასევე, არჩევნების ***მეორე ტური*** [1], რომელიც იმართება ისეთ შემთხვევებში, როდესაც არჩევნების პირველ ტურში გამარჯვებული ვერ გამოვლინდება.

3. არჩევნების დამკვიდრება საქართველოში

ქართული სახელმწიფოსა და საზოგადოების განვითარების სხვადასხვა ეტაპზე არჩევნების საკანონმდებლო საფუძველი და მისი ორგანიზების მექანიზმები განსხვავებული იყო და მათ შინაარსს, კონკრეტულ პერიოდში, ქვეყნის დემოკრატიულობის ხარისხი განაპირობებდა.

3.1. პირველი არჩევნები

ქართული სახელმწიფოს არსებობის მანძილზე პირველი დემოკრატიული, მრავალპარტიული არჩევნები 1919 წლის 14-16 თებერვალს გაიმართა, რომლის შედეგადაც, საქართველოს ისტორიაში არჩეულ იქნა პირველი ლეგიტიმური ორგანო - დამფუძნებელი კრება.[2] მის სამართლებრივ საფუძველს წარმოადგენდა „დამფუძნებელი კრების არჩევნების დებულება“, რომელიც მიღებულ იქნა საქართველოს პარლამენტის და საქართველოს რესპუბლიკის მთავრობის მიერ 1918 წლის 22 ნოემბერს.[3] არჩევნები ჩატარდა საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო პრინციპების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით. იგი გაიმართა „პროპორციული წარმომადგენლობის წესისამებრ“, პარტიული სიების მიხედვით, ერთ საარჩევნო ოლქში, რომელიც ხმის მისაცემად დაყოფილი იყო საარჩევნო უბნებად. მაშინდელი ქართველი მოაზროვნეები მიჩნევდნენ, რომ პარლამენტში დაცული უნდა ყოფილიყო ძალთა განწყობილების პროპორცია.[4] მხოლოდ მითითებულ პირობებში შეეძლო

[1] იქვე, მე-2 მუხლის „თ“ პუნქტი.

[2] მელქაძე ო., საარჩევნო სამართალი, თეორია და ქართული პრაქტიკა, თბილისი, 2012, 196.

[3] საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული (1918-1921), შემდგენელი ე. გურგენიძე, თბილისი, 1990, 82.

[4] გვაზავა გ., ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებისა, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკები, ზ. კორძაძისა და თ. ნემსწვერიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 172.

ხალხს თავისი სასურველი კანდიდატები აერჩია და მართვა-გამგეობა სანდო პირებისთვის ჩაებარებინა. სწორედ ასეთ დროს ჩაითვლებოდა არჩევნები დემოკრატიულად.[1] დებულებით მოწესრიგდა საარჩევნო უფლების ისეთი უზრუნველმყოფი არაერთი ელემენტი, როგორიც იყო ამომრჩეველთა წინასწარი სია, მისი გასწორების და შევსების, ხმის მიცემის, დათვლის, გასაჩივრების წესები და სხვა. კანონმდებელს მიაჩნდა, რომ მსგავსი საფუძვლების სამართლებრივი რეგულირების გარეშე, არჩევნები დაკარგავდა ყოველგვარ აზრს.[2]

„საარჩევნო დებულების“ მიღების პროცესში მსჯელობის საგანი გახდა არაერთი საკითხი. ფართო დისკუსიები გაიმართა, მაგალითად, უფლებამოსილების ვადასთან დაკავშირებით. ავტორთა ერთი ჯგუფი თვლიდა, რომ სწორედ ხშირი არჩევნები აჩვენებს ხალხს, რომ მმართველობა მის ხელშია და ის არის ქვეყნის ბატონ-პატრონი.[3] ამიტომ, მხარს უჭერდნენ ორწლიან მანდატს. მეორე ჯგუფი კი მიიჩნევდა, რომ ხანგრძლივი მანდატის პირობებში, დეპუტატი უფრო მეტად შეძლებდა საქმეში ჩართვას და თუ მალ-მალე შეიცვლებოდა შემადგენლობა, სახელმწიფო ვერ გამაგრდებოდა.[4] მათი აზრით, ნაკლები ვადით არჩევის შემთხვევაში, უმეტესი დრო საარჩევნო აგიტაციასა და კენჭისყრას მოუნდებოდა, საკანონმდებლო საქმიანობისთვის კი ნაკლები დარჩებოდა.[5] საბოლოოდ, უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს უფლებამოსილების ვადა სამი წლით განისაზღვრა.

მნიშვნელოვანია, რომ ქართული საარჩევნო კანონმდებლობის ისტორია იცნობს არა მხოლოდ ცენტრალურ, არამედ ქვედა დონეზე ასარჩევი ორგანოების არჩევის წესის მომწესრიგებელ აქტებს. მაგალითად, ქალაქთა საბჭოების ხმოსანთა[6] და აფხაზეთის სახალხო საბჭოს საარჩევნო დებულებებს.[7]

---

[1] არსენიძე რ., დემოკრატიული რესპუბლიკა, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკები, ზ. კორძაძისა და თ. ნემსწვერიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 46.

[2] გვაზავა გ., ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებისა, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკები, ზ. კორძაძისა და თ. ნემსწვერიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 169.

[3] მაცაბერიძე მ., უზენაესი ბატონი ქვეყნისა, როგორი უნდა ყოფილიყო საქართველოს პარლამენტი 1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებელთა აზრით, თბილისი, 2008, 53.

[4] იქვე, 52.

[5] არსენიძე რ., დემოკრატიული რესპუბლიკა, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკები, ზ. კორძაძისა და თ. ნემსწვერიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 53.

[6] საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული (1918-1921), შემდგენელი ე. გურგენიძე, თბილისი, 1990, 204.

[7] იქვე, 179.

აღსანიშნავია, რომ პირველ არჩევნებში მონაწილეობა მიიღო 15-მა პოლიტიკურმა პარტიამ. ცენტრალურმა საარჩევნო კომისიამ 505477 ხმის კანონიერება ცნო. 130 მანდატიდან 109 სოციალ-დემოკრატიულმა პარტიამ მიიღო.

3.2. არჩევნების სამართლებრივი საფუძველი 1921 წლის კონსტიტუციაში

პირველი ძირითადი კანონის შემუშავების პროცესში, არჩევნების სამართლებრივი მოწესრიგების საკითხი, განსაკუთრებულ ყურადღებას იპყრობდა. საკონსტიტუციო კომისიისა და დამფუძნებელი კრების უმთავრესი კონსტიტუციური პოზიტივი სახელმწიფოს მიერ ამომრჩეველთა ნებისადმი დამოკიდებულებაში გამოხატა. უშუალო დემოკრატიის ინსტიტუტებს და თავად ამომრჩევლებს ქვეყანაში კონსტიტუციური მართლწესრიგის საზოგადოებრივი კონტროლის ფუნქცია დაეკისრათ.[1]

სანიმუშო დემოკრატიული სახელმწიფოს შექმნის სურვილიდან გამომდინარე, საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებლები დიდ მნიშვნელობას ანიჭებდნენ საარჩევნო სისტემის დემოკრატიულობას.[2] ძირითადი კანონით მოწესრიგდა საქართველოს პარლამენტის არჩევის ძირითადი პრინციპები, საარჩევნო სისტემის მნიშვნელოვანი მახასიათებლები, ხოლო საარჩევნო ნორმების დეტალური მოწესრიგების ფუნქცია შესაბამის კანონს დაევალა.[3] სამწუხაროდ, კონსტიტუციის საფუძველზე, საარჩევნო პროცესის მომწესრიგებელი კანონის მიღება ვერ მოესწრო.

3.3. საბჭოთა პერიოდი

ქართული სახელმწიფოს გასაბჭოების შემდეგ, დემოკრატიული არჩევნების დამკვიდრების მცდელობა, წარსულში დარჩა. არჩევნები, რომელიც საბჭოთა ეპოქაში ტარდებოდა, ვერ ჩაითვლება თავისუფალ, კონკურენტულ, სამართლიან ბრძოლად მანდატებისთვის. სოციალისტურ-კომუნისტური მენტალობის

---

[1] მელქაძე ო., საარჩევნო სამართალი, თეორია და ქართული პრაქტიკა, თბილისი, 2012, 196.

[2] მაცაბერიძე მ., უზენაესი ბატონი ქვეყნისა, როგორი უნდა ყოფილიყო საქართველოს პარლამენტი 1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებელთა აზრით, თბილისი, 2008, 40.

[3] საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუციის 47-ე მუხლი. იხ. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული (1918-1921), შემდგენელი ე. გურგენიძე, თბილისი, 1990, 465.

სახელმწიფოში, სადაც ერთადერთი პოლიტიკური ძალა - საბჭოთა კავშირის კომუნისტური პარტია არსებობდა, საუბარიც კი არ შეიძლებოდა ყოფილიყო რეალურ არჩევნებზე.

საბჭოთა პერიოდის საქართველოს კონსტიტუციებში, ფორმალურად, მოწესრიგებული იყო საარჩევნო საკითხები. პირველ, 1922 წლის ძირითად კანონში, ცალკე თავები ეხებოდა აქტიურ და პასიურ საარჩევნო უფლებას (მე-20 თავი), არჩევნების წარმოებას (21-ე თავი), არჩევნების შემოწმების, გაუქმების და დეპუტატის უკანვე გაწვევის წესებს (22-ე თავი).[1] მომდევნო, 1927 წლის კონსტიტუციაში, არსებითად არაფერი შეცვლილა, არჩევნების მომწესრიგებელი ნორმები იგივე სტრუქტურით და მსგავსი შინაარსით ჩამოყალიბდა მეექვსე თავში.[2] შემდეგი, 1937 წლის კონსტიტუცია, ფორმალურად, უფრო დემოკრატიული დოკუმენტი იყო, მათ შორის, არჩევნებთან დაკავშირებით. ქართულ რეალობაში, სწორედ მითითებულ ტექსტში ჩამოყალიბდა არჩევნების თანამედროვე პრინციპები, განისაზღვრა საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი საარჩევნო უფლება ფარული კენჭისყრით (147-ე მუხლი).[3] ბოლო, 1978 წლის საბჭოთა საქართველოს ძირითად კანონში უფრო სრულყოფილად განისაზღვრა საარჩევნო სისტემასთან დაკავშირებული საკითხები, კანდიდატთა წარდგენის უფლებამოსილების მქონე სუბიექტები, განიმარტა საარჩევნო უფლების პრინციპები და სხვა (მე-11 თავი).[4] რასაკვირველია, კონსტიტუციის ტექსტში ჩამოყალიბებულ ნორმებს, იმასთან ერთად, რომ, ფაქტობრივად, საბჭოთა კავშირის კონსტიტუციის გადმოქართულებული ვარიანტი იყო, სხვა პრობლემებიც ჰქონდა. მეექვსე მუხლში ჩაწერილი იყო, რომ „საბჭოთა საზოგადოების ხელმძღვანელი და წარმმართველი ძალა, მისი პოლიტიკური სისტემის, სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ორგანიზაციის ბირთვია საბჭოთა კავშირის კომუნისტური პარტია“[5]. შესაბამისად, ერთი პარტიის დიქტატურის პირობებში, როგორ შთამბეჭდავადაც არ უნდა ჩამოყალიბებულიყო საარჩევნო კონსტიტუციური რეგულაციები, არ შეიძლებოდა საუბარი ყოფილიყო დემოკრატიულ

[1] საქართველოს სსრ კონსტიტუციური აქტების კრებული (1921-1978), შემდგენელი გრ. ერემოვი, თბილისი, 1983, 62-63.
[2] იქვე, 120.
[3] იქვე, 158.
[4] იქვე, 271.
[5] იქვე, 251.

და სამართლიან არჩევნებზე. ნიშანდობლივია, რომ საბჭოური კონსტიტუციები, ეტაპობრივად, ფორმალურად, უფრო პროგრესული გახდა[1].

სამართლიანობისთვის უნდა ითქვას, რომ საყურადღებოა საბჭოთა პერიოდის საარჩევნო კანონმდებლობის ზოგიერთი ასპექტი. მაგალითად, 1921 წლის 11 ივლისს რევოლუციური კომიტეტის მიერ დამტკიცდა დებულება - „საარჩევნო უფლებისა, სახალხო მოსამართლეთა არჩევისთვის“, რომელმაც „უზრუნველყო“ მათი ხალხის მიერ შერჩევის შესაძლებლობა. საინტერესოა, რომ სახალხო მოსამართლედ შეიძლება აერჩიათ პირი 18 წლის ასაკიდან სქესის, სარწმუნოების, ეროვნების, ბინადრობის განურჩევლად. შეიძლებოდა საქართველოს რესპუბლიკის ტერიტორიაზე მცხოვრები უცხო ქვეყნის მოქალაქის არჩევაც. მათ აქტიური და პასიური საარჩევნო უფლება ენიჭებოდათ ადგილობრივი რევოლუციური კომიტეტის ნებართვით.[2] უცხოელისთვის საარჩევნო უფლებას ითვალისწინებდა პირველი ქართული საბჭოთა კონსტიტუციებიც.[3]

3.4. გარდამავალი ეტაპი

საბჭოურ ცხოვრებაზე უარის თქმის შემდეგ, ქართული საარჩევნო სამართალი დემოკრატიზაციის გზას დაადგა. დამოუკიდებლობის აღდგენიდან პირველად, პარლამენტის არჩევნები 1990 წლის 28 ოქტომბერს ჩატარდა. მისი ძირითადი ღირსება ის იყო, რომ მან, ამომრჩეველთა განწყობილებიდან გამომდინარე, თავისთავად მიიღო მრავალპარტიული დემოკრატიული პროცესის სახე. მისმა შედეგებმა კი დამოუკიდებელი საქართველოს ახალი ისტორიის დაწყება სამართლებრივად გააფორმა.[4] 1991 წლის 26 მაისს საქართველოს პირველი პრეზიდენტის არჩევნებიც გაიმართა. ისინი, ფაქტობრივად, საბჭოთა

[1] მაგალითად, თუ, თავდაპირველად, სამაზრო და საოლქო სოფლელთა ყრილობები 10000 მცხოვრებზე ერთ დეპუტატს და ქალაქთა საბჭოები და სარეწველო დაბები 2000 ამომრჩეველზე ერთ დეპუტატს ირჩევდნენ, შემდეგ ეტაპზე, ერთი დეპუტატი 15000 მცხოვრებისგან აირჩეოდა, იმის მიუხედავად, ვის წარმოადგენდა ამომრჩეველი. ანუ, უკეთ იქნა უზრუნველყოფილი თანასწორობის პრინციპი .

[2] საქართველოს სსრ კონსტიტუციური აქტების კრებული (1921-1978), შემდგენელი გრ. ერემოვი, თბილისი, 1983, 62-63.

[3] იქვე, 92-94.

[4] მელქაძე ო., საარჩევნო სამართალი, თეორია და ქართული პრაქტიკა, თბილისი, 2012, 198.

საარჩევნო კანონმდებლობის ახლად რედაქტირებული ვარიანტის საფუძველზე შედგა.

ქართული საარჩევნო კანონმდებლობის მორიგი ეტაპი დაკავშირებულია სახელმწიფო საბჭოს მიერ მიღებულ „საქართველოს რესპუბლიკის პარლამენტის არჩევნების დებულებასთან“. ამ აქტში ჩამოყალიბებულმა, თავისებურებებით გამორჩეულმა ნორმებმა, განაპირობეს მცირე კონსტიტუციის სახით მიღებული „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ კანონის მიერ დაფუძნებული სახელმწიფო მმართველობის დეფორმაციული ბუნება.[1] მითითებული დებულების საფუძველზე, 1992 წელს, ჩატარდა საპარლამენტო არჩევნები და ე.წ. „მცირე კონსტიტუციის“ ძალით, პირდაპირი წესით, მოსახლეობის მიერ არჩეულმა პარლამენტის თავმჯდომარემ, იმავდროულად, სახელმწიფოს მეთაურის თანამდებობა დაიკავა.

საარჩევნო სამართლის განვითარების მომდევნო პერიოდი ორი მნიშვნელოვანი კანონის - „საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნების შესახებ“ და „საქართველოს პარლამეტის არჩევნების შესახებ“ ორგანული კანონების მიღებას უკავშირდება 1995 წლის 1 სექტემბერს. ისინი ეფუძნებოდნენ ახალ კონსტიტუციაში არჩევნებთან დაკავშირებით ჩამოყალიბებულ ძირითად პრინციპებს. მითითებული ორგანული კანონებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს - „საკრებულოს არჩევნების შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე, მოგვიანებით, ჯერ 2001 წელს, შემდეგ 2011 წელს, საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კოდიფიცირებული საკანონმდებლო აქტი - საქართველოს ორგანული კანონი საქართველოს საარჩევნო კოდექსი.

4. არჩევნების თანამედროვე საკანონმდებლო საფუძველი

თანამედროვე ქართული საარჩევნო სამართალი ახალი გამოწვევების წინაშე დგას. საქართველოს სახელმწიფოს გაცხადებული მიზანია შიდა ეროვნული საარჩევნო კანონმდებლობის საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობის უზრუნველყოფა. საერთაშორისო სტანდარტებს მორგებული დემოკრატიული არჩევნების მომზადება და ჩატარება შესაძლებელია, პირველ რიგში, სრულყოფილი და ეფექტური სამართლებრივი ბაზის საფუძველზე. უპირველესად, მნიშვნელოვანია, როგორია თავად საარჩევნო კანონმდებლობა,

[1] იქვე.

რამდენად შეიცავს ის საკმარის და საჭირო გარანტიებს იმისათვის, რომ არჩევნების შედეგად ქვეყანამ, მისმა მოქალაქეებმა მიიღონ „ხალხის მმართველობა“.[1] მისი ეტაპობრივი, დროის ადეკვატური, საფუძვლიანი რეფორმირება, ზოგადად, თანამედროვე სამყაროში პრიორიტეტულია, ვინაიდან იგი შესაბამისი ინფრასტრუქტურის დემოკრატიზაციის გამოწვევაა.[2] შესაბამისად, არც ქართულ რეალობაში კარგავს აქტუალურობას არჩევნებთან დაკავშირებული საკანონმდებლო ბაზის გადასინჯვა, სამართლიანი, კანონიერი, გამჭვირვალე, კონკურენტუნარიანი და რეგულარული არჩევნების უზრუნველსაყოფად.

იმ სამართლებრივ აქტებს შორის, რომლებიც საქართველოში არჩევნების საფუძველს განსაზღვრავს, გამორჩეულია საქართველოს კონსტიტუცია. მასში ჩამოყალიბებულია საკვანძო ნორმები, რომელთაც ეფუძნება მიმდინარე საარჩევნო კანონმდებლობა. სწორედ, 1995 წლის მოქმედი კონსტიტუციის ტექსტშია მოწესრიგებული საარჩევნო უფლებასთან, ასარჩევი ორგანოების და თანამდებობის პირთა არჩევის წესთან დაკავშირებული არსებითი ხასიათის დებულებები.

საქართველოს კონსტიტუციის გარდა, არჩევნების მომწესრიგებელ დოკუმენტებს შორის გამორჩეულია საქართველოს საარჩევნო კოდექსის როლი, რომელიც დეტალურად არეგულირებს საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს პარლამენტის, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს, ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების მერის და გამგებლის არჩევნების მომზადებასა და ჩატარებასთან დაკავშირებულ ურთიერთობებს, ადგენს არჩევნებში მონაწილეთა უფლებებსა და გარანტიებს, საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაციის შექმნის წესსა და უფლებამოსილებებს, საარჩევნო დავების საფუძვლებს (საარჩევნო კოდექსის 1-ლი მუხლი).

რასაკვირველია, არჩევნებთან დაკავშირებული კოდიფიცირებული აქტის არსებობა არ გამორიცხავს, იმავდროულად, სხვა საკანონმდებლო აქტებში მასთან დაკავშირებული საკითხების მოწესრიგებას. ქვეყანაში მოქმედებს არაერთი კანონი და ორგანული კანონი, რომლებიც, ასევე, არეგულირებენ საარ-

---

[1] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 27 დეკემბრის №1/1/493 გადაწყვეტილება საქმეზე - „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთანებები „ახალი მემარჯვენეები“ და „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §8.

[2] Herbert H., Wahl ohne Auswahl - Die Parteien und nicht die Bürger bestimmen die Abgeordneten, ZRP, 2004, 118.

ჩევნო პროცესთან დაკავშირებულ ნორმებს, მაგალითად, „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის, ადგილობრივი თვითმმართველობის, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა და სისხლის სამართლის კოდექსები.

საკანონმდებლო აქტების გარდა, საარჩევნო წესების მოწესრიგების ფუნქცია მთელი რიგი კანონქვემდებარე ნორმატიული და ინდივიდუალურ-ადმინისტრაციულ აქტების ამოცანაა. მათ შორის, განსაკუთრებული მნიშვნელობა გააჩნია საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის (შემდგომში - ცესკო) დადგენილებას, რომლის ძირითადი მიზანი საარჩევნო კოდექსის ნორმების კონკრეტიზაცია და, ამ ფორმით, არჩევნებთან დაკავშირებული პროცედურების სრულფასოვანი და შედეგიანი უზრუნველყოფაა.

5. არჩევნების პრინციპები

საქართველოს კონსტიტუციით აღიარებულ და გარანტირებულ უფლებებს შორის საარჩევნო უფლებას გამორჩეული ადგილი უკავია. ბუნებრივია, ოპტიმალური სამართლებრივი ჩარჩოს შექმნა აუცილებელი პირობაა მისი ეფექტური რეალიზაციისთვის.

საამაყოა, ჯერ კიდევ 1918-1921 წლების დამოუკიდებელი საქართველოს პოლიტიკურ და საზოგადო მოღვაწეთა დამოკიდებულება საარჩევნო უფლებისადმი. ისინი მიიჩნევდნენ, რომ თვით არჩევნები, მისი საარჩევნო ბრძოლით და აგიტაციით, უდიდესი სკოლაა ხალხის გამოსაღვიძებლად და განსავითარებლად. თვლიდნენ, რომ სახელმწიფოს ცხოვრება ყველას ცხოვრებაა, ყველას ბედი და უბედობა გადაბმულია სახელმწიფოს ბედზე და უბედობაზე, ამიტომ, ყველას აქვს უფლება მიიღოს მონაწილეობა იმ უმთავრეს აქტში, სადაც უნდა გამოირკვეს ეროვნული ნებისყოფა. აქედან, უპირველესი დასკვნაა - ეს უფლება უნდა იყოს საყოველთაო.[1] მასთან ერთად, პირდაპირი, თანასწორი და ფარული არჩევნები ემსახურება ერთ დიდ მიზანს - ეროვნული ნებისყოფის გამოხატვას „სისწორით და მიუმცდარებლათ“. ხმის მიცემა უნდა იყოს პირდაპირი - ამომრჩეველმა უნდა იცოდეს კარგად, ვის აძლევს ხმას, უნდა იყოს ფარული - რათა დაცულ იქნას ამომრჩევლის თავისუფლება ყოველი შიშისა და

[1] გვაზავა გ., ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებისა, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკები, ზ. კორძაძისა და თ. ნემსწვერიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 169.

ზეგავლენისაგან ხმის მიცემის დროს, თანასწორიც - ვინაიდან ყოველი მოქალაქე თანასწორია: თითოს აქვს თითო ხმა, არც მეტი და არც ნაკლები თავისი ნებისა და შეხედულების გამოსახატავად.[1]

საბჭოთა ეპოქაშიც კი, ფორმალურად, განსაკუთრებით ზოგიერთ ეტაპზე, დიდი ყურადღება ეთმობოდა საარჩევნო უფლების დემოკრატიული შინაარსით აღჭურვას, რაც, რასაკვირველია, პრაქტიკაში განსხვავებულად რეალიზდებოდა.

დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ, საქართველოში თანდათან დაიხვეწა და დროის შესაბამისი გახდა საარჩევნო უფლების არსი. როგორც საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო განმარტავს, სწორედ კონსტიტუციური სტანდარტების შესაბამისი, თავისუფალი, საყოველთაო და თანასწორი არჩევნები წარმოადგენს დემოკრატიული სისტემის საყრდენს.[2] დღესდღეობით გაზიარებული და აღიარებულია თანამედროვე ევროპული მემკვიდრეობის საარჩევნო პრინციპები, კერძოდ, **არჩევნებში მონაწილეობის საყოველთაო უფლება, თანასწორი საარჩევნო უფლება, პირდაპირი საარჩევნო უფლება, კენჭისყრის ფარულობა და ამომრჩევლის ნების თავისუფალი გამოვლენა.** იგივე ძირითად პრინციპებს ეფუძნება რეფერენდუმი და პლებისციტი.[3] რას გულისხმობს თითოეული მათგანი ქართულ რეალობაში?

5.1. საყოველთაობა

საერთაშორისო სტანდარტების ანალოგიურად, ქართული საარჩევნო კანონმდებლობა განასხვავებს ***აქტიურ და პასიურ საარჩევნო უფლებას***. აქტიურ საარჩევნო უფლებად მიჩნეულია საქართველოს მოქალაქის უფლება, ხმის მიცემის მეშვეობით, მონაწილეობა მიიღოს საჯარო ხელისუფლების წარმომადგენლობით ორგანოში ხალხის წარმომადგენელთა არჩევასა და საჯარო ხელისუფლების თანამდებობის დასაკავებლად ჩატარებულ საყოველთაო არჩევნებში, რეფერენდუმსა და პლებისციტში. პასიური საარჩევნო უფლება კი წარმოადგენს საქართველოს მოქალაქის უფლებას, კენჭი იყაროს საჯარო ხე-

[1] იქვე, 170.

[2] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 28 მაისის №1/3/547 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქეები უჩა ნანუაშვილი და მიხეილ შარაშიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §2.

[3] საქართველოს საარჩევნო კოდექსის მე-3 მუხლი.

ლისუფლების წარმომადგენლობით ორგანოში ასარჩევად და საჯარო ხელისუფლების თანამდებობის დასაკავებლად.[1]

რადგან საარჩევნო უფლება არ არის აბსოლუტური, შესაბამისი საერთაშორისო სტანდარტები უშვებენ მისი შეზღუდვის შესაძლებლობას, გონივრულ ფარგლებში. საქართველოს სახელმწიფოს მიზანიც ისაა, რომ შეზღუდვის განხოციელებისას „საარჩევნო უფლებას არ წაართვას თავისი არსი და ეფექტურობა“[2]. ქართული კანონმდებლობაც განსაზღვრავს, ერთი მხრივ, ხმის მიცემის უფლების შეზღუდვის გამომრიცხავ კრიტერიუმებს: რასა, კანის ფერი, სქესი, ენა, რელიგია, პოლიტიკური და სხვა მრწამსი, ეროვნული ან სოციალური კუთვნილება, საკუთრება. მეორე მხრივ, დასაშვებ კრიტერიუმებს: მოქალაქეობა, საცხოვრებელი ადგილი, ასაკი.[3] საქართველოს საარჩევნო სამართალშიც, შეზღუდვები დაწესებულია სახელმწიფოს ისტორიული ფონის, კულტურული მრავალფეროვნების და პოლიტიკური რეალობის გათვალისწინებით.

5.1.1. აქტიური საარჩევნო უფლება

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად (28-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი), აქტიური საარჩევნო უფლება გააჩნია საქართველოს ყველა მოქალაქეს 18 წლის ასაკიდან. საარჩევნო კოდექსი აზუსტებს, რომ არჩევნებში მონაწილეობას მიიღებს ის პირი, რომელსაც არჩევნების დღემდე შეუსრულდა ან იმ დღეს უსრულდება 18 წელი.

კანონმდებლობა განსაზღვრავს სხვა, დამატებით პირობებსაც, რომელთა დაკმაყოფილება აუცილებელია საარჩევნო უფლების მოსაპოვებლად. ნიშანდობლივია, რომ საქართველოში არჩევნებში მონაწილეობის უფლება არა აქვთ იმ მოქალაქეებს, რომლებიც სასამართლოს განაჩენის საფუძველზე იმყოფებიან პენიტენციურ დაწესებულებაში. გამონაკლისს წარმოადგენენ ნაკლებად მძიმე დანაშაულის ჩამდენი პირები.[4] ასევე, საარჩევნო უფლება არ

---

[1] იქვე, მე-2 მუხლის „ნ“ და „ო“ პუნქტები.

[2] იხ. European Court of Human Rights, Case of Lykourezos v. Greece, no. 33554/03, 15.06.2006.

[3] Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar GG, München, 2012, Rn. 6.

[4] ნაკლებად მძიმედ ითვლება ისეთი განზრახი ან გაუფრთხილებელი დანაშაული, რომლის ჩადენისთვის მაქსიმალური სასჯელი არ აღემატება ხუთი წლით თავისუფლების აღკვეთას. იხ. საქართველოს კანონის „საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის“ მე-12 მუხლის მე-2 ნაწილი.

გააჩნიათ მხარდაჭერის მიმღებ პირებს[1], რომლებიც კანონმდებლობით დადგენილი წესით,[2] მოთავსებული არიან სტაციონარულ ფსიქიატრიულ დაწესებულებაში.

ნიშანდობლივია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს, თვითმმართველი ქალაქის მერის, თვითმმართველი თემის გამგებლის არჩევნებში აქტიური საარჩევნო უფლების მოპოვების და არჩევნებში მონაწილეობის საფუძველი შესაბამისი საარჩევნო ოლქისა და ადგილობრივი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქის ტერიტორიაზე რეგისტრაციის აუცილებლობაა. ასევე, განსხვავებით სხვა არჩევნებისგან, მითითებულ არჩევნებში არ მონაწილეობენ არჩევნების დანიშვნის დღისთვის საქართველოს საზღვრების გარეთ მუდმივად მცხოვრები ამომრჩევლები, აგრეთვე, არჩევნების დღეს საქართველოს საზღვრების გარეთ დროებით მყოფი ამომრჩევლები.

5.1.2. პასიური საარჩევნო უფლება

მსოფლიო საარჩევნო პრაქტიკის ანალოგიურად, ქართულ რეალობაშიც, პასიური საარჩევნო უფლება უფრო „ძვირადღირებულია“ და მისი მოპოვება მეტ მოთხოვნებს უკავშირდება. მასთან დაკავშირებული ცენზები განსხვავებულია ასარჩევი თანამდებობების მიხედვით. სხვადასხვა მოთხოვნები მოქმედებს პრეზიდენტობის, პარლამენტის წევრობის, რეგიონული და ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრობის, გამგებლობისა და მერობის კანდიდატებისთვის. უფრო კონკრეტულად:

საქართველოს პრეზიდენტად არჩევის შესაძლებლობა აქვს საარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქეს 35 წლის ასაკიდან, რომელსაც

---

[1] მხარდაჭერის მიმღებად, ანუ, ფსიქოსოციალური საჭიროების მქონედ ითვლება პირი, რომელსაც აქვს მყარი ფსიქიკური, გონებრივ-ინტელექტუალური დარღვევები, რომელთა სხვადასხვა დაბრკოლებასთან ურთიერთქმედებამ შესაძლოა ხელი შეუშალოს საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მის სრულ და ეფექტიან მონაწილეობას სხვებთან თანაბარ პირობებში. ამასთანავე, აღნიშნული დაბრკოლებები სათანადო რჩევისა და დახმარების გარეშე მნიშვნელოვნად ართულებს პირის მიერ საკუთარი ნების თავისუფლად გამოხატვას და ინფორმირებული და გააზრებული არჩევანის გაკეთებას სასამართლოს მიერ განსაზღვრულ სფეროში. ეს პირები, იმავდროულად, არიან 18 წელს მიღწეული ან დაქორწინებული. იხ. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის მე-12 მუხლის მე-4 და მე-5 ნაწილები.

[2] მხარდაჭერის მიმღები პირის სტაციონარულ ფსიქიატრიულ დაწესებულებაში მოთავსების წესი განისაზღვრება „ფსიქიატრიული დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონით.

საქართველოში უცხოვრია 5 წელი მაინც და არჩევნების დანიშვნის დღემდე ბოლო 3 წლის განმავლობაში ცხოვრობდა საქართველოში. სრულიად გასაგებია კანდიდატისთვის ქვეყანასთან საკმარისი კავშირების მოთხოვნა. მთავარია, ნორმის ინტერპრეტაცია ისე მოხდეს, რომ გამოირიცხონ მხოლოდ ის პირები, რომელთაც არ გააჩნიათ ჭეშმარიტი კავშირი ქვეყანასთან.[1] რასაკვირველია, დროებით ქვეყნის დატოვებამ კითხვის ნიშნის ქვეშ არ უნდა დააყენოს მაცხოვრებლის სტატუსი.[2]

საქართველოს პარლამენტის წევრად შეიძლება აირჩეს საარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქე 21 წლის ასაკიდან, რომელმაც იცის ქართული ენა. ამასთან, პარლამენტის წევრად არ შეიძლება აირჩეს მოქალაქე, რომელსაც უკანასკნელი ორი წლის განმავლობაში არ უცხოვრია საქართველოში და არც ერთ ქვეყანაში არ დგას საქართველოს საკონსულო აღრიცხვაზე.

გარდა აღნიშნულისა, საქართველოს პარლამენტის წევრად არ შეიძლება აირჩეს ნარკომანი ან ნარკოტიკების მომხმარებელი. თუ ასეთი პირი შესაბამისმა საარჩევნო კომისიამ არჩეულად გამოაცხადა, პარლამენტს უფლება არა აქვს, ცნოს მისი უფლებამოსილება. ქართული კანონმდებლობა განასხვავებს მაჟორიტარულ და პროპორციულ არჩევნებში მონაწილე კანდიდატებისთვის სავალდებულო ნარკოლოგიური შემოწმების წესებს. მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქში კანდიდატის რეგისტრაციის აუცილებელი პირობაა, სხვა დოკუმენტებთან ერთად, ნარკოლოგიური შემოწმების ცნობის წარდგენა, რაც შეეხება პროპორციულ არჩევნებს, კენჭისყრის დასრულების შემდეგ, პარტიული სიებიდან სავარაუდოდ არჩეულმა ყველა საქართველოს პარლამენტის წევრობის კანდიდატმა უნდა გაიაროს ნარკოლოგიური შემოწმება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს წევრად აირჩევა საქართველოს მოქალაქე, რომელსაც კენჭისყრის დღისთვის შეუსრულდა 21 წელი და საქართველოში მუდმივად უცხოვრია სულ ცოტა 5 წლის განმავლობაში, მათ შორის, არჩევნების დანიშვნის დღემდე ბოლო 2 წელი მაინც. ***თვითმმართველი ქალაქის მერობის და თვითმმართვე-***

---

[1] ვენეციის კომისიის 2010 წლის 15-16 ოქტომბრის პლენარულ სხდომაზე დამტკიცებული საბოლოო დასკვნა, წიგნში: დემეტრაშვილი ა., 2009-2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა საქართველოში, საქართველოს კონსტიტუციური ქრონიკები, ბათუმი, 2012, 366.

[2] საქართველოს კონსტიტუციური რეფორმის შესახებ ბერლინის კონფერენციის შემაჯამებელი ანგარიში, წიგნში: დემეტრაშვილი ა., 2009-2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა საქართველოში, საქართველოს კონსტიტუციური ქრონიკები, ბათუმი, 2012, 396.

ლი თემის გამგებლობის კანდიდატს წაეყენება იგივე მოთხოვნები, გარდა ასაკობრივი ცენზისა და ის 25 წელია.

5.1.3. „სპეციალური სტატუსის“ მქონე პირების არჩევნებში მონაწილეობის თავისებურებები

განსაკუთრებული რეგულირების საგანია იმ ამომრჩეველთა არჩევნებში მონაწილეობის უზრუნველყოფა, რომელთა საქმიანობა მოითხოვს სამსახურებრივი ფუნქციების განსხვავებულ რეჟიმში განხორციელებას. ეს ის შემთხვევაა, როდესაც, სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ინტერესებიდან გამომდინარე, მათ არ შეუძლიათ თავისუფლად გადაადგილდნენ მუდმივ საცხოვრებელი ადგილზე შექმნილ საარჩევნო უბნებში ხმის მისაცემად. ამომრჩეველთა მითითებულ კატეგორიას განეკუთვნებიან თავდაცვის, შინაგან საქმეთა, სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროების, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის, დაზვერვის სამსახურისა და სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურის სამხედრო მოსამსახურეები და სპეციალური წოდების მქონე პირები, აგრეთვე, სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს სამედიცინო დეპარტამენტის, პენიტენციური დეპარტამენტისა და პენიტენციური დაწესებულების მოსამსახურეები.

რასაკვირველია, სპეციალური სამსახურებრივი რეჟიმი არ შეიძლება იყოს ამომრჩევლისთვის ხმის შეზღუდვის საფუძველი. მნიშვნელოვანია, მათთვის საარჩევნო უფლების რეალიზაციის ისეთი პირობების შექმნა, რომელიც საფრთხეს არ შეუქმნის საჯარო ინტერესს. საარჩევნო კოდექსი მიჯნავს სხვადასხვა ტიპის არჩევნებში მათი მონაწილეობის წესს.[1] კერძოდ,

- უპირობოდ მონაწილეობენ პარლამენტის პროპორციული საარჩევნო სისტემით ჩატარებულ და პრეზიდენტის არჩევნებში. მათ შორის მაშინაც, თუ კენჭისყრის დღეს საზღვარგარეთ იმყოფებიან.

- პარლამენტის მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით ჩატარებულ არჩევნებში ხმას აძლევენ იმ შემთხვევაში, თუ არჩევნების დღისათვის შესაბამისი დისლოკაციის ადგილზე განთავსებული არიან მუდმივი წესით. ანუ, თუ მათი სამსახურის პერიოდი ითვლის არჩევნების დღემდე არანაკლებ ექვს და არჩევნების დღიდან არანაკლებ ექვს თვეს. ასევე, როდესაც ადგილსამყოფელს იცვლიან ერთი და იმავე საარჩევნო ოლქის ტერიტორიაზე.

[1] საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 32-ე მუხლი.

- თუ შესაბამისი დისლოკაციის ადგილზე არჩევნების დღისათვის მსახურობენ მუდმივი წესით, არჩევნების დღემდე არანაკლებ ექვსი და არჩევნების დღიდან არანაკლებ ექვსი თვით, მონაწილეობენ საკრებულოს როგორც მაჟორიტარული, ისე პროპორციული საარჩევნო სისტემით ჩატარებულ არჩევნებსა და მერის და გამგებლის არჩევნებში.

- თუ იმყოფებიან მუდმივი დისლოკაციის ადგილზე, მაგრამ არჩევნების დღისათვის ექვს თვეზე ნაკლები ვადით, მონაწილეობენ საკრებულოს პროპორციული სისტემით ჩატარებულ არჩევნებში, ხოლო მერის და გამგებლის არჩევნებსა და საკრებულოს მაჟორიტარულ არჩევნებში მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მისი დისლოკაციის ადგილი საცხოვრებელი ადგილის შესაბამისი საარჩევნო ოლქის საზღვრებშია.

5.1.4. აურჩევლობის პრინციპი საყოველთაობის პირისპირ

არჩევნების შედეგის სამართლიანობისთვის, უმნიშვნელოვანესია, რომ საარჩევნო პროცესში მონაწილე ყველა კანდიდატი თანაბარ პირობებში იბრძოდეს გამარჯვებისთვის. არავის უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა, რაიმე პრივილეგიის გამოყენებით, გავლენა მოიპოვოს ამომრჩეველზე. ამიტომ, განვითარებული ქვეყნების საარჩევნო პრაქტიკის მსგავსად, ქართული კანონმდებლობაც ზღუდავს კონკრეტული სტატუსის მქონე პირების საარჩევნო კანდიდატად რეგისტრაციას. საარჩევნო ბატალიებში ჩართვის მსურველმა პირებმა, კანდიდატის სტატუსის მოპოვებამდე, უარი უნდა თქვან კანონმდებლობით განსაზღვრულ შემზღუდავ თანამდებობებზე. ასეთ საქმიანობათა ჩამონათვალი საკმაოდ მრავალფეროვანია და, როგორც წესი, განსხვავდება ასარჩევი თანამდებობის მიხედვით.

ნებისმიერ ასარჩევ თანამდებობაზე კანდიდატის სტატუსთან შეუთავსებელია შემდეგი საქმიანობები:

- გენერალური აუდიტორი და მისი მოადგილე;
- სახელმწიფო რწმუნებული - გუბერნატორი და მისი მოადგილე;
- შინაგან საქმეთა და თავდაცვის სამინისტროების, სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურების და სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურის ოფიცერი;
- მოსამართლე;
- სახალხო დამცველი და მისი მოადგილე;

- ეროვნული ბანკის და საფინანსო ზედამხედველობის სააგენტოს საბჭოების წევრი;

- საჯარო სამსახურის ბიუროს უფროსი და მისი მოადგილე;

- პროკურორი, მისი მოადგილე, თანაშემწე და გამომძიებელი;

- პრეზიდენტის მრჩეველი;

- ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიისა და სხვა მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის წევრი.

ცალკეული თანამდებობებისთვის შეუთავსებელია სხვა საქმიანობებიც.

პრეზიდენტობის კანდიდატობის მსურველმა უარი უნდა თქვას, ასევე, შემდეგ თანამდებობებზე:

- პრემიერ-მინისტრი, საქართველოს, აგრეთვე ავტონომიური რესპუბლიკების მინისტრი და მისი მოადგილე, სამთავრობო და სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებათა ხელმძღვანელი და მისი მოადგილე;

- ეროვნული უშიშროების საბჭოს წევრი;

- საკრებულოს თავმჯდომარე, გამგებელი, მერი;

- საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრი.

პარლამენტის წევრობის კანდიდატის სტატუსთან, დამატებით, შეუთავსებლად ითვლება შემდეგი თანამდებობები:

- პრეზიდენტი;

- მინისტრები, გარდა პრემიერ-მინისტრისა, აგრეთვე, ავტონომიური რესპუბლიკების მინისტრი, სამთავრობო და სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებათა ხელმძღვანელი და მისი მოადგილე;

- ეროვნული უშიშროების საბჭოს წევრი, გარდა პრემიერ-მინისტრისა და პარლამენტის წევრისა;

- საკრებულოს თავმჯდომარე, გამგებელი, ქალაქის მერი;

- იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრი.

ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს წევრობის, თვითმმართველი ქალაქის მერობის ან თვითმმართველი თემის გამგებლობის კანდიდატის სტატუსთან შეუთავსებელი თანამდებობების ჩამონათვალი, აგრეთვე, შემდეგია:

- პრეზიდენტი;

- საქართველოს, აგრეთვე, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების მინისტრები, სამთავრობო და სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებათა ხელმძღვანელი და მისი მოადგილე;

- ეროვნული უშიშროების საბჭოს წევრი;
- პარლამენტის აპარატის უფროსი;
- პრეზიდენტის სათათბირო ორგანოს წევრი, რომელიც არ არის პარლამენტის წევრი.

ნიშანდობლივია, რომ მოქმედი კანონმდებლობა არ ზღუდავს წარმომადგენლობითი ორგანოს არჩევნებში სხვა წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრის მონაწილეობას, თუმცა კრძალავს პირის მიერ, იმავდროულად, სხვა წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრობას, ასევე, მერის და გამგებლის თანამდებობის დაკავებას.

5.1.5. საკანონმდებლო და სასამართლო პრაქტიკა საქართველოში ზოგიერთი საარჩევნო ცენზის დამკვიდრება - განმარტებასთან დაკავშირებით

- **ასაკობრივი ცენზი**

პასიურ საარჩევნო უფლებასთან დაკავშირებული ასაკობრივი ცენზი არაერთხელ გახდა მსჯელობის საგანი ქართულ კონსტიტუციონალიზმში. განსხვავებული აზრი ჯერ კიდევ 1995 წლის კონსტიტუციაზე მუშაობის პერიოდში ფიქსირდებოდა. მათ შორის, უცხოელ ექსპერტებს, რომლებიც მონაწილეობდნენ ძირითადი კანონის შემუშავებაში, სხვადასხვა პოზიცია ჰქონდათ. მაგალითად, ნიემივუო აყენებდა წინადადებას, რომ ყოველი მოქალაქე, რომელსაც შეეძლო არჩევა 18 წლის ასაკიდან, თავადაც უნდა აერჩიათ. ქართველმა ავტორებმა გადაწყვიტეს, რომ უფრო მაღალი ასაკი განესაზღვრათ, რადგან, მიაჩნდათ, რომ იმ დროისთვის, პარლამენტში არსებულ სრულიად დაულაგებელ და არეულ ვითარებას თავისი ძალიან დიდი, პოტენციური ფეთქებადსაშიში მუხტით, კიდევ უფრო გაამწვავებდა პასიური საარჩევნო უფლების ასაკის შემცირება. ქართველ ექსპერტთა აზრს იზიარებდა ბაბეკიც.[1] საბოლოოდ, შეჯერდა პოზიცია და პარლამენტის წევრის კანდიდატის შემთხვევაში, ასაკობრივი მოთხოვნა 25 წლით განისაზღვრა.

მოგვიანებით, კვლავ გააქტიურდა დებატები ასაკობრივ ცენზთან დაკავშირებით. მიჩნეულ იქნა, რომ დემოკრატიის მშენებლობისა და სამართლებრივი რეფორმების კონკრეტულ ეტაპზე, მიზანშეწონილი იყო მომხდარიყო დადგე-

[1] ბაბეკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2002, 111.

ნილი ასაკობრივი შეზღუდვის გადახედვა, რათა სწრაფად ცვალებადი პოლიტიკური და ეკონომიკური პროცესების სახელმწიფოებრივ მართვაში ჩართვის შესაძლებლობა ჰქონოდათ ახალგაზრდებს, რომლებიც ხალხის ნდობის მოპოვების შემთხვევაში არჩეული იქნებოდნენ ქვეყნის უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოში და ამ გზით მონაწილეობას მიიღებდნენ ქვეყნის დემოკრატიულ განვითარებაში.[1]

შესაბამისად, დადგა 21 წლის მიღწეული საქართველოს მოქალაქისათვის პარლამენტის წევრად არჩევის შესაძლებლობის მიცემის საკითხი. გარდა აღნიშნულისა, კონსტიტუციის გადასინჯვის პროექტის განმარტებით ბარათში გაანალიზებული იყო საზღვარგარეთის დემოკრატიული სახელმწიფოების პრაქტიკა, რომელიც ადასტურებდა 21, უფრო მეტიც, 18 წლის ასაკის მქონე პირებისთვის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრობის შესაძლებლობას.[2]

პროექტის განხილვის ეტაპზე, ასაკობრივი ცენზის შემცირების წინააღმდეგი იყო არაერთი დაინტერესებული სუბიექტი. მკვეთრი პოზიცია გამოხატა, მაგალითად, ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციამ. მას მიაჩნდა, რომ არ არსებობდა კვლევა, რომელიც დაადასტურებდა ასაკობრივი ბარიერის შემცირების საჭიროებას. საია ასახელებდა ქვეყნებს, მაგალითად, დიდ ბრიტანეთს, სადაც ასაკობრივი ბარიერის გადახედვა სწორედ კვლევის შედეგებს დაეფუძნა.[3] იმავდროულად, დასახელდა საწინააღმდეგო მსოფლიო პრაქტიკა ასაკობრივ ცენზთან დაკავშირებით. ერთპალატიანი პარლამენტიც ასაკობრივი ცენზის შემცირების საწინააღმდეგო არგუმენტად განიხილებოდა, რომელსაც ვერ დააბალანსებდა ზედა პალატა, მის წევრთა უფრო მაღალი ასაკობრივი მოთხოვნით.

---

[1] განმარტებითი ბარათი საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტზე „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის თაობაზე“. იხ. <https://matsne.gov.ge> [12. 09. 2014].

[2] მაგალითად, 21 წლის ასაკიდან წარმოიშობა ეს უფლება პოლონეთში, ჩეხეთში, ისრაელში, ლატვიაში, ბულგარეთში, ბელგიაში, ესტონეთში, სლოვაკეთში, ალბანეთში, ავსტრიაში, ხოლო 18 წლის ასაკიდან გერმანიაში, უკრაინაში, დიდ ბრიტანეთში, სლოვენიაში, უნგრეთში, მონტენეგროში, მაკედონიაში, ხორვატიაში. იხ. იქვე.

[3] გადაწყვეტილების მიღების დროისთვის, შეიმჩნეოდა ახალგაზრდების პოლიტიკურ პროცესებში მონაწილეობის კლების ტენდენცია, 18-24 წლამდე ახალგაზრდების 39% გამოცხადა საერთო არჩევნებზე, მხოლოდ 11% - ადგილობრივ არჩევნებზე. იხ. საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის წერილი საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარეს და საყოველთაო-სახალხო განხილვის საორგანიზაციო კომისიის თავმჯდომარეს. საყოველთაო განხილვის მასალები.

მიუხედავად განსხვავებული პოზიციებისა, კონსტიტუციაში განხორციელებული ცვლილების თანახმად (22 მაისი, 2012), პარლამენტის წევრობის კანდიდატისთვის წაყენებული ასაკობრივი მოთხოვნა 25 წლიდან 21 წლამდე შემცირდა, რომელიც დღეს მოქმედი ნორმაა. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ მოცემულ ეტაპზეც არსებობს განსხვავებული მოსაზრებები.

- **მოქალაქეობა**

ქართული საარჩევნო სამართლის პრაქტიკაში, არსებობს კონსტიტუციის ცალკეული ნორმების განსხვავებული განმარტების შემთხვევები. საინტერესოა, მოქალაქეობის ცენზის არერთგვაროვანი გაგებიდან გამომდინარე აზრთა სხვადასხვაობა. იგი პრეზიდენტის სტატუსს უკავშირდება. კერძოდ, აქვს თუ არა ორმაგი მოქალაქეობის მქონე პირს საპრეზიდენტო არჩევნებში კანდიდატად მონაწილეობის უფლება ძირითადი კანონის ძალით? საკითხი აქტუალური გახდა ე.წ. „სალომე ზურაბიშვილის საქმის“ ფონზე. სალომე ზურაბიშვილს, რომელიც როგორც საქართველოს, ისე საფრანგეთის მოქალაქეა, ცესკომ უარი უთხრა საპრეზიდენტო არჩევნებში პრეზიდენტობის კანდიდატად რეგისტრაციაზე. გადაწყვეტილება დაფუძნებულ იქნა კონსტიტუციის 29-ე მუხლის 1[1] პუნქტზე, რომლის მიხედვითაც, პრეზიდენტის თანამდებობა არ შეიძლება ეკავოს საქართველოს იმ მოქალაქეს, რომელიც იმავდროულად უცხო სახელმწიფოს მოქალაქეა. თბილისის საქალაქო და სააპელაციო სასამართლოებმა ძალაში დატოვეს გადაწყვეტილება.

ექსპერტთა ერთი ნაწილი დაეთანხმა პოზიციას და მიიჩნია, რომ პრეზიდენტობის კანდიდატის გათავისუფლების დაშვება სახელმწიფოს მეთაურისთვის განსაზღვრული კონსტიტუციური მოთხოვნებისაგან, ერთგვარი „უკონტროლო სივრცის“ გაჩენის შესაძლებლობაა, რაც შეიძლება კონსტიტუციის დარღვევამდე მივიდეს დასაპირისპიროდ ქმედითი მექანიზმი არ იარსებებს.[1] მათი აზრით, ტერმინები „კანდიდატი“ და „პრეზიდენტი“ სხვადასხვა შინაარსის მატარებელია და კონსტიტუციური პროცესის სხვადასხვა ეტაპს შეესაბამება, მაგრამ სამართალშემფარდებელი უნდა ჩასწვდეს დანაწესის ტელეოლოგიას, მის

[1] დავითური გ., ორმაგი მოქალაქეობის მქონე პირის საპრეზიდენტო არჩევნებში მონაწილეობის უფლება. იხ. <http://emc.org.ge> [06.09.2014].

ნამდვილ მიზანს და ეს მიზანი, „კანდიდატისა“ და „პრეზიდენტის“ შემთხვევაში, ცენზების იდენტურობაა.[1]

ექსპერტთა მეორე ჯგუფმა მიიჩნია, რომ არც საარჩევნო კოდექსი და არც საქართველოს კონსტიტუცია არ მოითხოვს პრეზიდენტობის კანდიდატისგან მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეობის ქონას. კონსტიტუციის 70-ე და საარჩევნო კოდექსის 96-ე მუხლებში, რომლებიც პრეზიდენტობის კანდიდატად რეგისტრაციისთვის სავალდებულო კრიტერიუმების საკმაოდ დეტალურ ჩამონათვალს მოიცავს, არაფერია ნათქვამი ორმაგი მოქალაქეობის შეზღუდვაზე. მათი აზრით, ერთადერთი რეგულაცია, რომელიც ორმაგი მოქალაქეობის აკრძალვას ეხება 29-ე მუხლის 1^1 პუნქტია, რომელიც ორმაგი მოქალაქეობის მქონე პირს საქართველოს პრეზიდენტის თანამდებობის დაკავებას უკრძალავს და არა არჩევნებში მონაწილეობის მიღებას. შესაბამისად, თუ ორმაგი მოქალაქეობის მქონე პირი გაიმარჯვებს არჩევნებში, იგი უბრალოდ დატოვებს სხვა ქვეყნის მოქალაქეობას და კონსტიტუცია არ დაირღვევა.[2] მათივე პოზიციიდან გამომდინარე, სამართლებრივი აქტის თანაზომიერებისა და პროპორციულობის პრინციპი მოითხოვს, რომ კანონის, მათ შორის, კონსტიტუციის მიზნის მისაღწევად გამოყენებულ უნდა იქნას უფლების ყველაზე უფრო ნაკლებად შემზღუდავი ზომა. 29-ე მუხლის 1^1 პუნქტის მიზანი კი - საქართველოს პრეზიდენტის თანამდებობა დაიკავოს მხოლოდ საქართველოს მოქალაქემ, თავისუფლად მიღწევადი იქნებოდა, თუ სალომე ზურაბიშვილს მიეცემოდა კანდიდატად რეგისტრაციის უფლება და გამარჯვების შემთხვევაში დატოვებდა საფრანგეთის მოქალაქეობას.[3] საქართველოს კონსტიტუცია ერთმანეთისგან განასხვავებს „პრეზიდენტის არჩევას“ და „პრეზიდენტის თანამდებობის დაკავებას“. 70-ე მუხლის მე-2 პუნქტის საფუძველზე, საქართველოს ნებისმიერ მოქალაქეს, მათ შორის მათ, ვისაც, იმავდროულად, უცხო ქვეყნის მოქალაქეობა გააჩნიათ, უფლება აქვთ არჩეულ იქნენ პრეზიდენტის თანამდებობაზე, თუმცა კონსტიტუციის 29-ე მუხლი პრეზიდენტობის დაკავების უფლებას არ აძ-

[1] იქვე.

[2] ადმინისტარციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება, 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებისთვის, საბოლოო ანგარიში, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, დეკემბერი, 2013, 13.

[3] იქვე.

ლევს მანამ, სანამ არჩეული კანდიდატი უარს არ იტყვის უცხო ქვეყნის მოქალაქეობაზე.[1]

ამასთან, განიხილებოდა არგუმენტი, რომ 29-ე მუხლის 1[1] პუნქტი კონსტიტუციას მოგვიანებით დაემატა და თუ კანონმდებლის მიზანი იყო ის, რომ გავრცელებულიყო კანდიდატზეც, მაშინ ნორმა დაემატებოდა არა 29-ე მუხლს, არამედ 70-ს, რადგან სწორედ ეს მუხლი ადგენს პრეზიდენტობის კანდიდატად რეგისტრაციის სავალდებულო მოთხოვნებს. ასევე, შესაძლებელი იყო საარჩევნო კოდექსში დაზუსტებულიყო, რომ ორმაგ მოქალაქეს არა აქვს არჩევნებში მონაწილეობის უფლება. აგრეთვე, შესაბამისი პუნქტის ტექსტი ჩამოყალიბდებოდა ისე, რომ იგი კანდიდატად რეგისტრაციაზეც გავრცელდებოდა.[2]

მოცემული შემთხვევა ადასტურებს ძირითადი კანონის ნორმების სრულყოფილების მნიშვნელობას, რათა თავიდან იქნეს აცილებული ბუნდოვანება და არაერთგვაროვანი განმარტების შესაძლებლობა მიმდინარე კანონმდებლობაში.

- **სამხედრო მოსამსახურეთა არჩევნებში მონაწილეობა**

სამხედრო მოსამსახურეთა არჩევნებში მონაწილეობის უფლება განსაკუთრებული მსჯელობის საგანი იყო ჯერ კიდევ ქართული საარჩევნო სამართლის ჩამოყალიბების საწყის ეტაპზე. პირველი არჩევნების დროს საარჩევნო უფლება ჰქონდათ პირებს 20 წლის ასაკიდან. საინტერესოა, რომ მაშინდელ საკონსტიტუციო კომისიაში განიხილებოდა ასაკობრივი ცენზის 18 წლამდე შემცირების საკითხი, რომელიც პირდაპირ უკავშირდებოდა სამხედრო ვალდებულების 18 წლიდან დაკისრებას. კომისიის წევრთა უმრავლესობამ მიიჩნია, რომ ეს იყო არანორმალური ვითარების შედეგი და ჩვეულებრივ პირობებში სამხედრო ვალდებულება 20 წლის ასაკიდან უნდა მოეხადათ.[3] შესაბამისად, საარჩევნო ასაკობრივი მოთხოვნა არ უნდა შეცვლილყო და, საბოლოოდ, გა-

[1] 2013 წლის 27 ოქტომბრის საპრეზიდენტო არჩევნების მონიტორინგის საბოლოო ანგარიში, სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება (ISFED), თბილისი, 2013, 13.

[2] ადმინისტარციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება, 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებისთვის, საბოლოო ანგარიში, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, დეკემბერი, 2013, 14.

[3] მაცაბერიძე მ., უზენაესი ბატონი ქვეყნისა, როგორი უნდა ყოფილიყო საქართველოს პარლამენტი 1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებელთა აზრით, თბილისი, 2008, 40.

ნისაზღვრა 20 წლით. აღსანიშნავია, რომ იმ ეტაპზე მიუღებლად მიიჩნეოდა ჯარის ჩარევა ერის პოლიტიკურ ცხოვრებაში[1].

2008 წლის საქართველოს პრეზიდენტის რიგგარეშე არჩევნების პერიოდში, კონკრეტულ კონტექსტში, აქტუალური გახდა სამხედრო მოსამსახურეთა არჩევნებში მონაწილეობის საკითხი. საზღვარგარეთ საქართველოს შეიარაღებული ძალების სამშვიდობო ბატალიონებში მოსამსახურე საქართველოს მოქალაქეებს, კერძოდ, ერაყსა და კოსოვოში განლაგებულ სამშვიდობო ბატალიონებში მოსამსახურე პირებს, ცესკოს გადაწყვეტილებით, საარჩევნო უფლება ჩამოერთვათ. 2300 სამხედრო მოსამსახურე, რომელთაც „ჩვენივე ქვეყნის ინტერესებისათვის ნებაყოფლობით გაცვალეს სამოქალაქო ტანსაცმელი სამხედრო უნიფორმასა და სამხედრო სამსახურის ვალდებულებებზე“,[2] არჩევნებში მონაწილეობის საფრთხის წინაშე დადგა.

მითითებულ საქმეზე სასამართლომ დაასაბუთა, რომ ცესკომ, ფაქტობრივად, უგულუბელყო კონსტიტუციით და საარჩევნო კოდექსით სამხედრო მოსამსახურეებისათვის გარანტირებული საყოველთაო საარჩევნო უფლება. მან ჩათვალა, რომ ცესკოს უნდა დაეცვა თანაზომიერების პრინციპი იმგვარად, რომ არ მომხდარიყო ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა გაუმართლებელი შეზღუდვა, რომელიც შინაარსობრივად შეიძლება გაუტოლდეს მათ ჩამორთმევას. სასამართლოს აზრით, თანაზომიერება დაირღვა კოსოვოსა და ერაყში მყოფი საქართველოს მოქალაქეების - სამხედრო მოსამსახურეების ხარჯზე. ფაქტობრივ და სამართლებრივ გარემოებებზე დაყრდნობით, სასამართლომ დაავალა ცესკოს უზრუნველეყო საქართველოს საზღვრებს გარეთ განლაგებულ საქართველოს შეიარაღებული ძალების სამშვიდობო ბატალიონებში მოსამსახურე საქართველოს მოქალაქეების საარჩევნო უფლების საკითხი.[3]

სასამართლოს მოცემული გადაწყვეტილება მნიშვნელოვანია კიდევ ერთი საკითხის გასააზრებლად. დავის საგანს წარმოადგენდა ის გარემოება, რომ

---

[1] გვაზავა გ., ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებისა, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკები, ზ. კორძაძისა და თ. ნემსწვერიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 170.

[2] კოპალეიშვილი მ., ერაყსა და კოსოვოში განლაგებული საქართველოს შეიარაღებული ძალების სამშვიდობო ბატალიონებში მოსამსახურე საქართველოს მოქალაქეების საყოველთაო საარჩევნო უფლების რეალიზაციის შესახებ, ჟურნალი „ქართული სამართლის მიმოხილვა“, ტომი 10, №4, 2007, 576.

[3] იხ. თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2007 წლის 17 დეკემბრის №3/3398-07 გადაწყვეტილება.

რადგან საქართველოს კანონმდებლობით საგანგებო და საომარი მდგომარეობის დროს არჩევნები არ ტარდება, შესაბამისად, ერაყში, საგანგებო მდგომარეობის გაუქმებამდე არჩევნების ჩატარება, ცესკოს მიერ, არაკონსტიტუციურად იქნა მიჩნეული. სასამართლომ, ქვეყნის შესაბამის კანონმდებლობაზე დაყრდნობით, ცალსახად განმარტა, რომ არჩევნების ჩატარების სპეციალური რეგულაცია საომარი ან საგანგებო მდგომარეობისას, მხოლოდ საქართველოს ტერიტორიაზე მის არსებობას უკავშირდება.[1]

- **მსჯავრდებულის საარჩევნო უფლება**

მოქმედ კონსტიტუციაზე მუშაობის ეტაპზე, მნიშვნელოვანი გამოწვევა იყო საყოველთაო საარჩევნო უფლების და მასთან დაკავშირებული შეზღუდვების განსაზღვრის საკითხი. არაერთგვაროვანი დამოკიდებულება არსებობდა მსჯავრდებულთა საარჩევნო უფლების რეგულირებასთან დაკავშირებით. ქართულ რეალობაშიც, აზრთა სხვადასხვაობა ეფუძნებოდა საყოველთაოდ გავრცელებულ არგუმენტებს და კონტრარგუმენტებს. ჩამოყალიბდა კონსტიტუციური დებულება, რომლის საფუძველზეც არჩევნებში მონაწილეობის უფლება არ ჰქონდათ პირებს, რომლებიც სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენით იმყოფებოდნენ სასჯელაღსრულების დაწესებულებაში.

საქართველოს საარჩევნო კანონმდებლობის ანალიზის შედეგად, ვენეციის კომისიამ, არაერთგზის მოუწოდა კანონმდებელს[2] გაეთვალისწინებინა მისი სახელმძღვანელო რეკომენდაციები[3] და გადაესინჯა მსჯავრდებულისათვის საარჩევნო უფლების უპირობოდ ჩამორთმევის საკითხი. დასკვნებიდან გამომდინარე, დანაშაულის ჩადენის და სხვა გარემოებების გაუთვალისწინებლად, აქტიური საარჩევნო უფლების შეზღუდვა წარმოადგენს ევროპული კონვენციის დამატებითი ოქმის მესამე მუხლის და პროპორციულობის უმნიშვნელოვანესი პრინციპის დარღვევას, უხეშ და არათანაზომიერ ჩარევას საარჩევნო უფლებით დაცულ სფეროში. ამასთან, ქართულ რეალობაში, პატიმართა არც თუ დიდი რაოდენობიდან გამომდინარე, პენიტენციალურ დაწესებულებაში არ-

[1] იქვე.

[2] მაგალითად, ერთობლივი მოსაზრებები საქართველოს საარჩევნო კოდექსზე, ვენეციის კომისია, CDL-AD(2006)037, 19 დეკემბერი 2006.

[3] საარჩევნო ნორმათა კოდექსი, სახელმძღვანელო მითითებები და განმარტებითი მოხსენება, ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), CDL-AD(2002)023rev., No. 9624, ვენეცია, 2002, §1.1. (დ).

ჩევნების ორგანიზაცია, საარჩევნო კომისიის მიერ ამომრჩეველთა დარეგისტრირებისა და ხმის მიცემის უზრუნველყოფა დიდ სირთულეს არ წარმოადგენს, რაც ყველა მსჯავრდებულისათვის ხმის ჩამორთმევის საწინააღმდეგო არგუმენტია.[1] შესაბამისად, დღის წესრიგში დადგა მსჯავრდებულებისათვის ხმის მიცემის უფლების ახლებური მოწესრიგების და კონსტიტუციის 28-ე მუხლის ჰარმონიზაციის საკითხი საერთაშორისო სტანდარტებთან.

ძველი რედაქცია ახალმა შეცვალა 2011 წლის 27 დეკემბერს, რომლის საფუძველზეც არჩევნებში მონაწილეობის უფლება არა აქვს პირს, რომელიც სასამართლოს განაჩენით იმყოფება სასჯელაღსრულების დაწესებულებაში, გარდა იმ პირისა, რომელმაც ჩაიდინა ნაკლებად მძიმე დანაშაული. შესაბამისად, ნაკლებად მძიმე დანაშაულისთვის მსჯავრდებულ პირებს შესაძლებლობა მიეცათ აირჩიონ სასურველი კანდიდატები ასარჩევ თანამდებობაზე. დღესდღეობით, ქართულ საარჩევნო პრაქტიკაში, პრობლემას წარმოადგენს თავად მსჯავრდებულთა ინდიფერენტული დამოკიდებულება საარჩევნო პროცესისადმი[2]. მათი ჩართულობის უზრუნველყოფა საარჩევნო პროცესში სახელმწიფოსა და საზოგადოების ახალი გამოწვევაა.

- **გენდერული საარჩევნო თანასწორობა**

ცივილიზებულ მსოფლიოში გენდერული თანასწორობა სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი ცხოვრების გამოწვევაა, რაც, მათ შორის, სამართლებრივი მექანიზმების სრულყოფის აუცილებლობას გულისხმობს. საქართველო, იმ სახელმწიფოთა კატეგორიას მიეკუთვნება, რომელშიც პოლიტიკურ ცხოვრებაში ქალთა მონაწილეობის ხარისხი დაბალია. ამიტომ, შესაბამისი ღონისძიებების გატარება პრიორიტეტულია.

მდიდარი ისტორია შემოინახა ქართულმა სახელმწიფომ ქალთა საარჩევნო უფლების დამკვიდრებასთან დაკავშირებით. კატო მიქელაძის, ბარბარე ჯორჯაძის, ეკატერინე გაბაშვილის და სხვა „ქალების წარსულიდან“ მოღვა-

[1] იზორია ლ., კორკელია კ., კუბლაშვილი კ., ხუბუა გ., საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარები, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, თბილისი, 2005, 255.

[2] მაგალითად, ბოლო საპრეზიდენტო არჩევნებში საარჩევნო ხმის უფლების მქონე 1747 მსჯავრდებული და ბრალდებული მოქალაქიდან, მხოლოდ 197-მა გამოთქვა მონაწილეობის სურვილი. იხ. 2013 წლის 27 ოქტომბრის საპრეზიდენტო არჩევნების მონიტორინგის საბოლოო ანგარიში, სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება (ISFED), თბილისი, 2013,13.

წეობა XIX-XX საუკუნის მიჯნაზე ქალთა საარჩევნო უფლებისთვის ბრძოლის ნათელი მაგალითი იყო. პირველ ქართულ, 1921 წლის კონსტიტუციაშიც კი ჩაიწერა, რომ „ორივე სქესის მოქალაქე თანასწორია როგორც პოლიტიკურ, ისე სამოქალაქო, ეკონომიკურ და საოჯახო უფლებით.“[1] ქალთა საკითხისა და ქალთა მოძრაობის დასავლური გამოცდილება ქართველი ქალებისთვის ხელმისაწვდომი იყო მანამ, სანამ რუსეთის იმპერიამ და ბოლშევიკურმა, კომუნისტურმა რეჟიმმა საბოლოოდ არ გადაჭრა ჩვენი ქვეყნის ცივილიზებულ სამყაროსთან დამაკავშირებელი ყველა არტერია.[2]

ქართულმა სახელმწიფომ, რიგი საერთაშორისო ხელშეკრულების რატიფიკაციის შემდეგ, გენდერული თანასწორობის უზრუნველსაყოფად მიიღო არაერთი სამართლებრივი აქტი[3] და ეტაპობრივად განახორციელა შესაბამისი აქტივობები.[4] სამართლებრივი თვალსაზრისით, განსაკუთრებული მნიშვნელობა ჰქონდა საქართველოს ორგანულ კანონში „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ (30-ე მუხლის 7^1-ე პუნქტი) ნორმის ჩაწერას, რომლის საფუძველზეც საარჩევნო სუბიექტი, რომელიც იღებს დაფინანსებას კანონით დადგენილი წესით, მიიღებს დაფინანსებაზე დანამატს 10%-ის ოდენობით, თუ მის მიერ წარდგენილ პარტიულ სიაში, ხოლო ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებზე - ყველა პარტიულ სიაში, ყოველ 10 კანდიდატს შორის განსხვავებული სქესი წარმოდგენილია სულ მცირე 20%-ით.[5] ცვლილებამ შედეგი ვერ გამოიღო. ნორმა, რომელიც გენდერული ბალანსის დაცვისათვის

---

[1] 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, მუხლი 39, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული (1918-1921), შემდგენელი ე. გურგენიძე, თბილისი, 1990, 463.

[2] გაფრინდაშვილი ლ., ფემინიზმი და ქალის უფლებები: მოძრაობა ნაპირიდან ცენტრისაკენ. იხ. <http://www.feminism-boell.org/ka/2014/05/08/peminizmi-da-kalis-uplebebi-mozraoba-napiridan-centrisaken> [08. 05. 2014].

[3] მაგალითად, საქართველოს კანონი „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ (07.05.2014;), საქართველოს კანონი „გენდერული თანასწორობის შესახებ“ (26.03.2010), საქართველოს ორგანულ კანონში „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ განხორციელებული ცვლილებები და დამატებები (28.12.2011; 20.08.2013).

[4] მაგალითად, პარლამენტის თავმჯდომარესთან არსებული გენდერული თანასწორობის საკონსულტაციო საბჭოს შექმნა, საქართველოში გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის შემმუშავებელი უწყებათაშორისი კომისიის შექმნა, საქართველოს გენდერული თანასწორობის სახელმწიფო კონცეფციის დამტკიცება და ა.შ.

[5] საქართველოს ორგანული კანონი „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე სარეგისტრაციო კოდი: 010290000.04.001.016031, დოკუმენტის №5661-რს, გამოქვეყნების თარიღი: 29.12.2011.

პარტიების ფინანსურ წახალისებას გულისმობდა, საკმარისი არ აღმოჩნდა შედეგის მისაღწევად[1].

შემდეგ ეტაპზე, განხორციელებული ცვლილების საფუძველზე, საარჩევნო სუბიექტის დაფინანსების უკეთესი შესაძლებლობა გაჩნდა, რადგან მე-7[1] პუნქტი ჩამოყალიბდა შემდეგნაირად: „პარტია, რომელიც იღებს დაფინანსებას... მიიღებს საბაზო დაფინანსებაზე დანამატს საბაზო დაფინანსების 30%-ის ოდენობით, თუ ამ პარტიის ან შესაბამისი საარჩევნო ბლოკის მიერ იმ არჩევნებზე წარდგენილ პარტიულ სიაში (ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნებზე - ყველა პარტიულ სიაში), რომლის შედეგების საფუძველზედაც მიიღო დაფინანსება, კანდიდატთა პირველ, მეორე და ყოველ მომდევნო ათეულში ერთიმეორისაგან განსხვავებული სქესი წარმოდგენილია სულ მცირე 30%-ით“.[2] აღნიშნული ნორმა ძალაში შევიდა საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მიერ 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების საბოლოო შედეგების გამოცხადებისთანავე. უნდა აღინიშნოს, რომ შედეგი კვლავ არაა თვალსაჩინო. ამიტომ, ქართული სახელმწიფოს ამოცანად კვლავ რჩება გენდერული თანასწორობის მაღალი ხარისხის უზრუნველყოფა სამართლებრივი თუ სხვა ბერკეტებით.

5.2. თანასწორობა

თანასწორობის უფლება თანამედროვე საარჩევნო სამართლის ფუძემდებლური პრინციპია, რომლის რეალიზება გადამწყვეტ გავლენას ახდენს სახელმწიფოში დემოკრატიულ და სამართლებრივ პროცესებზე. საქართველოს კონსტიტუცია, არჩევნებთან დაკავშირებულ სხვადასხვა უფლებრივ კომპონენტებთან ერთად, იცავს ხმათა თანასწორობას და მათ თანასწორ ეფექტუნარია-

[1] მაგალითისათვის, 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებზე, მონაწილე 16 სუბიექტიდან, მხოლოდ ექვსმა, ანუ რეგისტრირებული პარტიების 40%-მა დაიცვა მოქმედი ნორმა. მათ შორის, ყველაზე მსხვილ, სახელისუფლებო პარტიებს - ერთიან ნაციონალურ მოძრაობას და ქართულ ოცნებას, სარეკომენდაციო ნორმა არ გაუთვალისწინებია და გენდერულად დაბალანსებული სია არ წარმუდგენია.

[2] საქართველოს ორგანული კანონი „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე სარეგისტრაციო კოდი: 010290000.04.001.016102, დოკუმენტის №2097-IIს, გამოქვეყნების თარიღი: 14.03.2014.

ნობას არჩევნების შედეგებზე.[1] დასახელებულ პრინციპს ეფუძნება საარჩევნო სისტემის არსებითი კომპონენტების - საარჩევნო ბარიერის, პარტიული სიების, საარჩევნო კვოტების და სხვათა შინაარსი. მათ შორის, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ, საქართველოს სახელმწიფოს დააკისრა არჩევნების პროცესში თანასწორობის უზრუნველმყოფი პირობების შემოღების ვალდებულება. მის ძირითად ფუნქციად ჩათვალა, არ მოახდინოს ვინმეს შეზღუდვა ან პრივილეგირება გონივრული დასაბუთების გარეშე.[2]

საარჩევნო კოდექსი განსაზღვრავს თანასწორი საარჩევნო უფლების შინაარსს და მასში, ერთი მხრივ, არჩევნებში ამომრჩევლების თანასწორ საფუძველზე მონაწილეობას, მეორე მხრივ, ერთი და იმავე საარჩევნო ოლქის ყველა ამომრჩევლის ხმათა თანაბარ რაოდენობას გულისხმობს.[3]

ამომრჩეველთა თანასწორ საფუძველზე მონაწილეობა უაღრესად მნიშვნელოვანია არჩევნების სამართლიანობის უზრუნველსაყოფად. საქართველოში ყოველ ამომრჩეველს ხმათა ერთი და იგივე რაოდენობა აქვს. კანონმდებლობა იცნობს ნორმებს, რომლებშიც პირდაპირ რეალიზდება მითითებული პრინციპი. მაგალითად, „თვითმმართველი ქალაქის და თვითმმართველი თემის არჩევნებისას ამომრჩეველს აქვს ერთი ხმის უფლება პროპორციული სისტემის საფუძველზე და ერთი ხმის უფლება მაჟორიტარული სისტემის საფუძველზე“.[4] ასევე, „ყველას აქვს უფლება მონაწილეობა მიიღოს არჩევნებში თანასწორი პირობებით, დისკრიმინაციის გარეშე“.[5]

საარჩევნო ოლქის ყველა ამომრჩევლის ***ხმათა თანაბარი რაოდენობის მოთხოვნა*** უზრუნველყოფს ხმების თანაბარწონადობის დაცვას. იგი საარჩევნო გეოგრაფიის განსაზღვრის უმთავრესი პრინციპია. ქართულ რეალობაში, საარჩევნო ოლქებად დაყოფა, დიდი ხნის მანძილზე, პრობლემას წარმოადგენდა. სხვადასხვა საარჩევნო ოლქში ამომრჩეველთა რაოდენობა

---

[1] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 14 აპრილის №3/2/588 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქეები - სალომე ქინქლაძე, ნინო კვეტენაძე, ნინო ოდიშარია, დაჩი ჯანელიძე, თამარ ხითარიშვილი და სალომე სებისკვერაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §16.

[2] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 27 დეკემბრის №1/1/493 გადაწყვეტილება საქმეზე - „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებები: „ახალი მემარჯვენეები“ და „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §8.

[3] საქართველოს საარჩევნო კოდექსის მე-3 მუხლის „ბ“ პუნქტი.

[4] იქვე, 139-ე მუხლი.

[5] „გენდერული თანასწორობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

მკვეთრად, ზოგიერთ შემთხვევაში, 22-ჯერაც განსხვავდებოდა. მოგვიანებით, პრიორიტეტული აღმოჩნდა ხმათა თანაბარწონადობის უზრუნველყოფა და ამომრჩევლებისათვის თანაბარი შესაძლებლობების მინიჭება. აუცილებელი გახდა, რომ საარჩევნო ოლქებში ამომრჩევლების რაოდენობის შეძლებისდაგვარად თანასწორობას, მაქსიმალურად უზრუნველეყო ხმათა თანაბარი „წონა“.[1] საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების[2] საფუძველზე, საარჩევნო კოდექსში განხორციელებული ცვლილების შედეგად, ოლქებში ამომრჩეველთა რაოდენობა დაბალანსდა, საერთაშორისო სტანდარტის დაცვით. შესაბამისად, დღესდღეობით, ამომრჩეველთა ხმების თანაბარწონადობა უკეთაა უზრუნველყოფილი.

საარჩევნო თანასწორობა არ გულისხმობს მხოლოდ ამომრჩეველთა თანასწორობას. მნიშვნელოვანია, არჩევნებში გარანტირებული იყოს საარჩევნო პროცესში ჩართული სუბიექტების ***შესაძლებლობათა თანასწორობაც.*** ქართულ საარჩევნო კოდექსში არაერთი დებულება განსაზღვრავს ხელისუფლების ვალდებულებას უზრუნველყოს ნეიტრალურობა საარჩევნო პროცესში, მათ შორის, საარჩევნო აგიტაციის და კამპანიის, პარტიების და კანდიდატების დაფინანსების, მასობრივი ინფორმაციის საშუალებების მიერ, პროპორციულობის პრინციპის დაცვით, საარჩევნო პროცესის გაშუქების და სხვა სფეროში. მითითებული პრინციპის რეალიზებაც არაერთი კონკრეტული ნორმის საფუძველზე ხდება. მაგალითად, დებულება - „პოლიტიკური პარტიები და საარჩევნო სუბიექტობის კანდიდატები სარგებლობენ თანასწორი უფლებებით და აკისრიათ თანაბარი ვალდებულებები...“[3], პირდაპირ მიანიშნებს საარჩევნო პროცესში შანსების თანაბრობის აუცილებლობაზე.

არჩევნების პროცესში, მნიშვნელოვანია, ***ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენლების*** თანასწორ პირობებში მონაწილეობა. ქართული კანონმდებლობა არ მოითხოვს საარჩევნო კანდიდატების დოკუმენტებსა და ამომრჩეველთა სიებში წარმომავლობის მითითებას. უზრუნველყოფილია ნებისმიერი საქართველოს მოქალაქის თანაბარ საფუძველზე მონაწილეობა არჩევნებში.

---

[1] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 28 მაისის №1/3/547 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქეები უჩა ნანუაშვილი და მიხეილ შარაშიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §22.

[2] დეტალურად იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 28 მაისის №1/3/547 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქეები უჩა ნანუაშვილი და მიხეილ შარაშიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

[3] საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 45-ე მუხლი.

სქესობრივი თანასწორობა, ასევე, საარჩევნო თანასწორობის კომპონენტია. მისი დაცვა მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ აქტიური საარჩევნო უფლების განხორციელებისას. წარმომადგენლობით ორგანოში არჩევის უფლების რეალიზაციის დროს უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს ორივე სქესის პირთა თანასწორი მონაწილეობის შესაძლებლობა. ქალები და მამაკაცები შეიძლება არჩეულ იქნენ თანასწორი პირობებით, დისკრიმინაციის გარეშე.[1] როგორც უკვე აღინიშნა, ქართულ კანონმდებლობაში, მნიშვნელოვანი ცვლილებები განხორციელდა გენდერული თანასწორობის დასაცავად. ამასთან, უკეთესი შედეგის მისაღწევად კვლავ განიხილება ახალი მექანიზმებიც.

5.3. პირდაპირობა

ქართული საარჩევნო კანონმდებლობა პირდაპირი საარჩევნო უფლების შინაარსში მოიაზრებს საქართველოში არჩევნების პირდაპირობასა და საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს პარლამენტის წევრის, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს წევრის, თვითმმართველი ქალაქის მერის, თვითმმართველი თემის გამგებლის ამომრჩევლების მიერ უშუალოდ არჩევას.[2] ითვლება, რომ პირდაპირი არჩევნები უკეთ უზრუნველყოფს ელექტორატის ნებას, რადგან მოქალაქეებს აძლევს შესაძლებლობას თავად გადაწყვიტონ ასარჩევი კანდიდატის ბედი.

ნიშანდობლივია, რომ საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის კანონმდებლობის რეფორმირებისას (2013-2014) დამკვიდრდა პირდაპირი არჩევნები თვითმმართველი თემის გამგებლის და თვითმმართველი ქალაქის მერის ასარჩევად. როგორც წესი, გადაწყვეტილება პროგრესულად შეფასდა, რადგან პირდაპირი არჩევნების შემთხვევაში ხალხი უშუალოდ მონაწილეობს თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების ფორმირების პროცესში, რაც ხელს უწყობს ადგილობრივ დონეზე სახალხო სუვერენიტეტის განხორციელებას.[3]

---

[1] „გენდერული თანასწორობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტები.

[2] საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 45-ე მუხლის „გ“ პუნქტი.

[3] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 14 აპრილის №3/2/588 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქეები - სალომე ქინქლაძე, ნინო კვეტენაძე, ნინო ოდიშარია, დაჩი ჯანელიძე, თამარ ხითარიშვილი და სალომე სებისკვერაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §39.

5.4. ფარულობა

საარჩევნო კოდექსი კენჭისყრის ფარულობასა და ამომრჩევლის ნების თავისუფალ გამოვლენაში გულისხმობს, ერთი მხრივ, საქართველოში არჩევნების ჩატარებას ფარული კენჭისყრით, მეორე მხრივ, ნებისმიერი ზემოქმედების აკრძალვას, რომელიც ზღუდავს ამომრჩევლის ნების თავისუფალ გამოვლენას ან კონტროლს აწესებს მასზე.[1] არჩევნების მომწესრიგებელ მთავარ ქართულ დოკუმენტში არაერთი ნორმა უზრუნველყოფს ფარულობის პრინციპის დაცვას. მაგალითად, „კენჭისყრის ფარულობის უზრუნველსაყოფად კენჭისყრის კაბინაში ფოტო და ვიდეო გადაღება აკრძალულია“[2]. ფარულობის უზრუნველმყოფი ნორმებად ითვლება იმ ბიულეტენის ბათილად ცნობა, რომლის შინაარსიც გამჟღავნებულია, არჩევნებზე მისული ამომრჩეველთა სიის გამოქვეყნების აკრძალვა და სხვა.

5.5. თავისუფლება

თავისუფალი არჩევნების უზრუნველყოფა დემოკრატიული და სამართლიანი საარჩევნო პროცესის მნიშვნელოვანი პირობაა. კონსტიტუციის მოთხოვნაა, რომ არსებულმა საარჩევნო მოდელმა უზრუნველყოს ხალხის ნების თავისუფალი და თანასწორი ასახვა ხელისუფლების ფორმირების პროცესში.[3] თავისუფალი არჩევნების პრინციპი ძირითადად ორ ასპექტს მოიცავს: ამომრჩევლის მიერ აზრის ფორმირების თავისუფლებას და ამ აზრის თავისუფალ გამოხატვას, ანუ, კენჭისყრის პროცესში თავისუფლებას და შედეგების სწორად შეფასებას.

საქართველოს საარჩევნო კოდექსში, არაერთი ნორმის არსებობის მიზანი სწორედ თავისუფალი არჩევნების „მხარდაჭერაა“. მაგალითად, „თითოეული ამომრჩეველი ხმას აძლევს პირადად. დაუშვებელია ხმის მიცემა სხვა პირის ნაცვლად“.[4]

---

[1] საქართველოს საარჩევნო კოდექსის მე-3 მუხლის „დ“ პუნქტი.

[2] იქვე, 58-ე მუხლის მე-6 ნაწილი.

[3] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 28 მაისის №1/3/547 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქეები უჩა ნანუაშვილი და მიხეილ შარაშიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §4.

[4] საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 65-ე მუხლის 1-ლი.

თავისუფალი ხმის მიცემის მაქსიმალურად უზრუნველყოფა, მთელ რიგ ფაქტორებზეა დამოკიდებული. საქართველოს ხელისუფლების მიზანს კვლავაც წარმოადგენს ისეთი დამატებითი მექანიზმების დამკვიდრება, რომლებიც მეტ ამომრჩეველს გაუჩენს არჩევნებში მონაწილეობის მოტივაციას და შესაძლებლობას. მაგალითად, არასამთავრობო ორგანიზაციები მოუწოდებენ კანონმდებელს ხმის მიცემის ალტერნატიული საშუალებების დამკვიდრებისკენ, რომლებიც დაეხმარებოდა საზღვარგარეთ მყოფ მოქალაქეებს საარჩევნო უფლების რეალიზაციაში (ხმის მიცემა ფოსტით, მინდობილობით). ასევე, საარჩევნო უბნების მაქსიმალურად ადაპტირება, შესაბამისი საჭიროების მქონე პირებს, გაუმარტივებდა კენჭისყრის პროცესში მონაწილეობას.[1]

5.6. არჩევნების საჯაროობა

დემოკრატიული არჩევნების მნიშვნელოვანი გარანტიაა ამომრჩევლისთვის საარჩევნო პროცედურების გამჭვირვალეობის და გასაგებობის უზრუნველყოფა. როგორც წესი, საჯაროა საარჩევნო პროცესის ყველა ეტაპი. საარჩევნო ადმინისტრაცია, საარჩევნო სუბიექტები, სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები საარჩევნო პროცესში საქმიანობას ახორციელებენ ღიად და გამჭვირვალედ.[2] საარჩევნო კომისია ვალდებულია საარჩევნო დოკუმენტაცია და არჩევნების შესახებ ინფორმაცია გააცნოს ყველა დაინტერესებულ პირს.[3] საჯაროობის უზრუნველსაყოფად, როგორც წესი, საარჩევნო პროცესის მონაწილეებისთვის საარჩევნო კომისიის სხდომები ღიაა.

თემატური კითხვები:

1. იმსჯელეთ 1918-1921 წლების საქართველოს საარჩევნო სამართლის თავისებურებებზე!

---

[1] უკანასკნელ საპრეზიდენტო არჩევნებში საზღვარგარეთ მყოფი მხოლოდ 48460 მოქალაქე იყო რეგისტრირებული და საარჩევნო უბნების რვა პროცენტი ადაპტირებული. იხ. 2013 წლის 27 ოქტომბრის საპრეზიდენტო არჩევნების მონიტორინგის საბოლოო ანგარიში, სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება (ISFED), თბილისი, 2013, 13.

[2] საქართველოს საარჩევნო კოდექსის მე-4 მუხლი.

[3] იქვე, მე-8 მუხლის მე-14 ნაწილი.

2. შეაფასეთ საარჩევნო ცენზები ქართულ კანონმდებლობაში!
3. განიხილეთ მოქალაქეობის და ბინადრობის ცენზების თავისებურებები საქართველოში!
4. იმსჯელეთ ოპტიმალურ ასაკობრივ საარჩევნო ცენზზე ქართულ სინამდვილეში!
5. განიხილეთ სამხედრო მოსამსახურეთა არჩევნებში მონაწილეობის თავისებურებები!
6. იმსჯელეთ მსჯავრდებულთა საარჩევნო უფლების ოპტიმალურ რეგულაციაზე საქართველოში!
7. განიხილეთ აურჩევლობის მოთხოვნის ფარგლები ქართულ კანონმდებლობაში!
8. ჩამოაყალიბეთ გენდერული თანასწორობის უზრუნველყოფის თქვენეული რეკომენდაციები!
9. მოძებნეთ შესაძლებლობათა თანასწორობის პრინციპის უზრუნველმყოფი ნორმები საქართველოს საარჩევნო კოდექსში!
10. როგორია თავისუფალი არჩევნების გავლენა არჩევნების შედეგზე!

6. საარჩევნო სისტემა

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, კონსტიტუციური სტანდარტების შესაბამისი საარჩევნო სისტემის არჩევანი დემოკრატიული საზოგადოებრივი წესწყობილებისათვის ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან ინსტიტუციურ გადაწყვეტილებას წარმოადგენს. სწორედ საარჩევნო სისტემა განაპირობებს საარჩევნო ხმებისა და შესაბამისი მანდატების - სახელმწიფო, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების - ურთიერთდამოკიდებულებას, განსაზღვრავს მიღებული ხმების მანდატად გარდაქმნის პროცესს.[1] ქართულ საარჩევნო სამართალში აქტუალურობას არ კარგავს საარჩევნო სისტემის გადასინჯვასთან დაკავშირებული დებატები. პოლიტიკურ ორგანიზაციებსა და სამოქალაქო სექტორში მწვავედ განიხილება მისი ოპტიმალური მოდელის შერჩევის საკითხი.

კონსტიტუციის თანახმად, საქართველოში წარმომადგენლობითი ორგანოები აირჩევა შერეული სისტემით, ერთი ნაწილი მაჟორიტარული, მეორე პროპოციული წესით. საარჩევნო კოდექსის საფუძველზე, პროპორციული საარჩევნო სისტემით ტარდება საქართველოს პარლამენტისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს წევრების არჩევნები პარტიული სიების საფუძველზე (მე-2 მუხლის „კ“ პუნქტი). მაჟორიტარული სისტემა გამოიყენება საქართველოს პარლამენტისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს წევრების არჩევნებისთვის ერთმანდატიანი საარჩევნო ოლქების მიხედვით (მე-2 მუხლის „ლ“ პუნქტი).

6.1. საარჩევნო სისტემის ქართული ტრადიცია

ჯერ კიდევ 1918-1921 წლების საქართველოში, მაშინდელ მოაზროვნეებს შორის შეიმჩნეოდა განსხვავებული აზრი ქართული რეალობისთვის სასურველ საარჩევნო სისტემასთან დაკავშირებით. მათი ნაწილი მიიჩნევდა, რომ პირველ არჩევნებზე მოქმედი მაჟორიტარული სისტემა არამც თუ არ ქმნიდა ნამდვილ წარმომადგენლობას, პირიქით, ხშირად სრულიად უარყოფდა

[1] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს №1/3/547 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქეები უჩა ნანუაშვილი და მიხეილ შარაშიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §16.

ეროვნულ ნებას. პარლამენტში კი დაცული უნდა ყოფილიყო ძალთა განწყობილების პროპორცია, რაც არის პროპორციული სისტემის მიზანი არჩევნებში.[1] ამიტომ, უპირატესობას ანიჭებდნენ პროპორციულ სისტემას. უფრო მეტიც, ზოგიერთი მათგანის აზრით, პროპორციულობის პრინციპს რომ „დაურჩეს საკმარისი გასაქანი“, საქართველო უნდა დაყოფილიყო საარჩევნო ოლქებად, საიდანაც ასარჩევი იქნებოდა ათიდან თხუთმეტამდე კანდიდატი. თითოეული პარტია შეეცდებოდა თავის სიაში მოექცია ისეთი პირი, რომელიც უფრო ცნობილი და პოპულარული იყო ოლქში,[2] ანუ, ერთგვარად, შეიმჩნეოდა რეგიონული პროპორციული საარჩევნო სისტემისადმი სიმპათია.

არსებობდა განსხვავებული პოზიციებიც. ზოგიერთი ავტორი მიიჩნევდა, რომ პარტიული დიქტატურა მოქალაქეს სრულად ართმევს საარჩევნო თავისუფლებას. რეალურად, ასეთ პირობებში, სახელმწიფოებრივ ინტერესს მეტი ღირებულება აქვს, ვიდრე პარტიულს. პირველ კანდიდატად იმ პირის აღიარება კი არ ხდება, ვინც ხალხს მიაჩნია პირველად, არამედ იმის, ვინც სიაში პირველადაა დასახელებული, რაც „პარტიული დიქტატურაა“. მათი აზრით, საჭიროა მოქალაქის სინდისი განთავისუფლებულ იქნეს პარტიული ძალადობისგან. ბიულეტენში უნდა შეიტანონ ყველა პარტიის სია და ამომრჩევლებს უფლება უნდა ჰქონდეთ აირჩიონ ის კანდიდატები, რომელთა არჩევაც სურთ, რომელ სიასა და რიგშიც არ უნდა იქნენ აღნიშნული. ამრიგად, თითოეული კანდიდატის საარჩევნო რიგი თვით ამომრჩევლებზე იქნება დამოკიდებული და არა პარტიულ კომიტეტებზე.[3]

იმ ეტაპზე, აზრთა სხვადასხვაობა პროპორციული საარჩევნო სისტემის სასარგებლოდ დასრულდა, რადგან სწორედ მისი ასახვა მოხდა 1921 წლის კონსტიტუციაში.[4]

საბჭოური ცხოვრების შინაარსი, რომელიც არ იცნობდა მრავალპარტიულობას, თავისთავად გამორიცხავდა პროპორციული საარჩევნო სისტემის არსებობას.

---

[1] გვაზავა გ., ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებისა, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკები, ზ. კორძაძისა და თ. ნემსწვერიძს რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 172.

[2] იქვე, 176.

[3] წერეთელი ვ., საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკები, ზ. კორძაძისა და თ. ნემსწვერიძს რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 141-142.

[4] საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული (1918-1921), შემდგენელი ე. გურგენიძე, თბილისი, 1990, 465.

6.2. დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდგომი რეალობა

საბჭოურ რეჟიმზე უარის თქმის შემდეგ, პირველივე არჩევნები (28.10.1990) შერეული სისტემით ჩატარდა. უზენაესი საბჭოს 250 დეპუტატიდან 125 აირჩიეს მაჟორიტარული და 125 პროპორციული სისტემით. მომდევნო არჩევნები (11.10.1992) კვლავ შერეული სისტემას ეფუძნებოდა - 75 დეპუტატი ერთმანდატიანი და 150 პროპორციული წესით აირჩეოდა მრავალმანდატიანი ოლქებიდან. მისი თავისებურება იყო ის, რომ მაჟორიტარული და პროპორციული არჩევნებისთვის სხვადასხვა ოლქები ჩამოყალიბდა. პროპორციული არჩევნებისთვის შეიქმნა ათი მსხვილი მრავალმანდატიანი საარჩევნო ოლქი, რომელშიც ამომრჩეველთა რაოდენობა 230000-დან 250000-მდე რაოდენობით განისაზღვრა. პროპორციული სისტემის მიხედვით ამომრჩეველს სამი ხმა ჰქონდა. გამარჯვებულები ოლქის დონეზე გამოვლინდნენ, დარჩენილი ხმები კი პრეფერენციის წესით გადანაწილდა საერთო ეროვნულ დონეზე.

საარჩევნო სისტემის არჩევანმა აზრთა სხვადასხვაობა გამოიწვია 1995 წლის კონსტიტუციის შემუშავების პროცესში. დეპუტატ-ექსპერტთა ის ნაწილი, რომელთაც მანდატები 1992 წლის 4 აგვისტოს საარჩევნო კანონის თანახმად, საკომპენსაციო სიების გამოყენებით ჩატარებული პროპორციული არჩევნების საფუძველზე ჰქონდათ მოპოვებული, ცდილობდა „სტატუს კვოს“ შენარჩუნებას. „სამდივნოს პროექტი“ მკაცრად პროპორციულ არჩევნებს მოითხოვდა. ე.წ. „ხმალაძის პროექტშიც“ გათვალისწინებული იყო დებულება, რომელიც 150 დეპუტატის პროპორციული წესით აირჩევას გულისხმობდა. ზოგიერთი უცხოელი ექსპერტი (უაიტი) ყველა დეპუტატის პროპორციული წესით არჩევაში „რეგიონალურად და ადგილობრივად დანაწევრებული პარლამენტის“ მიღების საფრთხეს ხედავდა.[1] ექსტერტთა სხვა ჯგუფი (გაული) საპირისპიროდ მიიჩნევდა, რომ სწორედ პროპორციული საარჩევნო სისტემა იწვევს ისეთ საპარლამენტო წარმომადგენლობის შექმნას, რომელიც ყველაზე ზუსტად ასახავს პარლამენტში ხმებისა და ადგილების ურთიერთობას.[2]

გადაწყვეტილება შერეული სისტემის სასარგებლოდ იქნა მიღებული. ახალი კონსტიტუციის საფუძველზე ჩატარებულ პირველ არჩევნებში (5.10.1995), 235 დეპუტატიდან 150 პარლამენტის წევრი აირჩა პროპორციული სისტემით

[1] ბაბეკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), მეორე გამოცემა, კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2013, 109-110.
[2] იქვე.

ერთიანი პარტიული სიებით, ხოლო 85 მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე. ორ მომდევნო არჩევნებში (31.10.1999 და 2.10.2003) საარჩევნო სისტემასთან დაკავშირებით სიახლე არ ყოფილა.

მოქმედი კონსტიტუციის შემუშავების პროცესში განსხვავებული აზრი არსებობდა პარლამენტართა რაოდენობასთან დაკავშირებით. თავდაპირველად ტენდენცია შემცირებისკენ შეინიშნებოდა. დეპუტატთა რაოდენობა ერთობლივი პროექტის მიხედვით 120 მდე შემცირდა, ხოლო ე.წ. ნოემბრისა და შევარდნაძის პროექტებში 100-ით განისაზღვრა. გადამწყვეტი აღმოჩნდა პარლამენტში მიმდინარე დებატები. რეგიონის წარმომადგენელი დეპუტატები პირდაპირ მანდატს უჭერდნენ მხარს, რაც პარლამენტართა რიცხვს ბუნებრივად ზრდიდა. საბოლოოდ, პარლამენტის შემთანხმებელი კომისიის ერთერთ სხდომაზე მიაღწიეს კომპრომისს: პროპორციული სისტემით ასარჩევ დეპუტატთა რიცხვი 120-დან 150-მდე გაიზარდა, დეპუტატთა საერთო რიცხვი ხელშეუხლებელი დარჩა. პროექტის შემუშავების პროცესში ჩართულ რიგ სუბიექტებს 235 საპარლამენტო მანდატი ქართული რეალობისთვის გაუმართლებლად დიდ ოდენობად მიაჩნდათ. შესაბამისად, ვერ ჩამოყალიბდა სისტემა რომლის მიხედვითაც დეპუტატთა საერთო რაოდენობის შემცირებით მიაღწევდნენ პარლამენტის უფრო ეფექტურ ფუნქციონირებას.[1]

გარდამტეხი იყო 2003 წლის რეფერენდუმის შედეგი, რომლის საფუძველზე, კონსტიტუციაში განხორციელებული ცვლილების (23.02.2005) თანახმად, პარლამენტის წევრთა რაოდენობა 150 წევრამდე შემცირდა, საიდანაც ასი წევრი აირჩეოდა პროპორციული წესით, ხოლო 50 მაჟორიტარული წესით. მითითებულ ნორმას პრაქტიკულად არ უმოქმედია, რადგან 2008 წლის მარტში, კონსტიტუციაში განხორციელებული ცვლილების თანახმად, განისაზღვრა 75 დეპუტატის პროპორციული და 75-ის მაჟორიტარული სისტემით არჩევის წესი განისაზღვრა. მოგვიანებით, კიდევ ერთი კონსტიტუციური ცვლილების საფუძველზე (27.12.2011), 150 წევრიან პარლამენტში, თანაფარდობა პროპორციული სისტემის სასარგებლოდ შეიცვალა. განისაზღვრა 77 წევრის პროპორციული და 73 დეპუტატის მაჟორიტარული სისტემით არჩევის წესი.

საარჩევნო სისტემის გადახედვის საკითხი გააქტიურდა 2009-2010 წლების საკონსტიტუციო რეფორმის დროს. საზოგადოებრივ საკონსტიტუციო კომისიას, რომელიც სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის პარალელურად მუშაობდა, ამომრჩეველთა ნების მაქსიმალურად გათვალისწინების მიზნით, აუცი-

[1] იქვე, 111.

ლებლად მიაჩნდა მრავალმანდატიანი საარჩევნო ოლქების მიხედვით პროპორციული სისტემის დამკვიდრება. იგი ხელს შეუწყობდა „თითოკაციანი“ პარტიების ეპოქის დასრულებას, პარტიების ტერიტორიული სტრუქტურების განვითარებას და მდგრადი პარტიული სისტემის ჩამოყალიბებას, ადგილობრივი პოლიტიკური ლიდერების გამოვლენას, პარლამენტში ადგილობრივი წარმომადგენლობის გაძლიერებას და მოსახლეობაში მის გათავისებას, რომ საქართველოს პარლამენტი სრულიად საქართველოს პოლიტიკური ორგანოა.[1] აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის ფარგლებში დადგა თავისუფალი სიებით რეგიონული პროპორციული საარჩევნო სისტემის დამკვიდრების საკითხი.[2]

ამ პერიოდში, არაერთი ექსპერტი მიიჩნევდა, რომ, ზოგადად, პროპორციული საარჩევნო სისტემა სტაბილური და პლურალისტური პარტიული სისტემის განვითარებას უკეთ უწყობს ხელს, ვიდრე მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემა. შესაბამისად, პროპორციული საარჩევნო სისტემის დანერგვა, განვითარებადი დემოკრატიის პირობებში ინსტიტუციონალიზებული პარტიული სისტემის ჩამოყალიბებისთვის განსაკუთრებით სასარგებლო და მიზანშეწონილია.[3]

2013 წლის შემოდგომაზე გააქტიურდა საარჩევნო სისტემის გადასინჯვის საკითხი. 5 ოქტომბერს შექმნილმა საკონსტიტუციო კომისიამ მიზნად დაისახა კონსტიტუციის ცვლილებათა მომზადება, მათ შორის საარჩევნო სისტემის გადახედვაც. კომისიის მუშაობა ხელშესახები შედეგის გარეშე დასრულდა. 2015 წლის შემოდგომაზე კონსტიტუციის გადასინჯვის ორი პროექტის ინიცირება მოხდა, რომლებიც მოქმედი საარჩევნო სისტემის შეცვლას გულისხმობდა. საქართველოს პარლამენტის 81-მა წევრმა წარადგინა კონსტიტუციური კანონის პროექტი, რომელიც გულისხმობდა პარლამენტის სრული შემადგენლობის ასარჩევად პროპორციული საარჩევნო სისტემის გამოყენებას, რომელიც 2020 წელს უნდა ამოქმედებულიყო.[4] ცოტა მოგვიანებით, მოქალაქეთა საინიციატივო ჯგუფმა წარადგინა კონსტიტუციის გადასინჯვის პროექტი,

[1] საზოგადოებრივი საკონსტიტუციო კომისიის საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქციის განვრცობითი კონცეფცია, წიგნში: ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიჰენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა - საქართველოს გზა ევროპისკენ, თბილისი, 2012, 309.

[2] დანართი №5, წიგნში: დემეტრაშვილი ა., 2009-2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა საქართველოში, საქართველოს კონსტიტუციური ქრონიკები, ბათუმი, 2012, 67.

[3] კობახიძე ი., პოლიტიკურ გაერთიანებათა სამართალი, თბილისი, 2008, 129.

[4] საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“, 07-3/475/8, 3 სექტემბერი, 2015.

რომელიც უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს ერთი ნაწილის არჩევას „ერთიანი პროპორციული“ და მეორე ნაწილის „სამხარეო პროპორციული“ წესით ითვალისწინებდა.[1] ორივე პროექტი კონსტიტუციით გათვალისწინებული საყოველთაო სახალხო განხილვის საგანი გახდა, რომლის შემდეგაც საპარლამენტო განხილვა არ გაგრძელებულა. დღევანდელი მდგომარეობით, 2016 წლის დეკემბერში შექმნილი საკონსტიტუციო კომისიის ერთ-ერთ ამოცანას საარჩევნო სისტემაზე მსჯელობა წარმოადგენს.

6.4. საარჩევნო ბარიერი

საინტერესოა, მოქმედი კონსტიტუციის ტექსტში საარჩევნო ბარიერის განსაზღვრის პერიპეტიები. პროექტზე მუშაობის დროს, პარლამენტში მოსახვედრად საარჩევნო ბარიერთან დაკავშირებით განსხვავებული პოზიციები არსებობდა. განიხილებოდა მინიმალური სამი და მაქსიმალური შვიდ პროცენტიანი ზღვარი. უმრავლესობა მხარს უჭერდა ხუთ პროცენტიან ბარიერს, რადგან ვარაუდობდნენ, რომ მას ყველაზე პოზიტიური გავლენა ექნებოდა პარლამენტის შრომისუნარიანობაზე, ხელს შეუშლიდა მის ფრაგმენტაციას (ლესიგი). დაბალი საარჩევნო ბარიერი საქართველოს პარლამენტში გამოიწვევდა პარტიათა თვალუწვდენელ კონგლომერატს, როგორი რეალობაც სახეზე იყო 1992-1995 წლების საკანონმდებლო ორგანოში, როცა არ არსებობდა საარჩევნო ზღვარი (ნიემივუო).[2]

საბოლოოდ, 1995 წლის ძირითადმა კანონმა ხუთპროცენტიანი საარჩევნო ზღვარი დაადგინა. მოგვიანებით, ქართულ საარჩევნო სამართალში არაერთხელ დადგა საარჩევნო ბარიერის გადახედვის საკითხი. 1995 წლის კონსტიტუციის პირველი ცვლილება აღმოჩნდა პარლამენტის 1999 წლის 20 ივლისის გადაწყვეტილება, რომლის საფუძველზეც საარჩევნო ზღვარი ხუთიდან შვიდ პროცენტამდე გაიზარდა. საქართველოს კონსტიტუციური კანონმდებლის მიერ 1999 წელს დაწესებულ ესოდენ მაღალ საარჩევნო ბარიერს იშვიათად მოეძებნება ანალოგიები საზღვარგარეთის ქვეყნებში.[3] მოგვიანებით განხორციელებული კონსტიტუციური ცვლილების შედეგად (27.12.2008), საარჩევნო ბარი-

[1] საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“, 18314/8, 8 სექტემბერი, 2015.

[2] ბაბეკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), მეორე გამოცემა, კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2013, 114.

[3] კობახიძე ი., პოლიტიკურ გაერთიანებათა სამართალი, თბილისი, 2008, 143.

ერი კვლავ ხუთ პროცენტამდე შემცირდა. აღსანიშნავია, რომ დღემდე აქტუალურია მისი შემცირების საკითხი, რათა პოლიტიკურ ძალთა უკეთესი წარმომადგენლობა იქნეს უზრუნველყოფილი უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოში. 2015 წლის შემოდგომაზე, 81 პარლამენტის წევრის მიერ ინიცირებულ კონსტიტუციის გადასინჯვის პროექტში, გათვალისწინებული იყო საარჩევნო ბარიერის ხუთიდან ოთხ პროცენტამდე შემცირება.

7. საარჩევნო პროცესი საქართველოში

საქართველოში საარჩევნო პროცესის სამართლებრივი საფუძველი, პრინციპების დონეზე, განსაზღვრულია კონსტიტუციაში, დეტალურად კი, ძირითადად, საარჩევნო კოდექსში. მისი თითოეული ეტაპი მნიშვნელოვანია და დიდ გავლენას ახდენს არჩევნების შედეგზე.

7.1. ასარჩევ ორგანოთა უფლებამოსილების ვადები და არჩევის საფუძვლები

საქართველოში საჯარო ხელისუფლების ორგანოები და თანამდებობის პირები განსხვავებული ვადებით და წესებით აირჩევა.

პრეზიდენტი ხელისუფლებაში მოდის ხუთი წლის ვადით. ერთი და იგივე პირი შეიძლება აირჩეს ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ.

პარლამენტის უფლებამოსილების ვადა ოთხი წელია. 77 წევრი აირჩევა პროპორციული საარჩევნო სისტემის, ხოლო 73 წევრი - მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე.

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო შედგება ოთხი წლის ვადით პროპორციული წესით არჩეული 12 და მაჟორიტარული სისტემით არჩეული 6 დეპუტატისგან.[1]

ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს, თემის გამგებლისა და ქალაქის მერის უფლებამოსილების ვადა ოთხი წელია. საკრებულოს არჩევნები ტარდება პროპორციული და მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემების საფუძველზე.

თვითმმართველი თემის საკრებულო შედგება პროპორციული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე არჩეული 15 წევრისა და შესაბამის ტერიტორიაზე არსე-

[1] აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის მე-9 მუხლი.

ბული ყველა თემიდან და ქალაქიდან, რომლებიც შედის ამ თვითმმართველი თემის შემადგენლობაში, მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე არჩეული თითო წევრისაგან.

თვითმმართველი ქალაქების საკრებულოთა შემადგენლობებს, ძირითადად, განასხვავებს მათში ამომრჩეველთა რაოდენობები. კერძოდ,

- თუ ქალაქში ამომრჩეველთა რაოდენობა 75 000-ზე მეტია, საკრებულო შედგება პროპორციული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე არჩეული 15 წევრისა და მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე არჩეული 10 წევრისაგან;

- თუ ქალაქში ამომრჩეველთა რაოდენობა 75 000-ზე ნაკლებია, საკრებულოს შემადგენლობაში შედის პროპორციული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე არჩეული 10 და მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის არჩეული 5 წევრი.

- თბილისის საკრებულოში 50 წევრია, მათ შორის 25 - ადგილობრივი ერთმანდატიანი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქებიდან, ხოლო 25 - პროპორციული წესით თბილისის მთელ ტერიტორიაზე აირჩევა.

დედაქალაქის მერის, სხვა თვითმმართველი ქალაქების მერებისა და თვითმმართველი თემების გამგებლების უფლებამოსილების ვადა ოთხი წელია.

7.2. არჩევნების დანიშვნის უფლებამოსილება

ქართული საარჩევნო კანონმდებლობით განსაზღვრულია არჩევნების დანიშვნის უფლებამოსილების მქონე სუბიექტები და სხვა მნიშვნელოვანი ფაქტორები, რომლებიც განაპირობებენ არჩევნების თარიღს. პრეზიდენტის, პარლამენტის, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს, თვითმმართველი ქალაქის მერის და თვითმმართველი თემის გამგებლის, მათ შორის დედაქალაქის - თბილისის საკრებულოს და მერის მორიგი არჩევნები ტარდება იმ კალენდარული წლის ოქტომბერში, როდესაც იწურება მათი უფლებამოსილების ვადები[1]. არჩევნების თარიღის და-

[1] ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით, რომელიც ამოქმედდა 2014 წელს და საფუძვლად დაედო შესაბამის არჩევნებს, განისაზღვრა, რომ მორიგი არჩევნები ჩატარდებოდა ბოლო არჩევნებიდან სრული 3 წლის გასვლის შემდეგ, მეოთხე წლის ოქტომბერში, ანუ 2014-2017 წლების საკრებულოს უფლებამოსილების ვადა, გამონაკლისის სახით, ოთხი წელი არაა.

ნიშვნის უფლებამოსილება, როგორც წესი, პრეზიდენტის ფუნქციაა. იგი ძალაში შედის პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციის შემდეგ. არჩევნების დანიშვნის აქტი უნდა გამოიცეს არჩევნების თარიღამდე 60 დღით ადრე მაინც. ხელახალ და რიგგარეშე საპრეზიდენტო არჩევნებს ნიშნავს პარლამენტი.

დაუშვებელია არჩევნების ჩატარება საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს. როგორც წესი, არჩევნები გაიმართება ასეთი მდგომარეობის გაუქმებიდან არაუგვიანეს 60 დღისა.

7.3. საარჩევნო ოლქები და უბნები

ქვეყნის მასშტაბით საარჩევნო პროცესის სრულყოფილი და ეფექტური ორგანიზაციისთვის საქართველოს ტერიტორია იყოფა საარჩევნო ოლქებად. საარჩევნო გეოგრაფია და საარჩევნო ოლქების განსაზღვრა მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს მთელი საარჩევნო პროცესის მიმდინარეობაზე და საარჩევნო უფლების რეალიზაციაზე.

საარჩევნო კოდექსი განმარტავს საარჩევნო ოლქის ცნებას, რომელშიც მოიაზრება სამოქმედო ტერიტორია - ადმინისტრაციული საარჩევნო დანაყოფი, რომელშიც ხორციელდება არჩევნების ორგანიზება და ჩატარება.[1] იგი ორი სახისაა: ***მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქი*** *არის* საქართველოს პარლამენტის არჩევნებისათვის შექმნილი ერთმანდატიანი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქი. ხოლო ***ადგილობრივ მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქად იწოდება*** ერთმანდატიანი საარჩევნო ოლქი, რომელიც იქმნება ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს წევრების მაჟორიტარული წესით ასარჩევად.[2]

როგორც აღინიშნა, საარჩევნო ოლქებად საქართველოს ტერიტორიის დაყოფა უკანასკნელი წლების ქართულ რეალობაში ერთ-ერთი თვალსაჩინო პრობლემად და გამოწვევად იქცა, რასაც, მათ შორის, საკონსტიტუციო სასამართლოში მიმდინარე შესაბამისი დავები და მიღებული გადაწყვეტილებები ადასტურებს.[3] მათ საფუძველზე, განისაზღვრა, რომ მაჟორიტარულ საარჩევ-

[1] საქართველოს საარჩევნო კოდექსის მე-2 მუხლის „შ“ პუნქტი.

[2] იქვე, მე-2 მუხლის „ც“ და „ძ“ პუნქტები.

[3] დეტალურად იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 28 მაისის №1/3/547 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქეები უჩა ნანუაშვილი და მიხეილ შარაშიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 20 ივლისის №3/3/763 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართ-

ნო ოლქებში რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა რაოდენობა უნდა შეესაბამებოდეს საერთაშორისო სტანდარტებს და უზრუნველყოფდეს ამ საარჩევნო ოლქებში ამომრჩეველთა შეძლებისდაგვარად თანაბარ განაწილებას. კანონმდებელი ვალდებულია, ერთი მხრივ, საარჩევნო საზღვრებით მანიპულირების აღსაკვეთად გაატაროს შესაბამისი პრევენციული ზომები და, მეორე მხრივ, უზრუნველყოს, რომ ამომრჩევლებს ჰქონდეთ არჩევნების საბოლოო შედეგზე გავლენის მოხდენის თანაბარი შესაძლებლობები.[1] შესაბამისი ცვლილებები აისახა საარჩევნო კანონმდებლობაში.

საარჩევნო კოდექსის მოქმედი ვარიანტი თავად არეგულირებს საარჩევნო ოლქების ფორმირებასთან დაკავშირებულ არსებითი ხასიათის ნორმებს, ცალკეული საკითხების მოწესრიგებას კი ცესკოს ავალებს (საარჩევნო კოდექსის 110-ე და 110[1]-ე მუხლები). პარლამენტის არჩევნები ტარდება 73 ერთმანდატიან მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქში. ისინი არ იქმნება საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე. უმნიშვნელოვანესი კანონისმიერი პრინციპი, რომელსაც ეფუძნება საარჩევნო ოლქების ფორმირება, მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქებში რეგისტრირებულ ***ამომრჩეველთა რაოდენობის შესაბამისობაა საერთაშორისო სტანდარტებთან***, რაც გულისხმობს საარჩევნო ოლქებში ამომრჩეველთა მაქსიმალურად თანაბარ გადანაწილებას. საარჩევნო კოდექსმა დაუშვა შესაძლებლობა, რომ იმ მუნიციპალიტეტებში, რომლებშიც გათვალისწინებულია ორი ან ორზე მეტი საარჩევნო ოლქის შექმნა, გადაწყვეტილება მიიღოს ცესკომ.[2] მათი შექმნისას, როგორც წესი, დაცული უნდა იყოს ***მოსაზღვრეობის პრინციპი.*** მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქი შეიძლება შეიქმნას როგორც ერთი მუნიციპალიტეტის ფარგლებში, ისე შეიძლება მოიცავდეს ერთზე მეტ მოსაზღვრე მუნიციპალიტეტს ან მთლიანად, ან მათ ტერიტორიაზე მოქმედ მოსაზღვრე ადგილობრივ მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქებს.

ველოს პარლამენტი წევრთა ჯგუფი (დავით ბაქრაძე, სერგო რატიანი, როლანდ ახალაია, გიორგი ბარამიძე და სხვები, სულ 42 დეპუტატი) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

[1] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 28 მაისის №1/3/547 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქეები უჩა ნანუაშვილი და მიხეილ შარაშიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §28.

[2] ასეთებია, თბილისის მუნიციპალიტეტისა და გარდაბნის მუნიციპალიტეტის მარტყოფის ადგილობრივი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქის საზღვრებში შესაქმნელი 22 მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქი, რუსთავის მუნიციპალიტეტის 2 საარჩევნო ოლქი, ქუთაისის მუნიციპალიტეტისა და თერჯოლის მუნიციპალიტეტის ნაწილის 3 საარჩევნო ოლქი, ბათუმის მუნიციპალიტეტისა და ქობულეთის მუნიციპალიტეტის ნაწილის 3 საარჩევნო ოლქი.

იმისთვის, რომ კენჭისყრის პროცესი ამომრჩევლისთვის იყო გასაგები და ხელმისაწვდომი, ხოლო ხმის დათვლის პროცესი - მარტივი, საარჩევნო ოლქები იყოფა ***საარჩევნო უბნებად.*** ისინი, საარჩევნო კოდექსის განმარტებით, წარმოადგენენ ადმინისტრაციულ საარჩევნო დანაყოფებს, რომლებიც იქმნება კენჭისყრისა და ხმების დათვლისათვის არჩევნების გამართვისას.[1] როგორც წესი, საარჩევნო უბანი უნდა შეიქმნას არანაკლებ 20 და არაუმეტეს 1500 ამომრჩევლისათვის. გამონაკლისია ის უბანი, სადაც შესაბამისი უფლების ფარგლებში, ხმას აძლევენ თავდაცვის, შინაგან საქმეთა, სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროების, სახელმწიფო უსაფრთხოების, დაზვერვის და სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურების სამხედრო მოსამსახურეები და სპეციალური წოდების მქონე პირები, აგრეთვე, სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს სამედიცინო და პენიტენციური დეპარტამენტებისა და პენიტენციური დაწესებულების მოსამსახურეები. ასეთ შემთხვევაში, საარჩევნო უბანში ამომრჩეველთა მაქსიმალური რაოდენობა 2000-ით განისაზღვრება.

საარჩევნო კანონმდებლობა იცნობს სხვა თავისებურებებსაც. კერძოდ, საზღვარგარეთ თავდაცვის სამინისტროს სამხედრო მოსამსახურეთა დისლოკაციის ადგილას, სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს პენიტენციურ დაწესებულებებში, საავადმყოფო და სხვა სტაციონარულ სამკურნალო დაწესებულებებში, სათნოების სახლებში, მიუსაფართა თავშესაფარში, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა პანსიონატში და სხვა სოციალური მიზნის მქონე დაწესებულებებში საარჩევნო უბანი იქმნება იმ შემთხვევაში, თუ ამომრჩეველთა რაოდენობა 50-ზე მეტია, წინააღმდეგ შემთხვევაში, ისინი მიემაგრებიან უახლოეს საარჩევნო უბანს. ზოგადად, უცხო ქვეყნებში, საარჩევნო უბნის შექმნისთვის საჭიროა არანაკლებ 20 და არაუმეტეს 3000 ამომრჩეველი (საარჩევნო კოდექსის 23-ე მუხლი).

7.4. საარჩევნო ადმინისტრაცია

საქართველოში ნებისმიერი ტიპის არჩევნების - საპრეზიდენტო, საპარლამენტო, რეგიონული (აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს) და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნების ორგანიზება საარჩევნო ადმინისტრაციის ამოცანაა. საარ-

[1] საქართველოს საარჩევნო კოდექსის მე-2 მუხლის „წ“ პუნქტი.

ჩევნო კოდექსის შესაბამისად, საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაცია არის დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული ორგანო. ამასთან, გარანტირებულია მისი დამოუკიდებლობა სხვა სახელმწიფო ორგანოებისაგან, რაც უზრუნველყოფს მის მიუკერძოებლობას და თავისუფლებას პოლიტიკური ვნებებისგან. საქართველოში საარჩევნო ადმინისტრაცია ასრულებს, როგორც ნორმატიულ ფუნქციას - კონტროლს საარჩევნო კანონმდებლობის შესრულებაზე, ისე აღმასრულებელს - საარჩევნო პროცესის ადმინისტრირებას.

საარჩევნო ადმინისტრაციის შემადგენლობას ქმნის: ცესკო, უსკო, საოლქო და საუბნო საარჩევნო კომისიები. მათ შორის განსაკუთრებული სტატუსის მქონეა ცესკო, რომელიც საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაციის უმაღლესი ორგანოა და თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში ხელმძღვანელობს და აკონტროლებს ყველა დონის საარჩევნო კომისიების საქმიანობას.

7.4.1. ცესკოს დაკომპლექტება

ცესკოს ეფექტური საქმიანობა დიდწილადაა დამოკიდებული მის პერსონალურ შემადგენლობაზე და, აქედან გამომდინარე, მისი შექმნის წესზე. დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ, ცესკოს დაკომპლექტების არაერთი წესი მოქმედებდა. დღევანდელი რეალობა იცნობს მისი ფორმირების შერეულ პრინციპს. კერძოდ, საარჩევნო ადმინისტრაციის უმაღლესი ორგანო შედგება როგორც პარტიული, ისე პროფესიული ნიშნით შერეული წევრებისგან. მოქმედი საარჩევნო კოდექსი ცესკოს შემადგენლობას განსაზღვრავს თავმჯდომარისა და 12 წევრის შემადგენლობით.[1] ***ცესკოს ხუთ წევრს, საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით, ირჩევს საქართველოს პარლამენტი, ხოლო შვიდ წევრს ნიშნავენ პარტიები.***

7.4.1.1. ცესკოს თავმჯდომარის სტატუსის მოპოვების წესი

ცესკოს საქმიანობაში მნიშვნელოვან როლს ასრულებს მისი ხელმძღვანელი - თავმჯდომარე. იგი საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაციის უმაღლესი თანამდებობის პირია. დღეს მოქმედი საკანონმდებლო რეგულაცია, თავმჯდომარის არჩევის წესთან დაკავშირებით, ერთგვარად ორიგინალურია. მასში ჩართულ სუბიექტთა წრე მრავალფეროვანია. პირველ ეტაპზე, პრეზი-

[1] იქვე, მე-10 მუხლის 1-ლი ნაწილი.

დენტმა კონსულტაცია უნდა გამართოს ადგილობრივ არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიულ პირებთან. კონსულტაციების შედეგად შერჩეული სამი კანდიდატურა უნდა წარედგინოს ცესკოს. მისი არჩევის შესახებ გადაწყვეტილებას, ფარული კენჭისყრით, იღებენ ცესკოში პარტიების მიერ დანიშნული წევრები. აღსანიშნავია, რომ არჩევნებში არ მონაწილეობენ წინა საპარლამენტო არჩევნებში საუკეთესო შედეგების მქონე პარტიის მიერ დანიშნული წევრები. გამარჯვებისთვის კანდიდატმა უნდა მიიღოს ოთხი ხმა მაინც. თუ ცესკოს თავმჯდომარის არჩევა ვერ მოხერხდა, საარჩევნო პროცედურაში ჩაერთვება პარლამენტი, რომელსაც იმავე კანდიდატურებს ასარჩევად წარუდგენს პრეზიდენტი. ცესკოს თავმჯდომარის უფლებამოსილების ვადა 5 წელია.

ცესკოს თავმჯდომარეობის კანდიდატი უნდა იყოს საქართველოს ქმედუნარიანი მოქალაქე 25 წლის ასაკიდან, უპარტიო, უმაღლესი განათლებით, თავისუფლად უნდა ფლობდეს სახელმწიფო ენას, ჰქონდეს არანაკლებ სამი წლის შრომითი გამოცდილება და საარჩევნო ადმინისტრაციის მოხელის სერტიფიკატი. საარჩევნო კოდექსი ადგენს სტატუსის მოპოვების შემზღუდავ გარემოებებსაც.[1]

7.4.1.2. ცესკოს წევრები

პროფესიული ნიშნით ცესკოს წევრების კვოტის შესავსებად, ცხადდება ღია კონკურსი. მასში მონაწილე კანდიდატებს წაეყენებათ ცესკოს თავმჯდომარისთვის გათვალისწინებული მოთხოვნები. პრეზიდენტმა უნდა შეარჩიოს კანდიდატები პარლამენტისთვის წარსადგენად. ცესკოს წევრის სტატუსის მოსაპოვებლად აუცილებელია პარლამენტის წევრთა სიითი შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერა. პარლამენტის მიერ არჩეული ცესკოს წევრების უფლებამოსილების ვადა ხუთი წელია.

პარტიული ნიშნით შერჩეული ცესკოს შვიდი წევრი უზრუნველყოფს პარტიულ წარმომადგენლობას. უფრო კონკრეტულად, თითო წევრს ნიშნავენ ის პოლიტიკური გაერთიანებები, რომლებიც დაფინანსებას იღებენ საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. ეს უფლება კი გააჩნიათ ცესკოში რეგისტრირებულ პარტიებს, რომლებიც მონაწილეობდნენ საპარლამენტო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის საერთო არჩევნებში და მიიღეს ამომრჩე-

[1] იქვე, მე-12 მუხლის მე-5 ნაწილი.

ველთა ხმების სამი პროცენტის მხარდაჭერა მაინც.[1] ისეთ შემთხვევაში, როდესაც მითითებული პარტიების რაოდენობა შვიდზე მეტია, წევრებს დანიშნავს უკეთესი შედეგების მქონე შვიდი პარტია. როდესაც დაფინანსებული პარტიების რაოდენობა შვიდზე ნაკლებია, ცესკოს წევრთა პარტიული კვოტის შევსება მოხდება მომდევნო საუკეთესო შედეგის მქონე პარტიებით, იმ დათქმით, რომ მათ მიღებული უნდა ჰქონდეთ არჩევნებში მონაწილეთა ხმების სამ პროცენტზე მეტი.

აღსანიშნავია, რომ პარტიას უფლება აქვს, გამოიწვიოს თავის მიერ დანიშნული ცესკოს წევრი. ამასთან, ცესკოს წევრის დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად, გამოწვევა დაუშვებელია არჩევნების დანიშვნის დღიდან მისი საბოლოო შედეგების შეჯამებამდე. ასეთ დროს, პარტიას უფლება რჩება ცესკოს ახალი წევრი დანიშნოს მხოლოდ დანიშნული წევრის გადადგომის ან გარდაცვალების შემთხვევაში.

7.4.2. ცესკოს უფლებამოსილების ფარგლები

მოქმედი საარჩევნო კანონმდებლობით განსაზღვრულია ცესკოს უფლებამოსილებების ფართო სპექტრი. მისი უფლებამოსილების ფარგლებში შედის არა მხოლოდ არჩევნების, არამედ რეფერენდუმისა და პლებისციტის ჩატარების უზრუნველყოფა. ცესკო ვალდებულია საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე გააკონტროლოს საარჩევნო კანონმდებლობის შესრულება და, რაც ძალიან მნიშვნელოვანია, მისი ერთგვაროვნი გამოყენების უზრუნველყოფა. სწორედ ცესკომ უნდა განსაზღვროს არჩევნების პროცესთან დაკავშირებული, კანონმდებლობიდან გამომდინარე, ღონისძიებები და მათი განხორციელების ვადები. არჩევნების საყოველთაობის და თანასწორობის პრინციპის დაცვით, მნიშვნელოვანია მან, თავისი სტატუსის ფარგლებში, შეძლოს ამომრჩეველთა, მათ შორის, პენიტენციურ დაწესებულებაში ხმის მიცემის უფლების მქონე პირთა, ბრალდებულთა და მსჯავრდებულთა ინფორმირებისთვის ადეკვატური პირობების შექმნა და სხვა.

[1] „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

7.4.3. საოლქო საარჩევნო კომისია

საოლქო საარჩევნო კომისია საარჩევნო ადმინისტრაციაში შემავალი რგოლია. იგი არის საარჩევნო ადმინისტრაციის მუდმივმოქმედი ტერიტორიული ორგანო, რომელიც შედგება ცამეტი წევრისგან. მისი შემადგენლობა განისაზღვრება შემდეგი წესით: ხუთ წევრს ხუთი წლის ვადით, ირჩევს ცესკო, შვიდ წევრს ნიშნავენ პოლიტიკური პარტიები, ხოლო ერთ წევრს ირჩევს ცესკო - შესაბამისი არჩევნების საბოლოო შედეგების გამოცხადებამდე დროის მონაკვეთით. საოლქო საარჩევნო კომისიის ხელმძღვანელ პირთა არჩევა ხდება თვით საოლქო საარჩევნო კომისიის მიერ, თავისი შემადგენლობიდან.

საოლქო საარჩევნო კომისიის წევრობის კანდიდატი შეირჩევა ღია კონკურსის წესით. იგი შეიძლება იყოს საქართველოს ქმედუნარიანი მოქალაქე 21 წლის ასაკიდან, უპარტიო, უმაღლესი განათლების მქონე პირი, რომელიც თავისუფლად ფლობს საქართველოს სახელმწიფო ენას და რომელსაც აქვს საარჩევნო ადმინისტრაციის მოხელის სერტიფიკატი.

საოლქო საარჩევნო კომისია, თავისი ***უფლებამოსილების ფარგლებში,*** პასუხისმგებელია საარჩევნო ოლქის ტერიტორიაზე არჩევნების, რეფერენდუმისა და პლებისციტის გამართვის უზრუნველყოფაზე, საარჩევნო კანონმდებლობის შესრულების კონტროლსა და მის ერთგვაროვნად გამოყენებაზე, საარჩევნო უბნების საზღვრების შექმნასა და დაზუსტებაზე. მნიშვნელოვანია, საოლქო საარჩევნო კომისიის საქმიანობა საუბნო საარჩევნო კომისიების, მათი თანამდებობის პირების მოქმედებათა და გადაწყვეტილებათა კანონიერების შემოწმებასთან დაკავშირებით. დარღვევის გამოვლენის შემთხვევაში, უფლებამოსილია გაატაროს კანონით გათვალისწინებული მთელი რიგი ღონისძიებები. მითითებული უფლებამოსილება საოლქო საარჩევნო კომისიას წარმოეშობა როგორც განცხადების ან საჩივრის საფუძველზე, ისე საკუთარი ინიციატივით. საოლქო საარჩევნო კომისიის ვალდებულებაა შეამოწმოს და შეაჯამოს საუბნო საარჩევნო კომისიაში დათვლილი კენჭისყრის შედეგები. იგი ახორციელებს სხვა, მრავალფეროვან უფლებამოსილებებს.

7.4.4. საუბნო საარჩევნო კომისია

საუბნო საარჩევნო კომისია საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაციის ქვედა რგოლია. იგი საარჩევნო ადმინისტრაციის დროებითი ტერიტორიული

ორგანოა, რომლის შემადგენლობაში ცამეტი წევრია. საუბნო საარჩევნო კომისიის ექვსი წევრი აირჩევა შესაბამისი საოლქო საარჩევნო კომისიის მიერ, ხოლო შვიდ წევრს, საარჩევნო ადმინისტრაციის ზედა სტრუქტურების მსგავსად, ნიშნავენ პოლიტიკური პარტიები.

საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრობის კანდიდატისთვის წაყენებული მოთხოვნები ცესკოსა და საოლქო საარჩევნო კომისიების წევრთა კანდიდატების მსგავსია, გარდა გამონაკლისებისა. მაგალითად, ასაკობრივი ცენზი 18 წელია.

საუბნო საარჩევნო კომისიის მრავალფეროვანი ***უფლებამოსილები*** გამიჯნულია ცესკოსა და საოლქო საარჩევნო კომისიის ფუნქციებისგან. იგი წარმოადგენს პირველ ინსტანციას, საიდანაც არჩევნების სამართლიანი და კანონიერი შედეგის შეფასების ათვლა იწყება. საუბნო საარჩევნო კომისია ვალდებულია დაიცვას კენჭისყრის პროცესში საარჩევნო კანონმდებლობით დადგენილი პროცედურები, უზრუნველყოს ამომრჩევლისთვის, საარჩევნო სუბიექტების წარმომადგენელთათვის, დამკვირვებელთათვის და მედიისთვის კანონმდებლობით გარანტირებული უფლებების რეალიზაცია. საუბნო საარჩევნო კომისია ახორციელებს კანონით განსაზღვრულ სხვა მნიშვნელოვან ამოცანებსაც.

7.4.5. აქტების გამოცემის იურისდიქცია

საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაციის სისტემაში შემავალი ორგანოები და თანამდებობის პირები იღებენ და გამოსცემენ სამართლებრივ აქტებს, რომლებიც მნიშვნელოვანია მათი უფლებამოსილებების განსახორციელებლად. მათი უმეტესობა ინდივიდუალურ-ადმინისტრაციული სამართლებრივი აქტის სტატუსის მქონეა. კერძოდ:

ცესკოს, როგორც კოლეგიური ორგანო, იღებს განკარგულებას. ცესკოს ხელმძღვანელი პირი - თავმჯდომარე, გამოსცემს ბრძანებას და განკარგულებას. ცესკოს თავმჯდომარის ბრძანება ძირითადად გამოიცემა შიდაუწყებრივ, მათ შორის, საკადრო საკითხებთან დაკავშირებით. ცესკოს მდივნის აქტია განკარგულება.

ინდივიდუალურ-ადმინისტრაციული სამართლებრივი აქტი - განკარგულება მიიღება საოლქო და საუბნო საარჩევნო კომისიების მიერ, კომისიის თავმჯდომარეები, ასევე, გამოსცემენ განკარგულებებს. იგივე აქტს გამოსცემს საოლქო საარჩევნო კომისიის მდივანიც.

საარჩევნო კომისიათა საქმიანობის ფარგლებში მისაღებ ინდივიდუალურ-სამართლებრივ აქტებს შორის მნიშვნელოვანია კენჭისყრის და არჩევნების შედეგების შემაჯამებელი ოქმი.

გარდა დასახელებული ინდივიდუალურ-ადმინისტრაციული სამართლებრივი აქტებისა, ცესკოს უფლება აქვს მიიღოს კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტი - დადგენილება. მისი მიღების ფარგლები შეზღუდულია, რამდენადაც ის შესაძლებელია მხოლოდ კანონით პირდაპირ განსაზღვრულ შემთხვევებში. ამ ზოგადი წესიდან, საარჩევნო კოდექსით, დადგინდა წესი, რომლის საფუძველზეც, არჩევნების დაწყებიდან მის დასრულებამდე, აუცილებლობის შემთხვევაში, შესაძლებელია კანონით განუსაზღვრელი და არჩევნების ჩატარებისთვის აუცილებელი საკითხების გადაწყვეტა დადგენილების მიღებით.

7.4.6. პასუხისმგებლობის საკითხები

საარჩევნო ადმინისტრაციის ფართო უფლებამოსილების საპირწონედ მოქმედებს მის წევრთა მიმართ პასუხისმგებლობის არაერთი ფორმა. საარჩევნო პასუხისმგებლობას შეიძლება ჰქონდეს როგორც დისციპლინური, ისე ადმინისტრაციული ხასიათი.

კანონმდებლობა იცნობს საარჩევნო კომისიის წევრთა და ხელმძღვანელ პირთა უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის არაერთ საფუძველს, მაგალითად, საარჩევნო კომისიის წევრის სტატუსთან შეუთავსებელი თანამდებობის დაკავებას, საარჩევნო კომისიის წევრის დამნიშვნელი პარტიის მიერ გამოწვევას და სხვა.

7.5. ამომრჩეველთა სიები

საარჩევნო პროცესში ამომრჩეველთა სიების როლი მნიშვნელოვანია. პირის ამომრჩეველთა სიაში შეყვანა უშუალოდ არის დაკავშირებული მოქალაქის კონსტიტუციურ უფლებათან - მონაწილეობა მიიღოს არჩევნებში. საქართველოშიც, საარჩევნო სიის ფორმირება სახელმწიფო ხელისუფლების

მოვალეობაა და მათი მიზეზით მოქალაქის ამომრჩეველთა საერთო სიაში არშეყვანა, უფლების შეზღუდვის გაუმართლებელ საფუძვლად ითვლება.[1]

საარჩევნო პროცესის სამართლიანობას და ეფექტურ ორგანიზაციას, დიდწილად, განსაზღვრავს არჩევნებში მონაწილეობის უფლების მქონე პირთა ზუსტი რაოდენობის და ჩამონათვალის დადგენა და მათთვის არჩევანის გაკეთების შესაძლებლობის უზრუნველყოფა. ამ მიზნით, ქართული საარჩევნო კანონმდებლობა იცნობს ამომრჩეველთა სიის სხვადასხვა კატეგორიას.

7.5.1. ერთიანი სია

ქართულ საარჩევნო პრაქტიკაში, ამომრჩეველთა ერთიან სიად იწოდება დადგენილი წესით რეგისტრირებული, აქტიური საარჩევნო უფლების მქონე პირთა სია, რომელიც იყოფა საარჩევნო უბნების მიხედვით.

სიის შედგენის პროცესში უდიდესი მნიშვნელობა აქვს ყველა იმ სუბიექტის ჩართულობას, რომელთაც ხელი მიუწვდებათ იმ ინფორმაციაზე, რომელიც ხელს შეუწყობს ამომრჩეველთა კორპუსის სრულფასოვნად განსაზღვრას. მაგალითად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები პასუხისმგებელნი არიან იმ პირთა მონაცემების გადაცემაზე, რომლებიც გარდაიცვალნენ, მაგრამ მათი ოჯახის წევრებს არ მიუმართავთ სააგენტოსთვის გარდაცვალების მოწმობის მისაღებად; განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა შესახებ მონაცემების შეგროვებაზე; საკონსულო დაწესებულები საკონსულო აღრიცხვაზე მდგომ პირთა მონაცემების მიწოდებაზე და ა.შ.

ყოველი უფლებამოსილი სახელისუფლებო რგოლი ვალდებულია, წელიწადში ოთხჯერ - ***პირველ თებერვალს, პირველ მაისს, თხუთმეტ ივლისს და პირველ ნოემბერს,*** ცესკოს გადასცეს მის ხელთ არსებულ ინფორმაცი, რათა განახლებულ იქნას ამომრჩეველთა ერთიანი სიის ელექტრონული ბაზა.

[1] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2005 წლის 24 იანვრის №1/1/257,268 გადაწყვეტილება საქმეზე - „გურამ სანაძე და ირაკლი კოტეტიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, III.

7.5.2. ამომრჩეველთა სპეციალური სია

რიგი ფაქტორების გამო, მხოლოდ ამომრჩეველთა ერთიანი სია ვერ უზრუნველყოფს ყველა ამომრჩევლის არჩევნებში მონაწილეობის შესაძლებლობას. ამიტომ, იმავდროულად, არსებობს სპეციალური სია. მასში შეჰყავთ ის ამომრჩევლები, რომლებიც ობიექტური მიზეზის გამო ვერ მიიღებენ მონაწილეობას რეგისტრაციის ადგილის მიხედვით. უფრო კონკრეტულად, საარჩევნო ადმინისტრაციის მოხელეები, რომლებიც კენჭისყრის დღეს, ვერ გამოცხადდებიან არჩევნებში რეგისტრაციის ადგილის მიხედვით, სამკურნალოდ წვანან სტაციონარულ სამკურნალო დაწესებულებაში, კენჭისყრის დღეს პატიმრობაში ან ადმინისტრაციულ პატიმრობაში იმყოფებიან.

7.5.3. გადასატანი საარჩევნო ყუთი

საარჩევნო უფლების სრულფასოვანი რეალიზაციის ხელშემწყობ ბერკეტებს შორის თვალსაჩინოა არჩევნებში მონაწილეობის შესაძლებლობა გადასატანი ყუთის მეშვეობით. იგი შესაძლებლობას აძლევს ამომრჩეველთა კონკრეტულ კატეგორიას, საარჩევნო უბანში მისვლის შემაფერხებელი გარემოებების მიუხედავად, მაგალითად, ჯანმრთელობის მდგომარეობის, პატიმრობაში ყოფნის, ძნელად მისადგომ ადგილზე ყოფნის გამო და სხვა, მისცენ ხმა. გადასატანი ყუთის სიაში ამომრჩეველთა შეტანის კანონისმიერი საფუძვლები ამომწურავია. მნიშვნელოვანია, რომ იგი დგება ერთიანი და სპეციალური სიების საფუძველზე.

გადასატანი ყუთის მექანიზმი არ გამოიყენება საზღვარგარეთ მყოფ ამომრჩეველთა მიმართ. როგორც წესი, ყუთის სიაში ამომრჩევლების რაოდენობა ერთიან სიაში არსებული ამომრჩევლების სამ პროცენტზე მეტი არ უნდა იყოს.

7.6. არჩევნების მონიტორინგი და მედია

თანამედროვე მსოფლიოში არჩევნების დემოკრატიულობის უზრუნველსაყოფად მნიშვნელოვანი ფაქტორია დამკვირვებელთა ჩართულობა საარჩევნო პროცესში. ასეთი უფლებამოსილება გააჩნიათ როგორც ადგილობრივ, ისე საერთაშორისო სადამკვირვებლო ორგანიზაციებს.

7.6.1. ადგილობრივი დამკვირვებელი ორგანიზაცია

ადგილობრივი დამკვირვებელი ორგანიზაციები დიდ როლს ასრულებენ კანონიერ და სამართლიან საარჩევნო პროცესში. დაკვირვების უფლება შეიძლება მოიპოვოს იმ ადგილობრივმა არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიულმა პირმა, რომლის სადამფუძნებლო დოკუმენტი ითვალისწინებს არჩევნების მონიტორინგს ან, ზოგადად, ადამიანის უფლებათა დაცვას. ამასთან, კენჭისყრის დღემდე ერთი წლით ადრე მაინც იყო რეგისტრირებული.

საარჩევნო კოდექსი ადგილობრივ დამკვირვებელს უწესებს მოთხოვნებს და შეზღუდვებს. კერძოდ, იგი უნდა იყოს საქართველოს მოქალაქე 18 წლის ასაკიდან. იგი არ შეიძლება იყოს, მაგალითად, სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირი, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრი, ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელი და მისი მოადგილე, საარჩევნო სუბიექტი და მისი წარმომადგენელი და სხვა.

7.6.2. საერთაშორისო დამკვირვებელი ორგანიზაცია

თანამედროვე სამყაროში არჩევნების შესაფასებლად საკმარისი არაა ადგილობრივი დამკვირვებლების დასკვნები. მნიშვნელოვანია, საერთაშორისო დამკვირვებლების ჩართვა საარჩევნო პროცესის შესაფასებლად. განსხვავებით ადგილობრივი დამკვირვებელი ორგანიზაციისა, საერთაშორისო დამკვირვებელი ორგანიზაცია შეიძლება იყოს სხვა სახელმწიფოში რეგისტრირებული ორგანიზაცია ან საერთაშორისო ორგანიზაცია, რომლის სადამფუძნებლო დოკუმენტი ითვალისწინებს არჩევნების მონიტორინგს და ადამიანის უფლებათა დაცვას.

7.6.3. დამკვირვებლის უფლებამოსილების ფარგლები

არჩევნებზე დაკვირვების პროცესში დამკვირვებლებს ფართო უფლებამოსილებები გააჩნიათ. ქართული საარჩევნო კანონმდებლობა, ***ერთი მხრივ,*** განსაზღვრავს დამკვირვებლის ვრცელ სამოქმედო არეალს, მაგალითად, შესაძლებლობას დაესწროს და დააკვირდეს საარჩევნო კომისიის სხდომებს, შეუზღუდავად გადაადგილდეს საარჩევნო უბნის ტერიტორიაზე და თავისუფ-

ლად, დაუბრკოლებლად დააკვირდეს კენჭისყრის პროცესის ყველა ეტაპს ნებისმიერი ადგილიდან, დაესწროს ამომრჩეველთა ხმების დათვლისა და შედეგების შეჯამების პროცედურებს და ა.შ. (საარჩევნო კოდექსის 41-ე მუხლის 1-ლი ნაწილი). ხოლო ***მეორე მხრივ,*** შეზღუდვებს უწესებს დამკვირვებელს, კერძოდ, უკრძალავს საარჩევნო კომისიის საქმიანობაში ჩარევას, ამომრჩეველთა ნების თავისუფალ გამოვლენაზე გავლენის მოხდენას, რომელიმე საარჩევნო სუბიექტის სასარგებლოდ ან საწინააღმდეგოდ აგიტაციის გაწევას, საარჩევნო სუბიექტის სიმბოლიკის და ნიშნის ტარებას და სხვა (საარჩევნო კოდექსის 41-ე მუხლის მე-2 ნაწილი).

7.6.4. საარჩევნო სუბიექტის წარმომადგენელი

თანამედროვე საარჩევნო სამართალში მიჩნეულია, რომ საარჩევნო სუბიექტს, გარკვეული საარჩევნო პროცედურების მიმდინარეობის დროს, შეიძლება ჰყავდეს წარმომადგენელი, რომელიც დაიცავს მის ინტერესებს და წარმოადგენს შესაბამის საარჩევნო კომისიასთან ურთიერთობაში. როგორც წესი, მათ შეიძლება დანიშნონ მხოლოდ ორ-ორი წარმომადგენელი ყოველ საარჩევნო კომისიაში. საარჩევნო სუბიექტის წარმომადგენელი შეიძლება იყოს 18 წლის ქმედუნარიანი საქართველოს მოქალაქე.

7.6.5. მედია და არჩევნებზე დაკვირვება

საარჩევნო პროცესის გამჭვირვალობა დიდწილად განაპირობებს არჩევნების სამართლიანობას და ამომრჩეველთა მაღალი ხარისხის ჩართულობას საარჩევნო პროცესში. შესაბამისად, არჩევნების მიმდინარეობისას მნიშვნელოვანია მედიის როლი. იმისთვის, რომ მოიპოვონ საარჩევნო კომისიების სხდომებზე დასწრებისა და კენჭისყრის დღეს კენჭისყრის შენობებში ყოფნის უფლება, პრესისა და მასობრივი ინფორმაციის სხვა საშუალებების წარმომადგენლებმა უნდა გაიარონ აკრედიტაცია (საარჩევნო კოდექსის 44-ე მუხლი). მას ახორციელებს შესაბამისი საარჩევნო კომისია. თუ მედიის საშუალებებს საქმიანობა მოუწევთ რამდენიმე საარჩევნო ოლქის ტერიტორიაზე, აკრედიტაცია განხორციელდება ცესკოს ან შესაბამისი საოლქო კომისიის მიერ, ხოლო თუ დაკვირვება განხორციელდება ერთი ოლქის ფარგლებში, შესაბამისი საარჩევნო კომისიის მიერ.

7.7. წინასაარჩევნო კამპანია

წინასაარჩევნო კამპანია საარჩევნო პროცესის განუყოფელი ნაწილია, რომელიც გადამწყვეტ გავლენას ახდენს არჩევნების შეფასებაზე. მის სწორ სამართლებრივ და პრაქტიკულ მოწესრიგებას გარდამტეხი როლის შესრულება შეუძლია სამართლიანი და დემოკრატიული საარჩევნო პროცესის ორგანიზებაში. წინასაარჩევნო კამპანიის ეფექტურად წარმართვისთვის უპირატესია საარჩევნო სუბიექტებისა და პროცესში მონაწილე სხვა პირებისთვის შანსების თანასწორობის უზრუნველყოფა.

საარჩევნო კოდექსის თანახმად, წინასაარჩევნო კამპანია არის საარჩევნო სუბიექტის, ან საარჩევნო სუბიექტობის კანდიდატის მიერ არჩევნებში მონაწილეობისა და გამარჯვების მიზნით ჩატარებულ ღონისძიებათა ერთობლიობა.[1] კანონმდებელი წინასაარჩევნო კამპანიისგან გამიჯნავს წინასაარჩევნო აგიტაციის ცნებას, რომელშიც იგულისხმება ამომრჩეველთა მოწოდება საარჩევნო სუბიექტის, ან საარჩევნო სუბიექტობის კანდიდატის მხარდასაჭერად ან საწინააღმდეგოდ, აგრეთვე ნებისმიერი საჯარო მოქმედება, რომელიც ხელს უწყობს ან ხელს უშლის მის არჩევას, ან/და რომელიც შეიცავს წინასაარჩევნო კამპანიის ნიშნებს, მათ შორის, წინასაარჩევნო ღონისძიების ორგანიზებაში ან ჩატარებაში მონაწილეობას, საარჩევნო მასალების შენახვას ან გავრცელებას, მხარდამჭერთა სიებზე მუშაობას, პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენლობებში ყოფნას.[2]

ანგარიშგასაწევია, რომ საარჩევნო კოდექსი იცნობს კვალიფიციური პარტიის ცნებას, რომელშიც მოიაზრება ისეთი პოლიტიკური გაერთიანება, რომელიც ფინანსდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან.[3] კვალიფიციურ საარჩევნო სუბიექტად კი ითვლება კვალიფიციური პარტია ან საარჩევნო ბლოკი, რომელშიც გაერთიანებულია კვალიფიციური პარტია.[4] კანონმდებლობა, როგორც წესი, განასხვავებს მის უფლებრივ მდგომარეობას საარჩევნო პროცესში. პირველ რიგში, უშვებს მათ უპირატეს მდგომარეობას დაფინანსების და მედიის საშუალებებში საეთერო დროის განსაზღვრის დროს. მნიშვნელოვანია, რომ კვალიფიციური სუბიექტების ერთგვარი პრივილეგირება არ არღვევს შესაძლებ-

[1] საქართველოს საარჩევნო კოდექსის მე-2 მუხლის „ჰ“ პუნქტი.
[2] იქვე, მე-2 მუხლის „ჰ[1] “ პუნქტი.
[3] იქვე, მე-2 მუხლის „უ[1]“ პუნქტი.
[4] იქვე, მე-2 მუხლის „რ[1]“ პუნქტი.

ლობათა თანასწორობის პრინციპს, რადგან ეს მდგომარეობა არჩევნებზე ამომრჩევლის მხარდაჭერის პირდაპირპროპორციულია. აღსანიშნავია, რომ კონკრეტული მიზნისთვის, კერძოდ, მედიაში უფასო სარეკლამო დროის მისაღებად, მაუწყებელი უფლებამოსილია კვალიფიციურ სუბიექტად აღიაროს სხვა სუბიექტებიც, საარჩევნო კოდექსით მკაცრად განსაზღვრული წესით.

7.7.1. წინასაარჩევნო კამპანიის და აგიტაციის ფარგლები

როდის იწყება წინასაარჩევნო კამპანია? ამ კითხვაზე პასუხს არსებითი მნიშვნელობა აქვს, რადგან სწორედ ამ დროიდან აითვლება საარჩევნო პროცესში ჩართული სუბიექტების და სახელისუფლებო სტრუქტურების ქმედებათა განსხვავებული რეჟიმი. საარჩევნო კოდექსის შესაბამისად, წინასაარჩევნო კამპანია იწყება არჩევნების დანიშვნის თაობაზე გამოცემული სამართლებრივი აქტის გამოქვეყნებისთანავე.

წინასაარჩევნო კამპანიის და აგიტაციის პერიოდში საარჩევნო სუბიექტებმა შეიძლება დაამზადონ და გაავრცელონ წინასაარჩევნო მოწოდებები, განცხადებები, წარწერები, ფურცლები, ფოტომასალები და სხვა საშუალებები. უფლება აქვთ, ამომრჩევლის წინაშე წარსდგნენ მომავალი საქმიანობის პროგრამით, გააცნონ საკუთარი მიზნები ხელისუფლებაში მოსვლის შემთხვევაში და მათი განხორციელების გზები. საარჩევნო კანომდებლობა მკაცრად მოითხოვს, რომ ეს პროცესი არ შეიცავდეს ომისა და ძალადობის პროპაგანდას, არსებული სახელმწიფო და საზოგადოებრივი წყობილების ძალადობით შეცვლისკენ ან დამხობისკენ, საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის დარღვევისკენ, ეროვნული შუღლისა და მტრობისკენ, რელიგიური და ეთნიკური დაპირისპირებისკენ მოწოდებას.

კენჭისყრის დღეს კენჭისყრის შენობაში აკრძალულია წინასაარჩევნო აგიტაცია.

7.7.2. მონაწილე სუბიექტები

კანონმდებლობა მკაცრად არეგულირებს წინასაარჩევნო კამპანიაში მონაწილეობის შესაძლებლობას (საარჩევნო კოდექსის 44-ე მუხლი). შანსების თანასწორობის უზრუნველყოფის მიზნიდან გამომდინარე, წინასაარჩევნო აგიტაციის გაწევის და აგიტაციაში მონაწილეობა აკრძალული აქვთ საარჩევნო კო-

მისიის წევრს, მოსამართლეს, პროკურატურის, შინაგან საქმეთა და თავდაცვის სამინისტროების, სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურებისა და სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურის საჯარო მოხელეებს, გენერალურ აუდიტორს, სახალხო დამცველს, უცხო ქვეყნის მოქალაქესა და ორგანიზაციას, საქველმოქმედო და რელიგიურ ორგანიზაციებს, საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიისა და საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის წევრებს.

7.7.3. ამომრჩევლის მოსყიდვა

თანამედროვე ქართული საარჩევნო სამართალი უპირისპირდება მოსყიდვის გზით ამომრჩეველთა ნების თავისუფალი გამოვლენის შეზღუდვას და მკაცრ სანქციებს აწესებს მისი გამოვლენის შემთხვევაში. ისეთი ქმედებები, რომლებიც შეიძლება ამომრჩევლის მოსყიდვად შეფასდეს, განსაკუთრებით მკაცრად კონტროლდება არჩევნების დანიშვნიდან მისი საბოლოო შედეგების გამოქვეყნებამდე.

არა მხოლოდ საარჩევნო სუბიექტებს, არამედ საარჩევნო სუბიექტობის კანდიდატებსა და მათ წარმომადგენლებსაც ეკრძალებათ მოქალაქეებისათვის ფულადი სახსრების, საჩუქრებისა და სხვა მატერიალური ფასეულობების გადაცემა. მნიშვნელობა არა აქვს არც ღირებულებას და არც იმას, პირადად განახორციელა მითითებული ქმედება, თუ სხვა პირის მეშვეობით. დაუშვებლად ითვლება, ასევე, შეღავათიან ფასად საქონლის მიყიდვა, უფასოდ ნებისმიერი საქონლის გავრცელება; ფულადი სახსრების, ფასიანი ქაღალდებისა და სხვა მატერიალურ ფასეულობათა გადაცემის დაპირებით დაინტერესება.

როგორც წესი, ამომრჩევლის მოსყიდვად ფასდება ფიზიკური და იურიდიული პირების მიერ პირადი, ან საარჩევნო სუბიექტის ფულადი სახსრებით, ისეთი სამუშაოს შესრულება, ასევე, მომსახურების გაწევა, რომელიც საჯარო ხელისუფლების ორგანოთა უფლებამოსილებას განეკუთვნება.

ძალიან მკაცრია კანონმდებლობა ამომრჩევლის მოსყიდვის ფაქტის დადასტურების დროს. ასეთ შემთხვევაში, სასამართლოს გადაწყვეტილებით, დგება საარჩევნო სუბიექტისთვის რეგისტრაციის გაუქმების საკითხი.

7.7.4. ადმინისტრაციული რესურსის რეგულირება

შანსების თანასწორობის პრინციპის რეალიზაცია, წარმოუდგენელია, საარჩევნო კამპანიაში საარჩევნო სუბიექტების თანაბარ პირობებში მონაწილეობის გარეშე. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების კონტროლი, რათა უპირატეს მდგომარეობაში არ აღმოჩნდეს ერთერთი, ძირითადად, სახელისუფლებო კანდიდატი. სუბიექტებს, რომლებსაც წინასაარჩევნო კამპანიაში მონაწილეობის უფლება გააჩნიათ, ეკრძალებათ რომელიმე პოლიტიკური პარტიის, საარჩევნო სუბიექტობის კანდიდატის, საარჩევნო სუბიექტის მხარდასაჭერად ან საწინააღმდეგოდ წინასაარჩევნო აგიტაციისა და კამპანიის პროცესში ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება.

საერთაშორისო სტანდარტების მსგავსად, საარჩევნო თანასწორობის პრინციპიდან გამომდინარე, ქართული საარჩევნო კანონმდებლობა კრძალავს წინასაარჩევნო კამპანიის და აგიტაციის ჩატარებას მთელი რიგი სახელისუფლებო დაწესებულებების შენობებში. მაგალითად, აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებებში, სასამართლოებში, სამხედრო ნაწილებში.

7.7.5. სამსახურებრივი მდგომარეობის გამოყენების აკრძალვა

საარჩევნო კოდექსიდან გამომდინარე, იკრძალება საჯარო ხელისუფლების ორგანოების თანამდებობის პირების მიერ რომელიმე პოლიტიკური პარტიის ან კანდიდატის მხარდასაჭერად ან საწინააღმდეგოდ წინასაარჩევნო აგიტაციისა და კამპანიის წარმოების პროცესში გამოიყენონ თავისი თანამდებობრივი ან სამსახურებრივი მდგომარეობა (საარჩევნო კოდექსის 49-ე მუხლი). მათ უფლება არა აქვთ სამსახურებრივად დაქვემდებარებული ან სხვაგვარად დამოკიდებული პირი ჩააბან ისეთ საქმიანობაში, რომელიც ხელს უწყობს კანდიდატის წარდგენას ან არჩევას. ასევე, არ შეუძლიათ საჯარო ხელისუფლების ორგანოს მიერ დაფინანსებული სამსახურებრივი მივლინებების დროს შეაგროვონ ხელმოწერები და აწარმოონ წინასაარჩევნო აგიტაცია.

საჯარო მოსამსახურეებისთვის აკრძალულია წინასაარჩევნო აგიტაცია სამუშაო საათების დროს და სამსახურებრივი ფუნქციების შესრულებისას. გამონაკლისია პოლიტიკური თანამდებობის პირები. ასევე, შეზღუდვა არ ვრცელდება დროის იმ მონაკვეთზე, როდესაც ხდება ტელერადიომაუწყებლობის მიერ წინასაარჩევნო აგიტაციისათვის გამოყოფილი დროის გამოყენება.

საარჩევნო კამპანიის პერიოდში მკაცრ კონტროლს ექვემდებარება სახელმწიფო და ადგილობრივი ბიუჯეტების ხარჯვის მართლზომიერება. არჩევნების დღიდან 60 დღით ადრე იწყება და არჩევნების დღის დასასრულამდე გრძელდება ბიუჯეტთან დაკავშირებული შეზღუდვების პაკეტი. ამ პერიოდში, როგორც წესი, აკრძალულია ისეთი პროექტების დაპროგრამების განხორციელება, რომლებიც მანამდე არ იყო გათვალისწინებული საქართველოს სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკურ ან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში. გამონაკლისია, მაგალითად, სტიქიური უბედურების ან სხვა ფორსმაჟორული გარემოების შედეგების სალიკვიდაციო ღონისძიებები.

7.8. არჩევნების დაფინანსება

არჩევნების სრულფასოვნად და ეფექტურად წარმართვისთვის აუცილებელია როგორც საარჩევნო პროცესის, ისე მასში ჩართული სუბიექტების დაფინანსება. შესაბამისად, ორგანული კანონები - საქართველოს საარჩევნო კოდექსი და კანონი პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ, დეტალურად არეგულირებენ არჩევნების დაფინანსებასთან დაკავშირებულ საკითხებს.

7.8.1. საარჩევნო პროცესის დაფინანსება

არჩევნების მომზადებისა და ჩატარების ხარჯებს უზრუნველყოფს სახელმწიფო ბიუჯეტი. საარჩევნო კანონმდებლობა აწესრიგებს საარჩევნო ადმინისტრაციის მიერ გაწეული ხარჯისა და მისი საქმიანობის დაფინანსების წესს. ცესკო ვალდებულია, ყოველწლიურად, პარლამენტს წარუდგინოს საბიუჯეტო განაცხადი. მასში განსაზღვრული უნდა იყოს მომავალი წლის საბიუჯეტო დაფინანსების მოცულობა, რომელიც პირდაპირ კავშირშია საარჩევნო წელს ფულადი სახსრების საჭიროებასთან. მნიშვნელოვანია, რომ ცესკოს, საარჩევნო ადმინისტრაციის სახელით, ასევე, შეუძლია მიიღოს გრანტი კანონით განსაზღვრული პირისგან, რომლის გამოყენებაც ხდება მათ შორის დადებული ხელშეკრულების საფუძველზე.

7.8.2. საარჩევნო სუბიექტების დაფინანსება

საარჩევნო სუბიექტების მიერ საარჩევნო კამპანიის ხარჯების დაფარვა ხდება მხოლოდ საარჩევნო ფონდიდან. იმ შემთხვევაში, თუ პარტია დამოუკიდებლად მონაწილეობს არჩევნებში, ფინანსდება პოლიტიკური გაერთიანების ფონდიდან, ბლოკად გაერთიანების შემთხვევაში, ბლოკის პირველი ნომერი პარტიის ფონდიდან, ხოლო დამოუკიდებელი კანდიდატის შემთხვევაში - საინიციატივო ჯგუფის მიერ შექმნილი ფონდიდან. საარჩევნო სუბიექტმა, არჩევნების პერიოდში, უნდა ისარგებლოს მხოლოდ საარჩევნო ფონდის სახსრებით. ***საარჩევნო კამპანიის ხარჯებში*** მოიაზრება საარჩევნო სუბიექტის საარჩევნო კამპანიისათვის განკუთვნილი ფულადი სახსრების ერთობლიობა, ასევე, საბაზრო ფასებში გამოხატული, უსასყიდლოდ მიღებული ყველა სახის საქონელი და მომსახურება. მასში არ იგულისხმება უფასო სარეკლამო დროის ღირებულება.[1]

7.8.2.1. ბიუჯეტიდან საარჩევნო სუბიექტის დაფინანსების წესი

როგორ ფინანსდება საარჩევნო კამპანიის ფონდი? საარჩევნო სუბიექტი, რომელიც საპარლამენტო არჩევნებში მიიღებს პროპორციული საარჩევნო სისტემით ჩატარებულ არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ხმების ხუთ პროცენტს მაინც, ხოლო საპრეზიდენტო არჩევნებში, პირველ ტურში არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ხმების ათ პროცენტს ან მეტს, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ერთჯერადად მიიღებს არაუმეტეს 1000000 ლარს საარჩევნო კამპანიისას გაწეული ხარჯების დასაფარავად. აგრეთვე, საარჩევნო სუბიექტი, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების - საკრებულოების საერთო არჩევნებში მიიღებს არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ხმების სამ პროცენტს მაინც, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ერთჯერადად მიიღებს არაუმეტეს 500000 ლარს საკრებულოს, მერის, გამგებლის არჩევნებში საარჩევნო კამპანიისას გაწეული ხარჯების დასაფარავად. მხარდამჭერთა რაოდენობა ითვლება მთელ ქვეყანაში პროპორციული საარჩევნო სისტემით ჩატარებულ არჩევნებში მოპოვებული ხმების შესაბამისად. საარჩევნო წელს, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დამატებით გამოიყოფა თანხები სატელევიზიო რეკლამის განთავსების ხარჯების დასაფარავად.

[1] იქვე, მე-2 მუხლის „ჰ[2] “ პუნქტი.

7.8.2.2. ხარჯების შესახებ ანგარიშის შედეგები

არჩევნების პერიოდში ფულადი სახსრების ხარჯვის პროცესი გამჭვირვალეა. საარჩევნო სუბიექტებმა, არჩევნების საბოლოო შედეგების გამოქვეყნებიდან, ერთი თვის ფარგლებში სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს უნდა წარუდგინონ დასკვნა, გამოყენებულ სახსრებთან დაკავშირებით.

რადიკალურია, „ანგარიშვალდებულების“ დარღვევის შედეგები. კერძოდ, საარჩევნო სუბიექტებს, რომლებიც მიიღებენ ხმების საჭირო რაოდენობას დადადგენილ ვადაში არ წარადგენენ საარჩევნო კამპანიის ფონდის ანგარიშს, ან თუ დადასტურდება კანონის მოთხოვნათა დარღვევა, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური გააფრთხილებს წერილობით და მოითხოვს ხარვეზის შევსებას. მნიშვნელოვანია, რომ თუ სახელმწიფო აუდიტის სამსახური მიიჩნევს, რომ დარღვევა არსებითი ხასიათისაა და შეეძლო გავლენა მოეხდინა არჩევნების შედეგებზე, იგი გაატარებს ადეკვატურ ზომებს. ასეთ შემთხვევაში, იგი უფლებამოსილია მიმართოს შესაბამის საარჩევნო კომისიას რეკომენდაციით, რომლის საფუძველზეც ეს უკანასკნელი სასამართლოსგან მოითხოვს არჩევნების შედეგების შეჯამებას, ამ საარჩევნო სუბიექტის მიერ მიღებული ხმების გარეშე.

7.9. კენჭისყრა

კენჭისყრა საარჩევნო პროცესის ის ეტაპია, რომლის შედეგიც პირდაპირ აისახება არჩევნების ბედზე, გამარჯვებულის გამოვლენაზე. შესაბამისად, მის სწორ იურიდიულ და ორგანიზაციულ უზრუნველყოფას გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს.

არსებითია, ***კენჭისყრის შენობის*** ისე მოწყობა, რომ ამომრჩეველს შესაძლებლობა ჰქონდეს არჩევანი გააკეთოს ყოველგვარი გარეშე ფაქტორების ზემოქმედების გარეშე. საარჩევნო კოდექსით დაზუსტდა კენჭისყრის შენობის ცნება და ასეთად განისაზღვრა შენობა ან შენობის ნაწილი, რომელშიც განთავსებულია საუბნო საარჩევნო კომისიის კენჭისყრის ოთახი.[1] ამომრჩევლის ნების დამოუკიდებლობას, ასევე, უზრუნველყოფს საარჩევნო კოდექსის დათქმა, რომლის საფუძველზეც საუბნო საარჩევნო კომისია არ უნდა განთავსდეს იმავე შენობაში, რომელშიც განთავსებულია პარტია და საჯარო ხელისუფლების ორგანოები, გარდა ისეთი გამონაკლისი შემთხვევებისა, როდესაც სხვა შე-

[1] იქვე, მე-2 მუხლის „ჰ[10]“ პუნქტი.

საძლებლობა არ არსებობს. კენჭისყრის შენობის განთავსება პოლიციის ან სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის დანაყოფში დაშვებულია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც იქ იქმნება საუბნო საარჩევნო კომისია.

მკაცრად რეგულირდება, კენჭისყრის დროს, ***კენჭისყრის შენობაში ყოფნის უფლების მქონე სუბიექტთა წრე.*** კერძოდ, ასეთი შესაძლებლობა გააჩნიათ ცესკოს, საოლქო და საუბნო საარჩევნო კომისიების წევრებს, ცესკოს და საოლქო საარჩევნო კომისიების წარმომადგენლებს, საარჩევნო სუბიექტის წარმომადგენელს, პრესისა და მასობრივი ინფორმაციის სხვა საშუალებების წარმომადგენლებს, დამკვირვებლებს.[1]

საარჩევნო კოდექსში დეტალურადაა მოწესრიგებული ***კენჭისყრის პროცედურები.*** კენჭისყრა იმართება არჩევნების დღის რვა საათიდან ოც საათამდე. კანონი მოითხოვს, რომ ამომრჩეველი კენჭისყრის შენობაში შეიძლება იმყოფებოდეს მხოლოდ იმ დროის ფარგლებში, როდესაც აძლევს ხმას._საარჩევნო ბიულეტენის შევსებისას, როგორც წესი, აკრძალულია სხვა პირის დასწრება.

საარჩევნო პროცესში მნიშვნელოვან როლს ასრულებს ***კენჭისყრის დღის ჩანაწერთა წიგნი, ე.წ. მონარგაყრილი წიგნი,*** რომელშიც აისახება არჩევნების მიმდინარეობის თაობაზე პრეტენზიები, საჩივრები და შენიშვნები. შესაბამისი შესაძლებლობით სარგებლობს კენჭისყრის შენობაში ყოფნის უფლების მქონე ნებისმიერ პირი.

ყველა საარჩევნო უბანში, როგორც წესი, ხორციელდება ***ამომრჩეველთა მარკირება,*** რაც ითვალისწინებს თვალით უხილავი და ადამიანის ჯანმრთელობისათვის უვნებელი ქიმიური საღებავის წასმას ამომრჩევლის ფრჩხილზე. მარკირების მიზანია გამორიცხოს ამორჩევლის მიერ განმეორებით ხმის მიცემის შესაძლებლობა. იგი არ გამოიყენება პენიტენციურ დაწესებულებებში, საავადმყოფოებსა და სხვა სტაციონარულ სამკურნალო დაწესებულებებში ავადმყოფების მიმართ, აგრეთვე, კენჭისყრაში გადასატანი საარჩევნო ყუთის მეშვეობით მონაწილე პირთა მიმართ.

რამდენადაც არჩევნების შედეგის სამართლიანობისთვის მნიშვნელოვანია ხმების დათვლის პროცესი, ქართული საარჩევნო კანონმდებლობა დეტალურად აღწერს ***საარჩევნო ყუთის პროცედურებს.*** ყუთის გახსნის შემდეგ, თავდაპირველად, დაითვლება ამომრჩეველთა ერთიანი და სპეციალური სიებისა და გადასატანი საარჩევნო ყუთის სიის მიხედვით კენჭისყრაში მონაწილე ამომრ-

[1] იქვე, მე-9 მუხლის მე-15 ნაწილი.

ჩეველთა საერთო რაოდენობა. უშუალოდ ხმების დათვლის პროცესის დაწყებამდე გამოვლინდება ნამდვილად და ბათილად ცნობილი ბიულეტენები. ბიულეტენი, კანონმდებლობის თანახმად, სხვადასხვა მიზეზით შეიძლება ცნონ ბათილად. მაგალითად, თუ შეუძლებელია იმის დადგენა, რომელ საარჩევნო სუბიექტს მისცა ხმა ამომრჩეველმა, საარჩევნო ბიულეტენი განკუთვნილი იყო სხვა საარჩევნო უბნისათვის და სხვა.

კენჭისყრის შედეგები მიმდევრობით აისახება ***საუბნო საარჩევნო კომისიების, საოლქო საარჩევნო კომისიების და ცესკოს კენჭისყრისა და არჩევნების შედეგების შემაჯამებელ ოქმებში.*** არჩევნების შედეგების შემაჯამებელ ოქმს ადგენს ცესკო.

თემატური კითხვები:

1. იმსჯელეთ ქართული რეალობისთვის ოპტიმალურ საარჩევნო სისტემის მოდელზე!
2. როგორი საარჩევნო ბარიერი უზრუნველყოფს საქართველოში პოლიტიკურ ძალთა ადეკვატურ წარმომადგენლობას?
3. იმსჯელეთ ცესკოს დაკომპლექტების წესის პოზიტიურ და ნეგატიურ ასპექტებზე!
4. გამიჯნეთ ცესკოს, საოლქო და საუბნო საარჩევნო კომისიების უფლებამოსილებები განცხადებებისა და საჩივრების განხილვის პროცესში!
5. შეადარეთ ამომრჩეველთა სიების კატეგორიები და განიხილეთ მათი ფორმირების საფუძვლები!
6. განიხილეთ დამკვირვებელთა როლი ქართულ საარჩევნო პროცესში!
7. იმსჯელეთ არჩევნების დანიშვნის უფლებამოსილების მქონე სუბიექტებსა და პირობებზე საქართველოში!
8. როგორ ებრძვის საქართველოს საარჩევნო კანონმდებლობა ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებას?
9. განიხილეთ საარჩევნო სუბიექტების დაფინანსების გამჭვირვალობის პარამეტრები!
10. იმსჯელეთ კენჭისყრის პროცედურის კომპონენტებზე, რომლებიც მნიშვნელოვან გავლენას ახდენენ არჩევნების შედეგზე!

8. პრეზიდენტის არჩევნები

დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდგომი პერიოდის საქართველოში, პრეზიდენტის არჩევნების მოწესრიგება არაერთი მიმართულებით იყო საარჩევნო სამართლის ინტერესის საგანი. მოქმედი კონსტიტუციის შემუშავების პერიოდში, სახელმწიფოს მეთაურის სტატუსის ჩამოყალიბებისას, მისი არჩევის პრინციპის განსაზღვრა მწვავე მსჯელობის საგანი გახდა. განიხილებოდა განსხვავებული პროექტები. მათი უმრავლესობა პრეზიდენტის პირდაპირ არჩევას გულისხმობდა. გამონაკლისი იყო ე.წ. „ხმალაძის პროექტი“, რომელიც საპარლამენტო მოდელის ფარგლებში, მის არჩევას ითვალისწინებდა ორი პალატის ერთობლივ სხდომაზე, დებატების გარეშე, ფარული კენჭისყრით, 5 წლის ვადით. საინტერესო იყო სამდივნოს პროექტი, რომელშიც არჩევნების შერეული მოდელი იყო შემოთავაზებული. კერძოდ, პრეზიდენტი, პირველ ტურში, ამომრჩეველს უნდა აერჩია ხმათა არანაკლებ სამი მეხუთედით. თუ გამარჯვებული ვერ გამოვლინდებოდა, უკეთესი შედეგების მქონე ორი კანდიდატიდან არჩევანს პარლამენტი გააკეთებდა.[1]

საკონსტიტუციო კომისიის ფარგლებში სხვა ალტერნატივებიც განიხილეს. ბლანკენაგელის აზრით, პრეზიდენტი უნდა აერჩიათ კონსტიტუციაში მისი საერთო მდგომარეობიდან გამომდინარე. რადგან იგი არც ზედმეტად ძლიერი და არც ზედმეტად სუსტი უნდა ყოფილიყო, მისი არჩევა უნდა მომხდარიყო არც ხალხის მიერ პირდაპირი არჩევნებით, რაც მას მეტ ლეგიტიმურობას შეუქმნიდა, არც პარლამენტის მიერ, რაც მას ნაკლებ ლეგიტიმურობას შესძენდა, არამედ ამ მიზნით შექმნილი განსაკუთრებული საბჭოს მიერ. მანვე შესთავაზა საკონსტიტუციო კომისიას გერმანიის მაგალითზე დაფუძნებული კონკრეტული წინადადება, კერძოდ, ისეთი ორგანოს შექმნა, რომელშიც შევიდოდა 120 პარლამენტის წევრი და 120 რეგიონის წარმომადგენელი. ქართველი ექსპერტების უდიდესი უმრავლესობა პირდაპირ არჩევნებს ყველაზე დემოკრატიულ მექანიზმად მიიჩნევდა, რომელიც პრეზიდენტს არა მხოლოდ პოლიტიკურ, არამედ მორალურ მხარდაჭერასაც აძლევდა. ჩიკაგოს კონფერენციაზე, ხმათა უმრავლესობით, გადაწყდა პრეზიდენტის პირდაპირი არჩევნების წესი.[2] რაც, მოგვიანებით, საკანონმდებლო ორგანოშიც გაიზიარეს.

---

[1] ბაბეკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), მეორე გამოცემა, კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2013, 175.

[2] იქვე, 177.

აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუციის რეფორმირების შემდგომ ეტაპებზე, არაერთგზის დადგა საკითხი პრეზიდენტის პირდაპირ არჩევნების გადახედვასთან დაკავშირებით.

აღსანიშნავია, რომ განსაკუთრებული ინტერესის საგანი იყო, ასევე, მოქმედი კონსტიტუციის შემუშავების პროცესში, პრეზიდენტის კანდიდატურის წარდგენის პროცედურის განსაზღვრა, რასაც დიდი ყურადღება დაეთმო. მნიშვნელოვნად ჩაითვალა ისეთი წესის განსაზღვრა, რომელიც უზრუნველყოფდა კანდიდატთა გონივრულ რაოდენობას, რათა ამომრჩევლის არჩევანი მეტად გააზრებული ყოფილიყო. მაგალითად, განიხილებოდა ვარიანტი, რომ კანდიდატის წარდგენის უფლება ჰქონოდა მხოლოდ იმ პოლიტიკურ პარტიას, რომელსაც ამომრჩეველთა ხუთი პროცენტი მაინც უჭერდა მხარს (დემეტრაშვილი).[1] საბოლოოდ, საკონსტიტუციო კომისიის გადაწყვეტილებით, მსგავსი შემზღუდავი ნორმები არ ჩამოყალიბებულა.

8.1. პრეზიდენტობის კანდიდატის წარდგენა

საქართველოს კანონმდებლობა იცნობს საპრეზიდენტო არჩევნებში კანდიდატის წარდგენის ორგვარ შესაძლებლობას: მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანების ან ამომრჩეველთა ხუთკაციანი საინიციატივო ჯგუფის მიერ. საარჩევნო კანონმდებლობა, ნებისმიერი არჩევნებისთვის, ამომრჩეველთა ***საინიციატივო ჯგუფის*** შემადგენლობას არანაკლებ ხუთი წევრით განსაზღვრავს. დაწესებულია საკანონმდებლო შეზღუდვები, რომლის თანახმად, პირველი, პირი შეიძლება იყოს მხოლოდ ერთი საინიციატივო ჯგუფის წევრი და, მეორე, უფლება აქვს წარადგინოს მხოლოდ ერთი კანდიდატი. მხოლოდ ერთი კანდიდატის წარდგენის შესაძლებლობით იზღუდება პოლიტიკური პარტიაც.

მოქმედი წესით, პრეზიდენტობის კანდიდატის წარდგენის დადასტურება უნდა მოხდეს ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის 0,75 პროცენტის, მოცემულ შემთხვევაში, არანაკლებ 25000 ამომრჩევლის ხელმოწერით. პრეზიდენტობის კანდიდატის რეგისტრაციას ახდენს ცესკო. ხაზგასასმელია, რომ მხარდამჭერთა სიები საარჩევნო პროცესში ამომრჩეველთა ჩართულობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფორმაა, რომელიც საშუალებას აძლევს მათ საკუთარი ნების გამოვლენით, ხელი შეუწყონ მათთვის მისაღები კანდიდატის საარჩევნო ბატალიებში ჩართვას. მხარდამჭერთა სიები საჯარო არ არის.

[1] იქვე, 174.

8.2. პრეზიდენტის არჩევნების შედეგები[1]

საპრეზიდენტო არჩევნების ***პირველ ტურში*** გამარჯვებულად ჩაითვლება პრეზიდენტობის ის კანდიდატი, რომელსაც ხმა მისცა არჩევნებში მონაწილეთა ნახევარზე მეტმა. არჩევნებში მონაწილეთა ხმების რაოდენობაში არ ჩაითვლება ბათილად ცნობილი ბიულეტენებით გათვალისწინებული ხმების რაოდენობა.

იმ შემთხვევაში, როდესაც არჩევნების პირველ ტურში ვერ გამოვლინდება გამარჯვებული, პირველი ტურის შედეგების ოფიციალურად გამოცხადებიდან ორი კვირის შემდეგ, ინიშნება არჩევნების ***მეორე ტური.*** მასში მონაწილეობას იღებს პირველ ტურში უკეთესი შედეგის მქონე ორი კანდიდატი. ხმათა თანაბრობისას, ორი კანდიდატი შეირჩევა წილისყრით. მეორე ტურში გაიმარჯვებს ის კანდიდატი, რომელიც მიიღებს მეტ ხმას. თანაბარი ხმების შემთხვევაში, არჩეულად ჩაითვლება პირველ ტურში უკეთესი შედეგების მქონე კანდიდატი.

საპრეზიდენტო არჩევნების ფორმატი იცნობს ***ხელახალი არჩევნების*** ცნებას, რომელიც იმართება მაშინ, როდესაც არჩევნების პირველ ან მეორე ტურში მონაწილე ყველა კანდიდატმა მოხსნა თავისი კანდიდატურა. იგი იმართება მაშინაც, როდესაც პირველ ტურში მხოლოდ ერთი კანდიდატი მონაწილეობდა და ვერ მოაგროვა გამარჯვებისთვის საჭირო ხმათა რაოდენობა. ხელახალი არჩევნები ტარდება საერთო არჩევნების შედეგების შეჯამებიდან ორ თვეში.

თუ პრეზიდენტის უფლებამოსილება ვადამდე შეწყდება, ჩატარდება ***რიგგარეშე არჩევნები.*** ის იმართება სახელმწიფოს მეთაურის სტატუსის შეწყვეტიდან 45 დღის განმავლობაში. როგორც წესი, საარჩევნო კოდექსით, მორიგი არჩევნებისთვის დადგენილი ვადები, რიგგარეშე არჩევნების პერიოდში, შეზღუდულია.

9. პარლამენტის არჩევნები

საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის შემუშავებისას დიდი ყურადღება დაეთმო საარჩევნო პროცესში პოლიტიკური პარტიების როლის განსაზღვრას. ახალი ძირითადი კანონის მიღებამდე, არჩევნებში მონაწილეობის უფლება ჰქონდათ იმ პოლიტიკურ პარტიებს, რომლებიც პარლამენტში სულ ცოტა ხუთ

[1] დეტალურად იხ. საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 104-ე-107-ე მუხლები.

მანდატს ფლობდნენ და საინიციატივო ჯგუფებს, რომლებიც წარმოადგენდნენ 10000 ამომრჩევლის ხელმოწერას. ექსპერტთა ერთ ნაწილს მიაჩნდა, რომ საჭირო იყო პოლიტიკური პარტიის არჩევნებში მონაწილეობისთვის დაშვების პროცედურის გართულება (უაიტი). მნიშვნელოვან არგუმენტად განიხილებოდა ის, რომ არჩევნებში მონაწილე პარტიების დიდი რაოდენობა იწვევდა ამომრჩეველთა დაბნევას და მიცემული ხმების დიდი რაოდენობის დაკარგვას. ამასთან, უდავო იყო, რომ მათ ნაწილს სათავეშივე არა ჰქონდა პარლამენტში მოსახვედრად საჭირო საარჩევნო ზღვარის გადალახვის შანსი (შვარცი). პროცესში მონაწილე სუბიექტთა მეორე ჯგუფი, საპირისპიროდ, თვლიდა, რომ საკითხი მხოლოდ არჩევნებში მონაწილეობის უფლების მოპოვებას ეხება და არა პარლამენტში შესასვლელად აუცილებელ ზღვარს. ამიტომ, დადგენილი რაოდენობა საკმარისად მიაჩნდათ (ხმალაძე). მნიშვნელოვანია, რომ არაერთი ექსპერტი ზღვარის დაწესების წინააღმდეგი იყო, რადგან მას პოლიტიკურ თავისუფლებაში ჩარევად (ხეცურიანი) და საარჩევნო უფლების შეზღუდვად (შაიო) თვლიდნენ.[1]

დისკუსიების შედეგად, კონსტიტუციის თავდაპირველ ვარიანტში, პოლიტიკური პარტიის არჩევნებში მონაწილეობისთვის ზღვარი 50000 ხელმოწერამდე გაიზარდა. ასევე, არჩევნებში მონაწილეობის უფლება მოიპოვა პოლიტიკურმა პარტიამ, რომელსაც წარმომადგენელი ჰყავდა პარლამენტში.

9.1. აარჩევნო სუბიექტების წარდგენა პარლამენტის არჩევნებში

საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე, საპარლამენტო არჩევნებში მონაწილეობენ პოლიტიკური პარტიები, საარჩევნო ბლოკები და მაჟორიტარი კანდიდატები.

9.1.1. პოლიტიკური პარტიების რეგისტრაცია

საპარლამენტო არჩევნებში მონაწილეობის მიზნით, პოლიტიკური პარტიების რეგისტრაციას, ახორციელებს ცესკო. განსხვავებული ვადებია დადგენილი ე.წ. საპარლამენტო და არასაპარლამენტო პარტიებისთვის. როდესაც პოლიტიკურ ძალას, არჩევნების დანიშვნის დღისთვის, თავისი წარმომადგენელი

[1] ბაბეკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), მეორე გამოცემა, კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2013, 112.

ჰყავს პარლამენტში, არჩევნების დღემდე 57 დღით ადრე მიმართავს რეგისტრაციისთვის, ხოლო თუ არ ჰყავს წარმომადგენელი, არჩევნების წლის პირველი იანვრიდან თხუთმეტ ივლისამდე. გამიჯნულია მხარდამჭერთა რაოდენობის მოთხოვნა კვალიფიციური და არაკვალიფიციური სუბიექტებისთვის. პირველ შემთხვევაში, საჭიროა არანაკლებ 1000 კაციანი მხარდამჭერთა სიის წარდგენა, ხოლო, მეორეში, არანაკლებ 25000 კაციანი სიის. აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუციის თანახმად (50-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი), ამომრჩეველთა ხელმოწერების რაოდენობის მოთხოვნა, არ შეიძლება აღემატებოდეს ამომრჩეველთა რაოდენობის ერთ პროცენტს. მნიშვნელოვანია, რომ პოლიტიკურ პარტიებს, რეგისტრაციის შემდეგ, შეუძლიათ შექმნან საარჩევნო ბლოკი, რომელიც წარმოადგენს ორ ან ორზე მეტი პარტიის გაერთიანებას.[1]

9.1.2. პარტიული სიები არჩევნებში

პარტიული სიების წარდგენა, რეგისტრირებული პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო ბლოკების მიერ, სავალდებულოა. ქართული საარჩევნო სამართალი იცნობს მყარი პარტიული სიის პრინციპს. არჩევნების შედეგების მიხედვით, პარტიის, საარჩევნო ბლოკის მიერ მიღებული მანდატები ნაწილდება თანმიმდევრობით, სიის დასაწყისიდან რიგითობით. პოლიტიკური პარტიები და საარჩევნო ბლოკები თვითონ განსაზღვრავენ პარტიული სიის შემადგენლობის პრინციპს.

საარჩევნო კანონმდებლობა ადგენს პარტიულ სიაში წარსადგენ პარლამენტის წევრობის კანდიდატთა მინიმალურ და მაქსიმალურ რიცხვს. უფრო კონკრეტულად, კანდიდატთა რაოდენობა არ უნდა იყოს ასზე ნაკლები და ორასზე მეტი. პირი მხოლოდ ერთ პარტიულ სიაში უნდა შედიოდეს. შესაძლებელია, რომ მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქში წარდგენილი კანდიდატი, იმავდროულად, შეყვანილ იქნას პარტიულ სიაში.

9.1.3. მაჟორიტარი კანდიდატის წარდგენა საპარლამენტო არჩევნებში

საპარლამენტო არჩევნებში, მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქში პარლამენტის წევრობის კანდიდატების წარდგენის უფლებით სარგებლობენ არჩევნებში დამოუკიდებლად მონაწილე პოლიტიკური პარტიები, საარჩევნო ბლო-

[1] საქართველოს საარჩევნო კოდექსის მე-2 მუხლის „ფ“ პუნქტი.

კები და ამომრჩეველთა ხუთკაციანი საინიციატივო ჯგუფები. ლოგიკურია, რომ თითოეულ მათგანს, ერთ საარჩევნო ოლქში, ერთი მაჟორიტარი კანდიდატის წარდგენის უფლება აქვს. არჩევნებში დამოუკიდებლად მონაწილე პარტიას და საარჩევნო ბლოკს შეუძლიათ კანდიდატი ყველა მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქში წარადგინონ.

ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფის მიერ წარდგენილი კანდიდატის რეგისტრაციისთვის საჭიროა მხარდამჭერთა სიების წარდგენა. მხარდაჭერა შეიძლება გამოხატოს მხოლოდ შესაბამისი საარჩევნო ოლქის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულმა ამომრჩეველმა. სიაში მხარდამჭერთა რაოდენობა მოცემულ ოლქში მცხოვრებ ამომრჩეველთა ერთ პროცენტს მაინც უნდა შეადგენდეს. მხარდამჭერთა სია არ ესაჭიროება კანდიდატს, რომელიც ბოლო საპარლამენტო არჩევნებში არჩეული იყო პარლამენტის წევრად.

9.2. პარლამენტის არჩევნების შედეგები[1]

პირველ რიგში, ***საუბნო საარჩევნო კომისია*** აჯამებს კენჭისყრის შედეგებს და შეაქვს მაჟორიტარული და პროპორციული საარჩევნო სისტემებით ჩატარებული კენჭისყრის შედეგების შემაჯამებელ ოქმებში. პროპორციული საარჩევნო სისტემით ჩატარებული კენჭისყრის შედეგების შემაჯამებელი ოქმი დგება პარტიული სიების მიხედვით, ხოლო მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით ჩატარებული არჩევნების ოქმი - მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქში წარდგენილი კანდიდატების მიხედვით.

საოლქო საარჩევნო კომისია საუბნო საარჩევნო კომისიების ოქმებისა და სასამართლოების გადაწყვეტილებების საფუძველზე, აჯამებს კენჭისყრის შედეგებს და შეაქვს მაჟორიტარული და პროპორციული საარჩევნო სისტემებით ჩატარებული კენჭისყრის შედეგების შემაჯამებელ ოქმებში. მნიშვნელოვანია, რომ განცხადებისა და საჩივრის საფუძველზე, საოლქო საარჩევნო კომისიას უფლება აქვს მიიღოს საუბნო საარჩევნო კომისიიდან მიღებული პაკეტების გახსნისა და საარჩევნო ბიულეტენების ხელახლა დათვლის გადაწყვეტილება.

ცესკო საოლქო და საუბნო საარჩევნო კომისიებისაგან მიღებული ოქმებისა და სასამართლოს საბოლოო გადაწყვეტილებების საფუძველზე, შეაჯამებს პარლამენტის პროპორციული საარჩევნო სისტემით ჩატარებული არჩევნების შედეგებს და შეადგენს არჩევნების საბოლოო შედეგების შემაჯამებელ ოქმს.

[1] დეტალურად იხ. იქვე, XIV თავი.

თუ დაინიშნა არჩევნების მეორე ტური, პარლამენტის არჩევნების საბოლოო შედეგების შემაჯამებელი ოქმი შედგება მისი დასრულების შემდეგ.

9.2.1. გამარჯვებულის გამოვლენა მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქში

პირველ ტურში მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქში კანდიდატის გამარჯვებისთვის აუცილებელია არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ნახევარზე მეტის ხმების დაგროვება, ანუ, მოქმედებს აბსოლუტური უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემის პრინციპი. საპრეზიდენტო არჩევნების მსგავსად, საპარლამენტო არჩევნების დროსაც, მონაწილეთა ხმების რაოდენობაში არ ჩაითვლება ბათილად ცნობილი ბიულეტენებით გათვალისწინებული ხმები.

თუ მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით ჩატარებული არჩევნების პირველ ტურში გამარჯვებული ვერ გამოვლინდა, ინიშნება ***მეორე ტური,*** რომელშიც მეტი მხარდაჭერის მქონე ორი კანდიდატი მიიღებს მონაწილეობას. არჩეულად ჩაითვლება კანდიდატი, რომელიც მეტ ხმას მიიღებს. თუ მხარდამჭერთა რაოდენობა თანაბარი აღმოჩნდება, არჩეულად ჩაითვლება პირველ ტურში უკეთესი შედეგების მქონე კანდიდატი. ხმათა კვლავ თანაბრობის შემთხვევაში, იმართება ხელახალი არჩევნები. მაჟორიტარიულ საარჩევნო ოლქში არჩეული პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში, ტარდება ***შუალედური არჩევნები***. მისი გამართვა შეიძლება მხოლოდ აპრილში ან ოქტომბერში. შუალედური არჩევნები არ იმართება პარლამენტის მორიგი არჩევნების წელს.

9.2.2. მანდატების განაწილების წესი პროპორციულ არჩევნებში

პროპორციული სისტემით, პარლამენტის წევრთა მანდატები მიეკუთვნება მხოლოდ იმ პარტიულ სიას, რომელმაც მიიღო არჩევნებში მონაწილეთა ხმების არანაკლებ ხუთი პროცენტი. გამარჯვებული პოლიტიკური ძალების პარტიულ სიებს შორის მანდატების განაწილება ეფუძნება პროპორციულობის პრინციპს, რაც გულისხმობს მათთვის ამომრჩევლებისგან მიღებული ხმების პროპორციულად, სადეპუტატო მანდატების განაწილებას. უფრო კონკრეტულად, მოპოვებული მანდატების რაოდენობის დასადგენად ამ სიის მიერ მიღებული ხმების რაოდენობა უნდა გამრავლდეს 77-ზე და გაიყოს საარჩევნო

სუბიექტების მიერ მიღებული ხმების ჯამზე. მიღებული რიცხვის მთელი ნაწილი პარტიული სიის მიერ მიღებული მანდატების რიცხვია.

საარჩევნო კოდექსით დადგენილი წესის შესაბამისად, თუ პარტიისა და საარჩევნო ბლოკის მიერ მიღებული მანდატების რაოდენობათა ჯამი 77-ზე ნაკლები აღმოჩნდა, დარჩენილი მანდატები, რიგითობით დაემატება იმ საარჩევნო სუბიექტებს, რომლებმაც გადალახეს საარჩევნო ბარიერი და მიღებული მანდატების რაოდენობა ექვსზე ნაკლები აქვთ. მოცემული ნორმის მიზანი ისაა, რომ პოლიტიკურმა პარტიებმა, რომლებმაც გადალახეს დადგენილი საარჩევნო ბარიერი, შეძლონ საპარლამენტო ფრაქციის შექმნა. თუ დასახელებული გზით ვერ მოხდა გამარჯვებული სუბიექტის მანდატების რაოდენობის ექვსამდე შევსება, ამ მიზნის მისაღწევად, თითო მანდატი ექვსამდე შესავსებად რიგ-რიგობით აკლდება იმ საარჩევნო სუბიექტებს, რომელთაც მანდატების ექვსზე მეტი მანდატი მოიპოვეს, თუმცა იმ დათქმით, რომ „დათმობის“ შემდეგ საარჩევნო სუბიექტს არ დარჩეს შვიდ მანდატზე ნაკლები.

დარჩენილი გადაუნაწილებელი მანდატები, საარჩევნო სუბიექტების მანდატების ექვსამდე შევსების შემდეგ, მანდატების ამოწურვამდე რიგითობით ნაწილდება გამარჯვებულ სუბიექტებზე, რომლებსაც შევსების გარეშე აღმოაჩნდათ ექვსი მანდატი მაინც. თუ გაუნაწილებელი მანდატების გაყოფის დროს აღმოჩნდება, რომ რამდენიმე პარტიული სიის მიერ მიღებული ხმების რაოდენობა თანაბარია, მანდატი მიეკუთვნება ცესკოში უფრო ადრე რეგისტრირებულ სიას. თუ პარლამენტის წევრმა მოიპოვა მაჟორიტარული ოლქის მანდატი და მისი ადგილი პარტიულ სიაში, ასევე, აძლევს არჩევის შანსს, იგი მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე არჩეულად ითვლება. რადგან საქართველოს საარჩევნო სამართალი აღიარებს მყარი პარტიული სიის პრინციპს, პროპორციული წესით მანდატებს მოიპოვებენ პარლამენტის წევრობის ის კანდიდატები, რომელთა რიგითი ნომრები სიაში ნაკლებია ან ტოლია ამ პარტიული სიის მიერ მიღებული მანდატების რაოდენობისა.

პროპორციულ არჩევნებში ***განმეორებითი კენჭისყრის*** აუცილებლობა დგება იმ შემთხვევაში, როდესაც ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობა საარჩევნო უბნებში, სადაც კენჭისყრის შედეგები ბათილად იქნა ცნობილი, საქართველოს ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის ათ პროცენტზე მეტია.

ხელახალი კენჭისყრა ტარდება მაშინ, როდესაც პროპორციული საარჩევნო სისტემით ჩატარებული არჩევნები ჩატარებულად გამოცხადდა, მაგრამ ვერც ერთმა პოლიტიკურმა სუბიექტმა ვერ გადალახა ხუთ პროცენტიანი ბარი-

ერი. იგი ტარდება არჩევნების შედეგების შეჯამებიდან ორ კვირაში. მასში მონაწილეობა შეიძლება მიიღონ მხოლოდ იმ პარტიებმა და საარჩევნო ბლოკებმა, რომლებმაც საერთო არჩევნებში მიიღეს ამომრჩეველთა ხმების ორი პროცენტი მაინც. პარტიული სიები არ იცვლება.

ხელახალი არჩევნების რეალობა დგება, როდესაც არჩევნები არჩატარებულად გამოცხადდება ან მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქში ბათილად ჩაითვლება არჩევნების შედეგები. იგი იმართება შესაბამისი საფუძვლის დადგენიდან ორი თვის ვადაში.

რიგგარეშე არჩევნები ტარდება პარლამენტის ვადამდე დათხოვნის შემთხვევაში, პრეზიდენტის ბრძანებულების ამოქმედებიდან მესამოცე დღეს.

10. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნები

საქართველოს საარჩევნო კოდექსის რეფორმირება, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს, თვითმმართველი ქალაქის მერის და თვითმმართველი თემის გამგებლის არჩევის ნაწილში, წინგადადგმულ და პროგრესულ ნაბიჯად ჩაითვალა. კანონის ახალ ვარიანტში სერიოზული ნაბიჯი გადაიდგა ადგილობრივ დონეზე არჩევნების დემოკრატიზაციისკენ.

10.1. საკრებულოს არჩევნებში მონაწილეობა

ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს არჩევნებში მონაწილეობის უფლება აქვს პარტიას, საარჩევნო ბლოკს, პარტიის, საარჩევნო ბლოკის, ამომრჩეველთა ხუთკაციანი საინიციატივო ჯგუფის მიერ წარდგენილ კანდიდატს.

ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფმა უნდა წარადგინოს შესაბამის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ ამომრჩეველ - მხარდამჭერთა სია. თუ ადგილობრივ საარჩევნო ოლქში ამომრჩეველთა რაოდენობა ორასზე ნაკლებია, საჭიროა არანაკლებ ათი ამომრჩევლის, ხოლო თუ მეტი - ამომრჩეველთა ერთი პროცენტის, მაგრამ არანაკლებ ორმოცდაათი ამომრჩევლის წინასწარი მხარდაჭერა.

საკრებულოს არჩევნებისთვის წარდგენილ პარტიულ სიაში კანდიდატთა რაოდენობა არ უნდა იყოს პროპორციული სისტემით ასარჩევ წევრთა რაო-

დენობაზე ნაკლები და არ უნდა აღემატებოდეს ამ რაოდენობის სამმაგ ოდენობას. გამონაკლისია დედაქალაქის საკრებულო, სადაც პროპორციული წესით ასარჩევი კანდიდატების პარტიული სია უნდა შედგებოდეს არანაკლებ 50 და არა უმეტეს 100 კანდიდატისაგან. პარტიულ სია, ძირითადად, პარტიის წევრებისგან შედგება. ამასთან, სიაში ისეთი პირის შეყვანაც შეიძლება, რომელიც არ არის არჩევნებში მონაწილე სხვა პარტიის წევრი.

საკრებულოს მაჟორიტარ კანდიდატთა წარდგენის უფლება აქვთ არჩევნებში დამოუკიდებლად მონაწილე პარტიას, საარჩევნო ბლოკს და ამომრჩეველთა ხუთკაციან საინიციატივო ჯგუფს. კანდიდატთა წარდგენის იგივე წესი მოქმედებს დედაქალაქის - თბილისის საკრებულოში. თბილისის საკრებულოს არჩევნებში კანდიდატად წარდგენილი პირი არ შეიძლება იმავდროულად წარდგენილი იყოს თბილისის მერის, სხვა თვითმმართველი ერთეულის საკრებულოს, მერის, გამგებლის არჩევნებში კანდიდატად.

10.1.1. საკრებულოს პროპორციული არჩევნების შედეგები

ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს პროპორციული სისტემით ჩატარებულ არჩევნებში გამარჯვებულად ჩაითვლება ის პოლიტიკური ძალა, რომელიც გადალახავს ოთხ პროცენტიან ბარიერს. პარტიული სიის მიერ მიღებული მანდატების რაოდენობის დასადგენად გამოიყენება ფორმულა - პარტიული სიის მიერ მიღებული ხმების რაოდენობა გამრავლდება საარჩევნო ოლქში პროპორციული წესით გასანაწილებელი მანდატების რაოდენობაზე, რომელიც განსხვავდება მუნიციპალიტეტების მიხედვით და გაიყოფა იმ საარჩევნო სუბიექტების ხმათა რაოდენობის ჯამზე, რომლებმაც არჩევნებში მონაწილეთა ხმების არანაკლებ ოთხი პროცენტი მიიღეს. მიღებული რიცხვის მთელი ნაწილი არის პარტიული სიის მიერ მიღებული მანდატების რაოდენობა. დედაქალაქის საკრებულოს პარტიული სიის მიერ მიღებული მანდატების რაოდენობის დასადგენად პარტიული სიის მიერ მიღებული ხმების რაოდენობა მრავლდება 25-ზე, ანუ საკრებულოს შემადგენლობაში პროპორცული მანდატების რაოდენობაზე და იყოფა იმ სუბიექტების ხმების ჯამურ რაოდენობაზე, რომლებმაც გადალახეს ბარიერი.

მოცემულ შემთხვევაშიც მოქმედებს გაუნაწილებელი მანდატების გაყოფის საპარლამენტო არჩევნებში მოქმედი წესი, გარდა ფრაქციის შექმნის შესაძლებლობისთვის მოქმედი რეგულაციისა. საკრებულოს არჩევნების დონეზეც

მოქმედებს მყარი სიის პრინციპი, კანდიდატებისთვის მანდატების მიკუთვნების თანამდევი შედეგით.

10.1.2. მაჟორიტარული არჩევნების შედეგები

მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე საკრებულოს წევრად არჩევისთვის საკმარისია კანდიდატის მიერ სხვებზე მეტი ხმის მოგროვება. ორი კანდიდატის ხმათა თანაბრობის შემთხვევაში, არჩეულად ჩაითვლება უფრო ადრე რეგისტრირებული კანდიდატი. ანუ, საპარლამენტო არჩევნებისგან განსხვავებით, გამოიყენება ფარდობითი უმრავლესობის მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს არჩევნების დროს მოქმედებს საპარლამენტო არჩევნებში დამკვიდრებული ხელახალი, შუალედური არჩევნების, განმეორებითი კენჭისყრის, ადგილმონაცვლეობის წესთან დაკავშირებული პრინციპები, ადგილობრივი არჩევნების თავისებურების გათვალისწინებით.

10.2. თვითმმართველი თემის გამგებლის და თვითმმართველი ქალაქის მერის არჩევნები

მოქმედი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მნიშვნელოვან პოზიტივად განიხილება ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების პირდაპირი წესით არჩევნების დამკვიდრება.

10.2.1. კანდიდატების წარდგენა მერის და გამგებლის არჩევნებში

თვითმმართველი ქალაქის მერის და თვითმმართველი თემის გამგებლის არჩევნებში კანდიდატების წარდგენის უფლება გააჩნიათ პოლიტიკურ პარტიას, საარჩევნო ბლოკს და ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფს. აღსანიშნავია, რომ ამ უკანასკნელს, მერის და გამგებლის კანდიდატურის წარდგენის უფლება მიენიჭა, საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების[1] საფუძველზე, საარჩევნო კოდექსში განხორციელებული ცვლილების თანახმად.

[1] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 14 აპრილის №3/2/588 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს მოქალაქეები - სალომე ქინქლაძე, ნინო კვეტენაძე,

10.2.2. მერის და გამგებლის არჩევნების შედეგები

მერად ან გამგებლად პირის არჩევისთვის, ***პირველ ტურში,*** საჭიროა არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ხმების ნახევარზე მეტის მხარდაჭერა. იმ შემთხვევაში, თუ მერის ან გამგებლის არჩევნების პირველ ტურში გამარჯვებული ვერ გამოვლინდა, დაინიშნება არჩევნების ***მეორე ტური.*** მასში მონაწილეობს პირველ ტურში უკეთესი შედეგების მქონე ორი კანდიდატი. თუ აღმოჩნდება, რომ ორზე მეტ კანდიდატს ხმათა თანაბარი რაოდენობა გააჩნია, მეორე ტურში მონაწილეობს ყველა მათგანი. გაიმარჯვებს ის კანდიდატი, რომელმაც მეტი ხმა მიიღო. ხმათა თანაბრობის შემთხვევაში, გადამწყვეტია პირველი ტურის შედეგი. თუ ხმათა რაოდენობა კვლავ თანაბარია, გამარჯვებულად ჩაითვლება ადრე რეგისტრირებული კანდიდატი.

ხელახალი არჩევნების გამართვის საჭიროება დგება, თუ არჩევნების მეორე ტურში გასულ ერთ ან ორივე კანდიდატს გაუუქმდებათ რეგისტრაცია ან კანდიდატი გარდაიცვალა. მერის ან გამგებლის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში იმართება ***რიგგარეშე არჩევნები.*** თუ დარჩენილია ერთ წელზე ნაკლები, მერის ან გამგებლის რიგგარეშე არჩევნები არ ტარდება. რიგგარეშე არჩევნებში მერი ან გამგებელი აირჩევა შესაბამისი მუნიციპალიტეტის საკრებულოს უფლებამოსილების დარჩენილი ვადით.

11. საარჩევნო უფლების დაცვა

ქართული საარჩევნო კანონმდებლობა საარჩევნო პროცესში მონაწილე სუბიექტების ინტერესების დაცვის არაერთ მექანიზმს იცნობს.

11.1. არჩევნებში მონაწილე კანდიდატების ხელშეუხებლობა

საყოველთაოდ აღიარებული სტანდარტების კვალდაკვალ, საქართველოშიც, ასარჩევ თანამდებობაზე კანდიდატის სტატუსის მქონე პირები ხელშეუხებლობით სარგებლობენ. მათზე ვრცელდება მთელი რიგი საკანონმდებლო გარანტიები, რომლებიც ხელს უწყობენ საარჩევნო კამპანიის სამართლიანად

ნინო ოდიშარია, დაჩი ჯანელიძე, თამარ ხითარიშვილი და სალომე სებისკვერაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

წარმართვასა და ადეკვატური შედეგის მიღწევაში. მაგალითისთვის შეიძლება დავასახელოთ:

პრეზიდენტობის კანდიდატები და მათი წარმომადგენლები, წინასაარჩევნო კამპანიის დროს, არ შეიძლება დაითხოვონ სამსახურიდან ანდა გადაიყვანონ სხვა სამუშაოზე მათთან შეუთანხმებლად. არჩევნების საბოლოო შედეგების გამოქვეყნებამდე, არ შეიძლება პრეზიდენტობის კანდიდატის დაკავება, დაპატიმრება ან გაჩხრეკა, თუ მთავარი პროკურორის წარდგინებაზე არ იქნა ცესკოს თანხმობა. გამონაკლისია დანაშაულზე წასწრების შემთხვევა, რაც, ასევე, დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს ცესკოს. ცესკოს გადაწყვეტილებით, დაკავებული ან დაპატიმრებული პრეზიდენტობის კანდიდატი დაუყოვნებლივ უნდა განთავისუფლდეს.

პარლამენტის წევრობის კანდიდატი, წინასაარჩევნო კამპანიის ვადით, სარგებლობს უხელფასო შვებულების უფლებით. პრეზიდენტობის კანდიდატის მსგავსად, იგი არჩევნების საბოლოო შედეგების ოფიციალურად გამოქვეყნებამდე, ხოლო არჩეულად გამოცხადებული პირი - უფლებამოსილების ცნობის საკითხის საბოლოო გადაწყვეტამდე, ხელშეუხებელია.

ქართული კანონმდებლობა, არჩევნების მიზნებისთვის, მკაცრად იცავს დასაქმებულის უფლებას. იგი დამსაქმებელს უყენებს მოთხოვნას, არ შეზღუდოს დასაქმებული მონაწილეობა მიიღოს კანდიდატად ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნებში, გახდეს ***საკრებულოს წევრი, მერი ან გამგებელი***. უფრო მეტიც, შრომითი ხელშეკრულება, რომელიც შეიცავს აღნიშნული საფუძვლით დასაქმებულის უფლების შეზღუდვის შესაძლებლობას, ბათილია. ასევე, აკრძალულია ზემოაღნიშნული საფუძვლით პირის სამსახურიდან გათავისუფლება, დაბალხელფასიან სამუშაოზე გადაყვანა და სხვაგვარი დისკრიმინაცია.

11.2. განცხადებები და საჩივრები საარჩევნო პროცესში

საარჩევნო კოდექსი განცხადებებისა და საჩივრების განხილვის პროცესში საარჩევნო ადმინისტრაციის თითოეულ რგოლს თავის წილ პასუხისმგებლობას აკისრებს. საუბნო საარჩევნო კომისია ვალდებულია დაუყოვნებლივ მოახდინოს ადეკვატური რეაგირება ჩანაწერთა წიგნში რეგისტრირებულ განცხადებაზე ან საჩივარზე. ისეთ შემთხვევაში, თუ ადგილზე შეუძლებელია პრობლემის დაძლევა, საკითხი საოლქო საარჩევნო კომისიის განხილვის საგანი

გახდება. განმცხადებელს ან მომჩივანს უფლება აქვს, იმავე დარღვევაზე, დაუყოვნებლივ მიმართოს ზემდგომ საოლქო საარჩევნო კომისიასაც. დარღვევის შინაარსიდან გამომდინარე, საკითხი შეიძლება ზემდგომი საარჩევნო კომისიის ან სასამართლოს განხილვის საგანი გახდეს.

ნიშანდობლივია, რომ არჩევნების არსიდან გამომდინარე, საარჩევნო ადმინისტრაციაში გასაჩივრებისა და საჩივრების განხილვის ვადები შეზღუდულია.

11.3. საარჩევნო სასამართლო დავები

არჩევნებთან დაკავშირებული მთელი რიგი საკითხები სასამართლო სისტემის ფარგლებში განსჯადობას ექვემდებარება. არჩევნებთან დაკავშირებული დავები, ერთი მხრივ, საკონსტიტუციო კონტროლის, მეორე მხრივ, მართლმსაჯულების სისტემის განხილვის საგანია.

11.3.1. დავა საკონსტიტუციო სასამართლოში

საკონსტიტუციო კონტროლის ფარგლებში არსებულ უფლებამოსილებებს შორის მნიშვნელოვანია არჩევნებთან დაკავშირებული დავები. საკონსტიტუციო სასამართლო კონსტიტუციური სარჩელის საფუძველზე განიხილავს და წყვეტს არჩევნების მომწესრიგებელი ნორმების და ამ ნორმების საფუძველზე ჩატარებული ან ჩასატარებელი არჩევნების კონსტიტუციურობის შესახებ დავებს.[1]

11.3.2. დავა საერთო სასამართლოების სისტემაში

საერთო სასამართლოების სისტემაში საარჩევნო დავებს განიხილავენ რაიონული და საქალაქო სასამართლოები. შესაძლებელია, გასაჩივრება სააპელაციო სასამართლოში. ნიშანდობლივია, რომ მისი გადაწყვეტილება საბოლოოა. თვალსაჩინოა, გასაჩივრების და სარჩელის განხილვის შემჭიდროებული ვადები, რომელიც, როგორც წესი, კონკრეტული პროცედურის შესაბამისად ერთი ან ორი დღეა.

[1] „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-19 მუხლის 1-ლი პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტი.

საარჩევნო კოდექსი ერთმნიშვნელოვნად კრძალავს საარჩევნო კომისიასა და სასამართლოში განცხადების, სარჩელის და საჩივრის შეტანის გამო გასაჩივრებული გადაწყვეტილების მოქმედების შეჩერებას.

11.3.2.1. საარჩევნო დავის საგანი

სასამართლოში დავის საგანს წარმოადგენს სარჩელები, რომელიც უკავშირდება როგორც საარჩევნო პროცესის მოსამზადებელ, ისე ძირითად ეტაპს. სასამართლომ შეიძლება განიხილოს სარჩელები შემდეგი საკითხების გამო: ამომრჩეველთა სიების, საარჩევნო ოლქების და უბნების შექმნის, საარჩევნო კომისიის წევრთა დანიშვნის და არჩევის, მათი უფლებამოსილების შეწყვეტის, საარჩევნო სუბიექტების, მათი წარმომადგენლების, ასევე, არჩევნებში მონაწილე კანდიდატების და დამკვირვებელი ორგანიზაციების რეგისტრაციის, მასობრივი ინფორმაციის საშუალებათა წარმომადგენლების აკრედიტაციის, ამომრჩეველთა მოსყიდვასთან დაკავშირებული ქმედების, ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების, მაჟორიტარი კანდიდატის ან ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფის საარჩევნო რეგისტრაციის გაუქმების, საარჩევნო კომისიების მთელი რიგი აქტების, მათ შორის, კენჭისყრის შედეგების ბათილად ცნობის ან არცნობის, არჩევნების ჩატარებულად ან არჩატარებულად გამოცხადების, ცესკოს არჩევნების შედეგების შემაჯამებელი ოქმის გამო.

11.3.2.2. მოსარჩელეები

საარჩევნო კოდექსის შესაბამისად, სასამართლოში სარჩელის შეტანის უფლება გააჩნიათ საარჩევნო რეგისტრაციის მქონე პარტიას, საარჩევნო ბლოკს, მაჟორიტარ კანდიდატს, ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფის წარმომადგენელს, დამკვირვებლის სტატუსის მქონე ორგანიზაციას, შესაბამისი საარჩევნო კომისიის წევრს, მოქალაქეს, პრესის ან მასობრივი ინფორმაციის სხვა საშუალების წარმომადგენელს, თვითმმართველი ქალაქის, თემის მერობის, გამგებლობის კანდიდატს. ისინი მოსარჩელეები არიან კანონმდებლობით განსაზღვრულ საკითხთან დაკავშირებით.

11.3.2.3. პასუხისმგებლობა საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევისთვის

საარჩევნო კოდექსი აწესრიგებს პასუხისმგებლობის საფუძვლებს საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევისათვის. დარღვევებს შორის თვალსაჩინოა: კანონის მოთხოვნათა დარღვევით წინასაარჩევნო აგიტაციაში მონაწილეობა, წინასაარჩევნო სააგიტაციო მასალის გავრცელებისათვის ხელის შეშლა, სააგიტაციო დანიშნულების ავტოსატრანსპორტო საშუალებების წინასაარჩევნო აგიტაციის მიზნით მათი გამოყენებისათვის ხელის შეშლა, საარჩევნო კამპანიის ჩატარება იმ დაწესებულებათა შენობებში, რომლებიც აკრძალულია კანონით, არჩევნებთან დაკავშირებული საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვის შედეგების კანონის დარღვევით გამოქვეყნება, წინასაარჩევნო აგიტაციასთან დაკავშირებული კანონის მოთხოვნათა დარღვევა, საარჩევნო კამპანიის ფონდის ანგარიშის წარდგენის კანონით დადგენილი ვალდებულების შეუსრულებლობა, დამკვირვებლის, საარჩევნო სუბიექტისა და მედიის წარმომადგენლების უფლებების შეზღუდვა.

საარჩევნო კანონმდებლობა პასუხისმგებლობის სახით აწესებს ფულად სანქციებს, რომელიც 500 ლარიდან 5000 ლარამდე მერყეობს, ჩადენილი ქმედების სიმძიმის შესაბამისად.

თემატური კითხვები:

1. იმსჯელეთ პრეზიდენტის პირდაპირი წესით არჩევის პოზიტიურ და ნეგატიურ ასპექტებზე საქართველოში!
2. გამიჯნეთ ერთმანეთისგან პრეზიდენტის არჩევნების მეორე ტური, ხელახალი და რიგგარეშე არჩევნები!
3. შეაფასეთ საპარლამენტო არჩევნებში მონაწილეობის მისაღებად პოლიტიკური პარტიების რეგისტრაციის წესი!
4. იმსჯელეთ პროპორციული არჩევნების შედეგების განსაზღვრის წესის ეფექტურობაზე საქართველოში!
5. შეაფასეთ საინიციატივო ჯგუფის მიერ კანდიდატის წარდგენის შესაძლებლობა ქართულ რეალობაში!
6. განიხილეთ მყარი პარტიული სიის მოქმედების პოზიპიური და ნეგატიური ასპექტები საქართველოში!
7. რას გულისხმობს არჩევნებში მონაწილე სუბიექტის ხელშეუხებლობა?

8. განიხილეთ თვითმმართველი თემის გამგებლის და თვითმმართველი ქალაქის მერის პირდაპირი არჩევნების მნიშვნელობა!

9. იმსჯელეთ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს ასარჩევად გამოყენებულ საარჩევნო სისტემის ეფექტურობაზე!

10. ჩამოაყალიბეთ საერთო სასამართლოების სისტემაში საარჩევნო დავის საფუძვლები და იმსჯელეთ მათთან მოსარჩელეთა წრის მიმართებაზე?

თავი VII. საქართველოს პარლამენტი

1. ქართული პარლამენტის სათავეები

საქართველოში საპარლამენტო ინსტიტუტის დამკვიდრება ხანგრძლივი დროის მანძილზე ხდებოდა. ქვეყნის განვითარების ისტორიული ეტაპები, რომლის ფარგლებშიც იგი არსებობდა, ერთმანეთისგან განსხვავდებოდა, რაც, ბუნებრივია, გავლენას ახდენდა ქართული პარლამენტის ფორმასა და შინაარსზე.

1.1. პირველი რესპუბლიკის დროს

ქართული პარლამენტარიზმის ისტორიაში უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს დამკვიდრების მცდელობა მეთორმეტე საუკუნეს უკავშირდება. ეს ის პერიოდია, როდესაც სამეფოს მეჭურჭლეთუხუცესის - ყუთლუ-არსლანის მეთაურობით შემუშავდა პარლამენტის მსგავსი ორგანოს - ***კარავის*** შექმნის იდეა. მისი მიზანი იყო სამეფო ძალაუფლების შეზღუდვა კოლეგიური ინსტიტუტის მიერ. ჩანაფიქრის რეალიზაცია მიუღწეველი აღმოჩნდა, რადგან დაპირისპირებაში მეფის ძალაუფლების შეზღუდვის მოწინააღმდეგეებმა გაიმარჯვეს. შედეგი მაინც შთამბეჭდავი იყო, რადგან მეფე იძულებული გახდა თავისი სათათბირო ორგანოს - დარბაზის უფლებამოსილებები გაეფართოვებინა. რასაკვირველია, დარბაზის სტატუსი არ იძლევა იმ დასკვნის გაკეთების შესაძლებლობას, რომ მაშინ საქართველოს პირველი პარლამენტი შედგა, თუმცა მისი მნიშვნელობა, უდავოდ, დიდია.

მოგვიანებით, ქართული სახელმწიფოებრიობის სხვადასხვა ეტაპზე, ჩამოყალიბდა და დაინერგა საპარლამენტო დაწესებულების საინტერესო, მდიდარი, თავისებური ტრადიციები. რეალურად, საქართველოში პირველი საკანონმდებლო ორგანო - ***ეროვნული საბჭო*** ეროვნულმა ყრილობამ აირჩია 1917 წლის 19-23 ნოემბერს. მან ეფექტური როლი შეასრულა წარმომადგენლობითობის პრინციპის უზრუნველყოფაში. იგი წარმოადგენდა პოლიტიკური პარტიების და საზოგადოებრივი ორგანიზაციების თავყრილობას. საინტერესოა, რომ ქართული წარმომადგენლობითი ორგანოს გარიჟრაჟზევე ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენლობაც კი იყო უზრუნველყოფილი, გამოყოფილი იყო 26 ადგილი იმ ეროვნული უცირესობებისთვის, რომლებიც ცხოვ-

რობდნენ საქართველოს ტერიტორიაზე და წარმოადგენდნენ საქართველოს მოქალაქეებს.[1]

1918 წლის 14 სექტემბრის საკონსტიტუციო კომისიის სხდომაზე, სოციალ-დემოკრატების მიერ ინიცირებულმა, ეროვნული საბჭოსთვის სახელწოდების შეცვლის და პარლამენტის დარქმევის საკითხმა[2] დიდი დისკუსია გამოიწვია. კომისიის წევრთა ერთი ჯგუფისთვის პარლამენტი საკანონმდებლო დაწესებულებათა ზოგადი სახელწოდება იყო და ყველა სახელმწიფოში საკუთარი ისტორიულად შემუშავებული სახელი ჰქონდა (საყვარელიძე). ამიტომ, არჩევანი უნდა გაკეთებულიყო ქართულ სახელწოდებებს შორის: კრება, საკრებულო, დარბაზი, საბჭო და სხვა. განიხილებოდა წარმომადგენელთა საბჭო (არსენიძე), ხალხის წარმომადგენელთა დარბაზი (მაყაშვილი), ასევე, წარმომადგენელთა პალატა, რჩეულთა დარბაზი და სხვა. ეროვნული საბჭოს პრეზიდიუმს საკონსტიტუციო კომისიაში შეჯერებული პოზიცია - რესპუბლიკის დარბაზი წარედგინა, რომელიც არ იქნა გაზიარებული და ქართულ წარმომადგენლობით ორგანოს, 4 ოქტომბრის გადაწყვეტილებით, ***საქართველოს პარლამენტი*** ეწოდა.[3] მან მოამზადა საპარლამენტო არჩევნები და ხელისუფლება საქართველოს ***დამფუძნებელ კრებას*** გადააბარა.

დამფუძნებელი კრების როლი ქართული პარლამენტარიზმის ისტორიაში განუზომელია. მან არაერთი ნაბიჯი გადადგა ქართული სახელმწიფოსთვის მყარი საფუძვლის შექმნისა და განვითარებისთვის. მათ შორის, მიიღო 1921 წლის პირველი ქართული კონსტიტუცია, რომელმაც, ასევე, მოაწესრიგა ***საქართველოს პარლამენტის*** საკანონმდებლო საფუძვლები. მნიშვნელოვანია, რომ პირველი კონსტიტუციის ავტორები, მეთვრამეტე საუკუნის შუა წლებში გაბატონებული ძირითადი დოქტრინის მიხედვით, საკანონმდებლო ხელისუფლებას, როგორც ხალხის სუვერენიტეტის მატარებელს, პოლიტიკურ სისტემაში ცენტრალურ ადგილს მიაკუთვნებდნენ. შესაბამისად, პარლამენტის უზე-

[1] საქართველოს ეროვნული საბჭოს და საქართველოს რესპუბლიკის 1918 წლის 13 სექტემბრის კანონი „ეროვნულ უმცირესობათა წარმომადგენლობა საქართველოს ეროვნულ საბჭოში“. იხ. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული (1918-1921), შემდგენელი ე. გურგენიძე, თბილისი, 1990, 62.

[2] მაცაბერიძე მ., უზენაესი ბატონი ქვეყნისა, როგორი უნდა ყოფილიყო საქართველოს პარლამენტი 1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებელთა აზრით, თბილისი, 2008, 44.

[3] იქვე, 45.

ნაესობის იდეა წამყვანი იყო.[1] ფორმალურად, მიღწეულ იქნა მიზანი, რომელიც გულისხმობდა სრული ხელისუფლების პარლამენტის ხელში მოქცევას, რომელიც ხალხის ნებით უნდა ყოფილიყო შეზღუდული.[2]

სამწუხაროდ, საბჭოთა ოკუპაციის გამო, კონსტიტუციით რეგლამენტირებული საქართველოს პარლამენტის მოწვევა ვერ მოხერხდა. საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის რევოლუციურმა კომიტეტმა 1921 წლის 24 მარტის დადგენილებით დაითხოვა საქართველოს დამფუძნებელი კრება და გამოაცხადა საბჭოთა ხელისუფლების დამკვიდრება.

1.2. საბჭოთა პერიოდში

საბჭოთა რეჟიმის გამარჯვების შემდეგ, 1921 წლიდან უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოები იწოდებოდნენ მუშათა, გლეხთა და წითელარმიელთა საბჭოებად;[3] 1927 წლის კონსტიტუციით, ხელისუფლების უზენაეს ორგანოდ განისაზღვრა საქართველოს საბჭოთა ყრილობა და მის მიერ შექმნილი ცენტრალური აღმასრულებელი კომიტეტი.[4] 1938 წლიდან საქართველოს უმაღლესი წარმომადგენლობით ორგანოს უზენაესი საბჭო დაერქვა.[5] ბოლო საბჭოური, 1978 წლის კონსტიტუციით საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ გამოცხადდა[6] და ეს რეალობა გაგრძელდა 1990 წლამდე. საბჭოთა პერიოდის პარლამენტების საერთო მახასიათებელი ის იყო, რომ ორგანოები, რომლებსაც, ფორმალურად, წარმომადგენლობითი სტატუსი ჰქონდათ, რეა-

---

[1] ქანთარია ბ., პარლამენტი საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციაში, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან - საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 74.

[2] მაცაბერიძე მ., უზენაესი ბატონი ქვეყნისა, როგორი უნდა ყოფილიყო საქართველოს პარლამენტი 1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებელთა აზრით, თბილისი, 2008, 49.

[3] საქართველოს სოციალისტური საბჭოთა რესპუბლიკის 1922 წლის კონსტიტუციის V თავის მე-17 მუხლი. იხ. საქართველოს სსრ კონსტიტუციური აქტების კრებული (1921-1978), შემდგენელი გრ. ერემოვი, თბილისი, 1983, 76.

[4] საქართველოს სოციალისტური საბჭოთა რესპუბლიკის 1927 წლის კონსტიტუციის III თავის 23-ე მუხლი. იხ. იქვე, 105.

[5] საქართველოს სოციალისტური საბჭოთა რესპუბლიკის 1937 წლის კონსტიტუციის III თავის 25-ე მუხლი. იხ. იქვე, 138.

[6] საქართველოს სოციალისტური საბჭოთა რესპუბლიკის 1978 წლის კონსტიტუციის მე-13 თავის 104-ე მუხლი. იხ. იქვე, 198.

ლურად, ვერ ახორციელებდნენ საკანონმდებლო ხელისუფლების შტოს თანდაყოლილ ამოცანებს.

1.3. გარდამავალ პერიოდში

სამოცდაათწლიანმა რეჟიმმა ხანგრძლივი დროით შეწყვიტა ამ უაღრესად საინტერესო სამართლებრივი ინსტიტუტის განვითარების პროცესი. საბჭოთა ხელისუფლებაზე უარის თქმის შემდეგ, უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს ჩამოყალიბება, ფაქტობრივად, ცარიელ ნიადაგზე დაიწყო. თავი იჩინა მთელმა რიგმა გლობალურმა პრობლემებმა. მანამდე არარსებული მრავალპარტიულობის დამკვიდრებამ დღის წესრიგში დააყენა როგორც პრაქტიკული, ისე თეორიული შინაარსის პრობლემების გადაწყვეტის აუცილებლობა. საჭირო გახდა საკანონმდებლო კრების ახალი მოდელის შემუშავება, რომელიც განსაზღვრავდა წარმომადგენლობითი ორგანოების ურთიერთობის ფორმებს როგორც მმართველ, ისე ოპოზიციურ პარტიებთან. მრავალპარტიულობის რეალობამ თავისთავად გამოიწვია ცვლილებები პარლამენტის სტრუქტურასა და საქმიანობაში. ნიშანდობლივი იყო ისიც, რომ საქართველოს უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოს, მსგავსად სხვა ეროვნული, რეგიონული საკანონმდებლო ორგანოებისა, არ გააჩნდა საგარეო პოლიტიკური, თუნდაც ღრმა ეკონომიკური პრობლემების გადაწყვეტის გამოცდილება. მან გადასვლა დაიწყო არა მარტო კომუნიზმიდან დემოკრატიაზე, არამედ პროვინციული დონიდან საერთო სახელმწიფოებრივზე. კომუნისტური რეჟიმის ნანგრევებზე აღმოცენებული საქართველოს პარლამენტი დღემდე ცდილობს გადაწყვიტოს პრობლემები, მკვიდრდება საპარლამენტო საქმიანობის ტრადიციები, სტილი, ფორმები და მეთოდები.

ფაქტობრივად, თანამედროვე საპარლამენტო ცხოვრება საქართველოში 1990 წლის 28 ოქტომბრის არჩევნების შემდეგ დაიწყო, როდესაც მრავალპარტიული უმაღლესი საბჭო შეუდგა საკანონმდებლო, საკონტროლო და წარმომადგენლობითი ფუნქციების რეალურად განხორციელებას. მალევე, საქართველოს ახლო წარსულში, 1992 წელს, მტკივნეული პროცესები განვითარდა, რამაც შეაფერხა, მათ შორის, წარმომადგენლობითი ორგანოს ორდინალური ცხოვრება. საქართველოს სამხედრო საბჭო, რომელიც დაუპირისპირდა მოქმედ პრეზიდენტსა და უმაღლეს საბჭოს და მოიპოვა რეალური ძალაუფლება, გარდაიქმნა საქართველოს რესპუბლიკის სახელმწიფო საბჭოდ.

მან დანიშნა და ორგანიზება გაუწია საქართველოს პარლამენტის არჩევნებს 1992 წლის შემოდგომაზე. საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ, პირველად, 4 ნოემბრიდან, ქართული უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო პარლამენტად იწოდება.

კონსტიტუციის მიღებამდე პერიოდის პარლამენტის ქმედუნარიანობა სერიოზულად იყო შეზღუდული. სხვა მიზეზებთან ერთად ეს გამოწვეული იყო უსახური და ბუნდოვანი პარტიული ლანდშაფტით. ამიტომ, ძირითადი კანონით უნდა მონახულიყო კომპრომისი, რომელიც, ერთი მხრივ, უზრუნველყოფდა პარლამენტში ძალთა სტაბილურ თანაფარდობას, მეორე მხრივ, გაითვალისწინებდა საქართველოში ახალწარმოშობილი აზრის თავისუფლების პრინციპს და ყველა საზოგადოებრივი ჯგუფისთვის მონაწილეობის და თანამართველობის შანსს, რათა მათ საკუთარი წარმომადგენლობა ჰქონოდათ პარლამენტში.[1] ძირითადი კანონის მიღებით ქართული პარლამენტარიზმის ისტორიაში ახალი ეტაპი დაიწყო. მას შემდეგ, პარლამენტის სტატუსის გადახედვა რამდენჯერმე მოხდა.

2. საქართველოს პარლამენტის სტატუსი

ქართულ კონსტიტუციაში აღიარებულია ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი. საკანონმდებლო დაწესებულებას ხელისუფლების შტოთა სამეულში მნიშვნელოვანი ადგილი განეკუთვნება. კანონმდებელმა მას მყარი სამართლებრივი საფუძვლი შეუქმნა და არაერთ სამართლებრივ აქტში მოაწესრიგა პარლამენტის არსთან, სტრუქტურასთან, უფლებამოსილების ფარგლებთან და მუშაობის წესთან დაკავშირებული საკითხები.

2.1. კონსტიტუციური საფუძველი

საქართველოს კონსტიტუცია განსაზღვრავს პარლამენტის სამართლებრივ მდგომარეობას, მის როლს ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებაში, ადგილს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების სისტემაში და მიმართებას ამ სისტემის სხვა სუბიექტებისადმი.[2] ქვეყნის ძირითად კანონში პარლამენტის სტა-

[1] ბაბეკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), მეორე გამოცემა, კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2013, 109.

[2] მელქაძე ო., საპარლამენტო სამართალი მსოფლიო პრაქტიკაში და ქართულ რეალობაში, თბილისი, 2013, 305.

ტუსი, ძირითადად, მოწესრიგებულია მესამე თავში. ასევე, მთელ რიგ უფლებამოსილებებს, განსაკუთრებით საკონტროლო ფუნქციებს, არეგულირებს სხვა მუხლებიც.

კონსტიტუციაში საკანონმდებლო ორგანოს სტატუსი საკმაოდ ფართოდ წესრიგდება. ცალკე მუხლში ჩამოყალიბებულია პარლამენტის ცნება (48-ე მუხლი), რომელშიც ხაზგასმულია მისი ყველაზე არსებითი მახასიათებლები. კერძოდ, ***საქართველოს პარლამენტი არის ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას, განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში კონტროლს უწევს საქართველოს მთავრობის საქმიანობას და ახორციელებს სხვა უფლებამოსილებებს.*** ანუ, კანონმდებელმა გამოყო პარლამენტის წარმომადგენლობითი, საკანონმდებლო, ქვეყნის პოლიტიკის განმსაზღვრელი და საკონტროლო ხასიათი. მითითებული კომპონენტების შინაარსი განვრცობილია კონსტიტუციის დანარჩენ ტექსტსა და მიმდინარე კანონმდებლობაში. აღსანიშნავია, რომ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში, ცალკე თავშია[1] თავმოყრილი პარლამენტის კონსტიტუციური უფლებამოსილებები.

სხვათა შორის, 1995 წლის კონსტიტუციის შემუშავების პროცესში, აზრთა სხვადასხვაობა არსებობდა ძირითად კანონში პარლამენტის ცნების საჭიროებასა და მის შინაარსთან დაკავშირებით. პროექტში, 48-ე მუხლის დეკლარაციული ხასიათის მიუხედავად, ცალკეული ავტორები ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის დარღვევის საფრთხეს ხედავდნენ. თვლიდნენ, რომ არ იყო სასურველი საბჭოთა პერიოდთან გარკვეული კავშირი, როცა „მთელი ხელისუფლება საბჭოებს ეკუთვნოდა“. მათი აზრით, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის დამრღვევი ზოგადი ფორმულირება, რომ პარლამენტი აკონტროლებს აღმასრულებელ ხელისუფლებას (ყოველგვარი კონკრეტიზაციის გარეშე, რაც პარლამენტს ხელისუფლების სხვა შტოებზე მაღლა აყენებს), უნდა ამოღებულიყო ტექსიდან (ბლანკენაგელი). ექსპერტთა ნაწილი კი მხოლოდ „საკანონმდებლო ფუნქციის“ მინიშნებას მიიჩნევდა ლოგიკურად, კონსტიტუციაში მხოლოდ შემდეგი ჩანაწერს ითხოვდა: პარლამენტი ასრულებს საკანონმდებლო და სხვა, კონსტიტუციაში ჩამოთვლილ ფუნქციებს (ალექსიძე).[2]

[1] საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის II თავი.

[2] ბაბეკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), მეორე გამოცემა, კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2013, 148.

საბოლოოდ, შეჯერდა პოზიცია და ძირითად კანონში პარლამენტის ცნება განისაზღვრა.

2.2. სტატუსი მიმდინარე კანონმდებლობაში

ბუნებრივია, ძირითადი კანონი ვერ ამოწურავს პარლამენტის სტატუსის მოცულობას. მიმდინარე კანონმდებლობა, შესაბამისი ნორმატიული აქტები, დეტალურად აწესრიგებენ საქართველოს პარლამენტის სამართლებრივ მდგომარეობის ფარგლებს.

2.1.1. რეგლამენტი

იმ სამართლებრივ დოკუმენტებს შორის, რომლებიც პარლამენტის სტატუსს აწესრიგებენ, გამორჩეულია საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი. იგი ნორმატიული აქტია, რომელიც არსებული პოლიტიკური რეჟიმის შესადარისად და პრაქტიკით გამოცდილი საპარლამენტო პრეცედენტებით ახდენს პარლამენტის მთელი საქმიანობის რეგულაციას. ამასთან, საკანონმდებლო პროცესისა და საკანონმდებლო საზედამხედველო ფუნქციის ორგანიზებულ რეალიზაციასაც განაპირობებს.[1]

რეგლამენტმა ჯერ კიდევ დამფუძნებელი კრების მუშაობაში შეასრულა დიდი როლი. საქართველოს პარლამენტის ისტორიაში პირველი რეგლამენტი სწორედ 1919 წლის 19 მარტს დამფუძნებელი კრების მიერ შექმნილმა რეგლამენტის შემმუშავებელმა ჯგუფმა შეიმუშავა, რომელიც ერთთვიანი მწვავე, ორგანიზებული და შინაარსიანი დისკუსიების შემდეგ იქნა მხარდაჭერილი.[2] ნიშანდობლივია, რომ კონსტიტუციის შემუშავების პროცესში, თავდაპირველ ეტაპზე, გადაწყვეტილი იყო პარლამენტის შიდა ორგანიზაციის უფრო ფართოდ მოწესრიგება. ჩიკაგოში[3] შეხვედრების შემდეგ, მთელი რიგი ნორმები ამოიღეს პროექტიდან, რადგან პარლამენტს თვითონ ჰქონოდა საკუთარი

[1] მელქაძე ო., საპარლამენტო სამართალი მსოფლიო პრაქტიკაში და ქართულ რეალობაში, თბილისი, 2013, 295.

[2] საქართველოს საისტორიო არქივი, ფონდი 1883-193, 195 [18.09.1999].

[3] მოქმედი კონსტიტუციის პროექტზე მომუშავე კომისიის წევრთა ჯგუფმა, მსოფლიოში აღიარებულ ექსპერტ-კონსტიტუციონალისტებთან ერთად, საპარლამენტო განხილვის დაწყებამდე, აშშ-ში, ქ. ჩიკაგოში გამართულ შეხვედრაზე განიხილეს და შეაჯერეს კონსტიტუციის პროექტი.

სტრუქტურის მოწესრიგების შესაძლებლობა. ამიტომ, ისინი უნდა განსაზღვრულიყო პარლამენტის რეგლამენტით, რათა შემდეგ საჭირო არ გამხდარიყო ცვლილება კონსტიტუციაში.[1] თავისთავად, ეს გადაწყვეტილება პარლამენტის ავტონომიურობის პრინციპის რეალიზაციისკენ არის მიმართული.

დღეს მოქმედი პარლამენტის რეგლამენტი[2] წარმოადგენს საკანონმდებლო აქტს, რომელიც განსაზღვრავს პარლამენტის უფლებამოსილების განხორციელების წესსა და პროცედურას, პარლამენტის შინაგან სტრუქტურას. ფართოა სუბიექტთა წრე, რომელზეც ვრცელდება მისი მოქმედება. იგი სავალდებულოა ყველა პარლამენტის წევრისათვის, კომიტეტისათვის, საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიისათვის, საპარლამენტო ფრაქციისათვის, უმრავლესობისა და უმცირესობისათვის, ინტერფრაქციული ჯგუფისათვის. რეგლამენტის მოქმედება არ იფარგლება მხოლოდ საპარლამენტო სუბიექტებით და საქართველოს კონსტიტუციით და სხვა საკანონმდებლო აქტებით განსაზღვრულ შემთხვევებსა და ფარგლებში ასევე, ვრცელდება პრეზიდენტზე, მთავრობაზე, საპარლამენტო კონტროლისადმი დაქვემდებარებულ ყველა ორგანოზე, დაწესებულებაზე, ორგანიზაციაზე და თანამდებობის პირზე, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების ორგანოებსა და თანამდებობის პირებზე, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებსა და თანამდებობის პირებზე.[3]

მნიშვნელოვანია საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის იურიდიული ძალა. იგი წარმოადგენს კანონის ძალის მქონე ნორმატიულ აქტს, რომლის მომზადება და მიღება ხდება საქართველოს კანონის მომზადებისა და მიღებისთვის დადგენილი წესის შესაბამისად.[4] მას ხელს აწერს და აქვეყნებს პარლამენტის თავმჯდომარე. საკანონმდებლო აქტების იერარქიაში რეგლამენტს საქართველოს კანონის თანაბარი იურიდიული ძალა გააჩნია.[5] საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის ნორმატიულმა ხასიათმა - კანონის ძალის მქონე აქტის სტატუსის მინიჭებამ, ერთი მხრივ, გამორიცხა პრეზიდენტის მიერ აქტზე ხელის მოწერის ვალდებულება, რამაც, ერთგვარად, განამტკიცა პარლამენტის დამოუკიდებლობა, ხოლო, მეორე მხრივ, შეიძინა კანონის თანაბარი იუ-

[1] ბაბეკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), მეორე გამოცემა, კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2013, 119.

[2] საქართველოს პარლამენტის მოქმედი რეგლამენტი მიღებულია 2012 წლის 22 ივნისს.

[3] საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 1-ლი მუხლის მე-9 პუნქტი.

[4] „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10 მუხლის მე-10 პუნქტი.

[5] იქვე, მე-7 მუხლის მე-3 პუნქტი.

რიდიული ძალა, რაც მნიშვნელოვანია მასში მოწესრიგებულ საკითხთა წრის გამო.

2.2.2. სხვა აქტები

გარდა პარლამენტის რეგლამენტისა, პარლამენტის სტატუსის ცალკეულ კომპონენტებს, ასევე, აწესრიგებენ: „პარლამენტის წევრის სტატუსის შესახებ“ (05.03.1998), „საპარლამენტო ფრაქციის შესახებ“ (08.10.1997), „საქართველოს პარლამენტის წევრის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის სავალდებულო დაზღვევის შესახებ“ (13.07.1999), „საქართველოს პარლამენტის წევრის შრომის ანაზღაურების შესახებ“ (12.04.2005), „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ (13.02.2004) და სხვა კანონები[1].

3. საპარლამენტო საქმიანობის პრინციპები

სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელების პროცესში, საქართველოს პარლამენტის საქმიანობა ეფუძნება პრინციპებს,[2] რომლებიც არსებით გავლენას ახდენენ თანამედროვე საკანონმდებლო დაწესებულების ეფექტურ ფუნქციონირებასა და თანდაყოლილი მისიის განხორციელებაზე. მათ შორის ძირითადია: ***მრავალპარტიულობა*** - პოლიტიკურ ძალთა გონივრული მრავალფეროვნება საპარლამენტო დაწესებულებაში ხელს უწყობს პლურალისტური გარემოს შექმნას, რაც პირდაპირ აისახება გადაწყვეტილებების შინაარსზე; ***წარმომადგენლობითი პროპორციულობის დაცვა*** - გამარჯვებული სუბიექტების ადეკვატური წარმომადგენლობის დაცვა საპარლამენტო სტრუქტურებში თანამედროვე საპარლამენტო დემოკრატიის აუცილებელი პირობაა; ***საკითხთა თავისუფალი, კოლექტიური განხილვა და გადაწყვეტა*** - პარლამენტის მიერ ნებისმიერ საკითხზე მიღებული გადაწყვეტილების ეფექტურობა დიდწილადაა დამოკიდებული დაინტერესებულ პარლამენტართა მაქსიმალურ ჩართულობასა და კონსესუსზე; ***საქართველოს კონსტიტუციის, საქართველოს კა-***

[1] პარლამენტის რეგლამენტის ნორმებთან დუბლირების თავიდან ასაცილებლად 2005 წელს ძალადაკარგულად გამოცხადდა კანონები: „საქართველოს პარლამენტის დროებითი საგამოძიებო კომისიის შესახებ“, „საქართველოს პარლამენტის დროებითი კომისიების შესახებ“, „საქართველოს პარლამენტის კომიტეტების შესახებ“.

[2] საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 1-ლი მუხლის მე-5 პუნქტი.

ნორმების, რეგლამენტისა და სხვა ნორმატიული აქტების განუხრელი დაცვა და მათი შესრულების კონტროლი - პარლამენტისთვის, როგორც ყველაზე წარმომადგენლობითი დაწესებულებისთვის სასიცოცხლო მნიშვნელობის მქონეა ნებისმიერი მისი ქმედება იყოს კანონისმიერი და სანიმუშო მათთვის, ვისაც წარმოადგენს; ***საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებული ნორმების დაცვა და პატივისცემა*** - ქართული პარლამენტი, როგორც თანამედროვე სამყაროს ნაწილი შედგება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მისი საქმიანობა დაეფუძნება საერთაშორისო სტანდარტებს; ***საჯაროობა*** - მნიშვნელოვანია, პარლამენტის საქმიანობა გამჭვირვალე იყოს საზოგადოებისთვის, ვისაც იგი წარმოადგენს, ვინც ნდობით აღჭურვა და ვის ხელშიცაა მანდატის ბედი; ***სახელმწიფოსა და ხალხის ინტერესების ერთიანობა*** - პარლამენტი, *ერთი მხრივ,* მაღალი ხარისხის წარმომადგენლობიდან გამომდინარე, მრავალფეროვანი საზოგადოების ინტერესით, ხოლო, *მეორე მხრივ,* საპასუხისმგებლო სტატუსით გამოირჩევა, რომელიც ქვეყნის როგორც საშინაო, ისე საგარეო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრაზეა ორიენტირებული. ამიტომ, ქვეყნისა და საჯარო ინტერესების დაბალანსება პარლამენტის ხელში გამორჩეულად პრიორიტეტულია.

4. საქართველოს პარლამენტის ლეგიტიმაციის ფარგლები

საქართველოს პარლამენტის ლეგიტიმაციის ათვლა იწყება მისი უფლებამოსილების ცნობით და მთავრდება, როგორც წესი, უფლებამოსილების ვადის გასვლით, ახალარჩეული პარლამენტის პირველი შეკრებისთანავე. კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში, შესაძლებელია პარლამენტის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა, რომელიც ხორციელდება დათხოვნით. მოქმედი კანონმდებლობის მიზანს წარმოადგენს პარლამენტის კანონიერების საზღვრების დადგენა იმგვარად, რომ დაცული იყოს პარლამენტის დამოუკიდებლობა.

საინტერესოა, რომ ქართული პარლამენტარიზმის გარიჟრაჟზე პარლამენტის ლეგიტიმაციის საზღვრების დადგენას დიდი მნიშვნელობა მიენიჭა. 1921 წლის კონსტიტუციის ავტორებმა საგანგებოდ იზრუნეს ძველ და ახალ პარლამენტებს შორის მემკვიდრეობითობის უზრუნველყოფაზე და დაადგინეს, რომ პარლამენტი არც არავის უნდა მოეწვია და არც დაეთხოვა. ყოველი სამი წლის შემდეგ, ახალარჩეულ პარლამენტს თავისი მუშაობა პირველ ნოემბერს უნდა

დაეწყო. ძველი პარლამენტის უფლებამოსილება კი გაგრძელდებოდა მანამ, სანამ ახალი მუშაობას არ დაიწყებდა.[1] ამასთან, გადაწყდა, რომ პარლამენტი თვითონ გაარჩევდა თავის წევრთა არჩევნების კანონიერებას და გადაწყვეტდა ყველა დავას ამ საგანზე.[2] ამგვარი რეგულირება მიანიშნებდა პარლამენტის, როგორც გამორჩეულად ავტონომიური ორგანოს დამკვიდრების მცდელობაზე.

4.1. უფლებამოსილების ცნობა

უფლებამოსილების ცნობა საპარლამენტო ცხოვრების მნიშვნელოვანი ეტაპია, რომელიც აუცილებელი პირობაა მისთვის კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილებების და ამოცანების განხორციელების უფლების მოსაპოვებლად.

საქართველოს პარლამენტში უფლებამოსილების ცნობის ორგანიზებას უზრუნველყოფს ***დროებითი სამანდატო კომისია,*** რომლის შექმნა ახალარჩეული პარლამენტის შეკრებისთანავე ხორციელდება. საყურადღებოა, მისი შექმნის წესი, რომელიც რამდენიმე საყურადღებო ეტაპს მოიცავს. უფრო კონკრეტულად, საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მიერ პარლამენტისთვის სამანდატო კომისიის შემადგენლობის წარდგენამდე, კონსულტაციები იმართება პარლამენტში არჩეულ პოლიტიკურ ძალებთან. მის საფუძველზე, პროპორციულობის პრინციპის დაცვით, შეირჩევა სამანდატო კომისიის 17 წევრი, რომელთაც ირჩევს პარლამენტი. მნიშვნელოვანია, რომ მისი არსებობა გრძელდება იქამდე, ვიდრე დაკომპლექტდება საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტი.

მას შემდეგ, რაც საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარე პარლამენტს მიაწოდებს არჩევნების შედეგებთან დაკავშირებულ ინფორმაციას, პარლამენტის დროებითმა სამანდატო კომისიამ უნდა შეისწავლოს პარლამენტის წევრთა უფლებამოსილების ცნობისათვის საჭირო მასალები. ასეთი დოკუმენტაცია საკმაოდ მრავალფეროვანია, კერძოდ, საარჩევნო ოქმები, არჩევნების შედეგების მასალები, საჩივრები არჩევნების ჩატა-

[1] მაცაბერიძე მ., უზენაესი ბატონი ქვეყნისა, როგორი უნდა ყოფილიყო საქართველოს პარლამენტი 1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებელთა აზრით, თბილისი, 2008, 58.

[2] საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 56-ე მუხლი. იხ. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული (1918-1921), შემდგენელი ე. გურგენიძე, თბილისი, 1990, 467.

რების სისწორის თაობაზე, განცხადებები საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევის გამოვლენილი ფაქტების შესახებ და პარლამენტის წევრის სტატუსთან შეუთავსებელი საქმიანობის შესახებ. დოკუმენტაციის შემოწმების შედეგები აისახება პარლამენტის დადგენილების პროექტში, რომელშიც უნდა ჩამოყალიბდეს იმ პარლამენტის წევრთა ერთიანი სია, რომელთა არჩევის კანონიერება დადასტურებულია. მნიშვნელოვანია, რომ რეგლამენტით განსაზღვრულია სუბიექტთა ჩამონათვალი, რომლებიც ვერ მოხვდებიან დადგენილების ტექსტში. კერძოდ, პირები, რომელთა პარლამენტის წევრად არჩევის კანონიერება, *პირველი,* გასაჩივრებულია საქართველოს საკონსტიტუციო ან საერთო სასამართლოების სისტემაში, ვიდრე არჩეულად არ გამოცხადდება სასამართლოს გადაწყვეტილებით, და *მეორე,* საეჭვოდ მიიჩნია პარლამენტის დროებითმა სამანდატო კომისიამ, ამ კომისიის ან საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტის მიერ შესაბამისი დასკვნის მომზადებამდე.

იმისათვის, რომ ახალარჩეული პარლამენტი მუშაობას შეუდგეს, პარლამენტის წევრთა რაოდენობა, რომელთა უფლებამოსილებაც ცნო პარლამენტმა, უნდა იყოს ***პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედი.*** სწორედ ამ მომენტიდან შეუწყდება უფლებამოსილება წინა მოწვევის პარლამენტს. ხოლო თუ დეპუტატთა რაოდენობა ორ მესამედზე ნაკლებია, მომდევნო სხდომის მოწვევა მას შემდეგაა შესაძლებელი, რაც პარლამენტის სრული შემადგენლობა არანაკლებ ორ მესამედამდე შეივსება.

4.2. პარლამენტის დათხოვნა

ქართული პარლამენტარიზმის სხვადასხვა ეტაპზე განსხვავებული მოსაზრებები და რეგულაციები არსებობდა პარლამენტის დათხოვნის ინსტიტუტთან დაკავშირებით.

4.2.1. განსხვავებული მოსაზრებები

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია არ ითვალისწინებდა პარლამენტის ვადამდე დათხოვნის შესაძლებლობას და მას ანტიდემოკრატიულ პრინციპად მიიჩნევდა. ეს შეხედულება ემყარებოდა თვალსაზრისს, რომლის მიხედვითაც დეპუტატი ერის წარმომადგენელია და არ არის დამოკიდებული თავის ამომრჩეველზე. პარლამენტის დათხოვნის ინსტიტუტზე უარის თქმა,

ასევე, გამომდინარეობდა აღმასრულებელი ხელისუფლებისადმი უნდობლობიდან.[1] საინტერესო იყო არგუმენტი, რომელიც პარლამენტის დათხოვნის შესაძლებლობას მასზე მაღალი ორგანოს ხელისუფლების აღიარებად განიხილავდა - პრეზიდენტის ან ზედა პალატის სახით, რასაც პარლამენტის სუვერენობის შეზღუდვად თვლიდა.[2] თუმცა ანგარიშგასაწევია ისიც, რომ იმ ეტაპზევე არსებობდა აზრი, რომელიც უარყოფითად აფასებდა პარლამენტის დაშლის სრულ უარყოფას, რადგან არსებობდა კონფლიქტები, როდესაც პარლამენტის დაშლა სრულიად დემოკრატიულ ინსტიტუტად წარმოჩნდება. ასეთად განიხილებოდა შესაძლო კონფლიქტი პარლამენტსა და ხალხს შორის - როდესაც პარლამენტი და საზოგადოებრივი აზრი სხვადასხვა პოზიციაზე დგანან. ეს შემთხვევა რევოლუციის საფრთხეს შეიცავს და მისი თავიდან აცილების ერთადერთი საშუალება დათხოვნაა (შაცკი). [3]

საკითხი აქტუალური გახდა მოქმედი კონსტიტუციის შემუშავების პროცესში. გამოიკვეთა აზრი, რომ „იარაღის თანასწორობის“ წესის მიხედვით (ბრუნერი) პარლამენტის დათხოვნის შესაძლებლობა, როგორც წესი, უნდობლობის ვოტუმის შესაძლებლობას უპირისპირდება, რომლის მიხედვითაც არა მარტო საკანონმდებლო ხელისუფლებას შეუძლია აღმასრულებლის გადაყენება, არამედ აღმასრულებელსაც აქვს უფლება იგივე განახორციელოს საკანონმდებლო ხელისუფლების მიმართ. კონსტიტუციის პროექტის ავტორები პარლამენტის დათხოვნის უფლებას ფრთხილად უდგებოდნენ. განიხილებოდა სხვადასხვა ვარიანტები. *„სამდივნოს“ პროექტის მიხედვით,* პრეზიდენტს მხოლოდ საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების შემდეგ უნდა შესძლებოდა პარლამენტის დათხოვნა.[4] ერთ-ერთი რთული, მრავალსაფეხურიანი სისტემა იყო წარმოდგენილი ე.წ. *„სტუდენტების“ პროექტით:* თავდაპირველად მთავრობას პარლამენტში უნდა დაეყენებინა ნდობის საკითხი. თუ ამაზე პარლამენტი უარს იტყოდა, მაშინ რეფერენდუმს უნდა გადაეწყვეტა, ჰქონდა თუ არა პრეზიდენტს პარლამენტის დათხოვნის ან მთავრობის გადაყენების უფლება. პროცედურა, ცხადია, განსახორციელებლად რთული იყო. ერთი მხრივ, რეფერენდუმის შედეგების მიღებამდე, სახელმწიფოში შესაძლებელია სახელი-

[1] მაცაბერიძე მ., უზენაესი ბატონი ქვეყნისა, როგორი უნდა ყოფილიყო საქართველოს პარლამენტი 1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებელთა აზრით, თბილისი, 2008, 57.

[2] იქვე.

[3] იქვე.

[4] ბაბეკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), მეორე გამოცემა, კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2013, 195.

სუფლებო ვაკუუმი შექმნილიყო; მეორე მხრივ, ამასობაში, ხალხს შეეძლო თვით პარლამენტის შემადგენლობის საკითხიც გადაეჭრა, თუ მას საარჩევნო ურნასთან მიიწვევდნენ.[1]

ერთობლივ პროექტში ჩამოყალიბებული პარლამენტის დათხოვნის საფუძვლები მრავალფეროვანი იყო და ქართულ რეალობას ასახავდა. მაგალითად, პრეზიდენტს ენიჭებოდა უფლება დაეთხოვა პარლამენტი იმ შემთხვევაში, როცა კვორუმის უქონლობის გამო ვერ მიიღებდა გადაწყვეტილებებს დღის წესრიგით გათვალისწინებულ კანონპროექტებზე. ასეთი საფუძვლის ჩამოყალიბება დაკავშირებული იყო 1992-1995 წლების საპარლამენტო ცხოვრებასთან, რომელიც, განსაკუთრებით ბოლო პერიოდში, ფაქტობრივად, უფუნქციო იყო. პარლამენტარები პლენარულ სხდომაზე არ ცხადდებოდნენ და გადაწყვეტილების მისაღებად საჭირო კვორუმი ვერ იკრიბებოდა.[2] უცხოელ ექსპერტთა მოთხოვნით, კვორუმის უქონლობის გამო, დათხოვნის საფუძველი პროექტიდან ამოიღეს. მოგვიანებით, 1995 წლის კონსტიტუციის თავდაპირველ ვარიანტში დათხოვნის ინსტიტუტზე უარი ითქვა.

4.2.2. პარლამენტის დათხოვნა დღეს: საფუძვლები, სუბიექტები

მას შემდეგ, რაც კონსტიტუციის გადასინჯვა განხორციელდა და მოხდა სახელისუფლებო შტოებს შორის ურთიერთობის გადასინჯვა, კვლავ დადგა პარლამენტის დათხოვნის ინსტიტუტის დამკვიდრების საკითხი. დღეს, საქართველოს ძირითადი კანონი, რომელიც ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს აღიარებს, ხელისუფლების შტოებს შორის ურთიერთკონტროლისა და წონასწორობის მექანიზმებს შორის პარლამენტის დათხოვნასაც აღიარებს. ***შესაბამისი უფლებამოსილებით აღჭურვილია საქართველოს სახელმწიფოს მეთაური - პრეზიდენტი. ამასთან, პრეზიდენტი პარლამენტის დათხოვნას, როგორც წესი, ახდენს პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციით.*** მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც პარლამენტის დათხოვნის საფუძველი მთავრობისადმი ნდობის გამოუცხადებლობაა, პრეზიდენტის გადაწყვეტილებას არ ესაჭიროება კონტრასიგნაციის პროცედურის განხორციელება.

საქართველოს კონსტიტუცია, ერთი მხრივ, განსაზღვრავს შემთხვევებს, როდესაც შესაძლებელია პარლამენტის დათხოვნა, ხოლო, მეორე მხრივ,

[1] იქვე.
[2] იქვე, 132.

როცა აკრძალულია. უფრო კონკრეტულად, პარლამენტის დათხოვნა შესაძლებელია შემდეგ შემთხვევებში: ***ამოწურულია კონსტიტუციით გათვალისწინებული ყველა პროცედურა და პარლამენტმა ნდობა არ გამოუცხადა მთავრობას; უნდობლობის პროცედურის განხორციელების შემდეგ, ვერ მოხერხდა მთავრობის ახალი შემადგენლობისთვის ნდობის გამოცხადება; დასრულდა სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღებისთვის დადგენილი ყველა სხვა პროცედურა.***

მნიშვნელოვანი და ლოგიკურია კონსტიტუციით გათვალისწინებული თითოეული საფუძველი, რომელიც კრძალავს საკანონმდებლო დაწესებულების დათხოვნის შესაძლებლობას. კერძოდ, ***საპარლამენტო არჩევნების ჩატარებიდან 6 თვის და პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადის ბოლო 6 თვის განმავლობაში.*** გამონაკლისია შემთხვევა, როდესაც დათხოვნა მთავრობისადმი ნდობის გამოცხადების შეუძლებლობის შედეგია; ***პარლამენტში პრეზიდენტის იმპიჩმენტის პროცედურის მიმდინარეობისას; ქვეყანაში საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს.***

საქართველოს კონსტიტუციით[1] განისაზღვრა, რომ პარლამენტმა საქმიანობა უნდა შეწყვიტოს პრეზიდენტის ბრძანებულების ამოქმედებიდან. მითითებული ქმედების განხორციელების შემდეგ, ახალარჩეული პარლამენტის პირველ სხდომამდე, დათხოვნილი პარლამენტი შეიძლება შეიკრიბოს მხოლოდ პრეზიდენტის მიერ საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადების შემთხვევაში საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დამტკიცების ანდა საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გაგრძელების საკითხის გადასაწყვეტად. ნიშანდობლივია, რომ პარლამენტის შეკრება არ იწვევს პარლამენტის წევრების საპარლამენტო თანამდებობებისა და ხელფასების აღდგენას. პარლამენტი შეწყვეტს საქმიანობას საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის საკითხის გადაწყვეტისთანავე.

5. ორპალატიანობის კონსტიტუციური პერსპექტივა

ქართულ კონსტიტუციონალიზმში ორპალატიანი პარლამენტის დამკვიდრების საკითხი ოდითგანვე აზრთა სხვადასხვაობას იწვევს, ძირითადი კანონი კი მისი დამკვიდრების პირობებს ადგენს.

[1] საქართველოს კონსტიტუციის 50-ე მუხლის მე-3[1] პუნქტი.

5.1. ორპალატიანობაზე ფიქრი პირველი რესპუბლიკის პერიოდში

ქართული პარლამენტარიზმის საწყის ეტაპზე, მათ შორის, 1921 წლის კონსტიტუციის შემუშავების პერიოდში, განიხილებოდა საქართველოს პარლამენტის ორპალატიანი მოწყობის შესაძლებლობა. მსჯელობის საგანი იყო პალატათა რაოდენობის არა მარტო „აკადემიურ-თეორიული“, არამედ პოლიტიკური მნიშვნელობაც. პოზიციები განსხვავებული იყო. ექსპერტთა მცირე ჯგუფი მხარს უჭერდა ბიკამერალურ წარმომადგენლობით ორგანოს, რადგან თვლიდნენ, რომ ზედა პალატის არსებობის შემთხვევაში, კანონი მეტი სიდინჯის, მეტი გამოცდილების ნაყოფი იქნებოდა. მასში შევიდოდა სხვა „ტემპერამენტის“ ხალხი, რომლებიც „სხვა თვალით გასინჯავდნენ კანონს, უფრო შეატყობენ ნაკლს“ (კედია).[1] პოზიტიურად განიხილებოდა ის, რომ ორპალატიანობის შემთხვევაში შესუსტდებოდა ქვედა პალატის სწრაფვა ხელისუფლების გაფართოებისკენ (გვაზავა).[2] იმდროინდელ ავტორთა უმრავლესობა უარყოფითად აფასებდა ორპალატიანი პარლამენტის რეალობას. თვლიდნენ, რომ ხალხის წარმომადგენლობის საკანონმდებლო ძალა არ უნდა იზღუდებოდეს მეორე პალატით. მიუღებელია, თუ მეორე პალატა აღმოცენებული იქნება ისეთ ნიადაგზე, რომელიც ეწინააღმდეგება თანასწორუფლებიანობის პრინციპს. ხოლო თუ ორი პალატის ორგანიზაცია ერთ და იმავე პრინციპზე იქნება აშენებული, მაშინ საკითხია, რით უნდა განსხვავდებოდეს მეორე პალატა, რათა პირველი პალატის მოქმედება ერთგვარ ცხრილში გაატაროს.[3] ამასთან, მიაჩნდათ, რომ ზედა პალატაში ერობების წარმომადგენლების არჩევა პრობლემატური იყო (რცხილაძე), პატარა სახელმწიფოში საჭიროა მეტი ცენტრალიზაცია და არა ერობების პოლიტიკურ დაწესებულებებად გადაქცევა, რომელიც ქვეყნისთვის მხოლოდ ზიანის მომტანია (არსენიძე). უნიტარულ სახელმწიფოში ზედა პალატა „მეტი ბარგია და რეაქციონური მოვლენა“(ჯაფარიძე).[4]

---

[1] მაცაბერიძე მ., უზენაესი ბატონი ქვეყნისა, როგორი უნდა ყოფილიყო საქართველოს პარლამენტი 1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებელთა აზრით, თბილისი, 2008, 51.

[2] იქვე.

[3] მიქელაძე კ., დემოკრატიული სახელმწიფოს კონსტიტუცია და პარლამენტური რესპუბლიკა, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკები, ზ. კორძაძისა და თ. ნემსწვერიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 88.

[4] მაცაბერიძე მ., უზენაესი ბატონი ქვეყნისა, როგორი უნდა ყოფილიყო საქართველოს პარლამენტი 1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებელთა აზრით, თბილისი, 2008, 51.

იმ ეტაპზე ორპალატიანი პარლამენტის როგორც პოზიტიური, ისე ნეგატიური ფაქტორები განხილვის საგანი გახდა საკონსტიტუციო კომისიის ფორმატშიც. საბოლოოდ, კომისიამ უარყო ორპალატიანობის იდეა, რომელიც ქართული რეალობისთვის სრულიად გამოუსადეგად მიიჩნიეს იმ მიზეზების გამო, რომ სრული „დუბლიკატის“ საფრთხეს ხედავდნენ, რომელიც გაართულებდა სახელმწიფოს მექანიზმს და მხოლოდ ზედმეტ ხარჯებს, უნაყოფო დროსა და შრომის დანაკარგს გამოიწვევდა. კანონთა სერიოზული განსჯა და დინჯი მუშაობის უზრუნველყოფა კი შესაძლებელი იყო რთული საკანონმდებლო წესის შემუშავებით.[1] მნიშვნელოვანია, რომ საკონსტიტუციო კომისიისა და სამეცნიერო დისკუსიების ფარგლებში, ორპალატიანი პარლამენტის დამკვიდრების დადებითი და უარყოფითი არგუმენტების უმრავლესობა დღევანდელ ქართულ რეალობაშიც აქტუალურია.

5.2. ბიკამერალური პარლამენტი მოქმედ კონსტიტუციაში

მოქმედი კონსტიტუციის შემუშავების პროცესში ორპალატიან პარლამენტზე მსჯელობა კვლავ აქტუალური გახდა. კონსტიტუციით განისაზღვრა ორპალატიანი პარლამენტის პერსპექტივა საქართველოში. მეოთხე მუხლში ჩაიწერა, რომ ***საქართველოს ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების შექმნისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირების შემდეგ საქართველოს პარლამენტის შემადგენლობაში იქნება ორი პალატა: რესპუბლიკის საბჭო და სენატი.*** იმავე მუხლში განისაზღვრა პალატათა დაკომპლექტების პრინციპები. კერძოდ, ქვედა პალატის არჩევა მოხდება პროპორციული წესით, ხოლო ზედა პალატის შემადგენლობა დაკომპლექტდება აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში, აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში და საქართველოს სხვა ტერიტორიულ ერთეულებში არჩეული წევრებისა და საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული ხუთი წევრისგან. ქვეყნის ძირითადი კანონით, ბიკამერალური პარლამენტის ფორმირების სავალდებულო წინაპირობად განისაზღვრა, *პირველი* - „საქართველოს ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების შექმნა„ და *მეორე* - „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირება“. მიუხედავად იმისა, რომ პირველი პირობის განმარტება აზრთა სხვადასხვაობას იწვევს, ავტორთა უმრავლესობის აზრით, მასში საქართველოს მთელს ტერიტორიაზე სახელმწიფოს იურისდიქციის აღდგენა

[1] იქვე, 52.

იგულისხმება. შესაბამისად, ბიკამერალური პარლამენტის ფორმირების საფუძვლად, კონსტიტუცია მითითებული პირობების დაკმაყოფილებას განიხილავს.

5.3. ორპალატიანობის შანსი

აღნიშნულის მიუხედავად, 2009-2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის მიმდინარეობისას, განიხილებოდა ორპალატიანი პარლამენტის შექმნის შესაძლებლობა. ბიკამერალური პარლამენტის მომხრეები, ძირითადად, განიხილავდნენ შემდეგ არგუმენტებს:

ა) ორპალატიანი პარლამენტის პირობებში უკეთ მოხდება საქართველოს მოსახლეობის წარმომადგენლობის მაქსიმალური უზრუნველყოფა საკანონმდებლო ორგანოში. იგი რეგიონის ინტერესების გასათვალისწინებლად დამატებითი გარანტიაა.

ბ) არ შეიძლება ორპალატიანობის მიბმა ფედერალურ მოწყობასთან. ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს სახელმწიფოს იურისდიქციის აღდგენამდეც, პარლამენტის ზედა პალატაში ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენლობის სრულყოფილი ასახვა ეფექტურია.

გ) ზედა პალატა ერთგვარი „არბიტრია“ კონფლიქტების დროს. საერთო სახელმწიფოებრივი ინტერესების სასარგებლოდ იგი ერთგვარი საპირწონეა მეორე პალატის მიმართ, რომელიც ახლადდემოკრატიზებულ საქართველოში პარტიული ინტერესების მოჭარბებულ საფრთხეს წარმოადგენს.

დ) საქართველოში პოლიტიკური კულტურის განვითარების ფონზე, ორპალატიანი ლეგისლატურა პოლიტიკური სპექტრის სრულყოფის გზაა, რამდენადაც ქვედა პალატა, გარკვეულწილად, განტვირთულია რეგიონული ინტერესებისაგან ა.შ.[1]

ერთპალატიანი პარლამენტის მომხრეები ამ მოსაზრებებს უპირისპირებდნენ საკუთარ არგუმენტებს. კერძოდ:

ა) საქართველოში ორპალატიანი პარლამენტი არ არის დროით ნაკარნახევი აუცილებლობა. ძნელად წარმოსადგენი, მით უფრო, რთულად და-

[1] საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის 2009 წლის 24 სექტემბრის სხდომის ოქმი, წიგნში: დემეტრაშვილი ა., 2009-2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა საქართველოში, საქართველოს კონსტიტუციური ქრონიკები, ბათუმი, 2012, 67.

სასაბუთებელია პრობლემათა ნუსხა, რომელთა გადაჭრასაც ორპალატიანი პარლამენტი ერთპალატიანზე უკეთ შეუწყობს ხელს.

ბ) მარტივ, საქართველოს მსგავს პატარა სახელმწიფოში, რომელშიც ტერიტორიული მთლიანობის პრობლემა გადასაწყვეტია, ორპალატიანობის დატვირთვა შემცირებულია.

გ) ისეთი პატარა ქვეყნის შემთხვევაში, როგორიც საქართველოა, ბიკამერალიზმს მხოლოდ მაშინ აქვს აზრი, როდესაც ზედა პალატაში რეალურადაა შესაძლებელი ქვეყნის მთელი მოსახლეობის ინტერესების წარმოდგენა, რაც დღევანდელ ქართულ სინამდვილეში შეუძლებელია. მოსახლეობის იმ ნაწილის ინტერესების დაცვა კი, რომელიც არ ცხოვრობს საკუთარ ტერიტორიაზე, შესაძლებელია ერთპალატიანი პარლამენტის პირობებშიც, გონივრულად გაწერილი პარლამენტის დაკომპლექტების წესის საფუძველზე, რომელშიც გათვალისწინებული იქნება საქართველოს ყველა ტერიტორიული ერთეულის მაქსიმალური და ადეკვატური წარმომადგენლობა და სხვა.[1]

2009-2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ფორმატში, ასევე, განიხილებოდა კომისიის თავმჯდომარის, ავთანდილ დემეტრაშვილის მიერ მომზადებული კონსტიტუციის ცვლილებათა სამუშაო ვარიანტი, რომელიც ორპალატიან პარლამენტს ითვალისწინებდა.[2]

უცხოელმა ექსპერტებმაც ორპალატიანი პარლამენტის შემოღება სრულიად მიზანშეუწონილად მიიჩნიეს შემდეგი მიზეზების გამო:

ა) რეფორმის მიზანია პარლამენტის გაძლიერება, ხოლო გამოცდილება და მსგავსი პრაქტიკის შედარებითი ანალიზი გვიჩვენებს, რომ ორპალატიანი სისტემა ასუსტებს პარლამენტს, ანუ იწვევს აბსოლუტურად საპირისპირო შედეგს, ვიდრე ეს განსაზღვრულია მიმდინარე რეფორმის ფარგლებში.

ბ) ორპალატიანი სისტემის შემოღება გამართლებულია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც პარლამენტის მეორე პალატა ასახავს იმ პოლიტიკური მოთამაშეებისა და ძალების ინტერესებს, რომლებიც საერთოდ არ არიან, ან მხოლოდ შეზღუდულად არიან წარმოდგენილნი მის პირველ პალატაში. ამ სიტუაციაში კი გაუგებარია თუ ვინ შეიძლება მოიაზრებოდეს

[1] იხ. იქვე.

[2] დანართი №11, წიგნში: დემეტრაშვილი ა., 2009-2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა საქართველოში, საქართველოს კონსტიტუციური ქრონიკები, ბათუმი, 2012, 174-198.

ასეთი მოთამაშეებისა თუ ძალების მიღმა: 2008 წლის ომის შედეგად ქვეყანაში წარმოქმნილი სირთულეების ფონზე დღესდღეობით ფედერალური მოწყობის არანაირი საფუძველი არ არსებობს (გამონაკლისია აჭარა), რაც, თავის მხრივ, იქნებოდა ორპალატიანი პარლამენტის წინაპირობა.

გ) ორპალატიანი პარლამენტი საკმაოდ ძვირი შესანახია და მისი საქმიანობა ზედმეტად დატვირთავს საქართველოს ბიუჯეტს და, ჩვენი აზრით, არ გამოიღებს სასურველ შედეგს, კერძოდ, საკანონმდებლო პროცესის ეფექტიანობასა და ხარისხის ამაღლებას (პირიქით: საკანონმდებლო პროცესის ეფექტიანობა კიდევ უფრო დაიკლებს).[1]

თემატური კითხვები:

1. განიხილეთ საქართველოს პარლამენტის სტატუსის საკანონმდებლო საფუძვლები!
2. იმსჯელეთ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის სტატუსზე!
3. როგორი იყო პარლამენტის დამკვიდრების ისტორია საქართველოში?
4. განიხილეთ საქართველოს პარლამენტის საქმიანობის პრინციპები!
5. იმსჯელეთ პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობის პროცედურაზე!
6. შეაფასეთ პარლამენტის დათხოვნის საფუძვლები საქართველოში!
7. იმსჯელეთ პარლამენტის დათხოვნის შემზღუდავ გარემოებებზე!
8. იმსჯელეთ ორპალატიანი პარლამენტის კონსტიტუციურ პერსპექტივაზე!
9. განიხილეთ ორპალატიანობის რისკები საქართველოში!
10. შეაფასეთ საქართველოში ორპალატიანი პარლამენტის მომხრეთა არგუმენტები!

[1] ბლანკენაგელი ა., 2009 წლის 17 დეკემბერს ბერლინში საქართველოს სახელმწიფო და საზოგადოებრივი საკონსტიტუციო კომისიების წარმომადგენლებთან „საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის რეფორმის“ თემაზე გამართული მრგვალი მაგიდის შესახებ ანგარიში, წიგნში: ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიჰენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა - საქართველოს გზა ევროპისკენ, თბილისი, 2012, 279.

6. პარლამენტის სუბიექტები

პარლამენტის სტატუსის ეფექტურად განხორციელებისთვის გადამწყვეტი ფაქტორი მისი სტრუქტურის ოპტიმალური ორგანიზაციაა. მნიშვნელოვანია, ცალკეული საპარლამენტო სუბიექტებისთვის ისეთი სამართლებრივი ჩარჩოს დაწესება, რომელიც განაპირობებს მათი უფლება-მოვალეობების განხორციელების ქმედითობას და მოქნილობას.

6.1. პარლამენტის წევრი

დეპუტატის სამართლებრივ მდგომარეობას არაერთი მახასიათებელი განსაზღვრავს, რომელთა ერთიანობა გავლენას ახდენს მის წინაშე მდგარი ამოცანების განხორციელებაზე. პარლამენტის წევრის სტატუსი არის ქვეყნის უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოში არჩეული პირის კანონით განსაზღვრული პოლიტიკურ-სამართლებრივი მდგომარეობა, რაც მოიცავს დეპუტატის უფლებამოსილებას, პასუხისმგებლობას, საქმიანობის წესსა და გარანტიებს.[1] ხალხის რჩეულის - პარლამენტის წევრის მიერ წარმომადგენლობითი ფუნქციის განხორციელების მიზნით, კონსტიტუცია განსაზღვრავს მის სტატუსს და მანდატის ბუნებას, აღჭურავს მას სათანადო უფლებამოსილებებით, ადგენს მისი პასუხისმგებლობის საგანს და დაცვის გარანტიებს.[2]

6.1.1. დეპუტატის სტატუსის მოქმედების ფარგლები

პარლამენტის წევრი საკუთარ უფლებამოსილებებს ახორციელებს დროის გარკვეულ პერიოდში. დეპუტატის უფლებამოსილება იწყება მის მიერ ფიცის დადებისთანავე და მთავრდება შესაბამისი პარლამენტის უფლებამოსილების დასრულებასთან ერთად, ახალარჩეული საკანონმდებლო დაწესებულების პირველი შეკრებისთანავე. ამასთან, კონსტიტუციის დონეზეა მოწესრიგებული პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევები (54-ე მუხლის მე-2 პუნქტი). კერძოდ, სტატუსს დაკარგავს ის დეპუტატი, რომელიც ***ა) საკუთარი ინიციატივით, პირადი განცხადებით მოითხოვს ამას პარლა-***

[1] „პარლამენტის წევრის სტაუსის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლი.

[2] მელქაძე ო., საპარლამენტო სამართალი მსოფლიო პრაქტიკაში და ქართულ რეალობაში, თბილისი, 2013, 298.

მენტისგან; ბ) თუ აღმოჩნდება, რომ არსებობს მის მიმართ კანონიერ ძალაში შესული სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენი; გ) იმ შემთხვევაში, როდესაც სასამართლო უგზო-უკვლოდ დაკარგულად აღიარებს, გარდაცვლილად გამოაცხადებს ან მხარდაჭერის მიმღებად ცნობს, თუ სასამართლომ გადაწყვეტილებით სხვა რამ არ არ განსაზღვრა; დ) თუ უკავია პარლამენტის წევრის სტატუსთან შეუთავსებელი თანამდებობა ან ეწევა შეუთავსებელ საქმიანობას; ე) თუ დაკარგავს საქართველოს მოქალაქეობას; ვ) პარლამენტის მუშაობაში ოთხი თვის განმავლობაში, არასაპატიო მიზეზით არ მიიღებს მონაწილეობას; ზ) თუ გარდაიცვალა.

როგორც წესი, თავად პარლამენტია უფლებამოსილი გადაწყვიტოს პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ცნობის ან ვადამდე შეწყვეტის საკითხი, თუმცა გადაწყვეტილება შესაძლებელია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს დავის საგანი გახდეს. ასეთ შემთხვევაში, პარლამენტის გადაწყვეტილების კონსტიტუციურობის თაობაზე კონსტიტუციური სარჩელის შეტანის უფლება აქვთ პრეზიდენტს, პარლამენტის შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მეხუთედს, აგრეთვე მოქალაქეს, რომლის, როგორც პარლამენტის წევრის, უფლებამოსილება არ ცნო ან ვადამდე შეწყვიტა პარლამენტმა.

6.1.2. როგორ საქმიანობის დეპუტატი?

პარლამენტის წევრს შეუძლია თავისი საქმიანობა განახორციელოს საპარლამენტო მუშაობის მრავალფეროვან ფორმატში. ქართული კანონმდებლობა კრძალავს პარლამენტის წევრის ნაცვლად მისი უფლებამოსილების სხვა პირის მიერ განხორციელებას.

დეპუტატის მუშაობის უმნიშვნელოვანესი ფორმა პარლამენტის სხდომებში მონაწილეობაა. იგი ჩართულია არა მხოლოდ საკანონმდებლო ორგანოს პლენარულ, ასევე კომიტეტების, ფრაქციების, უმრავლესობის, უმცირესობის, საგამოძიებო ან სხვა დროებით კომისიების, ინტერფრაქციული ჯგუფის სხდომების მუშაობაში. მისი საქმიანობის სფერო შემოფარგლული არაა მხოლოდ საპარლამენტო სტრუქტურებით და, მინიჭებული უფლებამოსილებიდან გამომდინარე, ურთიერთობს საჯარო ხელისუფლების მთელ რიგ ორგანოებთან.

საპარლამენტო მოღვაწეობის ფარგლებში, დეპუტატს ხელეწიფება დასვას საკითხი განსახილველად, წარადგინოს შენიშვნები და წინადადებები პარლა-

მენტის კომპეტენციისთვის მიკუთვნებულ ყველა საკითხზე, მონაწილეობა მიიღოს კამათში, წარუდგინოს პარლამენტს მოქალაქეთა საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის მქონე წერილები და მიმართვები, გამოთქვას აზრი პარლამენტის მიერ შესაქმნელი ორგანოების, მათი შემადგენლობისა და იმ თანამდებობის პირთა კანდიდატურების შესახებ, რომელთა სტატუსის მოპოვებაშიც მონაწილეობს პარლამენტი.

დეპუტატი შეიძლება აირჩიონ და საკუთარი ნებით გადადგეს საპარლამენტო თანამდებობიდან. იგი შეიძლება გაერთიანდეს ფრაქციაში, უმრავლესობაში, უმცირესობაში ან დარჩეს დამოუკიდებელ დეპუტატად, ისევე როგორც პირადი გადაწყვეტილებით დატოვოს მითითებული გაერთიანებები. რეგლამენტი განსაზღვრავს პირობებს, რომელთა დაკმაყოფილების შემთხვევაში პარლამენტის წევრს შეიძლება მიენიჭოს ქვეყნის ფარგლებში მოქმედ პენიტენციურ დაწესებულებაში შესვლის უფლება სპეციალური ნებართვის გარეშე და სხვა.

ხაზგასასმელია, პარლამენტის წევრის კონსტიტუციური უფლებამოსილებები, კერძოდ, საკანონმდებლო ინიციატივისა და კითხვის უფლება.

6.1.3. შეუთავსებლობა

იმისათვის, რომ პარლამენტის წევრის მთელი ძალისხმევა მიმართული იყოს თავისი მისიის შესრულებისკენ და უზრუნველყოფილი იყოს მისი დამოუკიდებლობა ყოველგვარი გავლენებისგან, ქართული საპარლამენტო სამართალი იცნობს შეუთავსებლობის ინსტიტუტს. შეზღუდვის მიზანი პარლამენტის წევრების პროფესიონალურ საწყისებზე მოღვაწეობის შესაძლებლობის და დამოუკიდებლობის გარანტირებაა.[1]

ჯერ კიდევ 1918-1921 წლების საქართველოში თვლიდნენ, რომ მოხელე ვერ ასრულებს თავის მოვალეობას კარგად, თუ იგი პარლამენტის წევრია და პარლამენტის წევრი, თუ იგი მოხელეა. საინტერესოა აქცენტები, რომლებიც შეუთავსებლობის პრინციპს განაპირობებდნენ: *ჯერ ერთი,* თითოეულ დეპუტატს, თუ იგი სინდისიერად მოეპყრობა თავის მოვალეობას, ძალიან დიდი სამუშაო აქვს. *მეორე,* საფრთხეა მისი რაიმე ფორმით დაქვემდებარება, რაც ხელს შეუშლის დამოუკიდებელ გადაწყვეტილებაუნარიანობას. *მესამე,* ჯამაგირის აღება საშიში მოტივია, რომელმაც შეიძლება მოახდინოს არასასურველი

[1] იქვე, 299.

ზეგავლენა პარლამენტის წევრის გადაწყვეტილებაზე.[1] საინტერესოა, რომ სამეცნიერო საქმიანობა - პროფესორის სტატუსი შეუთავსებელი საქმიანობის ჩამონათვალში არ განიხილებოდა.[2]

თანამედროვე ქართული საპარლამენტო სამართალი, მსოფლიო პრაქტიკის კვალდაკვალ, მკაცრად არეგულირებს პარლამენტის წევრის სტატუსთან სამეწარმეო საქმიანობის ან საჯარო სამსახურში რაიმე თანამდებობის შეთავსების დაუშვებლობას. განსაკუთრებული მნიშვნელობიდან გამომდინარე, შეუთავსებლობის ძირითადი პრინციპები განისაზღვრება საქართველოს კონსტიტუციით, ხოლო დეტალურად წესრიგდება მიმდინარე კანონმდებლობით. სხვათა შორის, მოქმედ კონსტიტუციაზე მუშაობის დროს განიხილებოდა, რომ პარლამენტის წევრთან სხვა საქმიანობის შეუთავსებლობის საკითხი მიმდინარე კანონმდებლობით მოწესრიგებულიყო. საფრთხედ ჩაითვალა ის, რომ დეპუტატები თავიანთთვის გარკვეულ პრიორიტეტებს დააწესებდნენ. ამიტომ, შეუთავსებლობის პრინციპები კონსტიტუციის რეგულირების საგანი გახდა.[3]

მნიშვნელოვანია, რომ პარლამენტის წევრის სტატუსთან სამეწარმეო საქმიანობის შეუთავსებლობის მოთხოვნამ არ შელახოს პარლამენტის წევრის საკუთრების კონსტიტუციური უფლება. ამიტომ, ***მას უფლება აქვს ფლობდეს აქციებს, წილს და სხვა ქონებას. იმავდროულად, პარლამენტის წევრს არ შეუძლია უშუალოდ განახორციელოს არაერთჯერადი საქმიანობა მოგების მიზნით მატერიალური ფასეულობებისა და ფინანსური საშუალებების სამართავად, ასევე, უშუალოდ განახორციელოს სამეწარმეო საქმიანობის სუბიექტის მუდმივმოქმედი ხელმძღვანელი, სამეთვალყურეო, საკონტროლო, სარევიზიო ან საკონსულტაციო ორგანოს წევრის უფლებამოსილებანი.*** პარლამენტის წევრზე ვრცელდება საჯარო სამსახურის ბიუროსთვის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის წარდგენის ვალდებულება, რაც დეპუტატის ქონებრივი და ფინანსური მდგომარეობის გამჭვირვალობის თვალსაჩინო მექანიზმია. პერიოდულად და საჭიროების შემთხვევაში, პარლამენტი აანალიზებს და რეაგირებას ახდენს დეკლარაციაში ასახულ მონაცემებთან დაკავშირებით.

---

[1] გვაზავა გ., ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებისა, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკები, ზ. კორძაძისა და თ. ნემსწვერიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 178.

[2] დადიანი ს., ჩვენი კონსტიტუცია - განხილული ხალხოსნური სახელმწიფო უფლების თვალსაზრისით, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკები, ზ. კორძაძისა და თ. ნემსწვერიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 267.

[3] ბაბეკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), მეორე გამოცემა, კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2013, 117.

მნიშვნელოვანია, რომ პარლამენტის წევრი არ შეიძლება იყოს ორი წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრი, ანუ იმავდროულად ვერ იქნება ადგილობრივი თვითმმართველობის საკრებულოს წევრი. შეუთავსებლობის მოთხოვნა, ასევე, ვრცელდება სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოში სხვა თანამდებობის დაკავებაზე. ქართული კანონმდებლობა დეპუტატს არ უზღუდავს სამეცნიერო, პედაგოგიურ, სახელოვნებო საქმიანობას, თუ დაკავშირებული არ არის ადმინისტრაციული ფუნქციების განხორციელებასთან. მოცემული მიზნისთვის ადმინისტრაციული ფუნქციების შესრულება გულისხმობს სამეცნიერო, სასწავლო, სახელოვნებო დაწესებულებაში თანამდებობის პირის მიერ საკადრო, დისციპლინურ და სხვა საკითხებზე ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილებას.

ბუნებრივია, პარლამენტის წევრს არ ეზღუდება არც, ზოგადად, პარტიული საქმიანობა და არც რაიმე თანამდებობის დაკავება პარტიულ ორგანიზაციაში.

6.1.4. თავისუფალი მანდატი

საქართველოს პარლამენტის წევრის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მახასიათებელი თავისუფალი მანდატია, რაც დადასტურებულია ძირითადი კანონით (52-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი).

მანდატის შინაარსი სიღრმისეული მსჯელობის საგანს წარმოადგენდა 1918-1921 წლების დემოკრატიულ საქართველოში. საინტერესოა დამოკიდებულება დეპუტატის თავისუფლების ფარგლებთან დაკავშირებით: ქართველ მოაზროვნეებს მიაჩნდათ, რომ ხალხის წარმომადგენლის თავისუფლება არ უნდა გავაზვიადოთ. მას ყოველთვის აქვს თავისი პოლიტიკური და სოციალური პროგრამა, რომელიც დაბეჭდილი და გავრცელებულია ამომრჩევლებს შორის. ამ პროგრამით წარსდგა იგი ხალხის წინაშე. იგი ერთგვარი ხელშეკრულებაა ამომრჩეველსა და ასარჩევ პირს შორის. მართალია ეს ხელშეკრულება არ არის ორივე მხარის მიერ ხელმოწერილი, - მაშინ იქნებოდა ნამდვილი იურიდიული აქტი, - მაგრამ არის საჯარო აღქმა, საჯარო დაპირება, რომ დეპუტატი არ უღალატებს ამ პროგრამას, ამ სიტყვიერ ხელშეკრულებას. აქ უეჭვოდ არის პასუხისმგებლობა. წარმომადგენელი იურიდიულად არ არის პასუხისმგებელი თავის ამომრჩეველთა წინაშე, მაგრამ ზნეობრივად - კი (გვაზა-

ვა).[1] ყოველ მოქალაქეს, კანონიერად არჩეულს, შეუძლია დაიკავოს საპარლამენტო სავარძელი პარლამენტში და ჩაებას საკანონმდებლო მუშაობაში, მაგრამ იმისთვის, რომ ეს მუშაობა იყოს რიგიანი და ნაყოფიერი, შეთანხმებული ეროვნულ ნებისყოფასთან და არა პიროვნულ თუ ვიწროპარტიულ სულისკვეთებასთან, საჭიროა ერთი პირობა: თავისუფლება თვითონ პარლამენტის წევრისა. საჭიროა ისეთი პირობების შექმნა, რომ პარლამენტის წევრი არ განიცდიდეს ამისთანა ძალების ზეგავლენას, რომ მისი ნებისყოფა მიმართული იყოს მხოლოდ სიკეთისკენ, არ ირყეოდეს, არ იღუნებოდეს, არ კრთებოდეს სხვადასხვა გარეშე მოსაზრებათა მოლანდებით. მაშინ იგი ნამდვილი წარმომადგენელია თავისი ერისა და შეუძლია იმუშაოს თავისი სინდისისა და უმაღლესი შეგნების კონტროლის ქვეშ.[2]

იმავე პერიოდში, ცნობილია გაწვევის ინსტიტუტის თანმხლებ საფრთხეებთან დაკავშირებული დისკუსია და გაკეთებულია დასკვნა, რომ ჯობია საპროგრამო მუშაობა და, ზოგადად, მთელი პოლიტიკური მოღვაწეობის მინდობა ისევ დეპუტატისთვის, მისი სინდისისა და პატიოსნებისთვის, ვიდრე მთავრობისთვის ისეთი იარაღის გადაცემა, რომელმაც შეიძლება სულ მოსპოს ან შეცვალოს ეროვნული ნებისყოფის რეალური გამოხატულება.[3]

მოქმედი კონსტიტუციის თანახმად, ***საქართველოს პარლამენტის წევრი არის ა) სრულიად საქართველოს წარმომადგენელი, ბ) სარგებლობს თავისუფალი მანდატით და გ) მისი გაწვევა დაუშვებელია.*** იგი შეზღუდული არ არის ამომრჩეველთა და მისი წარმდგენი პოლიტიკური პარტიის დავალებებით და განაწესებით.

მიუხედავად იმისა, რომ თავისუფალი მანდატი გულისხმობს ამომრჩევლების მიერ პარლამენტის წევრის შეზღუდვის დაუშვებლობას, მათი ინტერესების შესაბამისი საქმიანობა საპარლამენტო დემოკრატიის პირობაა. პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად, თავისუფალი მანდატი პარლამენტის წევრს არ ათავისუფლებს ამომრჩევლებთან მუშაობისა და მასთან დაკავშირებული პასუხისმგებლობისგან.[4] ცნობილია მათი სავალდებულო კომუნიკაციის არაერთი ფორმა. კერძოდ, პარლამენტის წევრები ვალდებული არიან შეხვდნენ ამომრ-

[1] გვაზავა გ., ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებისა, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკები, ზ. კორძაძისა და თ. ნემსწვერიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 168.

[2] იქვე, 170.

[3] იქვე, 168.

[4] საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის მე-11 მუხლის მე-3 პუნქტი.

ჩევლებს სასესიო მუშაობის იმ კვირაში, როდესაც არ იმართება პლენარული სხდომები, კერძოდ, სამშაბათს, ოთხშაბათს და ხუთშაბათს. შეხვედრების შედეგად მიღებულ ინფორმაციას დეპუტატები გადასცემენ შესაბამის კომიტეტებს. კომიტეტებმა სამ თვეში ერთხელ უნდა გაანალიზონ ამომრჩევლებთან შეხვედრებზე მიღებულ ინფორმაციაზე რეაგირების შედეგები. ინფორმაცია გამჭვირვალეა და უნდა გამოქვეყნდეს პარლამენტის ვებ-გვერდზე.

წარმომადგენლობით ორგანოსთან ხალხის ურთიერთობის ქმედით მექანიზმად ითვლება პეტიციით მიმართვის შესაძლებლობა.[1] პეტიცია წარმოადგენს ადამიანთა გარკვეული ჯგუფის წერილობით მიმართვას, რომელიც შეეხება სახელმწიფოებრივ ან ზოგად პრობლემებთან დაკავშირებულ საკითხებს. მიმართვის ადრესატი პარლამენტის თავმჯდომარეა, რომელიც პეტიციას შესასწავლად და განსახილველად გადასცემს შესაბამის კომიტეტს ან დროებით კომისიას. მასზე რეაგირება სავალდებულოა, რომელიც შეიძლება გამოიხატოს ერთ-ერთ შემდეგ გადაწყვეტილებაში: 1. გადაეცემა პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე განსახილველად; 2. გადაეგზავნება შესაბამის აღმასრულებელ სტრუქტურას; 3. განხილვა მიზანშეუწონლად იქნა მიჩნეული. იმ შემთხვევაში, როცა პეტიციის შესწავლა დაევალება სამინისტროს ან სხვა უწყებას, იგი ვალდებულია ერთი თვის ვადაში შეატყობინოს პასუხი როგორც შესაბამის კომიტეტს ან დროებით კომისიას, ისე პეტიციის ავტორს. ვადის გაგრძელება მხოლოდ ერთი თვითაა შესაძლებელი. პასუხის არ არსებობის შემთხვევაში პარლამენტმა უნდა მიიღოს გადაწყვეტილება იმ სუბიექტის მიმართ, რომელმაც არ შეასრულა დაკისრებული ვალდებულება.

ქართულ საპარლამენტო სამართალში დეპუტატის საქმიანობის თვალსაჩინო ფორმად მიჩნეულია ***მაჟორიტარი პარლამენტის წევრის ბიურო.*** მისი მიზანია ამომრჩევლებთან მუშაობის ორგანიზება, აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის შესაბამისი ორგანოების საქმიანობასა და ადგილობრივი საკითხების გადაწყვეტაში პარლამენტის წევრის მონაწილეობის ჩართულობა (პარლამენტის რეგლამენტის მე-19 მუხლი). მითითებულ ფორმატში დეპუტატი ურთიერთობს ამომრჩევლებთან და საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში ეხმარება მათ წინაშე მდგარი ამოცანების გადაწყვეტასა და პრობლემების მოგვარებაში. უფრო მეტიც, დადგენილ შემთხვევებში, ის ვალდებულია შეხვდეს მოქალაქეებს და რეაგირება მოახდინოს მათ საჩივრებსა და განცხადებებზე. საჭიროების შემთხვევაში, დე-

[1] იქვე, 240-ე-241-ე მუხლები.

პუტატს შეუძლია რეაგირება შესაბამისი საპარლამენტო თანამდებობის პირებისგან მოითხოვოს.

ამომრჩევლებს დეპუტატებთან კომუნიკაციაში ეხმარება პარლამენტის აპარატის შემადგენლობაში არსებული - ***მოქალაქეთა საზოგადოებრივი მისაღები.*** იგი მოქალაქეებს საშუალებას აძლევს უკეთ გაეცნოს პარლამენტის საქმიანობას და უზრუნველყოფს მათ საჩივრებსა და განცხადებებზე ოპერატიული რეაგირების ორგანიზებას.

6.1.5. იმუნიტეტი

პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების სრულფასოვნად განხორციელებისთვის მნიშვნელოვანია მისი ხელშეუხებლობის გარანტიით უზრუნველყოფა. ქართულ საპარლამენტო პრაქტიკაში განსხვავებული დამოკიდებულება არსებობს იმუნიტეტის ფარგლებთან დაკავშირებით.

საქართველოს პირველი რესპუბლიკის პერიოდის მოაზროვნეები უპირისპირდებოდნენ აზრს, რომლის თანახმადაც შეუვალობის, ანუ ხელშეუხებლობის პრინციპი ანაქრონიზმად იყო მიჩნეული საკონსტიტუციო უფლებებში. თანამედროვე რეალობაშიც კი საინტერესოა მათ მიერ პარლამენტარის დაცულობის აუცილებლობის დასაბუთება. მათი აზრით, მითითებული პრინციპი მართლა აღმოცენდა ისტორიულად იმ ხანაში, როცა მონარქია და მონარქიული ნაშთი გამწარებით ებრძოდა ხალხის წარმომადგენლობის იდეას. ახლა, როცა განმტკიცდა დემოკრატიული წესწყობილება, როცა ხელმწიფება (ძალაუფლება) გადავიდა ხალხის ხელში, ვითომდა საჭირო არ არის კონსტიტუციაში განსაკუთრებით იყოს აღნიშნული ეს საპარლამენტო შეუვალობა. მაგრამ ეს არ არის სწორი. მონარქია მხოლოდ ფორმაა სახელმწიფოებრივი, ხელისუფლება რჩება, ხდება ახალი, დემოკრატიული მისი ორგანიზაცია. კონფლიქტი აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ძალას შორის არამც თუ შესაძლებელია, აუცილებელიცაა, იმიტომ რომ წყობილება არის დემოკრატიული. ეს წყობილება გულისხმობს ეროვნული ნებისყოფის თავისუფლად გამოთქმას და რეალურ ცხოვრებაში მის გატარებას. შესაბამისად, კონფლიქტი გარდაუვალია. ამიტომ, პარლამენტის წევრი დაცული უნდა იყოს შეუვა-

ლობით.[1] შესაბამისად, არავითარ ძალდატანებას, არავითარ შეზღუდვას მისი თავისუფლებისას, არ უნდა ჰქონდეს ადგილი. რაც გინდ რომ ჩაიდინოს პარლამენტის წევრმა, პარლამენტში ან პარლამენტის გარეთ, სახელმწიფოებრივ ხელისუფლებას ნება არა აქვს მიიღოს რაიმე მისი თავისუფლების შემზღუდავი ღონისძიება, თუ არა აქვს წინასწარი ნებართვა თვითონ პარლამენტისგან.[2] გამონაკლის შემთხვევად მაშინაც დანაშაულზე წასწრება განიხილებოდა. მნიშვნელოვანია, რომ შეუვალობა საპარლამენტო თეორიაში კონსტიტუციურ პრინციპად განიხილებოდა და, შესაბამისად, თავისი ადგილი დაიკავა ძირითად კანონში.[3]

დღესაც, საქართველოს პარლამენტის წევრის ხელშეუხებლობას, პირველ რიგში, უზრუნველყოფს ქვეყნის ძირითადი კანონი (52-ე მუხლის მე-2 პუნქტი). კონსტიტუციიდან გამომდინარე, პარლამენტის რეგლამენტი განსაზღვრავს დეპუტატის იმუნიტეტის ფარგლებს, რომლის თანახმადაც, *მისი დაკავება ან დაპატიმრება, მისი ბინის, მანქანის, სამუშაო ადგილის ან პირადი გაჩხრეკა შეიძლება მხოლოდ პარლამენტის თანხმობით.* გამონაკლის შემთხვევად განიხილება დანაშაულზე წასწრების ფაქტი, რომლის დროსაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს პარლამენტს. ასეთ შემთხვევაში, პარლამენტმა 48 საათის განმავლობაში უნდა მისცემს თანხმობა. წინააღმდეგ შემთხვევაში, დაკავებული ან დაპატიმრებული პარლამენტის წევრი დაუყოვნებლივ უნდა გათავისუფლდეს. საკითხის განსაკუთრებული მნიშვნელობიდან გამომდინარე, საქართველოს მთავარი პროკურორი მიმართავს პარლამენტს საგამოძიებო მოქმედებების ჩატარების უფლების მოსაპოვებლად. პარლამენტი დროის შეზღუდულ მონაკვეთში, 5 დღის ვადაში, საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტისა და ბიუროს ჩართულობით, შეისწავლის მოთხოვნის დასაბუთებულობის ხარისხს, რომლის შემდეგაც საკითხს განსახილველად დასვამს პარლამენტის უახლოეს პლენარულ სხდომაზე. აღსანიშნავია, რომ 1995 წლის კონსტიტუციის თავდაპირველ ვარიანტში იმუნიტეტის შინაარსი უფრო ფართო იყო და პარლამენტის წევრის სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემას პარლამენტის

[1] გვაზავა გ., ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებისა, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკები, ზ. კორძაძისა და თ. ნემსწვერიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 179.

[2] იქვე.

[3] საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 48-ე მუხლი. იხ. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული (1918-1921), შემდგენელი ე. გურგენიძე, თბილისი, 1990, 467.

თანხმობა ესაჭიროებოდა. 2004 წლის 23 აპრილის კონსტიტუციური კანონით, დეპუტატის სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა შესაძლებელია პარლამენტის თანხმობის გარეშე.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კანონმდებლობით, იმუნიტეტი მხოლოდ სისხლსსამართლებრივი პასუხისმგებლობისგან დაცვას მოიცავს. სამოქალაქო და ადმინისტრაციულ პასუხისმგებლობას პარლამენტის წევრები ჩვეულებრივი, სასამართლო წესით ექვემდებარებიან. რაც შეეხება დისციპლინურ პასუხისმგებლობას, მას თვით პარლამენტი შეუფარდებს.[1]

ნიშანდობლივია, რომ მხოლოდ საქართველოს მთავარი პროკურორია უფლებამოსილი სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მისცეს პარლამენტის წევრი და დაუყოვნებლივ აცნობოს პარლამენტს. მის დაკავებაზე ან დაპატიმრებაზე პარლამენტის მიერ თანხმობის მიცემის შემთხვევაში, დაკავებულ ან დაპატიმრებულ პარლამენტის წევრს პარლამენტის დადგენილებით შეუჩერდება უფლებამოსილება სისხლის სამართლის საქმის შეწყვეტამდე ან სასამართლოს მიერ განაჩენის გამოტანამდე. ყოფილი დეპუტატის სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემასაც, ახალარჩეული პარლამენტის უფლებამოსილების ვადით, მხოლოდ მთავარი პროკურორი ახდენს. ეს რეჟიმი ვრცელდება ყოფილ პარლამენტართა იმ კატეგორიაზე, რომელიც სტატუსს ექვსი თვე მაინც ფლობდა და უფლებამოსილება ვადამდე არ შეწყვეტია.

იმ შემთხვევაში, თუ სისხლის სამართლის საქმე შეწყდება მარეაბილიტირებელი საფუძვლით ან სასამართლო გამოიტანს გამამართლებელ განაჩენს, დეპუტატს, თუ არ არის გასული პარლამენტის უფლებამოსილების ვადა, აღუდგება სტატუსი და მიეცემა სრული კომპენსაცია, ხოლო თუ გასულია ვადა ან დათხოვნილია, დაკავების ან დაპატიმრების ვადა ჩაეთვლება პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების საერთო ვადაში და მიეცემა კომპენსაცია.

6.1.6. ინდემნიტეტი

საქართველოში ინდემნიტეტის ინსტიტუტს გარკვეული ტრადიციები გააჩნია. პირველი ქართული კონსტიტუცია იცავს პარლამენტის წევრს თავისი მოვალეობის შესრულების დროს გამოთქმული აზრებისა და შეხედულებებისთ-

[1] გონაშვილი ვ., პარლამენტის წევრის სტატუსი საზღვარგარეთის ქვეყნებსა და საქართველოში, თბილისი, 2003, 153.

ვის.[1] თუ პარლამენტი გამომხატველია ეროვნული ნებისყოფისა, თავისთავად ცხადია, მას უნდა ჰქონდეს სრული და შეუზღუდველი უფლება გამოთქვას თავისი აზრი და შეხედულება ისე, როგორც მას უნდა. უამისოდ შეუძლებელია რაიმე საკანონმდებლო მუშაობა, თითოეულ პარლამენტის წევრსაც უნდა ჰქონდეს ასეთივე უფლება. ამ უფლებას ვერავინ შეზღუდავს, გარდა თვითონ პარლამენტისა[2]- მიიჩნევდნენ მაშინდელ საქართველოში.

საქართველოს მოქმედი კონსტიტუციით აღიარებულ პარლამენტის წევრის დაცვის გარანტიებს შორის მნიშვნელოვანია ინდემნიტეტი. ძირითადი კანონის განმარტებით, ***პარლამენტის წევრი პასუხისგებაში არ მიეცემა იმ აზრებისა და შეხედულებებისათვის, რომელიც გამოთქვა თავისი უფლებამოსილების განხორციელების ფარგლებში, როგორც პარლამენტში, ისე მის გარეთ*** (52-ე მუხლის მე-4 პუნქტი). ასევე, ***აკრძალულია პარლამენტის წევრის იძულება ჩვენების მისაცემად იმ ფაქტის გამო, რომელიც მას, როგორც პარლამენტის წევრს, გაანდეს.*** დაუშვებლად ითვლება მითითებულ საკითხთან დაკავშირებული წერილობითი მასალის დაყადაღებაც. მნიშვნელოვანია, რომ დეპუტატი აღნიშნულ პრივილეგიას ინარჩუნებს უფლებამოსილების შეწყვეტის შემდეგაც (52-ე მუხლის მე-3 პუნქტი).

პარლამენტის წევრს, სადეპუტატო უფლებამოსილების განხორციელებისას, აუცილებლად ესაჭიროება სხვა დამცავი გარანტიებიც. საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, მათ განეკუთვნება, საქმიანობის შეუფერხებლობა, შრომითი უფლებების გარანტიები, სახელმწიფო დაზღვევა, სამედიცინო მომსახურება, უფლებამოსილების განხორციელების მატერიალური უზრუნველყოფა, საპენსიო უზრუნველყოფა, დახმარება პარლამენტის წევრის დაღუპვის ან დაინვალიდებისთვის, უზრუნველყოფა სამუშაო პირობებით, სახელმწიფოს ხარჯზე მგზავრობა, თანაშემწის აყვანის უფლება, სამხედრო ვალდებულებისგან განთავისუფლება.[3] დეპუტატის, ასევე, მისი ოჯახის წევრების სიცოცხლესა და ჯანმრთელობის ხელყოფის საშიშროების შემთხვევაში, შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოები უზრუნველყოფენ მათ უსაფრთხოებას.

---

[1] საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 48-ე მუხლი. იხ. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული (1918-1921), შემდგენელი ე. გურგენიძე, თბილისი, 1990, 467.

[2] გვაზავა გ., ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებისა, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკები, ზ. კორძაძისა და თ. ნემსწვერიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 176.

[3] გონაშვილი ვ., პარლამენტის წევრის სტატუსი საზღვარგარეთის ქვეყნებსა და საქართველოში, თბილისი, 2003, 143.

6.2. პარლამენტის კომიტეტები

პარლამენტის მიერ მისი უმთავრესი ფუნქციების განხორციელება, *ერთი მხრივ,* საკანონმდებლო საქმიანობა და მისი ქმედითობის ამაღლება, *მეორე მხრივ,* კონსტიტუციით განსაზღვრულ ფარგლებში მთავრობის საქმიანობის კონტროლი, შრომატევადი და სპეციფიკური მრავალფეროვნებით გამორჩეული საქმეა. სხვადასხვა სფეროებისადმი მიმართებით ეს საქმიანობა კვალიფიკაციისა და სპეციალიზაციის ფაქტორების გათვალისწინებას ითხოვს. სწორედ ამ მიზნით ხდება პარლამენტის ორგანიზაციული სტრუქტურირება და მის შემადგენლობაში მუდმივი კომიტეტებისა და საგამოძიებო თუ სხვა დროებითი კომისიების შექმნა.[1] ქართული პარლამენტარიზმის დამკვიდრებისთანავე აღიარებულ იქნა საკანონმდებლო ორგანოს ცხოვრებაში საკომიტეტო სისტემის მნიშვნელობა და შეიქმნა მისი არსებობისა და ფუნქციონირების სამართლებრივი საფუძვლები. 1918-1921 წლების წარმომადგენლობით ორგანოებში მოქმედი რეგლამენტები დეტალურად აწესრიგებდნენ მათ სტატუსს, მიჯნავდნენ მუდმივ და დროებით კომისიებს. ხაზგასასმელია, რომ ისინი საპარლამენტო ცხოვრებაში რეალურადაც დიდ როლს ასრულებდნენ. საქართველოს ეროვნულ არქივში (ყოფილი საისტორიო არქივი) დაცულია მათი საქმიანობის დამადასტურებელი არაერთი ფურცელი. ხუთ სავალდებულო - საკონსტიტუციო, საფინანსო-საბიუჯეტო, სარედაქციო, საბიბლიოთეკო, სამეურნეო-საგეგმო კომისიასთან ერთად, ფუნქციონირებდა 21 დარგობრივი და დროებითი კომისია. შემორჩენილია კომისიათა ნამოღვაწარი, რომელიც პროექტების ფორმითაა შემონახული, პროპორციული წარმომადგენლობის პრინციპით ადგილების განაწილების დამადასტურებელი და კომისიებში ცვლილების ამსახველი დოკუმენტები და სხვა მრავალი.[2]

აღსანიშნავია, რომ საბჭოურმა სისტემამ უარი თქვა საპარლამენტო ცხოვრების მრავალ დემოკრატიულ პრინციპსა და ინსტიტუტზე, თუმცა შეინარჩუნა მუდმივი და დროებითი კომისიების სისტემა. ბუნებრივია, რომ მათ შინაარსში არ იყო ჩადებული პოლიტიკურ ძალთა წარმომადგენლობის დღევანდელი პრინციპი, მაგრამ ისინი მაინც ასრულებდნენ გარკვეულ როლს.

---

[1] მელქაძე ო., საპარლამენტო სამართალი მსოფლიო პრაქტიკაში და ქართულ რეალობაში, თბილისი, 2013, 302.

[2] საქართველოს საისტორიო არქივი, ფონდი 1833-149 [18.09.1999].

1995 წლის კონსტიტუციაზე მუშაობის დროს გამოიკვეთა აზრი, რომ საპარლამენტო საქმიანობის ეფექტიანად ორგანიზების მიზნით, აუცილებელი იყო საპარლამენტო კომიტეტების როლის გაზრდა. პროცესში მონაწილეთა ერთი ჯგუფი მიიჩნევდა, რომ რადგან საპარამენტო კომიტეტები ფაქტობრივად არ ფუნქციონირებდნენ, საჭირო იყო ძირითადი კანონის დონეზე მოწესრიგებულიყო კომიტეტებში დეპუტატთა წარგზავნის და განაწილების წესი (ბლანკენაგელი, ტაბუცაძე). განიხილებოდა მის შემადგენლობაში ფრაქციისთვის დეპუტატების წარდგენის უფლებამოსილების მინიჭება. მითითებული ინიციატივა უმრავლესობამ უარყო, რათა „სახელმწიფო დოქტრინად არ ქცეულიყო პარტიის განსაკუთრებული როლი“[1]. შესაბამისად, კომიტეტის დაკომპლექტების წესი კონსტიტუციით არ განისაზღვრა.

თანამედროვე ქართული პარლამენტის სტრუქტურაში კომიტეტებს გამორჩეული როლი აკისრიათ. ძირითადი კანონის თანახმად, ისინი იქმნება ***საკანონმდებლო საკითხების წინასწარი მომზადების, პარლამენტის გადაწყვეტილებათა შესრულებისათვის ხელის შეწყობის, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოებისა და საქართველოს მთავრობის საქმიანობის კონტროლის მიზნით*** (56-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი). მნიშვნელოვანია, რომ პარლამენტი კომიტეტებს თავისი უფლებამოსილების ვადით ქმნის, რაც ნიშნავს, რომ უფლებამოსილების ვადის განმავლობაში მოქმედი კომიტეტის გაუქმება აკრძალულია, თუმცა შეიძლება შეიქმნას ახალი. კომიტეტის შიგნით, პარლამენტისა და მისი კომიტეტის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებათა შესრულების კონტროლის, საკანონმდებლო საკითხების წინასწარ მომზადების მიზნით და სხვა მიმდინარე საკითხებთან დაკავშირებით იქმნება სამუშაო ჯგუფები.

მოქმედ კონსტიტუციაზე მუშაობის დროს, ერთობლივ პროექტში ჩაიწერა ძირითად კანონში ათი მუდმივი საპარლამენტო კომიტეტის არსებობის მოთხოვნა. ჩიკაგოს კონფერენციაზე ეს დებულებაც ამოიღეს ტექსტიდან, რათა პარლამენტს თავად გადაეწყვიტა, რამდენი კომიტეტის შექმნა იქნებოდა საჭირო.[2] აქედან გამომდინარე, პარლამენტის რეგლამენტი განსაზღვრავს კომიტეტის რაოდენობას და სახეებს. დღეს საკანონმდებლო ორგანოში მოქმედებს შემდეგი 15 კომიტეტი: 1. აგრარულ საკითხთა; 2. ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის; 3. განათლების, მეცნიერებისა და

[1] ბაბეკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), მეორე გამოცემა, კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2013, 119.
[2] იქვე.

კულტურის; 4. გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების; 5. დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის; 6. დიასპორისა და კავკასიის საკითხთა; 7. ევროპასთან ინტეგრაციის; 8. თავდაცვისა და უშიშროების; 9. იურიდიულ საკითხთა; 10. რეგიონული პოლიტიკისა და თვითმმართველობის; 11. საგარეო ურთიერთობათა; 12. საპროცედურო საკითხთა და წესების; 13. საფინანსო-საბიუჯეტო; 14. სპორტისა და ახალგაზრდულ საქმეთა; 15. ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა.

6.2.1. კომიტეტების დაკომპლექტება

საქართველოს საკანონმდებლო ორგანოში კომიტეტების დაკომპლექტება თანამედროვე საპარლამენტო დემოკრატიაში დამკვიდრებული წესის საშუალებით ხდება. კერძოდ, მათი შემადგენლობა განისაზღვრება ***ფრაქციათა წარმომადგენლობისა და იმ პარლამენტის წევრთა რაოდენობის პროპორციულად, რომლებიც არ არიან გაერთიანებული არც ერთ ფრაქციაში.*** ფრაქციათა პროპორციული წარმომადგენლობის პრინციპი პირველ ქართულ პარლამენტშიც კი აქტუალური იყო. ითვლებოდა, რომ კომიტეტში (მაშინდელ მუდმივ კომისიაში) წარმოდგენილი უნდა იყოს ყველა ძალა, რომელსაც აქვს წარმომადგენლობა პარლამენტში, პროპორციული წესით. უფრო მეტიც, ყველა პატარა საპარლამენტო ფრაქციას კომისიაში მუშაობის უფლება ჰქონდა[1].

რეგლამენტიდან გამომდინარე, კომიტეტების წევრთა რაოდენობასა და პროპორციული წარმომადგენლობის კვოტების განსაზღვრის უფლებამოსილება პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტის, დამტკიცება კი - პარლამენტის ბიუროს ხელშია. გამონაკლისს წარმოადგენს ახალარჩეული პარლამენტის რეალობა, როდესაც ჯერ არ შექმნილა კვოტების განაწილებაზე უფლებამოსილი სუბიექტები. ასეთ დროს, ამ ფუნქციას პარლამენტის დროებითი სამანდატო კომისია განსაზღვრავს, ხოლო დამტკიცება პარლამენტის ფუნქციაა.

კომიტეტის არსებობისთვის დადგენილია პარლამენტის წევრთა მინიმალური ზღვარი და იგი ათ დეპუტატს შეადგენს. მნიშვნელოვანია, რომ კომიტეტის შემადგენლობას ქმნიან მხოლოდ პარლამენტის წევრები. ბუნებრივია, კომი-

[1] გვაზავა გ., ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებისა, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკები, ზ. კორძაძისა და თ. ნემსწვერიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 183.

ტეტის თავმჯდომარეც პარლამენტის კომიტეტის წევრთაგან აირჩევა. იქიდან გამომდინარე, რომ კომიტეტებში მუშაობა საპარლამენტო საქმიანობის ერთერთ თვალსაჩინო ფორმად ითვლება, პარლამენტის წევრი ვალდებულია იყოს არანაკლებ ერთი კომიტეტის შემადგენლობაში. ამასთან, გამონაკლის შემთხვევაში, იგი შესაძლებელია მეორე კომიტეტის წევრიც იყოს. ეს ის შემთხვევაა, როდესაც ფრაქციამ პროპორციული წარმომადგენლობის კვოტებით დადგენილი ადგილები უნდა შეავსოს. კომიტეტის შემადგენლობაში არ შედიან პარლამენტის თავმჯდომარე და მისი პირველი მოადგილე.

6.2.2. კომიტეტის უფლებამოსილებები

კომიტეტის უფლებამოსილებები ფართოა. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მისი როლი საკანონმდებლო პროცესში. იგი სარგებლობს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით, ამზადებს დასკვნებს კანონპროექტებზე, აწყობს საკომიტეტო განხილვებს და საპარლამენტო მოსმენებისთვის ამზადებს კანონპროექტს.

გამორჩეულია კომიტეტის საკონტროლო უფლებამოსილებები. მისი მოთხოვნის შემთხვევაში, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოების თანამდებობის პირებსა და მთავრობის წევრებს შესაბამისი დოკუმენტების, დასკვნების და სხვა საჭირო მასალების წარდგენის ვალდებულება გააჩნიათ. სახელმწიფო ან სამხედრო საიდუმლოების შემცველი ცნობების გადაცემა განსხვავებული წესით ხდება. კომიტეტის მუშაობაში მონაწილეობის უფლება, მოთხოვნის შემთხვევაში კი ვალდებულება, გააჩნიათ მთავრობის წევრებს, პარლამენტის მიერ არჩეულ თანამდებობის პირებს, აგრეთვე, იმ თანამდებობის პირებს, რომელთა დანიშვნასაც დაეთანხმა პარლამენტი. კომიტეტის დასკვნა სავალდებულოა ყველა კანდიდატურასთან დაკავშირებით, რომლებსაც ირჩევს და რომელთა დანიშვნაზედაც თანხმობას იძლევა პარლამენტი. მაგალითად, მთავრობის წევრებთან, უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეებთან, ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრებთან, გენერალურ აუდიტორთან და სხვებთან დაკავშირებით.

ვიდრე პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე მის უფლებამოსილებას მიკუთვნებული საკითხის განხილვა დაიწყება, მისი მომზადება ხდება ე.წ. შესაბამის კომიტეტში. ანუ, კომიტეტებმა, მათ გამგებლობას მიკუთვნებული დარგების შესაბამისად, უნდა შეისწავლონ და გააანალიზონ კანონმდებლობის შეს-

რულების მდგომარეობა, გაატარონ ღონისძიებები მათი შესრულების უზრუნველსაყოფად, საკანონმდებლო ხარვეზების აღმოსაფხვრელად, აქედან გამომდინარე, მოამზადონ კანონმდებლობაში შესატანი წინადადებები.

კომიტეტი მუშაობს საჯაროობის და გამჭვირვალობის პრინციპების დაცვით. შესაძლებელია, სხდომაზე დასასწრებად მოწვეულ იქნენ აკრედიტებული მასობრივი ინფორმაციის საშუალებათა წარმომადგენლები, მოეწყოს კომიტეტის სხდომის ტელე-რადიორეპორტაჟი და სხდომის შედეგების შესახებ ინფორმაცია გამოქვეყნდეს პრესაში.

6.3. დროებითი კომისია

გარდა კომიტეტებისა, საქართველოს პარლამენტს საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელებაში ეხმარებიან დროებითი კომისიები, რომლებიც იქმნებიან კონკრეტული პრობლემის შესასწავლად და საკითხის ამოწურვისთანავე ასრულებენ არსებობას.

დროებითი კომისიის შექმნის ინიცირების უფლებით სარგებლობენ ***პარლამენტის თავმჯდომარე, კომიტეტი, ფრაქცია და პარლამენტის შემადგენლობის არანაკლებ ერთი მეხუთედი.*** ისინი ვალდებული არიან წერილობით დაასაბუთონ დროებითი კომისიის შექმნის საჭიროება. პირველ ეტაპზე, პარლამენტმა კენჭი უნდა უყაროს მისი შექმნის მიზანშეწონილობის საკითხს, რომელთანაც დაკავშირებითაც გადაწყვეტილება მიიღება პლენარულ სხდომაზე დამსწრეთა ხმების უმრავლესობით, მაგრამ არანაკლებ პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მესამედისა. შემდეგ ეტაპზე კი, პარლამენტი სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით იღებს გადაწყვეტილებას კომისიის შექმნის შესახებ.

ნიშანდობლივია, დროებითი კომისიის შემადგენლობის განისაზღვრის წესი. იგი კომპლექტდება ფრაქციებში გაერთიანებულ პარლამენტის წევრთა და იმ პარლამენტის წევრთა რაოდენობის პროპორციულად, რომლებიც არ არიან გაერთიანებული არც ერთ ფრაქციაში. თუმცა, საპარლამენტო უმცირესობის ინტერესების დაცვის მნიშვნელობიდან გამომდინარე, ***კომისიაში უმრავლესობის წარმომადგენლობა არ უნდა აღემატებოდეს კომისიის წევრთა რაოდენობის ნახევარს.***

2009-2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმამდე დროებითი კომისიის შექმნის მოთხოვნის უფლება ჰქონდა დეპუტატთა არანაკლებ ერთ მეოთხედს, რე-

ფორმის შემდეგ კი ასეთი შესაძლებლობა არანაკლებ ერთ მეხუთედს გაუჩნდა. ვენეციის კომისიამ, ერთმნიშვნელოვნად, პოზიტიურად და საპარლამენტო უმცირესობისთვის სადეპუტატო საქმიანობის დამატებით გარანტიად შეაფასა ეს ფაქტი და აუცილებლად მიიჩნია პარლამენტის რეგლამენტში ისეთი მოქნილი პროცედურების გაწერა, რომლებიც არ გაართულებდა პარლამენტართა მეხუთედის მიერ ინიცირებული წინადადების რეალიზაციას.[1] საინტერესოა, რომ უცხოელ კონსტიტუციონალისტთა ერთი ნაწილი იმპერატიულად მიიჩნევდა, რომ პარლამენტი ვალდებული უნდა იყოს, უმცირესობის მოთხოვნის შემთხვევაში, შექმნას საგამოძიებო კომისია.[2]

6.3.1. დროებითი საგამოძიებო კომისია

დროებით კომისიებს შორის გამორჩეულია დროებითი საგამოძებო კომისიების როლი. პირველი რესპუბლიკის პერიოდში უკვე ყურადღების ცენტრში იყო ანკეტის, იგივე საპარლამენტო გამოძიების ინსტიტუტი. მას, პარლამენტი პრინციპულად ირჩევდა სხვადასხვა ფრაქციების წარმომადგენლებისგან და ავალებდა სადავო და დიდმნიშვნელოვან გამოძიებას. კომისიას ხშირად ეძლეოდა განსაკუთრებული უფლებები და მთავრობას ეკისრებოდა ვალდებულება აღმოეჩინა ყოველგვარი დახმარება. ამ გზით პარლამენტი საქმეს უფრო სწორად და დაწვრილებით ეცნობოდა და იღებდა სათანადო ზომებს. საგამოძიებო კომისიის მუშაობის შედეგი შეიძლებოდა ყოფილიყო უნდობლობის რეზოლუცია პარლამენტის მიერ, რასაც შეეძლო გამოეწვია მთავრობის კრიზისი.[3]

დღეს, ქართულ საპარლამენტო პრაქტიკაში დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის აუცილებლობა დგება მაშინ, როდესაც დღის წესრიგშია ***სა-***

---

[1] საბოლოო დასკვნა საკონსტიტუციო კანონპროექტის შესახებ საქართველოს კონსტიტუციაში შესწორებების და ცვლილებების შეტანასთან დაკავშირებით, ევროპის კომისია დემოკრატიითვის კანონის გზით, ვენეცია, 15-16 ოქტომბერი, 2010, §25.

[2] ბლანკენაგელი ა., 2009 წლის 17 დეკემბერს ბერლინში საქართველოს სახელმწიფო და საზოგადოებრივი საკონსტიტუციო კომისიების წარმომადგენლებთან „საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის რეფორმის“ თემაზე გამართული მრგვალი მაგიდის შესახებ ანგარიში, წიგნში: ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიჰენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა - საქართველოს გზა ევროპისკენ, თბილისი, 2012, 281.

[3] გვაზავა გ., ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებისა, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკები, ზ. კორძაძისა და თ. ნემსწვერიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 191.

ხელმწიფო ორგანოებისა და თანამდებობის პირების მიერ საქართველოს კანონმდებლობის დარღვევის ფაქტების გამოკვლევისა და შესაბამისი რეაგირების, ან განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი სახელმწიფო და საზოგადოებრივი საკითხების შესწავლის აუცილებლობა. უფრო კონკრეტულად, რეგლამენტის თანახმად, დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის საფუძველს წარმოადგენს რამდენიმე სახის ინფორმაცია. კერძოდ, ***პირველი,*** სახელმწიფო ორგანოს, თანამდებობის პირის კანონსაწინააღმდეგო ქმედების შესახებ, კორუფციული სამართალდარღვევის შესახებ, რომლებიც საფრთხეს უქმნის საქართველოს სახელმწიფო უშიშროებას, სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, პოლიტიკურ, ეკონომიკურ თუ სხვა ინტერესებს, ***მეორე,*** სახელმწიფო ბიუჯეტის, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის არამართლზომიერი ხარჯვის შესახებ და, ***მესამე,*** რომლის შესწავლაც სახელმწიფო და საზოგადოებრივი თვალსაზრისით განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია.

აღსანიშნავია, რომ 2004-2016 წლებში სულ 25-ჯერ იყო დაყენებული საგამოძიებო კომისიის შექმნის წინადადება, საბოლოოდ კი, შეიქმნა ოთხი კომისია: ენერგეტიკის სფეროში არსებულ დარღვევებთან (პარლამენტის დადგენილება 24.06.2004), საბაჟო ტერმინალ „ოპიზასთან“ (პარლამენტის დადგენილება 16.09.2005), რუსეთის ფედერაციის ქმედებების (პარლამენტის დადგენილება 24.11.2006) და კომუნიკაციის ეროვნული კომისიის საქმიანობის შესწავლასთან დაკავშირებით (პარლამენტის დადგენილება 01.04.2013). აღსანიშნავია, რომ პარლამენტმა არ დააკმაყოფილა ისეთი მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესის მქონე საქმეების შემსწავლელი საგამოძიებო კომისიების შექმნის ინიციატივა, როგორიცაა მაგალითად, საყდრისი-ყაჩაღიანის საბადოსთან დაკავშირებული მოვლენების შემსწავლელი კომისია (პარლამენტის დადგენილება 25.12.2014), ქვეყანაში არსებული სისტემური კორუფციის შემსწავლელი კომისია, სასამართლოზე ზეწოლის კონკრეტული ფაქტების შესწავლასთან დაკავშირებული კომისია.[1]

დროებითი საგამოძიებო კომისია არსებობს მხოლოდ იმ კონკრეტული საკითხის შესწავლამდე, რა მიზნითაც შეიქმნა და უქმდება საკითხის შესწავლისთანავე. მისი მოქმედების პერიოდი სამი თვეა და შესაძლებელია მაქსიმუმ ექვს თვემდე გაგრძელება.

[1] ოცი წელი საპარლამენტო კონტროლის გარეშე, ვ. მენაბდის რედაქტორობით, თბილისი, 2017, 79-80.

კონსტიტუცია განსაზღვრავს, რომ საგამოძიებო კომისიის მოთხოვნით მის სხდომაზე გამოცხადება, აგრეთვე, საკითხის გამოკვლევისთვის აუცილებელი საბუთების წარდგენა სავალდებულოა (56-ე მუხლის მე-3 პუნქტი). მან შეიძლება საკითხის გამოკვლევისათვის აუცილებელი დასკვნებისა და სხვა საჭირო მასალების წარმოდგენა მოითხოვოს სახელმწიფო ორგანოების, თანამდებობის პირების, იურიდიული და ფიზიკური პირებისაგან, რაც აუცილებლად უნდა დაკმაყოფილდეს. კომისიის უფლებამოსილების ფარგლებშია, საჭიროების შემთხვევაში, სისხლის სამართლის მასალების ადგილზე გაცნობის შესაძლებლობა.

დროებითი საგამოძიებო კომისიის მუშაობის შედეგი შეიძლება აღმოჩნდეს შესაბამის თანამდებობის პირთა იმპიჩმენტის წესით გადაყენების საკითხის აღძვრისათვის პარლამენტის წევრთა ხელმოწერების შეგროვების შესახებ წინადადებით პარლამენტისთვის მიმართვა.

6.3.2. სხვა დროებითი კომისიები

საპარლამენტო საქმიანობის ფარგლებში, დროებითი საგამოძიებო კომისიების გარდა, შეიძლება დადგეს სხვა დროებითი კომისის შექმნის აუცილებლობაც. მათი ფორმირება შესაძლებელია, ***პირველი, ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენისა და დეოკუპაციის საკითხებთან დაკავშირებით, მეორე, თუ საქმე შეეხება საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის პრობლემებთან დაკავშირებული პეტიციის ან საჩივრის შესწავლას, მესამე, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ფინანსური აუდიტის განსახორციელებლად.*** კანონმდებლობა ავალდებულებს სახელმწიფო ორგანოებს, თანამდებობის პირებს, იურიდიულ და ფიზიკური პირებს, დროებითი კომისიის მოთხოვნის შემთხვევაში, წარუდგინონ მას მუშაობისათვის აუცილებელი დასკვნები და ყველა საჭირო მასალა.

დროებითი კომისიის მუშაობა შეიძლება დასრულდეს განსახილველ საკითხზე დასკვნების, რეკომენდაციებისა და წარდგინებების მიღებით, რომლებიც შეიძლება გახდეს პარლამენტის ბიუროს, ასევე, პარლამენტის პლენარულ სხდომის განხილვის საგანი.

7. ფრაქცია

საპარლამენტო ფრაქციები თანამედროვე ქართული წარმომადგენლობითი ორგანოს არსებობის აუცილებელ პირობას და მამოძრავებელ ძალას წარმოადგენენ. ისინი საერთო პოლიტიკურ მიზნებზე ორიენტირებული პარლამენტის წევრთა გაერთიანებებია. ფრაქციები ქმნიან საკანონმდებლო დაწესებულების სტრუქტურის საფუძველს და ახდენენ საპალამენტო ნების ფორმირებას. დღესდღეობით, მათ არსებობასთან მჭიდროდაა დაკავშირებული საპარლამენტო დემოკრატიის ფუნქციონირება და განვითარება.

7.1. ფრაქციული ცხოვრების დასაწყისი

1918-1921 წლების დამოუკიდებელი საქართველოს საპარლამენტო ცხოვრებაში ფრაქციები უმნიშვნელოვანეს როლს ასრულებდნენ. მიუხედავად იმისა, რომ არც კონსტიტუცია და არც პარლამენტის რეგლამენტი მის სტატუსს არ აწესრიგებდა, ქვეყნის ეროვნულ არქივში შემონახულია უამრავი დოკუმენტური მასალა უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოში ფრაქციათა მოღვაწეობის შესახებ. 1917 წლის აპრილის დასაწყისში შეკრებილმა პირველმა ქართულმა ინტერფრაქციულმა საბჭომ საფუძველი ჩაუყარა საქართველოში არსებულ პოლიტიკურ ძალთა ერთგვარ შეთანხმებას. ეროვნული საბჭოს ერთერთი პირველი გადაწყვეტილება კი იყო ეროვნულ საკითხში პარტიათა შეთანხმების შესაძლებლობის შესახებ დადგენილება.[1] მიიჩნევდნენ, რომ საქართველოს ნორმალური პოლიტიკური ვითარებისთვის საკანონმდებლო მოღვაწეობა უნდა იწრთობოდეს პარტიათა შორის ბრძოლის ცეცხლში და არ მიმდინარეობდეს უბრალო ხმის მიცემის წესით.[2] მიზნის მიღწევის საშუალება სხვადასხვა პარტიების აზრისა და მიმართულების დაახლოვება იყო, მსჯელობით, აზრთა გაცვლა-გამოცვლით.[3]

---

[1] საქართველოს საისტორიო არქივი, ფონდი 1836-1 [18.09.1999].

[2] მიქელაძე კ., დემოკრატიული სახელმწიფოს კონსტიტუცია და პარლამენტური რესპუბლიკა, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკები, ზ. კორძაძისა და თ. ნემსწვერიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 90.

[3] გვაზავა გ., ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებისა, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკები, ზ. კორძაძისა და თ. ნემსწვერიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 182.

საპარლამენტო ტრადიციებთან ერთად იქმნებოდა და მკვიდრდებოდა ფრაქციული სისტემა საქართველოში. საბჭოურმა რეალობამ მას უდიდესი ზიანი მიაყენა, რადგან ერთპარტიული სისტემის არსებობის პირობებში შეუძლებელი იყო საკანონმდებლო დაწესებულებაში ისეთი ფრაქციების არსებობა, რომელთაც წარმმართველი პარტიისგან განსხვავებული შეხედულება ექნებოდათ. სოციალისტური რეჟიმის უარყოფის შემდეგ, პირველივე მოწვევის პარლამენტმა ერთ-ერთი პირველი სწორედ საპარლამენტო ფრაქციის შესახებ კანონი მიიღო.[1] თანდათან ფრაქციები პარლამენტის სასიცოცხლო ძალად იქცნენ.

7.2. ფრაქციის საკანონმდებლო საფუძველი

ფრაქციული ცხოვრების წესის დამკვიდრებისთვის დამატებით ბერკეტს წარმოადგენდა ძირითად კანონში მისი სტატუსის მოწესრიგება. კერძოდ, 58-ე მუხლით განისაზღვრა პარლამენტის წევრების საპარლამენტო ფრაქციებში გაერთიანების შესაძლებლობა. თავდაპირველად, კონსტიტუციით ფრაქციის წევრთა რაოდეობა არანაკლებ 10 წევრით განისაზღვრა, რაც არ იყო ლოგიკური, რადგან პროპორციული არჩევნების შედეგად, ხუთპროცენტიანი მიჯნის დამძლევ სუბიექტს არანაკლებ რვა მანდატი გარანტირებული ჰქონდა.[2] ლოგიკური არ იყო, პოლიტიკურ სუბიექტს საპარლამენტო პარტიის სტატუსი მოეპოვებინა და ფრაქციის შექმნის უფლება არ ჰქონოდა. შესაბამისად, ფრაქციის შესაქმნელად საჭირო პარლამენტართა რაოდენობა ჯერ შვიდამდე შემცირდა (23.02.2005), შემდეგ ექვსამდე (10.10.2008). უფრო მოგვიანებით, კონსტიტუციით განისაზღვრა საპალამენტო არჩევნებში გამარჯვებული იმ პოლიტიკური სუბიექტისთვის ფრაქციის შექმნის შესაძლებლობაც, რომელმაც გადალახა დადგენილი საარჩევნო ბარიერი, მაგრამ ვერ მოაგროვა ფრაქციის შექმნისათვის საჭირო მანდატების რაოდენობა (50-ე მუხლის მე-2 პუნქტი). საქართველოს საარჩევნო კოდექსით კი განისაზღვრა ასეთი პარტიებისთვის ფრაქციის შექმნისათვის საჭირო მინიმალურ რაოდენობამდე მანდატების შევსების წესი.[3]

---

[1] „საპარლამენტო ფრაქციის შესახებ“ საქართველოს კანონი პარლამენტმა მიიღო 1994 წლის 2 ივნისს, მოგვიანებით, კონსტიტუციის ძალაში შესვლის შემდეგ კი - 1997 წლის 16 სექტემბერს, მისი ახალი ვარიანტი.

[2] მელქაძე ო., საუბრები ქართულ კონსტიტუციაზე, თბილისი, 1996, 98.

[3] საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 125-ე მუხლის მე-6, მე-7, მე-8 ნაწილები.

სტატუსის ათვლა იწყება რეგისტრაციის მომენტიდან. პარლამენტის წევრს უფლება აქვს იყოს მხოლოს ერთი ფრაქციის წევრი. მას რჩება უფლება, ყოველგვარი მოტივაციის გარეშე, ნებისმიერ დროს გავიდეს ფრაქციის შემადგენლობიდან ისევე როგორც, ფრაქციას გააჩნია უფლება გარიცხოს წევრი.

კანონმდებლობა პარლამენტის წევრის ფრაქციაში გაწევრიანებასთან დაკავშირებით რამდენიმე მნიშვნელოვან შეზღუდვას აწესებს. ***ჯერ ერთი,*** ერთი პარტიული სიით არჩეულ ერთი პარტიის წევრებს განუსაზღვრავს მხოლოდ ერთი ფრაქციის შექმნის შესაძლებლობას, ***მეორე,*** მაჟორიტარი პარლამენტის წევრის გარდა, პარლამენტის წევრს, თუ მისი პარტიის წევრებმა შექმნეს ფრაქცია, უკრძალავს იყოს სხვა ფრაქციის წევრი.

საპარლამენტო ცხოვრებაში ფრაქციის მონაწილეობის ფორმები მრავალფეროვანია. ფრაქციას გააჩნია რიგი კონსტიტუციური უფლებამოსილებები. კერძოდ, საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება, შეკითხვის უფლება. მას შესაძლებლობა აქვს გამოხატოს და გაატაროს საკუთარი პოლიტიკური კურსი ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის საკითხებთან დაკავშირებით, მონაწილეობა მიიღოს პარლამენტისა და მისი ორგანოების საქმიანობის სრულყოფაში, გამოხატოს ფრაქციის შეჯერებული აზრი კანონშემოქმედებითი საქმიანობის განხორციელებისას. ფრაქცია წარმომადგენლების მეშვეობით მონაწილეობს პარლამენტის კომიტეტების, საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიებისა და საპარლამენტო დელეგაციების საქმიანობაში. იგი მთელ რიგ უფლებამოსილებებს ახორციელებს კომიტეტისა და პარლამენტის პლენარულ სხდომებზე, კერძოდ, გამოთქვამს მოსაზრებებს პარლამენტის მიერ შესარჩევი კანდიდატურების შესახებ, მონაწილეობს კამათში, მოითხოვოს პოლიტიკური დებატების გამართვას და სხვა.

ფრაქციათა პროპორციული წარმომადგენლობის პრინციპი თანამედროვე საპარლამენტო დემოკრატიის ამოსავალი პრინციპია. თუ დეპუტატი ფრაქციიდან გაირიცხა, გავიდა, პროპორციული წარმომადგენლობის კვოტების დათმობა ან გაცვლა, წყვეტს პარლამენტის ორგანოში საქმიანობას, საჭიროების შემთხვევაში, მოხდება მისი ჩანაცვლება. იმ შემთხვევაში, თუ მოხდება ფრაქციათა გაუქმება, შეერთება ან ფრაქციიდან წევრთა გასვლა ან გარიცხვა, განისაზღვრება პროპორციული წარმომადგენლობის ახალ კვოტები.

მთავრობის წევრი, პარლამენტის მიერ არჩეული თანამდებობის პირი სარგებლობს ფრაქციის სხდომაზე დასწრების უფლებით, ხოლო მოთხოვნის შემთხვევაში წარმოეშობა არა მხოლოდ სხდომაზე გამოცხადების, ასევე, დას-

მულ შეკითხვებზე პასუხის გაცემის და გაწეული საქმიანობის ანგარიშის წარდგენის ვალდებულება. ამასთანავე, ფრაქციაც ვალდებულია თანამდებობის პირის მოთხოვნისთანავე მოუსმინოს მას.

7.3. უმრავლესობა და უმცირესობა

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი იძლევა საკანონმდებლო დაწესებულებაში უმრავლესობის და უმცირესობის შექმნის შესაძლებლობას. ***უმრავლესობის ფორმირება ხდება იმ შემთხვევაში, როდესაც ფრაქციაში გაერთიანებულ პარლამენტის წევრთა საერთო რაოდენობა აღემატება პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარს.*** აქედან გამომდინარე, უმრავლესობის შექმნა შეუძლიათ ფრაქციებს და მათდამი მიმხრობილ პარლამენტის წევრებს, რომლებიც არ არიან გაერთიანებული არც ერთ ფრაქციაში, თუ გაერთიანებულ პარლამენტის წევრთა საერთო რაოდენობა აღემატება პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარს. უმცირესობის შექმნა შესაძლებელია მაშინ, როდესაც შეიქმნება უმრავლესობა. ***პარლამენტარები უმცირესობის ფორმირებას ახდენენ, თუ ფრაქციაში გაერთიანებულ პარლამენტის წევრთა საერთო რაოდენობა აღემატება უმრავლესობის გარეთ დარჩენილ პარლამენტის წევრთა რაოდენობის ნახევარს.*** მისი შექმნა შეუძლიათ ფრაქციებს და მათდამი მიმხრობილ პარლამენტის წევრებს, რომლებიც არ არიან გაერთიანებული არც ერთ ფრაქციაში, თუ გაერთიანებულ პარლამენტის წევრთა საერთო რაოდენობა აღემატება უმრავლესობის გარეთ დარჩენილ პარლამენტის წევრთა რაოდენობის ნახევარს. ქართული საპარლამენტო პრაქტიკა აქტიურად იყენებს მითითებულ საკანონმდებლო მექანიზმს და მუშაობს უმრავლესობა-უმცირესობის თანაცხოვრების რეჟიმში.

7.4. ინტერფრაქციული ჯგუფი

ზოგჯერ, პარლამენტში, კანონპროექტის ან სხვა საკითხის მომზადებისას ან განხილვისას, გარდაუვალი ხდება წარმოშობილ აზრთა სხვადასხვაობის აღმოფხვრა და ცალკეულ დებულებათა დაკონკრეტება-შეჯერება. ამ მიზნით, ფრაქციებთან კონსულტაციის საფუძველზე, იქმნება ***ინტერფრაქციული ჯგუფი.*** მისი მუშაობის პროდუქტი - კანონპროექტის ან სხვა საკითხის თაობაზე შეთანხ-

მებული მოსაზრება ან წინადადება გადაეცემა პარლამენტის თავმჯდომარეს და პარლამენტის ბიუროს.

8. პარლამენტის თანამდებობის პირები

საქართველოს პარლამენტის სიცოცხლისუნარიანობის აუცილებელი პირობა მისი საქმიანობის ეფექტური ორგანიზაციაა, რომელიც, დიდწილად, ხელმძღვანელთა პასუხისმგებლობაა. იმისათვის, რომ კანონმდებლობამ შეასრულოს საზოგადოებრივი და სახელმწიფოებრივი ცხოვრების მოწესრიგების მიზანი, პირველ რიგში, უნდა გადაწყვიტოს პარლამენტის შინაგანი ორგანიზაციის საკითხი და აირჩიოს ხელმძღვანელები.[1] პარლამენტის თანამდებობის პირებად ითვლებიან: ***პარლამენტის თავმჯდომარე, პარლამენტის თავმჯდომარის პირველი მოადგილე, პარლამენტის თავმჯდომარის მოადგილეები, კომიტეტის თავმჯდომარე, უმრავლესობისა და უმცირესობის ლიდერები, ფრაქციის თავმჯდომარე, საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიების თავმჯდომარეები, კომიტეტის თავმჯდომარის პირველი მოადგილე და მოადგილეები, ასევე, პარლამენტის აპარატის უფროსი.***

მნიშვნელოვანია, რომ შეზღუდულია პარლამენტის წევრის მიერ ერთზე მეტი თანამდებობის დაკავება. გამონაკლისს წარმოადგენს უმრავლესობაში, უმცირესობაში, ფრაქციასა და დროებით კომისიაში დაკავებული თანამდებობები.

8.1. პარლამენტის თავმჯდომარე

საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე საკანონმდებლო დაწესებულების უმაღლესი თანამდებობის პირია. მას მნიშვნელოვანი გავლენის მოხდენა შეუძლია პარლამენტის ცხოვრებასა და პოლიტიკის შემუშავებაზე. მის სტატუსზე მნიშვნელოვანწილადაა დამოკიდებული უმაღლესი წარმომადგენლობითი დაწესებულების ქმედუნარიანობა და გადაწყვეტილებაუნარიანობა. შესაბამისად, კანონმდებლობასა და პრაქტიკაში მისი სტატუსის განსაზღვრას და განხორციელებას დიდი ყურადღება ექცევა. ამიტომ, პარლამენტის თავმ-

[1] გვაზავა გ., ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებისა, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკები, ზ. კორძაძისა და თ. ნემსწვერიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 180.

ჯდომარის სამართლებრივი მდგომარეობის ამოსავალ პრინციპებს საქართველოს კონსტიტუცია განსაზღვრავს (55-ე მუხლი).

საინტერესოა, რომ 1921 წლის კონსტიტუციის შემუშავების ეტაპზე, პროექტის თანახმად, პარლამენტის თავმჯდომარე აირჩეოდა ერთი წლით. არ შეიძლებოდა ერთი და იგივე პირის ორჯერ არჩევა. ექსპერტთა ნაწილისთვის გაუგებარი აღმოჩნდა, რატომ არ უნდა აერჩიათ მეორედ, მესამედ პარლამენტის თავმჯდომარე, რომელიც სარგებლობდა პარლამენტის ნდობით (მეორე ინტერნაციონალის ლიდერი კარლ კაუცკი). საბოლოოდ, აღნიშნული დემოკრატიული უფლების შეზღუდვად ჩაითვალა და ძირითადი კანონის ტექსტში არ იქნა გათვალისწინებული.[1]

8.1.1. თანამდებობის დაკავება

პარლამენტის თავმჯდომარე სტატუსს მოიპოვებს პარლამენტის პირველსავე სესიაზე, საკანონმდებლო ორგანოს გადაწყვეტილებით. იგი აირჩევა პარლამენტის უფლებამოსილების ვადით. მისი კანდიდატურის წარდგენის უფლებით სარგებლობენ ***უმრავლესობა, უმცირესობა, ფრაქცია, რომელიც არ არის გაერთიანებული უმრავლესობაში ან უმცირესობაში და პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ექვსკაციანი ჯგუფი.*** თანამდებობაზე ასარჩევად კანდიდატს პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერა ესაჭიროება.

პარლამენტის თავმჯდომარის უფლებამოსილების ვადის ამოწურვა უკავშირდება პარლამენტის ვადის გასვლას. ამასთან, შესაძლებელია მისი თანამდებობიდან გადადგომა საკუთარი სურვილით. მას უფლება აქვს საჯაროდ განაცხადოს გადადგომის შესახებ, ისე, რომ არ განმარტოს გადადგომის მიზეზი. რეგლამენტი იცნობს პარლამენტის თავმჯდომარის გადაყენების შესაძლებლობას. ინიციატორი შეიძლება იყოს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთი მესამედი. იგი გადაყენებულად ჩაითვლება პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ უმრავლესობის გადაწყვეტილებით. მოქმედებს დათქმა, რომ სხდომას უნდა ესწრებოდეს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედი.

იმ შემთხვევაში, თუ პარლამენტის თავმჯდომარე ასრულებს პრეზიდენტის მოვალეობას, არ გააჩნია უფლებამოსილების განხორციელების შესაძლებ-

[1] მაცაბერიძე მ., უზენაესი ბატონი ქვეყნისა, როგორი უნდა ყოფილიყო საქართველოს პარლამენტი 1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებელთა აზრით, თბილისი, 2008, 56.

ლობა, ან გადააყენეს თანამდებობიდან, ან გადადგა, მის მოვალეობას ასრულებს პარლამენტის თავმჯდომარის მოადგილე.

8.1.2. უფლებამოსილებები

პარლამენტის თავმჯდომარის უფლებამოსილებათა კატალოგი მრავალფეროვანი და მნიშვნელოვანია. მათ შორის, რეგლამენტის თანახმად, იგი წარმოადგენს პარლამენტს ქვეყნის საშინაო და საგარეო ურთიერთობებში, პარლამენტის სასახლეში ახორციელებს სრულ ადმინისტრაციულ ფუნქციებს, უძღვება პარლამენტის მუშაობას, საერთო ხელმძღვანელობას უწევს პარლამენტის ორგანოებისა და თანამდებობის პირთა საქმიანობას, თავმჯდომარეობს პარლამენტის პლენარულ სხდომებს, იწვევს და თავმჯდომარეობს პარლამენტის ბიუროს სხდომებს, საჭიროების შემთხვევაში ამ უფლებამოსილებათა განხორციელებას ავალებს თავის ერთ-ერთ მოადგილეს, განსაზღვრავს პარლამენტის ბიუჯეტს და დასამტკიცებლად წარუდგენს პარლამენტს, გენდერულ საკითხებზე სისტემური და კოორდინირებული მუშაობის უზრუნველსაყოფად ქმნის და ხელმძღვანელობს გენდერული თანასწორობის საბჭოს, დადგენილი წესით წყვეტს დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხებს და ახორციელებს სხვა უფლებამოსილებებს.

საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის განსაკუთრებულ კონსტიტუციურ უფლებამოსილებად ითვლება საქართველოს პრეზიდენტის მოვალეობის შესრულება მის მიერ უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის ან უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში. ასეთ დროს, პარლამენტის თავმჯდომარე ვერ შეასრულებს პრეზიდენტის ზოგიერთ უფლებამოსილებას[1]. კერძოდ, ა) ვერ შეაჩერებს თვითმმართველობის ან ტერიტორიული ერთეულების სხვა წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობას ან დაითხოვს მათ, თუ მათი საქმიანობით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციური უფლებამოსილების განხორციელებას, მათ შორის, ვერც მთავრობის წარდგინებით და პარლამენტის თანხმობით; ბ) ვერ დაითხოვს პარლამენტს ვერცერთი საფუძვლით; გ) ვერ დანიშნავს რეფერენდუმს.

[1] საქართველოს კონსტიტუციის 76-ე მუხლი.

8.1.3. დაცვის „მომეტებული“ გარანტია

თუ წინა მოწვევის პარლამენტის თავმჯდომარეს ახალარჩეულ პარლამენტში კვლავ გააჩნია პარლამენტის წევრის სტატუსი, იგი მოქმედი პარლამენტის თავმჯდომარის მოადგილის ანალოგიურადაა უზრუნველყოფილი შრომის ანაზღაურებითა და სამუშაო პირობებით - სამუშაო ფართობით, სამდივნოთი, კავშირგაბმულობისა და სხვა ტექნიკური საშუალებებით. ყოფილ პარლამენტის თავმჯდომარეს ახალი მოწვევის პარლამენტის უფლებამოსილების ვადით ემსახურება სამსახურებრივი ავტომობილი და უზრუნველყოფილია სახელმწიფო დაცვით.

8.2. პარლამენტის თავმჯდომარის მოადგილეები

პარლამენტის ხელმძღვანელობას, თავმჯდომარესთან ერთად, ახორციელებენ მისი მოადგილეები. ერთ-ერთი მოადგილე პირველი მოადგილის სტატუსის მატარებელია. თითო მოადგილე აირჩევა აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკიდან არჩეულ პარლამენტის წევრთაგან და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკიდან მაჟორიტარული წესით არჩეულ პარლამენტის წევრთაგან, ამ პარლამენტის წევრთა უმრავლესობის წარდგინებით. ყველა მათგანი პარლამენტის უფლებამოსილების ვადით, ფარული კენჭისყრით, პარლამენტის წევრთაგან, სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით აირჩევა.

პარლამენტის თავმჯდომარის მსგავსად, მისი მოადგილეების სტატუსიც შეიძლება ვადამდე შეწყდეს გადადგომით ან გადაყენებით. პარლამენტის თავმჯდომარის მოადგილის გამოწვევის შესახებ გადაწყვეტილებას აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკიდან არჩეული პარლამენტის წევრები და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკიდან მაჟორიტარული წესით არჩეული პარლამენტის წევრები იღებენ ხმათა უმრავლესობით.

8.3. პარლამენტის ბიურო

პარლამენტის მართვა არ ხორციელდება მხოლოდ ერთპიროვნული ხელმძღვანელის - პარლამენტის თავმჯდომარის და მისი მოადგილეების მიერ. მისი მუშაობის ორგანიზებას ახორციელებს, ასევე, კოლეგიური ორგანო - პარლამენტის ბიურო, რომლის შემადგენლობაში ***შედიან პარლამენტის თავმ-***

ჯდომარე, მისი მოადგილეები, კომიტეტებისა და ფრაქციების თავმჯდომარეები. პარლამენტის ბიუროს მუშაობის ეფექტურობისთვის, მის სხდომას სათათბირო ხმის უფლებით შეიძლება დაესწრონ საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიების თავმჯდომარეები, უმრავლესობისა და უმცირესობის ლიდერები, ინტერფრაქციული ჯგუფის ხელმძღვანელი, სხვა პარლამენტის წევრი, პარლამენტის აპარატის უფროსი.

პარლამენტის ბიუროს უფლებამოსილებები ფართოა. რეგლამენტის საფუძველზე, იგი ახდენს პარლამენტის პლენარული სხდომების დაგეგმვას, განიხილავს პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე განსახილველ დასკვნებს კანონპროექტებთან დაკავშირებით, ასევე, კომიტეტების, საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიების დასკვნებს, რეზოლუციებისა და მიმართვების პროექტებს, განიხილავს საქართველოს მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადების, საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრულ თანამდებობის პირთა შერჩევის თაობაზე შესაბამისი კომიტეტების დასკვნებს და მათ საფუძველზე შემუშავებულ დასკვნას წარუდგენს პრეზიდენტსა და პარლამენტს, ამტკიცებს პროპორციული წარმომადგენლობის კვოტებს და ახორციელებს სხვა უფლებამოსილებებს.

თემატური კითხვები:

1. განიხილეთ საქართველოს პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ფარგლები!
2. რას გულისხმობს თავისუფალი მანდატის კომპონენტი - საქართველოს პარლამენტის წევრი არის სრულიად საქართველოს წარმომადგენელი?
3. რატომ არ უშვებს საქართველოს კონსტიტუცია პარლამენტის წევრის გაწვევას?
4. რას გულისხმობს სამეწარმეო საქმიანობის შეუთავსებლობა პარლამენტის წევრის მანდატთან საქართველოში?
5. იმსჯელეთ პარლამენტის წევრის იმუნიტეტის ფარგლებზე ქართულ რეალობაში!
6. შეაფასეთ დეპუტატის ინდემნიტეტის შინაარსი საქართველოში!
7. გამიჯნეთ პარლამენტის კომიტეტებისა და დროებითი კომისიების სტატუსი!

8. იმსჯელეთ პარლამენტის კომიტეტებისა და დროებითი კომისიების და-კომპლექტების პრინციპზე!
9. როგორია ფრაქციის როლი თანამედროვე ქართული პარლამენტის ცხოვრებაში?
10. იმსჯელეთ ერთპიროვნული და კოლეგიური მართვის შეთავსების პოზიტიურ მხარეებზე ქართულ პარლამენტში!

9. საქართველოს პარლამენტის უფლებამოსილებები

საქართველოს პარლამენტის უფლებამოსილებათა წრე ფართოა. მათი მნიშვნელოვანი ნაწილი ძირითადი კანონის ტექსტშია ჩამოყალიბებული და „პარლამენტის კონსტიტუციურ პრეროგატივებად“ იწოდება. კონსტიტუციით წესრიგდება ისეთი უფლებები, რომლებიც შეეხებიან ხალხის სიღრმისეულ ინტერესებს და მათი გადაწყვეტა, მოწესრიგება მხოლოდ ხალხის წარმომადგენლებს შეუძლიათ.[1] პარლამენტის გამორჩეულ უფლებამოსილებებს მიეკუთვნება საკანონმდებლო საქმიანობა, მათ შორის, კონსტიტუციის გადასინჯვის შესაძლებლობა; ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრა; მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის დადგენა; პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული თანამდებობის პირებისა და ორგანოების კონტროლი, მთავრობისთვის ნდობის ან უნდობლობის გამოცხადება; პრეზიდენტის ყოველწლიური მოხსენების მოსმენა; საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმების რატიფიცირება, დენონსირება, გაუქმება და ა.შ.

9.1. საკანონმდებლო უფლებამოსილებები

საქართველოს პარლამენტის უპირველესი ამოცანა კანონშემოქმედებაა, რომლის შედეგი სახელმწიფოსა და საზოგადოების არსებობის საფუძვლის შექმნა, საჯარო ხელისუფლების ორგანიზაციისა და იურიდიული და ფიზიკური პირების ინტერესების დაცვაა.

ჯერ კიდევ პირველი რესპუბლიკის პერიოდში დიდი ყურადღება ექცეოდა საკანონმდებლო ხელისუფლების საზღვრის დადგენას. თვლიდნენ, რომ პარლამენტი უნდა ყოფილიყო ეკონომიკური და სოციალური ზრდისა და განვითარების „დაუძინებელი მეთვალყურე“, დაუყოვნებლივ უნდა გაეტარებინა ღონისძიებები ახალი მოთხოვნილებების კანონიერ კალაპოტში ჩასაყენებლად. ამასთან, კანონმდებლობა არ უნდა დაშორებოდა რეალურ საჭიროებას.[2] მნიშვნელოვნად თვლიდნენ, რომ კანონმდებლობის ფარგლები შემოი-

[1] მაცაბერიძე მ., უზენაესი ბატონი ქვეყნისა, როგორი უნდა ყოფილიყო საქართველოს პარლამენტი 1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებელთა აზრით, თბილისი, 2008, 54.

[2] გვაზავა გ., ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებისა, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკები, ზ. კორძაძისა და თ. ნემსწვერიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 187.

საზღვრება ერის შეგნებით და მისი ორგანული მოთხოვნილებით. წინ გასწრება გაურკვეველ მომავალში, როგორც უკან დახევა წარსული სახელმწიფოებრივი ფორმებისაკენ, ერთნაირად მიუღებელია და სახიფათო.[1] შესაბამისად, ფაქიზად ეკიდებოდნენ კანონით მოსაწესრიგებელ საკითხთა წრის განსაზღვრას.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს მოქმედ კანონმდებლობაში ამომწურავადაა განსაზღვრული სფეროები, რომლებიც მხოლოდ საკანონმდებლო აქტით უნდა მოწესრიგდეს.[2] ესენია: ა) საკითხები, რომელთა გადაწყვეტაც კონსტიტუციის თანახმად საქართველოს ორგანული კანონით ან საქართველოს კანონით არის გათვალისწინებული; ბ) ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა განხორციელებისა და დაცვის პირობები და წესი, იურიდიული პასუხისმგებლობისა და იძულების ზომის გამოყენების საკითხები; გ) სამოქალაქო რეესტრში შესატანი მოქალაქეთა პერსონალური მონაცემების ჩამონათვალი; დ) იურიდიულ პირთა შექმნის პირობები და მათი საქმიანობის ზოგადი წესი; ე) საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების ორგანოთა შექმნისა და საქმიანობის წესი; ვ) გადასახადებისა და მოსაკრებლების სახეები, სტრუქტურა და ოდენობა, მათი შემოღებისა და გადახდის წესი; ზ) მასობრივი ინფორმაციის საშუალებათა სამართლებრივი სტატუსი; თ) სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოთა არჩევის წესი; ი) სისხლის, სისხლის სამართლის საპროცესო, სამოქალაქო, სამოქალაქო სამართლის საპროცესო, ადმინისტრაციული, ადმინისტრაციული საპროცესო, სასჯელაღსრულების კანონმდებლობა, შრომის, სამეწარმეო კანონმდებლობა; კ) საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესი, აგრეთვე საქართველოს სამინისტროების, აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვა სახელმწიფო უწყებების, სახელმწიფო კონტროლის უმაღლესი და სახელმწიფო კონტროლის სხვა ორგანოების შექმნის წესი; ლ) სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის მომზადების, მიღებისა და ამოქმედების წესი; მ) სამხედრო ძალების რაოდენობის დამტკიცების წესი.

კანონის მიღება განსაკუთრებული საპარლამენტო პროცედურაა, რომელიც საკანონმდებლო პროცესად იწოდება. იგი არის წესების ერთობლიობა, რომელიც გულისხმობს: ***საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სუბი-***

[1] იქვე, 188.

[2] „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-8 მუხლი.

ექტის მიერ კანონპროექტის მომზადებას, პარლამენტისათვის წარდგენას, პარლამენტის მიერ კანონპროექტის განხილვას, მიღებას, საქართველოს პრეზიდენტისათვის ხელმოსაწერად გადაცემას, პრეზიდენტის უფლებას - შენიშვნებით დაუბრუნოს პარლამენტს მიღებული კანონპროექტი, პარლამენტის მიერ პრეზიდენტის შენიშვნებით დაბრუნებული კანონპროექტის განხილვას, მიღებულ კანონპროექტზე პრეზიდენტის მიერ ხელის მოწერას და კანონის გამოქვეყნებას.

9.1.1. კანონი საქართველოში

საბჭოთა რეჟიმზე უარის თქმის შემდეგ, ახლებურად უნდა ჩამოყალიბებულიყო სამართლებრივი აქტების შინაარსი და მათი ურთიერთმიმართება. სახეზე იყო ერთგვარი „ნორმების ცოფი“, რომელიც მოქალაქეებში სამართლებრივი არასტაბილურობისა და გაურკვევლობის გრძნობას იწვევდა, რადგან ძნელი იყო იმის გარკვევა, რომელ ნორმას უნდა მისცემოდა უპირატესობა.[1] ამიტომ, თავი უნდა დაეღწიათ ქაოსისთვის, როდესაც ყველა სახელმწიფო ორგანო უფლებამოსილი იყო მიეღო და გამოეცა უამრავი სახის ნორმატიული აქტი.

მოქმედმა კონსტიტუციამ ეს ამოცანა თავის თავზე აიღო და მოაწესრიგა ნორმათა არსთან და იერარქიასთან დაკავშირებული ძირითადი პრინციპები. პირველ რიგში, საქართველოს კონსტიტუციის, როგორც უზენაესი კანონის სტატუსი, ფორმალურადაც დადგინდა და გაჩნდა ყველა სხვა სამართლებრივი აქტის მასთან შესამამისობის ვალდებულება. ამასთან, განისაზღვრა, რომ საქართველოს კანონმდებლობა უნდა შეესაბამებოდეს საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებს და ნორმებს. აქვე, ჩამოყალიბდა საერთაშორისო აქტებთან ეროვნული კანონმდებლობის მიმართება და განისაზღვრა, რომ საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებას და შეთანხმებას, თუ იგი არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას, აქვს უპირატესი იურიდიული ძალა შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტების მიმართ (მე-6 მუხლი). გარდა ამისა, ძირითადი კანონის ტექსტშივე მოწესრიგდა პარლამენტის უფლებამოსილების ფარგლებში მისაღები საკანონმდებლო აქტები (66-ე მუხლი), ხოლო კანონთა თითოეული კატეგორიის არსი

[1] ბაბეკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), მეორე გამოცემა, კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2013, 127.

და იერარქია დეტალურად ჩამოყალიბდა „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე[1]. აქვე განისაზღვრა პარლამენტის უფლებამოსილების ფარგლებში მისაღები კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის - დადგენილების სტატუსი.

ნორმატიული აქტების შესახებ კანონი განსაზღვრავს კანონთა სახეებს და მათ იურიდიულ ძალას. აქ, ძირითადი კანონის ცნებასთან ერთად, ჩამოყალიბებულია ***კონსტიტუციური კანონის არსი.*** იგი მიიღება ***საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობის განსაზღვრისას***_(კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტი), ***ავტონომიური რესპუბლიკების სტატუსის განსაზღვრისას და საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვისას.*** ის კონსტიტუციის განუყოფელი ნაწილია.[2] კანონთა შორის, საკანონონმდებლო აქტების იერარქიაში შემდეგ საფეხურზე დგას ***ორგანული კანონი, რომელიც მიიღება ისეთ საკითხებზე, რომელთა მოწესრიგებაც საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად საქართველოს ორგანული კანონითაა გათვალისწინებული.***[3] პრაქტიკულად, კონსტიტუციით ზუსტად არის განსაზღვრული ის საკითხები, რომლებიც ორგანული კანონებით უნდა მოწესრიგდეს. იგი შემოღებულია საფრანგეთის სამართლებრივ ტრადიციაზე დაყრდნობით და ე.წ. “loi organique’’-ის ანალოგიაა. ამ ტერმინით საფრანგეთში მე-19 საუკუნიდან აღნიშნავენ ისეთ კანონებს, რომლებიც განავრცობს კონსტიტუციას და ადგენს სახელმწიფო ორგანოების ორგანიზაციის ფორმებს. ასეთი განსაკუთრებული სამართლებრივი შედეგით განსხვავდება ის ჩვეულებრივი კანონისგან - “loi ordinaire”.[4] ორგანული კანონის ცნების შემოღებისას, ავტორთა ერთი ჯგუფი არ ეთანხმებოდა ორგანული კანონის არსებობას, რადგან მიაჩნდათ, რომ იგი მხოლოდ გაართულებდა ნორმათა გამოყენებასა და კლასიფიცირებას. თვლიდნენ, რომ ნორმათა იერარქიაში საერთოდ უარყოფილი უნდა ყოფილიყო კანონთა სხვადასხვა ტიპის შემოღება (ბლანკენაგელი). მეორე ნაწილი მიიჩნევდა, რომ „ლეგიტიმაციის საფეხურები აუცილებლად განსხვავებული უნდა ყოფილიყო“ და სხვადა-

[1] „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის თავდაპირველი ვარიანტი პარლამენტმა კონსტიტუციის მიღების შემდეგ, მის საფუძველზე - 1996 წლის 29 ოქტომბერს მიიღო. დღეს კი მოქმედებს 2009 წლის 22 ოქტომბრის კანონი.

[2] „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10 მუხლის მე-2 პუნქტი.

[3] იქვე, მე-10 მუხლის მე-5 პუნქტი.

[4] ბაბეკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), მეორე გამოცემა, კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2013, 128.

სხვა ხარისხის კანონები უნდა მიღებულიყო განსხვავებული უმრავლესობით (დემეტრაშვილი, ინწკირველი).[1]

ორგანული კანონის სტატუსი კიდევ ერთხელ გახდა მსჯელობის საგანი 2009-2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის დროს. განიხილებოდა ოთხი წინადადება: *ერთი,* მოქმედი სტატუსის შენარჩუნება; *მეორე,* გაუქმება კონსტიტუციიდან; *მესამე,* ჩამონათვალის ცვლილება, კონკრეტულად, ორგანულ კანონთა არსებული რიცხვის შემცირება; *მეოთხე,* ორგანული კანონების დაცვითი ეფექტის გაფართოება, შესაბამისი ნორმის ცვლილებებით სტატუსთან, კონტროლისა და ცვლილებების წესთან დაკავშირებით. მხარდამჭერი პოზიციები მიმართული იყო ორგანული კანონის შენარჩუნებაზე, სულ მცირე, იმისთვის, რომ მნიშვნელოვანი სფეროები, რომელთაც ისინი იცავენ, არ იცვლებოდეს მარტივად.[2] საბოლოოდ, კონსტიტუციაში ორგანული კანონის ცნება შენარჩუნებული იქნა.

ნორმატიული აქტების შესახებ კანონის თანახმად, საკანონმდებლო იერარქიაში ორგანული კანონის შემდეგ დგას ***მიმდინარე (ჩვეულებრივი) კანონი, რომელიც შეიძლება მიღებულ იქნეს საქართველოს გამგებლობაში არსებულ ნებისმიერ საკითხზე, თუ საქართველოს კონსტიტუციით სხვა რამ არ არის დადგენილი (მე-10 მუხლის მე-6 პუნქტი).*** კანონის თანაბარი იურიდიული ძალა გააჩნია საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტს.

9.1.2. საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება

საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების რეალიზაცია საკანონმდებლო პროცესის საწყისი და მნიშვნელოვანი ეტაპია. ეს უფლება გამორჩეულია და ამიტომ, ქვეყნის ძირითადი კანონით წესრიგდება. ***იგი გულისხმობს კონსტიტუციით განსაზღვრული სუბიექტის მიერ პარლამენტში წინადადების შეტანის შესაძლებლობას კანონის მიღების, შეცვლის ან გაუქმების თაობაზე.*** ანუ, სუბიექტი საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების რეალიზაციის დროს შეზღუდული არაა - მან კანონპროექტი შეიძლება წარადგინოს დამოუკიდებელი კანონპროექტის სახით, კანონში ცვლილების შეტანის ფორმით, ან კანონის ძალადაკარგულად გამოცხადების სახით. ხაზგასასმელია, რომ პროცესის დაწყებამდე,

[1] იქვე, 129.

[2] ბაბეკი ვ. გაკვეთილები საქართველოდან: კონსტიტუციური რეფორმის მისაბაძი მაგალითი?, წიგნში: ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიჰენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა - საქართველოს გზა ევროპისკენ, თბილისი, 2012, 129.

შესაბამისი მოტივაციის არსებობის შემთხვევაში, კანონპროექტის ინიციატორს უფლება აქვს გამოითხოვოს იგი პირველი მოსმენით მიღებამდე. ასევე, თუ პარლამენტის წევრს უფლებამოსილება ვადამდე შეუწყდება, უარყოფილად ითვლება მის მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის წესით წარდგენილი და განხილვის პროცესში მყოფი კანონპროექტები.

კანონში ცვლილების შეტანის შესახებ კანონპროექტის წარდგენის, განხილვის და მიღების წესები შესაბამისი კანონის პროექტის წარდგენის, განხილვისა და მიღების პროცედურის იდენტურია. კანონითვე ხდება კანონის ძალადაკარგულად გამოცხადება, რაც, იმავდროულად, ნიშნავს იმას, რომ გადაწყვეტილება მიიღება ხმათა იმავე რაოდენობითა და იმავე წესით, რომლებითაც მიღებული იყო შესაბამისი კანონის პროექტი, ან უპირატესი იურიდიული ძალის მქონე კანონით.

9.1.2.1. ინიციატორი სუბიექტები

ცნობილია, რომ საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სუბიექტთა წრის განსაზღვრასთან დაკავშირებით განსხვავებული დამოკიდებულებები არსებობს. პირველ კონსტიტუციაზე მსჯელობისას ფაქიზად ეკიდებოდნენ მითითებული უფლების რეგულირების საკითხს. *ერთი მხრივ,* მიიჩნევდნენ, რომ პირთა ფართო წრისთვის ასეთი უფლების მინიჭება პრობლემას შექმნიდა საპარლამენტო ცხოვრებაში, აავსებდა ყველანაირი თხოვნით, რომელთაც ხშირად არ აქვთ არავითარი საზოგადოებრივი ან სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობა. *მეორე მხრივ,* პარლამენტის კარის დახშობა პირდაპირ ეწინააღმდეგება პარლამენტის დანიშნულებას. ამიტომ, ინიციატივის უფლება უნდა ჰქონდეს არა მარტო პარლამენტის წევრებს, არამედ, აგრეთვე მოქალაქეებსაც, თუ წარმოადგენენ საკმარის მოზრდილ რაოდენობას. ეს რაოდენობა განსაზღვრული უნდა იყოს კანონში. ხუთი ან ათი ათასი მოქალაქის მიერ აღძრული საკითხი წარმოადგენს უკვე დიდ საზოგადოებრივ ინტერესს და, მაშასადამე, ღირსია, რომ პარლამენტმა ამ საკითხზე შეაჩეროს თავისი ყურადღე-

ბა.[1] გადაწყდა, რომ საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება უნდა მინიჭებოდა პარლამენტის წევრს და 5000 ამომრჩეველს.[2]

1995 წლის კონსტიტუციის ტექსტზე მუშაობის დროს განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმო საკანონმდებლო ინიციატივის მქონე სუბიექტთა წრის განსაზღვრას. ერთგვაროვანი დამოკიდებულება არ არსებობდა პარლამენტის წევრთა რაოდენობაზე, რომელთაც უნდა მინიჭებოდათ ინიციატივის უფლება. არაერთი ავტორი თვლიდა, რომ მნიშვნელოვანი იყო ფრაქციის პოზიციების გაძლიერება ცალკეული დეპუტატების პოზიციებთან შედარებით, რადგან ეს ხელს შეუწყობდა პარტიების სტაბილურობის პროცესს. ამიტომ მოითხოვდნენ საკანონმდებლო ინიციატის უფლების მქონე დეპუტატების რიცხვი თხუთმეტით განესაზღვრათ (შაიო, ლესიგი, ბლანკენაგელი). ექსპერტთა მეორე ნაწილს მიაჩნდა, რომ ყოველი დეპუტატის დემოკრატიული მონაპოვარი იყო კანონპროექტის წარდგენის უფლება და იყო თუ არა არსებითი და მნიშვნელოვანი წარდგენილი კანონპროექტი, ამას გადაწყვეტდა პარლამენტის შესაბამისი კომიტეტი (შვარცი და ქართველ ექსპერტთა უმრავლესობა). ზოგიერთი ავტორი ფრაქციისთვის საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების წინააღმდეგი იყო, რადგან „ზოგჯერ ერთი დეპუტატი მეტს აკეთებს, ვიდრე მთელი ფრაქცია“ (ალექსიძე).[3]

საქართველოს მოქმედი ძირითადი კანონის (67-ე მუხლი) ძალით, ***საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება გააჩნიათ საქართველოს პრეზიდენტს, პარლამენტის წევრს, კომიტეტს, ფრაქციას, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოებს, არანაკლებ 30000 ამომრჩეველს.***

მას შემდეგ, რაც 2009-2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის დროს შეიცვალა ხელისუფლების შტოებს შორის ბალანსი, საქართველოს პრეზიდენტის ნაცვლად, საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით სარგებლობს საქართველოს მთავრობა. მთავრობისთვის საკანონმდებლო ინიციატივის მინიჭება ასახავს უფლებამოსილებების უკეთეს ბალანსს პრეზიდენტსა და მთავრობას შო-

[1] გვაზავა გ., ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებისა, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკები, ზ. კორძაძისა და თ. ნემსწვერიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 182.

[2] საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 63-ე მუხლი. იხ. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული (1918-1921), შემდგენელი ე. გურგენიძე, თბილისი, 1990, 468.

[3] ბაბეკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), მეორე გამოცემა, კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2013, 131.

რის, რაც მისასალმებელია.[1] ვენეციის კომისიამ მოიწონა ცვლილება და ჩათვალა რომ იგი არის მეტად შესაფერისი პრეზიდენტის ახალი როლისთვის, რომელიც ახალი კონსტიტუციის მიხედვით უფრო ნეიტრალურ პოლიტიკურ ინსტიტუტად გვევლინება.[2]

9.1.2.2. კანონპროექტის რიგგარეშე განხილვა

რეფორმის შემდეგ, ლოგიკურად შეიცვალა პარლამენტში წარდგენილი კანონპროექტის რიგგარეშე განხილვის მოთხოვნის უფლების მქონე სუბიექტი და ასეთი შესაძლებლობა პრეზიდენტის ნაცვლად მთავრობას მიენიჭა. დღეს, ***კონსტიტუციის 67-ე მუხლის მეორე პუნქტიდან გამომდინარე, საქართველოს მთავრობის მიერ წარდგენილ კანონპროექტს მისივე მოთხოვნით პარლამენტი რიგგარეშე განიხილავს.***

სხვათა შორის, ექსპერტთა ნაწილი არასაპარლამენტო სუბიექტის მიერ შეტანილი კანონპროექტის რიგგარეშე განხილვის შესაძლებლობაში საფრთხეს ხედავს, რადგან ნორმა აჩენს კონსტიტუციურ ორგანოებს შორის პოტენციური კონფლიქტის რისკს (ბლანკენაგელი). ასევე, თვლიან, რომ პროცედურა შეიცავს რისკს, რომ კანონპროექტები სათანადო კონსულტაციების გარეშე იქნება მიღებული და, ამდენად, ბოროტად იქნება გამოყენებული საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება. ამიტომ, ფიში და ოეტერი ნორმის საერთოდ გაუქმებას მოითხოვდნენ. განიხილებოდა ვარიანტი, რომ რადგან კანონპროექტების უმრავლესობა მთავრობიდან შემოდის, რიგგარეშე განხილვის მოთხოვნის უფლება უნდა შეიზღუდოს და, მაგალითად, წელიწადში მხოლოდ ორჯერ გამოყენების უფლება მიეცეს ან მოთხოვნილ იქნეს პარლამენტის სპიკერების ნებართვა (ბაბეკი).[3] საბოლოოდ, არცერთი რეკომენდაციის გათვალისწინება არ მოხდა.

---

[1] ბაბეკი ვ. გაკვეთილები საქართველოდან: კონსტიტუციური რეფორმის მისაბაძი მაგალითი?, წიგნში: ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიჰენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა - საქართველოს გზა ევროპისკენ, თბილისი, 2012, 160.

[2] საბოლოო დასკვნა საკონსტიტუციო კანონპროექტის შესახებ საქართველოს კონსტიტუციაში შესწორებებისა და ცვლილებების შეტანასთან დაკავშირებით, დამტკიცებული ვენეციის კომისიის მიერ 84-ე პლენარულ სესიაზე, ვენეცია, 15-16 ოქტომბერი, 2010, 32.

[3] ბაბეკი ვ. გაკვეთილები საქართველოდან: კონსტიტუციური რეფორმის მისაბაძი მაგალითი?, წიგნში: ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიჰენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა - საქართველოს გზა ევროპისკენ, თბილისი, 2012, 160.

9.1.2.3. ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელება

თავისთავად ცხადია, არანაკლებ 30000 ამომრჩევლის ინიციატივით კანონპროექტის წარდგენის უფლების განხორციელებას კონკრეტული პროცედურა ესაჭიროება. ამ მიზნით, საარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქეები ქმნიან საინიციატივო ჯგუფს არანაკლებ ხუთი წევრის შემადგენლობით, რომლის რეგისტრაციას ახდენს პარლამენტის ბიურო. რეგისტრაციის შემდეგ, საინიციატივო ჯგუფი უფლებამოსილია დაიწყოს კანონპროექტის მხარდამჭერთა ხელმოწერების შეგროვება. საჭირო რაოდენობის ხელმოწერების ნამდვილობის დადასტურების შემდეგ, შესაძლებელია კანონპროექტის წარდგენა. საინიციატივო ჯგუფს, რომელმაც ვერ მოიპოვა კანონპროექტის წარდგენის უფლებამოსილება, შეუძლია მიმართოს სასამართლოს.

ბუნებრივია, არანაკლებ 30000 ამომრჩევლის მიერ ინიცირებულ კანონპროექტს ესაჭიროება პარლამენტის სხდომაზე წარდგენა, რისთვისაც საინიციატივო ჯგუფი თავის წევრთაგან ნიშნავს მომხსენებელს. თანამომხსენებლად გამოდის წამყვანი კომიტეტის წარმომადგენელი.

9.1.2.4. სპეციალური სუბიექტები

ცალკეულ შემთხვევებში, ქართული კანონმდებლობა იცნობს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სპეციალურ სუბიექტებს. კერძოდ, მხოლოდ საქართველოს მთავრობას აქვს უფლება პარლამენტს წარუდგინო ორი სახის კანონპროექტი, ერთი - სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ და, მეორე - მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ. ასევე, მხოლოდ პარლამენტის წევრს, კომიტეტს და ფრაქციას - ანუ, მხოლოდ საპარლამენტო სუბიექტებს შეუძლიათ მოახდინონ პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილების შეტანის პროექტის ინიცირება.

საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებასთან დაკავშირებულია დათქმა, რომლის თანახმად, პარლამენტის წევრს არ შეუძლია წარადგინოს ისეთი კანონპროექტი, რომლის ავტორია საქართველოს მთავრობა ან აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულება.

9.1.2.5. განმარტებითი ბარათი

კანონპროექტის ტექსტთან ერთად, მნიშვნელოვანია თანამდევი დოკუმენტების მომზადება. პირველ რიგში, კანონპროექტს უნდა დაერთოს განმარტებითი ბარათი. ეს უკანასკნელი შეიცავს რამდენიმე მნიშვნელოვან კომპონენტს.

რეგლამენტის თანახმად, მასში ჩამოყალიბებული უნდა იყოს ***ზოგადი ინფორმაცია კანონპროექტის შესახებ,*** რომელიც გულისხმობს კანონპროექტის მიღების მიზეზის, კანონპროექტის მიზნის, კანონპროექტის ძირითადი არსის განმარტებას. საკითხის მნიშვნელობიდან გამომდინარე, განმარტებითი ბარათი მოიცავს ***კანონპროექტის ფინანსურ დასაბუთებას,*** რომელშიც მოიაზრება კანონპროექტის მიღებასთან დაკავშირებით აუცილებელი ხარჯების დაფინანსების წყაროს მითითება, კანონპროექტის ბიუჯეტის საშემოსავლო და ხარჯვით ნაწილზე გავლენის ანალიზი, სახელმწიფოს ახალ ფინანსურ ვალდებულებებთან მიმართება, კანონპროექტის მოსალოდნელი ფინანსური შედეგები იმ პირთათვის, რომელთა მიმართაც ვრცელდება კანონპროექტის მოქმედება, ასევე, კანონპროექტით დადგენილი გადასახადის, მოსაკრებლის ან სხვა სახის გადასახდელის ოდენობა და ოდენობის განსაზღვრის პრინციპთან დაკავშირებული ინფორმაცია. განმარტებითი ბარათი იტევს ***კანონპროექტისა და საერთაშორისოსამართლებრივი სტანდარტების შესაბამისობასთან*** დაკავშირებულ ინფორმაციას. ამ თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია კანონპროექტის ევროკავშირის დირექტივებთან, საერთაშორისო ორგანიზაციებში საქართველოს წევრობასთან დაკავშირებულ ვალდებულებებთან, საქართველოს ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებებთან მისი მიმართება.

განმარტებით ბარათში უნდა ჩაიწეროს ყველა ინფორმაცია, რომელიც ადასტურებს საზოგადოების ჩართულობას კანონპროექტის მომზადების პროცესში; კონსულტაციებს, რომელსაც ადგილი ჰქონდა ამ მიმართულებით. უფრო კონკრეტულად, სახელმწიფო, არასახელმწიფო, საერთაშორისო ორგანიზაციების, ექსპერტების ჩამონათვალი, თუ ისინი მონაწილეობდნენ კანონპროექტის შემუშავებაში, და, შესაბამისად, მათ მიერ წარმოდგენილი დასკვნა. არსებობის შემთხვევაში კანონპროექტს უნდა დაერთოს დამოუკიდებელი ექსპერტის და ლობისტის[1] დასკვნები. თუ კანონპროექტის ინიციატორს თავად არ

[1] ლობისტი არის პირი, რომელიც საკანონმდებლო ცვლილების განხორციელების მიზნით წარმომადგენლობით ან აღმასრულებელ ორგანოზე ახდენს ზემოქმედებას, რომელიც არ არის აკრძალული საქართველოს კანომდებლობით. დეტალურად იხ. 1998 წლის 30 სექტემბრის „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონი.

შეუმუშავებია კანონპროექტი, განმარტებით ბარათში მიეთითება კანონპროექტის ავტორიც.

არც თუ იშვიათად, ინიცირებული კანონპროექტიდან გამომდინარე, დგება სხვა საკანონმდებლო აქტებში ცვლილების შეტანის საჭიროება. ასეთ შემთხვევაში, კანონპროექტს უნდა დაერთოს შესაბამისი პროექტი და ისინი წარდგენილი უნდა იქნეს ***საკანონმდებლო პაკეტის*** სახით. მნიშვნელოვანია, ბოლო პერიოდში განხორციელებული ცვლილება, რომლის საჭიროება პრაქტიკამ გამოიწვია და პოზიტიურად აისახა საკანონმდებლო პროცესის რეალობაში. კერძოდ, მოქმედი რეგლამენტით განისაზღვრა მოთხოვნა, რომ კანონპროექტს დაერთოს იმ მუხლის თუ მუხლების მოქმედი სრული რედაქცია, სადაც წარმოდგენილი კანონპროექტით შედის ცვლილება.

ზოგჯერ, მთავრობის თანხმობის გარეშე, კანონპროექტის მიღება დაუშვებელია. ეს ის შემთხვევაა, როდესაც იგი იწვევს მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების ზრდას, შემოსავლების შემცირებას ან სახელმწიფოს მიერ ახალი ფინანსური ვალდებულებების აღებას.

საპარლამენტო სისტემაში ფუნქციონირებენ საპარლამენტო სტრუქტურები, რომელთა ჩართულობა ინიცირებული კანონპროექტის საპარლამენტო განხილვის დასაწყებად გადამწყვეტია. მათ რიცხვს მიეკუთვნება პარლამენტის აპარატის საორგანიზაციო დეპარტამენტი, რომელიც წარადგენს ინფორმაციას კანონპროექტის თაობაზე, პარლამენტის აპარატის იურიდიული დეპარტამენტი და პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი, რომლებიც შეიმუშავებენ შესაბამის დასკვნებს.

რა ბედი ეწევა კანონპროექტს, რომელიც ინიცირებული იყო წინა მოწვევის პარლამენტში და მისი განხილვა ვერ მოესწრო? ქართული კანონმდებლობა უშვებს შესაძლებლობას, პარლამენტმა იმსჯელოს განხილვის პროცედურის გაგრძელების შესახებ და მიიღოს გადაწყვეტილება.

9.1.2.6. საკანონმდებლო წინადადება

საქართველოს კანონმდებლობა მართალია შემოფარგლავს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე პირებს, მაგრამ, იმავდროულად, უზრუნველყოფს საკანონმდებლო პროცესში ჩართულობის მრავალფეროვან შესაძლებლობებს სუბიექტთა ფართო წრისთვის. მათ შორის, აღიარებს საკანონმდებლო წინადადებით სარგებლობის შესაძლებლობას. განსხვავებით საკა-

ნონმდებლო ინიციატივისგან, ***საკანონმდებლო წინადადება არის საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების არმქონე სუბიექტის მიერ პარლამენტისათვის წარდგენილი, დასაბუთებული მიმართვა ახალი კანონის მიღების, კანონში ცვლილების შეტანის ან კანონის ძალადაკარგულად გამოცხადების თაობაზე. საკანონმდებლო წინადადების წარდგენის უფლებით სარგებლობენ საქართველოს მოქალაქეები, სახელმწიფო ორგანოები[1], ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, საქართველოში რეგისტრირებული პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ გაერთიანებები და სხვა იურიდიული პირები.***

საკანონმდებლო წინადადების წარდგენის ფორმა შეზღუდული არაა. იგი შეიძლება პარლამენტში შეტანილ იქნეს როგორც კანონპროექტის, ისე ძირითადი პრინციპების ან კონკრეტული წინადადებების სახით. მნიშვნელოვანია, რომ ავტორმა დაასაბუთოს საკანონმდებლო წინადადება.

შეტანილი საკანონმდებლო წინადადების საპარლამენტო განხილვა სავალდებულოა. გადამწყვეტია პარლამენტის ბიუროს ან პარლამენტის თავმჯდომარის მიერ განსაზღვრულ წამყვან კომიტეტში მისი განხილვა და დასკვნის მომზადება. საკომიტეტო განხილვის შემდეგ, საკანონმდებლო წინადადება ჩაითვლება ან მიღებულად ან უარყოფილად. სავალდებულოა გადაწყვეტილების დასაბუთება.

როდესაც წამყვანი კომიტეტი ისეთ საკანონმდებლო წინადადებას მიიჩნევს მისაღებად, რომელიც წარდგენილია მოსამზადებელი კანონპროექტის ძირითადი პრინციპების ან კონკრეტული წინადადებების სახით, ვალდებულია შეიმუშაოს კანონპროექტი და გადასცეს ბიუროს. ხოლო, თუ მისაღებად ცნობილი საკანონმდებლო წინადადება წარდგენილია კანონპროექტის სახით, იგი გადაეცემა პარლამენტის ბიუროს. საკანონმდებლო წინადადების ავტორის ინიციატივით შესაძლებელია მისი გამოთხოვა, მაგრამ საკომიტეტო განხილვამდე. საპარლამენტო განხილვისთვის საკანონმდებლო წინადადების საფუძველზე მომზადებულ კანონპროექტს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სუბიექტი - წამყვანი კომიტეტი წარადგენს.

[1] გარდა, საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებებისა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა. ანგარიშგასაწევია, რომ საქართველოს მთავრობას გააჩნია საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება.

9.1.2.7. ალტერნატიული კანონპროექტი და ალტერნატიული წინადადება

ქართული კანონმდებლობა იცნობს ალტერნატიული კანონპროექტის ცნებას. როდესაც პარლამენტის ბიურო მიიღებს გადაწყვეტილებას კანონპროექტის განხილვის პროცედურის დაწყებასთან დაკავშირებით, საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სუბიექტს უფლება აქვს წარადგინოს ალტერნატიული კანონპროექტი, მაგრამ პირველი მოსმენით საკომიტეტო განხილვამდე. ალტერნატიული კანონპროექტი წამყვანი კომიტეტის სხდომაზე განიხილება ძირითად კანონპროექტთან ერთად. ***კანონპროექტი ალტერნატიულად ჩაითვლება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც იგი არსებითად განსხვავდება ძირითადი კანონპროექტისაგან.*** მნიშვნელოვანია, წამყვანი კომიტეტის ფარგლებში, ალტერნატიული კანონპროექტის ინიციატორთან შეთანხმებით, შეჯერებული ვარიანტის მომზადება. წინააღმდეგ შემთხვევაში, პირველი მოსმენის დროს განიხილება ორივე, როგორც ძირითადი, ისე ალტერნატიული კანონპროექტები. პარლამენტმა უნდა გადაწყვიტოს ერთ-ერთი პროექტის საფუძვლად მიღების, ან უარყოფის საკითხი. გამონაკლისს წარმოადგენს საქართველოს კონსტიტუციის ზოგადი ან ნაწილობრივი გადასინჯვის შესახებ კანონპროექტი, რომლის ცალკეულ ნორმებთან დაკავშირებით ალტერნატიული კანონპროექტის წარდგენა არ დაიშვება.

კანონპროექტის განხილვის პროცესში დაინტერესებულ პარლამენტართა ჩართულობის უზრუნველსაყოფად, მნიშვნელოვანია, ალტერნატიული წინადადების გამოყენების შესაძლებლობა. მითითებული უფლებით შეიძლება ისარგებლოს კომიტეტმა, ფრაქციამ, უმრავლესობამ, უმცირესობამ, დამოუკიდებელმა პარლამენტის წევრმა. ალტერნატიული წინადადების გათვალისწინება შეიძლება მომხსენებლის თანხმობის დროს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, როგორც წამყვანი კომიტეტის, ისე პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე, გადაწყვეტილება კენჭისყრით მიიღება. შესაბამისად, ალტერნატიული წინადადება ან მიღებულად, ან უარყოფილად ჩაითვლება. ალტერნატიული წინადადების წარდგენა აკრძალულია საქართველოს კონსტიტუციის ზოგადი ან ნაწილობრივი გადასინჯვის კანონპროექტის ცალკეულ ნორმებთან დაკავშირებით.

9.1.3. კანონპროექტის განხილვა კომიტეტში

რეგლამენტის თანახმად, პარლამენტისათვის წარდგენილი კანონპროექტი, საპარლამენტო მოსმენამდე, განიხილება კომიტეტების მიერ. განსაკუთრებული პასუხისმგებლობა აკისრია ე.წ. ***წამყვან კომიტეტს,*** რომელსაც ასეთ სტატუსს პარლამენტის ბიურო ანიჭებს. წამყვანი კომიტეტის ფუნქციაა გამართოს კომიტეტის სხდომა კანონპროექტის განსახილველად და მოამზადოს კანონპროექტი პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე პირველი, მეორე და მესამე მოსმენებით განხილვისათვის. იგი უძღვება და იცავს კანონპროექტის საპარლამენტო განხილვის პროცედურებს.

მნიშვნელოვანია, რომ კანონპროექტი მხოლოდ წამყვან კომიტეტში არ განიხილება. საქართველოს მთავრობას, პარლამენტის კომიტეტებს, ფრაქციებს, უმრავლესობას, უმცირესობას, დამოუკიდებელ პარლამენტის წევრებს, პარლამენტის აპარატის იურიდიულ დეპარტამენტს ასევე შეუძლიათ განიხილონ და წამყვან კომიტეტს გადასცენ შენიშვნები კანონპროექტთან დაკავშირებით. თუ შენიშვნებს არ წარადგენენ, კანონპროექტი მათ მიერ მოწონებულად ითვლება. სწორედ, დასახელებული სტრუქტურების მიერ კანონპროექტის განხილვის და, საჭიროების შემთხვევაში, დასკვნების წარმოდგენის შემდეგ, მოიწვევა წამყვანი კომიტეტის სხდომა. მხოლოდ კომიტეტის სხდომაზე განხილვის შედეგად მიიღება გადაწყვეტილება, რომელიც შეიძლება იყოს შემდეგი სახის: ***პირველი, კანონპროექტი ჩაითვლება პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე განხილვისათვის მომზადებულად, მეორე, არასაკმარისად მომზადებულად ან, მესამე, მიუღებლად.***

მნიშვნელოვანია, რომ კომიტეტის მიერ კანონპროექტის არასაკმარისად მომზადებულად ან მიუღებლად ცნობის მიუხედავად, პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე მისი განხილვა დაიწყება. ***წამყვანი კომიტეტის უარყოფითი დასკვნა ვერ შეაფერხებს მის განხილვას.*** იმავდროულად, პარლამენტი კანონპროექტს არ განიხილავს წამყვანი კომიტეტის დასკვნის გარეშე.

კანონპროექტის საკომიტეტო განხილვის მნიშვნელობა საკანონმდებლო პროცესში დიდია. ამიტომ სხდომის ორგანიზება მკაცრად განსაზღვრული წესით ხდება. პირველ რიგში, განისაზღვრება მომხსენებელი. პარლამენტის წევრის მიერ ინიცირებული კანონპროექტის შემთხვევაში იგი ინიციატორი პარლამენტის წევრია, მთავრობის მიერ ინიცირებული კანონპროექტის დროს მთავრობის უფლებამოსილი წარმომადგენელი, ფრაქციის ან კომიტეტის მიერ

ინიცირებული კანონპროექტის შემთხვევაში, შესაბამისად, ფრაქციის ან კომიტეტის თავმჯდომარე ან/და ფრაქციის ან კომიტეტის მიერ დანიშნული წარმომადგენელი, აფხაზეთის ან აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ ინიცირებულ კანონპროექტთან დაკავშირებით, მის მიერ დანიშნული შესაბამისი უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრი, ხოლო ამომრჩეველთა მიერ ინიციირებულ კანონპროექტის შემთხვევაში, შერჩეული საინიციატივო ჯგუფის წევრი.

ხაზგასასმელია, რომ კომიტეტის სხდომაზე კანონპროექტის განხილვა საკანონმდებლო პროცესში ხალხის ფართო მასების ჩართვის ყველაზე თვალსაჩინო მექანიზმი და კანონშემოქმედების საჯაროობის გამორჩეული ფორმაა. რეგლამენტის საფუძველზე, კომიტეტის სხდომის მუშაობაში შეიძლება მონაწილეობდნენ საზოგადოებრიობის დაინტერესებული წარმომადგენლები. უფრო მეტიც, მათ სიტყვით გამოსვლის შესაძლებლობაც გააჩნიათ, თუ ამას გადაწყვეტს სხდომის თავმჯდომარე. კომიტეტის მუშაობაში მონაწილეობის და სიტყვით გამოსვლის უფლება გააჩნია პარლამენტში რეგისტრირებულ ლობისტს.

9.1.4. პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე კანონპროექტის განხილვა და მიღება

საკანომდებლო პროცესის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ეტაპს პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე კანონპროექტის განხილვა წარმოადგენს, რომელიც წინ უსწრებს კანონპროექტის ბედის გადაწყვეტას, ანუ მის მიღებას. პარლამენტში, როგორც წესი, ***კანონპროექტი სამი მოსმენით განიხილება.***

კანონპროექტის პირველი მოსმენის მიზანს მისი ზოგადი პრინციპების და ძირითადი დებულებების განხილვა წარმოადგენს. კანონპროექტის მეორე მოსმენა გულისხმობს მის ყველაზე არსებით, სიღრმისეულ განხილვას. ამ დროს პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე მსჯელობის საგანი ხდება კანონპროექტი თავების, კარების, მუხლების, თუ საჭიროა პუნქტების/ნაწილების, ქვეპუნქტების მიხედვითაც. განხილვის დასასრულს, კენჭი ეყრება ერთიან დოკუმენტს. კანონპროექტის მესამე მოსმენისას ტექსტთან შეხება შეზღუდულია და მასში მხოლოდ რედაქციული ცვლილებების შეტანაა შესაძლებელი.

პირველი მოსმენა. პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე კანონპროექტის განხილვა იწყება მისი პირველი მოსმენით, რომლის დროსაც პარლამენტარების წინაშე წარსდგება კანონპროექტის ინიციატორი ან მის მიერ დანიშნული

წარმომადგენელი. პარლამენტში მთავრობის მიერ ინიციირებულ კანონპროექტზე მომხსენებლად, საჭიროების დროს კი თანამომხსენებლად, გამოდის მთავრობის მიერ შესაბამისი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით დანიშნული უფლებამოსილი წარმომადგენელი, ხოლო თუ ასეთი აქტი არ არსებობს - მთავრობის საპარლამენტო მდივანი. თუ ინიციატორი ფრაქცია ან კომიტეტია, მომხსენებლად გამოდის შესაბამისად ფრაქციის ან კომიტეტის თავმჯდომარე ან მათ მიერ დანიშნული წარმომადგენელი, პარლამენტის წევრის მიერ ინიცირებულ კანონპროექტზე მომხსენებელი თავადაა. თუ ინიციატორები არიან აფხაზეთის ან აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოები, მომხსენებლად გვევლინება მათ მიერ შერჩეული შესაბამისი უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრი. როდესაც ინიციატორი ამომრჩეველია, მომხსენებლად გამოდის საინიციატივო ჯგუფის მიერ არჩეული საინიციატივო ჯგუფის წევრი, ხოლო თანამომხსენებლად - შესაბამისი კომიტეტის წარმომადგენელი. კანონმდებლობა კრძალავს მთავრობის მიერ ინიცირებულ კანონპროექტზე მომხსენებლად პარლამენტის წევრის დანიშვნას. პარლამენტის წევრის, ფრაქციის ან კომიტეტის მიერ ინიცირებულ კანონპროექტზე თანამომხსენებლად გამოდის შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოს უფლებამოსილი წარმომადგენელი. მომხსენებლის გამოსვლის დასრულების შემდეგ სიტყვით გამოდის თანამომხსენებელი. გამოსვლა შესაძლებელია მხოლოდ სახელმწიფო ენაზე.

მას შემდეგ, რაც დასრულდება კანონპროექტის პირველი მოსმენით განხილვა, პარლამენტმა უნდა მიიღოს გადაწყვეტილება ან კანონპროექტის პირველი მოსმენით მიღების შესახებ, ან გამოთქმული შენიშვნების გათვალისწინებით, ახალი კანონპროექტის შემუშავების შესახებ. პირველი მოსმენის დროს უარყოფილი კანონპროექტი იმავე სესიაზე მხოლოდ იმ შემთხვევაში შეიძლება გახდეს განხილვის საგანი, თუ არსებითად გადამუშავდება და აღნიშნულს თავისი დასკვნით პარლამენტის აპარატის იურიდიული დეპარტამენტი დაადასტურებს.

მეორე მოსმენა. თუ კანონპროექტი პირველი მოსმენით მიღებულად ჩაითვალა, იგი გადაეცემა წამყვან კომიტეტს, რათა პროექტში ასახოს სხდომაზე გამოთქმული და გათვალისწინებული შენიშვნები და მოამზადოს პროექტი მეორე მოსმენისთვის. პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე მეორე მოსმენისთვის წარდგენილ კანონპროექტს უნდა ერთვოდეს რიგი დოკუმენტები. კერძოდ, პირველი მოსმენის დროს გამოთქმული შენიშვნების პროექტში გათვა-

ლისწინების მდგომარეობის ამსახველი ფურცელი, წამყვანი კომიტეტისა და იურიდიული დეპარტამენტის დასკვნები, ასევე, წამყვანი კომიტეტისთვის წარდგენილი ალტერნატიული წინადადებები. შესაძლებელია, კანონპროექტი მეორე მოსმენით მიღებულად ჩაითვალოს ცალკეული მუხლების გარეშე, რომლებიც მესამე მოსმენისას იქნება შემოტანილი. დამატებითი განხილვისათვის გადადებულ მუხლებზე კენჭისყრა ცალკე ხდება. მიღების შემთხვევაში ისინი კანონპროექტის ნაწილი გახდება. თუ ხმათა საჭირო რაოდენობა არ იქნება დაგროვილი და ისინი არ წარმოადგენენ კანონპროექტის პრინციპულ დებულებებს, კანონპროექტის მიღება ამ მუხლების გარეშე მოხდება.

კანონპროექტს, მეორე მოსმენის დროს, მთლიანად ეყრება კენჭი. თუ განიხილება ალტერნატიულ წინადადება, ჯერ ის ხდება კენჭისყრის საგანი. კანონპროექტის მეორე მოსმენის დასრულების შემდეგაც, პარლამენტი იღებს ან კანონპროექტის მეორე მოსმენით მიღების ან დამატებითი დამუშავებისათვის კანონპროექტის წამყვან კომიტეტში დაბრუნების გადაწყვეტილებას. მეორე მოსმენით კენჭისყრისას ხმათა საჭირო რაოდენობის ვერ დაგროვების შემთხვევაში, კანონპროექტი დაწუნებულად ითვლება. ამ უკანასკნელ შემთხვევაში, რჩება კანონპროექტის მიღების შანსი, თუ სასესიო პერიოდში, ერთი თვის განმავლობაში, ინიციატორის მოთხოვნით, კვლავ დადგება კენჭისყრაზე ან ერთი სესიის განმავლობაში სამჯერ მცდელობის შედეგად დააგროვებს ხმათა საჭირო რაოდენობას.

მესამე მოსმენა. მიღებულ კანონპროექტს, მესამე მოსმენისთვის კვლავ წამყვანი კომიტეტი ამზადებს, რაც გულისხმობს მეორე მოსმენისას გამოთქმული და გათვალისწინებული შენიშვნების ასახვას კანონპროექტის ტექსტში. მესამე მოსმენით კანონპროექტის განხილვისას, პარლამენტის წევრთა შენიშვნები მხოლოდ რედაქციული ხასიათის შეიძლება იყოს და პროექტის ტექსტშიც მხოლოდ რედაქციული ცვლილებების შეტანა ხდება. გამონაკლის შემთხვევაში, მომხსენებლს ან თანამომხსენებლს უფლება აქვთ მოტივირებული წინადადებით მიმართონ პარლამენტს და მოითხოვონ მესამე მოსმენიდან კანონპროექტის მეორე მოსმენისთვის პლენარულ სხდომაზე დაბრუნება. პარლამენტი უფლებამოსილია დააკმაყოფილოს მოთხოვნა. პარლამენტარებს, კანონპროექტისთვის კენჭისყრამდე, დაურიგდებათ მისი საბოლოო, რედაქტირებული ვარიანტი. მესამე მოსმენისას კანონპროექტს მთლიანად ეყრება კენჭი. იმ შემთხვევაში, თუ კანონპროექტი ვერ დააგროვებს მისი მიღებისათვის საჭირო ხმათა რაოდენობას, ჩავარდნილად ჩაითვლება.

თუ ეს კანონპროექტი სასესიო პერიოდში ერთი თვის განმავლობაში ინიციატორის მოთხოვნით არ დადგება პლენარულ სხდომაზე კენჭისყრაზე, ან მესამე მოსმენით კენჭისყრის შედეგად ერთი სესიის განმავლობაში სამჯერ ვერ დააგროვებს ხმათა საჭირო რაოდენობას, იგი უარყოფილად ჩაითვლება. თუ კანონპროექტი უარყოფილია მეორე და მესამე მოსმენების დროს, მისი განხილვა შესაძლებელია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ხელახლა მოხდება მისი წარდგენა საკანონმდებლო ინიციატივის წესით. მესამე მოსმენით მიღებულ კანონპროექტში ნებისმიერი შესწორების შეტანა აკრძალულია.

არსებობს კონკრეტული გარემოებები, რომლებიც განაპირობებენ კანონპროექტის მიღების განსხვავებულ წესს. შესაბამისად, საკანონმდებლო დონეზე, არსებობს მისი ***გამარტივებული და დაჩქარებული პროცედურებით*** განხილვის შესაძლებლობა. რას გულისხმობს თითოეული მათგანი?

9.1.4.1. დაჩქარებული პროცედურები

პარლამენტის მიერ კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვა და მიღება გულისხმობს პლენარული სხდომების ერთი კვირის მანძილზე სამივე მოსმენის დასრულებას. დაჩქარებული წესით განხილვის საკითხის დაყენების უფლება გააჩნია კანონპროექტის ინიციატორს და წამყვან კომიტეტს. შესაბამისი გადაწყვეტილების უფლება აქვს პარლამენტის ბიუროს. პარლამენტის ბიუროს მიერ გადაწყვეტილების მიუღებლობის შემთხვევაში, გადაწყვეტილებაუნარიანი სუბიექტი პარლამენტის პლენარული სხდომაა.

მოქმედებს რამდენიმე დათქმა, რომლებიც განაპირობებენ კანონპროექტის დაჩქარებული განხილვის არსს. ***ჯერ ერთი,*** პლენარული სხდომის ერთ დღეს კანონპროექტის ერთზე მეტი მოსმენით განხილვა და მიღება, როგორც წესი, აკრძალულია. გამონაკლის შემთხვევაში, გადაწყვეტილებას იღებს პარლამენტის ბიურო. ***მეორე,*** დაჩქარებული წესით არ განიხილება საქართველოს კონსტიტუციისა და კონსტიტუციური კანონის პროექტები, ***მესამე,*** დაჩქარებული წესით მხოლოდ იმ კანონპროექტის განხილვა შეიძლება, რომელიც ითვალისწინებს მხოლოდ კანონში ცვლილების შეტანას.

9.1.4.2. გამარტივებული პროცედურები

კანონპროექტის გამარტივებული წესით მიღება გულისხმობს მის განხილვას და მიღებას ერთი მოსმენით. მითითებული პროცედურით შესაძლებელია საქართველოს კანონის ძალადაკარგულად გამოცხადების შესახებ კანონპროექტის და ისეთი კანონპროექტის მიღება, რომელიც დაკავშირებულია კანონით გათვალისწინებული თარიღის, ვადის ან ტერმინოლოგიური ხასიათის ცვლილებასთან. გამარტივებული წესით მიღების შესაძლებლობა არ ვრცელდება საქართველოს კონსტიტუციისა და კონსტიტუციური კანონის პროექტის შემთხვევაში.

როგორც წესი, პარლამენტია უფლებამოსილი მიიღოს კანონპროექტის გამარტივებული წესით განხილვის გადაწყვეტილება, ხოლო საკითხის ინიცირება შეუძლია კანონპროექტის ინიციატორს ან წამყვან კომიტეტს. კანონის ძალადაკარგულად გამოცხადების შესახებ კანონპროექტი გამარტივებული წესით შეიძლება განხილულ იქნეს პარლამენტის ბიუროს გადაწყვეტილების გარეშე.

9.1.5. საკანონმდებლო აქტების მიღება

პარლამენტის მიერ სხვადასხვა ნორმატიული აქტის მისაღებად საჭირო ხმათა რაოდენობა განსხვავებულია და დამოკიდებულია საკანონმდებლო იერარქიაში მის ადგილზე. კერძოდ, ***კონსტიტუციური კანონის პროექტი მიღებულად ითვლება, თუ მას პარლამენტის ორ თანამიმდევრულ სესიაზე, სულ ცოტა სამი თვის ინტერვალით, მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეოთხედისა.*** კონსტიტუციური შეთანხმების დამტკიცებას ესაჭიროება პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეხუთედის მხარდაჭერა. ***ორგანული კანონის პროექტი მიღებულად ითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი. კანონის და პარლამენტის რეგლამენტის მისაღებად, როგორც წესი, საჭიროა პლენარულ სხდომაზე დამსწრე წევრთა უმრავლესობის, მაგრამ არანაკლებ პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მესამედის მხარდაჭერა.*** გამონაკლისი შეიძლება საქართველოს კონსტიტუციით იყოს დაშვებული. მაგალითად, ბიუჯეტის კანონის პროექტის მიღება, რომლის სამართლებრივი ფორმა არაა ორგანული კანონი, ხდება ორგანული კანონებისთვის დადგენილი ხმების რაოდენობით.

9.1.6. კანონისა და პარლამენტის სხვა აქტების გამოქვეყნება და ამოქმედება

საკანონმდებლო პროცესის დასკვნით ეტაპს წარმოადგენს კანონპროექტზე ხელის მოწერა და გამოქვეყნება. პარლამენტის მიერ მიღებული ტექსტი, რომელიც ჯერ კიდევ კანონპროექტად იწოდება, შვიდი დღის ვადაში, პარლამენტის თავმჯდომარის მიმართვით, გადაეცემა საქართველოს პრეზიდენტს. მითითებულ დროში არ ითვლება დასვენების და უქმე დღეები.

ძირითადი კანონის ძალით, ***პრეზიდენტმა ხელი უნდა მოაწეროს კანონპროექტს და გამოაქვეყნოს კანონი ათ დღეში.*** კანონის ოფიციალურად გამოქვეყნება ხდება საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს ვებგვერდზე. იგი, როგორც წესი, ამოქმედდება გამოქვეყნებიდან მეთხუთმეტე დღეს, თუ კანონმა სხვა ვადა არ დაადგინა.

9.1.7. საქართველოს პრეზიდენტის შენიშვნებით დაბრუნებული კანონპროექტის განხილვა

საკანონმდებლო პროცესის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ეტაპი პრეზიდენტისთვის საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებული შესაძლებლობაა ხელი არ მოაწეროს კანონპროექტს და მოტივირებული შენიშვნებით დაუბრუნოს პარლამენტს ხელახალი განხილვისთვის, ანუ, გამოიყენოს ე.წ. ვეტოს უფლება. პრეზიდენტის მიერ კანონპროექტზე ხელმოწერა ვალდებულება არაა. მას შეუძლია ხელი არ მოაწეროს კანონპროექტს და მოტივირებული შენიშვნებით დაუბრუნოს პარლამენტს. განხილვისა და გადაწყვეტილებისთვის ათი დღე აქვს. პრეზიდენტის მიერ მოტივირებული შენიშვნებით დაბრუნებული კანონპროექტი პარლამენტმა უნდა განიხილოს ***თხუთმეტი დღის*** ვადაში. პრეზიდენტს გააჩნია ვალდებულება, საკუთარი მოტივირებული შენიშვნები კანონპროექტის სახით ჩამოაყალიბოს.

პარლამენტი კენჭს უყრის პრეზიდენტის შენიშვნებს და მიღების შემთხვევაში, შესწორებულ კანონპროექტს პრეზიდენტს გადასცემს ხელმოსაწერად. ნიშანდობლივია, რომ პრეზიდენტის წინადადებებს in toto უნდა ეყაროს კენჭი,

პარლამენტს არა აქვს ამ წინადადების განხილვისა და შეცვლის უფლება.[1] ანუ, პარლამენტმა შენიშვნებს ერთად უნდა უყაროს კენჭი და მიიღოს ან ყველა შენიშვნა, ან არცერთი. პრეზიდენტისთვის გადასაგზავნად პარლამენტს ხუთი დღის ვადა აქვს. სახელმწიფოს მეთაურმა, რომელსაც კანონპროექტის საბოლოო რედაქცია გადაეცა, რომელშიც მისი შენიშვნებია გათვალისწინებული, ხელი უნდა მოაწეროს და გამოაქვეყნოს კანონი შვიდი დღის ვადაში.

პროცედურა ერთგვარად გართულდება, თუ პარლამენტი არ მიიღებს პრეზიდენტის შენიშვნებს. ასეთ დროს კენჭი, ეყრება კანონპროექტის პირვანდელ რედაქციას. ამ შემთხვევაში, პრეზიდენტის შენიშვნების დასაძლევად, როგორც წესი, პარლამენტართა უფრო მეტი რაოდენობის დასტურია საჭირო. კერძოდ, ***კანონის პროექტი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი. ორგანული კანონის პროექტი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტი. კონსტიტუციური კანონის პროექტი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეოთხედი.***

იმ შემთხვევაში, თუ პარლამენტი შეძლებს პრეზიდენტის შენიშვნების გადალახვას, ამ უკანასკნელმა ხელი უნდა მოაწეროს კანონს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ხელმოწერის პროცედურას ახორციელებს პარლამენტის თავმჯდომარე და ხუთ დღეში აქვეყნებს საკანონმდებლო მაცნეს ვებგვერდზე. პარლამენტის რეგლამენტით მოწესრიგებულია ისეთი შემთხვევა, როდესაც კანონპროექტი კენჭისყრისას ვერ დააგროვებს ხმათა საჭირო რაოდენობას. ასეთ დროს იგი უარყოფილად ითვლება. პარლამენტს რჩება უფლება, პრეზიდენტთან შეთანხმებით, მომდევნო მორიგ სესიაზე განიხილოს იგი.

საინტერესო მოცემულობაა, როდესაც პრეზიდენტი კანონპროექტს მოტივირებული შენიშვნებით პარლამენტს დაუბრუნებს იმ დროს, როდესაც გასულია ამ პარლამენტის უფლებამოსილების ვადა. მნიშვნელოვანია, რომ ასეთ დროს შენიშვნებს განიხილავს ახალი მოწვევის პარლამენტი. ასევე, პრაქტიკაში შეიძლება არსებობდეს შემთხვევა, როდესაც პრეზიდენტი კანონპროექტს მოტივირებული შენიშვნებით დაუბრუნებს პარლამენტს, მაგრამ გამოცხადებულია საპარლამენტო არდადეგები ან საპარლამენტო არდადეგებამდე

[1] ბაბეკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), მეორე გამოცემა, კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2013, 136.

დარჩენილია თხუთმეტ დღეზე ნაკლები. მოქმედი რეგულაციით, შენიშვნების განსახილველად შეიძლება მოწვეულ იქნეს რიგგარეშე სესია.

აღსანიშნავია, რომ 1995 წლის კონსტიტუციის შემუშავების დროს განსაკუთრებული მსჯელობის საგანი იყო ქართული ვეტოს მოწესრიგების საკითხი. ვეტოს უფლება მიიჩნეოდა საჭიროდ და, თანაც, კომპრომისის უნარის დამკვიდრების ხელშემწყობად (ლესიგი).[1] დებატები გამოიწვია ვეტოს დაძლევისთვის საჭირო ნორმის დადგენამ. იმ ეტაპზე გადაწყდა, რომ თუ პარლამენტი არ მიიღებდა პრეზიდენტის შენიშვნებს, კენჭი ეყრებოდა პირვანდელ რედაქციას. კანონი და ორგანული კანონი მიღებულად ჩაითვლებოდა, თუ მას მხარს დაუჭერდა პარლამენტის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეხუთედი, ხოლო კონსტიტუციის შესწორება არანაკლებ ორი მესამედის მხარდაჭერით. დისკუსია განახლდა 2009-2010 წლის რეფორმის დროს. შედეგად, შემცირდა ვეტოს დასაძლევად საჭირო ხმების რაოდენობა, გარდა კონსტიტუციური კანონის შემთხვევაში, რაც ასახულია ძირითადი კანონის დღეს მოქმედ ვარიანტში. არაერთმა ექსპერტმა პოზიტიურად შეაფასა პრეზიდენტის ზეგავლენის შეზღუდვა.[2] ხაზგასამელია, რომ ვენეციის კომისია ვეტოს პროცედურის კიდევ უფრო მეტად გამარტივების მომხრე იყო და ჩათვალა, რომ ვეტოს უფლების უარყოფის პროცედურა კვლავ რთულია. იგი გამოიხატება ორმაგ კენჭისყრაში - პირველ ეტაპზე, პრეზიდენტის შენიშვნებთან დაკავშირებით პარლამენტის პირველი კენჭისყრაში, მეორე ეტაპზე, კენჭისყრის საჭიროებაში კანონის ხელახალ მიღებასთან დაკავშირებით, თუ შენიშვნები იქნა უარყოფილი.[3]

9.1.8. საქართველოს სახელმწიფო სიმბოლოების შესახებ ორგანული კანონების მიღების თავისებურებები

სახელმწიფო სიმბოლოები ქვეყნის თვითმყოფადობის გამოხატულებაა, შესაბამისად, მათი გამოხატვის სამართლებრივი გაფორმება საკანონმდებლო ორგანოს გამოწვევაა. საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს სა-

[1] იქვე, 135.

[2] ბაბეკი ვ. გაკვეთილები საქართველოდან: კონსტიტუციური რეფორმის მისაბაძი მაგალითი?, წიგნში: ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიჰენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა - საქართველოს გზა ევროპისკენ, თბილისი, 2012, 153.

[3] საბოლოო დასკვნა საკონსტიტუციო კანონპროექტის შესახებ საქართველოს კონსტიტუციაში შესწორებებისა და ცვლილებების შეტანასთან დაკავშირებით, დამტკიცებული ვენეციის კომისიის მიერ 84-ე პლენარულ სესიაზე, ვენეცია, 15-16 ოქტომბერი, 2010, 33.

ხელმწიფო დროშის შესახებ“, საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს სახელმწიფო გერბის შესახებ“, საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს სახელმწიფო ჰიმნის შესახებ“ სახელმწიფო სიმბოლოების საკანონმდებლო პაკეტს ქმნიან.

პირველი თავისებურება, რომელიც სახელმწიფო სიმბოლოების მომწესრიგებელი საკანონმდებლო აქტების მიღების პროცესს უკავშირდება, საზოგადოების მაღალი ხარისხის ჩართულობის შესაძლებლობაა. პირველ რიგში, ორგანული კანონების პროექტები, თუ ისინი ეხება გერბისა და დროშის აღწერილობას, ან ჰიმნის ტექსტსა და მუსიკას, განხილვამდე ქვეყნდება საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს ვებგვერდზე საყოველთაო-სახალხო განხილვისათვის. მათ საყოველთაო-სახალხო განხილვას უზრუნველყოფს საყოველთაო-სახალხო განხილვის საორგანიზაციო კომისია, რომელიც იქმნება პარლამენტის გადაწყვეტილებით. დასახელებული კომისიის ამოცანაა გამოქვეყნებიდან ერთი თვის ვადაში შეისწავლოს პროექტებთან დაკავშირებული მასალები. მხოლოდ მითითებული პროცედურის დასრულების, მათი გამოქვეყნებიდან ერთი თვის შემდეგ იწყებს პარლამენტი სიმბოლოების შესახებ პროექტების განხილვას. განხილვის პროცედურის დაწყებამდე პარლამენტმა უნდა მოისმინოს საყოველთაო-სახალხო განხილვის შედეგები.

კიდევ ერთი თავისებურება, რომელიც საქართველოს სახელმწიფო სიმბოლოების შესახებ ორგანული კანონების პროექტების პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე განხილვას უკავშირდება, მათი ერთი მოსმენით მიღებაა.

9.1.9. სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი

საკანონმდებლო აქტების მასივში სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის გამორჩეული როლი პირველ რესპუბლიკაშივე აღიარებული იყო. მაშინდელ საკანონმდებლო პრაქტიკასა და თეორიაში მკვეთრად ჩანს მთავრობის ვალდებულების მნიშვნელობა - არ გასცეს არცერთი გროში სახელმწიფო სალაროდან, ან გადაახდევინოს ხალხს რამე, თუ პარლამენტის წინასწარი ნებართვა არა აქვს დამტკიცებული ბიუჯეტის სახით. იმავდროულად, ნათელია პარლამენტის პასუხისმგებლობა - არასოდეს შეაფერხოს სახელმწიფო საქმეების მსვლელობა, არ შეიძლება ხელოვნურად არ დაამტკიცოს ბიუჯეტი. თუ ამ ნიადაგზე ხდება კონფლიქტი, მთავრობა ან უნდა დაემორჩილოს პარლამენტს

ან გადადგეს.[1] მუსირებდა აზრი, რომ ყველაზე მნიშვნელოვანია პარლამენტის ის კონტროლი, რომელიც გამოიხატება პარლამენტის საბიუჯეტო უფლებაში.[2] შესაბამისად, უმაღლესი იურიდიული ძალის მქონე აქტით, 1921 წლის კონსტიტუციის ცალკე თავით, მოწესრიგდა ფინანსებთან დაკავშირებული საკითხები,[3] რომელშიც, ასევე, განისაზღვრა სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის მიღებისა და მოქმედების პრინციპები.

1995 წლის კონსტიტუცია საკუთარ თავზე იღებს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონთან დაკავშირებული ძირეული დებულებების რეგულირებას (93-ე მუხლი), დეტალურად კი საბიუჯეტო პროცესი პარლამენტის რეგლამენტის მოწესრიგების საგანია. მოქმედი კანონმდებლობა მთავარი ეკონომიკური კანონის - საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის მისაღებად საკანონმდებლო პროცესის არაერთ თავისებურებას იცნობს, მისი გამორჩეული შინაარსიდან გამომდინარე.

განსხვავებით სხვა კანონპროექტებისგან, სახელმწიფო ბიუჯეტი პირდაპირ კანონპროექტის ფორმით არ შედის პარლამენტში. პირველ ეტაპზე, ყოველი წლის პირველ ივნისამდე, მთავრობა საკანონმდებლო ორგანოში გააგზავნის ბიუჯეტის მაკროეკონომიკური პროგნოზებისა და სამინისტროების ძირითადი მიმართულებების შესახებ ინფორმაციას. მისი მიზანია კომიტეტებთან მომავალი ბიუჯეტის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების შეთანხმება. პარლამენტის კომიტეტები, ფრაქციები, უმრავლესობა და უმცირესობა წარდგენილ დოკუმენტთან დაკავშირებით ამზადებენ შესაბამის დასკვნებს და უგზავნიან პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტს, რომელიც მათ, საკუთარ დასკვნასთან ერთად, უგზავნის მთავრობას.

პარლამენტში გამოთქმული შენიშვნებისა და რეკომენდაციების გათვალისწინებით, არა უგვიანეს პირველი ოქტომბრისა, მთავრობა საპარლამენტო განხილვისთვის წარადგენს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტს. ხაზგასასმელია, რომ მხოლოდ მთავრობას გააჩნია პარლამენტისთვის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის წარდგენის უფლებამოსილება. პირველ ეტაპზე, გაიმარ-

---

[1] გვაზავა გ., ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებისა, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკები, ზ. კორძაძისა და თ. ნემსწვერიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 193.

[2] იქვე, 191.

[3] საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის მე-7 თავი. იხ. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული (1918-1921), შემდგენელი ე. გურგენიძე, თბილისი, 1990, 472-473.

თება საკომიტეტო განხილვა. სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის ის ნაწილი, რომელიც ეხება სახელმწიფო საიდუმლოებას, არ არის საჯარო განხილვის საგანი. მასზე მსჯელობა ნდობის ჯგუფის ფარგლებში მიმდინარეობს. წინასწარი საპარლამენტო განხილვის შემდეგ, მთავრობა იმსჯელებს გამოთქმულ წინადადებებსა და შენიშვნებზე. გაზიარების შემთხვევაში, მათ ასახავს ბიუჯეტის პროექტში, ხოლო არ გაზიარების დროს, უარს დაასაბუთებს.

სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტი პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე განიხილება ერთი მოსმენით, რაც წარმოადგენს საბიუჯეტო საკანონმდებლო პროცესის თავისებურებას. მიუხედავად საკანონმდებლო აქტებს შორის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის გამორჩეული მდგომარეობისა, სამი საპარლამენტო მოსმენის უგულებელყოფა აიხსნება კონსტიტუციური დათქმით. კერძოდ, მთავრობის თანხმობის გარეშე, დაუშვებელია სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტში ცვლილებების შეტანა (კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მე-3 პუნქტი). შესაბამისად, აზრს კარგავს საპარლამენტო მოსმენების ეფექტი. განხილვის შემდეგ ცხადდება შესვენება. საპარლამენტო სუბიექტები თავიანთ დასკვნებს, წინადადებებს, შენიშვნებს უგზავნიან მთავრობას. იგი ვალდებულია ოცდაათ ნოემბრამდე პარლამენტში წარადგინოს გადამუშავებული სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტი, რომელსაც მოჰყვება კიდევ ერთი საპარლამენტო განხილვა.

პარლამენტი კენჭს უყრის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტს. ***იგი მიღებულად ჩაითვლება თუ მხარს დაუჭერს პარლამენტის წევრთა სიითი შემადგენლობის უმრავლესობა.*** როგორც წესი, კენჭისყრა უნდა დასრულდეს დეკემბრის მესამე პარასკევამდე. კონსტიტუციის მოქმედ ვარიანტში ჩამოყალიბებულია სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის მიუღებლობის შედეგი. კერძოდ, ***ისეთ შემთხვევაში, როდესაც მომდევნო საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე პარლამენტი ვერ მიიღებს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტს, ხარჯები დაიფარება წინა წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის მიხედვით.*** თუ პარლამენტი ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებიდან ორი თვის განმავლობაში ვერ მოახერხებს სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღებას, ეს ჩაითვლება უნდობლობის საკითხის აღძვრად და განხორციელდება კონსტიტუციით გათვალისწინებული, შესაბამისი პროცედურები. ***თუ პარლამენტი უნდობლობას ვერ გამოუცხადებს მთავრობას, პრეზიდენტი დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს რიგგარეშე არჩევნებს.***

აღსანიშნავია, რომ 1995 წლის კონსტიტუციის ძალაში შესვლის შემდეგ, რამდენჯერმე განხორციელდა ცვლილება და განსხვავებულად ჩამოყალიბდა სახელმწიფო ბიუჯეტის მიუღებლობის შედეგი. 2009-2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად დამკვიდრებული სიახლე შესაძლებლობას აძლევს მთავრობას, განახორციელოს ადრე ნაკისრი ვალდებულებები. ეს მნიშვნელოვანი მექანიზმია, რომელიც უზრუნველყოფს უწყვეტობას სახელმწიფო ფინანსების სისტემაში და ხელს შეუწყობს პოლიტიკურ სტაბილურობას.[1] ვენეციის კომისია მიესალმა ცვლილებას, რომელმაც გაამყარა მთავრობის პოზიცია და უზრუნველყო საჯარო დაფინანსების მუდმივობა, რაც, თავის მხრივ, პოლიტიკური სტაბილურობის შენარჩუნების ხელშემწყობი ფაქტორია. ამასთან, ვენეციის კომისიამ მიუთითა, რომ პარლამენტის როლი ბიუჯეტთან დაკავშირებულ საკითხებში ძალიან შეზღუდულია. რეალურად, მხოლოდ მთავრობას შეუძლია საკანონმდებლო ინიციატივის გამოჩენა ბიუჯეტთან დაკავშირებულ საკითხებში, პარლამენტს არ შეუძლია შეცვალოს ბიუჯეტის პროექტი და გაზრდილი საჯარო ხარჯები, შემცირებული შემოსავლები ან დამატებითი ფინანსური ვალდებულებები მიმდინარე წლის ბიუჯეტთან დაკავშირებით. ისინი საჭიროებენ დამტკიცებას მთავრობის მიერ. უფრო ხელსაყრელი იქნებოდა პარლამენტის მნიშვნელობის გაზრდა ბიუჯეტთან დაკავშირებულ საკითხებში.[2] ვენეციის რეკომენდაციები განხილვის საგანი შეიძლება გახდეს მიმდინარე საკონსტიტუციო რეფორმის ფარგლებში.

9.1.10. პარლამენტის სხვა აქტები

პარლამენტი თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში იღებს არა მხოლოდ კანონს, არამედ სხვა აქტებსაც. მათ შორის, მნიშვნელოვანია დადგენილება. პარლამენტის დადგენილების პროექტი, როგორც წესი, განიხილება ერთი მოსმენით, იგივე პროცედურით, რომელიც ხორციელდება კანონპროექტის პირველი მოსმენის დროს. პარლამენტის მიერ შეიძლება მიღებულ იქნეს გადაწყვეტილება ნორმატიული ხასიათის დადგენილების პროექტის ორი მოს-

[1] ბაბეკი ვ. გაკვეთილები საქართველოდან: კონსტიტუციური რეფორმის მისაბაძი მაგალითი?, წიგნში: ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიჰენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა - საქართველოს გზა ევროპისკენ, თბილისი, 2012, 155.

[2] საბოლოო დასკვნა საკონსტიტუციო კანონპროექტის შესახებ საქართველოს კონსტიტუციაში შესწორებებისა და ცვლილებების შეტანასთან დაკავშირებით, დამტკიცებული ვენეციის კომისიის მიერ 84-ე პლენარულ სესიაზე, ვენეცია, 15-16 ოქტომბერი, 2010, 97-98.

მენით მიღების შესახებ. დადგენილების პროექტის მისაღებად, როგორც წესი, საჭიროა პლენარულ სხდომაზე დამსწრე წევრთა უმრავლესობის, მაგრამ არანაკლებ პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მესამედის მხარდაჭერა.

პარლამენტი, თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში იღებს სხვა აქტებსაც - რეზოლუციას, დეკლარაციას, განცხადებასა და მიმართვას. ისინი განიხილება და მიიღება იგივე წესით, რომელიც განსაზღვრულია დადგენილების განხილვისა და მიღებისათვის.

პარლამენტის ნორმატიული ხასიათის დადგენილების ძალაში შესვლა უკავშირდება საკანონმდებლო მაცნეს ვებგვერდზე მის ოფიციალურად გამოქვეყნების თარიღს. თუმცა, შესაძლებელია, დადგენილების ტექსტით სხვა თარიღი განისაზღვროს. რაც შეეხება პარლამენტის არანორმატიული შინაარსის დადგენილებას, იგი, როგორც წესი, ძალაში შედის მიღებისთანავე. ამ შემთხვევაშიც, შესაძლებელია თვით დადგენილების ტექსტით განსაზღვროს განსხვავებული თარიღი.

თემატური კითხვები:

1. იმსჯელეთ საკანონმდებლო რეგულირების ფარგლებსა და მნიშვნელობაზე საქართველოში!
2. რომელ აქტებს იღებს საქართველოს პარლამენტი და როგორია მათი იერარქია?
3. გამიჯნეთ საკანონმდებლო წინადადება საკანონმდებლო ინიციატივისგან!
4. შეაფასეთ პარლამენტის მიერ კანონპროექტის რიგგარეშე განხილვის შესაძლებლობა!
5. იმსჯელეთ განმარტებითი ბარათის დანიშნულებაზე საკანონმდებლო პროცესში!
6. განასხვავეთ საპარლამენტო მოსმენები ერთმანეთისგან!
7. იმსჯელეთ პარლამენტის კომიტეტების როლზე საკანონმდებლო პროცესში!
8. რას გულისხმობს კანონპროექტის მიღების დაჩქარებულ და გამარტივებულ პროცედურებში?

9. იმსჯელეთ კონსტიტუციით აღიარებული ვეტოს პროცედურის თითოეულ ეტაპზე და მათ ეფექტურობაზე!
10. განიხილეთ სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის მიღების თავისებურებები!

9.2. საკონტროლო უფლებამოსილებები

პარლამენტის საქმიანობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მიმართულება საკონტროლო უფლებამოსილებაა. საქართველოში საპარლამენტო კონტროლს ხანგრძლივი ისტორია აქვს. პირველი რესპუბლიკის პირობებში იგი გამოიხატებოდა მთავრობის მოქმედების კრიტიკაში, მთავრობისადმი შეკითხვაში და საპარლამენტო გამოძიების დანიშვნაში.[1] მაშინდელ მოაზროვნეებს მიაჩნდათ, რომ აღმასრულებელი ფუნქცია დიდია და ვრცელი. მას ევალება კანონის აღსრულება, მშვიდობიანობის, წესიერების და თავისუფლების დაცვა. იგი მეტად ცოცხალი და ენერგიული ძალაა და მასზეა დამოკიდებული სახელმწიფოს რეალური პოლიტიკა. აღმასრულებელი ხელისუფლების მრავალფეროვანი მოღვაწეობა უნდა ხდებოდეს კანონიერების ფარგლებში არა მარტო ფორმალურად, არამედ არსებითადაც. დარღვევა კანონისა, ან ისეთი მოქმედება, რომელიც ფორმალურად არ არღვევს კანონს, მაგრამ არსებითად ეწინააღმდება საზოგადოებრივ შეგნებას და აზრს, უკვე ითხოვს ჩარევას და საქმის გამოსწორებას. აქ გამოდის პარლამენტი: მისი მოვალეობაა გაითვალისწინოს საკითხი და თავის კალაპოტში ჩააყენოს საზღვარს გადამცდარი წარმომადგენელი აღმასრულებელი ხელისუფლებისა.[2] დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ, საპარლამენტო კონტროლის ფორმების სრულყოფა ქართული პარლამენტარიზმის გამოწვევად იქცა.

დღევანდელ რეალობაში კანონის აღსრულება მნიშვნელოვანწილად იმაზეა დამოკიდებული, თუ როგორ ახორციელებს თავად პარლამენტი კონსტიტუციით დადგენილ საკონტროლო ფუნქციებს, აღმასრულებელი ორგანოებისა და უმაღლესი თანამდებობის პირების საქმიანობის კანონშესაბამისობისა და მიზანშეწონილობის შემოწმებას. საპარლამენტო კონტროლის ორგანიზებაზეა დამოკიდებული პარლამენტის კომპეტენციური პაკეტის რიგი უფლებამოსილებების ქმედითობა და მთლიანობაში, მისი განსაკუთრებული ადგილი და როლი სახელმწიფო მმართელობის სისტემაში.[3] მოქმედი კონსტიტუცია და

---

[1] მიქელაძე კ., დემოკრატიული სახელმწიფოს კონსტიტუცია და პარლამენტური რესპუბლიკა, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკები, ზ. კორძაძისა და თ. ნემსწვერიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 82.

[2] გვაზავა გ., ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებისა, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკები, ზ. კორძაძისა და თ. ნემსწვერიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 190.

[3] მელქაძე ო., საპარლამენტო სამართალი მსოფლიო პრაქტიკაში და ქართულ რეალობაში, თბილისი, 2013, 308.

მისგან გამომდინარე სამართლებრივი აქტები ადგენენ არაერთ მექანიზმს, რომელთა გამოყენებით პარლამენტი აკონტროლებს მთავრობის და სხვა, მათ შორის, კონსტიტუციური ორგანოების საქმიანობას.

9.2.1. კითხვა და შეკითხვა

კითხვა-შეკითხვა საპარლამენტო კონტროლის გავრცელებული ფორმაა. პირველ ქართულ კონსტიტუციაში ზოგადად იყო მითითებული „შეკითხვის შეტანისა და კითხვის მიცემის“ შესაძლებლობა, დეტალური მოწესრიგების ვალდებულება კი კანონისა და რეგლამენტისკენ იყო მიმართული.[1] მიმდინარე კანონმდებლობაში მისი მოწესრიგება ვერ მოესწრო, თუმცა მაშინდელი მოაზროვნეების ნაშრომებში კითხვა-შეკითხვის ინსტიტუტის კვლევის, ქართულ პარლამენტარიზმში მისი როლის და მათ შორის მიჯნის დადგენის სერიოზული მცდელობა ჩანს. ისინი თვლიდნენ, რომ კითხვა ითხოვს უბრალოდ განმარტებას და ინფორმაციის მიღებას მინისტრისგან. მას არ მოსდევს დავა და მინისტრის მოქმედების თუ პოლიტიკის შეფასება. უფრო მნიშვნელოვანია შეკითხვა, ანუ ინტერპელაცია, სადაც სათანადო მინისტრმა უნდა მისცეს პარლამენტს ვრცელი განმარტება შეკითხვის საგნის შესახებ. ამას ყოველთვის მოსდევს მინისტრის მიერ მიღებული ზომების განხილვა და პოლიტიკის კრიტიკა. დავა მთავრდება რეზოლუციით. მასში პარლამენტი ან დაეთანხმება მინისტრს და მის განმარტებას საკმარისად მიიჩნევს, ან გამოთქვამს უკმაყოფილებას. ეს ნიშნავს ან „ნდობას“ ან „უნდობლობას“. უნდობლობის გამოცხადება ყოველთვის იწვევს სამინისტროს კრიზისს. მის შედეგად, მინისტრი, რომელსაც განსაკუთრებით ეხებოდა შეკითხვა, ან მთელი კაბინეტი, უნდა გადადგეს. ეს ძალიან მკვეთრი იარაღია პარლამენტის წევრის ხელში და ამით ძალიან ხშირად სარგებლობენ პარლამენტურ ქვეყანაში.[2] ასე რომ, ქართული პარლამენტარიზმის თეორიასა და პრაქტიკაში კითხვა-შეკითხვის ინსტიტუტის აქტუალობა გასული საუკუნის დასაწყისიდან აითვლება.

---

[1] საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 59-ე მუხლი. იხ. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული (1918-1921), შემდგენელი ე. გურგენიძე, თბილისი, 1990, 467.

[2] გვაზავა გ., ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებისა, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკები, ზ. კორძაძისა და თ. ნემსწვერიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 190.

საბჭოთა პერიოდის კონსტიტუციებიდან, შეკითხვის უფლება შედარებით ვრცლად იყო ჩამოყალიბებული 1978 წლის კონსტიტუციაში.[1] მასში განსაზღვრული იყო უფლების მქონე სუბიექტი - დეპუტატი, ადრესატი - სახელმწიფო ორგანოები და თანამდებობის პირები, ასევე, განხილვასა და შედეგთან დაკავშირებული ძირითადი პრინციპები. გამორჩეული მნიშვნელობა ჰქონდა შეკითხვის უფლებას საბჭოების მუდმივი კომიტეტებისთვის საკანონმდებლო აქტების მომზადების თვალსაზრისით. რეალურად, საბჭოების შეხვედრებზე, შეზღუდული დროის გამო, ძირითადად ხდებოდა საკანონმდებლო აქტების ფორმალიზება და ნაკლებად იყო იმის შესაძლებლობა, რომ დამატებითი ინფორმაციები მოეპოვებინათ.[2]

თანამედროვე ქართული პარლამენტის ცხოვრებაში კითხვისა და შეკითხვის უფლებამოსილება კონტროლის მოქნილ ფორმად ითვლება. მათ არსთან და მოქმედების წესთან დაკავშირებული არსებითი საკითხები ძირითადად კანონშია განსაზღვრული (59-ე მუხლი), დეტალურად კი პარლამენტის რეგლამენტით რეგულირდება. საპარლამენტო კონტროლის ამ მექანიზმის ეფექტურობას, დიდწილად, განაპირობებს კონსტიტუციით განსაზღვრული თანამდებობის პირების ვალდებულება უპასუხონ კითხვას და შეკითხვას. გამონაკლისია შემთხვევა, თუ ინფორმაცია სახელმწიფო ან სამხედრო საიდუმლოებას შეიცავს. ნებისმიერ დროს შესაძლებელია კითხვის და შეკითხვის გამოთხოვა.

კითხვის უფლებით სარგებლობს ყველა პარლამენტის წევრი. მან, მიმართვის ეს ფორმა, შეიძლება გამოიყენოს არაერთი სუბიექტის, კერძოდ, ***პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოს, მთავრობის, მთავრობის წევრის, ყველა დონის ტერიტორიული ერთეულის აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოს ხელმძღვანელის, სახელმწიფო დაწესებულების მიმართ.*** კითხვა შეიძლება დაისვას მხოლოდ წერილობითი ფორმით.

განსხვავებით კითხვისგან, *შეკითხვის უფლებით სარგებლობს პარლამენტის წევრთა ათკაციანი ჯგუფი და საპარლამენტო ფრაქცია.* განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია პოლიტიკური სუბიექტისთვის - ფრაქციისთვის შეკითხვის უფლების მინიჭება. მიმართვის ადრესატი შეიძლება იყოს ***პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანო, მთავრობა და მთავრობის წევრი.*** შეკითხვის

[1] საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის 1978 წლის კონსტიტუციის 101-ე მუხლი. იხ. საქართველოს სსრ კონსტიტუციური აქტების კრებული (1921-1978), შემდგენელი გრ. ერემოვი, თბილისი, 1983, 197.

[2] ბაბეკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), მეორე გამოცემა, კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2013, 123.

ფორმა შეიძლება იყოს როგორც წერილობითი, ისე ზეპირი. პასუხი ყოველთვის წერილობითია. შეკითხვაზე პასუხის გაცემა პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე ხდება. პარლამენტის რეგლამენტი ადგენს კონკრეტულ პერიოდს, როდესაც შეკითხვებზე მსჯელობა უნდა გაიმართოს. ასეთი დრო ყოველი თვის ბოლო პარასკევია, სამთავრობო საათის ეტაპი. შეკითხვების საათი არ წარმოადგენს მთავრობის წევრებისგან ინფორმაციის მოპოვების ტრადიციულ მექანიზმს, არამედ ხალხისა და მედიის ჩართულობის შედეგად უზრუნველყოფს პოლიტიკური პროცესების გააქტიურებას. შესაბამისად, სამთავრობო საათის პროცედურა, მთავრობის წევრებისაგან ინფორმაციის მოპოვების გარდა, უზრუნველყოფს საზოგადოებისათვის ინფორმაციის მიწოდებას, პოლიტიკური თემების განხილვას.[1] კონსტიტუციის თანახმად, შეკითხვაზე პასუხი შეიძლება გახდეს საპარლამენტო განხილვის საგანი (59-ე მუხლის მე-2 პუნქტი). ბუნებრივია, განხილვის შედეგად შეიძლება გამოიკვეთოს ისეთი გარემოებები, რომლებიც საფუძვლად დაედება გარკვეულ თანამდებობის პირთა პასუხისმგებლობას.

საინტერესოა, რომ მოქმედ კონსტიტუციაში სუბიექტთა წრის განსაზღვრამ, ვის მიმართაც კითხვა-შეკითხვის მექანიზმი უნდა ყოფილიყო გამოყენებული, აზრთა სხვადასხვაობა გამოიწვია. თავდაპირველად, დეპუტატებისთვის დასაშვები იყო ზოგადი ინტერპელაციის უფლების გამოყენება და სახელმწიფო ხელისუფლების ყველა წარმომადგენლისათვის (გარდა მოსამართლეებისა), მათ შორის პრეზიდენტისთვისაც, შეკითხვის დასმის შესაძლებლობა. ცალკეულმა ექსპერტებმა მიიჩნიეს, რომ სუბიექტთა ჩამონათვალი ვრცელი იყო. უმჯობესი იქნებოდა კომპეტენტური სამინისტროს ან მინისტრისთვის დაეკისრებინათ შეკითხვებზე პასუხის გაცემის ვალდებულება (ნიემივუო).[2] საბოლოოდ, პრეზიდენტი ამოიღეს კითხვა-შეკითხვის ადრესატთა წრიდან.

თუ სამთავრობო საათის მიმდინარეობისას პარლამენტის კომიტეტი, საგამოძიებო ან სხვა დროებითი კომისია, მათი კომპეტენციისთვის მიკუთვნებულ საკითხებზე ინფორმაციის მოსმენის, კონტროლისა და შემოწმების შედეგად გამოავლენს საქართველოს კონსტიტუციისა და კანონების დარღვევის ფაქტებს, შეიმუშავებს რეკომენდაციას საქართველოს მთავრობისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვა ორგანოებისთვის. ეს უკანასკნელნი ვალდე-

[1] ოცი წელი საპარლამენტო კონტროლის გარეშე, ვ. მენაბდის რედაქტორობით, თბილისი, 2017, 52.

[2] ბაბეკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), მეორე გამოცემა, კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2013, 124.

ბულნი არიან აცნობონ რეკომენდაციის ავტორებს გატარებული ღონისძიებების შესახებ.

9.2.2. იმპიჩმენტი

სავარაუდო შედეგიდან გამომდინარე, საპარლამენტო კონტროლის ფორმებს შორის გამორჩეულია უმაღლეს სახელმწიფო თანამდებობის პირთა თანამდებობიდან გადაყენების წესი - იმპიჩმენტი. იმპიჩმენტი არის საქართველოს კონსტიტუციის დარღვევისას ან/და დანაშაულის ჩადენისთვის ***საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის, საქართველოს მთავრობის წევრის, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გენერალური აუდიტორის, საქართველოს ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრის თანამდებობიდან გადაყენების წესი.***[1] დასახელებულ სუბიექტთა ამომწურავ წრეს, ვისაც შეეხება იმპიჩმენტი, განსაზღვრავს საქართველოს კონსტიტუცია. დეტალურად, იმპიჩმენტის პროცედურები მოწესრიგებულია საქართველოს კანონით „იმპიჩმენტის შესახებ“ და პარლამენტის რეგლამენტით.[2]

იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების პროცედურა რამდენიმე ეტაპისგან შედგება. პირველი ეტაპი ***საკითხის აღძვრაა, რომლის უფლება აქვს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მესამედს.*** მნიშვნელოვანია, რომ იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების მოთხოვნის საფუძვლები წერილობით უნდა იყოს ჩამოყალიბებული. მასში განსაზღვრული უნდა იყოს კონკრეტული ბრალდების სახე, ბრალდების შინაარსი, შესაბამისი არგუმენტები. არსებობის შემთხვევაში, წერილობით მოთხოვნას უნდა დაერთოს შესაბამისი მასალები.

იმ შემთხვევაში, თუ პარლამენტი მიიღებს თანამდებობის პირის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების საკითხის აღძვრის გადაწყვეტილებას, ***ინიციატორებმა დასკვნისთვის უნდა მიმართონ საკონსტიტუციო სასამართლოს.*** ისინი ამზადებენ კონსტიტუციურ წარდგინებას, რომელშიც წერილობით უნდა იყოს დასაბუთებული იმპიჩმენტის საფუძველი. ამისთვის, ინიციატორებს საკითხის აღძვრიდან შვიდი დღე აქვთ.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ შესაძლებელია თავისი ***დასკვნით დაადასტუროს იმპიჩმენტის პროცედურას დაქვემდებარებულ სუბი-***

[1] „იმპიჩმენტის შესახებ“ საქართველოს კანონის 1-ლი მუხლი.

[2] საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 231-ე-234-ე მუხლები.

ექტთა ქმედებაში საქართველოს კონსტიტუციის დარღვევა ან/და მათ ქმედებაში დანაშაულის შემადგენლობის ნიშნების არსებობა. პარლამენტმა სასამართლოდან დასკვნის მიღების შემდეგ, პლენარულ სხდომაზე უნდა განიხილოს საკითხი, რასაც მოჰყვება თანამდებობის პირის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების საკითხზე კენჭისყრა. პარლამენტს აქვს უფლება პლენარული სხდომა დახურულად გამოაცხადოს. მოცემული პროცედურა პარლამენტმა თხუთმეტ დღეში უნდა დაასრულოს.

პარლამენტმა წარდგენილი ბრალდების განხილვის დროს შეიძლება მოიწვიოს პირი, ვის მიმართაც მიმდინარეობს იმპიჩმენტის პროცედურა, ხოლო მის განხილვაში მონაწილეობის შეუძლებლობის შემთხვევაში - წარმომადგენელი.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს დასკვნის შესახებ დაუყოვნებლივ ეცნობება პარლამენტის თავმჯდომარეს, იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების საკითხის აღძვრის ინიციატორებს, ფრაქციებსა და დამოუკიდებელ პარლამენტის წევრებს. თუ მიმდინარეობს პარლამენტის მორიგი ან რიგგარეშე სესია, დღის წესრიგით განისაზღვრება დასკვნის განხილვის საკითხი, ხოლო თუ სესია არ მიმდინარეობს, იგი მოიწვევა.

საქართველოს კონსტიტუცია განასხვავებს სხვადასხვა თანამდებობის პირთა იმპიჩმენტის წესით გადაყენებისათვის საჭირო პარლამენტართა ხმების რაოდენობას. კონკრეტულად, ***საქართველოს პრეზიდენტის გადაყენებისათვის საჭიროა პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედის მხარდაჭერა. უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე, მთავრობის წევრი, გენერალური აუდიტორი, ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრი იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენებულად ჩაითვლება, თუ გადაწვეტილებას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობა.*** გადაწყვეტილება ყველა შემთხვევაში ფარული კენჭისყრით მიიღება.

საქართველოს პრეზიდენტის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების შემთხვევაში, გადაწყვეტილების მიღებიდან 45 დღის ვადაში, იმართება რიგგარეშე არჩევნები.

საქართველოს ძირითადი კანონით, აკრძალულია საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის პირობებში პრეზიდენტისათვის წარდგენილი ბრალდების განხილვა და გადაწყვეტილების მიღება. თუ ბრალდება წარდგენილია, მისი განხილვა დაიწყება ან გაგრძელდება საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გაუქმების შემდეგ.

მნიშვნელოვანია დათქმა, რომლის თანახმადაც, იმპიჩმენტის პროცედურა წყდება, თუ თანამდებობის პირი, რომლის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების საკითხიც აღიძრა, გადადგება ან გაათავისუფლებენ თანამდებობიდან.

ბუნებრივია, იმპიჩმენტის პროცედურა შეწყდება, თუ საკონსტიტუციო სასამართლო არ დაადასტურებს თანამდებობის პირის მიერ საქართველოს კონსტიტუციის დარღვევას ან მის ქმედებაში დანაშაულის შემადგენლობის ნიშნების არსებობას.

თუ პარლამენტმა ვერ მიიღო გადაწყვეტილება თანამდებობის პირის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების შესახებ, ანუ კენჭი არ უყარა ან ვერ მოაგროვა ხმათა საჭირო რაოდენობა, საკითხი მოხსნილად ჩაითვლება. ამასთან, აკრძალულია თანამდებობის პირისთვის მომავალში იგივე ბრალდების წარდგენა.

აღსანიშნავია, რომ იმპიჩმენტის განხილული პროცესი 2009-2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგია, რომელიც პოზიტიურად შეაფასა ვენეციის კომისიამ.[1] ხაზგასასმელია, ცვლილება ორი მიმართულებით. ***ერთი,*** იმპიჩმენტის საკითხის აღძვრის შემდეგ, დანაშაულის შემადგენლობის ნიშნების დადასტურების უფლებამოსილება უზენაეს სასამართლოს ჰქონდა. მოქმედ ვარიანტში იგი აღარ ფიგურირებს და მითითებულ ფუნქციას საკონსტიტუციო სასამართლო ასრულებს. ***მეორე,*** გამარტივდა პრეზიდენტის იმპიჩმენტის პროცედურა, კერძოდ, გაუქმდა მანამდე მოქმედი ნორმა, რომელიც ითხოვდა პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადაყენების საკითხის გადაწყვეტამდე, დასკვნის არსებობის მიუხედავად, კენჭიყრაზე დაყენების საკითხის გადაწყვეტას.

9.2.3. სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის განხილვა

საფინანსო-საკონტროლო უფლებამოსილებები პარლამენტის მნიშვნელოვანი მახასიათებელი და ეფექტური იარაღია. სახელმწიფო ბიუჯეტთან მიმართებით, პარლამენტის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ამოცანა მისი შესრულების როგორც წინასწარი, ისე სრული ანგარიშის განხილვაა. ამ მიზნით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური წელიწადში ორჯერ წარადგენს მოხსენებას

[1] საბოლოო დასკვნა საკონსტიტუციო კანონპროექტის შესახებ საქართველოს კონსტიტუციაში შესწორებებისა და ცვლილებების შეტანასთან დაკავშირებით, დამტკიცებული ვენეციის კომისიის მიერ 84-ე პლენარულ სესიაზე, ვენეცია, 15-16 ოქტომბერი, 2010, 30.

მთავრობის ანგარიშის თაობაზე, ხოლო წელიწადში ერთხელ კი თავისი საქმიანობის ანგარიშს. პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა, საჭიროების შემთხვევაში, რევიზიისა და შემოწმების მასალები უნდა გადასცეს პარლამენტის შესაბამის კომიტეტსა და დროებით საგამოძიებო კომისიას. ამ უკანასკნელთა მოთხოვნით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა უნდა ჩაატაროს არაგეგმიური აუდიტი და შემოწმება.

9.2.4. პარლამენტი და ქვეყნის ,,მთავარი საფინანსო ორგანოები"

პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილების არეალში შედის ***საქართველოს ეროვნული ბანკისა და საქართველოს საფინანსო ზედამხედველობის სააგენტოს, ასევე, მათი თანამდებობის პირების საქმიანობა.*** პარლამენტის რეგლამენტის საფუძველზე, ეროვნული ბანკი ვალდებულია პარლამენტს წარუდგენს მომავალი სამი წლის მონეტარული პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების პროექტი. ეს ვალდებულება მან ახალი საფინანსო წლის დაწყებამდე, კონკრეტულად, პირველ ოქტომბრამდე უნდა შეასრულოს. ეროვნული ბანკი, ასევე, ვალდებულია წარადგინოს ფულად-საკრედიტო და სავალუტო პოლიტიკის განხორციელების შესახებ ანგარიში, ხოლო საფინანსო ზედამხედველობის სააგენტო კი - საზედამხედველო პოლიტიკის განხორციელების თაობაზე ანგარიში. მათი წარდგენა პარლამენტისთვის ხდება ყოველწლიურად, საფინანსო წლის დასასრულამდე ოთხი თვით ადრე მაინც. პარლამენტმა უნდა დაამტკიცოს მითითებული ანგარიშები. წინააღმდეგ შემთხვევაში, უნდა მიიღოს გადაწყვეტილება ეროვნული ბანკის და საფინანსო ზედამხედველობის სააგენტოს საქმიანობის გაუმჯობესების ღონისძიებების შესახებ. გამოვლენილი ხარვეზების შემთხვევაში, მათი აღმოფხვრის მიზნით, პარლამენტი განსაზღვრავს რეკომენდაციათა პაკეტს, საჭიროების შემთხვევაში, შეუძლია დააყენოს შესაბამის თანამდებობის პირთა პასუხისმგებლობის საკითხი.

9.2.5. პარლამენტის მიერ ადამიანთა უფლებების დაცვის კონტროლი

პარლამენტის უმნიშვნელოვანესი მისიაა ადამიანთა უფლებების დაცვის უზრუნველყოფა და ამ მიზნით, კონტროლის განხორციელება მათ ეფექტურ

გამოყენებაზე.[1] ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში თვალსაჩინოა ***გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის ადამიანის უფლებათა საბჭოს უნივერსალური პერიოდული მიმოხილვის სამუშაო ჯგუფის როლი.*** მისი ფუნქციაა, მათ შორის, საქართველოსთვის რეკომენდაციების შემუშავება და მთავრობისთვის გადაცემა. მთავრობა, თავის მხრივ, ვალდებულია საქართველოსთვის წარდგენილი რეკომენდაციების პროექტი, ისევე, როგორც მისი საბოლოო ვარიანტი და მათი შესრულების შუალედური და საბოლოო ანგარიშები პარლამენტს წარუდგინოს.

საკანონმდებლო ორგანოს ეცნობება გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის შესაბამისი კომიტეტის მიერ საქართველოს წინააღმდეგ ინდივიდუალურ საჩივრებთან დაკავშირებით მიღებული გადაწყვეტილებების აღსრულების მდგომარეობა. პარლამენტი, ყოველ წელს, მთავრობისგან იღებს ინფორმაციას ადამიანის უფლებათა ***ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებების და განჩინებების აღსრულების შესახებ*** იმ საქმეებთან დაკავშირებით, რომლებზედაც არსებობს ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის საბოლოო რეზოლუცია. ასევე, აღსრულების სამოქმედო გეგმას მიმდინარე საქმეებთან დაკავშირებით და, არსებობის შემთხვევაში, ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის გადაწყვეტილებებსა და შუალედურ რეზოლუციებს.

ადამიანის უფლებათა დაცვის შიდა მექანიზმების მიმართ პარლამენტის საკონტროლო მისია, პირველ რიგში, გამოიხატება ***საქართველოს სახალხო დამცველთან მის თანამშრომლობაში.***

9.2.6. ანგარიშვალდებულება და პასუხისმგებლობა პარლამენტის მიმართ

პარლამენტის რეგლამენტი თავს უყრის სუბიექტებს, რომლებიც ანგარიშვალდებული და პასუხისმგებელი არიან პარლამენტის წინაშე და აწესრიგებს შესაბამის პროცედურებს. იმ ორგანოთა რიცხვში, რომელთა მიმართაც პარლამენტს უნდობლობის გამოცხადების უფლებამოსილება გააჩნია, მოიაზრება ***საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამეურვეო საბჭოც.*** დეპუტატთა სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ერთი მესამედი სარგებლობს უნდობლობის საკითხის აღძვრის უფლებით. გადაწყვეტილების მისაღებად კი საჭიროა პარლამენტის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეხუთედის მხარდაჭერა. თუ უნდობ-

[1] საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 228^1-ე მუხლი.

ლობის გამოცხადება არ მოხდა, საკითხი შემდეგი ერთი წლის მანძილზე აღარ განიხილება.

ქვეყანაში პერსონალურ მონაცემთა დაცვის მდგომარეობის შესახებ პარლამენტის წინაშე, წელიწადში ერთხელ, ანგარიშის წარდგენის ვალდებულება გააჩნია ***პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორს.*** იგი, იმავდროულად, პარლამენტს მოახსენებს მის მიერ განხორციელებული საქმიანობის შესახებ.

პარლამენტისადმი ანგარიშვალდებულია საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - ***იურიდიული დახმარების სამსახურის დირექტორი,*** რომელმაც უნდა წარადგინოს სამსახურის საქმიანობის შესახებ ყოველწლიური მოხსენება.

საკანონმდებლო ორგანოსადმი ყოველწლიური მოხსენების წარდგენის ვალდებულება გააჩნია საქართველოს ***სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსს,*** წინა წლის საქმიანობასთან დაკავშირებით.

პარლამენტი, საკუთარი საკონტროლო უფლებამოსილების ფარგლებში, თანამშრომლობს ***მთავარ პროკურატურასთან.*** იმ შემთხვევაში, თუ არსებობს საფუძვლიანი ვარაუდი საქართველოს მთავარი პროკურორის მიერ დანაშაულის ჩადენასთან დაკავშირებით, პარლამენტი უფლებამოსილია სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთი მესამედით საპროკურორო საბჭოს მიმართოს წინადადებით საგანგებო (ad hoc) პროკურორის დანიშვნასთან დაკავშირებით. თანამდებობიდან გადაყენების გადაწყვეტილება მიიღება დეპუტატთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობით.

ზოგადად, კონსტიტუციის ძალით, შესაბამისი მოთხოვნის არსებობისას, პარლამენტის, კომიტეტის, საგამოძიებო ან სხვა დროებითი კომისიის, უმრავლესობის, უმცირესობის სხდომაზე დასწრების და განმარტებების მიცემის ვალდებულება გააჩნია ყველა პირს, რომელმაც სტატუსი პარლამენტის მონაწილეობით მოიპოვა. მითითებულ პირებს ევალებათ საჭირო დოკუმენტების, დასკვნების და სხვა მასალების წარმოდგენა. იმავდროულად, მათ, მოთხოვნის შემთხვევაში, უნდა მოუსმინოს პარლამენტმა, მისმა კომიტეტმა, საგამოძიებო ან სხვა დროებითმა კომისიამ.

9.2.7. აქტების აღსრულების კონტროლი

საპარლამენტო კონტროლი მიმართულია აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურების - მთავრობის, მინისტრის, სხვა სახელმწიფო უწყების ხელმძღვანელთა ნორმატიულ აქტებზე. კონტროლის ფარგლებში შედის მათი სა-

ქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის შესწავლა, ასევე, ნორმატიული აქტების აღსრულების რეალობა, ეფექტიანობა და სხვა. რასაკვირველია, მნიშვნელოვანია, მათ აღმოსაფხვრელად საჭირო ღონისძიებების, ასევე, ნორმატიული აქტების სრულფასოვნად ამოქმედების ხელშემშლელი ობიექტური და სუბიექტური ფაქტორების ანალიზი. პარლამენტი უფლებამოსილია, საჭიროების შემთხვევაში, საკუთარ დადგენილებაში ასახოს პარლამენტის შეფასება ნორმატიული აქტების აღსრულებასთან დაკავშირებით. ასევე, ჩამოაყალიბოს ნორმატიულ აქტებში სათანადო ცვლილების შეტანის რეკომენდაციები და დავალებიც კი.

9.3. ურთიერთობა საქართველოს პრეზიდენტთან

ქართული საპარლამენტო ცხოვრება პრეზიდენტთან ურთიერთობის რამდენიმე ფორმას იცნობს. მნიშვნელოვანია, პრეზიდენტის მიერ პარლამენტისთვის ***ყოველწლიური მოხსენებით მიმართვის უფლებამოსილება.*** საქართველოს კონსტიტუცია შექმნის დღიდან ითვალისწინებს, ერთი მხრივ, პრეზიდენტის ხალხისა და პარლამენტისადმი მიმართვის უფლებამოსილებას, მეორე მხრივ კი, წელიწადში ერთხელ, პარლამენტისადმი მოხსენებით წარსდგომის ვალდებულებას. პირველი მათგანი პრეზიდენტის წმინდა პოლიტიკური ინსტრუმენტია და მის ნებასურვილზეა დამოკიდებული. მეორე კი, ცხადია შეიცავს და გულისხმობს კიდეც პოლიტიკურ დღის წესრიგზე გავლენის მოხდენის ბერკეტებს. იგი, ამავდროულად, სახელმწიფოს მეთაურის მიერ საკანონმდებლო ორგანოსა და ხალხის წინაშე საკუთარი საქმიანობის წლიურ შეჯამებასაც ითავსებს, რასაც, შესაძლოა სამართლებრივი პასუხისმგებლობის საკითხის დასმა მოჰყვეს.[1]

პარლამენტისთვის ყოველწლიური მიმართვა, როგორც წესი, ხორციელდება საგაზაფხულო სესიის პლენარული სხდომების პირველ დღეს. სახელმწიფოს მეთაურის მიერ უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოსთვის წარდგენილი მოხსენება ქვეყნის მდგომარეობის უმნიშვნელოვანეს საკითხებს უკავშირდება. პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად, მისი გამოსვლის დასრულების შემდეგ, ცხადდება ორსაათიანი შესვენება, რომელიც შესაძლებლობას აძლევს საპარლამენტო სუბიექტებს გააანალიზონ მოხსენების შინაარსი და

[1] ოცი წელი საპარლამენტო კონტროლის გარეშე, ვ. მენაბდის რედაქტორობით, თბილისი, 2017, 34.

შეაჯერონ მათთვის მნიშვნელოვანი საკითხები სხდომაზე წარსადგენად. სხდომის განახლების შემდეგ, იმართება ფრაქციების თავმჯდომარეთა გამოსვლები. შესაძლებელია დებატების გამართვაც, რომელიც შეიძლება დასრულდეს რეზოლუციის მიღებით.

9.4. ურთიერთობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკებთან

საქართველოს პარლამენტის თანამშრომლობის ფორმატი ადგილობრივ დონეზე მოქმედ ორგანოებთან მრავალმხრივია.[1] თვითმმართველი ერთეულის სტატუსის არსებითი მახასიათებლების მოწესრიგება პარლამენტის ხელშია. სწორედ პარლამენტი ამტკიცებს დასახლების ან დასახლებათა ერთობლიობის თვითმმართველი ერთეულის სტატუსს. წარდგინებით მიმართვა მთავრობის უფლებამოსილებაა. იგი, ასევე, იღებს გადაწყვეტილებას ისეთ უმნიშვნელოვანეს საკითხებზე, როგორიცაა თვითმმართველი ერთეულის შექმნა ან გაუქმება, თვითმმართველი ერთეულის ადმინისტრაციული საზღვრების შეცვლა.

მიუხედავად ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მაღალი ხარისხის დამოუკიდებლობისა, პარლამენტს შესაძლებლობა აქვს გაეცნოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა საქმიანობას, მოითხოვოს ინფორმაცია საფინანსო-საბიუჯეტო, სამეურნეო, სოციალური, კულტურულ-საგანმანათლებლო, კანონიერების უზრუნველყოფის, საზოგადოებრივი წესრიგისა და საქართველოს მოქალაქეთა კონსტიტუციურ უფლება-თავისუფლებათა დაცვის სფეროებში მათი საქმიანობის შესახებ. თავის მხრივ, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ვალდებული არიან უზრუნველჰყონ პარლამენტი მოთხოვნილი ინფორმაციით. პარლამენტისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მოცემული თანამშრომლობის შედეგი შესაძლებელია საკანონმდებლო ორგანოს მსჯელობის საგანი გახდეს.

საქართველოს პარლამენტის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი კონსტიტუციური უფლებამოსილებაა თანხმობის მიცემა პრეზიდენტისთვის, რომელიც მთავრობის წარდგინების საფუძველზე, მოითხოვს ადგილობრივი თვითმმართველობის ან ტერიტორიული ერთეულების სხვა წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობის შეჩერებას ან მათ დათხოვნას. მიმართვა საპარლა-

[1] საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 209-ე-212-ე მუხლები.

მენტო სტრუქტურებში ოპერატიული განხილვის საგანი გახდება. წამყვანი კომიტეტის, სხვა კომიტეტების, ფრაქციების, უმრავლესობისა და უმცირესობის ფორმატში მსჯელობისა და დასკვნების მომზადების შემდეგ, გაიმართება საპარლამენტო განხილვა და მიიღება შესაბამისი გადაწყვეტილება.

აგრეთვე, პარლამენტმა უნდა მისცეს თანხმობა პრეზიდენტს, რომელიც მთავრობის წარდგინების საფუძველზე, იღებს გადაწყვეტილებას აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს საქმიანობის შეჩერებასთან ან მის დათხოვნასთან დაკავშირებით.

მნიშვნელოვანია, პარლამენტის და აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი საბჭოების საკანონმდებლო პროცესების კოორდინაცია. სწორედ ამ მიზნით, პარლამენტის თავჯდომარეს უფლება აქვს შექმნას ***ერთობლივი საკოორდინაციო საბჭო*** პარლამენტისა და აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი საბჭოების წარმომადგენლებისაგან. უფრო კონკრეტულად, მასში შედის პარლამენტის თავმჯდომარისა და აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი საბჭოების თავმჯდომარეების მიერ დანიშნული სამ-სამი წევრი.

9.5. თანამდებობის პირთა „შერჩევაში“ მონაწილეობა

პარლამენტი მონაწილეობს საქართველოს კონსტიტუციითა და სხვა საკანონმდებლო აქტებით გათვალისწინებული მთელი რიგი თანამდებობის პირების ხელისუფლებაში მოსვლის პროცესში. ამ მიზნით, იგი ირჩევს, ნდობას უცხადებს, ამტკიცებს, თანხმობას აძლევს დანიშვნაზე შესაბამის სუბიექტებს. კერძოდ, პარლამენტი, რეგლამენტით დადგენილი პროცედურით:

- პრეზიდენტის წარდგინებით, სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, შვიდი წლის ვადით ირჩევს ***ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრებს.***
- მთავრობის წარდგინებით, სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, შვიდი წლის ვადით, ირჩევს ***საფინანსო ზედამხედველობის სააგენტოს საბჭოს ხუთ წევრს.***
- შვიდი წლის ვადით ამტკიცებს ***საფინანსო ზედამხედველობის სააგენტოს უფროსს.***
- პარლამენტის თავმჯდომარის წარდგინებით, სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, ხუთი წლის ვადით ირჩევს ***გენერალურ აუდიტორს.***

• სრული შემადგენლობის უმრავლესობით, ხუთი წლის ვადით ირჩევს ***სახალხო დამცველს.***

• პრეზიდენტის მიერ წარდგენილი კანდიდატურებიდან, სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, ირჩევს ***კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წევრებს.***

• პრეზიდენტის წარდგინებით, სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, ექვსი წლის ვადით ირჩევს ***ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის წევრებს.***

• პრემიერ-მინისტრის წარდგენით, ხმათა მეტი რაოდენობით, მაგრამ არანაკლებ პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მესამედისა, სამი წლის ვადით, ირჩევს ***პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორს.***

• მთავრობის წარდგინებით, სრული შემადგენლობის უმრავლესობით, ფარული კენჭისყრით, ექვსი წლის ვადით, თანამდებობაზე ნიშნავს ***საჯელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსს.***

• პარლამენტი სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტით, ათი წლის ვადით, ირჩევს ***საკონსტიტუციო სასამართლოს სამ წევრს.*** საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის კანდიდატურის წარდგენის უფლება აქვთ პარლამენტის თავმჯდომარეს, ფრაქციას, პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ექვსკაციან ჯგუფს.

• პრეზიდენტის წარდგინებით, სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, არანაკლებ ათი წლის ვადით, ირჩევს ***უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარესა და მოსამართლეებს.***

• ექვსი წლის ვადით, სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს ***მთავარ პროკურორს.***

• სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით ამტკიცებს ***საზოგადოებრივი მაუწყებლის მეურვეების შესარჩევ საკონკურსო კომისიის შემადგენლობას.*** მოგვიანებით, საკონკურსო კომისიის მიერ შერჩეულ მეურვეობის კანდიდატთაგან სამ პირს საპარლამენტო უმრავლესობა, საპარლამენტო უმრავლესობის არარსებობის შემთხვევაში - საპარლამენტო ფრაქციები, სამს - საპარლამენტო უმრავლესობის გარეთ დარჩენილ პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთი მეოთხედი, ასარჩევად წარუდგენენ პარლამენტს. გარდა საპარლამენტო სუბიექტებისა, პარლამენტისთვის, კომისიის მიერ შერჩეული კანდიდატებიდან, ორი პირის წარდგენა შეუძლია სახალ-

ხო დამცველს, ერთის - აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საბჭოს.

მოქმედებს ზოგადი წესი - საქართველოს კონსტიტუციით და სხვა კანონით გათვალისწინებულ თანამდებობაზე პირთა არჩევის, დანიშვნაზე თანხმობის მიცემის, განთავისუფლების, განთავისუფლებაზე თანხმობის მიცემის, გადადგომის საკითხების პარლამენტის მიერ განხილვამდე კანდიდატურების განხილვა შესაბამისი პროფილის კომიტეტში ხდება. შესაძლებელია პარლამენტის ბიურომ კანდიდატურების განხილვა პარლამენტის სხვა კომიტეტებსაც დაავალოს. მომზადებული დასკვნები გადაეცემა პარლამენტის ბიუროს, რომელიც, მათ საფუძველზე, იღებს დასკვნას და წარუდგენს როგორც პარლამენტს, ისე კანდიდატურის წარმდგენ სუბიექტს.

9.6. ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრის კომპეტენცია საგარეო პოლიტიკაში

საქართველოს უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს ფუნქციებს შორის გამორჩეულია მისი საქმიანობა საგარეო ურთიერთობის სფეროში. ამ მიმართულებით პარლამენტს არაერთი უფლებამოსილება გააჩნია.

პირველ რიგში, აღსანიშნავია, რომ საგარეო ურთიერთობებში პარლამენტის უმაღლესი წარმომადგენელი პარლამენტის თავმჯდომარეა. იგი, ამასთან, ვალდებულია სხვა ქვეყნებში ვიზიტის შედეგებთან დაკავშირებული ყოველგვარი ინფორმაცია გააცნოს ბიუროს, ხოლო თუ აუცილებელია პარლამენტის პლენარულ სხდომასაც.

პარლამენტს აქვს შესაძებლობა შეთანხმებების საფუძველზე ითანამშრომლოს სხვა სახელმწიფოთა პარლამენტებთან და საერთაშორისო საპარლამენტთაშორისო და სხვა ორგანიზაციებთან. მნიშვნელოვანია, რომ საერთაშორისო საპარლამენტთაშორისო ორგანიზაციებთან რეგულარული ურთიერთობის მიზნით, პროპორციული წარმომადგენლობის პრინციპის საფუძველზე, იქმნება ***მუდმივმოქმედი საპარლამენტო დელეგაციები.*** ასევე, საგარეო ურთიერთობათა კომიტეტის კოორდინაციით, სხვა სახელმწიფოთა პარლამენტებთან თანამშრომლობის მიზნით, იქმნება მეგობრობის ჯგუფები.

9.7. რატიფიცირების, დენონსირების, გაუქმების ფუნქცია

საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების რატიფიცირება, დენონსირება, გაუქმება[1] საქართველოს პარლამენტის კონსტიტუციით (65-ე მუხლი) განსაზღვრულ უფლებამოსილებათა კატეგორიას განეკუთვნება.

მნიშვნელოვანია, რომ პარლამენტი არ არის უფლებამოსილი მონაწილეობა მიიღოს ყველა ორმხრივი ხელშეკრულების შემუშავების პროცესში. 1995 წლის კონსტიტუციის შექმნის დროს დიდი ყურადღება დაეთმო იმ ხელშეკრულებათა ჩამონათვალის განსაზღვრას, რომელთა ძალაში შესვლა პარლამენტის თანამონაწილეობით უნდა მომხდარიყო.[2] საბოლოოდ, ძირითადი კანონით განისაზღვრა რატიფიკაციას დაქვემდებარებულ საერთაშორისო ხელშეკრულებათა ჩამონათვალი (65-ე მუხლის მე-2 პუნქტი). ასეთებია ის ხელშეკრულებები, რომლებიც: 1. ითვალისწინებს საერთაშორისო ორგანიზაციაში ან სახელმწიფოთაშორის კავშირში საქართველოს შესავლას; 2. სამხედრო ხასიათისაა; 3. ეხება სახელმწიფოს ტერიტორიულ მთლიანობას ან სახელმწიფო საზღვრების შეცვლას; 4. დაკავშირებულია სახელმწიფოს მიერ სესხის აღებასა და გაცემასთან; 5. მოითხოვს შიდასახელმწიფოებრივი კანონმდებლობის შეცვლას, ნაკისრ საერთაშორისო ვალდებულებათა შესასრულებლად აუცილებელი კანონებისა და კანონის ძალის მქონე აქტების მიღებას.

მითითებული პროცედურების განხორციელება ხდება მკაცრად განსაზღვრული წესით, რომელიც მოწესრიგებულია პარლამენტის რეგლამენტით,[3] ასევე, საქართველოს კანონით „საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესახებ“. ცალკეულ საერთაშორისო ხელშეკრულებებთან დაკავშირებით, პარლამენტისთვის მიმართვის უფლების მქონე სუბიექტები განსხვავებულია. კერძოდ, როგორც წესი, საერთაშორისო ხელშეკრულების რატიფიცირების, დენონსი-

---

[1] **რატიფიკაცია** არის საქართველოს მიერ მისთვის საერთაშორისო ხელშეკრულების სავალდებულოდ აღიარებაზე თანხმობის გამოხატვის ფორმა. **დენონსაცია** წარმოადგენს საერთაშორისო ხელშეკრულების მოქმედების ცალმხრივად შეწყვეტის ფორმა, რომელიც ნიშნავს ხელშეკრულების მოქმედების შეწყვეტას ხელშეკრულების დებულებების შესაბამისად. **გაუქმებად** იწოდება საერთაშორისო ხელშეკრულების ცალმხრივად შეწყვეტის ფორმა, რომელიც ნიშნავს ხელშეკრულების მოქმედების შეწყვეტას მეორე მონაწილე მხარის მიერ მისი არსებითად დარღვევის შემთხვევაში ან საერთაშორისო სამართლის სხვა ნორმების შესაბამისად. იხ. „საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესახებ“ საქართველოს კანონი.

[2] ბაბეკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), მეორე გამოცემა, კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2013, 151.

[3] საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 253-ე-255-ე მუხლები.

რების ან გაუქმების შესახებ მიმართვის უფლებამოსილება გააჩნია ***მთავრობას.*** თუ საერთაშორისო ხელშეკრულება ითვალისწინებს საერთაშორისო ორგანიზაციაში ან სახელმწიფოთაშორის კავშირში საქართველოს შესვლას, სამხედრო ხასიათისაა, ეხება სახელმწიფოს ტერიტორიულ მთლიანობას ან სახელმწიფო საზღვრების შეცვლას, აგრეთვე იმ შემთხვევაში, როდესაც საერთაშორისო ხელშეკრულება დადებულია თავად საქართველოს სახელმწიფოს მეთაურის მიერ, მიმართავს ***პრეზიდენტი.*** აღსანიშნავია, რომ ***პრეზიდენტის მიმართვა საჭიროებს პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციას.***

რატიფიცირებისათვის, დენონსირებისათვის ან გაუქმებისათვის საერთაშორისო ხელშეკრულების მომზადება წამყვან კომიტეტთან ერთად პარლამენტის საგარეო ურთიერთობათა კომიტეტის ფუნქციაა, რასაკვირველია, თუ, ეს უკანასკნელი, თავად არაა წამყვანი კომიტეტი. თუ საერთაშორისო ხელშეკრულება დაკავშირებულია ფინანსურ ხარჯებთან, სავალდებულოა მისი წინასწარი შეთანხმება პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო და საგარეო ურთიერთობათა კომიტეტებთან. შესაბამისმა კომიტეტმა საერთაშორისო ხელშეკრულებასთან დაკავშირებული ყველა ინფორმაცია უნდა აცნობოს პარლამენტს. ზოგჯერ საჭიროა რატიფიცირების, დენონსირების ან გაუქმების გარკვეული დათქმით განხორციელება. ასეთ შემთხვევაში, შესაბამისი კომიტეტი შეუთანხმდება საქართველოს პრეზიდენტს ან მთავრობას.

საერთაშორისო ხელშეკრულება პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე განიხილება კანონპროექტის პირველი მოსმენით განხილვისათვის დადგენილი წესით. მომხსენებლად გამოდის პრეზიდენტის ან მთავრობის მიერ უფლებამოსილი პირი, ხოლო თანამომხსენებლებად წამყვანი კომიტეტისა და პარლამენტის საგარეო ურთიერთობათა კომიტეტის თავმჯდომარეები. ***პარლამენტმა შესაბამისი გადაწყვეტილება უნდა მიიღოს სრული შემადგენლობის უმრავლესობით.***

საერთაშორისო ხელშეკრულების კონსტიტუციურობის საკითხის გადაწყვეტა საკონსტიტუციო სასამართლოს ერთ-ერთი უფლებამოსილებაა. ნიშანდობლივია, რომ ისეთ შემთხვევაში, როდესაც შეტანილია შესაბამისი კონსტიტუციური სარჩელი, საერთაშორისო ხელშეკრულების რატიფიცირების საკითხის განხილვა გადაიდება საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ გადაწყვეტილების გამოტანამდე.

პარლამენტის საგარეო ურთიერთობათა კომიტეტი, შესაბამის კომიტეტებთან ერთად, წინასწარ განიხილავენ დენონსირებისათვის წარმოდგენილ სა-

ერთაშორისო ხელშეკრულებას და ამზადებენ დასკვნებს. იმ საერთაშორისო ხელშეკრულებების დენონსირების საკითხზე, რომლებიც რატიფიცირებულია პარლამენტის მიერ ან შეერთება მოხდა პარლამენტის გადაწყვეტილებით, გადაწყვეტილება მიიღება პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობით; ხოლო იმ საერთაშორისო ხელშეკრულებების გაუქმება, რომლებიც ხელმოწერილია მთავრობის სახელით, ან არ საჭიროებენ რატიფიცირებას და რომლებთან შეერთებაც მოხდა მთავრობის სახელით, მთავრობის წარდგინებით, დეპუტატთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერით ხდება.

9.8. განსაკუთრებული პროცედურები

საინტერესოა, რომ პარლამენტის რეგლამენტში ცალკე განისაზღვრა ე.წ. განსაკუთრებული პროცედურები[1], რომელშიც თავი მოიყარა პარლამენტის იმ უმნიშვნელოვანესი უფლებამოსილებების განხორციელების წესებმა, რომლებიც მთელი რიგი თავისებურებებით გამოირჩევიან.

9.8.1. ბიუჯეტების ფორმირება

საქართველოს პარლამენტის უფლებამოსილებების ნაწილია საკუთარი, მასთან არსებული ორგანიზაციების, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისა და ცენტრალური საარჩევნო კომისიის ბიუჯეტების ფორმირება[2].

საქართველოს პარლამენტის საქმიანობა მისი ბიუჯეტიდან ფინანსდება, რომლის შედგენაზეც თვითონ საკანონმდებლო დაწესებულებაა პასუხისმგებელი. პროექტის ფორმირების პროცესის კოორდინაციას პარლამენტის თავმჯდომარე ახდენს, შესაბამისი კომიტეტების, ფრაქციების, პარლამენტის ხაზინადართა საბჭოსა და პარლამენტის აპარატის წინადადებების საფუძველზე. პარლამენტისათვის გათვალისწინებული ხარჯების მოცულობის შემცირება ბიუჯეტის პროექტში საკანონმდებლო ორგანოს წინასწარი თანხმობის გარეშე აკრძალულია.

პარლამენტი, ასევე, პასუხისმგებელია ჰერალდიკის სახელმწიფო საბჭოსა და საქართველოს ეროვნული ბიბლიოთეკის ბიუჯეტების ფორმირებაზე, ასევე,

[1] იქვე, XI კარი.

[2] იქვე, 257-ე-261-ე მუხლები.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მომავალი წლის ბიუჯეტის მთავრობისათვის წარდგენაზე. პარლამენტი ამტკიცებს საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის ხარჯთაღრიცხვას, მისივე წარდგინებით.

პარლამენტის საფინანსო საქმიანობის კონტროლი, როგორც წესი, პარლამენტის თავმჯდომარის ფუნქციაა, რომელსაც იგი ძირითადად ახორციელებს ამ მიზნით შექმნილი ***სათათბირო ორგანოს - ხაზინადართა საბჭოს*** მეშვეობით.

9.8.2. საგანგებო და საომარი მდგომარეობა და სამხედრო ძალები

საქართველოს პარლამენტის საქმიანობა არაორდინალური ვითარების პირობებში განსხვავებული დატვირთვის მატარებელია და თავისებურებებით ხასიათდება. მნიშვნელოვანია, ასევე, სამხედრო ძალებთან დაკავშირებული საკითხების რეგულირებაში მისი მონაწილეობა. კონსტიტუცია აწესრიგებს ***საგანგებო და საომარი მდგომარეობის გამოცხადების*** (46-ე მუხლი, 50-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, მე-3[1] პუნქტი, 61-ე მუხლის მე-4 პუნქტი, 73-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „ზ“, „თ“, „ი“ ქვეპუნქტები), ***სამხედრო ძალთა გამოყენების*** (მე-100 მუხლი), ***ომის გამოცხადებისა და ზავის დადების*** (62-ე მუხლი, 73-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტი), ***სამხედრო ძალთა რაოდენობის დამტკიცების*** (98-ე მუხლის მე-2 პუნქტი) პროცესში პარლამენტის ჩართულობის საფუძვლებს.

9.8.2.1. საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადება

განსაკუთრებული საპარლამენტო პროცედურებიდან გამორჩეულია **საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადების პროცესში პარლამენტის მონაწილეობა.**[1] მას შემდეგ, რაც შესაბამისი კონსტიტუციური საფუძვლების არსებობისას, საქართველოს პრეზიდენტი გამოაცხადებს საგანგებო ან საომარ მდგომარეობას, ასევე, შეზღუდავს ადამიანის უფლებებს და თავისუფლებებს, ვალდებულია მიღებული გადაწყვეტილებები 48 საათის განმავლობაში დასამტკიცებლად წარუდგინოს პარლამენტს. მნიშვნელოვანია, რომ საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს პარლამენტი იკრიბება გამოცხადებიდან 48 საათში. ამასთან, პარლამენტის წევრები პერსონალური შეტყობინების გარეშე უნდა გამოცხადდნენ სხდომაზე.

[1] იქვე, 262-ე-264-ე მუხლები.

რადგან გადაწყვეტილების ეფექტურობა მის ოპერატიულად ამოქმედებას უკავშირდება, პარლამენტი ვალდებულია დაუყოვნებლივ, წინასწარი საკომიტეტო მოსმენისა და სხვა შესაბამისი პროცედურების გავლის გარეშე, ჩაატაროს კენჭისყრა. პარლამენტის საგანგებო სხდომაზე, ძირითად მომხსენებლად გამოდის პრეზიდენტი ან მის მიერ საგანგებოდ უფლებამოსილი პირი, თანამომხსენებლებად კი კომიტეტებისა და ფრაქციების წარმომადგენლები. ხაზგასასმელია, რომ კამათი არ დაიშვება. პრეზიდენტს ეკისრება ვალდებულება პარლამენტს წარუდგინოს დასაბუთებული, მოტივირებული ინფორმაცია მიღებულ გადაწყვეტილებებთან დაკავშირებით. ***პრეზიდენტის გადაწყვეტილების დამტკიცება პარლამენტის მიერ ხდება სრული შემადგენლობის უმრავლესობით.*** იმავე დოკუმენტით უნდა განისაზღვროს საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის ვადები. მნიშვნელოვანია, რომ პარლამენტი საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს მუშაობს უწყვეტად, ამ მდგომარეობის დამთავრებამდე. სამუშაო რეჟიმის განსაზღვრა პარლამენტის ბიუროს ფუნქციაა.

ისეთ შემთხვევაში, თუ პარლამენტი არ დაეთანხმება საქართველოს პრეზიდენტის გადაწყვეტილებას, შეზღუდულ დროში, არა უგვიანეს 24 საათისა, უნდა შედგეს შეხვედრა შეთანხმების მისაღწევად. მასში მონაწილეობა უნდა მიიღონ პარლამენტის თავმჯდომარემ, მისმა მოადგილეებმა, კომიტეტებისა და ფრაქციების თავმჯდომარეებმა, პარლამენტის დამოუკიდებელ წევრების ჯგუფებმა და საქართველოს პრეზიდენტმა ან მის მიერ უფლებამოსილმა პირმა. თუ პარლამენტის თანხმობა ამ გზითაც არ იქნება მიღებული, საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადების საკითხი გადაწყვეტილად არ ჩაითვლება. მომდევნო 48 საათის განმავლობაში პრეზიდენტი უფლებამოსილი აღარაა მიმართოს პარლამენტს.

შეიძლება აღმოჩნდეს, რომ ქვეყნის რომელიმე ნაწილში გამოცხადებული საგანგებო მდგომარეობა ემთხვევა საარჩევნო პერიოდს. ასეთ შემთხვევაში, პარლამენტი უფლებამოსილია, სრული შემადგენლობის უმრავლესობით, მიიღოს გადაწყვეტილება ქვეყნის დანარჩენ ტერიტორიაზე არჩევნების ჩატარების შესახებ.

თუ პარლამენტი დათხოვნილია და ახალარჩეული პარლამენტი ჯერ არ შეკრებილა, საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადების დამტკიცება ან გაგრძელების საკითხის გადაწყვეტა ხდება დათხოვნილი პარლამენტის მიერ. როდესაც საკითხი უკავშირდება საგანგებო მდგომარეობის დამტკიცებას, პარლამენტი უნდა შეიკრიბოს ხუთი დღის განმავლობაში, წინააღმდეგ

შემთხვევაში, საგანგებო მდგომარეობა გაუქმდება. იგი, ასევე, გაუქმდება იმ შემთხვევაშიც, თუ დათხოვნილი პარლამენტი შეიკრიბება, მაგრამ არ დაამტკიცებს ან არ გააგრძელებს პრეზიდენტის შესაბამის ბრძანებულებას. გაცილებით შემჭიდროებული ვადებია დაწესებული საომარი მდგომარეობის შემთხვევაში. მისი გაუქმება ხდება იმ დროს, თუ პარლამენტი შეკრებიდან 48 საათში არ დაამტკიცებს სახელმწიფოს მეთაურის გადაწყვეტილებას საომარი მდგომარეობის გამოცხადებას ან გაგრძელებასთან დაკავშირებით.

9.8.2.2. სამხედრო ძალთა გამოყენება

პარლამენტი არა მხოლოდ ამტკიცებს პრეზიდენტის გადაწყვეტილებას საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ, არამედ თანხმობას აძლევს მითითებული მდგომარეობის დროს ან საერთაშორისო ვალდებულებათა შესასრულებლად სამხედრო ძალების გამოყენების თაობაზე. პარლამენტის თანხმობის გარეშე, პრეზიდენტის შესაბამისი გადაწყვეტილება ძალაში არ შევა. რეგლამენტის თანახმად, პარლამენტი ვალდებულია იმსჯელოს პრეზიდენტის მიერ გადაწყვეტილების შემოტანიდან არა უგვიანეს 24 საათისა. საკითხი წინასწარ განიხილება თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის სხდომაზე, რომლის მუშაობაში შეიძლება მონაწილეობდნენ სხვა კომიტეტების წარმომადგენლებიც, ასევე, შეთანხმებით, შესაძლებელია გაიმართოს გაერთიანებული საკომიტეტო მოსმენა.

იმ შემთხვევაში, როდესაც პარლამენტი არ დაეთანხმება პრეზიდენტის გადაწყვეტილებას, მომდევნო 24 საათის მანძილზე უნდა შედგეს პარლამენტის თავმჯდომარის, მისი მოადგილეების, კომიტეტებისა და ფრაქციების თავმჯდომარეების და პრეზიდენტის ან მის მიერ უფლებამოსილი პირის შეხვედრა თანხმობის მისაღწევად. თუ თანხმობა კვლავ არ იქნება მიღებული, საგანგებო მდგომარეობის დროს ან საერთაშორისო ვალდებულებათა შესასრულებლად სამხედრო ძალების გამოყენება ვერ მოხდება. პრეზიდენტი მომდევნო 48 საათის განმავლობაში ვეღარ მიმართავს პარლამენტს. ამასთან, იგივე წინადადებით პარლამენტისთვის მიმართვა შეუძლია მხოლოდ ორჯერ. სხვა სახელმწიფოს სამხედრო ძალების შემოყვანის, გამოყენებისა და გადაადგილების შესახებ პრეზიდენტის გადაწყვეტილებასთან დაკავშირებით საპარლამენტო პროცედურა ანალოგიურია.

9.8.2.3. ომის გამოცხადება და ზავის დადება

მხოლოდ პარლამენტის თანხმობითაა შესაძლებელი ომის გამოცხადებისა და ზავის დადების საკითხების გადაწყვეტა. პრეზიდენტი იღებს გადაწყვეტილებას ომის გამოცხადების ან სათანადო პირობების არსებობისას ზავის დადების შესახებ და მიმართავს პარლამენტს თანხმობისთვის. ეს უკანასკნელი ვალდებულია 24 საათის განმავლობაში განიხილოს საკითხი. წინასწარი საკომიტეტო მოსმენა არ ხდება. ***პარლამენტი გადაწყვეტილებას იღებს იმავე სხდომაზე, სრული შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერის შემთხვევაში.*** თუ ვერ მოგროვდა ხმათა საჭირო რაოდენობა, მომდევნო 24 საათში უნდა მოხდეს პარლამენტის თავმჯდომარის, მისი მოადგილეების, კომიტეტებისა და ფრაქციების თავმჯდომარეებისა და პრეზიდენტის ან მის მიერ უფლებამოსილი პირის შეხვედრა პოზიციის შეჯერების მიზნით, რის შემდეგაც კენჭისყრა ხელახლა იმართება. თუ პარლამენტი კვლავ არ დაეთანხმება, პრეზიდენტი ვეღარ მიმართავს პარლამენტს 48 საათის მანძილზე. მიმართვა შეუძლია არა უმეტეს ორჯერ.

9.8.2.4. სამხედრო ძალთა რაოდენობის დამტკიცება

პარლამენტი უფლებამოსილია დაამტკიცოს სამხედრო ძალთა რაოდენობა, ეროვნული უშიშროების საბჭოს წარდგინებით. წარმომადგენლობით ორგანოში მსჯელობამდე, საკითხი განსახილველად გადაეცემა თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტს. კომიტეტი ვალდებულია ათი დღის განმავლობაში მოტივირებული დასკვნა წარუდგინოს პარლამენტს, რის შემდეგაც იწყება საპარლამენტო განხილვა. ***გადაწყვეტილება სამხედრო ძალთა რაოდენობის დამტკიცების შესახებ მიიღება პარლამენტის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით.*** პარლამენტის მხრიდან სამხედრო ძალთა რაოდენობის დამტკიცებაზე უარის თქმის შემთხვევაში, შესაძლებელია შეიქმნას შემთანხმებელი კომისია. მან უნდა შეიმუშაოს გადაწყვეტილების საბოლოო ვარიანტი და წარუდგინოს პარლამენტს, რომელმაც უნდა დაამტკიცოს იგი.

9.8.3. კონსტიტუციური სარჩელისა და კონსტიტუციური წარდგინების შეტანა

პარლამენტის რეგლამენტი განსაკუთრებულ პროცედურად განიხილავს საკონსტიტუციო სასამართლოში კონსტიტუციური სარჩელისა და კონსტიტუციური წარდგინების შეტანის წესს.[1] საპარლამენტო სუბიექტები უფლებამოსილი არიან მიმართონ საკონსტიტუციო სასამართლოს.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში ***კონსტიტუციური წარდგინების*** შეტანის უფლება გააჩნია ***პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთ მეოთხედს*** იმ შემთხვევაში, თუ მიიჩნევენ, რომ პრეზიდენტის, უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის, მთავრობის წევრის, გენერალური აუდიტორის ან ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრის მიერ ადგილი აქვს კონსტიტუციის დარღვევას. კონსტიტუციურ წარდგინებაზე ხელმოწერების დამოწმება, როგორც წესი, ხდება სანოტარო წესით. ასევე, შესაძლებელია, თანამდებობის პირის იმპიჩმენტის წესით გადაყენების საკითხის აღძვრისათვის წარდგინების შედგენის შემდეგ, პარლამენტის წევრმა, ფრაქციამ უზრუნველყოს ხელმოწერების შეგროვება, რომელთა ნამდვილობას გადაამოწმებს საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტის თავმჯდომარე.

პარლამენტს შეუძლია საკონსტიტუციო სასამართლოში შეიტანოს ***კონსტიტუციური წარდგინება*** აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს ნორმატიული აქტების საქართველოს კონსტიტუციასთან, „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციურ კანონთან, კონსტიტუციურ შეთანხმებასთან, საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებთან და შეთანხმებებთან და საქართველოს კანონებთან შესაბამისობის დადგენის მიზნით.

პარლამენტის შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მეხუთედი უფლებამოსილია საკონსტიტუციო სასამართლოში შეიტანოს ***კონსტიტუციური სარჩელი*** კონსტიტუციური შეთანხმების, კანონის, რეგლამენტის, საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს მთავრობის, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების ნორმატიული აქტების, აგრეთვე საქართველოს კონსტიტუციის ამოქმედებამდე შესაბამისი ორგანოების მიერ მიღებული ნორმატიული აქტების საქართველოს კონსტიტუციასთან შესაბამისობის შესახებ.

---

[1] იქვე, 268-ე-271-ე მუხლები.

პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთ მეხუთედს უფლება აქვს საკონსტიტუციო სასამართლოში შეიტანოს ***კონსტიტუციური სარჩელი*** „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის დარღვევის თაობაზე.

პარლამენტართა არანაკლებ ერთი მეხუთედი, ასევე, უფლებამოსილია საკონსტიტუციო სასამართლოში შეიტანოს ***კონსტიტუციური სარჩელი*** მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შექმნისა და საქმიანობის, არჩევნების, რეფერენდუმის მომწესრიგებელი ნორმებისა და ამ ნორმების საფუძველზე ჩატარებული არჩევნების, რეფერენდუმის კონსტიტუციურობის შესახებ, პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ცნობის ან ვადამდე შეწყვეტის შესახებ პარლამენტის გადაწყვეტილების კონსტიტუციურობის თაობაზე. აგრეთვე, პარლამენტის ან სხვა სახელმწიფო ორგანოს კონსტიტუციური უფლებამოსილების ფარგლების დარღვევასთან დაკავშირებით.

მნიშვნელოვანია, რომ თუ კონსტიტუციური სარჩელის ან კონსტიტუციური წარდგინების შეტანის შემდეგ ხელმომწერი პარლამენტის წევრები უარს იტყვიან სარჩელზე ან წარდგინებაზე, განხილვის და საქმის წარმოების შეწყვეტა არ მოხდება. გამონაკლისია ისეთი შემთხვევა, როდესაც საქმის არსებით განხილვამდე, მასზე უარს იტყვის მისი შემტანი ყველა პარლამენტის წევრი.

10. პარლამენტის მუშაობის წესი

საქართველოს კანონმდებლობა დიდ ყურადღებას აქცევს პარლამენტის სამუშაო პროცედურების ჩამოყალიბებას, რომელთა სრულფასოვანი მოწესრიგება უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს ეფექტური საქმიანობის პირობაა. კონსტიტუციის საფუძველზე (მე-60 და 61-ე მუხლები), რეგლამენტი დეტალურად აწესრიგებს პარლამენტის მუშაობის წესთან დაკავშირებულ საკითხებს.

10.1. ახალარჩეული პარლამენტის პირველი შეკრება

მნიშვნელოვანი და განსხვავებულია ახალარჩეული პარლამენტის პირველი შეკრების თანმხლები პროცედურები. მას შემდეგ, რაც საპარლამენტო არჩევნები დასრულდება და მისი შედეგები გახდება ცნობილი, დღის წესრიგში პარლამენტის შეკრების საკითხი დგება. ახალარჩეული პარლამენტის პირვე-

ლი სხდომის გამართვა უკავშირდება საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მიერ პარლამენტის არჩევნების საბოლოო შედეგების შემაჯამებელი ოქმის გამოქვეყნებას. თუ არჩევნების მეორე ტური არ დაინიშნა პარლამენტი იკრიბება არჩევნების დღიდან 20 დღის განმავლობაში, ხოლო თუ არჩევნების მეორე ტური დაინიშნა - მეორე ტურის კენჭისყრის დღიდან 20 დღის განმავლობაში. პირველი სხდომის დღის დანიშვნის უფლებამოსილება გააჩნია პრეზიდენტს. პარლამენტი მუშაობას შეუდგება, თუ ცენტრალური საარჩევნო კომისია არჩეულად გამოაცხადებს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორ მესამედს.

10.2. პარლამენტის სესია

თანამედროვე მსოფლიო საპარლამენტო პრაქტიკის ანალოგიურად, საქართველოს პარლამენტი მუშაობს სასესიო წესით. სესია შეიძლება იყოს მორიგი და რიგგარეშე. პარლამენტი ***მორიგი სესიის*** ფარგლებში იკრიბება წელიწადში ორჯერ - ***საგაზაფხულო და საშემოდგომო*** სესიებზე. საგაზაფხულო სესია იხსნება თებერვლის პირველ სამშაბათს და გრძელდება ივნისის ბოლო პარასკევამდე, ხოლო საშემოდგომო სესია იწყება სექტემბრის პირველ სამშაბათს და იხურება დეკემბრის მესამე პარასკევს. მორიგი სესიის მოწვევის აქტი არ გამოიცემა - ოფიციალურად მოწვევის საჭიროება არ არსებობს.

სესიებს შორის პერიოდში მოიწვევა რიგგარეშე სესია, ხოლო მორიგი სესიის მიმდინარეობისას - რიგგარეშე სხდომა. ***რიგგარეშე სესიის ან რიგგარეშე სხდომის მოწვევის უფლებამოსილება გააჩნია პრეზიდენტს.*** იგი ამ უფლებამოსილებას ახორციელებს ***პარლამენტის თავმჯდომარის ან პარლამენტის შემადგენლობის არანაკლებ ერთი მეოთხედის მოთხოვნით, ან მთავრობის წარდგინებით.*** ვენეციის კომისიამ მართებულად ჩათვალა 2009-2010 წლების საკონსტიტუციო რეფორმის დროს ქვეყნის ძირითად კანონში განხორციელებული ცვლილება, რომელიც ითვალისწინებს მთავრობის დამატებას იმ სახელმწიფო ორგანოების ჩამონათვალში, რომელთაც უფლება აქვთ მოითხოვონ პარლამენტის რიგგარეშე სესიების მოწვევა. კომისიის აზრით, „ეს წინადადება შეესაბამება მინისტრთა კაბინეტის წინადადებით გათვალისწინებულ ახალ როლს“. ასევე, დადებითად შეფასდა პრეზიდენტის ინიციატივით პარ-

ლამენტის რიგგარეშე სხდომის მოწვევის შესაძლებლობის გაუქმება.[1] მნიშვნელოვანია, რომ პარლამენტის რიგგარეშე სხდომა მიმდინარეობს მხოლოდ განსაზღვრული დღის წესრიგით და იხურება მისი ამოწურვისთანავე.

პარლამენტის მრავალფეროვანი უფლებამოსილებების უკეთ რეალიზაციისთვის პარლამენტის სესია მუშაობს ორკვირიანი ციკლით. ***პირველი კვირა ეთმობა პლენარულ სხდომებს და კომიტეტების მუშაობას, ხოლო მეორე კვირა - ამომრჩევლებთან შეხვედრებს და კომიტეტების მუშაობას.*** საპარლამენტო, საპრეზიდენტო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნების წელს, არჩევნებამდე ერთი თვის განმავლობაში, როგორც წესი, პარლამენტის პლენარული სხდომები არ იმართება.

10.3. პარლამენტის პლენარული სხდომა

სასესიო კვირაში პარლამენტის ორგანიზებული და ეფექტური მუშაობისთვის მნიშვნელოვანია შესაბამისი დღის წესრიგის განსაზღვრა. რეგლამენტის თანახმად, პარლამენტის სასესიო კვირის პლენარული სხდომების დღის წესრიგის შემუშავების უფლება გააჩნია პარლამენტის ბიუროს. მას ამტკიცებს პარლამენტი. ხაზგასასმელია, რომ, ცალკეულ შემთხვევებში, პარლამენტმა შეიძლება მიიღოს გადაწყვეტილება დამტკიცებული დღის წესრიგის ფარგლებში საკითხების თანამიმდევრობის შეცვლის, რიგგარეშე განხილვის, ახალი საკითხის შეტანის ან დღის წესრიგიდან საკითხის ამოღების შესახებ.

10.3.1. პარლამენტის პლენარული სხდომის წარმართვა

როგორც წესი, პლენარულ სხდომას წარმართავს პარლამენტის თავმჯდომარე. მან სხდომის ხელმძღვანელობა შეიძლება დავალოს ერთ-ერთ მოადგილეს. პლენარული სხდომის მიმდინარეობისას სხდომის თავმჯდომარის უფლებამოსილების ფარგლები ფართოა: იგი აცხადებს პარლამენტის სხდომის გახსნასა და დამთავრებას, უძღვება საკითხების განხილვას, ადგენს კამათში მონაწილეთა რიგითობას, შეუძლია, დადგენილი წესით, სიტყვა ჩამოართვას გამომსვლელს, მისცეს გაფრთხილება და გამოიყენოს სხვა სანქციები. მნიშვ-

[1] მოსაზრების პროექტი საკონსტიტუციო კანონპროექტის შესახებ საქართველოს კონსტიტუციაში შესწორებებისა და ცვლილებების შეტანასთან დაკავშირებით, ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის კანონის გზით (ვენეციის კომისია), სტრასბურგი, 2010 წლის 31 ივლისი, CDL(2010)062, 28-29.

ნელოვანია, მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილება, კანონპროექტის განხილვისას, საჭიროების შემთხვევაში, კენჭისყრაზე დააყენოს კამათის შეწყვეტისა და მხარეთა მონაწილეობით საკონსულტაციო შეხვედრის გამართვის საკითხი, კენჭისყრაზე დასაყენებელი ვარიანტების სიმრავლისას, შეუძლია ჩაატაროს სარეიტინგო გამოკითხვა, ავტორებს შესთავაზოს ნაკლებად რეალური წინადადებების მოხსნა და განახორციელოს მისთვის მინიჭებული სხვა უფლებამოსილებები.

პლენარული სხდომის მიმდინარეობისას, მნიშვნელოვანია სხდომის თავმჯდომარის მიუკერძოებლობის უზრუნველყოფა. სწორედ ამიტომ, მას ეზღუდება უფლება კომენტარი გააკეთოს პარლამენტის წევრის გამოსვლასთან დაკავშირებით, სიტყვა შეაწყვეტინოს, შეაფასოს პარლამენტის წევრის გამოსვლა, უპასუხოს შეკითხვას, თუ შეკითხვა უშუალოდ მას არ დაუსვეს, გარდა იმ შემთხვევისა, როცა პარლამენტის წევრი არღვევს რეგლამენტის მოთხოვნებს.

პარლამენტის პლენარული სხდომა უფლებამოსილია, თუ მას ესწრება პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობა. მნიშვნელოვანია, **ხმის მიცემისა და დათვლის პროცედურა, რომლის შედეგი საპარლამენტო გადაწყვეტილებაა.** ყველა პარლამენტის წევრი პირადად აძლევს ხმას. აკრძალულია ხმის მიცემის უფლებისა და ხმის მისაცემი ბარათის სხვისთვის გადაცემა.

ქართული საპარლამენტო ცხოვრება კენჭისყრის ორ ფორმას იცნობს: ***ღია და ფარული.*** ღია კენჭისყრის ფორმებია ხელის აწევა, კენჭისყრის ელექტრონული სისტემით გვარების ამობეჭდვა, სახელობითი ბიულეტენებით - სახელობითი კენჭისყრა. ფარული კენჭისყრის სახეებია: კენჭისყრა ელექტრონული სისტემის გამოყენებით ან ბიულეტენებით. როგორც წესი, კენჭისყრა ღიაა.

10.3.2. სხდომების საჯაროობა

საინტერესოა, რომ პარლამენტის საქმიანობის, პირველ რიგში, სხდომების საჯაროობის საკითხი ჯერ კიდევ 1921 წლის კონსტიტუციის შემუშავებისას აღმოჩნდა აქტუალური. საკონსტიტუციო კომისია მიუთითებდა, რომ პარლამენტი სარგებლობს უაღრესი ავტორიტეტით უმთავრესად იმიტომ, რომ მისი მოღვაწეობა ხალხის თვალწინ მიმდინარეობს. პარლამენტის სხდომა თუ ხანგრძლივად ფარული გახდებოდა, ის ხალხისაგან გაუცხოვდებოდა და

საზოგადოებრივ აზრსაც დაეკარგებოდა გავლენა პარლამენტზე.[1] შესაბამისად, კონსტიტუციის ძალით[2] პარლამენტის სხდომა საჯაროდ ცხადდებოდა.

რადგან პარლამენტის წარმომადგენლობითი შინაარსი თავისთავად მოითხოვს მისი საქმიანობის საჯაროობას, საქართველოს პარლამენტის პლენარული სხდომებიც, გარდა გამონაკლისისა, საჯაროა. საჯარო სხდომაზე დასწრების უფლება აქვთ აკრედიტებული მასობრივი ინფორმაციის საშუალებათა წარმომადგენლებს. საჯარო სხდომა გადაიცემა პირდაპირი ტელე-რადიო ტრანსლაციით. სხდომას, პარლამენტის თავმჯდომარის მოწვევით, შეიძლება ესწრებოდნენ საზოგადოებრიობის წარმომადგენლები და უცხოელი სტუმრები. ისეთი საკითხების განხილვისას, რომლებიც საიდუმლოების დაცვას საჭიროებს, სხდომა ან მისი ნაწილი შეიძლება დაიხუროს. მნიშვნელოვანია, რომ კონსტიტუციის თავდაპირველი ვარიანტი ითვალისწინებდა ერთმნიშვნელოვან მითითებას, საიდუმლო საკითხების გარდა, პარლამენტის სხდომის ოქმის პარლამენტის ბეჭდვით ორგანოში გამოქვეყნებასთან დაკავშირებით (მე-60 მუხლის მე-3 პუნქტი), განხორციელებული ცვლილების შედეგად, მითითებული დებულება აღარ არსებობს, სამაგიეროდ, ჩაიწერა, რომ პარლამენტის ღია პლენარული სხდომის ოქმი საჯაროა (მე-60 მუხლის მე-4 პუნქტი). აღნიშნული, ვენეციის კომისიამ არსებით ცვლილებად ჩათვალა.[3]

რეგლამენტი განსაზღვრავს სუბიექტთა წრეს, რომელთაც უფლება აქვთ, საკუთარი ინიციატივით, დაესწრონ პლენარულ სხდომას. ესენია, პრეზიდენტი, პრემიერ-მინისტრი, მთავრობის სხვა წევრები, მათი მოადგილეები, საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე, უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე, გენერალური აუდიტორი, ეროვნული ბანკის პრეზიდენტი, პრეზიდენტის საპარლამენტო მდივანი, მთავრობის საპარლამენტო მდივანი და სახალხო დამცველი.

---

[1] მაცაბერიძე მ., უზენაესი ბატონი ქვეყნისა, როგორი უნდა ყოფილიყო საქართველოს პარლამენტი 1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებელთა აზრით, თბილისი, 2008, 54.

[2] საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 55-ე მუხლი. იხ. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული (1918-1921), შემდგენელი ე. გურგენიძე, თბილისი, 1990, 467.

[3] მოსაზრების პროექტი საკონსტიტუციო კანონპროექტის შესახებ საქართველოს კონსტიტუციაში შესწორებებისა და ცვლილებების შეტანასთან დაკავშირებით, ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის კანონის გზით (ვენეციის კომისია), სტრასბურგი, 2010 წლის 31 ივლისი, CDL(2010)062, 28-29.

10.3.3. პოლიტიკური დებატები

თანამედროვე საპარლამენტო ცხოვრება წარმოუდგენელია პოლიტიკურ ძალთა შეხედულებების დაპირისპირებისა და თანამშრომლობის გარეშე. მნიშვნელოვანია ასპარეზი, რომელიც, რეგლამენტის ძალით, მათ საპარლამენტო ტრიბუნის სახით გააჩნიათ. კერძოდ, სასესიო მუშაობის პერიოდში, როგორც წესი, ორკვირიანი ციკლის განმავლობაში ერთხელ, იმართება პოლიტიკური დებატები. მისი მოთხოვნის უფლება გააჩნია ფრაქციას, უმრავლესობასა და უმცირესობას. პოლიტიკური დებატების ფარგლებში, გამომსვლელთათვის, კერძოდ, უმრავლესობისთვის, უმცირესობისთვის, ფრაქციისთვის, პარლამენტის თავმჯდომარისთვის, მოადგილეებისთვის, პარლამენტის წევრისთვის, რომელიც არ არის გაერთიანებული არც ერთ ფრაქციაში, განაწილებულია დრო. პოლიტიკური დებატების შინაარსი გარკვეულ გავლენას ახდენს სახელმწიფოებრივ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაზე.

თემატური კითხვები:

1. რომელი ფორმებით ახორციელებს საპარლამენტო კონტროლს საქართველოს პარლამენტი?
2. გამიჯნეთ ერთმანეთისგან კითხვისა და შეკითხვის პროცედურა!
3. შეაფასეთ იმპიჩმენტის პროცედურასთან დაკავშირებული საკონსტიტუციო ცვლილებები!
4. განიხილეთ ადამიანის უფლებების დაცვაზე საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმები!
5. ჩამოთვალეთ პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული და პასუხისმგებელი ორგანოები!
6. რას გულისხმობს საერთაშორისო ხელშეკრულებების რატიფიცირება, დენონსირება და გაუქმება?
7. განიხილეთ საქართველოს პარლამენტის ჩართულობა საგანგებო და საომარი მგომარეობის რეგულირებაში!
8. განიხილეთ პარლამენტარების საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის მიმართვის შესაძლებლობა და ფორმები!
9. რატომ არის პარლამენტის სხდომა საჯარო?

10. იმსჯელეთ პარლამენტის მუშაობის ფორმატში პოლიტიკური დებატების მნიშვნელობაზე!

თავი VIII. საქართველოს პრეზიდენტი

1. სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტი საქართველოში - 1995 წლის კონსტიტუციის მიღებამდე პერიოდი

1.1. პრეზიდენტის ინსტიტუტის შემოღება საქართველოში

1990 წლის 28 ოქტომბერს საქართველოში ჩატარებული საბჭოთა კავშირის ისტორიაში პირველი მრავალპარტიული არჩევნების შედეგად საქართველოს უზენაესი საბჭოს შემადგენლობაში უმრავლესობით ეროვნულ-განმათავისუფლებელი მოძრაობა მოვიდა, რასაც 1991 წლის 31 მარტს გამართული რეფერენდუმის შედეგების გათვალისწინებით, იმავე წლის 9 აპრილს, საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის აქტის გამოცხადება მოჰყვა. 9 აპრილითვე თარიღდება საქართველოს რესპუბლიკის უზენაესი საბჭოს დადგენილება საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტის თანამდებობის შემოღების შესახებ, რომლის მიხედვით, მიზანშეწონილად იქნა მიჩნეული საქართველოს პრეზიდენტის თანამდებობის შემოღება და უზენაესი საბჭოს კანონმდებლობისა და კანონიერების დაცვის კომისიას დაევალა შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებების მომზადება.

ზემოაღნიშნული დადგენილების მიღებიდან რამდენიმე დღეში, 1991 წლის 14 აპრილს, უზენაესი საბჭოს მიერ საგანგებო სხდომაზე მიღებულ იქნა კანონი „საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტის თანამდებობის დაწესებისა და ამასთან დაკავშირებით საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“, რომლის ძალითაც ცვლილებები შევიდა 1978 წელს მიღებულ და იმ პერიოდში ჯერ კიდევ მოქმედ კონსტიტუციაში. 1991 წლის 14 აპრილსვე უზენაესი საბჭოს სხდომაზე საქართველოს პრეზიდენტად არჩეულ იქნა უზენაესი საბჭოს იმდროინდელი თავმჯდომარე ზვიად გამსახურდია. მოგვიანებით, 1991 წლის 26 მაისს საქართველოში გაიმართა პირველი საყოველთაო და პირდაპირი საპრეზიდენტო არჩევნები და არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა დიდმა უმრავლესობამ (87,03%) საქართველოს პრეზიდენტად მხარი დაუჭირა ზვიად გამსახურდიას კანდიდატურას. საქართველოს მოსახლეობის ასეთი რეაქცია ბუნებრივიც იყო, ვინაიდან დამოუკიდებლობააღდგენილ საქართველოში პრეზიდენტის ინსტიტუტი საზოგადოების მიერ აღიქმებოდა როგორც დამოუკიდებელი სახელმწიფოს სიმბოლო. ხალხის მიერ პირდაპირი გზით არჩეული პრეზიდენტი, საბჭოთა

პარტიული ნომენკლატურისაგან განსხვავებით, ქვეყნის თავისუფლებასა და დამოუკიდებელ განვითარებასთან ასოცირდებოდა.[1]

საქართველოს უზენაესი საბჭოს მიერ 1991 წლის 14 აპრილს მიღებული კონსტიტუციური ცვლილებების მიხედვით, საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტად შეიძლება არჩეულიყო 35-დან 70 წლამდე ასაკის დაბადებით საქართველოს რესპუბლიკის მოქალაქე, რომელსაც საქართველოში მუდმივად უცხოვრია არანაკლებ უკანასკნელი ხუთი წელი. კანონმდებლობის თანახმად, პრეზიდენტი აირჩეოდა 5 წლის ვადით საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი არჩევნებით, ფარული კენჭისყრით. საპრეზიდენტო არჩევნები ჩატარებულად ჩაითვლებოდა თუ მასში მონაწილეობას მიიღებდა ამომრჩეველთა ნახევარზე მეტი, ხოლო პრეზიდენტის თანამდებობაზე არჩეულად ჩაითვლებოდა კანდიდატი, რომელსაც მხარს დაუჭერდა არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ნახევარზე მეტი.

საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტის კონსტიტუციური სტატუსი განისაზღვრა ძირითადი კანონის მე-13[1] თავით („საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტი“). კონსტიტუციის თანახმად, საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტი წარმოადგენდა საქართველოს სახელმწიფოს - საქართველოს რესპუბლიკის მეთურს. პრეზიდენტის უფლებამოსილებების ვრცელ ჩამონათვალს ითვალისწინებდა კონსტიტუციის 121[4]-ე მუხლი, რომლის თანახმად, საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტი, როგორც სახელმწიფოს მეთაური, წარმოადგენდა საქართველოს რესპუბლიკას ქვეყნის შიგნით და საერთაშორისო ურთიერთობებში, მეთაურობდა საქართველოს რესპუბლიკის სახელმწიფო მმართველობის ორგანოთა სისტემას და უზრუნველყოფდა მათ ურთიერთქმედებას რესპუბლიკის სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოებთან. პრეზიდენტი საქართველოს უზენაეს საბჭოს წარუდგენდა მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურას დასანიშნად, აყალიბებდა მასთან შეთანხმებით მთავრობის შემადგენლობას. კონსტიტუციური ცვლილებების თანახმად, საქართველოს უზენაესი საბჭო თანხმობას აძლევდა პრეზიდენტს საქართველოს რესპუბლიკის მთავრობის ჩამოყალიბების, მის შემადგენლობაში ცვლილებების, მთავრობის თავმჯდომარისა და მთავრობის წევრების თანამდებობიდან გათავისუფლების შესახებ. მთავრობის სტრუქტურას საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტის წარდგინებით განსაზღვრავდა უზენაესი საბჭო. თავის მხრივ, პრეზიდენტი უფლებამოსილი იყო გაეუქმებინა საქართველოს მთავ-

[1] ცნობილაძე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტომი I, თბილისი, 2004, 126.

რობის დადგენილებები და განკარგულებები; უზენაესი საბჭოს წინაშე დაეყენებინა საკითხი ავტონომიური რესპუბლიკის კანონისა და უზენაესი საბჭოს დადგენილების შეჩერების შესახებ, თუ კი ისინი ეწინააღმდეგებოდნენ საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციას და კანონებს. საქართველოს პრეზიდენტი ხელს აწერდა რესპუბლიკის კანონებს და აღჭურვილი იყო ვეტოს უფლებით.

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

ძირითადი კანონის თანახმად, საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტი სარგებლობდა ხელშეუხებლობით. მისი გადაყენება შეეძლო მხოლოდ უზენაეს საბჭოს სამშობლოს ღალატის შემთხვევაში. პრეზიდენტის გადაყენების თაობაზე გადაწყვეტილებას უზენაესი საბჭო იღებდა წევრთა საერთო რაოდენობის სულ ცოტა სამი მეოთხედის უმრავლესობით კანონის შესაბამისად.

საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტის მიერ უფლებამოსილებების შესრულების შეუძლებლობის შემთხვევაში, მის უფლებამონაცვლეს უზენაესი საბჭოს თავმჯდომარე წარმოადგენდა, ხოლო ამ უკანასკნელის მიერ პრეზიდენტის მოვალეობის შესრულების შეუძლებლობისას - მთავრობის თავმჯდო-

მარე. საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტის არჩევნები უნდა გამართულიყო პრეზიდენტის უფლებამოსილების შეწყვეტიდან სამი თვის ვადაში.

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

1.2. სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტი „მცირე კონსტიტუციის“ მიხედვით

1992 წლის ოქტომბერში არჩეულმა საქართველოს პარლამენტმა იმავე წლის 6 ნოემბერს მიიღო კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“, რომლის პრეამბულაშიც გაცხადებული იყო, რომ აღნიშნული კანონი განსაზღვრავდა ქვეყნის საგანგებო საშინაო და საგარეო მდგომარეობით განპირობებულ საქართველოს სახელმწიფოს ორგანოების უფლებამოსილებას, მათი მოწყობისა და საქმიანობის წესს ახალი კონსტიტუციის მიღებამდე, რაც განხორციელდებოდა 1921 წლის საქართველოს კონსტიტუციის მემკვიდრეობითობის საფუძველზე. შესაბამისად, ქართული კონსტიტუციონალიზმის ისტორიაში აღნიშნული კანონი „მცირე კონსტიტუციის“ სახელით მოიხსენიება, ვინაიდან მან დროებით, ახალი კონსტიტუციის მიღებამდე, თავის თავზე იტვირთა ხელისუფლების ორგანიზაციის რეგლამენტაცია, რაც, როგორც წესი, დემოკრატიულ სახელმწიფოში სწორედ კონსტიტუციური რეგულირების საგანს წარმოადგენს. მიუხედავად ამ კანონით შემოთავაზებული სახელისუფლებო მოწყობის მოდელის აშკარა ხარვეზიანობისა, მის დამსახურებად მიჩნეულია ის გარემოება, რომ ქართული კონსტიტუციონალიზმის ისტორიაში პირველმა „მცირე კონსტიტუციამ“ წერტილი დაუსვა საქართველოში საბჭოური კონსტიტუციების ეპოქას, თავად იტვირთა კონსტიტუციის ფუნქცია და მომდევნო სამი წლის მანძილზე სახელმწიფო მოწყობის წესი რეგლამენტაციის მკაცრ ჩარჩოებში მოაქცია[1].

სახელმწიფოს მეთაურის სტატუსი განსაზღვრულია კანონის მესამე თავში, რომლის სახელწოდებაში უკვე ჩანს ხელისუფლების ორგანიზაციისადმი ქართული ინოვაციური მიდგომა („პარლამენტის თავმჯდომარე, სახელმწიფოს მეთაური“). სათაურშივე მოცემული ამ ორი უმაღლესი თანამდებობის ერთ ინს-

[1] მელქაძე ო., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2008, 68.

ტიტუტში გაერთიანება იმდროინდელი საქართველოს სახელისუფლებო ორგანიზაციის არასრულყოფილების მხოლოდ ნაწილობრივი გამოხატულება იყო.

„სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ კანონის თანახმად, საქართველოს სახელმწიფოს მეთაური იყო საქართველოს რესპუბლიკის უმაღლესი თანამდებობის პირი, რომელიც საქართველოს წარმოადგენდა ქვეყნის შიგნით და საერთაშორისო ურთიერთობებში; უზრუნველყოფდა სახელმწიფოს დამოუკიდებლობას და ტერიტორიულ მთლიანობას, ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვას, სახელმწიფო ორგანოების ურთიერთშეთანხმებულ საქმიანობას. საქართველოს სახელმწიფოს მეთაურად პარლამენტი სიითი შემადგენლობის ორი მესამედის უმრავლესობით, პარლამენტის უფლებამოსილების ვადით, ირჩევდა მანამდე ხალხის მიერ პირდაპირი გზით პარლამენტთან ერთად არჩეულ პარლამენტის თავმჯდომარეს[1].

სახელმწიფოს მეთაურის - პარლამენტის თავმჯდომარის, „მცირე კონსტიტუციით“ გათვალისწინებული, უფლებამოსილებები ხელისუფლების შტოებთან მიმართებით დაწვრილებით შემდეგნაირად გამოიყურებოდა: სახელმწიფოს მეთაური - პარლამენტის თავმჯდომარე იწვევდა პარლამენტის მორიგ სესიას, საკუთარი ინიციატივით, პარლამენტის საერთო შემადგენლობის სულ ცოტა მეხუთედის წერილობითი მოთხოვნით ან ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს მოთხოვნით იწვევდა რიგგარეშე სესიებსა და სხდომებს; კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში უფლებამოსილი იყო გაძღოლოდა პარლამენტის სხდომისთვის; უფლებამოსილი იყო ნებისმიერ დროს მონაწილეობა მიეღო პარლამენტის მუშაობაში, წინასწარჩაუწერლად და რიგგარეშე მონაწილეობა კამათში; ხელს აწერდა და აქვეყნებდა კანონებს; უფლებამოსილი იყო არა უგვიანეს ათი დღის ვადისა დაებრუნებინა კანონპროექტი თავისი მოსაზრებებით პარლამენტისთვის ხელახალი განხილვისა და კენჭისყრისათვის; მეთაურობდა საქართველოს რესპუბლიკის სახელმწიფო მმართველობის ორგანოთა სიტემას; წელიწადში ერთხელ მაინც ან პარლამენტის მოთხოვნით პარლამენტს წარუდგენდა მოხსენებას ქვეყნის საშინაო და საგარეო მდგომარეობის შესახებ; ნიშნავდა და ათავისუფლებდა პრემიერ-მინისტრის მოადგილეებს, მინისტრთა კაბინეტის წევრებს და პარლამენტს წარუდგენდა დასამტკიცებლად; ნიშნავდა გენერალური პროკურორის, საინფორმაციო-სადაზვერვო სამსახურის უფრო-

[1] „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ კანონის მე-17 მუხლი.

სის, კონტროლის პალატის თავმჯდომარის, ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის, სოციალურ-ეკონომიკური ინფორმაციის კომიტეტის თავმჯდომარის მოადგილეებს; წინადადება შექონდა პარლამენტში პრემიერ-მინისტრის ან მინისტრთა კაბინეტის რომელიმე წევრისათვის უნდობლობის გამოცხადების შესახებ; ნიშნავდა, განსაკუთრებულ შემთხვევაში, სახელმწიფო რწმუნებულებს; ნიშნავდა უმაღლესი სამხედრო თანამდებობის პირებს; ანიჭებდა უმაღლეს სამხედრო წოდებებს; ანიჭებდა უმაღლეს დიპლომატიურ რანგებს და სხვა სპეციალურ წოდებებს შესაბამისი სამინისტროების წარდგინების საფუძველზე; აწარმოებდა მოლაპარაკებას უცხოეთის სახელმწიფოებთან და ხელს აწერდა საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს; პარლამენტთან შეთანხმებით, ნიშნავდა და გამოიწვევდა საქართველოს რესპუბლიკის სრულუფლებიან და საგანგებო ელჩებს. საზღვარგარეთის სახელმწიფოების, საერთაშორისო ორგანიზაციების დიპლომატიური მისიების ხელმძღვანელები აკრედიტებული იყვნენ სახელმწიფოს მეთაურთან. სახელმწიფოს მეთაური აცხადებდა მობილიზაციას; აცხადებდა საომარ მდგომარეობას საქართველოს რესპუბლიკაზე სამხედრო თავდასხმის შემთხვევაში და დაუყოვნებლივ შეჰქონდა საკითხი პარლამენტში განსახილველად; აცხადებდა სამხედრო მდგომარეობას და დაუყოვნებლივ შეჰქონდა საკითხი პარლამენტის განსახილველად; მოქალაქეთა უშიშროების უზრუნველყოფისათვის იძლეოდა გაფრთხილებას ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ან ცალკეულ ადგილებში საგანგებო წესების გამოცხადების შესახებ, საჭიროების შემთხვევაში კი აცხადებდა მათ შემოღებას. ამასთან, მიღებული გადაწყვეტილება დაუყოვნებლივ შეჰქონდა პარლამენტის დასამტკიცებლად; აჯილდოებდა საქართველოს რესპუბლიკის ორდენებითა და მედლებით, ანიჭებდა საქართველოს რესპუბლიკის საპატიო წოდებებს; იღებდა გადაწყვეტილებას საქართველოს მოქალაქედ მიღების, თავშესაფრის მიცემის საკითხებთან დაკავშირებით; ახორციელებდა მსჯავრდებულთა შეწყალებას; თავისი უფლებამოსილების განსახორციელებლად ქმნიდა სახელმწიფოს მეთაურის აპარატს; ახორციელებდა კანონით გათვალისწინებულ სხვა უფლებამოსილებას[1].

სახელმწიფოს მეთაური - პარლამენტის თავმჯდომარე გამოსცემდა ბრძანებულებებსა და განკარგულებებს. კანონის თანახმად, სახელმწიფოს მეთაურის თანამდებობიდან გადაყენება შეიძლებოდა იმპიჩმენტის პროცედურით, კერძოდ, სამშობლოს ღალატის, კონსტიტუციური კანონების უხეში დარღვევის

[1] იქვე.

ან სხვა საფუძველზე პარლამენტის წევრთა საერთო რაოდენობის არანაკლებ ერთი მეოთხედის წერილობითი მოთხოვნით და პარლამენტის წევრთა საერთო რაოდენობის არანაკლებ ორი მესამედის დასტურით. პარლამენტის თავმჯდომარის - სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილების შეწყვეტის ან მის მიერ უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის შემთხვევაში სახელმწიფოს მეთაურის მოვალეობას, პარლამენტის მიერ ორი კვირის განმავლობაში სახელმწიფოს მეთაურის არჩევამდე, ასრულებდა პრემიერ-მინისტრი; პრემიერ-მინისტრის მიერ ამ მოვალეობის შესრულების შეუძლებლობის შემთხვევაში - პარლამენტის სპიკერი[1].

სახელმწიფოს მეთაურის ზემოაღნიშნულ კომპეტენციურ არსენალს, თუ იმასაც დავუმატებთ, რომ „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ კანონის თანახმად, უმაღლეს აღმასრულებელ და განმკარგულებელ ხელისუფლებას ახორციელებდნენ სახელმწიფოს მეთაური და მინისტრთა კაბინეტი და ეს უკანასკნელი პასუხისმგებელი იყო პარლამენტისა და პარლამენტის თავმჯდომარის წინაშე, ამასთან, სახელმწიფოს მეთაური, როგორც შეიარაღებული ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი, ხელმძღვანელობდა ეროვნული უშიშროებისა და თავდაცვის საბჭოს, ადვილი წარმოსადგენია სახელმწიფოს მეთაურის - პარლამენტის თავმჯდომარის გავლენა ხელისუფლების შტოებზე. შესაბამისად, ლოგიკურია დასკვნა ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში სახელმწიფოს მეთაურის კომპეტენციური ყოვლისშემძლეობის შესახებ, რომლის ნების კონტროლქვემდებარე იყო მთელი სახელისუფლებო სისტემა.[2] შეიძლება ითქვას, რომ „მცირე კონსტიტუციით“ განსაზღვრული სახელმწიფოს მეთაურის ჰიპერტროფირებული სტატუსის ანომალიები მემკვიდრეობით გადაჰყვა 1995 წლის კონსტიტუციით განსაზღვრულ საქართველოს პრეზიდენტის ინსტიტუტს და კიდევ ბევრი წელი არ ასვენებდა მას. სახელმწიფო მმართველობის ერთმმართველობითი ბუნება, მომავალში მმართველობის მოდელების მონაცვლეობის მიუხედავად, ახალი კონსტიტუციითაც იქნა შენარჩუნებული.

[1] იქვე, მე-19 მუხლი.

[2] მელქაძე ო., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2008, 73.

2. საქართველოს პრეზიდენტი 1995 წლის კონსტიტუციის მიხედვით

2.1. პრეზიდენტის ინსტიტუტის ხელახალი დაბადება და მისი კონსტიტუციური სტატუსი 1995-2004 წლებში

საქართველოს მოქმედი კონსტიტუცია არსებობის ოც წელზე ოდნავ მეტს ითვლის, თუმცა, სახელისუფლებო კონსტიტუციური ინსტიტუტების, და, ზოგადად, ხელისუფლების ჰორიზონტალური ორგანიზაციის ფორმების ტრანსფორმაციის აქტიური დინამიკით ხასიათდება, მათ შორის, არც სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტია გამონაკლისი. პრეზიდენტის ინსტიტუტის ხელახალი შემოღება 1995 წლის 24 აგვისტოს ძირითადი კანონის მიღებას უკავშირდება, რომელმაც გარკვეული თავისებურებებით საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელი დაამკვიდრა საქართველოში. საქართველოს პრეზიდენტის დღევანდელი კონსტიტუციური სტატუსი მნიშვნელოვნად დაშორებულია თავის პირვანდელ ვარიანტს, რაც მოგვიანებით (2004 და 2010 წლებში) განხორციელებული მასშტაბური საკონსტიტუციო რეფორმების შედეგია. საკონსტიტუციო ცვლილებების თითოეული ეტაპი ინიციატორთა მხრიდან ხელისუფლების ორგანიზაციის დაბალანსებული მოდელის დამკვიდრების აუცილებლობით აიხსნებოდა, თუმცა, განხორციელებული ცვლილებების ფორმიდან თუ შინაარსიდან გამომდინარე, რეფორმების პროცესს ყოველთვის თან სდევდა მოსაზრება პოლიტიკური ელიტების მხრიდან კონსტიტუციის ინსტრუმენტალიზაციის მცდელობის თაობაზე, რაც, ბუნებრივია, დადებითად ვერ იქნებოდა აღქმული საზოგადოებისა თუ აკადემიური წრეების მიერ, ვინაიდან „ხელისუფლების არცერთ შტოს არა აქვს უფლება, იმოქმედოს მხოლოდ მიზანშეწონილობის, პოლიტიკური აუცილებლობის ან სხვა მოტივაციის საფუძველზე. ხელისუფლება უნდა ეყრდნობოდეს კონსტიტუციას, კანონს და მთლიანად სამართალს. მხოლოდ ასე იქმნება სამართლიანი მართლწესრიგი, რომლის გარეშეც ვერ შედგება დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფო“[1].

1995 წლის კონსტიტუციის 69-ე მუხლის პირველად რედაქციაში საქართველოს პრეზიდენტი განისაზღვრა როგორც სახელმწიფოსა და აღმასრულებე-

[1] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 დეკემბრის №1/3/407 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და საქართველოს მოქალაქე - ეკატერინე ლომთათიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, §2.

ლი ხელისუფლების მეთაური[1]. კონსტიტუციის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტი წარმართავდა და ახორციელებდა სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას; უზრუნველყოფდა ქვეყნის ერთიანობას და მთლიანობას, სახელმწიფო ორგანოთა საქმიანობას კონსტიტუციის შესაბამისად. საქართველოს პრეზიდენტი საქართველოს უმაღლესი წარმომადგენელი იყო საგარეო ურთიერთობებში. შესაბამისად, კონსტიტუციით უარყოფილ იქნა მთავრობის როგორც დამოუკიდებელი აღმასრულებელი ორგანოს არსებობის აუცილებლობა, რაც ევროპაში მანამდე არ არსებული საპრეზიდენტო რესპუბლიკის დამკვიდრებას მოასწავებდა.

საპრეზიდენტო რესპუბლიკის კონცეფციის შესაბამისად საქართველოს პრეზიდენტი აირჩეოდა საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე 5 წლის ვადით, ფარული კენჭისყრით. პრეზიდენტად შეიძლება არჩეული ყოფილიყო საარჩევნო უფლების მქონე დაბადებით საქართველოს მოქალაქე 35 წლის ასაკიდან, რომელსაც საქართველოში უცხოვრია 15 წელი მაინც და არჩევნების დანიშვნის დღეს ცხოვრობდა საქართველოში. საპრეზიდენტო არჩევნები ჩატარებულად ჩაითვლებოდა თუ მასში მონაწილეობას მიიღებდა ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის უმრავლესობა. არჩეულად ჩაითვლებოდა კანდიდატი, რომელსაც ხმას მისცემდა არჩევნებში მონაწილეთა ნახევარზე მეტი. კონსტიტუციით გათვალისწინებული იყო არჩევნების მეორე ტურის გამართვა პირველი ტურიდან ორი კვირის თავზე, სადაც მონაწილეობას იღებდა ორი საუკეთესო შედეგის მქონე კანდიდატი. კონსტიტუცია განსაზღვრავდა მეორე ტურის ლეგიტიმურობისთვის საჭირო ამომრჩეველთა რაოდენობას - ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის მესამედს მაინც უნდა მიეღო მონაწილეობა, ხოლო გამარჯვებული გამოვლინდებოდა შედარებითი უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემით: არჩეულად ჩაითვლებოდა ის კანდიდატი, რომელიც მეტ ხმას მიიღებდა, მაგრამ არანაკლებ ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის ერთი მეხუთედისა. თუ მეორე ტურში პრეზიდენტი ვერ აირჩეოდა კონსტიტუცია ითვალისწინებდა ორი თვის ვადაში განმეორებითი არჩევნების ჩატარებას. საპრეზიდენტო არჩევნების პირველი ტური იმართებოდა წინა არჩევნების ჩატარებიდან მეხუთე წლის აპრილის მეორე კვირა დღეს.

[1] 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუციის პირველადი ტექსტი იხილეთ სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის ვებ-გვერდზე: <http://constcommission.parliament.ge/1995> [23.10.2016].

საქართველოს პრეზიდენტს უფლება არ ჰქონდა დაეკავებინა სხვა თანამდებობა, შეეთავსებინა სამეწარმეო საქმიანობა, აეღო ხელფასი ან სხვაგვარი მუდმივი ანაზღაურება ნებისმიერი სხვა საქმიანობისათვის. საქართველოს პრეზიდენტი არჩევის დღიდან მესამე კვირა დღეს წარმოთქვამდა საპროგრამო სიტყვასა და დებდა ფიცს, რომლის ტექსტი განსაზღვრულია საქართველოს კონსტიტუციით.

საქართველოს პრეზიდენტი 1995 წლის კონსტიტუციის პირველადი რედაქციით, გარდა უშუალოდ სახელმწიფოს მეთაურის კომპეტენციისა, საკმაოდ ფართო უფლებამოსილებებით იყო აღჭურვილი ხელისუფლების სამივე შტოსთან მიმართებით:

- საკანონმდებლო ხელისუფლებასთან დაკავშირებით პრეზიდენტი აღჭურვილი იყო საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით, უფლება ჰქონდა მოეთხოვა მის მიერ ინიცირებული კანონპროექტის რიგგარეშე განხილვა; აღჭურვილი იყო კონსტიტუციის სრული ან ნაწილობრივი გადასინჯვის კანონპროექტის ინიცირების უფლებით; ახდენდა კანონის პრომულგაციას, აღჭურვილი იყო ვეტოს უფლებით, რომლის დაძლევასაც სჭირდებოდა პარლამენტის სიითი შემადგენლობის 3/5. პრეზიდენტი ნიშნავდა საპარლამენტო არჩევნებს; საგანგებო მდგომარეობის დროს გამოსცემდა კანონის ძალის მქონე დეკრეტებს. პრეზიდენტი წელიწადში ერთხელ ვალდებული იყო წარედგინა პარლამენტისთვის მოხსენება ქვეყნის მდგომარეობის უმნიშვნელოვანეს საკითხებზე. თუმცა, საპრეზიდენტო რესპუბლიკის კონცეფციის შესაბამისად, პრეზიდენტს არ ჰქონდა პარლამენტის დათხოვნის უფლებამოსილება.

- პრეზიდენტი თავად იყო აღმასრულებელი ხელისუფლების ერთპიროვნული განმახორციელებელი და მთავრობა წარმოადგენდა პრეზიდენტის სათათბირო ორგანოს. მინისტრები ინიშნებოდნენ პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის თანხმობით. თუმცა, მათი განთავისუფლება პრეზიდენტს დამოუკიდებლად შეეძლო. კონსტიტუციის თანახმად, მთავრობის წევრები პასუხისმგებელი იყვნენ პრეზიდენტის წინაშე და უფლებამოსილებას სწორედ მის წინაშე იხსნიდნენ[1]. აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურასა და საქმიანობის წესს პრეზიდენტის წარდგინებით ამტკიცებდა პარლამენტი. პრეზიდენტი უფლებამოსილი იყო გაეუქმებინა მისდამი ანგარიშვალდებული აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოთა აქტები[2].

[1] 1995 წლის კონსტიტუციის პირველადი რედაქციის 79-ე მუხლი.

[2] იქვე, 73-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

- პრეზიდენტი თავმჯდომარეობდა საქართველოს იუსტიციის საბჭოს; ნიშნავდა მოსამართლეებს; საქართველოს პარლამენტს ასარჩევად წარუდგენდა უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარისა და წევრების კანდიდატურებს; ცხრიდან სამ წევრს ნიშნავდა საკონსტიტუციო სასამართლოს შემადგენლობაში. პრეზიდენტის კომპეტენციას განეკუთვნებოდა მსჯავრდებულთა შეწყალება.

ზემოაღნიშნულთან ერთად, საქართველოს პრეზიდენტი იყო სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი. თავმჯდომარეობდა ეროვნული უშიშროების საბჭოს სხდომებს, ნიშნავდა მის წევრებს, ნიშნავდა და გადააყენებდა მხედართმთავრებს. პრეზიდენტი აღჭურვილი იყო ნორმაშემოქმედებითი საქმიანობის უფლებით და კონსტიტუციისა და კანონის საფუძველზე გამოსცემდა ბრძანებულებებს და განკარგულებებს; საკუთარი ინიციატივით უფლებამოსილი იყო დაენიშნა რეფერენდუმი.

საქართველოს პრეზიდენტის პასუხისმგებლობის კონტექსტში აღსანიშნავია კონსტიტუციით გათვალისწინებული იმპიჩმენტის მექანიზმი, რომლის რეალიზაციაც საკმაოდ რთული პროცედურით ხასიათდებოდა: პრეზიდენტის მიერ კონსტიტუციის დარღვევისას, სახელმწიფოს ღალატისა და სისხლის სამართლის სხვა დანაშაულის ჩადენისას იმპიჩმენტის წესით საქართველოს პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადაყენების საკითხის აღძვრის უფლება მიენიჭა პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მესამედს. საკითხი დასკვნისთვის გადაეცემოდა უზენაეს სასამართლოს ან საკონსტიტუციო სასამართლოს. თუ უზენაესმა სასამართლომ თავისი დასკვნით დაადასტურა პრეზიდენტის ქმედებაში დანაშაულის შემადგენლობის ნიშნების არსებობა ან საკონსტიუციო სასამართლომ - კონსტიტუციის დარღვევა, დასკვნის განხილვის შემდეგ პარლამენტი სრული შემადგენლობის უმრავლესობით იღებდა გადაწყვეტილებას, რომ კენჭისყრაზე დასმულიყო იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან პრეზიდენტის გადაყენების საკითხი. პრეზიდენტი იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენებულად ჩაითვლებოდა, თუ ამ გადაწყვეტილებას მხარს დაუჭერდა პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედი. კონსტიტუციის თანახმად, თუ 30 დღის ვადაში პარლამენტი არ მიიღებდა გადაწყვეტილებას, საკითხი მოხსნილად ითვლებოდა და მომდევნო ერთი წლის განმავლობაში დაუშვებელი იყო იმავე ბრალდების წარდგენა. ამასთან, იკრძალებოდა პრეზიდენტისთვის წარდგენილი ბრალდების პარლამენტში განხილვა და გადაწყვეტილების მიღება საგანგებო და საომარი მდგომარეობის ან ომის დროს.

იმპიჩმენტის მექანიზმი, როგორც სამართლებრივი და არა პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ფორმა, არ წარმოადგენს პრეზიდენტსა და პარლამენტს შორის პოლიტიკური კონფლიქტის გადაჭრის საშუალებას. საპრეზიდენტო სისტემაში პოლიტიკური შტოების შედარებით ხისტი გამიჯვნის პარალელურად მნიშვნელოვანია იმ უფლებამოსილებათა წრე, რაზეც გადაწყვეტილება ერთობლივად მიიღება. საქართველოს კონსტიტუციის პირველადი რედაქციით გათვალისწინებული იყო რომ:

- პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონზე ვრცელდებოდა პრეზიდენტის ვეტო, რომლის დაძლევის მაღალი კვოტა (პარლამენტის სიითი შემადგენლობის 3/5) საპრეზიდენტო ვეტოს სახელმწიფოს მეთაურის ხელში მნიშვნელოვან ინსტრუმენტად აქცევდა;
- საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით პრეზიდენტის აღჭურვა უცხოა როგორც საპრეზიდენტო, აგრეთვე, საპარლამენტო მმართველობისათვის და პრეზიდენტის სასარგებლოდ არღვევს ხელისუფლების პოლიტიკურ შტოებს შორის წონასწორობას. მით უმეტეს, როდესაც პრეზიდენტი უფლებამოსილი იყო მოეთხოვა მის მიერ ინიცირებული კანონპროექტის რიგგარეშე განხილვა;
- მინისტრებს ნიშნავდა პრეზიდენტი, პარლამენტის თანხმობით;
- საერთაშორისო ხელშეკრულებების დადების პროცესში, ელჩების და დიპლომატიური წარმომადგენლების დანიშვნაში ორივე განშტოება მონაწილეობდა;
- საგანგებო და საომარ მდგომარეობას აცხადებდა პრეზიდენტი და ამტკიცებდა პარლამენტი;
- ბიუჯეტის წარდგენის პრეროგატივით სარგებლობდა პრეზიდენტი. პარლამენტს პრეზიდენტის თანხმობის გარეშე, ბიუჯეტის პროექტში ცვლილებების შეტანის უფლება არ ჰქონდა. აღნიშნული მიდგომა განსხვავდება აშშ-ის საპრეზიდენტო სისტემაში არსებული პრაქტიკისგან, როდესაც საბიუჯეტო სახსრების გამოყოფის თვალსაზრისით პრეზიდენტი და მისი ადმინისტრაცია მთლიანად კონგრესზეა დამოკიდებული.

პრეზიდენტის უფლებამოსილებების ანალიზიდან ჩანს, რომ კონსტიტუციამ საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელის პირობებში სახელმწიფოს მეთაური, აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან ერთად, საკანონმდებლო პროცესის მართვისთვის საჭირო ყველა ბერკეტით აღჭურვა[1]. საქართველოს კონსტიტუცია პრეზიდენტის კომპეტენციური გავლენის მაქსიმალურ გაფართოებაზე

[1] მელქაძე ო., ქართული კონსტიტუციონალიზმი, წიგნი მეორე, თბილისი, 2011, 145.

აღმოჩნდა ორიენტირებული[1]. ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს პრეზიდენტის კონსტიტუციური სტატუსი ცხადყოფს რომ შტოებს შორის წონასწორობა 1995 წლის კონსტიტუციის პირველადი რედაქციით პრეზიდენტის სასარგებლოდ იყო დარღვეული და აღმასრულებელი და საკანონმდებლო შტოების განსხვავებული პოლიტიკური კუთვნილების შემთხვევაში პოლიტიკური დაპირისპირების განმუხტვის ინსტიტუციურ მექანიზმებს არ ითვალისწინებდა.

2.2. საქართველოს პრეზიდენტის სტატუსი 2004 წლის კონსტიტუციური ცვლილებების მიხედვით

მმართველობის ფორმისთვის პრეზიდენტის შეუსაბამოდ ფართო უფლებამოსილებებით აღჭურვის ტენდენცია 1995 წლის კონსტიტუციის მასშტაბური, 2004 წლის 6 თებერვლის, საკონსტიტუციო ცვლილებებითაც გაგრძელდა, როდესაც საპრეზიდენტო მოდელს ფრანგულის მსგავსი ნახევრად-საპრეზიდენტო მმართველობის ფორმა ჩაენაცვლა. მიუხედავად საკონსტიტუციო ცვლილებების მიზნისა - დამკვიდრებულიყო „ძლიერი პრეზიდენტის, ძლიერი პარლამენტისა და ძლიერი მთავრობის“ სახელისუფლებო ორგანიზაციის მოდელი[2], სახელმწიფოს მეთაურის კონსტიტუციური სტატუსი საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან მიმართებით ნახევრად-საპრეზიდენტო მოდელისთვის შეუსაბამოდ დაუბალანსებული აღმოჩნდა.

2004 წლის 6 თებერვლის საკონსტიტუციო ცვლილებების მიხედვით, საქართველოს კონსტიტუციაში პირველად გაჩნდა მთავრობის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების კოლეგიური ორგანოს, სტატუსის განმსაზღვრელი თავი[3]. პრეზიდენტი გამიჯნულია მთავრობისგან, მას ფორმალურ-იურიდიულად არ გააჩნია აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის კონსტიტუციური სტატუსი[4]. კონსტიტუციის ახალი რედაქციის მიხედვით, პრეზიდენტი რჩებოდა სახელმწიფოს მეთაურად, რომელიც წარმართავდა და ახორციელებდა

[1] მელქაძე ო., ქართული კონსტიტუციონალიზმი, წიგნი პირველი, თბილისი, 2009, 314.
[2] იქვე, 283.
[3] 2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციური კანონის ტექსი იხ. „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე“, I, №2, 07.02.2004 მუხ. 5; აგრეთვე, იხილეთ სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის ვებ-გვერდზე <http://constcommission.parliament.ge/2004> [23.102016].
[4] დემეტრაშვილი ა., მმართველობის ახალი სისტემის თავისებურებანი საქართველოში, წიგნში: სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე, საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, გ. ნოდიასა და დ. აფრასიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 15.

სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას, უზრუნველყოფდა ქვეყნის ერთიანობას და მთლიანობას, სახელმწიფო ორგანოთა საქმიანობას კონსტიტუციის შესაბამისად. საქართველოს პრეზიდენტი იყო საქართველოს უმაღლესი წარმომადგენელი საგარეო ურთიერთობებში. ამას ისიც დაემატა რომ კონსტიტუციაში შეტანილი ცვლილებების თანახმად პრეზიდენტს დაუკანონდა პარტიული თანამდებობის შეთავსების უფლება. მართალია კონსტიტუციის ახალი რედაქციის თანახმად, პრეზიდენტი აღარ წარმოადგენდა აღმასრულებელი ხელისუფლების ერთპიროვნულ განმახორციელებელს, თუმცა, მისი ფართო უფლებამოსილებები ხელისუფლების სამივე შტოზე (მათ შორის, აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე) ზემოქმედების საშუალებას იძლეოდა[1].

მთავრობისგან ფორმალურად დისტანცირებული პრეზიდენტი კონსტიტუციის ახალი რედაქციით იწვევდა და თავმჯდომარეობდა მთავრობის სხდომებს. იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოს პრეზიდენტი წარმართავდა და ახორციელებდა ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას, ხოლო მთავრობა უზრუნველყოფდა მის განხორციელებას, აშკარა იყო რომ მთავრობა პრეზიდენტის მიერ განსაზღვრული პოლიტიკის შემსრულებელ ორგანოდ განიხილებოდა.

პრეზიდენტის კონსტიტუციური სტატუსიდან გამომდინარე, იგი სრულად იქვემდებარებდა პრემიერ-მინისტრსა და მინისტრებს, მასთან შეთანხმებით ხდებოდა მთავრობის მიერ პარლამენტში მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის განმსაზღვრელი კანონპროექტის წარდგენა. კონსტიტუცია ითვალისწინებდა მთავრობის პასუხისმგებლობის დუალისტურ კონცეფციას პარლამენტისა და პრეზიდენტის წინაშე. პრეზიდენტის თანხმობით ინიშნებოდა მინისტრის მოადგილე. სახელმწიფოს მეთაური უფლებამოსილი იყო შეეჩერებინა ან გაეუქმებინა მთავრობისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებათა აქტები, თუ ისინი ეწინააღმდეგებოდნენ საქართველოს კონსტიტუციას, საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს, კანონებსა და პრეზიდენტის აქტებს, რაც სახელმწიფოს მეთაურის მიერ საკონსტიტუციო ზედამხედველობისა და ადმინისტრაციული იუსტიციის ფუნქციის განხორციელებას ნიშნავდა, ეს კი ხელისუფლების დანაწილების პრინციპთან წინააღმდეგობაში მოდიოდა[2]. პრეზიდენტი უფლებამოსილი იყო საკუთარი ინი-

[1] იქვე.

[2] კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., რუხაძე ზ., ტაბუცაძე ი., ხმალაძე ვ., ჯიბღაშვილი ზ., კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995-2009) მისი განვითარების პერსპექტივა, თბილისი, 39.

ციატივით გადაეყენებინდა მთავრობა, თანამდებობიდან გაენთავისუფლებინა შინაგან საქმეთა, თავდაცვისა და სახელმწიფო უშიშროების მინისტრები[1]. მისი თანხმობა აუცილებელი იყო მთავრობის მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის პარლამენტში წარსადგენად. პრეზიდენტს მიენიჭა უფლება საბიუჯეტო და საგადასახადო საკითხებზე გამოეცა კანონის ძალის მქონე დეკრეტები, თუ პარლამენტს დაითხოვდა და სახელმწიფო ბიუჯეტის პარლამენტის მხრიდან დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში დეკრეტით დაემტკიცებინა ქვეყნის მთავარი ფინანსური კანონი.

საქართველოს პრეზიდენტი კვლავინდებურად წარმოადგენდა შეიარაღებული ძალების უმაღლეს მთავარსარდალს, ხელმძღვანელობდა უშიშროების საბჭოს, თანამდებობაზე ნიშნავდა და თანამდებობიდან გადააყენებდა საქართველოს შეიარაღებული ძალების გაერთიანებული შტაბის უფროსს, სხვა მხედართმთავრებს.

ნახევრად-საპრეზიდენტო მოდელთან შეუსაბამო იყო პრეზიდენტის უფლებამოსილებები საკანონმდებლო ხელისუფლებასთან მიმართებითაც. საქართველოს სახელმწიფოს მეთაურის კომპეტენციურ არსენალში, საფრანგეთის პრეზიდენტისგან განსხვავებით, კვლავაც დარჩა საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება, მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევებში, თუმცა, ამ შემთხვევების დამატებითი რეგლამენტაციის არარსებობის პირობებში. პრეზიდენტს ძველი მოდელიდან გადმოჰყვა მის მიერ წარდგენილი კანონპროექტის რიგგარეშე განხილვის მოთხოვნის უფლება; აგრეთვე, სუსპენზიური ვეტოს უფლება. ის ნიშნავდა პარლამენტისა და სხვა წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნებს. ის აღიჭურვა კონსტიტუციით გათვალისწინებულ შემთხვევებში პარლამენტის დათხოვნის უფლებით. მთავრობის ფორმირების პროცესში პრეზიდენტი პარლამენტთან ერთად მონაწილეობდა, თუმცა, წამყვანი როლი ამ პროცესში სწორედ სახელმწიფოს მეთაურს მიენიჭა. თუ პრეზიდენტის მიერ წარდგენილი მთავრობის შემადგენლობა და სამთავრობო პროგრამა ზედიზედ სამჯერ ვერ მიიღებდა პარლამენტის ნდობას, საქართველოს პრეზიდენტი დაითხოვდა პარლამენტს და დანიშნავდა რიგარეშე არჩევნებს. პარლამენტის დათხოვნით შეიძლება დასრულებულიყო ამ უკანასკნელის მიერ მთავრობისთვის ორგზის უნდობლობის გამოცხადებაც.

[1] სახელმწიფო უშიშროების სამინისტრო 2004 წელს განხორციელებული ინსტიტუციური ცვლილებების შედეგად შეუერთდა შინაგან საქმეთა სამინისტროს.

სასამართლო ხელისუფლებასთან მიმართებით პრეზიდენტის კომპეტენცია 2004 წლის კონსტიტუციურმა რეფორმამ უცვლელი დატოვა: პრეზიდენტი კვლავ ნიშნავდა სამ წევრს საკონსტიტუციო სასამართლოში და მისი წარდგინებით საქართველოს პარლამენტი ირჩევდა უზენაესი სასამართლოს წევრებსა და თავმჯდომარეს. 2007 წლის საკანონმდებლო ცვლილებებამდე პრეზიდენტი თავმჯდომარეობდა საქართველოს იუსტიციის საბჭოს. პრეზიდენტი წარუდგენდა პარლამენტს ქვეყნის გენერალური პროკურორის კანდიდატურას.

2004 წლის კონსტიტუციური ცვლილებებით უცვლელი დარჩა პრეზიდენტის პასუხისმგებლობის მარეგულირებელი ნორმები. სახელმწიფოს მეთაური თანამდებობაზე ყოფნის დროს ხელშეუვალი იყო. მისი თანამდებობიდან გადაყენება მხოლოდ იმპიჩმენტის წესით შეიძლებოდა, რისთვისაც აუცილებელ წინაპირობას პრეზიდენტის მიერ კონსტიტუციის დარღვევა, სახელმწიფოს ღალატი და სისხლის სამართლის სხვა დანაშაულის ჩადენა წარმოადგენდა, რაც დადასტურებული უნდა ყოფილიყო შესაბამისად საკონსტიტუციო სასამართლოს ან უზენაესი სასამართლოს დასკვნით.

საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან მიმართებით პრეზიდენტის კონსტიტუციური სტატუსის ანალიზი გვაძლევს საფუძველს დავასკვნათ, რომ 2004 წლის 6 თებერვლის საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად საქართველოში ფორმირებული მმართველობის მოდელი, და, შესაბამისად, პრეზიდენტის სტატუსი, მიახლოებული იყო არა ფრანგულ, არამედ უმეტესწილად რუსულ მოდელთან. სახელმწიფოს მეთაურის გავლენას ქვეყნის პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაზე ისიც აძლიერებდა, რომ პრეზიდენტი ითავსებდა მმართველი პოლიტიკური პარტიის ხელმძღვანელის პოზიციას, რაც მას თანაპარტიულ საპარლამენტო უმრავლესობაზე ზემოქმედების დამატებით შესაძლებლობას აძლევდა. თუმცა, შერეული, ნახევრადსაპრეზიდენტო მოდელის თავისებურებიდან გამომდინარე, საპარლამენტო არჩევნებში ოპოზიციური პოლიტიკური ძალის გამარჯვების და შესაბამისად, ოპოზიციური საპარლამენტო უმრავლესობის და მთავრობის შემთხვევაში, აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან მიმართებით პრეზიდენტის კონსტიტუციური უფლებამოსილებების რეალიზაცია საკმაოდ გართულებული იყო, რაც მოხდა კიდეც 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ.

ძირითადი კანონის 73-ე მუხლის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტი კონსტიტუციაში მითითებულის გარდა ახორციელებდა კანონით განსაზღვ-

რულ სხვა უფლებამოსილებებს. ამ კონსტიტუციური ნორმიდან ჩანს რომ ქვეყნის ძირითადი კანონით გათვალისწინებული პრეზიდენტის უფლებამოსილებათა საკმაოდ ვრცელი ნუსხა მხოლოდ მისი განსაკუთრებული პრეროგატივების ჩამონათვალს წარმოადგენდა. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სახელისუფლებო ორგანოების მიმართ „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ 2004 წლის 1 ივლისის კონსტიტუციური კანონით განსაზღვრულ საქართველოს პრეზიდენტის კომპეტენციასაც, თუ გავითვალისწინებთ (პარლამენტის თანხმობით ავტონომიის უზენაესი საბჭოს დათხოვნის უფლება, მისთვის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარეობის კანდიდატურის წარდგენისა და მთავრობის გადაყენების უფლება, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის და მისი თავმჯდომარის აქტის მოქმედების შეჩერების ან გაუქმების უფლება და სხვა), ნათელი ხდება რომ სახეზე იყო საქართველოს პრეზიდენტის ხელში ხელისუფლების კონცეტრაცია არამხოლოდ ხელისუფლების დანაწილების ჰორიზონტალურ ასპექტში, არამედ ვერტიკალური ორგანიზაციის ჭრილშიც. შედეგად 1995 წლის კონსტიტუციით საპრეზიდენტო ინსტიტუტის დამკვიდრებიდან მოყოლებული სახელმწიფოს მეთაურის უფლებრივი გაძლიერების გზით ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციური პრინციპის უხეში დეფორმაცია მოხდა[1].

2.3. საქართველოს პრეზიდენტის სტატუსი 2010 წლის კონსტიტუციური ცვლილებების მიხედვით[2]

ქართულ კონსტიტუციონალიზმში პრეზიდენტის ინსტიტუტის შემოღებიდან მოყოლებული ის აქტიურ, შეიძლება ითქვას, განმსაზღვრელ როლს თამაშობდა ქართულ პოლიტიკასა და სახელისუფლებო ორგანოთა სისტემაში. სახელმწიფოს მეთაურის კონსტიტუციური სტატუსის რეგლამენტაციის თვალსაზრისით განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, რომლის მიზანს პარლამენტსა და მთავრობაზე პრეზიდენტის მიერ მონოპოლიზებული ძალაუფლების გადანაწილება და საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების პოლიტიკურ უფლებამოსილებათა გაძლიერება

[1] მელქაძე ო., ქართული კონსტიტუციონალიზმი, წიგნი პირველი, თბილისი, 2009, 331.

[2] 2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონის ტექსტი იხ. „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე“, I, №62, 05.11.2010 მუხ. 379; აგრეთვე, იხილეთ სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის ვებ-გვერდზე: <http://constcommission.parliament.ge/2010> [23.10.2016]

წარმოადგენდა[1]. შემოთავაზებული კონსტიტუციური რეფორმის მიზნად გაცხადებული იყო ევროპული ტიპის მმართველობის ფორმის შემოღება, სახელისუფლებო შტოებს შორის ძალთა კონსტიტუციური ბალანსის დადგენა და პრეზიდენტის უფლებამოსილების შეკვეცა[2]. 2010 წლის 15 ოქტომბრის საკონსტიტუციო ცვლილებებით გაგრძელდა პრეზიდენტის კონსტიტუციური სტატუსის შემდგომი ტრანსფორმაცია, რაც პირველ რიგში მისი აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან საბოლოო დისტანცირებას ითვალისწინებდა.

კონსტიტუციის 69-ე მუხლის შეცვლილი რედაქციის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტი არის საქართველოს სახელმწიფოს მეთაური, ქვეყნის ერთიანობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის გარანტი. საქართველოს პრეზიდენტი კონსტიტუციით მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებების ფარგლებში უზრუნველყოფს სახელმწიფო ორგანოთა ფუნქციონირებას; არის საქართველოს სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი და წარმოადგენს საქართველოს საგარეო ურთიერთობებში. იმის გათვალისწინებით, რომ 2010 წლის კონსტიტუციური ცვლილებები 2013 წელს ახალარჩეული პრეზიდენტის ინაუგურაციის (2013 წლის 17 ნოემბერი) შემდეგ შევიდა ძალაში, აკადემიურ და პოლიტიკურ წრეებს საკმარისი დრო ჰქონდათ საკუთარი მოსაზრებები და შეფასებები გამოეთქვათ სახელისუფლებო სისტემის ახალი კონსტრუქციისა და მოსალოდნელი შედეგების მიმართ, აღნიშნული მოსაზრებები საკონსტიტუციო ცვლილებებთან დაკავშირებით ვენეციის კომისიის ექსპერტების დასკვნებითაც შეივსო[3].

როგორც შესაბამის თავში უკვე განვიხილეთ, 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა მიმართული იყო ნახევრად-საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელის საპარლამენტოზე ორიენტირებული მოდელით ჩანაცვლებისკენ. შესაბამისად, ცვლილებები პირველ რიგში შეეხო სახელმწიფოს მეთაურის კონს-

---

[1] ბაბეკი ვ., ერფრუტი ჯ., შტაინროტერი ბ., შედარებითი სამართლის მეთოდოლოგიის გამოყენება პრაქტიკაში, პრეზიდენტისა და პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილებათა გადანაწილება საქართველოში, საფრანგეთსა და გერმანიაში, ჟურნალი „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“, №8, 2015, 100.

[2] ბოძაშვილი ლ., პრეზიდენტის, როგორც სახელმწიფოს საგარეო ურთიერთობებში უმაღლესი წარმომადგენლის კომპეტენცია ახალი საკონსტიტუციო ცვლილებების მიხედვით, თბილისი, 2010, 1 (ხელნაწერის უფლებით).

[3] ზურაბაშვილი თ., აღმასრულებელ ხელისუფლებაში არსებული კონფლიქტების განმარტება ნახევრად საპრეზიდენტო ქვეყნებში საქართველოს მაგალითის გამოყენებით, ჟურნალი „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“, №9, 2016, 61. ასევე, ვენეციის კომისიის დასკვნა იხ. <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)-028-e> [23.10.2016]

ტიტუციურ სტატუსს, თუმცა, წმინდა საპარლამენტო რესპუბლიკებისგან განსხვავებით, საქართველოს პრეზიდენტი კვლავ პირდაპირი არჩევნების გზით აირჩევა, რაც მის კომპეტენციურ არსენალზეც ახდენს გავლენას. 2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციური ცვლილებისგან განსხვავებით, რომლის თანახმად, პრეზიდენტი აღმასრულებელი ხელისუფლების აქტიურ განმახორციელებელს წარმოადგენდა და მთავრობა პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე იყო პასუხისმგებელი, 2010 წლის რეფორმამ სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებები საგრძნობლად შეამცირა და მთავრობის პასუხისმგებლობა მხოლოდ პარლამენტის წინაშე დაადგინა, თუმცა, სახელმწიფოს მეთაურის სტატუსი წმინდა საპარლამენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტის სტატუსამდე მაინც არ დაიყვანა. აღნიშნული ცვლილებების ძალით საქართველოს პრეზიდენტი ნახევრად-საპრეზიდენტო საფრანგეთის პრეზიდენტზე ნაკლები, თუმცა, წმინდა საპარლამენტო გერმანიასა და იტალიის პრეზიდენტებზე მეტი უფლებამოსილებით აღიჭურვა.

აღნიშნული კონსტიტუციური რეფორმის მიხედვით, პრეზიდენტი აღარ წარმოადგენს უმაღლეს წარმომადგენელს საგარეო ურთიერთობებში; პრეზიდენტი არ მოიაზრება აღმასრულებელი ხელისუფლების სუბიექტად. კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციის მიხედვით, ის მხოლოდ ფორმალურად მონაწილეობს მთავრობის ფორმირების პროცესში; არ სარგებლობს სამართლებრივი ზედამხედველობის უფლებამოსილებით აღმასრულებელი ხელისუფლების გადაწყვეტილებათა მიმართ; მთავრობა არ საჭიროებს პრეზიდენტის თანხმობას სახელმწიფოს ბიუჯეტის პროექტის პარლამენტში წარსადგენად[1]. თუმცა, საქართველოს პრეზიდენტის სრული დისტანცირება აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან (თავდაცვისა და საგარეო პოლიტიკის სფეროებში) ვერ მოხერხდა, რაზეც ქვემოთ გვექნება საუბარი. 2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური ცვლილებებით პრეზიდენტს შეეზღუდა პოლიტიკური თანამდებობის დაკავების და რეფერენდუმის საკუთარი ინიციტივით დანიშვნის უფლება. ამასთან, კონსტიტუციით დადგინდა, რომ საქართველოს პრეზიდენტი ახორციელებს მხოლოდ კონსტიტუციით განსაზღვრულ უფლებამოსილებებს (და არა კონსტიტუციითა და კანონით მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებებს, როგორც ეს 2010 წლის კონსტიტუციურ რეფორმამდე იყო მითითებული ძირითადი კანონის 73-ე მუხლის მე-6 პუნქტში). თუმცა, მიუხედავად 2010 წლის

[1] კობახიძე ი., კონსტიტუციური ცვლილებების კრიტიკული ანალიზი, 2010, 2 (ხელნაწერის უფლებით).

კონსტიტუციური ცვლილებებით დამკვიდრებული მიდგომისა, კონსტიტუციისთან ერთად საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებები კვლავ განსაზღვრულია ცალკეული კანონებით (მაგალითად, „საქართველოს თავდაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონით). ზოგადად, მხოლოდ კონსტიტუციით პრეზიდენტის სტატუსის განსაზღვრა აღიარებული მიდგომაა საზღვარგარეთის რიგ სახელმწიფოებში და ხელს უწყობს პრეზიდენტის სტატუსისა და მისი სახელისუფლებო შტოებთან ურთიერთობების სამართლებრივი რეგულირების სტაბილურობას.

პრეზიდენტისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების ფუნქციებისა და კომპეტენციის გამიჯვნისკენ იყო მიმართული 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმით გათვალისწინებული კონტრასიგნაციის მექანიზმის დამკვიდრება, რომლის ძალითაც საქართველოს პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტების ნაწილის ამოქმედება პრემიერ-მინისტრის მიერ ამ აქტების თანახელმოწერას დაუკავშირდა. კონტრასიგნაციის ინსტიტუტი დამკვიდრებულია იმ პოლიტიკურ სისტემებში, სადაც მთავრობა პარლამენტის წინაშეა პასუხისმგებელი და, როგორც პრაქტიკა ადასტურებს, თანახელმოწერის მექანიზმის არსებობა აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლებამოსილებების სახელმწიფოს მეთაურისგან დამოუკიდებელი რეალიზაციის უზრუნველყოფას ისახავს მიზნად. საქართველოს კონსტიტუციით განისაზღვრა პრეზიდენტის ის სამართლებრივი აქტები, რომლებიც არ მოითხოვს კონტრასიგნაციას[1]. მათ ძირითადად განეკუთვნება პრეზიდენტის, როგორც უმაღლესი მთავარსარდლისა და მისი, როგორც სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებების რეალიზაციასთან დაკავშირებული სამართლებრივი აქტები.

2.3.1. საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნების კონსტიტუციური რეგლამენტაცია

საქართველოს პრეზიდენტის არჩევის კონსტიტუციურსამართლებრივი რეგლამენტაციის თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია საქართველოს კონსტიტუციის მეოთხე თავი და 2011 წლის 27 დეკემბრის საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“. საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, საქართველოს პრეზიდენტი აირჩევა საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე ფარული კენჭისყრით 5 წლის

[1] საქართველოს კონსტიტუციის 73^1-ე მუხლი.

ვადით. ერთი და იგივე პირი პრეზიდენტად შეიძლება აირჩეს ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ.

საქართველოს პრეზიდენტად შეიძლება აირჩეს საარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქე 35 წლის ასაკიდან, რომელსაც საქართველოში უცხოვრია 5 წელს მაინც და არჩევნების დანიშვნის დღემდე ბოლო 3 წლის განმავლობაში ცხოვრობდა საქართველოში. პრეზიდენტობის კანდიდატის დასახელების უფლება აქვს მოქალაქეთა პოლიტიკურ გაერთიანებას ან საინიციატივო ჯგუფს. კანდიდატის წარდგენა დადასტურებული უნდა იყოს ამომრჩეველთა ხელმოწერებით. ამომრჩევლების ხელმოწერების რაოდენობა არ შეიძლება იყოს ამომრჩეველთა რაოდენობის 1%-ზე მეტი. საარჩევნო კოდექსის თანახმად, ცენტრალური საარჩევნო კომისია უარს ეტყვის რეგისტრაციაზე პრეზიდენტობის კანდიდატს თუკი მხარდამჭერ ამომრჩეველთა სიაში აღმოჩნდება 25000 (ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის 0,75 პროცენტი) ამომრჩევლის ხელმოწერაზე ნაკლები. საარჩევნო კოდექსის თანახმად პრეზიდენტობის კანდიდატის სტატუსი შეუთავსებელია რიგ თანამდებობებთან[1]. შესაბამისად, კანდიდატი ვალდებულია გადადგეს კანონით განსაზღვრული თანამდებობიდან კანდიდატად რეგისტრაციის შესახებ ცენტრალური საარჩევნო კომისიისთვის განცხადების წარდგენიდან არაუგვიანეს მეორე დღისა.

საქართველოს პრეზიდენტის მორიგი არჩევნები ტარდება პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადის ამოწურვის კალენდარული წლის ოქტომბერში. არჩევნების თარიღს ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი არჩევნებამდე არა უგვიანეს 60 დღისა. საპრეზიდენტო არჩევნებში არჩეულად ჩაითვლება კანდიდატი, რომელსაც ხმა მისცა არჩევნების მონაწილეთა ნახევარზე მეტმა. თუ არჩევნების პირველ ტურში ვერც ერთმა კანდიდატმა ვერ მიიღო ხმათა საჭირო რაოდენობა, პირველი ტურის შედეგების ოფიციალურად გამოცხადებიდან ორი კვირის თავზე იმართება არჩევნების მეორე ტური. არჩევნების მეორე ტურში კენჭი ეყრება პირველ ტურში უკეთესი შედეგის მქონე ორ კანდიდატს. არჩეულად ჩაითვლება ის კანდიდატი, რომელიც მეტ ხმას მიიღებს. არჩევნების მეორე ტურში კანდიდატების მიერ ხმათა თანაბარი რაოდენობის მიღების შემთხვევაში არჩეულად ჩაითვლება ის კანდიდატი, რომელმაც პირველ ტურში მეტი ხმა მიიღო.

[1] საქართველოს პრეზიდენტობის კანდიდატობის სტატუსთან შეუთავსებელ თანამდებობებს განსაზღვრავს საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 99^1-ე მუხლი.

თუ არჩევნების პირველ ტურში მხოლოდ ერთი კანდიდატი მონაწილეობდა და მან ხმათა საჭირო რაოდენობა ვერ მიიღო, არჩევნების დღიდან ორი თვის ვადაში იმართება ხელახალი არჩევნები. ხელახალი არჩევნები იმართება, აგრეთვე, თუ არჩევნების პირველ ან მეორე ტურში მონაწილე ყველა კანდიდატმა მოხსნა თავისი კანდიდატურა. ხელახალი არჩევნები იმართება საერთო არჩევნების შედეგების შეჯამებიდან 2 თვის ვადაში. ხელახალ არჩევნებს ნიშნავს საქართველოს პარლამენტი. კონსტიტუციის თანახმად, საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს არჩევნები არ ტარდება[1].

საქართველოს საარჩევნო კოდექსი საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში რიგგარეშე არჩევნების ჩატარებას ითვალისწინებს. რიგგარეშე საპრეზიდენტო არჩევნები იმართება საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილების შეწყვეტის მომენტიდან არა უგვიანეს 45-ე დღისა. თუ საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა დაემთხვა საპარლამენტო არდადეგებს ან არასასესიო კვირას, საქართველოს პარლამენტი იკრიბება საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილების შეწყვეტის მომენტიდან არა უგვიანეს 48 საათისა. საქართველოს პრეზიდენტის რიგგარეშე არჩევნების თარიღს საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილების შეწყვეტის მომენტიდან არა უგვიანეს 72 საათისა ნიშნავს საქართველოს პარლამენტი. პრეზიდენტის რიგგარეშე არჩევნების ჩატარებას უზრუნველყოფს საქართველოს პარლამენტი ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მეშვეობით.

საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნებიდან მესამე კვირა დღეს იმართება ინაუგურაციის ცერემონია, რა დროსაც პრეზიდენტი წარმოთქვამს კონსტიტუციით განსაზღვრულ ფიცის ტექსტს და საპროგრამო სიტყვას. კონსტიტუცია ახალ არჩეული პრეზიდენტის მიერ სწორედ ფიცის დადებას უკავშირებს მოქმედი პრეზიდენტისთვის უფლებამოსილების შეწყვეტას. აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კონსტიტუცია არაფერს ამბობს ფიცის წარმოთქმის ადგილისა და ფორმატის შესახებ. თუმცა, საზღვარგარეთის ქვეყნებში არსებული პრაქტიკის თანახმად, პირდაპირი გზით არჩეული პრეზიდენტი, როგორც წესი, ამომრჩევლის, ხალხის წინაშე დებს ფიცს. ჩვენ შემთხვევაში ინაუგურაციის ფორმატთან დაკავშირებით, როგორც ჩანს, ჩვეულება იქნება განმსაზღვრელი, რომელიც ჯერ-ჯერობით არაერთგვაროვანია.

[1] საქართველოს კონსტიტუციის 70-ე მუხლი.

2.3.2. საქართველოს პრეზიდენტის კონსტიტუციური უფლებამოსილებები

საქართველოს კონსტიტუციის 69-ე მუხლის ახალი რედაქციის მიხედვით, საქართველოს პრეზიდენტი არის საქართველოს სახელმწიფოს მეთაური, ქვეყნის ერთიანობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის გარანტი. საქართველოს პრეზიდენტი კონსტიტუციით მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებების ფარგლებში უზრუნველყოფს სახელმწიფო ორგანოთა ფუნქციონირებას. საქართველოს პრეზიდენტი არის საქართველოს სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი და წარმოადგენს საქართველოს საგარეო ურთიერთობებში. კონსტიტუციის ახალი რედაქციის თანახმად, მართალია საქართველოს პრეზიდენტი აღარ წარმოადგენს მმართველობის სახელმწიფო სისტემის ქვაკუთხედს, მაგრამ კონსტიტუციამ მის კომპეტენციას მიაკუთვნა მთელი რიგი უფლებამოსილებებისა, რომელთა რეალიზაციის გზით სახელმწიფოს მეთაურს ეძლევა საშუალება ზემოქმედება მოახდინოს ქვეყნის პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაზე და რომელთა მეშვეობით ის აღემატება წმინდა საპარლამენტო რესპუბლიკის სიმბოლური, მხოლოდ წარმომადგენლობითი და ცერემონიალური პრეზიდენტის სტატუსს.

საქართველოს პრეზიდენტს შეეზღუდა პარტიული თანამდებობის დაკავების უფლება, რასაც დადებითი ეფექტი უნდა ჰქონდეს მისი მხრიდან ხელისუფლების პოლიტიკურ შტოებს შორის ნეიტრალური არბიტრის როლის განხორციელებისას. კონსტიტუციის მიხედვით, საქართველოს პრეზიდენტს უფლება არა აქვს ეკავოს სხვა თანამდებობა, ეწეოდეს სამეწარმეო საქმიანობას, იღებდეს ხელფასს ან სხვაგვარ მუდმივ ანაზღაურებას რაიმე სხვა საქმიანობისათვის.

საქართველოს პრეზიდენტი ანიჭებს სახელმწიფო ჯილდოებს, უმაღლეს სამხედრო, სპეციალურ და საპატიო წოდებებს, უმაღლეს დიპლომატიურ რანგებს; წყვეტს მოქალაქეობისა და თავშესაფრის მიცემის საკითხებს; შეიწყალებს მსჯავრდებულთ. საქართველოს პარლამენტის ან არანაკლებ 200000 ამომრჩევლის მოთხოვნით საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია დანიშნოს რეფერენდუმი კონსტიტუციითა და კანონით განსაზღვრულ საკითხებზე, მისი ჩატარების მოთხოვნის მიღებიდან 30 დღის განმავლობაში. საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია მიმართოს ხალხს და პარლამენტს. წელიწადში ერთხელ იგი პარლამენტს წარუდგენს მოხსენებას ქვეყნის მდგომარეობის უმნიშვნელოვანეს საკითხებზე.

საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია მთავრობის წარდგინებითა და პარლამენტის თანხმობით შეაჩეროს თვითმმართველობის ან ტერიტორიული ერთეულების სხვა წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობა, ან დაითხოვოს ისინი, თუ მათი მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციური უფლებამოსილებების განხორციელებას.

საქართველოს პრეზიდენტი აღჭურვილია რიგი მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებებით აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანოების მიმართ. პრეზიდენტი აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ახალარჩეული უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილების ცნობიდან 10 დღის ვადაში, უმაღლეს საბჭოში წარმოდგენილ პოლიტიკურ სუბიექტებთან კონსულტაციის შემდეგ, საქართველოს მთავრობის წინასწარი თანხმობით, უმაღლეს საბჭოს დასამტკიცებლად წარუდგენს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურას. საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია საქართველოს პარლამენტის თანხმობით დაითხოვოს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო, თუ მისი მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა განხორციელებას ან/და იგი ვერ ახორციელებს ამ კანონითა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციით მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებებს. საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია დაითხოვოს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო, თუ მან ზედიზედ ორჯერ არ დაამტკიცა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურა. აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკასთან მიმართებით საინტერესოა საქართველოს პრეზიდენტის კიდევ ერთი კონსტიტუციური პრეროგატივა. კერძოდ, კონსტიტუციური კანონის მიხედვით, საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია შეაჩეროს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის აქტის მოქმედება ან გააუქმოს ეს აქტი, თუ ის ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას, ამ კანონს, საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს, საქართველოს კანონებსა და საქართველოს პრეზიდენტის სამართლებრივ აქტებს. საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია, აგრეთვე, გადააყენოს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა, თუ (ა) მისი მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა განხორციე-

ლებას და (ბ) იგი ვერ ახორციელებს კონსტიტუციური კანონით ან/და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციით მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებებს.

საქართველოს პრეზიდენტის კონსტიტუციური სტატუსის სიღრმისეული ანალიზის მიზნით, მიზანშეწონილია მისი განხილვა, ხელისუფლების შტოებთან მიმართებით მისი კონსტიტუციური უფლებამოსილებების მიხედვით.

2.3.2.1. საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებები საკანონმდებლო ხელისუფლებასთან მიმართებით

საკანონმდებლო ხელისუფლებასთან მიმართებით საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებების კლასიფიკაცია პირობითად შესაძლოა რამდენიმე ჯგუფად - (ა) სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებები, რომელთა რეალიზაცია დაკავშირებულია საკანონმდებლო ორგანოს ფუნქციონირებასთან; (ბ) უფლებამოსილებები რომელთა განხორციელებაც დაკავშირებულია პარლამენტის მიერ მიღებული აქტის ამოქმედებასთან და (გ) უფლებამოსილებები რომელთა რეალიზაცია დაკავშირებულია პრეზიდენტის მიერ საკანონმდელო ხელისუფლების განხორციელებასთან.

პირველი ჯგუფის უფლებამოსილებებს შესაძლოა მივაკუთვნოთ პრეზიდენტის პრეროგატივა, პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციით, დანიშნოს მორიგი და რიგგარეშე საპარლამენტო არჩევნები. პრეზიდენტი ნიშნავს ახალარჩეული პარლამენტის პირველი სხდომის დღეს. საქართველოს პრეზიდენტი პარლამენტის თავმჯდომარის, პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთი მეოთხედის მოთხოვნით ან მთავრობის წარდგინებით პარლამენტის სესიებს შორის პერიოდში იწვევს რიგგარეშე სესიას, ხოლო მორიგი სესიის მიმდინარეობისას - რიგგარეშე სხდომას. თუ წერილობითი მოთხოვნის წარდგენიდან 48 საათის განმავლობაში მოწვევის აქტი არ გამოიცა, პარლამენტი თავისი რეგლამენტის თანახმად იკრიბება მომდევნო 48 საათის განმავლობაში. საქართველოს პრეზიდენტს კონსტიტუციით გათვალისწინებულ შემთხვევებში შეუძლია დაითხოვოს საქართველოს პარლამენტი, გარდა გამონაკლისი შემთხვევებისა, კერძოდ, პრეზიდენტი ვერ დაითხოვს პარლამენტს ამ უკანასკნელის არჩევნებიდან პირველი ექვსი თვის განმავლობაში, თუ დათხოვნა არ ხდება საქართველოს კონსტიტუციის მე-80 მუხლის საფუძველზე (მთავრობის ფორმირება), საკუთარი უფლებამოსილების ბოლო ექვსი თვის განმავლობა-

ში, თუ დათხოვნა არ ხდება კვლავ მე-80 მუხლის საფუძველზე; პარლამენტის მიერ საქართველოს პრეზიდენტის იმპიჩმენტის წესით გადაყენების საკითხის განხილვისას და საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს.

მართალია, 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად პრეზიდენტს ჩამოერთვა საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება, მაგრამ სუსპენზიური, შეყოვნებითი, ვეტოს სახით მას მაინც აქვს საკანონმდებლო პროცესზე ზემოქმედების საშუალება. საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, პარლამენტის მიერ მიღებული კანონპროექტი 7 დღის ვადაში გადაეცემა საქართველოს პრეზიდენტს. პრეზიდენტი 10 დღის ვადაში ხელს აწერს და აქვეყნებს კანონს ან მოტივირებული შენიშვნებით უბრუნებს პარლამენტს. თუ პრეზიდენტი დააბრუნებს კანონპროექტს, პარლამენტი კენჭს უყრის პრეზიდენტის შენიშვნებს. შენიშვნათა მისაღებად საკმარისია ხმათა იგივე რაოდენობა, რაც ამ სახით კანონპროექტისათვის დადგენილია კონსტიტუციის 66-ე მუხლით. თუ შენიშვნები მიღებულია, კანონპროექტის საბოლოო რედაქცია გადაეცემა პრეზიდენტს, რომელიც 7 დღის ვადაში ხელს აწერს და აქვეყნებს მას.

კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციის თანახმად, თუ პარლამენტმა არ მიიღო პრეზიდენტის შენიშვნები, კენჭი ეყრება კანონპროექტის პირვანდელ რედაქციას. კანონის პროექტი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი. ორგანული კანონის პროექტი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტი[1]. კონსტიტუციური კანონის პროექტი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეოთხედი. აღნიშნულიდან ნათლად ჩანს, რომ მიუხედავად იმისა რომ კონსტიტუციის განახლებულმა რედაქციამ პრეზიდენტს შეუნარჩუნა შეყოვნებითი ვეტოს უფლება, მისი დაძლევის კონსტიტუციური მექანიზმი შედარებით გამარტივდა, რამაც დაასუსტა პრეზიდენტის გავლენა საკანონმდებლო პროცესზე. აღსანიშნავია, რომ ქართველ კონსტიტუციონალისტთა ნაწილი ამგვარ მიდგომას მიესალმება[2], რაც ლოგიკურია მმართველობითი სისტემის საპარლამენტო მოდელზე ორიენტირების შემთხვევაში. ზოგიერთ

[1] 2011 წლის 27 დეკემბრის ცვლილებებამდე კანონის ან ორგანული კანონის მისაღებად (პრეზიდენტის ვეტოს დასაძლევად) აუცილებელი იყო პარლამენტის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეხუთედი.

[2] ხმალაძე ვ., ჯიბღაშვილი ზ., საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის კონსტიტუციური კანონის პროექტის (2010) კომენტარი, თბილისი, 2010, 13 (ხელნაწერის უფლებით).

წმინდა საპარლამენტო რესპუბლიკაში პრეზიდენტი არ არის აღჭურვილი ვეტოს ტრადიციული უფლებით (მაგალითად, გერმანია, ისლანდია[1]). აღსანიშნავია, ნახევრად-საპრეზიდენტო საფრანგეთის კონსტიტუციური მიდგომა ვეტოსადმი - პრეზიდენტს ფორმალურად ვეტოს უფლება არ გააჩნია, თუმცა, ძირითადი კანონის თანახმად, მას აქვს უფლება კანონპროექტის მისთვის გადაცემიდან 15 დღის ვადაში კანონპროექტის სრული ან ნაწილობრივი ხელახალი განხილვის თხოვნით მიმართოს პარლამენტს, რაზეც ამ უკანასკნელს არა აქვს უარის თქმის უფლება.

საკანონმდებლო საქმიანობასთან დაკავშირებულ პრეზიდენტის უფლებამოსილებათა კიდევ ერთ ჯგუფს განეკუთვნება სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილება საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს გამოსცეს კანონის ძალი მქონე დეკრეტი. კონსტიტუციური რეგულირება ამ უფლებამოსილებისა ასეთია: პრეზიდენტი საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის დროს გამოსცემს კანონის ძალის მქონე დეკრეტებს, რომლებიც მოქმედებს შესაბამისად საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის დამთავრებამდე; ახორციელებს საგანგებო ღონისძიებებს. დეკრეტები წარედგინება პარლამენტს, როცა იგი შეიკრიბება. შესაბამისად, აღნიშნული ნორმიდან გამომდინარეობს რომ პრეზიდენტის დეკრეტი გამოიცემა მხოლოდ საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს და იგი წარედგინება საქართველოს პარლამენტს, როგორც კი იგი შეიკრიბება. კონსტიტუციის თანახმად, პარლამენტი იკრიბება პრეზიდენტის მიერ საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადებიდან 48 საათის განმავლობაში და პარლამენტის მუშაობა გრძელდება ამ მდგომარეობის დამთავრებამდე.

2.3.2.2. საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებები აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან მიმართებით

აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან მიმართებით პრეზიდენტის კომპეტენცია შესაძლოა პირობითად ორ ჯგუფად დავყოთ: (ა) უფლებამოსილებები დაკავშირებული მთავრობის ფორმირებასთან და (ბ) უფლებამოსილებები დაკავშირებული მთავრობის საქმიანობასთან. ამ უფლებამოსილებების გარდა,

[1] ისლანდიის კონსტიტუციის 26-ე მუხლის თანახმად, პრეზიდენტს მართალია ფორმალურად ვეტოს უფლება არ გააჩნია, მაგრამ ალტინგის მიერ მიღებული კანონის პრეზიდენტის მიერ დაწუნების შემთხვევაში კანონპროექტი გადის რეფერენდუმზე და საბოლოო გადაწყვეტილებას ასეთი კანონპროექტის შემდგომი ბედის თაობაზე იღებს ამომრჩეველი.

გასათვალისწინებელია რომ პრეზიდენტი იღებს მონაწილეობას სხვადასხვა დამოუკიდებელი ორგანოების ფორმირების პროცესში (საქართველოს ეროვნული ბანკი, ცენტრალური საარჩევნო კომისია, მარეგულირებელი კომისიები და სხვ.).

საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, ახალარჩეული პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობისთანავე მთავრობის უფლებამოსილება მოხსნილად ითვლება და საქართველოს პრეზიდენტი მასვე აკისრებს მოვალეობის შესრულებას მთავრობის ახალი შემადგენლობის ფორმირებამდე. საქართველოს პრეზიდენტი მთავრობის უფლებამოსილების მოხსნიდან 7 დღის ვადაში წამოაყენებს პარლამენტის არჩევნებში საუკეთესო შედეგის მქონე საარჩევნო სუბიექტის მიერ მისთვის წარდგენილ პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას. პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი 7 დღის ვადაში შეარჩევს მინისტრთა კანდიდატურებს და საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს მთავრობის შემადგენლობას ნდობის მისაღებად.

საინტერესოა საქართველოს პრეზიდენტის როლი საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლით გათვალისწინებული უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მექანიზმის რეალიზაციისას, როდესაც სახელმწიფოს მეთაური უფლებამოსილია პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტის მიერ მხარდაჭერილი ახალი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურა არ წამოაყენოს ნდობის გამოსაცხადებლად და მისი აღმასრულებელი ვეტოს დასაძლევად პარლამენტს სერიოზული ძალისხმევა, კერძოდ, სიითი შემადგენლობის სამი მეხუთედის მობილიზაცია მოუწევს, რაც საკმაოდ ართულებს უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმს და ის ფსევდო კონსტრუქციულობის ხარისხში გადაყავს.

მთავრობის საქმიანობასთან დაკავშირებულ უფლებამოსილებებს შორის გამოვყოფდით პრეზიდენტის, როგორც სახელმწიფოს საგარეო წარმომადგენლისა და უმაღლესი მთავარსარდლის სტატუსიდან გამომდინარე უფლებამოსილებებს. საქართველოს კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტი მთავრობასთან შეთანხმებით აწარმოებს მოლაპარაკებებს სხვა სახელმწიფოებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, დებს საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს; მთავრობის წარდგინებით ნიშნავს და ათავისუფლებს საქართველოს ელჩებს და სხვა დიპლომატიურ წარმომადგენლებს; მთავრობასთან შეთანხმებით იღებს სხვა სახელმწიფოთა და საერთაშორისო ორგანიზაციათა ელჩების და სხვა დიპლომატი-

ური წარმომადგენლების აკრედიტაციას[1]. გასათვალისწინებელია, რომ კონსტიტუციის თანახმად, სწორედ საქართველოს მთავრობა, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო, ახორციელებს ქვეყნის საგარეო პოლიტიკას[2]. მართალია, საქართველოს პრეზიდენტი მოლაპარაკებებს მთავრობასთან შეთანხმებით აწარმოებს, მაგრამ სავარაუდოდ სახელმწიფოს მეთაური საგარეო წარმომადგენლის ფუნქციის განხორციელებისას პირველ რიგში დამოკიდებული იქნება საგარეო საქმეთა სამინისტროს მხრიდან ინფორმაციულ უზრუნველყოფაზე და ამ უკანასკნელთან მჭიდრო თანამშრომლობაზე. სწორედ ამიტომ მნიშვნელოვანია ამ მიმართულებით პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის კომპეტენციათა მკაფიო გამიჯვნა.

საქართველოს პრეზიდენტი, როგორც შეიარაღებული ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი, მთავრობასთან შეთანხმებით, თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან გადააყენებს საქართველოს შეიარაღებული ძალების გენერალური შტაბის უფროსს, სხვა მხედართმთავრებს. კონსტიტუციის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტი საქართველოზე შეიარაღებული თავდასხმის შემთხვევაში აცხადებს საომარ მდგომარეობას, სათანადო პირობების არსებობისას დებს ზავს და ამ გადაწყვეტილებებს არა უგვიანეს 48 საათისა წარუდგენს პარლამენტს დასამტკიცებლად. პრეზიდენტი ომიანობის თუ მასობრივი არეულობის, ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის ხელყოფის, სამხედრო გადატრიალებისა და შეიარაღებული ამბოხების, ეკოლოგიური კატასტროფის და ეპიდემიის დროს, ან სხვა შემთხვევებში, როდესაც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები მოკლებული არიან კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა ნორმალური განხორციელების შესაძლებლობას, აცხადებს საგანგებო მდგომარეობას ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ან მის რომელიმე ნაწილში და ამ გადაწყვეტილებას არა უგვიანეს 48 საათისა წარუდგენს პარლამენტს დასამტკიცებლად. საგანგებო უფლებამოსილებანი ვრცელდება მხოლოდ იმ ტერიტორიაზე, სადაც გამოცხადებულია საგანგებო მდგომარეობა. როგორც უკვე აღინიშნა, საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის დროს სახელმწიფოს მეთაური გამოსცემს კანონის ძალის მქონე დეკრეტებს, რომლებიც მოქმედებს შესაბამისად საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის დამთავრებამდე. პრეზიდენტი როგორც ეროვნული უშიშროების საბჭოს თავმჯდომარე ნიშნავს საბჭოს წევრებს. მის მიერ გამოცემული დეკრეტები და ის სამართლებრივი აქტები, რომ-

[1] საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლი.

[2] იქვე, 81-ე მუხლი.

ლებიც უშიშროების საბჭოს საქმიანობას უკავშირდება არ საჭიროებს პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციას.

კონსტიტუციის თანახმად, სამხედრო ძალების სტრუქტურას ამტკიცებს საქართველოს პრეზიდენტი, რაოდენობას კი ეროვნული უშიშროების საბჭოს წარდგინებით - პარლამენტი სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით. აღსანიშნავია, პრეზიდენტის უფლებამოსილებები შეიარაღებული ძალების გამოყენების გადაწყვეტილების მიღებისას. კონსტიტუციის თანახმად, სამხედრო ძალების გამოყენების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს პრეზიდენტი და 48 საათის განმავლობაში შეაქვს იგი პარლამენტში დასამტკიცებლად. ამასთან, საერთაშორისო ვალდებულებათა შესასრულებლად სამხედრო ძალთა გამოყენება დაუშვებელია საქართველოს პარლამენტის თანხმობის გარეშე. სახელმწიფოს თავდაცვის მიზნით განსაკუთრებულ და კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში ქვეყანაში სხვა სახელმწიფოს სამხედრო ძალის შემოყვანის, გამოყენებისა და გადაადგილების გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს პრეზიდენტი. გადაწყვეტილება დაუყოვნებლივ წარედგინება პარლამენტს დასამტკიცებლად და ძალაში შედის პარლამენტის თანხმობის შემდეგ[1].

გასათვალისწინებელია, რომ პრეზიდენტის უფლებამოსილებათა ნაწილის რეალიზაცია საქართველოს მთავრობასთან შეთანხმებით ან პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციის პირობებში ხორციელდება. საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, სწორედ საქართველოს მთავრობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო, რომელიც პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულების პირობებში ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუციამ პრეზიდენტს საგარეო და თავდაცვის სფეროებში დამოუკიდებლად მოქმედების მნიშვნელოვანი სივრცე შეუნარჩუნა. ამასთან, ბუნდოვანია რა შედეგი დადგება ამ სფეროებში პრეზიდენტის მთავრობასთან შეუთანხმებელი მოქმედების შემთხვევაში, მაშინ როდესაც, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, თავდაცვისა და საგარეო პოლიტიკის სფეროზე პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებლობა ეკისრება საქართველოს მთავრობას. შესაბამისად, ამ მიმართულებითაც კონსტიტუციურ ორგანოთა კომპეტენციური კოლიზიის თავიდან აცილების მიზნით, მიზანშეწონილია უფლებამოსილებათა მკაფიო გამიჯვნა.

[1] იქვე, მე-100 მუხლი.

აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან მიმართებით აღსანიშნავია საქართველოს პრეზიდენტის კიდევ ერთი კონსტიტუციური პრეროგატივა. კერძოდ, სახელმწიფოს მეთაური უფლებამოსილია მოითხოვოს ცალკეულ საკითხთა მთავრობის სხდომაზე განხილვა და მონაწილეობა მიიღოს ამ განხილვაში, რომელსაც, ასევე, ესწრებიან ეროვნული უშიშროების საბჭოს მდივანი და სხვა წევრები.

2.3.2.3. საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებები სასამართლო ხელისუფლებასთან მიმართებით

კონსტიტუციის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტი აღჭურვილია მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებებით სასამართლო ხელისუფლებასთან მიმართებითაც. საქართველოს პრეზიდენტი ერთპიროვნულად ნიშნავს საკონსტიტუციო სასამართლოს 3 მოსამართლეს. სწორედ პრეზიდენტი განსაზღვრავს უზენაესი სასამართლოს პერსონალურ შემადგენლობას. კერძოდ, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარეს და უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეებს საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით, სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, ირჩევს პარლამენტი არანაკლებ 10 წლის ვადით.

საქართველოს პრეზიდენტი აღჭურვილია საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი კონსტიტუციური სარჩელით მიმართვის უფლებით კონსტიტუციური შეთანხმების, კანონის, პარლამენტის ნორმატიული დადგენილებების, პრეზიდენტის, მთავრობის, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოთა ნორმატიული აქტების, საქართველოს კონსტიტუციის ამოქმედებამდე შესაბამის ორგანოთა მიერ მიღებული/გამოცემული ნორმატიული აქტების, აგრეთვე, საქართველოს საკანონმდებლო აქტებისა და პარლამენტის დადგენილებების მიღების/გამოცემის, ხელმოწერის, გამოქვეყნებისა და ამოქმედების კონსტიტუციასთან შესაბამისობის საკითხებზე. საკონსტიტუციო სასამართლოში სახელმწიფო ორგანოებს შორის კომპეტენციის ფარგლების შესახებ კონსტიტუციური სარჩელის შეტანის უფლება აქვს საქართველოს პრეზიდენტს, თუ იგი მიიჩნევს, რომ დარღვეულია მისი კომპეტენცია ან დაირღვა სახელმწიფო ორგანოთა კონსტიტუციური უფლებამოსილების ფარგლები. პრეზიდენტი უფლებამოსილია საკონსტიტუციო სასამართლოს მიმართოს მოქალაქეთა პოლიტიკურ გაერთიანებათა შექმნისა და საქმიანობის კონსტიტუციურობის საკითხის შემოწმების მიზნით; არჩევნებისა და

რეფერენდუმის მომწესრიგებელი ნორმებისა და ამ ნორმების საფუძველზე ჩასატარებელი არჩევნების/რეფერენდუმის კონსტიტუციურობის შემოწმების მიზნით; აგრეთვე, საერთაშორისო ხელშეკრულებათა და შეთანხმებათა ან მათ ცალკეულ დებულებათა კონსტიტუციურობის შემოწმების მიზნით; პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ცნობის ან ვადამდე შეწყვეტის შესახებ პარლამენტის გადაწყვეტილების კონსტიტუციასთან შესაბამისობის დადგენის მიზნით; „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ კონსტიტუციური კანონის დარღვევის შემოწმების მიზნით. პრეზიდენტის უფლებამოსილება ზემოაღნიშნული საკითხების კონსტიტუციურობის დადგენის მიზნით მიმართოს საკონსტიტუციო სასამართლოს, მნიშვნელოვანია მისი როგორც კონსტიტუციის დაცვის ერთ-ერთი გარანტის ფუნქციის შესასრულებლად.

სასამართლო ხელისუფლებასთან მიმართებით აღსანიშნავია, პრეზიდენტის უფლებამოსილება დანიშნოს ერთი წევრი იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს შემადგენლობაში; საქართველოს პრეზიდენტი, აგრეთვე, აღჭურვილია სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტისთვის ტრადიციული შეწყალების უფლებით.

2.3.3. საქართველოს პრეზიდენტის სამართალშემოქმედებითი საქმიანობა

საქართველოს პრეზიდენტი მის კომპეტენციას მიკუთვნებული უფლებამოსილებების განხორციელებას სამართლებრივი აქტების გამოცემის გზით უზრუნველყოფს. საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, პრეზიდენტი გამოსცემს დეკრეტს, ბრძანებულებას, განკარგულებას, აგრეთვე, როგორც საქართველოს სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი - ბრძანებას.

საქართველოს კონსტიტუცია პრეზიდენტის დეკრეტს კანონის ძალის მქონე ნორმატიულ აქტებს მიაკუთვნებს, რომელიც საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს გამოიცემა და მხოლოდ მათ დამთავრებამდე მოქმედებს. პრეზიდენტის დეკრეტები წარედგინება პარლამენტს, მისი გამოცემიდან 48 საათის განმავლობაში. საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტი არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს საქართველოს კონსტიტუციას, კონსტიტუციურ კანონს, კონსტიტუციურ შეთანხმებას, საერთაშორისო ხელშეკრულებასა და შეთანხმებას, ორგანულ კანონს. საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტი ძალაში შედის ოფიციალურად გამოქვეყნების შემდეგ, დეკრეტში მითითებული მომენტიდან, და მოქმედებს მასში აღნიშნულ დრომდე, მაგრამ არა უგვიანეს საგანგებო მდგო-

მარეობის დამთავრებისა, თუ იგი არ იქნა გაუქმებული საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით[1].

პრეზიდენტის ბრძანებულება (გარდა საკადრო და პერსონალურ საკითხებზე გამოცემული ბრძანებულებისა) ნორმატიული აქტია. საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებას აქვს უპირატესი იურიდიული ძალა საქართველოს პარლამენტის დადგენილებისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოთა (თანამდებობის პირთა) ნორმატიული აქტების მიმართ[2]. საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება ძალაში შედის ოფიციალურად გამოქვეყნებისთანავე, თუ თვით ამ ბრძანებულებით სხვა ვადა არ არის დადგენილი.

საქართველოს პრეზიდენტი როგორც უმაღლესი მთავარსარდალი გამოსცემს ბრძანებას, რომელიც შეიძლება იყოს როგორც ნორმატიული, ისე ინდივიდუალურ-სამართლებრივი აქტი. საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანება ძალაში შედის მისი ხელმოწერის მომენტიდან, თუ თვით ამ ბრძანებით სხვა ვადა არ არის დადგენილი.

საქართველოს პრეზიდენტის განკარგულება ინდივიდუალურ-სამართლებრივი აქტია, რომელიც გამოიცემა ერთჯერადი საკითხების გადასაწყვეტად.

2.3.4. საქართველოს პრეზიდენტის პასუხისმგებლობა და უფლებამონაცვლეობა

საქართველოს პრეზიდენტი თანამდებობაზე ყოფნის დროს ხელშეუვალია, არ შეიძლება მისი დაპატიმრება ან სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა. პრეზიდენტის მიერ კონსტიტუციის დარღვევის ან მის ქმედებაში დანაშაულის შემადგენლობის ნიშნების არსებობის შემთხვევაში პარლამენტს შეუძლია კონსტიტუციის 63-ე მუხლითა და „იმპიჩმენტის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით დადგენილი წესით თანამდებობიდან გადააყენოს პრეზიდენტი.

საქართველოს კონსტიტუციის განახლებული რედაქციის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების საკითხის აღძვრის უფლება აქვს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მესამედს. საკითხი დასკვნისათვის გადაეცემა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს. თუ ამ უკანასკნელმა თავისი დასკვნით დაადასტურა პრეზიდენტის ქმედებაში დანაშაულის შემადგენლობის ნიშნების არსებო-

[1] „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის 23-ე მუხლი, მე-4 პუნქტი.

[2] იქვე, მე-7 მუხლის მე-10 პუნქტი.

ბა ან კონსტიტუციის დარღვევა, პარლამენტი დასკვნის წარდგენიდან არა უგვიანეს 15 დღისა განიხილავს და კენჭს უყრის პრეზიდენტის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების საკითხს. პრეზიდენტი იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენებულად ჩაითვლება, თუ ამ გადაწყვეტილებას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედი. თუ პარლამენტმა 15 დღის ვადაში არ მიიღო გადაწყვეტილება პრეზიდენტის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების შესახებ, იმავე საკითხზე იმპიჩმენტის პროცედურის დაწყება დაუშვებელია. დაუშვებელია იმპიჩმენტის პროცედურის განხორციელება საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს.

2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური ცვლილებებით პრეზიდენტის იმპიჩმენტის წესით გადაყენების მექანიზმი გამარტივდა. ცვლილებებამდე არსებული წესისგან განსხვავებით, ახალ რედაქციაში აღარ არის გათვალისწინებული შუალედური კენჭისყრა, როდესაც სასამართლოს დასკვნის მიღების შემდეგ სრული შემადგენლობის უმრავლესობით მიღებული უნდა ყოფილიყო გადაწყვეტილება კენჭისყრაზე დასმულიყო იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან პრეზიდენტის გადაყენების საკითხი; აღარ არის გათვალისწინებული უზენაესი სასამართლოს მონაწილეობა და როგორც კონსტიტუციის დარღვევის, აგრეთვე, სისხლის სამართლის დანაშაულის ნიშნებისას, აუცილებელია მხოლოდ საკონსტიტუციო სასამართლოს დასკვნა; 15 დღემდე შემცირდა პარლამენტის მიერ გადაწყვეტილების მისაღებად გამოყოფილი 30 დღიანი ვადა. იმპიჩმენტის მექანიზმი უნდა განვიხილოთ როგორც სამართლებრივი და არა პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ფორმა, რომლის გამოყენების აუცილებელ წინაპირობას სახელმწიფოს მეთაურის მიერ კონსტიტუციის დარღვევის ან სისხლის სამართლის დანაშაულის (ანუ სამართალდარღვევის) ჩადენა წარმოადგენს.

საქართველოს კონსტიტუცია პრეზიდენტის დროებითი მონაცვლეობის საკითხსაც განსაზღვრავს. ძირითადი კანონის მიხედვით, საქართველოს პრეზიდენტის მიერ თავისი უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის ან მისი უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში საქართველოს პრეზიდენტის მოვალეობას ასრულებს პარლამენტის თავმჯდომარე, ხოლო პარლამენტის თავმჯდომარის მიერ საქართველოს პრეზიდენტის მოვალეობის განხორციელების შეუძლებლობის შემთხვევაში, აგრეთვე, თუ პარლამენტი დათხოვნილია, საქართველოს პრეზიდენტის მოვალეობას ასრულებს

პრემიერ-მინისტრი. პარლამენტის თავმჯდომარის მიერ საქართველოს პრეზიდენტის მოვალეობის შესრულების პერიოდში პარლამენტის თავმჯდომარის მოვალეობას, პარლამენტის თავმჯდომარის დავალებით, ასრულებს პარლამენტის თავმჯდომარის ერთ-ერთი მოადგილე. პრემიერ-მინისტრის მიერ საქართველოს პრეზიდენტის მოვალეობის შესრულების პერიოდში პრემიერ-მინისტრის მოვალეობას ასრულებს პირველი ვიცე-პრემიერის უფლებამოსილების მქონე მთავრობის წევრი.

კონსტიტუციით დადგენილია გარკვეული შეზღუდვები პრეზიდენტის მოვალეობის შემსრულებელისთვის. კერძოდ, ეს უკანასკნელი ვერ დაითხოვს პარლამენტს, არ არის უფლებამოსილი შეაჩეროს თვითმმართველობის ან ტერიტორიული ერთეულების სხვა წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობა, ან დაითხოვოს ისინი და ვერ დანიშნავს რეფერენდუმს.

პრეზიდენტის არჩევნები ტარდება პრეზიდენტის უფლებამოსილების შეწყვეტის დროიდან 45 დღის განმავლობაში და მის ჩატარებას უზრუნველყოფს პარლამენტი.

2.3.5. ეროვნული უშიშროების საბჭო

საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, სამხედრო აღმშენებლობისა და ქვეყნის თავდაცვის ორგანიზაციისათვის იქმნება ეროვნული უშიშროების საბჭო, რომელსაც ხელმძღვანელობს საქართველოს პრეზიდენტი. ეროვნული უშიშროების საბჭო პრეზიდენტის სათათბირო კონსტიტუციური ორგანოა, რომლის შემადგენლობა და უფლებამოსილებები „ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით განისაზღვრება.

აღსანიშნავია, რომ ეროვნული უშიშროების საბჭოს ანალოგიური ინსტიტუტი ჯერ კიდევ „მცირე კონსტიტუციად“ წოდებული „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ კანონით იყო დადგენილი, რომლის ერთმუხლიანი მეშვიდე თავის თანახმად, გათვალისწინებული იყო ეროვნული უშიშროებისა და თავდაცვის საბჭოს არსებობა, ხოლო მის ძირითად ამოცანად ქვეყნის თავდაცვის, უშიშროებისა და წესრიგის უზრუნველყოფა განისაზღვრა. ეროვნული უშიშროებისა და თავდაცვის საბჭო ანგარიშვალდებული იყო პარლამენტის წინაშე და მას თავმჯდომარეობდა სახელმწიფოს მეთაური. მოგვიანებით, ეროვნული უშიშროების საბჭოს კონსტიტუციური სტატუსი 1995 წლის კონსტიტუციის პირვანდელმა რედაქციამაც გაითვალისწინა. თუმცა, უკანასკნელ წლებში ეროვნუ-

ლი უშიშროების საბჭოს მარეგულირებელ კანონმდებლობაში გარკვეული ცვლილებები განხორციელდა, რაც განპირობებულია პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის 2010 წლის 15 ოქტომბრის საკონსტიტუციო რეფორმის საფუძველზე უფლებამოსილებათა ახლებური გადანაწილებით.

„ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მოქმედი რედაქციით, საბჭოს შემადგენლობაში მუდმივი წევრების სტატუსით არიან პრემიერ-მინისტრი, საგარეო საქმეთა მინისტრი, თავდაცვის მინისტრი, შინაგან საქმეთა მინისტრი, პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის თავმჯდომარე, პარლამენტის საგარეო ურთიერთობათა კომიტეტის თავმჯდომარე, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსი, პრეზიდენტის თანაშემწე ეროვნული უშიშროების საკითხებში - ეროვნული უშიშროების საბჭოს მდივანი და შეიარაღებული ძალების გენერალური შტაბის უფროსი. საქართველოს პრეზიდენტის გადაწყვეტილებით, საჭიროების შემთხვევაში, პრემიერ-მინისტრთან შეთანხმებით, უშიშროების საბჭოს სხდომაზე დასასწრებად შეიძლება მოწვეულ იქნეს მთავრობის სხვა წევრი ან პრემიერ-მინისტრისადმი/მთავრობისადმი დაქვემდებარებული უწყების ხელმძღვანელი ან, პარლამენტის თავმჯდომარესთან შეთანხმებით, პარლამენტის კომიტეტის თავმჯდომარე.

ეროვნული უშიშროების საბჭოს, როგორც პრეზიდენტის სათათბირო ორგანოს, კომპეტენცია ძირითადად ფოკუსირებულია სახელმწიფოს მეთაურის, როგორც უმაღლესი მთავარსარდლის, უფლებამოსილებებზე. კერძოდ, საბჭო პრეზიდენტის კონსტიტუციური უფლებამოსილების ფარგლებში განიხილავს: საქართველოს ეროვნულ სამხედრო სტრატეგიას; საკითხებს, რომლებიც უშუალოდ უკავშირდება სამხედრო აღმშენებლობას და ქვეყნის თავდაცვის ორგანიზაციას; საქართველოზე შეიარაღებული თავდასხმის შემთხვევაში საომარი მდგომარეობის გამოცხადების და სათანადო პირობების არსებობისას ზავის დადების საკითხებს; ომიანობის თუ მასობრივი არეულობის, ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის ხელყოფის, სამხედრო გადატრიალებისა და შეიარაღებული ამბოხების, ეკოლოგიური კატასტროფის და ეპიდემიის დროს, ან სხვა შემთხვევებში, როდესაც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები მოკლებული არიან კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა ნორმალური განხორციელების შესაძლებლობას, ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ან მის რომელიმე ნაწილში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების საკითხს; საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის დროს კანონის ძალის მქონე დეკრეტების გამო-

ცემის საკითხს; სამხედრო ძალების სტრუქტურას და დასამტკიცებლად წარუდგენს საქართველოს პრეზიდენტს; საქართველოს შეიარაღებული ძალების გენერალური შტაბის უფროსისა და სხვა მხედართმთავრების თანამდებობაზე დანიშვნისა და თანამდებობიდან გადაყენების საკითხებს; საერთაშორისო კონფლიქტების ზონებში არსებულ მდგომარეობას და კოლექტიური თავდაცვის სისტემებთან საქართველოს თანამშრომლობის საკითხებს; საქართველოს მიერ დადებული ან აღიარებული საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების შესაბამისად ქვეყნის საზღვრების გარეთ უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ღონისძიებებში საქართველოს მონაწილეობის საკითხებს; სახელმწიფოს თავდაცვის მიზნით განსაკუთრებულ და კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში ქვეყანაში სხვა სახელმწიფოს სამხედრო ძალების შემოყვანის, გამოყენებისა და გადაადგილების საკითხებს; სამხედრო ძალების საბრძოლო მზადყოფნის საკითხს[1].

ეროვნული უშიშროების საბჭო წევრთა ორი მესამედის უმრავლესობით იღებს გადაწყვეტილებას საქართველოს სამხედრო ძალების რაოდენობის შესახებ და მას დასამტკიცებლად წარუდგენს საქართველოს პარლამენტს საქართველოს მთავრობის მიერ საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის წარდგენასთან ერთად.

ეროვნული უშიშროების საბჭოს სხდომას იწვევს საქართველოს პრეზიდენტი, საბჭოს სხდომა, როგორც წესი, დახურულია, თუმცა პრეზიდენტის გადაწყვეტილებით, სხდომა შეიძლება ღიად გამოცხადდეს. საბჭო განსახილველ საკითხზე შეიმუშავებს წინადადებას და წარუდგენს საქართველოს პრეზიდენტს, რომელიც წარდგენილი წინადადების საფუძველზე, საჭიროების შემთხვევაში, გამოსცემს შესაბამის აქტს. კონსტიტუციისა და ორგანული კანონის თანახმად, ეროვნული უშიშროების საბჭოს საქმიანობასთან დაკავშირებული საქართველოს პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტი კონტრასიგნაციას არ საჭიროებს.

ეროვნული უშიშროების საბჭოს საქმიანობის ინფორმაციულ-ანალიტიკურ და ორგანიზაციული უზრუნველყოფისათვის კანონი ითვალისწინებს საბჭოს აპარატის ფუნქციონირებას, რომელიც არის სრულიად საიდუმლო და საიდუმლო ინფორმაციაზე მომუშავე განსაკუთრებული მნიშვნელობის რეჟიმის დაწესებულება.

უშიშროების საბჭოს აპარატის საქმიანობას ხელმძღვანელობს საქართველოს პრეზიდენტის თანაშემწე ეროვნული უშიშროების საკითხებში - ეროვნუ-

[1] „ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონისმე-2 მუხლი.

ლი უშიშროების საბჭოს მდივანი, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი. ეროვნული უშიშროების საბჭოს მდივანი სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას ანგარიშვალდებულია მხოლოდ საქართველოს პრეზიდენტის წინაშე. ეროვნული უშიშროების საბჭოს მდივანი, კანონის თანახმად, როგორც საქართველოს პრეზიდენტის წარმომადგენელი, მონაწილეობს საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციისა და საქართველოს საფრთხეების შეფასების დოკუმენტის პროექტების შემუშავებაში; ორგანიზებას უწევს ეროვნული უშიშროების საბჭოს საქმიანობას; ამზადებს ეროვნული უშიშროების საბჭოს სხდომებს; ეროვნული უშიშროების საბჭოს სახელით დებს ხელშეკრულებებს საექსპერტო-ანალიტიკურ სამუშაოთა შესრულების შესახებ; თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში ხელს აწერს სამსახურებრივ დოკუმენტებს; დადგენილი წესით ასრულებს საქართველოს პრეზიდენტის ცალკეულ დავალებებს.

2.3.6. საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაცია

საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებათა განხორციელების ხელშეწყობის მიზნით იქმნება საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაცია. კონსტიტუციური ნორმის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციის უფროსს თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს, ადმინისტრაციის სტრუქტურასა და საქმიანობის წესს განსაზღვრავს საქართველოს პრეზიდენტი[1]. შესაბამისად, ადმინისტრაციის ძირითადი ამოცანები და ფუნქციები, მისი სტრუქტურა და საქმიანობის წესი განსაზღვრულია „საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციის შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2013 წლის 19 დეკემბრის №963 ბრძანებულებით დამტკიცებული საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციის დებულებით, რომლითაც ადმინისტრაცია განმარტებულია, როგორც პრეზიდენტისათვის საქართველოს კონსტიტუციითა და სხვა საკანონმდებლო აქტებით განსაზღვრული უფლებამოსილებების განხორციელების ხელშემწყობი და მაორგანიზებელი კონსტიტუციური ორგანო.

როგორც ჩანს, იმ პირობებში, როდესაც პრეზიდენტი დისტანცირებულია მთავრობისგან და ეს უკანასკნელი პარლამენტის წინაშეა პასუხისმგებელი, საქართველოს პრეზიდენტის კონსტიტუციური უფლებამოსილებების შეუფერხე-

[1] საქართველოს კონსტიტუციის 77-ე მუხლი.

ბელი განხორციელება სწორედ პრეზიდენტის ადმინისტრაციის ეფექტურ საქმიანობაზეა დამოკიდებული და მისი მხრიდან მხარდაჭერისა და უზრუნველყოფის პირობებში ხორციელდება. შესაბამისად, საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაცია, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, უზუნველყოფს: ა) საქართველოს პრეზიდენტის ურთიერთობის კოორდინაციას საქართველოს პარლამენტთან, საქართველოს მთავრობასა და სხვა სახელმწიფო ორგანოებთან, საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ გაერთიანებებსა და სხვა ინსტიტუტებთან; ბ) საქართველოს პრეზიდენტის ინფორმირებას ქვეყნის საშინაო და საგარეო მდგომარეობის შესახებ; გ) საქართველოს პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტების პროექტების ექსპერტიზას და/ან მომზადებას; დ) საქართველოს პრეზიდენტის საქმიანობის ინფორმაციულ-ანალიტიკურ უზრუნველყოფას; ე) საქართველოს პრეზიდენტისათვის საქართველოს კონსტიტუციითა და სხვა საკანონმდებლო აქტებით გათვალისწინებული საკადრო გადაწყვეტილებების მიღებაში ხელშეწყობას; ვ) საქართველოს პრეზიდენტის საქმიანობასთან დაკავშირებულ საპროტოკოლო ღონისძიებათა განხორციელებასა და კოორდინაციას; ზ) ქვეყნის მდგომარეობასთან დაკავშირებულ მნიშვნელოვან საკითხებზე საქართველოს პარლამენტში წარსადგენად საქართველოს პრეზიდენტის მოხსენების პროექტის მომზადებას; თ) საკონსტიტუციო სასამართლოსა და საერთო სასამართლოებში საქართველოს პრეზიდენტის წარმომადგენლობას; ი) საქართველოს კონსტიტუციითა და კანონმდებლობით განსაზღვრულ ფარგლებში ეკონომიკური, სოციალური და სამართლებრივი პოლიტიკის საკითხებზე წინადადებების შემუშავებას; კ) მასალის მომზადებას მოქალაქეობის, სახელმწიფო ჯილდოების, პრემიების, უმაღლესი სამხედრო, სპეციალური და საპატიო წოდებების, უმაღლესი დიპლომატიური რანგების მინიჭების, მსჯავრდებულთა შეწყალების შესახებ, აგრეთვე, მთავრობის წარდგინებით, პარლამენტის თანხმობით, თვითმმართველობის ან ტერიტორიული ერთეულების სხვა წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობის შეჩერებისა და დათხოვნის შესახებ; ლ) საქართველოს პრეზიდენტისათვის წინადადებების შემუშავებას ეროვნებათაშორისი ურთიერთობებისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის საკითხებზე; მ) საქართველოს პრეზიდენტის დავალებების შესრულებასა და კონტროლს სარეზერვო ფონდის განკარგვასთან დაკავშირებით; ნ) კანონმდებლობით დადგენილი წესით ადმინისტრაციაში წარმოდგენილი ანგარიშების საქართველოს პრეზიდენტისათვის წარდგენას; ო) საჭიროების შემთხვევაში, საქართველოს პრეზი-

დენტის სამართლებრივი აქტებისა და დავალებების შესრულების მონიტორინგს; პ) კანონმდებლობით საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებას მიკუთვნებული სხვა საკითხების რეგულირების ხელშეწყობას[1].

დებულების თანახმად, ადმინისტრაციას ხელმძღვანელობს საქართველოს პრეზიდენტი, ხოლო ადმინისტრაციის მიმდინარე საქმიანობას უძღვება საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციის უფროსი. საქართველოს პრეზიდენტი: ახორციელებს ადმინისტრაციის ზოგად ხელმძღვანელობას; ამტკიცებს ადმინისტრაციის საშტატო ნუსხასა და თანამდებობრივ სარგოებს; თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს ადმინისტრაციის სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელებსა და მათ მოადგილეებს, ასევე, ადმინისტრაციის საშტატო ნუსხით გათვალისწინებულ მოსამსახურეებს; თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს სპეციალურ წარმომადგენელს, რომელიც მისი დავალებით უზრუნველყოფს ცალკეულ საკითხზე გადაწყვეტილების მისაღებად განხილვის პროცესის კოორდინირებასა და შესაბამისი წინადადებების საქართველოს პრეზიდენტისათვის წარდგენას. საქართველოს პრეზიდენტის სამდივნოს უფროსს, საქართველოს პრეზიდენტის მრჩევლებს, პრესსპიკერს, პრეზიდენტის თანაშემწეს, ადმინისტრაციის უფროსის პირველ მოადგილესა და მოადგილეებს თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი[2]. პრეზიდენტს საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებული პარლამენტთან ურთიერთობების განხორციელებაში ხელს უწყობს პრეზიდენტის საპარლამენტო მდივანი, რომლის უფლება-მოვალეობები და ფუნქციები განსაზღვრულია სპეციალური კანონით[3].

ადმინისტრაციის დებულებით განსაზღვრულია საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციის უფროსის უფლებამოსილებები და, აგრეთვე, ადმინისტრაციის სტრუქტურა. ადმინისტრაციის სტრუქტურული ერთეულებია: ა) საქართველოს პრეზიდენტის სამდივნო; ბ) ადმინისტრაციის უფროსის სამდივნო; გ) იურიდიული დეპარტამენტი; დ) საზოგადოებასთან ურთიერთობისა და კომუნიკაციის დეპარტამენტი; ე) პროტოკოლის დეპარტამენტი; ვ) დაჯილდოების, მოქალაქეობისა და შეწყალების საკითხთა დეპარტამენტი; ზ) კორესპონ-

[1] „საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციის შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2013 წლის 19 დეკემბრის №963 ბრძანებულებით დამტკიცებული პრეზიდენტის ადმინისტრაციის დებულების მე-2 მუხლი.

[2] იქვე, მე-3 მუხლი.

[3] იხ. „საპარლამენტო მდივნის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლი.

დენციის მართვის დეპარტამენტი; თ) ადამიანური რესურსების მართვის დეპარტამენტი; ი) ლოჯისტიკისა და ინფორმაციული ტექნოლოგიების დეპარტამენტი; კ) საფინანსო დეპარტამენტი; ლ) სახელმწიფო შესყიდვების დეპარტამენტი. პრეზიდენტის ადმინისტრაციის ზემოთ აღწერილი ამოცანებიდან გამომდინარე, ადმინისტრაციის დებულება განსაზღვრავს სტრუქტურული ერთეულების კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხებს[1].

ცალკეული საკითხების შესწავლისა და საქართველოს პრეზიდენტისთვის შესაბამისი რეკომენდაციებისა და დასკვნების წარდგენის მიზნით საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია შექმნას კომისიები და საბჭოები, რომელთა შემადგენლობა, უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი განისაზღვრება საქართველოს პრეზიდენტის შესაბამისი სამართლებრივი აქტით. რეკომენდაციების მომზადების მიზნით, საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია მათივე თანხმობით დანიშნოს პრეზიდენტის მრჩევლები, რომლებიც არ არიან საჯარო მოსამსახურეები და თავიანთ საქმიანობას ახორციელებენ ანაზღაურების გარეშე[2].

თემატური კითხვები:

1. დაახასიათეთ საქართველოს პრეზიდენტის სტატუსი 1995-2004 წლებში?
2. შეადარეთ საქართველოს პრეზიდენტის კონსტიტუციური სტატუსი 2004 და 2010 წლების საკონსტიტუციო ცვლილებების მიხედვით!
3. როგორია საქართველოს პრეზიდენტის არჩევის, უფლებამონაცვლეობისა და პასუხისმგებლობის წესი?
4. დაახასიათეთ საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებები საკანონმდებლო ხელისუფლებასთან მიმართებით!
5. დაახასიათეთ საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებები მთავრობასთან მიმართებით!
6. დაახასიათეთ პრეზიდენტის სამართალშემოქმედებითი ფუნქცია!

[1] „საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციის შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2013 წლის 19 დეკემბრის №963 ბრძანებულებით დამტკიცებული პრეზიდენტის ადმინისტრაციის დებულების მე-5 მუხლი.

[2] იქვე, მე-8 მუხლი.

თავი IX. საქართველოს მთავრობა

1. საქართველოს მთავრობა - ფუნქციები და მახასიათებლები

1.1. საქართველოს მთავრობა - აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო

საყოველთაოდ აღიარებულია, რომ სახელმწიფოებრივი ორგანიზმისა და კონსტიტუციური წყობის წარმატებული ფუნქციონირების ერთ-ერთ ფუძემდებლურ პრინციპს ხელისუფლების დანაწილება წარმოადგენს. აღნიშნული დებულება, რომელიც არაერთხელ დადასტურდა დოქტრინისა თუ პრაქტიკის მიერ, სრულყოფილი სახით საფრანგეთის 1789 წლის „ადამიანისა და მოქალაქის უფლებათა დეკლარაციის“ მე-16 მუხლში აისახა: „საზოგადოებას, სადაც... არ არსებობს ხელისუფლებათა დანაწილება, არ გააჩნია კონსტიტუცია“.[1]

სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის შესაბამისად, აღმასრულებელი ხელისუფლება წარმოადგენს სახელმწიფო ხელისუფლების დამოუკიდებელ შტოს, რომლის ძირითადი ფუნქცია კანონების აღსრულებასა და სახელმწიფოებრივ ცხოვრებაში მათ რეალიზაციაში მდგომარეობს. ამასთან, არც ისტორიულად და არც თანამედროვე პერიოდში, აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობა არ შემოიფარგლება მხოლოდ კანონების აღსრულებით, მას საკმაოდ ფართო საორგანიზაციო და განმკარგულებელი ფუნქციები გააჩნია, ინდივიდუალური თუ ნორმატიული სამართლებრივი აქტების გამოცემის ჩათვლით. აღმასრულებელი ხელისუფლება გვევლინება სახელმწიფო ხელისუფლების აღმასრულებელ-განმკარგულებელ შტოდ, რომელიც სახელმწიფოს მმართველობით ფუნქციას ახორციელებს. საკუთარი უფლებამოსილებების განსახორციელებლად აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურა საკმაოდ მრავალფეროვანი სახელმწიფო ორგანოებისაგან შედგება, როგორც ცენტრალურ, ასევე, რეგიონულ თუ ადგილობრივ დონეზე.

სახელმწიფოთა უმრავლესობაში აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოა მთავრობა, რომელიც ახორციელებს სახელმწიფოს უმაღლეს პოლიტიკურ ხელმძღვანელობას და სახელმწიფო საქმეების საერთო მართვას. მთავრობა გვევლინება უმთავრეს კოლეგიურ სახელმწიფო ორგანოდ, რომელიც უზრუნველყოფს საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განხორციელებას და სახელმწიფოს კონსტიტუციური წყობის დაცვას. მთავრობა უზრუნველ-

[1] Déclaration des droits de l’Homme et du Citoyen de 1789, article 16.

ყოფს სახელმწიფო მმართველობის ხელმძღვანელობას, განაგებს სახელმწიფო ადმინისტრაციას, სახელმწიფო ფინანსებს, საერთაშორისო ურთიერთობებს და შეიარაღებულ ძალებს.[1] ამასთან, მთავრობის ადგილი სახელმწიფო ორგანოთა სისტემაში და მისი მონაწილეობის ხარისხი აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელების საქმეში პირდაპირკავშირშია სახელმწიფოს მმართველობის მოდელთან.[2]

ქართული კონსტიტუციონალიზმის ერთ-ერთ უმთავრეს პრობლემას მუდმივად წარმოადგენდა სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში საქართველოს მთავრობის ადგილი. დამოუკიდებელი საქართველოს სამართლებრივი ისტორიის განმავლობაში მთავრობისათვის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი და დამოუკიდებელი ინსტიტუტისათვის, ვერ მოხერხდა კონსტიტუციურად მკაფიოდ განსაზღვრული სტატუსის განსაზღვრა. დროის სხვადასხვა მონაკვეთში სხვადასხვა თაობის კანონმდებლების მიერ სახელმწიფო მმართველობის მოდელების ძიების პროცესში საქართველოს მთავრობასაც არაერთხელ შეეცვალა ადგილი ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში.[3] აღნიშნული პრობლემის გადაჭრა მხოლოდ 2010 წელს განხორციელებული კონსტიტუციური რეფორმის შედეგად გახდა შესაძლებელი, როდესაც ძირითად კანონში (78-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი) გაჩნდა დებულება - „საქართველოს მთავრობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო...“.

1.2. მთავრობის ინსტიტუტი ქართულ კონსტიტუციონალიზმში

ქართული კონსტიტუციონალიზმის ისტორია 1918 წლის 26 მაისის „საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტით“ იწყება. საქართველოს ეროვნულმა საბჭომ ამ აქტის მიღებით საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის მომავალზე გააკეთა განაცხადი. დამოუკიდებლობის აქტში, პირველად ქართული კონსტიტუციონალიზმის ისტორიაში, გაჩნდა მთავრობის ინსტიტუტი, რომელიც პასუხისმგებელი უნდა ყოფილიყო ეროვნული საბჭოს წინაშე. შემდგომი ნაბიჯი

[1] მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2005, 318.

[2] კობახიძე ი., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, II ნაწილი, თბილისი, 2007, 90.

[3] კვერენჩხილაძე გ., ქართული კონსტიტუციონალიზმის ნოვაციები: პრეზიდენტისა და მთავრობის კონსტიტუციური კონსტრუქცია და მიმართების თავისებურებები 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ჭრილში, ჟურნალი „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“, №5, 2012, 193.

უკვე 1921 წლის 21 თებერვალს დამფუძნებელი კრების მიერ დამოუკიდებელი ქართული სახელმწიფოს ძირითადი კანონის - საქართველოს კონსტიტუციის მიღება იყო, რომელმაც საპარლამენტო მმართველობაზე ორიენტირებული რესპუბლიკის მოდელით გახსნა ქართული კონსტიტუციონალიზმის თავფურცელი.[1]

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის[2] მეხუთე თავით რეგლამენტირებულია აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან დაკავშირებული დებულებები, განსაზღვრულია მთავრობის ფორმირების, კომპეტენციისა და მთავრობის წევრთა პასუხისმგებლობის საკითხები, ასევე, დარეგულირებულია მთავრობის ორგანიზაციული საქმიანობა და პარლამენტთან მიმართების ცალკეული პროცედურები.

აღმასრულებელი ხელისუფლების კონსტრუქციას საფუძვლად დაედო ორი პრინციპის შერწყმა: პარლამენტარიზმისათვის დამახასიათებელი „მთავრობის პასუხისმგებლობის პრინციპისა“ და „პრინციპი მორჩილებისა“, რაც შვეიცარიული „უშუალო დემოკრატიის“ სისტემიდან იყო გადმოღებული.[3] „უმაღლესი მმართველობის აღმასრულებელი ხელისუფლება“ ეკუთვნოდა კოლეგიურ ორგანოს - მთავრობას, რომლის თავმჯდომარეს ერთწლიანი ვადით ირჩევდა პარლამენტი. ამასთან, ერთი და იგივე პირის მთავრობის თავმჯდომარედ არჩევა ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ იყო შესაძლებელი. ამგვარი შეზღუდვა არც იმ პერიოდის და არც შემდგომი საპარლამენტო სისტემებისათვის არ იყო დამახასიათებელი.[4]

კონსტიტუციის 72-ე მუხლი განსაზღვრავს მთავრობის საერთო უფლებამოსილებებისა და მოვალეობების ჩამონათვალს. ამასთან, კონსტიტუცია მთავრობის თავმჯდომარეს ანიჭებს „რესპუბლიკის უმაღლეს წარმომადგენლობასთან“ და „რესპუბლიკის შეიარაღებული ძალის გამოწვევასთან“ (70-ე მუხლი) დაკავშირებულ კომპეტენციებს, რაც ადასტურებს მთავრობის თავმ-

[1] მელქაძე ო., ქართული კონსტიტუციონალიზმი, წიგნი პირველი, თბილისი, 2009, 95.

[2] საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის მითითებისას ვეყრდნობით შემდეგ გამოცემას: საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გამოცემა, ბათუმი, 2011.

[3] მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის პოლიტიკური კონცეფცია, თბილისი, 1996, 82.

[4] პაპუაშვილი გ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია 90 წლის გადასახედიდან, წიგნში: საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია, ბათუმი, 2011, 27.

ჯდომარისათვის სახელმწიფოს მეთაურისათვის დამახასიათებელი ზოგიერთი უფლებამოსილების, მათ შორის მთავარსარდლის ფუნქციების მინიჭებას.[1]

1921 წლის კონსტიტუცია აფუძნებდა საპარლამენტო მოდელზე ორიენტირებულ რესპუბლიკურ მმართველობას, მაგრამ სახელმწიფოს მეთაურის პოსტის გარეშე, რომლის მოვალეობებს გარკვეული თვალსაზრისით ავსებდა მთავრობის თავმჯდომარე[2]. ამგვარი არგუმენტაცია გამყარებულია იმ კონსტიტუციური დებულებებით, რომელთა ძალით მთავრობის თავმჯდომარეს ენიჭებოდა რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობა და განსაკუთრებული უფლებამოსილებები საგარეო ურთიერთობებისა თუ ქვეყანაში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების სფეროებში. სავარაუდოა, რომ კონსტიტუციის ამოქმედების შემდგომ შესაბამისი კანონებით დარეგულირდებოდა ისეთი საკითხები, რომლებსაც კონსტიტუცია ღიად ტოვებდა, თუმცა, ისიც ხაზგასასმელია, რომ რიგ შემთხვევებში კონსტიტუცია ბლანკეტურ ნორმებსაც კი არ შეიცავდა ამის თაობაზე. შესაბამისად, ძირითადი კანონი არ ითვალისწინებდა ისეთი მნიშვნელოვანი საკითხების რეგულირებას, როგორიცაა: მთავრობის თავმჯდომარის არჩევის წესი და მისი კანდიდატურის წარმდგენ სუბიექტთა წრე; მთავრობის მიმართ შეკითხვების შემთხვევაში პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების (59-ე მუხლი) კავშირი მთავრობის წევრის გადადგომასთან „როცა პარლამენტი დაჰკარგავს მის ნდობას“; მთავრობის თავმჯდომარის უფლებამოსილება „...თუ საჭიროა გამოსცვალოს ცალკეული მინისტრი ან გარდაქმნას მთელი კაბინეტი“ (73-ე მუხლი). მთავრობის თავმჯდომარის ჩამოთვლილი უფლებამოსილებები და მითითებული კონსტიტუციური ნორმები ამყარებს პოზიციას იმის თაობაზე, რომ 1921 წლის კონსტიტუციამ მთავრობის თავმჯდომარის იმგვარი ინსტიტუტი შემოიღო, რომელიც, ფაქტობრივად სახელმწიფოს მეთაურის ფუნქციებით აღიჭურვა. მთავრობის თავმჯდომარე ერთპიროვნულად, პარლამენტის ნდობის გარეშე ახდენდა მთავრობის ფორმირებას და თუ მთელი კაბინეტის „გარდაქმნის“ საჭიროება დადგებოდა, მთავრობის თავმჯდომარე მაინც ინარჩუნებდა თანამდებობას და თავადვე განახორციელებდა ახალი მთავრობის ფორმირების პროცესს. არადა, კონსტიტუციურსამართლებრივ პრაქტიკაში დამკვიდრებულია ე.წ. „ფორმალურ-ტექნიკური ხასიათის უფლებამოსილებები“, რომლებიც მხოლოდ სახელმწიფოს მე-

[1] მელქაძე ო., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 190–191.

[2] ხეცურიანი ჯ., სახელმწიფო მმართველობის ფორმები და მონარქიის აღდგენის პერსპექტივები საქართველოში, წიგნში: ძიებანი ქართულ სამართალმცოდნეობაში, თბილისი, 2011, 36; ცნობილაძე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტომი I, თბილისი, 2004, 104.

თაურის კომპეტენციას მიეკუთვნება და ცნობილია როგორც „უშუალოდ სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებები“, მიუხედავად სახელმწიფოს მმართველობის თუ ტერიტორიულ-პოლიტიკური ორგანიზაციის ფორმისა. მათ რიცხვს მიეკუთვნება, მაგალითისათვის: მთავრობის ფორმირების პროცესში მონაწილეობა; პარლამენტის არჩევნების დანიშვნა და დათხოვნა, პარლამენტის რიგგარეშე სხდომის ან სესიის მოწვევა, კანონთა პრომულგაცია და ვეტო, რიგი საკადრო უფლებამოსილებები, შეწყალება და სხვა.[1] შესაბამისად, 1921 წლის კონსტიტუციით შემოთავაზებული რესპუბლიკის მმართველობის მოდელი ვერ ჩაითვლება კლასიკურ საპარლამენტო მოდელად, თუნდაც იმ გარემოების გათვალისწინებით, რომ მასში არ არსებობდა ნეიტრალური ფიგურა - სახელმწიფოს მეთაური პრეზიდენტის სახით, რომელიც შესაბამისი კრიზისული გარემოებების დადგომისას დაითხოვდა პარლამენტს ან გადააყენებდა მთავრობას. ამასთანავე, კონსტიტუციამ უარი უთხრა წმინდა საპარლამენტო მართვის ისეთ ფუძემდებლურ პრინციპს, როგორიცაა „მთავრობის სოლიდარული პასუხისმგებლობა“ და შემოიფარგლა მხოლოდ „ინდივიდუალური პასუხისმგებლობით“, რაც საპარლამენტო რეჟიმებისათვის ნაკლებადაა ცნობილი. კონსტიტუციაში, ასევე, არ არის გათვალისწინებული „პარლამენტის დათხოვნის“ პრინციპი, რაც აუცილებელი მოვლენაა საპარლამენტო მართვისათვის და ფრანგული კლასიკური დოქტრინის მიხედვით, მიჩნეულია პარლამენტარიზმის შემადგენელ ძირითად ელემენტად,[2] ვინაიდან, ერთი მხრივ, პარლამენტის მიერ მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადება, ხოლო, მეორე მხრივ, აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ პარლამენტის დათხოვნა განსაზღვრავენ ხელისუფლების შტოების ურთიერთდამოკიდებულებასა და წონასწორობას.

პარლამენტისა და მთავრობის ურთიერთმიმართების კონსტიტუციური მოდელის შეფასება საშუალებას გვაძლევს დავასკვნათ: საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია აფუძნებდა მმართველობის საპარლამენტო მოდელს, იმ თავისებურებით, რომ არ არსებობდა სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტი და მისი უფლებამოსილებების მნიშვნელოვანი ნაწილი მთავრობის თავმჯდომარეს ჰქონდა შეთავსებული. ამგვარი სახით გახლდათ ჩამოყალიბებული აღ-

[1] კვერენჩხილაძე გ., საქართველოს პრეზიდენტის ინსტიტუტი და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, კრებულში: საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი, 2010, 51-52.

[2] ლოვო ფ., პარლამენტარიზმი, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, თბილისი, 2005, 105.

მასრულებელი ხელისუფლების სამართლებრივი რეგლამენტაცია საქართველოს პირველ კონსტიტუციაში, რაც, იმ პერიოდის მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის გამოცდილების გათვალისწინებითაც და თანამედროვე გადასახედიდანაც, გარკვეული თავისებურებებით ხასიათდება.[1]

რაც შეეხება ოკუპაციისშემდგომი საქართველოს ისტორიის საბჭოურ პერიოდს. საბჭოთა საქართველოში მიღებული იყო 1922, 1927, 1937 და 1978 წლების კონსტიტუციები. 1922 წლის კონსტიტუციის მიხედვით მთავრობას, როგორც მმართველობის უმაღლეს ორგანოს, ქმნიდა საქართველოს ცენტრალური აღმასრულებელი კომიტეტი და მას სახალხო კომისართა საბჭო ეწოდებოდა. 1922 წლის კონსტიტუციამ მთავრობის ფუნქციები კვლავ სახალხო კომისართა საბჭოს დააკისრა, რომლის შემადგენლობაში სახალხო კომისრები შედიოდნენ. 1937 წლის კონსტიტუციით, საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის უმაღლეს აღმასრულებელ და განმკარგულებელ ორგანოს წარმოადგენდა სახალხო კომისართა საბჭო, რომელიც ანგარიშვალდებული იყო საქართველოს უმაღლესი საბჭოს წინაშე. სახალხო კომისართა საბჭო წარმართავდა სახალხო კომისარიატის მუშაობას. 1978 წლის საბჭოთა საქართველოს კონსტიტუციამ შემოიღო მინისტრთა საბჭო, რომელსაც ქმნიდა საქართველოს უზენაესი საბჭო და იგი საქართველოს მთავრობას წარმოადგენდა.[2] ხაზგასასმელია, რომ კომუნისტური იდეოლოგია და სოციალისტური დოქტრინა არ აღიარებდა სახელმწიფოს ორგანიზაციის ფუძემდებლურ პრინციპებს: კანონის უზენაესობას, ხელისუფლების დანაწილებასა და ადამიანის ძირითად უფლებებს. შესაბამისად, ავტორიტარულ და ერთპარტიულ საბჭოურ სისტემაში მთავრობა სრულ ფიქციას წარმოადგენდა.

1990 წლის 28 ოქტომბერს საქართველოში ჩატარდა პირველი მრავალპარტიული არჩევნები, რომელსაც შედეგად მოყვა ეროვნული ძალების გამარჯვება. თუმცა, სამთავრობო ინსტიტუტის თვალსაზრისით, რადიკალური რეფორმები არ განხორციელებულა. გარკვეული ცვლილებები შევიდა 1978 წლის საბჭოთა საქართველოს კონსტიტუციაში, ისიც ძირითადად საბჭოური

---

[1] ვრცლად მთავრობის ინსტიტუტის შესახებ პირველ ქართულ კონსტიტუციაში იხ. კვერენჩხილაძე გ., აღმასრულებელი ხელისუფლება და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, კრებულში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან - საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 166-180.

[2] ვრცლად საბჭოთა და გარდამავალი პერიოდის საქართველოს კონსტიტუციური აქტების შესახებ იხილეთ: უტიაშვილი გ., საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციური წყობა, თბილისი, 1995, 18-66.

აბრევიატურისაგან გათავისუფლების კუთხით. მოგვიანებით, 1991 წლის 14 აპრილს, პირველად ქართულ კონსტიტუციონალიზმში, დაფუძნდა საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტის ინსტიტუტი, რომელიც, მეთაურობდა რა საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის ორგანოთა სისტემას, ფაქტობრივად მთავრობის ხელმძღვანელად მოგვევლინა.

მთავრობის ინსტიტუტის განვითარების შემდგომი ეტაპი 1992 წლის 6 ნოემბერს მიღებულ „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ კანონს უკავშირდება, რომელიც „მცირე კონსტიტუციას“ წარმოადგენდა. „მცირე კონსტიტუციის“ უმთავრესი პოზიტივი ის გახლდათ, რომ მან საბოლოო წერტილი დაუსვა საქართველოში საბჭოური კონსტიტუციების ეპოქას და მომდევნო სამი წლის განმავლობაში, ვიდრე 1995 წლამდე, ქვეყნის ძირითადი კანონის ფუნქციას ასრულებდა. „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ კანონის V თავით ქვეყანაში აღმასრულებელი ფუნქციის განხორციელება მინისტრთა კაბინეტს დაეკისრა, რომელიც სახელმწიფოს მეთაურისა და პარლამენტის წინაშე იყო პასუხისმგებელი. მინისტრთა კაბინეტი შედგებოდა პრემიერ-მინისტრის, მისი მოადგილეებისა და კაბინეტის სხვა წევრებისაგან. რაც შეეხება მინისტრთა კაბინეტის უფლებამოსილებას და საქმიანობის წესს, მათი მოწესრიგება „მცირე კონსტიტუციამ“ „მინისტრთა კაბინეტის შესახებ“ კანონს მიანდო, რომელიც 1992 წლის 22 დეკემბერს მიიღეს. ხსენებული კანონით წესრიგდებოდა მთავრობის კომპეტენცია, სტრუქტურა და ურთიერთობა სხვა სახელმწიფო ორგანოებთან.[1]

1995 წლის 24 აგვისტოს მიიღეს საქართველოს დღეს მოქმედი კონსტიტუცია, რომელმაც დააფუძნა ევროპაში იმ დროისათვის ერთადერთი საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მოდელი. შესაბამისად, პრეზიდენტი, სახელმწიფოს მეთაურობასთან ერთად, აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის ფუნქციებსაც ითავსებდა. მოგვიანებით, 1997 წლის 15 აპრილს, პარლამენტმა მიიღო კანონი „აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურისა და საქმიანობის წესის შესახებ“, რომელიც ამომწურავად განსაზღვრავდა აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებათა სისტემას, ფორმირების წესს და საქმიანობის სამართლებრივ საფუძვლებს.

მთავრობა წარმოადგენდა პრეზიდენტის სათათბირო ორგანოს, რომელიც ხელს უწყობდა პრეზიდენტს აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციე-

[1] ვრცლად 1992 წლის „მცირე კონსტიტუციის“ შესახებ იხილეთ: მელქაძე ო., ქართული კონსტიტუციონალიზმი, წიგნი პირველი, თბილისი, 2009, 136–155.

ლებაში. აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური - პრეზიდენტი, თავად აყალიბებდა და საკანონმდებლო ორგანოს დასამტკიცებლად წარუდგენდა მთავრობის შემადგენლობას, მის მიერ შედგენილი დღის წესრიგით იწვევდა და უძღვებოდა მთავრობის სხდომებს. მთავრობის შემადგენლობაში შედიოდნენ სახელმწიფო მინისტრი და მინისტრები. მთავრობის სხდომაზე განხილულ საკითხებზე გადაწყვეტილებას იღებდა არა მთავრობა, არამედ პრეზიდენტი ერთპიროვნულად. მთავრობის წევრები პასუხისმგებლები იყვნენ უშუალოდ პრეზიდენტის წინაშე. ასევე, მნიშვნელოვანია, რომ მთავრობა ვერ ახორციელებდა სამართალშემოქმედებით საქმიანობას, რადგან იგი არ წარმოადგენდა კოლეგიურ ორგანოს, რომელსაც შეეძლო სამართლებრივი აქტების გამოცემა. აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურაში არსებობდა საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მოდელისათვის სრულიად უცნობი სახელმწიფო მინისტრის ინსტიტუტი.[1] სახელმწიფო მინისტრს, რომელიც კონსტიტუციურად საკმაოდ მწირი უფლებამოსილებების მქონე თანამდებობის პირი გახლდათ (ხელმძღვანელობდა კანცელარიას და პრეზიდენტის რწმუნებით ასრულებდა მის ცალკეულ დავალებებს), დაეკისრა ერთგვარი შუამავლის ფუნქცია პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის. მმართველობის მოდელიდან გამომდინარე, მთავრობა არ იყო პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მატარებელი საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე.

1995 წლის კონსტიტუციის ამოქმედებიდან რამოდენიმე წელში, ოფიციალურ თუ არაოფიციალურ დონეზე, აქტიურად განიხილებოდა მთავრობის სტატუსის შეცვლის, კერძოდ კი, მინისტრთა კაბინეტისა და პრემიერ-მინისტრის შემოღების საკითხი. კონსულტაციისათვის მოწვეულ იქნა ამერიკელი კონსტიტუციონალისტი, პროფესორი ჰერმან შვარცი, 2001 წელს გამოქვეყნდა კიდევაც კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის თაობაზე კანონპროექტი, რომელიც პრემიერ-მინისტრის თანამდებობის შემოღებას ითვალისწინებდა.[2] თუმცა, მთავრობის კოლეგიურ ორგანოდ ჩამოყალიბება და პრემიერ–მინისტრის თანამდებობის შემოღება მხოლოდ 2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციური ცვლილებების შედეგად განხორციელდა.

2004 წლის 6 თებერვლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად, მმართველობის საპრეზიდენტო მოდელი გარდაიქმნა ნახევრად საპრეზიდენტო ფორ-

[1] დემეტრაშვილი ა., კონსტიტუციონალიზმის პარადიგმები საქართველოში, ჟურნალი „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“, №3, 2010, 113.

[2] მელქაძე ო., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 193–194.

მად, პრეზიდენტი მოგვევლინა მხოლოდ სახელმწიფოს და არა იმავდროულად აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურად. კონსტიტუციას დაემატა ახალი, მეოთხე[1] თავი - საქართველოს მთავრობა. მთავრობა, ნაცვლად სათათბირო ორგანოსი, ჩამოყალიბდა კოლეგიურ ორგანოდ პრემიერ-მინისტრით სათავეში. იმავდროულად, მთავრობა პასუხისმგებელი გახდა, პრეზიდენტის გარდა, პარლამენტის წინაშეც. მიუხედავად პრემიერ-მინისტრის თანამდებობის შემოღებისა და მთავრობის კოლეგიურ ორგანოდ ჩამოყალიბებისა, პრეზიდენტი კონსტიტუციით აღჭურვილი იყო ქმედითი აღმასრულებელი ფუნქციებით,[1] რამაც განაპირობა მთავრობისა და პარლამენტის რიგი უფლებამოსილებების დაკნინება.[2]

2010 წელს საქართველოში განხორციელებული საკონსტიტუციო რეფორმის პროცესში, უპირველესად, დღის წესრიგში დადგა მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსისა და სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში მისი ადგილის განსაზღვრა, რაც, შემდგომ, მთავრობის კონსტიტუციური კონსტრუქციის სხვა საკითხების რეგლამენტაციის უმთავრესი წინაპირობა გახდა. კონსტიტუციონალიზმში აღიარებული და საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტით დადგენილი სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის რეალიზაციის მოთხოვნებიდან გამომდინარე, გაჩნდა აღმასრულებელი ხელისუფლების დამოუკიდებელ სახელისუფლებო განშტოებად ჩამოყალიბებისა და მთავრობის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოს სტატუსის განსაზღვრის აუცილებლობა. ამგვარი აუცილებლობა, ასევე, განაპირობა ევროპული სახელმწიფოების ანალოგიურმა პრაქტიკამ[3] და 2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციურ ცვლილებებზე ვენე-

---

[1] მთავრობა და მთავრობის წევრი უფლებამოსილებას იხსნიდა მხოლოდ პრეზიდენტის წინაშე; პრეზიდენტი უფლებამოსილი იყო საკუთარი ინიციატივით გადაეყენებინა მთავრობა, თანამდებობიდან ათავისუფლებდა თავდაცვის, იუსტიციისა და შინაგან საქმეთა მინისტრებს; პრეზიდენტის ნორმატიულ აქტებთან შეუსაბამობის მოტივით აჩერებდა ან აუქმებდა მთავრობის და აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებათა აქტებს; იწვევდა და მისი თავმჯდომარეობით ატარებდა მთავრობის სხდომას და ამ სხდომაზე მიღებულ გადაწყვეტილებას საკუთარი აქტით აფორმებდა.

[2] გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მეოთხე გამოცემა, დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 261-262.

[3] მაგალითისათვის: საფრანგეთში - „მთავრობა განსაზღვრავს და წარმართავს ერის პოლიტიკას“ (კონსტიტუცია, მე-20 მუხლი); რუმინეთში - „მთავრობა... უზრუნველყოფს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის გატარებას და ახორციელებს სახელმწიფო მმართველობის საერთო ხელმძღვანელობას“ (კონსტიტუცია, 101-ე მუხლი); პოლონეთში - „მინისტრთა საბ-

ციის კომისიის დასკვნის მე-7 პუნქტში გამოთქმულმა რეკომენდაციამ, რომლის თანახმად საქართველოს კონსტიტუცია „მთავრობას და არა პრეზიდენტს უნდა ანიჭებდეს აღმასრულებელი ხელისუფლების პოლიტიკის განხორციელების უფლებამოსილებას“.[1] შესაბამისად, ხსენებული მიზნის მიღწევა შესაძლებელი გახდა მთავრობის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ ჩამოყალიბებითა და აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელების პროცესში სახელმწიფოს მეთაურისაგან მისი დისტანცირებით. 2010 წლის 15 ოქტომბრის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად კონსტიტუციის 78-ე მუხლი ახალი, დღეს მოქმედი რედაქციით ჩამოყალიბდა. საკონსტიტუციო რეფორმამ განაპირობა საქართველოში აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანიზაციის კაბინეტური (საპარლამენტო) მოდელის დამკვიდრება, რომელშიც აღმასრულებელი ხელისუფლება სრულად ეკუთვნის მთავრობას, იგი აღმასრულებელი ხელისუფლების დამოუკიდებელი უმაღლესი კოლეგიური ორგანოა, ხოლო სახელმწიფოს მეთაურს ქმედითი მმართველობითი ფუნქციები არ გააჩნია. მთავრობის ფორმირება უშუალოდ საკანონმდებლო ორგანოს მიერ ხდება, რომელიც მთავრობის საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმებითაა აღჭურვილი. კონსტიტუციის 78-ე მუხლის ახალი რედაქცია 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან ამოქმედდა და დღესაც ძალაშია.[2]

ჭო ახორციელებს პოლონეთის რესპუბლიკის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას“ (კონსტიტუცია, 146-ე მუხლი); ხორვატიაში - „მთავრობა ახორციელებს აღმასრულებელ ხელისუფლებას...“ (კონსტიტუცია, 107-ე მუხლი); უკრაინაში - „მინისტრთა კაბინეტი არის უმაღლესი ორგანო აღმასრულებელ ორგანოთა სისტემაში“ (კონსტიტუცია, 113-ე მუხლი); პორტუგალიაში - „მთავრობა ხელმძღვანელობს ქვეყნის საერთო პოლიტიკას და არის სახელმწიფო მმართველობის უმაღლესი ორგანო“ (კონსტიტუცია, 182-ე მუხლი).

[1] საქართველოს კონსტიტუციის ცვლილებებისა და დამატებების პროექტთან დაკავშირებული დასკვნა, ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), CDL-AD(2004)008, 12-13 მარტი, 2004, პუნქტი 7.

[2] ვრცლად მთავრობის ინსტიტუტთან დაკავშირებული საკონსტიტუციო რეფორმების შესახებ იხილე: გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მეოთხე გამოცემა, თბილისი, 2016, 261-263.

1.3. საქართველოს მთავრობა - კონსტიტუციური სტატუსი და სამართლებრივი წყაროები

საქართველოს კონსტიტუციის[1] 78-ე მუხლის პირველი პუნქტი ადგენს მთავრობის კონსტიტუციურ სტატუსს. კერძოდ, „საქართველოს მთავრობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო, რომელიც ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. მთავრობა ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე“.

2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმამდე საქართველოს კონსტიტუციის 78-ე მუხლის პირველ პუნქტში არსებობდა ჩანაწერი იმის თაობაზე, რომ „მთავრობა უზრუნველყოფს აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებას“, რაც სრულყოფილად ვერ ასახავდა მთავრობის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების დამოუკიდებელი და უმაღლესი ორგანოს სამართლებრივ ბუნებას. მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი უშუალო კავშირშია მის კომპეტენციებთან და ხელისუფლების ორგანოთა შორის ადგილის განსაზღვრასთან. 2010 წლის 15 ოქტომბრის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად მთავრობა ჩამოყალიბდა აღმასრულებელი ხელისუფლების დამოუკიდებელ უმაღლეს ორგანოდ, რომელიც ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. აღნიშნული ცვლილება უნდა განვიხილოთ პრეზიდენტის კონსტიტუციურ სტატუსთან კონტექსტში, რომელიც აღარ წარმართავს და ახორციელებს სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. საკონსტიტუციო რეფორმამ საქართველოში დამკვიდრებული აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანიზაციის ბიცეფალური (შერეული) მოდელი, როდესაც მთავრობა აღმასრულებელ ხელისუფლებას პრეზიდენტთან ერთად ახორციელებდა, ჩაანაცვლა კაბინეტური (საპარლამენტო) მოდელით, სადაც მმართველობითი ფუნქციები სრულად ეკუთვნის მთავრობას, რომელიც აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი კოლეგიური ორგანოა.

მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსის შეცვლა განაპირობა იმ გარემოებამ, რომ იგი ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. ტერმინი „ახორციელებს“ განიმარტება, როგორც „ცხოვრებაში პრაქტიკულად გატარება“[2], შესაბამისად, საკანონმდებლო ორგანოს მიერ განსაზღვრული საშინაო

[1] საქართველოს კონსტიტუციის მითითებისას ვეყრდნობით ვებგვერდზე www.matsne.gov.ge გამოქვეყნებულ საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციის ტექსტს.

[2] ქართული ენის განმარტებითი ლექსიკონი, ა. ჩიქობავას რედაქტორობით, თბილისი, 1986, 123.

და საგარეო პოლიტიკის რეალიზაცია მთავრობის კონსტიტუციურ ფუნქციად იქცა. საშინაო პოლიტიკა გულისხმობს სახელმწიფოს შიდაპოლიტიკურ კურსს, სახელმწიფო სტრუქტურებისა და ინსტიტუტების საქმიანობის მიმართულებების ერთიანობას. საგარეო პოლიტიკა კი გამოიხატება საერთაშორისო საქმეებში სახელმწიფოს ზოგადი კურსის, სხვა სახელმწიფოებთან თუ საერთაშორისო ორგანიზაციებთან ურთიერთობის სტრატეგიის განსაზღვრაში. შესაბამისად, სწორედ ხსენებული ორი სახელმწიფოებრივი ფუნქციის პრაქტიკული რეალიზაცია ანუ განხორციელება, რაც 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმამდე სახელმწიფოს მეთაურის პრეროგატივას წარმოადგენდა, გახდა მთავრობის ძირითადი კონსტიტუციური ფუნქცია.

საქართველოს კონსტიტუციის 78-ე მუხლის პირველი პუნქტის მეორე წინადადება განსაზღვრავს საქართველოს მთავრობის ანგარიშვალდებულების ადრესატს - საქართველოს პარლამენტს. ტერმინი „ანგარიშვალდებულება“ განიმარტება, როგორც პასუხისმგებლობის აღებასთან ერთად გაჩენილი ვალდებულება, ვალდებულება გაწეული მუშაობის ანგარიშის წარდგენის შესახებ.[1] შესაბამისად, ანგარიშვალდებულება პასუხისმგებლობასაც მოიცავს და მის გარეშე არ არსებობს.[2] პარლამენტის წინაშე მთავრობის ანგარიშვალდებულების პრინციპი განისაზღვრება იმ გარემოებით, რომ მხოლოდ საკანონმდებლო ორგანოა უფლებამოსილი სრული მოცულობით განახორციელოს მთავრობის საქმიანობაზე კონტროლი. მთავრობის ანგარიშვალდებულება, რომელიც პოლიტიკურ პასუხისმგებლობაშია გამოხატული, სოლიდარულ ხასიათს ატარებს - მთავრობის მიერ განხორციელებული პოლიტიკის მიუღებლობის შემთხვევაში მისი ყველა წევრი უნდა გადადგეს. საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე ანგარიშვალდებულების უმთავრეს ფორმას შეიძლება მივაკუთვნოთ მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადება (კონსტიტუცია, 81-ე მუხლი). ასევე, პოლიტიკური პასუხისმგებლობის თავისებური გამოვლინებაა მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადებაზე უარის თქმა (კონსტიტუცია, მე-80, მე-80[1] და 81[1]-ე მუხლები).

სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში საქართველოს მთავრობის ადგილისა და კომპეტენციის, სხვა სახელისუფლებო ორგანოებთან და უმაღლეს თანამდებობის პირებთან ურთიერთობის, ასევე, მთავრობის კომპეტენციისა და საქმიანობის ორგანიზაციული საკითხების განმსაზღვრელი ძირი-

[1] იქვე, 34.

[2] მელქაძე ო., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 334.

თადი სამართლებრივი წყაროებია: საქართველოს კონსტიტუცია, „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს 2004 წლის 11 თებერვლის კანონი (რომლის პროექტს საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს მხოლოდ საქართველოს მთავრობა) და საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 7 მარტის №54 დადგენილებით დამტკიცებული „საქართველოს მთავრობის რეგლამენტი“.

2. საქართველოს მთავრობა - შემადგენლობა და სტრუქტურა

კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკაში მთავრობის შემადგენლობა და შიდა სტრუქტურა, ზოგადად, არაერთგვაროვანია. იგი აერთიანებს მთავრობის თავმჯდომარეს, თავმჯდომარის ერთ ან რამდენიმე მოადგილეს, მინისტრებს, სახელმწიფო მინისტრებს, მთავარ მინისტრებს, უპორტფელო მინისტრებს, სტატს-მდივნებს, სახელმწიფო მდივნებს, უმცროს მინისტრებს, დეპარტამენტების თავმჯდომარეებს და საპარლამენტო მდივნებს. მთავრობის შიდა სტრუქტურა საკმაოდ მრავალფეროვანია, თუმცა, შემადგენლობის განსაზღვრის პრინციპის მიხედვით, შესაძლებელია გამოიყოს მისი ორი განზოგადებული სახე - კონტინენტური და ანგლოსაქსური. მთავრობის შიდა სტრუქტურის კონტინენტური მოდელი ითვალისწინებს მთავრობის შემადგენლობაში ყველა საერთოეროვნული იურისდიქციის ცენტრალური დაწესებულების ხელმძღვანელის სრულად წარმოდგენას (იტალია, გერმანია, აშშ, საფრანგეთი). რაც შეეხება მთავრობის შიდა სტრუქტურის ანგლოსაქსურ მოდელს (დიდი ბრიტანეთი, კანადა, ავსტრალია), მის ძირითად მახასიათებელს წარმოადგენს ის გარემოება, რომ მთავრობასთან ერთად, რომელიც აღმასრულებელი ხელისუფლების ცენტრალური ორგანოების უმაღლესი თანამდებობის პირებისაგან შედგება, არსებობს „კაბინეტი“, რომლის შემადგენლობაში მხოლოდ პრემიერ-მინისტრი და მის მიერ განსაზღვრული რამოდენიმე ძირითადი სამთავრობო უწყების ხელმძღვანელი (როგორც წესი, ვიცე-პრემიერი, შინაგან საქმეთა, იუსტიციის, საგარეო საქმეთა, თავდაცვის, ფინანსთა და სოციალური სფეროს მინისტრები) ერთიანდება.

2.1. საქართველოს მთავრობის შემადგენლობა

საქართველოს მთავრობის შიდა სტრუქტურა კონტინენტური მოდელის საფუძველზეა ფორმირებული და არ გამოირჩევა სამთავრობო თანამდებობების სიმრავლით. იგი შედგება პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრებისაგან. თუმცა, კონსტიტუცია, ასევე, ითვალისწინებს მთავრობის შემადგენლობაში ერთი ან რამოდენიმე სახელმწიფო მინისტრის თანამდებობის არსებობას (დღევანდელ ეტაპზე მთავრობის შემადგენლობაშია ორი სახელმწიფო მინისტრი).[1] პრემიერ-მინისტრი წარმოადგენს მთავრობის მეთაურს, მინისტრი ხელმძღვანელობს სახელმწიფოებრივი თუ საზოგადოებრივი ცხოვრების სფეროში სახელმწიფო მმართველობის უზრუნველსაყოფად შექმნილ დაწესებულებას - სამინისტროს. რაც შეეხება სახელმწიფო მინისტრს, იგი არ ხელმძღვანელობს სამინისტროს, არამედ ასრულებს ცალკეულ განსაკუთრებული მნიშვნელობის სახელმწიფოებრივ ამოცანებს. საქართველოს კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს მთავრობის შემადგენლობაში პრემიერ-მინისტრის, მინისტრისა და სახელმწიფო მინისტრის გარდა სხვა თანამდებობის არსებობას. ამასთან, პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილია მთავრობის ერთ-ერთ წევრს დააკისროს პირველი ვიცე-პრემიერის, აგრეთვე, ერთ ან რამდენიმე წევრს - ვიცე-პრემიერის მოვალეობის შესრულება. მთავრობის წევრს, იქნება ეს პრემიერ-მინისტრი, მინისტრი თუ სახელმწიფო მინისტრი, უფლება არ აქვს ეკავოს სხვა თანამდებობა, გარდა პარტიულისა, დაათუძნოს საწარმო, ეწეოდეს სამეწარმეო საქმიანობას, იღებდეს ხელფასს რაიმე სხვა საქმიანობიდან, გარდა სამეცნიერო, პედაგოგიური, შემოქმედებითი საქმიანობისა. მთავრობის წევრი უფლებამოსილია გადადგეს თანამდებობიდან, თუმცა, ხაზგასასმელია, რომ პრემიერ-მინისტრის გადადგომის შემთხვევაში მთავრობის სხვა წევრებსაც უწყდებათ უფლებამოსილება, რაც მთავრობის სოლიდარული პასუხისმგებლობის გამოხატულებაა.

2.1.1. პრემიერ-მინისტრი

მთავრობის განსაკუთრებული ადგილი სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურს ფართო უფლებამოსილე-

[1] საქართველოს სახელმწიფო მინისტრი ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში; საქართველოს სახელმწიფო მინისტრი შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში.

ბებს ანიჭებს, რაც, თავის მხრივ, განაპირობებს პრემიერ-მინისტრის განსაკუთრებულ ადგილს არა მხოლოდ სამთავრობო, არამედ სახელისუფლებო სისტემაშიც. ამასთან, უდავოა, რომ პრემიერ-მინისტრის კომპეტენციის და ზეგავლენის რეალური მოცულობა ქვეყნის მოქმედ პარტიულ სისტემაზეა დამოკიდებული. ეს აიხსნება იმ ფაქტორით, რომ საპარლამენტო და შერეული მმართველობის ფორმის სახელმწიფოებში საპარლამენტო არჩევნებში გამარჯვებული პარტია აკომპლექტებს მთავრობას და, როგორც წესი, პრემიერ-მინისტრის თანამდებობასაც ამ პარტიის ლიდერი იკავებს.

ქართულ კონსტიტუციონალიზმში მთავრობის მეთაურის ინსტიტუტი პირველად 1921 წლის კონსტიტუციამ გაითვალისწინა. „უმაღლესი მმართველობის აღმასრულებელი ხელისუფლება“ მიეკუთვნა რესპუბლიკის მთავრობას, რომელსაც ხელმძღვანელობდა „მთავრობის თავმჯდომარე“. მთავრობის თავმჯდომარეს ერთწლიანი ვადით ირჩევდა პარლამენტი. თავის მხრივ, მთავრობის თავმჯდომარე ნიშნავდა („იწვევდა“) მინისტრებს. კონსტიტუცია მთავრობის თავმჯდომარის უფლებამოსილებებს საკმაოდ მწირი სახით წარმოგვიდგენდა, თუმცა, მის არსენალში იმგვარ ბერკეტებს ითვალისწინებდა, რაც, რეალურად, მთავრობის მეთაურისათვის, პრეზიდენტის ინსტიტუტის არარსებობის პირობებში, სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებების მინიჭებას ადასტურებდა.

1992-1995 წლებში საქართველოში მოქმედი „მცირე კონსტიტუციით“ - „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ 1992 წლის 22 დეკემბრის კანონით შემოღებულ იქნა პრემიერ-მინისტრის თანამდებობა, რომელიც ინიშნებოდა პარლამენტის მიერ, სახელმწიფოს მეთაურის წარდგინებით.

საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუცია, მიღებიდან ვიდრე 2004 წლის 6 თებერვლის საკონსტიტუციო რეფორმამდე, არ ითვალისწინებდა პრემიერ-მინისტრის ინსტიტუტს. ეს გარემოება საკმაოდ მარტივად აიხსნება: 1995 წლის კონსტიტუცია ამკვიდრებდა მმართველობის საპრეზიდენტო მოდელს, რომლის პირობებში მთავრობა კოლეგიური ორგანოს სახით არ ფუნქციონირებდა. აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურს თავად სახელმწიფოს მეთაური - პრეზიდენტი წარმოადგენდა. შესაბამისად, არ იყო გათვალისწინებული არც პრემიერ-მინისტრის თანამდებობა.

პრემიერ-მინისტრის ინსტიტუტი თანამედროვე სახით საქართველოში 2004 წლის 6 თებერვლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად დამკვიდრდა, როდესაც საპრეზიდენტო რესპუბლიკის ნაცვლად შემოღებულ იქნა მმართველო-

ბის ნახევრად საპრეზიდენტო მოდელი. საქართველოს პრემიერ-მინისტრის კონსტიტუციურ სტატუსს და ზოგადი ხასიათის უფლებამოსილებებს განსაზღვრავს საქართველოს კონსტიტუციის 79-ე მუხლი, ასევე, „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონი.

პრემიერ-მინისტრი წარმოადგენს საქართველოს მთავრობის მეთაურს, იგი მთავრობის უმაღლესი თანამდებობის პირია. პრემიერ-მინისტრი ხელმძღვანელობს მთავრობას, განსაზღვრავს მთავრობის საქმიანობის მიმართულებებს, ორგანიზებას უწევს მთავრობის საქმიანობას; კოორდინაციას უწევს და აკონტროლებს მთავრობის სხვა წევრების საქმიანობას; მთავრობის საქმიანობისათვის პასუხისმგებელია საქართველოს პარლამენტის წინაშე; საქართველოს პარლამენტის მოთხოვნით წარუდგენს მას ანგარიშს სამთავრობო პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ; იწვევს და ხელმძღვანელობს მთავრობის სხდომებს, ხელს აწერს მთავრობის დადგენილებებსა და განკარგულებებს; კოორდინაციას უწევს რეგიონული პოლიტიკის განხორციელებას და მთავრობის ურთიერთობას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან; თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს მთავრობის სხვა წევრებს (იგულისხმება მინისტრი ან სახელმწიფო მინისტრი); გამოსცემს ინდივიდუალურ სამართლებრივ აქტს - ბრძანებას; კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს სხვა თანამდებობის პირებს; წარმოადგენს მთავრობას სხვა სახელმწიფო დაწესებულებებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან ურთიერთობაში; საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში ასრულებს საქართველოს პრეზიდენტის მოვალეობას; საგარეო ურთიერთობებში წარმოადგენს საქართველოს თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, რაც გამომდინარეობს 2010 წლის 15 ოქტომბრის საკონსტიტუციო რეფორმის შემდგომ საქართველოს მთავრობისათვის, და არა პრეზიდენტისათვის, საგარეო პოლიტიკის განხორციელების უფლებამოსილების მინიჭებიდან. პრემიერ-მინისტრს უფლება აქვს შეასრულოს საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულების დადებასთან დაკავშირებული ყველა მოქმედება უფლებამოსილების წარდგენის გარეშე. პრემიერ-მინისტრი ახორციელებს საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით მისთვის მინიჭებულ სხვა უფლებამოსილებებს.

პრემიერ-მინისტრის გადადგომა ან მისი უფლებამოსილების სხვაგვარად შეწყვეტა იწვევს მთავრობის სხვა წევრთა უფლებამოსილების შეწყვეტას. პრემიერ-მინისტრის გადადგომა მისი უფლებამოსილების შეწყვეტის ერთ-ერთ საფუძველს წარმოადგენს. გარდა ამისა, პრემიერ-მინისტრს უფლებამოსილება უწყდება გარდაცვალების, მის მიმართ სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენის კანონიერ ძალაში შესვლის, მთავრობის გადაყენების, იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების ან შეუთავსებელი თანამდებობის დაკავების საფუძველზე. პრემიერ-მინისტრის გადადგომა ან მისი უფლებამოსილების სხვაგვარად შეწყვეტა იწვევს მთავრობის სხვა წევრთა უფლებამოსილების შეწყვეტას. მთავრობის სხვა წევრის გადადგომის ან თანამდებობიდან გათავისუფლების შემთხვევაში პრემიერ-მინისტრი ორი კვირის ვადაში ნიშნავს მთავრობის ახალ წევრს.

2.1.2. მინისტრი

მინისტრი ხელმძღვანელობს სამინისტროს და საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად იღებს გადაწყვეტილებას მისი კომპეტენციისათვის მიკუთვნებულ საკითხებზე.

მინისტრი, როგორც წესი, წარმოადგენს პოლიტიკურ ფიგურას, რომელიც შედის მთავრობაში. თავად ტერმინი „მინისტრი“ ლათინური წარმოშობისაა და მსახურს ნიშნავს. მინისტრი მთავრობაში შემავალი სახელმწიფო მმართველობის სისტემის ძირითადი ორგანოს - სამინისტროს ხელმძღვანელის ზოგადი დასახელებაა. საქართველოს კონსტიტუცია არ ადგენს საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს მინისტრის მიმართ.

მინისტრის ზოგადი ხასიათის უფლებამოსილებები განსაზღვრულია კონსტიტუციით, რაც შემდგომ დეტალიზებულია „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონში. კერძოდ, მინისტრი ხელმძღვანელობს სამინისტროს, წარმართავს მის საქმიანობას და წყვეტს სამინისტროს გამგებლობის სფეროსთვის მიკუთვნებულ საკითხებს; პასუხისმგებელია საქართველოს კონსტიტუციის, სხვა კანონების, საქართველოს პრეზიდენტის ნორმატიული აქტების, მთავრობის დადგენილებებისა და განკარგულებების, აგრეთვე, პრემიერ-მინისტრის ბრძანებების შესრულებისათვის; თვალყურს ადევნებს სამინისტროს სტრუქტურული ქვედანაყოფებისა და სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალი სა-

ხელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებების, საჯარო სამართლის იურიდიული პირების და ტერიტორიული ორგანოების მიერ თავიანთი მოვალეობების შესრულების მიმდინარეობას და ახორციელებს სამსახურებრივ ზედამხედველობას სამინისტროს საჯარო მოსამსახურეთა გადაწყვეტილებებსა და საქმიანობაზე; საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს სამინისტროს საშტატო განრიგით გათვალისწინებულ საჯარო მოსამსახურეებს, ტერიტორიულ ორგანოთა მოხელეებს, მმართველობის სფეროში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებების, საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ხელმძღვანელებს; იღებს გადაწყვეტილებებს საბიუჯეტო სახსრების მიზნობრივი გამოყენების შესახებ და პასუხისმგებელია ბიუჯეტის ზუსტად და მიზანშეწონილად შესრულებისათვის; ადგენს სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებების სტრუქტურასა და საქმისწარმოების წესს; პრემიერ-მინისტრს წარუდგენს ანგარიშს სამინისტროს საქმიანობის შესახებ; მონაწილეობს მთავრობის სხდომებში; საგარეო ურთიერთობებში წარმოადგენს საქართველოს თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, რაც გამომდინარეობს 2010 წლის 15 ოქტომბრის საკონსტიტუციო რეფორმის შემდგომ საქართველოს მთავრობისათვის, და არა პრეზიდენტისათვის, საგარეო პოლიტიკის განხორციელების უფლებამოსილების მინიჭებიდან. საქართველოს საგარეო საქმეთა მინისტრს უფლება აქვს, შეასრულოს საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულების დადებასთან დაკავშირებული ყველა მოქმედება უფლებამოსილების წარდგენის გარეშე. მინისტრი ასრულებს კანონებით, საქართველოს პრეზიდენტის ნორმატიული აქტებით, მთავრობის დადგენილებებითა და განკარგულებებით, აგრეთვე, პრემიერ-მინისტრის ბრძანებებით მისთვის დაკისრებულ სხვა ამოცანებს.

მინისტრს უფლებამოსილება უწყდება გადადგომისას; გარდაცვალებისას; თანამდებობიდან პრემიერ-მინისტრის აქტის საფუძველზე გათავისუფლებისას; მის მიმართ სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენის კანონიერ ძალაში შესვლისას; მთავრობის შემადგენლობის მიერ უფლებამოსილების მოხსნისას და იმპიჩმენტის მექანიზმით თანამდებობიდან გადაყენებისას. მინისტრს შეუძლია გადადგეს თანამდებობიდან, რა დროსაც თანამდებობიდან გადადგომის შესახებ განცხადებით მიმართავს პრემიერ-მინისტრს.

მინისტრს ჰყავს პირველი მოადგილე და მოადგილეები, რომელთაც მინისტრის წარდგინებით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავი-

სუფლებს პრემიერ-მინისტრი. მოადგილეთა რაოდენობა განისაზღვრება სამინისტროს დებულებით, ხოლო უფლებამოსილებანი - მინისტრის ბრძანებით. მთავრობის შემადგენლობის მიერ უფლებამოსილების მოხსნისას ან სხვა საფუძველზე მინისტრის უფლებამოსილების შეწყვეტისას მინისტრის პირველ მოადგილესა და მოადგილეებს უფლებამოსილება შეუწყდებათ მთავრობის ახალი შემადგენლობის ან მინისტრის დანიშვნისთანავე.

2.1.3. სახელმწიფო მინისტრი

მთავრობის შემადგენლობაში შეიძლება იყოს ერთი ან რამდენიმე სახელმწიფო მინისტრი (ე.წ. „უპორტფელო მინისტრი“), შესაბამისად, შესაძლებელია სახელმწიფო მინისტრი არც იყოს მთავრობის შემადგენლობაში. საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრულია სახელმწიფო მინისტრის დანიშვნის მიზანი - განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი სახელმწიფოებრივი ამოცანების შესასრულებლად. სახელმწიფო მინისტრის თანამდებობის შემოღების ან გაუქმების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს პრემიერ-მინისტრი. მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადების საკითხის განხილვისას პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი უფლებამოსილია შესთავაზოს საქართველოს პარლამენტს სახელმწიფო მინისტრის თანამდებობის შემოღება ან გაუქმება.

სახელმწიფო მინისტრს ნიშნავს პრემიერ-მინისტრი. სახელმწიფო მინისტრის უფლებამოსილება და მისი ფარგლები განისაზღვრება „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონითა და მთავრობის დადგენილებით.

სახელმწიფო მინისტრი საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში ახორციელებს აღმასრულებელ ხელისუფლებას; ახორციელებს მინისტრისათვის კანონით, აგრეთვე, სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტებით მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებებს; ასრულებს მთავრობისა და პრემიერ-მინისტრის ცალკეულ დავალებებს; საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში გამოსცემს ბრძანებებს. სახელმწიფო მინისტრის საქმიანობას უზრუნველყოფს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი, რომლის სტრუქტურასა და საშტატო განრიგს განსაზღვრავს მთავრობა. სახელმწიფო მინისტრის უფლებამოსილების შეწყვეტა ხორციელდება მინისტრის უფლებამოსილების შეწყვეტისათვის დადგენილი საფუძვლების შესაბამისად.

2.1.4. პირველი ვიცე-პრემიერი, ვიცე-პრემიერი

საქართველოს კონსტიტუცია ითვალისწინებს საქართველოს პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილებას მთავრობის ერთ-ერთ წევრს დააკისროს პირველი ვიცე-პრემიერის, აგრეთვე, ერთ ან რამდენიმე წევრს - ვიცე-პრემიერის მოვალეობათა შესრულება. ამასთან, პირველი ვიცე-პრემიერისა და ვიცე-პრემიერის მოვალეობათა შესრულების დაკისრების წესისა და მათი უფლებამოსილებების განსაზღვრა კონსტიტუციამ (78-ე მუხლის მე-3 პუნქტი) მიანდო კანონს. კონსტიტუციურ დონეზე (76-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი) გათვალისწინებულია პირველი ვიცე-პრემიერის ერთადერთი კომპეტენცია, რაც პრემიერ-მინისტრის მიერ საქართველოს პრეზიდენტის მოვალეობის შესრულების პერიოდში პრემიერ-მინისტრის მოვალეობის შესრულებაში გამოიხატება.

„საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონით (მე-10 მუხლი) დაკონკრეტებულია მთავრობის წევრისათვის პირველი ვიცე-პრემიერისა და ვიცე-პრემიერის მოვალეობის დაკისრების წესი და შესაბამისი უფლებამოსილებები. პირველი ვიცე-პრემიერი ასრულებს პრემიერ-მინისტრის მოვალეობას მისი არყოფნისა თუ კანონმდებლობით გათვალისწინებულ სხვა შემთხვევებში, აგრეთვე, მის ცალკეულ დავალებებს. რაც შეეხება ვიცე-პრემიერს (ვიცე-პრემიერებს), იგი კოორდინაციას უწევს აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებას პრემიერ-მინისტრის ბრძანებით დადგენილ სახელმწიფო მმართველობის განსაზღვრულ სფეროში. ვიცე-პრემიერების რაოდენობას განსაზღვრავს პრემიერ-მინისტრი. პირველ ვიცე-პრემიერსა და ვიცე-პრემიერს (ვიცე-პრემიერებს) მოვალეობები ეკისრებათ პრემიერ-მინისტრის ბრძანებით, რომლის შესახებაც მთავრობის წევრებს ეცნობებათ მისი გამოცემიდან ხუთი დღის ვადაში. ამავე ბრძანებით განისაზღვრება პირველი ვიცე-პრემიერისა და ვიცე-პრემიერის (ვიცე-პრემიერების) ფუნქციები. შესაბამისად, პირველი ვიცე-პრემიერის მოვალეობა შეიძლება შეასრულოს მხოლოდ მთავრობის ერთმა წევრმა, ხოლო ვიცე-პრემიერის რანგში შესაძლოა ერთი ან რამოდენიმე მთავრობის წევრი მოგვევლინოს. არც კონსტიტუცია და არც კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს ვიცე-პრემიერების კონკრეტულ რაოდენობას, თუმცა, „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ კანონის შესაბამისად, ვიცე-პრემიერების რაოდენობას განსაზღვრავს პრემიერ-მინისტრი. მნიშვნელოვანია ის გარემოება, რომ არც პირველი ვიცე-

პრემიერის და არც ვიცე-პრემიერის თანამდებობა განცალკევებულად არ შედის მთავრობის შემადგენლობაში, ვინაიდან მხოლოდ მთავრობის წევრს - მინისტრს ან სახელმწიფო მინისტრს შეიძლება დაეკისროს პრემიერ-მინისტრის მიერ პირველი ვიცე-პრემიერის და ვიცე-პრემიერის ფუნქციების განხორციელება.

2.2. საქართველოს მთავრობის სტრუქტურა

„საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად (მე-4 მუხლი) მთავრობა აღმასრულებელ ხელისუფლებას ახორციელებს სამინისტროების, მათი მმართველობის სფეროში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებების, მთავრობის უშუალო დაქვემდებარებაში არსებული აღმასრულებელი ხელისუფლების სპეციალური დანიშნულების გასამხედროებული დაწესებულების, აგრეთვე, სპეციალური დანიშნულების სხვა სახელმწიფო დაწესებულებების მეშვეობით. დაუშვებელია მთავრობის შემადგენლობაში ხსენებული კანონით გათვალისწინებულის გარდა სხვა რაიმე სტრუქტურის/ორგანოს შექმნა ან არსებობა.

2.2.1. სამინისტრო

ზოგადად, მთავრობა სახელმწიფო მმართველობით ფუნქციას ახორციელებს მრავალფეროვანი ადმინისტრაციული აპარატის მეშვეობით, რომელიც სახელმწიფო ორგანოებისა და თანამდებობის პირების ერთობლიობას წარმოადგენს. მათ შორის უმნიშვნელოვანესია ცენტრალური ადმინისტრაციული ორგანოები, რომლებიც სპეციალურ მართვის ფუნქციებს ახორციელებენ სამინისტროების სახით. სამინისტრო იქმნება პოლიტიკური და სოციალურ-ეკონომიკური ცხოვრების მნიშვნელოვან სფეროებში სახელმწიფოებრივი მმართველობის განსახორციელებლად. ზოგადად, სამინისტროთა სტრუქტურა მუდმივ ცვალებადობას განიცდის, რაც სახელმწიფოებრივ ცხოვრებასთან მათ მისადაგებაზე მიუთითებს. სამინისტროების მნიშვნელობა განპირობებულია იმ გარემოებითაც, რომ მათი ხელმძღვანელები შედიან მთავრობის შემადგენლობაში.

სამინისტროები, რომლებიც მთავრობის ინსტიტუციური სისტემის ცენტრალურ რგოლს წარმოადგენენ, მათზე დაკისრებული ფუნქციების მიხედვით შესაძლოა შემდეგი სახით დავაჯგუფოთ:[1]

- სამინისტროები, რომელთა საქმიანობა დაკავშირებულია სახელმწიფო ფინანსების მოზიდვა-განკარგვასთან (ფინანსთა, ეკონომიკის, საგადასახადო და სხვა);

- სამინისტროები, რომელთა საქმიანობა მეურნეობის კონკრეტულ სფეროს უკავშირდება (მრეწველობის, ვაჭრობის, ტურიზმის, სოფლის მეურნეობის და სხვა);

- სამინისტროები, რომლებიც უზრუნველყოფენ სახელმწიფო სუვერენიტეტს შიდაეროვნული და საერთაშორისოსამართლებრივი პროცედურების მეშვეობით (საგარეო საქმეთა, იუსტიციის და სხვა);

- ე.წ. ძალოვანი სამინისტროები (შინაგან საქმეთა, თავდაცვის, უშიშროების და სხვა);

- სამინისტროები, რომლებიც უზრუნველყოფენ სახელმწიფოს ტერიტორიის ინფრასტრუქტურისა და მოსახლეობის მომსახურებას (ტრანსპორტის, კომუნიკაციების, ფოსტის და სხვა);

- სამინისტროები, რომელთა საქმიანობა უკავშირდება სახელმწიფოს სოციალური ფუნქციის განხორციელებას (განათლების, შრომის, ჯანდაცვის, კულტურის და სხვა).

საქართველოში სამინისტრო იქმნება სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი ცხოვრების განსაზღვრულ სფეროში სახელმწიფო მმართველობისა და სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელების უზრუნველსაყოფად. მთავრობა, რომელიც უზრუნველყოფს აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებას ქვეყანაში, სწორედ სამინისტროების მეშვეობით ახორციელებს ამ კონსტიტუციურ კომპეტენციას. ამასთან, სამინისტროების შექმნა ერთგვარი მსგავსი დარგობრივი ნიშნით ხდება. სამინისტროს ხელმძღვანელობს მინისტრი, რომელიც დამოუკიდებლად იღებს გადაწყვეტილებას მის კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხებზე. „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონი კონკრეტულად განსაზღვრავს საქართველოში სამინისტროთა ჩამონათვალს, შესაბამისად, ახალი სამინისტროს შექმნა ან არსებულის გაუქმება დასაშვებია მხოლოდ ხსენებულ კანონში შესაბამისი ცვლილების შეტანის შედეგად. დღევანდელი

[1] დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 297-298.

მდგომარეობით საქართველოში 16 სამინისტროა: ა) განათლებისა და მეცნიერების; ბ) გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის; გ) ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების; დ) ენერგეტიკის; ე) თავდაცვის; ვ) იუსტიციის; ზ) კულტურისა და ძეგლთა დაცვის; თ) ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა; ი) საგარეო საქმეთა; კ) შინაგან საქმეთა; ლ) სოფლის მეურნეობის; მ) ფინანსთა; ნ) შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის; ო) სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის; პ) საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის; ჟ) სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა.

სამინისტრო ანგარიშვალდებულია მთავრობის წინაშე და ასრულებს კანონით გათვალისწინებულ ან მთავრობისა და პრემიერ-მინისტრის მიერ კანონის საფუძველზე დაკისრებულ ამოცანებს. სამინისტრო ეფუძნება ერთმმართველობის პრინციპს, რაც დამახასიათებელია მმართველობის ცენტრალიზებული სტრუქტურისათვის და გამოხატულია ხელმძღვანელობითი ფუნქციებისა და უფლებამოსილებების ერთი პირის ხელში თავმოყრით. სამინისტროს უფლებამოსილება განისაზღვრება კანონით ან კანონის საფუძველზე მიღებული მთავრობის დადგენილებით. სამინისტროს უფლება არა აქვს, სხვა სახელმწიფო ან არასახელმწიფო დაწესებულებებს გადასცეს თავისი უფლება-მოვალეობანი, თუ საქართველოს კანონმდებლობით სხვა რამ არ არის გათვალისწინებული.

სამინისტროს მმართველობის სფერო განისაზღვრება სამინისტროს დებულებით, რომელსაც მინისტრის წარდგინებით ამტკიცებს მთავრობა. სამინისტროს დებულება უნდა შეიცავდეს სამინისტროს საქმიანობის სფეროს და ამოცანებს; სამინისტროს სისტემას, სტრუქტურას, სტრუქტურული ქვედანაყოფების ძირითად ამოცანებს და კომპეტენციას; სხვა არსებით საკითხებს სამინისტროს საქმიანობის ორგანიზების შესახებ. სამინისტრო იყოფა სტრუქტურულ ქვედანაყოფებად, რომელთა უფლებამოსილება განისაზღვრება სამინისტროს დებულებითა და ამ სტრუქტურული ქვედანაყოფის დებულებით, რომელსაც ამტკიცებს მინისტრი.

2.2.2. სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულება

„საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად (თავი VII), სახელმ-

წიფო საქვეუწყებო დაწესებულება წარმოადგენს სამინისტროს გამგებლობაში არსებულ აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებას.[1]

სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულება იქმნება, გარდაიქმნება და საქმიანობას წყვეტს კანონით ან მთავრობის დადგენილებით. სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულება შეიძლება შეიქმნას თავდაცვის, სამართალდამცავ, საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და წესრიგის, სოციალურ-ეკონომიკურ, კულტურის ან სხვა სფეროში სახელმწიფოებრივი ამოცანებისა და საჯარო ფუნქციების შესასრულებლად. სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულება ფინანსდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან და მის დებულებას ამტკიცებს მინისტრი. სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების დებულება უნდა ითვალისწინებდეს დაწესებულების ფუნქციებს, სტრუქტურას, ქვედანაყოფების ძირითად ამოცანებს და კომპეტენციას, ასევე, საქმიანობის ორგანიზების სხვა საკითხებს. სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების ხელმძღვანელს მინისტრის წარდგინებით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს პრემიერ-მინისტრი.

კანონით შესაძლებელია სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების ტერიტორიული ორგანოს შექმნა[2], რის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს მინისტრი. სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების ტერიტორიული ორგანოს ხელმძღვანელსა და მის მოადგილეს დაწესებულების ხელმძღვანელის წარდგინებით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს მინისტრი, თუ კანონით სხვა რამ არ არის გათვალისწინებული.

საქართველოს კონსტიტუცია განსაზღვრავს საქართველოს პროკურატურის ადგილს სახელმწიფო სისტემაში - იგი აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემაში შემავალი დაწესებულებაა. კერძოდ, ძირითადი კანონის (81[4]-ე მუხლი) შესაბამისად, პროკურატურის ორგანოები შედის იუსტიციის სამინისტროს სისტემაში და მათ საერთო ხელმძღვანელობას ახორციელებს იუსტიციის მინისტრი. პროკურატურის უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი დეტალურადაა განსაზღვრული „პროკურატურის შესახებ“ საქართველოს კანონით.

---

[1] მაგალითისათვის, სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებებია: საქართველოს საავტომობილო გზების დეპარტამენტი, სასჯელაღსრულების დეპარტამენტი, გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტი, არასაპატიმრო სასჯელთა აღსრულებისა და პრობაციის ეროვნული სამსახური, საქართველოს სასაზღვრო პოლიცია.

[2] მაგალითისათვის, სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების ტერიტორიული ორგანოებია: აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის საავტომობილო გზების სამსახური, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის საავტომობილო გზების სამსახური.

პროკურატურის სისტემა განსაკუთრებულ როლს თამაშობს სახელმწიფოში მართლმსაჯულების განხორციელების, კანონის უზენაესობის დაცვის, ასევე, ფიზიკური პირების უფლებებისა და თავისუფლებების ეფექტიანი დაცვის პროცესში. ამასთანავე, პროკურორთა დამოუკიდებლობა, მიუკერძოებლობა და კეთილსინდისიერება ადამიანის უფლებათა დაცვისა და ეკონომიკური განვითარების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი წინაპირობაა.[1]

საქართველოს პროკურატურა საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს სისტემაში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებაა, რომელიც თავის უფლებამოსილებას ახორციელებს საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულ ფარგლებში.

„პროკურატურის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი წესით (თავი III) განისაზღვრა პროკურატურის საქმიანობის მიმართულებები, რომელთა ჩამონათვალი საკმაოდ ფართოა, მაგალითისთვის მოვიყვანთ რამოდენიმე მათგანს. კერძოდ, საქართველოს პროკურატურა:

ა) ახორციელებს სისხლისსამართლებრივ დევნას და საპროცესო ხელმძღვანელობას გამოძიების სტადიაზე;

ბ) კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში ატარებს გამოძიებას;

გ) ზედამხედველობს კანონის ზუსტ და ერთგვაროვან შესრულებას ოპერატიულ-სამძებრო ორგანოების საქმიანობისას;

დ) ამოწმებს თავისუფლებააღკვეთილ პირთა უფლებების დარღვევის ფაქტებს;

ე) სასამართლოში სისხლის სამართლის საქმის განხილვისას მონაწილეობს, როგორც მხარე, და მხარს უჭერს სახელმწიფო ბრალდებას;

ვ) კოორდინაციას უწევს დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლას;

ზ) საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით ახორციელებს ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობას.

საქართველოს პროკურატურის სისტემას ქმნიან: მთავარი პროკურატურა, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების პროკურატურები, ქ. თბილისის პროკურატურა, საოლქო პროკურატურები, რაიონული პროკურატურები, აგრეთვე, სპეციალიზებული პროკურატურები. პროკურატურის დამოუკიდებლობისა და გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად და მისი ფუნქციების ეფექტიანად შესასრულებლად საქართველოს იუსტიციის სამინისტროსთან

[1] პროკურატურის ადგილი სახელმწიფო სისტემაში, საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს ანალიტიკური დეპარტამენტის კვლევა, თბილისი, 2015, 2.

იქმნება დამოუკიდებელი კოლეგიური ორგანო – საპროკურორო საბჭო, რომელიც 15 წევრისგან შედგება.

საქართველოს მთავარ პროკურატურას ხელმძღვანელობს მთავარი პროკურორი. საქართველოს იუსტიციის მინისტრი აკადემიურ წრეებთან, სამოქალაქო საზოგადოების წევრებთან და სამართლის დარგის სპეციალისტებთან კონსულტაციების შედეგად შეარჩევს და საპროკურორო საბჭოს დასამტკიცებლად წარუდგენს მთავარი პროკურორობის არანაკლებ 3 კანდიდატს, რომელთა ერთი მესამედი მაინც განსხვავებული სქესის უნდა იყოს. დამტკიცებულად ჩაითვლება ის კანდიდატი, რომელიც მიიღებს მეტ ხმას, მაგრამ არანაკლებ საპროკურორო საბჭოს სრული შემადგენლობის ორი მესამედისა. საპროკურორო საბჭოს მიერ დამტკიცებულ მთავარი პროკურორის კანდიდატურას იუსტიციის მინისტრი თანხმობის მისაღებად დაუყოვნებლივ წარუდგენს საქართველოს მთავრობას. თუ საქართველოს მთავრობა იუსტიციის მინისტრის მიერ წარდგენილ მთავარი პროკურორის კანდიდატურაზე თანხმობას გაანაცხადებს, აღნიშნული კანდიდატურა დაუყოვნებლივ წარედგინება საქართველოს პარლამენტს, რომელიც საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით დადგენილი წესით, ფარული კენჭისყრით, სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს მთავარ პროკურორს 6 წლის ვადით. ერთი და იგივე პირი მთავარ პროკურორად არ შეიძლება არჩეულ იქნეს ზედიზედ ორჯერ.

2.2.3. სპეციალური დანიშნულების სახელმწიფო დაწესებულება

„საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად (თავი VII[1]), სპეციალური დანიშნულების სახელმწიფო დაწესებულება არის პრემიერ-მინისტრის უშუალო დაქვემდებარებაში არსებული დაწესებულება, რომელიც იქმნება კანონის საფუძველზე, კანონით გათვალისწინებული სახელმწიფოებრივი ამოცანების შესასრულებლად.[1] სპეციალური დაწესებულება ანგარიშვალდებულია პრემიერ-მინისტრის წინაშე, რომელიც უშუალოდ ზედამხედველობს დაწესებულების საქმიანობას. სპეციალური დაწესებულების ხელმძღვანელს თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს პრემიერ-მინისტრი. სპეციალური დაწესებულების ხელმძღვანელის მოადგილეებს ხელმძღვა-

[1] მაგალითისათვის, სპეციალური დანიშნულების სახელმწიფო დაწესებულებებია: სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური; საქართველოს დაზვერვის სამსახური.

ნელის წარდგინებით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს პრემიერ-მინისტრი. სპეციალური დაწესებულების სხვა თანამშრომლების თანამდებობაზე დანიშვნისა და თანამდებობიდან გათავისუფლების საკითხები წესრიგდება კანონით.

სპეციალური დაწესებულება თავის საქმიანობას ახორციელებს საქართველოს კონსტიტუციის, საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების, კანონის, სპეციალური დაწესებულების დებულებისა და პრემიერ-მინისტრის მიერ განსაზღვრული სამსახურებრივი ინსტრუქციებისა და დავალებების საფუძველზე. სპეციალური დაწესებულების დებულებასა და შესაბამისი კანონით განსაზღვრულ სხვა ნორმატიულ აქტებს პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით ამტკიცებს მთავრობა.

2.2.4. სახელმწიფო რწმუნებული - გუბერნატორი

ტერმინი „გუბერნატორი“ ლათინური წარმოშობისაა და მმართველს აღნიშნავს. თანამედროვე სახელმწიფოში გუბერნატორს ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია აღმასრულებელი ხელისუფლების ვერტიკალური ორგანიზაციის ჭრილში. იგი სახელმწიფოს ტერიტორიული ერთეულის უმაღლეს თანამდებობის პირს წარმოადგენს, რომელიც ინიშნება ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან ან აირჩევა თავად მოსახლეობის მიერ. ამასთან, ხსენებული ტერიტორიული ერთეული შესაძლოა იყოს როგორც ფედერაციის სუბიექტი, ასევე, სხვა სახის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული. გუბერნატორი წარმოადგენს აღმასრულებელ ხელისუფლებას კონკრეტულ ტერიტორიულ ერთეულში (მაგალითისათვის, დანია) ან სარგებლობს ტერიტორიული ერთეულის აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის სტატუსით (მაგალითისათვის, აშშ).

ქართულ საკანონმდებლო სივრცეში სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორის წინამორბედი საქართველოს პრეზიდენტის სახელმწიფო რწმუნებული გახლდათ. ეს ინსტიტუტი გაითვალისწინა საქართველოს 1997 წლის 15 აპრილის კანონმა „აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ (კარი V). სახელმწიფო რწმუნებული სამართლებრივად მხოლოდ სახელმწიფოს მეთაურთან იყო დაკავშირებული, რომელიც ნიშნავდა და ათავისუფლებდა მას. სახელმწიფო რწმუნებული წარმოადგენდა საქართველოს პრეზიდენტს კანონმდებლობით განსაზღვრულ ადმინისტრაცი-

ულ-ტერიტორიულ ერთეულებში. „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს 2004 წლის 11 თებერვლის კანონს 2007 წლის 8 ივნისს დაემატა VIII[1] თავი, რომლის საფუძველზეც ცვლილება განიცადა სახელმწიფო რწმუნებულის ინსტიტუტმა. კერძოდ, სახელმწიფო რწმუნებულს ეწოდა სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორი, რომელიც ნაცვლად მხოლოდ საქართველოს პრეზიდენტისა, გახდა საქართველოს მთავრობის წარმომადგენელიც ცალკეულ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში. შეიცვალა სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორის თანამდებობაზე გამწესების მექანიზმიც - მას, პრემიერ-მინისტრთან კონსულტაციის შემდგომ, თანამდებობაზე ნიშნავდა და ათავისუფლებდა საქართველოს პრეზიდენტი. მოგვიანებით, 2008 წლის 11 მარტს, კონსტიტუციას დაემატა 81[3]-ე მუხლი, რომელიც სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორის სამართლებრივ სტატუსს ეხება. 2010 წლის 15 ოქტომბრის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად, კონსტიტუციის 81[3]-ე მუხლი ახალი, დღეს მოქმედი რედაქციით ჩამოყალიბდა და ამოქმედდა 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან.

საქართველოს კონსტიტუცია აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემაში ითვალისწინებს სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორის ინსტიტუტს, რომელიც საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში უზრუნველყოფს აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლობას. სახელმწიფო რწმუნებულს-გუბერნატორს თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს მთავრობა, ხოლო მისი უფლებამოსილებანი განისაზღვრება კანონით.

„საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად (თავი VIII[1]), სახელმწიფო რწმუნებული–გუბერნატორი არის საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულ საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენელი, რომელიც: მთავრობის დავალების შემთხვევაში კოორდინაციას უწევს საქართველოს სამინისტროების ტერიტორიული ორგანოების საქმიანობას; მთავრობის დავალებით კოორდინაციას უწევს ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის ცალკეული ღონისძიებების განხორციელებას; უფლებამოსილია სათათბირო ხმის უფლებით მონაწილეობა მიიღოს მთავრობის სხდომებში; თავისი

უფლებამოსილების ფარგლებში გამოსცემს ინდივიდუალურ-სამართლებრივ აქტებს; ახორციელებს საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულ სხვა უფლებამოსილებებს.

სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორი თავის საქმიანობას ახორციელებს სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორის ადმინისტრაციის მეშვეობით, რომლის საშტატო განრიგს და მოსამსახურეთა თანამდებობრივი სარგოების განაკვეთებს ამტკიცებს მთავრობა. სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორის ადმინისტრაციის საჯარო მოსამსახურეებს თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორი. სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორის და მისი ადმინისტრაციის საქმიანობა ფინანსდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. იმ ტერიტორიის საზღვრები, რომელზედაც ვრცელდება სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორის უფლებამოსილება, სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორის ადმინისტრაციის სტრუქტურა და საქმიანობის წესი დგინდება სახელმწიფო რწმუნებულის–გუბერნატორის დებულებით, რომელსაც ამტკიცებს საქართველოს მთავრობა.

სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორი გამოსცემს ინდივიდუალურ სამართლებრივ აქტს - განკარგულებას, რომლის გაუქმების უფლებამოსილება გააჩნია საქართველოს მთავრობას. სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორის სამართლებრივი აქტი საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში.

2.2.5. ავტონომიური რესპუბლიკების აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებები

„საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად (თავი IX), აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებები შედის საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში. აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებები მოქმედებს საქართველოს კონსტიტუციის, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების კონსტიტუციების, საქართველოს სამართლებრივი აქტების, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების სამართლებრივი აქტების საფუძველზე. აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების აღმასრულებე-

ლი ხელისუფლების დაწესებულებები იქმნება, გარდაიქმნება და საქმიანობას წყვეტს საქართველოს კონსტიტუციით, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების კონსტიტუციებით, საქართველოს სამართლებრივი აქტებით, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების სამართლებრივი აქტებით დადგენილი წესით.

2.2.6. სათათბირო ორგანოები

„საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად (თავი X-X[1]), პრემიერ-მინისტრს, მთავრობას, მთავრობის წევრს ცალკეულ საკითხთა შესწავლის მიზნით შეუძლია შექმნას სათათბირო ორგანოები - კომისიები და საბჭოები. სათათბირო ორგანო იქმნება აღმასრულებელი ხელისუფლების კომპეტენციისათვის მიკუთვნებული სხვადასხვა საკითხების მოსამზადებლად. სათათბირო ორგანოს ამოცანებს, აგრეთვე, მისი დასკვნებისა და წინადადებების მომზადების წესს ამ ორგანოს შექმნისას განსაზღვრავს შესაბამისად პრემიერ-მინისტრი, მთავრობა, მთავრობის წევრი. სათათბირო ორგანოს უფლება აქვს სახელმწიფო დაწესებულებებიდან მიიღოს თავისი მუშაობისათვის საჭირო დოკუმენტები, ცნობები და სხვა მონაცემები. სათათბირო ორგანოს მიერ მომზადებული დასკვნები და წინადადებები განსაზღვრულ ვადაში უნდა წარედგინოს შესაბამისად პრემიერ-მინისტრს, მთავრობას, მთავრობის წევრს. სახელმწიფო მოხელე ან პირი, რომელიც სახელმწიფო მოხელე არ არის, სათათბირო ორგანოს წევრად შეიძლება დაინიშნოს მხოლოდ მისი თანხმობით.

მიმდინარე ეტაპზე, „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, შექმნილია საქართველოს პრემოერ-მინისტრის სათათბირო ორგანოები-სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო და ეკონომიკური საბჭო.

სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო არის პრემიერ-მინისტრის სათათბირო ორგანო, რომელიც შექმნილია მთავრობის კომპეტენციისთვის მიკუთვნებულ ეროვნულ უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული საშინაო და საგარეო პოლიტიკის, თავდაცვის, ქვეყნის სტაბილურობისა და მართლწესრიგის უზრუნველყოფის სტრატეგიულ საკითხებზე, აგრეთვე, სახელმწიფო უსაფრთხოების სფეროში და ეროვნული ინტერესებისათვის

საფრთხის შემცველი ყველა ტიპის კრიზისული სიტუაციების მართვის მიზნით პრემიერ-მინისტრის პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მოსამზადებლად. სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს საქმიანობის ინფორმაციულ-ანალიტიკურ და ორგანიზაციულ უზრუნველყოფას ახორციელებს სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს აპარატი, რომელიც არის საიდუმლო ინფორმაციაზე მომუშავე განსაკუთრებული რეჟიმის სამსახური. სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს აპარატს ხელმძღვანელობს სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს მდივანი, რომელიც არის პრემიერ-მინისტრის თანაშემწე სახელმწიფო უსაფრთხოების საკითხებში.

ეკონომიკური საბჭო არის პრემიერ-მინისტრის სათათბირო ორგანო, რომელიც შექმნილია ქვეყნის ეკონომიკური პოლიტიკისა და ეკონომიკური სტრატეგიის შემუშავებისა და დაგეგმვის კოორდინაციის მიზნით. ეკონომიკური საბჭოს საქმიანობას უზრუნველყოფს ეკონომიკური საბჭოს აპარატი. აპარატს ხელმძღვანელობს ეკონომიკური საბჭოს მდივანი, რომელიც არის პრემიერ-მინისტრის თანაშემწე ეკონომიკურ საკითხებში.

2.2.7. მთავრობის ადმინისტრაცია

„საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად (თავი V), მთავრობის საქმიანობის ორგანიზაციული უზრუნველყოფის, ანალიტიკური, ინფორმაციული და სხვა მასალების მომზადების, აგრეთვე, მთავრობის გადაწყვეტილებათა შესრულების კონტროლის ხელშეწყობის მიზნით იქმნება მთავრობის ადმინისტრაცია, რომელსაც ხელმძღვანელობს პრემიერ-მინისტრი, ხოლო საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის მიმდინარე საქმიანობას უძღვება საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის უფროსი, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი. მთავრობის ადმინისტრაციის სტრუქტურა, უფლებამოსილება და საქმიანობის ორგანიზება განისაზღვრება მთავრობის ადმინისტრაციის დებულებით, რომელსაც ამტკიცებს მთავრობა.

3. საქართველოს მთავრობის ფორმირება

სახელმწიფოს მმართველობის ფორმიდან გამომდინარე, საქართველოში დამკვიდრებულია მთავრობის შექმნის საპარლამენტო მოდელი, რომელიც გულისხმობს მთავრობის ფორმირებას საკანონმდებლო ორგანოს მიერ საპარლამენტო არჩევნების შედეგების გათვალისწინებით. ამგვარ მოდელში, რომელიც დამახასიათებელია საპარლამენტო სისტემისა და შერეული მმართველობის რესპუბლიკებისათვის, მთავრობის ფორმირება მეტწილად დამოკიდებულია საკანონმდებლო ორგანოში პოლიტიკურ ძალთა გადანაწილებაზე, ხოლო სახელმწიფოს მეთაური ამ პროცესში მხოლოდ ფორმალური ხასიათის უფლებემოსილებებითაა აღჭურვილი. მთავრობის ფორმირების საპარლამენტო მოდელის პირობებში მთავრობის მიერ აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელება, როგორც წესი, საკანონმდებლო ორგანოს მხრიდან ნდობის გამოცხადებას საჭიროებს, რაც, თავის მხრივ, ზრდის საკანონმდებლო ორგანოს ზეგავლენის ხარისხს აღმასრულებელი ხელისუფლების ფორმირების და მისი საქმიანობის შემდგომი კონტროლის პროცესში.

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია ითვალისწინებდა მთავრობის ფორმირების პროცესში საკანონმდებლო ორგანოს საკმაოდ მოკრძალებულ მონაწილეობას. კერძოდ, მთავრობა წარმოადგენდა უმაღლესი მმართველობის კოლეგიურ აღმასრულებელ ორგანოს, რომლის თავმჯდომარეს ერთწლიანი ვადით ირჩევდა პარლამენტი (67-ე მუხლი). მთავრობის დანარჩენ წევრებს - მინისტრებს პარლამენტის არჩევნებში მონაწილეობის უფლების მქონე მოქალაქეთაგან გარესაპარლამენტო გზით ნიშნავდა („იწვევდა“) მთავრობის თავმჯდომარე (68-ე მუხლი). კონსტიტუცია არ ითვალისწინებდა ნდობის გამოცხადების პროცედურას, თუმცა მთავრობის წევრების - მინისტრების (და არა მთავრობის თავმჯდომარის) მიმართ პარლამენტის მხრიდან არსებობდა „ნდობის დაკარგვის“ მექანიზმი. ამგვარ მცირერიცხოვან რეგულაციებს შეიცავდა პირველი ქართული კონსტიტუცია მთავრობის ფორმირების პროცესთან დაკავშირებით.

საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის (1991 წელი) შემდგომ, მიღებულ იქნა „მცირე კონსტიტუცია“ - კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ და კანონი „საქართველოს რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტის შესახებ“. ეს ორი აქტი ითვალისწინებდა მთავრობის ფორმირების საკმაოდ უცნაურ პროცედურას. კერძოდ, პრემიერ-მინისტრს სახელმწიფოს

მეთაურის წარდგინებით ნიშნავდა საქართველოს პარლამენტი, ხოლო მთავრობის სხვა წევრებს - პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით ნიშნავდა სახელმწიფოს მეთაური და ამტკიცებდა პარლამენტი. ამგვარი წესით ხდებოდა მინისტრთა კაბინეტის შეცვლაც. „მცირე კონსტიტუცია“ არ ითვალისწინებდა მთავრობის ფორმირების პროცესში პარლამენტის მხრიდან მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადებას, თუმცა ამკვიდრებდა მთავრობისადმი ნდობის საკითხის დასმის მექანიზმს პრემიერ-მინისტრის, დეპუტატთა საერთო რაოდენობის სულ ცოტა ერთი მეხუთედის ან სახელმწიფოს მეთაურის ინიციატივით.

1995 წლის კონსტიტუციით, რომელმაც საპრეზიდენტო მოდელზე ორიენტირებული რესპუბლიკური მმართველობა დაამკვიდრა, მთავრობის ფორმირება საპრეზიდენტო (გარესაპარლამენტო) მოდელის მიხედვით ხდებოდა. ახალარჩეული პრეზიდენტი, რომელიც აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურს წარმოადგენდა, ფიცის დადების შემდგომ ორი კვირის ვადაში პარლამენტის თანხმობით ნიშნავდა მინისტრებს; საკუთარი ინიციატივით ათავისუფლებდა მინისტრს; იღებდა მინისტრების გადადგომას, რომლებიც მხოლოდ პრეზიდენტის წინაშე იყვნენ პასუხისმგებელნი. ამგვარი მოდელის პირობებში, ბუნებრივია, გამოირიცხებოდა პარლამენტის მხრიდან მთავრობისათვის ნდობა-უნდობლობის გამოცხადების მექანიზმების არსებობა.

2004 წლის 6 თებერვალს განხორციელებული საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად, საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელი შეიცვალა ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემით. შესაბამისად, შეიცვალა მთავრობის ფორმირების მექანიზმიც და ჩამოყალიბდა მთავრობის ფორმირების საპარლამენტო მოდელი, თუმცა პრეზიდენტის აქტიური და გადამწყვეტი მონაწილეობით.

2010 წლის 15 ოქტომბრის საკონსტიტუციო რეფორმის საფუძველზე, არსებითად შეიცვალა მთავრობის ფორმირებისა და ამ პროცესში მისთვის ნდობის გამოცხადების მექანიზმი. შესაბამისად, ახალი რედაქციით ჩამოყალიბდა კონსტიტუციის დღეს მოქმედი მე-80 მუხლი, რომლის მიხედვით მთავრობის ფორმირება ცალსახად საპარლამენტო ორგანოს ნდობაზეა დამოკიდებული და სახელმწიფოს მეთაური ამ პროცესში ფორმალურ მონაწილეობას ღებულობს. ამგვარი ცვლილებები თავად საკონსტიტუციო რეფორმის მიზნებიდან გამომდინარეობდა, რომლის შედეგად განხორციელდა სახელმწიფოს მეთაურის დისტანცირება აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან და მთავრობის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს და დამოუკიდებელ ორგანოდ ჩამოყალიბება.

საქართველოს კონსტიტუცია ადგენს საქართველოს მთავრობის ფორმირების წესსა და პროცედურებს საპარლამენტო არჩევნების შემდგომ და მოქმედი მთავრობის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევებში (მე-80-მე-80[1] მუხლები).

3.1. მთავრობის ფორმირება საპარლამენტო არჩევნების შემდგომ

საქართველოს კონსტიტუცია საპარლამენტო არჩევნების შემდგომ მთავრობის ფორმირების საკმაოდ რთულ და ხანგრძლივ პროცედურას ითვალისწინებს (მე-80 მუხლი). კერძოდ, ახალარჩეული პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობისთანავე მთავრობის უფლებამოსილება მოხსნილად ითვლება და საქართველოს პრეზიდენტი მასვე აკისრებს მოვალეობის შესრულებას მთავრობის ახალი შემადგენლობის შექმნამდე. ახალარჩეული პარლამენტის პირველი სხდომა უნდა გაიმართოს საპარლამენტო არჩევნებიდან 20 დღის განმავლობაში (კონსტიტუცია, 51-ე მუხლი). პირველ სხდომაზე ხდება ახალარჩეული პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობა. სწორედ ამ მომენტს უკავშირდება მოქმედი მთავრობის უფლებამოსილების მოხსნა, რაც ავტომატურ რეჟიმში ხდება და არც საკანონმდებლო ორგანოს და არც თავად მთავრობის მხრიდან არანაირი სახის კენჭისყრას არ საჭიროებს. ახალარჩეული პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობისთანავე მთავრობის უფლებამოსილების მოხსნილად ჩათვლის ფაქტი შესაძლებელია დაფიქსირდეს სახელმწიფოს მეთაურის იმ სამართლებრივ აქტში, რომლითაც, სახელისუფლებო ვაკუუმის თავიდან ასაცილებლად, პრეზიდენტი უფლებამოსილებამოხსნილ მთავრობას აკისრებს მოვალეობის შესრულებას მთავრობის ახალი შემადგენლობის შექმნამდე. ამასთან, მთავრობის უფლებამოსილების მოხსნის საკითხის პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობასთან დაკავშირებით კონსტიტუცია არა-პირდაპირ ადგენს საპარლამენტო არჩევნების შემდგომ ნდობაგამოცხადებული მთავრობის უფლებამოსილების ვადას, რომელიც პარლამენტის უფლებამოსილების ხანგრძლივობას უკავშირდება და 4 წელს წარმოადგენს, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც, რიგგარეშე საპარლამენტო არჩევნების პირობებში, მთავრობა აგრძელებს ფუნქციონირებას ახალარჩეული პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობამდე.

საქართველოს პრეზიდენტი მთავრობის უფლებამოსილების მოხსნიდან 7 დღის ვადაში წამოაყენებს პარლამენტის არჩევნებში საუკეთესო შედეგის მქო-

ნე საარჩევნო სუბიექტის მიერ მისთვის წარდგენილ პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას. პრემიერმინისტრობის კანდიდატი 7 დღის ვადაში შეარჩევს მინისტრთა კანდიდატურებს და საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს მთავრობის შემადგენლობას ნდობის მისაღებად. მთავრობის შემადგენლობასთან ერთად წარდგენილი უნდა იქნეს სამთავრობო პროგრამა. საქართველოს პარლამენტი მთავრობის შემადგენლობის წარდგენიდან 7 დღის ვადაში განიხილავს და კენჭს უყრის მთავრობის შემადგენლობისთვის ნდობის გამოცხადების საკითხს. პარლამენტის ნდობის მისაღებად საჭიროა პარლამენტის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერა.

იმ შემთხვევაში, თუ მთავრობის შემადგენლობამ ნდობა ვერ მიიღო, მთავრობის შემადგენლობის პარლამენტში წარდგენიდან 30 დღის ვადაში განმეორებით ეყრება კენჭი მთავრობის თავდაპირველად წარდგენილი ან განახლებული შემადგენლობისთვის ნდობის გამოცხადების საკითხს. თუ არ იქნება წარდგენილი პრემიერმინისტრობის კანდიდატი ან მთავრობის შემადგენლობას პარლამენტი ნდობას ვერ გამოუცხადებს, პრეზიდენტი 7 დღის ვადაში პრემიერმინისტრობის კანდიდატად წამოაყენებს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორი მეხუთედის მიერ წარდგენილ კანდიდატურას. თუ პარლამენტის წევრთა სხვადასხვა შემადგენლობა 2 კანდიდატურას წარადგენს, პრეზიდენტი პრემიერმინისტრობის კანდიდატად წამოაყენებს იმ კანდიდატურას, რომელიც უფრო მეტმა პარლამენტის წევრმა წარადგინა, ხოლო წარმდგენთა თანაბარი რაოდენობის შემთხვევაში - ერთ-ერთ წარდგენილ კანდიდატურას.

კონსტიტუციის მე-80 მუხლით დადგენილი პროცედურების შედეგად, თუ პარლამენტი ნდობას ვერ გამოუცხადებს მთავრობის შემადგენლობას, საქართველოს პრეზიდენტი 3 დღის ვადაში დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს რიგგარეშე არჩევნებს. პრეზიდენტის კომპეტენციურ არსენალში პარლამენტის დათხოვნის უფლებამოსილება უნდა მივიჩნიოთ, როგორც ერთგვარი *ultima ratio*,[1] საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის არსებული კონფლიქტის გადაჭრის საბოლოო საშუალება. ეს ლოგიკურიცაა, ვინაიდან შეუძლებელია უსასრულოდ გაგრძელდეს მთავრობის ფორმირების პროცედურა საკანონმდებლო ორგანოს მიერ.

[1] ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიჰენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა - საქართველოს გზა ევროპისაკენ, თბილისი, 2012, 143.

მთავრობის შემადგენლობისთვის ნდობის გამოცხადების შემთხვევაში პრეზიდენტი 2 დღის ვადაში ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, ხოლო პრემიერ-მინისტრი, ასევე, 2 დღის ვადაში - მთავრობის სხვა წევრებს. თუ პრეზიდენტი აღნიშნულ ვადაში არ გამოსცემს სამართლებრივ აქტს პრემიერ-მინისტრის დანიშვნის თაობაზე, პრემიერ-მინისტრი დანიშნულად ჩაითვლება. ამგვარი მექანიზმი მთავრობის ფორმირების დასრულების შესაძლო გაჭიანურების ალბათობის თავიდან აცილების და მთავრობის სტაბილურობის ქმედით ღონისძიებად მოიაზრება.

3.2. მთავრობის ფორმირება მთავრობის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში

საქართველოს კონსტიტუციის მე-80[1] მუხლი ითვალისწინებს მთავრობის ფორმირების პროცედურას არა ახალარჩეული პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობისას მთავრობის უფლებამოსილების მოხსნის შემდგომ (რასაც ითვალისწინებს კონსტიტუციის მე-80 მუხლით დადგენილი პროცედურა), არამედ მოქმედი, ნდობაგამოცხადებული მთავრობის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში. მთავრობის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევებში იგულისხმება: ა) მთავრობის უფლებამოსილების შეწყვეტა პრემიერ-მინისტრის გადადგომის ან მისი უფლებამოსილების სხვაგვარად შეწყვეტის შემთხვევაში[1] (კონსტიტუცია, 79-ე მუხლის მე-7 პუნქტი); ბ) მთავრობის ახალი შემადგენლობისათვის ნდობის გამოცხადება, რაც ითვლება მოქმედი მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადებად და იწვევს მისი უფლებამოსილების შეწყვეტას (კონსტიტუცია, 81-ე მუხლის მე-5 პუნქტი).

მთავრობის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში საქართველოს პრეზიდენტი 7 დღის ვადაში პრემიერმინისტრობის კანდიდატად წამოაყენებს საპარლამენტო უმრავლესობის,[2] ხოლო თუ უმრავლესობა შექმნილი არ არის - იმ საპარლამენტო ფრაქციის მიერ წარდგენილ კანდიდატურას,

[1] გარდა გადადგომისა, პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილების სხვაგვარად შეწყვეტის შემთხვევებს განეკუთვნება პრემიერ-მინისტრის გარდაცვალება, მის მიმართ სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენის კანონიერ ძალაში შესვლა, მთავრობის გადაყენება, იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენება ან შეუთავსებელი თანამდებობის დაკავება.

[2] საპარლამენტო ფრაქცია იძენს უმრავლესობის სტატუსს, თუ მასში გაერთიანებულ პარლამენტის წევრთა საერთო რაოდენობა აღემატება პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარს (საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 98-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი).

რომელშიც ყველაზე მეტი პარლამენტის წევრია გაერთიანებული. ამ შემთხვევებში მთავრობის წევრთა შერჩევა და მთავრობის შემადგენლობისთვის ნდობის გამოცხადება ხდება კონსტიტუციის მე-80 მუხლის მე-3-მე-8 პუნქტებით დადგენილი იმავე წესით, რომლითაც ხდება მთავრობის ფორმირება საპარლამენტო არჩევნების შემდგომ. მთავრობის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში საქართველოს პრეზიდენტი მთავრობის იმავე შემადგენლობას (იგულისხმება უფლებამოსილებაშეწყვეტილი მთავრობა) აკისრებს მოვალეობის შესრულებას მთავრობის ახალი შემადგენლობის შექმნამდე, რაც მთავრობის ახალი შემადგენლობის შექმნამდე ქვეყანაში სახელისუფლებო ვაკუუმის თავიდან აცილების საშუალებადაა მიჩნეული.

3.3. მთავრობის ფორმირება მთავრობის შემადგენლობის განახლების შემთხვევაში

მთავრობის ფორმირების მექანიზმთან დაკავშირებულ დამატებით დანაწესს ითვალისწინებს კონსტიტუციის 81^1-ე მუხლი, უფრო ზუსტად კი - მთავრობისათვის ხელახალი ნდობის გამოცხადების აუცილებლობას ნდობაგამოცხადებული მთავრობის შემადგენლობის გარკვეული ოდენობით განახლების შემთხვევაში. კერძოდ, პარლამენტის მიერ მთავრობისა და მისი სამთავრობო პროგრამისათვის ნდობის გამოცხადების შემდეგ მთავრობის თავდაპირველი შემადგენლობის ერთი მესამედით, მაგრამ არანაკლებ მთავრობის 5 წევრით განახლების შემთხვევაში, საქართველოს პრეზიდენტი ერთი კვირის ვადაში წარუდგენს პარლამენტს ნდობის მისაღებად მთავრობის შემადგენლობას. მაგალითისათვის, მიმდინარე პერიოდში მთავრობის შემადგენლობა 19 წევრისაგან შედგება. პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილია თანამდებობიდან გაათავისუფლოს მთავრობის 6 წევრი, თუმცა მე-7 გათავისუფლებული წევრის ნაცვლად ახლის დანიშვნის შემთხვევაში მთავრობას ესაჭიროება ხელახალი ნდობის გამოცხადება საკანონმდებლო ორგანოს მხრიდან.

მთავრობის, როგორც კოლეგიური ორგანოს სოლიდარული პასუხისმგებლობა გულისხმობს მისი წევრების ერთობლივ და თანასწორ პასუხისმგებლობას მთავრობის მიერ გატარებული პოლიტიკისათვის. საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადება გულისხმობს არა ცალკეული წევრების, არამედ მისი სრული შემადგენლობისა და სამთავრობო პროგრამისათვის ნდობის გამოცხადებას. შესაბამისად, ლოგიკურია, რომ

ნდობაგამოცხადებული მთავრობის შემადგენლობაში წევრთა გარკვეული რაოდენობის ცვლილება (როტაცია) იწვევს საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მთავრობისათვის ნდობის ხელახალი დადასტურების აუცილებლობას. წინააღმდეგ შემთხვევაში, პარლამენტის წინაშე მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის პირობებში, შესაძლოა მივიღოთ ვითარება, როდესაც ნდობაგამოცხადებული მთავრობის თავმჯდომარე, ნდობის გამოცხადებიდან გარკვეული პერიოდის შემდგომ, შეცვლის მთავრობის შემადგენლობას სუბიექტური მოსაზრებებით, რაზედაც არ დასჭირდება პარლამენტის თანხმობა. სახეზე გვექნება მთავრობა, რომლის მხოლოდ ერთი ან შესაძლოა რამოდენიმე წევრი სარგებლობს საკანონმდებლო ორგანოს ნდობით. ამასთან, მთავრობის შემადგენლობის განახლებაში იგულისხმება მხოლოდ მინისტრებისა და სახელმწიფო მინისტრების შეცვლა, რადგან პრემიერ-მინისტრის გადადგომა ან უფლებამოსილების სხვაგვარი შეწყვეტა ავტომატურად იწვევს მთავრობის ყველა წევრის უფლებამოსილების შეწყვეტას.

ზემოხსენებულ შემთხვევაში პარლამენტის მიერ მთავრობის შემადგენლობისთვის ნდობის გამოცხადება ხდება კონსტიტუციის მე-80 მუხლით დადგენილი იმავე წესით, რომლითაც ხდება მთავრობის ფორმირება საპარლამენტო არჩევნების შემდგომ.

4. საქართველოს მთავრობის კომპეტენცია

საქართველოს კონსტიტუცია განსაზღვრავს მთავრობის კონსტიტუციურ სტატუსს და ზოგადი ხასიათის კომპეტენციას (78-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი). კონსტიტუცია, მისი ბუნებიდან გამომდინარე, დეტალურად ვერ მოაწესრიგებს ამა თუ იმ ორგანოს საქმიანობასთან დაკავშირებულ ყველა ურთიერთობას, ამგვარი მოწესრიგება ძირითადმა კანონმა საკანონმდებლო აქტს მიანდო.

ზოგადად, სამთავრობო ხელისუფლება საკმაოდ მრავალფეროვანი კომპეტენციითაა აღჭურვილი. თანამედროვე სახელმწიფოებრივ-სამართლებრივი დოქტრინის შესაბამისად, მთავრობა უზრუნველყოფს სახელმწიფოს საგარეო ინტერესების, საჯარო წესრიგის და ადამიანის უფლებების დაცვას, მას ეკისრება ეკონომიკური, სოციალური და სხვა სახის მმართველობითი ფუნქციების განხორციელება. მთავრობის კომპეტენცია, ერთგვაროვანი სფეროების მოწესრიგების ნიშნით, შეგვიძლია რამოდენიმე ჯგუფში გავაერთიანოთ. ეს სფეროებია: სახელმწიფო აპარატის ფორმირება და მართვა, კანონების აღს-

რულება, სამართალშემოქმედება, ბიუჯეტის შედგენა და შესრულება, საშინაო და საგარეო საგარეო პოლიტიკის განხორციელება, უფლებამოსილებანი საგანგებო მდგომარეობის დროს.

4.1. საქართველოს მთავრობის უფლებამოსილებები

საქართველოს კონსტიტუციის 78-ე მუხლის მე-7 პუნქტის თანახმად, კანონით განისაზღვრება მთავრობის სტრუქტურა, უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი. შედეგად, საქართველოს პარლამენტმა 2004 წლის 11 თებერვალს მიიღო სპეციალური კანონი – „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“. ხსენებული კანონით (თავი II) განისაზღვრა მთავრობის უფლებამოსილებები კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში. უფლებამოსილებათა ჩამონათვალი საკმაოდ ფართოა, მაგალითისთვის მოვიყვანთ რამოდენიმე მათგანს. კერძოდ, საქართველოს მთავრობა:

ა) კოორდინაციას უწევს და აკონტროლებს სამინისტროების, სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებებისა და სპეციალური დანიშნულების გასამხედროებული დაწესებულების საქმიანობას;

ბ) უფლებამოსილია გააუქმოს მინისტრების, სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებების, სპეციალური დანიშნულების გასამხედროებული დაწესებულებისა და სპეციალური დანიშნულების სხვა სახელმწიფო დაწესებულებების ხელმძღვანელთა სამართლებრივი აქტები;

გ) საქართველოს კონსტიტუციის, სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტების შესაბამისად მონაწილეობს ეკონომიკური პოლიტიკის შემუშავებასა და განხორციელებაში;

დ) უზრუნველყოფს ქვეყნის ეკონომიკური სივრცის ერთიანობას, ეკონომიკური საქმიანობის თავისუფლებას, კონკურენტული და სტაბილური საინვესტიციო გარემოს ჩამოყალიბებას;

ე) მართავს სახელმწიფო ქონებას;

ვ) არეგულირებს საფინანსო-საბიუჯეტო ურთიერთობებს, შეიმუშავებს და საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს, სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის მიღების შემდეგ უზრუნველყოფს მის შესრულებას, საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს;

ზ) უზრუნველყოფს მოქალაქეთა სოციალურ დაცვას;

თ) უზრუნველყოფს განათლებისა და მეცნიერების სფეროში ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელებას, ზოგადი, პროფესიული და უმაღლესი განათლების სრულყოფას;

ი) ახორციელებს ქვეყნის საგარეო პოლიტიკას;

კ) ითანხმებს სხვა სახელმწიფოებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან მოლაპარაკებების წარმოების, აგრეთვე, საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების დადების საკითხებს და უზრუნველყოფს საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებით აღებულ ვალდებულებათა შესრულებას;

ლ) მიმართავს საქართველოს პარლამენტს საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებისა და შეთანხმების რატიფიცირების, დენონსირებისა და გაუქმების შესახებ;

მ) იღებს ზომებს ქვეყნის თავდაცვისა და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად;

ნ) უზრუნველყოფს საქართველოს სამხედრო ძალების ფინანსური საშუალებებით, საბრძოლო ტექნიკითა და სხვა მატერიალურ-ტექნიკური საშუალებებით აღჭურვას;

ო) იღებს ზომებს კანონიერების უზრუნველსაყოფად, მოქალაქეთა უფლებებისა და თავისუფლებების, საკუთრებისა და საზოგადოებრივი წესრიგის დასაცავად, უზრუნველყოფს დამნაშავეობასთან ბრძოლას;

პ) უზრუნველყოფს სახელმწიფო საზღვრის დაცვის ღონისძიებების განხორციელებას.

საქართველოს მთავრობის ზემოაღნიშნული, ასევე, სხვა, კანონმდებლობით გათვალისწინებული უფლებამოსილებების ანალიზი შესაძლებელს ხდის მათ პირობით კლასიფიცირებას ერთგვაროვანი ნიშნით. კერძოდ, საქართველოს მთავრობის უფლებამოსილებები მოიცავს: სახელმწიფო აპარატის კონტროლისა და კოორდინაციის სფეროს; სოციალურ-ეკონომიკურ სფეროს; საგარეო ურთიერთობების სფეროს; საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის სფეროს; ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროს.[1]

[1] დემეტრაშვილი ა., გოგიაშვილი გ., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2016, 356-358.

4.2. საქართველოს მთავრობის სამართალშემოქმედებითი საქმიანობა

საქართველოს კონსტიტუცია (78-ე მუხლის მე-5 პუნქტი) ადგენს მთავრობის მიერ სამართლებრივი აქტების გამოცემის შესაძლებლობას და თავად ამ აქტების სახეებს.

მთავრობა, როგორც საერთო კომპეტენციის აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანო, წარმართავს სამთავრობო დანაყოფების საქმიანობას. კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილებების განხორციელებისათვის უმნიშვნელოვანესია მთავრობის კომპეტენციაში სამართლებრივი აქტების გამოცემის უფლებამოსილების არსებობა. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით, მთავრობის, როგორც აღმასრულებელი ორგანოს ძირითადი ფუნქცია კანონთა დაცვისა და აღსრულების უზრუნველყოფაში რეალიზდება. პროფესორი ანდრაშ შაიო მიუთითებს, რომ „აღმასრულებელი ხელისუფლება მოვალეა დაიცვას და ხორცი შეასხას კანონებს“.[1] მთავრობა სამართლებრივი აქტების გამოცემით ახორციელებს საკანონმდებლო აქტების მავალდებულებელი დანაწესების შესრულებას და აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელების სფეროში არსებული ურთიერთობების სამართლებრივ მოწესრიგებას. შესაბამისად, საქართველოს მთავრობას სამართლებრივი აქტების გამოცემის უფლებამოსილება სწორედ კონსტიტუციის და სხვა კანონების საფუძველზე და მათ შესასრულებლად აქვს მინიჭებული. რაც შეეხება კონსტიტუციასა და კანონებს, ცხადია, რომ ისინი საკანონმდებლო აქტებს წარმოადგენენ, ხოლო მთავრობის აქტები, თავად ამ ორგანოს აღმასრულებელი ბუნებიდან და ფუნქციებიდან გამომდინარე, კანონქვემდებარე აქტების რიცხვს მიეკუთვნება და ისინი სწორედ საკანონმდებლო აქტების შესასრულებლად უნდა გამოიცეს.

მთავრობა, როგორც კოლეგიური ორგანო, იღებს ორ სამართლებრივ აქტს - დადგენილებასა და განკარგულებას. ამ აქტებს ხელს აწერს პრემიერ-მინისტრი. მთავრობის სამართლებრივი აქტების შესრულება სავალდებულოა საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე. მთავრობის უფლებამოსილებები სამართალშემოქმედებით სფეროში დეტალურად მოწესრიგდა „ნორმატიული აქტების შესახებ“ და „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონებით, აგრეთვე,

[1] შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 211.

საქართველოს მთავრობის რეგლამენტით, სადაც გაიწერა მთავრობის სამართლებრივი აქტების მომზადების, მიღება-გამოცემისა და ძალაში შესვლის წესები. მთავრობის დადგენილება ნორმატიული აქტია, ხოლო განკარგულება - ინდივიდუალურ-სამართლებრივი. ამასთან, კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის ზოგადი არსიდან გამომდინარე, დადგენილებაში უნდა მიეთითოს, თუ რომელი საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე და შესასრულებლად იქნა იგი მიღებული. მთავრობა, მისი კოლეგიური ბუნებიდან გამომდინარე, კონსტიტუციით და მოქმედი კანონმდებლობით მის კომპეტენციას მიკუთვნებულ ნებისმიერ საკითხს წყვეტს მთავრობის სხდომაზე. მთავრობის სამართლებრივი აქტების მიღება-გამოცემას სწორედ მთავრობის გადაწყვეტილების მიღება უდევს საფუძვლად, რომელიც, შინაარსის გათვალისწინებით, ფორმდება მთავრობის დადგენილების ან განკარგულების სახით და მას ხელს აწერს პრემიერ-მინისტრი. მთავრობის სამართლებრივი აქტები შეიძლება მიღებულ იქნეს მთავრობის სხდომაზე მათი განხილვის შემდეგ ან „ელექტრონული მთავრობის“ პროგრამის მეშვეობით.

საქართველოს მთავრობა დადგენილებას იღებს იმ შემთხვევაშიც, თუ შესაბამისი საკითხი მოწესრიგებული არ არის საქართველოს საკანონმდებლო აქტით (გარდა იმ შემთხვევისა, როცა საკითხი განეკუთვნება სხვა ორგანოს უფლებამოსილებას) და მისი მიღება გამოწვეულია გადაუდებელი აუცილებლობით. ამ შემთხვევაში საქართველოს მთავრობა ვალდებულია ზემოხსენებული დადგენილების მიღებიდან არაუგვიანეს 1 თვისა საქართველოს პარლამენტს წარუდგინოს საკანონმდებლო აქტის პროექტი, რომლითაც გათვალისწინებული იქნება საქართველოს მთავრობის ან სხვა ორგანოს/თანამდებობის პირის მიერ შესაბამის საკითხზე კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის მიღების/გამოცემის უფლებამოსილება.

რაც შეეხება საქართველოს მინისტრის ნორმატიულ აქტს - ბრძანებას, იგი შეიძლება გამოიცეს მხოლოდ საქართველოს საკანონმდებლო აქტით, საქართველოს პრეზიდენტის ნორმატიული აქტითა და საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრულ შემთხვევებსა და ფარგლებში. საქართველოს მინისტრის ბრძანებაში მითითებული უნდა იყოს, რომელი ნორმატიული აქტის საფუძველზე და რომლის შესასრულებლად გამოიცა იგი. საქართველოს სამინისტროს სტრუქტურულ ერთეულებსა და მისი სისტემის სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებებს და საჯარო სამართლის იურიდიულ პი-

რებს არა აქვთ ნორმატიული აქტის გამოცემის უფლება, გარდა კანონით გათვალისწინებული გამონაკლისებისა.

4.3. საქართველოს მთავრობის საქმიანობის ორგანიზება

საქართველოს მთავრობის მუშაობის, მთავრობის გადაწყვეტილებების მომზადებისა და მიღების, მათ შორის, საქართველოს მთავრობის სხდომის მომზადების, წარმართვის, მთავრობის სხდომაზე საკითხის განხილვისა და გადაწყვეტილების მიღების წესი, აგრეთვე, მთავრობისა და საქართველოს პრემიერ-მინისტრის საქმიანობასთან დაკავშირებული სხვა პროცედურული და საორგანიზაციო საკითხები განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის რეგლამენტით. რეგლამენტი საქართველოს პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით, კანონის შესაბამისად, მტკიცდება მთავრობის დადგენილებით და მისი შესრულება სავალდებულოა. მთავრობის საქმიანობასთან დაკავშირებულ ყველა იმ პროცედურულ საკითხს, რომელიც მოწესრიგებული არ არის მთავრობის რეგლამენტითა და სხვა ნორმატიული აქტებით, წყვეტს მთავრობა.

საქართველოს მთავრობის, როგორც კოლეგიური ორგანოს, საქმიანობის ძირითად ორგანიზაციულ ფორმას წარმოადგენს სხდომა, რომელიც იმართება თვეში ერთხელ მაინც. მთავრობის სხდომას იწვევს, მის დღის წესრიგს განსაზღვრავს და ხელმძღვანელობს პრემიერ-მინისტრი. სხდომა უფლებამოსილია, თუ მას ესწრება მთავრობის სრული შემადგენლობის 3/4, ხოლო გადაწყვეტილება მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს დამსწრე წევრთა უმრავლესობა, მაგრამ არანაკლებ სრული შემადგენლობის ნახევარი. ხმების თანაბრად გაყოფის შემთხვევაში გადამწყვეტია სხდომის თავმჯდომარის ხმა. მთავრობის სხდომა, როგორც წესი, დახურულია. კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევაში, აგრეთვე, მთავრობის გადაწყვეტილებით მთავრობის სხდომა შეიძლება საჯაროდ გამოცხადდეს. მთავრობის ნებისმიერი გადაწყვეტილება ფორმდება მთავრობის დადგენილებით ან განკარგულებით, რომელსაც ხელს აწერს პრემიერ-მინისტრი.

საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია მოითხოვოს ცალკეულ საკითხთა მთავრობის სხდომაზე განხილვა და მონაწილეობა მიიღოს ამ განხილვაში, რომელსაც, ასევე, ესწრებიან ეროვნული უშიშროების საბჭოს მდივანი და სხვა წევრები. სახელმწიფოს მეთაური არ არის უფლებამოსილი თავად მოიწვიოს მთავრობის სხდომა, იგი მხოლოდ მიმართავს მთავრობას ამა

თუ იმ საკითხის მთავრობის სხდომაზე განხილვის მოთხოვნით. მთავრობა უფლებამოსილია არ გაითვალისწინოს მთავრობის სხდომის დღის წესრიგში პრეზიდენტის მიერ დასმული საკითხი. იმ შემთხვევაში, თუ მთავრობამ გაიზიარა პრეზიდენტის ინიციატივა, ეს უკანასკნელი მონაწილეობს მთავრობის სხდომის მუშაობაში, თუმცა არ თავმჯდომარეობს სხდომას და საკითხზე გადაწყვეტილების მიღებისას არ სარგებლობს გადამწყვეტი ხმის უფლებით. გადაწყვეტილების მიღება მხოლოდ მთავრობის პრეროგატივაა, შესაბამისად, პრეზიდენტის მიერ დასმულ საკითხზე მთავრობის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება მთავრობის, და არა სახელმწიფოს მეთაურის სამართლებრივი აქტით ფორმდება.

5. საქართველოს მთავრობის პასუხისმგებლობა

საქართველოს მთავრობა პასუხისმგებელია მხოლოდ საქართველოს პარლამენტის წინაშე. საპარლამენტო პასუხისმგებლობა გულისხმობს, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოს - მთავრობის საქმიანობის კონტროლის უფლებამოსილება მხოლოდ პარლამენტის პრეროგატივაა. მთავრობის პასუხისმგებლობა პარლამენტის წინაშე არის სოლიდარული, კოლეგიური, რადგან სამთავრობო პოლიტიკის მიუღებლობა მთლიანად მთავრობის გადადგომას იწვევს.[1]

5.1. საქართველოს მთავრობის ანგარიშვალდებულების ფორმები

სამთავრობო ანგარიშვალდებულების კონსტიტუციით გათვალისწინებულ (59-ე მუხლის 1-ლი და მე-2 პუნქტი) კონკრეტულ ფორმას წარმოადგენს პარლამენტის წევრის უფლებამოსილება კითხვით მიმართოს პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ ორგანოს, მთავრობას, მთავრობის წევრს, ყველა დონის ტერიტორიული ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელს, სახელმწიფო დაწესებულებას და მიიღოს მათგან პასუხი. ასევე, მექანიზმი, როდესაც პარლამენტის წევრთა სულ ცოტა ათკაციან ჯგუფს, საპარლამენტო ფრაქციას უფლება აქვთ შეკითხვით მიმართონ პარლამენტის წინაშე ანგარიშ-

[1] გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მეოთხე გამოცემა, დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 270.

ვალდებულ ორგანოს, მთავრობას, მთავრობის ცალკეულ წევრს, რომლებიც ვალდებული არიან უპასუხონ დასმულ შეკითხვას პარლამენტის სხდომაზე. პასუხი შეიძლება გახდეს პარლამენტის განხილვის საგანი.[1] გარდა ამისა, საქართველოს პრემიერ-მინისტრი ვალდებულია პარლამენტს წელიწადში ერთხელ, საშემოდგომო სესიის პლენარული სხდომების პირველივე კვირაში წარუდგინოს ანგარიში სამთავრობო პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ. პარლამენტს უფლება აქვს, საქართველოს პრემიერ-მინისტრს მოსთხოვოს სამთავრობო პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ ანგარიშის რიგგარეშე წარდგენა (კონსტიტუცია, 79-ე მუხლის მე-3 პუნქტი; საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 205-ე მუხლი).

საქართველოს პარლამენტი უფლებამოსილია სრული შემადგენლობის უმრავლესობით პრემიერ-მინისტრის წინაშე დასვას მთავრობის ცალკეული წევრის თანამდებობრივი პასუხისმგებლობის საკითხი (კონსტიტუცია, 59-ე მუხლის მე-3 პუნქტი), თუმცა შემდგომი პროცედურები არა ძირითად კანონში, არამედ პარლამენტის რეგლამენტშია გაწერილი (208-ე მუხლი). კერძოდ, საქართველოს მთავრობის წევრის თანამდებობრივი პასუხისმგებლობის საკითხის დასმის უფლება აქვთ ფრაქციას და პარლამენტის წევრთა ექვსკაციან ჯგუფს. საკითხის დასმის შესახებ განცხადება წერილობითი ფორმით წარედგინება პარლამენტის პლენარული სხდომის თავმჯდომარეს, რომელიც დაუყოვნებლივ იწყებს შესაბამის პროცედურებს. პარლამენტი საკითხის კენჭისყრაზე დაყენების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს სხდომაზე დამსწრეთა ხმების უმრავლესობით, მაგრამ არანაკლებ პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მესამედისა. დადებითი გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში, საკითხი მაშინვე დგება კენჭისყრაზე. თუ პარლამენტი ვერ მიიღებს დადებით გადაწყვეტილებას, საქართველოს მთავრობის იმავე წევრის თანამდებობრივი პასუხისმგებლობის საკითხის შემდეგი 3 თვის განმავლობაში დასმა დაუშვებელია.

[1] ამგვარი მექანიზმი საპარლამენტო და ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის სახელმწიფოებში დამკვიდრებული ინტერპელაციის პროცედურის მსგავსია. ინტერპელაცია წარმოადგენს მთავრობისადმი ან ცალკეული მინისტრისადმი განკუთვნილ პარლამენტის დეპუტატის ან დეპუტატთა ჯგუფის შეკითხვის სპეციალურ სახეობას, რომელზე პასუხი შესაძლებელია განხილულ იქნეს პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე და დასრულდეს მთავრობის, პრემიერ-მინისტრის ან ცალკეული მინისტრის მიმართ გაკიცხვის რეზოლუციის მიღებით, რასაც შეიძლება ნდობის საკითხზე კენჭისყრა და მათი გადაყენება მოყვეს.

5.2. საქართველოს მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადება - უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი

მმართველობის საპარლამენტო თუ შერეული სისტემის სახელმწიფოებში დამკვიდრებულია მთავრობის საპარლამენტო პასუხისმგებლობის ინსტიტუტი, რომლის ამოსავალ პრინციპს წარმოადგენს შემდეგი გარემოება: მთავრობა ახორციელებს აღმასრულებელ ხელისუფლებას მანამ, სანამ სარგებლობს საკანონმდებლო ორგანოს ნდობით (მხარდაჭერით). სწორედ ამ პრინციპის სამართლებრივ საფუძველს წარმოადგენს საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მექანიზმი. მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ერთ-ერთ გამოხატულებას უნდობლობის ვოტუმი წარმოადგენს, რომელიც ორი სახისაა - ორდინალური (დესტრუქციული) და კონსტრუქციული. ზოგადად, უნდობლობის დესტრუქციული ვოტუმი წარმოადგენს საპარლამენტო პრაქტიკაში მთავრობის პოლიტიკური კურსისადმი, მთავრობის მიერ ინიცირებული კანონპროექტისადმი ან მთავრობის ცალკეული წევრისადმი გამოხატულ უნდობლობას (დაწუნებას). საკითხის დაყენების ინიციატივა უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადების შესახებ შეიძლება მოდიოდეს როგორც თავად მთავრობისაგან, ასევე, საპარლამენტო ფრაქციისაგან ან დეპუტატთა გარკვეული ჯგუფისაგან. მთავრობისადმი უნდობლობის ვოტუმის გამოხატვა იწვევს მთავრობის გადაყენებას და მთავრობის ახალი შემადგენლობის ფორმირებას, ან სახელმწიფოს მეთაურის მიერ პარლამენტის დათხოვნას და რიგგარეშე საპარლამენტო არჩევნების დანიშვნას. ეს ორი უფლებამოსილება[1], ხელისუფლების დანაწილების პრინციპიდან გამომდინარე, ერთმანეთის ერთგვარ საპირწონეს წარმოადგენს და ხელისუფლების შტოებს შორის ბალანსის უზრუნველყოფას ემსახურება. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი, რომელიც გერმანული კონსტიტუციონალიზმიდან იღებს სათავეს, მთავრობის მეთაურისადმი გამოხატული უნდობლობის ვოტუმის განსაკუთრებულ ფორმას წარმოადგენს. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გამოხატვით აირჩევა მთავრობის მეთაურის მემკვიდრე პარლამენტის მიერ. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადებასთან ერთად პარლამენტისაგან მოითხოვს მთავრობის მეთაურის ახალი კანდიდატურის წამოყენებას. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მექანიზმი, ტრა-

[1] იგულისხმება პარლამენტის უფლება - უნდობლობის გამოცხადებით გადააყენოს მთავრობა და პრეზიდენტის კომპეტენცია - დაითხოვოს საკანონმდებლო ორგანო.

დიციული უნდობლობის დესტრუქციული ვოტუმისგან განსხვავებით, წარმოადგენს მთავრობის სტაბილურობის ელემენტს. ამ პროცედურის განსხვავებულობა იმაში მდგომარეობს, რომ პრემიერ-მინისტრისადმი უნდობლობის გამომხატველი რეზოლუცია მიღებული უნდა იქნას ახალი პრემიერ-მინისტრის არჩევასთან ერთად. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ინსტიტუტი წარმოადგეს მექანიზმს, რომელიც კონსტიტუციურად აძლიერებს მთავრობის პოლიტიკურ სიმყარეს, იცავს იმ ოპოზიციური ფრაქციებისაგან, რომლებსაც აერთიანებთ მხოლოდ პრემიერ-მინისტრის შეცვლის სურვილი და არა ალტერნატიული სამთავრობო პროგრამა. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი საშუალებას იძლევა თავიდან იქნეს აცილებული ქვეყანაში ხშირი სამთავრობო კრიზისები. გამომდინარე იმ გარემოებიდან, რომ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პირობებში უნდობლობის გამოცხადებასთან ერთად განისაზღვრება მთავრობის მეთაურის მემკვიდრე, ამგვარი მექანიზმი ხელს უწყობს სახელმწიფოს სტაბილურობის შენარჩუნებას, რამდენადაც არ ჩნდება ხელისუფლების ვაკუუმი - თანამდებობა არ ხდება ვაკანტური, რადგან მას მაშინვე იკავებს ახალი პირი.[1] მაშინ, როდესაც უნდობლობის დესტრუქციული ვოტუმი ხშირად სამთავრობო ვაკუუმს იწვევს.[2] უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი ხასიათდება რამოდენიმე უნიფიცირებული ნიშნით: ა) ახალი პრემიერ-მინისტრის დასახელება ხდება თავად უნდობლობის აღძვრის ინიციატორთა მიერ, უნდობლობის საკითხის აღძვრასთან ერთად; ბ) უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მიზანი მიმართულია შედეგის მიღწევისაკენ - სწრაფი, ეფექტური პროცედურების საშუალებით არსებული მთავრობის გადაყენებისა და იმავდროულად ახალი მთავრობის შექმნისაკენ; გ) მთავრობის მეთაურის ახალი კანდიდატურისათვის ნდობის, ხოლო მოქმედი მთავრობის მეთაურისათვის უნდობლობის გამოცხადება ერთიან პროცედურას წარმოადგენს და, შესაბამისად, ერთი კენჭისყრით წყდება.

2010 წლის 15 ოქტომბრის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად სრულიად ახლებურად ჩამოყალიბდა საქართველოს მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების პროცედურა. შესაბამისად, შეიცვალა კონსტიტუციის 81-ე მუხლი და უნდობლობის დესტრუქციული ვოტუმის ნაცვლად შემოღებულ იქნა ქართული კონსტიტუციური რეალობისათვის უცხო, უნდობლობის კონსტრუქციუ-

[1] გაული ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში, კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2002, 154.

[2] მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2005, 328.

ლი ვოტუმის მექანიზმი, რომელიც, ევროპულ სახელმწიფოებში დამკვიდრებული ანალოგიური მექანიზმის ტრადიციული მახასიათებლებისაგან განსხვავებით, გარკვეული სახესხვაობებით გამოირჩევა და ვადების ხანგრძლივობისა და პროცედურის სირთულის გამო საკმაო კრიტიკას იწვევს.

საქართველოს მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების ძირითადი ეტაპები შემდეგი სახით არის ჩამოყალიბებული:

- უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრის შესახებ პარლამენტს შეიძლება მიმართოს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორმა მეხუთედმა. კენჭისყრა იმართება არა უადრეს 20 და არა უგვიანეს 25 დღისა. უნდობლობის გამოცხადების საკითხი აღძრულად ჩაითვლება, თუ ამ გადაწყვეტილებას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი. თუ პარლამენტი არ მიიღებს გადაწყვეტილებას უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრის თაობაზე, პარლამენტის იმავე წევრთა მიერ უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრის შესახებ პარლამენტისთვის მიმართვა კენჭისყრიდან ექვსი თვის განმავლობაში დაუშვებელია;

- უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრიდან არა უადრეს 20 და არა უგვიანეს 25 დღისა პარლამენტი კენჭს უყრის პარლამენტის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორი მეხუთედის მიერ დასახელებული პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის პრეზიდენტისათვის წარდგენას. თუ ამ პუნქტით დადგენილი წესით დასახელდა პრემიერ-მინისტრის 2 კანდიდატურა, კენჭი ეყრება ორივე კანდიდატურას. პრეზიდენტს პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურა წარედგინება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი;

- პრეზიდენტი უფლებამოსილია პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის წარდგენიდან 5 დღის ვადაში წამოაყენოს წარდგენილი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურა ან უარი განაცხადოს ამ კანდიდატურის წამოყენებაზე;

- პრეზიდენტის ერთგვარი „შემაყოვნებელი ვეტოს“ დაძლევა შეუძლია პარლამენტს სიითი შემადგენლობის სამი მეხუთედით. „შემაყოვნებელი ვეტოს“ დაძლევის შემთხვევაში პრეზიდენტი ვალდებულია 3 დღის ვადაში წამოაყენოს მისთვის წარდგენილი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურა;

- პრემიერ-მინისტრის ახალი კანდიდატურის წამოყენების შემდგომ, მთავრობის ახალი შემადგენლობისათვის ნდობის გამოცხადება ხდება კონსტიტუციის მე-80 მუხლით დადგენილი პროცედურით. მთავრობის ახალი შემადგენ-

ლობისთვის ნდობის გამოცხადება ჩაითვლება მოქმედი მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადებად, რაც იწვევს მისი უფლებამოსილების შეწყვეტას;

- პარლამენტის მიერ მთავრობის ახალი შემადგენლობისათვის ნდობის გამოუცხადებლობის შემთხვევაში პრეზიდენტი უფლებამოსილია 3 დღის ვადაში დაითხოვოს პარლამენტი და დანიშნოს რიგგარეშე არჩევნები.

მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების საკითხის დასმა და თავად უნდობლობის გამოცხადება არ უნდა იყოს ადვილად შესაძლებელი ნებისმიერი, განსაკუთრებით მცირე პოლიტიკური ჯგუფებისათვის, რადგან ამით საფრთხე ექმნება ქვეყნის პოლიტიკური სისტემის სტაბილურობას. თუმცა, იმავდროულად, არც იმდენად რთული უნდა იყოს, რომ პრაქტიკულად შეუძლებელს ხდიდეს მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების პროცედურის დაწყებას თუ ამ პროცედურის განხორციელებას.

თემატური კითხვები:

1. განიხილეთ საქართველოს მთავრობის ძირითადი ფუნქციები და მახასიათებლები!
2. იმსჯელეთ საქართველოს მთავრობის თანამდებობრივი შემადგენლობის შესახებ!
3. წარმოადგინეთ და დაახასიათეთ საქართველოს მთავრობის სტრუქტურული შემადგენლობა!
4. წარმოადგინეთ და დაახასიათეთ საქართველოს მთავრობის ფორმირების კონსტიტუციური მექანიზმი!
5. დაასახელეთსაქართველოს მთავრობის უფლებამოსილებები და იმსჯელეთ მათ შესახებ!
6. როგორია საქართველოს მთავრობის საქმიანობის ორგანიზაციული ფორმები?
7. იმსჯელეთ საქართველოს მთავრობის კომპეტენციაზე სამართალშემოქმედებითი საქმიანობის სფეროში!
8. წარმოადგინეთ და დაახასიათეთ საქართველოს მთავრობის პასუხისმგებლობის კონსტიტუციური მექანიზმები!
9. იმსჯელეთ საქართველოს მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების მექანიზმის თაობაზე!

10. დაახასიათეთ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის არსი და მისი ქართული მოდელის თავისებურებები!

თავი X. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო

1. კანონმდებლობა საკონსტიტუციო სასამართლის შესახებ

საქართველოში საკონსტიტუციო კონტროლის ევროპული მოდელია[1] დამკვიდრებული, რომლის მიხედვით საკონსტიტუციო კონტროლის სპეციალიზებული ორგანო საკონსტიტუციო სასამართლოა. ამ ინსტიტუტს საქართველოში სამართლებრივი საფუძველი 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუციის მიღებით ჩაეყარა, ხოლო საკონსტიტუციო სასამართლო, 1996 წლის 24 ივლისს, 9 მოსამართლის მიერ ფიცის დადებით შეიქმნა.

საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, საქართველოში სასამართლო ხელისუფლება ხორციელდება საკონსტიტუციო კონტროლის, მართლმსაჯულებისა და კანონით დადგენილი სხვა ფორმების მეშვეობით.[2] საკონსტიტუციო კონტროლის სასამართლო ორგანო საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოა, რომლის უფლებამოსილება, შექმნისა და საქმიანობის წესი განისაზღვრება კონსტიტუციით და ორგანული კანონით.[3]

საქართველოს კონსტიტუციის 88-ე და 89-ე მუხლები საკონსტიტუციო სასამართლოს ორგანიზაციასა და საქმიანობასთან დაკავშირებულ საკითხებს არეგულირებს. კერძოდ, ისინი ზოგადად განსაზღვრავენ საკონსტიტუციო სასამართლოს ფორმირების წესს, საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრობის კანდიდატთათვის დადგენილ ცენზებს, საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრთა ხელშეუხებლობის გარანტიებს, საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენციაში შემავალ უფლებამოსილებათა ნუსხას და სხვა. აღნიშნულ მუხლებში თავმოყრილ ამ დებულებებს ფუძემდებლური ხასიათი აქვს და ჩარჩო პრინციპებს ამკვიდრებს საკონსტიტუციო სასამართლოსთან დაკავშირებული მთელი კანონმდებლობისათვის.

საკონსტიტუციო დანაწესის შესრულების ორგანიზაციული და ფუნქციური საკითხების რეგლამენტაცია ორი კანონისგან შემდგარ პაკეტს ეკისრება: პირველ რიგში, ეს არის **ორგანული კანონი „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“** და შემდეგ, **კანონი „საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ“**. საკონსტიტუციო სასამართლოს მაღალი სტატუსიდან გამომდი-

---

[1] გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენჩხილაძე გ., ჭიღლაძე ნ., შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში, თბილისი, 2016, 447.

[2] საქართველოს მოქმედი კონსტიტიტუციის 82-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

[3] იქვე, 83-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

ნარე, პირველი მათგანი, ორგანული კანონის რანგშია აყვანილი. კონსტიტუციური დებულებაც ამას განსაზღვრავს: საკონსტიტუციო სასამართლოს „უფლებამოსილება, შექმნისა და საქმიანობის წესი განისაზღვრება კონსტიტუციით და ორგანული კანონით“. რაც შეეხება კანონს „საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ“, იგი განამტკიცებს სამართალწარმოების პრინციპებს, არეგულირებს სამართალწარმოების დაწყების, საქმის მომზადებისა და არსებითად განხილვასთან დაკავშირებულ ორგანიზაციულ საკითხებს. ასევე, მნიშვნელოვანია კანონი **„საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრთა სოციალური დაცვის გარანტიების შესახებ“**, რომელიც საკონსტიტუციო სასამართლოსა და მისი წევრების დამოუკიდებლობის სოციალურ-ეკონომიკური გარანტიების სისტემას განსაზღვრავს.

ზემოთ მითითებული საკანონმდებლო აქტების გარდა, საკონსტიტუციო სასამართლოს აქვს თავისი **რეგლამენტი**, რომელიც აღნიშნული კანონების შესაბამისად აწესრიგებს სასამართლოს ორგანიზაციის, საქმეთა განსახილველად მომზადების, განხილვის, გადაწყვეტისა და კონსტიტუციური სამართალწარმოების სხვა საკითხებს.

2. საკონსტიტუციო სასამართლოს ორგანიზაცია

2.1. სასამართლოს ფორმირების წესი და შემადგენლობა

საკონსტიტუციო სასამართლოების ორგანიზაციის ძირითადი პრინციპები რეგულირებულია კონსტიტუციებით და შემდეგ კონკრეტიზებულია კანონებით. უმეტეს შემთხვევაში კონსტიტუციებში განსაზღვრულია საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეთა რაოდენობაც.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო შედგება 9 მოსამართლისგან - საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრებისგან. თუ გავითვალისწინებთ იმას, რომ მსოფლიოს სხვადასხვა სახელმწიფოში საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეთა რაოდენობა ექვსიდან ცხრამეტამდე მერყეობს, ამ თვალსაზრისით საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო საშუალო რიცხოვნობის ორგანოა.

სხვადასხვა სახელმწიფოში განსხვავებულია საკონსტიტუციო სასამართლოების ფორმირების წესი. ზოგ სახელმწიფოში საკონსტიტუციო სასამართლოს ფორმირებაში მონაწილეობს ხელისუფლების სამივე შტო (ბულგარეთი, ესპანეთი, იტალია, უკრაინა), ზოგშიც - მხოლოდ საკანონმდებლო და აღმას-

რულებელი ხელისუფლებები (ავსტრია, რუმინეთი, ჩეხეთი, ალბანეთი). ხშირია შემთხვევა, როდესაც საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეთა არჩევა (დანიშვნა) ხდება მხოლოდ საკანონმდებლო ხელისუფლების ან სახელმწიფოს მეთაურის მიერ. მაგალითად, მხოლოდ საკანონმდებლო ხელისუფლების მიერ საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეები აირჩევიან (ინიშნებიან) უნგრეთში, გერმანიაში, პოლონეთში, ლიტვაში, ესტონეთში, შვეიცარიაში, ხოლო მხოლოდ სახელმწიფოს მეთაურის მიერ - ავსტრიაში, ბელგიაში, დანიაში, ესპანეთში და სხვა. თუმცა ის ფაქტი, რომ ამ შემთხვევებში მოსამართლეები ინიშნებიან (აირჩევიან) ხელისუფლების მხოლოდ ერთი კონკრეტული შტოს მიერ, არ ნიშნავს იმას, რომ მოსამართლის კანდიდატთა შერჩევაში ხელისუფლების სხვა შტოები არ მონაწილეობენ. ასე მაგალითად: ავსტრიის საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეებს თანამდებობაზე ნიშნავს სახელმწიფოს მეთაური (პრეზიდენტი), თუმცა კანდიდატებს წარადგენენ ფედერალური მთავრობა და პარლამენტის პალატები; ესპანეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს თორმეტივე წევრს თანამდებობაზე ნიშნავს სახელმწიფოს მეთაური (მეფე), კანდიდატურების წარდგენაში კი მონაწილეობს როგორც პარლამენტი, ასევე, მთავრობა და სასამართლო ხელისუფლების გენერალური საბჭო.

საქართველოში საკონსტიტუციო სასამართლოს ფორმირება **პარიტეტულობის პრინციპს** ეფუძნება. კერძოდ:

ა) საკონსტიტუციო სასამართლოს სამ წევრს ნიშნავს **პრეზიდენტი,** რის თაობაზეც იგი გამოსცემს ბრძანებულებას;

ბ) სამ წევრს ირჩევს **პარლამენტი**. კანდიდატურების დასახელების უფლება აქვთ: პარლამენტის თავმჯდომარეს, საპარლამენტო ფრაქციასა და პარლამენტის წევრთა ექვსკაციან ჯგუფს. კენჭისყრის შედეგად არჩეულად ითვლება ის კანდიდატი, რომელიც მიიღებს ხმათა მეტ რაოდენობას, მაგრამ არანაკლებ პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევრისა;

გ) სამ წევრს ნიშნავს **უზენაესი სასამართლო**. უზენაესი სასამართლოს პლენუმზე დასანიშნ კანდიდატებს ასახელებს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე. დანიშნულად ჩაითვლება ის სამი კანდიდატი, რომელიც პლენუმის დამსწრე წევრთა ხმათა ორ მესამედს მიიღებს.

საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრი თანამდებობის დაკავებამდე დებს ფიცს, რაც არის მისი უფლებამოსილების დაწყების საფუძველი.

მსოფლიოში საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარეთა არჩევის (დანიშვნის) ორი ძირითადი მოდელი მოქმედებს: პირველი, როდესაც საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარეს თავად სასამართლოს შემადგენლობა ირჩევს (იტალია, პორტუგალია, უნგრეთი, ბულგარეთი, რუმინეთი, რუსეთი, ბელგია) და მეორე, როდესაც იგი აირჩევა (ინიშნება) განსაკუთრებული წესით, სასამართლოს „გარედან“. ამ უკანასკნელი მოდელის შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე შეიძლება დაინიშნოს სახელმწიფოს მეთაურის მიერ, ან აირჩეს საკანონმდებლო ორგანოს მიერ. მაგალითად: გერმანიაში ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარესა და მის მოადგილეს მორიგეობით ირჩევს ბუნდესტაგი და ბუნდესრატი; საფრანგეთის საკონსტიტუციო საბჭოს თავმჯდომარეს ნიშნავს პრეზიდენტი; სლოვენიაში საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარესა და მის მოადგილეს სასამართლოს შემადგენლობიდან ნიშნავს პრეზიდენტი; ლიტვის საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარეს პრეზიდენტის წარდგინებით ნიშნავს სეიმი და ა.შ.

საქართველოში საკონსტიტუციო სასამართლოს **თავმჯდომარის** არჩევა თავად საკონსტიტუციო სასამართლოს შემადგენლობის მიერ ხდება - საკონსტიტუციო სასამართლო თავისი შემადგენლობიდან 5 წლის ვადით ირჩევს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარეს. თავმჯდომარის კანდიდატურის წარდგენის უფლება აქვს საკონსტიტუციო სასამართლოს სულ ცოტა 3 წევრს. თავმჯდომარე არჩეულად ჩაითვლება, თუ ფარული კენჭისყრის დროს მას მხარს დაუჭერს საკონსტიტუციო სასამართლოს არანაკლებ ხუთი წევრი.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე უფლებამოსილებათა საკმაოდ ფართო სპექტრით არის აღჭურვილი. კერძოდ: საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმს დასამტკიცებლად წარუდგენს საკონსტიტუციო სასამართლოს რეგლამენტსა და აპარატის დებულებას; ანაწილებს საქმეებს საკონსტიტუციო სასამართლოს რეგლამენტით დადგენილი წესით; საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმს წარუდგენს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის მოადგილეებისა და საკონსტიტუციო სასამართლოს მდივნის კანდიდატურებს; საკონსტიტუციო სასამართლოს რეგლამენტით დადგენილი წესით იწვევს პლენუმს, უძღვება მის სხდომებს, ხელს აწერს პლენუმზე მიღებულ გადაწყვეტილებას, განჩინებას, დასკვნას, საოქმო ჩანაწერსა და სხდომის ოქმს; საერთო ხელმძღვანელობას უწევს საკონსტიტუციო სასამართლოს აპარატის საქმიანობას და ახორციელებს კანონმდებლობით და რეგლამენტით

გათვალისწინებულ სხვა უფლებამოსილებებს; საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე წელიწადში ერთხელ საქართველოს პრეზიდენტს, საქართველოს პარლამენტსა და საქართველოს უზენაეს სასამართლოს წარუდგენს ინფორმაციას საქართველოში კონსტიტუციური კანონიერების შესახებ.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში დაფუძნებულია **თავმჯდომარის ორი მოადგილისა** და **საკონსტიტუციო სასამართლოს მდივნის** თანამდებობები. თავმჯდომარის მოადგილეების და მდივნის კანდიდატურებს ასახელებს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე. ორივე შემთხვევაში კანდიდატები არჩეულად ჩაითვლებიან, თუ მათ მხარს დაუჭერს საკონსტიტუციო სასამართლოს არანაკლებ ხუთი წევრი.

საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის მოადგილე უძღვება კოლეგიის სხდომას, საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის დავალებით ასრულებს თავმჯდომარის ცალკეულ ფუნქციას.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მუშაობის ორგანიზაციული უზრუნველყოფის საქმეში მნიშვნელოვანი როლი აკისრია საკონსტიტუციო სასამართლოს მდივანს. ორგანული კანონის შესაბამისად, სასამართლოს წევრის უფლებამოსილების გარდა, მდივანი: ახორციელებს პლენუმისა და კოლეგიების სხდომების მოსამზადებელ ღონისძიებებს; ორგანიზებას უწევს პლენუმისა და კოლეგიების სხდომათა ოქმების წარმოებასა და გაფორმებას; ხელს აწერს საკონსტიტუციო სასამართლოს აქტებს საკონსტიტუციო სასამართლოს რეგლამენტით გათვალისწინებული წესით; იღებს ზომებს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებათა აღსრულებისათვის და თვეში ერთხელ მოახსენებს პლენუმს მათი აღსრულების მიმდინარეობის თაობაზე; ორგანიზებას უწევს საკონსტიტუციო სასამართლოს ოფიციალური დოკუმენტაციის დაგზავნას.

კანონმდებლობა არეგულირებს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის უფლებამონაცვლეობის საკითხებსაც. კერძოდ, საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის არყოფნის ან მის მიერ მოვალეობის შესრულების შეუძლებლობისას თავმჯდომარის მოვალეობას, მისივე დავალებით, ასრულებს ერთ-ერთი მოადგილე, ასეთი დავალების არარსებობისას კი - უხუცესი მოადგილე.

კანონმდებლობა, ასევე, აწესრიგებს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის მოადგილისა და მდივნის უფლებამონაცვლეობის საკითხსაც. კერძოდ, მოადგილის მიერ საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის მო-

ვალეობის დროებით შესრულებისას, ან იმ შემთხვევაში, როდესაც იგი სხვა გარემოებათა გამო ვერ ასრულებს თავის ფუნქციებს, მის მოვალეობას ასრულებს საკონსტიტუციო სასამართლოს კოლეგიის უხუცესი მოსამართლე, ხოლო მდივნის მიერ თავისი უფლებამოსილებების შესრულების შეუძლებლობის შემთხვევაში, მის მოვალეობას, საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის დავალებით, დროებით ასრულებს ერთ-ერთი მოსამართლე, რომელიც იმავდროულად არ არის საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე ან მისი მოადგილე.

2.2. სასამართლოს სტრუქტურა

მსოფლიო გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოების სტრუქტურიზაციის ორი ძირითადი მოდელი არსებობს: პირველ შემთხვევაში საკონსტიტუციო სასამართლო გამოდის როგორც ერთიანი სასამართლო კოლეგია და საქმეებს განიხილავს ყველა მოსამართლის მონაწილეობით (ავსტრია, იტალია, ბულგარეთი), ხოლო, მეორე შემთხვევაში, საკონსტიტუციო სასამართლო შედგება სპეციალური სტრუქტურული ქვედანაყოფებისაგან (კოლეგია, პალატა, სენატი). უმეტეს შემთხვევაში, მაგალითად, გერმანიაში, ესპანეთში, პოლონეთში, უნგრეთში, რუმინეთსა და, მათ შორის, საქართველოშიც, ეს უკანასკნელი მოდელი ფუნქციონირებს.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო შედგება **პლენუმისა** და **ორი კოლეგიისაგან**. პლენუმის შემადგენლობაშია სასამართლოს ცხრავე წევრი, ხოლო კოლეგია შედგება ოთხი მოსამართლისგან. კოლეგიის შემადგენლობას საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის წარდგინებით ამტკიცებს პლენუმი. პლენუმის სხდომებს უძღვება საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე, ხოლო კოლეგიის სხდომებს თავმჯდომარის მოადგილე. მთავარი ფაქტორი ამ შემთხვევაში ის არის, რომ, მართალია, პლენუმი თავის შემადგენლობაში მოსამართლეთა მთელ კორპუსს მოიცავს, საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებას, იქნება ის პლენარულ თუ კოლეგიის სხდომაზე მიღებული, თანაბარი იურიდიული ძალა აქვს - ორივე შემთხვევაში იგი მიიღება საქართველოს სახელით, საბოლოოა და გასაჩივრებას ან გადასინჯვას არ ექვემდებარება. კანონმდებლობა მხოლოდ აკონკრეტებს, თუ რა კატეგორიის საქმეების განხილვა ხდება პლენარულ სხდომებსა და კოლეგიის სხდომებზე.

კოლეგიათა ფორმირების დროს პარიტეტულობის პრინციპის უზრუნველსაყოფად კანონმდებლობა ადგენს, რომ საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს უზენაესი სასამართლოს მიერ განწესებული საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრები კოლეგიებში, რაც შეიძლება, თანაბრად უნდა იყვნენ წარმოდგენილნი.

საკონსტიტუციო სასამართლოს რეგლამენტი ითვალისწინებს **კომისიებისა** და **სამუშაო ჯგუფების**, ასევე, **საკონსტიტუციო სასამართლოს ეთიკისა და დისციპლინურ საქმეთა კომისიის** შექმნას.

საკონსტიტუციო სასამართლოს **კომისია** იქმნება სამართლებრივი, საფინანსო, მატერიალურ-ტექნიკური, ორგანიზაციული, საინფორმაციო და საკონსტიტუციო სასამართლოს საქმიანობასთან დაკავშირებული სხვა საკითხების მომზადების მიზნით. მას ქმნის პლენუმი საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის ან არანაკლებ ორი მოსამართლის ინიციატივით. კომისიის შემადგენლობაში შეიძლება შედიოდნენ მოსამართლეები და საკონსტიტუციო სასამართლოს აპარატის მოსამსახურეები. კომისიის თავმჯდომარედ ინიშნება მოსამართლე. კომისიის მუშაობისათვის ხელშეწყობის მიზნით კომისიასთან შეიძლება შეიქმნას **სამუშაო ჯგუფები**, რომელთა სახელწოდება, შემადგენლობა, ამოცანები და, საჭიროების შემთხვევაში, საქმიანობის წესი განისაზღვრება პლენუმის დადგენილებით შესაბამისი კომისიის შექმნის შესახებ.[1]

საკონსტიტუციო სასამართლოს ეთიკისა და დისციპლინურ საქმეთა კომისია იქმნება საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის ბრძანებით, მოსამართლის ხელშეუხებლობასა და უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტასთან დაკავშირებული, კანონით განსაზღვრული საკითხების შესასწავლად და შესაბამისი დასკვნის პლენუმისთვის წარსადგენად. მის შემადგენლობაში შედის საქართველოს პრეზიდენტის, პარლამენტისა და უზენაესი სასამართლოს მიერ განწესებული თითო მოსამართლე. ამასთან, კომისიის შემადგენლობაში არ შეიძლება შედიოდეს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე. კომისიის შემადგენლობა განახლდება ყოველწლიურად. კომისია უფლებამოსილია, თუ მის სხდომას ესწრება ორი წევრი მაინც. კომისიის დასკვნა მიღებულად ითვლება, თუ მას მხარს უჭერს კომისიის წევრთა უმრავლესობა.[2]

[1] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს რეგლამენტი, მე-13 მუხლი.

[2] იქვე, მე-14 მუხლი.

3. მოსამართლეთა სამართლებრივი სტატუსი

საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლის სტატუსი არის კონსტიტუციური მართლმსაჯულების განხორციელების მიზნით მოსამართლისათვის კანონმდებლობით განსაზღვრული უფლებების, ვალდებულებებისა და გარანტიების ერთობლიობა. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლის სტატუსის განმსაზღვრელი ნორმათა სისტემა საქართველოს ძირითადი კანონით არის განმტკიცებული, ხოლო მათი რეგულირება „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით, „საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ“ საქართველოს კანონით და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს რეგლამენტით ხორციელდება. საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის სტატუსის დამდგენ კანონთა პაკეტში განსაკუთრებულ დატვირთვას იძენს საქართველოს კანონი „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრთა სოციალური დაცვის გარანტიების შესახებ“, რომელშიც საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის სოციალურ-ეკონომიკური გარანტიებია განმტკიცებული.

3.1. ცენზები

საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეობის კანდიდატებისთვის საზღვარგარეთის სახელმწიფოების კანონმდებლობები სხვადასხვა მოთხოვნას ითვალისწინებენ და ცენზების მთელ რიგს აწესებს. ეს შეეხება მათ მოქალაქეობას, ასაკს, განათლებას, პროფესიულ კვალიფიკაციას, გამოცდილებას, მორალურ თვისებებს.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრი შეიძლება იყოს საქართველოს მოქალაქე 30 წლის ასაკიდან, თუ მას აქვს უმაღლესი იურიდიული განათლება.[1] ამასთან, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრთა შერჩევისას საქართველოს პრეზიდენტი, პარლამენტი და უზენაესი სასამართლო ითვალისწინებენ კანდიდატის პროფესიულ გამოცდილებას, რომელიც უნდა შეეფერებოდეს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის მაღალ

[1] საქართველოს კონსტიტუციის 88-ე მუხლის მე-4 პუნქტი.

სტატუსს.[1] ამრიგად, საქართველოს კანონმდებლობა საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეობის კანდიდატებისთვის ადგენს ასაკობრივ, მოქალაქეობის და განათლების ცენზებს, ასევე, ითვალისწინებს მოთხოვნებს კანდიდატების შერჩევისას პროფესიული კვალიფიკაციისა და მორალური მახასიათებლების მნიშვნელობის თაობაზე.

3.2. უფლებამოსილების ვადა

საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეთა სტატუსის დამდგენ კრიტერიუმთა სისტემაში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება საკითხს უფლებამოსილების ვადის შესახებ. მსოფლიოს სხვადასხვა სახელმწიფოში განსხვავებული ვადებია დადგენილი. კერძოდ, პორტუგალიაში, მაროკოში, მოლდავეთში საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეები აირჩევიან 6 წლით, სლოვაკეთში - 7 წლით, ხორვატიაში, პოლონეთში - 8 წლით, ესპანეთში, ბულგარეთში, იტალიაში, უნგრეთში, სლოვენიაში, მაკედონიაში, ლიტვაში, უკრაინაში - 9 წლით, ლატვიაში - 10 წლით, გერმანიაში, რუსეთში, ალბანეთში - 12 წლით და ა.შ. ცალკეულ შემთხვევაში საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეები ინიშნებიან განუსაზღვრელი ვადით (ავსტრია, ბელგია და სხვ.)

კონსტიტუციურსამართლებრივ ლიტერატურაში ერთმანეთისგან განასხვავებენ უფლებამოსილების ვადას საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის და მისი წევრებისათვის. თუ უფლებამოსილების ხანგრძლივობა საკონსტიტუციო სასამართლოს მიმართ არის დადგენილი, როგორც ეს ხდება პოლონეთში ან საფრანგეთში, მისი რომელიმე წევრის მიერ თანამდებობის ვადაზე ადრე დატოვების შემთხვევაში ახალდანიშნული (არჩეული) წევრის უფლებამოსილება განისაზღვრება დარჩენილი ვადით.[2]

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრთა უფლებამოსილების ვადაა 10 წელი.[3] საქართველოს კანონმდებლობა უფლებამოსილების ვადას აწესებს მოსამართლეთათვის და არა სასამართლოსათვის.

საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლე თანამდებობაზე განწესებამდე დებს ფიცს.

---

[1] „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ ორგანული კანონის მე-7 მუხლის მე-2 პუნქტი.

[2] Конституционное (государственное) право зарубежных стран, отв. ред. Б. А. Страшун, Т. 2, Москва, 1995, 337.

[3] საქართველოს კონსტიტუციის 88-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

3.3. დამოუკიდებლობის გარანტიები

საკონსტიტუციო სასამართლომ სრულყოფილად და ეფექტურად რომ იფუნქციოს, აუცილებელი პირობაა თავად სასამართლოსა და მისი მოსამართლეების დამოუკიდებლობა. საქართველოს კანონმდებლობაში ფართოდ არის რეგლამენტირებული საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის შესაბამისი გარანტიები. ამ თვალსაზრისით აღსანიშნავია კანონმდებლობაში მოსამართლეთა ხელშეუხებლობის, შეუცვლელობის, მათ საქმიანობაში ჩაურევლობის პრინციპების განმტკიცება, მატერიალური და სოციალური უზრუნველყოფის მიზნით მოსამართლეთა შესაბამისი უფლებებით აღჭურვა, ასევე, მათთვის უსაფრთხოების გარანტიების მინიჭება და სხვა. „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ ორგანული კანონის მიხედვით, საკონსტიტუციო სასამართლო თავის საქმიანობას ახორციელებს სასამართლოს წევრის **დამოუკიდებლობის, ხელშეუხებლობისა** და **შეუცვლელობის** საწყისებზე.[1]

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრი სარგებლობს მოსამართლის **იმუნიტეტით**, იგი ხელშეუხებელია. დაუშვებელია მისი სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა, დაკავება ან დაპატიმრება, მისი ბინის, მანქანის, სამუშაო ადგილის ან პირადი გაჩხრეკა, საკონსტიტუციო სასამართლოს თანხმობის გარეშე. გამონაკლისია დანაშაულზე წასწრების შემთხვევა, რაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს საკონსტიტუციო სასამართლოს. თუ იგი არ მისცემს თანხმობას, საკონსტიტუციო სასამართლოს დაკავებული ან დაპატიმრებული წევრი დაუყოვნებლივ უნდა განთავისუფლდეს.[2] მოსამართლის სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემაზე, დაკავებასა ან დაპატიმრებაზე თანხმობის მიცემის შემთხვევაში საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის უფლებამოსილება შეჩერდება სასამართლოს მიერ საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე. საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის მიმართ გამამართლებელი განაჩენის გამოტანის ან მარეაბილიტირებელ საფუძველზე საქმის შეწყვეტის შემთხვევაში საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის უფლებამოსილება აღდგება შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ.

---

[1] ორგანული კანონის მე-2 მუხლი.

[2] საქართველოს კონსტიტუციის 88-ე მუხლის მე-5 პუნქტი.

საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრი თავის მოვალეობათა შესრულებისას დამოუკიდებელია. იგი ფაქტობრივ გარემოებებს აფასებს და გადაწყვეტილებებს იღებს მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად. მის საქმიანობაში ჩარევა დაუშვებელია და ისჯება კანონით. ფიცის დადებისას საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრი განმარტავს, რომ მოვალეობის აღსრულებისას დაემორჩილება მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციას, არავის და არაფერს სხვას, გარდა კონსტიტუციისა. არავის აქვს უფლება საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრს მოსთხოვოს ანგარიში ან განმარტება კონკრეტულ საქმეზე. სახელმწიფო საკუთარ თავზე იღებს ვალდებულებას, საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრს, დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის მიზნით, შეუქმნას მოღვაწეობისა და ცხოვრების ღირსეული პირობები, უზრუნველყოს მისი და მისი ოჯახის უსაფრთხოება.

საქართველოს კანონმდებლობა საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლისათვის უფლებამოსილების შეჩერების ერთადერთ შემთხვევას ითვალისწინებს. კერძოდ, საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემის, დაკავების ან დაპატიმრების შესახებ საკონსტიტუციო სასამართლოს მხრიდან თანხმობის მიცემის შემთხვევაში საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის უფლებამოსილება შეჩერდება სასამართლოს მიერ საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე. რაც შეეხება უფლებამოსილების შეწყვეტას, ორგანული კანონით უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საფუძვლების ამომწურავი ნუსხაა დადგენილი. კერძოდ, **საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრს უფლებამოსილება ვადამდე შეუწყდება,** თუ:

ა) ზედიზედ 6 თვის განმავლობაში ვერ ასრულებდა, ან წელიწადში სამი თვის განმავლობაში არასაპატიო მიზეზით არ ასრულებდა თავის მოვალეობას;

ბ) დაიკავა საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის სტატუსთან შეუთავსებელი თანამდებობა, ან ეწევა კანონით აკრძალულ საქმიანობას;

გ) გაამჟღავნა საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ გადაწყვეტილების მიღებისას გამართული თათბირის არსი ან საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის მიერ კენჭისყრისას დაკავებული პოზიცია;

დ) ჩაიდინა მოსამართლისთვის შეუფერებელი საქციელი;

ე) დაკარგა საქართველოს მოქალაქეობა;

ვ) სასამართლომ შეზღუდულქმედუნარიანად აღიარა ან მხარდაჭერის მიმღებად ცნო, თუ სასამართლოს გადაწყვეტილებით სხვა რამ არ არის განსაზღვრული;

ზ) მის მიმართ არსებობს კანონიერ ძალაში შესული სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენი;

თ) გარდაიცვალა, ან სასამართლომ აღიარა უგზო-უკვლოდ დაკარგულად, ან გამოაცხადა გარდაცვლილად;

ი) გადადგა თანამდებობიდან.

დამოუკიდებლობის თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია ისიც, რომ თუ საკონსტიტუციო სასამართლოს ფორმირებაში მონაწილეობს ხელისუფლების სხვადასხვა შტო, საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის პროცედურა წარიმართება მათი ჩარევის გარეშე.

საქართველოს კანონმდებლობაში განმტკიცებულია საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეთა **შეუთავსებლობის** ინსტიტუტი. საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრს არა აქვს უფლება, ეკავოს რაიმე სხვა თანამდებობა, ეწეოდეს ანაზღაურებად საქმიანობას, გარდა სამეცნიერო და პედაგოგიური მოღვაწეობისა, იყოს პოლიტიკური პარტიის წევრი და მონაწილეობდეს პოლიტიკურ საქმიანობაში. ფიცის დადების დღიდან იგი უნდა გადადგეს სხვა თანამდებობიდან ან/და შეწყვიტოს ამ მუხლით აკრძალული საქმიანობა.[1]

4. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებები

მრავალი სახელმწიფოს კანონმდებლობის ანალიზის საფუძველზე შეიძლება გამოიყოს კონსტიტუციური მართლმსაჯულების განმახორციელებელი ორგანოების უფლებამოსილებების ოთხი ძირითადი ჯგუფი:

1. უფლებამოსილებები, რომლებიც ეროვნული სამართლის წყაროების სისტემაში კონსტიტუციის უზენაესობის უზრუნველყოფასთანაა დაკავშირებული: ნორმატიული აქტებისა და საერთაშორისო ხელშეკრულებების კონსტიტუციურობაზე კონტროლი, კონსტიტუციისა და კანონების ოფიციალური განმარტება;

2. უფლებამოსილებები, რომლებიც დაკავშირებულია ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის უზრუნველყოფასთან;

[1] „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ ორგანული კანონის მე-17 მუხლი.

3. უფლებამოსილებები, რომლებიც ადამიანის კონსტიტუციური უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვას უკავშირდება;

4. უფლებამოსილებები, რომელთა საშუალებით უზრუნველყოფილია კონსტიტუციური ნორმების დაცვა უმაღლესი თანამდებობის პირების მიერ დარღვევებისგან.[1]

საკონსტიტუციო სასამართლოების უფლებამოსილებები, როგორც წესი, კონსტიტუციებით არის განსაზღვრული. უმეტეს შემთხვევაში კონსტიტუციები უფლებამოსილებების სრულ ჩამონათვალს მოიცავს. ამავდროულად, მათი ასახვა კანონებშიც ხდება, თუმცა იმ დათქმით, რომ კანონით არ შეიძლება საკონსტიტუციო კონტროლის სპეციალიზებული ორგანოსათვის კონსტიტუციით დადგენილი კომპეტენციის ფარგლების შეცვლა. ზოგიერთი სახელმწიფოს კონსტიტუციაში კი არ არის მოცემული საკონსტიტუციო კონტროლის სპეციალიზებული ორგანოების უფლებამოსილებების სრული ჩამონათვალი და მათი უფლებამოსილებათა მოცულობა შესაძლებელია კანონებითაც გაიზარდოს. მაგალითად, ესპანეთის კონსტიტუციის თანახმად, საკონსტიტუციო სასამართლოს იურისდიქციას არა მარტო კონსტიტუციის ტექსტში მითითებული, არამედ ორგანული კანონებით განსაზღვრული საკითხებიც განეკუთვნება.

საქართველოს კონსტიტუცია ადგენს რა საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენციას მიკუთვნებულ უფლებამოსილებათა ნუსხას, იმავდროულად, განსაზღვრავს, რომ საკონსტიტუციო სასამართლო ახორციელებს საქართველოს კონსტიტუციით და ორგანული კანონით განსაზღვრულ სხვა უფლებამოსილებებს.[2] გამომდინარე აქედან, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებები განსაზღვრულია როგორც კონსტიტუციით, ასევე, „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ ორგანული კანონით.

საქართველოს კონსტიტუციის 89-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის თანახმად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო ორგანული კანონით დადგენილი წესით:

1) იღებს გადაწყვეტილებებს კონსტიტუციასთან კონსტიტუციური შეთანხმების, კანონის, პრეზიდენტის, მთავრობის, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლებათა უმაღლესი ორგანოების ნორმატიული აქტების შესაბამისობის საკითხებზე;

---

[1] Сравнительное конституционное право, отв. ред. В. Е. Чиркин, Москва, 2002, 107.

[2] საქართველოს კონსტიტუციის 89-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტი.

2) იხილავს დავას სახელმწიფო ორგანოებს შორის კომპეტენციის შესახებ;

3) იხილავს მოქალაქეთა პოლიტიკურ გაერთიანებათა შექმნისა და საქმიანობის კონსტიტუციურობის საკითხებს;

4) იხილავს რეფერენდუმისა და არჩევნების მომწესრიგებელი ნორმებისა და ამ ნორმების საფუძველზე ჩატარებული ან ჩასატარებელი არჩევნების (რეფერენდუმის) კონსტიტუციურობასთან დაკავშირებულ დავას;

5) იხილავს საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების კონსტიტუციურობის საკითხს;

6) პირის სარჩელის საფუძველზე იხილავს ნორმატიული აქტების კონსტიტუციურობას საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავით აღიარებულ ადამიანის ძირითად უფლებებთან და თავისუფლებებთან მიმართებით;

7) იხილავს დავას „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის დარღვევის თაობაზე;

8) თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს სარჩელის საფუძველზე იხილავს ნორმატიული აქტის კონსტიტუციურობის საკითხს კონსტიტუციის მე-7^1 თავთან მიმართებით;

9) იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წარდგინების საფუძველზე იხილავს ნორმატიული აქტების შესაბამისობას კონსტიტუციის 82-ე, 84-ე, 86-ე, 86^1, 87-ე და 90 მუხლებთან.

„საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ ორგანული კანონი, კონსტიტუციურად განმტკიცებული უფლებამოსილებების გარდა, საკონსტიტუციო სასამართლოს კიდევ ოთხ უფლებამოსილებას ანიჭებს. კერძოდ, ზემოაღნიშნულის გარდა, საკონსტიტუციო სასამართლო უფლებამოსილია, განიხილოს და გადაწყვიტოს:

1) საქართველოს კონსტიტუციასთან საქართველოს საკანონმდებლო აქტებისა და საქართველოს პარლამენტის დადგენილებების მიღების/გამოცემის, ხელმოწერის, გამოქვეყნებისა და ამოქმედების შესაბამისობის საკითხები;

2) საქართველოს პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ცნობის ან უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საკითხი;

3) საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის, საქართველოს მთავრობის წევრის, გენერალური აუდიტორისა და საქართველოს ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრების მიერ საქართველოს კონსტიტუციის დარღვევის საკითხი;

4) საქართველოს კონსტიტუციასთან, „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციურ კანონთან, კონსტიტუციურ შეთანხმებასთან, საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებთან და შეთანხმებებთან და საქართველოს კანონებთან აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს ნორმატიული აქტების შესაბამისობის საკითხი;

5) საერთო სასამართლოს წარდგინების საფუძველზე იმ კანონის ან სხვა ნორმატიული აქტის კონსტიტუციურობის საკითხი, რომელიც გადაწყვეტილების მისაღებად უნდა გამოიყენოს სასამართლომ კონკრეტული საქმის განხილვისას.

ზემომითითებული თითოეული უფლებამოსილების რეალიზაციასთან დაკავშირებული პროცედურა თავისებურებებით ხასიათდება. ყოველ უფლებამოსილებას საკონსტიტუციო სასამართლო საკონსტიტუციო კონტროლის განსხვავებული ფორმით ახორციელებს. ამასთან, თითოეული უფლებამოსილების ფარგლებში სხვადასხვაა საკონსტიტუციო კონტროლის ობიექტი, ასევე, სხვადასხვაა ის სუბიექტებიც, რომლებსაც ცალკეული უფლებამოსილების ფარგლებში საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი სარჩელით (წარდგინებით) მიმართვა შეუძლიათ.

5. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს კონტროლის ობიექტები

საკონსტიტუციო კონტროლის არსი **ნორმატიული აქტების** კონსტიტუციასთან შესაბამისობის შემოწმებაა.[1] საკონსტიტუციო კონტროლის განხორციელება განსაზღვრული სუბიექტის ქმედების ან სამართლებრივი აქტის კონსტიტუციურობის დადგენას და კანონით გათვალისწინებული სამართლებრივი ზომების მიღებას გულისხმობს.[2] ამდენად, საკონსტიტუციო კონტროლის ძირითადი ობიექტი ნორმატიული აქტია, თუმცა ზოგიერთ შემთხვევაში, საკონსტიტუციო კონტროლი შესაძლოა ინდივიდუალურ-სამართლებრივ აქტსა და კონსტიტუციურსამართლებრივი სუბიექტის ქმედებაზეც განხორციელდეს.

საკონსტიტუციო კონტროლს დაქვემდებარებული ნორმატიული აქტების მოცულობის თვალსაზრისით, განასხვავებენ **უნივერსალურ** და **შეზღუდულ** საკონსტიტუციო კონტროლს.[3] პირველ შემთხვევაში საკონსტიტუციო კონტ-

[1] კახიანი გ., საკონსტიტუციო კონტროლი საქართველოში, თბილისი, 2011, 31.

[2] ხეცურიანი ჯ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილება, თბილისი, 2016, 10.

[3] Сравнительное конституционное право, отв. ред. В. Е. Чиркин, Москва, 2002, 108.

როლს ექვემდებარება ნებისმიერი ნორმატიული აქტი, ხოლო მეორე შემთხვევაში კონტროლის ობიექტი მხოლოდ კანონმდებლობით ზუსტად განსაზღვრული ნორმატიული აქტებია. ამ თვალსაზრისით, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს კონკრეტული უფლებამოსილებიდან გამომდინარე, საკონსტიტუციო კონტროლი შეიძლება იყოს როგორც უნივერსალური, ასევე, შეზღუდული. მაგალითად, საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავით აღიარებულ ადამიანის ძირითად უფლებებთან და თავისუფლებებთან მიმართებით პირის სარჩელის საფუძველზე დაწყებული სამართალწარმოების ფარგლებში[1] საკონსტიტუციო სასამართლომ შესაძლოა იმსჯელოს ნებისმიერი ნორმატიული აქტის კონსტიტუციურობის საკითხზე[2] (უნივერსალური კონტროლი), ხოლო აბსტრაქტული კონტროლის ფარგლებში[3] საკონსტიტუციო კონტროლს დაქვემდებარებული ნორმატიული აქტების ნუსხა კანონმდებლობით არის კონკრეტიზებული[4] (შეზღუდული კონტროლი).

საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით საკონსტიტუციო სასამართლო უფლებამოსილია განიხილოს შემდეგი აქტების კონსტიტუციურობის საკითხი: *კონსტიტუციური კანონი, კონსტიტუციური შეთანხმება, ორგანული კანონი, კანონი, პარლამენტის ნორმატიული დადგენილება, პრეზიდენტის ნორმატიული აქტი, მთავრობის, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლებათა უმაღლესი ორგანოების ნორმატიული აქტები, კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები. ასევე, საერთაშორისო ხელშეკრულება და შეთანხმება.*

საქართველოს კანონმდებლობა ითვალისწინებს შემთხვევას, როდესაც საკონსტიტუციო კონტროლის ობიექტი შეიძლება იყოს **ინდივიდუალურ-სამართლებრივი აქტი**, კერძოდ, საქართველოს პარლამენტის დადგენილება პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ცნობის ან უფლებამოსილების ვადაზე ადრე შეწყვეტის თაობაზე.[5]

---

[1] საქართველოს კონსტიტუციის 89-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტი.

[2] კახიანი გ., საკონსტიტუციო კონტროლი საქართველოში, თბილისი, 2011, 201.

[3] საქართველოს კონსტიტუციის 89-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

[4] კახიანი გ., საკონსტიტუციო კონტროლი საქართველოში, თბილისი, 2011, 172-188.

[5] „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ ორგანული კანონის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული უფლებამოსილება. დაწვრილებით იხ. კახიანი გ., საკონსტიტუციო კონტროლი საქართველოში, თბილისი, 2011, 271-283; ხეცურიანი ჯ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილება, თბილისი, 2016, 189-221.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მინიჭებული აქვს, ასევე, უფლებამოსილებები, რომელთა შესაბამისად, მას შეუძლია შესაბამისი **სუბიექტის ქმედების** კონსტიტუციურობაზეც იმსჯელოს. ამ შემთხვევებში საკონსტიტუციო კონტროლის ობიექტი ქმედებაა. ეს არის უფლებამოსილებები, რომელთა ფარგლებში საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო განიხილავს:

1) საქართველოს პრეზიდენტისა და ზოგიერთი სხვა თანამდებობის პირის მიერ საქართველოს კონსტიტუციის დარღვევის საკითხს;[1]

2) მოქალაქეთა პოლიტიკურ გაერთიანებათა შექმნისა და საქმიანობის კონსტიტუციურობის საკითხს.[2]

6. საკონსტიტუციო სამართალწარმოება

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო თავისი უფლებამოსილებების რეალიზებას საქართველოს კანონმდებლობაში განმტკიცებული მთელი რიგი პროცესუალური ნორმების საფუძველზე ახორციელებს. ეს ნორმები, ერთობლიობაში, საკონსტიტუციო სამართალწარმოების ინსტიტუტს აყალიბებენ და საკონსტიტუციო სასამართლოს განსჯადობას მიკუთვნებულ საკითხთა განხილვისა და გადაწყვეტის წესებს ადგენენ. საკონსტიტუციო სამართალწარმოებას ბევრი საერთო აქვს სამართალწარმოების სხვა ფორმებთან, თუმცა იგი მრავალი სპეციფიკური ნიშნითაც ხასიათდება, რასაც, უპირველეს ყოვლისა, საკონსტიტუციო სასამართლოს განსჯადობას მიკუთვნებულ საკითხთა თავისებურება განაპირობებს.

კონსტიტუციის მიხედვით საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო სასამართლო ხელისუფლებას საკონსტიტუციო სამართალწარმოების წესით ახორციელებს. სამართალწარმოების საკითხები, პირველ რიგში, რეგულირდება „საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ“ კანონით. ამასთან, სამართალწარმოებასთან დაკავშირებული მთელი რიგი საკითხებისა „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ ორგანული კანონითაც არის მოწესრიგებული. მნიშვნელოვანი როლი სამართალწარმოებასთან დაკავშირებული ზოგიერთი საკითხის რეგულირებაში „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს რეგლამენტსაც“ აკისრია.

[1] კახიანი გ., საკონსტიტუციო კონტროლი საქართველოში, თბილისი, 2011, 241-261.
[2] იქვე, 261-270.

6.1. საკონსტიტუციო სამართალწარმოების პრინციპები

საკონსტიტუციო სამართალწარმოების პრინციპები არის იდეები, რომლებიც აისახებიან საკონსტიტუციო სამართალწარმოების ბუნების, არსისა და შინაარსის, ასევე, საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ საკონსტიტუციო კონტროლის განხორციელების ძირითადი დანიშნულების განმსაზღვრელ კონსტიტუციურსამართლებრივ ნორმებსა და ინსტიტუტებში.[1] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს საქმიანობის პრინციპები განმტკიცებულია როგორც კონსტიტუციური ნორმებით, ასევე, „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ ორგანული და „საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ“ კანონებით. ესენია: *კანონიერების, კოლეგიალობის, საქვეყნოობის, მხარეთა თანასწორობისა და შეჯიბრებითობის, უფლებამოსილებათა მთელი ვადით საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის დამოუკიდებლობის, ხელშეუხებლობისა და შეუცვლელობის პრინციპები.*[2] ზოგიერთ პრინციპზე პირდაპირი მითითება კანონმდებლობაში არ არსებობს, თუმცა ისინი სხვადასხვა ნორმის შინაარსიდან გამომდინარეობენ.

6.2. საკონსტიტუციო სამართალწარმოების სტადიები

საკონსტიტუციო სამართალწარმოება ურთიერთკავშირში მყოფი რამდენიმე სტადიისგან შედგება. თითოეული სტადია დროის კონკრეტულ მონაკვეთში საკონსტიტუციო სასამართლოსა და სამართალწარმოების მონაწილეების გარკვეული ქმედებების ერთობლიობას წარმოადგენს. თითოეული სტადიის ფარგლებში განხორციელებული ქმედებების მიზანი კონკრეტული სამართლებრივი მდგომარეობების გადაწყვეტაა, საბოლოო ჯამში კი, სამართალწარმოების სტადიების თანმიმდევრობა მიზნად ისახავს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ კონკრეტულ საქმეზე საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებას და მის აღსრულებას.[3]

გამოვყოფთ საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შემდეგ სტადიებს:

1) საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მიმართვა;

---

[1] Витрук Н. В., Конституционное правосудие, Москва, 1998, 207-208.

[2] „საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ“ კანონის 1-ლი მუხლის 1-ლი პუნქტი.

[3] Витрук Н. В., Конституционное правосудие, Москва, 1998, 218.

2) კონსტიტუციური სარჩელის/წარდგინების წინასწარი ფორმალური შემოწმება და რეგისტრაცია;

3) კონსტიტუციური სარჩელის/წარდგინების არსებითად განსახილველად მიღების საკითხის გადაწყვეტა;

4) კონსტიტუციური სარჩელის/წარდგინების არსებითად განსახილველად მომზადება;

5) სასამართლო განხილვა.

6.2.1. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მიმართვა

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო არ არის უფლებამოსილი, საკუთარი ინიციატივით დაიწყოს სამართალწარმოება. სამართალწარმოების დაწყება მხოლოდ კანონით განსაზღვრული სუბიექტების მიერ საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მიმართვის შემთხვევაშია შესაძლებელი. კანონმდებლობა მიმართვის ორ ფორმას ითვალისწინებს. კერძოდ, მიმართვას **კონსტიტუციური სარჩელით** და **კონსტიტუციური წარდგინებით**. ორივე შემთხვევაში მიმართვა წერილობით ხდება.

კონსტიტუციური სარჩელი და კონსტიტუციური წარდგინება შედგენილი უნდა იყოს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნების სრული დაცვით და აუცილებელია, რომ მათ კანონმდებლობით განსაზღვრული საბუთები ერთვოდეს. ამ მოთხოვნების დაუცველობა შესაძლოა გახდეს კონსტიტუციური სარჩელის ან წარდგინების რეგისტრაციაზე უარის თქმის ან, თუნდაც, მათი არსებითად განსახილველად მიღებაზე უარის თქმის საფუძველი.

საქართველოს კონსტიტუცია განსაზღვრავს იმ სუბიექტთა წრეს, რომლებიც საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მიმართვის უფლებამოსილებით სარგებლობენ. ესენი არიან: *საქართველოს პრეზიდენტი, მთავრობა, პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთი მეხუთედი, სასამართლო, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოები, თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანო - საკრებულო, იუსტიციის უმაღლესი საბჭო, სახალხო დამცველი და მოქალაქე* (89-ე მუხლი). „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ ორგანული კანონი მიმართვის უფლებით ასევე აღჭურავს *ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს*[1] (39-ე

[1] კახიანი გ., საკონსტიტუციო კონტროლი საქართველოში, თბილისი, 2011, 202-203, 328.

მუხლი), *საქართველოს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მესამედს* (41-ე მუხლი) და *საქართველოს პარლამენტს* (41² მუხლი).

6.2.2. კონსტიტუციური სარჩელის/წარდგინების წინასწარი ფორმალური შემოწმება და რეგისტრაცია

საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მიმართვის შემდგომი ეტაპია კონსტიტუციური სარჩელის/წარდგინების რეგისტრაცია. რეგისტრაციამდე ხდება კონსტიტუციური სარჩელის ან წარდგინების და მათზე თანდართული საბუთების ფორმალური (და არა შინაარსობრივი) მხარის შემოწმება.

კონსტიტუციური სარჩელის/წარდგინების რეგისტრაცია მნიშვნელოვანი იურიდიული ფაქტია, რადგან რეგისტრაციის მომენტიდან იწყება კონსტიტუციური სარჩელის/წარდგინების განხილვის ვადის ათვლა.

კანონმდებლობა ითვალისწინებს სამ შემთხვევას, რაც შეიძლება მოჰყვეს საქმის მასალების ფორმალური მხარის შემოწმებას:

პირველი არის კონსტიტუციური სარჩელის/წარდგინების რეგისტრაცია. რეგისტრაცია უპირობოდ ხდება, როდესაც საქმის მასალების ფორმალური მხარის შემოწმებისას არ გამოვლინდება რაიმე სახის უზუსტობა;

მეორე არის ე.წ. „პირობითი“ რეგისტრაცია, რაც იმით გამოიხატება, რომ თუ საქმის მასალების შემოწმებისას მათში არაარსებითი, ფორმალური, უზუსტობა აღმოჩნდა, კონსტიტუციური სარჩელის/წარდგინების რეგისტრაცია შესაძლებელია მხოლოდ საკონსტიტუციო სასამართლოს მდივნის თანხმობით. ამასთან, მოსარჩელეს, კონსტიტუციური წარდგინების ავტორს ან მათ წარმომადგენლებს ეძლევათ 15 დღე უზუსტობის გამოსასწორებლად. თუ ამ ვადაში უზუსტობა არ გამოსწორდა, სარჩელისა და წარდგინების რეგისტრაცია უქმდება;

მესამე შემთხვევაა რეგისტრაციაზე უარი, რაც მოჰყვება საქმის მასალებში არსებითი, ფორმალური უზუსტობების აღმოჩენას. კანონმდებლობა ითვალისწინებს, რომ რეგისტრაციაზე უარის თქმის შემთხვევაში მოსარჩელეს, წარდგინების ავტორს ან მათ წარმომადგენლებს უფლება აქვთ, მიმართონ საკონსტიტუციო სასამართლოს მდივანს, რომელიც უფლებამოსილია, მიიღოს საბოლოო გადაწყვეტილება.

6.2.3. კონსტიტუციური სარჩელისა და წარდგინების არსებითად განსახილველად მიღების საკითხის გადაწყვეტა

კონსტიტუციური სარჩელის ან წარდგინების რეგისტრირების მომენტიდან იწყება სამართალწარმოების ახალი სტადია. სამართალწარმოების ეს ეტაპი მნიშვნელოვანია იმით, რომ სწორედ ამ დროს ხდება კონსტიტუციური სარჩელისა თუ წარდგინების არსებითად განსახილველად მიღების ან მიღებაზე უარის თქმის შესახებ შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღება.

საქმის არსებითად განსახილველად მიღების შესახებ საკითხი წყდება განმწესრიგებელ სხდომაზე, რომელიც შეიძლება ჩატარდეს როგორც ზეპირი მოსმენის გარეშე, ასევე, ზეპირი მოსმენით. ზოგადი წესის თანახმად, განმწესრიგებელი სხდომა ზეპირი მოსმენის გარეშე ტარდება.

კანონმდებლობა განსაზღვრავს, რა შემთხვევაში განიხილება კონსტიტუციური სარჩელისა თუ წარდგინების არსებითად განსახილველად მიღების საკითხი ზეპირი მოსმენით. კერძოდ, საკონსტიტუციო სასამართლო უფლებამოსილია, განიხილოს საქმე ზეპირი მოსმენით, თუ სხვაგვარად შეუძლებელია საქმის არსებითად განსახილველად მიღებასთან დაკავშირებული გარემოებების გამორკვევა. ასევე, მოსარჩელის, წარდგინების ავტორის ან მათი წარმომადგენლების წერილობითი განცხადების საფუძველზე სასამართლო ვალდებულია, განმწესრიგებელ სხდომაზე მოიწვიოს მოსარჩელე, წარდგინების ავტორი, მათი წარმომადგენლები და ინტერესების დამცველნი, ანუ სასამართლო ვალდებულია, ჩაატაროს განმწესრიგებელი სხდომა ზეპირი მოსმენით.

განმწესრიგებელ სხდომაზე საკონსტიტუციო სასამართლო მსჯელობს მხოლოდ კონსტიტუციური სარჩელისა თუ წარდგინების არსებითად განსახილველად მიღების საკითხზე. კანონმდებლობა ითვალისწინებს ყველა იმ გარემოებას, რომელთა არსებობის შემთხვევაშიც კონსტიტუციური სარჩელი ან კონსტიტუციური წარდგინება არ მიიღება არსებითად განსახილველად.

კონსტიტუციური სარჩელისა თუ წარდგინების არსებითად განსახილველად მიღება, ფორმდება საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის ან კოლეგიის **საოქმო ჩანაწერით**, ხოლო არსებითად განსახილველად მიღებაზე უარის თქმისას პლენუმს/კოლეგიას გამოაქვს დასაბუთებული **განჩინება**.

ამასთან, კანონმდებლობა სამართალწარმოების განსახილველ სტადიაზე საკონსტიტუციო სასამართლოს მოქმედების ორ სხვა შემთხვევასაც ითვალისწინებს. კერძოდ:

პირველ შემთხვევაში საკონსტიტუციო სასამართლო უფლებამოსილია, განმწესრიგებელ სხდომაზე გამოიტანოს **განჩინება საქმის არსებითად განსახილველად მიუღებლობისა და სადავო აქტის ან მისი ნაწილის ძალადაკარგულად ცნობის შესახებ.**[1] ეს შესაძლებელია მხოლოდ მაშინ, როდესაც საკონსტიტუციო სასამართლო დაადგენს, რომ სადავო ნორმატიული აქტი ან მისი ნაწილი შეიცავს იმავე შინაარსის ნორმებს, რომლებიც საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ უკვე ცნობილია არაკონსტიტუციურად;

მეორე შემთხვევა კი ე.წ. **„სასამართლო პრაქტიკის შეცვლის მექანიზმის“** რეალიზებას უკავშირდება. ამ მექანიზმის თანახმად, საკონსტიტუციო სასამართლო უფლებამოსილია, მიიღოს მისივე პრაქტიკისაგან განსხვავებული აქტი (განჩინება, საოქმო ჩანაწერი, გადაწყვეტილება, დასკვნა). საკონსტიტუციო სასამართლოში შესაძლებელია შევიდეს კონსტიტუციური სარჩელი ან წარდგინება, რომლის მსგავსი შინაარსის მქონე კონსტიტუციური სარჩელის ან წარდგინების არსებითად განსახილველად მიღებაზე სასამართლოს ადრე აქვს უარი ნათქვამი, ან, თუნდაც, მსგავსი შინაარსის სარჩელი ან წარდგინება სასამართლოს უკვე არსებითად აქვს განხილული. თუ საკონსტიტუციო სასამართლო მიიჩნევს, რომ მისი პოზიცია განსხვავდება მის მიერ ადრე მიღებული გადაწყვეტილებისგან, მას შეუძლია მიიღოს მისივე პრაქტიკისგან განსხვავებული გადაწყვეტილება. ასეთ დროს საქმე განსახილველად გადაეცემა საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმს.

კონსტიტუციური სარჩელისა და წარდგინების არსებითად განსახილველად მიღების საკითხის გადაწყვეტისას საკონსტიტუციო სასამართლო სადავო აქტის ან მისი ნაწილის მოქმედების დროებით შეჩერების უფლებამოსილებით სარგებლობს. თუ საკონსტიტუციო სასამართლო მიიჩნევს, რომ ნორმატიული აქტის მოქმედებას შეუძლია გამოიწვიოს ერთ-ერთი მხარისათვის გამოუსწორებელი შედეგები, მას შეუძლია საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე შეაჩეროს სადავო აქტის ან მისი სათანადო ნაწილის მოქმედება.

[1] „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ ორგანული კანონის 25-ე მუხლის მე-4[1] პუნქტი.

6.2.4. კონსტიტუციური სარჩელისა და წარდგინების არსებითად განსახილველად მომზადება

კონსტიტუციური სარჩელისა და წარდგინების არსებითად განსახილველად მიღებით იწყება სამართალწარმოების ახალი სტადია, რომლის არსი კონსტიტუციური სარჩელისა და წარდგინების არსებითად განსახილველად მომზადებაა.

კონსტიტუციური სარჩელისა და წარდგინების არსებითად განსახილველად მომზადებაში მთავარი როლი მომხსენებელ მოსამართლეს აკისრია. პლენუმის განსჯად საქმეზე მომხსენებელ მოსამართლეს ნიშნავს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე, ხოლო კოლეგიის განსჯად საქმეზე - კოლეგიის თავმჯდომარე. საქმის არსებითად განხილვამდე მომხსენებელ მოსამართლეს შეუძლია გამოკითხოს მოსარჩელე, წარდგინების ავტორი ან მათი წარმომადგენლები სარჩელში/წარდგინებაში ჩამოყალიბებულ მოთხოვნათა არსის შესახებ, წინადადება მისცეს მათ, წარმოადგინონ დამატებითი მტკიცებულებები, გამოკითხოს მოპასუხე საქმის გარემოებების შესახებ და წინადადება მისცეს მას, წარმოადგინოს წერილობითი განმარტება. ასევე, მომხსენებელი მოსამართლე არკვევს და წყვეტს საქმის არსებითად განხილვის სხდომაზე სპეციალისტის, თარჯიმნის, მოწმის მოწვევის აუცილებლობას, აგვარებს საქმის არსებითად განხილვისათვის მომზადებასთან დაკავშირებულ სხვა საკითხებს.

6.2.5. სასამართლო განხილვა

საკონსტიტუციო სამართალწარმოების ძირითადი სტადია სასამართლო განხილვაა. ამ სტადიაზე საკონსტიტუციო სასამართლო უშუალოდ კონსტიტუციურ სარჩელსა თუ წარდგინებაში დასმულ საკითხებზე მსჯელობს და იღებს მათზე საბოლოო გადაწყვეტილებას.

სასამართლო განხილვა, როგორც წესი, ტარდება ზეპირი მოსმენით, თუმცა შესაძლებელია მისი ზეპირი მოსმენის გარეშე ჩატარებაც. საკონსტიტუციო სასამართლო არ არის უფლებამოსილი საკუთარი ინიციატივით არსებითად განიხილოს საქმე ზეპირი მოსმენის გარეშე, ეს შესაძლებელია მხოლოდ მოსარჩელის და მოპასუხის წერილობით გამოხატული ორმხრივი ნების შემთხვევაში.[1]

[1] იქვე, 27[1]-ე მუხლის მეორე პუნქტი.

საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმი საქმეს არსებითად განიხილავს პლენუმის სხდომაზე, ხოლო საკონსტიტუციო სასამართლოს კოლეგია - კოლეგიის სხდომაზე. პლენუმი უფლებამოსილია, საქმე არსებითად განიხილოს და მიიღოს გადაწყვეტილება, თუ მის სხდომას ესწრება, სულ ცოტა, 6 წევრი, ხოლო კოლეგია - თუ მას ესწრება, სულ ცოტა, 3 წევრი.

სასამართლოს სხდომის წარმართვაში მთავარ როლს სხდომის თავმჯდომარე ასრულებს. პლენუმის სხდომაზე თავმჯდომარეობს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე ან მისი მოვალეობის შემსრულებელი, ხოლო კოლეგიის სხდომაზე - კოლეგიის თავმჯდომარე ან მისი მოვალეობის შემსრულებელი.

საქმის არსებითად განხილვის დაწყებამდე სხდომის თავმჯდომარე: გახსნის საკონსტიტუციო სასამართლოს სხდომას და აცხადებს, თუ რომელი საქმე განიხილება არსებითად; ამოწმებს მოსამართლეთა კვორუმს და სხდომის ჩატარებისათვის პასუხისმგებელი სხდომის მდივნის გამოცხადებას; ამოწმებს მხარეთა უფლებამოსილებას; არკვევს სამართალწარმოების მონაწილეთა, მოწმეთა, ექსპერტთა და სპეციალისტთა გამოცხადებას და მათი გამოუცხადებლობის მიზეზს; აცხადებს საქმის განმხილველი საკონსტიტუციო სასამართლოს შემადგენლობას და სხდომის მდივანს; განუმარტავს სამართალწარმოების მონაწილეებს მათ უფლებასა და მოვალეობებს; არკვევს, სურთ თუ არა სამართალწარმოების მონაწილეებს დამატებით მოწმეთა, ექსპერტთა და სპეციალისტთა გამოძახება ან დამატებითი მტკიცებულებების გამოთხოვა; აცხადებს საქმის არსებითად განხილვის დაწყებას. მხარეს უფლება აქვს, საქმის განმხილველი საკონსტიტუციო სასამართლოს წინაშე დააყენოს საკითხი საქმის განხილვაში მონაწილე საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის, ექსპერტის, სპეციალისტის ან თარჯიმნის აცილებაზე.

საქმის განხილვა საქმის მომხსენებელი საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის მოხსენებით იწყება. მომხსენებელი სასამართლოს მოახსენებს საქმის განხილვის დაწყებისა და საქმის არსებითად განხილვის საფუძველს, აგრეთვე, საქმეში არსებული მასალების შინაარსს. ამასთან, იგი ვალდებულია, უპასუხოს საქმის განხილვაში მონაწილე საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრთა შეკითხვებს.

საქმის მოხსენების შემდეგ საკონსტიტუციო სასამართლო მოისმენს მხარეთა განმარტებებს. კანონმდებლობა ითვალისწინებს, რომ თავდაპირველად სიტყვა ეძლევა მოსარჩელეს, შემდეგ მოპასუხეს. მხარეთა მოსმენის შემდეგ კი

სასამართლო მოისმენს მოწმეთა, ექსპერტთა და სპეციალისტთა ჩვენებებს, აქვეყნებს საქმეში არსებულ და საქმის განხილვის მონაწილეთა მიერ წარმოდგენილ წერილობით მტკიცებულებებს. საქმის განხილვაში მონაწილე საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრს უფლება აქვს, შეკითხვები მისცეს მხარეებს და მათ წარმომადგენლებს, ასევე, მოწმეებს, ექსპერტებსა და სპეციალისტებს.

საქმის არსებითი განხილვის ბოლო ეტაპია მხარეთა დასკვნითი სიტყვებით გამოსვლა. მხარეთა გამოსვლა იმავე თანმიმდევრობით ხდება, როგორც საქმის არსებითად განხილვის დაწყებისას მათი განმარტებების მოსმენის დროს - ჯერ გამოდიან მოსარჩელე ან მისი წარმომადგენელი და ადვოკატი, ხოლო შემდეგ მოპასუხე ან მისი წარმომადგენელი და ადვოკატი.

დასკვნითი სიტყვების მოსმენის შემდეგ სასამართლო გადის სათათბირო ოთახში, რის შესახებაც სხდომის თავმჯდომარე უცხადებს საქმის განხილვის მონაწილეებს და სხდომის დარბაზში მყოფ სხვა პირებს.

კონსტიტუციური სარჩელის ან წარდგინების არსებითად განხილვისას საკონსტიტუციო სასამართლო იღებს გადაწყვეტილებას ან დასკვნას.

გადაწყვეტილების მიღება სათათბირო ოთახში ღია კენჭისყრით ხდება. თათბირისა და გადაწყვეტილების მიღების დროს სათათბირო ოთახში უნდა იმყოფებოდნენ მხოლოდ ის მოსამართლენი, რომლებიც მონაწილეობდნენ ამ საქმის განხილვაში.

მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად კანონმდებლობა ამკვიდრებს სათათბირო ოთახში გამართული თათბირის შინაარსის საიდუმლოდ შენახვის პრინციპს. კერძოდ, საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრს უფლება არა აქვს, გაამჟღავნოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ გადაწყვეტილების მიღებისას გამართული თათბირის არსი ან საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის მიერ კენჭისყრისას დაკავებული პოზიცია. ამ მოთხოვნის დარღვევა გახდება საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საფუძველი.

კანონმდებლობა საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების და დასკვნის მიმართ რიგ მოთხოვნებს ითვალისწინებს. კერძოდ, გადაწყვეტილება ან დასკვნა უნდა იყოს დასაბუთებული. გადაწყვეტილებას ან დასკვნას საფუძვლად შეიძლება დაედოს მხოლოდ ის მტკიცებები, რომლებიც განხილულ იქნა საკონსტიტუციო სასამართლოს სხდომაზე ან წარდგენილ იქნა საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის საქმის ზეპირი მოსმენის გარეშე განხილვის შემთხვევაში.

თემატური კითხვები:

1. იმსჯელეთ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს სამართლებრივ ბუნებაზე!
2. აღწერეთ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ფორმირების წესი და სტრუქტურა!
3. დაახასიათეთ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეთა სამართლებრივი სტატუსი!
4. დაახასიათეთ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის გარანტიები!
5. აღწერეთ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებები!
6. დაახასიათეთ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს კონტროლის ობიექტები!
7. აღწერეთ საკონსტიტუციო სამართალწარმოების ეტაპები!
8. დაახასიათეთ საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მიმართვის უფლებამოსილების მქონე სუბიექტები!

თავი XI. საქართველოს საერთო სასამართლოები

1. სასამართლო ხელისუფლების ისტორია საქართველოში

1921 წლის საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციის მიხედვით, საქართველოს რესპუბლიკის მთელ ტერიტორიაზე იქმნებოდა ერთი უმაღლესი სასამართლო - სენატი, რომელსაც ირჩევდა პარლამენტი.[1] სენატი ვალდებული იყო: ა) ზედამხედველობა გაეწია კანონის დაცვისთვის, და ბ) განეხორციელებინა სასამართლო უფლებამოსილება, როგორც საკასაციო სასამართლოს.[2] სამოქალაქო, სისხლისა და ადმინისტრაციული სამართლის საქმეთა საწამოებლად უნდა შექმნილიყო მუდმივი სასამართლოები.[3] მძიმე სისხლის სამართლის, აგრეთვე, პოლიტიკური და ბეჭდვითი დანაშაულისათვის იქმნებოდა ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტი.[4] მოსამართლე აირჩეოდა ვადით, თუმცა ეს ვადა არ იყო მითითებული კონსტიტუციაში.[5] სასამართლო ორგანიზაციის სხვა საკითხები უნდა განსაზღვრულიყო კანონით, თუმცა ასეთი კანონის მიღება ვეღარ მოხერხდა.

რაც შეეხება საბჭოთა საქართველოს პერიოდში არსებულ სასამართლო სისტემას, **1922 წლის კონსტიტუციით** ქვემდგომ დონეს წარმოადგენდა სახალხო სასამართლო, რომლის იურისდიქცია ვრცელდებოდა სამაზრო და საქალაქო რაიონის ტერიტორიაზე. ამ სასამართლოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები შეიძლებოდა გასაჩივრებულიყო საკასაციო წესით სახალხო მოსამართლეთა საბჭოში, რომელიც მხოლოდ ერთი იყო მთელი რესპუბლიკისთვის და მდებარეობდა დედაქალაქში.[6] მოსამართლეთა არჩევის წესზე, ვადებსა და საქმიანობის გარანტიებზე კონსტიტუციაში არ იყო მითითებული. **1927 წლის კონსტიტუციაში** მხოლოდ ზოგადად, პრინციპის დონეზე იყო დაფიქსირებული ერთიანი სახალხო სასამართლოს არსებობა. იგი მოწყობილი იყო სსრკ-ის მიერ დადგენილ საფუძვლებზე და მოქმედებდა იმ საპროცესო წესით, რომლის ძირითად საფუძვლებს განსაზღვრავდა სსრკ.[7]

---

[1] 1921 წლის საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციის 76-ე მუხლი.

[2] იქვე, 77-ე მუხლი.

[3] იქვე, 81-ე მუხლი.

[4] იქვე, 82-ე მუხლი.

[5] იქვე, 83-ე მუხლი.

[6] საქართველოს სსრ კონსტიტუციური აქტების კრებული (1921-1978), შემდგენელი გრ. ერემოვი, თბილისი, 1983, 89.

[7] იქვ, 114-115.

1937 წლის კონსტიტუცია შედარებით მეტ ინფორმაციას შეიცავდა სასამართლო ხელისუფლების სტრუქტურის შესახებ. მართლმსაჯულებას ახორციელებდნენ საქართველოს სსრ უზენაესი სასამართლო, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უზენაესი სასამართლოები, სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის სასამართლო, სსრ კავშირის სპეციალური სასამართლოები, რომლებიც იქმნებოდა სსრ კავშირის უზენაესი საბჭოს გადაწყვეტილებით, და სახალხო სასამართლოები. საქართველოს სსრ უზენაესი სასამართლო, რომელსაც 5 წლის ვადით ირჩევდა საქართველოს უზენაესი საბჭო, იყო უმაღლესი რესპუბლიკური სასამართლო ორგანო და ეკისრებოდა ზედამხედველობა საქართველოს სსრ, ასევე, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ავტონომიური ოლქის სასამართლო ორგანოთა სასამართლო მოქმედებაზე.[1] ავტონომიური რესპუბლიკების უზენაეს სასამართლოებს და ავტონომიური ოლქის სასამართლოს ირჩევდნენ, შესაბამისად, მათი წარმომადგენლობითი ორგანოები 5 წლის ვადით. სახალხო სასამართლოს ასარჩევად გამოიყენებოდა მოქალაქეთა საარჩევნო კორპუსი: მას ირჩევდნენ შესაბამისი რაიონის მოქალაქენი საყოველთაო, პირდაპირი და თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით 3 წლის ვადით. სასამართლო წარმოება საქართველოს სსრ-ის ტერიტორიაზე ხორციელდებოდა ქართულ ენაზე ან ავტონომიური რესპუბლიკის ანდა ოლქის ენაზე.[2]

ანალოგიურ ენაზე ხორციელდებოდა მართლმსაჯულება **1978 წლის კონსტიტუციით** და რაიონის (საქალაქო) სახალხო მოსამართლეებიც, ასევე, მოქალაქეთა მიერ იმავე საარჩევნო პრინციპების დაცვით აირჩეოდნენ. რაიონული (საქალაქო) სასამართლოს მსაჯულები აირჩეოდნენ მოქალაქეთა კრებებზე მათ სამუშაო ან საცხოვრებელ ადგილას ღია კენჭისყრით 2.5 წლის ვადით. სასამართლო სტრუქტურა ცოტა შეცვლილი იყო: სასამართლო ხელისუფლების სათავეში იდგა და სასამართლო საქმიანობას ზედამხედველობას უწევდა საქართველოს სსრ უზენაესი სასამართლო. შემდეგ მოდიოდნენ: აფხაზეთისა და აჭარის ასსრ უმაღლესი სასამართლოები, თბილისის საქალაქო სასამართლო, სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის საოლქო სასამართლო და რაიონული (საქალაქო) სახალხო სასამართლოები. საქართველოს სასამართლოების ორგანიზაციისა და საქმიანობის წესს განსაზღვრავდა სსრ კავშირისა და საქართველოს კანონები. განსხვავებით რაიონული სასამართლოს მოსა-

[1] იქვე, 153.
[2] იქვე, 154.

მართლეებისა, ზემდგომ სასამართლოებს ირჩევნდნენ სახალხო დეპუტატთა შესაბამისი საბჭოები 5 წლის ვადით. უმაღლეს სასამართლოს ირჩევდა საქართველოს უმაღლესი საბჭო თავმჯდომარის, მისი მოადგილეების, წევრებისა და სახალხო მსაჯულების შემადგენლობით. მოსამართლეები პასუხისმგებელნი იყვნენ ამომრჩევლების წინაშე ან ამრჩევი ორგანოების წინაშე, ანგარიშს აბარებდნენ მათ და შეიძლება მათ მიერ გამოწვეულნი ყოფილიყვნენ კანონით დადგენილი წესით.[1]

ამდენად, როგორც საბჭოთა პერიოდის კონსტიტუციების ჩანაწერებიდან ჩანს, სასამართლო ხელისუფლებას არ ეთმობოდა დიდი ადგილი, არ იყო გათვალისწინებული მოსამართლისა და სასამართლო ხელისუფლების დაცვის გარანტიები და ამომრჩევლების მიერ მოსამართლის არჩევა და მათ წინაშე პასუხისმგებლობა ფორმალურ ხასიათს ატარებდა და რეალურად მიმართული იყოს სახელმწიფოს მხრიდან მოსამართლეთა კონტროლისაკენ.

2. მოქმედი სასამართლო ხელისუფლების სტრუქტურა

საქართველოს მოქმედი კონსტიტუციის მიხედვით საქართველოში სასამართლო ხელისუფლება ხორციელდება საკონსტიტუციო კონტროლის, მართლმსაჯულების და კანონით დადგენილი სხვა ფორმების მეშვეობით.[2] შესაბამისად საკონსტიტუციო კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოა საკონსტიტუციო სასამართლო, ხოლო მართლმსაჯულება სასამართლო ხელისუფლების განხორციელების ერთ-ერთი ფორმაა და მას სამოქალაქო, ადმინისტრაციულ და სისხლის სამართალწარმოებათა მეშვეობით ახორციელებენ საერთო სასამართლოები.

კონსტიტუციამ გაითვალისწინა სამხედრო სასამართლოს შემოღების შესაძლებლობაც მხოლოდ საომარ პირობებში. თუმცა ტერმინი „სამხედრო პირობებში“ ბუნდოვანია და შეუძლებელია იმის დადგენა, არის თუ არა ქვეყანაში საომარი პირობები, თუ არ გამოცხადდა ოფიციალურად საომარი მდგომარეობა. ამიტომ მას „საერთო სასამართლოების შესახებ“ ორგანული კანონი აზუსტებს და ადგენს, რომ სამხედრო სასამართლოს შექმნა შესაძლებელია საომარი მდგომარეობის დროს, თუმცა მხოლოდ საერთო სასამართლოების სისტე-

[1] იქვე, 291-292.

[2] „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 82-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

მაში. სამხედრო სასამართლოების არსებობის პრაქტიკა საქართველოში არ გვაქვს, მართალია კანონი ადგენს, რომ სამხედრო სასამართლოების შექმნის წესი და მათი კომპეტენცია განისაზღვრება კანონით, თუმცა არც ასეთი კანონი არის მიღებული, რომელიც დეტალურად მოაწესრიგებდა საომარი მდგომარეობის დასრულების შემდეგ რა ვადით შეიძლება არსებობდეს ასეთი სასამართლოები, ვინ და რა წესით მოახდენს მათ ფორმირებას და რა საკითხებს განიხილავენ ისინი.[1]

კონსტიტუციის მიხედვით, ასევე, დაუშვებელია საგანგებო ან სპეციალური სასამართლოების შექმნა.[2] სასამართლო ხელისუფლება დამოუკიდებელია და მას ახორციელებენ მხოლოდ სასამართლოები, შესაბამისად, არ შეიძლება შეიქმნას სასამართლო ხელისუფლებისგან დამოუკიდებელი სხვა კვაზი-სასამართლო ორგანოები, ტრიბუნალების თუ სხვა სპეციალური ორგანოების სახით. ყველა სასამართლო ორგანო უნდა ფუნქციონირებდეს მხოლოდ ერთიან სისტემაში და სასამართლო ორგანოს სახით.

მართალია საქართველოს კონსტიტუცია ადგენს, რომ შესაძლოა სასამართლო ხელისუფლება ხორციელდებოდეს კანონით დადგენილი სხვა ფორმების მეშვეობით, თუმცა ასეთი ფორმის სასამართლო ორგანოები საქართველოს პრაქტიკაში არ შექმნილა.

საქართველოს საერთო სასამართლოების სისტემა ერთიანია.[3] შესაბამისად, არ შეიძლება არსებობდეს ერთიანი სისტემის გარეთ მყოფი სხვა სასამართლოები, ავტონომიური რესპუბლიკების ან სხვა რეგიონული სასამართლოების სახით, რომლებიც არჩეულნი იქნებიან ადგილობრივი ან ავტონომიების ორგანოების მონაწილეობით.

საქართველოს საერთო სასამართლოების ერთიან სისტემაში შედიან: რაიონული (საქალაქო) სასამართლო, სააპელაციო სასამართლო, უზენაესი სასამართლო.

რაიონული (საქალაქო) სასამართლო არის პირველი ინსტანციის სასამართლო, რომელიც იქმნება და მისი სამოქმედო ტერიტორია განისაზღვრება იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს გადაწყვეტილებით.[4] რაიონული სასამართლო იქმნება მუნიციპალიტეტში ან აერთიანებს რამდენიმე მუნიციპალიტეტს, მაგალითად, სიღნაღის რაიონული სასამართლო აერთიანებს სიღნაღისა და დე-

[1] იქვე, მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტი.
[2] იქვე, მე-2 მუხლი.
[3] იქვე.
[4] იქვე, 27-ე-29-ე მუხლები.

დოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტებს, ხაშურის - ხაშურისა და ქარელის მუნიციპალიტეტებს. მართალია, კანონი ითვალისწინებს ერთ მუნიციპალიტეტში ერთი სასამართლოს არსებობას, თუმცა, პრაქტიკულად, საქართველოში ყველა რაიონული სასამართლო შექმნილია რამდენიმე მუნიციპალიტეტის გაერთიანების საფუძველზე. რაც შეეხება საქალაქო სასამართლოებს, ისინი ფუნქციონირებენ თვითმმართველ ქალაქებში, კერძოდ, ქ. თბილისში, ქ. ქუთაისში, ქ. ბათუმში და ასე შემდეგ. საქალაქო სასამართლოს სამოქმედო ტერიტორია თვითმმართველ ქალაქთან ერთად შეიძლება მოიცავდეს მუნიციპალიტეტებსაც (თვითმმართველ თემებს). მაგალითად, ფოთის საქალაქო სასამართლო ქ. ფოთის გარდა მოიცავს რამდენიმე მუნიციპალიტეტს - თვითმმართველ თემს.

საქმეთა წარმოების განსაკუთრებული ინტენსიურობის მქონე რაიონულ (საქალაქო) სასამართლოში, სადაც ორზე მეტი მოსამართლეა, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს გადაწყვეტილებით შეიძლება განხორციელდეს მოსამართლეთა უფრო ვიწრო სპეციალიზაცია ან დარგობრივი ნიშნით შეიქმნას სპეციალიზებული სასამართლო კოლეგიები. ამგვარ კოლეგიებში მოსამართლეთა რაოდენობას ადგენს და სასამართლო კოლეგიების შემადგენლობას განსაზღვრავს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო.

კანონი ითვალისწინებს, ასევე, მაგისტრატი მოსამართლის ინსტიტუტს, რომელიც იქმნება მართლმსაჯულების ეფექტურად განხორციელების მიზნით იმ მუნიციპალიტეტებში, რომლებიც შედიან რაიონული სასამართლოს სისტემაში, თუმცა სასამართლო ორგანო არ მდებარეობს მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე. მაგალითად, ბოლნისის საქალაქო სასამართლოს, რომელიც განთავსებულია ბოლნისის მუნიციპალიტეტში, სისტემაში შედის დმანისის მაგისტრატი სასამართლო, რომლის ადგილსამყოფელს წარმოადგენს დმანისის მუნიციპალიტეტი.[1]

რაც შეეხება **სააპელაციო სასამართლოს,** იგი იქმნება და მისი სამოქმედო ტერიტორია განისაზღვრება, ასევე, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს გადაწყვეტილებით.[2] საქართველოში შექმნილია ორი სააპელაციო სასამართლო: ქ. თბილისის და ქ. ქუთაისის. სააპელაციო სასამართლო განიხილავს სააპელაციო საჩივრებს რაიონული (საქალაქო) სასამართლოების გადაწყვეტილებებზე.

[1] დაწვრილებით იხ. <http://court.ge/map/index.php?lang=Geo> [17.03.2017].

[2] „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 22-ე მუხლი.

სააპელაციო სასამართლოში იქმნება: სამოქალაქო, ადმინისტრაციული და სისხლის სამართლის საქმეთა პალატები, ასევე საგამოძიებო კოლეგია.[1]

რაიონულ (საქალაქო) და სააპელაციო სასამართლოებში მოსამართლეთა რაოდენობას განსაზღვრავს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო. რაიონული (საქალაქო) სასამართლოს თავმჯდომარეს, ასევე, სააპელაციო სასამართლოს თავმჯდომარესა და მის მოადგილეს 5 წლის ვადით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო.

უზენაესი სასამართლო საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე მართლმსაჯულების განხორციელების უმაღლესი და საბოლოო ინსტანციის საკასაციო სასამართლოა.[2] იგი ზედამხედველობს მართლმსაჯულების განხორციელებას საქართველოს საერთო სასამართლოებში. უზენაეს სასამართლოში იქმნება: სამოქალაქო, ადმინისტრაციულ, სისხლის სამართლის საქმეთა, დიდი, საკვალიფიკაციო და სადისციპლინო პალატები, ასევე, პლენუმი.[3]

უზენაესი სასამართლოს პალატა (გარდა სადისციპლინო და საკვალიფიკაციო პალატებისა) არის საკასაციო ინსტანციის სასამართლო, რომელიც განიხილავს საკასაციო საჩივრებს სააპელაციო სასამართლოების გადაწყვეტილებებზე. დიდი პალატა არის საკასაციო ინსტანციის სასამართლო, რომელიც საკასაციო წესით განმხილველი სასამართლოს მოტივირებული განჩინებით განიხილავს, თუ ა) საქმე თავისი შინაარსით წარმოადგენს იშვიათ სამართლებრივ პრობლემას, ან თუ ბ) საკასაციო პალატა არ იზიარებს სხვა საკასაციო პალატის მიერ ადრე ჩამოყალიბებულ სამართლებრივ შეფასებას (ნორმის განმარტებას). დიდი პალატა შედგება უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის, სხვა პალატების თავმჯდომარეებისა და პლენუმის მიერ უზენაესი სასამართლოს პალატების შემადგენლობიდან 2 წლის ვადით არჩეული არანაკლებ 12 მოსამართლისაგან. დიდი პალატა საქმეს განიხილავს 9 მოსამართლის შემადგენლობით. დიდ პალატაში საქმის განხილვას თავმჯდომარეობს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე ან მისი დავალებით – უზენაესი სასამართლოს ერთ-ერთი პალატის თავმჯდომარე. დიდი პალატის სამართლებრივი შეფასება (ნორმის განმარტება) სავალდებულოა ყველა ინსტანციის საერთო სასამართლოებისათვის.[4]

---

[1] იქვე, 23-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.
[2] იქვე, მე-14 მუხლი.
[3] იქვე, მე-15 მუხლი.
[4] იქვე, მე-17 მუხლი.

უზენაესი სასამართლოს პლენუმი შედგება უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის, მისი პირველი მოადგილისა და მოადგილეების, უზენაესი სასამართლოს წევრებისა და სააპელაციო სასამართლოების თავმჯდომარეებისაგან. პლენუმი უფლებამოსილია:

ა) უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის წარდგინებით აირჩიოს დიდი პალატის შემადგენლობა;

ბ) უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის წარდგინებით აირჩიოს უზენაესი სასამართლოს პალატების (გარდა საკვალიფიკაციო პალატისა) შემადგენლობები და თავმჯდომარეები;

გ) აირჩიოს საკვალიფიკაციო პალატის შემადგენლობა და თავმჯდომარე;

დ) დანიშნოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 3 წევრი;

ე) საკონსტიტუციო სასამართლოში შეიტანოს წარდგინება ნორმატიული აქტის საქართველოს კონსტიტუციასთან შესაბამისობის თაობაზე.[1]

უზენაესი სასამართლოს სადისციპლინო პალატას 3 წევრის შემადგენლობით, 3 წლის ვადით ამტკიცებს პლენუმი. იგი განიხილავს საჩივრებს საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა სადისციპლინო კოლეგიის გადაწყვეტილებებზე.[2]

საკვალიფიკაციო პალატა განიხილავს საჩივრებს მოსამართლის თანამდებობაზე უვადოდ გამწესებაზე უარის თქმის შესახებ იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს გადაწყვეტილებებზე.[3] საკვალიფიკაციო პალატას 3 წევრის შემადგენლობით, 2 წლის ვადით ირჩევს უზენაესი სასამართლოს პლენუმი.

უზენაესი სასამართლოს პალატებს ჰყავთ თავმჯდომარეები, რომელთაც (გარდა სადისციპლინო და საკვალიფიკაციო პალატების თავმჯდომარეებისა) შესაბამისი პალატის შემადგენლობიდან 5 წლის ვადით ირჩევს პლენუმი. სადისციპლინო პალატის თავმჯდომარეს ამ პალატის შემადგენლობიდან 3 წლის ვადით ამტკიცებს პლენუმი, საკვალიფიკაციო პალატის თავმჯდომარეს კი, ასევე, პლენუმი ირჩევს 2 წლის ვადით. უზენაესი სასამართლოს პალატების თავმჯდომარეები (გარდა სადისციპლინო და საკვალიფიკაციო პალატების თავმჯდომარეებისა) იმავდროულად არიან უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის მოადგილეები. უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის

[1] იქვე, მე-18 მუხლი.

[2] იქვე, მე-19 მუხლი.

[3] იქვე, მე-19[1] მუხლი.

პირველ მოადგილეს პალატების თავმჯდომარეთაგან (გარდა სადისციპლინო და საკვალიფიკაციო პალატების თავმჯდომარეებისა) ირჩევს პლენუმი.[1]

3. მოსამართლის სტატუსი

საქართველოს კანონმდებლობა არჩევის წესისა და პირობების მიხედვით მოსამართლეთა განსხვავებულ რეგულაციებს ადგენს. რაიონული (საქალაქო) სასამართლოს მოსამართლეს თანამდებობაზე ნიშნავს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო, ხოლო უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეებს ირჩევს პარლამენტი.[2]

კონსტიტუციის მიხედვით, მოსამართლე შეიძლება იყოს საქართველოს მოქალაქე 30 წლის ასაკიდან, თუ მას აქვს შესაბამისი უმაღლესი იურიდიული განათლება და სპეციალობით მუშაობის სულ ცოტა 5 წლის გამოცდილება.[3] კანონმა უფრო გააფართოვა მოსამართლისთვის დადგენილი მოთხოვნები. კერძოდ, მოსამართლედ შეიძლება დაინიშნოს (აირჩეს) საქართველოს ქმედუნარიანი მოქალაქე 30 წლის ასაკიდან, რომელსაც აქვს უმაღლესი იურიდიული განათლება არანაკლებ მაგისტრის ან მასთან გათანაბრებული აკადემიური ხარისხით/უმაღლესი განათლების დიპლომით, სპეციალობით მუშაობის სულ ცოტა 5 წლის გამოცდილება, ფლობს სახელმწიფო ენას, ჩაბარებული აქვს მოსამართლეობის საკვალიფიკაციო გამოცდა, გავლილი აქვს იუსტიციის უმაღლესი სკოლის სრული სასწავლო კურსი და შეყვანილია იუსტიციის მსმენელთა საკვალიფიკაციო სიაში.[4] მოსამართლედ არ შეიძლება განწესდეს ნასამართლევი პირი, აგრეთვე, პირი, რომელიც განთავისუფლებული იყო მოსამართლის თანამდებობიდან დისციპლინური გადაცდომის ჩადენის, მოსამართლის სტატუსთან შეუთავსებელი თანამდებობის დაკავების ან შეუთავსებელი საქმიანობის, კორუფციული სამართალდარღვევის ჩადენის გამო.

მოსამართლის თანამდებობის დასაკავებლად იუსტიციის უმაღლეს სკოლაში სწავლისაგან თავისუფლდება უზენაესი სასამართლოს მოსამართლის თანამდებობაზე ასარჩევად წარდგენილი პირი, ასევე, ყოფილი მოსამართლე, რომელსაც ჩაბარებული აქვს მოსამართლეობის საკვალიფიკაციო გამოცდა, განწესებული იყო მოსამართლის თანამდებობაზე უზენაეს სასამართლოში ან

[1] იქვე, მე-20 მუხლი.

[2] საქართველოს კონსტიტუციის 90-ე და 86[1]-ე მუხლები.

[3] „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 86-ე მუხლი.

[4] იქვე, 34-ე მუხლი.

რაიონულ (საქალაქო) ანდა სააპელაციო სასამართლოში კონკურსის წესით და აქვს მოსამართლედ მუშაობის არანაკლებ 18 თვის გამოცდილება. პირი, რომელმაც გაიარა იუსტიციის უმაღლესი სკოლის სრული სასწავლო კურსი და შეყვანილ იქნა იუსტიციის მსმენელთა საკვალიფიკაციო სიაში, მოსამართლის თანამდებობის დასაკავებლად თავისუფლდება იუსტიციის უმაღლეს სკოლაში სწავლისაგან, მიუხედავად იმისა, რა ვადით ეკავა მას მოსამართლის თანამდებობა ან იუსტიციის უმაღლესი სკოლის დამთავრების შემდეგ დაინიშნა თუ არა იგი ამ თანამდებობაზე. საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია, მოსამართლეობის საკვალიფიკაციო გამოცდის ჩაბარების გარეშე უზენაესი სასამართლოს წევრის თანამდებობაზე ასარჩევად პარლამენტს წარუდგინოს კანდიდატურა, რომლის პროფესიული გამოცდილება უნდა შეეფერებოდეს უზენაესი სასამართლოს წევრის მაღალ სტატუსს. ამ გამოცდის ჩაბარებისაგან თავისუფლდება, აგრეთვე, უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის თანამდებობაზე ასარჩევად წარდგენილი პირი. მოსამართლეობის საკვალიფიკაციო გამოცდის ჩაბარებისაგან თავისუფლდება საერთო სასამართლოების ყოფილი მოსამართლე მოსამართლის უფლებამოსილების შეწყვეტიდან 7 წლის გასვლამდე. მოსამართლეობის საკვალიფიკაციო გამოცდის ჩაბარებისაგან და იუსტიციის უმაღლეს სკოლაში სწავლისაგან თავისუფლდებიან საკონსტიტუციო სასამართლოს როგორც მოქმედი, ისე ყოფილი წევრები.[1]

უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარეს და წევრებს საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით, სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, 10 წლის ვადით ირჩევს პარლამენტი. უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარეს უფლება აქვს, პრეზიდენტს წარუდგინოს უზენაესი სასამართლოს მოსამართლედ ასარჩევი კანდიდატურა, ხოლო პრეზიდენტი უფლებამოსილია, პარლამენტს ასარჩევად წარუდგინოს ნებისმიერი კანდიდატურა, რომელიც აკმაყოფილებს დადგენილ მოთხოვნებს. უზენაესი სასამართლოს წევრის თანამდებობაზე ასარჩევად პარლამენტისათვის ერთი და იმავე კანდიდატურის წარდგენა შეიძლება მხოლოდ ორჯერ.[2]

რაც შეეხება მოსამართლედ არჩევის ვადებს, კონსტიტუცია ადგენს, რომ მოსამართლე თანამდებობაზე განწესდება უვადოდ, კანონით დადგენილი ასაკის მიღწევამდე. თუმცა, კონსტიტუციამ გამონაკლისის სახით განსაზღვრა, რომ მოსამართლის უვადოდ განწესებამდე კანონით შეიძლება გათვალისწინებულ

[1] იქვე.
[2] იქვე, 36-ე მუხლი.

იქნეს მოსამართლის დანიშვნა განსაზღვრული ვადით, მაგრამ არა უმეტეს 3 წლისა.[1] შესაბამისად, კანონმა გაითვალისწინა ასეთი გამონაკლისი. სააპელაციო და რაიონული (საქალაქო) სასამართლოების მოსამართლე თანამდებობაზე განწესდება 3 წლის ვადით. შემდგომ იუსტიციის საბჭო იღებს გადაწყვეტილებას, დანიშნოს თუ არა თანამდებობაზე აღნიშნული მოსამართლე უვადოდ, კანონით დადგენილი ასაკის მიღწევამდე. ასეთ ასაკად განსაზღვრულია 65 წელი. თანამდებობაზე 3 წლის ვადით დანიშნული მოსამართლის საქმიანობას აფასებს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო. იგი ფასდება ორი ძირითადი კრიტერიუმით - კეთილსინდისიერებითა და კომპეტენტურობით. კეთილსინდისიერების კრიტერიუმის მახასიათებლებია: ა) პიროვნული კეთილსინდისიერება და პროფესიული სინდისი; ბ) დამოუკიდებლობა, მიუკერძოებლობა და სამართლიანობა; გ) პიროვნული და პროფესიული ქცევა; დ) პიროვნული და პროფესიული რეპუტაცია; ე) ფინანსური ვალდებულება. კომპეტენტურობის კრიტერიუმის მახასიათებლებია: ა) სამართლის ნორმების ცოდნა; ბ) სამართლებრივი დასაბუთების უნარი და კომპეტენცია; გ) წერის უნარი; დ) ზეპირი კომუნიკაციის უნარი; ე) პროფესიული თვისებები, მათ შორის, ქცევა სასამართლო დარბაზში; ვ) აკადემიური მიღწევები და პროფესიული წვრთნა; ზ) პროფესიული აქტივობა.[2] მოსამართლის შეფასების თაობაზე მონაცემები მოსამართლის თანამდებობაზე ყოფნის სამწლიანი ვადის გასვლამდე კონფიდენციალურია.

მოსამართლის თანამდებობა შეუთავსებელია ნებისმიერ სხვა თანამდებობასთან და ანაზღაურებად საქმიანობასთან, გარდა პედაგოგიური და სამეცნიერო მოღვაწეობისა. მოსამართლე არ შეიძლება იყოს პოლიტიკური პარტიის წევრი, მონაწილეობდეს პოლიტიკურ საქმიანობაში.[3]

მოსამართლეს გააჩნია იმუნიტეტი, იგი ხელშეუხებელია. დაუშვებელია მისი სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა, დაკავება ან დაპატიმრება, მისი ბინის, მანქანის, სამუშაო ადგილის ან პირადი ჩხრეკა უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის თანხმობის, ხოლო უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარისა და მოსამართლეთა - პარლამენტის თანხმობის გარეშე. გამონაკლისია დანაშაულზე წასწრების შემთხვევა, რაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს შესაბამისად უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარეს ან პარლამენტს. თუ ისინი არ მისცემენ

[1] საქართველოს კონსტიტუციის 86-ე მუხლი.

[2] „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 36^3-ე მუხლი.

[3] საქართველოს კონსტიტუციის 86-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

თანხმობას, დაკავებული ან დაპატიმრებული მოსამართლე დაუყოვნებლივ უნდა გათავისუფლდეს.[1]

კანონით არის განსაზღვრული მოსამართლეთა დაწინაურების კრიტერიუმები. რაიონული (საქალაქო) სასამართლოს მოსამართლე შეიძლება დაინიშნოს სააპელაციო სასამართლოში, თუ იგი რაიონულ (საქალაქო) სასამართლოში სამოსამართლო უფლებამოსილებას ახორციელებდა 2 წელი მაინც. მოსამართლე შეიძლება დაწინაურდეს დადგენილ ვადაზე ადრე, თუ მას განსაკუთრებული წვლილი მიუძღვის სამართლის განვითარებაში, ერთგვაროვანი სასამართლო პრაქტიკის ჩამოყალიბებასა და სწრაფი და ეფექტიანი მართლმსაჯულების განხორციელებაში, აგრეთვე თუ მან სამოსამართლო უფლებამოსილების განხორციელების პერიოდში გამოავლინა მაღალკვალიფიციური სამოსამართლო უნარ-ჩვევები. მოსამართლის დაწინაურების კრიტერიუმებს შეიმუშავებს და მოსამართლის შეფასებას ახორციელებს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო.[2]

უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის თანამდებობიდან გადაყენება ხდება იმპიჩმენტის წესით. უზენაესი სასამართლოს წევრს უფლებამოსილებას ვადაზე ადრე უწყვეტს პარლამენტი სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წარდგინებით. სააპელაციო და რაიონული (საქალაქო) სასამართლოების მოსამართლეს თანამდებობიდან ათავისუფლებს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო.[3]

მოსამართლის თანამდებობიდან გათავისუფლების, უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარისა და წევრის უფლებამოსილების შეწყვეტის საფუძვლებია:

ა) პირადი განცხადება;

ბ) დისციპლინური გადაცდომის ჩადენა;

გ) მოსამართლის სტატუსთან შეუთავსებელი თანამდებობის დაკავება ან შეუთავსებელი საქმიანობა;

დ) სასამართლოს მიერ შეზღუდულქმედუნარიანად აღიარება ან მხარდაჭერის მიმღებად ცნობა, თუ სასამართლოს გადაწყვეტილებით სხვა რამ არ არის განსაზღვრული;

ე) საქართველოს მოქალაქეობის შეწყვეტა;

---

[1] „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-40 მუხლი.

[2] იქვე, 41-ე მუხლი.

[3] იქვე, 42-ე მუხლი.

ვ) მის მიმართ საბოლოოდ გამოტანილი გამამტყუნებელი განაჩენის კანონიერ ძალაში შესვლა;

ზ) 65 წლის ასაკის მიღწევა;

თ) კორუფციული სამართალდარღვევის ჩადენა, როდესაც კორუფციული სამართალდარღვევის ჩამდენი თანამდებობის პირი, რომლის მიმართაც ასეთი ქმედებისათვის გამოყენებულ იქნა დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა, გარდა თანამდებობიდან გათავისუფლებისა, წლის განმავლობაში ჩაიდენს ახალ კორუფციულ სამართალდარღვევას;

ი) გარდაცვალება;

კ) სასამართლოს ლიკვიდაცია, მოსამართლის თანამდებობის შემცირება;

ლ) სხვა სასამართლოში დანიშვნა (არჩევა);

მ) სხვა დაწესებულებაში თანამდებობაზე არჩევა ან დანიშვნა;

ნ) უფლებამოსილების ვადის გასვლა.

იუსტიციის უმაღლესი საბჭო, ასევე, უფლებამოსილია, მოსამართლე გაათავისუფლოს თანამდებობიდან, თუ იგი ბოლო 12 თვის განმავლობაში 4 თვეზე მეტ ხანს ვერ ახორციელებდა თავის უფლებამოსილებას და არსებობს შესაბამისი სამედიცინო დასკვნა, რომლის თანახმადაც, იგი მომავალშიც ვერ შეძლებს მოსამართლის უფლებამოსილების განხორციელებას.[1]

სასამართლოს ლიკვიდაციის, აგრეთვე მოსამართლის თანამდებობის შემცირების შემთხვევაში მოსამართლეს მისივე წინასწარი წერილობითი თანხმობით, შეიძლება დაეკისროს შესაბამისი ან ქვემდგომი ინსტანციის სასამართლოს მოსამართლის უფლებამოსილების განხორციელება. მოსამართლის მიერ სამოსამართლო უფლებამოსილების განხორციელებაზე უარის თქმის ან მისთვის სხვა სასამართლოს მოსამართლის უფლებამოსილების განხორციელების არდაკისრების შემთხვევაში აღნიშნული მოსამართლე თავისუფლდება დაკავებული თანამდებობიდან და მისივე წინასწარი წერილობითი თანხმობით ირიცხება რეზერვში. მას რეზერვში ჩარიცხვიდან 3 წლის განმავლობაში უნარჩუნდება თანამდებობრივი სარგოს მიღების უფლებამოსილება.[2]

[1] იქვე, 43-ე მუხლი.

[2] იქვე, 44-ე მუხლი.

4. იუსტიციის უმაღლესი საბჭო

იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიზანს წარმოადგენს სასამართლოსა და მოსამართლის დამოუკიდებლობის, მართლმსაჯულების ხარისხისა და ეფექტიანობის უზრუნველყოფა, მოსამართლეთა თანამდებობაზე დანიშვნა და თანამდებობიდან გათავისუფლება, მოსამართლეობის საკვალიფიკაციო გამოცდების ორგანიზება, სასამართლო რეფორმის გასატარებლად წინადადებების შემუშავება და კანონით დადგენილი სხვა ამოცანების შესრულება. იგი შედგება 15 წევრისაგან, საიდანაც 8 წევრს ირჩევს საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა თვითმმართველობის ორგანო, 5 წევრს ირჩევს პარლამენტი, ხოლო 1 წევრს ნიშნავს პრეზიდენტი. იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს თავმჯდომარეობს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე, რომელიც თანამდებობრივად არის იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრი. საბჭოს შემადგენლობის ნახევარზე მეტს შეადგენენ საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა თვითმმართველობის ორგანოს მიერ არჩეული წევრები. საერთო სასამართლოებს იუსტიციის უმაღლეს საბჭოში წარმოადგენენ უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე და მოსამართლეთა კონფერენციის მიერ არჩეული 8 წევრი, მათ შორის, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მდივანი. მოსამართლეთა კონფერენციის მიერ არჩეული წევრი შეიძლება იყოს მხოლოდ საერთო სასამართლოს მოსამართლე.

პარლამენტი იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს 5 წევრს ირჩევს კონკურსის საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით. საბჭოს წევრობის კანდიდატები შეირჩევიან საქართველოს უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებში მოღვაწე პროფესორებისა და მკვლევრებისაგან, საქართველოს ადვოკატთა ასოციაციის წევრებისაგან ან/და საქართველოს არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების მიერ წარდგენილი პირებისაგან, მათივე კოლეგიური ხელმძღვანელი ორგანოს წარდგინების საფუძველზე. ზემოაღნიშნული იურიდიული პირების საქმიანობის ერთ-ერთი სფერო კონკურსის გამოცხადებამდე არანაკლებ ბოლო 2 წლის განმავლობაში უნდა იყოს წარმომადგენლობითი უფლებამოსილებით მონაწილეობა სასამართლოებში განხორციელებულ საქმეთა წარმოებაში. თითოეული ორგანიზაცია უფლებამოსილია პარლამენტს წარუდგინოს საბჭოს წევრის არაუმეტეს 3 კანდიდატურისა.

პარლამენტმა იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრად შეიძლება აირჩიოს საქართველოს მოქალაქე, რომელსაც აქვს უმაღლესი იურიდიული განათლება

მაგისტრის ან მასთან გათანაბრებული აკადემიური ხარისხით/უმაღლესი განათლების დიპლომით, სპეციალობით მუშაობის არანაკლებ 10 წლის გამოცდილება, მაღალი რეპუტაცია და რომელიც სამართლის დარგის აღიარებული სპეციალისტია. იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრად არჩევისას საჭიროა წევრობის კანდიდატის წინასწარი წერილობითი თანხმობა.

იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრის უფლებამოსილების ვადაა 4 წელი. ერთი და იგივე პირი ამ თანამდებობაზე არ შეიძლება აირჩეს (დაინიშნოს) ზედიზედ ორჯერ. პრეზიდენტი თავისი კვოტით დასანიშნ წევრს ნიშნავს კონკურსის საფუძველზე.

იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს სხდომებს იწვევს და თავმჯდომარეობს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე ან მისი დავალებით - იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მდივანი.[1]

საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო:

ა) თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს საერთო სასამართლოების მოსამართლეებს (გარდა უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარისა და წევრებისა);

ბ) განსაზღვრავს საკვალიფიკაციო საგამოცდო კომისიის შემადგენლობას;

გ) განსაზღვრავს რაიონული (საქალაქო) სასამართლოს მოსამართლეთა სპეციალიზაციას;

დ) შეიმუშავებს და ამტკიცებს საერთო სასამართლოების ორგანიზაციული მუშაობის წესს;

ე) განიხილავს სასამართლო სტატისტიკის ანალიზის მასალებს;

ვ) თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა მიმართ ახორციელებს დისციპლინურ სამართალწარმოებას;

ზ) იღებს გადაწყვეტილებას მოსამართლის წახალისების შესახებ;

თ) შეიმუშავებს წინადადებებს სასამართლო რეფორმის საკითხებზე.[2]

თემატური კითხვები:

1. რას ითვალისწინებდა საქართველოს რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია სასამართლო ხელისუფლების შესახებ?

[1] იქვე, 48-ე მუხლი.

[2] იქვე, 49-ე მუხლი.

2. რას ითვალისწინებდა საბჭოთა საქართველოს კონსტიტუციები სასა-მართლო ხელისუფლების შესახებ?
3. როგორია სასამართლო ორგანოთა სისტემა ამჟამად საქართველოში?
4. როგორია უზენაესი სასამართლოს სტრუქტურა?
5. რა წესით ხდება მოსამართლეთა თანამდებობაზე განწესება?
6. ვინ შეიძლება არჩეულ იქნეს მოსამართლედ?
7. რა წესით და საფუძველზე ხდება მოსამართლის უფლებამოსილების შეწყვეტა?
8. რა წესით ხდება იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ფორმირება და ვინ შეიძ-ლება გახდეს მისი წევრი?
9. რა უფლებამოსილება გააჩნია იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს?

თავი XII. ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში

1. ადგილობრივი თვითმმართველობის ცნება

ადგილობრივი თვითმმართველობა განიმარტება, როგორც თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებულ საქართველოს მოქალაქეთა უფლება და შესაძლებლობა, მათ მიერ არჩეული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მეშვეობით, კანონმდებლობის საფუძველზე გადაწყვიტონ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები.[1]

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება მუნიციპალიტეტებში, რომლებიც იყოფა თვითმმართველ ქალაქებად და თვითმმართველ თემებად. თვითმმართველი ქალაქი არის ქალაქის კატეგორიის დასახლება, ხოლო თვითმმართველი თემი - რამდენიმე დასახლების ერთობლიობა.[2] მოსახლეობის განსახლების პირველადი ტერიტორიული ერთეულია დასახლება (სოფელი, დაბა, ქალაქი), რომელსაც აქვს სახელწოდება, ადმინისტრაციული საზღვრები, ტერიტორია და ჰყავს რეგისტრირებული მოსახლეობა.

მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილების სახეები იყოფა მუნიციპალიტეტის საკუთარ და დელეგირებულ უფლებამოსილებებად. საკუთარი (ექსკლუზიური) უფლებამოსილება არის კანონით დადგენილი უფლებამოსილება, რომელსაც მუნიციპალიტეტი დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით ახორციელებს. ***მუნიციპალიტეტის საკუთარ უფლებამოსილებებს*** განეკუთვნება:

ა) მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტის დამტკიცება, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის მოსმენა და შეფასება;

ბ) მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების მართვა და განკარგვა;

გ) ადგილობრივი მნიშვნელობის ბუნებრივი რესურსებისა და მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული მიწის რესურსების მართვა კანონით დადგენილი წესით;

---

[1] ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-2 მუხლი.

[2] საქართველოში შექმნილია 83 მუნიციპალიტეტი, საიდანაც 12 არის თვითმმართველი ქალაქი (ამბროლაური, ახალციხე, ბათუმი, გორი, ზუგდიდი, თბილისი, თელავი, მცხეთა, ოზურგეთი, რუსთავი, ფოთი, ქუთაისი), ხოლო 71 - თვითმმართველი თემი.

დ) ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება და გაუქმება კანონით დადგენილი წესით, მათი განაკვეთების დადგენა კანონით გათვალისწინებული ზღვრული ოდენობების ფარგლებში; ადგილობრივი მოსაკრებლების ამოღება;

ე) სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა და შესაბამის სფეროში ნორმებისა და წესების განსაზღვრა;

ვ) ტერიტორიის კეთილმოწყობა და შესაბამისი საინჟინრო ინფრასტრუქტურის განვითარება; ქუჩების, პარკების, სკვერებისა და სხვა საჯარო ადგილების დასუფთავება, ტერიტორიის გამწვანება, გარე განათების უზრუნველყოფა;

ზ) მუნიციპალური ნარჩენების მართვა;

თ) წყალმომარაგების და წყალარინების უზრუნველყოფა; ადგილობრივი მნიშვნელობის სამელიორაციო სისტემის განვითარება;

ი) მუნიციპალიტეტის მართვაში არსებული ადრეული და სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების დაწესებულებების შექმნა და მათი ფუნქციონირების უზრუნველყოფა, ასევე, მუნიციპალიტეტის მართვაში არსებული სკოლისგარეშე აღზრდის დაწესებულებების შექმნა და მათი ფუნქციონირების უზრუნველყოფა. ადრეული და სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების დაწესებულებების ავტორიზაციის უზრუნველყოფა;

კ) ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზების მართვა და ადგილობრივი მნიშვნელობის გზებზე საგზაო მოძრაობის ორგანიზება. ავტოსატრანსპორტო საშუალებების პარკირების ადგილებით უზრუნველყოფა და დგომის/გაჩერების წესების რეგულირება;

ლ) მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში რეგულარული სამგზავრო გადაყვანის ნებართვის გაცემა. მოსახლეობის მუნიციპალური ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზება;

მ) გარე ვაჭრობის, გამოფენების, ბაზრებისა და ბაზრობების რეგულირება;

ნ) მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მშენებლობის ნებართვის გაცემა, მშენებლობაზე ზედამხედველობის განხორციელება;

ო) შეკრებებისა და მანიფესტაციების გამართვასთან დაკავშირებული საკითხების რეგულირება;

პ) მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში მდებარე გეოგრაფიული ობიექტების სახელდება;

ჟ) გარე რეკლამის განთავსების რეგულირება;

რ) შინაური ცხოველების ყოლის წესების დადგენა და უპატრონო ცხოველებთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტა;

ს) სასაფლაოების მოწყობა და მოვლა-პატრონობა;

ტ) ადგილობრივი თვითმყოფადობის, შემოქმედებითი საქმიანობისა და კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა და განვითარება. ადგილობრივი მნიშვნელობის კულტურის ძეგლთა მოვლა-შენახვა, რეკონსტრუქცია და რეაბილიტაცია.

უ) ადგილობრივი მნიშვნელობის ობიექტებზე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისათვის, ბავშვებისა და მოხუცებისათვის სათანადო ინფრასტრუქტურის განვითარება, მათ შორის, საჯარო თავშეყრის ადგილებისა და მუნიციპალური ტრანსპორტის სათანადოდ ადაპტირებისა და აღჭურვის უზრუნველყოფა;

ფ) უსახლკაროთა თავშესაფრით უზრუნველყოფა და რეგისტრაცია[1] და სხვ.

ასევე, მნიშვნელოვანია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიხედვით, მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია საკუთარი ინიციატივით გადაწყვიტოს ნებისმიერი საკითხი, რომლის გადაწყვეტაც საქართველოს კანონმდებლობით არ არის ხელისუფლების სხვა ორგანოს უფლებამოსილება და აკრძალული არ არის კანონით.[2]

რაც შეეხება ***დელეგირებულ უფლებამოსილებებს***, ეს გულისხმობს, რომ სახელმწიფო ან ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანომ მუნიციპალიტეტს შეიძლება გადასცეს სახელმწიფო/ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანოს ის უფლებამოსილებები, რომელთა განხორციელებაც ადგილობრივ დონეზე უფრო ეფექტიანია. დელეგირება შეიძლება შესაბამისად საქართველოს საკანონმდებლო აქტით ან ავტონომიური რესპუბლიკის კანონით, აგრეთვე, საქართველოს ან ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობის საფუძველზე დადებული ხელშეკრულებით, სათანადო მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემით. უფლებამოსილებების ხელშეკრულებით დელეგირების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს/ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა. სათანადო ხელშეკრულება იდება მუნიციპალიტეტსა და შესაბამის სამინისტროს შორის. ხელშეკრულებას ხელს აწერს მუნიციპალიტეტის გამგებელი/მერი და ამტკიცებს მუნიციპალიტე-

[1] ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-16 მუხლი.

[2] იქვე.

ტის საკრებულო სრული შემადგენლობის უმრავლესობით. მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია დელეგირებული უფლებამოსილებები საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილ ფარგლებში ადგილობრივ პირობებთან მისადაგებით განახორციელოს. დელეგირებისას იმავე აქტით უნდა განისაზღვროს სამინისტრო, რომელიც დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელებას გაუწევს სახელმწიფო დარგობრივ ზედამხედველობას.[1]

2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები

მუნიციპალიტეტს გააჩნია წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები. ***წარმომადგენლობითი ორგანოა*** კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანო - მუნიციპალიტეტის საკრებულო, რომელიც აირჩევა 4 წლის ვადით, მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეების მიერ, პირდაპირი არჩევნებით, საყოველთაო, თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით. საკრებულოს მორიგ სხდომებს თვეში ერთხელ მაინც იწვევს საკრებულოს თავმჯდომარე. საკრებულოს სხდომა უფლებამოსილია, თუ მას ესწრება წევრთა სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტი.

რაც შეეხება შიდა სტრუქტურას, საკრებულოს თანამდებობის პირები არიან: საკრებულოს თავმჯდომარე, მისი მოადგილე, საკრებულოს კომისიისა და ფრაქციის თავმჯდომარეები.[2] საკრებულოში იქმნება ბიურო, ფრაქციები, კომისიები, დროებითი სამუშაო ჯგუფები. ბიურო შედგება საკრებულოს თავმჯდომარის, მისი მოადგილეების, საკრებულოს კომისიებისა და ფრაქციების თავმჯდომარეებისაგან. კომისიები იქმნება საკრებულოში საკითხების წინასწარი მომზადების, გადაწყვეტილებათა შესრულებისათვის ხელის შეწყობის, გამგეობის/მერიის, მისი სტრუქტურული ერთეულებისა და მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების კონტროლის მიზნით, რომელთა რაოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს 5-ს. საკრებულო უფლებამოსილია ცალკეულ საკითხთა შესასწავლად, საჭიროების შემთხვევაში შექმნას დროებითი სამუშაო ჯგუფები. საკრებულოს წევრები შეიძლება გაერთიანდნენ საკრებულოს ფრაქციაში, რომლის წევრთა რაოდენობა არ უნდა იყოს 3-ზე ნაკლები. ფრაქციის

[1] იქვე, მე-17 მუხლი.
[2] იქვე, 32-ე მუხლი.

შექმნა შესაძლებელია როგორც პარტიულ, ისე არაპარტიულ საფუძველზე. საკრებულოს წევრი შეიძლება გაერთიანდეს მხოლოდ ერთ ფრაქციაში.[1]

საკრებულოს თავმჯდომარეს თავისი შემადგენლობიდან, საკრებულოს უფლებამოსილების ვადით, სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტით ირჩევს საკრებულო.[2] საკრებულო უფლებამოსილია, ასევე, თანამდებობიდან გადააყენოს იგი. გადაყენების საკითხი საკრებულოს წინაშე შეიძლება წერილობით დასვას საკრებულოს სრული შემადგენლობის არანაკლებ 1/3-მა. საკრებულოს თავმჯდომარის თანამდებობიდან გადაყენების შესახებ გადაწყვეტილება მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს საკრებულოს სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი. თუ საკრებულომ არ მიიღო გადაწყვეტილება თავმჯდომარის თანამდებობიდან გადაყენების შესახებ, მისი თანამდებობიდან გადაყენების პროცედურის ხელმეორედ დაწყება მომდევნო 3 თვის განმავლობაში დაუშვებელია.[3]

საკრებულოს წევრად შეიძლება აირჩეს საქართველოს მოქალაქე, რომელსაც კენჭისყრის დღისათვის შეუსრულდა 21 წელი. იგი სარგებლობს თავისუფალი მანდატით და მისი გაწვევა დაუშვებელია. საკრებულოს წევრი თავისი მოვალეობების შესრულებისას შეზღუდული არ არის ამომრჩევლებისა და მისი წარმდგენი პოლიტიკური გაერთიანების განაწესებითა და დავალებებით. საკრებულოს წევრის უფლებამოსილების სხვა პირისათვის გადაცემა დაუშვებელია. აღსანიშნავია, რომ იგი თავის უფლებამოსილებას ახორციელებს სამსახურებრივი საქმიანობისაგან მოუწყვეტლად და უსასყიდლოდ. ანაზღაურებადია მხოლოდ საკრებულოს თანამდებობის პირის საქმიანობა.[4] საკრებულოს წევრის დამსაქმებელს უფლება არ აქვს, შეზღუდოს საკრებულოს წევრის უფლება, მონაწილეობა მიიღოს საკრებულოს, მისი კომისიის, ფრაქციის და დროებითი სამუშაო ჯგუფის მუშაობაში. შრომითი ხელშეკრულება, რომელიც შეიცავს შეთანხმებას აღნიშნული საფუძვლით დასაქმებულის უფლების შეზღუდვის შესახებ, ბათილია. დაუშვებელია ამ საფუძვლით პირის სამსახურიდან გათავისუფლება, დაბალხელფასიან სამუშაოზე გადაყვანა ან სხვაგვარი დისკრიმინაცია.[5]

---

[1] იქვე, 30-ე მუხლი.
[2] იქვე, 33-ე მუხლი.
[3] იქვე, 37-ე მუხლი.
[4] იქვე, 41-ე მუხლი.
[5] იქვე, მე-40 მუხლი.

მუნიციპალიტეტის ***აღმასრულებელი ორგანო*** და მუნიციპალიტეტის უმაღლესი თანამდებობის პირი არის გამგებელი თვითმმართველ თემში და მერი თვითმმართველ ქალაქში. გამგებელი/მერი წარმოადგენს მუნიციპალიტეტს და უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებების განხორციელებას. იგი ანგარიშვალდებულია შესაბამისი საკრებულოსა და მოსახლეობის წინაშე.[1] გამგებელი/მერი აირჩევა 4 წლის ვადით, პირდაპირი არჩევნებით, საყოველთაო, თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით. ამ თანამდებობებზე შეიძლება აირჩეს საარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქე 25 წლის ასაკიდან, რომელსაც საქართველოში უცხოვრია 5 წელს მაინც.[2]

გამგეობა/მერია არის მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოსადმი დაქვემდებარებული დაწესებულება, შედგება სტრუქტურული ერთეულებისგან[3] და უზრუნველყოფს გამგებლის/მერის უფლებამოსილების განხორციელებას. მათ ხელმძღვანელობს გამგებელი/მერი.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი ითვალისწინებს გამგებლის/მერისათვის უნდობლობის გამოცხადების წესს. ინიციირების საფუძველია საკრებულოს სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტის ან მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის არანაკლებ 20%-ის წერილობითი ინიციატივა. უნდობლობა გამოცხადებულად ჩაითვლება, თუ ინიციატივას მხარს დაუჭერს საკრებულოს სიითი შემადგენლობის არანაკლებ 2/3-ისა. უნდობლობის გამოცხადება იწვევს მათი უფლებამოსილების შეწყვეტას, ხოლო უნდობლობის გამოუცხადებლობის შემთხვევაში ამ საკითხის დასმა მომდევნო 6 თვის განმავლობაში დაუშვებელია. უნდობლობის პროცედურის ინიცირება და მისი გამოცხადება დაუშვებელია გამგებლის/მერის არჩევიდან 6 თვის, აგრეთვე, გამგებლის/მერის უფლებამოსილების ვადის ბოლო 1 წლის განმავლობაში.[4]

გამგეობის/მერიის თანამდებობის პირები არიან: გამგებელი/მერი, მათი პირველი მოადგილე და მოადგილე, გამგეობის/მერიის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი. თანამდებობის პირებთა რაოდენობა, გამგებლის/მერის ჩათვლით, არ უნდა აღემატებოდეს 13-ს. გამგებელი/მერი უფლებამოსილია მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ ერთეულში დანიშნოს თავისი

[1] იქვე, 48-ე მუხლი.
[2] იქვე, 49-ე მუხლი.
[3] იქვე, 50-ე მუხლი.
[4] იქვე, 51-ე მუხლი.

წარმომადგენელი, რომლის უფლებამოსილება განისაზღვრება გამგეობის/მერიის დებულებით.[1]

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი ცალკე თავის სახით აწესრიგებს ***საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის*** სტატუსს. იგი არის თვითმმართველი ქალაქი და მასზე ვრცელდება მუნიციპალიტეტისა და მისი ორგანოების/თანამდებობის პირების უფლებამოსილებები და საქმიანობის წესი, აგრეთვე, მუნიციპალიტეტის ორგანოების სტრუქტურა და ორგანიზაციული მოწყობის წესი.

თბილისში ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება თბილისის წარმომადგენლობითი ორგანოს - თბილისის საკრებულოს და თბილისის აღმასრულებელი ორგანოების სისტემის - თბილისის მერიის მეშვეობით.

თბილისის ტერიტორია იყოფა ადმინისტრაციულ ერთეულებად (რაიონებად), რომელთა შექმნისა და გაუქმების, მისი საზღვრების დადგენისა და შეცვლის შესახებ დადგენილებებს თბილისის მერის ან საკრებულოს წევრთა არანაკლებ 1/3-ის წარდგინებით, საკრებულოს სრული შემადგენლობის უმრავლესობით იღებს თბილისის საკრებულო.[2]

თბილისის საკრებულო არის თბილისის წარმომადგენლობითი ორგანო. მასში იქმნება არაუმეტეს 11 კომისიისა.[3] თბილისის მერია (მერი, თბილისის მთავრობა, მერიის სტრუქტურული ერთეულები და რაიონების გამგეობები) არის თბილისის აღმასრულებელი ორგანოების სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს თბილისის აღმასრულებელ-განმკარგულებელ საქმიანობას. თბილისის მერიის სტრუქტურა და საქმიანობის წესი განისაზღვრება მერიის დებულებით.[4]

თბილისის უმაღლესი აღასრულებელი ორგანო - თბილისის მერი - არის თბილისის მთავრობის ხელმძღვანელი, რომელიც აირჩევა პირდაპირი არჩევნებით, 4 წლის ვადით.[5] მერი პასუხისმგებელია და უფლებამოსილებას იხსნის თბილისის საკრებულოსა და მოსახლეობის წინაშე. თბილისის მერზე ვრცელდება უნდობლობის გამოცხადების წესიც.

თბილისის მთავრობა არის კოლეგიური აღმასრულებელი ორგანო, რომელიც უზრუნველყოფს თბილისის საკრებულოს გადაწყვეტილებათა აღსრუ-

[1] იქვე, 54-ე მუხლი.
[2] იქვე, 65-ე მუხლი.
[3] იქვე, 70-ე მუხლი.
[4] იქვე, 72-ე მუხლი.
[5] იქვე, 73-ე მუხლი.

ლებას. იგი შედგება თბილისის მერის, მისი პირველი მოადგილის (ვიცე-მერის) და მოადგილეების, თბილისის მერიის სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელებისგან (გარდა თბილისის მერიის სისტემაში შემავალი, კონტროლისა და ზედამხედველობის განმახორციელებელი სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელებისა) და თბილისის რაიონების გამგებლებისგან.[1] მერის პირველ მოადგილეს (ვიცე-მერს) და მოადგილეებს საკრებულოს თანხმობით თანამდებობებზე ნიშნავს მერი, ხოლო თანამდებობებიდან მათი გათავისუფლების საკითხს დამოუკიდებლად წყვეტს მერი.[2]

თბილისის რაიონში იქმნება მერიის ტერიტორიული ორგანო - თბილისის რაიონის გამგეობა.[3] იგი შედგება სტრუქტურული ერთეულებისგან. რაიონის გამგეობის ხელმძღვანელია რაიონის გამგებელი, რომელსაც თბილისის საკრებულოს თანხმობით თანამდებობაზე ნიშნავს თბილისის მერი, ხოლო მისი თანამდებობიდან განთავისუფლების საკითხს დამოუკიდებლად წყვეტს თბილისის მერი. რაიონის გამგებელს შეიძლება ჰყავდეს არაუმეტეს 3 მოადგილისა.

თვითმმართველობის კოდექსმა გაითვალისწინა უშუალო დემოკრატიის ისეთი ფორმა, როგორიცაა ***დასახლების საერთო კრება***.[4] იგი წარმოადგენს სოფლის, დაბის და ქალაქის მოსახლეობის საერთო კრებას და მასში მონაწილეობენ შესაბამის დასახლებაში რეგისტრირებული ამომრჩევლები. მისი მიზანია მუნიციპალიტეტისათვის მნიშვნელოვანი საკითხების განხილვის, გადაწყვეტისა და მუნიციპალიტეტის ორგანოების წინაშე ინიცირების პროცესებში ქმედითი ჩართულობა. მართალია საერთო კრების წევრია შესაბამის დასახლებაში რეგისტრირებული ამომრჩეველი, მაგრამ საერთო კრებაში სათათბირო ხმის უფლებით მონაწილეობის უფლება აქვთ, აგრეთვე, შესაბამისი დასახლების ტერიტორიაზე არსებული უძრავი ქონების მესაკუთრეს და ამ დასახლებაში მცხოვრებ სხვა სრულწლოვან პირს. იმ დასახლებისთვის, რომელში რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა რაოდენობა 500-ს აღემატება, შეიძლება დაწესდეს საერთო კრების დასახლების ცალკეულ ნაწილებში ეტაპობრივად მოწვევის პროცედურა. ხოლო იმ დასახლებაში, რომელში რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა რაოდენობა 2000-ს აღემატება, მუნიციპალიტეტის საკრებულო უფლებამოსილია საერთო კრების უფლებამოსილებები, მისი მოწვევისა

[1] იქვე, 74-ე მუხლი.
[2] იქვე, 76-ე მუხლი.
[3] იქვე, მე-80 მუხლი.
[4] იქვე, 85[2]-ე მუხლი.

და საქმიანობის წესი განსაზღვროს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილებით, აგრეთვე, შექმნას რამდენიმე საერთო კრება და განსაზღვროს მათი უფლებამოსილებანი, სახელწოდებები და საქმიანობის წესი. საერთო კრება უფლებამოსილია თავისი საქმიანობის წარმართვის და მისი ხელშეწყობის მიზნით საკუთარი შემადგენლობიდან აირჩიოს საერთო კრების რჩეული (თავმჯდომარე). კრების უფლებამოსილების ვადა განისაზღვრება მომდევნო საერთო კრების შეკრებამდე ვადით. კრების საქმიანობაში უზრუნველყოფილი უნდა იქნეს ქალისა და მამაკაცის თანასწორი მონაწილეობის შესაძლებლობა. კრებაზე საკითხის განხილვის შედეგად მიღებული წინადადება, შენიშვნა, დავალება კრების გადაწყვეტილების სახით ფორმდება კრების ოქმით. მუნიციპალიტეტის ორგანოები ვალდებული არიან, განიხილონ საერთო კრების გადაწყვეტილება და განხილვის შედეგების შესახებ დასაბუთებული პასუხი აცნობონ კრების შესაბამის წევრებს ან კრების რჩეულს.

საერთო კრება უფლებამოსილია, თუ მას ესწრება წევრთა არანაკლებ 20%-ისა. გადაწყვეტილება მიიღება კრებაზე დამსწრე წევრთა ხმების უმრავლესობით. კენჭისყრა, როგორც წესი, ხელის აწევით იმართება, თუმცა კრების გადაწყვეტილებით შეიძლება დადგინდეს კენჭისყრის სხვა ფორმაც.[1]

3. სახელმწიფო ზედამხედველობა

მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობაზე ხორციელდება სახელმწიფო ზედამხედველობა, რაც წარმოადგენს აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების მიერ განხორციელებულ საქმიანობას. სახელმწიფო ზედამხედველობა ხორციელდება პროპორციულობის პრინციპის დაცვით[2] და მისი მიზანია მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობის კანონიერების და დელეგირებული უფლებამოსილების ჯეროვანი განხორციელების უზრუნველყოფა. სახელმწიფო ზედამხედველობის სახეებია:

ა) სამართლებრივი ზედამხედველობა, რომელიც ხორციელდება მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად, და

[1] იქვე, მუხლი 85[5].

[2] იქვე, 131-ე მუხლი.

ბ) დარგობრივი ზედამხედველობა, რომელიც უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის მიერ მისთვის დელეგირებული უფლებამოსილების კანონიერ და ჯეროვან განხორციელებას.[1]

მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობის ***სამართლებრივ ზედამხედველობას*** ახორციელებს პრემიერ-მინისტრი, ხოლო მუნიციპალიტეტისათვის დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანოა შესაბამისი სამინისტრო, რომლის უფლებამოსილების დელეგირებაც განხორციელდა კანონის შესაბამისად ან კანონმდებლობის საფუძველზე დადებული ხელშეკრულების თანახმად. აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანო განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით.[2]

სამართლებრივი ზედამხედველობა ხორციელდება მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ მიღებულ ნორმატიულ აქტზე, თუმცა საქართველოს მთავრობა უფლებამოსილია განსაზღვროს საკრებულოს მიერ მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში მისაღები იმ ნორმატიული აქტების ნუსხა, რომლებზედაც არ ხორციელდება სამართლებრივი ზედამხედველობა. სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანო ახორციელებს საკრებულოს ნორმატიული აქტის ექსპერტიზას და აქტის გამოქვეყნებიდან არაუგვიანეს 15 სამუშაო დღისა სამართლებრივ დასკვნას უგზავნის აქტის მიმღებ ორგანოს. სამართლებრივ დასკვნაში მიეთითება ის ნორმები, რომლებსაც ეწინააღმდეგება საკრებულოს მიერ მიღებული აქტი.

დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში მიღებული ნორმატიული აქტის ექსპერტიზა ხორციელდება ***დარგობრივი ზედამხედველობის*** ორგანოსთან კოორდინაციით. სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანო დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში მიღებულ საკრებულოს აქტს მისი მიღებიდან 3 სამუშაო დღის ვადაში უგზავნის შესაბამის დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანოს ამ აქტის კანონიერების თაობაზე საკუთარი შენიშვნების წარმოსადგენად. დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანო თავის დასკვნას აგზავნის შესაბამისი მიმართვის მიღებიდან არაუგვიანეს 5 სამუშაო დღისა. უარყოფითი სამართლებრივი დასკვნის შემთხვევაში საკრებულო დასკვნის მიღებიდან 15 სამუშაო დღის ვადაში სამართლებრივი ზედამხედველობის ორ-

[1] იქვე, 129-ე მუხლი.
[2] იქვე, 130-ე მუხლი.

განოს უგზავნის ნორმატიულ აქტში ცვლილების შეტანის ან გაუქმების შესახებ მიღებულ ნორმატიულ აქტს ან მოტივირებულ წერილობით უარს. საკრებულოს მიერ სამართლებრივი დასკვნის გაუთვალისწინებლობის ან მოტივირებული წერილობითი უარის შემთხვევაში სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანო უფლებამოსილია შესაბამისი ვადის გასვლიდან ან მოტივირებული წერილობითი პასუხის მიღებიდან არაუგვიანეს 15 სამუშაო დღისა მიმართოს სასამართლოს ნორმატიული აქტის გაუქმების მოთხოვნით. თუ საკრებულოს ნორმატიული აქტი ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის ნორმებს ან არსებით და გამოუსწორებელ ზიანს აყენებს მოქალაქეთა კონსტიტუციურ უფლებებსა და თავისუფლებებს, სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანო უფლებამოსილია განსაზღვრული ვადის დაუცველად, დაუყოვნებლივ მიმართოს სასამართლოს ნორმატიული აქტის გაუქმების მოთხოვნით.[1]

მუნიციპალიტეტის ორგანოსა და თანამდებობის პირის მიერ დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებულ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტსა და მუნიციპალიტეტის ორგანოს ქმედებაზე ხორციელდება დარგობრივი ზედამხედველობა. ამ დროს დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანო უფლებამოსილია:

ა) გამოითხოვოს დოკუმენტი ან ინფორმაცია;

ბ) გასცეს სარეკომენდაციო ინსტრუქცია;

გ) შეაჩეროს ან გააუქმოს მუნიციპალიტეტის ორგანოს/თანამდებობის პირის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი;

დ) ჩაანაცვლოს ადგილობრივი თვითმმართველობა.

დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანო უფლებამოსილია შეამოწმოს გამოთხოვილი, დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში მუნიციპალიტეტის ორგანოსა და თანამდებობის პირის მიერ მიღებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერება და მიზანშეწონილობა და მუნიციპალიტეტს მისცეს შესასრულებლად სავალდებულო მითითება.

დელეგირებული უფლებამოსილების ჯეროვანი განხორციელების მიზნით მუნიციპალიტეტის ორგანოსა და თანამდებობის პირის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი შეიძლება გაუქმდეს მიზანშეუწონლობის მოტივით, თუ ის არ შეესაბამება სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოს მითითებას. მიზანშეუწონლობის მოტივით აქტის გაუქმების შესახებ გადაწყვეტილება დასაბუთებული უნდა იყოს. თუ აქტი ეწინააღმდეგება საქართველოს

[1] იქვე, 132-ე მუხლი.

კონსტიტუციის ნორმებს, არსებით და გამოუსწორებელ ზიანს აყენებს მოქალაქეთა კონსტიტუციურ უფლებებსა და თავისუფლებებს ან იწვევს სახელმწიფო ქონებისა და საბიუჯეტო სახსრების არარაციონალურ და არამიზნობრივ გამოყენებას, დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანო უფლებამოსილია შესასრულებლად სავალდებულო მითითების გაუცემლად დაუყოვნებლივ შეაჩეროს შესაბამისი აქტი. მუნიციპალიტეტის შესაბამისი ორგანო და თანამდებობის პირი აქტის შეჩერებიდან 10 სამუშაო დღის ვადაში სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოს უგზავნის ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტში ცვლილების შეტანის ან გაუქმების შესახებ მიღებულ ინდივიდუალურ აქტს ან მოტივირებულ წერილობით უარს. ამ ვადის გასვლის შემდეგ შესაბამისი სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანო იღებს გადაწყვეტილებას ინდივიდუალური აქტის გაუქმების თაობაზე ან შეჩერების შესახებ მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების გაუქმების თაობაზე. დაუშვებელია სახელმწიფო ზედამხედველობის წესით გაუქმდეს მუნიციპალიტეტის ორგანოსა და თანამდებობის პირის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, რომელიც მიღებულია **„საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის ან ორგანული კანონის „საქართველოს შრომის კოდექსის“** საფუძველზე შრომითი სამართლებრივი ურთიერთობის მოსაწესრიგებლად.

მუნიციპალიტეტს უფლება აქვს, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ან მისი ნაწილის გაუქმების შესახებ სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოს გადაწყვეტილების კანონიერების საკითხი გაასაჩივროს სასამართლოში.[1]

თუ მუნიციპალიტეტის საკრებულო დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში არ ასრულებს კანონით დადგენილ ვალდებულებას, მიიღოს ნორმატიული აქტი, დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანო უფლებამოსილია მისცეს მას სავალდებულო მითითება აღნიშნული ვალდებულების შესრულების შესახებ. საკრებულო ვალდებულია სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოს მითითება შეასრულოს მისი მიღებიდან 30 დღის ვადაში. ამ ვადაში მითითების შეუსრულებლობის შემთხვევაში სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანო გამოსცემს შესაბამის ნორმატიულ აქტს, რომელიც ძალაშია მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ სათანადო ნორმატიული აქტის მიღებამდე. თუ მუნიციპალიტეტის შესაბამისი ორგანო არაჯეროვნად ახორციელებს ან არ ახორციელებს კანონით მუნიციპალიტეტისთვის დელეგირებულ უფლებამოსი-

[1] იქვე, 135-ე მუხლი.

ლებას, შესაბამისი სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანო უფლებამოსილია მუნიციპალიტეტის ორგანოს მოსთხოვოს აღნიშნული მოვალეობის შესრულება, მისცეს მას სავალდებულო მითითებები და მდგომარეობის გამოსასწორებლად განუსაზღვროს გონივრული ვადა – არანაკლებ 15 სამუშაო დღისა. ამ ვადის გაგრძელება შესაძლებელია მუნიციპალიტეტის შესაბამისი ორგანოს დასაბუთებული შუამდგომლობის საფუძველზე, შესაბამისი სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოს თანხმობით. თუ ამ ვადის გასვლის შემდეგ დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანო დაადგენს, რომ მუნიციპალიტეტი კვლავ არაჯეროვნად ახორციელებს ან არ ახორციელებს შესაბამის ღონისძიებებს ან მდგომარეობის გამოსწორება შეუძლებელია, დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანო უფლებამოსილია საქართველოს მთავრობას ***ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩანაცვლების*** შესახებ გადაწყვეტილების მიღების წინადადებით მიმართოს. შესაბამის მუნიციპალიტეტში ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩანაცვლების შესახებ გადაწყვეტილებას დადგენილებით იღებს საქართველოს მთავრობა. ამ დადგენილებით განისაზღვრება ჩანაცვლებისას შესაბამისი დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების დროებითი წესი, მათ შორის, თვითმმართველობის ჩანაცვლების ვადა, დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებაზე პასუხისმგებელი ორგანო ან თანამდებობის პირი, აგრეთვე, დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების უზრუნველსაყოფად განსახორციელებელი სხვა ღონისძიებები. ჩანაცვლებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურება ეკისრება შესაბამის მუნიციპალიტეტს. თვითმმართველობის ჩანაცვლება შეიძლება გამოყენებულ იქნეს ერთჯერადად ან დროებითი ღონისძიების სახით, არაუმეტეს 1 წლის ვადით. ჩანაცვლების გამოყენება დაუშვებელია საკრებულოს უფლებამოსილების პირველი და ბოლო 6 თვის განმავლობაში.[1]

საკრებულოს უფლება აქვს, სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანოს წერილობით მიმართოს ***სამართლებრივი კონსულტაციის*** თხოვნით. მიმართვას უნდა დაერთოს მისაღები ნორმატიული აქტის პროექტი და პროექტის განმარტებითი ბარათი. სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანო 15 დღის განმავლობაში ამზადებს და საკრებულოს უგზავნის სამართლებრივ დასკვნას პროექტის კანონიერების თაობაზე. პროექტში სამართლებრივი ხარვეზების აღმოჩენის შემთხვევაში დასკვნა უნდა შეიცავდეს იმ ნორმატიული აქტის დასახელებას, რომელსაც ეწინააღმდეგება პროექტი, აგრეთვე რეკომენ-

[1] იქვე, 136-ე მუხლი.

დაციებს სამართლებრივი ხარვეზების აღმოფხვრის შესახებ. აღნიშნული დასკვნა სარეკომენდაციო ხასიათისაა.[1]

4. პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა

გარკვეულ შემთხვევებში კანონმდებლობა ითვალისწინებს საკრებულოს დათხოვნას ან მისი საქმიანობის შეჩერებას, აგრეთვე საკრებულოს და გამგებლის/მერის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტას.

საკრებულოს დათხოვნა ან მისი საქმიანობის შეჩერებას ადგილი შეიძლება ჰქონდეს მაშინ, თუ წარმომადგენლობითი ორგანოს მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციური უფლებამოსილებების განხორციელებას. ქვეყნის პრეზიდენტი მთავრობის წარდგინებით და პარლამენტის თანხმობით გამოსცემს ბრძანებულებას საკრებულოს დათხოვნის ან მისი საქმიანობის შეჩერების შესახებ. საკრებულოს დათხოვნა ან მისი საქმიანობის შეჩერება შესაბამისად იწვევს გამგებლის/მერის უფლებამოსილების შეწყვეტას ან შეჩერებას.

რაც შეეხება ***საკრებულოს უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტას***, იგი გამოიყენება, თუ:

ა) საკრებულოს წევრთა რაოდენობა ნახევარზე მეტით შემცირდება;

ბ) საკრებულო ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებიდან 3 თვეში არ დაამტკიცებს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტს;

გ) საკრებულო ზედიზედ 6 თვის განმავლობაში არ შეიკრიბება.

გამგებელს/მერს უფლებამოსილება ვადამდე უწყდება თუ საკრებულო ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებიდან 3 თვეში არ დაამტკიცებს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტს. საკრებულოს, გამგებლის/მერის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შესახებ გადაწყვეტილებას დადგენილებით იღებს საქართველოს მთავრობა.[2]

ზემოაღნიშნულ ყველა შემთხვევაში ხდება ***პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის*** შემოღება, რისი უფლებამოსილებაც, ასევე, გააჩნია მთავრობას. პირდაპირ მმართველობას ახორციელებს მთავრობის მიერ დანიშნული მთავრობის რწმუნებული ან კოლეგიური ორგანო - საგანგებო ადმინისტრაცია

[1] იქვე, 137-ე მუხლი.

[2] იქვე, 142-ე მუხლი.

ანდა კანონის შესაბამისად უფლებამოსილი თანამდებობის პირი. ამ მდგომარეობის შემოღებისას მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტს პირდაპირი მმართველობის განმახორციელებელი პირის/ორგანოს წარდგინებით, დადგენილებით ამტკიცებს საქართველოს მთავრობა.[1]

საკრებულოს დათხოვნისას ან მისი საქმიანობის შეჩერებისას პირდაპირ სახელმწიფო მმართველობას ახორციელებს საქართველოს მთავრობის მიერ დანიშნული მთავრობის რწმუნებული ან კოლეგიური ორგანო - საგანგებო ადმინისტრაცია. საკრებულოს წევრთა რაოდენობის ნახევარზე მეტით შემცირდების ან საკრებულოს ზედიზედ 6 თვის განმავლობაში არ შეკრების შემთხვევაში საკრებულოს უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტისას პირდაპირ მმართველობას ახორციელებს მოქმედი გამგებელი/მერი, ხოლო საკრებულოს ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობის გამო გამგებლის/მერის უფლებამოსილების შეწყვეტისას ახალი გამგებლის/მერის არჩევამდე მთავრობა მასვე ავალებს მთავრობის რწმუნებულის უფლებამოსილების განხორციელებას. პირდაპირი მმართველობის განმახორციელებელი პირი/ორგანო ახორციელებს მუნიციპალიტეტის საკუთარ და დელეგირებულ უფლებამოსილებებს. ამ პირის/ორგანოს დამატებითი უფლებამოსილებები და პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის განხორციელების წესი განისაზღვრება შესაბამისი დებულებით, რომელსაც დადგენილებით ამტკიცებს საქართველოს მთავრობა.[2]

პირდაპირი მმართველობა ხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების რიგგარეშე არჩევნების შედეგად არჩეული მუნიციპალიტეტის ორგანოების უფლებამოსილების ცნობის დღემდე, ხოლო თუ ამ ორგანოების უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტიდან მორიგ არჩევნებამდე დარჩენილია 1 წელზე ნაკლები – მორიგი არჩევნების შედეგად არჩეული მუნიციპალიტეტის ორგანოების უფლებამოსილების ცნობის დღემდე. საკრებულოსა და გამგებლის/მერის დათხოვნისას ან უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტისას საკრებულო და გამგებელი/მერი აირჩევა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მორიგ არჩევნებამდე ვადით.[3]

[1] იქვე, 143-ე მუხლი.
[2] იქვე, 144-ე მუხლი.
[3] იქვე, 145-ე მუხლი.

5. სამხარეო საკონსულტაციო საბჭო

სამხარეო საკონსულტაციო საბჭო არის სახელმწიფო რწმუნებულთან – გუბერნატორთან არსებული მუნიციპალიტეტთა საკონსულტაციო ორგანო. მისი მიზანია, უზრუნველყოს მუნიციპალიტეტის ინტერესების წარმოდგენა და გათვალისწინება გუბერნატორის უფლებამოსილების განხორციელების ტერიტორიის განვითარების დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესში.[1] საბჭოს შემადგენლობაში თანამდებობრივად შედიან გუბერნატორი და ყველა შესაბამისი მუნიციპალიტეტის გამგებელი/მერი, საკრებულოს თავმჯდომარე და მისი მოადგილე.[2] საბჭოს უფლებამოსილებაა:

ა) გუბერნატორის წარდგინებით შესაბამის ტერიტორიაზე სახელმწიფოს მიერ განსახორციელებელი პროექტების, პროგრამებისა და მათი ხარჯთაღრიცხვების განხილვა;

ბ) შესაბამისი ტერიტორიის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის განხილვა;

გ) გუბერნატორისთვის რეკომენდაციების შემუშავება შესაბამისი ტერიტორიის განვითარების დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესში.[3]

სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოს დებულებას ამავე საბჭოს თანხმობით ამტკიცებს გუბერნატორი. საბჭოს სხდომა უფლებამოსილია, თუ მას ესწრება წევრთა ნახევარზე მეტი, ხოლო საბჭოს რეკომენდაცია მიიღება სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით. საბჭოს საქმიანობის ორგანიზებას უზრუნველყოფს გუბერნატორის ადმინისტრაცია.[4]

თემატური კითხვები:

1. რას გულისხმობს ადგილობრივი თვითმმართველობა?
2. რომელი ორგანოები ახორციელებენ ადგილობრივ თვითმმართველობას?
3. რომელია მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებები?
4. როგორ ხდება უფლებამოსილების დელეგირება?
5. დაახასიათეთ მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანო.

---

[1] იქვე, 146-ე მუხლი.
[2] იქვე, 147-ე მუხლი.
[3] იქვე, 148-ე მუხლი.
[4] იქვე, 149-ე მუხლი.

6. დაახასიათეთ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრის სტატუსი.
7. დაახასიათეთ მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო.
8. როგორ ხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოს დედაქალაქში?
9. რას წარმოადგენს დასახლების საერთო კრება?
10. რას გულისხმობს სამართლებრივი ზედამხედველობა?
11. რას გულისხმობს დარგობრივი ზედამხედველობა?
12. რას წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩანაცვლება?
13. რა შემთხვევებში და წესით ხორციელდება საკრებულოს დათხოვნა და მისი საქმიანობის შეჩერება?
14. რა შემთხვევებში და წესით ხორციელდება საკრებულოს უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა?
15. რას გულისხმობს პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა?
16. დაახასიათეთ სამხარეო საკონსულტაციო საბჭო.

საქართველოს კონსტიტუცია[1]

მიღებულია 1995 წლის 24 აგვისტოს

ჩვენ, საქართველოს მოქალაქენი, რომელთა ურყევი ნებაა, დავამკვიდროთ დემოკრატიული საზოგადოებრივი წესწყობილება, ეკონომიკური თავისუფლება, სოციალური და სამართლებრივი სახელმწიფო, უზრუნველვყოთ ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებული უფლებანი და თავისუფლებანი, განვამტკიცოთ სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობა და სხვა ხალხებთან მშვიდობიანი ურთიერთობა, ქართველი ერის მრავალსაუკუნოვანი სახელმწიფოებრიობის ტრადიციებსა და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის ისტორიულ-სამართლებრივ მემკვიდრეობაზე დაყრდნობით ღვთისა და ქვეყნის წინაშე ვაცხადებთ ამ კონსტიტუციას. *(15.10.2010. N3710 ამოქმედდეს 2011 წლის 1 იანვრიდან)*

თავი პირველი
ზოგადი დებულებები

მუხლი 1

1. 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.
2. საქართველოს სახელმწიფოს პოლიტიკური წყობილების ფორმა არის დემოკრატიული რესპუბლიკა.
3. საქართველოს სახელმწიფოს სახელწოდებაა **„საქართველო"**.

მუხლი 2

1. საქართველოს სახელმწიფოს ტერიტორია განსაზღვრულია 1991 წლის 21 დეკემბრის მდგომარეობით. საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობა და სახელმწიფო საზღვრის ხელშეუხებლობა დადასტურებულია საქართველოს კონსტიტუციითა და კანონებით, აღიარებულია სახელმწიფოთა მსოფლიო თანამეგობრობისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ.

[1] 2017 წლის 1-ლი მაისის მდგომარეობით.

2. საქართველოს სახელმწიფოს ტერიტორიის გასხვისება აკრძალულია. სახელმწიფო საზღვრების შეცვლა შეიძლება მხოლოდ მეზობელ სახელმწიფოსთან დადებული ორმხრივი შეთანხმებით.
3. საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობა განისაზღვრება კონსტიტუციური კანონით უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ.
4. თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის მეშვეობით, სახელმწიფო სუვერენიტეტის შეულახავად, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად. სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები ხელს უწყობენ ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებას. *(15.10.2010. N3710 ამოქმედდეს 2011 წლის 1 იანვრიდან)*

მუხლი 3

1. მხოლოდ საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიეკუთვნება:
ა) კანონმდებლობა საქართველოს მოქალაქეობის, ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა, ემიგრაციისა და იმიგრაციის, ქვეყანაში შემოსვლისა და გასვლის, საქართველოში სხვა სახელმწიფოების მოქალაქეთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა დროებით ან მუდმივად ყოფნის შესახებ;
ბ) სახელმწიფო საზღვრების სტატუსი, რეჟიმი და დაცვა; ტერიტორიული წყლების, საჰაერო სივრცის, კონტინენტური შელფისა და განსაკუთრებული ეკონომიკური ზონის სტატუსი, მათი დაცვა;
გ) სახელმწიფოს თავდაცვა და უშიშროება, სამხედრო ძალები, სამხედრო მრეწველობა და იარაღით ვაჭრობა;
დ) ომისა და ზავის საკითხები; საგანგებო და საომარ მდგომარეობათა სამართლებრივი რეჟიმის დადგენა და შემოღება;
ე) საგარეო პოლიტიკა და საერთაშორისო ურთიერთობანი;
ვ) საგარეო ვაჭრობა, საბაჟო და სატარიფო რეჟიმები;
ზ) სახელმწიფო ფინანსები და სახელმწიფო სესხი; ფულის მოჭრა; საბანკო, საკრედიტო, სადაზღვევო და საგადასახადო კანონმდებლობა;
თ) სტანდარტები და ეტალონები; გეოდეზია და კარტოგრაფია; ზუსტი დროის დადგენა; სახელმწიფო სტატისტიკა;

ი) ერთიანი ენერგეტიკული სისტემა და რეჟიმი; კავშირგაბმულობა; სავაჭრო ფლოტი; გემთა ალმები; საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის ნავსადგურები, აეროპორტები და აეროდრომები; საჰაერო სივრცის, ტრანზიტისა და საჰაერო ტრანსპორტის კონტროლი, საჰაერო ტრანსპორტის რეგისტრაცია; მეტეოროლოგიური სამსახური; გარემოს მდგომარეობაზე დაკვირვების სისტემა;

კ) სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის რკინიგზა და საავტომობილო გზები;

ლ) თევზჭერა ოკეანესა და ღია ზღვაში;

მ) სასაზღვრო-სანიტარიული კორდონი;

ნ) ფარმაცევტული პრეპარატების კანონმდებლობა;

ო) კანონმდებლობა საგანმანათლებლო დაწესებულებების აკრედიტაციისა და აკადემიური ხარისხების შესახებ; *(27.12.2006 N4135)*

პ) ინტელექტუალური საკუთრების კანონმდებლობა;

ჟ) სავაჭრო, სისხლის სამართლის, სამოქალაქო სამართლის, ადმინისტრაციული და შრომის სამართლის, სასჯელის აღსრულებისა და საპროცესო კანონმდებლობა;

რ) კრიმინალური პოლიცია და გამოძიება;

ს) მიწის, წიაღისეულის და ბუნებრივი რესურსების კანონმდებლობა;

2. ერთობლივ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები ცალკე განისაზღვრება.

3. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსი განისაზღვრება საქართველოს კონსტიტუციური კანონით „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“. *(20.04.2000 N 260)*

4. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსი განისაზღვრება საქართველოს კონსტიტუციური კანონით „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“. *(10.10.2002 N1689)*

5. ქალაქ ლაზიკის სტატუსი და უფლებამოსილებანი განისაზღვრება ორგანული კანონით. *(29.06.2012. N6602)*

მუხლი 4

1. საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების შექმნისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირების შემდეგ საქართველოს პარლამენტის შემადგენლობაში იქნება ორი პალატა: რესპუბლიკის საბჭო და სენატი.

2. რესპუბლიკის საბჭო შედგება პროპორციული წესით არჩეული წევრებისაგან.

3. სენატი შედგება აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში *(10.10.2002, N1689),* აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში *(20.04.2000, N260)*და საქართველოს სხვა ტერიტორიულ ერთეულებში არჩეული წევრებისა და საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული 5 წევრისაგან.
4. პალატების შემადგენლობას, უფლებამოსილებასა და არჩევის წესს განსაზღვრავს ორგანული კანონი.

მუხლი 5

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.

მუხლი 6

1. საქართველოს კონსტიტუცია სახელმწიფოს უზენაესი კანონია. ყველა სხვა სამართლებრივი აქტი უნდა შეესაბამებოდეს კონსტიტუციას.
2. საქართველოს კანონმდებლობა შეესაბამება საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებსა და ნორმებს. საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებას ან შეთანხმებას, თუ იგი არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას, კონსტიტუციურ შეთანხმებას *(30.03.2001,N826)* აქვს უპირატესი იურიდიული ძალა შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტების მიმართ.

მუხლი 7

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.

მუხლი 8

საქართველოს სახელმწიფო ენა არის ქართული, ხოლო აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში *(10.10.2002, N1689)* აგრეთვე - აფხაზური.

მუხლი 9

1. სახელმწიფო აცხადებს რწმენისა და აღმსარებლობის სრულ თავისუფლებას, ამასთან ერთად აღიარებს საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალური მართლმადიდებელი ეკლესიის განსაკუთრებულ როლს საქართველოს ისტორიაში და მის დამოუკიდებლობას სახელმწიფოსაგან.

2. საქართველოს სახელმწიფოსა და საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალური მართლმადიდებელი ეკლესიის ურთიერთობა განისაზღვრება კონსტიტუციური შეთანხმებით. კონსტიტუციური შეთანხმება სრულად უნდა შეესაბამებოდეს საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებსა და ნორმებს, კერძოდ, ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა სფეროში. *(30.03. 2001 N826)*

მუხლი 10

საქართველოს დედაქალაქი არის თბილისი.

მუხლი 11

საქართველოს სახელმწიფო სიმბოლოები დადგენილია ორგანული კანონით.

თავი მეორე
საქართველოს მოქალაქეობა. ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი

მუხლი 12

1. საქართველოს მოქალაქეობა მოიპოვება დაბადებით და ნატურალიზაციით.

2. საქართველოს მოქალაქე იმავდროულად არ შეიძლება იყოს სხვა სახელმწიფოს მოქალაქე, გარდა ამ პუნქტით დადგენილი გამონაკლისი შემთხვევისა. საქართველოს პრეზიდენტის მიერ საქართველოს მოქალაქეობა შეიძლება მიენიჭოს უცხო ქვეყნის მოქალაქეს, რომელსაც საქართველოს წინაშე აქვს განსაკუთრებული დამსახურება ან მისთვის საქართველოს მოქალაქეობის მინიჭება გამომდინარეობს სახელმწიფო ინტერესებიდან. *(6.02.2004.N3272)*

3. საქართველოს მოქალაქეობის მოპოვებისა და დაკარგვის წესი განისაზღვრება ორგანული კანონით.

მუხლი 13

1. საქართველო მფარველობს თავის მოქალაქეს განურჩევლად მისი ადგილსამყოფელისა.
2. მოქალაქეობის ჩამორთმევა დაუშვებელია.
3. საქართველოდან საქართველოს მოქალაქის გაძევება დაუშვებელია.
4. საქართველოს მოქალაქის უცხო სახელმწიფოსათვის გადაცემა დაუშვებელია, გარდა საერთაშორისო ხელშეკრულებით გათვალისწინებული შემთხვევებისა. გადაწყვეტილება მოქალაქის გადაცემის შესახებ შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში.

მუხლი 14

ყველა ადამიანი დაბადებით თავისუფალია და კანონის წინაშე თანასწორია განურჩევლად რასისა, კანის ფერისა, ენისა, სქესისა, რელიგიისა, პოლიტიკური და სხვა შეხედულებებისა, ეროვნული, ეთნიკური და სოციალური კუთვნილებისა, წარმოშობისა, ქონებრივი და წოდებრივი მდგომარეობისა, საცხოვრებელი ადგილისა.

მუხლი 15

1. სიცოცხლე ადამიანის ხელშეუვალი უფლებაა და მას იცავს კანონი.
2. სიკვდილით დასჯა აკრძალულია. *(27.12.2006 N4137)*

მუხლი 16

ყველას აქვს საკუთარი პიროვნების თავისუფალი განვითარების უფლება.

მუხლი 17

1. ადამიანის პატივი და ღირსება ხელშეუვალია.
2. დაუშვებელია ადამიანის წამება, არაჰუმანური, სასტიკი ან პატივისა და ღირსების შემლახველი მოპყრობა და სასჯელის გამოყენება.
3. დაუშვებელია დაკავებული თუ სხვაგვარად თავისუფლებაშეზღუდული პირის ფიზიკური ან ფსიქიკური იძულება. *(27.12.2006 N4137)*

მუხლი 18

1. ადამიანის თავისუფლება ხელშეუვალია.

2. თავისუფლების აღკვეთა ან პირადი თავისუფლების სხვაგვარი შეზღუდვა დაუშვებელია სასამართლოს გადაწყვეტილების გარეშე.

3. ადამიანის დაკავება დასაშვებია კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში საგანგებოდ უფლებამოსილი პირის მიერ. დაკავებული თუ სხვაგვარად თავისუფლებაშეზღუდული პირი უნდა წარედგინოს სასამართლოს განსჯადობის მიხედვით არა უგვიანეს 48 საათისა. თუ მომდევნო 24 საათის განმავლობაში სასამართლო არ მიიღებს გადაწყვეტილებას დაპატიმრების ან თავისუფლების სხვაგვარი შეზღუდვის შესახებ, პირი დაუყოვნებლივ უნდა განთავისუფლდეს.

4. ამოღებულია *(27.12.2006 N4137)*

5. დაკავებულ ან დაპატიმრებულ პირს დაკავების ან დაპატიმრებისთანავე უნდა განემარტოს მისი უფლებები და თავისუფლების შეზღუდვის საფუძველი. მას დაკავების ან დაპატიმრებისთანავე შეუძლია მოითხოვოს დამცველის დახმარება, რაც უნდა დაკმაყოფილდეს.

6. ბრალდებულის წინასწარი პატიმრობის ვადა არ უნდა აღემატებოდეს 9 თვეს. *(15.10.2010. N3710 ამოქმედდეს 2011 წლის 1 იანვრიდან)*

7. ამ მუხლის მოთხოვნათა დარღვევა ისჯება კანონით. უკანონოდ დაკავებულ ან დაპატიმრებულ პირს აქვს კომპენსაციის მიღების უფლება.

მუხლი 19

1. ყოველ ადამიანს აქვს სიტყვის, აზრის, სინდისის, აღმსარებლობისა და რწმენის თავისუფლება.

2. დაუშვებელია ადამიანის დევნა სიტყვის, აზრის, აღმსარებლობის ან რწმენის გამო, აგრეთვე მისი იძულება გამოთქვას თავისი შეხედულება მათ შესახებ.

3. დაუშვებელია ამ მუხლში ჩამოთვლილ თავისუფლებათა შეზღუდვა, თუ მათი გამოვლინება არ ლახავს სხვათა უფლებებს.

მუხლი 20

1. ყოველი ადამიანის პირადი ცხოვრება, პირადი საქმიანობის ადგილი, პირადი ჩანაწერი, მიმოწერა, საუბარი სატელეფონო და სხვა სახის ტექნიკური საშუალებით, აგრეთვე ტექნიკური საშუალებებით მიღებული შეტყობინებანი ხელშეუხებელია. აღნიშნული უფლებების შეზღუდვა დაიშვება სასამართლოს გადაწყვეტილებით ან მის გარეშეც, კანონით გათვალისწინებული გადაუდებელი აუცილებლობისას.

2. არავის არა აქვს უფლება შევიდეს საცხოვრებელ ბინაში და სხვა მფლობელობაში მფლობელ პირთა ნების საწინააღმდეგოდ, აგრეთვე ჩაატაროს ჩხრეკა, თუ არ არის სასამართლოს გადაწყვეტილება ან კანონით გათვალისწინებული გადაუდებელი აუცილებლობა.

მუხლი 21 *(15.10.2010. N3710 ამოქმედდეს 2011 წლის 1 იანვრიდან)*

1. საკუთრება და მემკვიდრეობის უფლება აღიარებული და ხელშეუვალია. დაუშვებელია საკუთრების, მისი შეძენის, გასხვისების ან მემკვიდრეობით მიღების საყოველთაო უფლების გაუქმება.

2. აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის დასაშვებია ამ მუხლის პირველ პუნქტში აღნიშნულ უფლებათა შეზღუდვა კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით, იმგვარად, რომ არ დაირღვეს საკუთრების უფლების არსი.

3. აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევა დასაშვებია კანონით პირდაპირ გათვალისწინებულ შემთხვევებში, სასამართლოს გადაწყვეტილებით ან ორგანული კანონით დადგენილი გადაუდებელი აუცილებლობისას, წინასწარი, სრული და სამართლიანი ანაზღაურების პირობით. ანაზღაურება თავისუფლდება ყოველგვარი გადასახადისა და მოსაკრებლისაგან.

მუხლი 22

1. ყველას, ვინც კანონიერად იმყოფება საქართველოში, აქვს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე თავისუფალი მიმოსვლისა და საცხოვრებელი ადგილის თავისუფალი არჩევის უფლება.

2. ყველას, ვინც კანონიერად იმყოფება საქართველოში, შეუძლია თავისუფლად გავიდეს საქართველოდან. (15.10.2010. N3710 ამოქმედდეს 2011 წლის 1 იანვრიდან)

3. ამ უფლებათა შეზღუდვა შეიძლება მხოლოდ კანონის შესაბამისად, დემოკრატიული საზოგადოების არსებობისათვის აუცილებელი სახელმწიფო უშიშროების ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფის, ჯანმრთელობის დაცვის, დანაშაულის თავიდან აცილების ან მართლმსაჯულების განხორციელების მიზნით.

4. საქართველოს მოქალაქეს შეუძლია თავისუფლად შემოვიდეს საქართველოში. *(15.10.2010. N3710 ამოქმედდეს 2011 წლის 1 იანვრიდან)*

მუხლი 23

1. ინტელექტუალური შემოქმედების თავისუფლება უზრუნველყოფილია. ინტელექტუალური საკუთრების უფლება ხელშეუვალია.
2. შემოქმედებით პროცესში ჩარევა, შემოქმედებითი საქმიანობის სფეროში ცენზურა დაუშვებელია.
3. შემოქმედებითი ნაწარმოების დაყადაღება და გავრცელების აკრძალვა დაუშვებელია, თუ მისი გავრცელება არ ლახავს სხვა ადამიანის კანონიერ უფლებებს.

მუხლი 24

1. ყოველ ადამიანს აქვს უფლება თავისუფლად მიიღოს და გაავრცელოს ინფორმაცია, გამოთქვას და გაავრცელოს თავისი აზრი ზეპირად, წერილობით ან სხვაგვარი საშუალებით.
2. მასობრივი ინფორმაციის საშუალებები თავისუფალია. ცენზურა დაუშვებელია.
3. სახელმწიფოს ან ცალკეულ პირებს არა აქვთ მასობრივი ინფორმაციის ან მისი გავრცელების საშუალებათა მონოპოლიზაციის უფლება.
4. ამ მუხლის პირველ და მეორე პუნქტებში ჩამოთვლილ უფლებათა განხორციელება შესაძლებელია კანონით შეიზღუდოს ისეთი პირობებით, რომლებიც აუცილებელია დემოკრატიულ საზოგადოებაში სახელმწიფო უშიშროების, ტერიტორიალური მთლიანობის ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად, დანაშაულის თავიდან ასაცილებლად, სხვათა უფლებებისა და ღირსების დასაცავად, კონფიდენციალურად აღიარებული ინფორმაციის გამჟღავნების თავიდან ასაცილებლად ან სასამართლოს დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის უზრუნველსაყოფად.

მუხლი 25

1. ყველას, გარდა იმ პირებისა, რომლებიც არიან სამხედრო ძალებისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროს შემადგენლობაში, უფლება აქვს წინასწარი ნებართვის გარეშე შეიკრიბოს საჯაროდ და უიარაღოდ, როგორც ჭერქვეშ, ისე გარეთ. *(23.12.2005 N 2494)*
2. კანონით შეიძლება დაწესდეს ხელისუფლების წინასწარი გაფრთხილების აუცილებლობა, თუ შეკრება ან მანიფესტაცია ხალხისა და ტრანსპორტის სამოძრაო ადგილას იმართება.

3. ხელისუფლებას შეუძლია შეკრების ან მანიფესტაციის შეწყვეტა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მან კანონსაწინააღმდეგო ხასიათი მიიღო.

მუხლი 26

1. ყველას აქვს საზოგადოებრივი გაერთიანებების, მათ შორის პროფესიული კავშირების შექმნისა და მათში გაერთიანების უფლება.
2. საქართველოს მოქალაქეებს უფლება აქვთ ორგანული კანონის შესაბამისად შექმნან პოლიტიკური პარტია, სხვა გაერთიანება და მონაწილეობა მიიღონ მის საქმიანობაში.
3. დაუშვებელია ისეთი საზოგადოებრივი და პოლიტიკური გაერთიანების შექმნა და საქმიანობა, რომლის მიზანია საქართველოს კონსტიტუციური წყობილების დამხობა ან ძალადობით შეცვლა, ქვეყნის დამოუკიდებლობის ხელყოფა, ტერიტორიული მთლიანობის დარღვევა, ან რომელიც ეწევა ომის ან ძალადობის პროპაგანდას, აღვივებს ეროვნულ, კუთხურ, რელიგიურ ან სოციალურ შუღლს.
4. დაუშვებელია საზოგადოებრივ და პოლიტიკურ გაერთიანებათა მიერ შეიარაღებული ფორმირებების შექმნა.
5. პირი, რომელიც ჩაირიცხება სამხედრო ძალების ან შინაგან საქმეთა ორგანოების პირად შემადგენლობაში, გამწესდება მოსამართლედ ან პროკურორად, წყვეტს პოლიტიკური გაერთიანების წევრობას. *(23.12.2005 N 2494)*
6. საზოგადოებრივ და პოლიტიკურ გაერთიანებათა საქმიანობის შეჩერება ან მათი აკრძალვა შეიძლება მხოლოდ სასამართლოს გადაწყვეტილებით, ორგანული კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით.

მუხლი 27

სახელმწიფო უფლებამოსილია დააწესოს უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა პოლიტიკური საქმიანობის შეზღუდვა.

მუხლი 28

1. საქართველოს ყოველ მოქალაქეს 18 წლის ასაკიდან აქვს რეფერენდუმში, სახელმწიფო და თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებში მონაწილეობის უფლება. უზრუნველყოფილია ამომრჩეველთა ნების თავისუფალი გამოვლინება.
2. არჩევნებსა და რეფერენდუმში მონაწილეობის უფლება არა აქვს მოქალა-

ქეს, რომელიც სასამართლომ ქმედუუნაროდ ცნო ან სასამართლოს განაჩენით იმყოფება სასჯელის აღსრულების დაწესებულებაში, გარდა იმ პირისა, რომელმაც ჩაიდინა ნაკლებად მძიმე დანაშაული. *(27.12.2011. N5630)*

მუხლი 29

1. საქართველოს ყოველ მოქალაქეს უფლება აქვს დაიკავოს ნებისმიერი სახელმწიფო თანამდებობა, თუ იგი აკმაყოფილებს კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს.

1^1. საქართველოს პრეზიდენტის, პრემიერ-მინისტრის, პარლამენტის თავმჯდომარის თანამდებობა არ შეიძლება ეკავოს საქართველოს იმ მოქალაქეს, რომელიც იმავდროულად უცხო ქვეყნის მოქალაქეა. *(15.10.2010. N3710 ამოქმედდეს 2011 წლის 1 იანვრიდან)*

2. სახელმწიფო სამსახურის პირობები განისაზღვრება კანონით.

მუხლი 30

1. შრომა თავისუფალია.

2. სახელმწიფო ვალდებულია ხელი შეუწყოს თავისუფალი მეწარმეობისა და კონკურენციის განვითარებას. აკრძალულია მონოპოლიური საქმიანობა, გარდა კანონით დაშვებული შემთხვევებისა. მომხმარებელთა უფლებები დაცულია კანონით.

3. შრომითი ურთიერთობის მომწესრიგებელ საერთაშორისო შეთანხმებათა საფუძველზე სახელმწიფო იცავს საქართველოს მოქალაქეთა შრომით უფლებებს საზღვარგარეთ.

4. შრომითი უფლებების დაცვა, შრომის სამართლიანი ანაზღაურება და უსაფრთხო, ჯანსაღი პირობები, არასრულწლოვნისა და ქალის შრომის პირობები განისაზღვრება ორგანული კანონით. *(15.10.2010. N3710)*

მუხლი 31

სახელმწიფო ზრუნავს ქვეყნის მთელი ტერიტორიის თანაბარი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისათვის. მაღალმთიანი რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური პროგრესის უზრუნველსაყოფად კანონი ადგენს შეღავათებს.

მუხლი 32

სახელმწიფო ხელს უწყობს უმუშევრად დარჩენილ საქართველოს მოქალაქეს დასაქმებაში. საარსებო მინიმუმით უზრუნველყოფის პირობები და უმუშევრის სტატუსი განისაზღვრება კანონით.

მუხლი 33

გაფიცვის უფლება აღიარებულია. ამ უფლების განხორციელების წესი განისაზღვრება კანონით. კანონი ადგენს აგრეთვე სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი სამსახურების საქმიანობის გარანტიებს.

მუხლი 34

1. სახელმწიფო ხელს უწყობს კულტურის განვითარებას, კულტურულ ცხოვრებაში მოქალაქეთა შეუზღუდავ მონაწილეობას, კულტურული თვითმყოფობის გამოვლინებასა და გამდიდრებას, ეროვნულ და ზოგადსაკაცობრიო ღირებულებათა აღიარებას და საერთაშორისო კულტურულ ურთიერთობათა გაღრმავებას.

2. საქართველოს ყოველი მოქალაქე ვალდებულია ზრუნავდეს კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა-შენარჩუნებაზე. კულტურულ მემკვიდრეობას სახელმწიფო იცავს კანონით.

მუხლი 34[1] *(15.10.2010. N3710 ამოქმედდეს 2011 წლის 1 იანვრიდან)*

სახელმწიფო საგანმანათლებლო დაწესებულებებთან, სპორტულ გაერთიანებებთან თანამშრომლობით ხელს უწყობს მოზარდთა და ახალგაზრდობის ფიზიკურ აღზრდას, სპორტში მათ ჩართვას.

მუხლი 35

1. ყველას აქვს განათლების მიღებისა და მისი ფორმის არჩევის უფლება.

2. სახელმწიფო უზრუნველყოფს ქვეყნის საგანმანათლებლო სისტემის ჰარმონიზაციას საერთაშორისო საგანმანათლებლო სივრცეში. *(27.12.2006 N4135)*

3. სკოლამდელ აღზრდას სახელმწიფო უზრუნველყოფს კანონით დადგენილი წესით. დაწყებითი და საბაზო განათლება სავალდებულოა. ზოგად განათლებას კანონით დადგენილი წესით სრულად აფინანსებს სახელმწიფო. მოქალაქეებს უფლება აქვთ კანონით დადგენილი წესით, სახელმწიფოს დაფინანსებით მიიღონ პროფესიული და უმაღლესი განათლება. *(27.12.2006 N4135)*

4. სახელმწიფო მხარს უჭერს საგანმანათლებლო დაწესებულებებს კანონით დადგენილი წესით.

მუხლი 36

1. ქორწინება ემყარება მეუღლეთა უფლებრივ თანასწორობასა და ნებაყოფლობას.
2. სახელმწიფო ხელს უწყობს ოჯახის კეთილდღეობას.
3. დედათა და ბავშვთა უფლებები დაცულია კანონით.

მუხლი 37

1. ყველას აქვს უფლება ისარგებლოს ჯანმრთელობის დაზღვევით, როგორც ხელმისაწვდომი სამედიცინო დახმარების საშუალებით. კანონით დადგენილი წესით განსაზღვრულ პირობებში უზრუნველყოფილია უფასო სამედიცინო დახმარება.
2. სახელმწიფო აკონტროლებს ჯანმრთელობის დაცვის ყველა დაწესებულებას, სამკურნალო საშუალებათა წარმოებას და ამ საშუალებებით ვაჭრობას.
3. ყველას აქვს უფლება ცხოვრობდეს ჯანმრთელობისათვის უვნებელ გარემოში, სარგებლობდეს ბუნებრივი და კულტურული გარემოთი. ყველა ვალდებულია გაუფრთხილდეს ბუნებრივ და კულტურულ გარემოს.
4. სახელმწიფო ახლანდელი და მომავალი თაობების ინტერესების გათვალისწინებით უზრუნველყოფს გარემოს დაცვას და ბუნებრივი რესურსებით რაციონალურ სარგებლობას, ქვეყნის მდგრად განვითარებას საზოგადოების ეკონომიკური და ეკოლოგიური ინტერესების შესაბამისად ადამიანის ჯანმრთელობისათვის უსაფრთხო გარემოს უზრუნველსაყოფად. *(15.10.2010. N3710 ამოქმედდეს 2011 წლის 1 იანვრიდან)*
5. ყველას აქვს უფლება, დროულად მიიღოს სრული და ობიექტური ინფორმაცია გარემოს მდგომარეობის შესახებ. *(15.10.2010. N3710 ამოქმედდეს 2011 წლის 1 იანვრიდან)*

მუხლი 38

1. საქართველოს მოქალაქენი თანასწორი არიან სოციალურ, ეკონომიკურ, კულტურულ და პოლიტიკურ ცხოვრებაში განურჩევლად მათი ეროვნული, ეთნიკური, რელიგიური თუ ენობრივი კუთვნილებისა. საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებული პრინციპებისა და ნორმების შესაბამისად მათ უფლება აქვთ თავისუფლად, ყოველგვარი დისკრიმინაციისა და ჩარევის გარეშე განავითარონ თავიანთი კულტურა, ისარგებლონ დედაენით პირად ცხოვრებაში და საჯაროდ.

2. საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებული პრინციპებისა და ნორმების შესაბამისად, უმცირესობათა უფლებების განხორციელება არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს საქართველოს სუვერენიტეტს, სახელმწიფო წყობილებას, ტერიტორიულ მთლიანობასა და პოლიტიკურ დამოუკიდებლობას.

მუხლი 39

საქართველოს კონსტიტუცია არ უარყოფს ადამიანისა და მოქალაქის სხვა საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებს, თავისუფლებებსა და გარანტიებს, რომლებიც აქ არ არის მოხსენიებული, მაგრამ თავისთავად გამომდინარეობენ კონსტიტუციის პრინციპებიდან.

მუხლი 40

1. ადამიანი უდანაშაულოდ ითვლება, ვიდრე მისი დამნაშავეობა არ დამტკიცდება კანონით დადგენილი წესით და კანონიერ ძალაში შესული სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენით.
2. არავინ არ არის ვალდებული ამტკიცოს თავისი უდანაშაულობა. ბრალდების მტკიცების მოვალეობა ეკისრება ბრალმდებელს.
3. დადგენილება ბრალდებულის სახით პირის პასუხისგებაში მიცემის შესახებ, საბრალდებო დასკვნა და გამამტყუნებელი განაჩენი უნდა ემყარებოდეს მხოლოდ უტყუარ მტკიცებულებებს. ყოველგვარი ეჭვი, რომელიც ვერ დადასტურდება კანონით დადგენილი წესით, უნდა გადაწყდეს ბრალდებულის სასარგებლოდ.

მუხლი 41

1. საქართველოს ყოველ მოქალაქეს უფლება აქვს კანონით დადგენილი წესით გაეცნოს სახელმწიფო დაწესებულებებში მასზე არსებულ ინფორმაციას, აგრეთვე იქ არსებულ ოფიციალურ დოკუმენტებს, თუ ისინი არ შეიცავენ სახელმწიფო, პროფესიულ ან კომერციულ საიდუმლოებას.
2. ოფიციალურ ჩანაწერებში არსებული ინფორმაცია, რომელიც დაკავშირებულია ადამიანის ჯანმრთელობასთან, მის ფინანსებთან ან სხვა კერძო საკითხებთან, არავისთვის არ უნდა იყოს ხელმისაწვდომი თვით ამ ადამიანის თანხმობის გარეშე, გარდა კანონით დადგენილი შემთხვევებისა, როდესაც ეს აუცილებელია სახელმწიფო უშიშროების ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად, ჯანმრთელობის, სხვათა უფლებებისა და თავისუფლებების დასაცავად.

მუხლი 42

1. ყოველ ადამიანს უფლება აქვს თავის უფლებათა და თავისუფლებათა დასაცავად მიმართოს სასამართლოს.
2. ყოველი პირი უნდა განსაჯოს მხოლოდ იმ სასამართლომ, რომლის იურისდიქციასაც ექვემდებარება მისი საქმე.
3. დაცვის უფლება გარანტირებულია.
4. არავის არ შეიძლება განმეორებით დაედოს მსჯავრი ერთი და იმავე დანაშაულისათვის.
5. არავინ არ აგებს პასუხს იმ ქმედობისათვის, რომელიც მისი ჩადენის დროს სამართალდარღვევად არ ითვლებოდა. კანონს, თუ ის არ ამსუბუქებს ან არ აუქმებს პასუხისმგებლობას, უკუძალა არა აქვს.
6. ბრალდებულს უფლება აქვს მოითხოვოს თავისი მოწმეების ისეთსავე პირობებში გამოძახება და დაკითხვა, როგორიც აქვთ ბრალდების მოწმეებს.
7. კანონის დარღვევით მოპოვებულ მტკიცებულებას იურიდიული ძალა არა აქვს.
8. არავინ არ არის ვალდებული მისცეს თავისი ან იმ ახლობელთა საწინააღმდეგო ჩვენება, რომელთა წრეც განისაზღვრება კანონით.
9. ყველასთვის გარანტირებულია სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკების და თვითმმართველობის ორგანოთა და მოსამსახურეთაგან უკანონოდ მიყენებული ზარალის სასამართლო წესით სრული ანაზღაურება შესაბამისად სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის და ადგილობრივი თვითმმართველობის სახსრებიდან. *(15.10.2010. N3710 ამოქმედდეს 2011 წლის 1 იანვრიდან)*

მუხლი 43

1. საქართველოს ტერიტორიაზე ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვას ზედამხედველობას უწევს საქართველოს სახალხო დამცველი, რომელსაც 5 წლის ვადით სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს საქართველოს პარლამენტი.
2. სახალხო დამცველი უფლებამოსილია გამოავლინოს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევის ფაქტები, შეატყობინოს ამის შესახებ შესაბამის ორგანოებსა და პირებს. სახალხო დამცველის საქმიანობისათვის დაბრკოლებათა შექმნა ისჯება კანონით.
3. სახალხო დამცველის უფლებამოსილება განისაზღვრება ორგანული კანონით.

მუხლი 44

1. საქართველოში მცხოვრები ყოველი პირი ვალდებულია ასრულებდეს საქართველოს კონსტიტუციისა და კანონმდებლობის მოთხოვნებს.

2. ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა განხორციელებამ არ უნდა დაარღვიოს სხვათა უფლებები და თავისუფლებები.

მუხლი 45

კონსტიტუციაში მითითებული ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, მათი შინაარსის გათვალისწინებით, ვრცელდება აგრეთვე იურიდიულ პირებზე.

მუხლი 46

1. საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს საქართველოს პრეზიდენტს უფლება აქვს ქვეყანაში ან მის რომელიმე ნაწილში შეზღუდოს კონსტიტუციის მე-18, მე-20, 21-ე, 22-ე, 24-ე, 25-ე, 30-ე, 33-ე და 41-ე მუხლებში ჩამოთვლილი უფლებანი და თავისუფლებანი. საქართველოს პრეზიდენტი ვალდებულია არა უგვიანეს 48 საათისა ეს გადაწყვეტილება შეიტანოს პარლამენტში დასამტკიცებლად.

2. თუ ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე შემოღებულია საგანგებო ან საომარი მდგომარეობა, საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს პარლამენტის, სხვა წარმომადგენლობით ორგანოთა არჩევნები ტარდება ამ მდგომარეობის გაუქმების შემდეგ. ქვეყნის რომელიმე ნაწილში საგანგებო მდგომარეობის შემოღების შემთხვევაში ქვეყნის დანარჩენ ტერიტორიაზე არჩევნების ჩატარების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს პარლამენტი.

(6.02.2004.N3272)

მუხლი 47

1. საქართველოში მცხოვრებ უცხოელ მოქალაქეებს და მოქალაქეობის არმქონე პირებს საქართველოს მოქალაქის თანაბარი უფლებანი და მოვალეობანი აქვთ, გარდა კონსტიტუციითა და კანონით გათვალისწინებული გამონაკლისებისა.

2. საყოველთაოდ აღიარებული საერთაშორისო სამართლის ნორმების შესაბამისად, კანონით დადგენილი წესით, საქართველო თავშესაფარს აძლევს უცხოელ მოქალაქეებსა და მოქალაქეობის არმქონე პირებს.

3. დაუშვებელია სხვა სახელმწიფოს გადაეცეს შემოხიზნული პირი, რომელსაც დევნიან პოლიტიკური მრწამსისათვის, ან იმ ქმედობისათვის, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობით დანაშაულად არ ითვლება.

თავი მესამე
საქართველოს პარლამენტი

მუხლი 48

საქართველოს პარლამენტი არის ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას, განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, კონსტიტუციით განსაზღვრულ ფარგლებში კონტროლს უწევს მთავრობის საქმიანობას და ახორციელებს სხვა უფლებამოსილებებს.

მუხლი 48[1]

(1.07.2011 N4985) (24.09.2009 N 1674 ამოქმედდეს საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მიერ მომდევნო საერთო საპარლამენტო არჩევნების შედეგების შემაჯამებელი ოქმის გამოქვეყნების დღიდან)

1. საქართველოს პარლამენტის ადგილსამყოფელია ქალაქი ქუთაისი.
2. საქართველოს პარლამენტის ადგილსამყოფლის დროებით შეცვლა სხდომის ან სესიის მოწვევის მიზნით დასაშვებია მხოლოდ საგანგებო და საომარი მდგომარეობის დროს.

მუხლი 49

1. საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლით გათვალისწინებული პირობების შექმნამდე საქართველოს პარლამენტი შედგება საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე ფარული კენჭისყრით, 4 წლის ვადით, პროპორციული სისტემით არჩეული 77 და მაჟორიტარული სისტემით არჩეული 73 პარლამენტის წევრისაგან. *(27.12.2011. N5630 ამოქმედდეს 2012 წლის მორიგი საპარლამენტო არჩევნების შედეგების შემაჯამებელი ოქმის გამოქვეყნების დღიდან)*
2. პარლამენტის წევრად შეიძლება აირჩეს საარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქე 21 წლის ასაკიდან. *(22.05.2012. N6238)*
3. პარლამენტის შინაგანი სტრუქტურა და მუშაობის წესი განისაზღვრება პარლამენტის რეგლამენტით.

4. სახელმწიფო ბიუჯეტში პარლამენტისათვის განკუთვნილი მიმდინარე ხარჯების შემცირება წინა წლის საბიუჯეტო სახსრების ოდენობასთან შედარებით შეიძლება მხოლოდ პარლამენტის წინასწარი თანხმობით. პარლამენტი თავად იღებს გადაწყვეტილებას სახელმწიფო ბიუჯეტში პარლამენტისათვის გამოყოფილი საბიუჯეტო სახსრების განაწილების თაობაზე. *(6.02.2004.N3272)*

მუხლი 50

1. არჩევნებში მონაწილეობის უფლება აქვს კანონით დადგენილი წესით რეგისტრირებულ მოქალაქეთა პოლიტიკურ გაერთიანებას, რომლის მხარდაჭერაც დადასტურებულია ამომრჩეველთა ხელმოწერებით ორგანული კანონით დადგენილი წესით, ან რომელსაც ჰყავს წარმომადგენელი პარლამენტში არჩევნების დანიშვნის დროისათვის. ორგანული კანონით განსაზღვრული ამომრჩევლების ხელმოწერების რაოდენობა არ შეიძლება იყოს ამომრჩეველთა რაოდენობის 1%-ზე მეტი. მაჟორიტარული სისტემით არჩევნებში მონაწილეობის წესი და პირობები განისაზღვრება საარჩევნო კანონმდებლობით. *(12.03.2008 N 5853)*

2. პროპორციული სისტემით ჩატარებული არჩევნების შედეგად პარლამენტის წევრთა მანდატები განაწილდება მხოლოდ იმ პოლიტიკურ გაერთიანებებსა და საარჩევნო ბლოკებს შორის, რომლებიც მიიღებენ არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ხმების 5%-ს მაინც. იმ საარჩევნო სუბიექტებს, რომლებიც პარლამენტის წევრთა მანდატების განაწილების შემდეგ დააგროვებენ იმაზე ნაკლები რაოდენობის მანდატებს, ვიდრე საჭიროა საპარლამენტო ფრაქციის შექმნისათვის, მანდატები საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით შეევსებათ ფრაქციის შექმნისათვის საჭირო მინიმალურ რაოდენობამდე. მაჟორიტარული სისტემით ჩატარებული არჩევნების შედეგად პარლამენტის წევრთა მანდატების განაწილების წესი განისაზღვრება საარჩევნო კანონმდებლობით. *(27.12.2011. N5630)*

2^1. პარლამენტის მორიგი არჩევნები ტარდება პარლამენტის უფლებამოსილების ვადის ამოწურვის კალენდარული წლის ოქტომბერში. არჩევნების თარიღს ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი არჩევნებამდე არა უგვიანეს 60 დღისა. *(27.12.2006 N4133)*

3. თუ არჩევნების ვადა ემთხვევა საგანგებო ან საომარ მდგომარეობას, არჩევნები ტარდება ამ მდგომარეობის გაუქმებიდან მესამოცე დღეს. არჩევნების თარიღს ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი საგანგებო ან საომარი მდგო-

მარეობის გაუქმებისთანავე. პარლამენტის ვადამდე დათხოვნის შემთხვევაში პარლამენტის რიგგარეშე არჩევნები ტარდება პარლამენტის ვადამდე დათხოვნის შესახებ ბრძანებულების ამოქმედებიდან მესამოცე დღეს, ხოლო რიგგარეშე არჩევნების თარიღს პრეზიდენტი ნიშნავს პარლამენტის ვადამდე დათხოვნის შესახებ ბრძანებულების ამოქმედებისთანავე. *(27.12.2006 N4133)*

3^1. პარლამენტი საქმიანობას წყვეტს პარლამენტის დათხოვნის შესახებ პრეზიდენტის ბრძანებულების ამოქმედებიდან. პარლამენტის დათხოვნის შესახებ პრეზიდენტის ბრძანებულების ამოქმედებიდან ახლადარჩეული პარლამენტის პირველ სხდომამდე დათხოვნილი პარლამენტი იკრიბება მხოლოდ პრეზიდენტის მიერ საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადების შემთხვევაში საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დამტკიცების, ანდა საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გაგრძელების საკითხის გადასაწყვეტად. თუ პარლამენტი არ შეიკრიბა 5 დღის განმავლობაში ან არ დაამტკიცა (გააგრძელა) საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების (გაგრძელების) შესახებ პრეზიდენტის ბრძანებულება, მაშინ გამოცხადებული საგანგებო მდგომარეობა უქმდება. საომარი მდგომარეობა უნდა გაუქმდეს, თუ პარლამენტი შეკრებიდან 48 საათში არ დაამტკიცებს საომარი მდგომარეობის გამოცხადების (გაგრძელების) შესახებ პრეზიდენტის ბრძანებულებას. პარლამენტის შეკრება არ იწვევს პარლამენტის წევრების საპარლამენტო თანამდებობების და ხელფასების აღდგენას. პარლამენტი წყვეტს საქმიანობას ზემოაღნიშნულ საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღებისთანავე. *(6.02.2004.N3272)*

4. პარლამენტის უფლებამოსილება წყდება ახალარჩეული პარლამენტის პირველი შეკრებისთანავე.

5. პარლამენტის წევრის არჩევის წესი, აგრეთვე არჩევნებში კანდიდატად მონაწილეობის დაუშვებლობა განისაზღვრება კონსტიტუციითა და ორგანული კანონით.

მუხლი 51

საქართველოს ახალარჩეული პარლამენტის პირველი სხდომა უნდა გაიმართოს არჩევნებიდან 20 დღის განმავლობაში. პირველი სხდომის დღეს ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი. პარლამენტი მუშაობას შეუდგება, თუ დადასტურებულია დეპუტატთა არანაკლებ ორი მესამედის უფლებამოსილება.

მუხლი 51[1]

პარლამენტი შეიძლება დათხოვნილ იქნეს საქართველოს პრეზიდენტის მიერ მხოლოდ კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში, გარდა:

ა) პარლამენტის არჩევნების ჩატარებიდან ექვსი თვის განმავლობაში, თუ დათხოვნა არ ხდება კონსტიტუციის მე-80 მუხლის საფუძველზე; *(15.10.2010. N3710 ამოქმედდეს 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან)*

ბ) პარლამენტის მიერ კონსტიტუციის 63-ე მუხლით განსაზღვრული უფლებამოსილების განხორციელებისას;

გ) საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს;

დ) საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადის ბოლო ექვსი თვის განმავლობაში, თუ დათხოვნა არ ხდება კონსტიტუციის მე-80 მუხლის საფუძველზე. *(15.10.2010. N3710 ამოქმედდეს 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან)*

მუხლი 52

1. საქართველოს პარლამენტის წევრი არის სრულიად საქართველოს წარმომადგენელი, სარგებლობს თავისუფალი მანდატით და მისი გაწვევა დაუშვებელია.

2. პარლამენტის წევრის დაკავება ან დაპატიმრება, მისი ბინის, მანქანის, სამუშაო ადგილის ან პირადი გაჩხრეკა 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. *(23.04.2004 N6)*

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.

5. უზრუნველყოფილია პარლამენტის წევრის უფლებამოსილებათა შეუფერ-

ხებელი განხორციელების პირობები. პარლამენტის წევრის განცხადების საფუძველზე შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოები უზრუნველყოფენ მის პირად უსაფრთხოებას.
6. დეპუტატის უფლებამოსილებათა განხორციელებისათვის დაბრკოლებათა შექმნა ისჯება კანონით.

მუხლი 53

1. პარლამენტის წევრს უფლება არა აქვს ეკავოს რაიმე თანამდებობა სახელმწიფო სამსახურში ან ეწეოდეს სამეწარმეო საქმიანობას. შეუთავსებლობის შემთხვევებს განსაზღვრავს კანონი.
2. წინა პუნქით გათვალისწინებულ მოთხოვნათა დარღვევისას პარლამენტის წევრს უფლებამოსილება შეუწყდება.
3. პარლამენტის წევრი იღებს კანონით დადგენილ გასამრჯელოს.

მუხლი 54

1. პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ცნობის ან ვადამდე შეწყვეტის საკითხს წყვეტს პარლამენტი. პარლამენტის ეს გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს საკონსტიტუციო სასამართლოში.
2. პარლამენტის წევრს უფლებამოსილება ვადამდე შეუწყდება, თუ:
ა) პირადი განცხადებით უფლებამოსილება მოეხსნა;
ბ) მის მიმართ კანონიერ ძალაში შევიდა სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენი;
გ) სასამართლომ ცნო ქმედუუნაროდ, უგზო-უკვლოდ დაკარგულად ან გარდაცვლილად;
დ) დაიკავა პარლამენტის წევრის სტატუსთან შეუთავსებელი თანამდებობა, ან ეწევა შეუთავსებელ საქმიანობას;
ე) დაკარგა საქართველოს მოქალაქეობა;
ვ) არასაპატიო მიზეზით ოთხი თვის განმავლობაში არ მონაწილეობდა პარლამენტის მუშაობაში;
ზ) გარდაიცვალა.

მუხლი 55

1. საქართველოს პარლამენტი თავისი უფლებამოსილების ვადით, რეგლამენტით დადგენილი წესით, ფარული კენჭისყრით ირჩევს საქართველოს პარ-

ლამენტის თავმჯდომარეს და თავმჯდომარის მოადგილეებს, მათ შორის თითო მოადგილეს აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკიდან *(10.10.2002 N1689)* და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკიდან არჩეულ პარლამენტის წევრთაგან მათივე წარდგინებით. *(20.04.2000, N 260)*

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.

მუხლი 56

1. საკანონმდებლო საკითხების წინასწარი მომზადების, გადაწყვეტილებათა შესრულებისათვის ხელის შეწყობის, პარლამენტის მიერ მის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოების და მთავრობის საქმიანობის კონტროლის მიზნით პარლამენტში მისი უფლებამოსილების ვადით იქმნება კომიტეტები.

2. კონსტიტუციითა და რეგლამენტით გათვალისწინებულ შემთხვევებში, აგრეთვე პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთი მეხუთედის მოთხოვნით პარლამენტში იქმნება საგამოძიებო ან სხვა დროებითი კომისიები. დროებითი კომისიის შექმნის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს პარლამენტი რეგლამენტით დადგენილი წესით. დროებით კომისიაში საპარლამენტო უმრავლესობის წარმომადგენლობა არ უნდა აღემატებოდეს კომისიის წევრთა საერთო რაოდენობის ნახევარს. (15.10.2010. N3710 ამოქმედდეს 2011 წლის 1 იანვრიდან.

3. საგამოძიებო კომისიის მოთხოვნით მის სხდომაზე გამოცხადება, აგრეთვე საკითხის გამოკვლევისათვის აუცილებელი საბუთების წარდგენა სავალდებულოა.

მუხლი 57

1. პარლამენტის მუშაობის ორგანიზაციისათვის იქმნება პარლამენტის ბიურო, რომლის შემადგენლობაშიც შედიან საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე, თავმჯდომარის მოადგილეები, პარლამენტის კომიტეტებისა და საპარ-

ლამენტო ფრაქციების თავმჯდომარეები.
2. ამოღებულია *(15.10.2010. N3710 ამოქმედდეს 2011 წლის 1 იანვრიდან)*

მუხლი 58

1. პარლამენტის წევრები შეიძლება გაერთიანდნენ საპარლამენტო ფრაქციაში. ფრაქციის წევრთა რაოდენობა არ უნდა იყოს ექვსზე ნაკლები. *(10.10.2008 N 343)*
2. ფრაქციის შექმნისა და საქმიანობის წესი, მისი უფლებამოსილება განისაზღვრება კანონითა და რეგლამენტით.

მუხლი 59 (*06.02.2004 N3272)*

1. პარლამენტის წევრი უფლებამოსილია კითხვით მიმართოს პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ ორგანოს, მთავრობას, მთავრობის წევრს, ყველა დონის ტერიტორიული ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელს, სახელმწიფო დაწესებულებას და მიიღოს მათგან პასუხი. *(15.10.2010. N3710 ამოქმედდეს 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან)*
2. პარლამენტის წევრთა სულ ცოტა ათკაციან ჯგუფს, საპარლამენტო ფრაქციას უფლება აქვთ შეკითხვით მიმართონ პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ ორგანოს, მთავრობას, მთავრობის ცალკეულ წევრს, რომლებიც ვალდებული არიან უპასუხონ დასმულ შეკითხვას პარლამენტის სხდომაზე. პასუხი შეიძლება გახდეს პარლამენტის განხილვის საგანი.
3. პარლამენტი უფლებამოსილია პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობით პრემიერ-მინისტრის წინაშე დასვას მთავრობის ცალკეული წევრის თანამდებობრივი პასუხისმგებლობის საკითხი. *(15.10.2010. N3710 ამოქმედდეს 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან)*

მუხლი 60

1. პარლამენტის სხდომები საჯაროა. დამსწრეთა უმრავლესობის გადაწყვეტილებით პარლამენტს შეუძლია ცალკეული საკითხების განხილვისას სხდომა ან მისი ნაწილი დახურულად გამოაცხადოს.
2. მთავრობის წევრი, პარლამენტის მიერ არჩეული, დანიშნული ან დამტკიცებული თანამდებობის პირი უფლებამოსილია, ხოლო მოთხოვნის შემთხვევაში

ვალდებულია, დაესწროს პარლამენტის, მისი კომიტეტის და კომისიის სხდომებს, პასუხი გასცეს სხდომაზე დასმულ შეკითხვებს და წარმოადგინოს გაწეული საქმიანობის შესახებ ანგარიში. ასეთი თანამდებობის პირს მოთხოვნისთანავე უნდა მოუსმინოს პარლამენტმა, კომიტეტმა ან კომისიამ.*(6.02.2004.N3272)*

3. პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე კენჭისყრა არის ღია ან ფარული. კენჭისყრა ღიაა, გარდა კონსტიტუციითა და კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.*(15.10.2010. N3710 ამოქმედდეს 2011 წლის 1 იანვრიდან)*

4. პარლამენტის ღია პლენარული სხდომის ოქმი საჯაროა. *(15.10.2010. N3710 ამოქმედდეს 2011 წლის 1 იანვრიდან)*

მუხლი 61

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, პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთი მეოთხედის მოთხოვნით ან მთავრობის წარდგინებით პარლამენტის სესიებს შორის პერიოდში იწვევს რიგგარეშე სესიას, ხოლო მორიგი სესიის მიმდინარეობისას – რიგგარეშე სხდომას. თუ წერილობითი მოთხოვნის წარდგენიდან 48 საათის განმავლობაში მოწვევის აქტი არ გამოიცა, პარლამენტი თავისი რეგლამენტის თანახმად იკრიბება მომდევნო 48 საათის განმავლობაში. *(15.10.2010. N3710 ამოქმედდეს 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან)*

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 62

პარლამენტის გადაწყვეტილება ომისა და ზავის, საგანგებო ან საომარი მდგომარეობისა და კონსტიტუციის 46-ე მუხლით გათვალისწინებულ საკითხებზე მიიღება პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობით.

მუხლი 63 *(15.10.2010. N3710 ამოქმედდეს 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან)*

1. კონსტიტუციის 75-ე მუხლის მე-2 პუნქტით გათვალისწინებულ შემთხვევებში საქართველოს პრეზიდენტის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების საკითხის აღძვრის უფლება აქვს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მესამედს. საკითხი დასკვნისათვის გადაეცემა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს.

2. თუ საკონსტიტუციო სასამართლომ თავისი დასკვნით დაადასტურა პრეზიდენტის ქმედებაში დანაშაულის შემადგენლობის ნიშნების არსებობა ან კონსტიტუციის დარღვევა, პარლამენტი დასკვნის წარდგენიდან არა უგვიანეს 15 დღისა განიხილავს და კენჭს უყრის პრეზიდენტის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების საკითხს.

3. პრეზიდენტი იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენებულად ჩაითვლება, თუ ამ გადაწყვეტილებას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედი.

4. თუ პარლამენტმა ამ მუხლის მე-2 პუნქტით დადგენილ ვადაში არ მიიღო გადაწყვეტილება პრეზიდენტის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების შესახებ, იმავე საკითხზე იმპიჩმენტის პროცედურის დაწყება დაუშვებელია.

5. დაუშვებელია იმპიჩმენტის პროცედურის განხორციელება საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს.

მუხლი 64

1. კონსტიტუციის დარღვევისას ან/და დანაშაულის ჩადენისათვის იმპიჩმენტის წესით უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის, მთავრობის წევრების, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გენერალური აუდიტორისა და ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრების გადაყენების საკითხის აღძვრის უფლება აქვს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მესამედს. *(22.05.2012. N6239 ამოქმედდეს 2012 წლის 1 ივლისიდან)*

2. 63-ე მუხლის მე-2 პუნქტით გათვალისწინებული წესით დასკვნის მიღების შემდეგ სრული შემადგენლობის უმრავლესობით პარლამენტი უფლებამოსილია თანამდებობიდან გადააყენოს ამ მუხლის პირველ პუნქტში ჩამოთვლილი თანამდებობის პირები. ამ შემთხვევებზე ვრცელდება აგრეთვე 63-ე მუხლის მე-4 პუნქტის მოქმედება.

მუხლი 65

1. საქართველოს პარლამენტი სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ახდენს საერთაშორისო ხელშეკრულებათა და შეთანხმებათა რატიფიცირებას, დენონსირებასა და გაუქმებას.

1[1]. საქართველოს პარლამენტს საერთაშორისო ხელშეკრულებისა და შეთანხმების რატიფიცირების, დენონსირებისა და გაუქმების შესახებ მიმართავს საქართველოს მთავრობა, ხოლო ამ მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“–„გ“ ქვეპუნქტებით გათვალისწინებულ შემთხვევებში, აგრეთვე იმ შემთხვევაში, როდესაც ხელშეკრულება (შეთანხმება) დადებულია საქართველოს პრეზიდენტის მიერ, – საქართველოს პრეზიდენტი, რაც *საჭიროებს პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციას. (15.10.2010. N3710 ამოქმედდეს 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან)*

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. პარლამენტს 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.

მუხლი 66

1. პარლამენტში კანონპროექტი ან დადგენილება მიღებულად ითვლება, როცა მას მხარს დაუჭერს დამსწრეთა უმრავლესობა, მაგრამ არანაკლებ პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მესამედისა, თუ კონსტიტუციით არ არის განსაზღვრული კანონპროექტის ან დადგენილების მიღების სხვა წესი.

1^1. კონსტიტუციური შეთანხმება დამტკიცებულად ითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის სულ ცოტა სამი მეხუთედი. *(30.03.2001,N826)*

2. ორგანული კანონის პროექტი მიღებულად ითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი.

3. პარლამენტის თანხმობა მიიღება დადგენილების სახით, თუ კონსტიტუციით სხვა წესი არ არის განსაზღვრული.

4. სხვა სახის გადაწყვეტილებათა მიღების წესი განისაზღვრება პარლამენტის რეგლამენტით.

მუხლი 67 (*15.10.2010. N3710 ამოქმედდეს 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან)*

1. საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება აქვთ: საქართველოს მთავრობას, პარლამენტის წევრს, საპარლამენტო ფრაქციას, პარლამენტის კომიტეტს, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოებს, არანაკლებ 30000 ამომრჩეველს.

2. საქართველოს მთავრობის მიერ წარდგენილ კანონპროექტს მისივე მოთხოვნით პარლამენტი რიგგარეშე განიხილავს.

მუხლი 68

1. პარლამენტის მიერ მიღებული კანონპროექტი 7 დღის ვადაში გადაეცემა საქართველოს პრეზიდენტს. *(6.02.2004.N3272)*

2. პრეზიდენტი 10 დღის ვადაში ხელს აწერს და აქვეყნებს კანონს ან მოტივირებული შენიშვნებით უბრუნებს პარლამენტს.

3. თუ პრეზიდენტი დააბრუნებს კანონპროექტს, პარლამენტი კენჭს უყრის პრეზიდენტის შენიშვნებს. შენიშვნათა მისაღებად საკმარისია ხმათა იგივე რაოდენობა, რაც ამ სახით კანონპროექტისათვის დადგენილია კონსტიტუციის 66-ე მუხლით. თუ შენიშვნები მიღებულია, კანონპროექტის საბოლოო რედაქცია გა-

დაეცემა პრეზიდენტს, რომელიც 7 დღის ვადაში ხელს აწერს და აქვეყნებს მას.
4. თუ პარლამენტმა არ მიიღო პრეზიდენტის შენიშვნები, კენჭი ეყრება კანონ-პროექტის პირვანდელ რედაქციას. კანონის პროექტი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი. ორგანული კანონის პროექტი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტი. კონსტიტუციური კანონის პროექტი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეოთხედი. *(27.12.2011. N5630 ამოქმედდეს 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული საქართველოს პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან)*
5. თუ პრეზიდენტმა დადგენილ ვადაში არ გამოაქვეყნა კანონი, მას ხელს აწერს და აქვეყნებს პარლამენტის თავმჯდომარე.
6. კანონი ძალაში შედის მისი ოფიციალურ ორგანოში გამოქვეყნებიდან მეთხუთმეტე დღეს, თუ სხვა ვადა არ არის დადგენილი.

თავი მეოთხე
საქართველოს პრეზიდენტი

მუხლი 69 *(15.10.2010. N3710 ამოქმედდეს 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან)*
1. საქართველოს პრეზიდენტი არის საქართველოს სახელმწიფოს მეთაური, ქვეყნის ერთიანობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის გარანტი. საქართველოს პრეზიდენტი კონსტიტუციით მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებების ფარგლებში უზრუნველყოფს სახელმწიფო ორგანოთა ფუნქციონირებას.
2. საქართველოს პრეზიდენტი არის საქართველოს სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი.
3. საქართველოს პრეზიდენტი წარმოადგენს საქართველოს საგარეო ურთიერთობებში.

მუხლი 70
1. საქართველოს პრეზიდენტი აირჩევა საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე ფარული კენჭისყრით 5 წლის ვადით.

ერთი და იგივე პირი პრეზიდენტად შეიძლება აირჩეს ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ.

2. პრეზიდენტად შეიძლება აირჩეს საარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქე 35 წლის ასაკიდან, რომელსაც საქართველოში უცხოვრია 5 წელს მაინც და არჩევნების დანიშვნის დღემდე ბოლო 3 წლის განმავლობაში ცხოვრობდა საქართველოში. *(15.10.2010. N3710 ამოქმედდეს 2011 წლის 1 იანვრიდან)*

3. პრეზიდენტობის კანდიდატის დასახელების უფლება აქვს მოქალაქეთა პოლიტიკურ გაერთიანებას ან საინიციატივო ჯგუფს. კანდიდატის წარდგენა დადასტურებული უნდა იყოს ამომრჩეველთა ხელმოწერებით ორგანული კანონით დადგენილი წესით. ორგანული კანონით განსაზღვრული ამომრჩევლების ხელმოწერების რაოდენობა არ შეიძლება იყოს ამომრჩეველთა რაოდენობის 1%-ზე მეტი. *(12.03.2008 N 5853)*

4. არჩეულად ჩაითვლება კანდიდატი, რომელსაც ხმა მისცა არჩევნების მონაწილეთა ნახევარზე მეტმა. *(6.02.2004.N3272)*

5. თუ არჩევნების პირველ ტურში ვერც ერთმა კანდიდატმა ვერ მიიღო ხმათა საჭირო რაოდენობა, პირველი ტურის შედეგების ოფიციალურად გამოცხადებიდან ორი კვირის თავზე იმართება არჩევნების მეორე ტური. *(27.12.2006 N4133)*

6. არჩევნების მეორე ტურში კენჭი ეყრება პირველ ტურში უკეთესი შედეგის მქონე ორ კანდიდატს. არჩეულად ჩაითვლება ის კანდიდატი, რომელიც მეტ ხმას მიიღებს. *(6.02.2004.N3272)*

7. თუ არჩევნების პირველ ტურში მხოლოდ ერთი კანდიდატი მონაწილეობდა და მან ხმათა საჭირო რაოდენობა ვერ მიიღო, არჩევნების დღიდან ორი თვის ვადაში იმართება ხელახალი არჩევნები. *(15.10.2010. N3710 ამოქმედდეს 2011 წლის 1 იანვრიდან)*

8. საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს არჩევნები არ ტარდება.

9. პრეზიდენტის მორიგი არჩევნები ტარდება პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადის ამოწურვის კალენდარული წლის ოქტომბერში. არჩევნების თარიღს ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი არჩევნებამდე არა უგვიანეს 60 დღისა. *(27.12.2006 N4133)*

10. ამოღებულ იქნეს *(15.10.2010. N3710 ამოქმედდეს 2011 წლის 1 იანვრიდან)*

მუხლი 71

1. თანამდებობის დაკავების წინ საქართველოს ახალარჩეული პრეზიდენტი წარმოთქვამს საპროგრამო სიტყვას და დებს ფიცს:

,,მე, საქართველოს პრეზიდენტი, ღვთისა და ერის წინაშე ვაცხადებ, რომ დავიცავ საქართველოს კონსტიტუციას, ქვეყნის დამოუკიდებლობას, ერთიანობასა და განუყოფლობას, კეთილსინდისიერად აღვასრულებ პრეზიდენტის მოვალეობას, ვიზრუნებ ჩემი ქვეყნის მოქალაქეთა უსაფრთხოებისა და კეთილდღეობისათვის, ჩემი ხალხისა და მამულის აღორძინებისა და ძლევამოსილებისათვის".

2. ამ მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული ცერემონიალი იმართება პრეზიდენტის არჩევის დღიდან მესამე კვირა დღეს. პრეზიდენტის უფლებამოსილება წყდება ახალარჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადებისთანავე. *(15.10.2010. N3710 ამოქმედდეს 2011 წლის 1 იანვრიდან)*

მუხლი 72 *(15.102010. N3710 ამოქმედდეს 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან.)*

საქართველოს პრეზიდენტს უფლება არა აქვს, ეკავოს სხვა თანამდებობა, მათ შორის, პარტიული, ეწეოდეს სამეწარმეო საქმიანობას, იღებდეს ხელფასს ან სხვაგვარ მუდმივ ანაზღაურებას რაიმე სხვა საქმიანობისათვის.

მუხლი 73 *(15.102010. N3710 ამოქმედდეს 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან.)*

1. საქართველოს პრეზიდენტი:

ა) მთავრობასთან შეთანხმებით აწარმოებს მოლაპარაკებებს სხვა სახელმწიფოებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, დებს საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს; მთავრობის წარდგინებით ნიშნავს და ათავისუფლებს საქართველოს ელჩებს და სხვა დიპლომატიურ წარმომადგენლებს; მთავრობასთან შეთანხმებით იღებს სხვა სახელმწიფოთა და საერთაშორისო ორგანიზაციათა ელჩების და სხვა დიპლომატიური წარმომადგენლების აკრედიტაციას;

ბ) საქართველოს სახელმწიფოს სახელით დებს კონსტიტუციურ შეთანხმებას საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალურ მართლმადიდებელ ეკლესიასთან;

გ) კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში წამოაყენებს პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას და ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს;
დ) კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში მთავრობას აკისრებს მოვალეობის შესრულებას მთავრობის ახალი შემადგენლობის შექმნამდე;
ე) კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში პარლამენტს წარუდგენს, ნიშნავს, ათავისუფლებს და გადააყენებს თანამდებობის პირებს; კანონით დადგენილი წესით ნიშნავს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრს; ორგანული კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით მონაწილეობს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის წევრებისა და თავმჯდომარის თანამდებობაზე განწესებაში; მთავრობასთან შეთანხმებით პარლამენტს წარუდგენს ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების წევრთა კანდიდატურებს;
ვ) აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ახალარჩეული უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილების ცნობიდან 10 დღის ვადაში, უმაღლეს საბჭოში წარმოდგენილ პოლიტიკურ სუბიექტებთან კონსულტაციის შემდეგ, საქართველოს მთავრობის წინასწარი თანხმობით, უმაღლეს საბჭოს დასამტკიცებლად წარუდგენს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურას;
ზ) საქართველოზე შეიარაღებული თავდასხმის შემთხვევაში აცხადებს საომარ მდგომარეობას, სათანადო პირობების არსებობისას დებს ზავს და ამ გადაწყვეტილებებს არა უგვიანეს 48 საათისა წარუდგენს პარლამენტს დასამტკიცებლად;
თ) ომიანობის თუ მასობრივი არეულობის, ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის ხელყოფის, სამხედრო გადატრიალებისა და შეიარაღებული ამბოხების, ეკოლოგიური კატასტროფის და ეპიდემიის დროს, ან სხვა შემთხვევებში, როდესაც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები მოკლებული არიან კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა ნორმალური განხორციელების შესაძლებლობას, აცხადებს საგანგებო მდგომარეობას ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ან მის რომელიმე ნაწილში და ამ გადაწყვეტილებას არა უგვიანეს 48 საათისა წარუდგენს პარლამენტს დასამტკიცებლად. საგანგებო უფლებამოსილებანი ვრცელდება მხოლოდ იმ ტერიტორიაზე, სადაც ამ ქვეპუნქტში აღნიშნულ მიზეზთა გამო გამოცხადებულია საგანგებო მდგომარეობა;
ი) საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის დროს გამოსცემს კანონის ძალის მქონე დეკრეტებს, რომლებიც მოქმედებს შესაბამისად საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის დამთავრებამდე; ახორციელებს საგანგებო ღონისძიებებს.

დეკრეტები წარედგინება პარლამენტს, როცა იგი შეიკრიბება;
კ) უფლებამოსილია მთავრობის წარდგინებით, პარლამენტის თანხმობით შეაჩეროს თვითმმართველობის ან ტერიტორიული ერთეულების სხვა წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობა, ან დაითხოვოს ისინი, თუ მათი მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციური უფლებამოსილებების განხორციელებას;
ლ) კონსტიტუციით მინიჭებული უფლებამოსილებების განსახორციელებლად გამოსცემს დეკრეტს, ბრძანებულებას, განკარგულებას, აგრეთვე, როგორც საქართველოს სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი, – ბრძანებას;
მ) ხელს აწერს და აქვეყნებს კანონს კონსტიტუციით დადგენილი წესით;
ნ) წყვეტს მოქალაქეობის, თავშესაფრის მიცემის საკითხებს;
ო) ანიჭებს სახელმწიფო ჯილდოებს, უმაღლეს სამხედრო, სპეციალურ და საპატიო წოდებებს, უმაღლეს დიპლომატიურ რანგებს;
პ) შეიწყალებს მსჯავრდებულთ;
ჟ) დაითხოვს პარლამენტს კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით.
2. საქართველოს პრეზიდენტი ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტის, პარლამენტისა და წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნებს კონსტიტუციითა და კანონით დადგენილი წესით.
3. საქართველოს პრეზიდენტი ნიშნავს ეროვნული უშიშროების საბჭოს წევრებს, მთავრობასთან შეთანხმებით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან გადააყენებს საქართველოს შეიარაღებული ძალების გენერალური შტაბის უფროსს, სხვა მხედართმთავრებს.
4. საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია მიმართოს ხალხს და პარლამენტს. წელიწადში ერთხელ იგი პარლამენტს წარუდგენს მოხსენებას ქვეყნის მდგომარეობის უმნიშვნელოვანეს საკითხებზე.
5. საქართველოს პრეზიდენტი ახორციელებს კონსტიტუციით განსაზღვრულ სხვა უფლებამოსილებებს.

მუხლი 73[1] *(15.102010. N3710 ამოქმედდეს 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან)*
1. საქართველოს პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტები, გარდა საომარი მდგომარეობის დროს გამოცემული აქტებისა და ამ მუხლის მე-2–მე-4 პუნქ-

ტებით გათვალისწინებული შემთხვევებისა, საჭიროებს პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციას.

2. კონტრასიგნაციას არ საჭიროებს საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანება, გარდა კონსტიტუციით პირდაპირ გათვალისწინებული შემთხვევებისა.

3. კონტრასიგნაციას არ საჭიროებს საქართველოს პრეზიდენტის ის სამართლებრივი აქტები, რომლებიც, კონსტიტუციის შესაბამისად, გამოცემულია მთავრობის წარდგინებით ან რომლებზედაც მთავრობას მიცემული აქვს წინასწარი თანხმობა.

4. კონტრასიგნაციას არ საჭიროებს საქართველოს პრეზიდენტის ის სამართლებრივი აქტები, რომლებიც უკავშირდება:

ა) პარლამენტის არჩევნების დანიშვნას და მის დათხოვნას კონსტიტუციის მე-80 მუხლის საფუძველზე, ახალარჩეული პარლამენტის პირველი სხდომის მოწვევას, აგრეთვე პარლამენტის რიგგარეშე სხდომის ან სესიის მოწვევას;

ბ) კანონის ხელმოწერას და გამოქვეყნებას, აგრეთვე პარლამენტში კანონპროექტის შენიშვნებით დაბრუნებას;

გ) კონსტიტუციით განსაზღვრულ თანამდებობის პირთა წარდგენას, დანიშვნას, გათავისუფლებას და გადაყენებას, თუ კონსტიტუციით სხვა რამ არ არის გათვალისწინებული;

დ) სასამართლოში, საკონსტიტუციო სასამართლოში მიმართვას;

ე) პრემიერმინისტრობის კანდიდატის წამოყენებას და პრემიერ-მინისტრის დანიშვნას;

ვ) მთავრობისთვის მოვალეობის შესრულების დაკისრებას კონსტიტუციის მე-80 მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად;

ზ) სახელმწიფო ჯილდოებისა და სპეციალური წოდებების მინიჭებას;

თ) მოქალაქეობის მინიჭებასა და შეწყვეტას;

ი) მთავრობის სხდომაზე საკითხის განხილვის მოთხოვნას კონსტიტუციის 78-ე მუხლის მე-6 პუნქტით დადგენილი წესით;

კ) პრეზიდენტის ადმინისტრაციის და ეროვნული უშიშროების საბჭოს საქმიანობას;

ლ) საომარი მდგომარეობის გამოცხადებასა და გაუქმებას;

მ) მსჯავრდებულთა შეწყალებას.

5. პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტი, რომელიც საჭიროებს კონტრასიგნაციას, ქვეყნდება და სამართლებრივ შედეგებს წარმოშობს მხოლოდ კონტრასიგნაციის შემთხვევაში.

6. კონტრასიგნაციის შემთხვევაში სამართლებრივ აქტზე პასუხისმგებლობა ეკისრება მთავრობას.

მუხლი 74

1. საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია საქართველოს პარლამენტის, საქართველოს მთავრობის, არანაკლებ 200000 ამომრჩევლის მოთხოვნით დანიშნოს რეფერენდუმი კონსტიტუციითა და კანონით განსაზღვრულ საკითხებზე, მისი ჩატარების მოთხოვნის მიღებიდან 30 დღის განმავლობაში. (15.102010. N3710 ამოქმედდეს 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან.

2. არ შეიძლება რეფერენდუმის მოწყობა 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.

3. რეფერენდუმის დანიშვნასა და ჩატარებასთან დაკავშირებული საკითხები განისაზღვრება ორგანული კანონით.

მუხლი 75

1.საქართველოს პრეზიდენტი ხელშეუვალია. თანამდებობაზე ყოფნის დროს არ შეიძლება მისი დაპატიმრება ან სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა.

2. პრეზიდენტის მიერ კონსტიტუციის დარღვევის ან მის ქმედებაში დანაშაულის შემადგენლობის ნიშნების არსებობის შემთხვევაში პარლამენტს შეუძლია კონსტიტუციის 63-ე მუხლითა და კანონით დადგენილი წესით თანამდებობიდან გადააყენოს პრეზიდენტი. *(15.102010. N3710 ამოქმედდეს 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან.*

მუხლი 76

1. საქართველოს პრეზიდენტის მიერ თავისი უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის ან საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში საქართველოს პრეზიდენტის მოვალეობას ასრულებს პარლამენტის თავმჯდომარე, ხოლო პარლამენტის თავმჯდომა-

რის მიერ საქართველოს პრეზიდენტის მოვალეობის განხორციელების შეუძლებლობის შემთხვევაში, აგრეთვე თუ პარლამენტი დათხოვნილია, საქართველოს პრეზიდენტის მოვალეობას ასრულებს პრემიერ-მინისტრი. პარლამენტის თავმჯდომარის მიერ საქართველოს პრეზიდენტის მოვალეობის შესრულების პერიოდში პარლამენტის თავმჯდომარის მოვალეობას, პარლამენტის თავმჯდომარის დავალებით, ასრულებს პარლამენტის თავმჯდომარის ერთ-ერთი მოადგილე. პრემიერ-მინისტრის მიერ საქართველოს პრეზიდენტის მოვალეობის შესრულების პერიოდში პრემიერ-მინისტრის მოვალეობას ასრულებს პირველი ვიცე-პრემიერის უფლებამოსილების მქონე მთავრობის წევრი. *(11.03.2008 N 5833)*

2. პრეზიდენტის მოვალეობის შემსრულებელი უფლებამოსილი არ არის, გამოიყენოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „კ“ და „ჟ“ ქვეპუნქტებითა და 74-ე მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული უფლებები. *(15.102010. N3710 ამოქმედდეს 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან.*

3. პრეზიდენტის არჩევნები ტარდება პრეზიდენტის უფლებამოსილების შეწყვეტის დროიდან 45 დღის განმავლობაში და მის ჩატარებას უზრუნველყოფს პარლამენტი.

მუხლი 76[1] ამოღებულია *(10.10.2008 N344)*

მუხლი 77

საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებათა განხორციელების ხელშეწყობის მიზნით იქმნება საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაცია. საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციის უფროსს თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს, ადმინისტრაციის სტრუქტურასა და საქმიანობის წესს განსაზღვრავს საქართველოს პრეზიდენტი. *(6.02.2004.N3272)*

თავი მეოთხე[1]
საქართველოს მთავრობა
(6.02.2004.N3272)

მუხლი 78 *(15.10. 2010. N3710 ამოქმედდეს 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან)*

1. საქართველოს მთავრობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო, რომელიც ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. მთავრობა ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე.

2. მთავრობა შედგება პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრებისაგან. მთავრობის შემადგენლობაში შეიძლება იყოს ერთი ან რამდენიმე სახელმწიფო მინისტრი.

3. პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილია მთავრობის ერთ-ერთ წევრს დააკისროს პირველი ვიცე-პრემიერის, აგრეთვე ერთ ან რამდენიმე წევრს – ვიცე-პრემიერის მოვალეობათა შესრულება. პირველი ვიცე-პრემიერისა და ვიცე-პრემიერის მოვალეობათა შესრულების დაკისრების წესი და მათი უფლებამოსილებანი განისაზღვრება კანონით.

4. პრემიერ-მინისტრი და მინისტრები საგარეო ურთიერთობებში წარმოადგენენ საქართველოს თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში.

5. მთავრობა კონსტიტუციისა და სხვა საკანონმდებლო აქტების საფუძველზე და მათ შესასრულებლად იღებს დადგენილებასა და განკარგულებას, რომლებსაც ხელს აწერს პრემიერ-მინისტრი.

6. საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია მოითხოვოს ცალკეულ საკითხთა მთავრობის სხდომაზე განხილვა და მონაწილეობა მიიღოს ამ განხილვაში, რომელსაც ასევე ესწრებიან ეროვნული უშიშროების საბჭოს მდივანი და სხვა წევრები.

7. მთავრობის სტრუქტურა, უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი განისაზღვრება კანონით. აღნიშნული კანონის პროექტს პარლამენტს წარუდგენს მთავრობა.

8. მთავრობის უფლებამოსილება იწყება კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით მთავრობის წევრთა დანიშვნისთანავე.

მუხლი 79

1. მთავრობის მეთაურია პრემიერ-მინისტრი. *(15.102010. N3710 ამოქმედდეს 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან)*

2. პრემიერ-მინისტრი განსაზღვრავს მთავრობის საქმიანობის მიმართულებებს, ორგანიზებას უწევს მთავრობის საქმიანობას, ახორციელებს მთავრობის წევრთა საქმიანობის კოორდინაციასა და კონტროლს. *(15.102010. N3710 ამოქმედდეს 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან)*

3. პრემიერ-მინისტრი პარლამენტის მოთხოვნით წარუდგენს მას სამთავრობო პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ ანგარიშს.

4. პრემიერ-მინისტრი თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში გამოსცემს ინდივიდუალურ სამართლებრივ აქტს – ბრძანებას, აგრეთვე, ახორციელებს სრულ ადმინისტრაციულ ფუნქციებს მთავრობის შენობაში.

5. პრემიერ-მინისტრი თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს მთავრობის სხვა წევრებს. *(15.102010. N3710 ამოქმედდეს 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან)*

6. პრემიერ-მინისტრი კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში და წესით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს სხვა თანამდებობის პირებს.

7. პრემიერ-მინისტრის გადადგომა ან მისი უფლებამოსილების სხვაგვარად შეწყვეტა იწვევს მთავრობის სხვა წევრთა უფლებამოსილების შეწყვეტას. მთავრობის სხვა წევრის გადადგომის ან თანამდებობიდან გათავისუფლების შემთხვევაში პრემიერ-მინისტრი ორი კვირის ვადაში ნიშნავს მთავრობის წევრს. *(15.102010. N3710 ამოქმედდეს 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან)*

მუხლი 80 *(15.102010. N3710 ამოქმედდეს 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან)*

1. ახალარჩეული პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობისთანავე მთავრობის უფლებამოსილება მოხსნილად ითვლება და საქართველოს პრეზიდენტი

მასვე აკისრებს მოვალეობის შესრულებას მთავრობის ახალი შემადგენლობის შექმნამდე.

2. საქართველოს პრეზიდენტი მთავრობის უფლებამოსილების მოხსნიდან 7 დღის ვადაში წამოაყენებს პარლამენტის არჩევნებში საუკეთესო შედეგის მქონე საარჩევნო სუბიექტის მიერ მისთვის წარდგენილ პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას.

3. პრემიერმინისტრობის კანდიდატი 7 დღის ვადაში შეარჩევს მინისტრთა კანდიდატურებს და საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს მთავრობის შემადგენლობას ნდობის მისაღებად. მთავრობის შემადგენლობასთან ერთად წარდგენილი უნდა იქნეს სამთავრობო პროგრამა.

4. საქართველოს პარლამენტი მთავრობის შემადგენლობის წარდგენიდან 7 დღის ვადაში განიხილავს და კენჭს უყრის მთავრობის შემადგენლობისთვის ნდობის გამოცხადების საკითხს. პარლამენტის ნდობის მისაღებად საჭიროა პარლამენტის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერა.

5. თუ მთავრობის შემადგენლობამ ნდობა ვერ მიიღო, მთავრობის შემადგენლობის პარლამენტში წარდგენიდან 30 დღის ვადაში განმეორებით ეყრება კენჭი მთავრობის თავდაპირველად წარდგენილი ან განახლებული შემადგენლობისთვის ნდობის გამოცხადების საკითხს.

6. თუ არ იქნება წარდგენილი პრემიერმინისტრობის კანდიდატი ან მთავრობის შემადგენლობას ამ მუხლის მე-5 პუნქტით დადგენილი წესით და გათვალისწინებულ ვადაში პარლამენტი ნდობას ვერ გამოუცხადებს, პრეზიდენტი 7 დღის ვადაში პრემიერმინისტრობის კანდიდატად წამოაყენებს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორი მეხუთედის მიერ წარდგენილ კანდიდატურას. თუ პარლამენტის წევრთა სხვადასხვა შემადგენლობა 2 კანდიდატურას წარადგენს, პრეზიდენტი პრემიერმინისტრობის კანდიდატად წამოაყენებს იმ კანდიდატურას, რომელიც უფრო მეტმა პარლამენტის წევრმა წარადგინა, ხოლო წარმდგენთა თანაბარი რაოდენობის შემთხვევაში – ერთ-ერთ წარდგენილ კანდიდატურას.

7. ამ მუხლის მე-6 პუნქტით გათვალისწინებულ შემთხვევაში მთავრობის წევრთა შერჩევა და მთავრობის შემადგენლობისთვის ნდობის გამოცხადება ხდება ამ მუხლის მე-3 და მე-4 პუნქტებით დადგენილი წესით. თუ პარლამენტი ნდობას ვერ გამოუცხადებს მთავრობის შემადგენლობას, საქართველოს პრეზიდენტი 3 დღის ვადაში დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს რიგგარეშე არჩევნებს.

8. მთავრობის შემადგენლობისთვის ნდობის გამოცხადებიდან 2 დღის ვადაში პრეზიდენტი ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, ხოლო პრემიერ-მინისტრი ასევე 2 დღის ვადაში – მთავრობის სხვა წევრებს. თუ პრეზიდენტი აღნიშნულ ვადაში არ გამოსცემს სამართლებრივ აქტს პრემიერ-მინისტრის დანიშვნის თაობაზე, პრემიერ-მინისტრი დანიშნულად ჩაითვლება.

მუხლი 80[1] *(15.10.2010. N3710 ამოქმედდეს 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან)*

1. მთავრობის უფლებამოსილების შეწყვეტის შემთხვევაში საქართველოს პრეზიდენტი 7 დღის ვადაში პრემიერმინისტრობის კანდიდატად წამოაყენებს საპარლამენტო უმრავლესობის, ხოლო თუ უმრავლესობა შექმნილი არ არის – იმ საპარლამენტო ფრაქციის მიერ წარდგენილ კანდიდატურას, რომელშიც ყველაზე მეტი პარლამენტის წევრია გაერთიანებული.
2. მთავრობის წევრთა შერჩევა და მთავრობის შემადგენლობისთვის ნდობის გამოცხადება ხდება კონსტიტუციის მე-80 მუხლის მე-3–მე-8 პუნქტებით დადგენილი წესით.
3. ამ მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული გარემოებების არსებობისას საქართველოს პრეზიდენტი მთავრობის იმავე შემადგენლობას აკისრებს მოვალეობის შესრულებას მთავრობის ახალი შემადგენლობის შექმნამდე.

მუხლი 81 *(15.102010. N3710 ამოქმედდეს 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან)*

1. პარლამენტი უფლებამოსილია უნდობლობა გამოუცხადოს მთავრობას. უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრის შესახებ პარლამენტს შეიძლება მიმართოს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორმა მეხუთედმა. უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრასთან დაკავშირებით კენჭისყრა იმართება არა უადრეს 20 და არა უგვიანეს 25 დღისა. უნდობლობის გამოცხადების საკითხი აღძრულად ჩაითვლება, თუ ამ გადაწყვეტილებას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი. თუ პარლამენტი არ მიიღებს გადაწყვეტილებას უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრის თაობაზე, პარლამენტის იმავე წევრთა მიერ უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრის შესახებ პარლამენტისთვის მიმართვა კენ-

ჭისყრიდან ექვსი თვის განმავლობაში დაუშვებელია.
2. უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრიდან არა უადრეს 20 და არა უგვიანეს 25 დღისა პარლამენტი კენჭს უყრის პარლამენტის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორი მეხუთედის მიერ დასახელებული პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის პრეზიდენტისათვის წარდგენას. თუ ამ პუნქტით დადგენილი წესით დასახელდა პრემიერ-მინისტრის 2 კანდიდატურა, კენჭი ეყრება ორივე კანდიდატურას. პრეზიდენტს პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურა წარედგინება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი. ამ პუნქტით დადგენილი წესით პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის წარუდგენლობა ნიშნავს უნდობლობის გამოცხადების პროცედურის შეწყვეტას.
3. პრეზიდენტი უფლებამოსილია პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის წარდგენიდან 5 დღის ვადაში წამოაყენოს წარდგენილი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურა ან უარი განაცხადოს ამ კანდიდატურის წამოყენებაზე. თუ პრეზიდენტი წამოაყენებს პარლამენტის მიერ წარდგენილ კანდიდატურას, მთავრობის ახალი შემადგენლობისთვის ნდობის გამოცხადება ხდება კონსტიტუციის მე-80 მუხლის მე-3 და მე-4 პუნქტებით დადგენილი წესით.
4. თუ პრეზიდენტი ამ მუხლის მე-3 პუნქტით გათვალისწინებულ შემთხვევაში უარს განაცხადებს პარლამენტის მიერ მისთვის წარდგენილი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის წამოყენებაზე, პარლამენტი კანდიდატურის წარდგენიდან არა უადრეს 15 და არა უგვიანეს 20 დღისა კენჭს უყრის პრეზიდენტისათვის პრემიერ-მინისტრის იმავე კანდიდატურის წარდგენას. თუ წარდგენას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის სამი მეხუთედი, პრეზიდენტი ვალდებულია 3 დღის ვადაში წამოაყენოს მისთვის წარდგენილი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურა. მთავრობის ახალი შემადგენლობისთვის ნდობის გამოცხადება ხდება კონსტიტუციის მე-80 მუხლის მე-3 და მე-4 პუნქტებით დადგენილი წესით.
5. პარლამენტის მიერ ამ მუხლის მე-3 ან მე-4 პუნქტით დადგენილი წესით მთავრობის ახალი შემადგენლობისთვის ნდობის გამოცხადება ჩაითვლება მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადებად, რაც იწვევს მისი უფლებამოსილების შეწყვეტას. ახალი პრემიერ-მინისტრისა და მთავრობის წევრთა დანიშვნა ხდება კონსტიტუციის მე-80 მუხლის მე-8 პუნქტით დადგენილი წესით.
6. პარლამენტის მიერ ამ მუხლის მე-3 ან მე-4 პუნქტით დადგენილი წესით მთავრობის ახალი შემადგენლობისთვის ნდობის გამოუცხადებლობის შემთ-

ხვევაში პრეზიდენტი უფლებამოსილია 3 დღის ვადაში დაითხოვოს პარლამენტი და დანიშნოს რიგგარეშე არჩევნები.

მუხლი 81[1]

1. პარლამენტის მიერ მთავრობისა და მისი სამთავრობო პროგრამისათვის ნდობის გამოცხადების შემდეგ მთავრობის თავდაპირველი შემადგენლობის ერთი მესამედით, მაგრამ არანაკლებ მთავრობის 5 წევრით განახლების შემთხვევაში, საქართველოს პრეზიდენტი ერთი კვირის ვადაში წარუდგენს პარლამენტს ნდობის მისაღებად მთავრობის შემადგენლობას.
2. პარლამენტის მიერ მთავრობის შემადგენლობისთვის ნდობის გამოცხადება ხდება კონსტიტუციის მე-80 მუხლით დადგენილი წესით.

მუხლი 81[2]

1. სამინისტროები იქმნება სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი ცხოვრების განსაზღვრულ სფეროში სახელმწიფო მმართველობის და სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელების უზრუნველსაყოფად.
2. სამინისტროს ხელმძღვანელობს მინისტრი, რომელიც დამოუკიდებლად იღებს გადაწყვეტილებას მის კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხებზე. მინისტრი კანონის, პრეზიდენტის ნორმატიული აქტის ან მთავრობის დადგენილების საფუძველზე და მათ შესასრულებლად გამოსცემს ბრძანებას.
3. სახელმწიფო მინისტრი ინიშნება კონსტიტუციით დადგენილი წესით განსაკუთრებული მნიშვნელობის სახელმწიფოებრივი ამოცანების შესასრულებლად.
4. მთავრობის წევრს უფლება არ აქვს ეკავოს სხვა თანამდებობა, გარდა პარტიულისა, დააფუძნოს საწარმო, ეწეოდეს სამეწარმეო საქმიანობას, იღებდეს ხელფასს რაიმე სხვა საქმიანობიდან, გარდა სამეცნიერო, პედაგოგიური, შემოქმედებითი საქმიანობისა.
5. მთავრობის წევრი უფლებამოსილია გადადგეს თანამდებობიდან.
(6.02.2004.N3272)

მუხლი 81[3] *(15.102010. N3710 ამოქმედდეს 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან)*

1. აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლობას საქართველოს ად-

მინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში უზრუნველყოფს სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი.
2. სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის უფლებამოსილებანი განისაზღვრება კანონით.
3. სახელმწიფო რწმუნებულს – გუბერნატორს თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს მთავრობა.

მუხლი 81[4] *(10.10.2008 N344)*
პროკურატურის ორგანოები შედის იუსტიციის სამინისტროს სისტემაში და მათ საერთო ხელმძღვანელობას ახორციელებს იუსტიციის მინისტრი. პროკურატურის უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი განისაზღვრება კანონით.

თავი მეხუთე
სასამართლო ხელისუფლება

მუხლი 82
1. სასამართლო ხელისუფლება ხორციელდება საკონსტიტუციო კონტროლის, მართლმსაჯულების და კანონით დადგენილი სხვა ფორმების მეშვეობით.
2. სასამართლოს აქტები სავალდებულოა ყველა სახელმწიფო ორგანოსა და პირისათვის ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე.
3. სასამართლო ხელისუფლება დამოუკიდებელია და მას ახორციელებენ მხოლოდ სასამართლოები.
4. სასამართლოს გადაწყვეტილება გამოაქვს საქართველოს სახელით.
5. საერთო სასამართლოებში საქმეები ნაფიცი მსაჯულების მიერ განიხილება კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში და წესით. *(6.02.2004.N3272)*

მუხლი 83
1. საკონსტიტუციო კონტროლის სასამართლო ორგანოა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო. მისი უფლებამოსილება, შექმნისა და საქმიანობის წესი განისაზღვრება კონსტიტუციით და ორგანული კანონით.
2. მართლმსაჯულებას ახორციელებენ საერთო სასამართლოები. მათი სისტემა დადგენილია ორგანული კანონით. *(27.12.2006 N4133)*
3. სამხედრო სასამართლოს შემოღება შეიძლება საომარ პირობებში და მხოლოდ საერთო სასამართლოს სისტემაში.
4. საგანგებო ან სპეციალური სასამართლოების შექმნა დაუშვებელია.

მუხლი 84

1. მოსამართლე თავის საქმიანობაში დამოუკიდებელია და ემორჩილება მხოლოდ კონსტიტუციას და კანონს. რაიმე ზემოქმედება მოსამართლეზე, ან ჩარევა მის საქმიანობაში გადაწყვეტილების მიღებაზე ზეგავლენის მიზნით, აკრძალულია და ისჯება კანონით.
2. მოსამართლის ჩამოცილება საქმის განხილვისაგან, თანამდებობიდან მისი ვადამდე განთავისუფლება ან სხვა თანამდებობაზე გადაყვანა დაიშვება მხოლოდ კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში.
3. არავის არა აქვს უფლება მოსთხოვოს მოსამართლეს ანგარიში კონკრეტულ საქმეზე.
4. ბათილია ყველა აქტი, რომელიც ზღუდავს მოსამართლის დამოუკიდებლობას.
5. სასამართლოს გადაწყვეტილების გაუქმება, შეცვლა ან შეჩერება შეუძლია მხოლოდ სასამართლოს კანონით განსაზღვრული წესით.

მუხლი 85

1. სასამართლოში საქმე განიხილება ღია სხდომაზე. დახურულ სხდომაზე საქმის განხილვა დასაშვებია მხოლოდ კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში. სასამართლოს გადაწყვეტილება ცხადდება საქვეყნოდ.
2. სამართალწარმოება ხორციელდება სახელმწიფო ენაზე. პირს, რომელმაც სახელმწიფო ენა არ იცის, მიეჩინება თარჯიმანი. იმ რაიონებში, სადაც მოსახლეობა არ ფლობს სახელმწიფო ენას, უზრუნველყოფილია სახელმწიფო ენის შესწავლისა და სამართალწარმოებასთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტა.
3. სამართალწარმოება ხორციელდება მხარეთა თანასწორობისა და შეჯიბრებითობის საფუძველზე.

მუხლი 86

1. მოსამართლე შეიძლება იყოს საქართველოს მოქალაქე 30 წლის ასაკიდან, თუ მას აქვს შესაბამისი უმაღლესი იურიდიული განათლება და სპეციალობით მუშაობის სულ ცოტა 5 წლის გამოცდილება. *(15.102010. N3710 ამოქმედდეს 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან)*

2. მოსამართლე თანამდებობაზე განწესდება უვადოდ, კანონით დადგენილი ასაკის მიღწევამდე. მოსამართლის უვადოდ განწესებამდე კანონით შეიძლება გათვალისწინებულ იქნეს მოსამართლის განწესება განსაზღვრული ვადით, მაგრამ არა უმეტეს 3 წლისა. მოსამართლეთა შერჩევის, დანიშვნისა და თანამდებობიდან გათავისუფლების წესი განისაზღვრება კონსტიტუციითა და ორგანული კანონით. *(15.102010. N3710 ამოქმედდეს 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან)*

3. მოსამართლის თანამდებობა შეუთავსებელია ნებისმიერ სხვა თანამდებობასთან და ანაზღაურებად საქმიანობასთან, გარდა პედაგოგიური და სამეცნიერო მოღვაწეობისა. მოსამართლე არ შეიძლება იყოს პოლიტიკური პარტიის წევრი, მონაწილეობდეს პოლიტიკურ საქმიანობაში. *(27.12.2005 N 2496)*

მუხლი 86[1] *(27.12.2006 N4133 ამოქმედდეს ორგანული კანონით შესაბამისი საკითხების მოწესრიგების შემდეგ)*

1. მოსამართლეთა თანამდებობაზე დანიშვნის, მოსამართლეთა თანამდებობიდან გათავისუფლების და სხვა ამოცანების შესრულების მიზნით იქმნება საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო.

2. საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს შემადგენლობის ნახევარზე მეტს შეადგენენ საქართველოს საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა თვითმმართველობის ორგანოს მიერ არჩეული წევრები. საქართველოს იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს თავმჯდომარეობს საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე.

3. საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილება და შექმნის წესი განისაზღვრება ორგანული კანონით.

მუხლი 87

1. მოსამართლე ხელშეუხებელია. დაუშვებელია მისი სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა, დაკავება ან დაპატიმრება, მისი ბინის, მანქანის, სამუშაო ადგილის ან პირადი გაჩხრეკა საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის თანხმობის გარეშე. გამონაკლისია დანაშაულზე წასწრების შემთხვევა, რაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარეს. თუ იგი არ მისცემს თანხმობას, დაკავებული ან დაპატიმრებული მოსამართლე დაუყოვნებლივ უნდა განთავისუფლდეს.

2. სახელმწიფო უზრუნველყოფს მოსამართლის და მისი ოჯახის უსაფრთხოებას.

მუხლი 88

1. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო სასამართლო ხელისუფლებას ახორციელებს საკონსტიტუციო სამართალწარმოების წესით.

2. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო შედგება 9 მოსამართლისაგან – საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრებისაგან. სასამართლოს 3 წევრს ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი, 3 წევრს ირჩევს პარლამენტი სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტით, 3 წევრს ნიშნავს უზენაესი სასამართლო. საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრთა უფლებამოსილების ვადაა 10 წელი. საკონსტიტუციო სასამართლო თავისი შემადგენლობიდან 5 წლის ვადით ირჩევს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარეს. *(15.10.2010. N3710 ამოქმედდეს 2011 წლის 1 იანვრიდან)*

3. საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრი არ შეიძლება იყოს პირი, რომელსაც ადრე ეკავა ეს თანამდებობა.

4. საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრი შეიძლება იყოს საქართველოს მოქალაქე 30 წლის ასაკიდან, თუ მას აქვს უმაღლესი იურიდიული განათლება. საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრების შერჩევის, დანიშვნისა და არჩევის, მათი უფლებამოსილების შეწყვეტის, აგრეთვე საკონსტიტუციო სამართალწარმოების და სასამართლოს საქმიანობის სხვა საკითხები განისაზღვრება კანონით. *(27.12.2005 N 2496)*

5. საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრი ხელშეუხებელია. დაუშვებელია მისი სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა, დაკავება ან დაპატიმრება, მისი ბინის, მანქანის, სამუშაო ადგილის ან პირადი გაჩხრეკა საკონსტიტუციო სასამართლოს თანხმობის გარეშე. გამონაკლისია დანაშაულზე წასწრების შემთხვევა, რაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს საკონსტიტუციო სასამართლოს. თუ იგი არ მისცემს თანხმობას, საკონსტიტუციო სასამართლოს დაკავებული ან დაპატიმრებული წევრი დაუყოვნებლივ უნდა განთავისუფლდეს.

მუხლი 89

1. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო საქართველოს პრეზიდენტის, მთავრობის, პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთი მეხუთედის, სასამართლოს, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების, თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს, იუსტიციის უმაღ-

ლესი საბჭოს, სახალხო დამცველის და მოქალაქის სარჩელისა თუ წარდგინების საფუძველზე ორგანული კანონით დადგენილი წესით: *(15.10.2010. N3710 ამოქმედდეს 2011 წლის 1 იანვრიდან)*

ა) იღებს გადაწყვეტილებებს კონსტიტუციასთან, კონსტიტუციური შეთანხმების, კანონის, პრეზიდენტის, მთავრობის, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოთა ნორმატიული აქტების შესაბამისობის საკითხებზე; *(6.02.2004.N3272)*

ბ) იხილავს დავას სახელმწიფო ორგანოებს შორის კომპეტენციის შესახებ;

გ) იხილავს მოქალაქეთა პოლიტიკურ გაერთიანებათა შექმნისა და საქმიანობის კონსტიტუციურობის საკითხებს;

დ) იხილავს რეფერენდუმისა და არჩევნების მომწესრიგებელი ნორმების და ამ ნორმების საფუძველზე ჩატარებული ან ჩასატარებელი არჩევნების (რეფერენდუმის) კონსტიტუციურობასთან დაკავშირებულ დავას; *(27.12.2005 N 2496)*

ე) იხილავს საერთაშორისო ხელშეკრულებების და შეთანხმებების კონსტიტუციურობის საკითხს;

ვ) პირის სარჩელის საფუძველზე იხილავს ნორმატიული აქტების კონსტიტუციურობას საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავით აღიარებული ადამიანის ძირითად უფლებებთან და თავისუფლებებთან მიმართებით; *(27.12.2005 N 2496)*

ვ^1) იხილავს დავას „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის დარღვევის თაობაზე; *(01.07.2004 N 306)*

ვ^2) თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს სარჩელის საფუძველზე იხილავს ნორმატიული აქტის კონსტიტუციურობის საკითხს კონსტიტუციის მეშვიდე^1 თავთან მიმართებით; *(15.10.2010. N3710 ამოქმედდეს 2011 წლის 1 იანვრიდან)*

ვ^3) იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წარდგინების საფუძველზე იხილავს ნორმატიული აქტების შესაბამისობას კონსტიტუციის 82-ე, 84-ე, 86-ე, 86^1, 87-ე და 90-ე მუხლებთან; *(15.10.2010. N3710 ამოქმედდეს 2011 წლის 1 იანვრიდან)*

ზ) ახორციელებს საქართველოს კონსტიტუციით და ორგანული კანონით განსაზღვრულ სხვა უფლებამოსილებებს.

2. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საბოლოოა. არაკონსტიტუციურად ცნობილი ნორმატიული აქტი ან მისი ნაწილი კარგავს იურიდიულ ძალას საკონსტიტუციო სასამართლოს შესაბამისი გადაწყვეტილების გამოქვეყნების მომენტიდან.

მუხლი 90

1. საქართველოს უზენაესი სასამართლო არის საკასაციო სასამართლო. *(15.10.2010. N3710 ამოქმედდეს 2011 წლის 1 იანვრიდან)*

2. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარეს და უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეებს საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს პარლამენტი არანაკლებ 10 წლის ვადით.

3. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს უფლებამოსილება, ორგანიზაცია, საქმიანობისა და უზენაესი სასამართლოს წევრთა უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის წესი განისაზღვრება ორგანული კანონით. *(15.10.2010. N3710 ამოქმედდეს 2011 წლის 1 იანვრიდან)*

4. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე და წევრები ხელშეუხებელი არიან. უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის და წევრების სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა, დაკავება ან დაპატიმრება, მათი ბინის, მანქანის, სამუშაო ადგილის ან პირადი გაჩხრეკა შეიძლება მხოლოდ პარლამენტის თანხმობით. გამონაკლისია დანაშაულზე წასწრების შემთხვევა, რაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს პარლამენტს. თუ პარლამენტი არ მისცემს თანხმობას, დაკავებული ან დაპატიმრებული პირი დაუყოვნებლივ უნდა განთავისუფლდეს.

მუხლი 91 ამოღებულია *(6.02.2004.N3272)*

თავი მეექვსე
სახელმწიფო ფინანსები და კონტროლი

მუხლი 92

1. საქართველოს პარლამენტი სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით ყოველწლიურად იღებს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონს, რომელსაც ხელს აწერს საქართველოს პრეზიდენტი. 2. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შედგენისა და მიღების წესი განისაზღვრება კანონით.

მუხლი 93 *(15.10.2010. N3710 ამოქმედდეს 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან)*

1. მხოლოდ საქართველოს მთავრობაა უფლებამოსილი, პარლამენტის კომიტეტებთან ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების განხილვის შემდეგ პარლამენტს წარუდგინოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი.

2. მთავრობა მომავალი წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს პარლამენტს წარუდგენს საბიუჯეტო წლის დასრულებამდე არა უგვიანეს სამი თვისა. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტთან ერთად მთავრობა წარადგენს მოხსენებას მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ. სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს მთავრობა პარლამენტს დასამტკიცებლად წარუდგენს საბიუჯეტო წლის დასრულებიდან არა უგვიანეს 5 თვისა.

3. მთავრობის თანხმობის გარეშე დაუშვებელია სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტში ცვლილების შეტანა. მთავრობას შეუძლია მოსთხოვოს პარლამენტს დამატებითი სახელმწიფო ხარჯის გაღება, თუ მიუთითებს მისი დაფარვის წყაროს.

4. თუ პარლამენტი ვერ მოახერხებს წარდგენილი სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღებას 3 თვის განმავლობაში, ხარჯები დაიფარება წინა წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის მიხედვით.

4^1. თუ პარლამენტი ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებიდან 2 თვის განმავლობაში ვერ მოახერხებს სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღებას, ეს ჩაითვლება უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრად და გაგრძელდება კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მე-2–მე-5 პუნქტებით გათვალისწინებული პროცედურები. თუ პარლამენტი იმავე მუხლის მე-2-მე-4 პუნქტებით დადგენილ ვადაში უნდობლობას ვერ გამოუცხადებს მთავრობას, პრეზიდენტი ამ ვადის ამოწურვიდან 3 დღეში დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს რიგგარეშე არჩევნებს.
(04.10.2013. N1456)

5. 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 კანონპროექტი – მთავრობის თანხმობით ან მთავრობის მიერ პარლამენტში წარდგენილი ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულე-

ბების დოკუმენტის ფარგლებში.

6. საჯარო სახსრების ხარჯვას პარლამენტი აკონტროლებს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მეშვეობით. *(22.05.2012. N6240)*

7. ხანგრძლივი, სტაბილური ეკონომიკური ზრდის უზრუნველსაყოფად ეკონომიკური პოლიტიკის ფუძემდებლური პრინციპები დგინდება ორგანული კანონით. მაკროეკონომიკური პარამეტრების დადგენილი ზღვრების დარღვევისა და განსაკუთრებული აუცილებლობის დროს ზღვრებისაგან გადაცდენის შემთხვევები, ასევე პარამეტრების ზღვრებთან დაბრუნების მიზნით განსახორციელებელი ღონისძიებები განისაზღვრება ორგანული კანონით. (15.12.2010. N4033 ამოქმედდეს 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან.)

მუხლი 94

1. სავალდებულოა გადასახადებისა და მოსაკრებლების გადახდა კანონით დადგენილი ოდენობითა და წესით.

2. გადასახადებისა და მოსაკრებლების სტრუქტურას, შემოღების წესს ადგენს მხოლოდ კანონი.

3. გადასახადებისაგან განთავისუფლება დასაშვებია მხოლოდ კანონით. *(15.10.2010. N3710 ამოქმედდეს 2011 წლის 1 იანვრიდან.*

4. საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის ახალი სახის შემოღება, გარდა აქციზისა, ან საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის სახის მიხედვით არსებული განაკვეთის ზედა ზღვრის გაზრდა შესაძლებელია მხოლოდ რეფერენდუმის გზით, გარდა ორგანული კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა. რეფერენდუმის დანიშვნის ინიციირების უფლება აქვს მხოლოდ საქართველოს მთავრობას. *(15.12.2010. N4033 ამოქმედდეს 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან.)*

5. საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის ახალი სახის შემოღებად ან ზღვრული განაკვეთის გაზრდად არ ჩაითვლება გადასახადის შემოღება ან ცვლილება, რომელიც არსებული გადასახადის ალტერნატივაა ან ანაცვლებს მას და ამავე დროს არ ზრდის საგადასახადო ტვირთს. საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის ახალი სახის შემოღებად ან ზღვრული განაკვეთის გაზრდად არ ჩაითვლება აგრეთვე გადასახადის სახის მიხედვით არსებული ზღვრული განაკვეთის ფარგლებში გადასახადის განაკვეთის ცვლილება. *(15.12.2010.*

N4033 ამოქმედდეს 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან.)

მუხლი 95

1. საქართველოს ეროვნული ბანკი წარმართავს ქვეყნის მონეტარულ პოლიტიკას ფასების სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად და ხელს უწყობს ფინანსური სექტორის სტაბილურ ფუნქციონირებას. *(15.10.2010. N3710 ამოქმედდეს 2011 წლის 1 იანვრიდან.*)

2. ამოღებულია *(15.10.2010. N3710 ამოქმედდეს 2011 წლის 1 იანვრიდან)*

3. ეროვნული ბანკი არის ბანკთა ბანკი, საქართველოს მთავრობის ბანკირი და ფისკალური აგენტი.

4. ეროვნული ბანკი დამოუკიდებელია თავის საქმიანობაში. ეროვნული ბანკის უფლება-მოვალეობა, საქმიანობის წესი და დამოუკიდებლობის გარანტია განისაზღვრება ორგანული კანონით.

5. ფულის სახელწოდება და ერთეული განისაზღვრება კანონით. ფულის ემისიის უფლება აქვს მხოლოდ ეროვნულ ბანკს.

მუხლი 96

1. საქართველოს ეროვნული ბანკის უმაღლესი ორგანოა ეროვნული ბანკის საბჭო, რომლის წევრებს საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით 7 წლის ვადით სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს პარლამენტი. ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრების გადაყენება შეიძლება მხოლოდ პარლამენტის გადაწყვეტილებით 64-ე მუხლის შესაბამისად.

2. ეროვნული ბანკის პრეზიდენტს ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრთაგან თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი.*(15.10.2010. N3710 ამოქმედდეს 2011 წლის 1 იანვრიდან)*

3. ეროვნული ბანკი ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე და ყოველწლიურად წარუდგენს მას თავისი საქმიანობის ანგარიშს. *(15.10.2010. N3710 ამოქმედდეს 2011 წლის 1 იანვრიდან)*

მუხლი 97

1. საჯარო სახსრებისა და სხვა მატერიალურ ფასეულობათა გამოყენებასა და ხარჯვას ზედამხედველობს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური. იგი უფლებამოსილია აგრეთვე შეამოწმოს საფინანსო-სამეურნეო კონტროლის სხვა სახელმ-

წიფო ორგანოთა საქმიანობა, წარუდგინოს პარლამენტს საგადასახადო კანონმდებლობის სრულყოფის წინადადებები. *(22.05.2012. N6239 ამოქმედდეს 2012 წლის 1 ივლისიდან)*

2. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური დამოუკიდებელია თავის საქმიანობაში. იგი ანგარიშვალდებულია საქართველოს პარლამენტის წინაშე. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გენერალურ აუდიტორს 5 წლის ვადით, სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, პარლამენტის თავმჯდომარის წარდგინებით ირჩევს საქართველოს პარლამენტი. მისი თანამდებობიდან გათავისუფლების საფუძვლები და წესი განისაზღვრება კონსტიტუციითა და კანონით. *(22.05.2012. N6239 ამოქმედდეს 2012 წლის 1 ივლისიდან)*

3. წელიწადში ორჯერ, ბიუჯეტის შესრულების წინასწარი ანგარიშისა და სრული ანგარიშის წარდგენის დროს, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური პარლამენტს წარუდგენს მოხსენებას მთავრობის ანგარიშთან დაკავშირებით, ხოლო წელიწადში ერთხელ – თავისი საქმიანობის ანგარიშს. *(22.05.2012. N6239 ამოქმედდეს 2012 წლის 1 ივლისიდან)*

4. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის უფლებამოსილება, ორგანიზაცია და საქმიანობის წესი, დამოუკიდებლობის გარანტია განისაზღვრება კანონით. *(22.05.2012. N6239 ამოქმედდეს 2012 წლის 1 ივლისიდან)*

5. სახელმწიფო კონტროლის სხვა ორგანოები იქმნება კანონის შესაბამისად.

თავი მეშვიდე
სახელმწიფოს თავდაცვა

მუხლი 98

1. თავდაცვითი ომი საქართველოს სუვერენული უფლებაა.

2. ქვეყნის დამოუკიდებლობის, სუვერენიტეტისა და ტერიტორიული მთლიანობის დასაცავად, აგრეთვე საერთაშორისო ვალდებულებათა შესასრულებლად საქართველოს ჰყავს სამხედრო ძალები.

3. სამხედრო ძალების სახეობები და შემადგენლობა განისაზღვრება კანონით. სამხედრო ძალების სტრუქტურას ამტკიცებს საქართველოს პრეზიდენტი, რაოდენობას კი ეროვნული უშიშროების საბჭოს წარდგინებით - პარლამენტი სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით.

მუხლი 99

1. სამხედრო აღმშენებლობისა და ქვეყნის თავდაცვის ორგანიზაციისათვის იქმნება ეროვნული უშიშროების საბჭო, რომელსაც ხელმძღვანელობს საქართველოს პრეზიდენტი.

2. ეროვნული უშიშროების საბჭოს შემადგენლობა, უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი განისაზღვრება ორგანული კანონით.

მუხლი 100

1. სამხედრო ძალების გამოყენების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს პრეზიდენტი და 48 საათის განმავლობაში შეაქვს იგი პარლამენტში დასამტკიცებლად. ამასთან, საერთაშორისო ვალდებულებათა შესასრულებლად სამხედრო ძალთა გამოყენება დაუშვებელია საქართველოს პარლამენტის თანხმობის გარეშე.

2. სახელმწიფოს თავდაცვის მიზნით განსაკუთრებულ და კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში ქვეყანაში სხვა სახელმწიფოს სამხედრო ძალის შემოყვანის, გამოყენებისა და გადაადგილების გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს პრეზიდენტი. გადაწყვეტილება დაუყოვნებლივ წარედგინება პარლამენტს დასამტკიცებლად და ძალაში შედის პარლამენტის თანხმობის შემდეგ. *(6.02.2004.N3272)*

მუხლი 101

1. საქართველოს დაცვა საქართველოს ყოველი მოქალაქის მოვალეობაა.

2. ქვეყნის დაცვა და სამხედრო ვალდებულების მოხდა საამისო უნარის მქონე ყველა მოქალაქის ვალია. სამხედრო ვალდებულების მოხდის ფორმას ადგენს კანონი.

თავი მეშვიდე[1]

ადგილობრივი თვითმმართველობა

(15.10.2010. N3710 ამოქმედდეს 2011 წლის 1 იანვრიდან)

მუხლი 101[1] *(15.10.2010. N3710 ამოქმედდეს 2011 წლის 1 იანვრიდან)*

1. ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების შექმნისა და საქმიანობის წესი განისაზღვრება ორგანული კანონით. ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგა-

ნოები ანგარიშვალდებული არიან ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების წინაშე.
2. ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოს – საკრებულოს ირჩევენ თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეები პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით.
3. თვითმმართველი ერთეულის შექმნისა და გაუქმების, აგრეთვე მისი ადმინისტრაციული საზღვრების გადასინჯვის წესი განისაზღვრება ორგანული კანონით. თვითმმართველი ერთეულის გაუქმებას ან მისი ადმინისტრაციული საზღვრების გადასინჯვას უნდა უსწრებდეს თვითმმართველ ერთეულთან კონსულტაციები.

მუხლი 101[2] *(15.10.2010. N3710 ამოქმედდეს 2011 წლის 1 იანვრიდან)*
1. ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები გამიჯნულია სახელმწიფო ორგანოთა უფლებამოსილებებისაგან. თვითმმართველ ერთეულს აქვს საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებანი. ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა განსაზღვრის ძირითადი პრინციპები და უფლებამოსილებანი დგინდება ორგანული კანონით.
2. თვითმმართველი ერთეული საკუთარ უფლებამოსილებებს ახორციელებს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით. ორგანული კანონით განსაზღვრული საკუთარი უფლებამოსილებანი ექსკლუზიურია.
3. თვითმმართველი ერთეული უფლებამოსილია თავისი ინიციატივით გადაწყვიტოს ნებისმიერი საკითხი, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობით არ არის ხელისუფლების სხვა ორგანოს უფლებამოსილება და აკრძალული არ არის კანონით.
4. სახელმწიფო ორგანოების მიერ თვითმმართველი ერთეულისათვის უფლებამოსილებათა დელეგირება დასაშვებია საკანონმდებლო აქტების, აგრეთვე ხელშეკრულებების საფუძველზე, მხოლოდ შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემით, რომელთა ოდენობის გაანგარიშების წესი განისაზღვრება კანონით.

მუხლი 101[3] *(15.10.2010. N3710 ამოქმედდეს 2011 წლის 1 იანვრიდან)*

1. ადგილობრივ თვითმმართველობას აქვს საკუთარი ქონება და ფინანსები.

2. თვითმმართველი ერთეულის ორგანოების მიერ თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილებების შესრულება სავალდებულოა თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე.

3. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობა ხორციელდება კანონით დადგენილი წესით. სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების მიზანია ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის უზრუნველყოფა და დელეგირებული უფლებამოსილებების ჯეროვანი განხორციელება. სახელმწიფო ზედამხედველობა ხორციელდება მისი მიზნების პროპორციულად.

თავი მერვე
კონსტიტუციის გადასინჯვა

მუხლი 102

1. კონსტიტუციის ზოგადი ან ნაწილობრივი გადასინჯვის კანონპროექტის შეტანის უფლება აქვთ:

ა) ამოღებულია *(15.10.2010. N3710 ამოქმედდეს 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან.)*

ბ) პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტს;

გ) არანაკლებ 200000 ამომრჩეველს.

2. კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტი წარედგინება საქართველოს პარლამენტს, რომელიც აქვეყნებს მას საყოველთაო-სახალხო განხილვისათვის. პარლამენტში კანონპროექტის განხილვა იწყება მისი გამოქვეყნებიდან ერთი თვის შემდეგ.

3. კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას საქართველოს პარლამენტის ორ თანამიმდევრულ სესიაზე სულ ცოტა სამი თვის ინტერვალით მხარს დაუჭერს საქართველოს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეოთხედი. *(27.12.2011. N5630 ამოქმედდეს 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული საქართველოს პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან)*

4. კონსტიტუციის 68-ე მუხლით გათვალისწინებული წესით კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონს ხელს აწერს და აქვეყნებს საქართველოს პრეზიდენტი.

მუხლი 103

საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადება გამოიწვევს კონსტიტუციის გადასინჯვის შეჩერებას საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გაუქმებამდე.

თავი მეცხრე
გარდამავალი დებულებები

მუხლი 104

1. საქართველოს კონსტიტუცია ძალაში შედის საქართველოს ახალარჩეული პრეზიდენტისა და პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობის დღიდან.
2. კონსტიტუციის 49-ე, 50-ე და 70-ე მუხლები ძალაში შედის კონსტიტუციის გამოქვეყნებისთანავე.

მუხლი 104[1] *(23.02.2005 N 1010)*

1. კონსტიტუციის 49-ე მუხლის პირველი პუნქტი და 58-ე მუხლის პირველი პუნქტი ამოქმედდეს საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ შესაბამისი ცვლილებებისა და დამატებების შეტანისთანავე.
2. 2004 წელს არჩეული საქართველოს პარლამენტის უფლებამოსილების შეწყვეტამდე მისი შემადგენლობა, აგრეთვე ფრაქციის ჩამოყალიბებისათვის აუცილებელი პარლამენტის წევრთა რაოდენობა განისაზღვრება ამ პარლამენტის არჩევნების დროს მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად.
3. 2008 წელს საქართველოს პარლამენტის მორიგი არჩევნები ტარდება მაისში. არჩევნების თარიღს ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი არჩევნებამდე არა უგვიანეს 60 დღისა. *(11.03.2008 N 5833)*

მუხლი 104[2] *(24.09.2009 N 1675)*

საქართველოს პარლამენტის წევრის უფლებამოსილება აღუდგეთ 2008 წლის 21 მაისის საპარლამენტო არჩევნებში პროპორციული საარჩევნო სისტემით

არჩეულ იმ პარლამენტის წევრებს, რომელთაც საქართველოს პარლამენტის დადგენილებით უფლებამოსილება ვადამდე შეუწყდათ საქართველოს კონსტიტუციის 54-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, თუ მათი ადგილმონაცვლეების უფლებამოსილება არ არის ცნობილი, და რომლებიც აღნიშნულზე თანხმობას განაცხადებენ 2010 წლის 1 იანვრამდე.

მუხლი 104[3] *(12.02.2010 N 2565)*

1. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების რიგგარეშე არჩევნები ჩატარდეს არა უგვიანეს 2010 წლის 1 ივნისისა.
2. ქალაქ თბილისის მერის არჩევნები ჩატარდეს საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით, ამ მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრულ ვადაში.
3. ამ მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტებით გათვალისწინებული არჩევნების თარიღს ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი არჩევნებამდე არა უგვიანეს 60 დღისა.
4. ამ მუხლის ამოქმედებიდან 1 თვის ვადაში საქართველოს პარლამენტი უზრუნველყოფს საქართველოს სხვა საკანონმდებლო აქტების ამ მუხლთან შესაბამისობას.

მუხლი 104[4] *(22.05.2012. N6238)*

1. 2014 წლის 1 იანვრამდე საპარლამენტო და საპრეზიდენტო არჩევნებში მონაწილეობის და ხმის მიცემის უფლება საქართველოს მოქალაქეებთან ერთად შესაბამისი ასაკიდან აქვთ პირებს, რომლებიც დაბადებული არიან და ბოლო 5 წლის განმავლობაში მუდმივად ცხოვრობენ საქართველოში და ამ მუხლის ამოქმედების მომენტისთვის აქვთ ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოს მოქალაქეობა.
2. ამ მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებულ შემთხვევაზე არ ვრცელდება კონსტიტუციის 29-ე მუხლის 1^1 პუნქტით დადგენილი შეზღუდვები.

მუხლი 105

1. 1995 წლის არჩევნებში მონაწილეობის უფლება აქვს კანონით დადგენილი წესით რეგისტრირებულ მოქალაქეთა პოლიტიკურ გაერთიანებას, რომლის ინიციატივა დადასტურებულია 50000 ხელმოწერით მაინც, ან რომელსაც ჰყავდა წარმომადგენელი პარლამენტში კონსტიტუციის მიღების დღისათვის.

2. პროპორციული სისტემით არჩევნები ტარდება ერთიანი პარტიული სიით.
3. პოლიტიკურ გაერთიანებას, საარჩევნო ბლოკს უფლება აქვს მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქში წარადგინოს დეპუტატობის ის კანდიდატიც, რომელიც იმავდროულად მის პარტიულ სიაშია.
4. მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქში არჩეულად ჩაითვლება ის კანდიდატი, რომელიც ხმათა მეტ რაოდენობას მიიღებს, მაგრამ კენჭისყრის მონაწილეთა არანაკლებ ერთი მესამედისა.
5.პირველ ტურში თუ ვერც ერთმა კანდიდატმა ვერ მიიღო ხმათა საჭირო რაოდენობა, ჩატარდება მეორე ტური, რომელშიც მონაწილეობას მიიღებს უკეთესი შედეგის მქონე ორი კანდიდატი. არჩეულად ჩაითვლება ის კანდიდატი, რომელიც ხმათა მეტ რაოდენობას მიიღებს.
6. ეს მუხლი ძალაში შედის კონსტიტუციის გამოქვეყნებისთანავე და მოქმედებს ახალარჩეული პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობამდე.

მუხლი 106

1. კონსტიტუციის ძალაში შესვლის შემდეგ მოქმედებს მხოლოდ ის სამართლებრივი აქტი ან აქტის ნაწილი, რომელიც კონსტიტუციას არ ეწინააღმდეგება.
2. კონსტიტუციის ძალაში შესვლიდან ორი წლის განმავლობაში საქართველოს პრეზიდენტი და საქართველოს პარლამენტი უზრუნველყოფენ კონსტიტუციის ძალაში შესვლამდე მიღებული ნორმატიული აქტების სახელმწიფო რეგისტრაციას, კონსტიტუციასთან და კანონებთან მათ შესაბამისობას.
3. კონსტიტუციის ძალაში შესვლიდან ორი წლის განმავლობაში საქართველოს პარლამენტმა უნდა მიიღოს კონსტიტუციით გათვალისწინებული ორგანული კანონები, ან დაადასტუროს ამ სფეროში არსებული ნორმატიული აქტების მართლზომიერება.

მუხლი 107

1. კონსტიტუციის შესაბამისად სასამართლო წყობილების ორგანული კანონების მიღებამდე ძალაში რჩება სასამართლო წყობილების მოქმედი კანონმდებლობა.
2. კონსტიტუციის მე-18 მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტები ძალაში შევა შესაბამისი სისხლის სამართლის საპროცესო საკანონმდებლო აქტების მიღების შემდეგ.
3. საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ ორგანული კანონი მიღებულ უნდა იქნეს 1996 წლის 1 თებერვლამდე.

მუხლი 108

საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე იურისდიქციის სრულ აღდგენასთან დაკავშირებით კონსტიტუციის 102-ე მუხლის მე-2 პუნქტში სათანადო ცვლილებებისა თუ დამატებების შეტანა გამონაკლისის წესით დასაშვებია კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის საყოველთაო-სახალხო განხილვისათვის გამოქვეყნების გარეშე.

მუხლი 109

1. შესაბამისი წესით მიღებულ კონსტიტუციას ხელს აწერს და აქვეყნებს საქართველოს სახელმწიფოს მეთაური.
2. საქართველოს პარლამენტისა და საკონსტიტუციო კომისიის წევრები ხელს აწერენ კონსტიტუციის ტექსტს. კონსტიტუციის ძალაში შესვლიდან სულ ცოტა ერთი წლის განმავლობაში ტექსტი ღიად უნდა ინახებოდეს საქართველოს ყველა ადგილობრივი ორგანოს შენობაში, რათა მოსახლეობა გაეცნოს მის შინაარსს.

საქართველოს სახელმწიფოს მეთაური

ედუარდ შევარდნაძე

საქართველოს კონსტიტუციური კანონი

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ[1]

მუხლი 1

1. ეს კანონი საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად განსაზღვრავს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სამართლებრივ სტატუსს, ხელისუფლების განხორციელების ძირითად ფორმებსა და პრინციპებს, უფლებამოსილებებსა და მათი განხორციელების წესს, აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკასთან დაკავშირებულ სხვა საკითხებს.
2. ეს კანონი საქართველოს კონსტიტუციის განუყოფელი ნაწილია.

მუხლი 2

1. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა არის ტერიტორიული ერთეული, რომელიც საქართველოს განუყოფელი ნაწილია და ახორციელებს ამ კანონით განსაზღვრულ და ამ კანონით დადგენილი წესით მინიჭებულ სხვა უფლებამოსილებებს.
2. აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილი პრინციპების საფუძველზე. აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში დასაშვებია მხოლოდ ამ კანონით გათვალისწინებული ხელისუფლების ორგანოების შექმნა.

მუხლი 3

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ადმინისტრაციული ცენტრია ქალაქი ბათუმი.

მუხლი 4

1. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა მოიცავს ტერიტორიას ამ კანონის მიღების დღისათვის არსებულ ადმინისტრაციულ საზღვრებში.
2. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ადმინისტრაციული საზღვრების შეცვლა დასაშვებია აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს სრული შემადგენლობის ორი მესამედის ინიციატივის საფუძველზე. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ადმინისტრაციული საზღვრების შეცვლის თაობაზე გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს პარლამენტი საქართველოს ორგანული კანონით.

---

[1] 2017 წლის 1-ლი მაისის მდგომარეობით.

მუხლი 5

1. აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას აქვს თავისი დროშა და გერბი, რომლებიც განისაზღვრება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციით. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის დროშასა და გერბში გათვალისწინებული უნდა იყოს საქართველოს სახელმწიფო დროშისა და გერბის ელემენტები.
2. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის დროშა ზომით საქართველოს სახელმწიფო დროშის სამი მეხუთედი უნდა იყოს.
3. აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში ოფიციალური ღონისძიების ჩატარებისას სრულდება საქართველოს სახელმწიფო ჰიმნი და საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილ შემთხვევებში საქართველოს სახელმწიფოს ოფიციალურ სიმბოლოებთან (დროშასა და გერბთან) ერთად გამოიფინება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის დროშა და გერბი, ხოლო საქართველოს სახელმწიფო დროშის აღმართვისას აღიმართება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის დროშაც.

მუხლი 6

1. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებათა საფუძვლებია საქართველოს კონტიტუცია, ეს კანონი და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია.
2. ის საკითხები, რომლებიც საქართველოს კონსტიტუციისა და ამ კანონის შესაბამისად არ განეკუთვნება საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ გამგებლობას, წესრიგდება საქართველოს საკანონმდებლო აქტებით.
3. დაუშვებელია აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკისათვის საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებული უფლებამოსილებების დელეგირება.

მუხლი 7

1. საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლის პირველი პუნქტის გათვალისწინებით, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ გამგებლობას განეკუთვნება შემდეგი საკითხები:
ა) აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სხვა ნორმატიული აქტების მიღება, მათში ცვლილებების შეტანა;

ბ) აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს არჩევნების ჩატარება;
გ) აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის განსაზღვრა;
დ) განათლებისა და მეცნიერების ხელშეწყობა, კულტურისა და სამეცნიერო დაწესებულებების შექმნა და მართვა, ადგილობრივი მნიშვნელობის კულტურის ძეგლების მოვლა-პატრონობა;
ე) ადგილობრივი მნიშვნელობის ბიბლიოთეკები და მუზეუმები;
ვ) ტურიზმი, კულტურა და სპორტი;
ზ) ადგილობრივი მნიშვნელობის მშენებლობა და ურბანული განვითარება;
თ) ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზები და სხვა კომუნიკაციები;
ი) სანიტარია, ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალური უზრუნველყოფის საკითხების გადაწყვეტაში მონაწილეობა;
კ) სოფლის მეურნეობა და სამონადირეო საქმე;
ლ) სურსათი და საკვები პროდუქტების ხარისხის კონტროლი;
მ) ბაზრობები, ბაზრები და გამოფენები;
ნ) საქართველოს საკანონმდებლო აქტებით დადგენილი წესით, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შემოსავლების ფარგლებში საბიუჯეტო პოლიტიკის განსაზღვრა და განხორციელება, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტის პროექტის შემუშავება, ბიუჯეტის დამტკიცება და შესრულების კონტროლი;
ო) საქართველოს კანონებით განსაზღვრული ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება და გაუქმება;
პ) აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ქონების მართვა და განკარგვა;
ჟ) აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკისათვის საჭირო საარქივო სამსახური;
რ) სატყეო მეურნეობის მართვა;
ს) სახანძრო დაცვა.
2. თუ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა არ აწესრიგებს ამ მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებულ რომელიმე საკითხს, მისი მოწესრიგება შეუძლია საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოს თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, საქართველოს ნორმატიული აქტით.

მუხლი 8

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებული გამგებლობისათვის მიკუთვნებულ საკითხებს დამოუკიდებლად წყვეტენ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანოები, გარდა ამ კანონის მე-7 მუხლის მე-2 პუნქტით გათვალისწინებული შემთხვევისა.

მუხლი 9

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.

მუხლი 10

1. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო არის აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც თავისი კომპეტენციის ფარგლებში ახორციელებს საკანონმდებლო საქმიანობას და აკონტროლებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობას.
2. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო შედგება 4 წლის ვადით არჩეული არა უმეტეს 21 დეპუტატისგან. უმაღლესი საბჭოს დეპუტატების არჩევის წესი და მათი რაოდენობა განისაზღვრება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციითა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობით. *(27.12.2006 N4134)*
3. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო აირჩევა საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი არჩევნების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე მცხოვრები საქართველოს მოქალაქეების მიერ.
4. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს მორიგი არჩევნები ტარდება უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილების ვადის ამოწურვის კალენდარული წლის ოქტომბერში. არჩევნების თარიღს საქართველოს ორგანული კანონით დადგენილი წესით ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი. *(27.12.2006 N4134)*

მუხლი 11

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილება წყდება:

ა) აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ახალარჩეული უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილების ცნობისთანავე;

ბ) აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს დათხოვნის თაობაზე საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულების ძალაში შესვლისთანავე.

მუხლი 12

1. საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია საქართველოს პარლამენტის თანხმობით დაითხოვოს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო, თუ მისი მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა განხორციელებას ან/და იგი ვერ ახორციელებს ამ კანონითა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციით მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებებს.

2. საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია დაითხოვოს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო, თუ მან ზედიზედ ორჯერ არ დაამტკიცა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურა.

3. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს დათხოვნის შემთხვევაში მის უფლებამოსილებებს ახორციელებს დროებითი საპრეზიდენტო საბჭო, რომელსაც ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი. დროებითი საპრეზიდენტო საბჭოს უფლებამოსილება წყდება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ახალარჩეული უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილების ცნობისთანავე.

4. დროებითი საპრეზიდენტო საბჭოს მიერ მიღებული აქტი ექვემდებარება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს მიერ დამტკიცებას მისი უფლებამოსილების ცნობიდან 1 თვის ვადაში. თუ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო არ დაამტკიცებს დროებითი საპრეზიდენტო საბჭოს მიერ მიღებულ აქტს, ეს აქტი კარგავს იურიდიულ ძალას.

5. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს დათხოვნის შემთხვევაში რიგგარეშე არჩევნები ტარდება მისი დათხოვნიდან არა უადრეს 60 და არა უგვიანეს 90 დღისა. თუ საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე ან აჭარის ავ-

ტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე გამოცხადებულია საგანგებო მდგომარეობა, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს რიგგარეშე არჩევნები ტარდება საგანგებო მდგომარეობის გაუქმებიდან 60 დღის ვადაში.

მუხლი 13

1. დაუშვებელია, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს წევრი იმავდროულად იყოს სხვა წარმომადგენლობითი ორგანოს ან აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის წევრი. შეუთავსებლობის სხვა შემთხვევები განისაზღვრება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციით.
2. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს შიდა ორგანიზაცია, პროცედურები და საქმიანობის წესი განისაზღვრება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციით და უმაღლესი საბჭოს მიერ მიღებული რეგლამენტით.
3. საქართველოს პარლამენტი უფლებამოსილია, დადგენილების საფუძველზე, კონსტიტუციური წარდგინებით მიმართოს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს და მოითხოვოს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს აქტის გაუქმება, თუ ის ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას, ამ კანონს, საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს და საქართველოს კანონებს. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ საქართველოს პარლამენტის კონსტიტუციური წარდგინების განსახილველად მიღება იწვევს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს შესაბამისი აქტის მოქმედების შეჩერებას.

მუხლი 14

1. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო:
ა) იღებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციას, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონებს ამ კანონით აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებული გამგებლობისათვის მიკუთვნებულ საკითხებზე, ასევე საქართველოს საკანონმდებლო აქტებით პირდაპირ განსაზღვრულ შემთხვევებში;
ბ) ამტკიცებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტს;
გ) აკონტროლებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის აღმასრულებელი ორგანოების მიერ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვას;

დ) ამტკიცებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარეს და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის შემადგენლობას მთავრობის თავმჯდომარის წარდგინებით;
ე) უფლებამოსილია სრული შემადგენლობის ორი მესამედით უნდობლობა გამოუცხადოს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობას;
ვ) ახორციელებს ამ კანონით, საქართველოს კანონმდებლობითა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციით მის კომპეტენციას მიკუთვნებულ სხვა უფლებამოსილებებს.
2. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონს ხელს აწერს და აქვეყნებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარე. იგი უფლებამოსილია კანონი შენიშვნებით დაუბრუნოს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საბჭოს. უმაღლესი საბჭო კენჭს უყრის მთავრობის თავმჯდომარის შენიშვნებს, რომელთა მისაღებად საკმარისია აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის მიღებისათვის დადგენილი ხმათა უმრავლესობა. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის პირვანდელი რედაქციით მიღებისათვის საჭიროა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს სრული შემადგენლობის სამი მეხუთედის მხარდაჭერა.
3. აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში საკანონმდებლო პროცესთან და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტის დამტკიცებასთან დაკავშირებული სხვა საკითხები წესრიგდება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციითა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობით, საქართველოს საკანონმდებლო აქტებით დადგენილი მოთხოვნების დაცვით.

მუხლი 15

1. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა არის აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის აღმასრულებელი ორგანო, რომელიც ახორციელებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის აღმასრულებელ ხელისუფლებას და განსაზღვრავს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობის ძირითად მიმართულებებს.
2. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა შედგება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრებისაგან.
3. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის სტრუქტურა, უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი განისაზღვრება აჭარის ავტონომიური რესპუბლი-

კის კანონით, რომელსაც აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საბჭოს წარუდგენს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარე.

4. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა ანგარიშვალდებულია საქართველოს პრეზიდენტისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს წინაშე.

5. საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია შეაჩეროს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის აქტის მოქმედება ან გააუქმოს ეს აქტი, თუ ის ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას, ამ კანონს, საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს, საქართველოს კანონებსა და საქართველოს პრეზიდენტის სამართლებრივ აქტებს.

მუხლი 16

1. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის უფლებამოსილების შეწყვეტა იწვევს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის მთელი შემადგენლობის უფლებამოსილების შეწყვეტას.

2. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობას უფლებამოსილება ასევე უწყდება:

ა) აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ახალარჩეული უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილების ცნობისთანავე;

ბ) აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს მიერ სრული შემადგენლობის ორი მესამედით მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადებისას;

გ) ამ კანონით დადგენილ შემთხვევებში საქართველოს პრეზიდენტის მიერ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის გადაყენებისას.

3. ამ მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებულ შემთხვევებში, ასევე აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის გადადგომისას აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა ახორციელებს თავის უფლებამოსილებებს მთავრობის ახალი შემადგენლობის დამტკი- ცებამდე.

4. ამ მუხლის მე-2 პუნქტის „ბ“ და „გ“ ქვეპუნქტებით განსაზღვრულ შემთხვევებში აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის უფლებამოსილებებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის ახალი შემადგენლობის დამტკიცებამდე ახორციელებს საქართველოს პრეზიდენტის მიერ აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში დანიშნული სახელმწიფო რწმუნებული და მისი ადმინისტრაცია.

5. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობასთან დაკავშირებული სხვა საკითხები წესრიგდება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციით.

მუხლი 17

1. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ახალარჩეული უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილების ცნობიდან 10 დღის ვადაში საქართველოს პრეზიდენტი უმაღლეს საბჭოში წარმოდგენილ პოლიტიკურ სუბიექტებთან კონსულტაციის შემდეგ, საქართველოს მთავრობის წინასწარი თანხმობით უმაღლეს საბჭოს დასამტკიცებლად წარუდგენს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურას. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარე დამტკიცებულად ითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტი. თუ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო არ დაამტკიცებს საქართველოს პრეზიდენტის მიერ წარდგენილ კანდიდატურას, საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია 10 დღის ვადაში აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საბჭოს დასამტკიცებლად წარუდგინოს იგივე ან სხვა კანდიდატურა. *(27.12.2011. N5631 ამოქმედდეს 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული საქართველოს პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან)*

2. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის დამტკიცებიდან 10 დღის ვადაში იგი ამ კანონის მე-20 მუხლის მე-3 პუნქტით დადგენილი შეთანხმების პროცედურის განხორციელების შემდეგ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საბჭოს თანამდებობაზე დასამტკიცებლად წარუდგენს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის შემადგენლობას. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის შემადგენლობა დამტკიცებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს უმაღლესი საბჭოს სხდომაზე დამსწრე წევრთა უმრავლესობა, მაგრამ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთი მესამედისა.

3. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის ცალკეული წევრის უფლებამოსილების შეწყვეტის შემთხვევაში აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის შესაბამის ახალ წევრს ნიშნავს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარე საქართველოს შესაბამისი სამთავრობო დაწესებულების ხელმძღვანელთან (ხელმძღვანელებთან) შეთანხმებით.

4. თუ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს მიერ აჭარის ავ-

ტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის შემადგენლობის დამტკიცების შემდეგ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის შემადგენლობა ნახევარზე მეტით განახლდა, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარე აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საბჭოს ამ მუხლის მე-2 პუნქტით დადგენილი წესით თანამდებობაზე დასამტკიცებლად წარუდგენს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის განახლებულ შემადგენლობას.

5. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის ფორმირებასთან დაკავშირებული სხვა ურთიერთობები განისაზღვრება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციით.

მუხლი 18

1. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარე:

ა) არის აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი თანამდებობის პირი და წარმოადგენს აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას;

ბ) ხელმძღვანელობს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის საქმიანობას;

გ) უფლებამოსილია გააუქმოს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრის აქტი;

დ) უფლებამოსილია გადააყენოს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრი;

ე) საქართველოსა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობებით დადგენილი წესით განკარგავს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ქონებას;

ვ) აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საბჭოს დასამტკიცებლად წარუდგენს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტს;

ზ) ახორციელებს ამ კანონით, საქართველოს კანონმდებლობითა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობით გათვალისწინებულ სხვა უფლებამოსილებებს.

2. საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია შეაჩეროს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის აქტის მოქმედება ან გააუქმოს ეს აქტი, თუ ის ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას, ამ კანონს, საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს, საქართველოს კანონებსა და საქართველოს პრეზიდენტის სამართლებრივ აქტებს.

მუხლი 19

1. საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია გადააყენოს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა, თუ:

ა) მისი მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა განხორციელებას;

ბ) იგი ვერ ახორციელებს ამ კანონით ან/და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციით მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებებს.

2. ამ მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებულ შემთხვევაში შესაბამისი გარემოების აღმოფხვრიდან 1 თვის განმავლობაში, ხოლო ამ მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტით განსაზღვრულ შემთხვევაში – აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის გადაყენებიდან 2 თვის ვადაში საქართველოს პრეზიდენტი უმაღლესი საბჭოს ფრაქციებთან კონსულტაციების შემდეგ შეარჩევს მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურას და მას თანამდებობაზე დასამტკიცებლად წარუდგენს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საბჭოს. *(27.12.2006 N4134)*

მუხლი 20

1. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სამინისტროების შექმნა დასაშვებია მხოლოდ შემდეგ სფეროებში:

ა) ეკონომიკა, ფინანსები და ტურიზმი;

ბ) ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური უზრუნველყოფა;

გ) განათლება, კულტურა და სპორტი;

დ) სოფლის მეურნეობა.

2. აკრძალულია აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში შინაგან საქმეთა სამინისტროს, სახელმწიფო უშიშროების სამინისტროს, თავდაცვის სამინისტროს ან სხვა გასამხედროებული ორგანოს შექმნა.

3. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრის კანდიდატურას საქართველოს შესაბამისი სამთავრობო დაწესებულების ხელმძღვანელთან (ხელმძღვანელებთან) შეთანხმებით აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საბჭოს ამ კანონით დადგენილი წესით დასამტკიცებლად წარუდგენს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარე.

მუხლი 21

1. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე განლაგებული საქართველოს სამთავრობო დაწესებულებისა და სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების ტერიტორიული ორგანოს სტატუსი, სტრუქტურა, შექმნისა და საქმიანობის წესი განისაზღვრება საქართველოს კანონმდებლობით.

2. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე შეიძლება არსებობდეს მხოლოდ საქართველოს შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოსადმი დაქვემდებარებული შეიარაღებული ქვედანაყოფი, რომლის განლაგების, გადაადგილებისა და გამოყენების თაობაზე გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს უფლებამოსილი სახელმწიფო ორგანო.

მუხლი 22

1. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა საქართველოს კანონით დადგენილ ფარგლებში სარგებლობს ფინანსური ავტონომიით. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა განკარგავს მის მიერ შემოღებული ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების აკრეფით მიღებულ შემოსავლებს.

2. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებების განხორციელების უზრუნველსაყოფად აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას საქართველოს კანონის საფუძველზე შესაძლებელია გადაეცეს სახელმწიფო საგადასახადო და არასაგადასახადო შემოსავლების ნაწილი, ასევე სპეციალური დაფინანსება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან.

3. აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას აქვს ქონება, რომლის ფორმირების წესი განისაზღვრება საქართველოს კანონმდებლობით.

მუხლი 23

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია მიიღება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს მიერ სრული შემადგენლობის ორი მესამედით და ძალაში შედის „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ორგანული კანონის ამოქმედებისთანავე.

მუხლი 24

საქართველოს მთავრობამ ამ კანონის ამოქმედებიდან 3 თვის ვადაში გადაწყვიტოს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკისათვის სახელმწიფო ქონების გადა-

ცემის სამართლებრივი და ორგანიზაციული საკითხები ამ კანონით აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის გამგებლობისათვის მიკუთვნებული საკითხებისა და საქართველოს კონსტიტუციით საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებული გამგებლობისათვის მიკუთვნებული საკითხების გათვალისწინებით.

მუხლი 24[1]

ამ კანონის ამოქმედების შემდეგ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს მორიგი არჩევნები გაიმართება 2008 წლის 1 ოქტომბრიდან 31 დეკემბრამდე. არჩევნების თარიღს განსაზღვრავს საქართველოს პრეზიდენტი. *(27.12.2006 N4134)*

მუხლი 25

ეს კანონი ამოქმედდეს გამოქვეყნებისთანავე.

საქართველოს პრეზიდენტი

მიხეილ სააკაშვილი

თბილისი,
2004 წლის 1 ივლისი.
N 305 - რს