

შესავალი
საქართველოს
საკონსტიტუციო
სამართალში

დimitრი გეგენავას რედაქტორობით

სულხან-საბა ორბელიანის უნივერსიტეტის გამომცემლობა

UDC(უაკ)342.4(479.22)

შ-52

ავტორები

დიმიტრი გეგენავა

თამარ პაპაშვილი

ქეთევან ვარდოსანიძე

გიორგი გორაძე

რატი ბრეგაძე

თენგიზ თევზაძე

ლანა ცანავა

პაატა ჯავახიშვილი

ზურაბ მაჭარაძე

გიორგი სიორიძე

ბესიკ ლოლაძე

სამეცნიერო რედაქტორი

დიმიტრი გეგენავა

კორექტურა

პაატა ჯავახიშვილი

თამარ პაპაშვილი

© ავტორები, 2019

© სულხან-საბა ორბელიანის სასწავლო უნივერსიტეტი, 2019

ISBN 978-9941-8-1131-9

წინათქმა

საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი არა მხოლოდ მნიშვნელოვან ურთიერთობათა მომწესრიგებელი ნორმების ერთობლიობაა, არამედ საქართველოს სახელმწიფოებრიობის ერთ-ერთი უმთავრესი განმაპირობებელიცაა. დაუსრულებელი საკონსტიტუციო ცვლილებების პოსტსაბჭოთა სენი ჩვენ ქვეყანაში განსაკუთრებით ფესვგადგმული და პოპულარულია. საკონსტიტუციო რეფორმები ერთმანეთს ანაცვლებს, იცვლებიან მთავრობები, პარლამენტის შემადგენლობები (ამ უკანასკნელის შემთხვევაში, ალბათ, უფრო ნაწილობრივ) და ამის პარალელურად, იცვლება საქართველოს კონსტიტუციაც. 2004 და 2010 წლების საკონსტიტუციო რეფორმებს მასშტაბით 2017-2018 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებები გაცილებით აღემატებოდა. ფაქტობრივად, 2018 წლის დეკემბერში ახალი კონსტიტუცია, ოფიციალურად კი ძირითადი კანონის ახალი რედაქცია ამოქმედდა, რამაც სახელმწიფოებრივ სინამდვილეში ბევრი რამ შეცვალა.

დღეისათვის ფაქტობრივად არ არსებობს სამეცნიერო თუ სასწავლო ლიტერატურა, რომელიც კონსტიტუციის ახალი რედაქციის პირობებში თანამედროვე სინამდვილესა და ძირითადი კანონის მოქმედ ტექსტზე იქნებოდა ორიენტირებული. სწორედ ამიტომ 2018 წლის მიწურულს ავტორთა ჯგუფს დაგვებადა იდეა, შეგვექმნა ახალი წიგნი, რომელიც ნაწილობრივ მაინც გასცემდა კითხვებს პასუხს. ამ გამოცემის ყველა ავტორს აკადემიური კარიერა აქვს და ისინი სხვადასხვა უნივერსიტეტში ეწევიან აკადემიურ საქმიანობას, შესაბამისად, მჭიდრო შეხება აქვთ სტუდენტებთან, ასწავლიან მათ, ხედავენ მათ პრობლემებსა და გამოწვევებს. ყველაზე დიდი პრობლემა კი ამ ეტაპზე იმ სტუდენტებს ექმნებოდათ, რომელთაც 2019 წლის გაზაფხულის სემესტრში უწევთ საქართველოს საკონსტიტუციო სამართლის ათვისება. სწორედ ამიტომ გადავწყვიტეთ, გადაგვედო ყველა საქმე, დაგვემუშავებინა ზღვა მასალა და მაქსიმალურად გვეცადა, ახალი სასწავლო სემესტრისთვის სტუდენტებს ჰქონოდათ წიგნი, რომელიც სწავლის პროცესში დაეხმარებოდათ.

რეკორდულად მცირე დროში, არასრულ ორ თვეში, ყველა ავტორმა მოამზადა გამოცემის საკუთარი წილი. განსაკუთრებული მადლობა ეკუთვნის თითოეულ მათგანს, ვინაიდან ყველა მკვლევარმა სრულიად უსასყიდლოდ, მატერიალური დაინტერესების გარეშე გასწია უდიდესი შრომა. ვინაიდან დროში საკმაოდ შეზღუდულები ვიყავით, ამასთან, კანონმდებლობის ნაწილი ჯერაც იცვლება და მუშაობის პროცესში აღმოვაჩენდით ხოლმე ახალ კაზუსებს, გამორიცხული არაა, გარკვეული ხასიათის ხარვეზები წიგნში გაიპარა. რედაქტირებისა და კორექტურის ეტაპზე მაქსიმალურად ვეცადეთ, უსწრაფეს ვადებში დაგვემუშავებინა და მოგვემზადებინა მასალა, რის გამოც ტექნიკური და სტილისტური შეცდომები ნამდვილად იქნება გამოცემაში.

მინდა, დამატებით მადლობა გადავუხადო ამ წიგნის თანაავტორებს, პაატა ჯავახიშვილსა და თამარ პაპაშვილს, რომ, დატვირთული სამუშაო რეჟიმისა და დროში შეზღუდვის მიუხედავად, არ დაიზარეს, საკუთარ თავზე აიღეს კორექტირების მომქანცველი სამუშაო. თითოეული ავტორი დარწმუნებული ვართ, რომ ეს შრომა ამაღ ღირდა და ამ ცაიტნოტში მაინც შევძელით, ღირებული პროდუქტის შექმნა, რომელიც გამოადგება როგორც სტუდენტებს, პროფესორებს, ისე საქართველოს საკონსტიტუციო სიახლეებით დაინტერესებულ ნებისმიერ პირს.

აუცილებელია აღინიშნოს სულხან-საბა ორბელიანის უნივერსიტეტის დამსახურება, რომ ეს წიგნი გამოიცა და საზოგადოებისთვის ცნობილი გახდა. ვიმედოვნებ, ქართულ კონსტიტუციონალიზმს მომავალშიც არაერთი გამოცემა შეემატება, რაც არა მხოლოდ კონკრეტული ავტორების, არამედ მთლიანად საქართველოსა და ქართული აკადემიური სფეროს წარმატება იქნება.

დიმიტრი გეგენავა

სულხან-საბა ორბელიანის უნივერსიტეტის
ასოცირებული პროფესორი

თბილისი, 2019 წლის მარტი

შინაარსი

I. საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, სამართლებრივი აქტების სისტემა და საქართველოს კონსტიტუცია

თავი I. ქართული კონსტიტუციონალიზმი – 1

1. საქართველოს საკონსტიტუციო სამართლის მოწესრიგების სფერო
2. საქართველოს საკონსტიტუციო სამართლის წყაროები
 - 2.1. საკონსტიტუციო სამართლებრივი წყაროები და სამართლებრივი აქტების სისტემა
 - 2.2. ნორმატიული აქტების სახეები
 - 2.2.1. საკანონმდებლო ნორმატიული აქტი
 - 2.2.1.1. კონსტიტუციური კანონი
 - 2.2.1.2. კონსტიტუციური შეთანხმება
 - 2.2.1.3. საერთაშორისო ხელშეკრულებები
 - 2.2.1.4. ორგანული კანონი და პრეზიდენტის დეკრეტი
 - 2.2.1.5. კანონი და პარლამენტის რეგლამენტი
 - 2.2.2. კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტი
 - 2.3. სამართლებრივი აქტების იერარქია

თავი II. საქართველოს კონსტიტუცია – 13

1. საქართველოს კონსტიტუციის მახასიათებლები და სტრუქტურა
2. საქართველოს კონსტიტუციის პრინციპები
 - 2.1. დემოკრატიული სახელმწიფო და სახალხო სუვერენიტეტი
 - 2.2. სამართლებრივი სახელმწიფო
 - 2.2.1. ხელისუფლების სამართლებრივი ჩარჩოები და სამართლის უზენაესობა
 - 2.2.2. ადამიანის ძირითადი უფლებების დაცვა
 - 2.2.3. თანაზომიერება და განჭვრეტადობა
 - 2.2.4. კანონის წინაშე თანასწორობა
 - 2.2.5. ძალაუფლების გამიჯვნა
 - 2.2.6. სასამართლოს დამოუკიდებლობა
 - 2.3. სოციალური სახელმწიფო
 - 2.4. ეკონომიკური თავისუფლება
3. საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი
 - 3.1. კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმები საქართველოს ისტორიაში
 - 3.1.1. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუციის მიღება და მისი გადასინჯვის წესი
 - 3.1.2. კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმების განვითარება დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ
 - 3.2. კონსტიტუციის გადასინჯვის მოქმედი წესი

თავი III. ქართული კონსტიტუციონალიზმის განვითარების ისტორია – 33

1. ქართული საკონსტიტუციო სამართალი და სახელმწიფო სამართლის წყაროები XX საუკუნემდე
2. ფაქტობრივი დამოუკიდებლობიდან პირველ რესპუბლიკამდე
3. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა
 - 3.1. საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტი
 - 3.2. საქართველოს პირველი კონსტიტუცია
 - 3.2.1. კონსტიტუციის პროექტის შემუშავება და განხილვა
 - 3.2.2. პირველი კონსტიტუციის ძირითადი საკითხები და მიმართულებები
 - 3.2.2.1. სახელმწიფო მოწყობა
 - 3.2.2.2. ადამიანის უფლებები
 - 3.2.3. პირველი კონსტიტუციის განსაკუთრებულობა
4. საბჭოთა ოკუპაცია და სახელმწიფო მოწყობის საკითხები ოკუპირებულ საქართველოში
 - 4.1. საბჭოთა ოკუპაცია და პირველი კონსტიტუციის ბედი
 - 4.2. საბჭოთა საქართველოს კვაზი კონსტიტუციები
5. ქართული კონსტიტუციონალიზმი საქართველოს დამოუკიდებლობის პირველ წლებში
 - 5.1. საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის აქტი
 - 5.2. ხელისუფლების დამხობა, საქართველო გარდამავალ ეტაპზე და „მცირე კონსტიტუცია“
6. საქართველოს კონსტიტუცია და საკონსტიტუციო რეფორმები
 - 6.1. საქართველოს კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება
 - 6.2. საქართველოს საკონსტიტუციო რეფორმები

II. ადამიანის ძირითადი უფლებები და საქართველოს მოქალაქეობა

თავი IV. ადამიანის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები – 59

1. ადამიანის უფლებების განვითარება საქართველოში
2. ადამიანის უფლებების ცნება და ელემენტები
3. ადამიანის უფლებების თაობები და ძირითადი კლასიფიკაციები
4. ადამიანის უფლებები საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით
5. ადამიანის უფლებების დაცვის ეროვნული და საერთაშორისო მექანიზმები

თავი V. საქართველოს სახალხო დამცველი – 67

1. საქართველოს სახალხო დამცველის სტატუსი და ფუნქციები
2. საქართველოს სახალხო დამცველის არჩევა და უფლებამოსილების შეწყვეტა
3. საქართველოს სახალხო დამცველის უფლებამოსილებანი
4. საქართველოს სახალხო დამცველის საქმიანობის სამართლებრივი გარანტიები
 - 4.1. პირადი ხელშეუხებლობა
 - 4.2. საქმიანობის გარანტიები

თავი VI. საქართველოს მოქალაქეობა – 74

1. მოქალაქეობის ცნება
2. საქართველოს მოქალაქის უფლება-მოვალეობანი
 - 2.1. საქართველოს მოქალაქის უფლებები
 - 2.1.1. საქართველოს მოქალაქის უფლებების ექსკლუზიური ხასიათი
 - 2.1.2. ხელისუფლების განხორციელებასა და პოლიტიკურ საქმიანობაში მონაწილეობის მიღების უფლება
 - 2.1.3. სახელმწიფო სამსახურში მუშაობის უფლება
 - 2.1.4. სათანადო ჯანმრთელობისა და განვითარებისათვის აუცილებელი პირობებით დაკმაყოფილების უფლება
 - 2.1.5. საქართველოს ტერიტორიაზე ყოფნისა და მის გარეთ სახელმწიფოს მფარველობის მიღების უფლება
 - 2.1.6. სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე საკუთრების უფლება
 - 2.1.7. საზღვარგარეთ გარდაცვლილი საქართველოს მოქალაქის საქართველოში გადმოსვენება
 - 2.2. საქართველოს მოქალაქის მოვალეობები
 - 2.2.1. საქართველოს მოქალაქეთა მოვალეობების ექსკლუზიური ხასიათი
 - 2.2.2. საქართველოს მოქალაქის ფიცით გათვალისწინებული ვალდებულებები (ლოიალურობის ვალდებულება)
 - 2.2.3. სამხედრო ვალდებულება
 - 2.2.4. ხელისუფლების კომპეტენტური ორგანოების ნებართვის აღება სხვა ქვეყნის სამხედრო სამსახურში, ან პოლიციის ან უშიშროების სამსახურში შესვლასთან დაკავშირებით
 - 2.2.5. ექსკლუზიური უფლებებიდან გამომდინარე მოვალეობები
3. საქართველოს მოქალაქეობის მოპოვება
 - 3.1. მოქალაქეობის მოპოვება დაბადებით
 - 3.2. მოქალაქეობის მოპოვება ნატურალიზაციით
 - 3.2.1. საქართველოს მოქალაქეობის ჩვეულებრივი წესით მინიჭება
 - 3.2.2. საქართველოს მოქალაქეობის გამარტივებული წესით მინიჭება
 - 3.2.3. საქართველოს მოქალაქეობის საგამონაკლისო წესით მინიჭება
 - 3.2.4. საქართველოს მოქალაქეობის აღდგენის წესით მინიჭება
 - 3.2.5. საქართველოს მოქალაქეობის ნატურალიზაციით მოპოვებაზე უარის თქმის საფუძვლები
4. საქართველოს მოქალაქეობის შეწყვეტა
 - 4.1. საქართველოს მოქალაქეობიდან გასვლა
 - 4.2. საქართველოს მოქალაქეობის დაკარგვა
5. მრავალმხრივი მოქალაქეობა
6. საქართველოს მოქალაქეობის საკითხის გადაწყვეტა
7. საპატიო მოქალაქეობა
8. უცხოეთში მცხოვრები თანამემამულე
 - 8.1. უცხოეთში მცხოვრებ თანამემამულეებთან კავშირის შენარჩუნებასა და განვითარებაზე ზრუნვის კონსტიტუციური ვალდებულება.

- 8.2. უცხოეთში მცხოვრები თანამემამულისა და დიასპორის ცნება
- 8.3. უცხოეთში მცხოვრები თანამემამულის სტატუსი
 - 8.3.1. უცხოეთში მცხოვრები თანამემამულის სტატუსის მქონე პირის უფლება-მოვალეობები
 - 8.3.2. უცხოეთში მცხოვრები თანამემამულის სტატუსის მინიჭება და შეწყვეტა
- 9. უცხოელებისა და მოქალაქეობის არმქონე პირების სამართლებრივი მდგომარეობა საქართველოში
 - 9.1 უცხოელის სამართლებრივი მდგომარეობა
 - 9.2. მოქალაქეობის არმქონე პირის სამართლებრივი მდგომარეობა საქართველოში

III. დემოკრატია

თავი VII. არჩევნები, რეფერენდუმი და პლებისციტი – 89

- 1. არჩევნების ცნება და მისი სოციალური ფუნქცია საქართველოში
 - 1.1. არჩევნების ცნება და ზოგადი დახასიათება
 - 1.2. საქართველოს საარჩევნო სამართლის პრინციპები და წყაროები
 - 1.3. საარჩევნო სისტემები საქართველოში და მისი დახასიათება
- 2. არჩევნების ისტორიული განვითარება საქართველოში
- 3. საარჩევნო უფლება და მისი რეალიზება საქართველოში
- 4. საქართველოს არჩევნების ძირითადი სახეები
 - 4.1. საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნები
 - 4.2. საქართველოს პარლამენტის არჩევნები
 - 4.3. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს არჩევნები
 - 4.4. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნები
 - 4.4.1 ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს არჩევნები
 - 4.4.2 თვითმმართველი ქალაქის და თვითმმართველი თემის მერის არჩევნები
- 5. საარჩევნო პროცესი და საარჩევნო პროცესის ადმინისტრირება საქართველოში
 - 5.1. საარჩევნო პროცესი და არჩევნების დაფინანსება
 - 5.2. საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაცია
 - 5.2.1 საარჩევნო ადმინისტრაციის დაკომპლექტების წესი
 - 5.2.2. საარჩევნო ადმინისტრაციის სამართლებრივი აქტები და უფლებამოსილება
 - 5.3. საარჩევნო საზღვრების დადგენა
 - 5.4. საარჩევნო დავა
 - 5.5. დემოკრატიული არჩევნების შეფასების კრიტერიუმები საქართველოში
- 6. რეფერენდუმი და პლებისციტი საქართველოში
 - 6.1. რეფერენდუმი
 - 6.2. პლებისციტი

თავი VIII. პოლიტიკური პარტიები – 110

- 1. პოლიტიკური პარტიების ინსტიტუციური განვითარების ქრონიკა

2. პოლიტიკური პარტიის ცნება და მნიშვნელობა
3. პოლიტიკური პარტიების საქმიანობის კონსტიტუციური პრინციპები
 - 3.1. პოლიტიკური პარტიების საქმიანობის კონსტიტუციური პრინციპების ზოგადი აღწერილობა
 - 3.2. თავისუფლება
 - 3.3. თანასწორობა
 - 3.4. გამჭვირვალობა
 - 3.5. შიდაპარტიული დემოკრატია
4. პოლიტიკური პარტიის დაფუძნება, რეგისტრაცია და საქმიანობის შეწყვეტა
 - 4.1. პოლიტიკური პარტიის დაფუძნება და რეგისტრაცია
 - 4.2. პოლიტიკური პარტიების საქმიანობის შეწყვეტის საფუძვლები
 - 4.2.1. რეორგანიზაცია და თვითლიკვიდაცია
 - 4.2.2. პარტიის აკრძალვა
5. პოლიტიკური პარტიის წევრობა
 - 5.1. წევრობის მნიშვნელობა
 - 5.2. წევრობის წინაპირობები
 - 5.3. წევრობის მოპოვება და დასრულება
 - 5.3.1. წევრობის მოპოვება
 - 5.3.2. წევრობის შეწყვეტა
6. პოლიტიკური პარტიის სტრუქტურა
7. პოლიტიკური პარტიების დაფინანსება
 - 7.1. დაფინანსების საჭიროება
 - 7.2. პოლიტიკური პარტიის ქონება
 - 7.3. პოლიტიკური პარტიის ფინანსური საქმიანობის სახელმწიფო კონტროლი

IV. საქართველოს სახელმწიფო მოწყობა და მმართველობითი ორგანოები

თავი IX. საქართველოს მმართველობის მოდელი – 123

1. საქართველოს მმართველობის ფორმის ისტორიული ანალიზი
 - 1.1. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა
 - 1.2. საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის მოდელი საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის თავდაპირველი რედაქციით
 - 1.3. მმართველობის მოდელი 2004-2013 წლებში
 - 1.4. საქართველოს მმართველობის მოდელი 2013-2018 წლებში
2. საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის მოქმედი მოდელი
 - 2.1. 2017-2018 წლების საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად მიღებული მმართველობის მოდელის ზოგადი დახასიათება
 - 2.2. სახელმწიფო ორგანოთა საკონსტიტუციო სტატუსი და ძალაუფლების გამიჯვნა
 - 2.2.1. სახელმწიფოს მეთაური
 - 2.2.2. აღმასრულებელი ხელისუფლება
 - 2.2.3. საკანონმდებლო ხელისუფლება

თავი X. საქართველოს პარლამენტი –140

1. საქართველოს პარლამენტის დამკვიდრება ქართულ სამართლებრივ სინამდვილეში
 - 1.1. პარლამენტის დამკვიდრების მცდელობა საქართველოში
 - 1.2. პარლამენტის ჩამოყალიბების მცდელობა საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის პერიოდში
 - 1.3. თანამედროვე ქართული პარლამენტარიზმის ჩამოყალიბება
2. საქართველოს პარლამენტის ძირითადი მახასიათებლები
 - 2.1. საქართველოს პარლამენტის სტატუსი და არჩევის წესი
 - 2.2. საქართველოს პარლამენტის დამოუკიდებლობის გარანტიები
 - 2.3. საქართველოს პარლამენტის მუშაობის წესი და პარლამენტის პირველი სხდომა
 - 2.4. პარლამენტის უფლებამოსილების შეწყვეტა
3. საქართველოს პარლამენტის წევრი
 - 3.1. პარლამენტის წევრის სამართლებრივი სტატუსი
 - 3.2. პარლამენტის წევრის დაცვის გარანტიები
 - 3.3. პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების შეწყვეტა
4. საქართველოს პარლამენტის სტრუქტურა
 - 4.1. პარლამენტის თავმჯდომარე და მოადგილეები
 - 4.2. პარლამენტის ბიურო
 - 4.3. პარლამენტის კომიტეტი
 - 4.4. საპარლამენტო ფრაქცია
 - 4.5. უმრავლესობა, უმცირესობა
 - 4.6. პარლამენტის კომისია
 - 4.6.1. დროებითი საგამოძიებო კომისია
 - 4.6.2. სხვა დროებითი კომისია
 - 4.7. პარლამენტის სათათბირო ორგანოები
 - 4.8. პარლამენტის დამხმარე სტრუქტურული ერთეულები
5. საქართველოს პარლამენტის უფლებამოსილებები
 - 5.1. კანონშემოქმედება
 - 5.1.1. საკანონმდებლო ინიციატივა და საკანონმდებლო წინადადება
 - 5.1.1.1. საკანონმდებლო ინიციატივა
 - 5.1.1.1.1. სუბიექტები
 - 5.1.1.1.2. განმარტებითი ბარათი
 - 5.1.1.2. საკანონმდებლო წინადადება
 - 5.1.2. საკომიტეტო და პლენარული განხილვები
 - 5.1.2.1. პირველი მოსმენით განხილვა
 - 5.1.2.2. მეორე მოსმენით განხილვა
 - 5.1.2.3. მესამე მოსმენით განხილვა
 - 5.1.3. ალტერნატიული კანონპროექტი და ალტერნატიული წინადადება
 - 5.1.3.1. ალტერნატიული კანონპროექტი
 - 5.1.3.2. ალტერნატიული წინადადება
 - 5.1.4. ცალკეული საკანონმდებლო აქტების მისაღებად დადგენილი კვორუმები
 - 5.1.5. კანონის დაჩქარებული და გამარტივებული წესით განხილვა და მიღება
 - 5.1.6. განსაკუთრებული საკანონმდებლო პროცედურები

- 5.1.6.1. კონსტიტუციის გადასინჯვის თაობაზე კონსტიტუციური კანონის მიღება
- 5.1.6.2. საქართველოს სახელმწიფო დროშა, გერბი და ჰიმნი
- 5.1.6.3. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის დამტკიცება
- 5.1.6.4. საბიუჯეტო პროცესი - პროექტის მომზადება და პარლამენტში წარდგენა
- 5.1.7. მიღებული კანონის პრეზიდენტისათვის გადაცემა და მოტივირებული შენიშვნები
- 5.2. პარლამენტის ძირითადი საკონტროლო უფლებამოსილებები
 - 5.2.1. პარლამენტის წევრის კითხვა
 - 5.2.2. ინტერპელაცია
 - 5.2.3. საქართველოს პარლამენტისათვის ანგარიშის წარდგენა და განხილვა
 - 5.2.4. მინისტრის საათი
 - 5.2.5. ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლი და კანონქვემდებარე აქტების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის შემოწმება
 - 5.2.6. პარლამენტის მონაწილეობა თანამდებობის პირთა თანამდებობაზე განწესებაში
 - 5.2.7. საქართველოს პარლამენტის მიერ თანამდებობის პირთა უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა
 - 5.2.7.1. იმპიჩმენტი
 - 5.2.7.2. პარლამენტის რეგლამენტით განსაზღვრულ თანამდებობის პირთა გათავისუფლება
 - 5.2.8. საქართველოს მთავრობისთვის ნდობის/უნდობლობის გამოცხადება
 - 5.2.8.1. საქართველოს მთავრობის მიმართ ნდობის გამოცხადება
 - 5.2.8.2. საქართველოს მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადება
 - 5.2.8.3. ნდობის გამოცხადება პრემიერ-მინისტრის ინიციატივით
- 5.3. საგანგებო და საომარი მდგომარეობა, თავდაცვის ძალები
- 5.4. საბიუჯეტო უფლებამოსილებები
- 5.5. უფლებამოსილებები საგარეო ურთიერთობის სფეროში

თავი XI. საქართველოს პრეზიდენტი – 188

- 1. პრეზიდენტის ინსტიტუტის ევოლუცია ქართულ საკონსტიტუციო სინამდვილეში
- 2. საქართველოს პრეზიდენტის საკონსტიტუციო სტატუსი
 - 2.1. სახელმწიფოს მეთაური – ქვეყნის ერთიანობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის გარანტი
 - 2.2. „ზეპარტიული“ პრეზიდენტი და სხვა შეუთავსებლობანი
 - 2.3. „სახელმწიფო ნოტარიუსის“ ფუნქცია და თანახელმონწერი
 - 2.4. პრეზიდენტის უფლებამონაცვლეობა
 - 2.5. უფლებამოსილების დაწყება
 - 2.6. უფლებამოსილების შეწყვეტა, იმპიჩმენტი და იმუნიტეტი
- 3. საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებები
 - 3.1. სახელმწიფო მეთაურის უფლებამოსილებანი
 - 3.1.1. პრეზიდენტის ფორმალურ-წარმომადგენლობითი უფლებამოსილებანი
 - 3.1.2. პრეზიდენტის „რეალური“ უფლებამოსილებანი
 - 3.2. წარმომადგენლობა საგარეო ურთიერთობებში

3.3. საქართველოს თავდაცვის ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი

თავი XII. საქართველოს მთავრობა – 206

1. სტატუსი და უფლებამოსილებები
2. მთავრობა ქართულ კონსტიტუციონალიზმში
3. მთავრობის შემადგენლობა
 - 3.1. პრემიერ-მინისტრი
 - 3.2. მინისტრი
 - 3.3. სახელმწიფო მინისტრი
 - 3.4. სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებები
 - 3.5. სპეციალური დანიშნულების სახელმწიფო დაწესებულება
 - 3.6. სახელმწიფო რწმუნებული
4. მთავრობის ფორმირება
 - 4.1. ნდობის გამოცხადება
 - 4.2. ნდობის გამოცხადების რეტროსპექტიული ანალიზი
 - 4.3. ნდობის გამოცხადება პრემიერ-მინისტრის ინიციატივით
5. მთავრობის ანგარიშვალდებულების ფორმები (ზოგადი მიმოხილვა)
6. უნდობლობის გამოცხადება
 - 6.1. რეტროსპექტიული ანალიზი
 - 6.2. უნდობლობის ვოტუმი
7. სამართლებრივი აქტები

V. მართლმსაჯულება და საკონსტიტუციო კონტროლი

თავი XIII. საერთო სასამართლოები – 219

1. ზოგადი ისტორიული მიმოხილვა
 - 1.1. სასამართლო საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკამდე
 - 1.2. სასამართლო საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკაში
 - 1.3. დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდგომი პერიოდი, სასამართლო სისტემის რეფორმები
2. სასამართლო სისტემის საკონსტიტუციო საფუძვლები
3. საერთო სასამართლოების სისტემა
4. საერთო სასამართლოების მოსამართლის სამართლებრივი სტატუსი
 - 4.1. მოსამართლის თანამდებობაზე განწესება
 - 4.2. მოსამართლის დამოუკიდებლობის გარანტიები
 - 4.3. მოსამართლის თანამდებობიდან გათავისუფლება (უფლებამოსილების შეწყვეტა), მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობა
5. იუსტიციის უმაღლესი საბჭო
6. მოსამართლეთა კონფერენცია

თავი XIV. საქართველოს პროკურატურა – 238

1. პროკურატურის ისტორია საქართველოში
2. საქართველოს პროკურატურის სტატუსი, ამოცანები და პრინციპები
3. საქართველოს პროკურატურის სისტემა
4. საქართველოს გენერალური პროკურორი
5. საპროკურორო საბჭო

თავი XV. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო – 245

1. საკონსტიტუციო კონტროლის ზოგადი საკითხები
 - 1.1. საკონსტიტუციო კონტროლის დაფუძნება და განვითარება
 - 1.2. საკონსტიტუციო კონტროლის მოდელი საქართველოში
2. საკონსტიტუციო სასამართლოს სამართლებრივი სტატუსი და ორგანიზაცია
 - 2.1. საკონსტიტუციო სასამართლოს სამართლებრივი სტატუსი
 - 2.2. საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეთა განწესება და გარანტიები
 - 2.2.1. საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეთა განწესება
 - 2.2.2. საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეთა გარანტიები
 - 2.2.3. საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე, თავმჯდომარის მოადგილეები და მდივანი
 - 2.2.4. საკონსტიტუციო სასამართლოს სტრუქტურა
3. საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებები
 - 3.1. საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებები და მათი განსაზღვრის საფუძვლები
 - 3.2. უფლებამოსილებათა გამიჯვნა საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმსა და კოლეგიებს შორის
 - 3.3. საკონსტიტუციო სასამართლოს ცალკეული უფლებამოსილებები
 - 3.3.1. ძირითადი უფლებების შეზღუდვის კონსტიტუციურობის კონტროლი
 - 3.3.2. აბსტრაქტული ნორმატიკონტროლი
 - 3.4. საერთო სასამართლოს წარდგინება
 - 3.5. დავა უფლებამოსილების შესახებ
 - 3.6. საერთაშორისო ხელშეკრულების კონსტიტუციურობის კონტროლი
 - 3.7. პოლიტიკური პარტიის შექმნისა და საქმიანობის კონსტიტუციურობის კონტროლი
 - 3.8. საქართველოს პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ცნობის ან ვადამდე შეწყვეტის კონსტიტუციურობის კონტროლი
 - 3.9. რეფერენდუმისა და არჩევნების კონსტიტუციურობის კონტროლი
 - 3.10. მუნიციპალური კონსტიტუციური სარჩელი
 - 3.11. დასკვნა იმპიჩმენტთან დაკავშირებით
 - 3.12. დავა „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის დარღვევის თაობაზე
 - 3.13. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს ნორმატიული აქტების კონსტიტუციურობის კონტროლი
 - 3.14. იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წარდგინება
4. საკონსტიტუციო სამართალწარმოება

- 4.1. ზოგადი პრინციპები
- 4.2. კონსტიტუციური სარჩელისა და კონსტიტუციური წარდგინების არსებითად განსახილველად მიღება
 - 4.2.1. კონსტიტუციური სარჩელისა და კონსტიტუციური სარჩელის შეტანა
 - 4.2.2. კონსტიტუციური სარჩელისა და კონსტიტუციური წარდგინების არსებითად განსახილველად მიღების საკითხის განხილვა და გადაწყვეტა
- 4.3. კონსტიტუციური სარჩელისა და კონსტიტუციური წარდგინების არსებითად განხილვა და გადაწყვეტა
 - 4.3.1. კონსტიტუციური სარჩელისა და კონსტიტუციური წარდგინების არსებითად განხილვა
 - 4.3.2. კონსტიტუციური სარჩელისა და კონსტიტუციური წარდგინების არსებითად გადაწყვეტა

VI. სახელმწიფო ფინანსები და თავდაცვა

თავი XVI. სახელმწიფო ფინანსები და კონტროლი – 270

1. საქართველოს სახელმწიფო საფინანსო-ეკონომიკური სისტემა
 - 1.1. სახელმწიფო საფინანსო-ეკონომიკური სისტემის დახასიათება
 - 1.2. საქართველოს საგადასახადო სისტემის საფუძვლები
 - 1.2.1. საგადასახადო სისტემის სამართლებრივი საფუძვლები და ძირითადი პრინციპები
 - 1.2.2. გადასახადის სახეები საქართველოში
2. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი
 - 2.1. სახელმწიფო ბიუჯეტის არსი და სამართლებრივი საფუძვლები
 - 2.2. სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღება
3. საქართველოს ეროვნული ბანკი
 - 3.1. ეროვნული ბანკის ჩამოყალიბების ისტორია საქართველოში
 - 3.2. ეროვნული ბანკის სტატუსი და უფლებამოსილებები
 - 3.3. ეროვნული ბანკის ხელმძღვანელობა
 - 3.3.1. ეროვნული ბანკის საბჭო
 - 3.3.2. ეროვნული ბანკის პრეზიდენტი
 - 3.4. საქართველოს ეროვნული ვალუტა – ლარი
4. სახელმწიფო საფინანსო კონტროლი საქართველოში
 - 4.1. საფინანსო კონტროლის ჩამოყალიბება საქართველოში
 - 4.2. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური
 - 4.2.1. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის სტატუსი და მართვა
 - 4.2.1.1. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის სამართლებრივი სტატუსი
 - 4.2.1.2. გენერალური აუდიტორი
 - 4.2.2. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის უფლებამოსილებები

თავი XVII. სახელმწიფო თავდაცვა და უსაფრთხოება – 288

1. სახელმწიფოს თავდაცვისა და უსაფრთხოების სისტემათა ისტორიული განვითარება საქართველოში
 - 1.1. ტერმინოლოგიური და ინსტიტუციური ასპექტები

- 1.2. ეროვნული გვარდიიდან თავდაცვის ძალებამდე
- 1.3. უშიშროების სისტემის ოდიოზური მემკვიდრეობა
- 1.4. ეროვნული უშიშროების საბჭო და ეროვნული უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო
2. ქვეყნის თავდაცვა და უსაფრთხოება ახალ საკონსტიტუციო სინამდვილეში
 - 2.1. თავდაცვის ახალი კონცეფცია და თავდაცვითი ომი
 - 2.1.1. საქართველოს თავდაცვის ძალები, მათი ხელმძღვანელობა და კოორდინაცია
 - 2.1.2. საომარ და საგანგებო მდგომარეობათა ანატომია
 - 2.2. საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების კონცეფცია და ინსტიტუტები
 - 2.2.1. თავდაცვასა და უსაფრთხოებაზე პასუხისმგებელი ახალი სათათბირო/მაკოორდინირებელი ორგანოები
 - 2.2.1.1. ეროვნული თავდაცვის საბჭო
 - 2.2.1.2. ეროვნული უსაფრთხოების საბჭო
 - 2.2.2. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური (სუს-ი)
 - 2.2.3. სახელმწიფო დაზვერვის სამსახური
3. თავდაცვისა და უსაფრთხოების სექტორის კონტროლის მექანიზმები

VII. საქართველოს ტერიტორიული მონყობა და ადგილობრივი თვითმმართველობა

თავი XVIII. საქართველოს ტერიტორიული მონყობა – 304

1. საქართველოს ტერიტორიული მონყობა ისტორიულ ჭრილში
 - 1.1. საქართველოს ტერიტორიული მონყობა უძველესი დროიდან საქართველოს პირველ რესპუბლიკამდე
 - 1.2. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის ტერიტორიული პოლიტიკა
 - 1.3. საქართველოს ტერიტორიული მონყობა საბჭოთა ოკუპაციის პერიოდში
 - 1.4. ტერიტორიული მონყობის პრობლემები საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენის პირველ წლებში
 - 1.5. ტერიტორიული მონყობის ბუნდოვნება 1995 წლის კონსტიტუციის მიხედვით
2. საქართველოს ტერიტორიული მონყობის საფუძვლები
 - 2.1. საქართველოს არსებული ტერიტორიული მონყობის ზოგადი მიმოხილვა
 - 2.2. საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები
 - 2.3. განსაკუთრებული ეკონომიკური ზონა და სპეციალური სამართლებრივი რეჟიმის მქონე ტერიტორიები საქართველოში
 - 2.4. სახელმწიფო რწმუნებული
3. საქართველოს ავტონომიური ერთეულები
 - 3.1. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა
 - 3.1.1. აფხაზეთის ავტონომიის გენეზისი და ისტორიული განვითარება
 - 3.1.1.1. აფხაზეთის საკითხი საქართველოს პირველ რესპუბლიკაში
 - 3.1.1.2. აფხაზეთის სტატუსი საქართველოს საბჭოთა ოკუპაციის პერიოდში

- 3.1.1.3. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ
- 3.1.2. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სამართლებრივი საფუძვლები
 - 3.1.2.1. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა საქართველოს კანონმდებლობაში
 - 3.1.2.2. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია
- 3.1.3. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი ორგანოები
 - 3.1.3.1. უმაღლესი საბჭო
 - 3.1.3.2. მთავრობა
- 3.2. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა
 - 3.2.1. აჭარის ავტონომიის გენეზისი და ისტორიული განვითარება
 - 3.2.1.1. აჭარა XIX-XX საუკუნეების მიჯნაზე
 - 3.2.1.2. აჭარა საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის პერიოდში
 - 3.2.1.3. აჭარის ასსრ
 - 3.2.1.4. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ
 - 3.2.2. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სამართლებრივი საფუძვლები
 - 3.2.2.1. კონსტიტუციური კანონი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“
 - 3.2.2.2. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია
 - 3.2.2.3. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი ორგანოები
 - 3.2.2.3.1. უმაღლესი საბჭო
 - 3.2.2.3.1.1. უმაღლესი საბჭოს სტრუქტურა და საქმიანობის წესი
 - 3.2.2.3.1.2. უმაღლესი საბჭოს არჩევის წესი
 - 3.2.2.3.1.3. უმაღლესი საბჭოს სტრუქტურა და საქმიანობის წესი
 - 3.2.2.3.1.4. უმაღლესი საბჭოს წევრი
 - 3.2.2.3.2. მთავრობა
- 3.3. ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის დროებითი ადმინისტრაცია
- 4. საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიები
 - 4.1. ოკუპირებული ტერიტორიები და მათი სამართლებრივი რეჟიმი
 - 4.2. პასუხისმგებლობა ოკუპირებული ტერიტორიების სამართლებრივი რეჟიმის დარღვევისათვის

თავი XIX. ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში – 336

- 1. ადგილობრივი თვითმმართველობის საფუძვლები
 - 1.1. საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის დამკვიდრების მოკლე ისტორია
 - 1.2. ადგილობრივი თვითმმართველობის საკონსტიტუციო საფუძვლები
 - 1.2.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური გარანტია
 - 1.2.2. ადგილობრივი თვითმმართველობის საკონსტიტუციო პრინციპები და სპეციალური გარანტიები
 - 1.3. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია“
 - 1.4. მუნიციპალიტეტის სამართლებრივი სტატუსი
 - 1.4.1. მუნიციპალიტეტი – საჯარო სამართლის კორპორაცია
 - 1.4.2. მუნიციპალიტეტის სახეები

- 1.5. მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებები
 - 1.5.1. მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებების კლასიფიკაცია
 - 1.5.2. მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებები
 - 1.5.3. მუნიციპალიტეტის დელეგირებული უფლებამოსილებები
- 1.6. ადგილობრივი თვითმმართველობის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ორგანიზება
 - 1.6.1. მუნიციპალიტეტის შექმნა და გაუქმება, მისი ადმინისტრაციული ცენტრის დადგენა, შეცვლა და ადმინისტრაციული საზღვრების შეცვლა
 - 1.6.2 მუნიციპალიტეტების რეგისტრაცია
2. მუნიციპალიტეტის შიდა ორგანიზაცია
 - 2.1. მუნიციპალიტეტის ორგანიზაციული დამოუკიდებლობა
 - 2.2. მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანო
 - 2.2.1. საკრებულოს სამართლებრივი სტატუსი და ფორმირების ზოგადი პრინციპები
 - 2.2.2 საკრებულოს უფლებამოსილება
 - 2.2.3 საკრებულოს სტრუქტურა
 - 2.2.4 საკრებულოს თანამდებობის პირები
 - 2.2.5 საკრებულოს წევრი
 - 2.3. მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო
 - 2.3.1 მერი
 - 2.3.2 მერია
 - 2.4. მუნიციპალიტეტის იურიდიული პირები
 - 2.4.1. მუნიციპალიტეტის კერძო სამართლის იურიდიული პირი
 - 2.4.2 მუნიციპალიტეტის საჯარო სამართლის იურიდიული პირი
- 2.5. მუნიციპალური კოოპერაცია
 - 2.5.1. მუნიციპალური კოოპერაციის საკონსტიტუციო საფუძვლები
 - 2.5.2 მუნიციპალიტეტების ერთობლივი საქმიანობა
 - 2.5.3 მუნიციპალური გაერთიანებები
 - 2.5.4 მუნიციპალიტეტების ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობა
- 2.6. მუნიციპალიტეტის შიდა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ორგანიზაცია
- 2.7. დედაქალაქის შიდა ორგანიზაციის თავისებურებები
 - 2.7.1 დედაქალაქის სტატუსი
 - 2.7.2 დედაქალაქის უფლებამოსილებები
 - 2.7.2 დედაქალაქის საკრებულო
 - 2.7.3 დედაქალაქის მერია
 - 2.7.4 დედაქალაქის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა
- 2.8. მუნიციპალიტეტის სამართლებრივი რეგულირების დამოუკიდებლობა
3. მუნიციპალიტეტი და მოქალაქე
 - 3.1. მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში
 - 3.2. მუნიციპალური სერვისებით სარგებლობა და მუნიციპალური ვალდებულებები
4. მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი და ქონება
 - 4.1. მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი
 - 4.2. მუნიციპალიტეტის ქონება
5. კონტროლი მუნიციპალიტეტზე

5.1. სახელმწიფო ზედამხედველობა მუნიციპალიტეტზე

5.2. მუნიციპალიტეტის აუდიტი

5.3. პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა. საკრებულოს დათხოვნა და მისი საქმიანობის შეჩერება, საკრებულოსა და მერის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა

ბიბლიოგრაფია – 364

I. საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, სამართლებრივი აქტების სისტემა და საქართველოს კონსტიტუცია

თავი I. ქართული კონსტიტუციონალიზმი

1. საქართველოს საკონსტიტუციო სამართლის მოწესრიგების სფერო

საკონსტიტუციო სამართალი ნორმათა სისტემაა, რომელიც სახელმწიფო ორგანოებს,¹ მათ ურთიერთკავშირს², მოქალაქესა და სახელმწიფოს შორის ურთიერთობას³, სუვერენიტეტს, სახელმწიფოს პოლიტიკურ-სამართლებრივ, ეკონომიკურ და სოციალურ სისტემას⁴ აწესრიგებს. საკონსტიტუციო სამართლის მთავარი მიზანია, უზრუნველყოს სახელმწიფო ორგანოების მუდმივი და კანონზომიერი ცვლა, შეზღუდოს ხელისუფლება და მისი ძალაუფლება⁵, შექმნას იმგვარი მოწესრიგება, რომ სახელმწიფო ინსტიტუტები თავისუფლების სფეროში გაუმართლებლად და არათანაზომიერად ვერ ჩაერიონ⁶, ისე მოაწყოს სახელმწიფო, რომ მან უზრუნველყოს მოქალაქეთა მშვიდობა, იზრუნოს ადამიანებზე, რომლებიც სახელმწიფოსთან არიან იდენტიფიცირებულები⁷. ადამიანი და მისი უფლებები განსაზღვრავს მთელი საკონსტიტუციო სამართლის არსს, თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალს, ისე როგორც ზოგადად სამართალს, არ გააჩნია ადამიანზე აღმატებული ღირებულება.

საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი ქართული მართლწესრიგისა და ეროვნული სამართლებრივი სისტემის შემადგენელი ნაწილია.⁸ იგი, ერთგვარად, დამუშავებული ხასიათისაა და მიმართულია სახელმწიფოს ძირითადი კანონის – კონსტიტუციისაკენ⁹. საქართველოს კონსტიტუცია ნებისმიერი სამართლის დარგის წყაროა საქართველოში¹⁰, შესაბამისად, კონსტიტუცია და საკონსტიტუციო სამართალი განსაზღვრავს სხვა დარგების განვითარების ზოგად მიმართულებებს.¹¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი აწესრიგებს როგორც საქართველოს სახელმწიფო მოწყობას, ისე ითვალისწინებს ქართული პოლიტიკის საფუძვლებს.¹²

საკონსტიტუციო სამართლის ნორმები საჯარო ხელისუფლების (ძალაუფლების) განხორციელებასთან დაკავშირებულ სოციალურ, პოლიტიკურ, ეკონომიკურ, კულტურულ და სხვა ურთიერთობებს აწესრიგებს, რასაც თავად კონსტიტუციის ინტერ-

¹ Oran D., *Oran's Dictionary of the Law*, 3rd Ed., 2000, 111.

² Beale A., *Essential Constitutional Law*, 2nd Ed., London, 1997, 1-2.

³ Barnett H., *Constitutional and Administrative Law*, 4th Ed., Cavendish Publishing, 2013, 3.

⁴ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2016, 1; მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2006, 21.

⁵ Alder J., *General Principles of Constitutional and Administrative Law*, 4th Ed., Bristol, 2002, 3.

⁶ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 39.

⁷ იქვე, 31.

⁸ ქართული სამართლის საფუძვლები, რ. შენგელიას რედაქტორობით, თბილისი, 2004, 66.

⁹ იხ., Schütze R., *European Constitutional Law*, Cambridge University Press, 2012, 1.

¹⁰ განმარტებითი იურიდიული ლექსიკონი, გ. ხუბუას და ლ. თოთლაძის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 258.

¹¹ იხ., ქართული სამართლის საფუძვლები, რ. შენგელიას რედაქტორობით, თბილისი, 2004, 66.

¹² იქვე, 68.

დისციპლინური ხასიათი განაპირობებს, თუმცა ვინაიდან ნორმათა მონესრიგების მთავარი ობიექტი პოლიტიკური ურთიერთობებია, საკონსტიტუციოსამართლებრივი ურთიერთობები ძირითადად პოლიტიკურ ხასიათისაა.¹³ ამ ურთიერთობების მიზანია სახელმწიფო ძალაუფლების, სახალხო სუვერენიტეტისა და ადამიანის თავისუფლებათა ცხოვრებაში რეალიზება. საკონსტიტუციო სამართლის სუბიექტები, რომლებიც საკონსტიტუციოსამართლებრივ უფლება-მოვალეობათა მატარებელი პირები არიან, თავიანთი ფუნქციური მონაწილეობით განსაზღვრავენ კიდეც ზოგადად საკონსტიტუციო ურთიერთობების შინაარსს.

საკონსტიტუციო სამართლის მოცულობიდან გამომდინარე, მისი სუბიექტების მრავალფეროვნებაც ლოგიკურია. საკონსტიტუციო სამართლის ძირითადი სუბიექტებია: სახელმწიფო, ხელისუფლება და ხალხი, ფიზიკური და იურიდიული პირები, სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, სახელმწიფოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული და ავტონომიური ერთეულები, საზოგადოებრივი, პოლიტიკური და რელიგიური გაერთიანებები და მსგ.¹⁴

2. საქართველოს საკონსტიტუციო სამართლის წყაროები

2.1. საკონსტიტუციოსამართლებრივი წყაროები და სამართლებრივი აქტების სისტემა

საკონსტიტუციო სამართლის წყარო ის ფორმა და საშუალებაა, რომლითაც საკონსტიტუციო სამართალი გამოიხატება და ანესრიგებს საკონსტიტუციოსამართლებრივ ურთიერთობებს. ვინაიდან საკონსტიტუციო სამართალი ეროვნული სამართლებრივი სისტემის ნაწილია, რთულია წყაროთა უნივერსალური კლასიფიკაციის მოფიქრება. სამართლებრივი ოჯახებისადმი კუთვნილების მიხედვით, წყაროთა ნაწილი მხოლოდ კონკრეტულ სახელმწიფოებშია სამართლებრივად სავალდებულო ხასიათის მქონე. საკონსტიტუციო სამართალში შემდეგი წყაროები გამოიყოფა: სამართლებრივი აქტები, ჩვეულება, სასამართლო პრაქტიკა და დოქტრინა.¹⁵ ამათგან სამართლებრივი აქტები ყველა სახელმწიფოში სავალდებულო წყაროა, დოქტრინა კი – დამხმარე. რაც შეეხება ჩვეულებასა და სასამართლო პრაქტიკას, სახელმწიფოთა მიხედვით მათი ხასიათი განსხვავდება.¹⁶

საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალს ერთადერთი სავალდებულო წყარო აქვს – სამართლებრივი აქტები. ნებისმიერი სხვა წყარო, იქნება ეს სასამართლო გადაწყვეტილებები, ჩვეულებები თუ დოქტრინა, მხოლოდ ფაკულტატური ხასიათისაა და დამხმარე, მეორეულ ფუნქციას ასრულებს. აღსანიშნავია, რომ სასამართლო პრაქტიკა შეიძლება თავად არ იყოს სამართლის წყარო,¹⁷ თუმცა იგი ზოგადად სამართლისთვის მნიშვნელოვანია, უფრო მეტიც, სწორედ სასამართლო გადაწყვეტილებების საშუ-

¹³ კონსტიტუციონალიზმი, ზოგადი შესავალი, ნ.ი. დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2018, 7.

¹⁴ იხ., იქვე, 8-10.

¹⁵ იშვიათად, მაგრამ ზოგიერთი სახელმწიფო რელიგიური შინაარსის წყაროებსაც იყენებს, თუმცა ეს ინდივიდუალური შემთხვევებია და საზოგადო პრაქტიკა არაა.

¹⁶ იხ., გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2016, 5-6.

¹⁷ დავიდი რ., თანამედროვეობის ძირითადი სამართლებრივი სისტემები, თ. ნინიძისა და ე. სუმბათაშვილის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2010, 136.

ალებით ხდება ხშირად ცნობილი, რა იგულისხმება კონკრეტულ ნორმაში. მსგავსადვეა დოქტრინაც, რომელიც, მართალია, არაა სავალდებულო და პირდაპირი წყარო, თუმცა იგი მეტნაკლებად ზემოქმედებს კანონმდებელსა და მოსამართლეზე¹⁸.

სამართლებრივი აქტებით გამოიხატება საკონსტიტუციო სამართლის სუბიექტთა ინტერესები, მიზნები და საქმიანობის ძირითადი მიმართულებები,¹⁹ ისინი მოიცავს საკონსტიტუციოსამართლებრივ ნორმებს, აწესრიგებს საკონსტიტუციო ურთიერთობებს.²⁰ სამართლებრივი აქტის ძირითადი მახასიათებლებია: უფლებამოსილება, კანონიერება და სავალდებულობა.²¹ სამართლებრივი აქტი უფლებამოსილი სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს (თანამდებობის პირის) მიერ საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით მიღებული (გამოცემული), შესასრულებლად სავალდებულო აქტია. სამართლებრივი აქტის ორი სახე არსებობს: ნორმატიული და ინდივიდუალური. ნორმატიული აქტი არის უფლებამოსილი სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს (თანამდებობის პირის) მიერ საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით მიღებული (გამოცემული) სამართლებრივი აქტი, რომელიც შეიცავს მისი მუდმივი ან დროებითი და მრავალჯერადი გამოყენების ქცევის ზოგად წესს. რაც შეეხება ინდივიდუალურ აქტს, იგი ერთჯერადია და უნდა შეესაბამებოდეს ნორმატიულ აქტს. ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი მიიღება (გამოიცემა) მხოლოდ ნორმატიული აქტის საფუძველზე და მის მიერ დადგენილ ფარგლებში. ამასთან, კანონმდებლობით აკრძალულია როგორც ნორმატიული შინაარსის ინდივიდუალური აქტის ფორმით მიღება, ისე – პირიქით.

ნორმატიული აქტის ორი სახე არსებობს: საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები, რომლებიც ჯამში, საქართველოს კანონმდებლობას ქმნიან. საქართველოს კანონმდებლობას, ასევე, განეკუთვნება საქართველოს კონსტიტუციური შეთანხმება, საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებები და შეთანხმებები.

სამოქმედო ტერიტორიის მიხედვით, არსებობს საქართველოს, ავტონომიური ერთეულის და ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტები. საქართველოს საკანონმდებლო აქტებია: საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს კონსტიტუციური კანონი, ორგანული კანონი, კანონი, პარლამენტის რეგლამენტი და პრეზიდენტის დეკრეტი. საქართველოს ნორმატიული აქტი მოქმედებს მთელი საქართველოს ტერიტორიაზე, თუ კანონმდებლობით სხვა რამ არაა განსაზღვრული.

რაც შეეხება ავტონომიური ერთეულის ნორმატიულ აქტებს, მათ განეკუთვნება ავტონომიური რესპუბლიკის (ა/რ) კონსტიტუცია, ა/რ-ის კონსტიტუციური კანონი, ა/რ-ის კანონი, ა/რ-ის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს რეგლამენტი და დადგენილება, ა/რ-ის მთავრობის დადგენილება, ა/რ-ის მინისტრის ბრძანება და ა/რ-ის უმაღლესი საარჩევნო კომისიის დადგენილება. ავტონომიური რესპუბლიკის ნორმატიული აქტები მოქმედებს ავტონომიური რესპუბლიკის, ხოლო ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტები – ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე, თუ კანონით სხვა რამ არ არის განსაზღვრული.

¹⁸ იქვე, 147.

¹⁹ ცნობილადე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ. I, თბილისი, 2005, 36.

²⁰ იქვე.

²¹ ბეჟაშვილი ლ., საკანონმდებლო ტექნიკა, თბილისი, 2012, 20.

2.2. ნორმატიული აქტების სახეები

2.2.1. საკანონმდებლო ნორმატიული აქტი

2.2.1.1. კონსტიტუციური კანონი

კონსტიტუციური კანონი საკანონმდებლო აქტია, რომელიც დიდმნიშვნელოვან საკონსტიტუციოსამართლებრივ საკითხებს ეხება. კონსტიტუციური კანონით წესრიგდება საზოგადოებრივი ან სახელმწიფოებრივი ცხოვრების კონკრეტული სფეროები.²² იგი რამდენიმე მიზნით მიიღება. რიგ შემთხვევებში, კონსტიტუციური კანონები ასრულებენ კონსტიტუციის ფუნქციას, ქმნიან რა იმ სამართლებრივ ბაზას ცალ-ცალკე, რაც ერთიანი დოკუმენტისთვის არის დამახასიათებელი.²³ კონსტიტუციური კანონებით ხდება კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანა, ასევე, შესაძლებელია კონსტიტუცია ითვალისწინებდეს მათი საშუალებით ცალკეული საკითხების მოწესრიგებას.

საქართველოში კონსტიტუციური კანონი იერარქიულად კონსტიტუციას უთანაბრდება, მისი განუყოფელი ნაწილია. კონსტიტუცია და კანონმდებლობა განსაზღვრას სამ ძირითად შემთხვევას, როდესაც კონსტიტუციური კანონი მიიღება. საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებები და მათი განხორციელების წესი განისაზღვრება საქართველოს კონსტიტუციური კანონებით. მსგავსი ტიპის კონსტიტუციური კანონებიდან მიღებულია მხოლოდ ერთი, – „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“. მე-7 მუხლის მე-3 პუნქტის მიხედვით, ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ, უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე, კონსტიტუციური კანონით გადაისინჯება საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობა. სამწუხაროდ, ამ ტიპის კონსტიტუციური კანონი ტერიტორიული პრობლემების არსებობის გამო ჯერ მიღებული არაა. რაც შეეხება მესამე ტიპის კონსტიტუციურ კანონს, მისი საშუალებით ცვლილებები შედის საქართველოს კონსტიტუციაში.

ზოგადად, კონსტიტუციური კანონისთვის დადგენილი კვორუმი პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედია, თუმცა კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევაში, თუკი კონსტიტუციაში ცვლილებების შემტანი კონსტიტუციური კანონის ამოქმედება შემდეგი მოწვევის პარლამენტის მონაწილეობის გარეშე გადაწყდა, კვორუმი იზრდება და სრული შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეოთხედით განისაზღვრება.

2.2.1.2. კონსტიტუციური შეთანხმება

კონსტიტუციური შეთანხმება მნიშვნელოვანი სამართლებრივი მექანიზმია, რომლის გამოყენების პრაქტიკასაც რამდენიმე სახელმწიფო მიმართავს²⁴. ამგვარი შეთანხმებები, ძირითადად, სახელმწიფოსა და რელიგიურ ორგანიზაციებს შორის იდება. კონკორდატი ორმხრივი ხელშეკრულებაა, რომელსაც სახელმწიფო და წმინდა საყდარი

²² ცნობილადე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ. I, თბილისი, 2005, 40.

²³ მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თეორიის საკითხები, ბათუმი, 2003, 29.

²⁴ იხ., გეგენავა დ., ეკლესია-სახელმწიფოს ურთიერთობის სამართლებრივი მოდელები და საქართველოს კონსტიტუციური შეთანხმება, თბილისი, 2018, 71.

დებენ და რომელიც ქვეყანაში რომის კათოლიკე ეკლესიის სტატუსს, მის საფინანსო, რელიგიურ, საკუთრებასთან და რელიგიის სწავლებასთან დაკავშირებულ საკითხებს აწესრიგებს²⁵. მისი საშუალებით შესაძლებელია რელიგიის თავისუფლების განსხვავებული გაგება იყოს შეთავაზებული, ეკლესიისა და სახელმწიფოს ურთიერთობების რომელიმე გავრცელებული მოდელის დამკვიდრების გარეშე²⁶.

თავდაპირველი კონკორდატები სასულიერო და საერო ხელისუფლებათა შორის მშვიდობიანი თანაარსებობის უზრუნველყოფას ემსახურებოდა, თუმცა შემდგომში მათ რომის პაპების საერო ძალაუფლებით აღჭურვათ გაითვალისწინეს.²⁷ ეკლესიის მნიშვნელოვანი ძალაუფლების გამო ხშირად იძაბებოდა ურთიერთობა ევროპაში.²⁸ დამოუკიდებელი რელიგიური გაერთიანებების არსებობამ მმართველებს დაანახა, რომ ისინი სამართლის უპირობო წყაროს არ წარმოადგენდნენ. ეკლესიასთან დაპირისპირების მთავარი მიზეზი არა სასულიერო საკითხები, არამედ ბატონობის სტაბილურობისა და სიმყარის სურვილი იყო, რომელიც უკვე მხოლოდ საერო ხელისუფლებაზე აღარ იყო დამოკიდებული. საერო და სასულიერო ძალაუფლების გამიჯვნისა და დაბალანსების მცდელობა იყო ინგლისის მეფე ჰენრი I და ანსელმ კენტერბერიელს შორის დადებული 1107 წლის კონკორდატი.²⁹ 1122 წელს დაიდო ვორმის კონკორდატი იმპერატორ ჰაინრიხ V და პაპ კალიქსტუს II შორის.³⁰

კონსტიტუციურ შეთანხმებებს შორის ყველაზე ცნობილია ვატიკანსა და იტალიის სახელმწიფოს შორის 1929 წელს დადებული ე.წ. ლატერანის ხელშეკრულება, რომლის თანახმადაც, რომის პაპისა და იტალიის სახელმწიფოს ძალაუფლება გაიმიჯნა, ვატიკანი აღიარებულ იქნა სახელმწიფოდ, რომლის უსაფრთხოებასაც იტალია უზრუნველყოფდა, შიდა საქმეებში ჩაურევლად.³¹ 1984 წელს იტალიის სახელმწიფოსა და ეკლესიას შორის დაიდო ვილა მადამას ხელშეკრულება, რომელმაც სრულიად განსხვავებული მონესრიგება დაადგინა და შეცვალა ლატერანის ხელშეკრულების პრინციპები³².

საქართველოს კონსტიტუციური შეთანხმება შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული ხელშეკრულებაა,³³ რომელიც დაიდო 2002 წლის 14 ოქტომბერს და 12 მუხლისაგან

²⁵ Ryngaert C., The Legal Status of the Holy See, Goettingen Journal of International Law, N3, 2011, 844.

²⁶ Petkoff P., Legal Perspectives and Religious Rights Under International Law in the Vatican Concordats (1963-2004), Law & Justice - Christian Law Review, Vol.158, 2007, 40.

²⁷ Palomino R., The Role of Concordats Promoting Religious Freedom with Special Reference to Agreements in the Middle East, in: *Ius Ecclesiarum Vehiculum Caritatis*, Libreria Editrice Vaticana, 2004, 893.

²⁸ იხ., ნარინდოშვილი მ., გოგელია ვ., ჯულაყიძე თ., ჯაში ზ., გლურჯიძე ე., რელიგიის თავისუფლება, თბილისი, 2004, 31; სპიკერი მ., ქრისტიანობა და თავისუფალი კონსტიტუციური სახელმწიფო, ზ. იაშვილის თარგმანი, ჟურნ. „სოლიდარობა“, N5(32), 2009, 82; Costigan R.F., State Appointment of Bishops, Journal of Church and State, N8(1), 1966, 88-89; McCauliff C.M.A., Dreyfus, Laïcité and the Burqa, Connecticut Journal of International Law, Vol.28, 2012, 123.

²⁹ Van Caenegem R.C., An Historical Introduction to Western Constitutional Law, Cambridge, 1995, 70.

³⁰ იქვე.

³¹ Géraud A., The Lateran Treaties: A Step in Vatican Policy, Foreign Affairs, N7, 1928-1929, 578.

³² ფერარი ს., სახელმწიფო და ეკლესია იტალიაში, წიგნში: სახელმწიფო და ეკლესია ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში, გ. რობერსის რედაქტორობით, მეორე გამოცემის თარგმანი, თბილისი, 2011, 246.

³³ განმარტებითი იურიდიული ლექსიკონი, გ. ხუბუას და ლ. თოთლაძის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 259.

შედგება, რომლებიც ეხება სახელმწიფოსა და ეკლესიის ურთიერთობის ძირითად ასპექტებს, განსაზღვრავს სამოციქულო ეკლესიის სტატუსს, შეღავათებსა და ა.შ.³⁴

საქართველოს კონსტიტუციური შეთანხმება განსაკუთრებული სტატუსის მქონე სამართლებრივი აქტია, რომელიც სტაბილურობის ძალზე მაღალ გარანტიებს მოიცავს, მის მიმართ სპეციალური სამართლებრივი რეჟიმი მოქმედებს. საქართველოს კონსტიტუცია კონსტიტუციური შეთანხმების დადების ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას სახელმწიფოს ანიჭებს, თუმცა განსაზღვრულია მეორე მხარე: საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალური მართლმადიდებელი ეკლესია. კონსტიტუციური შეთანხმება საქართველოს კანონმდებლობის განუყოფელი ნაწილია, თუმცა სხვა ნორმატიული აქტებისგან განსხვავებით, მის მისაღებად საკმაოდ რთული მექანიზმია დადგენილი, რაც დოკუმენტის სამართლებრივი ძალის ერთ-ერთი განმაპირობებელი და განმსაზღვრელი ფაქტორია.³⁵

კონსტიტუციური შეთანხმების, როგორც სამართლებრივი ფორმის, უპირატესობა კანონთან შედარებით, ისაა, რომ შეთანხმება ორმხრივი დოკუმენტია და სახელმწიფოს მისი ცალმხრივად შეცვლა ან შეწყვეტა არ შეუძლია.³⁶ კონსტიტუციური შეთანხმების ამოქმედება შეთანხმებაზე ხელმოწერასა და დამტკიცებას უკავშირდება. შეთანხმებას ხელს აწერს საქართველოს სახელმწიფოს სახელით საქართველოს პრეზიდენტი, საქართველოს მთავრობის წინასწარი თანხმობით, ხოლო საქართველოს მართლმადიდებელი ეკლესიის სახელით, – კათოლიკოს-პატრიარქი³⁷. ხელმოწერის შემდეგ აუცილებელია მისი დამტკიცება ორივე მხარის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების მიერ. საქართველოს კონსტიტუციური შეთანხმების ძალაში შესვლასთან დაკავშირებული პროცედურები ვატიკანის კონკორდატების მიბაძვით გაკეთდა.³⁸ საქართველოს მხრიდან შეთანხმებას ამტკიცებს საქართველოს პარლამენტი სრული შემადგენლობის 3/5-ის უმრავლესობით, ხოლო ეკლესიის მხრიდან – წმინდა სინოდი.³⁹

კონსტიტუციური შეთანხმება განსაკუთრებულ ადგილს იკავებს საქართველოს ნორმატიული აქტების იერარქიაშიც, სამართლებრივი მოქმედების ძალით მას მხოლოდ კონსტიტუცია და კონსტიტუციური კანონი აღემატება. კონსტიტუციის თანახმად, საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებები და შეთანხმებები კონსტიტუციასთან ერთად, კონსტიტუციურ შეთანხმებასაც უნდა შეესაბამებოდეს, თუმცა, იმავდროულად, აუცილებელია, კონსტიტუციური შეთანხმება შეესაბამებოდეს საერთაშორისო სამართლის საყოველთაო პრინციპებსა და ნორმებს ადამიანის უფლებების სფეროში.

2.2.1.3. საერთაშორისო ხელშეკრულებები

საერთაშორისო ხელშეკრულება ერთი სახელმწიფოს მიერ სხვა სახელმწიფოსთან (სახელმწიფოებთან) ან საერთაშორისო ორგანიზაციასთან დადებული შეთანხმებაა,

³⁴ დაწვრილებით იხ., გეგენავა დ., ეკლესია-სახელმწიფოს ურთიერთობის სამართლებრივი მოდელები და საქართველოს კონსტიტუციური შეთანხმება, თბილისი, 2018, 105-134.

³⁵ ხეცურიანი ჯ., სახელმწიფო და ეკლესია, ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, N1, 2001, 12.

³⁶ იქვე, 10.

³⁷ საქართველოს სახელმწიფოსა და საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალურ მართლმადიდებელ ეკლესიას შორის კონსტიტუციური შეთანხმების მე-12 მუხლის მე-3 პუნქტი.

³⁸ კორკელია კ., ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის გამოყენება საქართველოში, თბილისი, 2004, 85.

³⁹ საქართველოს სახელმწიფოსა და საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალურ მართლმადიდებელ ეკლესიას შორის კონსტიტუციური შეთანხმების მე-12 მუხლის მე-4 პუნქტი.

რომელიც საერთაშორისო სამართლის ნორმებით წესრიგდება. საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებთან დაკავშირებული საკითხები კანონმდებლობითაა განსაზღვრული. შიდასახელმწიფოებრივ კანონებსა და საერთაშორისო აქტებს შორის ურთიერთმიმართებას სხვადასხვა სახელმწიფო და კონსტიტუცია სხვადასხვანაირად აწესრიგებს.⁴⁰ როგორც წესი, სახელმწიფოთა უმრავლესობაში საერთაშორისო აქტებს უპირატესი იურიდიული ძალა აქვთ შიდასახელმწიფოებრივი კანონმდებლობის მიმართ, თუმცა სახელმწიფოთა ნაწილში ისინი თანაბარი ძალით სარგებლობენ.⁴¹

საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულება შეიძლება დაიდოს საქართველოს (სახელმწიფოთაშორისი), აღმასრულებელი ხელისუფლების (მთვარობათაშორისი) ან სამინისტროს, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურისა და საქართველოს პროკურატურის (უწყებათაშორისი) სახელით. „საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესახებ“ საქართველოს კანონი განსაზღვრავს იმ საკითხთა წრეს, რომელთა თაობაზე დადებული ხელშეკრულება აუცილებლად სახელმწიფოთაშორისი ხასიათის უნდა იყოს: ტერიტორიული და ზავის საკითხები, ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები, მოქალაქეობა, საქართველოს მონაწილეობა სახელმწიფოთაშორისი კავშირებსა და სხვა საერთაშორისო გაერთიანებებში; საქართველოს ტერიტორიისა და ბუნებრივი რესურსების გამოყენება, სახელმწიფოს მიერ სესხის აღება და გაცემა, ასევე, სახელმწიფო გარანტიის გაცემა.

საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებების ნაწილი, რომელიც თავად ითვალისწინებს ამას ან განსაზღვრულია საქართველოს კანონმდებლობით, საჭიროებს პარლამენტის მხრიდან თანხმობას – რატიფიკაციას. საერთაშორისო ხელშეკრულების რატიფიკაციას პარლამენტი ახდენს დადგენილებით, რომლის მისაღებად საჭიროა სრული შემადგენლობის უმრავლესობა. საერთაშორისო ხელშეკრულება, რომელიც ეხება საქართველოს ტერიტორიულ მთლიანობას ან სახელმწიფო საზღვრის შეცვლას, საჭიროებს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეოთხედის მხარდაჭერას.

2.2.1.4. ორგანული კანონი და პრეზიდენტის დეკრეტი

ორგანული კანონი საკანონმდებლო აქტის ერთ-ერთი სახეა, რომელიც, როგორც წესი, კონსტიტუციის ნაწილად ან მის გარკვეულ დამატებად მოიაზრება.⁴² იგი ხშირად სხვა კანონების საფუძველია⁴³ და მისი საშუალებით სახელისუფლო ორგანოთა სტატუსი, უფლებამოსილებები და მოწყობა განისაზღვრება.⁴⁴ მსგავსი ტიპის კანონები მიიღება საფრანგეთში, ესპანეთში, პორტუგალიაში, რუმინეთში, საქართველოში და ა.შ.⁴⁵ ორგანული კანონის ინსტიტუტი საფრანგეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციამ

⁴⁰ დავიდი რ., თანამედროვეობის ძირითადი სამართლებრივი სისტემები, თ. ნინიძისა და ე. სუმბათაშვილის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2010, 109.

⁴¹ იქვე.

⁴² West's Encyclopedia of American Law, 2nd Ed., Thomson-Gale, 2005, 146.

⁴³ Blackwell A.H., The Essential Law Dictionary, Sphinx Publishing, 2008, 353.

⁴⁴ Black's Law Dictionary, 9th Ed., Edited by B. Garner, Thomson Reuters, 2009, 1209; Oran D., Oran's Dictionary of the Law, 3rd Ed., 2000, 345.

⁴⁵ იხ., გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., მაჭარაძე ზ., თევზაძე თ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2016, 25.

დაამკვიდრა, რომლის მიზანსაც კონსტიტუციაში მითითებული ორგანოების საქმიანობის წესის დადგენა წარმოადგენდა⁴⁶. ამ პრინციპით, „ორგანული კანონები მიიღება კონსტიტუციაში არსებული ბლანკეტური ნორმების საფუძველზე“⁴⁷. საფრანგეთისა და ესპანეთის კონსტიტუციებით განსაზღვრულია საკითხთა წრე, რომელიც ორგანული კანონით უნდა მოწესრიგდეს⁴⁸. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ორგანული კანონის ქართული გაგება დიდად განსხვავდება მისი ფრანგული და ესპანური ანალოგებისგან.⁴⁹

ორგანული კანონი შინაარსობრივად ავსებს კონსტიტუციას,⁵⁰ მისი მიღება კონსტიტუციის პრაქტიკული რეალიზაციისათვის აუცილებელია⁵¹. სახელმწიფოებში, რომლებშიც ორგანული კანონის ინსტიტუტი არსებობს, მსგავსი კანონი სამართლებრივი ძალით კონსტიტუციას ექვემდებარება და აღემატება ჩვეულებრივ კანონს, რიგ შემთხვევებში კი ეს უკანასკნელი უნდა შეესაბამებოდეს როგორც კონსტიტუციას, ისე ორგანულ კანონებს⁵².

საქართველოში ორგანული კანონით წესრიგდება არა მხოლოდ კონსტიტუციით განსაზღვრული სახელმწიფო ორგანოების საქმიანობისა და უფლებამოსილების განხორციელების წესი, არამედ ყველა ის საკითხი, რომელზეც კონსტიტუცია აკეთებს დათქმას, რომ მსგავსი საკითხები ორგანული კანონით მოწესრიგდეს სფეროა (მაგ., მოქალაქეობა, არჩევნები და ა.შ.). ორგანული კანონი მიიღება მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში და მის მისაღებად საჭიროა პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერა, თუ კონსტიტუციით სხვა რამ არაა დადგენილი. მაგალითად, საქართველოს სახელმწიფო დროშა, გერბი და ჰიმნი დადგენილია ორგანული კანონით, რომელიც მიიღება კონსტიტუციის გადასინჯვისათვის განსაზღვრული წესით. ასევე, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, როგორც განსაკუთრებული მნიშვნელობის რესურსი, შეიძლება იყოს მხოლოდ სახელმწიფოს, თვითმმართველი ერთეულის, საქართველოს მოქალაქის ან საქართველოს მოქალაქეთა გაერთიანების საკუთრებაში. გამონაკლისი შემთხვევები შეიძლება დადგინდეს ორგანული კანონით, რომელიც მიიღება პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედის უმრავლესობით.

საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტი არის ორგანული კანონის ძალის მქონე ნორმატიული აქტი, რომელიც გამოიცემა საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებულ შემთხვევებში, კერძოდ, საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის დროს (მდგომარეობის გაუქმებამდე ვადით), პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით, ასევე, ეროვნული ბანკის უფლებამოსილებასთან დაკავშირებით, ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის თანხმობით. საომარი მდგომარეობის დროს დეკრეტით შეიძლება თავდაცვის ძალებში სახელმწიფო და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვაზე პასუხისმგებელი ორგანოების გაერთიანება. პრეზიდენტის დეკრეტი ძალაში შედის გამოცემის მომენტიდან. იგი დაუყოვნებლივ წარედგინება პარლამენტს, რომელიც მას შეკრებისთანავე

⁴⁶ კვერენჩილაძე გ., მელქაძე ო., საფრანგეთის სახელმწიფო სისტემა, თბილისი, 1997, 117-118.

⁴⁷ იქვე, 118.

⁴⁸ მელქაძე ო., საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი, თბილისი, 1996, 10.

⁴⁹ დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 17.

⁵⁰ ცნობილაძე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ. I, თბილისი, 2005, 40.

⁵¹ მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თეორიის საკითხები, ბათუმი, 2003, 30.

⁵² კვერენჩილაძე გ., მელქაძე ო., საფრანგეთის სახელმწიფო სისტემა, თბილისი, 1997, 118.

ამტკიცებს. თუ პარლამენტი დეკრეტს არ დაამტკიცებს, იგი კენჭისყრისთანავე კარგავს იურიდიულ ძალას.

საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს საქართველოს პრეზიდენტს უფლება აქვს ქვეყანაში ან მის რომელიმე ნაწილში დეკრეტით შეზღუდოს კონსტიტუციის მე-13, მე-14, მე-15, მე-17, მე-18, მე-19, 21-ე და 26-ე მუხლებში ჩამოთვლილი უფლებები. საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს საქართველოს პრეზიდენტს უფლება აქვს ქვეყანაში ან მის რომელიმე ნაწილში დეკრეტით შეაჩეროს კონსტიტუციის მე-13 მუხლის მე-2-მე-6 პუნქტების, მე-14 მუხლის მე-2 პუნქტის, მე-15 მუხლის მე-2 პუნქტის, მე-17 მუხლის მე-3, მე-5 და მე-6 პუნქტების, მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტის და მე-19 მუხლის მე-3 პუნქტის მოქმედება. ამ შემთხვევებში გამოცემულ დეკრეტს საქართველოს პრეზიდენტი დაუყოვნებლივ წარუდგენს პარლამენტს დასამტკიცებლად. დეკრეტი უფლების შეზღუდვის შესახებ ძალაში შედის გამოცემისთანავე, ხოლო ნორმის შეჩერების შესახებ – პარლამენტის მიერ დამტკიცებისთანავე.

საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტი არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს საქართველოს კონსტიტუციას, კონსტიტუციურ კანონს, კონსტიტუციურ შეთანხმებას და საერთაშორისო ხელშეკრულებას.

2.2.1.5. კანონი და პარლამენტის რეგლამენტი

კანონი საკანონმდებლო ორგანოს ყველაზე გავრცელებული და ხშირად გამოყენებადი მექანიზმია, რომლითაც პარლამენტი კონკრეტულ საკითხს ან ურთიერთობას აწესრიგებს.⁵³ კანონის თემატიკის ზუსტ ჩამონათვალს ქართული კანონმდებლობა არ იცნობს.⁵⁴ მისი საშუალებით წესრიგდება საზოგადოებრივი ურთიერთობების უდიდესი ნაწილი.⁵⁵ „კანონის“ ვიწრო და ფართო გაგება არსებობს. ფართო გაგებით, იგი აღნიშნავს არა მხოლოდ სამართლებრივ აქტს, არამედ სამართალსაც, ხოლო ვიწრო გაგებით, „კანონი“ საკანონმდებლო აქტის კონკრეტული სახეა. კონსტიტუციური და ორგანული კანონებისგან გასასხვავებლად მას ხშირად „ჩვეულებრივ“⁵⁶ „სპეციალურ“ ან „მიმდინარე“ კანონად მოიხსენიებენ. შედარებითსამართლებრივი პრაქტიკაში კი მისი ტერმინოლოგიური ანალოგი ხშირად „აქტი“ ან „სტატუტი“.⁵⁷ კანონი მიიღება პარლამენტის სხდომაზე დამსწრეთა უმრავლესობით, თუმცა არანაკლებ პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მესამედისა.

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი კანონის ძალის მქონე ნორმატიული აქტია. ამ აქტს კანონის ძალა მისი მოწესრიგების სფეროს მნიშვნელობიდან გამომდინარე აქვს მინიჭებული.⁵⁸ პარლამენტის რეგლამენტი ძალზე მნიშვნელოვანი სამართლებრივი აქტია საკონსტიტუციოსამართლებრივი ურთიერთობებისთვის.⁵⁹ რეგ-

⁵³ West's Encyclopedia of American Law, 2nd Ed., Thomson-Gale, 2005, 188; Blackwell A.H., The Essential Law Dictionary, Sphinx Publishing, 2008, 471.

⁵⁴ დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 18.

⁵⁵ ცნობილადე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ. I, თბილისი, 2005, 39.

⁵⁶ დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 18.

⁵⁷ A Dictionary of Law, 5th Ed., Edited by E.A. Martin, Oxford University Press, 2003, 9; Curzon L.B., Richards P.H., Dictionary of Law, 7th Ed., Pearson Longman, 2007. 552.

⁵⁸ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2016, 26.

⁵⁹ დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 19.

ლამენტიტ განისაზღვრება პარლამენტის შინაგანი სტრუქტურა, მუშაობისა და აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან ურთიერთობის წესი, საკანონმდებლო პროცესი, პარლამენტის საქმიანობის ტექნიკური და ორგანიზაციული მხარეები. პარლამენტი რეგლამენტს იღებს სრული შემადგენლობის უმრავლესობით. ვინაიდან რეგლამენტი უშუალოდ პარლამენტსა და მის საქმიანობას ეხება, მას ხელს აწერს და აქვეყნებს პარლამენტის თავმჯდომარე.

2.2.2. კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტი

ნორმაშემოქმედების მოცულობიდან გამომდინარე გარკვეული ნორმების შექმნის უფლებამოსილება აღმასრულებელ ხელისუფლებას ეკუთვნის.⁶⁰ სხვაგვარად ფიზიკურად შეუძლებელი იქნება სახელმწიფოს მართვა, რადგან პარლამენტის მიერ საკანონმდებლო პროცესის აქტიური გამოყენებითაც კი ვერ მოხერხდება სამართლის დინამიკურობის უზრუნველყოფა. კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების ნაწილი პირდაპირ განსაზღვრულია „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით, თუმცა ეს უკანასკნელი არ იძლევა მათ ამომწურავ ჩამონათვალს და ადგენს, რომ სხვა კანონქვემდებარე აქტების გამოცემის უფლებამოსილებას სპეციალური კანონმდებლობა უნდა ითვალისწინებდეს. კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების გამოცემაზე უფლებამოსილი ორგანოებია: საქართველოს პარლამენტი, პრეზიდენტი, მთავრობა, სამინისტრო, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო – საკრებულო და საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა სახელმწიფო ორგანოები.

პარლამენტის კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტია პარლამენტის დადგენილება, რომელიც მიიღება კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში. პარლამენტის ის დადგენილება, რომელიც საკადრო ან პერსონალურ საკითხებს ეხება, არანორმატიულია.

საქართველოს პრეზიდენტის კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებია პრეზიდენტის ბრძანება და პრეზიდენტის ბრძანებულება. ბრძანებას პრეზიდენტი გამოსცემს საქართველოს კონსტიტუციით მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში და მათ საფუძველზე, როგორც საქართველოს თავდაცვის ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი. რაც შეეხება ბრძანებულებას, იგი გამოიცემა პრეზიდენტის უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით, კანონმდებლობით განსაზღვრულ შემთხვევებში და მის საფუძველზე. ორივე, ბრძანება და ბრძანებულება, შესაძლებელია იყოს ნორმატიულიც და ინდივიდუალურიც. არანორმატიულია პრეზიდენტის ბრძანებულება, რომელიც საკადრო და პერსონალურ საკითხებს ეხება. საქართველოს პრეზიდენტის ნორმატიული აქტი, რომელიც საჭიროებს თანახელმოწერას, ქვეყნდება და სამართლებრივ შედეგებს წარმოშობს მხოლოდ თანახელმოწერის შემდეგ.

საქართველოს მთავრობის ნორმატიული აქტია მთავრობის დადგენილება, რომელიც საქართველოს კონსტიტუციისა და კანონების, ნორმატიული აქტების საფუძველზე და მათ შესასრულებლად მიიღება. რაც შეეხება მინისტრის ნორმატიულ აქტს – ბრძანებას, იგი შეიძლება გამოიცეს მხოლოდ საქართველოს საკანონმდებლო აქტით, საქართველოს პრეზიდენტის ნორმატიული აქტითა და საქართველოს მთავრობის დადგენილებით

⁶⁰ განმარტებითი იურიდიული ლექსიკონი, გ. ხუბუას და ლ. თოთლაძის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 330.

განსაზღვრულ შემთხვევებსა და ფარგლებში. ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს ნორმატიული აქტი – დადგენილება მიიღება დამსწრეთა უმრავლესობით, მაგრამ არანაკლებ საკრებულოს სიითი შემადგენლობის ერთი მესამედისა, თუ კანონით სხვა რამ არ არის განსაზღვრული. საკრებულოს დადგენილება მოქმედებს შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე.

2.3. სამართლებრივი აქტების იერარქია

იერარქიულობის პრინციპი სამართლებრივი მოქმედების ძალის მიხედვით აქტების დიფერენციაციასა და დაბალი იერარქიის აქტების მაღლისადმი დაქვემდებარებას გულისხმობს.⁶¹ სამართლებრივი აქტების იერარქიის არსებობის მიზანი აქტებს შორის წინააღმდეგობრივი საკითხების პრევენცია და გადაწყვეტაა.⁶² სწორედ ამიტომ სამართლებრივი აქტებისა და ზოგადად, სამართლის წყაროთა იერარქიის დარღვევა, თავისი არსით, კონსტიტუციის დარღვევაა.⁶³

საქართველოს ნორმატიული აქტების, კონსტიტუციური შეთანხმების, საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების მიმართ მოქმედებს შემდეგი იერარქია:

1. საქართველოს კონსტიტუცია, კონსტიტუციური კანონი;
2. საქართველოს კონსტიტუციური შეთანხმება;
3. საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებები;
4. საქართველოს ორგანული კანონი და პრეზიდენტის დეკრეტი;⁶⁴
5. საქართველოს კანონი და პარლამენტის რეგლამენტი;
6. საქართველოს კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები.

ზოგადად, საქართველოს კანონმდებლობა შეესაბამება საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებსა და ნორმებს. საქართველოს კონსტიტუციური შეთანხმება, მართალია, მხოლოდ კონსტიტუციას ჩამორჩება სამართლებრივი მოქმედების ძალით, თუმცა კანონმდებლობა გამოჩნდის უშუალოდ, როცა საქმე ადამიანის უფლებებს ეხება და დამატებით ვალდებულებას ადგენს: კონსტიტუციური შეთანხმება

⁶¹ იხ., *Handbook of Polish Law*, Edited by W. Dajczak, A.J. Szwarc, P.Wiliński, Poznan, 2011, 144.

⁶² ბეჟაშვილი ლ., საკანონმდებლო ტექნიკა, თბილისი, 2012, 20.

⁶³ იხ., *Handbook of Polish Law*, Edited by W. Dajczak, A.J. Szwarc, P.Wiliński, Poznan, 2011, 144.

⁶⁴ საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტი ორგანული კანონის ძალა აქვს. ამავეს იმეორებს „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-11 მუხლის მე-5 პუნქტი, ხოლო ამ მუხლის მე-6 პუნქტი აზუსტებს იმ ნორმატიულ აქტებს, რომელთაც არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს დეკრეტი. ლოგიკურად, მე-6 პუნქტში მითითებულია ორგანულ კანონზე მაღალი იერარქიის აქტები. სამწუხაროდ, „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-7 მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტებში შეცდომითაა მოცემული ნორმატიული აქტების ურთიერთმიმართება – დარჩენილია ძველი რედაქცია და პრეზიდენტის დეკრეტი კვლავაც კანონთან და პარლამენტის რეგლამენტთანაა მოხსენიებული, რაც პირდაპირ ეწინააღმდეგება როგორც კონსტიტუციას, ისე, თავად ამავე კანონის ხსენებულ ნორმებს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, წიგნში მოცემული ნორმატიული იერარქია არის კონსტიტუციისა და კანონმდებლობის მიხედვით ჩამოყალიბებული და მექანიკურად არ იმეორებს „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-7 მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტებში მოცემულ შეცდომას, რომელიც, სასურველია, სამომავლოდ გასწორდეს.

სრულად უნდა შეესაბამებოდეს საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებსა და ნორმებს, კერძოდ, ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა სფეროში.

საქართველოს ნორმატიულ აქტებს აქვს უპირატესი იურიდიული ძალა ავტონომიური რესპუბლიკისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტების მიმართ. საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებას აქვს უპირატესი იურიდიული ძალა საქართველოს პარლამენტის დადგენილებისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოთა (თანამდებობის პირთა) ნორმატიული აქტების მიმართ. ასევე, პრეზიდენტის ნორმატიული აქტი სამართლებრივი ძალით აღემატება ავტონომიური რესპუბლიკის აღმასრულებელი ორგანოებისა და თანამდებობის პირთა ნორმატიულ აქტებს.

აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოთა (თანამდებობის პირთა) ნორმატიული აქტების იურიდიული ძალა განისაზღვრება აღმასრულებელ ხელისუფლებაში ამ ორგანოთა (თანამდებობის პირთა) იერარქიის შესაბამისად. საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების ურთიერთმიმართება, ასევე, კანონქვემდებარე აქტების ერთმანეთისადმი იერარქიული ქვემდებარეობა განისაზღვრება საქართველოს კონსტიტუციით, „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონითა და რამდენიმე სპეციალური საკანონმდებლო აქტით.

თავი II. საქართველოს კონსტიტუცია

1. საქართველოს კონსტიტუციის მახასიათებლები და სტრუქტურა

საქართველოს 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუცია, მისი სამართლებრივი და პოლიტიკური ბუნების, განმტკიცებული ფუნდამენტური პრინციპების, სახელმწიფო ორგანოთა სისტემის, ადამიანის სამართლებრივი მდგომარეობის საფუძვლებისა და მისი განხორციელების გარანტიების თუ ფორმალურ-სტრუქტურული თვალსაზრისით, ევროპული კონსტიტუციების რიგს მიეკუთვნება, რომელიც სრულად პასუხობს თანამედროვე დემოკრატიული კონსტიტუციებისთვის განსაზღვრულ სტანდარტს.⁶⁵ კონსტიტუციით განმტკიცებულია ადამიანის უფლებების დაცვის გარანტიები, დემოკრატიული ფასეულობები, ძალაუფლების გამიჯვნისა და სახელმწიფო მოწყობის დემოკრატიული პრინციპები.⁶⁶

საქართველოს კონსტიტუცია რიგი თავისებურებებით ხასიათდება, რაც თავად კონსტიტუციის ნორმებიდან გამომდინარეობს. ზოგად მახასიათებლებს შორის, უპირველეს ყოვლისა, უნდა გამოიყოს კონსტიტუციის დამფუძნებელი ხასიათი. საქართველოში კონსტიტუცია სამართლებრივი სისტემის საფუძველია. არ არსებობს მიმდინარე კანონმდებლობით მოწესრიგებული ურთიერთობები, რომელთა საფუძველიც კონსტიტუცია არ იყოს⁶⁷. სწორედ აქედან გამომდინარე, კონსტიტუცია საქართველოში არა ფორმალური, არამედ „ცოცხალი“, რეალურად მოქმედი დოკუმენტის სახით არსებობს, რომელიც აქტიურად გამოიყენება პრაქტიკაში.

დროში მოქმედების მიხედვით, საქართველოს კონსტიტუცია მუდმივი კონსტიტუციების კატეგორიაში ერთიანდება. თუმცა, მოქმედების ვადის განუსაზღვრელობა არ ნიშნავს იმას, რომ იგი არასდროს შეიძლება შეიცვალოს ან ჩანაცვლდეს ახალი კონსტიტუციით. საქართველოს კონსტიტუცია თავად ითვალისწინებს კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმს – მაღალი კვორუმიტა და გართულებული პროცედურით. კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის წესის ფორმალურ მახასიათებლებზე დაყრდნობით, შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოში კონსტიტუციის სიმყარესა და მოქნილობას შორის მაჩვენებელი სიმყარისკენ არის გადახრილი, რაც კონსტიტუციის სტაბილურობის პერსპექტივას ქმნის. კონსტიტუცია დაწერილი, კოდიფიცირებული დოკუმენტის სახით არის წარმოდგენილი, თუმცა იგი დამატებით კიდევ ერთ, განუყოფელ ნორმატიულ აქტს მოიცავს – 2017 წლის 13 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“.

კონსტიტუციის მიღებიდან დღემდე განხორციელებული ცვლილებების, მათ შორის, სამი მასშტაბური საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად, მოქმედი რედაქცია მნიშვნელოვნად განსხვავდება თავდაპირველი ვარიანტისგან, როგორც შინაარსობრივად, ისე სტრუქტურულადაც. საქართველოს კონსტიტუციას კლასიკური სტრუქტურა აქვს – შედგება პრეამბულის, ძირითადი ნაწილისა და გარდამავალი დებულებებისგან.

⁶⁵ იხ., Opinion CDL-AD(2017)023 on the Draft Revised Constitution as Adopted by the Parliament of Georgia at the Second Reading on 23 June 2017 Adopted by the Venice Commission at its 112th Plenary Session, Venice, 6-7 October 2017.

⁶⁶ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-3 გამოცემა, თბილისი, 2015, 17.

⁶⁷ ცნობილადე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ. I, თბილისი, 1996, 43.

კონსტიტუციის პრეამბულა ერთგვარი საპროგრამო შესავალია,⁶⁸ რომელშიც ასახულია კონსტიტუციის მიღების ძირითადი მიზნები: დემოკრატიული საზოგადოებრივი წესწყობილების, ეკონომიკური თავისუფლების, სოციალური და სამართლებრივი სახელმწიფოს დამკვიდრება, ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებული უფლებებისა და თავისუფლებების უზრუნველყოფა, სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობისა და სხვა ხალხებთან მშვიდობიანი ურთიერთობის განმტკიცება. კონსტიტუციის ძირითადი ნაწილის ტექსტი სწორედ პრეამბულაში დასახული მიზნების მიღწევას ემსახურება. გარდა ზემოხსენებულისა, პრეამბულა ყურადღებას ამახვილებს კონსტიტუციის ისტორიულ საფუძვლებზეც – აღნიშნულია, რომ იგი ქართველი ერის მრავალსაუკუნოვან სახელმწიფოებრიობის ტრადიციებსა და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის ისტორიულ-სამართლებრივ მემკვიდრეობას ეყრდნობა, რაც 1921 წლის კონსტიტუციის განსაკუთრებულ როლსა და იმ ფაქტს გამოკვეთს, რამაც 1995 წლის კონსტიტუციის მემკვიდრეობითობა გამოიწვია.⁶⁹

ძირითად ნაწილში მოცემულია სახელმწიფო მოწყობისა და ადამიანის ძირითადი უფლებების უმნიშვნელოვანესი საკითხები, რომლებიც შინაარსობრივად სხვადასხვა თავშია გადანაწილებული. გარდამავალი დებულების თავი კი მხოლოდ ერთ დროებით ნორმას ითვალისწინებს, რომელიც საკონსტიტუციო ორგანოებს, თავიანთი უფლებამოსილების ფარგლებში, ავალებს ყველა ღონისძიების გამოყენებას ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში საქართველოს სრული ინტეგრაციის უზრუნველსაყოფად.

კონსტიტუციის ძირითადი ტექსტი 78 მუხლს მოიცავს, რომლებიც 11 თავშია გაერთიანებული, ესენია: I თავი – ზოგადი დებულებები, II თავი – ადამიანის ძირითადი უფლებები, III თავი – საქართველოს პარლამენტი, IV თავი – საქართველოს პრეზიდენტი, V თავი – საქართველოს მთავრობა, VI თავი – სასამართლო ხელისუფლება და პროკურატურა, VII თავი – სახელმწიფო ფინანსები და კონტროლი, VIII თავი – სახელმწიფოს თავდაცვა და უსაფრთხოება, IX თავი – ადგილობრივი თვითმმართველობა, X თავი – კონსტიტუციის გადასინჯვა, XI თავი – გარდამავალი დებულებები.

2. საქართველოს კონსტიტუციის პრინციპები

საქართველოს კონსტიტუცია განამტკიცებს ფუძემდებლურ პრინციპებს, რომლებიც სახელმწიფოს საკონსტიტუციო მოწყობის ძირითად მახასიათებლებს განსაზღვრავენ და უდიდესი როლი აქვთ სახელმწიფოებრივი და სამართლებრივი სისტემების ჩამოყალიბებაში. ეს პრინციპებია: დემოკრატიული, სამართლებრივი და სოციალური სახელმწიფო, ეკონომიკური თავისუფლება მათი შემადგენელი ელემენტებით, როგორიცაა: სამართლის უზენაესობა, ადამიანის ძირითადი უფლებების დაცვა, სახალხო სუვერენიტეტი, თანაზომიერება და განჭვრეტადობა, კანონის წინაშე თანასწორობა, ძალაუფლების გამიჯვნა, სასამართლოს დამოუკიდებლობა.

⁶⁸ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-3 გამოცემა, თბილისი, 2015, 19.

⁶⁹ ბუჩუკური ა., საქართველოს კონსტიტუციის პრეამბულა და მისი ნორმატიული გამოყენების შესაძლებლობა, სტუდენტური სამართლებრივი ჟურნალი, 2014, იხ., ციტირება: საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის სარედაქციო საბჭოს 2010 წლის 25 ივნისის გაფართოებული სხდომის ოქმი N6,

<http://www.library.court.ge/upload/studenturi_jurnali_2014.pdf> [21.02.2019]

2.1. დემოკრატიული სახელმწიფო და სახალხო სუვერენიტეტი

საქართველომ დემოკრატიულ მმართველობაზე არჩევანი ჯერ კიდევ 1918 წლის დამოუკიდებლობის აქტით, შემდგომში კი, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის პირველი კონსტიტუციით გააკეთა. კონსტიტუციამ საქართველო თავისუფალ, დამოუკიდებელ და განუყოფელ სახელმწიფოდ აღიარა, მისი პოლიტიკური წყობილების მუდმივ და უცვლელ ფორმად კი, დემოკრატიული რესპუბლიკა გამოაცხადა.⁷⁰

დემოკრატიული საზოგადოებრივი წესწყობილების დამკვიდრება საქართველოს მოქალაქეთა ურყევ ნებად არის დეკლარირებული მოქმედი კონსტიტუციის პრეამბულაშიც. ამასთან, დემოკრატიული სახელმწიფოს განმამტკიცებელი ნორმები გაერთიანებულია კონსტიტუციის ახალი რედაქციის მე-3 მუხლში, რომელიც საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკად აცხადებს. დემოკრატიულ სახელმწიფოში ძალაუფლება ხალხისგან მომდინარეობს. ძირითადი მახასიათებლების გამო, დემოკრატიული მმართველობა ხშირად განმარტებულია, როგორც „ხალხის ხელისუფლება ხალხისგან“, „უმრავლესობის მმართველობა“, „სახელმწიფოს ფორმა, სადაც ყველაფრის საფუძველია ზოგადი საარჩევნო უფლება“.⁷¹

დემოკრატიული სახელმწიფო ეფუძნება სახალხო სუვერენიტეტის იდეას, რომელიც კონსტიტუციის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტით არის განმტკიცებული – „სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროა ხალხი. ხალხი ძალაუფლებას ახორციელებს თავისი წარმომადგენლების, აგრეთვე რეფერენდუმისა და უშუალო დემოკრატიის სხვა ფორმების მეშვეობით“. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „სახალხო სუვერენიტეტის იდეა გულისხმობს, რომ თითოეული მოქალაქე მონაწილეობს ხელისუფლების ფორმირებაში და ამით ჩართულია ხელისუფლების განხორციელების პროცესში. სახალხო სუვერენიტეტი მნიშვნელოვანწილად ხორციელდება წარმომადგენლობითი დემოკრატიის პრინციპის მეშვეობით. საქართველოს თითოეული მოქალაქე ირჩევს რა წარმომადგენელს, საკუთარ ძალაუფლებას გადასცემს მას და ამით აძლევს მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილების მიღების, სახელმწიფოს მართვის ლეგიტიმაციას“⁷².

დემოკრატიული სახელმწიფოს პრინციპი ზღუდავს ხელისუფლებას, რადგან მთელი ძალაუფლება, რომელსაც ხელისუფლების ორგანოები ფლობენ, ხალხის მიერაა მინიჭებული. საყოველთაო, თავისუფალი, თანასწორი, პირდაპირი, ფარული არჩევნები ხელისუფლების ცვლის ერთადერთი კონსტიტუციური გზაა საქართველოში. კონსტიტუცია საქართველოს მოქალაქეებს ანიჭებს რეფერენდუმში, სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებში მონაწილეობის უფლებას. ამ პრინციპისთვის საფრთხის შექმნის თავიდან აცილების მიზნით, ძირითადი კანონი ადგენს, რომ არავის აქვს ხელისუფლების მითვისების უფლება. ამასთან, კონსტიტუციის ახალი რედაქციით განსაზღვრულია დემოკრატიული

⁷⁰ საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის პირველი მუხლი.

⁷¹ Schmitt C., *Constitutional Theory*, Translated and Edited by Jeffrey Seitzer, Duke University Press, 2008, 256-257.

⁷² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 28 მაისის №1/3/547 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქეები – უჩა ნანუაშვილი და მიხეილ შარაშიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-3.

მანდატის ვადის ხელშეუხებლობის პრინციპიც – ძირითადი კანონი დაუშვებლად აცხადებს საყოველთაო არჩევნებში არჩეული ორგანოს მიმდინარე უფლებამოსილების ვადის კონსტიტუციით ან კანონით შემცირებას ან გაზრდას.⁷³

დემოკრატიულ სახელმწიფოში განსაკუთრებული დანიშნულება აქვს პოლიტიკურ პარტიებს, რომლებიც ყველა პოლიტიკურ პროცესში ერთვებიან და გამორჩეული როლი აქვთ არჩევნებში ხალხის მონაწილეობის მობილიზების უზრუნველყოფის,⁷⁴ პოლიტიკურ ლიდერთა შერჩევისა და მმართველობის ორგანოთა ფორმირებაში მონაწილეობის თვალსაზრისით⁷⁵. დემოკრატიული სახელმწიფოს იდეის განმტკიცების გზაზე, პოლიტიკური პარტიების განსაკუთრებული როლის გათვალისწინებით, მათი ფუნქციებისა და საქმიანობის პრინციპების განმსაზღვრელი ნორმა კონსტიტუციაში დემოკრატიული მმართველობის ძირითად პრინციპებს შორის არის განთავსებული. კონსტიტუცია პოლიტიკური პარტიების ფუნქციად ხალხის პოლიტიკური ნების ფორმირებასა და განხორციელებაში მონაწილეობას ასახელებს და განსაზღვრავს მათი საქმიანობის ოთხ ძირითად პრინციპს: თავისუფლებას, თანასწორობას, გამჭვირვალობასა და შიდა-პარტიულ დემოკრატიას.

2.2. სამართლებრივი სახელმწიფო

სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი საკონსტიტუციო სამართლის უმნიშვნელოვანესი, სახელმძღვანელო იდეაა⁷⁶ და ყველაზე მარტივი განმარტებით, სამართლით შეზღუდულ სახელმწიფოს გულისხმობს⁷⁷. დემოკრატიული სახელმწიფოსთვის, რომელშიც სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპები მოქმედებს, დამახასიათებელია სამართლის უზენაესობა, ხელისუფლების განხორციელება ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპის დაცვით და ადამიანის უფლებების დაცვა.⁷⁸

2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმამდე, საქართველოს კონსტიტუცია არ შეიცავდა პირდაპირ მითითებას სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპზე და მისი ამოკითხვა სხვადასხვა ნორმაში იყო შესაძლებელი. რეფორმის შედეგად კი კანონმდებელმა სამართლებრივი სახელმწიფოს განმამტკიცებელი ნორმები კონსტიტუციის მე-4 მუხლში მოაქცია.

2.2.1. ხელისუფლების სამართლებრივი ჩარჩოები და სამართლის უზენაესობა

ძირითადი კანონი საქართველოს სამართლებრივ სახელმწიფოდ აცხადებს. „სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება კონსტიტუციითა და კანონით დადგენილ ფარგლებში“ – აცხადებს კონსტიტუცია, რაც იმას ნიშნავს, რომ ის სახელმწიფო ხელი-

⁷³ კონსტიტუციური კანონის პროექტის განმარტებით ბარათში აღნიშნულია, რომ დამატება მიზნად ისახავს უახლოეს წარსულში ხელისუფლების მიერ ამ პრინციპის დარღვევის ფაქტების (საკონსტიტუციო ცვლილებების საფუძველზე პარლამენტისთვის, მოგვიანებით კი, პრეზიდენტისთვის მიმდინარე უფლებამოსილების ვადის თითქმის ერთი წლით გახანგრძლივება).

⁷⁴ The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, Edited by M. Rosenfeld, A. Sajo, Oxford University Press, 2012, 478.

⁷⁵ რუხაძე ზ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ბათუმი, 1999, 82.

⁷⁶ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-3 გამოცემა, თბილისი, 2015, 19.

⁷⁷ კუბლაშვილი კ., ძირითადი უფლებები, თბილისი, 2008, 17.

⁷⁸ კონსტიტუციონალიზმი, ზოგადი შესავალი, ნ.ი. დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2018, 48.

სუფლებისგან სამართლით მკაცრად დადგენილ ჩარჩოებში მოქმედებას მოითხოვს⁷⁹. კონსტიტუცია, ასევე, ხაზს უსვამს, რომ „საქართველოს კონსტიტუცია სახელმწიფოს უზენაესი კანონია“ – ყველა აქტი თუ ქმედება უპირობოდ უნდა შეესაბამებოდეს მის მოთხოვნებს.

ამასთან, ძირითადი კანონით განსაზღვრულია საერთაშორისო სამართლის პრინციპებისა და ნორმების მოქმედება შიდა სამართლის მიმართ. კონსტიტუცია, ერთი მხრივ, ადგენს საქართველოს კანონმდებლობის საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებსა და ნორმებთან შესაბამისობის მოთხოვნას, მეორე მხრივ კი, საერთაშორისო ხელშეკრულებას, თუ იგი არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას ან კონსტიტუციურ შეთანხმებას, უპირატეს იურიდიულ ძალას ანიჭებს შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტების მიმართ. საკონსტიტუციო ჩანაწერის შესაბამისად, საქართველოს კონსტიტუციასთან შეუსაბამო არცერთ საერთაშორისო სამართლის ნორმას არ შეუძლია საქართველოში მოქმედება. თუმცა, ამავე დროს, საქართველოს მთელი კანონმდებლობა, მათ შორის, კონსტიტუციაც, თანხვედრაში უნდა იყოს საერთაშორისოდ აღიარებულ პრინციპებთან, რათა არამართლზომიერი საკონსტიტუციო ცვლილებებით საფრთხე არ შეექმნას დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს საფუძვლებს.⁸⁰

2.2.2. ადამიანის ძირითადი უფლებების დაცვა

სამართლებრივი სახელმწიფოს მახასიათებლები თვალსაჩინოდ იკითხება კონსტიტუციის მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტში, რომლის თანხმად, „სახელმწიფო ცნობს და იცავს ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს, როგორც წარუვალ და უზენაეს ადამიანურ ღირსებულებებს. ხელისუფლების განხორციელებისას ხალხი და სახელმწიფო შეზღუდული არიან ამ უფლებებითა და თავისუფლებებით, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართლით“. შესაბამისად, კონსტიტუცია აღიარებს ადამიანს მის უფლებებთან ერთად, როგორც უმაღლეს ფასეულობას და იღებს ვალდებულებას, ცნოს და დაიცვას ისინი, რაც, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, გულისხმობს სახელმწიფოს ვალდებულებას, „შექმნას ყველა პირობა ამ უფლებებით სარგებლობისათვის, წინააღმდეგ შემთხვევაში, ადამიანებს დაერღვევათ ფუნდამენტური უფლებები... რაც საეჭვოს გახდის ქვეყნის სწრაფვას სამართლებრივი სახელმწიფოსკენ“⁸¹. აქვე მნიშვნელოვანია განიმარტოს კონსტიტუციით უფლებებისა და თავისუფლებების, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართლის არსიც. „ადამიანის უფლებები, მთელი თავისი შინაარსით და ფარგლებით, უშუალოდ და პირდაპირ მოქმედებს, რაც, პირველ რიგში, ბოჭავს ხელისუფლებას“⁸². ძირითადი უფლებების უშუალოდ მოქმედება გულისხმობს, რომ ამა თუ იმ უფლების სუბიექტს, საკუთარი დარღვეული უფლების აღდგენის მიზნით, მინიჭებული აქვს

⁷⁹ პაქტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 190.

⁸⁰ იხ., გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენჩილაძე გ., ჭილაძე ნ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, თბილისი, 2017, 26-29.

⁸¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 28 ივნისის №1/466 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, 14.

⁸² იქვე, 16.

საკონსტიტუციო კონტროლის სასამართლო ორგანოში სარჩელის წარდგენის შესაძლებლობა.⁸³

რთულად წარმოსადგენია კონსტიტუციის არსებობა, რომელიც სრულყოფილად გაითვალისწინებდა ადამიანის ყველა ძირითად უფლებას. არც საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავია ამომწურავი. შესაბამისად, სამართლებრივი და დემოკრატიული სახელმწიფოს ჩამოყალიბებაში ადამიანის უფლებების დაცვისა და მის განვითარებაზე ზრუნვის მნიშვნელობიდან გამომდინარე, კონსტიტუცია არ უარყოფს ადამიანის სხვა საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს, რომლებიც კონსტიტუციაში არ არის მოხსენიებული, მაგრამ თავისთავად გამომდინარეობს კონსტიტუციის პრინციპებიდან, რაც, კანონმდებლის განმარტებით, უზრუნველყოფს ადამიანის ძირითადი უფლების სრულყოფილ დაცვას იმ შემთხვევაშიც, როდესაც ინდივიდის თავისუფლების ესა თუ ის სფერო კონსტიტუციის კონკრეტული ჩანაწერით არ არის დაცული.⁸⁴

2.2.3. თანაზომიერება და განჭვრეტადობა

სამართლებრივი სახელმწიფოს უმნიშვნელოვანესი ელემენტებია თანაზომიერებისა და განჭვრეტადობის პრინციპები. ამ პრინციპებზე დაყრდნობით ნორმის კონსტიტუციურობის შეფასების სტანდარტის გამოყენებას საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ ჩაუყარა საფუძველი.⁸⁵

თანაზომიერების პრინციპი კონსტიტუციური უფლების შეზღუდვის შეფასების საზომია⁸⁶, რომელიც მოითხოვს, რომ კანონმდებლის მიერ დადგენილი უფლების შეზღუდვა ემსახურებოდეს ღირებულ ლეგიტიმურ მიზანს და იყოს მიზნის მიღწევის გამოსადეგი, აუცილებელი და პროპორციული საშუალება.⁸⁷ კერძოდ, გამოსადეგობაზე მსჯელობის დროს საკონსტიტუციო სასამართლო ადგენს ლოგიკურ კავშირს კანონმდებლის მიერ ძირითადი უფლებით დაცულ სფეროში ჩარევის ლეგიტიმურ მიზანსა და უფლების შეზღუდვის ფორმას შორის – რამდენად იძლევა იგი დასახული მიზნის მიღწევის საშუალებას. შეზღუდვის აუცილებლობა კი არსებობს მაშინ, როცა კანონმდებლის მიერ გამოყენებულ საშუალებას სხვა ალტერნატივა არ გააჩნია⁸⁸ –

⁸³ საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, თავი მეორე, საქართველოს მოქალაქეობა, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, პ. ტურავას რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 12.

⁸⁴ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Draft Revised Constitution and Draft Constitutional Law on the Autonomous Republic of Adjara and Explanatory Memorandum on the Draft Constitutional Amendments, CDL-REF(2017)027, Strasbourg, 17 May 2017, 36; შეად., გეგენავა დ., ჯავახიშვილი პ., საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლი: იძულებით გადაადგილებული ნორმა თავშესაფრის მოლოდინში და შეუცნობლისადმი შიშის ფენომენი ქართულ კონსტიტუციონალიზმში, ჟურნ. „აკადემიური მაცნე“, სპეციალური გამოცემა, 2017, 141-148.

⁸⁵ ერემაძე ქ., ინტერესთა დაბალანსება დემოკრატიულ საზოგადოებაში, თბილისი, 2013, 21-22.

⁸⁶ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2012 წლის 26 ივნისის №3/1/512 გადაწყვეტილება საქმეზე, „დანის მოქალაქე ჰეიკე ქრონჟისტი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-60.

⁸⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 17 მაისის N3/3/600 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქე კახა კუკავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-48.

⁸⁸ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 2018 წლის 14 დეკემბრის N2/13/1234,1235 გადაწყვეტილება საქმეზე, „როინ მიქელაძე და გიორგი ბურჯანაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-109.

შეუძლებელია უფრო რბილი, ნაკლებად რადიკალური საშუალების გამოყენება.⁸⁹ თანაზომიერების პრინციპის მეოთხე ელემენტი პროპორციულობაა, რომელიც განსაზღვრავს დამოკიდებულებას მისაღწევ მიზანსა და გამოყენებულ საშუალებას შორის.⁹⁰ „დაუშვებელია ლეგიტიმური მიზნის მიღწევა განხორციელდეს ადამიანის უფლების მომეტებული შეზღუდვის ხარჯზე“⁹¹. შესაბამისად, სწორედ პროპორციულობის პრინციპის ფარგლებში უნდა შემოწმდეს, გამოყენებული საშუალება ხომ არ სცდება კონსტიტუციის მიერ განსაზღვრული შეზღუდვის დასაშვებ ფარგლებს.⁹²

სამართლის უზენაესობის დაცვისთვის გადამწყვეტია მისი განჭვრეტადობაც (განსაზღვრულობა). ნორმის ადრესატს უნდა შეეძლოს, გაარკვიოს, თუ რას მოითხოვს მისგან კანონმდებელი, რათა შესაბამისად წარმართოს მისი ქმედება. სამართლებრივი სახელმწიფოს არსებობა მოითხოვს ზუსტ, მკაფიო, არაორაზროვან, განჭვრეტად კანონმდებლობას. საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ ნორმის კონსტიტუციურობის შეფასებისას, ეს გარემოება ერთ-ერთი გადამწყვეტი კრიტერიუმია.⁹³

2.2.4. კანონის წინაშე თანასწორობა

საქართველოს კონსტიტუციით აღიარებულია კანონის წინაშე თანასწორობის ფუნდამენტური პრინციპი, რომელიც „წარმოადგენს დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს როგორც საფუძველს, ისე მიზანს“⁹⁴. საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, „ყველა ადამიანი სამართლის წინაშე თანასწორია. აკრძალულია დისკრიმინაცია რასის, კანის ფერის, სქესის, წარმოშობის, ეთნიკური კუთვნილების, ენის, რელიგიის, პოლიტიკური ან სხვა შეხედულების, სოციალური კუთვნილების, ქონებრივი ან წოდებრივი მდგომარეობის, საცხოვრებელი ადგილის ან სხვა ნიშნის მიხედვით“.

კანონის წინაშე თანასწორობის პრინციპის მიზანია, სახელმწიფომ არ დაუშვას „არსებითად თანასწორ პირთა განხილვა უთანასწოროდ და პირიქით“⁹⁵. თუმცა დისკრიმინაციად არ შეიძლება ჩაითვალოს ნებისმიერი განსხვავებული მოპყრობა, რადგან თანასწორობის იდეა გულისხმობს არა ადამიანების სრულ გათანაბრებას, არამედ შესაძლებლობების თანასწორობის უზრუნველყოფას. დიფერენცირებული მიდგომა, ცალკეულ შემთხვევებში, არათუ დასაშვებია, არამედ სასურველი, საჭირო, აუცილებელი და გარდაუვალიც კი შეიძლება იყოს. შესაბამისად, როგორც საკონსტიტუციო სასამართლო განმარტავს, „თანასწორობის უფლება კრძალავს არა დიფერენცირებულ

⁸⁹ კუბლაშვილი კ., ძირითადი უფლებები, თბილისი 2008, 20-21.

⁹⁰ კონსტიტუციონალიზმი, ზოგადი შესავალი, წ. I, თბილისი, 2018, 54-55.

⁹¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2012 წლის 26 ივნისის №3/1/512 გადაწყვეტილება საქმეზე, „დანის მოქალაქე ჰეიკე ქრონქესტი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-60.

⁹² იქვე, 70.

⁹³ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 დეკემბრის N1/3/407 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და საქართველოს მოქალაქე – ეკატერინე ლომთათიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-11.

⁹⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 27 დეკემბრის გადაწყვეტილება №1/1/493 საქმეზე, „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებები: „ახალი მემარჯვენეები“ და საქართველოს კონსერვატიული პარტია“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-1.

⁹⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 31 მარტის გადაწყვეტილება №2/1-392 საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქე შოთა ბერიძე და სხვები საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-2.

მოპყრობას ზოგადად, არამედ მხოლოდ თვითმიზნურ და გაუმართლებელ განსხვავებას⁹⁶.

თანასწორობის უფლების განმსაზღვრელი, კონსტიტუციის მე-11 მუხლი ეთნიკური, რელიგიური და ენობრივი უმცირესობების უფლებების მაღალი სტანდარტით დაცვის მიზნით, ადგენს მათ უფლებას, განავითარონ თავიანთი კულტურა, ისარგებლონ დედანით პირად ცხოვრებაში ან საჯაროდ. გარდა ამისა, 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ფარგლებში, თანასწორობის უფლების მომწესრიგებელ მუხლს დაემატა ნორმები გენდერული თანასწორობისა და შშმ პირთა უფლებების თაობაზე. კერძოდ, კონსტიტუციამ დაადგინა სახელმწიფოს ვალდებულება, იზრუნოს არსებითი თანასწორობის უზრუნველყოფასა და გენდერული უთანასწორობის აღმოფხვრაზე, ასევე, შექმნას განსაკუთრებული პირობები შშმ პირთა უფლებებისა და ინტერესების რეალიზებისთვის.

2.2.5. ძალაუფლების გამიჯვნა

დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს არსებობა წარმოუდგენელია ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპის აღიარების გარეშე. ამ პრინციპის უმთავრესი იდეა ძალაუფლების ერთი რომელიმე სახელმწიფო ინსტიტუტის ხელში მოქცევის თავიდან აცილებაა, ხელისუფლების შტოების ურთიერთკონტროლის გზით.⁹⁷

ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპი საქართველოს კონსტიტუციით პირდაპირ არის აღიარებული. თუმცა კონსტიტუციასა და ქართულ სამეცნიერო ლიტერატურაში „ძალაუფლების გამიჯვნის“ ნაცვლად, დამკვიდრებულია „ხელისუფლების დანაწილების“ ცნება. ხაზგასასმელია, რომ ხელისუფლების დანაწილება და გადანაწილება რომელიმე ინსტიტუტზე შეუძლებელია. ის მხოლოდ ჰიპოთეტურად იყოფა ხელისუფლების შტოებად, რომელთა შორის გადანაწილებული და გამიჯნულია ძალაუფლება. ხელისუფლება კი, მთლიანობას ეფუძნება, ის მუდამ ერთიანია.⁹⁸

ძალაუფლების გამიჯვნის კონცენფცია სამ ძირითად ელემენტს მოიცავს, ესენია: ინსტიტუციური გამიჯვნა, ფუნქციური გამიჯვნა და შეკავება-განონასწორების სისტემა. ინსტიტუციური გამიჯვნის პრინციპის შესაბამისად, საქართველოში სახელმწიფო ხელისუფლება სამ შტოს მოიცავს. საკანონმდებლო ხელისუფლებას პარლამენტი ახორციელებს, აღმასრულებელს – მთავრობა, ხოლო სასამართლოს – საკონსტიტუციო სასამართლო და საერთო სასამართლოები. ფუნქციური გამიჯვნის პრინციპის თანახმად, ხელისუფლების შტოებს შორის უფლებამოსილება გადანაწილებულია: პარლამენტი კანონშემოქმედების ფუნქციით არის აღჭურვილი, მთავრობა – პარლამენტის მიერ მიღებული კანონების აღსრულების, ხოლო სასამართლო – სამართლის განმარტებისა და შეფარდების ფუნქციებით.

ძალაუფლების გამიჯვნის დოქტრინა არ მოითხოვს სამი ერთმანეთისგან იზოლირებულად მოქმედი ხელისუფლების შტოს არსებობას. ხელისუფლების შტოთა

⁹⁶ 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, 8.

⁹⁷ Barnett H., *Constitutional and Administrative Law*, 4th ed., Cavendish Publishing, 2013, 13.

⁹⁸ იხ., კონსტიტუციონალიზმი, ზოგადი შესავალი, წ. I, დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2018, 67-68.

აბსოლუტურმა იზოლირებამ, შესაძლოა, სახელმწიფო საკანონმდებლო ჩიხში მოაქციოს. პირიქით, მათ შორის აუცილებლად უნდა არსებობდეს ურთიერთკავშირი.⁹⁹ საქართველოში, ეს ურთიერთკავშირი კარგად იკვეთება ხელისუფლების ორგანოთა უფლებამოსილებებში. მაგალითად, მთავრობა აღჭურვილია საკანონმდებლო ინიციატივის წარდგენის უფლებით, პარლამენტი ირჩევს უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეებს და ა.შ.

იმისათვის, რომ ხელისუფლების ვერცერთმა შტომ შეძლოს ძალაუფლების გადაჭარბება, მოქმედებს შეკავება-განონასნორების მექანიზმი – ხელისუფლების სამივე შტო ერთმანეთის ძალაუფლების შემაკავებელი ფუნქციებით არიან აღჭურვილი.¹⁰⁰ მაგალითად, კონსტიტუციის თანახმად, პარლამენტი უფლებამოსილია ნდობა-უნდობლობა გამოუცხადოს მთავრობას, მასვე შეუძლია, კანონით დადგენილ შემთხვევაში, იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადააყენოს უზენაესი სასამართლოს მოსამართლე, საკონსტიტუციო სასამართლო უფლებამოსილია არაკონსტიტუციურად ცნოს როგორც საკანონმდებლო, ისე აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების ნორმატიული აქტები და ა.შ.

კონსტიტუციით აღიარებული „ხელისუფლების დანაწილების“ პრინციპი მოიცავს ძალაუფლების როგორც ჰორიზონტალურ, ისე ვერტიკალურ გამიჯვნას. ეს უკანასკნელი გულისხმობს უფლებამოსილების გამიჯვნას სახელმწიფოს ცენტრალურ და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს შორის. ძალაუფლების ვერტიკალური გამიჯვნის საფუძველია კონსტიტუციის მე-7 მუხლის მე-4 პუნქტის ჩანაწერიც – „სახელმწიფო ხელისუფლებისა და თვითმმართველი ერთეულების უფლებამოსილებათა გამიჯვნა ეფუძნება სუბსიდიარობის პრინციპს“, რომლის თანახმად, არ შეიძლება უფრო მაღალი საფეხურის ხელისუფლებას დაეკისროს ის ფუნქციები, რომელთა განხორციელება შედარებით დაბალი საფეხურის ხელისუფლებას შეუძლია.¹⁰¹

ხაზგასასმელია, რომ კონსტიტუციის მიღებიდან 2017 წლამდე განხორციელებული საკონსტიტუციო ცვლილებების (მათ შორის, ორი ფართომასშტაბიანი რეფორმის) მიუხედავად, 2017 წლის რეფორმის საფუძველად კვლავ ძალაუფლების გამიჯვნის ხარვეზები დასახელდა.¹⁰² დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს მიზნებისთვის, ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპი არა მხოლოდ ნორმატიულად აღიარებული და სწორად კონსტრუირებული, არამედ პრაქტიკულად რეალიზებულიც უნდა იყოს, რაც მხოლოდ ხელისუფლების ორგანოებისა და თანამდებობის პირების მიერ მისი იდეის გაზიარებითა და საქმიანობაში სრულყოფილად დანერგვითაა შესაძლებელი.

2.2.6. სასამართლოს დამოუკიდებლობა

დამოუკიდებელი სასამართლოს არსებობა სამართლებრივი სახელმწიფოს არსებობის კიდევ ერთი უმნიშვნელოვანესი ნინაპირობაა. სწორედ დამოუკიდებელი მოსა-

⁹⁹ Barnett H., *Constitutional and Administrative Law*, 4th Ed., Cavendish Publishing, 2013, 107.

¹⁰⁰ კონსტიტუციონალიზმი, ზოგადი შესავალი, ნ.1, დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2018, 71-71.

¹⁰¹ იხ., ევროპული ქარტია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ სტრასბურგი, 1985 წლის 15 ოქტომბერი, მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტი.

¹⁰² European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Draft Revised Constitution and Draft Constitutional Law on the Autonomous Republic of Adjara and Explanatory Memorandum on the Draft Constitutional Amendments, CDL-REF (2017)027, Strasbourg, 17 May 2017, 34.

მართლებით დაკომპლექტებული დამოუკიდებელი სასამართლო უზრუნველყოფს საქმის სამართლიან განხილვასა და ხელისუფლების თვითნებობისგან დაცვას.¹⁰³ სამართლებრივ სახელმწიფოში ადამიანს უნდა სწამდეს, რომ მისი საქმის განმხილველი მოსამართლე მიუკერძოებელ და სამართლიან გადაწყვეტილებას მიიღებს.¹⁰⁴

საქართველოში სასამართლოსა და მოსამართლის დამოუკიდებლობის გარანტიებს თავად კონსტიტუცია ადგენს – „სასამართლო ხელისუფლება დამოუკიდებელია“, „მოსამართლე თავის საქმიანობაში დამოუკიდებელია და ემორჩილება მხოლოდ კანსტიტუციასა და კანონს. რაიმე ზემოქმედება მოსამართლეზე ან ჩარევა მის საქმიანობაში გადაწყვეტილების მიღებაზე ზეგავლენის მიზნით აკრძალულია და ისჯება კანონით. არავის აქვს უფლება მოსთხოვოს მოსამართლეს ანგარიში კონკრეტულ საქმეზე. ბათილია ყველა აქტი, რომელიც ზღუდავს მოსამართლის დამოუკიდებლობას“, „მოსამართლე ხელშეუხებელია“, „მოსამართლის შეუცვლელია გარანტირებულია“.

მოსამართლის დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფისთვის განმსაზღვრელია, თუ რამდენად ზედმინევნიტ ხორციელდება პრაქტიკაში კონსტიტუციით დადგენილი მოთხოვნები. საქართველოში მოსამართლის დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის უზრუნველსაყოფად რეფორმების რამდენიმე ტალღა ჩატარდა, თუმცა სასამართლო სისტემის მონიტორინგის განმახორციელებელი საერთაშორისო ორგანიზაციების დასკვნების შესაბამისად, გამოწვევები კვლავ არსებობს, რაც მოსამართლის დამოუკიდებლობის გაძლიერების მიმართულებით მუშაობის გაგრძელებას საჭიროებს.¹⁰⁵

2.3. სოციალური სახელმწიფო

საქართველოს კონსტიტუციის პრეამბულით სოციალური სახელმწიფოს დამკვიდრება მოქალაქეთა ურყევ ნებად არის გამოცხადებული. სოციალური სახელმწიფოს პრინციპი სოციალურ თანასწორობასა და ღირსეული ცხოვრების პირობების უზრუნველყოფას მოიაზრებს.¹⁰⁶ ის კონსტიტუციის მატერიალური პრინციპია, რომელიც სახელმწიფოს სოციალური მიზნის განხორციელებას აკისრებს. სოციალური სახელმწიფო მიზნად ისახავს სოციალური უსაფრთხოების, სოციალური სამართლიანობის, ადამიანის ღირსეული არსებობის, ზოგადი ეკონომიკური წონასწორობის და საყოველთაო კეთილდღეობის უზრუნველყოფას. სოციალური სახელმწიფოს მიზნების მისაღწევად სახელმწიფომ საკუთარ თავზე უნდა აიღოს ისეთი სფეროები, როგორიცაა ჯანდაცვა, განათლება, შექმნას დასაქმების პირობები, იზრუნოს ოჯახზე, ბავშვებსა და სხვა სოციალურად მოწყვლად ჯგუფებზე, თუმცა ეს არ გულისხმობს სახელმწიფოს მეურვის როლში ჩაყენებას.¹⁰⁷

¹⁰³ კონსტიტუციონალიზმი, ზოგადი შესავალი, ნ.ი. დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2018, 58-59.

¹⁰⁴ Barnett H., Constitutional and Administrative Law, 4th Ed., Cavendish Publishing, 2013, 99.

¹⁰⁵ იხ., European Commission, Association Implementation Report on Georgia, Joint Staff Working Document, WSD(2019) 16 final, Brussels, 30.01.2019; Opinion CDL-AD (2018)029 on the Provisions on the Prosecutorial Council in the Draft Organic Law on the Prosecutor/s Office and on the Provisions on the High Council of Justice in the Existing Organic Law on General Courts, adopted by the Venice Commission at its 117th Plenary Session, Venice, 14-15 December 2018.

¹⁰⁶ მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2008, 88.

¹⁰⁷ დაწვრილებით იხ., კონსტიტუციონალიზმი, ზოგადი შესავალი, ნ.ი. დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2018, 76-77.

2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ფარგლებში კონსტიტუციას დაემატა ახალი მუხლი, რომელშიც სოციალური სახელმწიფოს პრინციპის განმამტკიცებელი ნორმებია თავმოყრილი და დადგენილია სახელმწიფოს ზოგადი სოციალური პასუხისმგებლობა.¹⁰⁸ კონსტიტუციამ განმარტა სოციალური სახელმწიფოს პრინციპი – დაადგინა სახელმწიფოს ვალდებულება, იზრუნოს საზოგადოებაში სოციალური სამართლიანობის, სოციალური თანასწორობისა და სოციალური სოლიდარობის პრინციპების განმტკიცებაზე.

საქართველოს კონსტიტუციით, სახელმწიფო იღებს ვალდებულებას, იზრუნოს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე თანაბარ სოციალურ-ეკონომიკურ და დემოგრაფიულ განვითარებაზე, ასევე, განსაკუთრებული პირობები შექმნას მაღალმთიანი რეგიონების განვითარებისთვის (მე-5 მუხლის მე-3 პუნქტი). კონსტიტუცია სახელმწიფოს აკისრებს ჯანმრთელობასა და სოციალურ დაცვაზე, საარსებო მინიმუმითა და ღირსეული საცხოვრებლით უზრუნველყოფაზე, ასევე ოჯახის კეთილდღეობის დაცვაზე ზრუნვის ვალდებულებას (მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტი). ძირითადი კანონი მიუთითებს სახელმწიფოს მიერ ჯანდაცვის ყველა დანესებულების და სამედიცინო მომსახურების ხარისხის კონტროლის, ფარმაცევტული წარმოებისა და ფარმაცევტული საშუალებების მიმოქცევის რეგულირების ვალდებულებაზე (28-ე მუხლი). აქვე ყურადღება უნდა გამახვილდეს, რომ კონსტიტუცია აღარ შეიცავს ჩანაწერს ჯანმრთელობის დაზღვევით სარგებლობის უფლებისა და უფასო სამედიცინო დახმარებით უზრუნველყოფის შესახებ. ამის ნაცვლად, გაკეთებულია დათქმა, რომ „მოქალაქის უფლება ხელმისაწვდომ და ხარისხიან ჯანმრთელობის დაცვის მომსახურებაზე უზრუნველყოფილია კანონით“ (28-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი).

კონსტიტუციის ზოგად დებულებებში აისახა მოქალაქის დასაქმებაში ხელშეწყობის ვალდებულება და საარსებო მინიმუმის უზრუნველყოფის პირობების კანონით განსაზღვრის თაობაზე დათქმა (მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტი). სახელმწიფო იღებს შრომის თავისუფლების უზრუნველყოფის ვალდებულებას. კონსტიტუციით გარანტირებულია სამუშაოს თავისუფალი არჩევის, პროფესიული კავშირის შექმნისა და მასში გაერთიანების, ასევე, გაფიცვის უფლება (26-ე მუხლის 1-ლი, მე-2 და მე-3 პუნქტები). გარდა ამისა, კონსტიტუცია მიუთითებს მენარმეობის თავისუფლების უზრუნველყოფის ვალდებულებაზეც და კრძალავს მონოპოლიურ საქმიანობას (26-ე მუხლის მე-4 პუნქტი).

აღსანიშნავია, რომ კანონმდებელმა კონსტიტუციის ტექსტიდან ამოიღო მითითება შრომის სამართლიანი ანაზღაურების, უსაფრთხო და ჯანსაღი პირობების, არასრულწლოვნისა და ქალის შრომის პირობების თაობაზე და დაადგინა ზოგადი ნორმა, რომლის თანახმად, „უფლება შრომის უსაფრთხო პირობებზე და სხვა შრომითი უფლებები დაცულია ორგანული კანონით“ (26-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი).

სოციალური სახელმწიფოს მიზნებიდან გამომდინარე, სახელმწიფომ საკუთარ თავზე აიღო გარემოს დაცვასა და ბუნებრივი რესურსებით რაციონალურ სარგებლობაზე, ეროვნული ფასეულობებისა და თვითმყოფადობის, კულტურული მემკვიდრეობის დაცვასა და განათლების, მეცნიერების, კულტურის, ასევე სპორტის განვითარებაზე ზრუნვის ვალდებულება (მე-5 მუხლის მე-5, მე-6 და მე-7 პუნქტები). ძირითად კანონში ცალკე მუხლი ეთმობა გარემოს დაცვის უფლებას, რომელიც აღიარებს ყოველი

¹⁰⁸ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Draft Revised Constitution and Draft Constitutional Law on the Autonomous Republic of Adjara and Explanatory Memorandum on the Draft Constitutional Amendments, CDL-REF (2017)027, Strasbourg, 17 May 2017, 34.

ადამიანის ჯანმრთელობისთვის უვნებელ გარემოში ცხოვრების, ასევე, ბუნებრივი გარემოთი და საჯარო სივრცით სარგებლობის უფლებას (მუხლი 29).

კონსტიტუცია მნიშვნელოვან გარანტიებს ადგენს განათლების სფეროში. სკოლა-მდელი აღზრდა და განათლება უზრუნველყოფილია კანონით დადგენილი წესით. ძირითადი კანონი ყველა ადამიანს ანიჭებს განათლების მიღებისა და მისი ფორმის არჩევის უფლებას, ამავდროულად, სავალდებულოდ აცხადებს დაწყებით და საბაზო განათლებას. ზოგადი განათლება სრულად ფინანსდება სახელმწიფოს მიერ. ამასთან, მოქალაქეებს მინიჭებული აქვთ უფლება, კანონით დადგენილი წესით, სახელმწიფოს დაფინანსებით მიიღონ პროფესიული და უმაღლესი განათლება. (27-ე მუხლი).

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმამდე, სოციალური უფლებების დამატებით გარანტიად კონსტიტუციის ძველი რედაქციის 39-ე მუხლი განიხილებოდა, რომლის თანახმად: „საქართველოს კონსტიტუცია არ უარყოფს ადამიანისა და მოქალაქის სხვა საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებს, თავის-უფლებებსა და გარანტიებს, რომლებიც აქ არ არის მოხსენიებული, მაგრამ თავისთავად გამომდინარეობს კონსტიტუციის პრინციპებიდან“. საკონსტიტუციო სასამართლომ ამ ნორმაზე დარდნობით არაერთხელ დაადგინა ე.წ. ნაგულისხმევი უფლების დარღვევა. რეფორმის ფარგლებში, კანონმდებელმა 39-ე მუხლის კონსტიტუციის მე-2 თავიდან ამოიღო და ახალი რედაქციის პირველი თავის „სამართლებრივი სახელმწიფოს“ მომწესრიგებელ მუხლში გადაიტანა, რაც, შემდგომში ფიზიკურ/იურიდიულ პირებსა და სახალხო დამცველს აღარ მისცემს უფლებას, სოციალური უფლებების მწირი ჩამონათვლის პირობებში, იგივე ნორმა გამოიყენონ უფლების დაცვის საშუალებად.¹⁰⁹

2.4. ეკონომიკური თავისუფლება

დემოკრატიულ, სოციალურ და სამართლებრივ სახელმწიფოსთან ერთად, კონსტიტუციის პრეამბულით ეკონომიკური თავისუფლების დამკვიდრების ურყევი ნებაა გაცხადებული. ეკონომიკურ თავისუფლებას ხშირად ახასიათებენ, როგორც ფორმულას ეკონომიკური წარმატებისთვის. ის ბევრად მეტია, ვიდრე უბრალოდ ბიზნესგარემო, რომელშიც მენარმეობა ჰყვავის. ეკონომიკური თავისუფლება ინდივიდუალურ ავტონომიას ეფუძნება, რომელიც, უპირველეს ყოვლისა, არჩევანის თავისუფლებასთანაა დაკავშირებული. შესაბამისად, ხელისუფლების კონტროლი ინდივიდუალურ ავტონომიაზე ზღუდავს ეკონომიკურ თავისუფლებას.¹¹⁰

თანამედროვე გაგებით, ეკონომიკური თავისუფლება კერძო საკუთრების ხელშე-უხებლობის კონცეფციას ეფუძნება. გარდა ამისა, სახელმწიფოში ეკონომიკური თავისუფლების ხარისხის განმსაზღვრელი ასპექტებია ფისკალური სიჯანსაღე, შრომის, მონეტარული და ბიზნესის თავისუფლება, თავისუფალი ვაჭრობა, საინვესტიციო

¹⁰⁹ დამატებით იხ., გეგენავა დ., ჯავახიშვილი პ., საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლი: იძულებით გადაადგილებული ნორმა თავშესაფრის მოლოდინში და შეუცნობლისადმი შიშის ფენომენი ქართულ კონსტიტუციონალიზმში, ჟურნ. „აკადემიური მაცნე“, სპეციალური გამოცემა, 2017, 141-150.

¹¹⁰ The Heritage Foundation, 2019 Index of Economic Freedom, 25th Anniversary Edition, Washington, 2019, 7, 13.

გარემოს თავისუფლება, სასამართლოს ეფექტიანობა, გადასახადების ტვირთი, მთავრობის დანახარჯები.¹¹¹

2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად, კონსტიტუციის პირველ თავში ეკონომიკური თავისუფლების ფუძემდებლური პრინციპების ამსახველი ნორმა გაჩნდა, რომელიც აცხადებს, რომ საქართველოში „ეკონომიკური თავისუფლება აღიარებული და უზრუნველყოფილია“. ძირითადი კანონი ადგენს სახელმწიფოს ზრუნვის მოვალეობას თავისუფალ და ღია ეკონომიკაზე, თავისუფალ მენარმეობასა და კონკურენციის განვითარებაზე. მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ კერძო საკუთრების, როგორც ეკონომიკური თავისუფლებისა და სტაბილური სამოქალაქო ბრუნვის საყრდენის¹¹², მაქსიმალური დაცვის უზრუნველსაყოფად, კონსტიტუციამ დაუშვებლად გამოაცხადა კერძო საკუთრების საყოველთაო უფლების გაუქმება. მის უდიდეს მნიშვნელობაზე არაერთხელ აღნიშნა საკონსტიტუციო სასამართლომ, რომელიც საკუთრების უფლებას ბუნებით უფლებად ახასიათებს.¹¹³ მისი განმარტებით „საკუთრების უფლება ადამიანის არა მარტო არსებობის ელემენტარული საფუძველია, არამედ უზრუნველყოფს მის თავისუფლებას, მისი უნარისა და შესაძლებლობების ადეკვატურ რეალიზაციას, ცხოვრების საკუთარი პასუხისმგებლობით წარმართვას. ყოველივე ეს კანონზომიერად განაპირობებს ინდივიდის კერძო ინიციატივებს ეკონომიკურ სფეროში, რაც ხელს უწყობს ეკონომიკური ურთიერთობების, თავისუფალი მენარმეობის, საბაზრო ეკონომიკის განვითარებას, ნორმალურ, სტაბილურ სამოქალაქო ბრუნვას“¹¹⁴.

3. საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი

კონსტიტუციას უმნიშვნელოვანესი ადგილი უკავია საზოგადოებრივ ცნობიერებასა თუ მართლწესრიგში.¹¹⁵ ის არა ხელისუფლების, არამედ ხალხის აქტია.¹¹⁶ სწორედ ამიტომ, მან მხარი უნდა აუბას საზოგადოებრივ მოთხოვნილებებსა და პოლიტიკურ-სამართლებრივ სიტუაციას. წინააღმდეგ შემთხვევაში, საკუთარ ფუნქციას ვერ შეასრულებს. იმისათვის, რომ ძირითადი კანონი სინამდვილეს სათანადოდ ასახავდეს, მისი შინაარსი უნდა იყოს ცვალებადი და არა დროსა და სივრცეში უძრავად

¹¹¹ იხ., იქვე, 9-13; Fraser Institute, Economic Freedom of the World, 2018 Annual Report, <<https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/economic-freedom-of-the-world-2018.pdf>> [26.02.2019].

¹¹² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 17 ოქტომბრის №3/4/550 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქე ნოდარ დვალი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-1.

¹¹³ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2012 წლის 26 ივნისის №3/1/512 გადაწყვეტილება საქმეზე, „დანიის მოქალაქე ჰეიკე ქრონჟესტი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-32.

¹¹⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 2 ივლისის N1/2/384 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქეები – დავით ჯიმშელეიშვილი, ტარიელ გვეტაძე და ნელი დალაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-5.

¹¹⁵ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-3 გამოცემა, თბილისი, 2014. 26.

¹¹⁶ კონსტიტუციონალიზმი, ზოგადი შესავალი, ნ.ი. დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2018, 91, იხ. ციტირება: Vorländer H., Die Verfassung – Idee und Geschichte, 2 überarbeitete Auflage 2, München, 2004, 12.

გაჩერებული.¹¹⁷ ამასთან, ცვლილებებს აუცილებლად საზოგადოებრივი დაკვეთა უნდა განაპირობებდეს და არა კონკრეტული პოლიტიკური ჯგუფის ინტერესები. პოლიტიკური ზეგავლენისა და არამართლზომიერი ცვლილებებისგან დაცვის მიზნით, კონსტიტუცია თავად უნდა ითვალისწინებდეს გადასინჯვის რაციონალურ მექანიზმს.¹¹⁸

ზემოთქმულის რეალიზება საქართველოში ერთ-ერთ მნიშვნელოვან გამოწვევად იქცა. ქართველი კანონმდებლისთვის რთული აღმოჩნდა საქართველოს პოლიტიკურ-სამართლებრივი სინამდვილისთვის მორგებული კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმის დანერგვა, რაზეც ნათლად მეტყველებს სახელმწიფოს მიერ გამოვლილი საკონსტიტუციოსამართლებრივი ქარტეხილები.¹¹⁹

3.1. კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმები საქართველოს ისტორიაში

3.1.1. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუციის მიღება და მისი გადასინჯვის წესი

საქართველოში კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმის სათავეები დემოკრატიულ რესპუბლიკასა და 1921 წლის კონსტიტუციას უკავშირდება. დამფუძნებელმა კრებამ 1919 წელს შექმნა საკონსტიტუციო კომისია კონსტიტუციის პროექტის შემუშავების მიზნით.¹²⁰ კონსტიტუციის პროექტის განხილვისთვის დადგენილი განსაკუთრებული წესის არარსებობის გამო, 1920 წლის 16 ნოემბერს დამტკიცდა „წესი კონსტიტუციის განხილვისა“, რომლის თანახმადაც, პირველად უნდა განხილულიყო კონსტიტუციის ძირითადი საფუძვლები, ხოლო შემდეგ კანჭისყრით გადაეწყვიტათ თავების მიხედვით განხილვაზე გადასვლის საკითხი. კონსტიტუციას მთლიანად კენჭი ეყრებოდა მხოლოდ თითოეული თავის ცალ-ცალკე კენჭისყრის შემდეგ.¹²¹

თავად 1921 წლის კონსტიტუცია გადასინჯვის პროგრესულ და საინტერესო მექანიზმს ადგენდა. კანონმდებელმა კონსტიტუციის გადასინჯად ე.წ. ხისტი მოდელი აირჩია. კონსტიტუციის „საზოგადო ან ნაწილობრივი“ გადასინჯვის ინიცირების უფლება ჰქონდა: „პარლამენტის წევრთა ნახევრის არა ნაკლებსა“ და „50 000 ამომრჩეველს“. საპარლამენტო განხილვის დაწყება პარლამენტს შეეძლო პროექტის შეტანიდან „არაუადრეს 6 თვისა“, რაც უნდა მეტყველებდეს კანონმდებლის ნებაზე, მიეღო მხოლოდ კარგად გააზრებული ცვლილებები. პროექტის მისაღებად კონსტიტუცია პარლამენტის წევრთა 2/3-ის უმრავლესობას, მის ასამოქმედებლად კი – ცვლილებების რეფერენდუმზე დამტკიცების საჭიროებას განსაზღვრავდა.¹²²

¹¹⁷ პაპაშვილი თ., გეგენავა დ., კონსტიტუციის გადასინჯვის ქართული მოდელი – ნორმატიული მოწესრიგების ხარვეზები და პერსპექტივა, თბილისი, 2015, 8, იხ. ციტირება: Pollack Sh. D., Constitutional Interpretation as Political Choice, University of Pittsburgh Law Review, Vol. 48, 1987, 1000.

¹¹⁸ იქვე, 9.

¹¹⁹ იქვე, 6.9.

¹²⁰ მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1021 წლის კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება, ნიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 24-25.

¹²¹ საქართველოს დამფუძნებელი კრების მიერ 1920 წლის 16 ნოემბერს მიღებული წესი კონსტიტუციის განხილვისა, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული, 1918-1921, ვ. შარაშენიძის რედაქტორობით, თბილისი, 1990, 442.

¹²² საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის 145-ე, 146-ე და 147-ე მუხლები.

1921 წლის კონსტიტუციის პროგრესულობაზე მეტყველებს ე.წ. „მუდმივი“ დებულების არსებობაც. მუდმივობის რეფერენდუმის პრინციპებთან და საყოველთაო განვითარების იდეასთან შეუთავსებლობაზე მითითებით საკონსტიტუციო კომისიის წევრთა ნაწილის წინააღმდეგობის მიუხედავად, აშშ-ისა და შვეიცარიის კონსტიტუციების მაგალითზე, კანონმდებელმა დაადგინა, რომ „საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის მართვა-გამგეობის ფორმის გაუქმება არ შეიძლება გახდეს კონსტიტუციის გადასინჯვის წინადადების საგნად“. დემოკრატიული რესპუბლიკის მუდმივად და უცვლელად გამოცხადების აუცილებლობა იმით იყო დასაბუთებული, რომ ვეღარ იარსებებდა სამართლებრივი საშუალება დემოკრატიული რეჟიმის შესაცვლელად.¹²³

1921 წლის კონსტიტუციის პროექტის განხილვის დროს აზრთა სხვადასხვაობა გამოუწვევია კონსტიტუციის მიღების საკითხს, კერძოდ, იმას, თუ ვის უნდა მიეღო კონსტიტუცია – დამფუძნებელ კრებას თუ ხალხს, რეფერენდუმის გზით. საბოლოოდ, საკითხი დამფუძნებელი კრების სასარგებლოდ გადაწყდა. რეფერენდუმის მომხრეთა გამარჯვება შეიძლება საბედისწეროც აღმოჩენილიყო, რადგან შემდგომ განვითარებული მოვლენების ფონზე, დიდი ალბათობით, რეფერენდუმი ქვეყანაში ვერ ჩატარდებოდა. დამფუძნებელი კრება კონსტიტუციის შემუშავებას ასრულებდა, როდესაც თებერვალ-მარტის ომი დაიწყო. 1921 წლის 21 თებერვალს დამფუძნებელმა კრებამ საგანგებო სხდომაზე ერთხმად მიიღო საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუცია, ზოგიერთი თავის მუხლობრივი განხილვის გარეშე.¹²⁴

3.1.2. კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმების განვითარება დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ

დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ, 1992 წლის 10 ნოემბერს მიღებულ იქნა კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“, რომლითაც „ახალი კონსტიტუციის ძალაში შესვლამდე უმაღლესი სახელმწიფო ორგანოების უფლებამოსილებები, მათი სტრუქტურა და საქმიანობის წესი“ განისაზღვრა. კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი კანონში მხოლოდ ერთი წინადადებით იყო გადმოცემული – კონსტიტუციის მიღების, ასევე, მასში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანისთვის კანონი დეპუტატთა სიითი შემადგენლობის ორი მესამედის უმრავლესობის მხარდაჭერის მოთხოვნას ადგენდა.¹²⁵

1993 წლის 19 თებერვალს პარლამენტმა საკონსტიტუციო კომისია შექმნა. თავდაპირველად კომისიაში გაჩნდა 1921 წლის კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის იდეა, თუმცა, საბოლოოდ, კომისია მაინც ახალი კონსტიტუციის შემუშავებას შეუდგა. საკონსტიტუციო კომისიის სამდივნოს მიერ მომზადებული ცვლილებების პროექტი ნაწილობრივ იმეორებდა 1921 წლის კონსტიტუციის დებულებებს. კერძოდ, კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი პარლამენტის წევრთა ორი მესამედის მხარდაჭერასა და რეფერენდუმს მოიცავდა. თუმცა, კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესში ხალხის

¹²³ პაპაშვილი თ., გეგენავა დ., კონსტიტუციის გადასინჯვის ქართული მოდელი – ნორმატიული მოწესრიგების ხარვეზები და პერსპექტივა, თბილისი, 2015, 17-18.

¹²⁴ იქვე, 16.

¹²⁵ საქართველოს 1992 წლის 6 ნოემბრის კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“, მუხლი 13.

რეფერენდუმის მეშვეობით ჩართვაზე საპარლამენტო განხილვების დროს უარი ითქვა.¹²⁶

საბოლოოდ, კონსტიტუციის გადასინჯვის საკითხი 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუციის VIII თავით მოწესრიგდა. 1921 წლის კონსტიტუციის მსგავსად, კანონმდებელმა კონსტიტუციის ზოგადი და ნაწილობრივი გადასინჯვის ფორმები დაადგინა. ქართველ კონსტიტუციონალისტთა აზრით, კონსტიტუციის ზოგად გადასინჯვაში იგულისხმებოდა ახალი კონსტიტუციის მიღება, ხოლო ნაწილობრივ გადასინჯვაში – მასში ცვლილებების შეტანა.¹²⁷ თუმცა, რეალურად, კონსტიტუციის მხოლოდ რამდენიმე ნორმის ცვლილებამაც კი შეიძლება კონსტიტუციის შინაარსი არსებითად შეცვალოს. აღნიშნული კონსტიტუციის ზოგად და ნაწილობრივ გადასინჯვას შორის ზღვარს ბუნდოვანს ხდის.¹²⁸

კონსტიტუციით პარლამენტისთვის კანონპროექტით მიმართვის უფლება საქართველოს პრეზიდენტს, პარლამენტის სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტს და არანაკლებ 200 000 ამომრჩეველს მიენიჭა. კონსტიტუციის გადასინჯვად საკმაოდ მოქნილი მექანიზმი განისაზღვრა: კანონპროექტი ჯერ ქვეყნდებოდა საყოველთაო-სახალხო განხილვისთვის, პარლამენტში კი მისი განხილვა პროექტის გამოქვეყნებიდან ერთი თვის შემდეგ იწყებოდა. ცვლილებების მისაღებად დადგენილი იყო პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედის მხარდაჭერის მოთხოვნა. მიღებულ კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონს ხელს აწერდა და აქვეყნებდა საქართველოს პრეზიდენტი.

1995 წლის კონსტიტუციის მიღების შემდეგ, კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი პირველად 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ფარგლებში შეიცვალა, იმ მიზეზით, რომ ცვლილებების განხორციელების მარტივი წესი კონსტიტუციის მდგრადობას ვერ უზრუნველყოფდა. აღნიშნულს თვალსაჩინოს ხდიდა კონსტიტუციაში შეტანილ ცვლილებათა რაოდენობა¹²⁹ – 1999 წლიდან კონსტიტუციაში ცვლილებები თითქმის ყოველ წელს შედიოდა.

2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ფარგლებში, კონსტიტუციის გადასინჯვის შესახებ საკანონმდებლო ორგანოსთვის ინიციატივით მიმართვის უფლების მქონე სუბიექტთა წრეს პრეზიდენტი გამოაკლდა, რაც მმართველობის მოდელის ცვლილებით იყო განპირობებული. კანონმდებელმა კონსტიტუციის გადასინჯვად ე.წ. ორმაგი ვოტუმი დაამკვიდრა,¹³⁰ კერძოდ, პროექტის მისაღებად საჭირო გახდა პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედის მხარდაჭერა, ორ თანმიმდევრულ სესიაზე, სულ ცოტა სამი თვის ინტერვალით.

¹²⁶ ბაბუკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2002, 140-141.

¹²⁷ დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2008, 65; კონსტიტუციური სამართალი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 93. შეად., პაპაშვილი თ., გეგენავა დ., კონსტიტუციის გადასინჯვის ქართული მოდელი – ნორმატიული მოწესრიგების ხარვეზები და პერსპექტივა, თბილისი, 2015, 29-33.

¹²⁸ პაპაშვილი თ., გეგენავა დ., კონსტიტუციის გადასინჯვის ქართული მოდელი – ნორმატიული მოწესრიგების ხარვეზები და პერსპექტივა, თბილისი, 2015, 30.

¹²⁹ საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი, 2010, 70-71.

¹³⁰ იმ პერიოდში, საქართველოს მსგავსად, ორმაგი ვოტუმი მოქმედებდა ლიეტუვაში, ბელარუსსა და აზერბაიჯანში, იხ., პაპაშვილი თ., გეგენავა დ., კონსტიტუციის გადასინჯვის ქართული მოდელი – ნორმატიული მოწესრიგების ხარვეზები და პერსპექტივა, თბილისი, 2015, 60.

კონსტიტუციური კანონის პროექტზე 2010 წელს გაცემულ დასკვნაში ვენეციის კომისია კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის უფრო მყარი გზით განხორციელების აუცილებლობაზე მიუთითებდა, ვიდრე ეს ორი მესამედის უმრავლესობით მისი მიღება იქნებოდა.¹³¹ შედეგად, 2011 წელს გადასინჯვისთვის საჭირო კვალიფიციური უმრავლესობა სამ მეოთხედამდე გაიზარდა. პარლამენტის რეგლამენტით, კონსტიტუციური კანონის პროექტი სამი მოსმენით განიხილებოდა, კანონპროექტის განხილვისა და მიღებისათვის საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით დადგენილი წესით. ამასთან, პროექტი პირველი და მეორე მოსმენით განიხილებოდა და მიიღებოდა პარლამენტის ერთსა და იმავე სესიაზე, მესამე მოსმენით კი – მეორე მოსმენით მიღებიდან არანაკლებ 3 თვის შემდეგ, მომდევნო სესიაზე.

ცვლილებების ამოქმედებამდე, 2012 წელს ხელისუფლების სათავეში ახალი პოლიტიკური გუნდის მოსვლის შემდეგ, კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმის ცვლილების საკითხი კვლავ აქტუალური გახდა, რადგან საპარლამენტო უმრავლესობა მიიჩნევდა, რომ კონსტიტუციის გადასინჯვად სამი მეოთხედის უმრავლესობის მოთხოვნა უჩვეულოდ მაღალი იყო. მოგვიანებით, საკონსტიტუციო კომისიაც შეიქმნა, საკონსტიტუციო ცვლილებების პროექტის შემუშავების მიზნით, თუმცა, პოლიტიკურ პარტიებს შორის კონსენსუსის არარსებობის გამო, კომისიის საქმიანობა უშედეგოდ დასრულდა.¹³²

3.2. კონსტიტუციის გადასინჯვის მოქმედი წესი

2017 წელს საქართველოში კიდევ ერთი მასშტაბური საკონსტიტუციო რეფორმა ჩატარდა, რომელიც კონსტიტუციის როგორც შინაარსობრივი, ისე ტექნიკური ხარვეზების აღმოფხვრას ისახავდა მიზნად. კანონმდებელმა არსებითად შეცვალა კონსტიტუციის გადასინჯვის წესი და შემოიღო კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესში ე.წ. პლურალური ვოტუმის პრინციპი. აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუციის გადასინჯვის საკითხის მომწესრიგებელმა თავმა საკონსტიტუციო კომისიის სრული მხარდაჭერა მოიპოვა.¹³³

ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ხარვეზი, რომელიც საკონსტიტუციო რეფორმამ გამოასწორა, საკონსტიტუციო ცვლილებების სამართლებრივი მექანიზმის სტატუსის კონსტიტუციით განუსაზღვრელობაა. კერძოდ, კონსტიტუციის ძველი რედაქცია ახსენებდა „კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტს“ და არ აკეთებდა პირდაპირ დათქმას კონსტიტუციის კონსტიტუციური კანონით გადასინჯვის შესახებ. კონსტიტუციური კანონის სტატუსს მასზე იერარქიულად ბევრად დაბალ საფეხურზე მდგომი

¹³¹ Final Opinion CDL (2010)028 on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia, Adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session, Venice, 15 October 2010, 107-109.

¹³² იხ., პაპაშვილი თ., გეგენავა დ., კონსტიტუციის გადასინჯვის ქართული მოდელი – ნორმატიული მოწესრიგების ხარვეზები და პერსპექტივა, თბილისი, 2015, 28.

¹³³ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Draft Revised Constitution and Draft Constitutional Law on the Autonomous Republic of Adjara and Explanatory Memorandum on the Draft Constitutional Amendments, CDL-REF(2017)027, Strasbourg, 17 May 2017, 65.

„ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონი განსაზღვრავდა.¹³⁴ კონსტიტუციის ახალი რედაქცია უკვე ადგენს, რომ „კონსტიტუცია გადაისინჯება კონსტიტუციური კანონით“.

კონსტიტუციის მე-10 თავი აწესრიგებს „კონსტიტუციის გადასინჯვის წესს“. მექანიზმი აღარ გამოყოფს კონსტიტუციის ზოგადი და ნაწილობრივი გადასინჯვის ფორმებს. ამასთან, კანონმდებელს ახალი კონსტიტუციის მიღებისთვის არ დაუდგენია ზოგადი წესისგან განსხვავებული პროცედურა (როგორც ეს, მაგალითად, შვეიცარიის კონსტიტუციით არის გათვალისწინებული¹³⁵) რაც იმას ნიშნავს, რომ კონსტიტუციის X თავით დადგენილი მექანიზმით კონსტიტუციის გადასინჯვა შეიძლება განხორციელდეს როგორც არსებულ ტექსტში ცვლილებების შეტანის, ისე ახალი კონსტიტუციის მიღების მიზნით.

კონსტიტუციის გადასინჯვის ინიცირება მხოლოდ ორ სუბიექტს შეუძლია – (1) საქართველოს პარლამენტის სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტს და (2) 200 000 ამომრჩეველს.¹³⁶ პარლამენტის რეგლამენტით დადგენილი პროცედურის თანახმად, პარლამენტის ნევრთა სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტის მიერ წარდგენილი კონსტიტუციური კანონის პროექტს პარლამენტის ბიურო გადასცემს საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტს, რომელიც 1 კვირის ვადაში ამოწმებს ხელმოწერების ნამდვილობას და შედეგებს კვლავ პარლამენტის ბიუროს წარუდგენს. ამ უკანასკნელს პარლამენტის უახლოესი პლენარული სხდომების დღის წესრიგში შეაქვს საკითხი, კონსტიტუციური კანონის პროექტის გამოქვეყნებისა და საყოველთაო-სახალხო განხილვის საორგანიზაციო კომისიის შექმნის მიზნით.

ამომრჩეველთა ინიციატივით კონსტიტუციური კანონის პროექტის წარსადგენად, საარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქეები არანაკლებ ათი წევრისგან შემდგარ საინიციატივო ჯგუფს ქმნიან. საინიციატივო ჯგუფი პარლამენტის ბიუროს მიმართავს რეგისტრაციაში გატარების შესახებ განცხადებით, რომელსაც ერთვის პროექტი და საინიციატივო ჯგუფის წევრთა რეგლამენტით განსაზღვრული მონაცემები. წარდგენილი მასალები საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტს გადაეცემა, რომელიც 7 დღის ვადაში საინიციატივო ჯგუფს გადასცემს სარეგისტრაციო მოწმობას ან ამომრჩეველთა მიერ კონსტიტუციური კანონის პროექტის წარდგენისთვის პარლამენტის რეგლამენტით დადგენილი მოთხოვნების დარღვევის საფუძველით, მოტივირებულ უარს ეუბნება რეგისტრაციაზე.

სარეგისტრაციო მოწმობის მიღების შემთხვევაში, საინიციატივო ჯგუფი იწყებს ხელმოწერების შეგროვებას, რისთვისაც, მას სარეგისტრაციო მოწმობის მიღებიდან 4 თვის ვადა აქვს. წარდგენილი ხელმოწერების ნამდვილობას, ამ შემთხვევაშიც, საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტი ადგენს. ხელმოწერების ნამდვილობის შესახებ კომიტეტის დადებითი დასკვნა ამომრჩეველთა მიერ წარდგენილი კონსტიტუციური კანონის პროექტთან ერთად წარედგინება პარლამენტის ბიუროს, რომელსაც საკითხი პარლამენტის უახლოესი პლენარული სხდომის დღის წესრიგში შეაქვს, პროექტის გამოქვეყნებისა და საყოველთაო-სახალხო განხილვის საორგანიზაციო კომისიის შექმნის მიზნით.

¹³⁴ იხ. პაპაშვილი თ., გეგენავა დ., კონსტიტუციის გადასინჯვის ქართული მოდელი - ნორმატიული მოწესრიგების ხარვეზები და პერსპექტივა, თბილისი, 2015, 47.

¹³⁵ იქვე, 31.

საკონსტიტუციო ცვლილებების პროცესში ხალხის ჩართულობის უზრუნველსაყოფად, კონსტიტუციური კანონის პროექტის წარდგენის შემდეგ, პარლამენტი მას საყოველთაო-სახალხო განხილვისთვის აქვეყნებს. იქმნება საყოველთაო-სახალხო განხილვის საორგანიზაციო კომისია, რომელიც, კონსტიტუციური კანონის პროექტის განხილვის მიზნით, შეხვედრებს მართავს საქართველოს სხვადასხვა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულში. საყოველთაო-სახალხო განხილვის მიზანი საკონსტიტუციო ცვლილებებთან დაკავშირებით მოსახლეობის ინფორმირება და მათი ამ პროცესში მონაწილეობის უზრუნველყოფაა. განხილვა ინკლუზიური უნდა იყოს და ყველას ჰქონდეს საკუთარი აზრის გამოხატვის საშუალება, თუმცა, რამდენად იძლევა ამის შესაძლებლობას განხილვის ერთთვიანი ვადა, საკამათოა.

პარლამენტი კონსტიტუციური კანონის პროექტის განხილვას იწყებს მისი გამოქვეყნებიდან ერთი თვის შემდეგ. განხილვა პლენარულ სხდომაზე იწყება საყოველთაო-სახალხო განხილვის საორგანიზაციო კომისიის თავმჯდომარის ან კომისიის მიერ უფლებამოსილი წევრის მოხსენებით, რომელიც მიზნად ისახავს პარლამენტისთვის საყოველთაო-სახალხო განხილვის შედეგების გაცნობას.

კონსტიტუციის მოქმედი რედაქცია კონსტიტუციის გადასინჯვის ორ განსხვავებულ გზას ადგენს. კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესში ე.წ. პლურალური ვოტუმის პრინციპი დამკვიდრდა, რომელიც კონსტიტუციის გადასინჯვაში არჩევნების ჩართვასა და შედეგად, კონსტიტუციური კანონის ორი მოწვევის პარლამენტის მიერ მიღებას გულისხმობს, რაც კარგად გააზრებული საკონსტიტუციო ცვლილებების განხორციელების პერსპექტივას ქმნის. კერძოდ, კონსტიტუციური კანონი მიღებულად ჩაითვლება პარლამენტის მიერ პროექტის სამი მოსმენით განხილვისა და სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედის მიერ მისი მხარდაჭერის შემთხვევაში. თუმცა პრეზიდენტს კონსტიტუციური კანონი ხელმოსაწერად გადაეცემა მომდევნო მოწვევის პარლამენტის მიერ პროექტის ერთი მოსმენით განხილვიდან და სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედის მიერ მისი უცვლელად დამტკიცებიდან 10 დღის ვადაში. ამ გზით მიღებულ კონსტიტუციურ კანონზე პრეზიდენტს ვეტოს გამოყენების უფლება არ გააჩნია – კონსტიტუციურ კანონს ის ხელს აწერს და აქვეყნებს გადაცემიდან 5 დღის ვადაში. თუ ამ ვადაში პრეზიდენტმა კონსტიტუციური კანონი არ გამოაქვეყნა, ვადის ამოწურვიდან 5 დღის ვადაში მას ხელს მოაწერს და გამოაქვეყნებს პარლამენტის თავმჯდომარე.

კონსტიტუციის გადასინჯვის მეორე გზა ცვლილებების განხორციელების შედარებით მარტივ პროცედურას ადგენს. პარლამენტის მიერ კონსტიტუციური კანონის პროექტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეოთხედით მიღების შემთხვევაში, კონსტიტუციური კანონი 10 დღის ვადაში პირდაპირ პრეზიდენტს გადაეცემა ხელმოსაწერად. პრეზიდენტი 2 კვირის ვადაში ხელს აწერს და აქვეყნებს კანონს ან იყენებს ვეტოს უფლებას და მოტივირებული შენიშვნებით უბრუნებს მას პარლამენტს. პრეზიდენტის შენიშვნების მისაღებად საკმარისია ხმათა იგივე რაოდენობა, რაც კონსტიტუციური კანონის პირვანდელი მიღებისთვის არის დადგენილი. იმ შემთხვევაში, თუ პარლამენტი პრეზიდენტის შენიშვნებს არ მიიღებს, კენჭი ეყრება კონსტიტუციური კანონის პირვანდელ რედაქციას. პრეზიდენტის ვეტოს დაძლევისთვის, კონსტიტუცია, ამ შემთხვევაშიც, ხმათა იმავე უმრავლესობას – სრული შემადგენლობის არანაკლებ სამ მეოთხედს ადგენს.

კონსტიტუციის მეორე გზით გადასინჯვის შემთხვევაში, მაღალი კვორუმი კონსტიტუციის ერთადერთი დამცავი ელემენტი რჩება. ზოგადად, სამი მეოთხედი კონსტიტუციის გადასინჯვისთვის საკმარის მაღალ უმრავლესობად არის მიჩნეული, თუმცა, იმ შემთხვევაში, თუ საარჩევნო სისტემა დაუშვებს ერთი პოლიტიკური ძალის მიერ 113 მანდატის (პარლამენტის სრული შემადგენლობის სამი მეოთხედის) მოპოვების შესაძლებლობას, კონსტიტუციის დაცვას არამართლზომიერი ცვლილებებისგან მაღალი კვორუმი ვეღარ უზრუნველყოფს და ის მხოლოდ პოლიტიკური ხელისუფლების კეთილსინდისიერებაზე ხდება დამოკიდებული.

კონსტიტუციის გადასინჯვის განხილული მექანიზმების გარდა, კანონმდებელმა, გამონაკლისის წესით, ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენასთან დაკავშირებული კონსტიტუციური კანონის მისაღებად პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედის უმრავლესობა დაადგინა. ამასთან, განსაკუთრებული ვითარებისა და კონსტიტუციური კანონის შემჭიდროვებულ ვადებში მიღების აუცილებლობის გათვალისწინებით, კონსტიტუციური კანონი პირდაპირ პრეზიდენტს გადაეცემა ხელმოწერისა და გამოქვეყნებისთვის, პარლამენტისთვის შენიშვნებით დაბრუნების უფლების გარეშე.

კონსტიტუციითა და პარლამენტის რეგლამენტით განსაზღვრული კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი განსაზღვრავს კონკრეტულ ვადებს კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცედურის ყველა ეტაპისთვის. თუმცა ძირითადი კანონი გამონაკლისის წესით ითვალისწინებს კონსტიტუციური კანონის პროექტის განხილვის შეჩერებას საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადების შემთხვევაში, ამ მდგომარეობის გაუქმებამდე.

თავი III. ქართული კონსტიტუციონალიზმის განვითარების ისტორია

1. ქართული საკონსტიტუციო სამართალი და სახელმწიფო სამართლის წყაროები XX საუკუნემდე

საკონსტიტუციო სამართლის ისტორიული სამშობლო ინგლისია. მის განვითარებაში უდიდესი წვლილი შემდგომში საფრანგეთმა და ამერიკის შეერთებულმა შტატებმა შეიტანეს. თუკი სახელმწიფო სამართლისა და ზოგადად, სახელმწიფო მოწყობასთან დაკავშირებულ საკითხებს ხანგრძლივი ისტორია აქვთ, საკონსტიტუციო სამართლის, როგორც სახელმწიფო ძალაუფლების შეზღუდვის სამართლის ისტორია „თავისუფლებათა დიდ ქარტიას“ უკავშირდება, ვინაიდან ქარტიამ ნომინალურად, თუმცა პირველად შეზღუდა ხელისუფლის ერთპიროვნული ძალაუფლება.¹³⁶

ქართულ სინამდვილეში დღეისათვის შემორჩენილი სამართლებრივი ძეგლები სიმრავლით ნამდვილად არ დაიკვეხნის, განსაკუთრებით ძველი და შუა საუკუნეების ისტორიის ხანის. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს ჰქონდა საბედისწერო შანსი, ისტორიაში პირველს შეეზღუდა მონარქის ძალაუფლება, გარკვეული საკონსტიტუციო ჩარჩოები დაენესებინა მისთვის და საპარლამენტო წარმომადგენლობითი დემოკრატიის სამშობლოდ ქცეულიყო, სამწუხაროდ ასე არ მოხდა. ყუთლუ არსლანისა და მისი მომხრეების გამოსვლა იმ შედეგით არ დასრულდა, რაც თავიდან ივარაუდებოდა, – „კარვის“ დადგმის იდეას პრაქტიკული განხორციელება არ ეწერა.¹³⁷

საუკუნეების განმავლობაში ქართული სამართლის არაერთი საერო თუ საეკლესიო ხასიათის ძეგლი ეხებოდა სახელმწიფო სამართლის სხვადასხვა საკითხს. მათგან გამორჩეულია „ხელმწიფის კარის გარიგება“, „წესი და განგება მეფედ კურთხევისა“, „დასტურლამალი“ და ა.შ.¹³⁸ თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ძალზე გადაჭარბებულია,¹³⁹ მათი საკონსტიტუციოსამართლებრივი წყაროს კატეგორიაში მოხსენიება, ვინაიდან ადამიანის უფლებები და მათი საშუალებით ხელისუფლების ბოჭვის იდეა, რაც წყაროს „საკონსტიტუციო“ კვალიფიკაციას აძლევს, მათ ნამდვილად არ ჰქონიათ. სწორედ ამიტომ ქართული საკონსტიტუციო სამართალი წმინდა XX საუკუნის დასაწყისის მოვლენაა და სხვა დარგებთან შედარებით „ახალგაზრდაა“.

საკონსტიტუციო სამართლის თეორია წინ უსწრებდა ქართულ საკონსტიტუციო სამართალს, როგორც ნორმათა სისტემას. იგი უცხო არ იყო ქართველი იურისტებისათვის, უფრო მეტიც, ბევრი თეორიული საკითხი, როგორც სახელმწიფო მოწყობის, ისე ადამიანის უფლებების მიმართულებით პირველი რესპუბლიკის შექმნამდე მუშავდებოდა, სისტემატურად ქვეყნდებოდა სტატიები და მოსაზრებები აქტუალურ თემებზე, რასაც განსაკუთრებით ქართველი იურისტების ახალმა თაობამ შეუწყო ხელი, რომლებმაც განათლება ევროპულ უნივერსიტეტებში მიიღეს.

¹³⁶ იხ. კონსტიტუციონალიზმი, ზოგადი შესავალი, ნ. I, დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2018, 11-31.

¹³⁷ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2016, 29.

¹³⁸ იქვე.

¹³⁹ იხ., საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი, 2010, 6.

XIX საუკუნის ბოლო და XX საუკუნის დასაწყისი ძალზე მრავალფეროვანი წყაროებითა და ქართველი მოაზროვნეების შემოქმედებითი საქმიანობით დახუნძლული პერიოდია, როცა ურთიერთსაპირისპირო და განსხვავებული აზრებითა და იდეებით იყო გაჯერებული ქართული იურიდიული ელიტა.¹⁴⁰ ამ პერიოდში საქართველოში დასავლურ ღირებულებებს ნაზიარები უამრავი ინტელექტუალი მოღვაწეობდა, მათ შექმნეს მენტალური საფუძველი საქართველოს დამოუკიდებლობისათვის და უმნიშვნელოვანესი წვლილი შეიტანეს ქართული სახელმწიფოებრივი აზროვნების დამკვიდრება-განვითარების საქმეში.¹⁴¹

XX საუკუნის პირველ მეოთხედში არაჩვეულებრივი ქართველი იურისტებისა და მოაზროვნეების, – პავლე საყვარელიძის, გიორგი გვაზავას, ნოე ჟორდანიას, კონტანტინე მიქელაძის, ალექსანდრე მდივნის, ივანე ჩერქეზიშვილის, რაჟდენ არსენიძის და სხვათა განსწავლულობამ, მათმა იდეებმა საკონსტიტუციოსამართლებრივ საკითხებთან დაკავშირებით მნიშვნელოვანი ზეგავლენა იქონიეს პირველი რესპუბლიკის სამართალზე.¹⁴²

ქართული კონსტიტუციონალიზმი, მართალია, ისტორიულად საუკუნეზე მეტი ხნით ჩამორჩება ამერიკულ და ევროპულ კონსტიტუციონალიზმს (ვინაიდან უშუალოდ უკავშირდება საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის მოპოვების, აღდგენისა და განვითარების იდეას¹⁴³), თუმცა, მიუხედავად ამისა, თამამად შეიძლება ითქვას, რომ იგი ევროპული კონსტიტუციონალიზმის ნაწილია,¹⁴⁴ როგორც კონცეპტუალური, ისე შინაარსობრივი და ფორმალური თვალსაზრისითაც. სწორედ დასავლური კონსტიტუციონალიზმის იდეებსა და საქართველოში მათ რეცეფციას დაეფუძნა ჯერ პირველი რესპუბლიკის, შემდეგ კი თანამედროვე საქართველოს სამართლებრივი სისტემა.

2. ფაქტობრივი დამოუკიდებლობიდან პირველ რესპუბლიკამდე

1917 წლის თებერვალ-მარტის რევოლუციის შემდეგ რუსეთის იმპერია ფაქტობრივად აღარ არსებობდა. თუმცა რუსეთის იმპერიის დანგრევიდან საქართველოს სახელმწიფოებრივ დამოუკიდებლობამდე მარტივი და სწრაფი გზა არ იყო.¹⁴⁵ იმპერიის მმართველობითი ორგანოების სისტემა სამხრეთ კავკასიაში უკანასკნელ დღეებს ითვლიდა და ველარც ფუნქციონირებდა. საქართველოსა და რუსეთის ტერიტორიაზე არსებულ გაურკვეველ სახელმწიფო წარმონაქმნებს შორის არსებული ბუნდოვანი ურთიერთობები სრულიად ჩამოიშალა, როცა 1917 წლის ოქტომბრის სამხედრო გადატრიალების შედეგად მოსული უკანონო ბოლშევიკური მთავრობა არ ცნო საქართველოს სამმა უმთავრესმა და გავლენიანმა პოლიტიკურმა ძალამ (სოციალ-დემოკრატები, ერო-

¹⁴⁰ შეად., ცნობილადე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ. I, თბილისი, 2005, 62.

¹⁴¹ საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი, 2010, 7.

¹⁴² იხ., გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2016, 30-31.

¹⁴³ კვერენჩილაძე გ., აღმასრულებელი ხელისუფლება და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 166.

¹⁴⁴ იხ., ცნობილადე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ. I, თბილისი, 2005, 93.

¹⁴⁵ გურული ვ., ნოე ჟორდანია, პოლიტიკური პორტრეტი, თბილისი, 2018, 111.

ვნულ-დემოკრატები, სოციალ-ფედერალისტები).¹⁴⁶ ბოლშევიკების მიერ ძალაუფლების ხელში ჩაგდების შემდეგ, 1917 წლის 22 ნოემბერს, საქართველოს პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენელთა ეროვნულმა ყრილობამ აირჩია ეროვნული საბჭო,¹⁴⁷ რომელიც ყველაზე წარმომადგენლობითი და ლეგიტიმური პოლიტიკური ორგანო იყო.¹⁴⁸

1918 წლის 9 აპრილს ამიერკავკასიის დემოკრატიული ფედერაციული რესპუბლიკის შექმნით სამხრეთ კავკასიამ 1917 წლის ოქტომბრის გადატრიალების შედეგად რუსეთთან ფაქტობრივად განწყვეტილი ურთიერთობა ფორმალურადაც განწყვიტა.¹⁴⁹ 1918 წლის 22 აპრილს თბილისში ამიერკავკასიის სეიმი შეიკრიბა, რომელმაც ამიერკავკასიის დემოკრატიული ფედერაციული რესპუბლიკის შექმნას მხარი დაუჭირა, ხოლო 26 აპრილს აკაკი ჩხენკელის მეთაურობით რესპუბლიკის მთავრობა დაამტკიცა.¹⁵⁰ სამწუხაროდ, სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების მიერ შექმნილმა ერთიანმა რესპუბლიკამ დიდხანს ვერ იარსება. ამიერკავკასიის სეიმის მიერ ფედერაციის დაშლის გადაწყვეტილებას წინ მასში შემავალი ქვეყნების განსხვავებული ინტერესები უძღოდა, რამაც ერთიან სახელმწიფოდ თანაარსებობა შეუძლებელი გახადა.¹⁵¹ 1918 წლის 25 მაისს ამიერკავკასიის რესპუბლიკის დაშლის შედეგად კი, უკვე მეორე დღეს, ახალი სახელმწიფოს, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის შექმნის შესახებ გამოცხადდა.

3. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა

3.1. საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტი

რუსეთის იმპერიის დაშლით საქართველოს გარდა, 200-მდე დამოუკიდებელი სახელმწიფო მაინც წარმოიქმნა.¹⁵² ამიერკავკასიის დემოკრატიული ფედერაციული რესპუბლიკის დაშლილად გამოცხადებიდან მეორე დღეს საქართველომ გამოაცხადა დამოუკიდებლობა, რასაც რამდენიმე დღეში აზერბაიჯანისა და სომხეთის დამოუკიდებლობის გამოცხადებაც მოჰყვა. კავკასიის ქვეყნების დამოუკიდებლობა რუსეთისთვის უდიდესი დარტყმა იყო, პოლიტიკასთან ერთად ამან იმპერიას მნიშვნელოვანი ფინანსური ზიანიც მიაყენა, ვინაიდან წლების განმავლობაში რეგიონში იმდენი თანხა ჩაიდო, რომ მისი ამოღება მომავალში არარეალურად განიხილებოდა.¹⁵³

დამოუკიდებელი საქართველოს ისტორიაში პირველი საკონსტიტუციოსამართლებრივი დოკუმენტი 1918 წლის 26 მაისის დამოუკიდებლობის აქტია,¹⁵⁴ სწორედ მისით იწყება თანამედროვე გაგებით საქართველოს საკონსტიტუციო სამართლის ისტორია.

¹⁴⁶ იქვე, 115.

¹⁴⁷ იქვე, 123.

¹⁴⁸ იხ., იქვე, 116-123.

¹⁴⁹ გურული ვ., საქართველოს სახელმწიფოებრიობის აღდგენა და რუსეთის მეხუთე კოლონა (1917-1921), თბილისი, 1998, 9.

¹⁵⁰ იხ., გურული ვ., ნოე ჟორდანიას, პოლიტიკური პორტრეტი, თბილისი, 2018, 127.

¹⁵¹ საქართველო, ტერიტორია და მოსახლეობა – ისტორია – ლიტერატურა და ხელოვნება – პოლიტიკური მდგომარეობა, ერთა ლიგის ქართული ასოციაცია, თ. ბელიაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2018, 81.

¹⁵² მაზნიაშვილი გ., მოგონებანი, თბილისი, 2014, 82.

¹⁵³ იხ., იქვე, 79.

¹⁵⁴ ქართული სამართლის საფუძვლები, რ. შენგელიას რედაქტორობით, თბილისი, 2004, 70.

დამოუკიდებლობის აქტით ეროვნულმა საბჭომ ფაქტობრივად „საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის მომავალზე გააკეთა განაცხადი“¹⁵⁵.

დამოუკიდებლობის აქტის ტექსტის შესაქმნელად 1918 წლის 25 მაისს საქართველოს ეროვნულ საბჭოში, რომელიც შედგებოდა არა მხოლოდ ყველა პარტიის დეპუტატისგან, არამედ საქართველოში მცხოვრები ყველა ეთნიკური ჯგუფის წარმომადგენლებისგან,¹⁵⁶ სპეციალური კომისია შეიქმნა.¹⁵⁷ კომისიის მომზადებული ტექსტით საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტი ეროვნულმა საბჭომ ერთხმად მიიღო,¹⁵⁸ იმავე სხდომაზე, დამოუკიდებლობის გამოცხადების პარალელურად, ეროვნულმა საბჭომ საქართველოს მთავრობის შემადგენლობა (კოალიციური მთავრობა ნოე რამიშვილის ხელმძღვანელობით¹⁵⁹) დაამტკიცა.¹⁶⁰ დამოუკიდებლობის აქტი თავისი ბუნებით სადამფუძნებლო დოკუმენტია.¹⁶¹ იგი მსოფლიოს ამცნობდა ახალი სახელმწიფოს შექმნას და იმავდროულად, იყო სამართლებრივი დოკუმენტი, რომელიც ახალი სახელმწიფოს ძირითად პრინციპებსა და სამოქმედო გეგმას აცხადებდა.¹⁶² აქტმა ქვეყნის ისტორიაში პირველად ოფიციალურად განსაზღვრა სახელმწიფოს მოწყობის ოფიციალური ფორმა და პოლიტიკური რეჟიმი.¹⁶³ შეიძლება ითქვას, რომ ის გარკვეულწილად უპრეცედენტო მნიშვნელობის ქართული დოკუმენტია.¹⁶⁴

დამოუკიდებლობის აქტი, მართალია, ლაკონურად, თუმცა ნათლად ადგენდა სახელმწიფო მმართველობის ძირითად პრინციპებს.¹⁶⁵ იგი დეკლარაციული ხასიათის ტექსტსაც მოიცავს, თუმცა მასში ნორმატიული ნაწილი გაცილებით მეტია,¹⁶⁶ სწორედ ამიტომ, ის რეალურად ქმედითი დოკუმენტი იყო, რომელიც ფუძემდებლური პრინციპებით ადგენდა საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის უმთავრეს მიმართულებებს. 1919 წლის 12 მარტს გაიმართა დამფუძნებელი კრების პირველი სხდომა, რომელზეც საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტი ხელახლა დაამტკიცეს და კრების წევრებმა მოაწერეს ხელი.¹⁶⁷ ამით დამფუძნებელმა კრებამ ხაზი გაუსვა ეროვნული საბჭოს ლეგიტიმაციასა

¹⁵⁵ კვერენჩილაძე გ., აღმასრულებელი ხელისუფლება და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 166.

¹⁵⁶ ბერიშვილი ტ., ქართული სოციალ-დემოკრატია 1880-1953, ძირითადი ორიენტირები, ქ. ქუთაისის თარგმანი, ზ. გაიპარაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2017, 171.

¹⁵⁷ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2016, 32.

¹⁵⁸ დამოუკიდებლობის 1028 დღე, საქართველოს პირველი რესპუბლიკის ყოველდღიური მატრიანე (1918-1921), დ. შველიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 13.

¹⁵⁹ იხ., ბერიშვილი ტ., ქართული სოციალ-დემოკრატია 1880-1953, ძირითადი ორიენტირები, ქ. ქუთაისის თარგმანი, ზ. გაიპარაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2017, 137.

¹⁶⁰ გურული ვ., ნოე ჟორდანიას, პოლიტიკური პორტრეტი, თბილისი, 2018, 140.

¹⁶¹ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2016, 32.

¹⁶² იხ., გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენჩილაძე გ., ჭილაძე ნ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, თბილისი, 2017, 32.

¹⁶³ დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 51.

¹⁶⁴ ცნობილაძე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ. I, თბილისი, 2005, 94.

¹⁶⁵ იხ., საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი, 2010, 8.

¹⁶⁶ ცნობილაძე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ. I, თბილისი, 2005, 95.

¹⁶⁷ დამოუკიდებლობის 1028 დღე, საქართველოს პირველი რესპუბლიკის ყოველდღიური მატრიანე (1918-1921), დ. შველიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 132.

და კრების, როგორც საბჭოს სამართლებრივი მემკვიდრის, უფლებამოსილებას, ამასთან, დეკლარაციული ხასიათის დოკუმენტს ოფიციალური იურიდიული ძალა მიანიჭა.

საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტს წამძღვარებული აქვს პრეამბულა, რომელიც აღწერს იმ ფაქტობრივ გარემოებებსა და საქართველოს ისტორიის პერიპეტიებს, რომლებმაც განაპირობეს საქართველოს დამოუკიდებლობის გამოცხადება 1918 წელს.¹⁶⁸ მასში გაცხადებულია მიზანი, რომელიც იმ დროის ქართულმა საზოგადოებამ დაისახა: საკუთარი სახელმწიფოებრივი ორგანიზაციის შექმნა, მისი საშუალებით გარეშე ძალის მიერ დაპყრობისგან თავის გადარჩენა, დამოუკიდებელი განვითარებისთვის მტკიცე საფუძვლის შექმნა¹⁶⁹. აქტმა აღიარა და დაადგინა რამდენიმე ფუნდამენტური პრინციპი, რომლითაც მცირე თუ გრძელვადიან პერიოდში საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკასა და მის მთავრობას უნდა ეხელმძღვანელა, ესენია: სახალხო და სახელმწიფოებრივი სუვერენიტეტი¹⁷⁰, დემოკრატიული რესპუბლიკა, როგორც მმართველობის ფორმა¹⁷¹, მუდმივი ნეიტრალიტეტი¹⁷², საერთაშორისო სუბიექტუარიალობა და საერთაშორისო ურთიერთობებში მონაწილეობის კეთილ-მეზობლური მიზანი¹⁷³, მოქალაქეთა თანასწორობისა და ადამიანის ძირითადი უფლებების პატივისცემა¹⁷⁴, ეროვნულ უმცირესობათა ინტერესების დაცვა და მათი უფლებების რეალიზაციის თავისუფლება¹⁷⁵, დროებითი მმართველობის განხორციელების ძირითადი პრინციპები და უფლებამოსილი ორგანოები¹⁷⁶.

დოკუმენტმა ყურადღება განსაკუთრებით გაამახვილა მმართველობის ფორმაზე. სოციალ-დემოკრატებისთვის მონარქიის აღდგენის საკითხი არც განიხილებოდა,¹⁷⁷ უფრო მეტიც, მათთვის აუცილებელი იყო რესპუბლიკური მმართველობის მუდმივობა სამართლებრივად, მაქსიმალურად მაღალ დონეზე ყოფილიყო უზრუნველყოფილი. დამოუკიდებლობის აქტმა გაიზიარა იმ ეპოქის მონინავე ევროპული დოქტრინა ადამიანის ძირითადი უფლებების სფეროში, თან გაცილებით მეტი პროპორციით, ვიდრე თავად ევროპულმა სახელმწიფოებმა. ეს შემდგომში პირველ კონსტიტუციაშიც აისახა, რომელიც ძირითადი უფლებების მიმართულებით საკმაოდ ნოვატორული და ეპოქის გათვალისწინებით, „ზედმეტად დემოკრატიულიც“ კი იყო. უფლებების პარალელურად, აქტის მე-7 მუხლმა დაადგინა ეროვნული საბჭოს უფლებამოსილება და დროებითი მთავრობის პასუხისმგებლობის პრინციპი, რაც ფაქტობრივად პირველი რესპუბლიკის მმართველობისა და ფუნქციონირების ძირითადი ორიენტირი და საფუძველი იყო.

დოკუმენტის მნიშვნელობას ისიც უსვამს ხაზს, რომ მისი დებულებების უმრავლესობა (7 მუხლიდან 6) პირველ კონსტიტუციაშიც აისახა და რამდენიმე მათგანს მთელი თავიც კი მიეძღვნა. ერთადერთი პრინციპი, რომელმაც შემდგომში განვითარება ვერ ჰპოვა, ნეიტრალიტეტი იყო. ნეიტრალიტეტის აღიარებით საქართველო გამოკვე-

¹⁶⁸ საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტი, 1918 წლის 26 მაისი, პრეამბულა.

¹⁶⁹ იქვე, პრეამბულა, მეორე აბზაცი.

¹⁷⁰ იქვე, აქტის პირველი მუხლი.

¹⁷¹ იქვე, მე-2 მუხლი.

¹⁷² იქვე, მე-3 მუხლი.

¹⁷³ იქვე, მე-4 მუხლი.

¹⁷⁴ იქვე, მე-5 მუხლი.

¹⁷⁵ იქვე, მე-6 მუხლი.

¹⁷⁶ იქვე, მე-7 მუხლი.

¹⁷⁷ ხეცურიანი ჯ., სახელმწიფო მმართველობის ფორმები და მონარქიის აღდგენის პერსპექტივები საქართველოში, ნიგნში: ძიებანი ქართულ სამართალმცოდნეობაში, თბილისი, 2011, 35.

თილად შევიცარიულ მოდელს უჭერდა მხარს, თუმცა საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობისას მასზე უარი ითქვა საქართველოს გეოპოლიტიკური მდგომარეობიდან გამომდინარე¹⁷⁸.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტი საქართველოს სახელმწიფოებრივი არსებობის საფუძველი იყო, იგი კონსტიტუციის მაგივრობას მაინც ვერ გასწევდა, მისი აბსტრაქტული ხასიათისა და მცირე მოცულობის გამო.¹⁷⁹ ხელისუფლებასაც და საზოგადოებასაც კარგად ესმოდა სახელმწიფოს მეტი ლეგიტიმაციის აუცილებლობა, რაც კონსტიტუციის მიღებით მოხერხდებოდა.¹⁸⁰ ამიტომაც, სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის მოპოვების პირველივე დღეებიდან კონსტიტუციის შექმნაზე ფიქრი დაიწყო.

3.2. საქართველოს პირველი კონსტიტუცია

3.2.1. კონსტიტუციის პროექტის შემუშავება და განხილვა

საქართველოს ეროვნულმა საბჭომ უპირველეს ამოცანად დაისახა დამოუკიდებელი სახელმწიფოსთვის ძირითადი კანონის შექმნა, თუმცა უარი თქვა კონსტიტუციის პროექტის ერთი პირის მიერ შედგენაზე და უპირატესობა კომისიის ვარიანტს მიანიჭა.¹⁸¹ ეროვნულმა საბჭომ 1918 წლის 6 ივნისის სხდომაზე შექმნა საკონსტიტუციო კომისია „საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის საკონსტიტუციო საფუძვლების შესადგენად“.¹⁸² საკონსტიტუციო კომისია შექმნიდან მეორე დღესვე, 7 ივნისს შეიკრიბა.¹⁸³

ეროვნული საბჭოს საკონსტიტუციო კომისია აქტიურად მუშაობდა, თუმცა მისი წევრების ხშირი ცვლილებების, ასევე, ზოგიერთი მათგანის პასიურობის გამო, კონსტიტუციის პროექტის შექმნის საქმე მაინცდამაინც წინ არ წასულა.¹⁸⁴ კომისიამ, მართალია, სულ 10 თვე იმუშავა, თუმცა მაინც საკმაოდ ნაყოფიერად,¹⁸⁵ – დამფუძნებელი კრების შეკრებამდე მას უკვე განხილული ჰქონდა კონსტიტუციის 6 თავი.¹⁸⁶

დამფუძნებელი კრების არჩევის შემდეგ ეროვნულმა საბჭომ მუშაობა დაასრულა. დამფუძნებელი კრების არჩევის მიზანი ფართო ლეგიტიმაციის მქონე, პირდაპირი

¹⁷⁸ იქვე.

¹⁷⁹ დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 52.

¹⁸⁰ ცნობილადე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტომი I, თბილისი, 2005, 98-99.

¹⁸¹ იხ., ქანთარია ბ., კონსტიტუციონალიზმის ფუნდამენტური პრინციპები და მმართველობის ფორმის სამართლებრივი ბუნება პირველ ქართულ კონსტიტუციაში, თბილისი, 2013, 50.

¹⁸² მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 18.

¹⁸³ იხ., საქართველოს პირველი რესპუბლიკის კონსტიტუცია (1921), მასალები და დოკუმენტები, ტ. I, ე. ჯგერენაიას და თ. კენტოშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2015, 24.

¹⁸⁴ იხ., მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 18-19.

¹⁸⁵ ქანთარია ბ., კონსტიტუციონალიზმის ფუნდამენტური პრინციპები და მმართველობის ფორმის სამართლებრივი ბუნება პირველ ქართულ კონსტიტუციაში, თბილისი, 2013, 51.

¹⁸⁶ მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 21.

ნესით არჩეული საკანონმდებლო ორგანოს ქონა იყო.¹⁸⁷ კონსტიტუცია ფართო წარმომადგენლობის მქონე ორგანოს უნდა მიეღო და ვინაიდან ძირითადი კანონი უდიდესი მნიშვნელობის მატარებელი იყო, დამფუძნებლების აზრით, მართებული არ იქნებოდა იგი ეროვნულ საბჭოს, პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენლებს მიეღოთ.¹⁸⁸ კრების მთავარ მიზნად სახელმწიფო მოწყობის საკითხების დადგენა და კონსტიტუციის შემუშავება განისაზღვრა.¹⁸⁹ მეტიც, კრება დროებით პარლამენტად მოიაზრებოდა და კონსტიტუციის დამტკიცების შემდეგ მოქმედება უნდა შეეწყვიტა.¹⁹⁰ 1919 წლის 18 მარტს დამფუძნებელმა კრებამ რამდენიმე მუდმივმოქმედი კომისია აირჩია და მათ შორის, საკონსტიტუციო კომისია,¹⁹¹ რომელსაც კონსტიტუციის პროექტის შემუშავება დაევალა. კომისია 10 წევრის შემადგენლობით განისაზღვრა და იგი პარიტეტულად, პარტიების წარმომადგენლების მიერ დაკომპლექტდა.¹⁹² მან მიიღო საქართველოს პარლამენტის საკონსტიტუციო კომისიის მასალები და გამოცდილება, ვინაიდან წევრთა ნაწილი ორივე კომისიაში შედიოდა, რაც მუშაობის პროცესს მნიშვნელოვნად ამარტივებდა.¹⁹³

1921 წლის 21 თებერვალს საქართველოს კონსტიტუცია ერთხმად მიიღო დამფუძნებელმა კრებამ.¹⁹⁴ კონსტიტუცია ნაჩქარევად, შესაბამისი დებულებით დადგენილი პროცედურების დარღვევით დაამტკიცეს,¹⁹⁵ თუმცა აღნიშნული არ ნიშნავს, რომ პროექტი არ განუხილავთ და ან ზერელედ მოეკიდნენ მის შედგენას. პირიქით, დამფუძნებელი კრების საკონსტიტუციო კომისია დაწვრილებით განიხილავდა და ამუშავებდა კონსტიტუციის დებულებებს, რის გამოც პროცესი საკმაოდ გაჭიანურდა, ეს კი ხშირად გამხდარა ეროვნულ-დემოკრატიული თუ სხვა ოპოზიციური პარტიების მხრიდან შემფოთების მიზეზი.¹⁹⁶ 1920 წელს კონსტიტუციის პროექტი ორჯერ გამო-

¹⁸⁷ ქემამზადე ფ., ბრძოლა ამიერკავკასიისთვის 1917-1921, ქ. ქანთარიას თარგმანი, გ. მამულიას რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 233.

¹⁸⁸ ქანთარია ბ., კონსტიტუციონალიზმის ფუნდამენტური პრინციპები და მმართველობის ფორმის სამართლებრივი ბუნება პირველ ქართულ კონსტიტუციაში, თბილისი, 2013, 52.

¹⁸⁹ იხ., მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 22.

¹⁹⁰ ქანთარია ბ., კონსტიტუციონალიზმის ფუნდამენტური პრინციპები და მმართველობის ფორმის სამართლებრივი ბუნება პირველ ქართულ კონსტიტუციაში, თბილისი, 2013, 52.

¹⁹¹ დამოუკიდებლობის 1028 დღე, საქართველოს პირველი რესპუბლიკის ყოველდღიური მატრიანე (1918-1921), დ. შველიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 135.

¹⁹² იხ., მაცაბერიძე მ., პრეზიდენტის ინსტიტუტის საკითხი საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკაში (1918-1921), თბილისი, 2011, 33.

¹⁹³ იქვე, 34.

¹⁹⁴ მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 36.

¹⁹⁵ ქანთარია ბ., კონსტიტუციონალიზმის ფუნდამენტური პრინციპები და მმართველობის ფორმის სამართლებრივი ბუნება პირველ ქართულ კონსტიტუციაში, თბილისი, 2013, 62.

¹⁹⁶ იხ., მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 24-27.

ქვეყნდა.¹⁹⁷ ძირითადი კანონის შედგენაში განსაკუთრებული წვლილი მიუძღვით ნოე ჟორდანიასა და რაჟდენ არსენიძეს,¹⁹⁸ ასევე, პავლე საყვარელიძეს.¹⁹⁹

პირველი კონსტიტუციის პროექტის კრიტიკის ძირითადი საგანი მაინც პოლიტიკური იდეოლოგია იყო, ვინაიდან სხვა საკითხები, მათ შორის, დემოკრატიული წესწყობილება, რესპუბლიკანიზმი და მსგავსი თემები ყველა პარტიისთვის მეტნაკლებად მისაღები იყო.²⁰⁰ საბოლოო ჯამში, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუციაში აისახა დამოუკიდებელი სახელმწიფოს პოლიტიკურ-სამართლებრივი გამოცდილება, კანონმდებლობის სულისკვეთება და ძირითადი შინაარსი.²⁰¹ სწორედ მსგავსმა დამოკიდებულებამ და შინაარსმა აქცია იგი განსაკუთრებულ დოკუმენტად, რომელმაც, შეიძლება ითქვას, რომ დროს გაუძლო.

3.2.2. პირველი კონსტიტუციის ძირითადი საკითხები და მიმართულებები

3.2.2.1. სახელმწიფო მოწყობა

1921 წლის კონსტიტუციის მიღება არა მხოლოდ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკისთვის ძირითადი კანონის არსებობისათვის, არამედ საქართველოს დემოკრატიული არჩევანის გასაცხადებლად იყო აუცილებელი ევროპისა და ცივილიზებული მსოფლიოსთვის.²⁰² ძირითადად კანონმა გაითვალისწინა იმ ეპოქისათვის ცნობილი თითქმის ყველა დემოკრატიული და სამართლებრივი ინსტიტუტი, ძირითადი ორიენტირი კლასიკური ევროპული სახელმწიფოების კონსტიტუციონალიზმი იყო. კონსტიტუციას ორი ამოსავალი იდეა – ერისა და პიროვნების თავისუფლება დაედო საფუძვლად.²⁰³

საქართველოს პირველ რესპუბლიკაში დომინანტი პარლამენტის უზენაესობის იდეა იყო, რომლის მიხედვითაც, სუვერენიტეტი და სახელმწიფო ძალაუფლება უპირველესად პარლამენტს ეკუთვნოდა, ნებისმიერი სხვა ორგანო კი სწორედ პარლამენტისგან იღებდა ლეგიტიმაციას.²⁰⁴ კონსტიტუციის ფუძემდებლების აზრით, არ არსებობდა ორგანო, რომელიც პარლამენტზე მაღლა იდგებოდა.²⁰⁵ დიდწილად სწორედ ამან განაპირობა

¹⁹⁷ ქანთარია ბ., კონსტიტუციონალიზმის ფუნდამენტური პრინციპები და მმართველობის ფორმის სამართლებრივი ბუნება პირველ ქართულ კონსტიტუციაში, თბილისი, 2013, 61.

¹⁹⁸ იქვე, 59.

¹⁹⁹ იქვე, 60.

²⁰⁰ იხ., მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 37-38.

²⁰¹ იხ., ფალავა-ბულეზი ქ., ერთი უჩვეულო ოჯახი, თბილისი, 2017, 163.

²⁰² დემეტრაშვილი ა., საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია 2011 წლის გადასახედიდან, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 10.

²⁰³ მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან - საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 23.

²⁰⁴ ქანთარია ბ., პარლამენტი საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციაში, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 74.

²⁰⁵ ფუტკარაძე ი., სასამართლო ხელისუფლება საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის მიხედვით, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 185; მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის პოლიტიკური კონცეფცია, თბილისი, 1996, 90-91.

პარლამენტარიზმის იდეის გაფეტიშება და სუპერსაპარლამენტო რესპუბლიკის დამკვიდრება. პარლამენტს, როგორც საკანონმდებლო ხელისუფლების უმთავრეს ორგანოს, წამყვანი როლი მიენიჭა. როგორც სახელმწიფოს უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, პარლამენტის უზენაესობის იდეა ლამის ინგლისური პარლამენტარიზმისათვის დამახასიათებელი სტატუსითა და უფლებამოსილებებით დამკვიდრდა პირველ რესპუბლიკაში. პარლამენტის წარმოდგენლად მაღალი სტატუსიდან გამომდინარე, მან ფაქტობრივად უგულვებელყო ძალაუფლების გამიჯვნის კლასიკური იდეა ხელისუფლების შტოთა შორის შეკავება-განონასწორების მექანიზმის მკვეთრი დარღვევით. ძირითადად კანონმა არ გაითვალისწინა პარლამენტის დათხოვნის შესაძლებლობა, რაც საპარლამენტო მმართველობისთვის სრულიად უჩვეულოა²⁰⁶.

პარლამენტარიზმის იდეიდან გამომდინარე დემოკრატიული რესპუბლიკისთვის მთავრობის ადგილი ხელისუფლების სისტემაში ერთ-ერთი უმთავრესი საკითხი იყო.²⁰⁷ აღმასრულებელი ხელისუფლება მთლიანად დაუკავშირდა მთავრობას და იგი აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ იქნა მიჩნეული.²⁰⁸ მისი მთავარი ფუნქცია „თვალ-ყურის დევნა და აღსრულება კონსტიტუციისა და კანონებისა“ იყო.²⁰⁹ აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანიზაცია ორ უმთავრეს პრინციპს დაეფუძნა: მთავრობის პასუხისმგებლობა და „პრინციპი მორჩილებისა“, შვეიცარიული უშუალო დემოკრატიის მიბაძვით.²¹⁰ მთავრობა, რომელიც მთავრობის თავმჯდომარისა და მინისტრებისგან შედგებოდა, კოლეგიური ორგანო იყო, რომლის თავმჯდომარესაც ერთი წლის ვადით (არაუმეტეს ზედიზედ ორი ვადისა) ირჩევდა პარლამენტი, თავმჯდომარე, რომელიც სრულიად უნიკალურ, მათ შორის, სახელმწიფო მეთაურის ფუნქციებს ფლობდა,²¹¹ თავისი ლეგიტიმაციის ფარგლებში აკომპლექტებდა მთავრობას.²¹² პარლამენტარიზმისგან მნიშვნელოვანი გადახვევა მთავრობის არაკოლექტიური, არასოლიდარული პასუხისმგებლობის პრინციპის დამკვიდრება იყო²¹³.

დემოკრატიული რესპუბლიკის ლიდერები უფროთხოდნენ ძალაუფლების ერთი პირის ან პირთა ჯგუფის ხელში თავმოყრას, რის გამოც არჩევანი მკვეთრად საპარლამენტო რესპუბლიკის სასარგებლოდ გაკეთდა, რითაც მთლიანად გამორიცხეს სახელმწიფო მეთაურის ინსტიტუტის არსებობა.²¹⁴ პირადად ჟორდანიას პრეზიდენტის ინსტიტუტს ემხრობოდა და გაუმართლებლად მიაჩნდა მისი სახელმწიფოს ინსტიტუციური

²⁰⁶ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, თბილისი, 2013, 61.

²⁰⁷ კვერენჩილაძე გ., აღმასრულებელი ხელისუფლება და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 168.

²⁰⁸ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის 78-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

²⁰⁹ იქვე, 72-ე მუხლის მეორე პუნქტი.

²¹⁰ კვერენჩილაძე გ., აღმასრულებელი ხელისუფლება და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 169-170.

²¹¹ იხ., იქვე, 174-177.

²¹² იქვე, 170.

²¹³ იქვე, 175.

²¹⁴ დემეტრაშვილი ა., საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია 2011 წლის გადასახედიდან, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 14.

ორგანიზმიდან გაქრობა,²¹⁵ თუმცა საბოლოოდ პარტიის პოზიციას წინააღმდეგობა არ გაუწია. პრეზიდენტის ინსტიტუტის არსებობასა და მის აუცილებლობას ასაბუთებდა ეროვნულ-დემოკრატიული პარტია და მათი წარმომადგენელი, კომისიის წევრი გიორგი გვაზავა, თუმცა კომისიამ ხმათა უმრავლესობით უარყო ეს იდეა.²¹⁶

პირველ კონსტიტუციაში აისახა დამოუკიდებელი საქართველოს პოლიტიკური ცხოვრების გამოცდილება, შედეგად, მიღებული სახელმწიფო მმართველობის მოდელი შორს იდგა კლასიკური პარლამენტარიზმისგან.²¹⁷ ამის გამო, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის მმართველობა შეუძლებელია მმართველობის კლასიკურ კრიტერიუმებში მოაქციო, კონსტიტუცია „აფუძნებდა საპარლამენტო მოდელზე ორიენტირებულ რესპუბლიკურ მმართველობას, მაგრამ სახელმწიფოს მეთაურის – პრეზიდენტის გარეშე“²¹⁸.

სასამართლოს უფლებამოსილება და სტატუსი პირველი კონსტიტუციის მე-6 თავით წესრიგდებოდა და მართლმსაჯულების ფორმით იყო წარმოდგენილი.²¹⁹ ცნება „სასამართლო ხელისუფლება“ სწორედ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის პერიოდს და 1919 წლის 29 ივლისის კანონს უკავშირდება, რომლითაც სენატის დებულება დამტკიცდა.²²⁰ მართლმსაჯულების განხორციელებისას გათვალისწინებული იყო ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტიც, სახელმწიფოში მოქმედებდა სასამართლოს ინსტანციურობის პრინციპი, ხოლო უმაღლესი სასამართლოს ფუნქციას სენატი ასრულებდა.²²¹ საკონსტიტუციო კონტროლის გამოკვეთილი უფლებამოსილებები სენატს არ გააჩნდა საპარლამენტო უზენაესობისა და სუვერენიტეტის პრინციპის პოპულარობის გამო,²²² თუმცა საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების ნიშნები მაინც შეიმჩნეოდა, რაც იმდროინდელი კელზენისეული დოქტრინის გავლენით აიხსნება.²²³

²¹⁵ იხ., მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 34.

²¹⁶ მაცაბერიძე მ., პრეზიდენტის ინსტიტუტის საკითხი საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკაში (1918-1921), თბილისი, 2011, 35.

²¹⁷ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2016, 41.

²¹⁸ კვერენჩილაძე გ., აღმასრულებელი ხელისუფლება და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 173.

²¹⁹ ფუტყარაძე ი., სასამართლო ხელისუფლება საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის მიხედვით, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 184.

²²⁰ იხ., იქვე, 182.

²²¹ იხ., პაპაშვილი თ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სასამართლო სისტემა – ძირითადი სამართლებრივი ასპექტები, წიგნში: საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა და 1921 წლის კონსტიტუცია, დ. გეგენავასა და პ. ჯავახიშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 94-97.

²²² ფუტყარაძე ი., სასამართლო ხელისუფლება საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის მიხედვით, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 185.

²²³ იხ., ჯავახიშვილი პ., საკონსტიტუციო კონტროლის ელემენტები საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციაში, წიგნში: საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა და 1921 წლის კონსტიტუცია, დ. გეგენავასა და პ. ჯავახიშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 126.

პირველ რესპუბლიკაში სამი ავტონომია და საკმაოდ განვითარებული ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის ინსტიტუტები არსებობდა²²⁴. საქართველომ ალიარა ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპი და ამის მიხედვით მოაწყო რესპუბლიკა, რომელიც დეცენტრალიზაციის საკმაოდ მაღალი ხარისხით გამოირჩეოდა.²²⁵ სახელმწიფოს ტერიტორიულ მოწყობად უნიტარული სახელმწიფო იყო არჩეული და უფრო მეტიც, ამ ფორმას ალტერნატივაც კი არ გააჩნდა საქართველოს მთავრობისათვის.²²⁶ კონსტიტუციაც, პრაქტიკის შესაბამისად, ტერიტორიული მოწყობის ფორმად დეცენტრალიზებულ უნიტარიზმს განიხილავდა.²²⁷

3.2.2.2. ადამიანის უფლებები

პირველი რესპუბლიკის კონსტიტუციის უმთავრესი მიღწევა ადამიანის ძირითადი უფლებების საკონსტიტუციო რეგლამენტაცია იყო,²²⁸ ამიტომაც, ლოგიკურია, რომ ძირითადი კანონის ყველაზე სრულყოფილი ნაწილი ძირითადი უფლებებია.²²⁹ 1921 წლის კონსტიტუციამ ადამიანის უფლებათა დაცვის რეალური და პრაქტიკული გარანტიები შექმნა.²³⁰ კონსტიტუცია მოიცავდა იმ დროისათვის ნოვატორულ იდეებს, ადგენდა კანონის წინაშე თანასწორობას, ყურადღებას ამახვილებდა ქალთა უფლებების დაცვაზე, ეროვნული უმცირესობების განსაკუთრებულ სტატუსზე, სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებებზე.

საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა ტოლერანტობით გამოირჩეოდა. მათ შორის, სქესობრივად ნეიტრალური და არადისკრიმინაციული პოლიტიკა ჰქონდა, რისი დასტურიცაა პირველი მუსლიმი ქალის გამარჯვება არჩევნებში,²³¹ ასევე, იმ პერიოდისთვის არცთუ ისე გავრცელებული ქალი დეპუტატები საკანონმდებლო ორგანოში²³². განსაკუთრებული ყურადღება ექცეოდა თანასწორობის იდეას. საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკაში „მოქალაქე“ ფაქტობრივად „ადამიანის“ საპირწონე

²²⁴ დემეტრაშვილი ა., საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია 2011 წლის გადასახედიდან, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 13.

²²⁵ საქართველო, ტერიტორია და მოსახლეობა – ისტორია – ლიტერატურა და ხელოვნება – პოლიტიკური მდგომარეობა, ერთა ლიგის ქართული ასოციაცია, თ. ბელიაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2018, 88.

²²⁶ იხ., გურული ვ., ნოე ჟორდანიას, პოლიტიკური პორტრეტი, თბილისი, 2018, 146-147.

²²⁷ იხ., ქართული სამართლის საფუძვლები, რ. შენგელიას რედაქტორობით, თბილისი, 2004, 72.

²²⁸ გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენჩილაძე გ., ჭილაძე ნ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, თბილისი, 2017, 34.

²²⁹ ცანავა ლ., სოციალურ-ეკონომიკური უფლებები 1921 წლის კონსტიტუციის მიხედვით, წიგნში: საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა და 1921 წლის კონსტიტუცია, დ. გეგენავასა და პ. ჯავახიშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 60.

²³⁰ იხ., გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენჩილაძე გ., ჭილაძე ნ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, თბილისი, 2017, 35.

²³¹ კობახიძე რ., სილაქაძე დ., ხვადაგიაი დ., ხვადაგიაი ი., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა, 100 ამბავი, თბილისი, 2018, 44.

²³² ბერიშვილი ტ., ქართული სოციალ-დემოკრატია 1880-1953, ძირითადი ორიენტირები, ქ. ქუსიკაშვილის თარგმანი, ზ. გაიპარაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2017, 241-245.

იყო, ვინაიდან არ არსებობდა ადამიანების დიფერენციაცია წარმომავლობისა და ეთნიკურობის მიხედვით.²³³

კონსტიტუცია პიროვნების სამართლებრივ სტატუსს საკმაოდ დაწვრილებით აწესრიგებდა.²³⁴ პირველი რესპუბლიკა სამხედრო ვალდებულებისგან ათავისუფლებდა სინდისის თავისუფლების გამო „კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის“ არსებობისას,²³⁵ რის მიღწევასაც თანამედროვე საქართველოში საკონსტიტუციო სამართალწარმოება და შესაბამისი გადანყვეტილების მიღება დასჭირდა²³⁶. არცერთი რელიგია თუ რელიგიური ორგანიზაცია არ იყო პრივილეგირებული.²³⁷ როგორც ფაქტობრივად, ისე სამართლებრივად, პირველი კონსტიტუცია და რესპუბლიკა ატარებდნენ სახელმწიფო სეკულარიზმის პოლიტიკას²³⁸, რომელიც იდეოლოგიურად ყველაზე ახლოს ფრანგულ ლაიციტესთან იდგა²³⁹. სეკულარულობის დაცვის გამო რესპუბლიკის გერბზე წმინდა გიორგი შეიცვალა თეთრი გიორგით, მოეხსნა შარავანდედი.²⁴⁰

განსაკუთრებული ყურადღება ექცეოდა სისხლის სამართლის საქმეების ნაფიც მსაჯულთა მიერ განხილვას, პროცესის გამჭვირვალებას.²⁴¹ უზრუნველყოფილი იყო საპროცესო უფლებები. თუმცა კონსტიტუციის მთელი ტექსტი მაინც სოციალური უფლებებით იყო განმსჭვალული. სწორედ სოციალური უფლებები იქცა ძირითადი კანონის ამოსავალ იდეად და ეს მისი მოცულობითაც ნათლად ჩანს: კონსტიტუციის ტექსტის თითქმის ნახევარი ეთმობოდა სწორედ ძირითად უფლებებს. სოციალისტური იდეოლოგიის გავლენა ძირითად კანონზე ყველაზე მეტად სწორედ უფლებების მიმართულებით ჩანდა²⁴².

3.2.3. პირველი კონსტიტუციის განსაკუთრებულობა

საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუცია იმ პერიოდის კონსტიტუციებისა და სახელმწიფოებრივი გამოცდილების საუკეთესო მაგალითების გათვა-

²³³ კობახიძე რ., სილაქაძე დ., ზვადგვანი დ., ზვადგვანი ი., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა, 100 ამბავი, თბილისი, 2018, 94.

²³⁴ გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენჩილაძე გ., ჭილაძე ნ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, თბილისი, 2017, 113.

²³⁵ კობახიძე რ., სილაქაძე დ., ზვადგვანი დ., ზვადგვანი ი., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა, 100 ამბავი, თბილისი, 2018, 39.

²³⁶ იხ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 22 დეკემბრის N1/1/477 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

²³⁷ საქართველო, ტერიტორია და მოსახლეობა – ისტორია – ლიტერატურა და ხელოვნება – პოლიტიკური მდგომარეობა, ერთა ლიგის ქართული ასოციაცია, თ. ბელიაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2018, 89.

²³⁸ იხ., Gegenava D., Church-State Relations in the Democratic Republic of Georgia (1918-1921), Studia z Prawa Wyznaniowego, N21, 2018.

²³⁹ იქვე.

²⁴⁰ ფალავა-ბულეზი ქ., ერთი უჩვეულო ოჯახი, თბილისი, 2017, 64.

²⁴¹ საქართველო, ტერიტორია და მოსახლეობა – ისტორია – ლიტერატურა და ხელოვნება – პოლიტიკური მდგომარეობა, ერთა ლიგის ქართული ასოციაცია, თ. ბელიაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2018, 88.

²⁴² იხ., ფუტყარაძე ნ., 1921 წის 21 თებერვლის კონსტიტუციით გათვალისწინებული ადამიანის ძირითადი უფლებები, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან - საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 51.

ლისწინებით შეიქმნა.²⁴³ იგი ნამდვილად გამოირჩევა ინდივიდუალიზმით, რის გამოც მისი ადგილი მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმში გამორჩეულია.²⁴⁴ საქართველოს პირველი რესპუბლიკის კონსტიტუციის გამორჩეული დონე და სამართლებრივი კულტურის არნახული განვითარება ვერ იარსებებდა, რომ არა რესპუბლიკის სახელმწიფო და საზოგადოებრივი მოღვაწეების მაღალი მართლშეგნება, განათლება და მკვეთრად ევროპული აზროვნება.²⁴⁵

ქართველმა სოციალ-დემოკრატებმა დამოუკიდებლობის გამოცხადების შემდეგ არა მხოლოდ იცვალეს პოლიტიკური კურსი, არამედ ეროვნული იდეების მატარებლები გახდნენ და „ბურჟუაზიული მთავრობის“ როგორც შექმნაში, ისე განხორციელებაში აქტიური როლი ითამაშეს.²⁴⁶ დამოუკიდებლობის გამოცხადებამდეც, ქართული და რუსული სოციალიზმი თავიდანვე განსხვავდებოდა, ქართული უმეტესად ეროვნულ ფესვებზე იდგა და ამის ნათელი დადასტურება ის პოლიტიკაა, რომელიც სოციალ-დემოკრატებმა მთავრობაში ყოფნისას განახორციელეს.²⁴⁷ მიუხედავად სოციალ-დემოკრატიის მსოფლიო ბუნებისა, ქართული სოციალ-დემოკრატია მაინც ქართულ ფესვებზე იდგა და უნდოდათ თუ არა ეს სოციალ-დემოკრატებს, ისინი მაინც თერგდალეულთა „ძლიერი პრაქტიკული ეთოსის“ მემკვიდრეები იყვნენ.²⁴⁸ შეიძლება ითქვას, რომ ქართული სოციალ-დემოკრატია ევროპისა და ევროპული ღირებულებებისკენ ისწრაფვოდა, იგი „მესამე გზას“ ეძებდა, ჯერ კიდევ ამ ტერმინის გამოგონებამდე²⁴⁹.

ქართული სოციალ-დემოკრატიის წარმატების მიზეზი ის იყო, რომ მისი პოლიტიკური ლიდერები საკმაოდ პრაგმატულად უდგებოდნენ საქმეს და რაც მთავარია, ადაპტაციის არაჩვეულებრივი უნარით იყვნენ დაჯილდოებულნი.²⁵⁰ ჟორდანიას შეიძლება ხანდახან პოლიტიკური გამჭრიახობა ნამდვილად ლალატობდა, თუმცა იგი იყო ქართული პოლიტიკის უდავო ლიდერი და წინამძღოლი, რომელსაც უსაზღვრო ავტორიტეტი ჰქონდა და მისი პიროვნული ფაქტორი წარმოუდგენლად დიდ როლს თამაშობდა დემოკრატიულ რესპუბლიკაში.²⁵¹ მისი ქმედებების მიმართ ხალხისა და აკადემიური წრეების არაერთგვაროვანი დამოკიდებულების მიუხედავად, უნდა ითქვას, რომ ჟორდანიას პიროვნებამ გარდამტეხი როლი შეასრულა პირველი რესპუბლიკის პოლიტიკური ორიენტირებისა და განვითარების მიმართულების განსაზღვრაში. მას მიუღებლად მიაჩნდა რუსეთის პოლიტიკურ-სამართლებრივი გამოცდილების საქართვე-

²⁴³ კვერენჩილაძე გ., აღმასრულებელი ხელისუფლება და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 167.

²⁴⁴ მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 23.

²⁴⁵ საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი, 2010, 7.

²⁴⁶ იხ., ქემამზაძე ფ., ბრძოლა ამიერკავკასიისთვის 1917-1921, ქ. ქანთარიას თარგმანი, გ. მამულიას რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 230.

²⁴⁷ იხ., ქემამზაძე ფ., ბრძოლა ამიერკავკასიისთვის 1917-1921, ქ. ქანთარიას თარგმანი, გ. მამულიას რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 246-247.

²⁴⁸ ჯონსი ს.ფ., სოციალიზმი ქართულ ფერებში, სოციალ-დემოკრატიის ევროპული გზა, ხ. ჩხეიძის თარგმანი, ბ. კობახიძისა და ი. ხვადაგიანის რედაქტორობით, მე-2 გამოცემა, თბილისი, 2018, 354.

²⁴⁹ იქვე, 351.

²⁵⁰ იქვე, 353.

²⁵¹ იხ., იქვე, 350.

ლოში დანერგვა და ცალსახად დასავლეთის დემოკრატიული ქვეყნების გამოცდილების გაზიარებას ემხრობოდა.²⁵²

საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკაში სოციალური დაპირისპირება არ მომხდარა, რადგანაც ძალაუფლება ნამდვილად ხალხის მიერ არჩეულ ხელისუფლებას ეკუთვნოდა და არა რომელიმე სოციალურ ფენას.²⁵³ ხალხის არჩეული წარმომადგენლებიც აანალიზებდნენ მათ ფუნქციებს და ანგარიშვალდებულებას გრძნობდნენ ამომრჩევლის წინაშე. მაგალითისთვის, დამფუძნებელი კრების წევრები დასვენებებს არ იყენებდნენ, ამ დროს მათ რეგიონებში საგანმანათლებლო ლექციების ჩატარება ევალებოდათ, ასევე, აქტიურად ზედამხედველობდნენ ადგილობრივი თვითმმართველობების საქმიანობას, ადგილზე სწავლობდნენ საჩივრებს და ხალხის განწყობას.²⁵⁴ სწორედ ამგვარი მართლშეგნების, მაღალი პოლიტიკური კულტურის გამო საქართველო ერთადერთი იყო სამხრეთ კავკასიის გათავისუფლებულ რესპუბლიკებს შორის, რომელმაც მინის რეფორმის გატარება შეძლო.²⁵⁵

დოკუმენტში აისახა სოციალ-დემოკრატიული პარტიის წარმოდგენები აღმასრულებელი ხელისუფლების ფუნქციებისა და სტატუსის,²⁵⁶ ასევე, პარლამენტის დანიშნულების შესახებ და პრეზიდენტის ინსტიტუტის მიმართ შიში, ამიტომაც ლოგიკურია, რომ კონსტიტუცია შეკავებისა და განონასწორების სათანადო და ქმედით მექანიზმს ნამდვილად არ ითვალისწინებს, მაგრამ იგი მთლიანად უგულებელყოფილიც არაა.²⁵⁷ ამან, თავის მხრივ, განაპირობა ისიც, რომ დემოკრატიული რესპუბლიკა ვერ ჯდება წმინდა საპარლამენტო რესპუბლიკის კლასიფიკაციაში.²⁵⁸

პირველი კონსტიტუცია ასეთ პოლიტიკურ-სამართლებრივ გარემოში შეიქმნა. შეიძლება მას უამრავი პრობლემა ჰქონდა როგორც შინაარსობრივად, ისე სამართლებრივი ტექნიკის გათვალისწინებით, თუმცა იგი ნამდვილად „სავიზიტო ბარათის“ ფუნქციას შეასრულებდა და გარკვეულწილად დღემდეც ასრულებს. ის არა მხოლოდ ეროვნული მასშტაბის დოკუმენტი იყო, არამედ მისი მიღებით საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა აჩვენებდა ყველას, რომ საქართველოში დემოკრატიული მართლწესრიგი ფუძნდებოდა.²⁵⁹ მის შინაარსსა და პრიორიტეტებზე მნიშვნელოვანი ზეგავლე-

²⁵² გურული ვ., ნოე ჟორდანია, პოლიტიკური პორტრეტი, თბილისი, 2018, 142.

²⁵³ იქვე, 145.

²⁵⁴ კობახიძე რ., სილაქაძე დ., ზვადაგიანი დ., ზვადაგიანი ი., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა, 100 ამაზი, თბილისი, 2018, 80.

²⁵⁵ იხ., ქემამზაძე ფ., ბრძოლა ამიერკავკასიისთვის 1917-1921, ქ. ქანთარას თარგმანი, გ. მამულიას რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 235-236; საქართველო, ტერიტორია და მოსახლეობა – ისტორია – ლიტერატურა და ხელოვნება – პოლიტიკური მდგომარეობა, ერთა ლიგის ქართული ასოციაცია, თ. ბელიაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2018, 92-94. რეფორმის შესახებ დაწვრილებით იხ., ბერიშვილი ტ., ქართული სოციალ-დემოკრატია 1880-1953, ძირითადი ორიენტირები, ქ. ქუსიკაშვილის თარგმანი, ზ. გაიპარაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2017, 193-195.

²⁵⁶ მაცაბერიძე მ., პრეზიდენტის ინსტიტუტის საკითხი საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკაში (1918-1921), თბილისი, 2011, 36.

²⁵⁷ ფუტყკარაძე ი., სასამართლო ხელისუფლება საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის მიხედვით, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 183.

²⁵⁸ გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენჩილაძე გ., ჭილაძე ნ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, თბილისი, 2017, 115.

²⁵⁹ დემეტრაშვილი ა., საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია 2011 წლის გადასახედიდან, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის

ნა იქონია როგორც პირველი, ისე მეორე ტალღის კონსტიტუციებმა და რაც მთავარია, იმდროინდელი მსოფლიოს წამყვანმა საკონსტიტუციო იდეებმა.²⁶⁰ კონსტიტუციონალიზმის განვითარების ეს ეტაპი, რომელიც პირველი მსოფლიოს ომის შემდგომ პერიოდს მოიცავს, თითქმის მეორე მსოფლიოს ომის ჩათვლით, გამოირჩევა ადამიანის ძირითად უფლებებზე მეტი ყურადღების გამახვილებითა და შესამჩნევი ლიბერალიზაციით.²⁶¹ თამამად შეიძლება ითქვას, რომ პირველი ქართული კონსტიტუცია ევროპული ტიპის საპარლამენტო სისტემათა ჯგუფს განეკუთვნება, რომელიც XX საუკუნის პირველ მეოთხედში საკმაოდ პოპულარული იყო.²⁶²

დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუცია თანამედროვე ცივილიზაციის საკმაოდ კრიზისულ პერიოდში შეიქმნა,²⁶³ ეპოქაში, რომელიც სავსე იყო ქართველობითა და პოლიტიკურ-სამართლებრივი სიახლეებით. ახალშემდგარი სახელმწიფოსთვის ძირითადი კანონი უმთავრესი და საპასუხისმგებლო გამოწვევა იყო, საქართველოს მსოფლიოს ცივილიზებული ნაწილისათვის ჰქონდა დასამტკიცებელი საკუთარ ზრახვათა სიმტკიცე და სერიოზულობა. მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუცია მუხლობრივად სრულად ვერ განიხილეს და სტრუქტურულადაც არასრულყოფილი იყო, საბოლოო ჯამში, იგი მაინც ერთიან ლოგიკურ სტილში შესრულებული, გამართული და ევროპული დოკუმენტია.²⁶⁴ ძირითადად კანონმა გაითავისა შემდგომი პერიოდის კონსტიტუციათა მთავარი ღირებულებები და რაც მთავარია, ის უზენაესი იდეა, რომელიც ყველა განვითარებული, დემოკრატიული სახელმწიფოს შეფასებათა სისტემის ცენტრალურ სუბიექტს წარმოადგენს – ეს არის ადამიანი.²⁶⁵

ძირითადი კანონი ერთ-ერთი ყველაზე პროგრესული იყო ევროპის კონტინენტზე, რომელშიც კონსტიტუციონალიზმის ყველა მიღწევა და დემოკრატიული იდეა აისახა. მის შემუშავებაში მონაწილე პირთა უმრავლესობა ევროპაში განათლებამიღებული ადამიანები იყვნენ, ამასთან, საკონსტიტუციო ტექსტის შექმნაში გერმანელი იურისტებიც მონაწილეობდნენ. „უკვე მაშინ აღიარებდა იგი ისეთ ღირებულებებს, როგორიცაა თავისუფლება, დემოკრატია და სამართლებრივი სახელმწიფო, რომელსაც დღევანდელი ევროპა ეყრდნობა.“²⁶⁶ დოკუმენტს გამოხმაურება მოჰყვა მთელ ევროპაში. პრემიერ-მინისტრ მაკდონალდის განცხადებით, ქართველმა ხალხმა კონსტიტუციის შემუშავებით

კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 10, იხ. ციტირება: მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის პოლიტიკური კონცეფცია, თბილისი, 1996.

²⁶⁰ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2016, 34.

²⁶¹ იხ., იქვე, 4.

²⁶² პაპუაშვილი გ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია 90 წლის გადასახედიდან, წიგნში: საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუცია, ბათუმი, 2011, 22.

²⁶³ მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 22.

²⁶⁴ დემეტრაშვილი ა., საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია 2011 წლის გადასახედიდან, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან - საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 12.

²⁶⁵ იქვე, 13.

²⁶⁶ გერმანიის საგარეო საქმეთა ყოფილი ფედერალური მინისტრის ჰანს-დიტრიხ გენშერის შესავალი სიტყვა, წიგნში: ბაბუკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), მე-2 გამოცემა, კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2013, xi.

მთელ მსოფლიოს დაუმტკიცა თავისი მაღალი სამართლებრივი კულტურა.²⁶⁷ პროექტის შემუშავება და დოკუმენტის სამართლებრივი ასპექტები საკმაოდ დეტალურად დაამუშავა პროფესორმა შაცკიმ, რომელიც მთელი პროცესის პარალელურად აქვეყნებდა სტატიებს ქართული კონსტიტუციის პროექტთან დაკავშირებით.²⁶⁸

შეუძლებელია კონსტიტუციის ტექსტისა და შინაარსის მიმართ გულგრილი დარჩეს რომელიმე იურისტი ან ამ სფეროთი დაინტერესებული ადამიანი. სიამაყით შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის ძირითადი კანონი ქართული აზროვნების ისტორიაში ერთ-ერთი ყველაზე მასშტაბური დოკუმენტია, რომელიც კიდევ ერთხელ ამტკიცებს ქართული სახელმწიფოს, საზოგადოებისა და კულტურის ევროპულობასა და დასავლური ფასეულობების ერთგულებას. XX საუკუნის პირველ მეოთხედში ამ დოკუმენტმა შეახსენა მთელ მსოფლიოს „დამოუკიდებელი საქართველოს არსებობა, რომელსაც საკუთარი, ზოგადსაკაცობრიო ღირებულებებზე ორიენტირებული ძირითადი კანონი გააჩნდა“²⁶⁹. თუმცა პირველი კონსტიტუციის ნამდვილი და ზოგადსაკაცობრიო მონაპოვარი მაინც ისაა, რომ კონსტიტუციის ამოსავალი იდეა და ძირითადი ღირებულება ადამიანი იყო, რითაც იგი იმ პერიოდის ყველა სხვა ძირითადი კანონისგან მნიშვნელოვნად განსხვავდებოდა.²⁷⁰ მას საუკუნის შემდეგაც არ დაუკარგავს თავისი განსაკუთრებული სტატუსი და მნიშვნელობა. იგი დღემდე ასრულებს „ერთგვარ დამაკავშირებელ ფუნქციას“ პირველ და მეორე რესპუბლიკებს შორის²⁷¹, მით უმეტეს, რომ მისი ტექსტის გარკვეული ნაწილი როგორც 1995 წლის კონსტიტუციის თავდაპირველ, ისე შემდგომ რედაქციებშიც შენარჩუნდა.

4. საბჭოთა ოკუპაცია და სახელმწიფო მოწყობის

საკითხები ოკუპირებულ საქართველოში

4.1. საბჭოთა ოკუპაცია და პირველი კონსტიტუციის ბედი

1921 წლის თებერვალ-მარტში საბჭოთა რუსეთის საოკუპაციო ჯარმა დაიპყრო საქართველო. 25 თებერვალს თბილისის ალების გამო დამკვიდრებულია აზრი, რომ 1921 წლის კონსტიტუცია 4 დღე მოქმედებდა, რაც, რა თქმა უნდა, არა მხოლოდ სირცუე²⁷², არამედ საბჭოთა ისტორიოგრაფიისთვის კვერის დაკვრავს, ვინაიდან მარტის შუა რიცხვებამდე საქართველოს ტერიტორიის ნაწილს ლეგიტიმური დემოკრატიული ხელისუფლება აკონტროლებდა (სრული ოკუპაცია მხოლოდ 19 მარტს მოხერხდა²⁷³),

²⁶⁷ ქანთარია ბ., კონსტიტუციონალიზმის ფუნდამენტური პრინციპები და მმართველობის ფორმის სამართლებრივი ბუნება პირველ ქართულ კონსტიტუციაში, თბილისი, 2013, 40.

²⁶⁸ იბ., იქვე, 41.

²⁶⁹ კვერენჩილაძე გ., აღმასრულებელი ხელისუფლება და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 179.

²⁷⁰ დემეტრაშვილი ა., საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია 2011 წლის გადასახედიდან, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 13.

²⁷¹ საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი, 2010, 8.

²⁷² შეად., დემეტრაშვილი ა., საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია 2011 წლის გადასახედიდან, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 11.

²⁷³ ანჩაბაძე გ., საქართველოს სამხედრო ისტორიის საკითხები (1921 წლამდე), თბილისი, 2010, 184.

შესაბამისად კონსტიტუცია ფაქტობრივად მინიმუმ ამ ტერიტორიაზე მაინც მოქმედებდა.

1921 წლის 18 მარტს დასრულდა მოლაპარაკებები ქუთაისში, თუმცა ბოლშევიკების მოთხოვნის მიუხედავად, საქართველოს დემოკრატიულმა რესპუბლიკამ უარი განაცხადა კაპიტულაციაზე და მხოლოდ თურქების წინააღმდეგ ერთად ბრძოლას დათანხმდა.²⁷⁴ ქუთაისში დაიდო არა კაპიტულაციის აქტი, არამედ შეთანხმება, რაც მართლაც უნიკალური იყო, რადგან დოკუმენტით დამპყრობელი ფაქტობრივად დაპყრობილი ხელისუფლების ლეგიტიმაციას აღიარებდა, ეს უკანასკნელი კი პირობებს აყენებდა ისე, რომ უარი განაცხადა ოფიციალურ კაპიტულაციაზე.²⁷⁵ ჟორდანიამ მთავრობისა და დამფუძნებელი კრების სახელით პრინციპული პოზიცია დააფიქსირა: „მე არ გავაკეთებ განცხადებას მთავრობის გადადგომის შესახებ. თქვენ უნდა დარჩეთ ოკუპანტებად“²⁷⁶. კაპიტულაციაზე უარს სამართლებრივი მნიშვნელობა ჰქონდა, რადგან დემოკრატიული რესპუბლიკის მთავრობამ და ნოე ჟორდანიამ „საქართველოს დამოუკიდებლობისათვის ბრძოლის სამართლებრივი უფლება დაუტოვა“²⁷⁷. დამფუძნებელმა კრებამ მთავრობის ემიგრაციაში წასვლისა და ბრძოლის გაგრძელების გადაწყვეტილება მიიღო.²⁷⁸ კაპიტულაციაზე უარმა საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის დევნილ ხელისუფლებას მისცა სამართლებრივი და პოლიტიკური საშუალება, თავისუფალი საქართველოს სიტყვა გაცეხადებინა საერთაშორისო ასპარეზზე.²⁷⁹ აღსანიშნავია ისიც, რომ ამან მნიშვნელოვანი გავლენა იქონია საბჭოთა კავშირის აღიარების თაობაზე ევროპული სახელმწიფოების შეთანხმებებზე, რომლებიც საქართველოს დაპყრობიდან თითქმის 20 წლის განმავლობაში სპეციალური დათქმით იდებოდა, რათა დემოკრატიული საქართველოს აღიარების ფაქტს არ შეწინააღმდეგებოდა²⁸⁰.

დამფუძნებელი კრების პრეზიდიუმი და სახელმწიფო მოღვაწეები ემიგრაციაში გაემგზავრნენ დამფუძნებელი კრების სპეციალური დადგენილებით.²⁸¹ შესაბამისად, ტყუილია ინფორმაცია იმის თაობაზე, რომ პირველი რესპუბლიკის ხელისუფლებამ ბედის ანაბარად მიატოვა ხალხი. სოციალ-დემოკრატების ნაწილი ეწინააღმდეგებოდა ამ დადგენილებას, თუმცა ისინი კრების გადაწყვეტილებას დაემორჩილნენ. დევნილი მთავრობა განაგრძობდა საქართველოსა და ქართველი ხალხის თვითგამორკვევის უფლების დაცვას საზღვრებს გარეთ.²⁸²

ქართულ სამართალსა და ისტორიაში წლების განმავლობაში დამკვიდრებული მოსაზრება, თითქოს 1921 წლის 17 მარტს დამფუძნებელმა კრებამ თავის ბოლო სხდომაზე მიიღო გადაწყვეტილება კონსტიტუციის მოქმედების დროებით შეჩერების

²⁷⁴ დამოუკიდებლობის 1028 დღე, საქართველოს პირველი რესპუბლიკის ყოველდღიური მატრიანე (1918-1921), დ. შველიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 433.

²⁷⁵ იხ., ქემამზაძე ფ., ბრძოლა ამიერკავკასიისთვის 1917-1921, ქ. ქანთარიას თარგმანი, გ. მამულაძის რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 404-405.

²⁷⁶ გურული ვ., ნოე ჟორდანი, პოლიტიკური პორტრეტი, თბილისი, 2018, 161.

²⁷⁷ იქვე.

²⁷⁸ იხ., გურული ვ., ნოე ჟორდანი, პოლიტიკური პორტრეტი, თბილისი, 2018, 161.

²⁷⁹ ფალავა-ბულეზი ქ., ერთი უჩვეულო ოჯახი, თბილისი, 2017, 65.

²⁸⁰ იქვე, 10-11.

²⁸¹ იხ., იქვე, 176.

²⁸² იქვე, 102.

შესახებ,²⁸³ ბოლშევიკური მითებისა და დამოუკიდებლობის წინააღმდეგ მიმართული ჩეკისტური პოლიტიკის ნაყოფია.²⁸⁴ სამწუხაროდ, მსგავსი ინფორმაცია ლამის უტყუარ მტკიცებად მიიჩნეოდა, რაც იმითაც იყო განპირობებული, რომ საბჭოთა პერიოდში სამართალმცოდნეობის, ისტორიოგრაფიისა თუ სხვა სფეროებში მტკიცება ხშირად მეორეულ წყაროებს ეფუძნებოდა და პირველად წყაროებზე დაფუძნებული მსჯელობა, განსაკუთრებით სამართალში, იშვიათი იყო. აღნიშნული ჭორი ბოლშევიკებმა შეთხზეს, ვინაიდან პირველი რესპუბლიკის ხელისუფლებისგან ვერც კაპიტულაციაზე თანხმობა და მით უმეტეს, ვერც ლეგიტიმაცია მიიღეს. ობიექტურად, წარმოდგენელია, საქართველოს დამფუძნებელ კრებას, რომელმაც კაპიტულაციაზე უარი თქვა, ემიგრაციაში გაემგზავრა და შემდეგ წლების განმავლობაში მისი წევრები ცდილობდნენ სამართლებრივი და პოლიტიკური ბრძოლა გაემართათ ყველა შესაძლო საერთაშორისო არენაზე, ისეთი გადანყვებილება მიეღოთ, რომელიც ბოლშევიკების ნისქვილზე დაასხამდა წყალს.

4.2. საბჭოთა საქართველოს კვაზი კონსტიტუციები

საბჭოთა კავშირისა და მის ოკუპირებულ ფსევდორესპუბლიკებს ჰქონდათ კონსტიტუციები, თუმცა ამ სიტყვის უზოგადესი, შინაარსისგან სრულიად დაცლილი მნიშვნელობით, მხოლოდ ფორმალურად. საბჭოთა კავშირი ტოტალიტარული რეჟიმის დიქტატურა იყო კონკრეტული ტერიტორიულ-მმართველობითი ფორმაციის გარეშე²⁸⁵, რომლისთვისაც „მოკავშირე სახელმწიფოები“ სინამდვილეში დაპყრობილი ქვეყნები იყვნენ, შესაბამისად, მნიშვნელობა ჰქონდა მხოლოდ საბჭოთა კონსტიტუციას, სხვა დანარჩენი ფორმალურ დანამატად აღიქმებოდა. საბჭოთა პერიოდის კონსტიტუციები არ ცნობდა და არ ეყრდნობოდა კონსტიტუციონალიზმისთვის ფუძემდებლურ სამართლებრივ პრინციპებს.²⁸⁶ ისინი მხოლოდ კომუნისტური პარტიის რეალური დიქტატურის ფორმალური საფარი იყო.²⁸⁷ რაც შეეხება საბჭოთა საქართველოს კონსტიტუციებს, ოკუპაციის პერიოდში „მიღებული“ ოთხივე კონსტიტუცია კომუნისტური პარტიის დირექტივების შესაბამისად, მოსკოვისგან ნაკარნახევი გადანყვებილებით „იქმნებოდა“, სინამდვილეში კი ითარგმნებოდა.²⁸⁸ არცერთი საბჭოთა კონსტიტუცია გამოხატავდა ქართველი ხალხის პოლიტიკურ ნებასა და თავისუფლებას, ყველა მათგანი იძულებით თავს მოხვეული ფსევდოსამართლებრივი აქტები იყო.²⁸⁹ ისინი იდეოლოგიურ შინაარსს ატარებდნენ,²⁹⁰ მათ შემქმნელებს ნაკლებად აინტერესებდათ სამართლებრივი მხარეები. რეჟიმში, სადაც ადამიანი მიზნის მიღწევის რიგითი საშუალება იყო,

²⁸³ იხ., ქართული სამართლის საფუძვლები, რ. შენგელიას რედაქტორობით, თბილისი, 2004, 71; ცნობილადე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ. I, თბილისი, 2005, 100.

²⁸⁴ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2016, 35.

²⁸⁵ შეად., გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენჩილაძე გ., ჭილაძე ნ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, თბილისი, 2017, 117.

²⁸⁶ გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენჩილაძე გ., ჭილაძე ნ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, თბილისი, 2017, 116.

²⁸⁷ საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი, 2010, 10.

²⁸⁸ იქვე, 9.

²⁸⁹ დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 53.

²⁹⁰ ცნობილადე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ. I, თბილისი, 2005, 112-113.

კონსტიტუცია უსარგებლო და ფორმალური ატრიბუტის სტატუსით სარგებლობდა, რომელიც უბრალოდ საბჭოთა რესპუბლიკებს ჰქონდათ, თუმცა სრულიად გაუგებარი დანიშნულებით.

საბჭოთა საქართველომ პირველი კონსტიტუცია 1922 წლის 2 მარტს მიიღო,²⁹¹ მანამდე კი, ერთი წლით ადრე რევკომმა საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუცია და მანამდე მიღებული ყველა სამართლებრივი აქტი გააუქმა²⁹². 1922 წლის კონსტიტუცია საბჭოური კონსტიტუციებიდან ყველაზე მეტად იდეოლოგიზებული იყო.²⁹³ მასში ფორმალურადაც კი არაა ადამიანის უფლებების თაობაზე დებულებები.²⁹⁴ მან დააფუძნა ავადსახსენებელი სახალხო სასამართლოები.²⁹⁵ საბჭოთა საქართველოს პირველმა კონსტიტუციამ გააუქმა კერძო საკუთრება, შექმნა საბჭოთა დიქტატურის განმახორციელებელი სახელმწიფო ორგანოები, საქართველოს ტერიტორიული ერთეულების მიმართ განსაკუთრებული ავტონომიური რეჟიმი დაადგინა სრულიად მოღალატეობრივი პოლიტიკით²⁹⁶.

1927 წლის 4 აპრილის მეორე კონსტიტუციით სახელმწიფო ორგანოების უფლებამოსილებები დაზუსტდა და ძალზე გაიზარდა. კონსტიტუცია, ასევე, აწესრიგებდა მოქალაქის „უფლებებს“, საარჩევნო სისტემას და ა.შ.²⁹⁷ კონსტიტუციით შემოღებულ იქნა ადგილობრივი მმართველობა და განისაზღვრა ტერიტორიული მოწყობის საკითხები.²⁹⁸

1937 წლის 13 თებერვლის საბჭოთა საქართველოს კონსტიტუცია 1936 წლის ე.წ. „სტალინური კონსტიტუციის“ გადმოქართულებული ვერსიაა, რომელშიც ფორმალურად გაითვალისწინეს ადამიანის უფლებები, რის გამოც მას ბევრი „ყველაზე დემოკრატიულ“ საბჭოთა კონსტიტუციად მიიჩნევს.²⁹⁹ ეს თავისი არსით აბსურდია, რადგან საბჭოთა კავშირის არცერთ ინსტიტუტს დემოკრატიათან ეპითეტის დონეზეც კი არ შეიძლება რაიმე საერთო ჰქონდეს, პირიქით, ადამიანის უფლებების ფორმალური გათვალისწინება კონსტიტუციაში ნათლად გადმოსცემს იმ სახელმწიფოს ცინიზმს, რომელიც ძირითადი კანონით სიტყვის თავისუფლებას ადგენდა, პრაქტიკაში კი ამავე უფლების გამო ადამიანებს აწამებდა და ხვრეტდა.

1978 წლის 15 აპრილის კონსტიტუცია თვისობრივად განსხვავებული დოკუმენტი იყო, ვინაიდან იგი ფორმალურად მიემსგავსა ცივილიზებული სამყაროს ძირითად კანონებს, დაიხვეწა მმართველობის სისტემა ინსტიტუციურ დონეზე.³⁰⁰ ეს კონსტიტუცია ერთადერთი რამით გამოირჩევა, – დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ სწორედ მისი შეცვლილი რედაქცია მოქმედებდა უკვე დამოუკიდებელ საქართველოში და აწესრიგებდა საკონსტიტუციოსამართლებრივ საკითხებს.

²⁹¹ ქართული სამართლის საფუძვლები, რ. შენგელიას რედაქტორობით, თბილისი, 2004, 72.

²⁹² ცნობილადე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ. I, თბილისი, 2005, 112.

²⁹³ დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 54.

²⁹⁴ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2016, 43.

²⁹⁵ იქვე.

²⁹⁶ იხ., ქართული სამართლის საფუძვლები, რ. შენგელიას რედაქტორობით, თბილისი, 2004, 72-73.

²⁹⁷ იხ., იქვე, 74.

²⁹⁸ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2016, 43.

²⁹⁹ ქართული სამართლის საფუძვლები, რ. შენგელიას რედაქტორობით, თბილისი, 2004, 74.

³⁰⁰ იქვე, 75.

5. ქართული კონსტიტუციონალიზმი საქართველოს დამოუკიდებლობის პირველ წლებში

5.1. საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის აქტი

1990 წლის 28 ოქტომბერს საბჭოთა ოკუპაციის პირობებში პირველი მრავალპარტიული არჩევნების შედეგად აირჩა საქართველოს უზენაესი საბჭო,³⁰¹ რომელიც დემოკრატიული რესპუბლიკის შემდეგ პირველი მრავალპარტიული პოლიტიკური ორგანოა საქართველოში.³⁰² უზენაესმა საბჭომ 1990 წლის 15 ნოემბერს შექმნა სპეციალური საკონსტიტუციო კომისია, რომელსაც დამოუკიდებელი საქართველოსთვის ახალი კონსტიტუცია უნდა მოემზადებინა.³⁰³ თუმცა იგი საბჭოს შემდგომში არ მიუღია.

საქართველოს უზენაესმა საბჭომ უამრავი ცვლილება შეიტანა 1978 წლის კონსტიტუციაში, კონსტიტუციიდან გააქრო „საბჭოთა“ და „სოციალისტური“, ასევე, მნიშვნელოვნად შეცვალა მმართველობის ინსტიტუციური მხარე.³⁰⁴ შემოღებულ იქნა პრეზიდენტის ინსტიტუტი, გააუქმა კომუნისტური პარტიის წარმმართველი როლი, შემოიტანა პოლიტიკური პლურალიზმის პრინციპი და ა.შ.³⁰⁵ მართალია, 1978 წლის კონსტიტუცია მნიშვნელოვნად „გასუფთავდა“ და დაიხვეწა, თუმცა არსობრივად იგი მაინც საბჭოთა კონსტიტუცია იყო და სრულად ვერანაირი ცვლილება გააკეთილშობილებდა³⁰⁶.

1991 წლის 31 მარტს საქართველოს მოსახლეობამ ოფიციალურად გადაწყვიტა საქართველოს დამოუკიდებლობის საკითხი.³⁰⁷ რამდენიმე დღეში, 1991 წლის 9 აპრილს გამოცხადდა საქართველოს დამოუკიდებლობა. საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის აქტი ხაზს უსვამდა უმთავრეს სამართლებრივ საკითხს – საქართველომ დამოუკიდებლობა მოიპოვა 1918 წლის 26 მაისის აქტით და სწორედ ამაზე დაყრდნობით აღდგა დამოუკიდებლობა, ანუ დამოუკიდებელი საქართველოს სამართლებრივი მემკვიდრეობა პირველ რესპუბლიკას დაუკავშირდა.³⁰⁸

9 აპრილის სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის აქტი მიმოიხილავს რუსეთის იმპერიის მიერ საქართველოს დამოუკიდებლობის გაუქმებასა და ქვეყნის დაპყრობას XIX საუკუნის დასაწყისში, ასევე, ქართველი ხალხის სწრაფვას დამოუკიდებლობის მიმართ, რისი შედეგიც საქართველოს დამოკრატიული რესპუბლიკა იყო. აქტში აღწერილია საბჭოთა რუსეთის მიერ დამოუკიდებელი ქართული რესპუბლიკის ოკუპაცია და საბჭოთა მმართველობის პერიოდი, გზა, რომელიც საქართველომ 1991

³⁰¹ იქვე, 76.

³⁰² გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2016, 45.

³⁰³ იქვე, 46.

³⁰⁴ იხ., ქართული სამართლის საფუძვლები, რ. შენგელიას რედაქტორობით, თბილისი, 2004, 76-77.

³⁰⁵ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2016, 45.

³⁰⁶ ხეცურიანი ჯ., დამოუკიდებლობიდან სამართლებრივი სახელმწიფოსაკენ, პუბლიცისტური ნერილები, ინტერვიუები, თბილისი, 2006, 311.

³⁰⁷ დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 58.

³⁰⁸ 1991 წლის 9 აპრილის საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის აქტი, მე-5 აბზაცი.

ნლის 9 აპრილამდე განვლო, ტექსტში ხაზგასმებულია 1989 წლის 9 აპრილის ტრადიცი.³⁰⁹

სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის აქტმა ჩამოაყალიბა ის ფუძემდებლური ღირებულებები და პრინციპები, რასაც დამოუკიდებელი საქართველო დაეფუძნებოდა, აღიარა საერთაშორისო სამართლის პრიმატი შიდაეროვნული კანონმდებლობის მიმართ, ადამიანის უფლებების, განსაკუთრებით კი უმცირესობათა უფლებების, პატივისცემისა და დაცვის პრინციპი.³¹⁰

5.2. ხელისუფლების დამხობა, საქართველო გარდამავალ ეტაპზე და „მცირე კონსტიტუცია“

საქართველოს ხელისუფლება და პრეზიდენტი ზვიად გამსახურდია სამხედრო გადატრიალების გზით დაამხეს, სამხედრო პუტჩი 1992 წლის 22 იანვრამდე გაგრძელდა, რის შედეგადაც ძალაუფლება სამი დამნაშავესგან შემდგარმა „სამხედრო საბჭომ“ ჩაიგდო ხელში.³¹¹ სამხედრო საბჭომ ძალადაკარგულად გამოაცხადა საქართველოს უზენაესი საბჭოს მიერ შეცვლილი 1978 წლის კონსტიტუცია.³¹² სრულიად უკანონო, არალეგიტიმურმა საბჭომ 1992 წლის თებერვალში აღადგინა 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, თუმცა თანამედროვე რეალობის გათვალისწინებით,³¹³ რაც თავიდანვე იმას ნიშნავდა, რომ ეს სრული ფიქცია იყო, ვინაიდან პირველი კონსტიტუცია ამ პირობებში ვერანაირად იმოქმედებდა. 1921 წლის კონსტიტუციის აღდგენას სიმბოლური დანიშნულება უნდა ჰქონოდა, ვინაიდან ამით ფაქტობრივად ხაზი გაესმებოდა საბჭოთა ოკუპაციას და ლეგიტიმაციის უწყვეტობის დაფუძნება მოხდებოდა პირველ რესპუბლიკაზე.³¹⁴ ამასთან, სამხედრო გადატრიალების შემოქმედები ვარაუდობდნენ, რომ მათ მიერ ძალაუფლების უზურპაციას პირველი რესპუბლიკისა და 1921 წლის კონსტიტუციის ავტორიტეტი გადაფარავდა. აღდგენილი პირველი კონსტიტუციის მოქმედებამ მხოლოდ სამ დღეს გასტანა.³¹⁵

1992 წელს არჩეულმა პარლამენტმა 6 ნოემბერს მიიღო „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ კანონი, რომელიც „მცირე კონსტიტუციის“ სახელითაცაა ცნობილი,³¹⁶ ვინაიდან იგი გარდამავალ პერიოდში, 1995 წლის კონსტიტუციის მიღებამდე აწესრიგებდა სახელმწიფო მოწყობის საკითხებს. დროისა და ვითარების გათვალისწინებით, „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ კანონს მოუწია კონსტიტუციის ფუნქცია ეტვირთა.³¹⁷ კანონი ძალაუფლების გამიჯვნის იდეიდან შორს იყო, იგი მხო-

³⁰⁹ იხ., იქვე, 1-ლი-მე-4 აბზაცები.

³¹⁰ იქვე, მე-6-მე-10 აბზაცები.

³¹¹ იხ., გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2016, 54.

³¹² საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი, 2010, 10.

³¹³ იხ., ქართული სამართლის საფუძვლები, რ. შენგელიას რედაქტორობით, თბილისი, 2004, 77.

³¹⁴ ხეცურიანი ჯ., დამოუკიდებლობიდან სამართლებრივი სახელმწიფოსაკენ, პუბლიცისტური წერილები, ინტერვიუები, თბილისი, 2006, 310.

³¹⁵ იხ., დემეტრაშვილი ა., საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია 2011 წლის გადასახედიდან, ნიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 9.

³¹⁶ იხ., ქართული სამართლის საფუძვლები, რ. შენგელიას რედაქტორობით, თბილისი, 2004, 78.

³¹⁷ დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 59.

ლოდ ფორმალურად ანესრიგებდა ძირითად სახელმწიფო ორგანოთა უფლებამოსილებებს.³¹⁸ მცირე კონსტიტუცია არ ითვალისწინებდა პრეზიდენტის ინსტიტუტს, უმაღლესი საკანონმდებლო და წარმომადგენლობითი ორგანო იყო საქართველოს პარლამენტი, რომელიც 3 წლით აირჩეოდა, აღმასრულებელ ხელისუფლებას წარმოადგენდა მინისტრთა კაბინეტი და სახელმწიფოს მეთაური, რომელიც იმავდროულად თავმჯდომარეობდა პარლამენტსა და საქართველოს რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტს. სახელმწიფო მოწყობა საკმაოდ ქაოსური და ერთ პირზე მორგებული იყო. ფაქტობრივად, ნებისმიერი სახელმწიფო ორგანო თუ თანამდებობა სახელმწიფო მეთაურის-პარლამენტის თავმჯდომარის დანამატი და დამხმარე იყო.

სამართლებრივი თვალსაზრისით, 1992-1995 წლებში საქართველოს საკონსტიტუციო-სამართლებრივი სივრცე სრული აბსურდულობით გამოირჩეოდა: აღდგა პირველი კონსტიტუცია, რომელმაც ვერ იმოქმედა, „მცირე კონსტიტუცია“ მხოლოდ ურთიერთობათა ნაწილს ანესრიგებდა, გაუქმებული 1978 წლის კონსტიტუცია კი, გაუქმების მიუხედავად, მაინც გამოიყენებოდა გარკვეულ ურთიერთობათა მოსაწესრიგებლად.³¹⁹ სამართლებრივი აბსურდის, უამრავი პრობლემისა და ქვეყნის საკონსტიტუციო სინამდვილის გათვალისწინებით აუცილებელი გახდა ახალი კონსტიტუციის მიღება, რომელიც საქართველოს ისტორიაში ახალ ეტაპს დაუდებდა სათავეს.

6. საქართველოს კონსტიტუცია და საკონსტიტუციო რეფორმები

6.1. საქართველოს კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება

1993 წლის დასაწყისში საქართველოს პარლამენტმა დაამტკიცა სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია, 118 ადამიანის შემადგენლობით,³²⁰ რომელსაც ახალი კონსტიტუციის პროექტის შექმნა დაევალა.³²¹ 1993-1995 წლებში, ორი წლის განმავლობაში მუშავდებოდა ახალი კონსტიტუციის პროექტი, რამაც რამდენიმე კონტინენტი, ავტორიტეტული სამეცნიერო დაწესებულებები, მეცნიერები და პოლიტიკოსები მოიცვა.³²² კონსტიტუცია სოციალური ინტეგრაციის ფუნქციის³²³ შემსრულებელ დოკუმენტად მოიაზრებოდა, რომელსაც სამოქალაქო ომით გათანგული, პოლიტიკური პარტიების ურთიერთანგარიშსწორებით, ეკონომიკური და სოციალური პრობლემებით განაშფოთებული ხალხი უნდა შეერიგებინა და ახალი სამართლებრივი სინამდვილე ჩამოეყალიბებინა. ამის საპირისპიროდ, ძირითადი კანონი თავად აღმოჩნდა პოლიტიკური განხეთქილების საფუძველი, ვინაიდან სამწლიანი მუშაობის შედეგად შექმნილი პროექტი ბოლო თვის განმავლობაში რადიკალურად შეიცვალა, კონკრეტული პირის ინტერესებს მოერგო და საზოგადოებაში ახალი დაპირისპირება გამოიწვია.³²⁴ რაც მთავარია, იგი ლამის

³¹⁸ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2016, 56.

³¹⁹ საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი, 2010, 11.

³²⁰ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2016, 61.

³²¹ ცნობილად პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ. I, თბილისი, 2005, 132.

³²² იხ., ბაბუკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), მე-2 გამოცემა, კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2013.

³²³ ხუბუა გ., სამართლის თეორია, თბილისი, 2004, 46.

³²⁴ იხ., მელქაძე ო., საკონსტიტუციო ქართველოლოგიის საშიშროება, თბილისი, 2005, 10-11.

კონსპირაციულად შემუშავდა და დამტკიცდა.³²⁵ 1995 წლის კონსტიტუტიის მიღების პროცესის დასკვნითი ეტაპი იდეურად თავად იყო არაკონსტიტუციური აქტი.³²⁶ კონსტიტუცია მიღებისთანავე ერთი კონკრეტული პოლიტიკური ჯგუფის ინტერესებს დაუკავშირდა.³²⁷ ძირითადად კანონმა საპრეზიდენტო რესპუბლიკა და ფაქტობრივად შეუზღუდავი ძალაუფლების მქონე პრეზიდენტის ინსტიტუტი დაამკვიდრა.³²⁸

6.2. საქართველოს საკონსტიტუციო რეფორმები

პრეზიდენტმა შევარდნაძემ კონსტიტუციის მიღებიდან გარკვეული პერიოდის განმავლობაში შეძლო საკონსტიტუციო ცვლილებების პრევენცია. იცოდა რა, ძირითადი კანონის მიღებით გამოწვეული ნიჰილიზმისა და პასიური აგრესიის თაობაზე, ალბათ, ვარაუდობდა კიდევ, რომ ერთი ცვლილებით პანდორას ყუთი გაიხსნებოდა და კონსტიტუციის გადასინჯვათა მცდელობები გამუდმებით იქნებოდა, რაც საბოლოოდ დასცემდა საზოგადოებაში უზენაესი კანონის ავტორიტეტსა და სტატუსს. შედეგად, ეს მოლოდინი გამართლდა. 1995 წლიდან, კონსტიტუცია მრავალჯერ შეიცვალა, რამაც, საბოლოო ჯამში, კონცეპტუალურად არაერთგვაროვანი დოკუმენტი შექმნა.³²⁹ დღეის მდგომარეობით, საქართველოს კონსტიტუციაში თითქმის ოთხ ათეულამდე კონსტიტუციური კანონითაა შესული ცვლილებები, თუმცა მათგან 2004 და 2010 წლის ცვლილებები ნამდვილად გამორჩეულია, ვინაიდან მათ შედეგად კონსტიტუციის ტექსტის თითქმის ნახევარი ძირფესვიანად შეიცვალა³³⁰, 2017-2018 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა კი კიდევ უფრო შთამბეჭდავია, ვინაიდან პარლამენტმა ფაქტობრივად კონსტიტუციის ახალი რედაქცია მიიღო.

2004 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებები ისეთი დაჩქარებული ტემპით წარმართა, რომ გასაკვირი არც იყო ის ძალიან ბევრი ხარვეზი, რომელიც შემდგომი პერიოდის რედაქციის ტექსტს ჰქონდა. ნაჩქარევი განხილვების ფონზე ცვლილებების ნორმალური ტემპით, დაჩქარების გარეშე განხილვის მსურველებს განუცხადეს, რომ ახალი მმართველობის მოქმედება 7 წლით განისაზღვრებოდა, რის შემდეგაც კონსტიტუცია აუცილებლად, სავალდებულო წესით გადასინჯებოდა³³¹. 2004 წლის კონსტიტუციური კანონი სახელმწიფო მოწყობის „გაჯანსაღებას“, მისი ეფექტური ორგანიზაციის, აუცილებელი რეფორმების გატარებას ისახავდა მიზნად,³³² რისთვისაც ინიციატორები ძალაუფლების ცენტრალიზაციას გარდაუვალ აუცილებლობად მიიჩნევდნენ.³³³ 2004 წლის 6 თებერვლის საკონსტიტუციო ცვლილებები, ფაქტობრივად, საყოველთაო-

³²⁵ იხ., ბაბუკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), მე-2 გამოცემა, კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2013.

³²⁶ მელქაძე ო., ქართული კონსტიტუციონალიზმის შავი ყუთი, თბილისი, 2007, 97.

³²⁷ მელქაძე ო., საკონსტიტუციო ქართველოლოგიის საშიშროება, თბილისი, 2005, 10.

³²⁸ იქვე, 16.

³²⁹ მელქაძე ო., საკონსტიტუციო ქართველოლოგიის საშიშროება, თბილისი, 2005, 9.

³³⁰ იხ., დემეტრაშვილი ა., საქართველოს კონსტიტუციური ისტორიის მიმოხილვა, ნიგნში: საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი, 2010, 13.

³³¹ საქართველოს საკონსტიტუციო საკითხთა შემსწავლელი და წინადადებების შემუშავებელი სახელმწიფო კომისიის 2004 წლის 2 თებერვლის N1 სხდომის ოქმი.

³³² საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი, 2010, 13.

³³³ იხ., დემეტრაშვილი ა., წინათქმა: 2009-2010 წლების საკონსტიტუციო რეფორმა საქართველოში – ფარგლები, მიმართულება, შედეგი, ნიგნში: ბაბუკი ვ., ფიში ს., რაიჰენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა ევროპისკენ, თბილისი, 2012, 17.

სახალხო განხილვის გარეშე, კონსტიტუციით დადგენილი გადასინჯვის პროცედურის დარღვევით იქნა მიღებული.³³⁴ რეფორმას სიფრთხილითა და შეიძლება ითქვას, შიშითაც კი შეხვდნენ საერთაშორისო ორგანიზაციები და ექსპერტები.³³⁵ იგი მკაცრად გააკრიტიკა ვენეციის კომისიამ,³³⁶ რომელმაც, მართალია, საპრეზიდენტო რესპუბლიკის ქართული მოდელის ცვლილება მოიწონა, თუმცა არ დაეთანხმა სისტემურ ცვლილებებს, რომლებმაც ძალაუფლების გამიჯვნის კიდევ უფრო დამახინჯება გამოიწვია.³³⁷

2009 წელს ახალი საკონსტიტუციო კომისია შეიქმნა. რაც უნდა პარადოქსული იყოს, ახალი საკონსტიტუციო კომისიის მიზნად სწორედ იმავე მთავრობის პერიოდში, რამდენიმე წლის წინ მიღებული ცვლილებების შედეგების გამოსწორება განისაზღვრა.³³⁸ 2009-2010 წლების საკონსტიტუციო რეფორმა ხალხის მხრიდან მძაფრმა ნეგატიურმა განწყობამ, დაუბალანსებელმა ძალაუფლებამ და მმართველობის ცენტრალიზაციამ გამოიწვია. ამ რეფორმის უმთავრესი მიზანი საქართველოს კონსტიტუციის კონცეპტუალური ცვლილება, სახელმწიფო სისტემის მეტი დემოკრატიზაცია და ძალაუფლების დაბალანსება იყო.³³⁹ ამისთვის საჭირო გახდა სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების საკონსტიტუციო სტატუსის, უფლებამოსილებისა და ურთიერთმიმართების შეცვლა.³⁴⁰ 2004 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგების „გამოსწორებისას“ საკონსტიტუციო კომისიამ და უფრო მეტად კი პარლამენტმა მეორე უკიდურესობას მიაღწია და 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებით კვლავ შეიცვალა ძირითადი კანონის თითქმის ნახევარი.³⁴¹ 2010 წლის რეფორმის შედეგები არანაკლებ მძიმე აღმოჩნდა ქართული სამართლებრივი სინამდვილისთვის, პრაქტიკასთან ხშირად შეუსაბამო, საეჭვოდ დემოკრატიული ხასიათის მქონე ნორმები გაუგებრობას იწვევდა, მათი უმრავლესობა ძალზე ბუნდოვანი იყო და ხშირ შემთხვევაში სრულიად სცდებოდა რეალობას, რაც ძირითადი კანონის ინტერპრეტაციას ფაქტობრივად არაერთგვაროვან, არაპროგნოზირებად და მანიპულირებად პროცესად აქცევდა.³⁴²

2010 წლის 15 ოქტომბრის საკონსტიტუციო ცვლილებების ამოქმედების შედეგად სახელმწიფო მმართველობის საკმაოდ რთულ, საპარლამენტო რეჟიმისკენ ორიენტირებულ მოდელზე გადავიდა.³⁴³ სისტემაში კი კვლავაც მრავლად იყო გაუთვალისწინებელი შავი ხვრელები, დაუბალანსებელი ძალაუფლება და თანამდებობრივად თუ სტატუსობრივად შემორჩენილი არაპროპორციული უფლებამოსილებები. ამის გამო

³³⁴ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2016, 62.

³³⁵ საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი, 2010, 13.

³³⁶ იხ., Opinion CDL-AD(2004)2008 on the Draft Amendments to the Constitution of Georgia, Adopted by the Venice Commission at its 58th Plenary Session, Venice, 12-13 March, 2004.

³³⁷ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2016, 64.

³³⁸ იხ., საქართველოს პრეზიდენტის 2009 წლის 23 ივნისის ბრძანებულებით დამტკიცებული „საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულების“ მე-2 მუხლი.

³³⁹ საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი, 2010, 15.

³⁴⁰ იხ., იქვე, 17.

³⁴¹ იხ., დემეტრაშვილი ა., საქართველოს კონსტიტუციური ისტორიის მიმოხილვა, წიგნში: საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი, 2010, 13.

³⁴² იხ., გეგენავა დ., ქართული კონსტიტუციონალიზმის იდეაფიქსები, ანუ როცა „ცვლილების ქარი“ უბერავს, წიგნში: ავთანდილ დემეტრაშვილი 75, თბილისი, 2017, 112.

³⁴³ იხ., გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2016, 66.

2013-2015 წლებშიც შეიქმნა და მუშაობდა საკონსტიტუციო კომისია, რომელსაც ახალი საკონსტიტუციო რეფორმა უნდა მოემზადებინა.³⁴⁴ ამ კომისიის უმთავრესი მიზანიც წინა საკონსტიტუციო რეფორმების შედეგების „სალიკვიდაციო სამუშაოების“ წარმოება იყო³⁴⁵, რომლითაც კონსტიტუციაში დამკვიდრებული სისტემური ხასიათის ხარვეზები უნდა გამოსწორებულიყო. საკონსტიტუციო უმრავლესობასა და საპარლამენტო ფრაქციებს შორის კონსენსუსის არარსებობის გამო შეთანხმება ვერ შედგა,³⁴⁶ შესაბამისად, კომისიამ მუშაობა რაიმე შედეგის გარეშე დაასრულა.

2016 წლის მონვევის პარლამენტის მიერ შექმნილმა ახალმა საკონსტიტუციო კომისიამ³⁴⁷ 2017 წლის აპრილში ახალი საკონსტიტუციო ცვლილებების პაკეტი მოამზადა³⁴⁸. იმ არგუმენტით, რომ კონსტიტუცია 22 წლის განმავლობაში დამახინჯდა და დეონტური ლოგიკის თვალსაზრისითაც კი მნიშვნელოვანი პრობლემები აქვს, ფაქტობრივად, ახალი კონსტიტუციის პროექტი (ფორმალურად – კონსტიტუციის ახალი რედაქცია) მომზადდა. წარსულის შედეგების დევნამ და მასთან რეპრესიული ანგარიშსწორების მცდელობამ სინამდვილეში ქართული საზოგადოება სრულიად ახალი გამოწვევის წინაშე დააყენა – კონსტიტუციის ცვლილებების ფორმალური საბურველით თვისობრივად და არსობრივად კონსტიტუციის სრულიად ახალი რედაქცია იქნა მიღებული.³⁴⁹ 2018 წელს კი პარლამენტმა კონსტიტუციის ასამოქმედებელ ახალ რედაქციაში კიდევ შეიტანა ცვლილებები.

საბოლოო ჯამში, 2018 წლის 16 დეკემბრიდან ამოქმედდა საქართველოს კონსტიტუციის რედაქცია, რომელმაც მნიშვნელოვანი ცვლილებები მოიტანა ქვეყანაში. სახელმწიფო მმართველობის თვალსაზრისით, საქართველო საპარლამენტო რესპუბლიკა გახდა, ცერემონიული პრეზიდენტით, ძლიერი მთავრობით, ზომიერად ძლიერი პარლამენტით. სამწუხაროდ, ის გარემოება, რომ საქართველო საკონსტიტუციო გამოცდილებასა და შედარებითსამართლებრივ გამოცდილებას ნაკლებად იყენებს საკონსტიტუციო ცვლილებების პროცესში, მით უფრო ამ ცვლილებების შედეგების გამოსწორების მიზნით,³⁵⁰ ბოლო ცვლილებებზეც აისახა. მართალია, კონსტიტუციის ტექსტი მნიშვნელოვნად დაიხვენა, გაიმართა და ბევრი საჭირო თუ საინტერესო ცვლილებაც შევიდა მასში, თუმცა ის პრობლემები, რომლებიც ჯერ კიდევ წინა რედაქციის პირობებში იყო პრობლემური, სამწუხაროდ, დიდწილად ახლაც პრობლემად რჩება. უმთავრესი კი მაინც კონსტიტუციის პრაქტიკული მოქმედებაა, ვინაიდან, ნებისმიერი სხვა

³⁴⁴ იხ., საქართველოს პარლამენტის 2013 წლის 4 ოქტომბრის დადგენილება „სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შექმნის შესახებ“; საქართველოს პარლამენტის 2013 წლის 27 დეკემბრის დადგენილება „სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულების დამტკიცების შესახებ“.

³⁴⁵ საქართველოს პარლამენტის 2013 წლის 27 დეკემბრის დადგენილებით დამტკიცებული „სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულების“ მე-2 მუხლის „ვ“ ქვეპუნქტი.

³⁴⁶ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2016, 73.

³⁴⁷ საქართველოს პარლამენტის 2016 წლის 15 დეკემბრის დადგენილება „სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შექმნისა და სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულების დამტკიცების შესახებ“.

³⁴⁸ იხ., <<http://constitution.parliament.ge/uploads/masalebi/konstitucia-gadasinjva-cvlileba.pdf>>

[30.12.2018]

³⁴⁹ იხ., გეგენავა დ., ქართული კონსტიტუციონალიზმის იდეაფიქსები, ანუ როცა „ცვლილების ქარი“ უბერავს, წიგნში: ავთანდილ დემეტრაშვილი 75, თბილისი, 2017, 112.

³⁵⁰ მელქაძე ო., ქართული კონსტიტუციონალიზმის შავი ყუთი, თბილისი, 2007, 14-15.

დოკუმენტისგან განსხვავებით, იგი უბრალოდ სამართლებრივი აქტი არაა და მისი პრაქტიკულობა, უპირველეს ყოვლისა, პოლიტიკურ ფაქტორებს უკავშირდება.

II. ადამიანის ძირითადი უფლებები და საქართველოს მოქალაქეობა

თავი IV. ადამიანის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები

ადამიანის უფლებებს საკმაოდ მოცულობითი და მრავალფეროვანი ისტორიული მემკვიდრეობა აქვს. მის ფორმირებასა და თანამედროვე გაგებაზე მნიშვნელოვნად იმოქმედა არაერთმა პოლიტიკურმა, ეკონომიკურმა, სამოქალაქო, სოციალურმა და კულტურულმა პროცესმა. განსაკუთრებულად მნიშვნელოვანი როლი შეასრულა XIX-XXI საუკუნეების კაცობრიობის ისეთმა კრიზისებმა და მოვლენებმა, როგორებიცაა, ინდუსტრიული რევოლუცია, დიდი დეპრესია, მსოფლიო ომები, ჰოლოკოსტი, კოლონიზაცია-დეკოლონიზაცია, ცივი ომი, ახალი ეკონომიკური წესრიგი, აპარტაიდი, შეიარაღებული კონფლიქტები, ტერორიზმი და ა.შ. მართალია, ადამიანის უფლებებს დღესაც ბევრი გამოწვევა აქვს როგორც ეროვნულ, ისე საერთაშორისო დონეზე, თუმცა უკვე დიდი ხანია შეუცვლელად ინარჩუნებს სამართლებრივი, პოლიტიკური, რელიგიური, ეთიკური და ფილოსოფიური დისკუსიების დღის წესრიგში ადგილს.

თანამედროვე ადამიანის უფლებებს ახალ რელიგიასაც კი უწოდებენ, უმთავრესად ღირებულებათა სისტემისა და პოლიტიკურ დებატებში ადამიანის უფლებათა ენისა და თემების გაზრდილი ინტენსივობის გამო. ადამიანის უფლებებმა, მისი მასშტაბების და გარანტიების გაფართოვებამ, როგორც შეუქცევადმა პროცესმა, თანდათანობით თითქმის ყველა ქვეყნის კონსტიტუცია მოიცვა და კონსტიტუციის არსებითი შემადგენელი ელემენტი გახდა.

კონსტიტუციაში ადამიანის უფლებების ენა და მისი მოცულობა დემოკრატიულობის, სამართლებრივი სახელმწიფოს, სახელმწიფოს ღირებულებათა სისტემის ერთგვარი ინდიკატორია.

1. ადამიანის უფლებების განვითარება საქართველოში

საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუციის პროგრესულობის ძირითად ინდიკატორი სწორედ ასახული ადამიანისა და მოქალაქის უფლებებია. განსაკუთრებით აღსანიშნავია პიროვნული თავისუფლების გაზრდილი და რეგლამენტირებული მასშტაბები, „უფლებრივი სახელმწიფოს“ შეზღუდული უფლებამოსილებები, ადამიანის თავისუფლებისა და ავტონომიის აღიარება, ქალთა და მამაკაცთა პოლიტიკური, სამოქალაქო, ეკონომიკური და საოჯახო თანასწორობის აღიარება, სიკვდილით დასჯის გაუქმება, რომელიც იმ დროისათვის განსაკუთრებულ ლიბერალურ აქტად მიიჩნეოდა, სოციალური და ეკონომიკური უფლებების კონსტიტუციური აღიარება და ა.შ. რუსეთის მიერ საქართველოს ოკუპაციის გამო, სამწუხაროდ, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუციას, პრაქტიკული თვალსაზრისით, არც უმოქმედია, თუმცა 1921 წლის კონსტიტუცია კვლავაც ქართული პოლიტიკურ-სამართლებრივი ტრადიციების მნიშვნელოვანი ქვაკუთხედაა.

1995 წლის საქართველოს კონსტიტუცია პრეამბულაშივე აღნიშნავს, რომ იგი ეყრდნობა 1921 წლის კონსტიტუციის ისტორიულ-სამართლებრივ მემკვიდრეობას, ასევე, პრეამბულაშივე აფიქსირებს დემოკრატიული საზოგადოებრივი წესწყობილებისა და სოციალური და სამართლებრივი სახელმწიფოს ჩამოყალიბების, ადამიანის საყო-

ველთაოდ აღიარებული უფლებებისა და თავისუფლების უზრუნველყოფის ქართველი ხალხის ურყევ ნებას. საქართველოს კონსტიტუციამ მიღებიდან დღემდე ცვლილებათა რამდენიმე ციკლი გაიარა, მათ შორის, მეორე თავმა, სადაც ადამიანის უფლებებია მოცემული. ცვლილებათა შორის ყველაზე მასშტაბურმა, 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმამ II თავი სრულიად ახლებურად ჩამოაყალიბა.

2. ადამიანის უფლებების ცნება და ელემენტები

საუკუნეებია გრძელდება ინდივიდსა და ხელისუფლებას შორის ურთიერთობის ფორმისა და საზღვრების ძიება, შეზღუდვისა და ჩარევის შესაძლებლობის ფორმირება, ხელისუფლების ბოჭვის დემარკაცია და სამართლებრივი კონტროლისათვის ბრძოლა. უპირველესად, ადამიანის უფლება, თავისი არსითა და ფუნქციით, ინდივიდის სახელმწიფოს ჩარევისგან დაცვის მექანიზმი და გარანტია, თუმცა, მისი თანამედროვე გაგება, ასევე, მოითხოვს სახელმწიფოს მხრიდან ინდივიდის უფლებათა სხვა პირის ჩარევისაგან დაცვას და სიკეთეთა და ღირებულებათა განაწილების უზრუნველყოფასა და ხელშეწყობას. ძირითადი უფლებები, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართალი, სახელმწიფო ღირებულებათა სისტემის ნაწილი და ის პოლიტიკური ნორმებია, თუ როგორ უნდა ექცოდეს სახელმწიფო ადამიანს და რას უნდა უზრუნველყოფდეს სახელმწიფო ადამიანისთვის. თავის მხრივ, უფლების მატარებლისათვის, როგორც ინდივიდისათვის, იგი თავისი ავტონომიისა და თავისუფლების მასშტაბი, სახელმწიფოსგან/სხვათაგან ხელყოფის დაცვის გარანტია და დარღვევის შემთხვევაში დაცვისა და აღდგენის სამართლებრივი მექანიზმია.

არ არსებობს კონსენსუსი ადამიანის უფლებათა ცნებასთან მიმართებით, ვინაიდან ადამიანის უფლებების საყოველთაოდ შეფერებული და შეთანხმებული გაგება და ხედვა არ არსებობს. პირიქით, არის პრინციპული განსხვავება ფილოსოფიური მიმდინარეობების, აზროვნების სკოლების, ადამიანის უფლებათა თეორიებისა და ზოგადად კულტურების მიხედვით. მაგალითად, განასხვავებენ უნივერსალისტებსა და კულტურულ რელატივისტებს. ასევე, ზოგადი თეორიული დაყოფით, განასხვავებენ ადამიანის უფლებათა მორალურ და ლიბერალურ თეორიებს. აზროვნების სკოლების თვალსაზრისით, თანამედროვე კლასიფიკაციით, განასხვავებენ აზროვნების ოთხ ძირითად სკოლას: „ბუნებითი“ (ძირითადი უფლებები, როგორც თანდაყოლილი და გაუსხვი-სებელი; უფლებები, როგორც ტრანსცენდენტული წყაროსგან ბოძებული), „შეთანხმებული“ (უფლებები, როგორც შეთანხმების შედეგი; უფლებები, როგორც ადამიანების მიერ შეთანხმებული და რეგლამენტირებული პოლიტიკური ღირებულებები), „გაპროტესტებული“ (უფლებები, როგორც ბრძოლის შედეგი; უფლებები, როგორც მოთხოვნის, პრეტენზიის, უსამართლობის აღმოფხვრისთვის მუდმივი ბრძოლის შედეგად სტატუს ქვოს შეცვლის მისწრაფება და საშუალება) და „დისკურსული“ (უფლებები არსებობს იმიტომ, რომ მასზე საუბრობენ და თანამედროვეობის გავლენიანი და აქტუალური პოლიტიკური თუ ეთიკური საკითხებია).³⁵¹

ძირითადი უფლებების ცნების 4 ელემენტს გამოყოფენ: (1) ის ინდივიდის კონსტიტუციურად უზრუნველყოფილი უფლებებია; (2) უშუალოდ მოქმედი სამართალია; (3)

³⁵¹ Dembour M.B., What Are Human Rights, Four Schools of Thought, Human Rights Quarterly, Vol. 32, 2010, 1-20.

წინასახელმწიფოებრივი ურთიერთობებია, რომელთა შეზღუდვა სახელმწიფო ხელისუფლებას ამ შეზღუდვის გამართლებას ავალდებულებს; (4) სახელმწიფო ხელისუფლების წინააღმდეგ და არა კერძო პირის წინააღმდეგ მიმართული უფლებებია.³⁵²

3. ადამიანის უფლებების თაობები და ძირითადი კლასიფიკაციები

ძირითადი უფლებების განვითარების ქრონოლოგიის და სახელმწიფო ვალდებულების ბუნების მიხედვით ასხვავებენ უფლებათა სამ თაობას³⁵³: I თაობის უფლებები (ნეგატიური უფლებები) რომელთა განვითარებასაც სხვადასხვა სამოქალაქო ომმა და პოლიტიკური რეჟიმების ცვლილებამ მისცა ბიძგი, სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებებია (სიცოცხლის უფლება, სიტყვისა და აზრის გამოხატვის თავისუფლება, რელიგიის თავისუფლება, ადამიანის თავისუფლებისა და პირადი ხელშეუხებლობის უფლება, სამართლიანი სასამართლოს უფლება, არჩევნებში მონაწილეობის უფლება და ა.შ.); II თაობის უფლებები (პოზიტიური უფლებები), რომელთა განვითარებასაც ძირითადად ინდუსტრიულმა რევოლუციამ და მისმა გვერდითმა მოვლენებმა მისცეს ბიძგი, ეკონომიკური და სოციალური და შედარებით მოგვიანებით, კულტურული უფლებებია (შრომის უფლება, შრომის სამართლიანი და ხელსაყრელი პირობების უფლება, სოციალური უზრუნველყოფის უფლება, ცხოვრების სათანადო დონის უფლება, ფიზიკური და ფსიქიკური ჯანმრთელობის უფლება, განათლების უფლება, კულტურულ ცხოვრებაში მონაწილეობის უფლება და ა.შ.); III თაობის უფლებები კოლექტიური უფლებებია, რომლებიც ეკუთვნის ჯგუფს/კოლექტივს და მიიღწევა მხოლოდ ყველას ერთობლივი ძალისხმევით. ისინი შედარებით ახალ უფლებებად მიიჩნევა და მათ განვითარებას ახალმა ეკონომიკურმა წესრიგმა მისცა ბიძგი. ეს კონკრეტული თაობა პოლიტიკური და იურიდიული აღიარების ნაკლებობას განიცდის (თვითგამორკვევის უფლება, განვითარების უფლება, მშვიდობის უფლება, კულტურული მემკვიდრეობისა და ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის უფლება, უფლება ჯანსაღ გარემოზე და ა.შ.).³⁵⁴

უფლების მატარებელ სუბიექტთა წრის მიხედვით განასხვავებენ ადამიანისა („ყველას აქვს...“) და მოქალაქის უფლებებს („საქართველოს ყოველ მოქალაქეს...“).³⁵⁵ ძირითადი უფლების სამართალსუბიექტობა ნიშნავს პირის სამართლებრივ შესაძლებლობას, ისარგებლოს დაცვის სფეროს დადგენილი ფარგლებით. მისი განსაზღვრა მნიშვნელოვანია, რათა უფლების შეზღუდვის შემთხვევაში სწორად იყოს იდენტი-

³⁵² საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, თავი მეორე, საქართველოს მოქალაქეობა, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, პ. ტურავას რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 13.

³⁵³ ამგვარ თაობებად დაყოფა პირველად გამოიყენა კარელ ვასაკმა, ადამიანის უფლებათა მეცნიერმა 1977 წელს.

³⁵⁴ ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებები, სახელმძღვანელო მეორე განახლებული გამოცემა, ა. ეიდეს, ა. კრაუზეს და ა. როსას რედაქტორობით, ნ. ჯაფარიძე-ჭყოიძის თარგმანი, თბილისი, 2006, 12-13.

³⁵⁵ იზორია ლ., კორკელია კ., კუბლაშვილი კ., ხუბუა გ., საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარები, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, თბილისი, 2005, 13.

ფიცირებული სუბიექტი/სუბიექტთა წრე და კონსტიტუციური სარჩელის წარდგენისას პირის უფლებამოსილება შემოწმდეს.³⁵⁶

უფლებათა სამართლებრივი წყაროს მიხედვით განასხვავებენ უფლებებს, რომლებიც გარანტირებულია კონსტიტუციით და უფლებებს, რომლებიც გარანტირებულია საერთაშორისო ხელშეკრულებების საფუძველზე.³⁵⁷ დაცული სამართლებრივი სიკეთის მიხედვით განასხვავებენ თავისუფლების უფლებებს, თანასწორობის უფლებებს, საპროცესო უფლებებს.³⁵⁸ თავისუფლების უფლებები პირთა მოქმედების თავისუფალი სფეროებია, რომელშიც სახელმწიფო ან საერთოდ ვერ ერევა, ან ერევა მხოლოდ დასაბუთებით და რიგი წინაპირობებისა და ტესტების საფუძველზე.³⁵⁹ თანასწორობის უფლებები გარანტია პირთათვის, რომ სახელმწიფო თანასწორად მოეპყრობა ადამიანებს.³⁶⁰ საპროცესო უფლებები, თავისუფლების შეზღუდვამდე და შეზღუდვის შემდეგ პირისა და სახელმწიფოს ურთიერთობის ფარგლებსა და სტანდარტს უზრუნველყოფს.³⁶¹

სახელმწიფოს ვალდებულების ბუნების მიხედვით განასხვავებენ პოზიტიურ და ნეგატიურ უფლებებს. ნეგატიური უფლებები გულისხმობს, რომ სახელმწიფომ თავი უნდა შეიკავოს უფლებაში ჩარევისგან, უფრო კონკრეტულად კი ისეთი მოქმედებებისგან და ღონისძიებების განხორციელებისგან, რომლებიც აფერხებს ან ართულებს პირის/პირთა წრის მიერ უფლებით სარგებლობას. პოზიტიური უფლებები, კი პირიქით, სახელმწიფოს მხრიდან პოზიტიური ნაბიჯების გადადგმას და ხელშეწყობ მოქმედებებს საჭიროებს რათა პირმა/პირთა წრემ ისარგებლონ კონსტიტუციით მინიჭებული კონკრეტული უფლებებით.³⁶²

ხასიათისა და შეზღუდვის ტიპის მიხედვით განასხვავებენ აბსოლუტურ და კვალიფიციურ უფლებებს. აბსოლუტური უფლებები არის ადამიანის ხელშეუვალი და ხელშეუხებელი უფლებები, რომლებიც არანაირ პირობებში და მიზეზით შეიძლება შეიზღუდოს/ჩარევა მოხდეს, თვით ომისა და საგანგებო ვითარების ჩათვლით (მაგ., წამების, არაადამიანური და დამამცირებელი მოპყრობისა და სასჯელის აკრძალვა, მონობის აკრძალვა).³⁶³ კვალიფიციური უფლებები ადამიანის უფლებებია, რომელთა შეზღუდვა და დაცვის სფეროში ჩარევა დასაშვებია, მხოლოდ კონკრეტული, გარკვეული, თანაზომიერი, მართლზომიერი და აუცილებელი მიზეზით და მტკიცებით,

³⁵⁶ საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, თავი მეორე, საქართველოს მოქალაქეობა, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, პ. ტურავას რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 16.

³⁵⁷ იზორია ლ., კორკელია კ., კუბლაშვილი კ., ხუბუა გ., საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარები, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, თბილისი, 2005, 13.

³⁵⁸ კუბლაშვილი კ., ძირითადი უფლებები, თბილისი, 2008, 43-44.

³⁵⁹ საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, თავი მეორე, საქართველოს მოქალაქეობა, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, პ. ტურავას რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 20-21.

³⁶⁰ იქვე, 27

³⁶¹ კუბლაშვილი კ., ძირითადი უფლებები, თბილისი, 2008, 43.

³⁶² Akandji-Kombe J-F., Positive obligations under the European Convention on Human Rights, Human Rights Handbooks, No.7, Council of Europe, 2007, 5-6.

³⁶³ Kretzmer D., Prohibition of Torture, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2010, 23-26; Reidy A., The Prohibition of Torture, Human Rights Handbooks, No.6, Council of Europe, 2003, 19-20.

კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში და კანონით დადგენილ წინაპირობების დაცვით.³⁶⁴

4. ადამიანის უფლებები საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით

ძირითადი უფლებები საქართველოს კონსტიტუციის არსებითი შემადგენელი ნაწილია. საქართველო 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. კონსტიტუცია არ უარყოფს ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს, რომლებიც არ არის მოხსენიებული კონსტიტუციაში, მაგრამ თავისთავად გამომდინარეობს კონსტიტუციის პრინციპებიდან. აქვე აღსანიშნავია, რომ საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებას, მათ შორის, საქართველოს მიერ რატიფიცირებულ ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო ინსტრუმენტებს, თუ იგი არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას ან კონსტიტუციურ შეთანხმებას, აქვს უპირატესი იურიდიული ძალა შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტის მიმართ და წარმოადგენს საქართველოს ნორმატიული სისტემის ნაწილს. საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიეკუთვნება კანონმდებლობა ადამიანის უფლებების შესახებ.

საქართველოს სახელმწიფოსა და საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალურ მართლმადიდებელ ეკლესიის კონსტიტუციური შეთანხმება, რომელიც ნორმატიული მოქმედების ძალის სახელმწიფოს მეორე აქტია, სრულად უნდა შეესაბამებოდეს საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებსა და ნორმებს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა სფეროში. კონსტიტუციაში განსაზღვრულია საკონსტიტუციო სასამართლო, როგორც საკონსტიტუციო კონტროლზე პასუხისმგებელი ინსტიტუტი და ასევე, სახალხო დამცველი, როგორც ადამიანის უფლებების ზედამხედველობაზე პასუხისმგებელი ინსტიტუტი. ასევე, დაფიქსირებულია უფლების დაცვის სხვა მექანიზმები – საერთო სასამართლოები და ადმინისტრაციული ორგანოები. სათანადო კონტროლის, აქტიური ზედამხედველობის და უფლების დაცვის ეფექტური მექანიზმების გარეშე, ადამიანის უფლებებს მხოლოდ ფორმალური ჟღერადობა ექნება.

ძირითად უფლებებს კონსტიტუციის მეორე თავი ეთმობა, რომელიც 27 მუხლისგან შედგება და სუბიექტთა წრის მიხედვით მოიცავს როგორც ადამიანის, ისე კონკრეტულად საქართველოს მოქალაქის უფლებებს. კონსტიტუციაში მითითებული ადამიანის ძირითადი უფლებები, მათი შინაარსის და შესაფერისობის გათვალისწინებით, ვრცელდება იურიდიულ პირებზეც. ძირითად კანონში მოცემულია ადამიანის ძირითადი უფლებების უზრუნველყოფის ორი ზოგადი პრინციპი: 1. ადამიანის ძირითადი უფლებების განხორციელებამ არ უნდა დაარღვიოს სხვათა უფლებები და 2. ადამიანის ძირითადი უფლების შეზღუდვა უნდა შეესაბამებოდეს იმ ლეგიტიმური მიზნის მნიშვნელობას, რომლის მიღწევასაც იგი ემსახურება.

³⁶⁴ გოცირიძე ე., ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა კლასიფიკაციისათვის, წიგნში: ადამიანის უფლებათა დაცვა ეროვნულ და საერთაშორისო სამართალში, კ. კორკელიას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 41.

2018 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების შემდეგ ადამიანის უფლებათა თავმა, როგორც სტრუქტურულ-გრამატიკული, ისე შინაარსობრივ-მატერიალური ცვლილებები განიცადა. კონსტიტუციის მეორე თავში წარმოდგენილია სამოქალაქო, პოლიტიკური, ეკონომიკური, სოციალური, კულტურული უფლებები, ასევე, ასახულია დემოკრატიისა და სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის დამახასიათებელი მნიშვნელოვანი კომპონენტები და თანამედროვე აქცენტები: სამართლის წინაშე თანასწორობა, ქალისა და მამაკაცის თანასწორობა, დისკრიმინაციის აკრძალვა, ადამიანის ღირსება, ადამიანის თავისუფლება და ავტონომია, სახელმწიფოს მხრიდან ჩარევის ფარგლები და წინაპირობები, მდგრადი განვითარება, უფლების დაცვის მექანიზმები.

მართალია, მეორე თავში მოცემული უფლებების რიგითობა მათ იერარქიას არ გულისხმობს, თუმცა აღსანიშნავია, რომ ცვლილებების შემდეგ თავი იწყება ადამიანის ღირსების ხელშეუვალობით, რაც კიდევ ერთხელ ხაზს უსვამს სახელმწიფოს ღირებულებათა სისტემას, უფრო კონკრეტულად კი ადამიანს, როგორც ღირებულებას და ღირსებას, როგორც ადამიანის სინონიმს. სწორედ ადამიანის ღირსება გახდა თანამედროვე ადამიანის უფლებების განვითარების საწყისი წერტილი და უფლებათა ლეგიტიმურობის ძირითადი საფუძველი. ნორმა ინარჩუნებს ადამიანის წამების, არაადამიანური ან დამამცირებელი მოპყრობის, არაადამიანური ან დამამცირებელი სასჯელის გამოყენების აბსოლუტურ აკრძალვას. ასევე, ძირითადი კანონიდან გაქრა პატივი, იგივე „რეპუტაციის დაცულობის უფლება“, რომლის ადამიანის ღირსებასთან ერთად მოხსენიება არც იყო გამართებული.³⁶⁵ ასევე, ერთ მუხლში გაერთიანდა სიცოცხლის უფლება და ფიზიკური ხელშეუხებლობის აკრძალვა, სადაც ეს უკანასკნელი საერთოდ ახალი რედაქციით და მასშტაბითაა წარმოდგენილი. რა თქმა უნდა, სიკვდილით დასჯის აკრძალვა კვლავაც კონსტიტუციის დონეზეა დაფიქსირებული.

კონსტიტუციის ტექსტში კანონის წინაშე თანასწორობის ნაცვლად, გაჩნდა სამართლის წინაშე თანასწორობა. ასევე, აღსანიშნავია, რომ მამაკაცებისა და ქალებისათვის თანაბარი უფლებების და შესაძლებლობების უზრუნველყოფის და მამაკაცებისა და ქალების არსებითი თანასწორობის უზრუნველსაყოფად და უთანასწორობის აღმოსაფხვრელად სახელმწიფოს მხრიდან განსაკუთრებული ზომების მიღების სახელმწიფო უფლებამოსილებებისა და ვალდებულებების შესახებ დებულება დაემატა თანასწორობის მუხლს. ეს უკანასკნელი, თავისი გაგებით, მატერიალური თანასწორობის ნიშანია. შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებები და ინტერესები კონსტიტუციის დონეზე პირველად დაფიქსირდა, ისევე როგორც სახელმწიფომ მათთვის განსაკუთრებული პირობების შექმნის ვალდებულება აღიარა.

მნიშვნელოვანი ცვლილება განიცადა ჯანმრთელობის უფლების საკონსტიტუციო მოწესრიგებამ და სტანდარტმა. იგი განისაზღვრა, როგორც „მოქალაქის უფლება“, რაც მიღებული საერთაშორისო პრაქტიკაა, ვინაიდან ჯანმრთელობის სერვისები და უფლების უზრუნველყოფა საკმაოდ მაღალ რესურსებთან არის დაკავშირებული. ასევე შეიცვალა უფლების ტექსტი.

³⁶⁵ საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, თავი მეორე, საქართველოს მოქალაქეობა, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, პ. ტურავას რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 114.

რიგ მუხლებთან მიმართებით დაიხვეწა და დაკონკრეტდა დაცულ სფეროში ჩარევის საკონსტიტუციოსამართლებრივი წინაპირობები (მაგ., მუხლი 14, მუხლი 15, მუხლი 16, მუხლი 17). ასევე, აღსანიშნავია, რომ გაჩნდა ახალი უფლებები: ფიზიკური ხელშეუხებლობის უფლება (მუხლი 10.2.); შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებები (მუხლი 11.4); ოჯახური ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლება (მუხლი 15.1); ინტერნეტით თავისუფლად სარგებლობის უფლება (მუხლი 17.4); სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის და საჯარო ხელისუფლების მიერ მიყენებული ზიანის ანაზღაურების უფლებები (მუხლი 18); უმაღლესი დანესებულების ავტონომია (მუხლი 27.3); გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღებაში მონაწილეობის უფლება (მუხლი 29.1); ადვოკატის უფლებების შეუფერხებელი განხორციელებისა და ადვოკატთა თვით-ორგანიზების უფლება (მუხლი 31.3).

კონსტიტუციით განიმარტა ქორწინება, როგორც ოჯახის შექმნის მიზნით ქალისა და მამაკაცის კავშირი (მუხლი 30.1), შეიზღუდა და დაკონკრეტდა სასოფლო-სამეურნეო მიწის უფლებამოსილი მესაკუთრის პირთა წრე – სახელმწიფო, თვითმმართველი ერთეული, საქართველოს მოქალაქე ან მოქალაქეთა გაერთიანება (მუხლი 19.4), გაქრა საქართველოს მოქალაქეობასთან მიმართებით დებულება, რომელიც ზღუდავდა საქართველოს მოქალაქის უფლებას, ყოფილიყო იმავდროულად სხვა ქვეყნის მოქალაქე, თუმცა საჯარო თანამდებობის დაკავებასთან მიმართებაში ეს შეზღუდვა კვლავაც ძალაშია (მუხლი 25).

5. ადამიანის უფლებების დაცვის ეროვნული და საერთაშორისო მექანიზმები

ადამიანის უფლებების სფეროში უფლების დაცვის ეროვნულ და საერთაშორისო მექანიზმებს განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება, ვინაიდან მათი როლი არის არა მხოლოდ სამართლის უზენაესობის დაცვის უზრუნველყოფა, არამედ უფლებათა მართებული გაგებისა და განმარტების დამკვიდრება. ადამიანის უფლებები, უპირველესად, იურიდიული უფლებებია, უფლებათა საიმედო დაცვას სხვადასხვა მასშტაბის მანდატითა და უფლებამოსილებით უზრუნველყოფენ სხვადასხვა ეროვნული ინსტიტუტები: საკონსტიტუციო სასამართლო, საერთო სასამართლოები, სახალხო დამცველი, ადმინისტრაციული ორგანო.

საკონსტიტუციო სასამართლო არის საკონსტიტუციო კონტროლის სასამართლო ორგანო, რომელიც უზრუნველყოფს საქართველოს კონსტიტუციის უზენაესობას, კონსტიტუციურ კანონიერებას და ადამიანის კონსტიტუციური უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვას. მისი იურისდიქცია ვრცელდება საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე. საკონსტიტუციო სასამართლოში ნორმატიული აქტის ან მისი ცალკეული ნორმების კონსტიტუციურობის თაობაზე კონსტიტუციური სარჩელის შეტანის უფლება აქვთ: საქართველოს მოქალაქეებს, სხვა ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს, თუ მიაჩნიათ, რომ დარღვეულია ან შესაძლებელია უშუალოდ დაირღვეს საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავით აღიარებული მათი უფლებანი და თავისუფლებანი, ან საქართველოს სახალხო დამცველს, თუ მას მიაჩნია, რომ დარღვეულია საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავით აღიარებული ადამიანის უფლებანი და თავისუფლებანი.

საერთო სასამართლო მართლმსაჯულების ორგანოა, რომელიც სასამართლო ხელისუფლებას ახორციელებს სამოქალაქო, ადმინისტრაციული და სისხლის სამართალ-

წარმოების სამუშაოებით. სასამართლო წესით უფლების დაცვა უმნიშვნელოვანესი მექანიზმია, რომელიც გულისხმობს ყველა ადამიანის შესაძლებლობას, საერთო სასამართლოებში გაასაჩივროს სახელმწიფო ხელისუფლების, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების, ფიზიკური და იურიდიული პირების მოქმედება თუ უმოქმედობა.

სახალხო დამცველი ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის სახელმწიფოებრივი გარანტიების უზრუნველყოფის მიზნით ზედამხედველობას უწევს სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა, საჯარო დაწესებულებათა და თანამდებობის პირთა მხრიდან საქართველოს ტერიტორიის ფარგლებსა და მის იურისდიქციაში მყოფი ყველა პირისთვის სახელმწიფოს მიერ აღიარებულ უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვასა და პატივისცემას. ასევე, აღსანიშნავია, რომ იგი ავლენს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევის ფაქტებს და ხელს უწყობს დარღვეული უფლებებისა და თავისუფლებების აღდგენას.

ადმინისტრაციული ორგანო ადმინისტრაციულ წარმოებაზე პასუხისმგებელი ყველა სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო ან დაწესებულება, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი (გარდა პოლიტიკური და რელიგიური გაერთიანებებისა), აგრეთვე ნებისმიერი სხვა პირი, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე ასრულებს საჯარო სამართლებრივ უფლებამოსილებებს. ნებისმიერ დაინტერესებულ მხარეს უფლება აქვს მიმართოს ადმინისტრაციული საჩივრით (წერილობითი მოთხოვნა) განხილვაზე უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოს დარღვეული უფლების აღდგენის მიზნით იმავე ან ქვემდგომი ორგანოს მიერ გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად გამოცხადების, შეცვლის ან ახალი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის ან ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ისეთი მოქმედების განხორციელების ან ისეთი მოქმედების განხორციელებისაგან თავის შეკავების შესახებ, რომელიც არ გულისხმობს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემას.

აღსანიშნავია, ასევე, დავის გადაჭრის ალტერნატიული მეთოდები, როგორც უფლების დაცვის მექანიზმები. მათგან საქართველოში განსაკუთრებით ფეხს იკიდებს არბიტრაჟი და მედიაცია. არბიტრაჟი უფლებამოსილია განიხილოს პირთა თანასწორობაზე დამყარებული კერძო ხასიათის ის ქონებრივი დავა, რომლის მოწესრიგებაც მხარეებს შეუძლიათ ერთმანეთს შორის, ასევე, „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ხელშეკრულებასთან დაკავშირებული დავა. რაც შეეხება მედიაციას, იგი მოლაპარაკების პროცესია, სადაც ნეიტრალური პირი – მედიატორი, დაპირისპირებულ მხარეებს ან/და მათ წარმომადგენლებს ეხმარება მათ შორის წარმოშობილი კონფლიქტის ურთიერთსასარგებლო შეთანხმებით დასრულებაში.

ადამიანის უფლებათა დაცვის საერთაშორისო მექანიზმებიდან აღსანიშნავია შემდეგი ძირითადი და საქართველოს კონტექსტისთვის რელევანტური მექანიზმები და ფორუმები: ადამიანის უფლებათა საბჭო (გაერო), ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო აქტების მონიტორინგის ორგანოები/კომიტეტები (გაერო), ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო (ევროსაბჭო) და ა.შ.

თავი V. საქართველოს სახალხო დამცველი

1. საქართველოს სახალხო დამცველის სტატუსი და ფუნქციები

ადამიანის უფლებათა დაცვის თვალსაზრისით განსაკუთრებული როლი აკისრია საქართველოს სახალხო დამცველს. მისი მნიშვნელობა იმითაც არის ხაზგასმული, რომ „სახალხო დამცველის სტატუსი და უფლებამოსილებები საკონსტიტუციო რანგშია აყვანილი და დამატებით „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ ორგანული კანონითაც წესრიგდება.“³⁶⁶ სახალხო დამცველი შედარებით ახალი ინსტიტუტია საქართველოში. იგი პირველად საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციაში აისახა, თუმცა მაშინვე იქცა ძალიან მძლავრ ინსტრუმენტად ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში.

საქართველოს სახალხო დამცველს ეხება საქართველოს კონსტიტუციის 35-ე მუხლი. ამ მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად, საქართველოს სახალხო დამცველის ფუნქციაა, ზედამხედველობა გაუწიოს ადამიანის უფლებების დაცვას საქართველოს ტერიტორიაზე. „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ ორგანული კანონი აკონკრეტებს და შედარებით ავიწროებს სახალხო დამცველის ფუნქციის განხორციელების არეალს. კერძოდ, ამ კანონის მე-2 მუხლში ნათქვამია, რომ „საქართველოს სახალხო დამცველი ზედამხედველობს საქართველოს ტერიტორიისა და მისი იურისდიქციის ფარგლებში ადამიანის უფლებების დაცვას“. ეს იმას ნიშნავს, რომ სახალხო დამცველი ვერ შეძლებს ადამიანის უფლებათა დაცვაზე ზედამხედველობას იმ ტერიტორიებზე, რომლებიც, მართალია, საქართველოს საზღვრებშია, მაგრამ საქართველოს იურისდიქცია ვერ ვრცელდება მათზე (საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიები). ასევე, საქართველოს იურისდიქციაში არ შეიძლება ჩაითვალოს უცხო ქვეყნის საელჩოები საქართველოში და სხვ.

საქართველოს სახალხო დამცველის ფუნქცია – ზედამხედველობა გაუწიოს ადამიანის უფლებების დაცვას საქართველოს ტერიტორიაზე, მოიცავს რამდენიმე მიმართულებას:

1. სახელმწიფო ორგანოებსა და დაწესებულებებზე ზედამხედველობა. საქართველოს სახალხო დამცველი ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის სახელმწიფოებრივი გარანტიების უზრუნველყოფის მიზნით ზედამხედველობას უწევს სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა, საჯარო დაწესებულებათა და თანამდებობის პირთა მხრიდან საქართველოს ტერიტორიის ფარგლებსა და მის იურისდიქციაში მყოფი ყველა პირისთვის სახელმწიფოს მიერ აღიარებულ უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვასა და პატივისცემას, განურჩევლად რასისა, კანის ფერისა, სქესისა, ენისა, რელიგიისა, პოლიტიკური ან სხვა შეხედულებისა, ეროვნული, ეთნიკური და სოციალური კუთვნილებისა, წარმოშობისა, ქონებრივი და წოდებრივი მდგომარეობისა, საცხოვრებელი ადგილისა თუ სხვა გარემოებისა.

2. ზედამხედველობა დისკრიმინაციასა და თანასწორობის უზრუნველყოფაზე. დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრისა და თანასწორობის უზრუნველყოფის საკითხებზე ზედამხედველობა საქართველოს სახალხო დამცველის საქმიანობის ერთ-

³⁶⁶ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-3 გამოცემა, თბილისი, 2015, 354.

ერთ მიმართულებად გამოიყო 2014 წლის 2 მაისიდან, როდესაც მიღებული იქნა საქართველოს კანონი „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“.³⁶⁷

დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრისა და თანასწორობის უზრუნველყოფის საკითხებზე ზედამხედველობის მიზნით, საქართველოს სახალხო დამცველი ზედამხედველობას უწევს ადმინისტრაციული, სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების, საჯარო დაწესებულებებისა და თანამდებობის პირების, აგრეთვე ფიზიკური და იურიდიული პირების საქმიანობას, ავლენს დისკრიმინაციის ფაქტებს და ახორციელებს ღონისძიებებს დისკრიმინაციის შედეგების აღმოსაფხვრელად. დისკრიმინაციასა და თანასწორობის უზრუნველყოფაზე საქართველოს სახალხო დამცველის საქმიანობა დეტალურად მოწესრიგებულია „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ საქართველოს კანონით.

3. წამების პრევენციის ეროვნული მექანიზმი. საქართველოს სახალხო დამცველი ასრულებს გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის წამებისა და სხვა სასტიკი, არაადამიანური ან დამამცირებელი მოპყრობის ან სასჯელის წინააღმდეგ კონვენციის ფაკულტატური ოქმით გათვალისწინებული პრევენციის ეროვნული მექანიზმის ფუნქციებს.

ზემოაღნიშნული კონვენციის ფაკულტატური ოქმის მიზანია დამოუკიდებელ საერთაშორისო და ეროვნულ ორგანოთა რეგულარული ვიზიტების განხორციელება თავისუფლებააღკვეთილ პირთა დაკავების ადგილებში წამებისა და სხვა სასტიკი, არაადამიანური ან დამამცირებელი მოპყრობის ან სასჯელის თავიდან აცილების მიზნით.³⁶⁸ პრევენციის ეროვნული მექანიზმის დანიშნულება არის ადგილობრივ დონეზე წამებისა და არაადამიანური მოპყრობის თავიდან აცილება და აღმოფხვრა. მისი მანდატი მოიცავს ყველა ტიპის თავისუფლების აღკვეთის ადგილების მონიტორინგს და თავისუფლებააღკვეთილ პირთა მონახულების უფლებას.³⁶⁹

პრევენციის ეროვნული მექანიზმის მიზნებიდან გამომდინარე, საქართველოს სახალხო დამცველი ვალდებულია ითანამშრომლოს გაეროს შესაბამის ორგანოებთან და მექანიზმებთან, აგრეთვე, საერთაშორისო, რეგიონალურ და ეროვნულ ინსტიტუტებთან ან ორგანიზაციებთან, რომელთა საქმიანობის სფეროს განეკუთვნება წამებისა და სხვა სასტიკი, არაადამიანური ან დამამცირებელი მოპყრობისაგან ან სასჯელისაგან დაკავების, წინასწარი პატიმრობისა და თავისუფლების შეზღუდვის სხვა ადგილებში მყოფ პირთა დაცვის უზრუნველყოფა.

პრევენციის ეროვნული მექანიზმის ფუნქციების შესრულების მიზნით საქართველოს სახალხო დამცველთან იქმნება სპეციალური პრევენციული ჯგუფი. პრევენციის ეროვნული მექანიზმის ფუნქციების შესრულებისას სპეციალური პრევენციული ჯგუფის წევრები მოქმედებენ საქართველოს სახალხო დამცველის სპეციალური რწმუნების საფუძველზე და ანგარიშვალდებული არიან მხოლოდ საქართველოს სახალხო დამცველის წინაშე.

³⁶⁷ იხ., საქართველოს კანონი „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ და 2014 წლის 2 მაისის საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“.

³⁶⁸ წამების პრევენციის ეროვნული მექანიზმების სახეები და უფლებამოსილებები, დემოკრატიისა და უსაფრთხო განვითარების ინსტიტუტი, თბილისი, 2015, 7.

³⁶⁹ იქვე, 8.

4. დარღვევის გამოვლენა და უფლებადარღვეული პირის დაცვა. საქართველოს სახალხო დამცველი არ შემოიფარგლება მხოლოდ ზედამხედველობით. მისი მანდატი გაცილებით ფართოა. იგი არა უბრალოდ ზედამხედველია, რომელიც კმაყოფილება მხოლოდ დაკვირვებით, დარღვევის აღწერით და რეკომენდაციების გაცემით, არამედ ქმედითი ორგანოა, რომელიც, ამავე დროს, აღჭურვილია დაცვის ფუნქციით. საქართველოს კანონმდებლობით, სახალხო დამცველი ავლენს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევის ფაქტებს და ხელს უწყობს დარღვეული უფლებებისა და თავისუფლებების აღდგენას. ასევე, როგორც პრევენციის ეროვნული მექანიზმი, საქართველოს სახალხო დამცველი უზრუნველყოფს დისკრიმინაციისაგან პირის ეფექტიან დაცვას.

5. საგანმანათლებლო საქმიანობა. ხშირ შემთხვევაში ადამიანის უფლებათა დარღვევა გამოწვეულია ადამიანის უფლებათა სფეროში ინფორმირებულობის დაბალი დონით. ამდენად, საქმიანობა ადამიანის უფლებათა დაცვისათვის გულისხმობს ბრძოლას მისი გამომწვევი მიზეზების აღმოსაფხვრელად. სწორედ ამ მიზნით, „საქართველოს სახალხო დამცველი ეწევა საგანმანათლებლო საქმიანობას ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა სფეროში“.

2. საქართველოს სახალხო დამცველის არჩევა და უფლებამოსილების შეწყვეტა

1995 წლის საქართველოს კონსტიტუციის თავდაპირველი რედაქციით გათვალისწინებული იყო, რომ საქართველოს სახალხო დამცველს 5 წლის ვადით ირჩევდა საქართველოს პარლამენტი სრული შემადგენლობის უმრავლესობით. ამასთან, „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ ორგანული კანონით დასაშვები იყო ერთი და იმავე პირის საქართველოს სახალხო დამცველის თანამდებობაზე არჩევა ზედიზედ ორჯერ.

2017 წელს საქართველოს კონსტიტუციაში განხორციელებული მასშტაბური ცვლილებების შედეგად საქართველოს სახალხო დამცველის არჩევასთან დაკავშირებული მოთხოვნები არსებითად შეიცვალა. საქართველოს კონსტიტუციის 35-ე მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად, საქართველოს სახალხო დამცველი უკვე აირჩევა 6 წლის ვადით. ამასთან, მის ასარჩევად საკმარისი აღარ არის პარლამენტის სრული შემადგენლობის ნახევარი (75 ხმა), არამედ აუცილებელია პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეხუთედის უმრავლესობა (90 ხმა). გარდა ამისა, კონსტიტუციით აიკრძალა სახალხო დამცველად ერთი და იმავე პირის ზედიზედ ორჯერ არჩევა.

საქართველოს 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 საქართველოს სახალხო დამცველი იყოს პოლიტიკური პარტიის წევრი ან მონაწილეობდეს პოლიტიკურ საქმიანობაში. თუმცა ამ წესიდან შეიძლება იყოს გამონაკლისი, როდესაც საქართველოს სახალხო დამცველს კანონის ან სხვა ნორმატიული აქტის საფუძველზე თანამდებობრივად ევალება სხვა თანამდებობის შეთავსება.

თანამდებობაზე არჩევიდან ერთი თვის ვადაში საქართველოს სახალხო დამცველი ვალდებულია შეწყვიტოს მის სტატუსთან შეუთავსებელი საქმიანობა. თუ საქართველოს

სახალხო დამცველი აღნიშნულ დროში არ შეასრულებს დადგენილ მოთხოვნებს, მისი უფლებამოსილება წყდება და პარლამენტი აირჩევს ახალ სახალხო დამცველს. სახალხო დამცველის უფლებამოსილების შეწყვეტის სხვა საფუძვლები განისაზღვრება ორგანული კანონით. გასათვალისწინებელია, რომ ზედიზედ ოთხი თვის განმავლობაში მოვალეობის შეუსრულებლობისა და სტატუსთან შეუთავსებელი თანამდებობის დაკავების ან შეუთავსებელი საქმიანობის განხორციელების საფუძვლით საქართველოს სახალხო დამცველის უფლებამოსილების შეწყვეტა ხდება საქართველოს პარლამენტის გადაწყვეტილებით, ხოლო დანარჩენ შემთხვევებში – აღნიშნული მდგომარეობის დადგენის მომენტიდან, რაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს საქართველოს პარლამენტს.

3. საქართველოს სახალხო დამცველის უფლებამოსილებანი

თავისი ფუნქციის განსახორციელებლად საქართველოს სახალხო დამცველი აღჭურვილია უფლებამოსილებათა ფართო სპექტრით. 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 არა მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციითა და კანონით დადგენილ უფლებათა და თავისუფლებათა, არამედ, აგრეთვე, იმ საერთაშორისო ხელშეკრულებათა და შეთანხმებებით დადგენილ უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევის შესახებ, რომელთა მონაწილეც არის საქართველო. ამის საკონსტიტუციო საფუძველია საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტის მე-3 წინადადება, რომლის თანახმადაც, „კონსტიტუცია არ უარყოფს ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს, რომლებიც აქ არ არის მოხსენიებული, მაგრამ თავისთავად გამომდინარეობს კონსტიტუციის პრინციპებიდან“. მაშასადამე, საქართველოს სახალხო დამცველი რეაგირებას ახდენს არა მხოლოდ ისეთ განცხადებებსა და საჩივრებზე, რომლებიც საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებულ უფლებებისა და თავისუფლებების დარღვევას შეეხება, არამედ იმ უფლებებისა და თავისუფლებების დარღვევის ფაქტებზეც, რომლებიც შესაძლოა კონსტიტუციით პირდაპირ არ იყოს გათვალისწინებული, მაგრამ საერთაშორისო ხელშეკრულებებითა და შეთანხმებებით იყოს დადგენილი და შესაბამისად, გამომდინარეობდეს საქართველოს კონსტიტუციის პრინციპებიდან.

აღსანიშნავია ისიც, რომ ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობისა და მათი დარღვევის ფაქტების შემოწმებას საქართველოს სახალხო დამცველი ახდენს არა მხოლოდ მიღებული განცხადებისა და საჩივრის საფუძველზე, არამედ საკუთარი ინიციატივითაც. განცხადებისა და საჩივრის მიღების შემდეგ საქართველოს სახალხო დამცველი დამოუკიდებლად იღებს გადაწყვეტილებას შემოწმების დაწყების თაობაზე. მას უფლება აქვს, შემოწმების ჩატარებისას დაუბრკოლებლად შევიდეს სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ნებისმიერ ორგანოსა თუ დაწესებულებაში, მოსთხოვოს მათ შემოწმებისათვის აუცილებელი ყველა ცნობა, დოკუმენტი და სხვა მასალა; ასევე, ნებისმიერ თანამდებობის პირს მოსთხოვოს წერილობითი ახსნა-განმარტება გამოსაკვლევ საკითხებზე, ჩაატაროს საექსპერტო გამოკვლევები და მოამზადოს დასკვნები, გაეცნოს სისხლის სამართლის, სამოქალაქო და

ადმინისტრაციულ საქმეებს, რომლებზე მიღებული გადაწყვეტილებებიც კანონიერ ძალაშია შესული და სხვ.

დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრისა და თანასწორობის უზრუნველყოფაზე ზედამხედველობის განხორციელებისათვის საქართველოს სახალხო დამცველი აღჭურვილია დამატებითი უფლებამოსილებებით. კერძოდ, შესაძლებელია სახალხო დამცველი გამოვიდეს მედიატორის როლში, რა დროსაც იგი იწვევს დისკრიმინაციის მსხვერპლს და სავარაუდო დისკრიმინაციული ქმედების განმახორციელებელ პირს და ცდილობს საქმე მხარეთა მორიგებით დაასრულოს. თუ საქმის მორიგებით დასრულება შეუძლებელი აღმოჩნდება და არსებობს საკმარისი მასალები, რომლებიც დისკრიმინაციას ადასტურებს, სახალხო დამცველი დისკრიმინაციის მსხვერპლის უფლებების აღსადგენად რეკომენდაციით მიმართავს შესაბამის დაწესებულებას ან პირს. თუ ადმინისტრაციული ორგანო მის ამ რეკომენდაციას არ უპასუხებს ან ამ რეკომენდაციას არ გაიზიარებს, სახალხო დამცველი უფლებამოსილია, მიმართოს სასამართლოს და მოითხოვოს შესაბამისი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა ან ქმედების განხორციელება.

საქართველოს სახალხო დამცველის განსაკუთრებული ზედამხედველობის ობიექტებია პენიტენციური დაწესებულებები, დაკავებისა და თავისუფლების შეზღუდვის სხვა ადგილები, ფსიქიატრიული დაწესებულებები, მოხუცთა თავშესაფრები და ბავშვთა სახლები. სახალხო დამცველი ან პრევენციული ჯგუფის წევრი რეგულარულად ამოწმებს ამ დაწესებულებებს, პირადად მონმის გარეშე ხვდება მათში მოთავსებულ პირებს, აგრეთვე, იმ პირებს, რომელთაც შეუძლიათ აღნიშნულ პირთა უფლებების დარღვევის შესახებ ინფორმაციის მიწოდება. სახალხო დამცველი ან პრევენციული ჯგუფის წევრი, ასევე, ამოწმებს ზემოაღნიშნულ დაწესებულებებში მოთავსებულ პირთა იქ ყოფნის დამადასტურებელ დოკუმენტაციას.

საქართველოს სახალხო დამცველისათვის გაგზავნილი განცხადებები, საჩივრები და წერილები კონფიდენციალურია. მათი გახსნა და ცენზურა აკრძალულია. ისინი დაუყოვნებლივ უნდა გადაეცეს საქართველოს სახალხო დამცველს.

შემომნების შედეგად ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევის აღმოჩენის შემთხვევაში სახალხო დამცველი უფლებამოსილია გაატაროს რიგი ღონისძიებებისა, მათ შორის, საქართველოს პარლამენტს ან სხვა შესაბამის ორგანოს წარუდგინოს წინადადებები, შენიშვნები და რეკომენდაციები საქართველოს კანონმდებლობასთან დაკავშირებით; წინადადებები და რეკომენდაციები გაუგზავნოს იმ სახელმწიფო დაწესებულებებსა და თუ თანამდებობის პირებს, რომელთა მოქმედებამაც გამოიწვია ადამიანის უფლებათა დარღვევა; წინადადებით მიმართოს შესაბამის საგამოძიებო ორგანოებს გამოძიების ან/და სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების მოთხოვნით; შესაბამის ორგანოებში შეიტანოს წინადადებები იმ პირთა პასუხისმგებლობის შესახებ, რომელთა მოქმედებამაც გამოიწვია ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევა; კონსტიტუციური სარჩელით მიმართოს საკონსტიტუციო სასამართლოს; მიმართოს საქართველოს პარლამენტს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევის ფაქტთან დაკავშირებით საქართველოს პარლამენტის დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნისა და პარლამენტის მიერ საკითხის განხილვის მოთხოვნით და სხვა.

სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტს ყოველი წლის გაზაფხულზე წარუდგენს ანგარიშს და გამოდის მოხსენებით ქვეყანაში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ. სახალხო დამცველის უფლებამოსი-

ლებაში ასევე შედის საქართველოს პარლამენტისათვის საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამეურვეო საბჭოს წევრობის ორი კანდიდატის და იურიდიული დახმარების საბჭოში 3 წევრის წარდგენა.

4. საქართველოს სახალხო დამცველის საქმიანობის სამართლებრივი გარანტიები

საქართველოს სახალხო დამცველის მაღალ საკონსტიტუციო სტატუსს ხაზს უსვამს სამართლებრივი გარანტიები, რომლითაც ის არის აღჭურვილი. უპირველეს ყოვლისა, ასეთ გარანტიებს შეიცავს საქართველოს კონსტიტუცია. კონსტიტუციაში მოცემული გარანტიები შეიძლება პირობითად დაიყოს ორ ტიპად: 1. პირადი ხელშეუხებლობისა და 2. საქმიანობის გარანტიებად.

4.1. პირადი ხელშეუხებლობა

საქართველოს კონსტიტუციის 35-ე მუხლის მე-3 პუნქტით, „სახალხო დამცველის დაკავება ან დაპატიმრება, მისი საცხოვრებელი ან სამუშაო ადგილის, მანქანის ან პირადი გაჩხრეკა შეიძლება მხოლოდ პარლამენტის თანხმობით. გამონაკლისია დანაშაულზე წასწრების შემთხვევა, რაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს პარლამენტს. თუ პარლამენტი არ მისცემს თანხმობას, სახალხო დამცველი დაუყოვნებლივ უნდა გათავისუფლდეს“.

„საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ ორგანული კანონი კიდევ უფრო აზუსტებს კონსტიტუციის ზემოაღნიშნულ ნორმას. კერძოდ, მასში ნათქვამია, რომ საქართველოს სახალხო დამცველი ხელშეუხებელია. დაუშვებელია მისი დაკავება ან დაპატიმრება, მისი საცხოვრებელი ან სამუშაო ადგილის, მანქანის ან პირადი გაჩხრეკა საქართველოს პარლამენტის თანხმობის გარეშე. გამონაკლისია დანაშაულზე წასწრების შემთხვევა, რაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს საქართველოს პარლამენტს. თუ საქართველოს პარლამენტი არ მისცემს თანხმობას, საქართველოს სახალხო დამცველი დაუყოვნებლივ უნდა განთავისუფლდეს. საქართველოს პარლამენტი ამ საკითხზე გადაწყვეტილებას იღებს გენერალური პროკურორის მიმართვიდან არაუგვიანეს 14 დღისა. თუ საქართველოს პარლამენტი თანხმობას განაცხადებს სახალხო დამცველის დაკავებასა ან დაპატიმრებაზე, ამ უკანასკნელის უფლებამოსილება შეჩერდება სასამართლოს მიერ საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე. თუმცა, თუ სახალხო დამცველს სასამართლო გაამართლებს, მისი უფლებამოსილება აღდგება.

მნიშვნელოვანია სახალხო დამცველს უფლება, არ მისცეს ჩვენება იმ ფაქტის გამო, რომელიც მას გაანდეს, როგორც საქართველოს სახალხო დამცველს. ეს უფლება მას უნარჩუნდება უფლებამოსილების შეწყვეტის შემდეგაც. დაუშვებელია სახალხო დამცველის პასუხისგებაში მიცემა თავისი მოვალეობის შესრულებისას გამოთქმული აზრებისა და შეხედულებებისათვის. ასევე, არ შეიძლება სახალხო დამცველისათვის განკუთვნილი წერილობითი მასალის დაყადაღება. თუ სახალხო დამცველი მოითხოვს, შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოები ვალდებული არიან უზრუნველყონ საქართველოს სახალხო დამცველისა და მისი ოჯახის უსაფრთხოება.

4.2. საქმიანობის გარანტიები

საქართველოს სახალხო დამცველი თავის საქმიანობაში დამოუკიდებელია და ხელმძღვანელობს საქართველოს კონსტიტუციით, საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებით, საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებული

პრინციპებითა და ნორმებით, „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ ორგანული კანონითა და სხვა საკანონმდებლო აქტებით.

საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, „სახალხო დამცველის საქმიანობისათვის დაბრკოლებათა შექმნა ისჯება კანონით.“ საქართველოს სახალხო დამცველზე ნებისმიერი ზემოქმედება ან მის საქმიანობაში ჩარევა დაუშვებელია და ისჯება კანონით. ამ ნორმის შესაბამისად, საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 352-ე მუხლი დანაშაულად აცხადებს საქართველოს სახალხო დამცველზე ნებისმიერი ფორმით ზემოქმედებას მისი სამსახურებრივი საქმიანობისათვის ხელის შეშლის მიზნით, რისთვისაც აწესებს სისხლის სამართლებრივ პასუხისმგებლობას - ჯარიმას ან გამასწორებელ სამუშაოს ვადით ერთიდან ორ წლამდე ანდა შინაპატიმრობას ვადით ექვსი თვიდან ორ წლამდე. სასჯელი უფრო მკაცრდება, თუ სახალხო დამცველის წინააღმდეგ იგივე დანაშაული ჩაიდინა პირმა თავისი სამსახურებრივი მდგომარეობის გამოყენებით. ასეთ შემთხვევაში სასჯელის სახედ განისაზღვრება თავისუფლების აღკვეთა ორ წლამდე ვადით, რასაც შეიძლება მოყვეს გარკვეული ვადით თანამდებობის დაკავების ან საქმიანობის უფლების ჩამორთმევა.

„საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი შეიცავს დამატებით გარანტიებს. ამ კანონის თანახმად, სახალხო დამცველის დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის მიზნით სახელმწიფო ვალდებულია, შეუქმნას მას მოღვაწეობისა და ცხოვრების სათანადო პირობები.

სახელმწიფო ხელისუფლების და ადგილობრივი თვითმმართველობის ყველა ორგანო, თანამდებობის თუ იურიდიული პირი ვალდებულია ყოველმხრივ დაეხმაროს საქართველოს სახალხო დამცველს, დაუყოვნებლივ წარუდგინოს საბუთები და სხვა ინფორმაცია, რომელიც ესაჭიროება მას თავისი უფლებამოსილების განსახორციელებლად. სახელმწიფო ორგანო, თანამდებობის ან იურიდიული პირი ვალდებულია საქართველოს სახალხო დამცველს მოთხოვნისთანავე წარუდგინოს ახსნა-განმარტება გამოსაკვლევ საკითხზე. საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით, სახალხო დამცველის კანონიერი მოთხოვნის შეუსრულებლობა ითვლება ადმინისტრაციულ გადაცდომად და პასუხისმგებლობის ზომად გათვალისწინებულია ჯარიმა.

სახალხო დამცველის თანამდებობრივი სარგო გათანაბრებულია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობასთან, რაც კიდევ ერთხელ ადასტურებს სახალხო დამცველის მაღალ სტატუსს.

თავი VI. საქართველოს მოქალაქეობა

1. მოქალაქეობის ცნება

მოქალაქეობის კონცეფცია თავდაპირველად ანტიკური საბერძნეთის ქალაქ-სახელმწიფოებში განვითარდა. ათენის მოქალაქე შეიძლებოდა ყოფილიყო გენეოლოგიურად ათენელი, ოჯახის უფროსი, ბრძოლისუნარიანი, მონათმფლობელი მამაკაცი 20 წლის ასაკიდან. მოქალაქეობა იყო განსაკუთრებული პრივილეგია, რომლითაც სარგებლობას რასა, ქონებრივი მდგომარეობა და სქესი განსაზღვრავდა.³⁷⁰ მოქალაქეს შეეძლო მონაწილეობა მიეღო არჩევნებში და ეკისრებოდა გადასახადების გადახდისა და სამხედრო სამსახურის ვალდებულება. აქედან გამომდინარე, ქალებს, მონებსა და საზოგადოების ღარიბ წარმომადგენლებს აღნიშნულით სარგებლობა არ შეეძლოთ. რომაელებმა მოქალაქეობა რომის მცხოვრებელებისა და რომის მიერ დაპყრობილ და მიერთებულ ტერიტორიებზე მცხოვრებ ადამიანთა ერთმანეთისაგან გასარჩევად შემოიღეს. იმპერიის ზრდასთან ერთად მათ მოკავშირეებისათვის მოქალაქეობის მინიჭება მთელ იტალიაში დაიწყეს, ქრ.შ.-დან 212 წლისათვის კი ეს წესი იმპერიის ყველა თავისუფალ მაცხოვრებელზე გავრცელდა. მოქალაქეობის თანამედროვე ინსტიტუტის ჩამოყალიბებაზე არსებითი გავლენა XVIII საუკუნის ამერიკულმა და ფრანგულმა რევოლუციებმა³⁷¹ და ინდუსტრიალიზაციამ³⁷² მოახდინა. მოქალაქეობის უნივერსალური სტატუსის განვითარება და კლასობრივი დაყოფის გადალახვა არსებითად საზოგადოებრივი ჯგუფების მიერ სამოქალაქო უფლებებზე ფართო წვდომისათვის ბრძოლის შედეგია.³⁷³ საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია ფართოდ იზიარებდა პროგრესულ იდეებს და რესპუბლიკას მოქალაქეთა ღირსეულ არსებობაზე ზრუნვას ავალბდა. განსაკუთრებით აღსანიშნავია საქართველოს მოქალაქე ქალების არჩევნებში მონაწილეობის უფლება, რაც იმ პერიოდისათვის არცთუ ისე ფართოდ გავრცელებული მოვლენა იყო მსოფლიოში.

ელენეკის თეორიის მიხედვით, სახელმწიფო გულისხმობს განსაზღვრული ტერიტორიის, ეფექტიანი ხელისუფლებისა და ხალხის ერთობლიობას, რომელიც, თავის მხრივ, შედგება მოქალაქეებისაგან.³⁷⁴ მათი უმთავრესი საერთო მახასიათებელი ერთნაირი უფლებები და მოვალეობებია, რაც მათ ორგანიზებულ ერთობას ქმნის და ხალხის ცნების ქვეშ აერთიანებს. კანონის გაგებით, მოქალაქეობა არის პირის სამართლებრივი კავშირი საქართველოსთან. ამ შემთხვევაში, პირის ქვეშ იგულისხმება ფიზიკური პირი, რადგანაც იურიდიულ პირებს მოქალაქეობა არ გააჩნიათ. აღსანიშნავია, რომ სამართლებრივ ურთიერთობაში საქართველოსთან როგორც სხვა ქვეყნის მოქალაქეები, ასევე, მოქალაქეობის არმქონე პირებიც იმყოფებიან, თუმცა მათი და საქართველოს მოქალაქის სამართლებრივი მდგომარეობა განსხვავებულია. აქედან გამომდინარე, შეიძლება

³⁷⁰ Bellamy R., Kennedy-Macfoy M., *Citizenship, Critical Concepts in Political Science*, New York, 2014, 4.

³⁷¹ ბეროუსი გ., აბაშიძე ზ., მუხიგული ქ., დუნდუა ს., ქარაია თ., დემოკრატია და მოქალაქეობა, თბილისი 2011, 246.

³⁷² Lister R., Williams F., Anttonen A., Bussemaker J., Gerhard U., Heinen J., Johansson S., Leira A., Siim B., *Gendering Citizenship in Western Europe, New Challenges for Citizenship Research in a Cross-National Context*, Bristol, 2007, 20.

³⁷³ Mackert J., *Kampf um Zugehörigkeit*, Wiesbaden, 1999, 54.

³⁷⁴ Grundgesetz Kommentar, J. Kokott, M. Sachs, (Hrsg.), München, 2007, 646.

ითქვას, საქართველოს მოქალაქე არის ფიზიკური პირი, რომელსაც ადამიანის ძირითადი უფლებების პარალელურად საქართველოს მოქალაქეობიდან გამომდინარე, აქვს საქართველოს მოქალაქეობის არმქონე პირისაგან განსხვავებული უფლება-მოვალეობანი.

სამართლებრივი კატეგორიის გარდა მოქალაქეობა პირთა თანასწორობაზე დამყარებული განსაზღვრული იდეური ერთობის წევრობასაც გულისხმობს. ამა თუ იმ სახელმწიფოს მოქალაქეობის მიღებით ხდება იმ ძირითადი ღირებულებების აღიარება, რომლებსაც იქ მცხოვრები საზოგადოება ატარებს. საქართველოს კონსტიტუციის პრეამბულის თანახმად, „საქართველოს მოქალაქეთა ურყევი ნებაა, დაამკვიდრონ დემოკრატიული საზოგადოებრივი წესწყობილება, ეკონომიკური თავისუფლება, სოციალური და სამართლებრივი სახელმწიფო, უზრუნველყონ ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებული უფლებები და თავისუფლებანი, განამტკიცონ სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობა და სხვა ხალხებთან მშვიდობიანი ურთიერთობა“. მოცემული ღირებულებები, საქართველოს მოქალაქეთა ერთგვარი სავიზიტო ბარათია და ცხადყოფს იმ საერთო სულისკვეთებას, რომლითაც განმსჭვალულია ქართველი ხალხი. მოქალაქეობა, ფართო გაგებით, შესაძლოა გაგებულ იქნეს როგორც განსაზღვრული ღირებულებების მქონე ფიზიკური პირის სამართლებრივი კავშირი სახელმწიფოსთან.

2. საქართველოს მოქალაქის უფლება-მოვალეობანი

2.1. საქართველოს მოქალაქის უფლებები

2.1.1. საქართველოს მოქალაქის უფლებების ექსკლუზიური ხასიათი

საქართველოში ადამიანებს თანაბარი უფლებანი და მოვალეობანი აქვთ, თუმცა კონსტიტუციით გათვალისწინებულია გამონაკლისები საქართველოს მოქალაქეობისათვის და ამ გამონაკლისის დაშვების უფლებამოსილება კანონმდებელს ენიჭება. საქართველოს მოქალაქეებს საქართველოსთან ურთიერთობაში, სხვა პირებთან შედარებით, აქვთ გარკვეული პრივილეგიები, რის სანაცვლოდაც განსაკუთრებული პასუხისმგებლობაც აკისრიათ.

საქართველოს მოქალაქეთა ექსკლუზიური უფლებები მოქალაქეს შესაძლებლობას აძლევს, მონაწილეობა მიიღოს პოლიტიკურ საქმიანობასა და სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებაში, იმუშაოს მართლწესრიგზე, უსაფრთხოებასა და ეროვნული ინტერესების დაცვაზე პასუხისმგებელ სტრუქტურებსა და საჯარო სამსახურში, მიიღოს არსებობისა და განვითარებისათვის აუცილებელი მხარდაჭერა სახელმწიფოსგან, იმყოფებოდეს საქართველოს ტერიტორიაზე, მოითხოვოს სახელმწიფოსგან საკუთარი ინტერესების დაცვა ადგილსამყოფელის მიუხედავად და ჰქონდეს საკუთრების უფლება განსაკუთრებული მნიშვნელობის რესურსზე.

2.1.2. ხელისუფლების განხორციელებასა და

პოლიტიკურ საქმიანობაში მონაწილეობის მიღების უფლება

საქართველოში, ისევე როგორც ნებისმიერ დემოკრატიულ სახელმწიფოში, ხელისუფლების (ძალაუფლების) წყარო არის ხალხი, რაც ამ შემთხვევაში მოქალაქეთა ერთობლიობას გულისხმობს. მათი უმრავლესობა სახელმწიფოს პოლიტიკური ბედის განმსაზღვრელია. საქართველოს მოქალაქისა და სხვა პირის უფლებრივ მდგომარეობას

შორის ერთ-ერთი პირველი წყალგამყოფი პოლიტიკური საქმიანობის უფლებაა. კონსტიტუცია დასაშვებად მიიჩნევს სხვა სახელმწიფოს მოქალაქეთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა პოლიტიკური საქმიანობის შეზღუდვას. ტერმინი „პოლიტიკური საქმიანობა“ მრავალნახანაგოვანი და დროსთან ერთად ცვალებადი ცნებაა, თუმცა იგი მარტივად შესაძლოა გაგებულ იქნეს პოლიტიკური ნების ჩამოყალიბებისა და რეალიზებისაკენ მიმართულ საქმიანობად. მისი გარკვეული ეტაპები, როგორებიცაა, პოლიტიკური პარტიის წევრობა, არჩევნები და საქმიანობა პოლიტიკურ თანამდებობაზე, განსაკუთრებულად ფაქიზი საკითხებია სახელმწიფოს გამართული ფუნქციონირებისათვის. ისინი ფაქტობრივად ძალაუფლების განხორციელების ინსტრუმენტია და მისი მესაჭე მხოლოდ სახელმწიფოს წინაშე მომეტებული პასუხისმგებლობის მქონე სუვერენი შეიძლება იყოს. მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეს აქვს უფლება შექმნას პოლიტიკური პარტია, მონაწილეობა მიიღოს მის საქმიანობაში, დააფიქსიროს საკუთარი პოზიცია რეფერენდუმში, სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებში, მიმართოს საკანონმდებლო ინიციატივით უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოს, იყოს არჩეული საქართველოს პარლამენტის წევრად, პრეზიდენტად და დაიკავოს პრემიერ-მინისტრის თანამდებობა.

სასამართლო ხელისუფლების განხორციელება პოლიტიკური შინაარსისაგან თავისუფლად და ნეიტრალურად უნდა ხორციელდებოდეს. სწორედ ამ მოტივით საერთო სასამართლოს მოსამართლეებსა და საკონსტიტუციო სასამართლოების წევრებს პოლიტიკური პარტიის წევრობაც კი აკრძალული აქვთ. მოსამართლეთა საქმიანობა, რომელიც აპოლიტიკური ხასიათისაა, სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელების ერთ-ერთი სახეა და მისი უფლებაც მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეებს აქვთ.

2.1.3. სახელმწიფო სამსახურში მუშაობის უფლება

სახელმწიფოს სუვერენიტეტის სათანადო დაცვისათვის განსაკუთრებულად მნიშვნელოვანია მართლწესრიგზე, უსაფრთხოებასა და ეროვნული ინტერესების დაცვაზე პასუხისმგებელი სტრუქტურების გამართული და უსაფრთხო ფუნქციონირებისათვის აუცილებელი პირობის შექმნა. აღნიშნული საქმის განხორციელებაში კანონმდებელმა ნდობა საქართველოს მოქალაქეებს გამოუცხადა. კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნების დაკმაყოფილების შემთხვევაში მხოლოდ საქართველოს მოქალაქე მიიღება სამსახურში პოლიციაში, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურში, დაზვერვის სამსახურსა და სახელმწიფო დაცვის სპეციალურ სამსახურში. საქართველოს მოქალაქეთა ექსკლუზიური უფლებაა, ასევე, საქმიანობა ქვეყნის საგარეო პოლიტიკის განხორციელებაზე და დიპლომატიური საშუალებებით საქართველოს სუვერენიტეტის, ქვეყნის უსაფრთხოების, მისი ტერიტორიული მთლიანობისა და საზღვრების ურღვევობის და სახელმწიფოებრივი ინტერესების დაცვაზე პასუხისმგებელ დიპლომატიურ სამსახურში. გამონაკლისი არც პოლიტიკურად ნეიტრალური პრინციპის მქონე საჯარო სამსახურია და საჯარო მოხელედ დასაქმების უფლებას მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეს ანიჭებს.

2.1.4. სათანადო ჯანმრთელობისა და განვითარებისათვის აუცილებელი პირობებით დაკმაყოფილების უფლება

ადამიანის უმთავრესი საჭიროება და შემდგომი განვითარების საწინდარი მისი ჯანმრთელობაა. ერთ-ერთი უპირველესი ინტერესი კონსტიტუციამ ძირითადი უფლების

რანგში აიყვანა და მოქალაქისათვის ხელმისაწვდომ და ხარისხიან ჯანმრთელობის დაცვის მომსახურებაზე წვდომის უზრუნველყოფა კანონმდებლობას დაავალა. საფუძვლიანი განათლების მიღება თითოეული მოქალაქისა და სახელმწიფოს განვითარებისათვის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია. აღნიშნულის გათვალისწინებით საქართველოს მოქალაქეს კანონით დადგენილი წესით შეუძლია სახელმწიფოს დაფინანსებით პროფესიული და უმაღლესი განათლების მიღება. მიღებული ცოდნის რეალიზებისა და ღირსეული საცხოვრებელი პირობების უზრუნველსაყოფად სახელმწიფო ასევე ხელს უწყობს მოქალაქეს დასაქმებაში.

2.1.5. საქართველოს ტერიტორიაზე ყოფნისა და მის გარეთ სახელმწიფოს მფარველობის მიღების უფლება

სახელმწიფოს ტერიტორიაზე ყოფნის უპირობო შესაძლებლობა საქართველოს მოქალაქის განსაკუთრებული პრივილეგიაა. მას ნებიმიერ დროს შეუძლია შემოვიდეს საქართველოში და ასევე, დაუშვებელია მისი გაძევება ქვეყნიდან ან საერთაშორისო ხელშეკრულებებით გათვალისწინებული შემთხვევების გარდა, სხვა სახელმწიფოსათვის გადაცემა.

საქართველოს მიერ თავის მოქალაქეზე ზრუნვის ვალდებულება სცდება სახელმწიფოს საზღვრებს და ქვეყანა მოვალეა მფარველობდეს მას ადგილსამყოფელის მიუხედავად. საქართველოს ფარგლებს გარეთ მოქალაქეთა უფლებების დაცვა დიპლომატიური სამსახურის კომპეტენციაა. ადგილსამყოფელ სახელმწიფოში მოქალაქეთა კანონიერი ინტერესებისა და უფლებების დაცვას ახორციელებს საკონსულო თანამდებობის პირი.

2.1.6. სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე საკუთრების უფლება

საკუთრების უფლება სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე, როგორც განსაკუთრებული მნიშვნელობის რესურსზე, შეუზღუდავად შეიძლება ჰქონდეთ საქართველოს მოქალაქეებს, რაც არ გულისხმობს უცხოელებისა და მოქალაქეობის არმქონე პირების საკუთრების უფლების აბსოლუტურ შეზღუდვას. კონსტიტუციის იმავე მუხლით გათვალისწინებულია გამონაკლისი შემთხვევების დადგენის შესაძლებლობა ორგანული კანონით, რომლის მისაღებადაც პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედის უმრავლესობაა საჭირო.

2.1.7. საზღვარგარეთ გარდაცვლილი საქართველოს მოქალაქის საქართველოში გადმოსვენება

სახელმწიფოს საკუთარ მოქალაქეზე ზრუნვის ვალდებულება, გარკვეულ შემთხვევებში მისი გარდაცვალების შემდეგაც უნარჩუნდება. საზღვარგარეთ გარდაცვლილი

საქართველოს მოქალაქის გადმოსვენების ხარჯებს მთავრობის შესაბამისი დადგენილებით განსაზღვრულ შემთხვევებში სახელმწიფო ანაზღაურებს.³⁷⁵

2.2. საქართველოს მოქალაქის მოვალეობები

2.2.1. საქართველოს მოქალაქეთა მოვალეობების ექსკლუზიური ხასიათი

„საქართველოს მოქალაქეობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით საქართველოს მოქალაქეები ვალდებული არიან: დაიცვან საქართველოს კონსტიტუცია; საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობა; იყვნენ საქართველოს ინტერესების ერთგულნი.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს ტერიტორიაზე მყოფი ყოველი პირი ვალდებულია დაემორჩილოს კანონმდებლობის მოთხოვნებს. საქართველოს მოქალაქეობა კი განსაკუთრებული პრივილეგიების სანაცვლოდ, ასევე, განსხვავებულ პასუხისმგებლობასაც გულისხმობს სახელმწიფოს წინაშე, შესაბამისად, მოქალაქეებისა და უცხოელთა სამართლებრივი მდგომარეობა მოვალეობების კონტექსტშიც, უფლებრივი ნაწილის მსგავსად, განსხვავებულია.

2.2.2. საქართველოს მოქალაქის ფიციტ გათვალისწინებული ვალდებულებები (ლოიალურობის ვალდებულება)

საქართველოს მოქალაქეს, როგორც იდეური ერთობის წევრს, სხვა პირებთან შედარებით, საქართველოსადმი სოლიდარობის უფრო მაღალი ხარისხიდან გამომდინარე, მკაცრად სამართლებრივ ვალდებულებათა გარდა, ქვეყნის წინაშე აქვს, ასევე, „რბილი სამართლით“ (ე.წ. „soft law“) განსაზღვრული წმინდა მორალურ-პოლიტიკური სახის მოვალეობები.

ლოიალურობის ვალდებულებები ასახულია საქართველოს მოქალაქის ფიცში, რომელსაც დებს პირი, რომელმაც საქართველოს მოქალაქეობა ნატურალიზაციის გზით მოიპოვა. („ვხდები საქართველოს მოქალაქე და ვფიცავ, ერთგულად ვემსახურო საქართველოს, დავიცვა მისი კონსტიტუცია და ყველა სხვა კანონი, საქართველოს დამოუკიდებლობა და ტერიტორიული მთლიანობა; საქართველოს სახელმწიფო ენად ვაღიარებ ქართულს, ხოლო აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში – აგრეთვე აფხაზურს; ვალდებულებას ვიღებ, პატივი ვცე საქართველოს კულტურასა და ეროვნულ ტრადიციებს.“)

ერთგულება ფართო ცნებაა, ამ კონკრეტულ შემთხვევაში იგი შეიძლება გაგებულ იქნეს როგორც სახელმწიფო ინტერესების შესაბამისი ქცევა. ერთგულების მოთხოვნის უგულებელყოფამ შესაძლოა სამართლებრივი შედეგი გამოიწვიოს. ლოიალურობის ვალდებულებას, ასევე, მორალური ხასიათიც აქვს, რის გამოც მისი არ ან ვერ შესრულებისათვის პირს სამართლებრივი პასუხისმგებლობა არ დაეკისრება. მოქალაქეთა აქტიური მონაწილეობა არჩევნებში სახელმწიფოს დემოკრატიული განვითარებისათვის მნიშვნელოვანი ინტერესია, ასევე, საქართველოს პოპულარიზაცია და მისი იმიჯის

³⁷⁵ საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 18 ივლისი დადგენილება №330 „საზღვარგარეთ გარდაცვლილ საქართველოს მოქალაქეთა საქართველოში გადმოსვენების ხარჯების ანაზღაურების წესის დამტკიცების თაობაზე.“

განუხრელი დაცვა, როგორც ქვეყნის შიგნით ასევე მის ფარგლებს გარეთ საქართველოსადმი ლოიალობას უსვამს ხაზს, თუმცა არცერთის შეუსრულებლობა არ ქმნის საფუძველს სამართლებრივი პასუხისმგებლობისათვის. დამოუკიდებლობისა და ტერიტორიული მთლიანობის დაცვა და კულტურისა და ტრადიციების პატივისცემაც მჭიდროდ ორგანულ კავშირშია ერთგულ სამსახურთან და მის მსგავსად როგორც მორალურ, ისე სამართლებრივ შედეგებს წარმოშობს.

2.2.3. სამხედრო ვალდებულება

მოქალაქის ერთ-ერთი მთავარი კონსტიტუციური ვალდებულება ქვეყნის დაცვაში მდგომარეობს. სამხედრო ვალდებულება, რომელიც სამხედრო აღრიცხვას, სამხედრო სამსახურისათვის მომზადებას, სამხედრო სამსახურსა და რეზერვს ითვალისწინებს, საამისო უნარის მქონე ყველა მოქალაქემ უნდა მოიხადოს. პირს, რომელიც არ ასრულებს ამ მოთხოვნას, გარდა სხვა სახის სამართლებრივი პასუხისმგებლობისა, კანონმდებლობით შეიძლება, ასევე, დაუწესდეს შეზღუდვები სახელმწიფო სამსახურში თანამდებობაზე დანიშვნისას. ზაზგასასმელია ის გარემოება, რომ საქართველოში მუდმივად მცხოვრები მოქალაქეობის არმქონე პირიც მიიჩნევა სამხედრო ვალდებულად, უცხო სახელმწიფოს მოქალაქე კი მხოლოდ საკუთარი სურვილით და საქართველოს პრემიერ-მინისტრის გადაწყვეტილებით შეიძლება მიიღონ საქართველოს სამხედრო სამსახურში.

2.2.4. ხელისუფლების კომპეტენტური ორგანოების ნებართვის აღება სხვა ქვეყნის სამხედრო სამსახურში, ან პოლიციის ან უშიშროების სამსახურში შესვლასთან დაკავშირებით

მართლწესრიგისა და სახელმწიფო უსაფრთხოების დაცვაზე პასუხისმგებელი სტრუქტურების მუშაობა ნებისმიერ ქვეყანაში გარკვეული სპეციფიკით ხასიათდება. მათ უშუალო შეხება აქვთ სახელმწიფო საიდუმლოებასთან და განსაზღვრულ შემთხვევებში შეუძლიათ ძალის გამოყენება. მათი საქმიანობის ამოსავალი პრინციპი საკუთარი ქვეყნის ინტერესების გატარებაა, რაც შესაძლოა ყოველთვის არ იყოს თანხვედრაში სხვა სახელმწიფოს ინტერესებთან და მეტიც, ზოგჯერ მათ საზიანოდაც კი იყოს მიმართული. შესაბამისად, საკუთარი მოქალაქეების უფლებებისა და ქვეყნის სუვერენიტეტის დასაცავად, კანონმდებლობამ, საქართველოს მოქალაქეს დაუწესა ვალდებულება, რომ სხვა ქვეყნის სამხედრო სამსახურში ან პოლიციის ან უშიშროების სამსახურში შესვლა წინასწარ შეათანხმოს კომპეტენტურ უწყებებთან. აღნიშნულ სტრუქტურებში შესვლა გულისხმობს არა მხოლოდ ოფიციალურად სამსახურის დაწყებას, არამედ მათთან ფარულ თანამშრომლობასაც. ვალდებულების დარღვევის შემთხვევაში, სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის პარალელურად, პირი დაკარგავს საქართველოს მოქალაქეობას.

2.2.5. ექსკლუზიური უფლებებიდან გამომდინარე მოვალეობები

საქართველოს მოქალაქეთა მოვალეობას განეკუთვნება იმ ვალდებულებათა ჯგერონად შესრულება, რაც მათ ექსკლუზიურ უფლებათა რეალიზაციის პროცესში

წარმოეშევათ. მაგალითად, ყველა იმ სამსახურის თანამშრომელი, რომელში დასაქმების აუცილებელი წინაპირობაც საქართველოს მოქალაქეობაა, მოვალეა, დაიცვას შესაბამისი სამართლებრივი აქტებით გათვალისწინებული წესები.

3. საქართველოს მოქალაქეობის მოპოვება

3.1. მოქალაქეობის მოპოვება დაბადებით

მოქალაქეობის დაბადებით მოპოვებისას მოქმედებს ორი – ე.წ. სისხლის (*ius sanguinis*) და ნიადაგის (*ius soli*) პრინციპი. საქართველოში ძირითადად გავრცელებულია პირველი, ანუ მოქალაქეობის მინიჭება მშობელთა მოქალაქეობიდან გამომდინარე, თუმცა განსაზღვრულ შემთხვევებში ნიადაგის პრინციპიც მოქმედებს და შესაბამისად, დამკვიდრებულია შერეული მოდელი.

საქართველოს მოქალაქეობას დაბადებით მოიპოვებს პირი, რომლის დაბადების მომენტისათვის ერთ-ერთი მშობელი საქართველოს მოქალაქეა. ბავშვის მოქალაქეობის საკითხს იმ შემთხვევაში, როდესაც ერთ-ერთი მშობელი საქართველოს მოქალაქეა, – მშობლები წყვეტენ ურთიერთშეთანხმებით.

საქართველოს მოქალაქეობის მოპოვება შესაძლებელია, ასევე, საქართველოს ტერიტორიაზე დაბადებითაც, რაც გარკვეულწილად ე.წ. „ნიადაგის პრინციპის“ გამოხატულებად მიიჩნევა. აღნიშნული წესი საქართველოში შეუზღუდავად არ მოქმედებს, კანონით განსაზღვრულია წინაპირობები, რომელთა დაკმაყოფილების შემთხვევაშიც საქართველოს ტერიტორიაზე დაბადებული პირი, რომლის არცერთი მშობელიც არ არის საქართველოს მოქალაქე, მოიპოვებს საქართველოს მოქალაქეობას. აღნიშნული პრივილეგიით სარგებლობა შეუძლია პირს რომელიც დაიბადა საქართველოს ტერიტორიაზე ექსტრაკორპორული განაყოფიერების (სუროგაციით) შედეგად, თუ მისი არცერთი მშობლის მოქალაქეობის ქვეყანა მას საკუთარ მოქალაქედ არ მიიჩნევს. რეგულაცია ემსახურება სუროგაციის გზით დაბადებული ბავშვის მოქალაქეობის არმქონე პირად დარჩენის პრევენციას. ასევე, ბავშვის ინტერესებიდან გამომდინარე, საქართველოს მოქალაქეობას მოიპოვებს საქართველოს ტერიტორიაზე დაბადებული პირი, რომელიც საქართველოში სტატუსის მქონე მოქალაქეობის არმქონე პირთა შვილია, ან რომლის ერთ-ერთი მშობელი საქართველოში სტატუსის მქონე მოქალაქეობის არმქონე პირია, ხოლო მეორე მშობელი უცნობია.

განსაკუთრებული შემთხვევაა საქართველოს მოქალაქეობის პრეზუმფცია, რომლის თანახმადაც, საქართველოში მცხოვრები უცნობი მშობლების არასრულწლოვანი შვილი საქართველოს მოქალაქედ მიიჩნევა საპირისპიროს დადგენამდე.

3.2. მოქალაქეობის მოპოვება ნატურალიზაციით

3.2.1. საქართველოს მოქალაქეობის ჩვეულებრივი წესით მინიჭება

ჩვეულებრივი წესით მოქალაქეობის მიღებისას მოქმედებს დიფერენცირებული პირობები სრულწლოვანი და არასრულწლოვანი პირებისათვის. ჩვეულებრივი წესით საქართველოს მოქალაქეობის მოსაპოვებლად სრულწლოვან პირს მოეთხოვება ბოლო 10 წლის განმავლობაში საქართველოს ტერიტორიაზე, კანონიერ საფუძველზე, უწყვეტად ცხოვრება და დადგენილ ფარგლებში ქართულის, ისტორიისა და სამართლის საფუძვლების ცოდნა. პირს, რომელიც აკმაყოფილებს ამ წინაპირობას, მიენიჭება

საქართველოს მოქალაქეობა იმ შემთხვევაში, თუ იგი საქართველოში მუშაობს, ან/და აქვს უძრავი ქონება, ან ახორციელებს სამეწარმეო საქმიანობას, ან ფლობს წილს ან აქციებს საქართველოს საწარმოში. ქართული ენის, ისტორიისა და სამართლის ძირითადი საფუძვლების ცოდნისგან თავისუფლდება პირი, რომელსაც აქვს ისეთი ფიზიკური ნაკლი, რაც შეუძლებელს ხდის ცოდნის შემოწმებას. პირი, რომელსაც აქვს ლტოლვილის სტატუსი, არ არის ვალდებული, აკმაყოფილებდეს საქართველოს ტერიტორიაზე მუშაობის, სამეწარმეო საქმიანობისა და ქართულ საწარმოში წილების ან აქციების ფლობის მოთხოვნას. განსაკუთრებული შეღავათებია გათვალისწინებული მხარდამჭერის მიმღებისათვის. მას განაცხადის წარდგენის დღემდე ბოლო 10 წლის განმავლობაში საქართველოს ტერიტორიაზე ცხოვრების გარდა, სხვა წინაპირობების დაკმაყოფილება არ მოეთხოვება.

განსხვავებულია არასრულწლოვანი პირისათვის მოქალაქეობის ჩვეულებრივი წესით მინიჭება. არასრულწლოვანს, რომლის ერთ-ერთი მშობელი საქართველოს მოქალაქეა, მაგრამ მოქალაქეობა დაბადებით არ მოუპოვებია, შეიძლება მიენიჭოს საქართველოს მოქალაქეობა. იგივე წესი მოქმედებს საქართველოს მოქალაქის მიერ შვილად აყვანილი არასრულწლოვნის მიმართ.

3.2.2. საქართველოს მოქალაქეობის გამარტივებული წესით მინიჭება

საქართველოს მოქალაქეობის მოპოვება ნატურალიზაციით შესაძლებელია გამარტივებული წესითაც. შეღავათები დაწესებულია საქართველოს მოქალაქეზე დაქორწინებული პირისათვის, რომელმაც დადგენილ ფარგლებში იცის საქართველოს სახელმწიფო ენა, საქართველოს ისტორია და სამართლის ძირითადი საფუძვლები. განსხვავებით სხვა სრულწლოვანი პირებისაგან, რომლებიც მოქალაქეობას ჩვეულებრივი წესით იღებენ, მას მოქალაქეობის მინიჭების შესახებ განცხადების წარდგენის დღემდე ბოლო 10 წლის ნაცვლად მოეთხოვება 5 წლის განმავლობაში საქართველოში კანონიერ საფუძველზე უწყვეტად ცხოვრება. იგი, ასევე, გათავისუფლებულია საქართველოში სამუშაო ადგილის ან უძრავი ქონების ქონის, ან საქართველოს ტერიტორიაზე სამეწარმეო საქმიანობის განხორციელების, ანდა საქართველოს საწარმოში წილის ან აქციების ფლობის ვალდებულებისაგან.

3.2.3. საქართველოს მოქალაქეობის საგამონაკლისო წესით მინიჭება

საქართველოს მოქალაქეობის ნატურალიზაციით მიღების კიდევ ერთი ფორმაა საგამონაკლისო წესი, რომელის მიხედვითაც, მოქალაქეობა მიენიჭება სხვა ქვეყნის მოქალაქეს, რომელსაც საქართველოს წინაშე აქვს განსაკუთრებული დამსახურება ან რომლისთვისაც მოქალაქეობის მინიჭება სახელმწიფო ინტერესებიდან გამომდინარეობს. სახელმწიფო ინტერესი ფართო ცნებაა და ყოველ ინდივიდუალურ შემთხვევაში შეიძლება განსხვავებული იყოს. გამარტივებული წესით მოქალაქეობის მინიჭების საკითხის გადაწყვეტისას სახელმწიფო ინტერესია საქართველოს მოქალაქეობის მინიჭება ისეთი პირისათვის, რომელსაც საქართველო საკუთარ სამშობლოდ მიაჩნია. აუცილებელია, რომ ამგვარი შინაგანი განწყობის მქონე მოქალაქეობის მსურველი იყოს საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მცხოვრები ან ამ ტერიტორიიდან იძულებით გადაადგილებული პირი. იგივე წესი გავრცელდება სხვადასხვა დროს პოლიტიკური ან

მძიმე სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გამო ემიგრაციაში წასულ პირებზე. აღსანიშნავია, რომ ქართული ენის, საქართველოს ისტორიისა და სამართლის საფუძვლების ცოდნა გათვალისწინებულ ფარგლებში აღნიშნულ პირებსაც ევალებათ.

ქვეყნის ეკონომიკის განვითარების ნახალისების მიზნით სახელმწიფო სხვა შეღავათებთან ერთად იმ პირებს, რომლებსაც საკუთარი ინვესტიციებით მნიშვნელოვანი წვლილი შეაქვთ ეკონომიკის განვითარებაში, მოქალაქეობის გამარტივებული წესით მოპოვების შესაძლებლობას აძლევს. ასეთივე გამოჩენის მოქმედებს სპორტის, კულტურისა და მეცნიერების დარგში წარმატებული პირებისათვის, რომლებსაც მოღვაწეობის გაგრძელება საქართველოს სახელით სურთ.

3.2.4. საქართველოს მოქალაქეობის აღდგენის წესით მინიჭება

ნატურალიზაციით საქართველოს მოქალაქეობის მიღების ერთ-ერთი ფორმაა მოქალაქეობის აღდგენა. აღნიშნული წესი შესაძლოა გამოიყენონ პირის მიმართ, რომელსაც საქართველოს მოქალაქეობა არამართლზომიერად შეუწყდა – პირმა საქართველოს მოქალაქეობა შესაბამისი საფუძვლის არსებობის გარეშე დაკარგა.

სახელმწიფო უფლებას აძლევს ყოფილ საქართველოს მოქალაქეს კვლავ დაამყაროს სამართლებრივი კავშირი საქართველოსთან, ასევე, საქართველოს მოქალაქეობის აღდგენის წესით მოპოვების უფლება აქვს პირს, რომელსაც მოქალაქეობა მშობელთა არჩევანით შეუწყდა. ორივე კატეგორიას მიკუთვნებულ პირებს მოეთხოვებათ დადგენილ ფარგლებში ქართული ენის ცოდნა, გარდა იმ შემთხვევისა, თუ არსებობს ისეთი ფიზიკური ნაკლი, რომელიც ცოდნის შემოწმებას შეუძლებელს ხდის.

3.2.5. საქართველოს მოქალაქეობის ნატურალიზაციით მოპოვებაზე უარის თქმის საფუძვლები

მოქალაქეთა კეთილდღეობისათვის შესაძლო საფრთხის თავიდან ასაცილებლად სახელმწიფო უფლებამოსილია, უარი განაცხადოს მოქალაქეობის მსურველ პირთან სამართლებრივი კავშირის დამყარებაზე იმ შემთხვევაშიც კი, თუ პირი ნატურალიზაციის წესით მოქალაქეობის მოპოვებისათვის კანონმდებლობით გათვალისწინებულ ყველა მოთხოვნას აკმაყოფილებს. პრეზიდენტის გადაწყვეტილება მოქალაქეობის მინიჭებაზე უარის შესახებ არ საჩივრდება, თუმცა იგი არ უნდა იყოს თვითნებური და მიზნად უნდა ისახავდეს სახელმწიფოს ინტერესების დაცვას. „საქართველოს მოქალაქეობის შესახებ“ ორგანული კანონი განსაზღვრავს საქართველოს მოქალაქეობის ნატურალიზაციით მოპოვებაზე უარის თქმის საფუძვლებს. ერთ-ერთი მათგანი არის პირის მიერ ჩადენილი დანაშაული საერთაშორისო დანაშაული მშვიდობისა და კაცობრიობის წინააღმდეგ, ასევე, მისი მონაწილეობა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ ადამიანის, სახელმწიფოს, საზოგადოებრივი უშიშროებისა და წესრიგის წინააღმდეგ მიმართულ განსაკუთრებით მძიმე დანაშაულში. უარის თქმის საფუძველია, ასევე, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების ან/და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვის ინტერესებიდან გამომდინარე მიზანშეუწონლობა, რაც შეიძლება გამოწვეული იყოს მოქალაქეობის მსურველი პირის კავშირით საქართველოს თავდაცვისა და უსაფრთხოებისადმი მტრულად განწყობილი ქვეყნის შეიარაღებულ ძალებთან, სხვა სახელმწიფოს სადაზვერვო სამსახურთან, ტერორისტულ ან/და ექსტრე-

მისტულ ორგანიზაციასთან, ნარკოტიკების, შეიარაღების, ტრეფიკინგის ანდა სხვა სახის დანაშაულებრივ ორგანიზაციებთან. უსაფრთხოების ინტერესებთან შეუსაბამოა, როდესაც კონკრეტული პირის საქართველოს ტერიტორიაზე ყოფნა საფრთხეს უქმნის საქართველოს სხვა სახელმწიფოებთან ან/და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან ურთიერთობას. აღსანიშნავია, რომ მსგავსი საფუძვლის არსებობის პირობებშიც საბოლოო გადაწყვეტილება პრეზიდენტის დისკრეციაა, რაც ამ კონკრეტულ შემთხვევაში დასაბუთებას საჭიროებს.

საქართველოს მოქალაქეობის ნატურალიზაციით მოპოვებაზე პირს შეიძლება უარი ეთქვას, თუ იგი საქართველოს ან სხვა ქვეყნის სამართალდამცავი ორგანოების ან საერთაშორისო კრიმინალური პოლიციის ორგანიზაციის (ინტერპოლის) მიერ იძებნება ან/და მის მიმართ მიმდინარეობს საექსტრადიციო ან გაძევების პროცედურა.

4. საქართველოს მოქალაქეობის შეწყვეტა

4.1. საქართველოს მოქალაქეობიდან გასვლა

საქართველოს მოქალაქეობიდან გასვლა საქართველოს მოქალაქის უფლებაა, რომელიც სახელმწიფოს შეუძლია შეზღუდოს იმ შემთხვევებში, თუ პირს შეუსრულებელი აქვს საქართველოს წინაშე სამხედრო ან სხვა ვალდებულება ან/და იგი ბრალდებულია დანაშაულის ჩადენაში, ან დამდგარია განაჩენი, რომელიც უნდა აღსრულდეს.

4.2. საქართველოს მოქალაქეობის დაკარგვა

საქართველოსთან სამართლებრივი კავშირი შესაძლოა შეწყდეს მოქალაქის ნების საწინააღმდეგოდ, კანონით მკაცრად განსაზღვრულ შემთხვევებში. მოქალაქეობის დაკარგვის საფუძვლების ჩამონათვალი ამომწურავია და დაუშვებელია ნებისმიერი სხვა გარემოებებისას პირმა დაკარგოს საქართველოს მოქალაქეობა.

საქართველოს მოქალაქე, რომელიც სხვა ქვეყნის მოქალაქეობას მოიპოვებს, საქართველოს მოქალაქეობას დაკარგავს. აღსანიშნავია, რომ ორმაგი მოქალაქეობის საკონსტიტუციო აკრძალვის გაუქმების შემდგომ, რაც 2018 წლის 16 დეკემბრიდან ამოქმედდა, საქართველოს მოქალაქეს გაუჩნდა საქართველოს მოქალაქეობის შენარჩუნების უფლება, თუ იგი სხვა ქვეყნის მოქალაქეობის მოპოვებამდე წინასწარ მიიღებს თანხმობას საქართველოს სახელმწიფოდან.

საქართველოს მოქალაქეობის შეწყვეტის საფუძველია, ასევე, კომპეტენტური ორგანოების ნებართვის გარეშე სხვა ქვეყნის სამხედრო ან პოლიციის და უშიშროების სამსახურში შესვლა. ორივე შემთხვევაში შესაძლებელია პირს შეუნარჩუნდეს საქართველოს მოქალაქეობა, თუკი ეს საფუძვლები აღმოიფხვრება მათ გამოვლენამდე. ყალბი დოკუმენტების წარდგენის გზით მოპოვებული საქართველოს მოქალაქეობის დაკარგვის საფუძვლისას კი გამონაკლისი არ დაიშვება.

5. მრავალმხრივი მოქალაქეობა

მრავალმხრივია მოქალაქეობა, როდესაც პირი ორი ან მეტი ქვეყნის მოქალაქეა. მრავალმხრივი მოქალაქეობის მქონე პირს თითოეული სახელმწიფოს მიმართ აქვს ექსკლუზიური უფლებები და შესაბამისი მოვალეობებიც.

მრავალმხრივი მოქალაქეობის მიმართ არაერთგვაროვანი დამოკიდებულება არსებობს. მის უარყოფით მხარეებად ძირითადად სახელდება უფლება-მოვალეობათა კოლიზია, ლოიალურობის კონფლიქტი, ადგილსამყოფელ სახელმწიფოში ინტეგრაციის გართულება წარმოშობის ქვეყანასთან ემოციური კავშირის გამო, საგადასახადო და სამხედრო სამსახურის ვალდებულების გაორება, სხვადასხვა სახელმწიფოში პარალელურად პოლიტიკური პარტიების წევრობისა და პოლიტიკურ საქმიანობაში მონაწილეობის უფლება, საკონსულო დაცვის გართულება და სხვ.³⁷⁶

მრავალმხრივი მოქალაქეობის წარმოქმნის შესაძლებლობას საქართველოს კანონმდებლობაც იძლევა. 2018 წლამდე საქართველოს კონსტიტუციით საქართველოს მოქალაქეობა შეუთავსებელი იყო სხვა ქვეყნის მოქალაქეობასთან. ქართული ემიგრაციის გარკვეულ ნაწილს, რომელიც უცხო სახელმწიფოს მოქალაქეობის მიღებისაგან საქართველოსთან სამართლებრივი და ემოციური კავშირის შენარჩუნების გამო იკავებდა თავს, მთელ რიგ შემთხვევებში ადგილსამყოფელ სახელმწიფოში განვითარებისა და ცხოვრების უკეთესი პირობების შექმნის თვალსაზრისით გარკვეული წინაღობები ექმნებოდა. დიასპორის ინტერესების გათვალისწინებით, კონსტიტუციიდან ამოღებულ იქნა ორმაგი მოქალაქეობის აკრძალვა. „საქართველოს მოქალაქეობის შესახებ“ ორგანულ კანონში ცვლილებების შემდეგ კი საქართველოს მოქალაქეებს გაუჩნდათ მოქალაქეობის შენარჩუნების შესაძლებლობა სხვა სახელმწიფოს მოქალაქეობის მიღებისას საქართველოს სახელმწიფოს წინასწარი გაფრთხილების შემთხვევაში. აღსანიშნავია, რომ აკრძალვის მიუხედავად, კონსტიტუცია გამონაკლისის სახით პრეზიდენტს ანიჭებდა უცხო ქვეყნის მოქალაქისათვის საქართველოს მოქალაქეობის მინიჭების უფლებამოსილებას.

სახელმწიფოს მოქალაქეობის მქონე საქართველოს მოქალაქისა და საქართველოს სხვა მოქალაქის უფლებრივი მდგომარეობა განსხვავებულია. კერძოდ, საქართველოს პრეზიდენტის, პრემიერ-მინისტრის ან პარლამენტის თავმჯდომარის თანამდებობა არ შეიძლება ეკავოს საქართველოს მოქალაქეს, რომელიც იმავდროულად სხვა სახელმწიფოს მოქალაქეა.

6. საქართველოს მოქალაქეობის საკითხის გადაწყვეტა

სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს შესაბამისი დასკვნის საფუძველზე მოქალაქეობის ნატურალიზაციის წესით მინიჭების, მინიჭებაზე უარის თქმის, შენარჩუნების ან შეწყვეტის საკითხებზე საბოლოო გადაწყვეტილების მიღება პრეზიდენტის უფლებამოსილებას განეკუთვნება. სახელმწიფოს მეთაურის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება, გარდა მოქალაქეობის შეწყვეტისა, არ საჩივრდება.

მოქალაქეობის საკითხებზე განცხადებისა და წარდგინების განხილვისა და გადაწყვეტის ვადა არ აღემატება 3 თვეს. პირს, რომელსაც უარი ეთქვა ნატურალიზაციის წესით მოქალაქეობის მინიჭებაზე, უფლება აქვს 1 წლის გასვლის შემდეგ შესაბამის ორგანოებს ხელახლა მიმართოს.

³⁷⁶ Von Münch I., Staatsrecht II 5., neubearbeitete Auflage, Verlag W. Kohlhammer, 2002, 28 ff; Talmon S., Nachteile der doppelten Staatsangehörigkeit, BRJ 01-2017, 24; Bregadze R., Die Probleme der Parteimitgliedschaft im Falle der mehrfachen Staatsangehörigkeit MIP, 2010, 16. Jahrgang, 51 ff; Reichel D., Staatsbürgerschaft und Integration, Wiesbaden, 2011, 26 ff.

7. საპატიო მოქალაქეობა

საქართველოს კანონმდებლობა იცნობს საპატიო მოქალაქეობის ინსტიტუტს. იგი არ წარმოშობს სამართლებრივ შედეგებს და შეიძლება ითქვას, კარგი ჟესტია სახელმწიფოს მხრიდან უცხოელისადმი, რომელსაც თავისი სამეცნიერო ან/და საზოგადოებრივი საქმიანობით განსაკუთრებული დამსახურება მიუძღვის საქართველოს წინაშე. საპატიო მოქალაქეობის მინიჭება აღნიშნული წინაპირობის არარსებობის მიუხედავად შეიძლება, იმ შემთხვევაში, თუკი კონკრეტული პირის მიმართ არსებობს სახელმწიფო ინტერესი.

8. უცხოეთში მცხოვრები თანამემამულე

8.1. უცხოეთში მცხოვრებ თანამემამულეებთან კავშირის შენარჩუნებასა და განვითარებაზე ზრუნვის კონსტიტუციური ვალდებულება.

სხვადასხვა დროს განსხვავებული მიზეზებით საქართველო ასიათასობით მოქალაქემ დატოვა. ქვეყნის ფარგლებს გარეთ მცხოვრებ ქართველებს საქართველოს განვითარებისთვის განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვთ, რასაც, თავის მხრივ, მრავალი ფაქტორი განპირობებს. საქართველოს მოსახლეობის რიცხოვნობის შემცირების მზარდი ტენდენციის პირობებში, როდესაც 2015 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, 2002 წლის მონაცემებთან შედარებით, საქართველოს მოსახლეობა 600 000 ადამიანითაა შემცირებული, საქართველოდან გადინებული ადამიანისეული კაპიტალის დაბრუნება ქვეყნის განვითარებისათვის უაღრესად ფასეულია.

საზღვარგარეთ მცხოვრებ თანამემამულეებს ფულადი გზავნილებით, დიასპორული ინვესტიციებით, ქველმოქმედებითა და მიმღებ და წარმოშობის ქვეყნებს შორის სავაჭრო ურთიერთობების ნახალისების გზით ღირებული წვლილი შეაქვთ ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში. აქედან გამომდინარე, დიასპორის პოტენციალის მიზნობრივად და ეფექტიანად მიმართვის ხელშეწყობა სახელმწიფოს აღმშენებლობისათვის სასიცოცხლო აუცილებლობას წარმოადგენს.

ქართველ თანამემამულეებს თავისი საქმიანობით წვლილი შეაქვთ ადგილსამყოფელი ქვეყნების განვითარებაში, რითაც მნიშვნელოვნად უწყობენ ხელს საზღვარგარეთ საქართველოს პოპულარიზაციასა და დადებითი იმიჯის შექმნას. დიასპორასა და მიმღები სახელმწიფოების მოქალაქეებს შორის არსებული ურთიერთობებით საქართველო ათასობით მეგობარსა და მხარდამჭერს იძენს, რაც ხაზს უსვამს ქართული დიასპორის ფასდაუდებელ როლს სახალხო დიპლომატიაში.

„საყოველთაოდ ცნობილია, რომ უცხოეთში მცხოვრები თანამემამულეები იმყოფებიან ეკონომიკურად, ეთნიკურად, კონფესიურად, ენობრივი და კულტურული თვალსაზრისით უცხო გარემოში, რაც ობიექტურად უამრავი საფრთხის შემცველია, ისტორიული თავისთავადობისა და ეროვნული თვითმყოფადობის დაკარგვის თვალსაზრისით. ამიტომაც აქვთ სამშობლოს, საკუთარი ქვეყნის, მამულის მონატრების გამძაფრებული გრძნობა, საკუთარი სამშობლოს მხარდამჭერის მოლოდინი. მსოფლიოში მიმდინარე პოლიტიკური მოვლენების ფონზე, მაშინ როდესაც საქართველო უამრავი გამოწვევის წინაშე დგას, უმნიშვნელოვანესია უცხოეთში მცხოვრები თანამემამულე-

ების მხარდაჭერა.³⁷⁷ განსაკუთრებული მნიშვნელობა, რომელსაც სახელმწიფო დიასპორას ანიჭებს, ნათლად გამოიკვეთა საკონსტიტუციო ცვლილებების დროს, როდესაც 2018 წელს პირველად ქართული კონსტიტუციონალიზმის ისტორიაში კონსტიტუციაში გაჩნდა ჩანაწერი, რომლის თანახმადაც, სახელმწიფო იღებს ვალდებულებას, იზრუნოს უცხოეთში მცხოვრები თანამემამულეების სამშობლოსთან კავშირის შენარჩუნებასა და განვითარებაზე. „დიასპორის მუხლი“ მიზნად ისახავს ორმხრივ სარგებლიანობაზე დაფუძნებული ისეთი მდგრადი კავშირის განვითარებას, რომელიც თანამემამულეებისათვის სახელმწიფოს ფართო შესაძლებლობებზე მაქსიმალურ წვდომას, საქართველოსთვის კი სახელმწიფო ინტერესების ეფექტიან გახორციელებას უზრუნველყოფს და წახალისებს თანამემამულეთა სამშობლოში დაბრუნების პროცესს.

უცხოეთში მცხოვრებ თანამემამულეთა სამშობლოსთან კავშირის შენარჩუნება-განვითარებისა და ადგილსამყოფელის განურჩევლად საქართველოს მოქალაქის მფარველობის ვალდებულებას შორის არსებითი შინაარსობრივი სხვაობაა. პირველის მნიშვნელობა უფრო მეტად პოლიტიკურ-იდეოლოგიური ხასიათისაა, მეორე კი მეტწილად მოქალაქის უფლებებისა და ინტერესების დაცვაზეა ორიენტირებული.

8.2. უცხოეთში მცხოვრები თანამემამულისა და დიასპორის ცნება

თანამემამულის ცნების ქვეშ იგულისხმება საქართველოს მოქალაქე, რომელიც ხანგრძლივად ცხოვრობს სხვა სახელმწიფოში, ან სხვა სახელმწიფოს მოქალაქე, რომელსაც აქვს საქართველოდან წარმომავლობა ან/და რომლის მშობლიური ენა მიეკუთვნება ქართველურ-კავკასიურ ენებს. უცხოეთში მცხოვრები თანამემამულეების ერთობლიობა ქმნის ქართულ დიასპორას. ტერმინ „თანამემამულის“ ქვეშ მოიაზრება საზღვარგარეთ მცხოვრები საქართველოს მოქალაქეც, რომლის მიმართ სახელმწიფოს მფარველობის მოვალეობაც აქვს და ამავდროულად, სამშობლოსთან მისი კავშირის შენარჩუნებაზეც უნდა იზრუნოს.

8.3. უცხოეთში მცხოვრები თანამემამულის სტატუსი

8.3.1. უცხოეთში მცხოვრები თანამემამულის სტატუსის მქონე პირის უფლება-მოვალეობები

თანამემამულის სტატუსი იმ უფლება-მოვალეობათა ერთობლიობაა, რომელიც თანამემამულეს საქართველოს სახელმწიფოსთან სამართლებრივად აკავშირებს.

თანამემამულის სტატუსის მქონე სხვა სახელმწიფოს მოქალაქეს, უფლებრივი მდგომარეობის თვალსაზრისით, სხვა ქვეყნის მოქალაქეებთან ან მოქალაქეობის არმქონე პირებთან შედარებით, აქვს გარკვეული პრივილეგიები. მაგალითად, საქართველოს ტერიტორიაზე შემოსვლისა და არაუმეტეს 30 დღის მანძილზე დასაჩივრად არ ესაჭიროება ვიზა. ასევე, შეუძლია სპორტის შესაბამის სახეობაში, საერთაშორისო ფედერაციის თანხმობით, ეროვნული ნაკრები გუნდის შემადგენლობაში საქართველოს სახელით მონაწილეობის მიღება. საქართველოში თანამემამულის სტატუსის მქონე უცხოელს სახელმწიფოს დაფინანსებით ზოგადი და უმაღლესი განათლების მიღების

³⁷⁷ განმარტებითი ბარათი „უცხოეთში მცხოვრები თანამემამულეებისა და დიასპორული ორგანიზაციების შესახებ“ საქართველოს კანონპროექტზე, 24.11.2011.

შესაძლებლობაც აქვს. სახელმწიფო უფლებამოსილია საჯარო სამსახურშიც კი მიიღოს შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე თანამემამულის სტატუსის მქონე პირი. მათთვის გათვალისწინებულია, ასევე, სპეციალური ბინადრობის მოწმობის აღების შესაძლებლობა.

მოვალეობების კუთხით თანამემამულეზე ვრცელდება საქართველოს კანონმდებლობის დაცვისა და საქართველოს ინტერესების პატივისცემის ზოგადი ვალდებულება.

8.3.2. უცხოეთში მცხოვრები თანამემამულის სტატუსის მინიჭება და შეწყვეტა

თანამემამულეს უცხოეთში მცხოვრები თანამემამულის სტატუსს ანიჭებს იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი სერვისების განვითარების სააგენტო შესაბამისი უწყებების მიერ მისი ქართული წარმომავლობის დადგენისა და სახელმწიფო ან/და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების ინტერესების დაცვის თვალსაზრისით პირისათვის შესაბამისი სტატუსის მინიჭების მიზანშეწონილობის შესახებ დასკვნის საფუძველზე.

სახელმწიფო უფლებამოსილია პირს შეუწყვიტოს უცხოეთში მცხოვრები თანამემამულის სტატუსი, როგორც მისი განცხადებით, ასევე, მისივე ნების საწინააღმდეგოდ იმ შემთხვევაში, თუ სტატუსი არასწორი მონაცემების ან ყალბი დოკუმენტების წარდგენის საფუძველზე იქნა მიღებული ან/და პირის მიერ განხორციელდა საქართველოს ინტერესების საზიანო ქმედება. სტატუსის შეწყვეტის საფუძველია, ასევე, უცხოეთში მცხოვრები თანამემამულის საქართველოში საცხოვრებლად დაბრუნება.

9. უცხოელებისა და მოქალაქეობის არმქონე პირების სამართლებრივი მდგომარეობა საქართველოში

9.1 უცხოელის სამართლებრივი მდგომარეობა

მსოფლიოს ყველა ქვეყნის მსგავსად, საქართველოს ტერიტორიაზეც მოქალაქეების გარდა სხვადასხვა მიზეზით უამრავი სხვა ადამიანი იმყოფება. ქართულ სახელმწიფოსთან უცხოელებს აქვთ სამართლებრივი კავშირი და გააჩნიათ გარკვეული უფლებები, თუმცა მათი და მოქალაქეების სამართლებრივი მდგომარეობა განსხვავებულია. სხვაობა არამხოლოდ საქართველოს მოქალაქეებსა და მის არმქონე პირების სამართლებრივ მდგომარეობაში, არამედ საქართველოს ტერიტორიაზე არმყოფი უცხოელი პირების საქართველოსთან სამართლებრივ კავშირშიც არსებობს, კერძოდ ზოგიერთი სახელმწიფოს მოქალაქეს საქართველოს ტერიტორიაზე შემოსასვლელად ვიზა ესაჭიროება, ზოგისას კი არა.

უცხოელები კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევების გარდა საქართველოს ტერიტორიაზე სარგებლობენ იმავე უფლებებით და აკისრიათ ისეთივე ვალდებულებები, როგორც საქართველოს მოქალაქეებს. მათგან განსხვავებით უცხოელს არ აქვს აქტიური და პასიური საარჩევნო უფლება, არ შეუძლია რეფერენდუმში მონაწილეობის მიღება, პოლიტიკური პარტიის საქმიანობაში მონაწილეობა ან მისი დაფუძნება. გარდა გარკვეული შეზღუდვებისა უცხოელის სამართლებრივი მდგომარეობისათვის ასევე დამახასიათებელია ექსკლუზიური უფლებაც, რაც საქართველოში თავშესაფრის ძიებისა და მიღების შესაძლებლობას გულისხმობს. შედარებით მსუბუქია უცხოელის ვალდებულებითი ტვირთი, კერძოდ განსხვავებით საქართველოს მოქალა-

ქისაგან მას არ ეკისრება თავდაცვის ძალებში მსახურობის ვალდებულება. ერთ-ერთი მთავარი სხვაობა სამართლებრივ მდგომარეობაში ასევე იმაშია, რომ კანონმდებლობით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით უცხოელი შესაძლოა გაძევებულ იქნეს საქართველოს ტერიტორიიდან.

9.2. მოქალაქეობის არმქონე პირის სამართლებრივი მდგომარეობა საქართველოში

მოქალაქეობის არქონის შემთხვევათა შემცირების მრავალი მცდელობის მიუხედავად მილიონობით ადამიანს არცერთი ქვეყნის მოქალაქეობა არ აქვს.³⁷⁸ აღნიშნული მდგომარეობა სხვადასხვა მიზეზით შეიძლება იქნეს გამოწვეული. მაგალითად, დაბადების რეგისტრაციის არარსებობა, სამართლებრივი ხარვეზები სახელმწიფოთა მოქალაქეობის სისტემებს შორის, მოქალაქეობის ჩამორთმევა ან კონკრეტული სახელმწიფოს არსებობის შეწყვეტა.

მთელი ცივილიზებული სამყაროს ძალისხმევა მიმართულია იმ ნეგატიური შედეგების აღმოფხვრისაკენ, რომლებიც მოქალაქეობის არქონას უკავშირდება. ეს მიდგომა თავის გამოხატულებას პოულობს საერთაშორისო სამართალშიც რის დასტურადაც 1961 წელს მიღებული კონვენცია “მოქალაქეობის არმქონე პირთა რაოდენობის შემცირების შესახებ” შეიძლება იქნეს განხილული. ამავე მიზანს ემსახურება მოქალაქეობის უფლების აღიარება მრავალი საერთაშორისო ხელშეკრულებით.

საქართველოში მყოფ პირებს, რომლებსაც კანონმდებლობით განსაზღვრული წესით დაუდგინდებათ მოქალაქეობის არმქონე პირის სტატუსი, ეძლევათ ბინადრობის ნებართვა 3 წლის ვადით და სარგებლობენ იმავე უფლებებით და ეკისრებათ ისეთივე ვალდებულებები, როგორც უცხოელებს.

³⁷⁸ UNHCR, Staatsangehörigkeit und Staatenlosigkeit Ein Handbuch für Parlamentarier, 2007, 21.

III. დემოკრატია

თავი VII. არჩევნები, რეფერენდუმი და პლებისციტი

1. არჩევნების ცნება და მისი სოციალური ფუნქცია საქართველოში

1.1. არჩევნების ცნება და ზოგადი დახასიათება

არჩევნები უზრუნველყოფს დემოკრატიული სახელმწიფოს პრინციპის პრაქტიკულ რეალიზაციასა და მოქალაქეთა მონაწილეობას სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებაში.³⁷⁹ სამართლიანი საარჩევნო პროცესი ხელს უწყობს თანამედროვე, პლურალისტური საზოგადოების ჩამოყალიბებას და ქმნის დემოკრატიული საზოგადოებრივი წესწყობილების ფუნდამენტს. დემოკრატიული საზოგადოებრივი წესწყობილება ეფუძნება თითოეული მოქალაქის თავისუფალი თვითგამორკვევისა და ღირსების პატივისცემის იდეას. თანამედროვე სახელმწიფოში ხალხის სახელით მოქმედი სახელმწიფო ორგანოების ლეგიტიმაცია უშუალოდ ხალხის ნებიდან უნდა მომდინარეობდეს. არჩევნები არის ის მექანიზმი, რომელიც სახალხო სუვერენიტეტის რეალიზაციის შესაძლებლობას ქმნის.³⁸⁰ დემოკრატიის თეორიის თანახმად, მოქალაქეების მიერ ხელისუფლების კონტროლის ძირითადი საშუალება თავისუფალი არჩევნებია. დემოკრატიის განვითარებასთან ერთად ვითარდებოდა არჩევნების თეორია და იზრდებოდა მისი ფუნქცია. არჩევნები როგორც ინსტიტუტი, სხვადასხვა დროსა და ეპოქაში განსხვავებულ როლს ასრულებდა. თანამედროვე საზოგადოების ცხოვრებაზე არჩევნების ზეგავლენა მრავალმხრივია.³⁸¹

თანამედროვე მსოფლიოში სახელმწიფოსა და საზოგადოების განვითარების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საზომი არჩევნებია, რომელიც საშუალებას აძლევს მოქალაქეებს, ზეგავლენა მოახდინონ მიმდინარე პოლიტიკურ პროცესებზე.³⁸² იგი საარჩევნო უფლების მქონე პირების მიერ, კენჭისყრის საშუალებით, სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირების პროცესია.³⁸³ სახალხო სუვერენიტეტის ფარგლებში პოლიტიკური გადაწყვეტილებები მიიღება უშუალოდ, ხალხის მიერ ან წარმომადგენლებისთვის ძალაუფლების გადაცემით.³⁸⁴

თანამედროვე შეხედულებით, დემოკრატიის განხორციელების ფორმის მიხედვით, ერთმანეთისგან განასხვავებენ პირდაპირ (უშუალო) და წარმომადგენლობით (შუ-

³⁷⁹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 20 ივლისის N3/3/763 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (დავით ბაქრაძე, სერგო რატიანი, როლანდ ახალაია, გიორგი ბარამიძე და სხვები, სულ 42 დეპუტატი) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, 4.

³⁸⁰ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 26 მაისის N1/3/547 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქეები – უჩა ნანუაშვილი და მიხეილ შარაშიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, 2.

³⁸¹ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი 2016, 147.

³⁸² მაცაბერიძე მ., არჩევნები და საზოგადოება, თბილისი 2003, 146.

³⁸³ გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენჩილაძე გ., შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში, თბილისი, 2016, 222.

³⁸⁴ Schmitt C., Constitutional Theory, Translated and Edited by J. Seitzer, London, 2008, 9.

ალობით) დემოკრატია.³⁸⁵ პირდაპირი დემოკრატია მმართველობის ისეთი ფორმაა, სადაც პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების უფლების რეალიზება ხდება პირდაპირი წესით მოქალაქეთა ერთობლიობით, უმრავლესობის ნების გათვალისწინებით.³⁸⁶ საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, „ხალხი ძალა-უფლებას ახორციელებს რეფერენდუმის, უშუალო დემოკრატიის სხვა ფორმებისა და თავისი წარმომადგენლების მეშვეობით“. კონსტიტუციის აღნიშნული ნორმა, მათ შორის, განამტკიცებს წარმომადგენლობითი დემოკრატიის პრინციპს, არჩევნები კი სწორედ ის მექანიზმია, რომლის საშუალებითაც ხალხი ძალაუფლებას თავის წარმომადგენლებს გადასცემს.

საკონსტიტუციო სამართალში ტერმინი „არჩევნები“ აღნიშნავს სახელმწიფო და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოთა შექმნისა და თანამდებობის პირთა არჩევის პროცედურას, რომელსაც კენჭისრის მეშვეობით უფლებამოსილი პირები ახორციელებენ. ეს პროცედურა აუცილებლად უნდა ითვალისწინებდეს ყოველი მანდატის მისაღებად ორი ან მეტი კანდიდატის, დადგენილი წესით, წარდგენის შესაძლებლობას.³⁸⁷

მნიშვნელოვანია არჩევნების სოციალური ფუნქციაც, წინასწარჩევნო პერიოდში ყველაზე უფრო მკაფიოდ ვლინდება პოლიტიკურ პარტიათა და პოლიტიკოსთა შეხედულებანი, უფრო მკვეთრი ხდება განსხვავებულ პოლიტიკურ პლატფორმებზე მდგომ პარტიათა დაპირისპირება. ამომრჩეველს საშუალება ეძლევა, გააანალიზოს პარტიათა და პოლიტიკოსთა წარსული საქმიანობა, შეაფასოს მათი სამომავლო პროგრამები და გააკეთოს არჩევანი, ანუ სახელმწიფოს მართვის უფლება გადასცეს მათ, ვისაც უფრო ენდობა. არჩევნების სოციალური ფუნქცია, ამავდროულად, გულისხმობს, არჩევნების შედეგების საფუძველზე შეფასდეს ქვეყანაში სხვადასხვა პარტიის გავლენის დონე, ამომრჩეველთა განწყობა და პოლიტიკური ტენდენციები. საარჩევნო კანონმდებლობა და საარჩევნო პერიოდში მისი მოთხოვნების დაცვის ხარისხი ქვეყანაში დემოკრატიულობის დონეს განსაზღვრავს.

არჩევნები მხოლოდ იმ შემთხვევაში ასრულებს თავის სოციალურ ფუნქციას, თუ დაცულია საარჩევნო სამართლის ძირითადი პრინციპები. ამ პრინციპებიდან პირობითად ორი ჯგუფი შეიძლება გამოიყოს: ამომრჩევლის სტატუსის განმსაზღვრელი პრინციპები და არჩევნების ორგანიზაციის ზოგადი პრინციპები.³⁸⁸ მათში ყურადღება გასამახვილებელია ისეთ სოციალურ ფაქტორებზე, როგორებიცაა, მძლავრი, ეკონომიკურად შეძლებული „საშუალო კლასის“ არსებობა, რომელიც დაინტერესებულია საზოგადოებრივი სტაბილურობით. გარდა ამისა, მნიშვნელოვანია მოქალაქეთა მყარი ბინადრობა, ე.ი მოსახლეობის უმრავლესობის მუდმივი ბინადრობა კონკრეტულ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ საზღვრებში, მაღალი მოქალაქეობრივი შეგნება და სამოქალაქო პასუხისმგებლობა, ასევე, რწმენა იმისა რომ პოლიტიკური სამართლიანობის მიღწევა შესაძლებელია არჩევნების გზით, თუკი არჩევნებში უზრუნველყოფილია ხალხის ნების თავისუფალი გამოხატვა.

³⁸⁵ იხ., მაგ., The Oxford Handbook of Political Science, Edited by R.E Goodin, New York, 2006, 55-59.

³⁸⁶ კონსტიტუციონალიზმი, ზოგადი შესავალი, ნ.1, დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2018, 221.

³⁸⁷ კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 155.

³⁸⁸ იქვე, 159.

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 უშუალოდ იღებენ მონაწილეობას სახელმწიფოს მართვაში.³⁸⁹

1.2. საქართველოს საარჩევნო სამართლის პრინციპები და წყაროები

საარჩევნო პრინციპები ის პირობებია, რომელთა არსებობისა და დაცვის შემთხვევაში შესაძლებელია ლაპარაკი არჩევნების დემოკრატიულობაზე, არჩევნებში ხალხის ნების გამოვლენის ნამდვილობაზე. საქართველოს კონსტიტუციაში გაცხადებული საარჩევნო პრინციპები აღიარებულია მსოფლიოს დემოკრატიული საზოგადოების მიერ. ისინი აღიარებულია ფაქტობრივად ყველა კონსტიტუციით. საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად, არჩევნები ტარდება საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი, არაპირდაპირი (ირიბი) საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით. მათი მნიშვნელობიდან გამომდინარე, აღნიშნული პრინციპები ქმნიან საქართველოს საარჩევნო სისტემის ძირითად საფუძვლებს.³⁹⁰ აქვე აღსანიშნავია არჩევნების პერიოდულად ჩატარების საკითხი, უფრო მეტიც, შეიძლება ითქვას, არჩევნების პერიოდულობა ერთ-ერთი უმთავრესი საარჩევნო პრინციპია. იმისათვის, რომ როგორც ცენტრალურ, ისე ადგილობრივ დონეზე ხელისუფლება ლეგიტიმურად ჩაითვალოს, მას აუცილებლად სჭირდება ამ მანდატის ხალხისგან განსაზღვრული პერიოდით მიღება.³⁹¹

საარჩევნო პრინციპები, მცირე გამონაკლისის გარდა, უმთავრესად, მთელ საარჩევნო პროცესზე მოქმედებს და მართო არჩევნების (კენჭისყრის) დღით არ შემოიფარგლება. საარჩევნო პრინციპებს ამომრჩევლისთვის და თავად საარჩევნო კანდიდატებისთვის გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს.³⁹²

თითოეული პრინციპის განმარტებამდე, აუცილებელია, განიმარტოს ამ პრინციპებთან დაკავშირებული აქტიური და პასიური საარჩევნო უფლებების ცნებები. აქტიური საარჩევნო უფლების გამოყენებით ამომრჩეველი ხმის მიცემით მონაწილეობს წარმომადგენლობით ორგანოებში ხალხის წარმომადგენელთა ასარჩევ და საჯარო ხელისუფლების თანამდებობის დასაკავებლად ჩატარებულ არჩევნებში, ასევე, რეფერენდუმსა და პლებისციტში. პასიური საარჩევნო უფლება მოქალაქის შესაძლებლობაა, კენჭი იყაროს (თავად იქნეს არჩეული) საჯარო ხელისუფლების თანამდებობის დასაკავებლად ან წარმომადგენლობით ორგანოში.³⁹³

³⁸⁹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 27 დეკემბრის N1/1/493 გადაწყვეტილება საქმეზე, „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებები „ახალი მემარჯვენეები“ და „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-8.

³⁹⁰ რუხაძე ზ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ბათუმი, 1999, 228.

³⁹¹ კონსტიტუციონალიზმი, ზოგადი შესავალი, ნ.ი. დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2018, 247.

³⁹² საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, თავი მეორე, საქართველოს მოქალაქეობა, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, პ. ტურავას რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 335.

³⁹³ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2016, 156.

საარჩევნო საყოველთაოობის პრინციპის თანახმად, არჩევნებში, რეფერენდუმსა და პლებისციტში მონაწილეობის უფლება აქვს ყველა სრულწლოვან მოქალაქეს, მაგრამ ეს იმას არ ნიშნავს, რომ ქვეყნის მთელი მოსახლეობა მიიღებს მონაწილეობას არჩევნებში, რეფერენდუმსა და პლებისციტში, ვინაიდან საარჩევნო სამართალს შემოაქვს საარჩევნო პროცესის მარეგულირებელი შემზღუდველი ნორმების მთელი სისტემა ე.წ. ცენზების სახით. აქტიური საარჩევნო უფლება უმნიშვნელოდ, პასიური საარჩევნო უფლება კი არაერთი ცენზითაა შეზღუდული.³⁹⁴ სოციალურ-პოლიტიკურ დატვირთვისთან ერთად, ცენზების შემოღების აზრი, ამავედროულად, ისიცაა, რომ ადამიანს გაცნობიერებული ჰქონდეს თავისი მოქმედების მნიშვნელობა და შეეძლოს გააზრებული გადანწყვ-ტილების მიღება.

მოქალაქეობის ცენზი როგორც აქტიური, ისე პასიური საარჩევნო უფლების მქონე სუბიექტებზე მითითებისას ყურადღებას ამახვილებს ტერმინზე „მოქალაქე“, ანუ საქართველოს კონსტიტუციით და საარჩევნო კანონმდებლობით დაწესებულია მოქალაქეობის ცენზი. ამ ცენზის მიხედვით, არჩევნებში დაიშვებიან მხოლოდ ის პირები, ვინც საქართველოს მოქალაქეები არიან.³⁹⁵ ბინადრობის ცენზი საქართველოს ან ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ საზღვრებში გარკვეული პერიოდის განმავლობაში ცხოვრების ვალდებულებაა, სადაც არჩევნები ტარდება. საქართველოში პასიური საარჩევნო უფლების გამოყენების ნაწილში მინიმალურად არის დადგენილი ბინადრობის ზღვარი, ხოლო აქტიური საარჩევნო უფლების გამოყენების დროს მოქალაქე თავის აქტიურ საარჩევნო უფლებას საცხოვრებელი ადგილის მიხედვით იყენებს.

თანამედროვე ეპოქაში აქტიურ საარჩევნო უფლებასთან მიმართებით ასაკობრივი ცენზი ძირითადად სრულწლოვანებასთანაა დაკავშირებული და როგორც წესი, 18 წლის ასაკით განისაზღვრება.³⁹⁶ აქტიური საარჩევნო უფლებისგან განსხვავებით, პასიური საარჩევნო უფლების ზღვარი საკმაოდ მაღალია, ის დამოკიდებულია ასარჩევ თანამდებობაზეც. რაც უფრო მაღალია არჩევითი თანამდებობის კვალიფიციურობისა და გამოცდილებისადმი მოთხოვნები, მით უფრო მაღალია ქვედა ასაკობრივი ზღვარი.³⁹⁷

განათლების ცენზი თანამედროვე სამყაროში იშვიათად გამოიყენება, თუმცა სხვადასხვა დროს სხვადასხვა ქვეყანაში ამ სახის საარჩევნო შეზღუდვა მაინც არსებობდა.³⁹⁸ საქართველოში აქტიური საარჩევნო უფლების ნაწილში განათლების ცენზი არსადაა, გარდა სასამართლო ხელისუფლების დაკომპლექტების შემთხვევისა – მოსამართლის-თვის აუცილებელია იურიდიული განათლება.

არსებობს ე.წ. დისკრიმინაციული ცენზები, რომლებიც მოიცავს ორ პირობას და რომელიც აუცილებლად სასამართლოს მეშვეობით უნდა იყოს დადგენილი. არჩევნებსა და რეფერენდუმში მონაწილეობის უფლება არა აქვს მოქალაქეს, რომელიც სასამართლოს განაჩენით განსაკუთრებით მძიმე დანაშაულისთვის იმყოფება სასჯელის აღსრულების დაწესებულებაში ან სასამართლოს გადანწყვეტილებით ცნობილია მხარდაჭერის

³⁹⁴ საარჩევნო სისტემების განვითარების, რეფორმებისა და სწავლების ცენტრი, დამხმარე სახელმძღვანელო საქართველოს უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების სტუდენტებისათვის, თბილისი, 2014-2015, 13.

³⁹⁵ რუხაძე ზ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ბათუმი, 1999, 229.

³⁹⁶ კონსტიტუციონალიზმი, ზოგადი შესავალი, ნ.1, დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2018, 253.

³⁹⁷ იქვე, 254.

³⁹⁸ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2016, 158.

მიმღებად და მოთავსებულია შესაბამის სტაციონარულ სამედიცინო დაწესებულებაში.³⁹⁹

საქართველოში, ასევე, მოქმედებს აურჩევლობისა და შეუთავსებლობის ცენზები, რითაც საკანონმდებლო დონეზე განისაზღვრება გარკვეული შეზღუდვები. მსგავსი ცენზების მიზანია, თავიდან იქნეს აცილებული ერთი და იმავე პირის ერთდროულად რამდენიმე თანამდებობაზე ყოფნა და ხელისუფლების შტოების ფუნქციური აღრევა.⁴⁰⁰

თანასწორი საარჩევნო უფლება გულისხმობს ზოგადი თანასწორობის პრინციპის დაცვას და აქტიური და პასიური საარჩევნო უფლების განხორციელებას თანასწორ პირობებში.⁴⁰¹ აღნიშნული პრინციპი მოიაზრებს ყველა ამომრჩევლისათვის არჩევნების შედეგებზე ზემოქმედებისა და კანონის ფარგლებში კანდიდატების თანაბარ შესაძლებლობას, არჩეულ იქნან წარმომადგენლობით ორგანოში ან სხვა არჩევით თანამდებობაზე. თანასწორობა არჩევნებში საქართველოს კონსტიტუციით აღიარებული მოქალაქეთა თანასწორობის პრინციპის კონკრეტული გამოხატულებაა.⁴⁰²

საარჩევნო უფლების თანასწორობის უზრუნველსაყოფად, უპირველეს ყოფლისა, აუცილებელია, რომ ყველა ამომრჩეველს ხმათა თანაბარი რაოდენობა ჰქონდეს. გარდა ამისა, აუცილებელია, რომ ყველა ხმას ერთნაირი წონა ჰქონდეს. ეს იმით მიიღება, რომ ყოველ დეპუტატს მცხოვრებთა ან ამომრჩეველთა დაახლოებით ერთნაირი რაოდენობა უნდა ირჩევდეს. სწორედ ამის გათვალისწინებით უნდა იქმნებოდეს საარჩევნო ოლქები.⁴⁰³ მიუხედავად იმისა, რომ მაჟორიტარულ არჩევნებში ამომრჩევლის ხმის აბსოლუტურად თანაბარი „წონის“ უზრუნველყოფა პრაქტიკულად შეუძლებელია, ვინაიდან ყოველთვის იარსებებს შედარებით უფრო მცირე და დიდი საარჩევნო ოლქები, რომლებიც თანაბარი რაოდენობის დეპუტატს აირჩევენ. ამავე დროს, საარჩევნო სისტემა, რომელშიც ერთ ოლქში რეგისტრირებული ამომრჩევლის ხმა რამდენჯერმე უფრო მეტად „ფასობს“, ვიდრე მეორეში, არ ქმნის თანაბარ შესაძლებლობებს, რომ ამომრჩევლებმა თანასწორად იქონიონ გავლენა არჩევნების შედეგებზე და ამომრჩევლების ხმათა თანაბრობის პრინციპიდან მნიშვნელოვან გადახრას იწვევს.⁴⁰⁴

პირდაპირი საარჩევნო უფლების პრინციპი ნიშნავს იმას, რომ ამომრჩეველსა და საარჩევნო კანდიდატს შორის არ არსებობს რაიმე ინსტანცია, რომელიც საკუთარი შეხედულებით აირჩევს კანდიდატებს. მათ უშუალოდ ირჩევს ხალხი.⁴⁰⁵ საქართველოში არჩევნები პირდაპირია, გარდა საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნებისა. ამომრჩევლები საქართველოს პარლამენტის წევრს, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს – მუნიციპალიტეტის/თვითმმართველი ქალაქის მერებს უშუალოდ ირჩევენ.

³⁹⁹ საქართველოს კონსტიტუცია მუხლი 24, მე-2 პუნქტი.

⁴⁰⁰ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2016, 158.

⁴⁰¹ BVerfGE 120, 82, 102.

⁴⁰² რუხაძე ზ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ბათუმი, 1999, 231.

⁴⁰³ კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 161.

⁴⁰⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 28 მაისის N1/3/547 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქეები – უჩა ნანუაშვილი და მიხეილ შარაშიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, 13.

⁴⁰⁵ Schreiber W., Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Aufl., Köln, 2002, Rn. 10.

არაპირდაპირ არჩევნებში, თავის მხრივ, ორ სახეს გამოყოფენ: ირიბი და მრავალ-საფეხურიანი არჩევნები.⁴⁰⁶ ირიბია არჩევნები, როდესაც ამომრჩეველთა ნებას ახორციელებს მათ მიერ არჩეული კოლეგია, რომლის ერთადერთი ფუნქცია საჯარო ხელისუფლების ორგანოს ან თანამდებობის პირის არჩევაა. მრავალსაფეხურიანი არჩევნების დროს ამომრჩეველი პირდაპირ ირჩევს ქვედა დონის წარმომადგენლობით ორგანოს (პარლამენტი), რომელიც შემდეგ სხვა ორგანოს ან თანამდებობის პირს ირჩევს.⁴⁰⁷ საქართველოში არაპირდაპირი (ირიბი) პრინციპით მომავალში აირჩევა საქართველოს პრეზიდენტი, რომელსაც საარჩევნო კოლეგია აირჩევს.

ფარულობის პრინციპი გულისხმობს ფარული საარჩევნო უფლების უზრუნველყოფას, რომ ხმის მიცემის პროცესი, ისევე, როგორც მოსამზადებელი პერიოდი, რომელიც ხმის მიცემის პროცესისთვისაა აუცილებელი, ნებისმიერი მესამე პირისთვის უცნობი იყოს. მისი მიზანია, ამომრჩეველი ყოველგვარი ზეწოლისა და ზემოქმედებისგან დაიცვას. კენჭისყრამდე ან კენჭისყრის შემდეგ საკუთარი არჩევანის საჯაროდ გაცხადება თითოეული ამომრჩევლის სურვილზეა დამოკიდებული.⁴⁰⁸ საქართველოში არჩევნები, რეფერენდუმი და პლებისციტი ფარული კენჭისყრით ტარდება.

საარჩევნო სამართლის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პრინციპია, ასევე, ნების თავისუფალი გამოვლენა. აღნიშნული პრინციპი მხოლოდ აქტიური საარჩევნო უფლების მქონე პირებზე ვრცელდება, ვინაიდან ამომრჩეველი თავად წყვეტს, მივიდეს თუ არა არჩევნებზე და ვის სასარგებლოდ გააკეთოს თავისი არჩევანი. თუმცა თანამედროვე მსოფლიოში გავრცელებულია ტენდენცია, როდესაც აქტიური საარჩევნო ხმის უფლების მქონე მოქალაქეები თავს არიდებენ არჩევნებში მონაწილეობის მიღებას. ამას აბსენტეიზმი ეწოდება.⁴⁰⁹ საქართველოში ბოლო პერიოდში ჩატარებული სხვადასხვა სახის არჩევნები ცხადყოფს რომ მოქალაქეთა მიერ პოლიტიკისადმი გულგრილობა და პოლიტიკურ ცხოვრებაში მონაწილეობისათვის თავის არიდება ერთგვარ ნორმად იქცა და შეიძლება პოლიტიკური პროცესის პროტესტის ერთგვარ საშუალებად ჩაითვალოს.

პერიოდულობის პრინციპის მიხედვით, საქართველოს საარჩევნო კანონმდებლობით არსებობს მორიგი, რიგგარეშე და შუალედური არჩევნები, რომელიც, ასევე, ითვალისწინებს არჩევნების მეორე ტურს და ხელახალი არჩევნების ჩატარების წესს. მორიგია არჩევნები, რომელიც ტარდება საჯარო ხელისუფლების წარმომადგენლობითი ორგანოს ან საჯარო ხელისუფლების თანამდებობის პირის უფლებამოსილების ვადის გასვლის გამო საქართველოს კონსტიტუციით, საქართველოს საარჩევნო კოდექსით, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების კონსტიტუციებითა და სათანადო კანონებით დადგენილ ვადებში. რიგგარეშეა არჩევნები, რომელიც ტარდება საჯარო ხელისუფლების წარმომადგენლობითი ორგანოს ან საჯარო ხელისუფლების თანამდებობის პირის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის გამო. შუალედურია არჩევნები, რომლითაც საკანონმდებლო ან წარმომადგენლობითი ორგანოების ნაწი-

⁴⁰⁶ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი 2016, 148.

⁴⁰⁷ კონსტიტუციონალიზმი, ზოგადი შესავალი, ნ.1, დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2018, 249.

⁴⁰⁸ საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, თავი მეორე, საქართველოს მოქალაქეობა, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, პ. ტურავას რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 341.

⁴⁰⁹ მელქაძე ო., საარჩევნო სამართალი: თეორია და ქართული პრაქტიკა, თბილისი, 2012, 42.

ლობრივი განახლება ხდება, ანუ უფლებამოსილების ვადის ამოწურვამდე წევრების გამოკლების შემთხვევაში ხდება ახალი წევრებით ჩანაცვლება.⁴¹⁰

არჩევნების მეორე ტურის გამართვა გათვალისწინებულია მხოლოდ მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით ჩატარებული არჩევნებისას. თუ არჩევნები ჩატარებულად ჩაითვალა, წარდგენილია ერთზე მეტი კანდიდატი, მაგრამ ვერც ერთმა მიიღო ხმების საკმარისი რაოდენობა გაიმართება არჩევნების მეორე ტური. ხოლო იმ შემთხვევაში, თუ არჩევნები ჩატარებულად არ ჩაითვალა ან არჩევნები ბათილად იქნა გამოცხადებული, ხელახალი არჩევნები ტარდება.⁴¹¹

1.3. საარჩევნო სისტემები საქართველოში და მისი დახასიათება

საარჩევნო სისტემაზე, როგორც არჩევნების ორგანიზაციის პრაქტიკულ საშუალებაზე, მითითება ნიშნავს იმის აღიარებას, რომ სწორედ საარჩევნო სისტემის გამოყენების საშუალებით ხდება კანდიდატებს შორის მანდატების განაწილება, კენჭისყრის შედეგების შესაბამისად. საარჩევნო სისტემა მნიშვნელოვანი საკონსტიტუციოსამართლებრივი ინსტიტუტია, რომელიც დემოკრატიული პოლიტიკური რეჟიმის გარკვეულ მახასიათებელსაც კი შეიცავს. დღეისთვის არსებობს რამდენიმე სახის საარჩევნო სისტემა, რომელთა გამოყენებითაც ერთმანეთისგან სრულიად განსხვავებული საარჩევნო შედეგი შეიძლება დადგეს.⁴¹²

საარჩევნო სისტემა, ფართო გაგებით, სახელმწიფოს არჩევითი (წარმომადგენლობითი) ორგანოს ფორმირების წესია, ვინაობა გაგებით კი, კენჭისყრის შედეგების საფუძველზე არჩევით ორგანოში ადგილების განაწილების წესი, საარჩევნო ფორმულა.⁴¹³ გამოყოფენ მაჟორიტარულ, პროპორციულ და შერეულ საარჩევნო სისტემებს. საარჩევნო სამართალში თითოეული მათგანი კარგადაა დამუშავებული და თავიანთი დადებითი და უარყოფითი მხარეები აქვს.⁴¹⁴

1921 წლის კონსტიტუციის ავტორები მიიჩნევდნენ, რომ პროპორციული სისტემა უკეთ უზრუნველყოფდა ქვეყნის მოსახლეობის სხვადასხვა ჯგუფისა და ფენის ინტერესების წარმოდგენას პარლამენტში, ვიდრე ეს მაჟორიტარული სისტემით შეიძლებოდა მომხდარიყო. აღნიშნული მუხტი ზუსტად განსაზღვრავდა საქართველოს პარლამენტის არჩევის ძირითად პრინციპებსა და საარჩევნო სისტემის ძირითად მახასიათებლებს.⁴¹⁵

საქართველოს რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუციის მსგავსად, საქართველოს მოქმედი კონსტიტუცია ითვალისწინებს საქართველოს პარლამენტის არჩევნების პროპორციულ მოდელს.⁴¹⁶ საქართველოს პარლამენტი პროპორციული საარჩევნო სისტემით

⁴¹⁰ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2016, 148.

⁴¹¹ კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 188.

⁴¹² რუხაძე ზ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ბათუმი, 1999, 234.

⁴¹³ კონსტიტუციონალიზმი, ზოგადი შესავალი ნ.ი. დ. გეგენავას რედაქტორობით, 2018, 259.

⁴¹⁴ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი 2016, 150.

⁴¹⁵ გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენჩილაძე გ., შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში, თბილისი, 2016, 169.

⁴¹⁶ საქართველოს კონსტიტუცია მუხლი 37, მე-2 პუნქტი.

აირჩევა მას შემდეგ, რაც საქართველოს მომდევნო საპარლამენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობა მოხდება. ანუ შემდეგი, 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნები ჩატარდება შერეული საარჩევნო მოდელით – 77 წევრი პროპორციული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე აირჩევა, ხოლო 73 წევრი – მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე.

პროპორციული საარჩევნო სისტემის არსი იმაში მდგომარეობს, რომ ამომრჩეველთა ხმებისათვის პოლიტიკური პარტიები იბრძვიან და არა კანდიდატები. ამ შემთხვევაში პარტიები იყენებენ საკანდიდატო, ანუ პარტიულ სიებს, სადაც მითითებულია მანდატებისთვის მებრძოლი კანდიდატების ვინაობა და მათი რიგითობა.⁴¹⁷ მანდატები პარტიებს შორის მიღებული ხმების შესაბამისად, ხოლო ყოველი პარტიის მიღებული ხმები, სიაში მათი კანდიდატების რიგითობის მიხედვით ნაწილდება.

მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით, არჩეულად ის კანდიდატი ჩაითვლება, რომელიც კანონით დადგენილი ხმების უმრავლესობას მოაგროვებს. ამ სისტემის მიხედვით, ამომრჩეველი საარჩევნო თანამდებობაზე უშუალოდ დეპუტატობის კანდიდატს აძლევს ხმას.⁴¹⁸ მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე საქართველოში აირჩევა ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოები – მერები. მუნიციპალიტეტების წარმომადგენლობითი ორგანოების – საკრებულოების არჩევა შერეული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე ხდება, რაც გულისხმობს ისეთ საარჩევნო სისტემას, რომელშიც მანდატების ერთი ნაწილი მაჟორიტარული, ხოლო მეორე ნაწილი პროპორციული საარჩევნო სისტემით ნაწილდება.

2. არჩევნების ისტორიული განვითარება საქართველოში

საქართველოს ისტორიაში პირველი მრავალპარტიული, დემოკრატიული არჩევნები ჩატარდა 1919 წლის თებერვალში, როდესაც არჩეულ იქნა საქართველოს დამფუძნებელი კრება. მის წინაშე უაღრესად საპასუხისმგებლო ამოცანა იდგა – განესაზღვრა საქართველოს დამოუკიდებელი სახელმწიფოს სოციალურ-ეკონომიკური და პოლიტიკური წყობის საფუძვლები, შეემუშავებინა კონსტიტუცია.⁴¹⁹

ჯერ კიდევ 1921 წლის კონსტიტუციის მიღებამდე, 1918 წლის 22 ნოემბერს საქართველოს ეროვნულმა მთავრობამ შეიმუშავა დებულება დამფუძნებელთა კრების არჩევნების შესახებ.⁴²⁰ დებულება ითვალისწინებდა პროპორციული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე, საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი და ფარული ხმის მიცემით, დამფუძნებელთა კრების 130 წევრის არჩევას.⁴²¹ მნიშვნელოვანია, რომ იმ დროს, როდესაც მსოფლიოს ბევრ ქვეყანაში ქალებს ხმის უფლებაც კი არ ჰქონდათ, დამფუძნებელი კრების არჩევნებისათვის სხვადასხვა პარტიის საარჩევნო სიებში კანდიდატებად

⁴¹⁷ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2016, 154.

⁴¹⁸ იქვე, 150.

⁴¹⁹ მაცაბერიძე მ., არჩევნები და საზოგადოება, თბილისი 2003, 367.

⁴²⁰ თევზაძე თ., არჩევნები 1921 წლის კონსტიტუციის მიხედვით (1918-1921 წლების საარჩევნო სისტემა და კანონმდებლობა), წიგნში: საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა და 1921 წლის კონსტიტუცია, დ. გეგენავას და პ. ჯავახიშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 128-129.

⁴²¹ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის დამფუძნებელთა კრების საარჩევნო დებულება, მუხლი 2.

ოცამდე ქალი დარეგისტრირდა. საქართველოს დამფუძნებელთა კრებაში კი ხუთმა ქალმა დაიკავა ადგილი.⁴²²

1921 წლის თებერვალ-მარტში საბჭოთა რუსეთის მიერ საქართველოს ანექსიის შემდეგ თითქმის 70 წლის განმავლობაში საქართველოში თავისუფალი არჩევნები არ გამართულა. არჩევნები წინასწარ, კომუნისტური პარტიის უმაღლეს ორგანოებში იგეგმებოდა და პრაქტიკულად უაღტერნატივო იყო.⁴²³

1990 წლის აგვისტოში, ეროვნული მოძრაობის პირობებში, მაშინდელი საბჭოთა საქართველოს ხელისუფლება და საბჭოთა კავშირის მმართველები იძულებულნი გახდნენ, გადასულიყვნენ მრავალპარტიულ საარჩევნო სისტემაზე, მიეღოთ მრავალპარტიული არჩევნების კანონი. შეიძლება ითქვას, ეს კანონი საქართველოს თანამედროვე საარჩევნო სამართალს დაედო საფუძვლად. 1990 წლის 28 ოქტომბრის არჩევნებში მონაწილეობდა 14 პოლიტიკური პარტია და პარტიათა ბლოკი. არჩევნები ჩატარდა შერეული საარჩევნო სისტემით. უზენაეს საბჭოში 250 დეპუტატის ადგილისთვის იბრუნა 2000-ზე მეტი კანდიდატი. საბოლოო ჯამში, პროპორციული სისტემით 4%-იანი საარჩევნო ბარიერი გადალახა და უზენაეს საბჭოში მოხვდა ორი პარტია (ბლოკი „მრგვალი მაგიდა თავისუფალი საქართველო“ და „საქართველოს კომუნისტური პარტია“). მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით უზენაეს საბჭოში, ზემოაღნიშნული ორი პარტიის გარდა, კიდევ სამმა პოლიტიკურმა სუბიექტმა („სახალხო ფრონტი“, „დემოკრატიული საქართველო“ და „რუსთაველის საზოგადოება“) მოახერხა თავისი წარმომადგენლების შეყვანა.⁴²⁴

1991 წლის 26 მაისს საქართველოში ჩატარდა საქართველოს პრეზიდენტის პირველი არჩევნები. პირველი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად პრეზიდენტად არჩეული იქნა ზვიად გამსახურდია.

საარჩევნო სამართლის ისტორიაში მნიშვნელოვანი პერიოდია 1991-1995 წლები. ამ პერიოდში მიღებულ იქნა საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს კანონი „საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნების შესახებ“ და საქართველოს კანონი „საქართველოს პარლამენტის არჩევნების შესახებ“. ამ დროიდან მოყოლებული საქართველოში პერიოდულად ტარდება პრეზიდენტის, პარლამენტის, ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნები.

3. საარჩევნო უფლება და მისი რეალიზება საქართველოში

საქართველოს კონსტიტუციის 24-ე მუხლის პირველი პუნქტი საარჩევნო უფლებასა და მის ძირითად პრინციპებს განამტკიცებს. გრამატიკული განმარტებიდან გამომდინარე, აღნიშნული მუხლის ტექსტიდან მხოლოდ არჩევნების საყოველთაობისა და თავისუფლების პრინციპების მნიშვნელობა იკვეთება, მაგრამ სისტემური განმარტებით, მას კონსტიტუციაში სწორედ ძირითადი უფლებების თავში უკავია ძირითადი საარჩევნო უფლების პოზიცია და ყველა მნიშვნელოვან საარჩევნო პრინციპს მოიცავს.

⁴²² საარჩევნო სისტემების განვითარების, რეფორმებისა და სწავლების ცენტრი, დამხმარე სახელმძღვანელო საქართველოს უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების სტუდენტებისთვის, თბილისი 2014-2015, 5.

⁴²³ იქვე, 5-6.

⁴²⁴ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2016, 163.

საარჩევნო უფლება პოლიტიკური უფლებაა. მას გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს ქვეყანაში დემოკრატიული პოლიტიკური ინსტიტუტების არსებობისა და მათი გამართული ფუნქციონირებისათვის. ცალკეული სახელმწიფოს პოლიტიკურ ცხოვრებაში ხალხის ნების დემოკრატიული ჩამოყალიბების საფუძველი თითოეული მოქალაქის საარჩევნო უფლების უზრუნველყოფაა.⁴²⁵

საარჩევნო უფლების რეალიზების საშუალებას, უპირველეს ყოვლისა, საარჩევნო პროცესის თანასწორობა და სტაბილურობა უზრუნველყოფს. ამ უფლების რეალიზაციის პროცესზე უფრო მეტი პასუხისმგებლობა ეკისრება სახელმწიფო ხელისუფლებას და მმართველ ძალას. იგია არჩევნების ჩატარებაზე პასუხისმგებელი. მან უნდა უზრუნველყოს როგორც სამართლებრივი, ისე პოლიტიკური გარანტიები, შექმნას სტაბილური საარჩევნო გარემო. საარჩევნო გარემოში იგულისხმება არჩევნების ჩატარება, ასევე, წინასაარჩევნო პერიოდის დროს სათანადო პირობების შექმნა, რათა პოლიტიკურ სუბიექტებს თავის საქმიანობაში ხელი არ შეეშალოს.

მოქალაქეების მიერ საარჩევნო უფლების რეალიზების კუთხით მნიშვნელოვანია პოლიტიკურ მონაწილეობასა და თავისუფლებას შორის კავშირი. პიროვნებას უნდა ჰქონდეს თავისუფლება, მონაწილეობა მიიღოს (ან არ მიიღოს) ძალაუფლების განხორციელების პროცესში. იდეალურ შემთხვევაში მოხსნილი უნდა იყოს ყველა ბარიერი, როგორცაა, მაგალითად, ხმის მიცემის რეგისტრაციის შემზღუდავი სისტემა და საარჩევნო კამპანიისთვის ხარჯების შეზღუდვა. ამასთან, არც ხმის მიცემა უნდა იყოს სავალდებულო. თეორიულად, მონაწილეობის თავისუფლება იმასაც გულისხმობს, პიროვნებას შეეძლოს თავისი სიმდიდრის, კავშირების, ცოდნის, ორგანიზაციული ნიჭის ან სხვა შესაძლებლობების კანონიერად გამოყენება მთავრობის გადაწყვეტილებებზე გავლენის მოსახდენად.⁴²⁶

საარჩევნო უფლების ეფექტური რეალიზების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორი საარჩევნო კანონია, რომელიც არჩევნების სამართლებრივ საფუძველსა და პროცედურას ადგენს. მიზანშეწონილი არაა საარჩევნო კანონის დებულებათა ხშირი ცვლილება, ვინაიდან ეს არჩევნების სტაბილურობას უქმნის პრობლემას. წამყვან დემოკრატიულ ქვეყნებშიც კი კანონმდებლობა სრულად ვერ იძლევა სამართლებრივ გარანტიებს, თუმცა სახელმწიფო და ხელისუფლება საზოგადოების დახმარებით მაქსიმალურად ცდილობს, თითოეული ამომრჩევლის უფლება და ინტერესი შეძლებისდაგვარად იყოს დაცული, რადგან არჩევნები დემოკრატიის საფუძველია, ხოლო საარჩევნო უფლების ეფექტური რეალიზება სახელმწიფოს სწორი განვითარების წინაპირობა შეიძლება გახდეს.

საქართველოს კანონმდებლობა აწესებს ადმინისტრაციულ თუ სისხლისსამართლებრივ პასუხისმგებლობას მთელი რიგი ნორმებით, რათა თავისუფალი საარჩევნო უფლება იყოს დაცული. აღნიშნული სახის უფლებების დარღვევისა და მათი სამართლებრივი კონტროლის თავისუფლება ისაა, რომ უპირველეს ყოვლისა, უნდა განისაზღვროს, თუ რა ვალდებულება აქვს სახელმწიფოს კონკრეტული უფლების რეა-

⁴²⁵ საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, თავი მეორე, საქართველოს მოქალაქეობა. ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, პ. ტურავას რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 334.

⁴²⁶ ჯანდა ქ., ბერი ჯ., გოლდმენი ჯ., ამერიკული დემოკრატია, აშშ ხელისუფლება და პოლიტიკური პროცესი, რ. გაჩეჩილაძის თარგმანი, მ. უგრეხელიძის რედაქტორობით, თბილისი, 1995, 178-179.

ლიზაციის თვალსაზრისით, ხოლო ამის შემდეგ უნდა დადგინდეს ირლვევა თუ არა ეს ვალდებულება და საფრთხე ექმნება თუ არა ამ უფლებების რეალიზებას. საარჩევნო უფლებასთან დაკავშირებით სახელმწიფო ვალდებულია თითოეული მოქალაქისთვის უზრუნველყოს არჩევნებში მონაწილეობის უფლება, რისი შეუსრულებლობაც ამ უფლების უხეში დარღვევა იქნება.⁴²⁷

4. საქართველოს არჩევნების ძირითადი სახეები

4.1. საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნები

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტი არის საქართველოს სახელმწიფოს მეთაური, ქვეყნის ერთიანობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის გარანტი. 1991 წლის 14 აპრილს უზენაესმა საბჭომ აირჩია პრეზიდენტი, ხოლო 1991 წლის 26 მაისს საქართველოში პირველად ჩატარდა საპრეზიდენტო არჩევნები. 2018 წლის 28 ოქტომბრის საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნები იყო ბოლო არჩევნები, რომელიც ჩატარდა პირდაპირი არჩევნების წესით. საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქცია ითვალისწინებს საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნების არაპირდაპირ წესს. საქართველოს პრეზიდენტს 5 წლის ვადით, დებატების გარეშე, ღია კენჭისყრით ირჩევს საარჩევნო კოლეგია. ერთი და იგივე პირი საქართველოს პრეზიდენტად შეიძლება აირჩეს მხოლოდ ორჯერ. საქართველოს პრეზიდენტად შეიძლება აირჩეს საარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქე 40 წლის ასაკიდან, რომელსაც საქართველოში უცხოვრია 15 წელი მაინც. საქართველოს პრეზიდენტის მორიგი არჩევნები იმართება პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადის ამოწურვის კალენდარული წლის ოქტომბერში. არჩევნებს ნიშნავს პარლამენტი, გარდა ხელახალი არჩევნებისა, რომელსაც ნიშნავს პარლამენტის თავმჯდომარე.

არაპირდაპირი (ირიბი) წესით არჩევას უზრუნველყოფს საარჩევნო კოლეგია, რომლის შემადგენლობაში შედის 300 წევრი, მათ შორის, საქართველოს პარლამენტისა და აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების ყველა წევრი. საარჩევნო კოლეგიის სხვა წევრებს საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მიერ ორგანული კანონის საფუძველზე, განსაზღვრული კვოტების შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების შემადგენლობიდან ასახელებენ შესაბამისი პოლიტიკური პარტიები. კვოტები განისაზღვრება პროპორციული გეოგრაფიული წარმომადგენლობის პრინციპის დაცვითა და ადგილობრივი თვითმმართველობის პროპორციული წესით ჩატარებული არჩევნების შედეგების პროპორციის მიხედვით. საარჩევნო კოლეგიის შემადგენლობას ამტკიცებს საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისია.

საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნები იმართება პარლამენტის სასახლეში. საქართველოს პრეზიდენტობის კანდიდატის წარდგენის უფლება აქვს საარჩევნო კოლეგიის არანაკლებ 30 წევრს. საარჩევნო კოლეგიის ერთ წევრს შეუძლია მხარი დაუჭიროს მხოლოდ ერთი კანდიდატის წარდგენას. საარჩევნო კოლეგიის ერთ წევრს უფლება აქვს, ხმა მისცეს მხოლოდ ერთ კანდიდატს. არჩევნების პირველ ტურში არჩეულად ჩა-

⁴²⁷ საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, თავი მეორე, საქართველოს მოქალაქეობა. ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, პ. ტურავას რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 335.

ითვლება კანდიდატი, რომელიც მიიღებს საარჩევნო კოლეგიის სრული შემადგენლობის ხმების ორ მესამედს მაინც. თუ პირველ ტურში საქართველოს პრეზიდენტი არ აირჩა, მეორე ტურში კენჭი ეყრება პირველ ტურში საუკეთესო შედეგის მქონე 2 კანდიდატს. მეორე ტურში არჩეულად ჩაითვლება კანდიდატი, რომელიც მეტ ხმას მიიღებს. არჩევნების პირველი ან მეორე ტური შემდგარად ჩაითვლება, თუ მასში მონაწილეობას მიიღებს საარჩევნო კოლეგიის სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტი. თუ არჩევნები არ შედგა ან საარჩევნო კოლეგიამ საქართველოს პრეზიდენტი არ აირჩია, 30 დღის ვადაში იმართება საქართველოს პრეზიდენტის ხელახალი არჩევნები.

საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნები იმართება უფლებამოსილების შეწყვეტიდან 45 დღის ვადაში. თუ არჩევის თარიღი ემთხვევა საგანგებო ან საომარ მდგომარეობას, საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნები იმართება ამ მდგომარეობის გაუქმებიდან 45 დღის ვადაში. თუ საქართველოს პრეზიდენტის არჩევის თარიღი ემთხვევა პარლამენტის არჩევნების ან მის წინა თვეს, საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნები იმართება ახალარჩეული პარლამენტის პირველი სხდომის გამართვიდან 45 დღის განმავლობაში.

თანამდებობის დაკავების წინ, არჩევის დღიდან მესამე კვირა დღეს საქართველოს ახალარჩეული პრეზიდენტი მიმართავს ხალხს და დებს ფიცს. საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილება წყდება და საქართველოს ახალარჩეული პრეზიდენტის უფლებამოსილება იწყება საქართველოს ახალარჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადებისთანავე.

4.2. საქართველოს პარლამენტის არჩევნები

საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად, საქართველოში საპარლამენტო არჩევნების პროპორციული საარჩევნო სისტემა მოქმედებს, რომელიც ამოქმედდება საქართველოს პარლამენტის მომდევნო არჩევნებში არჩეული საქართველოს პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობისთანავე. მანამდე კი არჩევნები შერეული საარჩევნო სისტემით ჩატარდება. კერძოდ, საქართველოს პარლამენტის 77 წევრი აირჩევა პროპორციული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე, ხოლო 73 წევრი – მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე.

საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული პირობების შექმნამდე⁴²⁸, საქართველოს პარლამენტი შედგება საყოველთაო, თავისუფალი, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე ფარული კენჭისყრით 4 წლის ვადით, ერთიან მრავალმანდატიან საარჩევნო ოლქში პროპორციული სისტემით არჩეული 150 პარლამენტის წევრისაგან.

პარლამენტის არჩევნებში მონაწილეობის უფლება აქვს კანონით დადგენილი წესით რეგისტრირებულ პოლიტიკურ პარტიას, რომელსაც ჰყავს მისი წარდგენით არჩეული

⁴²⁸ საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ, პარლამენტის შემადგენლობაში იქნება ორი პალატა: რესპუბლიკის საბჭო და სენატი. რესპუბლიკის საბჭო შედგება პროპორციული წესით არჩეული წევრებისაგან. სენატი შედგება აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში, აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკასა და საქართველოს სხვა ტერიტორიულ ერთეულებში არჩეული წევრებისა და საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული 5 წევრისაგან. პალატების შემადგენლობას, უფლებამოსილებასა და არჩევის წესს განსაზღვრავს ორგანული კანონი.

პარლამენტის წევრი არჩევნების დანიშვნის დროისთვის ან რომლის მხარდაჭერა საქართველოს საარჩევნო კანონმდებლობით დადასტურებულია 25 000 ამომრჩევლის ხელმოწერით. ხოლო პარლამენტის წევრად შეიძლება აირჩეს საარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქე 25 წლის ასაკიდან, რომელსაც საქართველოში უცხოვრია 10 წელი მაინც. პარლამენტის წევრად ვერ აირჩევა პირი, რომელსაც სასამართლოს განაჩენით შეფარებული აქვს თავისუფლების აღკვეთა.

პარლამენტის მორიგი არჩევნები ტარდება პარლამენტის უფლებამოსილების ვადის ამონურვის კალენდარული წლის ოქტომბრის ბოლო შაბათს. საქართველოს პარლამენტის მორიგი არჩევნების თარიღს ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი არჩევნების დღემდე 60 დღით ადრე. თუ საქართველოს პარლამენტის არჩევნების თარიღი ემთხვევა საგანგებო ან საომარ მდგომარეობას, არჩევნები ტარდება ამ მდგომარეობის გაუქმებიდან არაუადრეს 45-ე და არაუგვიანეს მე-60 დღისა არჩევნების თარიღს ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გაუქმების-თანავე. საქართველოს პარლამენტის არჩევნების დანიშვნის შესახებ ცნობა ქვეყნდება ცესკოს ოფიციალურ ვებგვერდზე ან მედიის საშუალებით არაუგვიანეს არჩევნების დანიშვნის დღის მომდევნო დღისა.

განსხვავებულია საქართველოს პარლამენტის შემდეგი არჩევნების დანიშვნის პროცედურა, იქიდან გამომდინარე, რომ მომდევნო არჩევნები ტარდება შერეული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე, მთელი რიგი საკანონმდებლო პროცედურები სხვაგვარად არის განერილი, კერძოდ, მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქში არჩეულად ჩაითვლება საქართველოს პარლამენტის წევრობის ის კანდიდატი, რომელიც არჩევნებში მონაწილეთა ნახევარზე მეტის ხმებს მიიღებს (50%+1). არჩევნებში მონაწილეთა ხმების რაოდენობაში არ ჩაითვლება ბათილად ცნობილი ბიულეტენებით გათვალისწინებული ხმების რაოდენობა. პროპორციული საარჩევნო სისტემით ჩატარებული არჩევნების შედეგად პარლამენტის მანდატები განაწილდება იმ პოლიტიკურ პარტიებზე, რომლებიც არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ხმების 3 პროცენტს მაინც მიიღებენ. საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლით გათვალისწინებული პირობების დადგომის შემდეგ საპარლამენტო მანდატები გადანაწილდება იმ პოლიტიკურ პარტიებზე, რომლებმაც არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ნამდვილი ხმების 5 პროცენტი მაინც მიიღეს.

საარჩევნო კანონმდებლობის შესაბამისად, საარჩევნო შედეგების შეჯამებაზე და მის გამოქვეყნებაზე პასუხისმგებელია საარჩევნო ადმინისტრაცია. ცენტრალური საარჩევნო კომისია არაუგვიანეს მე-19 დღისა თავის სხდომაზე აჯამებს არჩევნების შედეგებს და ადგენს საქართველოს პარლამენტის საბოლოო შემაჯამებელ ოქმს.

რაც შეეხება პოლიტიკური პარტიების მიერ მანდატების განაწილების წესს, კანონმდებელმა გადაწყვიტა პროპორციული წესით ჩასატარებელი არჩევნების მანდატების განაწილების ფორმულა კონსტიტუციით განესაზღვრა, რომელიც გულისხმობს პოლიტიკური პარტიის მიერ მიღებული ხმების რაოდენობის გამრავლებას 150-ზე და გაყოფას ყველა იმ პოლიტიკური პარტიის მიერ მიღებული ხმების ჯამზე, რომლებმაც არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ნამდვილი ხმების 5 პროცენტი მაინც მიიღეს. მიღებული რიცხვის მთელი ნაწილი არის პოლიტიკური პარტიების მიერ მიღებული მანდატების რაოდენობა. თუ პოლიტიკური პარტიების მიერ მიღებული მანდატების რაოდენობათა ჯამი 150-ზე ნაკლებია, გაუნაწილებელ მანდატებს თანმიდევრობით მიიღებენ უკეთესი შედეგის მქონე პოლიტიკურ პარტიები.

4.3. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს არჩევნები

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო არის აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც თავისი კომპეტენციის ფარგლებში ახორციელებს საკანონმდებლო საქმიანობას და აკონტროლებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავარობას.

უმაღლესი საბჭო შედგება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული საარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქეების მიერ საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე ფარული კენჭისყრით, 4 წლის ვადით არჩეული პროპორციული სისტემით – 15 და მაჟორიტარული სისტემით არჩეული 6 დეპუტატისგან (ჯამში 21 წევრი). შესაბამისად, მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით ჩასატარებელი არჩევნებისათვის იქმნება 6 ერთმანდატიანი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქი, ხოლო პროპორციული საარჩევნო სისტემით ჩატარებული არჩევნებისთვის აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა განიხილება, როგორც ერთი მრავალმანდატიანი საარჩევნო ოლქი.

უმაღლესი საბჭოს მორიგი არჩევნები ტარდება უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილების ვადის ამოწურვის კალენდარული წლის ოქტომბრის ბოლო შაბათს. თუ გამოცხადებულია საომარი მდგომარეობა ან საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე ან აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე გამოცხადებულია საგანგებო მდგომარეობა, უმაღლესი საბჭოს არჩევნები ტარდება საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გაუქმებიდან 60 დღის ვადაში. არჩევნებს საქართველოს ორგანული კანონით დადგენილი წესით არჩევნებამდე არაუგვიანეს მე-60 დღისა ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი.

უმაღლესი საბჭოს წევრად შეიძლება აირჩეს საარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქე 25 წლის ასაკიდან, რომელსაც საქართველოში უცხოვრია 5 წელი მაინც. უმაღლესი საბჭოს წევრად არ შეიძლება აირჩეს პირი, რომელსაც სასამართლოს განაჩენით შეფარდებული აქვს თავისუფლების აღკვეთა.

პროპორციული სისტემით ჩატარებულ არჩევნებში უმაღლესი საბჭოს წევრთა მანდატები განაწილება იმ პოლიტიკურ პარტიებზე, რომლებმაც არჩევნების მონაწილე ამომრჩეველთა ხმების 5 პროცენტი მაინც მიიღეს. აღსანიშნავია ის შემთხვევა, თუ 15-ზე მეტმა საარჩევნო სუბიექტმა მიიღო არჩევნების მონაწილეთა ხმების 5 პროცენტი ან მეტი, აღნიშნული განაწილების წესი არ გამოიყენება და ასეთ შემთხვევაში თითო მანდატი მიეკუთვნება იმ საარჩევნო სუბიექტებს, რომლებმაც მეტი ხმა მიიღეს.

უმაღლესი საბჭოს არჩევნების შემაჯამებელ ოქმს საქართველოს და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობით დადგენილი წესით ადგენს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საარჩევნო კომისია.

4.4. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნები

4.4.1 ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი

ორგანოს – საკრებულოს არჩევნები

ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს არჩევნები ტარდება პროპორციული და მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის საფუ-

ძველზე, ყოველ 4 წელიწადში ერთხელ. საკრებულოს წევრად შეიძლება აირჩეს საქართველოს მოქალაქე, რომელსაც კენჭისყრის დღისთვის შეუსრულდა 21 წელი და საქართველოში უცხოვრია სულ ცოტა 5 წლის განმავლობაში.

თვითმმართველი თემის საკრებულო შედგება პროპორციული საარჩევნო სისტემით არჩეული 15 წევრისა და შესაბამის ტერიტორიაზე არსებული ყველა თემიდან და ქალაქიდან, რომელიც შედის ამ თვითმმართველი თემის შემადგენლობაში, მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით არჩეული თითო წევრისგან. თვითმმართველი თემის ადმინისტრაციულ ცენტრში, სადაც:

- ამომრჩეველთა რაოდენობა 4 000-ზე მეტია, მაგრამ 10 000-ს არ აღემატება, მაჟორიტარული სისტემით აირჩევა საკრებულოს 2 წევრი.
- ამომრჩეველთა რაოდენობა 10 000-ზე მეტია, მაგრამ 20 000-ს არ აღემატება, მაჟორიტარული სისტემით აირჩევა საკრებულოს 3 წევრი.
- ამომრჩეველთა რაოდენობა 20 000-ზე მეტია, მაგრამ 35 000-ს არ აღემატება, მაჟორიტარული სისტემით აირჩევა საკრებულოს 4 წევრი.
- ამომრჩეველთა რაოდენობა 35 000-ზე მეტია, მაჟორიტარული სისტემით აირჩევა საკრებულოს 5 წევრი.

განსხვავებულია თვითმმართველი ქალაქის და საქართველოს დედაქალაქის საკრებულოს არჩევნების წესი. თვითმმართველი ქალაქის საკრებულო შედგება პროპორციული საარჩევნო სისტემით არჩეული 15 და მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით არჩეული 10 წევრისგან. რაც შეეხება თბილისის საკრებულოს, იგი შედგება 50 წევრისაგან, რომელთაგან 25 წევრი აირჩევა ადგილობრივი ერთმანდატიანი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების ტერიტორიაზე, ხოლო 25 წევრი – პროპორციული წესით თბილისის მთელ ტერიტორიაზე.

საინტერესო და განსხვავებულია პროპორციული საარჩევნო სისტემით ჩატარებული არჩევნების მანდატების განაწილების წესი. პარტიული სიის მიერ მიღებული მანდატების რაოდენობის დასადგენად, პარტიული სიის მიერ მიღებული ხმების რაოდენობა მრავლდება საარჩევნო ოლქში პროპორციული წესით გასანაწილებელი მანდატების რაოდენობაზე და იყოფა იმ პარტიების/საარჩევნო ბლოკების მიერ მიღებული ხმების რაოდენობათა ჯამზე, რომლებმაც მიიღეს არჩევნებში მონაწილეთა ხმების არანაკლებ 4%-სა. მიღებული რიცხვის მთელი ნაწილი არის პარტიული სიის მიერ მიღებული მანდატების რაოდენობა. თუ საარჩევნო ოლქში პარტიული სიების მიერ მიღებული მანდატების რაოდენობათა ჯამი მანდატების საერთო რაოდენობაზე ნაკლები აღმოჩნდება, გაუნაწილებელი მანდატებიდან თითო მანდატი, პირველ რიგში, თანამიმდევრობით მიეკუთვნება უკეთესი შედეგის მქონე იმ პარტიულ სიებს, რომლებმაც ამ მუხლის პირველი პუნქტით დადგენილი წესით ვერ მოიპოვეს მანდატი, მაგრამ მიიღეს არჩევნებში მონაწილეთა ხმების არანაკლებ 4%-სა. თუ ამის შემდეგ კიდევ დარჩება გაუნაწილებელი მანდატი (მანდატები), თითო მანდატი თანამიმდევრობით მიეკუთვნება იმ პარტიულ სიებს, რომლებსაც ერთი მანდატი მაინც ჰქონდათ მოპოვებული და სხვებზე დიდი ნაშთი აქვთ. არჩევნებში მონაწილეთა ხმების რაოდენობაში არ ჩაითვლება ბათილად ცნობილი საარჩევნო ბიულეტენებით გათვალისწინებული ხმების რაოდენობა.

მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე საკრებულოში არჩეულად ჩაითვლება ის კანდიდატი, რომელიც სხვებზე მეტ ხმას მიიღებს.

4.4.2 თვითმმართველი ქალაქის და თვითმმართველი თემის მერის არჩევნები

თვითმმართველი ქალაქის/თვითმმართველი თემის მერად შეიძლება აირჩეს საარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქე 25 წლის ასაკიდან, რომელსაც საქართველოში უცხოვრია სულ ცოტა 5 წლის განმავლობაში. თვითმმართველი ქალაქის/თვითმმართველი თემის მერის არჩევნები ტარდება მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით, საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო პრინციპების დაცვით ფარული კენჭისყრის საფუძველზე 4 წელიწადში ერთხელ.

მერის არჩევნების შედეგებს ადგენს და აჯამებს შესაბამისი საოლქო საარჩევნო კომისია, ხოლო ქალაქ თბილისის მერის არჩევნების შედეგებს აჯამებს შესაბამისი საოლქო საარჩევნო კომისია და ადგენს ცესკო. მერის არჩევნებში არჩეულად ჩაითვლება ის კანდიდატი, რომელმაც არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ხმების 50%-ზე მეტი მიიღო. არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ხმების რაოდენობაში არ ჩაითვლება ბათილად ცნობილი ბიულეტენები. თუ მერის არჩევნებში კანდიდატმა ვერ მიიღო საარჩევნო კანონმდებლობით განსაზღვრული ხმათა საჭირო რაოდენობა, ინიშნება არჩევნების მეორე ტური, რომელშიც მონაწილეობას იღებს პირველ ტურში საუკეთესო შედეგების მქონე ორი კანდიდატი. მეორე ტური ტარდება მისი დანიშვნის შესახებ ცესკოს განკარგულების მიღებიდან არაუგვიანეს მე-14 დღისა და გამარჯვებულად ჩაითვლება ის კანდიდატი, რომელმაც მეტი ხმა მიიღო.

5. საარჩევნო პროცესი და საარჩევნო პროცესის ადმინისტრირება საქართველოში

5.1. საარჩევნო პროცესი და არჩევნების დაფინანსება

საარჩევნო პროცესი არის ინდივიდების, ორგანიზაციებისა და ცალკეული ჯგუფების მიერ სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნების მომზადების და ჩატარების მიზნით განხორციელებული საქმიანობა.

საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული საარჩევნო პერიოდი მოიცავს მთელ საარჩევნო პერიოდს არჩევნების დანიშვნის შესახებ სამართლებრივი აქტის ამოქმედების დღიდან შესაბამისი საარჩევნო კომისიის მიერ არჩევნების შედეგების შემაჯამებელი ოქმის გამოქვეყნების დღის ჩათვლით.

მნიშვნელოვან პროცედურებთან არის დაკავშირებული არჩევნების/რეფერენდუმის მოსამზადებლად და ჩასატარებლად საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაციის საბიუჯეტო ხარჯები, რომელიც ფინანსდება საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან.

ცენტრალური საარჩევნო ადმინისტრაცია კანონმდებლობით გათვალისწინებული წესით ყოველწლიურად საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაციის მომავალი წლის საბიუჯეტო განაცხადს, რომლის საფუძველზედაც განისაზღვრება მომავალი წლის საბიუჯეტო დაფინანსება.

5.2. საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაცია

საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაცია არის ადმინისტრაციული ორგანო, რომელიც თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში, დამოუკიდებელია სხვა სახელმწიფო ორგანოებისაგან. საარჩევნო ადმინისტრაციის პასუხისმგებლობაა საქართველოს

არჩევნების, რეფერენდუმის, პლებისციტის მომზადება, გამართვა და შედეგების შეჯამება.

საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაციის შემადგენლობაში შედის: საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისია (ცესკო) და მისი აპარატი; უმაღლესი საარჩევნო კომისია (უსკო) და მისი აპარატი; საოლქო საარჩევნო კომისიები; საუბნო საარჩევნო კომისიები.

5.2.1 საარჩევნო ადმინისტრაციის დაკომპლექტების წესი

საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაციის უმაღლესი ორგანოა ცენტრალური საარჩევნო კომისია, რომელიც თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში ხელმძღვანელობს და აკონტროლებს ყველა დონის საარჩევნო კომისიებს და უზრუნველყოფს საქართველოს საარჩევნო კანონმდებლობის ერთგვაროვან გამოყენებას საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე.

საქართველოში საარჩევნო ადმინისტრაციის დაკომპლექტება ხდება შერეული წესით, როგორც პროფესიული ნიშნით, ისე პარტიების მიერ წარდგენილი პირებისგან. ცესკო შედგება თავმჯდომარისა და 11 წევრიგან. ცესკოს თავმჯდომარე იმავდროულად არის ცესკოს წევრი. ცესკოს თავმჯდომარის უფლებამოსილების შეწყვეტა იწვევს მისი წევრობის შეწყვეტას. ცესკოს 5 წევრს საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით ირჩევს საქართველოს პარლამენტი, ხოლო 6 წევრს ნიშნავენ პოლიტიკური პარტიები.

ცესკოს თავმჯდომარეს საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით ირჩევს ცესკოს სრული შემადგენლობის ორი მესამედით, ფარული კენჭისყრით, ან საქართველოს პარლამენტი. ცესკოს თავმჯდომარის არჩევის შესახებ გადაწყვეტილებას კანდიდატურების წარდგენიდან 5 დღის ვადაში იღებს ცესკო სრული შემადგენლობის ორი მესამედით. ცესკოს თავმჯდომარის არჩევასთან დაკავშირებით კენჭისყრა ფარულია. კენჭისყრაში მონაწილე ყოველ წევრს აქვს 1 ხმა. იმ შემთხვევაში, თუ ვერ მოხერხდება წარდგენილი კანდიდატებიდან (პრეზიდენტის და არასამეწარმეო იურიდიულ პირებთან კონსულტაციების შედეგად გამოვლენილი 3 კანდიდატი) რომელიმეს არჩევა, ამ შემთხვევაში საქართველოს პარლამენტი, საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით, იმავე კანდიდატებიდან 7 დღის ვადაში ირჩევს ცესკოს თავმჯდომარეს.

ცესკოს წევრობის კანდიდატი შეიძლება იყოს საქართველოს ქმედუნარიანი მოქალაქე 25 წლის ასაკიდან, რომელიც არის უპარტიო, უმაღლესი განათლების მქონე, თავისუფლად ფლობს საქართველოს სახელმწიფო ენას, აქვს არანაკლებ 3 წლიანი შრომითი გამოცდილება და საარჩევნო ადმინისტრაციის მოხელის სერტიფიკატი. ცესკოს წევრი აირჩევა 5 წლის ვადით. განსხვავებულია პარტიების მიერ ცესკოში დანიშნული 6 წევრის შერჩევის წესი. მათ შეარჩევენ ის პოლიტიკური ჯგუფები, რომლებმაც მიიღეს საპარლამენტო მანდატი და პარლამენტში შექმნეს ფრაქცია.

უმაღლესი საარჩევნო ადმინისტრაცია (უსკო) მოქმედებს ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე და მისი მთავარი მიზანია, უზრუნველყოს ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს არჩევნების ჩატარება. საოლქო საარჩევნო კომისია არის საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაციის მუდმივმოქმედი ტერიტორიული ორგანო. საოლქო საარჩევნო კომისიებს ქმნის ცესკო სრული შემადგენლობის უმრავლესობით. კენჭისყრის ჩასატარებლად და ხმების დასათვლელად საარჩევნო

ოლქები იყოფა საარჩევნო უბნებად, რომლებშიც მოქმედებს საუბნო საარჩევნო კომისია.

5.2.2. საარჩევნო ადმინისტრაციის სამართლებრივი აქტები და უფლებამოსილება

სამივე დონეზე საარჩევნო ადმინისტრაციას უფლება აქვს გამოსცეს სამართლებრივი აქტები. ცესკოს სამართლებრივი აქტებია: ცესკოს დადგენილება და განკარგულება, ცესკოს თავმჯდომარის ბრძანება და განკარგულება, ცესკოს მდივნის განკარგულება, ცესკოს არჩევნების შემაჯამებელი ოქმი. ცესკოს დადგენილება არის კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტი, რომლის მიღებაც შეიძლება მხოლოდ კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში. რაც შეეხება საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარისა და კომისიის მდივნის განკარგულებები, კენჭისყრის/არჩევნების შემაჯამებელი ოქმები არის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები. ცესკოს თავმჯდომარის ბრძანება არის ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი, რომელიც გამოიცემა შიდაუწყებრივ, მათ შორის, საკადრო საკითხებთან დაკავშირებით.

საარჩევნო ადმინისტრაციის სამართლებრივ აქტებს განეკუთვნება, ასევე, საოლქო და საუბნო საარჩევნო კომისიის განკარგულებები, კომისიის თავმჯდომარეების განკარგულებები, საოლქო და საუბნო საარჩევნო კომისიის კენჭისყრის და არჩევნების შედეგების შემაჯამებელი ოქმები.

თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში, ცესკო დადგენილებით იღებს საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაციის რეგლამენტს. გარკვეული მოთხოვნების შემთხვევაში, იგი უფლებამოსილია, დადგენილებით განსაზღვროს ჩასატარებელი საარჩევნო ღონისძიებების ვადები, ასევე, აუცილებლობის შემთხვევაში პრეზიდენტს წარუდგინოს წინადადება არჩევნების ახალი თარიღის დანიშვნის თაობაზე. ცესკო განკარგულებით ქმნის საარჩევნო ოლქებს და აზუსტებს მათ საზღვრებს, ადგენს საარჩევნო ღონისძიებათა გრაფიკს. ამასთან, ცესკო განსაზღვრავს და განკარგულებით ნიშნავს რიგგარეშე, ხელახალ, და შუალედურ არჩევნებს, განმეორებით კენჭისყრასა და მეორე ტურს. ცენტრალური საარჩევნო კომისია ანგარიშვალდებულია საქართველოს პარლამენტის წინაშე, რომელსაც წარუდგენს ანგარიშს შედეგების შეჯამებიდან 60 დღის განმავლობაში.

5.3. საარჩევნო საზღვრების დადგენა

მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქები იქმნება და მათი საზღვრები განისაზღვრება ცესკოს განკარგულებით. მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქი შეიძლება მოიცავდეს ერთ მუნიციპალიტეტს ან ერთზე მეტ მუნიციპალიტეტს სრულად. მაგალითად, ვანისა და ხონის მუნიციპალიტეტები ქმნიან ერთ საარჩევნო ოლქს, რომელიც მოიცავს ორივე მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებს.

საარჩევნო საზღვრების დადგენასთან დაკავშირებით მნიშვნელოვანია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 20 ივლისის გადაწყვეტილება. დავა ეხებოდა საქართველოს პარლამენტის არჩევნებისთვის შესაქმნელი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების საზღვრების დადგენასა და „საარჩევნო გეოგრაფიის“ ბოროტად გამო-

ყენებას.⁴²⁹ აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით საკონსტიტუციო სასამართლომ მიიჩნია, რომ საარჩევნო საზღვრების ანალიზის საფუძველზე არ იკვეთება საარჩევნო გეოგრაფიის ბოროტად გამოყენების ფაქტი და ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მიერ ცალკეული საარჩევნო ოლქების საზღვრების დადგენის უფლებამოსილება თავისთავად არ ეწინააღმდეგა კონსტიტუციის მოთხოვნებს.⁴³⁰

5.4. საარჩევნო დავა

საარჩევნო დავა არის არჩევნებში ჩართული მხარის მიერ უფლების მოპოვების ან დარღვეული უფლების აღდგენის მიზნით ინიცირებული საჩივარი. საარჩევნო დავები საარჩევნო პროცესის ბუნებრივი ნაწილია. საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევა შეიძლება გასაჩივრდეს შესაბამის საარჩევნო კომისიაში ან სასამართლოში, ხოლო თუ დავა არჩევნების კონსტიტუციურობას ეხება – საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში.

საარჩევნო ადმინისტრაციის გადაწყვეტილებები და სამართლებრივი აქტები შეიძლება გასაჩივრდეს ზემდგომ საარჩევნო ადმინისტრაციაში. ცესკოს გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში. საარჩევნო პროცესთან დაკავშირებული საკითხების გასაჩივრების ვადები და პირობები დადგენილია საარჩევნო კანონმდებლობით. ოდნავ განსხვავებულია სასამართლოში სარჩელის/საჩივრის შეტანა და მასთან დაკავშირებული პროცედურები. სასამართლოში სარჩელი/საჩივარი შეტანილად ითვლება სასამართლოში მისი რეგისტრაციის მომენტიდან. სასამართლოში სარჩელის/საჩივრის შეტანა არ აჩერებს გასაჩივრებული გადაწყვეტილების მოქმედებას. სასამართლოში სარჩელის/საჩივრის შეტანის შემთხვევაში სასამართლო ვალდებულია, დაუყონებლივ აცნობოს შესაბამის საოლქო საარჩევნო კომისიას/ცესკოს სარჩელის/საჩივრის მიღების შესახებ. საარჩევნო კანონმდებლობა დაწვრილებით ჩამოთვლის იმ მოსარჩელეთა წრეს, ვისაც საარჩევნო დავების წამოწყებისა და შესაბამისი ორგანოსათვის მიმართვის უფლება აქვს.

საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევისთვის საქართველოში დაწესებულია საკმაოდ მკაცრი ადმინისტრაციული და სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა. გარდა ამისა, არჩევნების დროს გამოყენებული სახსრების ანგარიშების წარუდგენლობის შემთხვევაში, დადგენილია არჩევნებისათვის დამახასიათებელი სპეციფიკური პასუხისმგებლობა.⁴³¹

5.5. დემოკრატიული არჩევნების შეფასების კრიტერიუმები საქართველოში

არჩევნების მონიტორინგი და შეფასება რთული ამოცანაა დამკვირვებელთათვის, რადგან ისინი პასუხისმგებელნი არიან არა მარტო მათი წარმდგენი ორგანიზაციის,

⁴²⁹ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2016, 165.

⁴³⁰ იხ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 20 ივლისის N3/3/763 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს პარლამენტი წევრთა ჯგუფი (დავით ბაქრაძე, სერგო რატიანი, როლანდ ახალაია, გიორგი ბარამიძე და სხვები, სულ 42 დეპუტატი) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

⁴³¹ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2016, 174.

არამედ იმ ქვეყნის წინაშეც, რომელშიც დამკვირვებლად არიან მიწვეული. საქართველოს ხელისუფლება სხვადასხვა სახის არჩევნებზე იწვევს საერთაშორისო ორგანიზაციებიდან დამკვირვებლებს, რათა განახორციელონ არჩევნების მონიტორინგი არა როგორც საქართველოს მოქალაქეებმა, არამედ როგორც უცხოელმა დამკვირვებლებმა, რათა დაადასტურონ საარჩევნო პროცესის სამართლიანობა და მისი შესაბამისობა საერთაშორისო სტანდარტებთან. დამკვირვებელმა უნდა მიუთითოს ევროპული სტანდარტებიდან გამომდინარე პოზიტიურ ვალდებულებებზე, რომელთა უზრუნველყოფაც სახელმწიფოს ამოცანაა.⁴³² საერთაშორისო საზოგადოების ჩართულობა მხოლოდ არჩევნების დღეს ან წინასაარჩევნო პერიოდში საკმარისი არაა. მათი როლი კიდევ უფრო დიდია იმ ქვეყნებში, რომელთაც საქართველოს მსგავსად არჩევნების დიდი ისტორია არ გააჩნიათ და მათი საარჩევნო სისტემა ჯერ კიდევ ჩამოყალიბების პროცესშია.

არჩევნების უპირველესი კრიტერიუმი არის არჩევნების შედეგების ცნობა და საზოგადოების მხრიდან შესაბამისი ლეგიტიმაცია როგორც ქვეყნის შიგნით, ისე ქვეყნის გარეთ. საქართველოში არჩევნები პოლიტიკურ პროცესზე მნიშვნელოვან ზეგავლენას ახდენს, რაც დამატებითი კრიტერიუმია არჩევნების შეფასებისას. არჩევნების დემოკრატიულობის მნიშვნელოვანი მაჩვენებელია მასში კონკურენტი პარტიების, მოძრაობების, კანდიდატების მონაწილეობა. კონკურენტუნარიანობა გულისხმობს არა მარტო ოპოზიციის დაშვებას ხმის მიცემის პროცესში, არამედ სიტყვის თავისუფლებასაც.⁴³³

არჩევნების სამართლიანობა (პატიოსნება), როგორც წესი, მიიღწევა რამდენიმე პროცედურის გამოყენებით. ამომრჩეველთა სწორი და დროული აღრიცხვა, საარჩევნო სიების განახლება და პოლიტიკურ პარტიებს შორის საარჩევნო თამაშის წესებზე შეთანხმება. მნიშვნელოვანია, მთელი საარჩევნო პროცესი გახდეს დაკვირვებისა და კონტროლისათვის ღია, რათა საქართველოს მოქალაქეებს საარჩევნო პროცესისადმი ნდობა ჰქონდეთ და პატივი სცენ არჩევნებში დაფიქსირებულ შედეგებს.

6. რეფერენდუმი და პლებისციტი საქართველოში

6.1. რეფერენდუმი

საქართველოში რეფერენდუმის დანიშვნა, მოწყობა და ჩატარების წესი განსაზღვრულია „რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით. რეფერენდუმი არის საერთო-სახალხო გამოკითხვა კენჭისყრით, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი სახელმწიფოებრივი საკითხების საბოლოოდ გადასაწყვეტად. რეფერენდუმი იმართება საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე, რომელიც ეწყობა საყოველთაო, თანასწორი და ნების პირდაპირი გამოვლენის საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით.

რეფერენდუმში მონაწილეობის უფლება აქვს საქართველოს მოქალაქეს, რომელსაც რეფერენდუმის გამართვის დღისთვის შეუსრულდა 18 წელი. რეფერენდუმის გამართვა არ შეიძლება საქართველოზე შეიარაღებული თავდასხმის დროს, ქვეყნის საომარ მდგომარეობაში ყოფნისას და მასობრივი არეულობების, სამხედრო გადატრიალებების, შეიარაღებული ამბოხების, ეკოლოგიური კატასტროფების და ეპიდემიების დროს ან

⁴³² Casagrande C., Election Evaluation Guide, European Commission For Democracy through Law, Strasbourg, 2003, 4.

⁴³³ მაცაბერიძე მ., არჩევნები და საზოგადოება, თბილისი, 2003, 248.

სხვა შემთხვევაში, როცა სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები მოკლებულნი არიან კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა ნორმალური განხორციელების შესაძლებლობას. ასევე, არ შეიძლება რეფერენდუმის გამართვა ერთსა და იმავე საკითხზე ერთი წლის განმავლობაში. რეფერენდუმი არ შეიძლება ჩატარდეს კანონის მისაღებად ან გასაუქმებლად, ამნისტიის ან შეწყალების გამო, საერთაშორისო ხელშეკრულებების რატიფიცირების ან დენონსირების შესახებ და ასევე, ისეთ საკითხებზე, რომელიც ითვალისწინებს ადამიანის ძირითადი კონსტიტუციური უფლებების შეზღუდვას.

საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია საქართველოს პარლამენტის, საქართველოს მთავრობის ან არანაკლებ 200 000 ამომრჩევლის მოთხოვნით დანიშნოს რეფერენდუმი მისი დანიშვნის მოთხოვნის მიღებიდან 30 დღის განმავლობაში. რეფერენდუმს ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი ბრძანებულებით, რომელიც საჭიროებს საქართველოს პრემიერ-მინისტრის თანახელმოწერას, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც რეფერენდუმი ინიშნება საქართველოს მთავრობის მოთხოვნით.

ცენტრალური საარჩევნო კომისია თავის სხდომაზე საოლქო საარჩევნო კომისიებიდან მიღებული ოქმების საფუძველზე ადგენს რეფერენდუმის შედეგებს. სარეფერენდუმოდ გამოტანილი საკითხი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მის დადებითად გადანაცვლას ხმა მისცა კენჭისყრის მონაწილეთა ნახევარზე მეტმა.

რეფერენდუმის შედეგებს აქვს პირდაპირი იურიდიული ძალა. საქართველოს საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლება ვალდებულია, რეფერენდუმის შედეგებიდან გამომდინარე, ერთ თვეში შესაბამისობაში მოიყვანოს საქართველოს კანონმდებლობა და სხვა აქტები. რეფერენდუმის შედეგად მიღებული გადაწყვეტილების შეცვლა ან გაუქმება შეიძლება მხოლოდ რეფერენდუმით, ხოლო შედეგების ბათილად ცნობის უფლება აქვს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

6.2. პლებისციტი

პლებისციტი არის კენჭისყრით საერთო-სახალხო გამოკითხვა განსაკუთრებით მნიშვნელოვან სახელმწიფოებრივ საკითხებზე საქართველოს ამომრჩევლის ან მათი ნაწილის აზრის გასაგებად. პლებისციტს ნიშნავს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი. პლებისციტის შედეგები სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებისათვის სარეკომენდაციო ხასიათისაა.

თავი VIII. პოლიტიკური პარტიები

1. პოლიტიკური პარტიების ინსტიტუციური განვითარების ქრონიკა

ადამიანის უფლებების განვითარებამ საუკუნეების მანძილზე სირთულეებით აღსავსე პერიოდი გაიარა. გამონაკლისი არც პოლიტიკური შეხედულებების მიხედვით ადამიანთა გაერთიანებასა და მათ გამოსატყაველ პასუხისმგებელი პოლიტიკური პარტიები ყოფილა. მისი წარმოშობა დღევანდელი სახით არსებითად განმანათლებლობის ეპოქას უკავშირდება. თანამედროვეობასთან მიახლოებული ფორმით XVII-XVIII საუკუნეების ინგლისში წარმოქმნილი პარტიები (ე.წ. “Whigs” და “Tories”) მოიხსენიება. საფრანგეთის რევოლუციის შედეგად უკვე მრავალ სახელმწიფოში გაჩნდა ჯგუფები, რომლებიც არსებული წყობილების წინააღმდეგ ილაშქრებდნენ. მმართველების რეაქციამ კი კონსერვატიული პარტიების ჩამოყალიბებას შეუწყო ხელი. მე-19 საუკუნის ინდუსტრიულმა რევოლუციამ სოციალისტური პარტიების ჩამოყალიბებას მისცა ბიძგი, რომლებსაც ფაბრიკებისა და მსხვილი კაპიტალის მფლობელები უპირისპირდებოდნენ.⁴³⁴ აღნიშნულ ეპოქას უკავშირდება მემარჯვენე და მემარცხენე იდეოლოგიური პოლუსების გამოკვეთა, რომლებიც დღესაც პარტიული სისტემის ერთ-ერთი მთავარი შინაარსობრივი საფუძველია.⁴³⁵

საქართველოში პარტიის ინსტიტუტის ჩამოყალიბება XIX საუკუნის ბოლოსა და XX საუკუნის გარიჟრაჟისკენ დაიწყო. რუსეთის იმპერიის საზღვრებში მყოფი საქართველოს პოლიტიკური პარტიები (სოციალ-დემოკრატიული პარტია, სოციალ-ფედერალისტთა პარტია, ეროვნულ-დემოკრატიული პარტია, სოციალისტ-რევოლუციონერთა პარტია) ერთმანეთისაგან სოციალური და ეროვნული საკითხებისადმი განსხვავებული მიდგომებით გამოირჩეოდნენ.⁴³⁶ საბჭოთა ოკუპაციამ მძიმე დალი დაასვა დემოკრატიული პოლიტიკური კულტურის განვითარებას და ერთპარტიულ ბატონობას ჩაუყარა საფუძველი. საბჭოთა კავშირის დაშლისა და დამოუკიდებლობის ხელმეორედ მოპოვების შემდგომ დაიწყო ახალი, დემოკრატიულ პრინციპებზე დაფუძნებული პარტიული სისტემის მშენებლობა, რომელიც დღესაც მრავალი გამოწვევის წინაშე დგას.

2. პოლიტიკური პარტიის ცნება და მნიშვნელობა

პოლიტიკური პარტია საერთო მსოფლმხედველობრივ და ორგანიზაციულ საფუძველზე შექმნილი, სახელმწიფოს მიერ შესაბამისი წესით რეგისტრირებული მოქალაქეთა ნებაყოფლობითი გაერთიანებაა, რომელიც, როგორც თავისუფალი დემოკრატიული საზოგადოების აუცილებელი საკონსტიტუციოსამართლებრივი ნაწილი, არჩევნებისა და კანონმდებლობით ნებადართული სხვა საშუალებებით, მოქალაქეთა პოლიტიკური ნების ფორმირებასა და გამოსატყაველ მონაწილეობს.

საერთო მსოფლმხედველობის გარშემო გაერთიანება იდეოლოგიური საფუძვლის არსებობას მოითხოვს. შესაძლებელია პარტიათა დაჯგუფება საერთო ნიშნების გარშემო და მოსახლეობის პოლიტიკურ შეხედულებათა რუკაზე ერთი და იმავე ფერით

⁴³⁴ Hallermann A., Kaim M., Parteien im Internationalen Vergleich, Erfurt, 2003, 9.

⁴³⁵ კობახიძე ი., პოლიტიკურ გაერთიანებათა სამართალი, თბილისი, 2008, 11.

⁴³⁶ მურუსიძე შ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა, საქართველოს ილუსტრირებული ისტორია, ტ. 4, თბილისი, 2014, 16.

მეტნაკლებად მსგავსი აზრის მქონე საზოგადოების წევრების მონიშვნა. საერთო ჯამში მიიღება მრავალფეროვანი სურათი, რომელზე დაკვირვებაც გარკვეული წესრიგის არსებობას აჩვენებს. საზოგადოების წევრთა ჯგუფის საერთო იდეოლოგიური ქოლგის ქვეშ გამაერთიანებლების როლს პოლიტიკური პარტიები ასრულებენ.

სახელმწიფოებრივი ცხოვრების წარმართვის შესახებ საზოგადოებაში არსებულ მოსაზრებათა ნაკადულს სახელმწიფოებრივ ნებაში ჩასადინებლად შესაბამისი არხი და დინება ესაჭიროება. წინააღმდეგ შემთხვევაში, მათ აორთქლების მწარე რეალობა ემუქრება. სწორედ აუცილებელი კალაპოტის ფუნქციას ასრულებს პოლიტიკური პარტია, როდესაც შესაბამისი პროგრამით არჩევნებზე გამოდის და წარმომადგენლობით ორგანოში არჩევის გზით ხალხში დაგროვებული სურვილების რეალიზაციას იწყებს. აქვე აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუციის ახალი ჩანაწერით, რომლის მიხედვითაც პარლამენტი 4 წლის ვადით ერთიან მრავალმანდატიან საარჩევნო ოლქში პროპორციული სისტემით არჩეული 150 პარლამენტის წევრისაგან შედგება, პოლიტიკური პარტია მოქალაქეთა პოლიტიკური ნების სახელმწიფოებრივად გარდაქმნის მონოპოლისტი ხდება. ეს გარემოება განსაკუთრებულად ხაზს უსვამს პარტიების კონსტიტუციური მხარდაჭერისა და მათი ბოროტად გამოყენების რისკის პრევენციის აუცილებლობას თავისუფალი, დემოკრატიული საზოგადოების უსაფრთხოებისათვის. პოლიტიკური პარტიის განვითარების ხელშემწყობი ფაქტორი სახელმწიფოს ფინანსური მხარდაჭერა, ხოლო შესაძლო საფრთხეების თავიდან აცილების ინსტრუმენტი კი – ეროვნული ინტერესების საწინააღმდეგოდ მოქმედი პარტიის შექმნის დაუშვებლობა და საქმიანობის აკრძალვაა.

ადამიანთა მეტნაკლებად მსგავსი პოლიტიკური შეხედულებების ძიების, მათი შეჯერებით საერთო ხედვის ჩამოყალიბებისა და გავრცელების რთული მისიის წარმატებით შესრულებას მყარი ორგანიზაციული საფუძველი ესაჭიროება. თავისუფალი და დემოკრატიული საზოგადოება უარყოფს ძალადობას და ნებაყოფლობითობას ეფუძნება, სწორედ ამიტომ, პოლიტიკურ პარტიაში შესვლაც და გამოსვლაც პირის თავისუფალ ნებაზეა დამოკიდებული.

3. პოლიტიკური პარტიების საქმიანობის კონსტიტუციური პრინციპები

3.1. პოლიტიკური პარტიების საქმიანობის კონსტიტუციური პრინციპების ზოგადი აღწერილობა

საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებული პოლიტიკური პარტიების საქმიანობის 4 პრინციპი აღწერს პარტიის არსს და ასრულებს გზამკვლევის ფუნქციას კანონმდებლისათვის. თავისუფლება განსაზღვრავს სახელმწიფოსაგან თავისუფალ სივრცეს, თანასწორობა კონკურენტუნარიანი გარემოს შექმნას ისახავს მიზნად, შიდაპარტიული დემოკრატია ხაზს უსვამს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში წევრთა ჩართულობის მაღალი ხარისხის განსაკუთრებულ მნიშვნელობას, გამჭვირვალობა კი ხალხის წინაშე ანგარიშვალდებულებას ადგენს.

3.2. თავისუფლება

პოლიტიკურ პარტიას, როგორც „საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ სფეროში ფესვგადგმულ და ინსტიტუციონალიზებულ სახელმწიფოებრიობაში მოქმედ ინსტიტუტს“,⁴³⁷

⁴³⁷ BVerfGE 20, 56 (101) 85, 264 (287).

ხალხის თავისუფალი ნების გამოსახატად სახელმწიფოსთან როგორც მჭიდრო კავშირი, ასევე, მისგან დამოუკიდებლობა ესაჭიროება. აღნიშნული ჰარმონიული სინთეზის უზრუნველყოფის წინაპირობა მკაფიო საზღვრის არსებობაა, რომლის კონტურებსაც თავისუფლების პრინციპი ავლენს.

პოლიტიკური პარტიის საქმიანობის დასაწყებად, უპირველეს ყოვლისა, მისი დაფუძნებაა საჭირო, რაც არ უნდა ექვემდებარებოდეს იმგვარ განსაკუთრებულ შეზღუდვას, რომელიც არა განვითარების ხელშეწყობას, არამედ დაბრკოლების ხელოვნურად შექმნას ისახავს მიზნად (მაგალითად, პარტიის რეგისტრაციისათვის წევრთა არაგონივრულად მაღალი რიცხვის მოთხოვნის დანესება) პოლიტიკურ პარტიას, ასევე, ნებისმიერ დროს, წევრთა გადაწყვეტილების საფუძველზე საქმიანობის შეწყვეტის უფლება უნდა ჰქონდეს.

პარტიას საკუთარი საქმიანობის დამოუკიდებლად წარმართვის უფლებამოსილება ესაჭიროება. მან თავად უნდა შეძლოს წევრთა უმრავლესობის ნების საფუძველზე მომავალი კურსის შერჩევა და ისეთი საკითხების გადაწყვეტა, როგორებიცაა წევრების მიღება და გარიცხვა, ქონების განკარგვა, შიდა სტრუქტურების სიდიდის განსაზღვრა, პოლიტიკური პოზიციების დაფიქსირება ან მათგან თავის შეკავება, წარმომადგენლობით ორგანოებში ასარჩევ კანდიდატთა წარდგენა და გამართული ფუნქციონირებისათვის აუცილებელი სხვა ნაბიჯების გადადგმა.

3.3. თანასწორობა

პოლიტიკური პარტია თანამედროვე დემოკრატიის ისეთი მულტიფუნქციური ელემენტია, რომელიც გარემოზე ზემოქმედებს და მისივე გავლენას ექვემდებარება.⁴³⁸ იგი დემოკრატიული პროცესის მონაწილე ცოცხალი ორგანიზმია და მთელ რიგ შემთხვევებში საერთო სოციალურ კანონზომიერებებს ემორჩილება. ძალაუფლებისათვის ბრძოლის ციებ-ცხელებაში პირველობის მოპოვების ჟინით შეპყრობილი სუბიექტების მხრიდან ხშირია დადგენილი წესების უხილავად დარღვევის მცდელობა, ისევე, როგორც, მაგალითად, სასპორტო შეჯიბრებების დროს გამარჯვების ნებისმიერ ფასად მოსაპოვებლად მზადმყოფი სპორტსმენის მიერ დოპინგის გამოყენება. მსგავსი „აკრძალული ილეთის“ გამომყენებელი უშუალოდ თამაშისას, ერთი შეხედვით, ფორმალურად დადგენილ წესებს არ არღვევს, თუმცა მოწინააღმდეგეზე უსამართლოდ მოპოვებული აქვს იმგვარი უპირატესობა, რომელიც მის გამარჯვებას პრაქტიკულად გარდაუვალს ხდის. პოლიტიკურ პარტიათა შეჯიბრებითობაზე დაფუძნებული დემოკრატიისათვის აუცილებელია სამართლიანი კონკურენციის შენარჩუნება, რათა მაქსიმალურად უზრუნველყოფილი იქნეს სახელმწიფოს მართვის პროცესში საზოგადოებაში არსებული განწყობების ასახვა. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ერთპარტიული მმართველობისა და ავტორიტარიზმისაკენ მიდრეკილი სისტემის განვითარების საფრთხე ხელშესახები იქნება.

პარტიების თანასწორობის პრინციპი კანონმდებელს პარტიებთან დაკავშირებული ნორმების სამართლიანობის პრინციპის გათვალისწინებით ჩამოყალიბებას აიძულებს.⁴³⁹ ყველა პარტიას უნდა ჰქონდეს, საკუთარი მონდომებისა და შრომის შედეგად,

⁴³⁸ Trautmann H., *Innerparteiliche Demokratie im Parteienstaat*, Berlin, 1975, 22.

⁴³⁹ კობახიძე ი., *პოლიტიკურ გაერთიანებათა სამართალი*, თბილისი, 2008, 57.

ხელისუფლებაში მოსვლის შესაძლებლობა. არჩევნებში წარმატების თანაბარი შანსებისათვის, აუცილებელია, რესურსების გონივრულ ფარგლებში თანაბრობის უზრუნველყოფა, რისთვისაც, მაგალითად, განსაზღვრულია მაქსიმალური დაფინანსების ზღვარი. სამართლიანი კონკურენციის უზრუნველსაყოფად არა მხოლოდ ფინანსური მონოპოლიის დაუშვებლობა, არამედ პარტიის ფუნქციის განხორციელებისათვის ნებისმიერ სხვა აუცილებელ კომპონენტში არსებითად უთანასწორო მოპყრობის აღმოფხვრა აუცილებელია.

3.4. გამჭვირვალობა

პოლიტიკური პარტია გარკვეული იდეოლოგიის გამოხატველი, მიზნებისა და მოთხოვნების გამხმოვანებელი ძალაუფლების განმახორციელებელი ინსტრუმენტია.⁴⁴⁰ მისი წარმატების ერთ-ერთი მთავარი განმსაზღვრელი ფაქტორი ადამიანური და ფინანსური რესურსია. თითოეულ წევრს საკუთარი შრომით, მხარდამჭერს - პარტიის სასარგებლოდ მიცემული ხმით ან/და შეწირულებით, სახელმწიფოს კი, თანაბარი პირობების შექმნითა და დაფინანსებით, გარკვეული წვლილი შეაქვს პოლიტიკური პარტიების განვითარებაში. საკუთარი დროისა თუ ფულის პარტიის სასარგებლოდ გამღებს უფლება უნდა ჰქონდეს, იხილოს ფინანსური დოკუმენტაცია და დარწმუნდეს, რომ ერთობლივი ძალისხმევით შექმნილი „კაპიტალი“ მიზნობრივად იხარჯება.

პოლიტიკური პარტიის საქმიანობის ფინანსური გამჭვირვალობა აუცილებელია, რათა ამომრჩეველს ჰქონდეს სრული შესაძლებლობა, იცოდეს, რა ჯგუფები დგანან პარტიის უკან და რა კავშირია ეკონომიკურ და პოლიტიკურ ინტერესებს შორის, რაც მას ინფორმირებული არჩევანის გაკეთებაში ეხმარება. იგი მიმართულია პოლიტიკურ პარტიაზე არადემოკრატიული გზით გავლენების მოპოვების წინააღმდეგ და ამავედროულად, პარტიათა თანასწორობის მცველის ფუნქციასაც ითავსებს.⁴⁴¹

ანგარიშვალდებულების სათანადო დონეზე რეალიზაციის მიზნით, წევრისათვის უზრუნველყოფილი უნდა იქნეს ნებისმიერი შიდაპარტიული გადაწყვეტილებისა და მისი მოტივების შემცველ ინფორმაციაზე წვდომა. დაუშვებელია „პარტიული საიდუმლოს“ ფენომენის არსებობის ნახალისება. პირიქით, ყველა მცდელობა ცალსახად მაქსიმალური ღიაობის უზრუნველყოფასა და წევრების წინაშე ხელმძღვანელ თანამდებობებზე არჩეული პირების პასუხისმგებლობის ზრდაზე უნდა იყოს მიმართული.

3.5. შიდაპარტიული დემოკრატია

პარტიის საქმიანობის თავისუფლებამ, გარკვეული დამცავი მექანიზმის არარსებობის შემთხვევაში, შესაძლოა დამახინჯებული ფორმა მიიღოს და ხელმძღვანელი პირების თვითნებობასა და დემოკრატიისათვის შეუსაბამო შიდა მართვის სტილის დამკვიდრებაშიც კი გადაიზარდოს. არადემოკრატიულ პრინციპებზე დაფუძნებული, წევრთა აზრის იგნორირებისა და უსამართლოდ პრივილეგირებულთა კასტის ჩამოყალიბების პრეცედენტის დამშვები პარტია საფრთხეა თავისუფალი დემოკრატიული

⁴⁴⁰ Steffani W., Parteien als soziale Organisationen. Zur politologischen Parteienanalyse, Zeitschrift für Parlamentsfragen, No.4, 1988, 549.

⁴⁴¹ Silberkuhl P., Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 8. Auflage. Hömig D (Hrsg.), Baden-Baden, 2007, 260.

წყობილების არსებობისათვის. ამგვარი გაერთიანების ხელისუფლებაში მოსვლის შემთხვევაში, ავტორიტარული მმართველობის სტილის სახელმწიფო დონეზე გადანის ალბათობა კრიტიკულად მაღალია, რასაც, თავის მხრივ, კატასტროფული შედეგების გამოწვევა შეუძლია. შესაბამისად, დემოკრატიულ სახელმწიფოებში რაიმე არგუმენტით შიდაპარტიული დემოკრატიის შეზღუდვა პრინციპულად დაუშვებელი უნდა იყოს. საკონსტიტუციო სამართლის თეორია, პოლიტიკა და პუბლიცისტიკაც ერთსულოვნად აღიარებს, რომ შიდაპარტიული დემოკრატიის გარეშე სახელმწიფოში დემოკრატია არ არსებობს⁴⁴².

შიდაპარტიული დემოკრატიის პრინციპი გამორიცხავს ე.წ. „ფიურერის პრინციპს“.⁴⁴³ იგი დემოკრატიული სახელმწიფოსათვის არსებულ ფუნდამენტურ მოთხოვნებთან პარტიის შიდა მოწყობის შესაბამისობას მოითხოვს.⁴⁴⁴ პოლიტიკური პარტიის სტრუქტურა ტერიტორიული თვალსაზრისით, იმგვარად უნდა იქნეს ორგანიზებული, რომ თითოეულ წევრს საკმთანაბრებელი მონაწილეობის შესაძლებლობა ჰქონდეს. შიდაპარტიული დემოკრატიის უზრუნველსაყოფად ხელმძღვანელი პირების ძალაუფლება მხოლოდ წევრებისგან წამოსულ ლეგიტიმაციის უწყვეტ ჯაჭვს უნდა ეფუძნებოდეს⁴⁴⁵ და ნების ჩამოყალიბება ქვემოდან ზევით უნდა ხორციელდებოდეს.⁴⁴⁶ პრინციპულ დონეზე უზრუნველყოფილი უნდა იყოს წევრთა თანასწორობა⁴⁴⁷ და გადანაცვლებების მიღების პროცესის გამჭვირვალობა.⁴⁴⁸ შიდაპარტიული დემოკრატიის განვითარებისათვის აუცილებელია პარტიული თანამდებობების დასაკავებლად პერიოდული შიდაპარტიული არჩევნების ორგანიზება,⁴⁴⁹ რაც, თავის მხრივ, „პოზიციების მემკვიდრეობითობასთან“⁴⁵⁰ შეუთავსებელია. შიდაპარტიული ოპოზიციის არსებობა შესაძლებელი უნდა იყოს⁴⁵¹ და მას დემოკრატიული არჩევნების გზით უმრავლესობის ჩანაცვლება კი უნდა შეეძლოს.⁴⁵² შიდაპარტიული არჩევნები „სახელმწიფო ორგანოების ჩამოყალიბების

⁴⁴² Von Alemann U., Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, Bonn, 2010, 165.

⁴⁴³ Silberkuhl P., Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 8. Auflage. Hömig D (Hrsg.), Baden-Baden, 2007, 252.

⁴⁴⁴ Luthmann W., die innere Ordnung der Parteien nach dem Grundgesetz und ihre Ausführung durch Parteiengesetz, Köln, 1961, 42.

⁴⁴⁵ Blank J-T., Die innerparteiliche Willensbildung nach dem Grundgesetz ihre Ausgestaltung im Parteiengesetz und ihre Berücksichtigung in den Parteistatuten, Deutsches Verwaltungsblatt, 1976, 566; Luthmann W., die innere Ordnung der Parteien nach dem Grundgesetz und ihre Ausführung durch Parteiengesetz, Köln, 1961, 40.

⁴⁴⁶ Tsatsos D., Morlok M., Parteienrecht, Eine verfassungsrechtliche Einführung, Heidelberg, 1982, 37.

⁴⁴⁷ Schmidt-Bleibtreu B., Klein F., Kommentar zum Grundgesetz, 9. Auflage, Neuwied und Kriftel, 1999, 562.

⁴⁴⁸ Grawert F., Parteiausschluss und innerparteiliche Demokratie, Heidelberg, 1987, 62.

⁴⁴⁹ Ipsen J., Grundgesetz Kommentar, Sachs M. (Hrsg.), München, 2007, 859.

⁴⁵⁰ Kunig P., Parteien, Sonderdruck aus Handbuch des Staatsrechts Band II, Isensee J., Kirchhof P. (Hrsg.), Beck, 2007, 116.

⁴⁵¹ Morlok M., Grundgesetz Kommentar Band. II Art 20-82, Dreier H (Hrsg.), Tübingen, 1998, 130; Zeuner B., Innerparteiliche Demokratie, Berlin, 1969, 111.

⁴⁵² Sontheimer K., Der demokratische Prozess in den Parteien, Parteien Wahlrecht Demokratie Vorträge und Diskussionen einer Arbeitstagung der Friedrich-Naumann-Stiftung und der Deutschen Gruppe der Liberalen Weltunion vom 17. Bis 19. März 1967 im Kulturhaus Baden-Baden. Schriftenreihe der Friedrich-Naumann-Stiftung zur Politik und Zeitgeschichte, Bd. 12, Luchtenberg P., Walter E. (Hrsg.) Köln und Opladen, 1967, 83.

პირველი ნაბიჯებია⁴⁵³, რის გამოც, ხელისუფლების სრული დემოკრატიული ლეგიტიმაციისათვის, მის თავისუფალ გარემოში, დემოკრატიულად ჩატარებას განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება.

4. პოლიტიკური პარტიის დაფუძნება, რეგისტრაცია და საქმიანობის შეწყვეტა

4.1. პოლიტიკური პარტიის დაფუძნება და რეგისტრაცია

დროთა განმავლობაში სახელმწიფოებრივი ცხოვრების გადამწყვეტ ფაქტორად ჩამოყალიბებული პოლიტიკური პარტიის⁴⁵⁴ დაფუძნება საქართველოს საარჩევნო უფლების მქონე მოქალაქეთა კონსტიტუციური უფლებაა. პარტიის შესაქმნელად არანაკლებ 300-კაციანი ჯგუფი ატარებს დამფუძნებელ ყრილობას, რომელზეც პარტიის წესდება მიიღება. შემდგომ ეტაპზე, ერთი კვირის ვადაში, საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოს წარედგინება კანონით განსაზღვრული დოკუმენტაცია, მათ შორის, არანაკლებ 1000 წევრის სია. სააგენტო უფლებამოსილია, ერთი თვის განმავლობაში მიიღოს გადაწყვეტილება პარტიის რეგისტრაციის ან მასზე უარის თქმის შესახებ.

პოლიტიკური პარტია, როგორც ხალხის გარკვეულ ნაწილზე გავლენის მქონე ინსტრუმენტი, ქართული სახელმწიფოს არაკეთილმოსურნეთა მიერ შესაძლოა თავისუფალი დემოკრატიული წესწყობილებისა და ეროვნული ინტერესების წინააღმდეგ იქნეს გამოყენებული. მსგავსი რისკების პრევენციის მიზნით, სახელმწიფო ვალდებულია, არ დაუშვას საკონსტიტუციო წყობილების დამხობის, ძალადობით შეცვლის და ქვეყნის დამოუკიდებლობის ან ტერიტორიული მთლიანობის ხელყოფის მიზნის მქონე პარტიის შექმნა. დაფუძნების აკრძალვა ვრცელდება, ასევე, ომის ან ძალადობის პროპაგანდის გამწევ ან/და ეროვნული, ეთნიკური, კუთხური, რელიგიური ან სოციალური შუღლის გამღვივებელ გაერთიანებაზე.

პოლიტიკური პარტია უნდა იყოს ღია მოქალაქეებისათვის, მათი საცხოვრებელი ან დაბადების ადგილის მიუხედავად და საქმიანობასაც ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე უნდა ახორციელებდეს. აღნიშნულთან შეუთავსებელია ტერიტორიული ნიშნით პარტიის შექმნა, რაც კონსტიტუციითაა განმტკიცებული.

4.2. პოლიტიკური პარტიების საქმიანობის შეწყვეტის საფუძვლები

4.2.1. რეორგანიზაცია და თვითლიკვიდაცია

პოლიტიკურ პარტიას, პირთა ნებისმიერ სხვა გაერთიანების მსგავსად, უფლება აქვს, შეწყვიტოს საქმიანობა საკუთარი ნების შესაბამისად, რაც კონსტიტუციით გათვალისწინებული ძირითადი უფლებითაა გარანტირებული.

ქვეყნის პარტიული ლანდშაფტიდან გასვლის სურვილს მრავალი ფაქტორი შეიძლება განაპირობებდეს. პოლიტიკური წადილის შესრულება რეორგანიზაციის ან ლიკვიდაციის გზითაა შესაძლებელი, რომლის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებაც პარტიის ხელმძღვანელი ორგანოს, ყრილობის, უფლებამოსილებას განეკუთვნება.

⁴⁵³ Streinz R., Kommentar zum Grundgesetz.Fünfte, vollständig neubearbeitete Auflage Band 2: Artikel 20 bis 82, Von Mangoldt H., Klein F., Starck Ch., (Hrsg.), München, 2005, 299.

⁴⁵⁴ Preuß U., Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Reihe Alternativkommentare Band 2, Wassermann R (Hrsg.), Neuwied und Darmstadt, 1984, Art. 21, 11.

4.2.2. პარტიის აკრძალვა

პარტიის მეშვეობით ფორმირდება, ვლინდება და სახელმწიფოს გადაწყვეტილებებში ისახება ხალხის პოლიტიკური ნება.⁴⁵⁵ მართალია, პოლიტიკური პარტია დემოკრატიული მმართველობის აუცილებელი წინაპირობაა, თუმცა, მის მიერ ხელისუფლების უზურპაცია, უსამართლო მმართველობის დაწესება და სახელმწიფოს ფუნდამენტური ინტერესების საზიანო მოქმედებების განხორციელება ისტორიისათვის კარგად ნაცნობია. „დემოკრატიული გზით“ სახელმწიფოსათვის ზიანის მიყენების შესაძლებლობის გამოორიცხვის მიზნით, საქართველოს კონსტიტუცია ითვალისწინებს ე.წ. „თავდაცვისუნარიანი დემოკრატიის“⁴⁵⁶ ინსტრუმენტს, კერძოდ კი, საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებით პოლიტიკური პარტიების აკრძალვის შესაძლებლობას. აქვე გასათვალისწინებელია ხელისუფალის მიერ „თავდაცვის იარაღის“ არამიზნობრივი გამოყენების რისკიც, „არასასურველი ელემენტების“ თავიდან მოსაშორებლად. პოლიტიკური პლურალიზმისათვის შესაძლო საფრთხეების განეიტრალების მიზნით შემოღებულია განსაკუთრებული წესი, რომელიც პოლიტიკური პარტიის საქმიანობის აკრძალვის შესაძლებლობას მხოლოდ იშვიათ, გამონაკლის შემთხვევებში უშვებს.

პოლიტიკური პარტიის შექმნის ან საქმიანობის კონსტიტუციურობის შესახებ სარჩელის საკონსტიტუციო სასამართლოში შეტანის უფლება მხოლოდ პრეზიდენტს, პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთ მეხუთედს ან მთავრობას აქვს. მისი დაკმაყოფილება შესაძლებელია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუკი პარტიის 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, ქმნის ან შექმნილი აქვს შეიარაღებული ფორმირება“.

5. პოლიტიკური პარტიის წევრობა

5.1. წევრობის მნიშვნელობა

პარტიის წევრობა არის საარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქის სამართლებრივი და იდეოლოგიური კავშირი პოლიტიკურ პარტიასთან, რის საფუძველზეც მას პარტიასთან ურთიერთობისას სხვებისაგან განსხვავებული უფლებამოვალეობანი აქვს.

საპარლამენტო დემოკრატიაში პოლიტიკური პარტიები ხალხის პოლიტიკური ნების ჩამოყალიბების პროცესში გადამწყვეტ როლს ასრულებენ, მოქალაქეს „საგრძნობი თანამონაწილეობა“⁴⁵⁷ მხოლოდ პარტიის წევრობის გზით შეუძლია. სხვა შემთხვევაში მას მხოლოდ საარჩევნო უფლების გამოყენება ღირს.⁴⁵⁸ პოლიტიკური აქტიურობა პირს პარტიაში განწევრიანების გარეშეც შეუძლია, თუმცა როგორც გამოცდილება

⁴⁵⁵ Ehmke Horst., Militärischer Oberbefehl und Parlamentarische Kontrolle, Zeitschrift für Rechtspolitik, 1954, 346; Model O. (Begründer), Müller K (Fortführer), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Taschenkommentar für Studium und Praxis 11. Köln, Berlin, Bonn, München, 1996, 311.

⁴⁵⁶ Pieroth H., Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, Jarass H.D., Pieroth.B., (Hrsg.) München, 2007, 530.

⁴⁵⁷ Kluth W., Grundgesetz Kommentar, Epping V.,/Hillgruber C.,(Hrsg.), München, 2009, 633.

⁴⁵⁸ Knöpfle F., Der Zugang zu den politischen Parteien, Der Staat. Zeitschrift für Staatslehre Öffentliches Recht und Verfassungsgeschichte, 1970, 335.

აჩვენებს პოლიტიკური ინტერესების გატარება მხოლოდ ორგანიზებული ერთობითაა შესაძლებელი.⁴⁵⁹ აქედან გამომდინარე, სამართლებრივ ნორმებს, რომლებიც პარტიის წევრად მიღებას, წევრის უფლება-მოვალეობებსა და გარიცხვას აწესრიგებს, განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება.

5.2. წევრობის წინაპირობები

პარტიის წევრობა მხოლოდ საარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქეს შეუძლია. იურიდიული პირი, უცხო სახელმწიფოს მოქალაქე და მოქალაქეობის არმქონე პირი მოკლებულია აღნიშნულ შესაძლებლობას, რაც სხვა იურიდიული პირებისაგან პოლიტიკური პარტიის ერთ-ერთი განმასხვავებელი ნიშანია.

სახელმწიფო სამსახურის პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის უზრუნველყოფის მიზნით, პარტიის წევრობა აკრძალული აქვს თავდაცვის ძალებისა და სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვაზე პასუხისმგებელი ორგანოს შემადგენლობაში ჩარიცხულ პირს.⁴⁶⁰ პოლიტიკური მიუკერძოებლობა მოეთხოვება, ასევე, მართლმსაჯულების განმახორციელებელ საერთო სასამართლოებისა და საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეებს. პოლიტიკური პარტიის წევრობის უფლება შეზღუდული აქვს სახელმწიფოს მეთაურსაც.

პრობლემური საკითხია დიპლომატიურ თანამდებობაზე მყოფი პირის წევრობის საკითხი, რომელმაც დანიშვნის მომენტიდან ნებისმიერი აქტიური პოლიტიკური საქმიანობა უნდა შეწყვიტოს, დიპლომატიურ სამსახურში მოღვაწეობის პერიოდში იყოს პოლიტიკურად ნეიტრალური და არ ეწეოდეს საქმიანობას/პროპაგანდას ნებისმიერი პოლიტიკური პარტიის, ორგანიზაციის, გაერთიანების სასარგებლოდ ან წინააღმდეგ. აღნიშნული ჩანაწერი შესაძლოა გაგებულ იქნეს „აქტიური წევრობის“ ამკრძალავ ნორმად, თუმცა ეს როგორც პოლიტიკურ პარტიაში განწევრიანების დაუშვებლობის, ასევე, წევრობის შეწყვეტის სამართლებრივ შედეგს ვერ წარმოშობს.

პარტია, როგორც თავისუფალი დემოკრატიული წესწყობილების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი შემადგენელი ნაწილი, ვალდებულია კარი გაუღოს განწევრიანების მსურველ ნებისმიერ საქართველოს მოქალაქეს და არ დაუშვას წევრობის შეზღუდვა რასის, კანის ფერის, ენის, სქესის, რელიგიის, ეროვნული, ეთნიკური და სოციალური კუთვნილების, წარმოშობის, ქონებრივი და წოდებრივი მდგომარეობისა და საცხოვრებელი ადგილის

⁴⁵⁹ Nowak M., UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll CCPR-Kommentar, Kehl am Rhein, Straßburg, Arlington, 1989, 411.

⁴⁶⁰ საქართველოს პროკურატურის თანამშრომელი (გარდა შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირისა), საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მოსამსახურე, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს საგამოძიებო სამსახურის თანამშრომელი, საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს გენერალური ინსპექციის მოსამსახურე, საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს საგამოძიებო დეპარტამენტის მოსამსახურე, საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – აღსრულების ეროვნული ბიუროს აღსრულების პოლიციელი; საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს სისტემაში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების – სპეციალური პენიტენციური სამსახურის სპეციალური დანაყოფის მოსამსახურე, საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების – გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტის მოსამსახურე, საქართველოს თავდაცვის ძალების მოსამსახურე, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მოსამსახურე, საქართველოს დაზვერვის სამსახურის მოსამსახურე, სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურის თანამშრომელი.

მიუხედავად. პოლიტიკური პარტიისადმი ლოიალურობის მოთხოვნის დაცვის სამართლებრივ გარანტია ერთზე მეტ პარტიაში წევრობის აკრძალვაა.

5.3. წევრობის მოპოვება და დასრულება

5.3.1. წევრობის მოპოვება

პოლიტიკურ პარტიაში გაწევრიანება დამოკიდებულია სარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქის მიერ გამოხატულ ნებასა და პარტიის თანხმობაზე. მას თავისუფლად შეუძლია განსაზღვროს, თუ ვინ შეიძლება მიეკუთვნებოდეს „ოჯახს“ და არ დააკმაყოფილოს კანონის ფორმალურ მოთხოვნებთან სრულ შესაბამისობაში მყოფი განაცხადიც მიზეზთა დასაბუთების გარეშე. გაწევრიანებაზე უარის თქმის მოტივთა გამა შესაძლოა მრავალფეროვანი იყოს, დაწყებული სამომავლო შიდაპარტიული კონკურენციის თავიდან აცილებით, დასრულებული კონკურენტი პარტიების „ჯამუშთა“ მოგერიებით.⁴⁶¹ ეს არაერთგვაროვანი საკითხია, რომლის მეშვეობითაც ერთის მხრივ ეგოისტური ჯგუფური სისტემის წახალისება,⁴⁶² მეორე მხრივ კი, გარე გავლენებისაგან დაცვა⁴⁶³ და პარტიის კონკურენტუნარიანობის გაძლიერებაა შესაძლებელი.

5.3.2. წევრობის შეწყვეტა

წევრობის დასრულება შესაძლებელია როგორც წევრის ნებით, ისე მის საწინააღმდეგოდ. პარტიის წევრობიდან გასვლა თავისუფალია. პირს ნებისმიერ დროს, ყოველგვარი წინაპირობის დაკმაყოფილების გარეშე, შეუძლია საკუთარი სურვილით გავიდეს პარტიის წევრობიდან.

პარტიიდან წევრის გარიცხვა, „პოლიტიკური სასიკვდილო განაჩენი“,⁴⁶⁴ უმკაცრესი დისციპლინური მექანიზმია, რომლის გამოყენების უფლებაც შესაბამის ორგანოებს მხოლოდ მტკიცე საფუძვლების არსებობისას უნდა ჰქონდეთ.⁴⁶⁵ შიდაპარტიული კონკურენციის უზრუნველყოფისა და ხელმძღვანელობის შესაძლო თვითნებობის რისკის გამორიცხვის მიზნით, განსხვავებით წევრად მიღებისაგან, გარიცხვის შესახებ გადაწყვეტილება დასაბუთებას საჭიროებს. წევრთა უფლებების დაცულობის უზრუნველსაყოფად გათვალისწინებულია გასაჩივრების შესაძლებლობაც ზემდგომ ორგანოში.

პოლიტიკური პარტიის წევრს შეუწყდება უფლებამოსილება, თუ იგი თავდაცვის ძალების, სახელმწიფო უსაფრთხოების ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვაზე

⁴⁶¹ Bregadze R., *Parteimerkmale und innerparteiliche Demokratie im Recht Georgiens*, Münster, 2011, 79.

⁴⁶² Mally-Motta P., *Die Sicherung eines freien Zuganges zu den politischen Parteien („Parteibürgerrecht“)* § 10 I ParteienG im Lichte des Art. 21 I 3 GG, München, 1972, 8.

⁴⁶³ Wißmann K.J., Rixen S., (Hrsg.), *Parteiengesetz (PartG) und Europäisches Parteienrecht. Kommentar*, 2009, 226.

⁴⁶⁴ Risse J., *Der Parteiausschluss. Voraussetzungen, Verfahren und gerichtliche Überprüfung des Ausschlusses von Mitgliedern aus politischen Parteien*, Berlin, 1985, 1.

⁴⁶⁵ Sontheimer K., *Der demokratische Prozess in den Parteien. Parteien Wahlrecht Demokratie. Vorträge und Diskussionen einer Arbeitstagung der Friedrich-Naumann-Stiftung und der Deutschen Gruppe der Liberalen Weltunion vom 17. Bis 19. März 1967 im Kulturhaus Baden-Baden. Schriftenreihe der Friedrich-Naumann-Stiftung zur Politik und Zeitgeschichte, Bd. 12* Luchtenberg P., Erbe W. (Hrsg.), Köln und Opladen, 1967, 88.

პასუხისმგებელი რომელიმე ორგანოს შემადგენლობაში ჩაირიცხება. ანალოგიურია მოსამართლედ განწესების ან პრეზიდენტად არჩევის შემთხვევებიც.

6. პოლიტიკური პარტიის სტრუქტურა

პოლიტიკურ პარტიას დაკისრებული ფუნქციების შესასრულებლად გამართული და ქმედითი სტრუქტურული ორგანიზაცია ესაჭიროება. პარტიის რეგისტრაციის სავალდებულო პირობაა წესდებაში ხელმძღვანელი, აღმასრულებელი და მაკონტროლებელი ორგანოების გათვალისწინება. გარდა სავალდებულო ორგანოებისა, კანონი უშვებს პარტიის გადაწყვეტილებით სხვა სტრუქტურების არსებობის შესაძლებლობასაც, რომელთა შექმნისა და საქმიანობის წესი წესდებით უნდა განისაზღვროს.

პარტიის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოა ყრილობა, რომელიც უფლებამოსილია მიიღოს წესდება, აირჩიოს აღმასრულებელი და მაკონტროლებელი ორგანოები და მიიღოს გადაწყვეტილება პარტიის რეორგანიზაციისა და თვითლიკვიდაციის შესახებ. ყრილობა შედგება პარტიის წევრთა ჯგუფების მიერ არჩეული არანაკლებ 200 წარმომადგენლისაგან და მოწვეულ უნდა იქნეს არანაკლებ 4 წელიწადში ერთხელ.

აღმასრულებელი რგოლის ფუნქციას გამგეობა ასრულებს, რომლის შემადგენლობაშიც ყრილობის მიერ არჩეული მინიმუმ 3 წევრი უნდა შედიოდეს. პარტიის საფინანსო საქმიანობის შიდა კონტროლის მიზნით იქმნება სარევიზიო კომისია მინიმუმ 3 წევრის შემადგენლობით.

7. პოლიტიკური პარტიების დაფინანსება

7.1. დაფინანსების საჭიროება

პოლიტიკური პარტიის მრავალნახნაგოვან ფუნქციებს ფუძემდებლური გადაწყვეტილებების მიღებაში ხალხის მონაწილეობის (ტრანსმისიის ღვედის ფუნქცია), პოლიტიკურ ლიდერთა შერჩევის (მმართველის ამორჩევის ფუნქცია), საერთო ნიშნით სხვადასხვა ინტერესთა ჯგუფის შეხედულებების გაერთიანებისა და გათვალისწინების (ჯგუფების ინტეგრაციის ფუნქცია) უზრუნველყოფა განეკუთვნება.⁴⁶⁶ მათ შესრულებაზე მიმართული საქმიანობა შრომატევადი და კომპლექსური მოქმედებების ერთობლიობაა. პირველ ეტაპზე აუცილებელია ისეთი შიდა საორგანიზაციო საკითხების მოგვარება, როგორებიცაა, ოფისების დაქირავება, საჭირო ინვენტარის შეძენა, წევრებთან ხშირი კომუნიკაციის უზრუნველყოფა, პარტიული ყრილობების ჩატარება და სხვ. პოლიტიკური გაერთიანებისათვის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია მოქალაქეებთან აქტიური ურთიერთობა და პოლიტიკური ნების ჩამოყალიბებაზე ქმედითი ზეგავლენის მოხდენა, რისთვისაც სათანადოდ დაგეგმილი უშუალო შეხვედრების ორგანიზება და მედიაში აქტიურობაა აუცილებელი. პარტიულ ცხოვრებაში კულმინაციური მომენტები არჩევნებში მონაწილეობას უკავშირდება, რომლის დროსაც წარმატების გადამწყვეტი ფაქტორი ამომრჩევლის კეთილგანწყობის მოპოვებაა, რაც მნიშვნელოვანწილად განეული საქმიანობის შედეგებისა და სამომავლო გეგმების სათანადო წარმოჩენითაა შესაძლებელი. ამისათვის, მრავალი საარჩევნო სააგენტო შეხვედრის ჩატარება და მაღალი დონის პოლიტიკური სარეკლამო კამპანიის წარმოება საჭირო. პოლიტიკურ

⁴⁶⁶ Zeuner B., Innerparteiliche Demokratie, Berlin, 1969, 13.

პარტიას, ნებისმიერი სხვა ორგანიზაციის მსგავსად, საქმიანობის ყოველ ეტაპზე, საერთო მსოფლმხედველობის მქონე ადამიანური რესურსის გარდა, ფინანსური სახსრებიც ესაჭიროება.

7.2. პოლიტიკური პარტიის ქონება

პოლიტიკური პარტიის ქონება საწევრო შენატანების, შემოწირულობების, სახელმწიფოს მიერ გამოყოფილი თანხებისა და კანონით გათვალისწინებული საქმიანობით მიღებული შემოსავლის მეშვეობით იქმნება.

საწევრო შენატანი არის პარტიის მიერ განსაზღვრული სავალდებულო გადასახადი წევრებისათვის, რომლის ოდენობაც წლიურად 1200 ლარს არ უნდა აღემატებოდეს. ფინანსური ოპერაციების გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად საწევროს გადახდა შესაძლებელია მხოლოდ უნაღდო ანგარიშსწორებით საქართველოში ლიცენზირებულ კომერციულ ბანკში არსებული შენატანის განამხორციელებელი პირის კუთვნილი ანგარიშიდან.

წარმომადგენლობითი საპარლამენტო დემოკრატიის განუყოფელი ინსტიტუტის⁴⁶⁷ საქმიანობის ფინანსური უზრუნველყოფის კიდევ ერთი ფორმაა შემოწირულობა, რომელიც, საწევრო შენატანისაგან განსხვავებით, ნებაყოფლობითი ხასიათისაა. მისი მეშვეობით საქართველოს მოქალაქეს და საქართველოს ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ იურიდიულ პირს, რომლის პარტნიორები და საბოლოო ბენეფიციარებიც მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეები არიან, პარტიის ფინანსური მხარდაჭერა შეუძლიათ. შემოწირულობის განხორციელება შესაძლებელია პარტიის ანგარიშზე ფულადი თანხის ჩარიცხვის, უსასყიდლოდ ან შეღავათიანი პირობებით გადაცემული მატერიალური ან არამატერიალური ფასეულობისა და მომსახურების გაწევის გზით. მისი მაქსიმალური ზღვარი წლის განმავლობაში მოქალაქისათვის 60 000, ხოლო იურიდიული პირისათვის 120 000 ლარს შეადგენს.

პოლიტიკური პროცესის მონაწილე პარტიებისათვის თანაბარი სამართლიანი კონკურენციის პირობების უზრუნველყოფისა და სახელმწიფო უსაფრთხოებისათვის შესაძლო საფრთხეების თავიდან აცილების მიზნით, პოლიტიკურ პარტიებს ეკრძალებათ შემოწირულობის მიღება სახელმწიფო სტრუქტურების, არასამეწარმეო იურიდიული პირის, რელიგიური ორგანიზაციის, სხვა ქვეყნების მოქალაქისა და იურიდიული პირებისაგან. დაწესებული შეზღუდვების „შემოვლითი გზების“ აღსაკვეთად დაუშვებელია ანონიმური ფორმით განხორციელებული შემოწირულობის მიღება.

აღსანიშნავია, რომ შემოწირულობის განხორციელება პირს მისი სურვილისამებრ რამდენიმე პარტიის სასარგებლოდ შეუძლია. ლოიალურობის თვალსაზრისით, გარკვეულწილად პრობლემური იქნება ის ფაქტი, თუ პარტიის წევრი სხვა რადიკალურად განსხვავებული პოზიციების მქონე პოლიტიკური გაერთიანების ფინანსურ მხარდაჭერას განახორციელებს.

ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებაში პარტიების განსაკუთრებული როლით განპირობებული კომპლექსური ფუნქციების შესასრულებლად საჭირო ქონების შექმნაში, საწევრო შენატანების შემტანებსა და შემოწირვებებთან ერთად, სახელმწიფოც მონაწილეობს.

⁴⁶⁷ Papadopoulou T., Parteiinterne Quotenregelungen, Mitteilungen des Instituts für Parteienrecht und Parteienforschung, 1993, 53.

სახელმწიფო პოლიტიკური პარტიების საქმიანობის ფინანსურ უზრუნველყოფას ახორციელებს ბიუჯეტიდან პარტიებისათვის თანხების პირდაპირი გადაცემისა და ფონდის (საარჩევნო სისტემების განვითარების, რეფორმებისა და სწავლების ცენტრი) მიერ ფინანსური სახსრების განაწილების გზით.

სახელმწიფოს მიერ თანხების პირდაპირ გადაცემის წესით მიღების წინაპირობა საპარლამენტო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში დამოუკიდებლად ან საარჩევნო ბლოკის შემადგენლობაში მონაწილეობა და ხმათა მინიმუმ 3%-ის დაგროვებაა. მისი დაკმაყოფილების შემთხვევაში, პოლიტიკური პარტია წინასწარი წერილობითი თანხმობის საფუძველზე მიიღებს დაფინანსებას, რომლის ოდენობაც მოპოვებული ხმებისა და არჩეულ წევრთა რაოდენობის პროპორციულია, რასაც საბაზისო ნაწილიც ემატება.

არჩევნებში მიღწეული წარმატების დონე პირდაპირპროპორციულად აისახება პარტიის ფინანსებზე, რაც პოლიტიკური კონკურენციის გამძაფრების ხელშემწყობ ფაქტორად შეიძლება იქნეს განხილული. მაგალითად, ხმათა 6%-ის ან მეტის მიმღები პარტიის საბაზისო დაფინანსება ორმაგდება. პოლიტიკაში ქალთა მეტი ჩართულობის წასახალისებლად გათვალისწინებულია დანამატი იმ პარტიებისათვის, რომელთა პარტიულ სიაშიც კანდიდატთა პირველ, მეორე და ყოველ შემდეგ ათეულში ერთმანეთისგან განსხვავებული სქესი სულ მცირე 30%-თაა წარმოდგენილი. სახელმწიფო ბიუჯეტიდან პირდაპირი წესით დაფინანსებას მიიღებს, ასევე, არჩევნებში მონაწილე ის პოლიტიკური პარტია, რომლის წარდგენითაც აირჩა მაჟორიტარი პარლამენტში და პარტია წარმოდგენილია ფრაქციით.

პარტიებს ფონდიდან თანხის გადანაწილებით მიღება შეუძლიათ მხოლოდ კვლევების ჩატარების, რეგიონული პროექტების განხორციელების, კონფერენციების ორგანიზების, მივლინებების ან ამომრჩეველთა სამოქალაქო და საარჩევნო განათლების დონის ამაღლებაზე მიმართული პროექტების დაფინანსების მიზნით. დაფინანსების ამ გზით სახელმწიფო ხელს უწყობს პოლიტიკური პარტიის საქმიანობის კვალიფიციურობის ზრდას.

პოლიტიკურ პარტიას უფლება აქვს ჰქონდეს სხვა დამატებითი შემოსავალიც, რომლის წლიური ოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს მინიმალური საბაზო დაფინანსების ორმაგ ოდენობას, რაც 600 000 ლარს შეადგენს.

პოლიტიკურ პარტიებს უფლება აქვთ, დაამზადონ და შესაბამისი ანაზღაურების სანაცვლოდ გაავრცელონ სიმბოლიკა, ჩაატარონ ლექციები, გამართონ გამოფენები, მოაწიონ სხვადასხვა საჯარო ღონისძიება და ენეოდნენ საწესდებო მიზნების შესაბამის საგამომცემლო ან სხვა საქმიანობას.

პოლიტიკური პარტია საკუთარ ქონებას, კანონმდებლობით გათვალისწინებული პირობების დაცვით, დამოუკიდებლად განკარგავს. მისი აკრძალვის ან თვითლიკვიდაციის შედეგად დარჩენილი ქონება კი, სახელმწიფოს საკუთრებაში რჩება.

7.3. პოლიტიკური პარტიის ფინანსური საქმიანობის სახელმწიფო კონტროლი

პოლიტიკურ პარტიებს განსაკუთრებული პრივილეგიების შესაბამისი პასუხისმგებლობაც აქვთ და სახელმწიფოს მხრიდან მათი ფინანსური საქმიანობის კუთხით განსხვავებულ კონტროლსაც ექვემდებარებიან.

პარტიის ფინანსური საქმიანობის კანონიერებასა და გამჭვირვალობაზე მონიტორინგს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ახორციელებს. ყველა პარტია ვალდებულია, ყოველი წლის 1 თებერვლამდე წარადგინოს გასული წლის საფინანსო დეკლარაცია, რომელშიც აისახება ინფორმაცია შემოსავლის, გასავლისა და ქონებრივი მდგომარეობის შესახებ. აღნიშნული მოთხოვნის დარღვევისა და შემდგომში აუდიტის სამსახურის წერილობითი გაფრთხილების უგულებელყოფის შემთხვევაში, პარტია მომდევნო ერთი წლის განმავლობაში კარგავს სახელმწიფო დაფინანსების მიღების უფლებას. კანონით გათვალისწინებულია, ასევე, პასუხისმგებლობა, როგორც აკრძალული შემოწირულობისა და საწევრო შენატანის განმახორციელების, ისე მისი მიმღების მიმართაც.

IV. საქართველოს სახელმწიფო მოწყობა და მმართველობითი ორგანოები

თავი IX. საქართველოს მმართველობის მოდელი

1. საქართველოს მმართველობის ფორმის ისტორიული ანალიზი

1.1. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა

ქართველი ერის საუკუნეების სწრაფვა დამოუკიდებლობისა და სუვერენულობისაკენ საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტში აისახა.⁴⁶⁸ დამოუკიდებლობის აღიარების გარდა, აქტმა დააფუძნა ქართული სახელმწიფო თავისი სახელისუფლებო სტრუქტურებით. პოლიტიკური წყობილების ფორმად განისაზღვრა „დემოკრატიული რესპუბლიკა“, გაცხადდა სწრაფვა მშვიდობისა და ნეიტრალიტეტის უზრუნველყოფისკენ. დოკუმენტი ითვალისწინებდა ხელისუფლების მოწყობის საკითხებსაც: დამფუძნებელი კრების მოწვევამდე ქვეყნის მართვა-გამგეობის საკითხებს გაუძღვებოდა ეროვნული საბჭო და დროებითი მთავრობა, რომელიც პოლიტიკურად პასუხისმგებელი იყო ეროვნული საბჭოს წინაშე. პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებელი მთავრობის არსებობა საპარლამენტო მოდელის შემოღებას მოასწავებდა, თუმცა აქტს არ გაუთვალისწინებია სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტი. დოკუმენტმა, ასევე, აღიარა პარლამენტის უზენაესობის პრინციპი და მართვა-გამგეობის უმაღლეს ორგანოდ ეროვნული საბჭო გამოაცხადა. სახელისუფლო ორგანოთა ამგვარი კონფიგურაცია შემდეგ უკვე კონსტიტუციაში იქნა განმტკიცებული.⁴⁶⁹

ქართული კონსტიტუციონალიზმის ისტორიაში შემდეგი მნიშვნელოვანი ნაბიჯი 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის მიღებაა. საქართველოს პირველი კონსტიტუცია მეტად ორიგინალური მოდელია კონსტიტუციონალიზმის ისტორიაში. იგი მეორე ტალღის კონსტიტუციებს განეკუთვნება. მისი მიღების პერიოდს ემთხვევა პირველი მსოფლიო ომის დასრულება და რუსეთის, ოსმალეთის, ავსტრო-უნგრეთის და სხვა იმპერიების ნგრევა და მათ ადგილზე ახალი სახელმწიფოების წარმოქმნა, რომელთა უმრავლესობამაც იმ პერიოდში ახალი კონსტიტუციები მიიღო.⁴⁷⁰ სრულიად ლოგიკურად, მასში აისახა იმდროინდელი პოლიტიკურ-სამართლებრივი იდეები და ტენდენციები, თუმცა, საქართველოს პირველ კონსტიტუციაში მოცემული ინსტიტუტების როლი და ურთიერთმიმართება არცერთი ქვეყნის კანონმდებლობის მექანიკური რეცეფცია არ ყოფილა.

საკონსტიტუციო კომისიაში შეისწავლეს რესპუბლიკური მმართველობის ამერიკული, ფრანგული და შვეიცარიული მოდელი. ამერიკულს უწოდეს „უფლება-განანეერებული დემოკრატია“, ფრანგულს – „საპარლამენტო დემოკრატია“, შვეიცარიულს

⁴⁶⁸ კვერენჩილაძე გ., აღმასრულებელი ხელისუფლება და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან, საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 173.

⁴⁶⁹ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-2 გამოცემა, თბილისი, 2014, 43-44.

⁴⁷⁰ პაპუაშვილი გ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია 90 წლის გადასახედიდან, წიგნში: საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, ბათუმი, 2009, 15-16.

კი – „პირდაპირი“. ⁴⁷¹ კომისიაში რესპუბლიკური მმართველობის ამ სამი სახესხვაობის პრინციპთა შეხამება გადაწყდა, რის შედეგადაც მართვა-გამგეობის სრულიად დამოუკიდებელი, ორიგინალური და ერთი შეხედვით, მრავალი თავისებურებით გამორჩეული, მოდელი შემუშავდა.

1921 წლის კონსტიტუციამ დააფუძნა საპარლამენტო მოდელი სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტის გარეშე. „კონსტიტუციის მამები“ მიიჩნევდნენ, რომ პრეზიდენტი იგივეა, რაც მონარქი და იგი მიდრეკილია ძალაუფლების ცენტრალიზაციისკენ. ⁴⁷² ამიტომ სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებები გადანაწილდა პარლამენტსა და მთავრობის თავმჯდომარეს შორის.

პირველი კონსტიტუციის თავისებურება, ასევე, გამოიხატა აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების სტატუსის განსაზღვრასა და მათ ურთიერთდამოკიდებულებაში. მთავრობა ჩამოყალიბდა უმაღლესი მმართველობის განმახორციელებელ კოლეგიურ აღმასრულებელ ორგანოდ, რომლის თავმჯდომარეს ერთწლიანი ვადით ირჩევდა პარლამენტი. მთავრობის თავმჯდომარის არჩევა ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ იყო დასაშვები. შესაბამისად, პარლამენტის სამწლიანი ვადის განმავლობაში სამი მთავრობის გამოცვლა თავისუფლად შეიძლებოდა, რაც მთავრობის სტაბილურობისა და ეფექტიანობის თვალსაზრისით, პრობლემური ჩანანერია. მთავრობის თავმჯდომარეს დაეკისრა პასუხისმგებლობა პარლამენტის წინაშე გატარებული პოლიტიკისთვის. იგი თავად აკომპლექტებდა მთავრობას არასაპარლამენტო გზით და მასვე ჰქონდა უფლება, საჭიროებისამებრ განეახლებინა კაბინეტი. კონსტიტუციას არ გაუთვალისწინებია თავად მთავრობის თავმჯდომარის არჩევის წესი და მთავრობის დაკომპლექტების შემდეგ ინვესტიტურის მიღების საკითხი. ⁴⁷³

კონსტიტუციამ პოლიტიკურად პასუხისმგებელი მთავრობის ინსტიტუტი შემოიღო: „მთავრობის თავმჯდომარე პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე საერთო პოლიტიკისათვის, ვალდებულია დაემორჩილოს პარლამენტის დადგენილებას და აასრულოს იგი და ამის მიხედვით, თუ საჭიროა გამოსცვალოს ცალკე მინისტრი ან გარდაქმნას მთელი კაბინეტი“ (73-ე მუხლი). ამასთან, პასუხისმგებლობა დაწესდა მხოლოდ ინდივიდუალურ ჭრილში. შესაძლებელი იყო მთავრობის ნევრთა ცალ-ცალკე გადაყენება და არა მთელი მთავრობის კოლექტიური (სოლიდარული) პასუხისმგებლობის საკითხის დაყენება. მთავრობის თავმჯდომარის გადაყენება არ იწვევდა მთავრობის ერთიანად გადადგომას. ეს განპირობებული იყო უმთავრობო პერიოდის თავიდან აცილების სურვილით, რამდენადაც არ არსებობდა სახელმწიფოს მეთაური, რომელიც მთავრობებს შორის პერიოდში ჩანაცვლებას შეძლებდა. ⁴⁷⁴

კონსტიტუციის 59-ე მუხლი, ასევე, განამტკიცებდა მთავრობის ანგარიშვალდებულებას პარლამენტის წინაშე, მათ შორის, შეკითხვის დასმისა და საგამოძიებო კომისიის

⁴⁷¹ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-2 გამოცემა, თბილისი, 2014, 46.

⁴⁷² იხ., არსენიძე რ., დემოკრატიული რესპუბლიკა, მე-2 გამოცემა, თბილისი, 2013; შეად., გვაზავა გ., ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებისა, მე-2 გამოცემა, თბილისი, 2013.

⁴⁷³ კვერენჩილაძე გ., აღმასრულებელი ხელისუფლება და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, ნიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან, საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 174-177.

⁴⁷⁴ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-2 გამოცემა, თბილისი, 2014, 50.

შექმნის შესაძლებლობას. თუმცა, თავად კონსტიტუციაში არ იყო მოცემული, რა შედეგი შეიძლება მოჰყოლოდა აღნიშნულს.

ძირითადი კანონის მნიშვნელოვანი მახასიათებელი იყო პარლამენტის უზენაესობის აღიარება და მისი როლის ხაზგასმა. პარლამენტი მოქმედებდა, როგორც „სუვერენული სახელმწიფო“, რომელიც კონსტიტუციის ფარგლებში ახორციელებდა „ერის ხელმწიფებას“. პარლამენტის უფლებამოსილების სამწლიანი ვადის განმავლობაში არავის შეეძლო პარლამენტს მოწვევა ან დათხოვნა, მათ შორის, არც მთავრობას.⁴⁷⁵ შევიცარიული მოდელის შთაგონებით, პარლამენტის დათხოვნა იკრძალებოდა. აქ ვლინდება, XX საუკუნის დასაწყისში ევროპაში არსებული სულისკვეთების გავლენა, რაც აღმასრულებელი ხელისუფლების მიმართ უნდობლობას, მისი დასუსტების მცდელობასა და ამის საპირისპიროდ, პარლამენტის გაძლიერებას გულისხმობდა. პარლამენტის სუვერენულობამ საპარლამენტო მოდელში ძალაუფლების გამიჯვნისთვის საჭირო შეკავება-განონასწორების მექანიზმი დაარღვია.

პრაქტიკაში ამ მექანიზმების წარმატება თუ წარუმატებლობა არ გამოცდილა. საქართველოს გასაბჭოებამ კონსტიტუციით გათვალისწინებული ნოვაციების ცხოვრებაში დანერგვა შეუძლებელი გახადა. პირველი კონსტიტუციის ნაკლოვანი მხარეების მიუხედავად, 1921 წლის პირველი კონსტიტუცია თავისი დროის პროგრესულ იდეებს გამოხატავს და ქართველი ერის ჰუმანური ღირებულებებისკენ მუდმივი სწრაფვის კიდევ ერთი გამოვლინებაა.

1.2. საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის მოდელი საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის თავდაპირველი რედაქციით

XX საუკუნეში, დამოუკიდებლობის მეორედ მოპოვების შემდეგ, საკონსტიტუციო კომისიის 2-წლიანი მუშაობის შედეგად, 1995 წლის 24 აგვისტოს პარლამენტმა საქართველოს კონსტიტუცია მიიღო. საქართველოს კონსტიტუციის თავდაპირველი რედაქციით მმართველობის ფორმად საპრეზიდენტო რესპუბლიკა დაამკვიდრა.

1995-2004 წლებში არსებული კონსტიტუციის რედაქციით სახელმწიფო ხელისუფლება კლასიკურ სამ განშტოებად იყო დაყოფილი – საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებად. პარლამენტი აირჩიოდა 4 წლის ვადით, პრეზიდენტი კი – 5 წლით. სახელმწიფო ხელისუფლების მოდელი საპრეზიდენტო სისტემად შეიძლება დახასიათდეს, თუმცა პრეზიდენტის სასარგებლოდ დარღვეული წონასწორობით.⁴⁷⁶

საქართველოს პრეზიდენტი იყო საქართველოს სახელმწიფოსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური, წარმართავდა და ახორციელებდა სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას, უზრუნველყოფდა ქვეყნის ერთიანობას და მთლიანობას, სახელმწიფო ორგანოთა საქმიანობას კონსტიტუციის შესაბამისად. საქართველოს პრეზიდენტი

⁴⁷⁵ პაპუაშვილი გ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია 90 წლის გადასახედიდან, წიგნში: საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, ბათუმი, 2009, 22.

⁴⁷⁶ ხმალაძე ვ., დემეტრაშვილი ა., ნალბანდოვი ა., რამიშვილი ლ., უსუფაშვილი დ., ჯიბლაშვილი ზ., საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლება ცენტრალურ დონეზე: ბალანსი მის განშტოებათა შორის. საკონსტიტუციო-პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმები, თბილისი, 2005, 16.

იყო საქართველოს უმაღლესი წარმომადგენელი საგარეო ურთიერთობებში და უმაღლესი მთავარსარდალი. საპრეზიდენტო რესპუბლიკის კონცეფციის შესაბამისად, მთავრობა იყო არა დამოუკიდებელი, არამედ პრეზიდენტის სათაბირო ორგანო. საქართველოს პარლამენტი იყო ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც ახორციელებდა საკანონმდებლო ხელისუფლებას, განსაზღვრავდა ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, კონსტიტუციით განსაზღვრულ ფარგლებში კონტროლს უწევდა მთავრობის საქმიანობას და ახორციელებდა სხვა უფლებამოსილებებს. სასამართლო ხელისუფლება ხორციელდებოდა საკონსტიტუციო კონტროლის, მართლმსაჯულებისა და კანონით დადგენილი სხვა ფორმების მეშვეობით.

პრეზიდენტს არ ჰქონდა პარლამენტის დათხოვნის უფლება, ხოლო პარლამენტს შეეძლო, იმპიჩმენტის წესით გადაეყენებინა პრეზიდენტი. თუმცა ეს თითქმის შეუძლებელი იყო იმპიჩმენტის პროცედურის მეტისმეტი სირთულის გამო. სამივე შტოს ერთმანეთისგან მკაფიო გამიჯვნის მიუხედავად, დიდი იყო იმ უფლებამოსილებათა წრე, რომელიც ხელისუფლების ორივე შტოს მონაწილეობით უნდა განხორციელებულიყო.

პრეზიდენტს არ ჰქონდა დათხოვნის უფლება, ხოლო პარლამენტი უფლებამოსილი იყო იმპიჩმენტის წესით გადაეყენებინა პრეზიდენტი. თუმცა, ეს თითქმის შეუძლებელი იყო იმპიჩმენტის პროცედურის სირთულის გამო. კონსტიტუცია ითვალისწინებდა ბევრ ისეთ საკითხს, სადაც ორივე შტოს თანამშრომლობა იყო საჭირო. თანამშრომლობა შედგებოდა მანამ, სანამ მკვეთრი პოლიტიკური დაპირისპირება არ იქნებოდა საპარლამენტო უმრავლესობასა და პრეზიდენტს შორის. ხოლო ასეთი დაპირისპირების წარმოშობის შემთხვევაში იქმნებოდა ჩიხური მდგომარეობა – პრეზიდენტი ვერ დაითხოვდა პარლამენტს, პარლამენტი ვერ გადააყენებდა პრეზიდენტს. ჩიხის დაძლევა კი, როგორც წესი, კონსტიტუციის დარღვევის ხარჯზე ხდებოდა.⁴⁷⁷

1.3. მმართველობის მოდელი 2004-2013 წლებში

2004 წლის საკონსტიტუციო ცვლილება მასშტაბური საკონსტიტუციო რეფორმა აღმოჩნდა, რომელმაც სრულიად შეცვალა კონსტიტუციის თავდაპირველი რედაქციით გათვალისწინებული სახელმწიფო ორგანოთა კონფიგურაცია და ფუნქციები. 2004 წლის 6 თებერვლის საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად საქართველო გადავიდა შერეული (ნახევრად საპრეზიდენტო) მმართველობის მოდელზე. ამ ცვლილებების ძირითადი შედეგი იყო პრეზიდენტის უფლებამოსილების მნიშვნელოვანი გაფართოება, პარლამენტის დასუსტება, ხელისუფლების ახალი აღმასრულებელი ორგანოს – მთავრობის შექმნა, ასევე, სამი განშტოების დამატებით ჩამოყალიბდა სახელმწიფოს მეთაურის ხელისუფლება, პრეზიდენტის სახით.⁴⁷⁸

საკონსტიტუციო ცვლილებებმა პრეზიდენტის კომპეტენციები ერთიორად გაზარდა. საქართველოს პრეზიდენტი პოლიტიკის ცენტრალური და ყოვლისშემძლე ფიგურა გახდა. 2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციური კანონის განმარტებითი ბარათის თანახმად, კონსტიტუციურ ცვლილებათა კონცეპტუალური ბაზისი მმართველობის ფრანგული მოდელი იყო. თუმცა, რეალურად კონსტიტუციის ტექსტი ფრანგული

⁴⁷⁷ იქვე, 17-19.

⁴⁷⁸ იქვე, 19.

მოდელისადმი ერთგულებას არ იჩენდა და უფრო მეტად მიმგვანებული იყო იმ ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემისადმი, რომელიც რუსეთში დღემდე არსებობს.

პრეზიდენტი იყო სახელმწიფოს მეთაური და ამავე დროს, პრემიერ-მინისტრთან ერთად ხელმძღვანელობდა აღმსარულებელ ხელისუფლებას. მთავრობის ფორმირება ხდებოდა პრეზიდენტის მიერ, პარლამენტის ფორმალური მონაწილეობით. თუ პრეზიდენტის მიერ წარდგენილი მთავრობის შემადგენლობა და სამთავრობო პროგრამა ზედიზედ სამჯერ ვერ მიიღებდა პარლამენტის ნდობას, საქართველოს პრეზიდენტი დაითხოვდა პარლამენტს და დანიშნავდა რიგგარეშე არჩევნებს. მთავრობის ნდობაზე უარის თქმა პარლამენტს შეიძლება მეტისმეტად „ძვირად“ დასჯდომოდა. ამიტომ, მთავრობის ფორმირებაში პარლამენტის როლი ფორმალური იყო. მთავრობა იხსნიდა უფლებამოსილებას ახალარჩეული პრეზიდენტის და არა ახალარჩეული პარლამენტის წინაშე.

პრეზიდენტი გამიჯნული იყო მთავრობისგან, მაგრამ უფლებამოსილი იყო, ნებისმიერ დროს მოენვია და თავმჯდომარეობა გაენია მთავრობის სხდომისთვის. კონსტიტუციის თანახმად, მთავრობა უზრუნველყოფდა ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განხორციელებას, თუმცა პრეზიდენტი წარმართავდა და ახორციელებდა სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. აქედან გამომდინარე, მთავრობა მხოლოდ პრეზიდენტის მიერ განსაზღვრული პოლიტიკის შემსრულებელი იყო. პრეზიდენტი მთლიანად იქვემდებარებდა პრემიერ-მინისტრსა და მინისტრებს. იგი ნიშნავდა მინისტრის მოადგილეებს, რითაც ზღუდავდა მინისტრის თავისუფლებას, დამოუკიდებლად განესაზღვრა სამინისტროს საქმიანობის მიმართულებები თუ პოლიტიკა. პრეზიდენტის აქტები იერარქიით უფრო მაღლა იდგა მთავრობისა და მინისტრის აქტებზე. პრეზიდენტი უფლებამოსილი იყო, თავად გაეუქმებინა მინისტრის აქტები, თუ ისინი არ შეესაბამებოდა კონსტიტუციას, კანონებსა და პრეზიდენტის ნორმატიულ აქტებს. პრეზიდენტს დაეკისრა საკონსტიტუციო კონტროლისა და ადმინისტრაციული იუსტიციის ფუნქცია, რაც ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპის დარღვევა იყო⁴⁷⁹.

კონსტიტუცია განამტკიცებდა მთავრობის ორმაგ პასუხისმგებლობას საქართველოს პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე. აღნიშნული ჩანაწერი იმთავითვე გამო-რიცხავდა შერეული მმართველობის ფრანგულ კონცეფციას და რუსულ ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემასთან აშკარა პარალელის გავლების შესაძლებლობას ქმნიდა. ორმაგი პასუხისმგებლობა გულისხმობდა იმას, რომ მთავრობა შეიძლება გადაეყენებინა როგორც პრეზიდენტს, ისე პარლამენტს. პარლამენტი უფლებამოსილი იყო, მთავრობისთვის უნდობლობა გამოეცხადებინა. პრეზიდენტს შეეძლო, ნებისმიერ დროს, საკუთარი ინიციატივით ან კონსტიტუციით გათვალისწინებულ შემთხვევებში, გადაეყენებინა მთავრობა. აღსანიშნავია, რომ საქართველოს თავდაცვის, შინაგან საქმეთა და იუსტიციის მინისტრები პირდაპირ სახელმწიფო მეთაურს ექვემდებარებოდნენ. პრეზიდენტი იყო საქართველოს სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი. იგი მონაწილეობას იღებდა ყველა მაღალი თანამდებობის პირთა დანიშვნაში, თანხმობას აძლევდა მთავრობას პარლამენტში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის წარდგენაზე. მასვე მიენიჭა უფლება, საგადასახადო და საბიუჯეტო საკითხებზე გამოეცა კანონის ძალის მქონე დეკრეტები, თუ პარლამენტი დათხოვნილი იყო,

⁴⁷⁹ იქვე, 40.

აგრეთვე, დეკრეტით დაემტკიცებინა სახელმწიფო ბიუჯეტი, თუ საკანონმდებლო ორგანო დროულად არ დაამტკიცებდა მას.

კონსტიტუცია ითვალისწინებდა მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების შესაძლებლობას, ამასთან, ამ შემთხვევაში პრეზიდენტი უფლებამოსილი იყო, გადააყენებინა მთავრობა ან დაეთხოვა პარლამენტი. ამ უკანასკნელს საფრთხე არ ემუქრებოდა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ პარლამენტი მთავრობის მიმართ აღძრავდა უპირობო უნდობლობას, რაც პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ 3/5-ის უმრავლესობით მხარდაჭერას მოითხოვდა. სხვა შემთხვევაში, მთავრობის ფორმირებისას, მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადებისას, ბიუჯეტის მიუღებლობისას და მთავრობის მიერ კანონზე მიბმულ ნდობაზე უარის თქმისას პრეზიდენტი უფლებამოსილი იყო დაეთხოვა იგი ან კარგ შემთხვევაში უგულებელეყო პარლამენტის გადაწყვეტილებები.

1.4. საქართველოს მმართველობის მოდელი 2013-2018 წლებში

2010 წლის 15 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო საკონსტიტუციო ცვლილებები, რითაც მოხდა სუპერსაპრეზიდენტო კონსტიტუციური სისტემის უარყოფა და საპარლამენტო სისტემის ელემენტების აქტიური შემოღება.⁴⁸⁰ მოცემული საკონსტიტუციო რეფორმის ამოსავალი წერტილი პრეზიდენტის აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან დისტანცირება იყო. სახელმწიფო მეთაურის უფლებამოსილებები მნიშვნელოვნად შემცირდა. ის დამოუკიდებლად ძირითადად მხოლოდ ცერემონიულ და სიმბოლურ ფუნქციებს ასრულებდა, ასევე, ფრაგმენტულად აღჭურვილი იყო აღმასრულებელი ძალაუფლებითაც. ყოვლისშემძლე, „იმპერიული“⁴⁸¹ პრეზიდენტი „ჩამოლაბორანტდა“⁴⁸².

პრეზიდენტის საკონსტიტუციო სტატუსისა და როლის ახალ ქრილში დანახვამ გამოიწვია მისი კომპეტენციების შეზღუდვა. მიუხედავად ამისა, პრეზიდენტს 40-მდე უფლებამოსილება დარჩა.⁴⁸³ მას ჰქონდა პირდაპირი ლეგიტიმაცია (აირჩეოდა პირდაპირი წესით) და ზოგიერთ შემთხვევაში აღჭურვილი იყო პრეროგატივებით, რომელიც საპარლამენტო სისტემაში პრეზიდენტებს ნაკლებად აქვთ. პრეზიდენტი გახდა ნეიტრალური ფიგურა, მას, როგორც არბიტრს, აეკრძალა პოლიტიკური პარტიის წევრობა.

მმართველობის ამ მოდელში პრეზიდენტს არ ექვემდებარებოდა მთავრობა, შეიზღუდა მთავრობის საქმიანობაზე ზეგავლენის მოხდენის შესაძლებლობები, აღარ ჰქონდა უფლება, ნებისმიერ დროს მოეწვია და თავმჯდომარეობა გაენია მთავრობის სხდომისთვის. სახელმწიფო მეთაურს ჩამოშორდა საკონსტიტუციო კონტროლისა და ადმინისტრაციული იუსტიციის ტვირთი, არ სარგებლობდა მთავრობის გადაწყვეტილებების გაუქმების უფლებამოსილებით; ასევე, აღარ შეეძლო საკუთარი ინიციატივით ნებისმი-

⁴⁸⁰ იქვე, 75.

⁴⁸¹ Sartori G., *Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, 2nd Ed., New York, 1997, 122.

⁴⁸² დემეტრაშვილი ა., მმართველობის ახალი სისტემის თავისებურებანი საქართველოში, ნიგნში: სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, გ. ნოდისა და დ. აფრასიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 31.

⁴⁸³ იქვე, 16.

ერ დროს გადაეყენებინა მთავრობა. საქართველოს თავდაცვის, შინაგან საქმეთა და იუსტიციის მინისტრები გამოვიდნენ პრეზიდენტის დაქვემდებარებიდან. ახალი რედაქციით, მთავრობა იხსნიდა უფლებამოსილებას ახალარჩეული პარლამენტის და არა ახალარჩეული პრეზიდენტის წინაშე. მთავრობის დაკომპლექტების პროცესში კი სიმბოლურად მონაწილეობდა. პრეზიდენტი ჩამოშორდა ბიუჯეტის მიღების პროცესს – ბიუჯეტის პროექტის წარდგენას არ სჭირდებოდა მისი თანხმობა.

სახელმწიფოს მეთაურის არსენალში დარჩა სახელმწიფოსათვის მნიშვნელოვანი საკითხების გადაწყვეტის შესაძლებლობა, შეუნარჩუნდა საკადრო უფლებამოსილებები, დარჩა რეფერენდუმის დანიშვნის უფლება, თუმცა, ამჯერად საკუთარი ინიციატივით დანიშვნის უფლება ჩამოერთვა. ჩამოერთვა, ასევე, საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება, თუმცა, შეუნარჩუნდა სუსპენზიური ვეტოს პრეროგატივა.

საგარეო ურთიერთობებთან დაკავშირებით აღსანიშნავია, რომ პრეზიდენტი იყო საქართველოს წარმომადგენელი საგარეო ურთიერთობებში, მას უნდა ეწარმოებინა მოლაპარაკებები მთავრობასთან შეთანხმებით. პრეზიდენტს ეკისრებოდა საგარეო წარმომადგენლობის უფლებამოსილება, მაგრამ საგარეო პოლიტიკას მთავრობა განსაზღვრავდა. ამ შემთხვევაში პრობლემური ხდება მათ შორის კომპეტენციების გამიჯვნის საკითხი.⁴⁸⁴

საკონსტიტუციო ცვლილებების ნოვაცია იყო კონტრასიგნაციის ინსტიტუტის შემოღება. კონტრასიგნაცია გულისხმობს პრეზიდენტის აქტებზე პრემიერ-მინისტრის ან შესაბამისი მინისტრის თანახმობის მოწმობას, რის გარეშეც პრეზიდენტის აქტებს არ აქვს იურიდიული ძალა. პრეზიდენტი კვლავ რჩებოდა საქართველოს სამხედრო ძალების უმაღლეს მთავარსარდლად. საომარი მდგომარეობის გამოცხადება და გაუქმება, საომარი მდგომარეობის დროს აქტების გამოცემა პრეზიდენტის დისკრეციული უფლებამოსილება იყო, რომელსაც არ სჭირდებოდა მთავრობასთან შეთანხმება ან პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაცია. პრეზიდენტის დისკრეცია იყო, ასევე, ეროვნული უშიშროების საბჭოს ხელმძღვანელობა. იგი ნიშნავდა ეროვნული უშიშროების საბჭოს წევრებს. მთავრობასთან შეთანხმების შემდეგ თანამდებობაზე ნიშნავდა და თანამდებობიდან გადააყენებდა საქართველოს შეიარაღებული ძალების გაერთიანებული შტაბის უფროსს, სხვა მხედართმთავრებს. ეროვნული თავდაცვის საკითხებზე კომპეტენციებს იყოფდნენ თავდაცვის სამინისტრო და პრეზიდენტი, თუმცა პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებლობა ეკისრებოდა თავდაცვის სამინისტროს. ამასთან, არ არსებობდა ლეგალური განმარტება და არც საკონსტიტუციო პრაქტიკა, თუ რას გულისხმობდა „მთავრობასთან შეთანხმება“, ან რა შედეგი დგებოდა შეუთანხმებლობის შემთხვევაში. აღნიშნული შეიცავდა საკონსტიტუციო ორგანოებს შორის კონფლიქტის გაღვივების რისკს.⁴⁸⁵

⁴⁸⁴ კობახიძე ი., საკონსტიტუციო ცვლილებების მიმართ გამოთქმული კრიტიკული შენიშვნების ანალიტიკური მიმოხილვა, http://oldsite.osgf.ge/files/publications/2010/Const_Final_GEO_11_pdf.pdf [15.02.2019]

⁴⁸⁵ ერქვანია თ., სახელისუფლებო შტოების ურთიერთობის სპეციფიკა 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების ფონზე: არსებითი პრობლემები, ნიგნში: სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, გ. ნოდისა და დ. აფრასიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 52.

2010 წელს საქართველოს კონსტიტუციონალიზმის ისტორიაში მთავრობა პირველად გამოცხადდა აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ⁴⁸⁶, რომელიც პასუხისმგებელი იყო ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის წარმართვაზე. უარყოფილ იქნა სისტემა, სადაც მთავრობას ორი ხელმძღვანელი ჰყავდა – პრეზიდენტი და პრემიერ-მინისტრი.⁴⁸⁷ პრემიერ-მინისტრი განსაზღვრავდა მთავრობის საქმიანობის მიმართულებებს, ორგანიზებას უწევდა მის საქმიანობას.

მთავრობის ფორმირებას უშუალოდ პარლამენტი ახდენდა და პასუხისმგებლობაც მის წინაშე ეკისრებოდა. ამასთან, მთავრობა გათავისუფლდა ორმაგი დაქვემდებარებიდან, იგი აღარ იყო პრეზიდენტის წინაშე პასუხისმგებელი. მთავრობის ფორმირების პროცესი მეტად ხანგრძლივი და რთული იყო. პრემიერმინისტრობის კანდიდატი, რომლის მიერ წარდგენილმა მთავრობის შემადგენლობამ ვერ მიიღო ნდობა, უფლებამოსილი იყო 30 დღის განმავლობაში წარედგინა მთავრობის იგივე ან ახალი შემადგენლობა პარლამენტში ნდობის მისაღებად. პრეზიდენტს ახალი პრემიერმინისტრობის კანდიდატი შეეძლო წარედგინა მხოლოდ აღნიშნული 30 დღიანი ვადის გასვლის შემდეგ. პარლამენტისგან ნდობას იღებდა არა მხოლოდ პრემიერ-მინისტრი, არამედ მთავრობის მთელი შემადგენლობა. შესაბამისად, მთავრობის შემადგენლობის ერთი მესამედით, მაგრამ არა ნაკლებ 5 წევრით განახლების შემთხვევაში, მთავრობა საჭიროებდა ხელახალ ნდობის გამოცხადებას პარლამენტის მიერ.

უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა შორის წონასწორობის მექანიზმების არსებობა ძალზე მნიშვნელოვანია. საპარლამენტო სისტემაში მთავრობის გაზრდილი კომპეტენციების დაბალანსება პარლამენტის წინაშე მთავრობის პასუხისმგებლობით ხორციელდება. ამ მხრივ, აღსანიშნავია, რომ პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილებები 2010 წლის ცვლილებებით არ გაზრდილა, პირიქით, შემცირდა კიდევ.

კონტროლის ყველაზე აქტუალური და ქმედითი ფორმაა ნდობა-უნდობლობის გამოცხადება. უნდობლობის დესტრუქციული მოდელის სანაცვლოდ, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი იქნა შემოთავაზებული, რაც წინგადადგმული ნაბიჯი იყო, თუმცა, მის ეფექტურობას დიდად ამცირებდა კონსტრუქციული ვოტუმის არაორდინალური მახასიათებლები.⁴⁸⁸ უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმთან დაკავშირებით ვენეციის კომისიამ კონსტიტუციონალიზმის კონცეფციასთან შეუსაბამო რამდენიმე საკითხი გამოყო: პროცედურული ეტაპების სიმრავლე; ხანგრძლივი ვადები; მეტისმეტად მაღალი კვორუმი; პრეზიდენტის „აღმასრულებელი ვეტოს“ როლი უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმში.⁴⁸⁹

2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად რა ტიპის მმართველობის მოდელი იქნა მიღებული, საკმაოდ რთული დასადგენია. იგი არ შეესაბამება მმართველობის რომელიმე კლასიკურ ფორმას. ექსპერტები და მეცნიერები სხვადასხვა მოსა-

⁴⁸⁶ დემეტრაშვილი ა., მმართველობის ახალი სისტემის თავისებურებანი საქართველოში, წიგნი: სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, გ. ნოდისა და დ. აფრასიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 26.

⁴⁸⁷ იქვე, 28.

⁴⁸⁸ იხ., ასათიანი თ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ქრილში, წიგნი: თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, ნ. I, გ. კვერენჩილაძისა და დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2012.

⁴⁸⁹ Final Opinion CDL-AD(2010)028 on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia, Venice Commission (European Commission For Democracy Through Law), 2010.

ზრებას გამოთქვამენ იმის შესახებ, თუ რომელს შეიძლება მიეკუთვნოს აღნიშნული მმართველობის ფორმა. ძირითადად, საუბარია შერეულ მმართველობის ფორმასა და საპარლამენტო რესპუბლიკაზე.

მოცემული მოდელი ხასიათდება მთავრობის უფლებამოსილებების არაპროპორციული გაძლიერებით, პრეზიდენტის ძალაუფლების შემცირებისა და პარლამენტის პოლიტიკური როლის მეტისმეტი დაკნინებით.⁴⁹⁰ რამდენადაც მოცემული მოდელი კვლავ შორს იდგა ძალაუფლების გამიჯვნის დემოკრატიული მოდელისგან, შეიძლება ითქვას, რომ 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის მიზანი ხელისუფლებაში ხანგრძლივად ყოფნის სურვილი იყო და არა დეფორმირებული სისტემის დახვეწა. მმართველი ძალისთვის საპარლამენტო სისტემის მიმზიდველობას დროში შეუზღუდავად ხელისუფლებაში ყოფნის შესაძლებლობა განაპირობებდა.⁴⁹¹

ფორმალურად არსებობდა პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებელი მთავრობა, თუმცა, პრეზიდენტის უფლებამოსილებები არ შეესაბამებოდა ტრადიციული საპარლამენტო რესპუბლიკის სახელმწიფო მეთაურის უფლებამოსილებებს. პრეზიდენტი აირჩეოდა პირდაპირი წესით, რაც მის ლეგიტიმაციასა და მნიშვნელობას თავიდანვე ზრდიდა. მართალია, პრეზიდენტი გაიმიჯნა აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან, მაგრამ „ფრაგმენტულად“ კვლავ აღჭურვილი იყო აღმასრულებელი ძალაუფლებით (განსაკუთრებით თავდაცვისა და საგარეო ურთიერთობების სფეროში).⁴⁹² სახელმწიფო მეთაურს შეუნარჩუნდა სუსპენზიური ვეტოს უფლება, რაც, ასევე, ზრდიდა პრეზიდენტის როლს. ზემოთ დასახელებული უფლებამოსილებები არ კმაროდა პრეზიდენტის მიერ დამოუკიდებელი პოლიტიკის გასატარებლად, თუმცა აღნიშნული მას ანგარიშგასაწევ ფიგურად აქცევდა, ვინაიდან შეეძლო მთავრობისთვის გადაწყვეტილებების მიღებაში ხელის შეშლა. რამდენადაც პრეზიდენტის პირდაპირი წესით არჩეოდა და მისი უფლებამოსილებები კლასიკური საპარლამენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტის ფუნქციებს აღემატებოდა, შეიძლება ითქვას, 2013-2018 წლებში საქართველოში მოქმედებდა შერეული მმართველობის მოდელი, რომელიც ფუნქციონირებდა, როგორც *de facto* საპარლამენტო სისტემა.

2. საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის მოქმედი მოდელი

2.1. 2017-2018 წლების საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად

მიღებული მმართველობის მოდელის ზოგადი დახასიათება

საქართველოს კონსტიტუციის 2013 წლის რედაქცია შეიცავდა მრავალ ისეთ ჩანაწერს, რომელიც შეუსაბამო და უჩვეულო იყო დემოკრატიული სახელმწიფოს კონსტიტუციისთვის. განსაკუთრებით აღსანიშნავია სუსტი ჰორიზონტალური ანგარიშვალდებულება, პარლამენტის დაკნინებული როლი, ასევე, უნდობლობის კონსტრუქციული

⁴⁹⁰ ერქვანია თ., სახელისუფლებო შტოების ურთიერთობის სპეციფიკა 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების ფონზე: არსებითი პრობლემები, ნიგნში: სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, გ. ნოდისა და დ. აფრასიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 60.

⁴⁹¹ ხეცურიანი ჯ., საკონსტიტუციო რეფორმა საქართველოში (2017 წ.) და საკონსტიტუციო სასამართლო, „საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი“, N1, 2018, 28.

⁴⁹² იხ., კვერენჩილაძე გ., ქართული კონსტიტუციონალიზმის ნოვაციები: პრეზიდენტისა და მთავრობის კონსტიტუციური კონსტრუქცია და მიმართების თავისებურებები 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ქრილში, „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“, N5, 2012.

ვოტუმის მექანიზმის პრაქტიკული რეალიზაციის შეუძლებლობა. აღნიშნული ქმნიდა ხელისუფლების დანაწილების დეფორმირებულ სისტემას და შორს იყო საპარლამენტო დემოკრატიისგან.

2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის მთავარ ამოცანად განისაზღვრა კონსტიტუციის სრული შესაბამისობის უზრუნველყოფა საპარლამენტო რესპუბლიკისათვის დამახასიათებელ პრინციპებთან⁴⁹³. მართლაც, ამ რეფორმამ დაასრულა 2004 წლიდან დაწყებული ეტაპობრივი პარლამენტარიზაციის ტენდენციები და ქვეყნის მმართველობის მოდელი წმინდა საპარლამენტო მმართველობის მოდელზე გარდაქმნა. როგორც ვენეციის კომისია აღნიშნავს: „საკონსტიტუციო რეფორმა ამთავრებს საქართველოს პოლიტიკური სისტემის საპარლამენტო სისტემად გარდაქმნის პროცესს და ქვეყნის საკონსტიტუციო წყობის კონსოლიდაციისა და გაუმჯობესებისაკენ გადადგმული პოზიტიური ნაბიჯია“⁴⁹⁴. თუმცა, აღნიშნული არ მიუთითებს, რომ კონსტიტუციის ყველა ნორმა სრულყოფილია და შემდგომ დახვეწას აღარ საჭიროებს.

მმართველობის წმინდა საპარლამენტო სისტემის შემოღებამ გამოიწვია პრეზიდენტის, მთავრობისა და პარლამენტის ფუნქციების ახლებური გააზრება და მათი ფუნქციების ცვლილება. საპარლამენტო სისტემას აქვს რამდენიმე ძირითადი ელემენტი, რომლებიც ხელისუფლების შტოებს შორის ურთიერთმიმართებას განსაზღვრავს. ეს ძირითადი პოსტულატებია:

- პარლამენტი არის ხელისუფლების კონცენტრაციის ცენტრი, სახალხო სუვერენიტეტის ერთადერთი წყარო, რომელიც საკანონმდებლო ხელისუფლებას (ძალაუფლებას) ახორციელებს, ქმნის და აკონტროლებს მთავრობას, ირჩევს პრეზიდენტს.⁴⁹⁵
- საპარლამენტო რესპუბლიკაში სახელმწიფოს მეთაური არის „უხელისუფლებო“ პრეზიდენტი⁴⁹⁶. სახელმწიფოს მეთაური სახელმწიფოს ერთიანობის, ერთგულებისა და ხალხის წარმომადგენლობის სიმბოლოა, წარმომადგენს სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო ურთიერთობებში, არის ნეიტრალური არბიტრი ხელისუფლების შტოებს შორის⁴⁹⁷. იგი გამიჯნულია აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან, მისი ფუნქცია არაა სახელმწიფოს გაძღოლა, არ მონაწილეობს მთავრობისა და პარლამენტის ყოველდღიურ საქმიანობაში, რის გამოც დაცულია საპროტესტო ტალღისგან, აღნიშნული მას პოლიტიკური კრიზისების დროს ნეიტრალური არბიტრის როლის შესრულების შესაძლებლობას აძლევს.⁴⁹⁸
- საპარლამენტო სისტემაში მთავრობა აღმასრულებელი ხელისუფლებაა, რომლის საქმიანობასაც მთავრობის მეთაური წარმართავს. ხალხი პირდაპირ არ ირჩევს

⁴⁹³ <<http://www.parliament.ge/ge/parlamentarebi/chairman/chairmannews/irakli-kobaxidze-sakonsitucio-cvilebebis-mizania-demokratiuli-ganvitarebis-konsituciuri-garantiebis-sheqmna.page>> [12.02.2019]

⁴⁹⁴ Opinion CDL-AD(2017)023 on the Draft Revised Constitution as Adopted by the Parliament of Georgia at the Second Reading on 23 June 2017, Adopted by the Venice Commission at its 112th Plenary Session, Venice, 6-7 October 2017, Para 51.

⁴⁹⁵ კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., რუხაძე ზ., ტაბუცაძე ი., ხმაღაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995–2009), მისი განვითარების პერსპექტივა, თბილისი, 2009, 13.

⁴⁹⁶ მელქაძე ო., მახარაძე ო., პოლიტიკური ხელისუფლების ორგანიზაცია საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში (ქართულ პრობლემებთან დაკავშირებით), ბათუმი, 2001, 17.

⁴⁹⁷ იქვე, 70.

⁴⁹⁸ გოგიაშვილი გ., შედარებითი კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2014, 156.

ქვეყნის ლიდერს, ეს ამოცანა საპარლამენტო პარტიებისთვისაა მინდობილი. შედეგად, პრემიერ-მინისტრის თანამდებობაზე ყოფნის ვადა განუსაზღვრელია.⁴⁹⁹ ამ თვალსაზრისით, თუ პარლამენტის მხარდაჭერა არსებობს, პოპულარულ პრემიერ-მინისტრს შეუძლია შეუზღუდავად იყოს ხელისუფლებაში.

- რამდენადაც არ არსებობს პრემიერ-მინისტრისა და მისი კაბინეტის დროში შეზღუდვის გარანტიები, ამიტომაც საპარლამენტო სისტემაში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილებებს, მთავრობის პასუხისმგებლობის პრინციპებს. მთავრობის პასუხისმგებლობა და კონტროლი სწორედ მთავრობისთვის ნდობა-უნდობლობის გამოცხადებით ხდება. ნდობა-უნდობლობის საკითხი წამოიჭრება მთავრობის ფუნქციონირების თითქმის ყველა ეტაპზე, პარლამენტი მხოლოდ მინისტრთა კაბინეტის ფორმირებას როდი ახდენს, უფრო მნიშვნელოვანი ისაა, რომ საკანონმდებლო ორგანოზე არსებითად არის დამოკიდებული კაბინეტის შემდგომი ფუნქციონირება⁵⁰⁰. შესაბამისად, საპარლამენტო სისტემის მთავარი მახასიათებელი სწორედ პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებელი მთავრობის არსებობაა.

2017 წლის რეფორმის შედეგად, პრეზიდენტს, მთავრობასა და პარლამენტს შორის ძალაუფლების გადანაწილებას საპარლამენტო სისტემის პრინციპები დაედო საფუძვლად. აღნიშნულის შედეგად, საპარლამენტო რესპუბლიკა ჩამოყალიბდა და სამართლებრივ დონეზე შეიქმნა პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებელი მთავრობა.

2.2. სახელმწიფო ორგანოთა საკონსტიტუციო სტატუსი და ძალაუფლების გამიჯვნა

2.2.1. სახელმწიფოს მეთაური

საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქციით მმართველობითი უფლებამოსილებები განაწილდა მთავრობასა და პარლამენტს შორის, პრეზიდენტს კი ფორმალური, ცერემონიული და ასევე, სარეზერვო უფლებები დარჩა. უპირველეს ყოვლისა, შემცირდა პრეზიდენტის წარმომადგენლობითი ფუნქციები. კონსტიტუციითა და მიმდინარე კანონმდებლობით დაზუსტდა საგარეო ურთიერთობებში მთავრობისა და პრეზიდენტის უფლებამოსილების გამიჯვნის საკითხი. კერძოდ, პრემიერ-მინისტრი წარმომადგენს საქართველოს საგარეო ურთიერთობებში და ისევე დებს საქართველოს სახელით სახელმწიფოთაშორის ხელშეკრულებებს. ამასთან, საქართველოს პრეზიდენტმა მხოლოდ საქართველოს მთავრობის თანხმობით შეიძლება გამართოს მოლაპარაკებები, ხელი მოაწეროს ხელშეკრულებას და ა.შ. პრეზიდენტი, ასევე, მთავრობის წარდგინებით ნიშნავს და ათავისუფლებს საქართველოს ელჩებს და დიპლომატიური წარმომადგენლობების ხელმძღვანელებს. შესაბამისად, პრეზიდენტის წარმომადგენლობითი საქმიანობის ფარგლები სრულად მოექცა მთავრობის შეხედულების ქვეშ, იგი მთავრობის გარეშე წარმომადგენლობით ფუნქციებს ვერ განახორციელებს.

პრეზიდენტს შეუმცირდა უფლებამოსილებები თავდაცვის სფეროში. ზოგადად, საპარლამენტო სისტემაში სახელმწიფოს მეთაური ფორმალურად მიიჩნევა შეიარაღებული ძალების მეთაურად. თუმცა, მაგალითად, გერმანიის კონსტიტუცია ფედერალურ პრეზიდენტს მთავარსარდლობის უფლებას ფორმალურადაც არ ანიჭებს.

⁴⁹⁹ O'Neil P., *Essentials of Comparative Politics*, New York, London, 2013, 140-141.

⁵⁰⁰ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 116.

გერმანიის ძირითადი კანონის თანახმად, გერმანიის შეიარაღებულ ძალებს ხელმძღვანელობს თავდაცვის ფედერალური მინისტრი. თავდაცვის მდგომარეობის გამოქვეყნების მომენტიდან კი შეიარაღებული ძალების ხელმძღვანელობა გადაეცემა ფედერალურ კანცლერს.

საქართველოს კონსტიტუციის ახალი კონფიგურაციის მიხედვით, საქართველოს პრეზიდენტი, მართალია, ფორმალურად არის საქართველოს თავდაცვის ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი, თუმცა, 70-ე მუხლის თანახმად, თავდაცვის ძალები მოქმედებენ თავდაცვის მინისტრის ბრძანებით, ხოლო საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს – პრემიერ-მინისტრის ბრძანებით. შეიზღუდა პრეზიდენტის კომპეტენციები საგანგებო და საომარი მდგომარეობის ნაწილში. პრეზიდენტი არაა უფლებამოსილი დამოუკიდებლად, პრემიერ-მინისტრის წარდგინების გარეშე, გამოაცხადოს საგანგებო ან საომარი მდგომარეობა. ასევე, საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის დროს საქართველოს პრეზიდენტს ორგანული კანონის ძალის მქონე დეკრეტების გამოცემის უფლებამოსილება აქვს მხოლოდ პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით. კონსტიტუციის 2013 წლის რედაქციით საომარი მდგომარეობის დროს გამოცემული აქტები არ საჭიროებდა კონტრასიგნაციას. მსგავს ჩანაწერს მოქმედი კონსტიტუცია არ შეიცავს. ამ მხრივაც, პრეზიდენტის ექსკლუზიური უფლებამოსილებები შემცირდა. გაუქმდა ეროვნული უშიშროების საბჭო, რომლის ნაცვლად, კონსტიტუცია ითვალისწინებს საომარი მდგომარეობის დროს ეროვნული თავდაცვის საბჭოს შექმნას, რომელსაც თავმჯდომარეობს საქართველოს პრეზიდენტი.

საქართველოს პრეზიდენტი არ სარგებლობს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით, თუმცა შეუნარჩუნდა ვეტოს უფლება, რაც მას საპარლამენტო სისტემის კვალობაზე ფართო უფლებამოსილებას ანიჭებს. აღნიშნული პარლამენტმა უნდა დაძლიოს სრული შემადგენლობის უმრავლესობით. ეს შესაძლებლობა პრეზიდენტს გზას უხსნის პოლიტიკურ პროცესებში თანამონაწილეობისკენ, რაც საპარლამენტო სისტემისთვის ნაკლებად დამახასიათებელია. საბოლოო ჯამში, ვეტოს დაძლევაზე საბოლოო გადაწყვეტილებას მაინც პარლამენტი იღებს, შესაბამისად, აღნიშნული თავსებადია საპარლამენტო სისტემასთან⁵⁰¹.

პრეზიდენტს შეუნარჩუნდა ცალკეული საკადრო უფლებამოსილებები. კერძოდ, იგი ნიშნავს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ერთ წევრს, ორგანული კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით მონაწილეობს საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარისა და წევრების თანამდებობაზე განწესებაში, მთავრობის წარდგინებით პარლამენტს ასარჩევად წარუდგენს ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების წევრობის კანდიდატებს, მთავრობის წარდგინებით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს თავდაცვის ძალების მეთაურს. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, რომ პრეზიდენტი კვლავ მონაწილეობას იღებს საკონსტიტუციო სასამართლოს დაკომპლექტებაში და ნიშნავს 3 წევრს მთავრობის თანხმობის გარეშე. პრეზიდენტს შეუძლია საკონსტიტუციო სასამართლოს მიმართოს კანონის არაკონსტიტუციურობასთან დაკავშირებით. ეს მნიშვნელოვანია პრეზიდენტის, როგორც „კონსტიტუციის დარაჯის“ როლიდან გამომდინარე.⁵⁰²

⁵⁰¹ დევენჰარტი ქ., კონსტიტუციის რეფორმა საქართველოში, სამართლებრივი ანალიზი საკონსტიტუციო კომისიის მიერ 01.05.2017 წარმოდგენილ პროექტთან დაკავშირებით, ი. მესხიძის თარგმანი, თბილისი, 2017, 42.

⁵⁰² იქვე.

საქართველოს პრეზიდენტს შეუნარჩუნდა რეფერენდუმის დანიშვნის უფლება. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ პრეზიდენტის დისკრეცია ამ კუთხით არ შეზღუდულა. კონსტიტუციით გათვალისწინებულ შემთხვევებში ის უფლებამოსილია და არა ვალდებული, დანიშნოს რეფერენდუმი. როგორც წესი, საპარლამენტო სისტემაში პრეზიდენტი, ყოველწლიურად არ მიმართავს პარლამენტს. თუმცა, საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია მიმართოს ხალხს. წელიწადში ერთხელ იგი პარლამენტს წარუდგენს მოხსენებას ქვეყნის მდგომარეობის უმნიშვნელოვანეს საკითხებზე. პრეზიდენტს ჩამოერთვა უფლება, მოითხოვოს ცალკეულ საკითხთა მთავრობის სხდომაზე განხილვა.

მნიშვნელოვანი სიახლეა პრეზიდენტის არაპირდაპირი წესით არჩევა. საქართველოს პრეზიდენტს 5 წლის ვადით დებატების გარეშე ღია კენჭისყრით ირჩევს საარჩევნო კოლეგია. საარჩევნო კოლეგიის შემადგენლობაში შედის 300 წევრი, მათ შორის საქართველოს პარლამენტის და აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების ყველა წევრი. საარჩევნო კოლეგიის სხვა წევრები სახელდებიან ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების შემადგენლობიდან. აღნიშნული თავსებადია საპარლამენტო დემოკრატიის პრინციპებთან, რამდენადაც პირდაპირი ლეგიტიმაცია ქმნის მოლოდინს და პრეზიდენტს ანიჭებს „ნაგულისხმევ“ უფლებამოსილებებს ხალხის მოლოდინების გასამართლებლად. სახელმწიფოს მეთაურის ცდუნება, შეიჭრას მთავრობის უფლებებში, დიდია, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც სახელმწიფოს მეთაურს წარსულში პოლიტიკური კარიერა ჰქონდა. საპარლამენტო სისტემა ცდილობს, ეს რისკი მინიმუმამდე დაიყვანოს, ამიტომაც პრეზიდენტს არ აძლევს შესაძლებლობას, „ნაგულისხმევი“ ძალაუფლება მიიღოს პირდაპირი არჩევნების გზით.⁵⁰³

საპარლამენტო სისტემის მსგავსად, საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად მიღებულ იქნა „უხელისუფლებო“ პრეზიდენტი, რაც ხშირად კრიტიკის საგანია. გერმანიის პრეზიდენტი თავისი ფუნქციების ცერემონიულობის გამო, ასეც ხასიათდება: „მისი საქმიანობა ძირითადად საუბარი, მოსმენა, მიღება, დასწრება – ის, რაც ნებისმიერს შეუძლია; თუმცა, პრეზიდენტის შემთხვევაში, ეს საზოგადოების წინაშე ხდება... კონსტიტუციურ სახელმწიფოებრივ წარმოდგენაში გათვალისწინებულია პრეზიდენტის დასწრება; თუმცა, ავტორს მისი როლისთვის ტექსტი არ დაუწერია.“⁵⁰⁴

2.2.2. აღმასრულებელი ხელისუფლება

მმართველობის მოდელების ცვლასთან ერთად, დამოუკიდებელი საქართველოს ისტორიაში, მთავრობის სტატუსიც მრავალგვარი აღმოჩნდა. მისი ეტაპობრივი გაძლიერების გზით, მთავრობა სათათბირო ორგანოდან უმაღლეს აღმასრულებელ ხელისუფლებად იქცა. 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შემდეგ აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლებამოსილებებმა სრულად მთავრობის ხელში მოიყარა თავი.

⁵⁰³ Lijphart A., *Patterns of Democracy Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*, New Haven and London, 1999, 141.

⁵⁰⁴ დეგენჰარტი ქ., კონსტიტუციის რეფორმა საქართველოში, სამართლებრივი ანალიზი საკონსტიტუციო კომისიის მიერ 01.05.2017 წარმოდგენილ პროექტთან დაკავშირებით, ი. მესხიძის თარგმანი, თბილისი, 2017, 41.

მთავრობა წარმოადგენს სახელმწიფო ადმინისტრაციის მწვერვალს. იგი შედგება პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრებისგან.

მთავრობის შექმნის პროცესი სრულად პარლამენტის ხელში მოექცა. პრეზიდენტის როლი კიდევ უფრო შემცირდა მთავრობის ფორმირების პროცესში. პრეზიდენტი არ ახდენს პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის ფორმალურ ნომინირებასაც, ეს უფლება მიენიჭა პარლამენტის არჩევნებში საუკეთესო შედეგის მქონე პოლიტიკურ პარტიას. კერძოდ, პარლამენტი, მთავრობის უფლებამოსილების მოხსნიდან, აგრეთვე პრემიერ-მინისტრის გადადგომიდან ან უფლებამოსილების სხვაგვარად შეწყვეტიდან 2 კვირის ვადაში ნდობას უცხადებს პარლამენტის არჩევნებში საუკეთესო შედეგის მქონე პოლიტიკური პარტიის მიერ წამოყენებული პრემიერმინისტრობის კანდიდატის მიერ წარდგენილ მთავრობას. ნდობის მისაღებად საჭიროა პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერა.

ზოგადად, პრეზიდენტის ჩართულობა მთავრობის ფორმირების პროცესში საპარლამენტო სისტემებში ფორმალურ ხასიათს ატარებს, თუმცა, მისი როლი იზრდება პარტიული სიჭრელის დროს, როდესაც თავად ასახელებს პრემიერმინისტრობის კანდიდატს პარტიებს შორის მოლაპარაკების შედეგად. ამ მხრივ, საქართველოს პრეზიდენტი სრულად დისტანცირებულია მთავრობის შექმნის პროცესისგან, ის მხოლოდ იმ შემთხვევაში ერთვება, როდესაც პარლამენტი უუნაროა, აირჩიოს პრემიერ-მინისტრი. კერძოდ, თუ პარლამენტი ვერ შეძლებს მთავრობისათვის დადგენილ ვადაში ნდობის გამოცხადებას, საქართველოს პრეზიდენტი შესაბამისი ვადის ამონურვიდან არაუადრეს 2 და არაუგვიანეს 3 კვირისა დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს პარლამენტის რიგგარეშე არჩევნებს.

საპარლამენტო სისტემაში, როდესაც პარლამენტი და მთავრობა ვერ ახერხებს შეთანხმებულ მოქმედებას, წარმოიქმნება საპარლამენტო კრიზისი, რომელიც უნდა გადაიჭრას მთავრობის გადაყენებით ან პარლამენტის დათხოვნით. აღნიშნული გადანაცვლებების მიღება კი პრეზიდენტის პრეროგატივაა. მაგ., იტალიაში, როდესაც პარლამენტი უნდობლობას გამოუცხადებს კაბინეტს, ეს უკანასკნელი უნდა გადადგეს. მაგრამ შესაძლოა რესპუბლიკის პრეზიდენტმა არ მიიღოს კაბინეტის გადადგომა და დაითხოვოს პარლამენტი, თუ ფიქრობს, რომ შეუძლებელია ახალი კაბინეტის ჩამოყალიბება, რომელსაც პარლამენტის ნევრთა უმრავლესობა დაუჭერს მხარს. პრეზიდენტი ამ უფლებამოსილებებს ახორციელებს დამოუკიდებლად, სხვა საკონსტიტუციო ორგანოს თანხმობის გარეშე.⁵⁰⁵

2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად, კრიზისულ სიტუაციებში პრეზიდენტს არ მინიჭებია დისკრეციული უფლებამოსილება, აირჩიოს მთავრობის გადაყენება ან პარლამენტის დათხოვნა. ის ვალდებულია, დაითხოვოს პარლამენტი, თუ ეს უკანასკნელი უუნაროა, შექმნას მთავრობა. მას არ დარჩა დამოუკიდებელი მოქმედების სფერო. შესაბამისად, პრეზიდენტი კრიზისულ სიტუაციებშიც ვერ იქნება მნიშვნელოვანი ფიგურა.

აღსანიშნავია, რომ მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადება ხდება სრული შემადგენლობისთვის და არა მხოლოდ პრემიერ-მინისტრისთვის. ასევე, ნდობის გამოცხად-

⁵⁰⁵ Frison-Roche F., *Semi-Presidentialism in the Republic of Macedonia (former Yugoslavian Republic of Macedonia)*, in: *Semi-Prezidentialism in Central and Eastern Europe*, Edited by R. Elgie and S. Moestrup, Manchester and New York, 2008, 106.

დებისთვის საჭიროა სრული შემადგენლობის უმრავლესობა, რაც კვალიფიციური უმრავლესობაა და მთავრობის სტაბილურობას უწყობს ხელს.

საპარლამენტო სისტემის უმნიშვნელოვანესი მახასიათებელია პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებელი მთავრობა. შესაბამისად ნდობა-უნდობლობის მექანიზმების განერასაგადმწყვეტი მნიშვნელობა აქვს. 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის მთავარ მიღწევად უნდა ჩაითვალოს მთავრობის ფორმირებისა და მთავრობისადმი უნდობლობის გამოცხადების პროცედურების დახვეწა და კონსტიტუციონალიზმის კონცეფციებთან შესაბამისობაში მოყვანა. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმამ დაამკვიდრა, თუმცა, უნდობლობის კვაზიკონსტრუქციული ვოტუმის გარდაქმნა უნდობლობის ნამდვილ კონსტრუქციულ ვოტუმად 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად განხორციელდა. საქართველოს კონსტიტუციის 57-ე მუხლის თანახმად, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის აღძვრის უფლება აქვს პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთ მესამედზე მეტს. უნდობლობის საკითხის აღძვრასთან ერთად ინიციატორები წამოაყენებენ პრემიერმინისტრობის კანდიდატს, ხოლო ეს უკანასკნელი პარლამენტს წარუდგენს მთავრობის ახალ შემადგენლობას. თუ პარლამენტი საკითხის აღძვრიდან არაუადრეს 7 და არაუგვიანეს 14 დღისა სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ნდობას გამოუცხადებს ახალ მთავრობას, უნდობლობა გამოცხადებულად ჩაითვლება. მთავრობას უფლებამოსილება უწყდება ახალი პრემიერ-მინისტრის დანიშვნის მომენტიდან. უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმში ნდობა და უნდობლობა ერთ მთელს ქმნის, არ ხდება ამ პროცედურების ერთმანეთისგან გამიჯვნა. სწორედ ამ მიდგომას პასუხობს წარმოდგენილი პროცედურა.

პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილია საკუთარი ინიციატივით დასვას ნდობის საკითხი. ნდობის საკითხს კენჭი ეყრება მისი დასმიდან არაუადრეს მე-7 და არაუგვიანეს მე-14 დღისა. თუ პარლამენტი ნდობას არ გამოუცხადებს მთავრობას, საქართველოს პრეზიდენტი ნდობის არგამოცხადებიდან არაუადრეს მე-8 და არაუგვიანეს მე-14 დღისა დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს პარლამენტის რიგგარეშე არჩეულებს. საქართველოს პრეზიდენტი არ დაითხოვს პარლამენტს, თუ პარლამენტი მთავრობისთვის ნდობის არგამოცხადებიდან 7 დღის ვადაში სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ნდობას გამოუცხადებს პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთ მესამედზე მეტის მიერ წამოყენებული პრემიერმინისტრობის კანდიდატის მიერ წარდგენილ მთავრობას. მთავრობას უფლებამოსილება უწყდება ახალი პრემიერ-მინისტრის დანიშვნის მომენტიდან.

მოცემულ შემთხვევაშიც პრეზიდენტს არა აქვს დისკრეცია, რითაც მისი როლი კრიზისულ სიტუაციებში კნინდება. ნდობის საკითხის დასმა პრემიერ-მინისტრის ხელში არის ბერკეტი, რომელიც მას შეუძლია გამოიყენოს პარლამენტის წინააღმდეგ. ამასთან, პრემიერ-მინისტრს ნებისმიერ საკითხზე შეუძლია გამოიყენოს ეს მექანიზმი. კონსტიტუცია ამ მიმართულებით რაიმე შეზღუდვას არ შეიცავს. როგორც წესი, აღნიშნული მთავრობის მიერ საკუთარ კოალიციაზე ან პარტიაზე ზემოქმედების მოხდენის საშუალებაა, რამდენადაც ნდობის გამოუცხადებლობის შემთხვევაში, პარლამენტს დათხოვნა ელის. ამასთან, პარლამენტს „შინ წასვლის“ საფრთხე არ ემუქრება, თუ შეძლებს გაერთიანებას და ახალი პრემიერ-მინისტრის არჩევას.

კონსტიტუციიდან ამოღებული იქნა ნორმა, რომლითაც მთავრობის შემადგენლობის ერთი მესამედით, მაგრამ არანაკლებ 5 წევრით განახლების შემთხვევაში, მთავრობა საჭიროებდა ხელახალი ნდობის მიღებას. აღნიშნული, ერთი მხრივ, ხელს უწყობს

პრემიერ-მინისტრის პოზიციების განმტკიცებას და მისი როლის ზრდას, რამდენადაც ის უფლებამოსილია მთავრობის შემადგენლობა შეუზღუდავად, საკუთარი შეხედულებებისამებრ შეცვალოს. მეორე მხრივ, გაუგებარია მთავრობის ფორმირების პროცესში მთელი მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადების საჭიროება, თუკი პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილია სრულად შეცვალოს მთავრობის შემადგენლობა. შეიძლება ითქვას, რომ მოცემული საკონსტიტუციო გადაწყვეტით პრემიერი არის „პირველი უთანასწორობის შორის“, რამდენადაც იგი თანამდებობას ინარჩუნებს მაშინაც, როცა მისი მთავრობის წევრები იცვლებიან. მას შეუძლია მოხსნას მინისტრები, მაგრამ მინისტრებს არ შეუძლიათ მოხსნან ის. ამასთან, თუ პარლამენტის მხარდაჭერა არსებობს, პოპულარულ პრემიერ-მინისტრს შეუძლია შეუზღუდავად იყოს ხელისუფლებაში. კონსტიტუცია კვლავ არ ანიჭებს პრემიერ-მინისტრს ნორმატიული აქტების გამოცემის უფლებას.

2.2.3. საკანონმდებლო ხელისუფლება

უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა შორის წონასწორობის მექანიზმების არსებობა ძალზე მნიშვნელოვანია. ამ მხრივ, გაიზარდა პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილებები, კერძოდ, საგამოძიებო კომისიის შექმნას სჭირდება არა პარლამენტის უმრავლესობის მხარდაჭერა, არამედ პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთი მეხუთედის ინიციატივით, პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მესამედის მხარდაჭერით პარლამენტში დასაშვებია საგამოძიებო კომისიის შექმნა.

პარლამენტის წევრის შეკითხვა შეიცვალა ინტერპელაციის ინსტიტუტით. საპარლამენტო ფრაქციას, პარლამენტის წევრთა არანაკლებ შვიდკაციან ჯგუფს უფლება აქვს ინტერპელაციის წესით შეკითხვით მიმართოს მთავრობას, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ სხვა ორგანოს, მთავრობის წევრს, რომელიც ვალდებულია უპასუხოს დასმულ შეკითხვას პარლამენტის სხდომაზე. პასუხი შეიძლება გახდეს პარლამენტის განხილვის საგანი.

ანგარიშვალდებულების საკითხები გათვალისწინებულია პრემიერ-მინისტრის მიმართაც. პრემიერ-მინისტრი მთავრობის საქმიანობისთვის ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე. წელიწადში ერთხელ იგი პარლამენტს წარუდგენს მოხსენებას სამთავრობო პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ, აგრეთვე, პარლამენტის მოთხოვნით – სამთავრობო პროგრამის ცალკეული ნაწილის შესრულების მიმდინარეობის ანგარიშს. ანგარიშვალდებულების საკითხებს ავრცობს საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, რომელიც, ასევე, ითვალისწინებს მინისტრის საათის შემოღებას, ნდობის ჯგუფის უფლებამოსილებების გაძლიერებას.

შეიცვალა ბიუჯეტის დამტკიცების პროცედურა. პარლამენტის მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტის მიუღებლობა ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე, არ იწვევს პარლამენტის დათხოვნას, განსხვავებით კონსტიტუციის წინა რედაქციისგან. ასეთ შემთხვევაში ხარჯები დაიფარება კანონით დადგენილი წესით, წინა წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის მიხედვით. აღნიშნული ხელს უწყობს პარლამენტის პოზიციების განმტკიცებას, თუმცა, პარლამენტის საფინანსო უფლებამოსილებების შემზღუდველი ნორმები ისევ დარჩა კონსტიტუციაში, კერძოდ, მხოლოდ მთავრობაა უფლებამოსილი კომიტეტებთან ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების განხილვის შემდეგ პარლამენტს წარუდგინოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი. ამასთან, მთავრობის თანხმობის გარეშე დაუშვე-

ბელია სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტში ცვლილების შეტანა. მთავრობას შეუძლია მოსთხოვოს პარლამენტს დამატებითი სახელმწიფო ხარჯის გაღება, თუ მიუთითებს მისი დაფარვის წყაროს. ასევე, კანონი, რომელიც იწვევს მიმდინარე საბიუჯეტო წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების ზრდას, შემოსავლების შემცირებას ან სახელმწიფოს მიერ ახალი ფინანსური ვალდებულებების აღებას, პარლამენტმა შეიძლება მიიღოს მხოლოდ მთავრობის თანხმობის შემდეგ, ხოლო მომავალ საბიუჯეტო წელთან დაკავშირებული კანონი – მთავრობის თანხმობით ან მთავრობის მიერ პარლამენტისთვის წარდგენილი ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის ფარგლებში. ბიუჯეტის ფორმირების ნაწილში პარლამენტსა და მთავრობას შორის უფლებამოსილებები დარღვეულია მთავრობის სასარგებლოდ. აღნიშნული საჭიროებს დახვეწას და პარლამენტის გაძლიერებას საბიუჯეტო პრეროგატივების გაზრდის გზით.

პარლამენტის როლს განსაკუთრებით აკნინებდა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის სირთულე და მისი პრაქტიკული რეალიზაციის შეუძლებლობა, ამ მიმართულებით პარლამენტის უფლებამოსილებები გაიზარდა და 2013 წლის კონსტიტუციის რედაქციის ყველაზე პრობლემური საკითხი შესაბამისობაში მოვიდა ძალაუფლების გამიჯვნის დემოკრატიულ პრინციპებთან.

თავი X. საქართველოს პარლამენტი

1. საქართველოს პარლამენტის დამკვიდრება ქართულ სამართლებრივ სინამდვილეში

1.1. პარლამენტის დამკვიდრების მცდელობა საქართველოში

თანამედროვე ქართულ სამართლებრივ სინამდვილეში პარლამენტის, როგორც უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს, დამკვიდრებამდე, პარლამენტარიზმმა საინტერესო და მრავალფეროვანი ისტორია განვლო. მართალია, ქართული პარლამენტარიზმის და ზოგადად, კონსტიტუციონალიზმის სათავეები საქართველოს პირველ რესპუბლიკას უკავშირდება, თუმცა აღსანიშნავია საქართველოს ისტორიის „ოქროს ხანად“ წოდებული პერიოდი, როდესაც საქართველო სახელმწიფოებრივი განვითარების თვალსაზრისით ერთ-ერთი წამყვანი ქვეყანა იყო. სწორედ მაშინ, როდესაც ევროპაში საფუძვლები ეყრებოდა, პარლამენტის ინსტიტუტს და მონარქის ერთპიროვნული ძალაუფლების შეზღუდვას, საქართველოშიც იყო მცდელობა, დაეფუძნებინათ ორგანო, რომელიც მონარქს დაავალდებულებდა, მნიშვნელოვანი სახელმწიფოებრივი გადაწყვეტილებების მიღებისას გაეთვალისწინებინა მისი პოზიცია.⁵⁰⁶ ყუთლუ-არსლანის დასის იდეა „კარვის“ დაფუძნების შესახებ, რომელიც ისანში მეფის სასახლის გვერდით უნდა მდგარიყო და სამეფო ძალაუფლება კოლეგიური ორგანოს მეშვეობით უნდა შეეზღუდა, შორს იდგა თანამედროვე პარლამენტის, როგორც უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოსგან, თუმცა თავად იდეამ უდიდესი გავლენა მოახდინა ქართული საკონსტიტუციო აზროვნების ჩამოყალიბებასა და განვითარებაზე. მართალია, მეფის აბსოლუტური ძალაუფლების მონინალმდეგეებსა და მათ მომხრეებს შორის გამარჯვება ამ უკანასკნელთ დარჩათ, თუმცა მეფე იძულებული გახდა, თავისი სათათბირო ორგანოს – დარბაზის უფლებამოსილებები გაეფართოვებინა.⁵⁰⁷ აღსანიშნავია, რომ ზოგიერთი ავტორი „დარბაზს“ პარლამენტარიზმის ჩანასახად მიიჩნევს, რომელსაც ფეოდალთა პოლიტიკურ „წარმომადგენლობით“ ორგანოდ მოიაზრებენ, თუმცა სხვა მეცნიერთა მოსაზრებით, არ დგინდება, რომ „სახელმწიფო დარბაზთან და წარმომადგენლობით ორგანოსთან გვაქვს საქმე“.⁵⁰⁸

ქართული პარლამენტარიზმის განვითარების შემდეგ ეტაპად საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის ჩამოყალიბების პერიოდი განიხილება. ეროვნული საბჭო, რომელიც ეროვნულმა ყრილობამ აირჩია 1917 წელს. პირველი საკანონმდებლო ორგანო იყო საქართველოში, რომელიც პოლიტიკური პარტიებისა და საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისგან კომპლექტდებოდა. მის შემადგენლობაში შედიოდნენ, აგრეთვე, საქართველოში მცხოვრები, საქართველოს მოქალაქე ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენლები.

1.2. პარლამენტის ჩამოყალიბების მცდელობა

საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის პერიოდში

1918 წლის 26 მაისს საქართველოს დამოუკიდებლობის გამოცხადების შემდეგ, საქართველოს ეროვნულმა საბჭომ საფუძველი მოუმზადა საქართველოში უმაღლესი

⁵⁰⁶ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2016, 189.

⁵⁰⁷ გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენჩილაძე გ., ჭილაძე ნ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, თბილისი, 2017, 245.

⁵⁰⁸ რუხაძე ზ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ბათუმი, 1999, 258.

წარმომადგენლობითი ორგანოს – დამფუძნებელი კრების არჩევნებს, რომელიც 1919 წლის თებერვალში ჩატარდა და საკუთარი უფლებამოსილება სწორედ დამფუძნებელ კრებას გადააბარა. დამფუძნებელი კრების მიერ შექმნილმა საკონსტიტუციო კომისიამ არასრული 2 წლის განმავლობაში მოამზადა საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი, რომელმაც პირველად საქართველოს ისტორიაში, საქართველოს პარლამენტის, როგორც უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს კონსტიტუციონალიზება მოახდინა. უნდა აღინიშნოს, რომ პირველი ქართული კონსტიტუციით განსაზღვრული მმართველობის სისტემა იმ პერიოდისათვის პოპულარულ, ევროპული ტიპის საპარლამენტო სისტემათა ჯგუფს მიეკუთვნებოდა.⁵⁰⁹ პარლამენტი საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის უმთავრესი სახელმწიფოებრივი და პოლიტიკური ორგანო იყო, რომელიც, ფაქტობრივად მთავრობის მეშვეობით მართავდა ქვეყანას.⁵¹⁰

საქართველოს დამფუძნებელი კრების მიერ 1921 წლის 21 თებერვალს მიღებულ კონსტიტუციაში მე-4 თავი სწორედ პარლამენტს დაეთმო.⁵¹¹ პირველი კონსტიტუციის 46-ე მუხლის შესაბამისად საქართველოს რესპუბლიკის წარმომადგენლობით ორგანოდ განისაზღვრა საქართველოს პარლამენტი, რომელიც შედგებოდა საყოველთაო, თანასწორო, პირდაპირი, ფარული და პროპორციული წესით 3 წლის ვადით არჩეული დეპუტატებისაგან. არჩევნებში მონაწილეობის უფლება მიეცა საქართველოს ყოველ სრულუფლებიან მოქალაქეს სქესის მიუხედავად, რომელსაც 20 წელი შეუსრულდა. უნდა აღინიშნოს, რომ არჩევნებში სქესობრივი თანასწორობის შესახებ დებულება საკმაოდ პროგრესული იყო იმ პერიოდისათვის, რადგან მასში გადმოცემული იყო თანამედროვე დემოკრატიული საარჩევნო სისტემებისათვის დამახასიათებელი ყველა პრინციპი.⁵¹²

საქართველოს კონსტიტუციამ პარლამენტს შემდეგი უფლებამოსილებები მიანიჭა: „კანონმდებლობა, უმაღლესი გამგებლობა რესპუბლიკის ჯარისა და საზოგადოდ ყოველი შეიარაღებული ძალისა, ომის გამოცხადება, დამტკიცება საზავო, სავაჭრო და ამგვარ ხელშეკრულებისა უცხო სახელმწიფოებთან, ამნისტია, ბიუჯეტის დამტკიცება, საშინაო და საგარეო სესხის აღება, თანამდებობის პირთა არჩევა და საერთო კონტროლი აღმასრულებელი ხელისუფლებისა“⁵¹³.

1921 წლის 25 თებერვალს, საქართველოს მხრიდან საქართველოს რეგულარული არმიისა და სახალხო გვარდიის დიდი წინააღმდეგობის მიუხედავად, ლორეში ანტისამთავრობო „აჯანყების“ დახმარების მიზეზით საქართველოში რუსეთის მე-11 წითელი არმია შეიჭრა და საქართველოს ტერიტორია დაიპყრო. სამწუხაროდ, საბჭოთა ოკუპაციის გამო, საქართველოს პარლამენტის მოწვევა ველარ მოხერხდა. 1921 წლის 24 მარტს საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის რევოლუციურმა

⁵⁰⁹ პაპუაშვილი გ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გამოცემა, ბათუმი, 2011, 22.

⁵¹⁰ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2016, 189.

⁵¹¹ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუცია, 1921, მუხლი 46.

⁵¹² პაპუაშვილი გ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გამოცემა, ბათუმი, 2011, 21.

⁵¹³ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუცია, 1921, მუხლი 54.

კომიტეტმა „დაითხოვა“ საქართველოს დამფუძნებელი კრება და საქართველოში საბჭოთა ხელისუფლება დამყარდა.⁵¹⁴

1921 წლის 25 თებერვალს საბჭოთა ოკუპაციის შემდგომ საქართველოში ჩამოყალიბებას იწყებს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა სისტემები, რომლებიც მოკლებული არიან ფაქტობრივ ლეგიტიმაციას. საბჭოთა დოქტრინა, რომელიც უგულებელყოფს ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპს, აყალიბებს სახელმწიფო მექანიზმებს, როდესაც ყოველი ორგანოს უკან კომუნისტური პარტია დგას.⁵¹⁵ სოციალისტური კონცეფციის შესაბამისი წარმომადგენლობითი ორგანო ორგოლიანი სისტემის სახით ფორმირდება და წარმოდგენილია საქართველოს სახალხო დეპუტატთა ყრილობისა და მისგან ჩამოყალიბებული უმაღლესი საბჭოს სახით.⁵¹⁶ ამ პერიოდის კონსტიტუციები ერიდებიან სიტყვა „პარლამენტის“ გამოყენებას და ქმნიან იმ ტიპის ორგანოებს, რომლებიც არ ეფუძნება ქართველი ხალხის ნებას.

1.3. თანამედროვე ქართული პარლამენტარიზმის ჩამოყალიბება

ქართული პარლამენტარიზმის თანამედროვე ეტაპს რეალურად საფუძველი ჩაეყარა უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს – უზენაესი საბჭოს 1990 წლის 28 ოქტომბრის პირველი მრავალპარტიული არჩევნებით. არჩევნების შედეგად საკანონმდებლო ორგანოს შემადგენლობის აბსოლუტური უმრავლესობა ეროვნული პოლიტიკური ძალების მიერ დაკომპლექტდა. თუმცა ქვეყანაში სუსტი პოლიტიკური ლანდშაფტის, სახელმწიფოს მართვის გამოცდილების არქონის, სამართლებრივი კულტურის არარსებობისა და სხვა მნიშვნელოვანი პოლიტიკური და სოციალური ფაქტორების გათვალისწინებით, ქართული პარლამენტარიზმი იმთავითვე დიდი გამოწვევების წინაშე აღმოჩნდა. 1991 წელს სახელმწიფო ამბოხების შედეგად ძალაუფლება საქართველოს ლეგიტიმურად არჩეული ხელისუფლებისგან გადავიდა სამხედრო საბჭოს ხელში, რომელმაც თავი სახელმწიფო საბჭოდ გამოაცხადა, დანიშნა და ჩაატარა საქართველოს პარლამენტის არჩევნები. საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ, პირველად, 1992 წლის 4 ნოემბრიდან მოყოლებული ქართული უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო პარლამენტად იწოდება.⁵¹⁷

„მცირე კონსტიტუციით“, პარლამენტი ფართო უფლებამოსილებებით სარგებლობდა: საქართველოს პარლამენტი ირჩევდა სახელმწიფოს მეთაურს, ხოლო ამ უკანასკნელის წარდგინების საფუძველზე ინიშნებოდა პრემიერ-მინისტრი. საქართველოს პარლამენტი ამტკიცებდა მთავრობის სტრუქტურას და მისივე თანხმობით ინიშნებოდნენ მინისტრები თანამდებობაზე.⁵¹⁸ თუმცა იმ გარემოების გათვალისწინებით, რომ სახელმწიფოს მეთაური, რომელიც, იმავდროულად, აღმასრულებელ ხელისუფლებასაც მეთა-

⁵¹⁴ გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენჩილაძე გ., ჭილაძე ნ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, თბილისი, 2017, 246.

⁵¹⁵ რუხაძე ზ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ბათუმი, 1999, 259.

⁵¹⁶ იხ., იქვე.

⁵¹⁷ გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენჩილაძე გ., ჭილაძე ნ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, თბილისი, 2017, 249.

⁵¹⁸ საქართველოს რესპუბლიკის კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“, 1992, მუხლი 7, მუხლი 17, მუხლი 26.

ურობდა, პარლამენტის თავმჯდომარეც იყო, ამკარად არღვევდა ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპს საქართველოში.⁵¹⁹

1993 წლის 19 თებერვალს შექმნილი საკონსტიტუციო კომისიის ერთ-ერთი ჯგუფი საკანონმდებლო ხელისუფლების საკითხებს ამუშავებდა.⁵²⁰ კონსტიტუციის პროექტის შემუშავება ფართო დისკუსიის ფონზე მიმდინარეობდა, რომელიც, მათ შორის, შეეხებოდა საქართველოში პარლამენტის, როგორც უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს, ორგანიზებასთან დაკავშირებულ საკითხებს. საკონსტიტუციო კომისიას წარედგინა არაერთი პროექტი, რომელთა ნაწილი ითვალისწინებდა ერთპალატიან პარლამენტს, სხვები – ორპალატიან სისტემას ანიჭებდნენ უპირატესობას.⁵²¹ თუმცა საბოლოოდ, საქართველოს პარლამენტის მომწესრიგებელი საკონსტიტუციო ნორმების შინაარსზე გავლენა საქართველოს ტერიტორიულ მთლიანობასთან დაკავშირებულმა საკითხებმა მოახდინა. 1995 წლის 24 აგვისტოს საქართველოს კონსტიტუციის მიღებით საქართველოში საფუძველი ჩაეყარა ქართული პარლამენტარიზმის ახალ ეტაპს.

2. საქართველოს პარლამენტის ძირითადი მახასიათებლები

2.1. საქართველოს პარლამენტის სტატუსი და არჩევის წესი

საქართველოს პარლამენტის უფლებამოსილება, სტრუქტურა და მუშაობის წესი განისაზღვრება საქართველოს კონსტიტუციითა და საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით. საქართველოს კონსტიტუციის 36-ე მუხლის შესაბამისად, საქართველოს პარლამენტი არის ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას, განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში კონტროლს უწევს მთავრობის საქმიანობას და ა.შ. ამდენად, საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემაში პარლამენტს ცენტრალური ადგილი უკავია. სწორედ პარლამენტია ის ძირითადი ორგანო, სადაც ხორციელდება ხალხის, როგორც ძალაუფლების (ხელისუფლების) წყაროს, პოლიტიკური ნების ფორმირება.⁵²²

საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად, საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ, პარლამენტის შემადგენლობაში იქნება ორი პალატა: რესპუბლიკის საბჭო და სენატი. რესპუბლიკის საბჭო შედგება პროპორციული წესით არჩეული წევრებისაგან. სენატი შედგება აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში, აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკასა და საქართველოს სხვა ტერიტორიულ ერთეულებში არჩეული წევრებისა და საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული 5 წევრისაგან. პალატების შემადგენლობას, უფლებამოსილებასა და არჩევის წესს განსაზღვრავს ორგანული კანონი.

სამომავლოდ პარლამენტი შედგება საყოველთაო, თავისუფალი, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე ფარული კენჭისყრით 4 წლის ვადით ერთიან მრავალმანდატიან საარჩევნო ოლქში პროპორციული სისტემით არჩეული 150 პარლამენტის წევრისაგან. საქართველოს პარლამენტის წევრად შეიძლება აირჩეს საარჩევნო

⁵¹⁹ შეად., ბაბეკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), მე-2 გამოცემა, კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2013, 12.

⁵²⁰ იქვე, 18.

⁵²¹ იბ., იქვე, 109.

⁵²² დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2010, 208.

უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქე 25 წლის ასაკიდან, რომელსაც საქართველოში უცხოვრია 10 წელი მაინც. პარლამენტის წევრად არ შეიძლება აირჩეს პირი, რომელსაც სასამართლოს განაჩენით შეფარდებული აქვს თავისუფლების აღკვეთა.

პარლამენტის მორიგი არჩევნები ტარდება პარლამენტის უფლებამოსილების ვადის ამოწურვის კალენდარული წლის ოქტომბრის ბოლო შაბათს. პარლამენტის დათხოვნის შემთხვევაში არჩევნები ტარდება პარლამენტის დათხოვნიდან არაუადრეს 45-ე და არაუგვიანეს მე-60 დღისა. თუ არჩევნების თარიღი ემთხვევა საგანგებო ან საომარ მდგომარეობას, არჩევნები ტარდება ამ მდგომარეობის გაუქმებიდან არაუადრეს 45-ე და არაუგვიანეს მე-60 დღისა.

პარლამენტის არჩევნებში მონაწილეობის უფლება აქვს კანონით დადგენილი წესით რეგისტრირებულ პოლიტიკურ პარტიას, რომელსაც ჰყავს მისი წარდგენით არჩეული პარლამენტის წევრი არჩევნების დანიშვნის დროისათვის ან რომლის მხარდაჭერა ორგანული კანონით დადგენილი წესით დადასტურებულია არანაკლებ 25 000 ამომრჩევლის ხელმოწერით.

პარლამენტის წევრთა მანდატები განაწილდება იმ პოლიტიკურ პარტიებზე, რომლებმაც არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ნამდვილი ხმების 5 პროცენტი მაინც მიიღეს. პოლიტიკური პარტიის მიერ მიღებული მანდატების რაოდენობის დასადგენად მის მიერ მიღებული ხმების რაოდენობა მრავლდება 150-ზე და იყოფა ყველა იმ პოლიტიკური პარტიის მიერ მიღებული ხმების ჯამზე, რომლებმაც არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ნამდვილი ხმების 5 პროცენტი მაინც მიიღეს. მიღებული რიცხვის მთელი ნაწილი არის პოლიტიკური პარტიის მიერ მიღებული მანდატების რაოდენობა. თუ პოლიტიკური პარტიების მიერ მიღებული მანდატების რაოდენობათა ჯამი 150-ზე ნაკლებია, გაუნაწილებელ მანდატებს თანმიმდევრობით მიიღებენ უკეთესი შედეგის მქონე პოლიტიკური პარტიები.

„საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ 2017 წლის კონსტიტუციური კანონის მე-2 მუხლის მე-9 პუნქტი ითვალისწინებს ერთჯერად გარდამავალ დებულებას, რომლის შესაბამისადაც საქართველოს პარლამენტის მომდევნო არჩევნებში არჩეული პარლამენტი შედგება საყოველთაო, თავისუფალი, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე ფარული კენჭისყრით 4 წლის ვადით პროპორციული სისტემით არჩეული 77 და მაჟორიტარული სისტემით არჩეული 73 პარლამენტის წევრისაგან. პროპორციული სისტემით ჩატარებული არჩევნების შედეგად პარლამენტის წევრთა მანდატები განაწილდება იმ პოლიტიკურ პარტიებზე და პოლიტიკური პარტიების საარჩევნო ბლოკებზე, რომლებიც მიიღებენ არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ხმების 3 პროცენტს მაინც.

საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 112-ე მუხლი, ასევე, ითვალისწინებს საქართველოს პარლამენტის წევრობის კანდიდატის სტატუსის თანამდებობრივ მდგომარეობასთან შეუთავსებლობის შემთხვევებს. კერძოდ, საქართველოს პარლამენტის წევრობის კანდიდატად რეგისტრაციის შესახებ შესაბამისი საარჩევნო კომისიისთვის განცხადების წარდგენიდან არა უგვიანეს მე-2 დღისა, დაკავებული თანამდებობიდან უნდა გადადგენ და განთავისუფლდნენ შემდეგი თანამდებობის პირები: საქართველოს პრეზიდენტი, საქართველოს მინისტრები (გარდა საქართველოს პრემიერ-მინისტრისა), აგრეთვე ავტონომიური რესპუბლიკების მინისტრები, სამთავრობო და სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებათა ხელმძღვანელები და მათი მოადგილეები, საქართველოს ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრები, გენერალური აუდიტორი და მისი მოადგილეები,

სახელმწიფო რწმუნებულები და მათი მოადგილეები, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარე, მერი, საქართველოს შინაგან საქმეთა და თავდაცვის სამინისტროების, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურების და სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურის ოფიცრები, მოსამართლეები, საქართველოს სახალხო დამცველი და მისი მოადგილე, საქართველოს პრეზიდენტის მრჩეველები, საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრები, საჯარო სამსახურის ბიუროს უფროსი და მისი მოადგილეები, პროკურორები, მათი მოადგილეები, თანამშენებლები და გამომძიებლები, საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიისა და საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის წევრები.

2.2. საქართველოს პარლამენტის დამოუკიდებლობის გარანტიები

საქართველოს პარლამენტს კანონმდებლობით გარანტირებული აქვს დამოუკიდებლობისა და მის საქმიანობაში ჩაურევლობის სამართლებრივი საშუალებები. აღნიშნული გარანტიები მოიცავს პარლამენტის მიერ საკუთარი საქმიანობის წესის განსაზღვრის ავტონომიურობასა და მის ფინანსურ დამოუკიდებლობას. კერძოდ, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 99-ე მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად, საქართველოს პარლამენტს აქვს სარეგლამენტო დამოუკიდებლობა, რაც გულისხმობს იმას, რომ მხოლოდ პარლამენტის წევრი, კომიტეტი და ფრაქციაა უფლებამოსილი, პარლამენტს წარუდგინოს რეგლამენტის პროექტი და საკანონმდებლო ინიციატივის მქონე სხვა სუბიექტი, გარდა აღნიშნული პირებისა, ვერ შეძლებენ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილების ინიცირებას.

რაც შეეხება პარლამენტის ფინანსურ დამოუკიდებლობას, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 143-ე მუხლის შესაბამისად, საქართველოს პარლამენტი თავად ადგენს პარლამენტის ბიუჯეტის პროექტს. პარლამენტის ბიუჯეტის პროექტში პარლამენტისათვის გათვალისწინებული დაფინანსების მოცულობის შემცირება შეიძლება მხოლოდ პარლამენტის წინასწარი თანხმობით. სახელმწიფო ბიუჯეტში პარლამენტისათვის გათვალისწინებული ასიგნებების მოცულობის შემცირება წინა და მიმდინარე წლების შესაბამის მოცულობასთან შედარებით შეიძლება მხოლოდ პარლამენტის წინასწარი თანხმობით. პარლამენტი თავად იღებს გადაწყვეტილებას სახელმწიფო ბიუჯეტში პარლამენტისათვის გამოყოფილი საბიუჯეტო სახსრების განაწილების თაობაზე.

2.3. საქართველოს პარლამენტის მუშაობის წესი და პარლამენტის პირველი სხდომა

საქართველოს პარლამენტი მუშაობს სასესიო წესით. საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად პარლამენტი იკრიბება მორიგ, რიგგარეშე ან საგანგებო სესიაზე. საქართველოს პარლამენტი მორიგ სესიაზე იკრიბება 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. პარლამენტის სესია შედგება საკომიტეტო და პლენარული სხდომებისგან. პარლამენტის მორიგი სესია იგეგმება ორკვირიანი ციკლით. კერძოდ, პირველი კვირა ეთმობა პლენარულ სხდომებს, ხოლო მეორე კვირა –

კომიტეტების მუშაობას და ამომრჩევლებთან შეხვედრებს. პარლამენტის მორიგი სესია გახსნილად და დახურულად ცხადდება შესაბამისად პარლამენტის ბიუროს ან პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე. სესიის გახსნისას და დახურვისას სრულდება საქართველოს სახელმწიფო ჰიმნი.

საქართველოს პარლამენტი სესიებს შორის პერიოდში შეიძლება შეიკრიბოს რიგგარეშე სესიაზე, ხოლო მორიგი სესიის მიმდინარეობისას – რიგგარეშე სხდომაზე. რიგგარეშე სესია ან რიგგარეშე სხდომა მოიწვევა საქართველოს პრეზიდენტის მიერ საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის, პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთი მეოთხედის ან მთავრობის მოთხოვნით. საქართველოს პრეზიდენტი პარლამენტის რიგგარეშე სესიას ან რიგგარეშე სხდომას მოიწვევს მოწვევის შესახებ მოთხოვნაში განსაზღვრულ ვადაში, რაც პირადად ეცნობებათ პარლამენტის წევრებს. თუ საქართველოს პრეზიდენტისათვის წერილობითი მოთხოვნის წარდგენიდან 48 საათის განმავლობაში პარლამენტის რიგგარეშე სხდომის ან რიგგარეშე სესიის მოწვევის აქტი არ გამოიცა, პარლამენტის რეგლამენტის შესაბამისად, პარლამენტის თავმჯდომარის გადაწყვეტილებით პარლამენტი იკრიბება მომდევნო 48 საათის განმავლობაში. პარლამენტის რიგგარეშე სხდომა ტარდება მხოლოდ ინიციატორის მიერ განსაზღვრული დღის წესრიგით და იხურება მისი ამოწურვისთანავე.

2017 წელს განხორციელებული მასშტაბური საკონსტიტუციო რეფორმის საფუძველზე, საქართველოს კონსტიტუციით განისაზღვრა საგანგებო სესიის ცნება. საქართველოს პარლამენტი საგანგებო სესიაზე იკრიბება საქართველოს პრეზიდენტის მიერ საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადებისთანავე დაუყოვნებლივ. საგანგებო სესია გრძელდება ამ მდგომარეობის გაუქმებამდე, პარლამენტის ბიუროს მიერ შემუშავებული გეგმის მიხედვით. თუ აღნიშნული პერიოდი ემთხვევა პარლამენტის მორიგ ან რიგგარეშე სესიას, პარლამენტი მუშაობას აგრძელებს საგანგებო სესიის რეჟიმში.

პარლამენტის სხდომები და ამ სხდომის ოქმი საჯაროა. პარლამენტი დამსწრეთა უმრავლესობით, მაგრამ არანაკლებ სრული შემადგენლობის ერთი მესამედისა, იღებს გადაწყვეტილებას ცალკეული საკითხების განხილვისას სხდომის ან სხდომის ნაწილის დახურულად გამოცხადების შესახებ. პარლამენტი სხდომაზე გადაწყვეტილებას იღებს კენჭისყრის საშუალებით. როგორც წესი, პარლამენტის სხდომაზე კენჭისყრა ღიაა, თუმცა საქართველოს კონსტიტუციით ან კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში, კენჭისყრა შეიძლება იყოს ფარული. მაგალითად, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის მე-17 მუხლის შესაბამისად, პარლამენტი პირველივე სესიაზე, თავისი უფლებამოსილების ვადით, ფარული კენჭისყრით, პარლამენტის წევრთაგან ირჩევს პარლამენტის თავმჯდომარეს.

საქართველოს ახლადარჩეული პარლამენტის პირველი სხდომა იმართება პარლამენტის არჩევნების შედეგების ოფიციალურად გამოცხადებიდან არაუგვიანეს მე-10 დღისა. პირველ სხდომას ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი. პარლამენტი პირველ სხდომაზე მუშაობას შეუდგება, თუ სხდომას ესწრება პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობა. ახლადარჩეული პარლამენტის პირველ სხდომას ხსნის საქართველოს პრეზიდენტი. იგი სიტყვას აძლევს უზუცეს პარლამენტის წევრს, რომელიც პარლამენტის თავმჯდომარის არჩევამდე უძღვება ახლადარჩეული პარლამენტის პირველ სხდომას.

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი დეტალურად განსაზღვრავს საქართველოს პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ცნობის პროცედურას. ახლადარჩეული

პარლამენტის პირველ სხდომაზე ცესკოს თავმჯდომარე პარლამენტს აცნობებს არჩეულების შედეგებს და პარლამენტის დროებით სამანდატო კომისიას გადასცემს პარლამენტის წევრთა უფლებამოსილების ცნობისათვის საჭირო დოკუმენტაციას. დროებითი სამანდატო კომისია იქმნება პარლამენტის მიერ 17 წევრის შემადგენლობით და უფლებამოსილებას ახორციელებს საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტის დაკომპლექტებამდე. დროებითი სამანდატო კომისია შეისწავლის ცესკოს თავმჯდომარის მიერ მისთვის გადაცემულ დოკუმენტაციას და შედეგების შესახებ მოახსენებს პარლამენტს, რომელიც დადგენილებით ცნობს პარლამენტის წევრთა უფლებამოსილებას. პარლამენტი სრულ უფლებამოსილებას იძენს პარლამენტის წევრთა ორი მესამედის უფლებამოსილების ცნობის მომენტიდან. პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედის უფლებამოსილების ცნობის შემდეგ პარლამენტის წევრები ქვეყნისადმი ერთგულების ფიცს დებენ, რის შემდეგაც სრულდება საქართველოს სახელმწიფო ჰიმნი. ახლარჩეული პარლამენტი პირველივე სხდომაზე, პარლამენტის წევრთა უფლებამოსილების ცნობის შემდეგ ირჩევს პარლამენტის თავმჯდომარეს, მის პირველ მოადგილეს და მოადგილეებს და რეგლამენტით დადგენილი წესით ირჩევს პარლამენტის კომიტეტების თავმჯდომარეებს. აღნიშნული პროცედურის დასრულების შემდეგ პარლამენტის სასესიო კვირის პლენარული სხდომების დღის წესრიგს ადგენს პარლამენტის ბიურო.

2.4. პარლამენტის უფლებამოსილების შეწყვეტა

საქართველოს კონსტიტუცია განსაზღვრავს საქართველოს პარლამენტის უფლებამოსილების შეწყვეტის საფუძვლებს. კერძოდ, კონსტიტუციის 38-ე მუხლის შესაბამისად, საქართველოს ახლადარჩეული პარლამენტი სრულ უფლებამოსილებას იძენს პარლამენტის წევრთა ორი მესამედის უფლებამოსილების ცნობის მომენტიდან. სწორედ აღნიშნული მომენტიდან უფლებამოსილება უწყდება წინა მოწვევის პარლამენტს. საქართველოს პარლამენტის უფლებამოსილება, ასევე, შესაძლებელია შეწყდეს საქართველოს კონსტიტუციის 56-ე მუხლით განსაზღვრულ შემთხვევაში. კერძოდ, თუ საქართველოს მთავრობას პარლამენტი დადგენილ ვადაში ნდობას არ გამოუცხადებს, საქართველოს პრეზიდენტი შესაბამისი ვადის ამოწურვიდან არაუადრეს 2 და არაუგვიანეს 3 კვირისა დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს პარლამენტის რიგგარეშე არჩევნებს. პარლამენტის დათხოვნა, ასევე, გათვალისწინებულია საქართველოს კონსტიტუციის 58-ე მუხლით, რომლის შესაბამისადაც, პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილია პარლამენტის წინაშე დასვას მთავრობის ნდობის საკითხი. ნდობის საკითხს კენჭი ეყრება მისი დასმიდან არაუადრეს მე-7 და არაუგვიანეს მე-14 დღისა. თუ პარლამენტი ნდობას არ გამოუცხადებს მთავრობას, საქართველოს პრეზიდენტი ნდობის არგამოცხადებიდან არაუადრეს მე-8 და არაუგვიანეს მე-14 დღისა დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს რიგგარეშე არჩევნებს.

3. საქართველოს პარლამენტის წევრი

3.1. პარლამენტის წევრის სამართლებრივი სტატუსი

საქართველოს პარლამენტის წევრი არის სრულიად საქართველოს წარმომადგენელი, სარგებლობს თავისუფალი მანდატით და მისი განვევა დაუშვებელია. საქართველოს

პარლამენტის წევრი საპარლამენტო საქმიანობის ძირითადი სუბიექტია. იგი შეიძლება იყოს პარტიული ან უპარტიო, გაერთიანებული იყოს რომელიმე ფრაქციაში, უმრავლესობაში, უმცირესობაში, ან იყოს დამოუკიდებელი პარლამენტის წევრი. თავისი მოვალეობის შესრულებისას იგი შეზღუდული არ არის ამომრჩეველთა და მისი წარმდგენი პოლიტიკური პარტიის განაწესებითა და დავალებებით, თუმცა თავისუფალი მანდატი პარლამენტის წევრს არ ათავისუფლებს ამომრჩევლებთან მუშაობისა და საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული პასუხისმგებლობისაგან. დაუშვებელია, პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების სხვა პირისათვის გადაცემა.

პარლამენტის წევრს უფლება არა აქვს ეკავოს რაიმე თანამდებობა საჯარო სამსახურში ან ეწეოდეს სამეწარმეო საქმიანობას. პარლამენტის წევრი შეიძლება ეწეოდეს საზოგადოებრივ საქმიანობას. პარლამენტის წევრი შეიძლება ეწეოდეს სამეცნიერო, პედაგოგიურ და სახელოვნებო საქმიანობას, თუ ეს საქმიანობა არ ითვალისწინებს ადმინისტრაციული ფუნქციების შესრულებას. შეუთავსებლობის შემთხვევებს განსაზღვრავს პარლამენტის რეგლამენტი.

საქართველოს პარლამენტის წევრი სარგებლობს საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით განსაზღვრული ფართო უფლებამოსილებებით. პარლამენტის წევრი საკანონმდებლო ინიციატივის მქონე პირია. იგი უფლებამოსილია დასვას საკითხი განსახილველად და უშუალოდ მიიღოს მონაწილეობა მის მიერ დასმული საკითხების განხილვაში, წარადგინოს შენიშვნები და წინადადებები პარლამენტის კომპეტენციას მიკუთვნებულ ყველა საკითხზე, თუ კანონით სხვა რამ არ არის გათვალისწინებული, ისარგებლოს ყველა ინფორმაციით, რომლებიც აუცილებელია მისი უფლებამოსილების განსახორციელებლად, შეუფერხებლად შევიდეს ყველა სახელმწიფო დაწესებულებაში, გარდა კანონით დადგენილი გამონაკლისი შემთხვევებისა, განახორციელოს საქართველოს კონსტიტუციით, პარლამენტის რეგლამენტითა და სხვა ნორმატიული აქტებით მისთვის მინიჭებული სხვა უფლებამოსილებანი.

პარლამენტის წევრი ვალდებულია დაესწროს პარლამენტის პლენარულ, ბიუროს, კომიტეტის, ფრაქციის, დროებითი საგამოძიებო ან სხვა დროებითი კომისიის სხდომებს და მონაწილეობა მიიღოს მათ მუშაობაში, ხელი შეუწყოს საქართველოს კანონმდებლობის, მათ შორის, რეგლამენტის, მოთხოვნათა დაცვას, ხოლო მათი დარღვევის შემთხვევაში სათანადო რეაგირება მოსთხოვოს პარლამენტს, პარლამენტის თავმჯდომარეს ან შესაბამის კომიტეტს, პირადი ინტერესებისათვის არ გამოიყენოს თავისი უფლებამოსილება ან/და მასთან დაკავშირებული შესაძლებლობა, არ გაამჟღავნოს სამსახურებრივი საქმიანობის ფარგლებში მიღებული ან შექმნილი ინფორმაცია, დაიცვას სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირთათვის საქართველოს კანონმდებლობითა და საქართველოს პარლამენტის წევრის ეთიკის კოდექსით დადგენილი ქცევის სტანდარტები.

3.2. პარლამენტის წევრის დაცვის გარანტიები

საქართველოს პარლამენტის წევრს, როგორც უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრს, საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული აქვს მისი საქმიანობის, დამოუკიდებლობისა და ხელშეუხებლობის გარანტიები. აღნიშნული გარანტიები გულისხმობს საქართველოს კონსტიტუციითა და პარლამენტის რეგლამენტით

განსაზღვრულ კონკრეტულ უფლებამოსილებებს, რომლებიც მთლიანობაში ქმნიან პარლამენტის წევრის იმუნიტეტსა და პარლამენტის წევრის ინდემნიტეტს.

საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლის შესაბამისად, იმუნიტეტი იცავს პარლამენტის წევრის თავისუფლებას და მის პირად სივრცეს. კერძოდ, საქართველოს პარლამენტის წევრის დაკავება, დაპატიმრება, მისი საცხოვრებელი ან სამუშაო ადგილის, მანქანის ან პირადი გაჩხრეკა შეიძლება მხოლოდ პარლამენტის წინასწარი თანხმობით. საქართველოს კონსტიტუციით აღნიშნული წესიდან გამონაკლისი შემთხვევაა დადგენილი, თუ პარლამენტის წევრს დანაშაულზე წაასწრებენ. ასეთ შემთხვევაში პარლამენტის დაკავების თაობაზე დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს პარლამენტს. თუ პარლამენტი 48 საათის განმავლობაში არ მისცემს თანხმობას, პარლამენტის დაკავებული ან დაპატიმრებული წევრი დაუყოვნებლივ უნდა გათავისუფლდეს.

პარლამენტის წევრის ინდემნიტეტი პარლამენტის წევრს სამართლებრივი პასუხისმგებლობისგან ათავისუფლებს თავისი მოვალეობის შესრულებისას პარლამენტში თუ მის გარეთ გამოთქმული შეხედულებებისათვის. პარლამენტის წევრს, ასევე, უფლება აქვს, ჩვენება არ მისცეს იმ ფაქტის გამო, რომელიც მას, როგორც პარლამენტის წევრს, გაანდეს. დაუშვებელია ამ საკითხთან დაკავშირებული წერილობითი მასალის დაყაღდება ან ამოღება. ეს უფლება პარლამენტის წევრს უნარჩუნდება მისი უფლებამოსილების შეწყვეტის შემდეგაც. გარდა ამისა, საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლი ქმნის სამართლებრივ გარანტიას პარლამენტის წევრის უფლებამოსილებათა შეუფერხებელი განხორციელების უზრუნველყოფისათვის. პარლამენტის წევრის განცხადების საფუძველზე შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოები მის პირად უსაფრთხოებას უზრუნველყოფენ. პარლამენტის წევრის უფლებამოსილებათა განხორციელებისათვის დაბრკოლებათა შექმნა ისჯება კანონით.

საქართველოს პარლამენტის წევრი იღებს საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით განსაზღვრულ გასამრჯელოს, რომელიც მოიცავს სადეპუტატო უფლებამოსილების განხორციელების თანხას. პარლამენტის წევრს, ასევე, შეიძლება მიეცეს პარლამენტის ბიუროს მიერ განსაზღვრული თანხა სატრანსპორტო უზრუნველყოფისათვის და აუნაზღაურდეს სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის დაზღვევისათვის გათვალისწინებული თანხა. პარლამენტის ყოფილ წევრს ენიშნება პენსია ან ეძლევა კომპენსაცია „სახელმწიფო კომპენსაციისა და სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდიის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული წესით.

3.3. პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების შეწყვეტა

საქართველოს პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ცნობისა და უფლებამოსილების შეწყვეტის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს პარლამენტი. საქართველოს პარლამენტის წევრს უფლებამოსილება ვადამდე უწყდება, თუ იგი: ა) პარლამენტს მიმართავს პირადი განცხადებით უფლებამოსილების შეწყვეტის შესახებ; ბ) იკავებს სტატუსთან შეუთავსებელ თანამდებობას ან ეწევა შეუთავსებელ საქმიანობას; გ) მორიგი სესიის განმავლობაში არასაპატიო მიზეზით არ დაესწრო მორიგი სხდომების ნახევარზე მეტს; დ) კანონიერ ძალაში შესული სასამართლოს განაჩენით ცნობილია დამნაშავედ; ე) სასამართლოს გადაწყვეტილებით ცნობილია მხარდაჭერის მიმღებად და მოთავსებულია შესაბამის სტაციონარულ სამედიცინო დაწესებულებაში, სასამართლომ აღიარა უგზო-უკვლოდ დაკარგულად ან გამოაცხადა გარდაცვლილად; ვ) გარდა-

იცვალა; ზ) დაკარგა საქართველოს მოქალაქეობა; თ) ექვემდებარება უფლებამოსილების შეწყვეტას საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებით.

პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ცნობის ან ვადამდე შეწყვეტის საკითხს, გარდა რეგლამენტის 86-ე მუხლით გათვალისწინებული შემთხვევებისა,⁵²³ რეგლამენტით დადგენილი წესით შეისწავლის და განიხილავს პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტი, რომელიც ამზადებს შესაბამის დასკვნას და წარუდგენს პარლამენტის ბიუროს. პარლამენტის ბიუროს პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ცნობის ან ვადამდე შეწყვეტის საკითხი განსახილველად შეაქვს უახლოესი პლენარული სხდომის დღის წესრიგში, რომელსაც პარლამენტი განიხილავს დაუყოვნებლივ. პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ცნობის ან ვადამდე შეწყვეტის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებამდე პლენარული სხდომის დღის წესრიგით გათვალისწინებულ საკითხებზე კენჭისყრა დაუშვებელია.

საქართველოს პარლამენტის გადაწყვეტილება პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ცნობის ან უფლებამოსილების შეწყვეტის შესახებ შეიძლება გასაჩივრდეს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში. აღნიშნულ საკითხზე საქართველოს პარლამენტის გადაწყვეტილების კონსტიტუციურობის შესახებ სარჩელის შეტანის უფლება აქვს საქართველოს პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთ მეხუთედს ან იმ მოქალაქეს, რომლის, როგორც საქართველოს პარლამენტის წევრის, უფლებამოსილება არ ცნო ან ვადამდე შეწყვიტა საქართველოს პარლამენტმა. აღნიშნული კონსტიტუციური სარჩელი საკონსტიტუციო სასამართლოს უნდა წარედგინოს საქართველოს პარლამენტის შესაბამისი გადაწყვეტილების ამოქმედებიდან არაუგვიანეს 2 კვირის ვადაში.

4. საქართველოს პარლამენტის სტრუქტურა

4.1. პარლამენტის თავმჯდომარე და მოადგილეები

საქართველოს პარლამენტი პირველივე სესიაზე, თავისი უფლებამოსილების ვადით, ირჩევს პარლამენტის თავმჯდომარეს. პარლამენტის თავმჯდომარის არჩევა ხდება ფარული კენჭისყრით პარლამენტის წევრთაგან. მისი კანდიდატურის წარდგენის უფლება აქვს უმრავლესობას, უმცირესობას, ფრაქციას, რომელიც არ არის გაერთიანებული უმრავლესობაში ან უმცირესობაში, იმ პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ექვსკაციან ჯგუფს, რომლებიც არ არიან გაერთიანებული რომელიმე ფრაქციაში. პარლამენტის თავმჯდომარის თანამდებობაზე არჩეულად ჩაითვლება კანდიდატი, რომელსაც მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობა.

პარლამენტის თავმჯდომარის უფლებამოსილებები განისაზღვრება საქართველოს კონსტიტუციითა და საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით, რომელსაც იგი სამართლიანად და მიუკერძოებლად ასრულებს. პარლამენტის თავმჯდომარე: ა) წარმოადგენს პარლამენტს ქვეყნის საშინაო და საგარეო ურთიერთობებში; ბ) უძღვება პარლამენტის მუშაობას, საერთო ხელმძღვანელობას უწევს პარლამენტის ორგანოებისა და პარლამენტის თანამდებობის პირთა საქმიანობას; გ) თავმჯდომარეობს პარლა-

⁵²³ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 86-ე მუხლი განსაზღვრავს პარლამენტის დროებითი ხმის დამთვლელ კომისიასთან და დროებით სამანდატო კომისიასთან დაკავშირებულ საკითხებს.

მენტის პლენარულ სხდომებს, იწვევს და თავმჯდომარეობს პარლამენტის ბიუროს სხდომებს; დ) ხელს აწერს პარლამენტის მიერ მიღებული კანონების საქართველოს პრეზიდენტისათვის წარდგენის შესახებ მიმართვებს; ე) ხელს აწერს და აქვეყნებს რეგლამენტს, ხელს აწერს პარლამენტის მიერ მიღებულ სხვა აქტებს. განსაზღვრავს პარლამენტის ბიუჯეტს და მას დასამტკიცებლად წარუდგენს პარლამენტს; ვ) კოორდინაციას უწევს და ხელმძღვანელობს პარლამენტის საქმიანობის ყოველწლიური ანგარიშისა და მომდევნო წლის სამოქმედო გეგმის მომზადებას; ზ) პარლამენტის წევრს რეგლამენტით დადგენილი წესით, გადასცემს ან ანიჭებს საქართველოს ტერიტორიაზე მოქმედ პენიტენციურ დაწესებულებაში სპეციალური ნებართვის გარეშე შესვლის უფლებას; თ) პარლამენტის სასახლეში ასრულებს სრულ ადმინისტრაციულ ფუნქციებს, საერთო ხელმძღვანელობას უწევს პარლამენტის აპარატის საქმიანობას, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში წყვეტს დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხებს. ამტკიცებს პარლამენტის სასახლეში და მიმდებარე ტერიტორიაზე უსაფრთხოების დაცვის რეჟიმს; ი) იღებს გადაწყვეტილებას პირის თავისუფლების საპარლამენტო ორდენით და პარლამენტის მედლით დაჯილდოების შესახებ; კ) ახორციელებს პარლამენტის რეგლამენტითა და სხვა საკანონმდებლო აქტებით მისთვის მინიჭებულ სხვა უფლებამოსილებებს.

პარლამენტის თავმჯდომარეს უფლება აქვს, ყოველგვარი ახსნა-განმარტების გარეშე, წერილობით მიმართოს საქართველოს პარლამენტს ან საჯაროდ განაცხადოს გადადგომის შესახებ. აღნიშნულ ფაქტს პარლამენტი უახლოეს პლენარულ სხდომაზე ცნობად იღებს. პარლამენტის თავმჯდომარე გადამდგარად ითვლება ამის შესახებ წერილობითი მიმართვის/საჯაროდ განცხადების მომენტიდან. პარლამენტის თავმჯდომარეს უფლებამოსილება, ასევე, შეიძლება შეუწყდეს პარლამენტის მიერ მისი გადაყენების შემთხვევაში. პარლამენტის თავმჯდომარის გადაყენების საკითხი პარლამენტის წინაშე შეიძლება წერილობით დასვას პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთმა მესამედმა. პარლამენტის თავმჯდომარის გადაყენების შესახებ გადაწყვეტილებას პარლამენტი იღებს საკითხის დასმიდან 15 დღის ვადაში. თუ პარლამენტმა აღნიშნულ ვადაში არ მიიღო გადაწყვეტილება პარლამენტის თავმჯდომარის გადაყენების შესახებ, პარლამენტის წევრს, რომელმაც ხელი მოაწერა პარლამენტის თავმჯდომარის გადაყენების საკითხს, მომდევნო 6 თვის განმავლობაში უფლება არა აქვს, კვლავ მიიღოს მონაწილეობა აღნიშნული საკითხის დასმაში.

პარლამენტის თავმჯდომარის უფლებამოსილების შეწყვეტის საფუძველი, ასევე, შეიძლება გახდეს პარლამენტის თავმჯდომარის უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობა, მისი, როგორც პარლამენტის წევრის, უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა ან საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებულ შემთხვევაში პარლამენტის თავმჯდომარის მიერ საქართველოს პრეზიდენტის მოვალეობის შესრულება.

პარლამენტის თავმჯდომარე გადაყენებულად მიიჩნევა, თუ მის გადაყენებას მხარი დაუჭირა პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობამ. პარლამენტის თავმჯდომარის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში პარლამენტი 14 დღის ვადაში პარლამენტის რეგლამენტით დადგენილი წესით ირჩევს პარლამენტის ახალ თავმჯდომარეს. ასეთ შემთხვევაში პარლამენტის თავმჯდომარის მოვალეობას ასრულებს მისი პირველი მოადგილე, ხოლო პარლამენტი თავმჯდომარის პირველი მოადგილის მიერ პარლამენტის უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის შემთხვევაში, პარლამენტის თავმჯდომარის მოვალეობის შესრულებას პარლამენტი

უახლოეს პლენარულ სხდომაზე დადგენილებით ავალებს პარლამენტის თავმჯდომარის ერთ-ერთ მოადგილეს.

საქართველოს პარლამენტი, თავისი უფლებამოსილების ვადით, რეგლამენტით დადგენილი წესით, ფარული კენჭისყრით, სრული შემადგენლობის უმრავლესობით, პარლამენტის წევრთაგან ირჩევს პარლამენტის თავმჯდომარის მოადგილეებს, მათ შორის, პირველ მოადგილეს. პარლამენტის თავმჯდომარის პირველი მოადგილე აირჩევა პარლამენტის თავმჯდომარის წარდგინებით. პარლამენტის თავმჯდომარის თითო-თითო მოადგილე აირჩევა, შესაბამისად, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკებიდან მაჟორიტარული სისტემით არჩეულ პარლამენტის წევრთაგან, ამ პარლამენტის წევრთა უმრავლესობის წარდგინებით. პარლამენტის თავმჯდომარის მოადგილეებიდან არაუმეტეს 3 აირჩევა უმრავლესობის წარდგინებით. პარლამენტის თავმჯდომარის მოადგილეებიდან არაუმეტეს 3 აირჩევა იმ ფრაქციების წარდგინებით, რომლებიც არ არიან გაერთიანებული უმრავლესობაში.

პარლამენტის თავმჯდომარის მოადგილეს უფლებამოსილება უწყდება თავმჯდომარის მოადგილის თანამდებობიდან გადადგომის, გადაყენების, უფლებამოსილების სხვაგვარად შეწყვეტის ან მისი, როგორც პარლამენტის წევრის, უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში. პარლამენტის თავმჯდომარის ახალ მოადგილეს, როგორც წესი, პარლამენტი ირჩევს უფლებამოსილების შეწყვეტიდან არაუგვიანეს 15 დღის ვადაში.

4.2. პარლამენტის ბიურო

პარლამენტის მუშაობის ორგანიზების მიზნით იქმნება პარლამენტის ბიურო. მის შემადგენლობაში შედიან პარლამენტის თავმჯდომარე, პარლამენტის თავმჯდომარის მოადგილეები, პარლამენტის კომიტეტებისა და საპარლამენტო ფრაქციების თავმჯდომარეები.

პარლამენტის ბიუროს საქმიანობის მიზანი პარლამენტის მუშაობის ორგანიზება, მისი საქმიანობის დაგეგმვა და განხორციელებაა. პარლამენტის ბიურო ახორციელებს პარლამენტის რეგლამენტითა და სხვა საკანონმდებლო აქტებით განსაზღვრულ უფლებამოსილებებს. მათ შორის: ა) შეიმუშავებს და პარლამენტს დასამტკიცებლად წარუდგენს პარლამენტის პლენარული სხდომების კვირის დღის წესრიგის პროექტს; ბ) უზრუნველყოფს პარლამენტის მიერ მისაღები აქტის პროექტების, აგრეთვე კომიტეტის, დროებითი საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიების დასკვნების საფუძველზე საკითხის პარლამენტის პლენარული სხდომების დღის წესრიგში შეტანას; გ) უზრუნველყოფს საქართველოს მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადების, საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრულ თანამდებობის პირთა არჩევისა და მათ დანიშვნაზე თანხმობის მიცემის თაობაზე შესაბამისი კომიტეტების დასკვნების საფუძველზე საკითხის პარლამენტის პლენარული სხდომების დღის წესრიგის პროექტში შეტანას; დ) განიხილავს და გადაწყვეტილებას იღებს კანონპროექტის დაჩქარებული ან გამარტივებული წესებით განხილვის შესახებ; ე) ამტკიცებს კომიტეტებში, დროებით საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიებში მუდმივმოქმედ საპარლამენტო დელეგაციებში, ეთიკის საბჭოში პროპორციული წარმომადგენლობის კვოტებს; ვ) ამტკიცებს კომიტეტების, დროებითი საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიების, ეთიკის საბჭოს

დებულებებს, პარლამენტის ლოგოს ნიმუშს და მისი გამოყენების წესს; ზ) იღებს გადაწყვეტილებას პარლამენტის მუშაობის ცალკეულ ორგანიზაციულ საკითხებზე.

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, გარდა პარლამენტის ბიუროს მიერ უშუალოდ გადასაწყვეტი საკითხებისა, ასევე, ითვალისწინებს ცალკეულ უფლებამოსილებებს, რომელთა განხორციელებისთვისაც საჭიროა პარლამენტის ბიუროსთან საკითხის შეთანხმება. მაგალითად თავისუფლების საპარლამენტო ორდენით პირის დაჯილდოების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს პარლამენტის თავმჯდომარე პარლამენტის ბიუროსთან შეთანხმებით. ასევე, პარლამენტის ბიურო შესაძლებელია თავად არ იღებდეს მონაწილეობას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, თუმცა საკითხის გადაწყვეტა ბიუროს მიერ მისი ცნობად მიღების მომენტიდან ხდებოდა. მაგალითად, პარლამენტის რეგლამენტის 28-ე მუხლის მე-5 პუნქტის შესაბამისად, ფრაქციის მიერ წარდგენილი წევრი კომიტეტში დანიშნულად ითვლება პარლამენტის ბიუროს მიერ აღნიშნული ფაქტის ცნობად მიღების მომენტიდან. ცალკეულ საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღება კი საჭიროებს პარლამენტის ბიუროსათვის საკითხის ცნობების ვალდებულებას. მაგალითად, კომიტეტის წევრს უფლება აქვს, ნებისმიერ დროს გავიდეს კომიტეტის შემადგენლობიდან, რის შესახებაც წერილობით უნდა აცნობოს ფრაქციის თავმჯდომარეს, საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტსა და პარლამენტის ბიუროს.

პარლამენტის ბიუროს სხდომები სასესიო პერიოდში, როგორც წესი, იმართება ყოფელ ორშაბათს, 15 საათზე, ხოლო სესიებს შორის პერიოდში – საჭიროებისამებრ. ბიუროს სხდომა მოიწვევა პარლამენტის თავმჯდომარის ინიციატივით ან კომიტეტის, ფრაქციის, უმრავლესობის, უმცირესობის დასაბუთებული წერილობითი მოთხოვნის საფუძველზე და მას თავმჯდომარეობს პარლამენტის თავმჯდომარე ან მისი დავალებით – პარლამენტის თავმჯდომარის მოადგილე. პარლამენტის ბიუროს სხდომა, როგორც წესი, საჯაროა და იგი გადაიცემა პირდაპირი ტელერადიოტრანსლაციით. თუმცა პარლამენტის ბიუროს წევრის მოთხოვნის საფუძველზე, ბიუროს სხდომაზე დამსწრე წევრთა უმრავლესობის გადაწყვეტილებით, ბიუროს სხდომა შესაძლებელია დაიხუროს. პარლამენტის ბიუროს დახურულ სხდომაზე დამსწრე პირთა წრეს ადგენს სხდომის თავმჯდომარე.

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი პარლამენტის ბიუროს მიერ გადაწყვეტილების მიღების მიზნით ადგენს ბიუროს სხდომაზე წევრთა მინიმალური რაოდენობის დასწრების აუცილებლობას. კერძოდ, პარლამენტის ბიუროს სხდომა უფლებამოსილია, თუ მას ესწრება პარლამენტის ბიუროს სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი. იგი გადაწყვეტილებას იღებს სხდომაზე დამსწრე ბიუროს წევრთა ხმების უმრავლესობით, მაგრამ არანაკლებ სხდომის გახსნისათვის განსაზღვრული ხმების მინიმალური რაოდენობის – კვორუმის ნახევრისა. პარლამენტის ბიუროს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება ფორმდება სხდომის ოქმით და რეგლამენტით გათვალისწინებულ შემთხვევებში ეცნობება პარლამენტს უახლოეს პლენარულ სხდომაზე, რომელიც უფლებამოსილია გააუქმოს ან შეცვალოს პარლამენტის ბიუროს გადაწყვეტილება, პლენარულ სხდომაზე დამსწრეთა ხმების უმრავლესობით, მაგრამ არანაკლებ პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მეხუთედისა.

პარლამენტის ბიუროს სხდომაზე ბიუროს წევრის დასწრება სავალდებულოა. საპატიო მიზეზით პარლამენტის ბიუროს სხდომაზე დაუსწრებლობის შემთხვევაში კომიტეტის თავმჯდომარე ხმის იმავე უფლებით შეიძლება შეცვალოს მისმა მოადგილემ,

ხოლო ფრაქციის თავმჯდომარე ხმის იმავე უფლებით შეიძლება შეცვალოს მისმა მოადგილემ ან ფრაქციის წევრმა უფლებამონაცვლეობის დამადასტურებელი დოკუმენტის წარდგენის შემთხვევაში. გარდა ბიუროს წევრთა სავალდებულო დასწრებისა, შესაძლებელია არსებობდეს ბიუროს სხდომაზე მონაწილე პირთა დასწრების ობიექტური აუცილებლობა. ამ შემთხვევაში პარლამენტის ბიუროს სხდომას შეიძლება სათათბირო ხმის უფლებით დაესწრონ სხვა პარლამენტის წევრები და აპარატის უფროსი. გარდა ამისა, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით განსაზღვრულ პირებს, მათ შორის, საქართველოს მთავრობის წევრს, საკონსტიტუციო და უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარეებს, გენერალურ აუდიტორს, გენერალურ პროკურორს, ეროვნული ბანკის პრეზიდენტსა და საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარეს შეუძლიათ ბიუროს წინაშე დასვან საკითხი და სათათბირო ხმის უფლებით მიიღონ მონაწილეობა მის განხილვაში.

4.3. პარლამენტის კომიტეტი

საკანონმდებლო საკითხების წინასწარი მომზადების, გადაწყვეტილებათა შესრულებისათვის ხელის შეწყობის, პარლამენტის მიერ მთავრობის და პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული სხვა ორგანოების საქმიანობის კონტროლის მიზნით პარლამენტში იქმნება კომიტეტები. კომიტეტების უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი განისაზღვრება საქართველოს კონსტიტუციით, რეგლამენტითა და კომიტეტის დებულებით. საქართველოს პარლამენტში შექმნილია 15 კომიტეტი.⁵²⁴

საქართველოს პარლამენტის კომიტეტის შემადგენლობაში შედიან პარლამენტის წევრები. კომიტეტის შემადგენლობა განისაზღვრება ფრაქციათა წარმომადგენლობისა და იმ პარლამენტის წევრთა რაოდენობის პროპორციულად, რომლებიც არ არიან გაერთიანებული არცერთ ფრაქციაში. კომიტეტების წევრთა რაოდენობასა და პროპორციული წარმომადგენლობის კვოტებს განსაზღვრავს პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტი და ამტკიცებს პარლამენტის ბიურო. პარლამენტის ბიუროს (პარლამენტის) მიერ კომიტეტებში ფრაქციათა პროპორციული წარმომადგენლობის კვოტების დამტკიცებიდან 3 დღის ვადაში ფრაქცია თავისი გადაწყვეტილებით წარადგენს კომიტეტში წევრებს. კომიტეტში წევრის წარდგენის შესახებ ფრაქციის გადაწყვეტილება ეცნობება პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტს და პარლამენტის ბიუროს. ფრაქციის მიერ წარდგენილი წევრი კომიტეტში დანიშნულად ითვლება პარლამენტის ბიუროს მიერ აღნიშნული ფაქტის ცნობად მიღების მომენტიდან. იმ პარლამენტის წევრის კომიტეტში განწევრება, რომელიც არ არის გაერთიანებული არცერთ ფრაქციაში, ხდება პარლამენტის წევრის პირადი განცხადების საფუძველზე.

⁵²⁴ 1. აგრარულ საკითხთა; 2. ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის; 3. განათლების, მეცნიერებისა და 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.

ყოველი კომიტეტი შედგება არანაკლებ 10 პარლამენტის წევრისგან. კომიტეტი მუშაობას შეუდგება, თუ დანიშნულია კომიტეტის წევრთა მინიმალური რაოდენობის ორი მესამედი და არჩეულია კომიტეტის თავმჯდომარე. პარლამენტის წევრი ვალდებულია იყოს არანაკლებ 1 კომიტეტის შემადგენლობაში, ამასთანავე, არ შეიძლება იყოს განწევრებული 2-ზე მეტ კომიტეტში. პარლამენტის წევრის მეორე კომიტეტში განწევრების საკითხს წევრს მისი ფრაქცია პროპორციული წარმომადგენლობის კვოტებით დადგენილი ადგილების რაოდენობის შესაბამისად. პარლამენტის თავმჯდომარე და მისი პირველი მოადგილე არ შეიძლება იყვნენ კომიტეტის შემადგენლობაში. კომიტეტის წევრს უფლება აქვს, ნებისმიერ დროს გავიდეს კომიტეტის შემადგენლობიდან. კომიტეტის წევრს უფლებამოსილება ვადამდე შეუწყდება კომიტეტის შემადგენლობიდან გასვლის შესახებ განცხადების წარდგენის, მისი როგორც პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების შეწყვეტის, პარლამენტის წევრისათვის შეუთავსებელ თანამდებობაზე არჩევის მომენტიდან და რეგლამენტის 51-ე მუხლის მე-2 პუნქტით განსაზღვრულ შემთხვევაში.⁵²⁵

პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე განსახილველ ყველა საკითხს, გარდა რეგლამენტით გათვალისწინებული გამონაკლისებისა, განიხილავს შესაბამისი კომიტეტი. ამ მიზნით, კომიტეტი: ა) შეიმუშავებს, განიხილავს და პარლამენტის პლენარული სხდომისათვის ამზადებს საქართველოს საკანონმდებლო აქტების, პარლამენტის დადგენილებებისა და სხვა გადაწყვეტილებების პროექტებს; ბ) მონაწილეობს პარლამენტისთვის წარდგენილი კანონპროექტების ან/და სხვა აქტების პროექტების განხილვასა და დამუშავებაში, ამზადებს დასკვნებს და კანონპროექტის თაობაზე წარმოდგენილი შენიშვნების კანონპროექტში გათვალისწინების მდგომარეობის ამსახველ ფურცელს; გ) სარგებლობს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით; დ) განიხილავს ბიუჯეტის პროექტს და შეიმუშავებს დასკვნას; ე) ახორციელებს საქართველოს მთავრობისა და პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული სხვა ორგანოების საქმიანობის კონტროლს და საჭიროების შემთხვევაში შესაბამის დასკვნას წარუდგენს პარლამენტს; ვ) აკონტროლებს საქართველოს საკანონმდებლო აქტების, პარლამენტის დადგენილებებისა და სხვა გადაწყვეტილებების შესრულებას და საჭიროების შემთხვევაში შესაბამის დასკვნას წარუდგენს პარლამენტს. აკონტროლებს მისი გამგებლობისათვის მიკუთვნებულ სფეროში პარლამენტის მიერ მიღებული ნორმატიული აქტების აღსრულების მდგომარეობას; ზ) ამოწმებს საქართველოს მთავრობის, მინისტრის, აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვა სახელმწიფო უწყების ხელმძღვანელის ნორმატიული აქტების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობას, მათი შესრულების მდგომარეობას; თ) ახორციელებს რეგლამენტითა და სხვა საკანონმდებლო აქტებით მისთვის მინიჭებულ სხვა უფლებამოსილებებს; ი) იღებს დასკვნას, რეკომენდაციას, გადაწყვეტილებას.

საგაზაფხულო სესიის დაწყებიდან არაუგვიანეს 2 კვირისა კომიტეტის თავმჯდომარე პარლამენტს წარუდგენს კომიტეტის მიერ გაწეული საქმიანობის წერილობით

⁵²⁵ ფრაქციის მიერ წარდგენილი წევრი წევრს პარლამენტის ორგანოში ან საპარლამენტო თანამდებობაზე საქმიანობას რეგლამენტით დადგენილი წესით ფრაქციის გაუქმების, მისი ფრაქციიდან გარიცხვის ან გასვლის, ფრაქციის მიერ მისი ამ ორგანოდან განწევრის, პროპორციული წარმომადგენლობის კვოტების დათმობის ან გაცვლის, დათმობილი ან გაცვლილი კვოტის დაბრუნების შემთხვევაში, თუ იგი ასეთი კვოტით არის დანიშნული. ფრაქციას უფლება აქვს, წარადგინოს ახალი კანდიდატურა.

ანგარიშს და შესაბამის მოხსენებას ყოველი წლის შედეგების მიხედვით. კომიტეტის სხდომაზე განხილვის შედეგად კანონპროექტი შეიძლება ცნობილ იქნეს პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე განხილვისათვის მომზადებულად, არასაკმარისად მომზადებულად ან მიუღებლად.

პარლამენტის კომიტეტი მუშაობს კომიტეტის სხდომების მეშვეობით. კომიტეტის სხდომა საჯაროა. განსაკუთრებულ შემთხვევაში კომიტეტი მართავს დახურულ სხდომას. კომიტეტის სხდომების გამართვის პერიოდულობას განსაზღვრავს კომიტეტი, მაგრამ სასესიო პერიოდში თვეში უნდა გაიმართოს არანაკლებ 2 სხდომისა. კომიტეტის სხდომა მოიწვევა კომიტეტის თავმჯდომარის ინიციატივით, კომიტეტის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობის მოთხოვნით ან პარლამენტის ბიუროს დავალებით. კომიტეტის სხდომა უფლებამოსილია, თუ მას ესწრება კომიტეტის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობა. კომიტეტის სხდომის დღის წესრიგს განსაზღვრავს კომიტეტის თავმჯდომარე თავისი ინიციატივით ან კომიტეტის წევრის/წევრების მოთხოვნით. კომიტეტის სხდომაზე გადაწყვეტილება მიიღება ღია კენჭისყრით, სხდომაზე დამსწრე კომიტეტის წევრთა ხმების უმრავლესობით, მაგრამ არანაკლებ სხდომის გახსნისათვის (უფლებამოსილების დადგენისათვის) საჭირო ხმების ნახევრისა, გარდა რეგლამენტით გათვალისწინებული შემთხვევებისა. პარლამენტის თავმჯდომარის მოთხოვნით, პარლამენტის ბიუროს გადაწყვეტილებით ან შესაბამისი კომიტეტების თავმჯდომარეების გადაწყვეტილებით შეიძლება გაიმართოს კომიტეტების ერთობლივი სხდომა. კომიტეტების ერთობლივ სხდომაზე განხილულ საკითხებთან დაკავშირებით კომიტეტები ცალ-ცალკე კენჭისყრით იღებენ შესაბამის გადაწყვეტილებას.

კომიტეტს ხელმძღვანელობს კომიტეტის თავმჯდომარე, რომელსაც პარლამენტის რეგლამენტით დადგენილი წესით, კომიტეტის შემადგენლობიდან ირჩევს პარლამენტი. კომიტეტის თავმჯდომარის კანდიდატურის წარდგენის უფლება აქვს უმრავლესობას, უმცირესობას, ფრაქციას, რომელიც არ არის გაერთიანებული უმრავლესობაში ან უმცირესობაში, პარლამენტის წევრთა ექვსკაციან ჯგუფს, კომიტეტის თავმჯდომარე აირჩევა ღია კენჭისყრით. კომიტეტის თავმჯდომარის არჩევის შესახებ გადაწყვეტილება მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობა. კომიტეტის თავმჯდომარეს ჰყავს 3 მოადგილე, რომელთაც პირველ საორგანიზაციო სხდომაზე ღია კენჭისყრით, სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, თავის წევრთაგან ირჩევს კომიტეტი და ამის შესახებ აცნობებს პარლამენტის ბიუროს. კომიტეტის თავმჯდომარის პირველი მოადგილის კანდიდატურის წარდგენის უფლება აქვს კომიტეტის თავმჯდომარეს. კომიტეტის თავმჯდომარის ერთი მოადგილის კანდიდატურის წარდგენის უფლება აქვს უმრავლესობას, ხოლო ერთი მოადგილისა – უმცირესობას, ფრაქციას, რომელიც არ არის გაერთიანებული უმრავლესობაში ან უმცირესობაში.

კომიტეტის თავმჯდომარე შეიძლება გადააყენოს პარლამენტმა, ხოლო კომიტეტის თავმჯდომარის მოადგილე – კომიტეტმა. გადაყენების შესახებ გადაწყვეტილება მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს კომიტეტის თავმჯდომარის შემთხვევაში – პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობა, ხოლო კომიტეტის თავმჯდომარის მოადგილის შემთხვევაში – კომიტეტის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობა.

4.4. საპარლამენტო ფრაქცია

ფრაქცია არის პარლამენტის საქმიანობის პოლიტიკური სუბიექტი, რომელშიც პარლამენტის წევრები ერთიანდებიან საერთო პოლიტიკური მიზნების მისაღწევად. ფრაქციის შექმნის უფლება აქვს არანაკლებ 6 პარლამენტის წევრს.⁵²⁶ ფრაქციის შექმნის მსურველი პარლამენტის წევრები შეიმუშავენ ფრაქციის პოლიტიკურ პლატფორმასა და წესდებას. ფრაქცია შექმნილად ითვლება მასში გაერთიანებული არანაკლებ 6 პარლამენტის წევრის მიერ ფრაქციის პოლიტიკური პლატფორმისა და წესდების მიღების მომენტიდან, თუმცა ახალშექმნილი ფრაქციის რეგისტრაცია სავალდებულოა, ვინაიდან ფრაქციას პარლამენტის რეგლამენტით გათვალისწინებული უფლებები და მოვალეობები წარმოეშობა სწორედ რეგისტრაციის მომენტიდან.

თუ ფრაქციიდან წევრის გასვლის ან გარიცხვის ან ფრაქციის წევრის, როგორც პარლამენტის წევრის, უფლებამოსილების შეწყვეტის შედეგად მასში გაერთიანებული დარჩა 6-ზე ნაკლები პარლამენტის წევრი, ფრაქცია გაუქმებულად ჩაითვლება ფრაქციიდან წევრის გასვლის ან გარიცხვის შესახებ განცხადების წარდგენის დღიდან მე-7 დღეს. ამ პერიოდში ფრაქცია ინარჩუნებს რეგლამენტით გათვალისწინებულ უფლებებს. ფრაქციის გაუქმების შესახებ პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტი აცნობებს პარლამენტს უახლოეს პლენარულ სხდომაზე.

იმ შემთხვევაში, როცა ფრაქცია უკვე შექმნილია, ფრაქციაში განწევრების ან ფრაქციის შემადგენლობიდან გასვლის შესახებ პარლამენტის წევრი წერილობით მიმართავს ფრაქციის თავმჯდომარეს, რომელიც ფრაქციის წესდებით დადგენილი წესით იღებს შესაბამის გადაწყვეტილებას. ფრაქციაში წევრის მიღების, ფრაქციიდან წევრის გასვლის ან გარიცხვის შესახებ ფრაქციის თავმჯდომარე 3 დღის ვადაში წერილობით აცნობინებს პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტს და პარლამენტის ბიუროს. წევრი ფრაქციაში მიღებულად, ფრაქციიდან გასულად ან გარიცხულად ჩაითვლება პარლამენტის ბიუროს მიერ აღნიშნული ფაქტის ცნობად მიღების მომენტიდან.

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი ფრაქციის მიმართ ადგენს გარკვეულ შეზღუდვებს. კერძოდ, პარლამენტის წევრი შეიძლება გაერთიანდეს მხოლოდ 1 ფრაქციაში. ერთი პარტიული სიით არჩეულმა ერთი პარტიის წევრებმა შეიძლება შექმნან მხოლოდ 1 ფრაქცია. პარლამენტის წევრს, გარდა მაჟორიტარული სისტემით არჩეული პარლამენტის წევრისა, თუ მისი პარტიის წევრებმა შექმნეს ფრაქცია, უფლება არა აქვს, იყოს სხვა ფრაქციის წევრი. ფრაქციის პირადი, პროფესიული, ადგილობრივი, რეგიონული ან რელიგიური ნიშნით შექმნა აკრძალულია. პარლამენტის ორგანოებში ფრაქციის წარმომადგენლობა განისაზღვრება ფრაქციაში გაერთიანებულ პარლამენტის წევრთა რაოდენობის პროპორციულად, გარდა საქართველოს კონსტიტუციითა და რეგლამენტით დადგენილი გამონაკლისებისა.

საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის გადაწყვეტილებით, ფრაქციებთან კონსულტაციის საფუძველზე საქართველოს პარლამენტში შესაძლებელია შეიქმნას ინტერფრაქციული ჯგუფი. ინტერფრაქციული ჯგუფის შექმნის მიზანი პარლამენტში კანონპროექტის ან სხვა საკითხის მომზადებისას ან განხილვისას წარმოშობილი აზრთა

⁵²⁶ 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შესაბამისად, საქართველოს პარლამენტის მომდევნო არჩევნებში არჩეული პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობის შემდეგ ფრაქციის წევრთა მინიმალური რაოდენობა 7-ით განისაზღვრება.

სხვადასხვაობის აღმოფხვრა და ცალკეულ დებულებათა დაკონკრეტება-შეჯერებაა. ინტერფრაქციული ჯგუფი უფლებამოსილია კანონპროექტის ან სხვა საკითხის თაობაზე საკუთარი მოსაზრებით ან წინადადებით მიმართოს პარლამენტის თავმჯდომარესა და პარლამენტის ბიუროს და ხელი შეუწყოს პარლამენტის მიერ განსახილველ სადავო საკითხზე შეთანხმებული გადაწყვეტილების მიღების პროცესს.

4.5. უმრავლესობა, უმცირესობა

საქართველოს პარლამენტში შესაძლებელია შეიქმნას უმრავლესობა და უმცირესობა. უმრავლესობის შექმნა შეუძლიათ ფრაქციებსა და მათდამი მიმხრობილ პარლამენტის წევრებს, რომლებიც არ არიან გაერთიანებული არცერთ ფრაქციაში, თუ გაერთიანებულ პარლამენტის წევრთა საერთო რაოდენობა აღემატება პარლამენტის შემადგენლობის ნახევარს. თუმცა უმრავლესობის სტატუსი შეიძლება, ასევე, შეიძინოს ფრაქციამ, მისი მოთხოვნის საფუძველზე, თუ ფრაქციაში გაერთიანებულ პარლამენტის წევრთა საერთო რაოდენობა აღემატება პარლამენტის სრული შემადგენლობის ნახევარს.

საქართველოს პარლამენტში მხოლოდ უმრავლესობის შექმნის შემთხვევაშია შესაძლებელი, ჩამოყალიბდეს უმცირესობა. უმცირესობის შექმნა შეუძლიათ ფრაქციებს და მათდამი მიმხრობილ პარლამენტის წევრებს, რომლებიც არ არიან გაერთიანებული არცერთ ფრაქციაში, თუკი ამ წევრთა საერთო რაოდენობა აღემატება უმრავლესობის გარეთ დარჩენილ პარლამენტის წევრთა რაოდენობის ნახევარს. უმცირესობის სტატუსი, ასევე, შეიძლება მიენიჭოს კონკრეტულ ფრაქციას, მისივე მოთხოვნის საფუძველზე, თუ მასში გაერთიანებულ პარლამენტის წევრთა საერთო რაოდენობა აღემატება უმრავლესობის გარეთ დარჩენილ პარლამენტის წევრთა რაოდენობის ნახევარს.

პარლამენტის უმრავლესობა და უმცირესობა უფლებამოსილებას იძენენ პარლამენტის ბიუროს მიერ მათი რეგისტრაციის შემდეგ. თუ უმრავლესობისა და უმცირესობის ჩამოყალიბება ხდება საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ, მათი რეგისტრაცია ხდება ახალარჩეული პარლამენტის პირველ სხდომაზე პარლამენტის დროებითი სამანდატო კომისიის მიერ. რეგისტრაციის მიზნით უმრავლესობის ლიდერი და უმცირესობის ლიდერი პარლამენტის ბიუროს წარუდგენენ განცხადებებს, რომელშიც უნდა აღინიშნოს უმრავლესობისა და უმცირესობის ლიდერებისა და მათი წევრების ვინაობა. აღნიშნულ განცხადებებს თან უნდა დაერთოს უმრავლესობისა და უმცირესობის პოლიტიკური პლატფორმები და დებულებები, რომლებიც ხელმოწერილია შესაბამისად უმრავლესობისა და უმცირესობის ლიდერის და უმრავლესობასა და უმცირესობაში გაერთიანებული ფრაქციათა თავმჯდომარეების მიერ. უმრავლესობისა და უმცირესობის რეგისტრაციის შესახებ ეცნობება პარლამენტს და ქვეყნდება პარლამენტის ვებ-გვერდზე.

პარლამენტის უმრავლესობისა და უმცირესობის თანამდებობის პირები არიან უმრავლესობისა და უმცირესობის ლიდერები, მათი მოადგილეები, უმრავლესობისა და უმცირესობის მდივნები. უმრავლესობისა და უმცირესობის შემადგენლობაში ცვლილების განხორციელების წესი, მათი თანამდებობის პირების არჩევისა და გადაყენების წესი, წევრთა უფლებამოსილება და სტრუქტურა განისაზღვრება უმრავლესობისა და უმცირესობის დებულებებით. თუ უმრავლესობის ან უმცირესობის შემადგენლობა

ემთხვევა ფრაქციის შემადგენლობას, შესაბამისი ფრაქციის თავმჯდომარე არის უმრავლესობის ან უმცირესობის ლიდერი.

პარლამენტის უმრავლესობა და უმცირესობა პარლამენტის რეგლამენტით განსაზღვრული მნიშვნელოვანი უფლებებით სარგებლობს. კერძოდ, უმრავლესობა და უმცირესობას უფლება აქვთ წარადგინონ კანდიდატები სხვადასხვა სახელმწიფო თანამდებობაზე, პლენარულ სხდომაზე კანონპროექტის განხილვისას სარგებლობენ შეკითხვის დასმისა და გამოსვლის უფლებით, მათ შორის, პოლიტიკურ დებატებში გამოსვლის უფლებით, პარლამენტის რეგლამენტით განსაზღვრული წესით განსახილველად ეგზავნებათ პარლამენტში წარმოდგენილი ანგარიში და კანონპროექტები, სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი და მონაწილეობენ მისი შესრულების წლიური ანგარიშის განხილვაში, უმრავლესობისა და უმცირესობის ლიდერები ბიუროს შემადგენლობაში შედიან. მონაწილეობას იღებენ ნდობის ჯგუფისა და დროებითი საგამოძიებო კომისიის დაკომპლექტებაში

პარლამენტის უმრავლესობა კარგავს სტატუსს, თუ მასში გაერთიანებულ პარლამენტის წევრთა საერთო რაოდენობა უმრავლესობის გარეთ დარჩენილ პარლამენტის წევრთა რაოდენობის ნახევარზე ნაკლები დარჩება. უმრავლესობის სტატუსის დაკარგვის შემთხვევაში სტატუსს კარგავს უმცირესობაც.

4.6. პარლამენტის კომისია

4.6.1. დროებითი საგამოძიებო კომისია

დროებითი საგამოძიებო კომისია არის პარლამენტის საქმიანობის დროებითი სუბიექტი, რომელიც იქმნება სახელმწიფო ორგანოებისა და თანამდებობის პირების მიერ საქართველოს კანონმდებლობის დარღვევის გამოკვლევისა და შესაბამისი რეაგირების მიზნით. დროებითი საგამოძიებო კომისია ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე. იგი იქმნება მხოლოდ კონკრეტული საკითხის შესასწავლად და საკითხის შესწავლისთანავე უქმდება პარლამენტის რეგლამენტით დადგენილი წესით.

დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის საფუძველია: 1. ინფორმაცია სახელმწიფო ორგანოს, თანამდებობის პირის კანონსაწინააღმდეგო ქმედების შესახებ, კორუფციული სამართალდარღვევის შესახებ, რომლებიც საფრთხეს უქმნის საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოებას, სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, პოლიტიკურ, ეკონომიკურ თუ სხვა ინტერესებს; 2. ინფორმაცია სახელმწიფო ბიუჯეტის, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის არამართლზომიერი ხარჯვის შესახებ.

დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის ინიცირების უფლება აქვს პარლამენტის თავმჯდომარეს, კომიტეტს, ფრაქციას, პარლამენტის შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მესუთედს. დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის შესახებ პარლამენტის გადაწყვეტილება მიღებულად მიიჩნევა, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მესამედი. ამ შემთხვევაში დადგენილების მიღების მოწინააღმდეგეთა ხმები მხედველობაში არ მიიღება. დადგენილებაში მიეთითება დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის საფუძველი, გამოსაკვლევ საკითხთა წრე და კომისიის უფლებამოსილების ვადა.

დროებითი საგამოძიებო კომისიის შემადგენლობა განისაზღვრება მას შემდეგ, რაც პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტი განსაზღვრავს და ბიუროს

დაამტკიცებს კომისიის წევრთა რაოდენობასა და პროპორციული წარმომადგენლობის კვოტებს. დროებითი საგამოძიებო კომისიის შემადგენლობა განისაზღვრება ფრაქციებში გაერთიანებულ და ფრაქციებს მიღმა მყოფ პარლამენტის წევრთა რაოდენობის პროპორციულად. დროებით კომისიაში ოპოზიციის წარმომადგენლობა არ უნდა იყოს კომისიის წევრთა საერთო რაოდენობის ნახევარზე ნაკლები. დროებითი საგამოძიებო კომისია პირველ საორგანიზაციო სხდომაზე კომისიის წევრთაგან სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს კომისიის თავმჯდომარეს, კომისიის მდივანს და შემუშავებს საგამოძიებო კომისიის დებულებას.

დროებითი საგამოძიებო კომისიის უფლებამოსილების ვადა განისაზღვრება არაუმეტეს 3 თვის ვადით. თუ დროებითმა საგამოძიებო კომისიამ დადგინებულ ვადაში ვერ წარმოადგინა განსახილველ საკითხზე გადაწყვეტილების პროექტი, პარლამენტი უახლოეს პლენარულ სხდომაზე ისმენს კომისიის მიერ განეული საქმიანობის ანგარიშს და მის საფუძველზე სრული შემადგენლობის ერთი მესამედის მხარდაჭერით იღებს გადაწყვეტილებას კომისიის უფლებამოსილების ვადის გაგრძელების ან კომისიის უფლებამოსილების შეწყვეტის შესახებ. კომისიის უფლებამოსილების ვადა ამ წესის დაცვით შეიძლება გაგრძელდეს თითო თვით, თუმცა კომისიის უფლებამოსილების საერთო ვადა არ უნდა აღემატებოდეს 6 თვეს.

საგამოძიებო კომისიის მოთხოვნით მის სხდომაზე გამოცხადება, აგრეთვე, საკითხის გამოკვლევისათვის აუცილებელი საბუთებისა და ინფორმაციის წარდგენა სავალდებულოა. დროებით საგამოძიებო კომისიას უფლება აქვს, შესასწავლ საკითხთან დაკავშირებით ამა თუ იმ გარემოების გამო მოიწვიოს და წერილობითი ახსნა-განმარტება ჩამოართვას ნებისმიერ პირს, გარდა კანონითა და რეგლამენტით გათვალისწინებული შემთხვევებისა. დროებითი საგამოძიებო კომისიის მოთხოვნის შემთხვევაში სახელმწიფო ორგანოები, თანამდებობის პირები, ფიზიკური პირები და იურიდიული პირები ვალდებული არიან კომისიის მიერ განსაზღვრულ ვადაში, დადგენილი წესით წარადგინონ საკითხის გამოკვლევისათვის აუცილებელი დასკვნები და სხვა საჭირო მასალები. დროებითი საგამოძიებო კომისია უფლებამოსილია წერილობითი მოთხოვნით მიმართოს საქართველოს გენერალურ პროკურორს და საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით დადგენილი წესით ადგილზე გაეცნოს სისხლის სამართლის საქმეს და მიიღოს შესაბამისი საქმის მასალების ასლები. დროებით საგამოძიებო კომისიას უფლება აქვს, განსახილველ საკითხზე ინფორმაციის მოსმენის, კონტროლისა და შემოწმების შედეგად საქართველოს კანონმდებლობის დარღვევის ფაქტის გამოვლენის შემთხვევაში დასვას საკითხი იმ შესაბამისი ორგანოს ან თანამდებობის პირის წინაშე, რომელიც ვალდებულია აღკვეთოს საქართველოს კანონმდებლობის დარღვევა.

დროებითი საგამოძიებო კომისიის სხდომების გამართვის ადგილსა და პერიოდულობას განსაზღვრავს კომისია, მაგრამ თვეში უნდა გაიმართოს არანაკლებ 2 სხდომისა. დროებითი საგამოძიებო კომისიის სხდომა უფლებამოსილია, თუ მას ესწრება კომისიის შემადგენლობის უმრავლესობა. დროებითი საგამოძიებო კომისია გადაწყვეტილებას იღებს კომისიის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, დროებითი საგამოძიებო კომისიის სხდომის გამართვის თარიღი და დღის წესრიგი კომისიის წევრებს წინასწარ ეცნობება. დროებითი საგამოძიებო კომისიის საჯარო სხდომას შეიძლება სათათბირო ხმის უფლებით დაესწრონ სხვა პარლამენტის წევრები და მონვეული პირები.

დროებითი საგამოძიებო კომისიის წევრის წინადადებით კომისიას შეუძლია მიიღოს გადაწყვეტილება დახურული სხდომის გამართვის შესახებ.

დროებითი საგამოძიებო კომისია განსახილველ საკითხთან დაკავშირებით შემუშავებს შემდეგ აქტებს: დასკვნას, რეკომენდაციას და გადაწყვეტილებას. დროებითი საგამოძიებო კომისიის დასკვნა და რეკომენდაცია მიიღება მხოლოდ საკითხის განხილვის შემაჯამებელ ეტაპზე. დროებითი საგამოძიებო კომისიის მიერ მიღებული დასკვნა/რეკომენდაცია პარლამენტის პლენარული სხდომის დღის წესრიგში შესატანად წარედგინება პარლამენტის ბიუროს. დროებითი საგამოძიებო კომისიის პოზიციას პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე წარმოადგენს კომისიის თავმჯდომარე ან მომხსენებელი, რომელსაც კომისია ირჩევს თავისი შემადგენლობიდან. დროებითი საგამოძიებო კომისია დასკვნასთან ერთად პარლამენტს წარუდგენს მის ხელთ არსებულ მასალებს. კომისიის ან ფრაქციის მოთხოვნის შემთხვევაში პარლამენტი იღებს დადგენილებას დროებითი საგამოძიებო კომისიის მიერ შემუშავებული აქტის თაობაზე.

4.6.2. სხვა დროებითი კომისია

საქართველოს პარლამენტში სახელმწიფოებრივი ან/და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის იმ არამუდმივი ამოცანის შესრულების მიზნით, რომლის შესრულებაც საჭიროებს საკითხის კოლეგიურ შესწავლასა და გადაწყვეტას იქმნება სხვა დროებითი კომისია. დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის ინიცირების უფლება აქვს პარლამენტის თავმჯდომარეს, კომიტეტს, ფრაქციას, პარლამენტის შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მეხუთედს. პარლამენტი დროებითი კომისიის შექმნის საკითხზე გადაწყვეტილებას იღებს დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის შესახებ რეგლამენტით დადგენილი წესით, პლენარულ სხდომაზე დამსწრეთა ხმების უმრავლესობით, მაგრამ არანაკლებ პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მეოთხედისა.

პარლამენტის რეგლამენტით დადგენილი გამონაკლისების გარდა, დროებითი კომისიის საქმიანობაზე ვრცელდება დროებითი საგამოძიებო კომისიისთვის რეგლამენტით დადგენილი წესები. კერძოდ, დროებითი კომისიის მიმართ მოქმედებს იგივე წესები, რომლითაც განისაზღვრება დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნა, თანამდებობის პირების არჩევა და უფლებამოსილების შეწყვეტა, კომისიის უფლებამოსილების ვადა, კომისიის სხდომის ორგანიზება და ჩატარება.

პარლამენტში ასევე იქმნება ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენისა და დეოკუპაციის საკითხებთან დაკავშირებული დროებითი კომისია და მის საქმიანობაზე არ ვრცელდება დროებითი კომისიის უფლებამოსილების ვადისთვის რეგლამენტით დადგენილი შეზღუდვა.

4.7. პარლამენტის სათათბირო ორგანოები

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 78-ე მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად, განსაზღვრულ სფეროებში პარლამენტის წინაშე მდგარი განგრძობადი, სისტემური და მდგრადი პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციის ხელშეწყობის მიზნით პარლამენტში იქმნება მუდმივმოქმედი სათათბირო საბჭოები. პარლამენტის მუდმივმოქმედი სათათბირო საბჭოებია: 1. გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედი საპარლამენტო საბჭო, რომელიც ხელს უწყობს პარლამენტის მიერ განსაზღვრულ

გენდერულ სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განხორციელებას; 2. ღია მმართველობის მუდმივმოქმედი საპარლამენტო საბჭო, რომლის მიზანია ღია მმართველობის პრინციპების გათვალისწინებით პარლამენტის ღიაობის, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფა და ამ მიმართულებით პარლამენტის სისტემური და კოორდინირებული მუშაობა.

გარდა აღნიშნული მუდმივმოქმედი საბჭოებისა, პარლამენტის შემადგენლობაში სათათბირო უფლებამოსილებით იქმნება შემდეგი სათათბირო ორგანოები:

- ხაზინადართა საბჭო, პარლამენტის თავმჯდომარის სათათბირო ორგანო, რომელიც ხელს უწყობს პარლამენტის თავმჯდომარეს პარლამენტის საფინანსო საქმიანობის საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში კონტროლს;

- ერთობლივი საკოორდინაციო საბჭო, რომელიც იქმნება პარლამენტის თავმჯდომარის ბრძანებით, პარლამენტისა და აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი საბჭოების საკანონმდებლო პროცესების კოორდინაციის მიზნით პარლამენტისა და აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი საბჭოების წარმომადგენლებისაგან;

- სახელმწიფო კომისია, რომელიც იქმნება პარლამენტის მიერ ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ცალკეული ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრის უზრუნველყოფის ხელშეწყობის მიზნით.

4.8. პარლამენტის დამხმარე სტრუქტურული ერთეულები

საქართველოს პარლამენტის მიერ საქართველოს კონსტიტუციითა და პარლამენტის რეგლამენტით განსაზღვრული უფლებამოსილებების შეუფერხებელი და ეფექტური განხორციელების მიზნით საქართველოს პარლამენტში იქმნება შესაბამისი სტრუქტურული ერთეულები. კერძოდ, პარლამენტის აპარატის შემადგენლობაში სტრუქტურული ერთეულების სახით შედიან დეპარტამენტები, მანდატურის სამსახური, პარლამენტის თავმჯდომარის კაბინეტი, პარლამენტის კომიტეტების აპარატები, პარლამენტის დროებითი საგამოძიებო და დროებითი კომისიების აპარატები, საპარლამენტო უმრავლესობისა და უმცირესობის აპარატები, საპარლამენტო ფრაქციების აპარატები, პარლამენტის თავმჯდომარის პირველი მოადგილისა და მოადგილეების სამდივნოები, საბჭოებისა და სახელმწიფო კომისიების სამდივნოები, პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი.

5. საქართველოს პარლამენტის უფლებამოსილებები

5.1. კანონშემოქმედება

კანონშემოქმედება საქართველოს პარლამენტის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებაა და ყოველწლიურად იგი ასობით კანონს იღებს. რა თქმა უნდა, ძირითადად საუბარია არსებულ საკანონმდებლო აქტებში ცვლილებების განხორციელებაზე.

კანონის მიღება პროცესია და იწყება საკანონმდებლო ორგანოსათვის შესაბამისი უფლებამოსილი პირის მიერ მიმართვიდან და სრულდება უკვე მიღებული კანონის ხელონერით და გამოქვეყნებით.

5.1.1. საკანონმდებლო ინიციატივა და საკანონმდებლო წინადადება

5.1.1.1. საკანონმდებლო ინიციატივა

5.1.1.1.1. სუბიექტები

საკანონმდებლო პროცესი იწყება საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სუბიექტის მიერ კანონპროექტის მომზადებით და პარლამენტისათვის წარდგენით. საქართველოს კონსტიტუციის 45-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით აღჭურვილია: 1. მთავრობა, 2. პარლამენტის წევრი, 3. საპარლამენტო ფრაქცია, 4. პარლამენტის კომიტეტი, 5. აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოები, 6. არანაკლებ 25 000 ამომრჩეველი.

რიგ საკითხებთან მიმართებით კანონმდებლობა საკანონმდებლო ინიციატივის სპეციალურ სუბიექტებს განსაზღვრავს. მხოლოდ საქართველოს მთავრობაა უფლებამოსილი პარლამენტს წარუდგინოს სახელმწიფო ბიუჯეტის და „მთავრობის სტრუქტურისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ კანონის პროექტები. თავის მხრივ, მხოლოდ პარლამენტის წევრი, კომიტეტი ან ფრაქციაა უფლებამოსილი საკანონმდებლო ინიციატივის წესით წარადგინოს პარლამენტის რეგლამენტის პროექტი.

5.1.1.1.2. განმარტებითი ბარათი

ინიცირებულ კანონპროექტს თან უნდა ერთვოდეს განმარტებითი ბარათი, რომელშიც უნდა აისახოს: 1. ზოგადი ინფორმაცია (მათ შორის, კანონპროექტის მიღების მიზეზი, არსი, შედეგები), 2. ფინანსური დასაბუთება (მათ შორის კანონპროექტის გავლენა ბიუჯეტის საშემოსავლო და ხარჯვით ნაწილზე), 3. კანონპროექტის მიმართება საერთაშორისოსამართლებრივ სტანდარტებთან, 4. კანონპროექტის მომზადების პროცესში მიღებული კონსულტაციები, 5. კანონპროექტის ავტორი და ინიციატორი.

5.1.1.2. საკანონმდებლო წინადადება

საქართველოს კონსტიტუციით საკანონმდებლო ინიციატორთა წრე განსაზღვრულია და მხოლოდ აღნიშნულ სუბიექტებს აქვთ უფლება საკანონმდებლო ინიციატივის წესით წარადგინონ კანონის პროექტი. თუმცა საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი ითვალისწინებს საკანონმდებლო წინადადების წესით კანონის პროექტების წარდგენის შესაძლებლობას. საკანონმდებლო წინადადება არის საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების არმქონე სუბიექტის მიერ, საქართველოს პარლამენტისთვის მატერიალურად ან ელექტრონულად წარდგენილი, დადგენილი წესით გაფორმებული დასაბუთებული მიმართვა ახალი კანონის მიღების, ცვლილების შეტანის და კანონის ძალადაკარგულად გამოცხადების თაობაზე.

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით განსაზღვრულია საკანონმდებლო წინადადების უფლებით აღჭურვილი სუბიექტები: საქართველოს მოქალაქე, სახელმწიფო ორგანოები (გარდა საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებებისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების სახელმწიფო კონტროლისადმი დაქვემდებარებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა), ადგილობრივი თვითმ-

მართველობის ორგანოები, კანონით დადგენილი წესით რეგისტრირებული პოლიტიკური და საზოგადოებრივი გაერთიანებები, სხვა იურიდიული პირები.

საკანონმდებლო ინიციატივისგან განსხვავებით, საკანონმდებლო წინადადებით მიმართვის უფლება პრაქტიკულად ნებისმიერ მოქალაქეს აქვს და მისთვის ნაკლები ფორმალური მოთხოვნებია დადგენილი. საკანონმდებლო წინადადება შეიძლება წარდგენილ იქნეს როგორც კანონპროექტის, ისე მოსამზადებელი კანონპროექტის ძირითადი პრინციპების ან კონკრეტული წინადადებების სახით. საკანონმდებლო წინადადება უნდა შეიცავდეს მისი საჭიროების ავტორისეულ დასაბუთებას. წინადადებაში მითითებული უნდა იყოს, ასევე, ცვლილების მიზეზი და არსი, აგრეთვე, ავტორის ხელმოწერა, მისამართი და საკონტაქტო ტელეფონის ნომერი.

ინიციატორ სუბიექტებს შორის განსხვავების გარდა, საკანონმდებლო ინიციატივასა და წინადადებებს შორის სხვაობა მათთვის განსაზღვრულ პროცედურებშიცაა. საკანონმდებლო წინადადებას ბიურო გადასცემს წამყვან კომიტეტს (საჭიროების შემთხვევაში – აგრეთვე, სხვა კომიტეტს). კომიტეტის სხდომაზე საკანონმდებლო წინადადებას განსახილველად წარადგენს სხდომის თავმჯდომარე, რის შედეგადაც წინადადება შეიძლება ცნობილ იქნეს მიღებულად ან უარყოფილად. იმ შემთხვევაში, თუ კომიტეტი წინადადებას მისაღებად ცნობს, საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სუბიექტად ითვლება წამყვანი კომიტეტი. საკანონმდებლო წინადადებიდან განსხვავებით, საკანონმდებლო ინიციატივის წესით წარდგენილ კანონის პროექტზე კომიტეტის მიერ უარყოფითი პოზიცია (კანონპროექტის არასაკმარისად მომზადებულად ან მიუღებლად ცნობა) არ აბრკოლებს პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე მისი განხილვის დაწყებას. მას შემდეგ, რაც კომიტეტი წინადადებას მისაღებად ცნობს, დღის წესრიგში დგება მისი კანონის პროექტის ფორმატში ჩამოყალიბება. თუ წინადადებას ამგვარი ფორმატი იმთავითვე, წარდგენიდანვე ჰქონდა, პროექტი პირდაპირ ბიუროს გადაეცემა. თუ წინადადება წარდგენილია არა კანონპროექტის, არამედ მოსამზადებელი კანონპროექტის ძირითადი პრინციპების ან კონკრეტული წინადადებების სახით, კომიტეტი, პარლამენტის ბიუროსთან შეთანხმებით, განსაზღვრულ ვადაში შეიმუშავებს კანონპროექტს და მას ბიუროს გადასცემს. ბიუროზე გადაცემის შემდეგ, პროექტი, რომლის ინიციატორიც კომიტეტია, გადის იმ პროცედურას, რაც საკანონმდებლო ინიციატივის განხილვისთვისაა დადგენილი.

5.1.2. საკომიტეტო და პლენარული განხილვები

კანონმდებლობით დადგენილი წესით მომზადებული კანონპროექტი რეგისტრაციისათვის გადაეცემა პარლამენტის აპარატის საორგანიზაციო დეპარტამენტს, რომელიც, თავის მხრივ, მას პარლამენტის აპარატის იურიდიულ დეპარტამენტსა და პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისს გადასცემს. იურიდიული დეპარტამენტი და საბიუჯეტო ოფისი ამზადებენ დასკვნებს კანონპროექტის „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონთან შესაბამისობის თაობაზე. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საუბარია ფორმალურ-სამართლებრივ შესაბამისობაზე და არა კანონპროექტის შინაარსობრივ მხარეზე. აღნიშნული დასკვნები გადაეცემა ბიუროს, რომელიც უფლებამოსილია, ხარვეზის შემთხვევაში, მის გამოსასწორებლად პროექტი ინიციატორს დაუბრუნოს.

პარლამენტში კანონპროექტი, როგორც წესი, სამი მოსმენით განიხილება (გარდა კონსტიტუციითა და პარლამენტის რეგლამენტით გათვალისწინებული შემთხვევებისა).

5.1.2.1. პირველი მოსმენით განხილვა

მას შემდეგ, რაც ბიურო მიიღებს გადაწყვეტილებას კანონპროექტის განხილვის პროცედურის დაწყების თაობაზე, იგი გადაეცემა განსახილველად კომიტეტებს, ფრაქციებს, უმრავლესობას, უმცირესობას, პარლამენტის დამოუკიდებელ დეპუტატებს, პარლამენტის აპარატის იურიდიულ დეპარტამენტს და მთავრობას. ასევე, განთავსება პარლამენტის ვებგვერდზე. აღნიშნული სუბიექტები, პარლამენტის აპარატის იურიდიულ დეპარტამენტთან ერთად, ბიუროს მიერ საკანონმდებლო პროცედურების დაწყების თაობაზე გადაწყვეტილების მიღებიდან არაუგვიანეს 3 კვირისა წამყვან კომიტეტს გადასცემენ ინიცირებული კანონპროექტის თაობაზე თავიანთ შენიშვნებს, წინააღმდეგ შემთხვევაში, კანონპროექტი მათ მიერ მოწონებულად ჩაითვლება.

პარლამენტის ბიუროს მიერ კანონპროექტის განხილვის პროცედურის დაწყების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებიდან არაუადრეს 3 დღისა და არაუგვიანეს 5 კვირისა წამყვანი კომიტეტი იწვევს კომიტეტის სხდომას (გარდა კანონპროექტის დაჩქარებული ან გამარტივებული წესით განხილვის შემთხვევისა) და განიხილავს კანონპროექტს. კომიტეტის სხდომაზე განხილვის შედეგად კანონპროექტი შეიძლება ცნობილ იქნეს პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე განხილვისათვის მომზადებულად, არასაკმარისად მომზადებულად ან მიუღებლად. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ეს უკანასკნელი ორი შემთხვევა, არ აბრკოლებს კანონპროექტის პლენარულ სესიაზე განხილვისათვის გადაგზავნას.

წამყვანი კომიტეტის სხდომის გამართვის შემდეგ კანონპროექტი კომიტეტის თავმჯდომარის ხელმოწერით, წერილობითი ფორმით ეგზავნება პარლამენტის საორგანიზაციო დეპარტამენტს პარლამენტის ბიუროს უახლოესი სხდომის დღის წესრიგში შესატანად.

პლენარულ სხდომაზე კანონპროექტის პირველი მოსმენისას განიხილება მისი ზოგადი პრინციპები და ძირითადი დებულებები. პლენარულ სხდომაზე პირველი მოსმენის შედეგად პარლამენტი კენჭისყრით იღებს ერთ-ერთ შემდეგ გადაწყვეტილებას: კანონპროექტის პირველი მოსმენით მიღების შესახებ ან ალტერნატიული წინადადების გათვალისწინებით, ახალი კანონპროექტის შემუშავების შესახებ. თუ კანონპროექტი ვერ მიიღებს საჭირო ხმათა რაოდენობას, ის უარყოფილად ჩაითვლება.

5.1.2.2. მეორე მოსმენით განხილვა

პლენარულ სესიაზე კანონპროექტის პირველი მოსმენის განხილვისა და მიღების შემდეგ, გამოთქმული და გათვალისწინებული შენიშვნების კანონპროექტში ასახვისა და მეორე მოსმენით განხილვისათვის მომზადების მიზნით იგი ისევ წამყვან კომიტეტს გადაეცემა, რომელიც კანონპროექტის პირველი მოსმენით მიღებიდან 3 კვირის ვადაში განიხილავს მას. ამ ეტაპზე წამყვან კომიტეტზე კანონპროექტი განიხილება ქვეპუნქტების, პუნქტების (ნაწილების), მუხლების, თავების ან/და კარების მიხედვით.

კომიტეტზე განხილვისა და კენჭისყრის შემდეგ კანონპროექტი კვლავინდებურად გადაეგზავნება ბიუროს, უახლოესი პლენარული სხდომის დღის წესრიგში შეტანისთვის.

პლენარულ სხდომაზე კანონპროექტის განხილვის ფორმის (ანუ ქვეპუნქტების, პუნქტების (ნაწილების), მუხლების, თავებისა ან/და კარების მიხედვით განხილვის) თაობაზე გადაწყვეტილებას, წამყვანი კომიტეტის წინადადების საფუძველზე იღებს პლენარული სხდომის თავმჯდომარე.

5.1.2.3. მესამე მოსმენით განხილვა

მეორე მოსმენით განხილვის შემდეგ, თუ პროექტმა მიიღო შესაბამისი მხარდაჭერა, იგი გადაეგზავნება წამყვან კომიტეტს მისი მესამე მოსმენით განხილვისათვის მოსამზადებლად. კანონპროექტის მეორე მოსმენით მიღების შემდეგ წამყვანი კომიტეტი 10 დღის ვადაში განიხილავს მას პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე მესამე მოსმენით განხილვისათვის მოსამზადებლად. მესამე მოსმენით კანონპროექტის განხილვის ფარგლებში კანონპროექტში მხოლოდ რედაქციული ცვლილებების შეტანაა შესაძლებელი. მესამე მოსმენით კომიტეტზე განხილული კანონის პროექტი გადაეცემა პლენარულ სხდომას მესამე მოსმენით მისი განხილვის და მიღების მიზნით. პლენარულ სხდომაზე მესამე მოსმენით განხილვის შემდეგ, კენჭისყრის წინ, სავალდებულოა პლენარულ სხდომაზე პროექტის საბოლოო რედაქტირებული ვარიანტის დარიგება, რომელშიც ასახული იქნება მესამე მოსმენის ფარგლებში გამოთქმული და გაზიარებული შენიშვნები. მესამე მოსმენისას კანონპროექტის საბოლოო რედაქტირებულ ვარიანტს მთლიანად ეყრება კენჭი და მიღებულად ჩაითვლება ხმათა შესაბამისი რაოდენობის მიღების შემთხვევაში.

5.1.3. ალტერნატიული კანონპროექტი და ალტერნატიული წინადადება

5.1.3.1. ალტერნატიული კანონპროექტი

კანონპროექტის განხილვის პროცესში, მისი პირველი მოსმენით საკომიტეტო განხილვამდე, საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით აღჭურვილი სუბიექტი უფლებამოსილია, მოცემული კანონის პროექტთან მიმართებით ალტერნატიული კანონის პროექტი წარადგინოს. ალტერნატიული კანონის პროექტის არსებითად უნდა განსხვავდებოდეს ძირითადი კანონის პროექტისგან. ალტერნატიული კანონის პროექტი წარედგინება ბიუროს, რომელიც მას განსახილველად წამყვან კომიტეტს გადასცემს. კომიტეტის სხდომაზე ძირითადი კანონისა და ალტერნატიული კანონის პროექტი ერთობლივად განიხილება.

წამყვან კომიტეტზე განხილვისას ალტერნატიული კანონპროექტის ინიციატორის თანხმობით კომიტეტი იღებს გადაწყვეტილებას პირველი მოსმენისათვის შეჯერებული ვარიანტის წარდგენის თაობაზე. თუ შეთანხმება ვერ მოხერხდა, პირველი მოსმენისათვის პარლამენტის პლენარულ სხდომას წარედგინება ორივე პროექტი – ძირითადი კანონპროექტი და ალტერნატიული კანონპროექტი. შემდეგ უკვე პარლამენტი პლენარულ სხდომაზე წყვეტს ერთ-ერთი მათგანის საფუძველად მიღების ან უარყოფის საკითხს.

5.1.3.2. ალტერნატიული წინადადება

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი ითვალისწინებს ალტერნატიული წინადადების წარდგენის შესაძლებლობას. იგი შეიძლება წარედგინოს ცალკეული

ნორმების თაობაზე და მისი ინიცირების უფლება აქვს კომიტეტს, ფრაქციას, უმრავლესობას, უმცირესობას და თითოეულ პარლამენტის წევრს.

ალტერნატიული წინადადების წარდგენა შესაძლებელია შესაბამისი კანონის პროექტის მეორე მოსმენით საკომიტეტო სხდომაზე განხილვის წინა დღის 18:00 საათამდე. ალტერნატიული წინადადება წარედგინება წამყვან კომიტეტსა და პარლამენტის აპარატის საორგანიზაციო დეპარტამენტს.

ალტერნატიული წინადადება მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მომხსენებელი დაეთანხმება. წინააღმდეგ შემთხვევაში, წამყვანი კომიტეტი ან პლენარული სხდომა კენჭისყრით წევრებს განსახილველი კანონის პროექტის ცალკეული ნორმების თაობაზე ალტერნატიული წინადადების მიღების ან უარყოფის საკითხს.

5.1.4. ცალკეული საკანონმდებლო აქტების მისაღებად დადგენილი კვორუმები

საქართველოს კონსტიტუციით სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტის მიღებისთვის განსხვავებული კვორუმი გათვალისწინებულია. კონსტიტუციის 45-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, კანონი მიღებულად ითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს დამსწრეთა უმრავლესობა, მაგრამ არანაკლებ პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მესამედისა, თუ კონსტიტუციით არ არის განსაზღვრული კანონის მიღების სხვა წესი. ორგანული კანონი მიღებულად მიიჩნევა, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობა, თუ კონსტიტუციით არ არის განსაზღვრული ორგანული კანონის მიღების სხვა წესი. მაგალითად, განსხვავებული კვორუმი დადგენილი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწასთან დაკავშირებული ორგანული კანონის მიღებაზე – სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედის უმრავლესობა.

კონსტიტუციური კანონის მისაღებად სხვადასხვა კვორუმი დადგენილია. კონსტიტუციის 77-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, კონსტიტუციური კანონი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას სამი მოსმენით მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედი. იგი საქართველოს პრეზიდენტს ხელმოსაწერად გადაეცემა მომდევნო მოწვევის პარლამენტის მიერ ერთი მოსმენით განხილვიდან და სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედის მიერ მისი უცვლელად დამტკიცებიდან 10 დღის ვადაში. თუ კონსტიტუციურ კანონს სამი მოსმენით მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეოთხედი, კონსტიტუციური კანონი საქართველოს პრეზიდენტს ხელმოსაწერად გადაეცემა 2 კვირის ვადაში და არა მომდევნო მოწვევის პარლამენტის მიერ განხილვისა და მიღების შემდეგ.

კონსტიტუციური კანონი, რომელიც უკავშირდება ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენას, მიიღება პარლამენტის სრული შემადგენლობის ორი მესამედის უმრავლესობით და საქართველოს პრეზიდენტს ხელმოსაწერად გადაეცემა ორი კვირის ვადაში.

5.1.5. კანონის დაჩქარებული და გამარტივებული წესით განხილვა და მიღება

კანონის განხილვა და მიღება საკმაოდ ხანგრძლივი პროცესია. შესაძლოა გარკვეული საკითხის მოწესრიგება, ახალი საკანონმდებლო ცვლილებები პარლამენტის მხრიდან სწრაფ ჩართულობას საჭიროებდეს. სწორედ ამ მიზნით, პარლამენტის რეგლამენტი ითვალისწინებს კანონის პროექტის დაჩქარებული წესით განხილვასა და მიღებას. აღსანიშნავია, რომ დაჩქარებული წესით შეიძლება მხოლოდ არსებულ კანონში

ცვლილებების განხილვა და მიღება (აკრძალულია დაუშვებელია დაჩქარებული წესით ახალი კანონის მიღება). კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვა და მიღება გულისხმობს პლენარული სხდომების 1 კვირის ფარგლებში პროექტის განხილვასა და მიღებას სამივე მოსმენით. კანონის პროექტის დაჩქარებული წესით განხილვის თაობაზე გადაწყვეტილებას იღებს ბიურო ან პლენარული სხდომა. აღსანიშნავია, რომ კანონის პროექტის დაჩქარებული წესით განხილვა დაუშვებელია მოცემული გადაწყვეტილების მიღების დღიდან მომდევნო დღის ჩათვლით.

კანონის გამარტივებული წესით განხილვა და მიღება გულისხმობს ერთი მოსმენით მის განხილვასა და მიღებას. აღნიშნულთან დაკავშირებით გადაწყვეტილებას იღებს ბიურო. დაუშვებელია შესაბამის კომიტეტზე კანონპროექტის განხილვა ბიუროზე გამარტივებული წესით განხილვის თაობაზე გადაწყვეტილების მიღებიდან ერთი კვირის ვადაში. გამარტივებული წესით შესაძლებელია კანონის ძალადაკარგულად გამოცხადება, ასევე, კანონით გათვალისწინებული თარიღის (ვადის) ან ტერმინოლოგიური ხასიათის ცვლილება.

5.1.6. განსაკუთრებული საკანონმდებლო პროცედურები

5.1.6.1. კონსტიტუციის გადასინჯვის თაობაზე კონსტიტუციური კანონის მიღება

საქართველოს კონსტიტუციის 77-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, კონსტიტუციის გადასინჯვის თაობაზე კონსტიტუციური კანონის ინიცირების უფლება აქვთ პარლამენტის სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტს და არანაკლებ 200 000 ამომრჩეველს. იმ შემთხვევაში, თუ კონსტიტუციური კანონის ინიციატორია პარლამენტის წევრთა ნახევარზე მეტი, ბიურო პროექტს გადასცემს პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტს ინიციატორთა ხელმოწერების ნამდვილობის შესამოწმებლად. შემოწმების შედეგად ბიუროს საკითხი შეაქვს უახლოესი პლენარული სხდომების დღის წესრიგში კონსტიტუციური კანონის პროექტის გამოქვეყნებისა და საყოველთაო-სახალხო განხილვის საორგანიზაციო კომისიის შექმნის მიზნით.

განსხვავებული პროცედურაა დადგენილი ამომრჩეველთა მიერ კონსტიტუციური კანონის ინიცირების შემთხვევაში. კონსტიტუციური კანონის ინიცირების მიზნით იქმნება საინიციატივო ჯგუფი არანაკლებ 10 წევრის შემადგენლობით, რომელიც მიმართავს პარლამენტის ბიუროს განცხადებით რეგისტრაციაში გატარების მოთხოვნით. ბიუროს განცხადებასთან ერთად წარედგინება კონსტიტუციური კანონის პროექტი და საინიციატივო ჯგუფის წევრთა მონაცემები. ბიურო დოკუმენტაციას გადასცემს საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტს, რომელიც შეისწავლის მასალებს და გადასცემს საინიციატივო ჯგუფს სარეგისტრაციო მოწმობას ან მოტივირებულ უარს ეუბნება რეგისტრაციაზე. სარეგისტრაციო მოწმობის მიღების დღიდან საინიციატივო ჯგუფი იწყებს ხელმოწერების შეგროვებას. კვალიფიციური ელექტრონული ხელმოწერების შესაგროვებლად, თავის მხრივ, კანონპროექტი განთავსებულია პარლამენტის ვებგვერდზე. შევსებული ხელმოწერების ფურცლები და შეგროვებული კვალიფიციური ელექტრონული ხელმოწერების შესახებ ინფორმაცია წარედგინება პარლამენტის ბიუროს უახლოეს სხდომას, რომელიც მათ გადასცემს პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტს ხელმოწერების ნამდვილობის შესამოწმებლად. თუ დადგინდა, რომ ხელმოწერები პარლამენტის რეგლამენტის დარღვევითაა შესრულებული, ბიურო უარს ეტყვის საინიციატივო ჯგუფს პროექტის პარლამენტში

განსხილველად წარდგენაზე. ასევე, თუ აღმოჩნდა, რომ ნამდვილი ხელმოწერების რაოდენობა 200 000-ზე ნაკლებია, პროექტის ინიცირების უფლება უარყოფილად ჩაითვლება. ხოლო იმ შემთხვევაში, თუ ნამდვილი ხელმოწერების რაოდენობა არანაკლებ 200 000 იყო, საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტის დადებითი დასკვნა და კონსტიტუციური კანონის პროექტი წარედგინება ბიუროს, რომელსაც საკითხი შეაქვს უახლოესი პლენარული სხდომის დღის წესრიგში პროექტის გამოქვეყნებისა და საყოველთაო-სახალხო განხილვის საორგანიზაციო კომისიის შექმნის მიზნით.

ინიცირებული კონსტიტუციური კანონის პროექტს პარლამენტი აქვეყნებს საყოველთაო-სახალხო განხილვისათვის. პარლამენტში პროექტის განხილვა შესაძლებელია გამოქვეყნებიდან ერთი თვის შემდეგ. აღსანიშნავია, რომ აკრძალულია კონსტიტუციური კანონის პროექტის დაჩქარებული ან გამარტივებული წესით განხილვა.

5.1.6.2. საქართველოს სახელმწიფო დროშა, გერბი და ჰიმნი

საქართველოს სახელმწიფო დროშა, გერბი და ჰიმნი დადგენილია „საქართველოს სახელმწიფო სიმბოლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით, რომელიც მიიღება და გადაისინჯება საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვისათვის განსაზღვრული წესით.

5.1.6.3. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის დამტკიცება

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის დამტკიცების მიზნით აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო პარლამენტს საკანონმდებლო ინიციატივის წესით წარუდგენს „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის პროექტს და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს მიერ დადგენილი წესით მიღებულ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციას.

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციას პარლამენტი ამტკიცებს „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით, ერთი მოსმენით განხილვისა და მიღების გზით, კანონ-პროექტის პირველი მოსმენით განხილვისათვის რეგლამენტით დადგენილი წესის შესაბამისად.

5.1.6.4. საბიუჯეტო პროცესი - პროექტის მომზადება და პარლამენტში წარდგენა

საქართველოს პარლამენტი ყოველწლიურად იღებს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონს. მხოლოდ მთავრობაა უფლებამოსილი, პარლამენტის კომიტეტებთან ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების განხილვის შემდეგ პარლამენტს წარუდგინოს პარლამენტს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი. სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღება საკმაოდ გრძელვადიანი პროცესია, რომელიც მოიცავს ბიუჯეტის პროექტის მომზადებას, წარდგენას, განხილვას, დამტკიცებას, დაზუსტებას, ბიუჯეტის შესრულებას, ანგარიშგებასა და კოტროლს.

სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტს საქართველოს პარლამენტი კენჭს უყრის არაუგვიანეს დეკემბრის მესამე პარასკევისა. სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი მიიღება

საქართველოს პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობით, ერთი მოსმენით. ბიუჯეტის კანონის მიღებასთან დაკავშირებული პროცედურული და შინაარსობრივი საკითხები განისაზღვრება საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტითა და საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით.

5.1.7. მიღებული კანონის პრეზიდენტისათვის გადაცემა და მოტივირებული შენიშვნები

პარლამენტის მიერ მიღებული კანონი 10 დღის ვადაში გადაეცემა პრეზიდენტს, რომელიც ხელს აწერს და აქვეყნებს მას საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნის“ ვებგვერდზე. პრეზიდენტი უფლებამოსილია (კონსტიტუციით გათვალისწინებული შემთხვევების გარდა) ხელი არ მოაწეროს კანონს და მოტივირებული შენიშვნებით დაუბრუნოს იგი პარლამენტს. მიუხედავად იმისა, რომ პრეზიდენტს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება არ აქვს, კანონის ხელმოწერაზე უარის შემთხვევაში მოტივირებული შენიშვნები კანონპროექტის სახით უნდა იყოს ჩამოყალიბებული.

საქართველოს პრეზიდენტის მიერ მოტივირებული შენიშვნებით დაბრუნებული კანონი პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე განიხილება და მიიღება ერთი მოსმენით. უპირველეს ყოვლისა, კენჭი ეყრება საქართველოს პრეზიდენტის მიერ მოტივირებული შენიშვნებით დაბრუნებულ კანონს და თუ პარლამენტი არ იზიარებს პრეზიდენტის შენიშვნებს, შემდეგ ეყრება კენჭი კანონის პირვანდელ რედაქციას. თუ პარლამენტი მიიღებს საქართველოს პრეზიდენტის შენიშვნებს, კანონი 5 დღის ვადაში გადაეცემა საქართველოს პრეზიდენტს, რომელიც მის საბოლოო რედაქციას ხელს აწერს და აქვეყნებს 5 დღის ვადაში.

იმ შემთხვევაში, თუ პარლამენტი არ მიიღებს საქართველოს პრეზიდენტის შენიშვნებს, კენჭი ეყრება კანონის პირვანდელ რედაქციას, რაც პარლამენტის მხრიდან პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნების (ვეტოს) დაძლევის გულისხმობს და ამისთვის შედარებით უფრო მაღალი კვორუმიანაა განსაზღვრული. ამ შემთხვევაში, კანონი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობა. ორგანული კანონი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობა, გარდა საქართველოს კონსტიტუციის მე-19 მუხლის მე-4 პუნქტით გათვალისწინებული ორგანული კანონისა, რომელიც მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედი. კონსტიტუციური კანონი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეოთხედი. კანონი 3 დღის ვადაში გადაეცემა საქართველოს პრეზიდენტს, რომელიც 5 დღის ვადაში ხელს აწერს და აქვეყნებს მას. იმ შემთხვევაში, თუ პრეზიდენტმა დადგენილ ვადაში არ გამოაქვეყნა კანონი, მას ხელს აწერს და 5 დღეში „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნის“ ვებგვერდზე აქვეყნებს პარლამენტის თავმჯდომარე.

საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ კონსტიტუციურ კანონს, რომელიც პარლამენტმა მიიღო სრული შემადგენლობის ორი მესამედის უმრავლესობით, საქართველოს პრეზიდენტი ხელს აწერს და აქვეყნებს გადაცემიდან 5 დღის ვადაში, პარლამენტისთვის შენიშვნებით დაბრუნების უფლების გარეშე. ასევე,

კონსტიტუციის 66-ე მუხლის მე-7 პუნქტის თანახმად, პარლამენტის მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონზე საქართველოს პრეზიდენტის შენიშვნების გაზიარება დასაშვებია მხოლოდ მთავრობის თანხმობით.

5.2. პარლამენტის ძირითადი საკონტროლო უფლებამოსილებები

თანამედროვე საპარლამენტო მმართველობის რეჟიმებში სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში პარლამენტის სტატუსის გათვალისწინებით განსაკუთრებული მნიშვნელობა საპარლამენტო კონტროლის ეფექტურად განხორციელებას ენიჭება. საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმების არსებობა, მათი განვითარება და პრაქტიკაში ეფექტურად გამოყენების პრაქტიკა განაპირობებს სახელმწიფო მმართველობის სისტემის წარმატებას. საზღვარგარეთის ქვეყნების საკონსტიტუციო სინამდვილეში საპარლამენტო კონტროლის მრავალფეროვანი ფორმებია გავრცელებული, რომელთა განხორციელების პროცედურა ინდივიდუალურობით გამოირჩევა. აღნიშნული განპირობებულია ეროვნული სამართლებრივი სისტემის ტრადიციითა და თავისებურებებით, რომლებიც განაპირობებენ კიდევ საპარლამენტო კონტროლის ფორმების ავტოქტონურ შინაარსს.

5.2.1. პარლამენტის წევრის კითხვა

საპარლამენტო ცხოვრებაში ერთ-ერთი წამყვანი ადგილი პარლამენტის წევრს უკავია. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით უზრუნველყოფილია პარლამენტის წევრის ინფორმირებულობის, ჩართულობისა და პარლამენტის საქმიანობაში აქტიური მონაწილეობის სამართლებრივი გარანტიები. პარლამენტის წევრის აქტიური მონაწილეობა, გარდა კანონშემოქმედებითი საქმიანობისა, მოიცავს პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილებების უზრუნველყოფის პროცესში ჩართულობასაც. პარლამენტის წევრი უზრუნველყოფილი უნდა იყოს პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ნებისმიერი ინფორმაციით. ამ მიზნით, საქართველოს კონსტიტუციის 43-ე მუხლი პარლამენტის წევრს ანიჭებს უფლებას, კითხვით მიმართოს მთავრობას, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ სხვა ორგანოს, მთავრობის წევრს, ყველა დონის ტერიტორიული ერთეულის ხელისუფლების ორგანოს, სახელმწიფო დაწესებულებას.

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 148-ე მუხლი განსაზღვრავს პარლამენტის წევრის შეკითხვის ფორმას და პარლამენტის წევრის მიერ ამ უფლების განხორციელებასთან დაკავშირებულ პროცედურას. კერძოდ, პარლამენტის წევრის კითხვა ჩამოყალიბებული უნდა იყოს წერილობითი ფორმით და მისი შინაარსი უნდა შეეხებოდეს ადრესატის უფლებამოსილებისათვის მიკუთვნებულ საკითხს. შეკითხვის ადრესატი ვალდებულია დროული და სრულყოფილი პასუხი გასცეს დასმულ შეკითხვაზე. თანამდებობის პირს, რომელსაც კითხვით მიმართეს, უფლება აქვს პასუხში არ მიუთითოს მხოლოდ ის ინფორმაცია, რომელიც სახელმწიფო საიდუმლოებას შეიცავს.

პარლამენტის წევრის მიერ დასმული შეკითხვა შესაძლებელია შეეხებოდეს საკითხს, რომელზეც კითხვის ავტორისთვის მნიშვნელოვანია ოპერატიულად გონივრულ ვადაში პასუხის გაცემა. ამ მიზნით, თითოეული ორგანო, თანამდებობის პირი, რომელსაც

კითხვით მიმართეს, ვალდებულია პარლამენტის კითხვის მიღებიდან 15 დღეში წარუდგინოს სრულყოფილი წერილობითი პასუხი კითხვის ავტორს. გამონაკლის შემთხვევაში, კითხვის ავტორთან შეთანხმებით პასუხის გაცემისთვის დადგენილი ვადის გაგრძელება შეიძლება 10 დღით.

5.2.2. ინტერპელაცია

საპარლამენტო კონტროლის კიდეც ერთ მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი ინტერპელაციაა. საქართველოს კონსტიტუციის 43-ე მუხლის შესაბამისად, საპარლამენტო ფრაქციას, პარლამენტის წევრთა არანაკლებ შეიდგაციან ჯგუფს უფლება აქვს ინტერპელაციის წესით შეკითხვით მიმართოს მთავრობას, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ სხვა ორგანოს, მთავრობის წევრს.

პარლამენტის წევრის კითხვის მსგავსად, შეკითხვაც ჩამოყალიბებული უნდა იყოს წერილობითი ფორმით, მისი შინაარსი უნდა იყოს კონკრეტული და შეეხებოდეს ადრესატის უფლებამოსილებისათვის მიკუთვნებულ საკითხს. შეკითხვაზე პასუხი წერილობით წარედგინება პარლამენტის პლენარულ სხდომას, გარდა ამისა, შეკითხვის ადრესატი ვალდებულია პირადად უპასუხოს დასმულ შეკითხვას პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე. ამ მიზნით საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 149-ე მუხლით განსაზღვრულია ინტერპელაციის წესით დასმულ შეკითხვაზე შესაბამისი თანამდებობის პირის მიერ პასუხის გაცემის პროცედურა, რომლის მიხედვითაც, ინტერპელაციის წესით შეკითხვის ადრესატი პარლამენტში, როგორც წესი, წარდგება ყოველი მორიგი სესიის განმავლობაში ორჯერ და უპასუხებს ყველა შეკითხვას, რომელიც მას გადაეცა აღნიშნულ დრომდე არაუგვიანეს 10 დღისა.

დასმულ შეკითხვაზე ადრესატის მიერ გაცემული პასუხი შეიძლება გახდეს პარლამენტის მიერ განხილვის საგანი და მიღებულ იქნეს პარლამენტის დადგენილება. თუმცა, შეკითხვის ავტორის მიერ შეკითხვის გამოთხოვის შემთხვევაში ადრესატი პარლამენტის წინაშე აღარ წარდგება. აღნიშნულ პროცედურას განსაზღვრავს პარლამენტის რეგლამენტი.

5.2.3. საქართველოს პარლამენტისათვის ანგარიშის წარდგენა და განხილვა

საპარლამენტო კონტროლის განხორციელებისა და პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულების ერთ-ერთი ფორმა პარლამენტის წინაშე მოხსენების/ანგარიშის წარდგენა და განხილვაა. საქართველოს პრემიერ-მინისტრი მთავრობის საქმიანობისათვის ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე. იგი წელიწადში ერთხელ პარლამენტს წარუდგენს მოხსენებას სამთავრობო პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ, აგრეთვე პარლამენტის მოთხოვნით – სამთავრობო პროგრამის ცალკეული ნაწილის შესრულების მიმდინარეობის ანგარიშს.

საქართველოს პარლამენტს, პრემიერ-მინისტრის გარდა, ანგარიშს წარუდგენენ პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოები. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 27-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, ანგარიშვალდებულად მიიჩნევა ნებისმიერი ორგანო, რომელიც საქართველოს კონსტიტუციის ან სხვა საკანონმდებლო აქტის შესაბამისად პარლამენტს წარუდგენს თავისი საქმიანობის ანგარიშს

ან რომლის პარლამენტის წინაშე სხვა სახით ანგარიშვალდებულებას უშუალოდ ითვალისწინებს საკანონმდებლო აქტი.

საქართველოს პარლამენტი სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობას აკონტროლებს. სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წინასწარი ანგარიშისა და სრული ანგარიშის წარდგენის დროს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური წელიწადში ორჯერ წარადგენს მოხსენებას საქართველოს მთავრობის ანგარიშის თაობაზე, ხოლო წელიწადში ერთხელ, არაუგვიანეს საანგარიშო წლის მომდევნო წლის 1 ივნისისა, პარლამენტს წარუდგენს თავისი საქმიანობის ანგარიშს.

საქართველოს პარლამენტი საქართველოს კონსტიტუციითა და სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით დადგენილი წესით აკონტროლებს საქართველოს ეროვნული ბანკისა და საქართველოს ეროვნული ბანკის უმაღლესი თანამდებობის პირთა საქმიანობას. საქართველოს ეროვნული ბანკი ყოველწლიურად, საფინანსო წლის დამთავრებიდან არაუგვიანეს 4 თვისა, პარლამენტს წარუდგენს „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-60 და 61-ე მუხლებით გათვალისწინებულ საქმიანობის ანგარიშს და ფულად-საკრედიტო, სავალუტო და საზედამხედველო პოლიტიკის განხორციელების შესახებ ანგარიშს.

საპენსიო სააგენტოს საქმიანობის ზედამხედველობასაც საქართველოს პარლამენტი ახორციელებს. საპენსიო სააგენტო პარლამენტს ყოველწლიურად, არაუგვიანეს 1 ოქტომბრისა, წარუდგენს მიმოხილვას მიმდინარე წლის 6 თვის განმავლობაში განხორციელებული საქმიანობის შესახებ, ხოლო არაუგვიანეს 1 ივნისისა – მის მიერ განხორციელებული საქმიანობის წლიურ ანგარიშს. სახელმწიფო ინსპექტორი წელიწადში ერთხელ, არაუგვიანეს 31 მარტისა, პარლამენტს წარუდგენს ანგარიშს საქართველოში პერსონალურ მონაცემთა დაცვის მდგომარეობის, ფარული საგამოძიებო მოქმედებების ჩატარების და ელექტრონული კომუნიკაციის მაიდენტიფიცირებელ მონაცემთა ცენტრალურ ბანკში განხორციელებული აქტივობების კონტროლის, აგრეთვე სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის ქვემდებარე სისხლის სამართლის საქმეთა გამოძიების მდგომარეობისა და ამ მიმართულებებით სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის მიერ წინა წელს განხორციელებული საქმიანობის შესახებ. საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – იურიდიული დახმარების სამსახურის დირექტორი ყოველწლიურად, არაუგვიანეს 1 მარტისა, პარლამენტს წარუდგენს იურიდიული დახმარების სამსახურის წინა წლის საქმიანობის შესახებ ანგარიშს. საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსი ან მისი მოადგილე წელიწადში ერთხელ, არაუგვიანეს 15 აპრილისა, პარლამენტს წარუდგენს სამსახურის მიერ წინა წელს გაწეული საქმიანობის შესახებ საჯარო ანგარიშს.

საქართველოს გენერალური პროკურორი წელიწადში ერთხელ, არაუგვიანეს 15 მაისისა, პარლამენტს წარუდგენს საქართველოს პროკურატურის მიერ წინა წელს გაწეული საქმიანობის შესახებ ანგარიშს, რომელიც ეხება სისხლის სამართლის პოლიტიკის განხორციელების შედეგებს, ქვეყანაში ზოგადი კრიმინოგენური ვითარების შეფასებას, მათ შორის, გავრცელებული დანაშაულების სტატისტიკურ მაჩვენებლებს, მათი კატეგორიებისა და ტენდენციების მითითებით, სამართალწარმოების პროცესში ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვას, პროკურატურის საქმიანობის პრიორიტეტულ მიმართულებებს, პროკურორთა პროფესიული გადამზადებისა და განვითარების პროგრამებს. ანგარიში არ შეიცავს კონკრეტული სისხლის სამართლის

საქმის გამოძიებასთან, სასამართლო განხილვასთან ან/და საქმის ცალკეულ გარემოებებთან დაკავშირებულ საკითხებს.

საქართველოს მთავრობა პარლამენტს ყოველწლიურად, არაუგვიანეს შესაბამისი წლის 1 აპრილისა, წარუდგენს გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის შესაბამისი კომიტეტის მიერ საქართველოს წინააღმდეგ ინდივიდუალურ საჩივრებთან დაკავშირებით მიღებული გადაწყვეტილებების აღსრულების მდგომარეობის შესახებ ანგარიშს. საქართველოს მთავრობა პარლამენტს წელიწადში ერთხელ, არაუგვიანეს 1 აპრილისა, ასევე, წარუდგენს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებების/განჩინებების აღსრულების შესახებ ანგარიშს იმ საქმეებთან დაკავშირებით, რომლებზედაც წინა წელს მიღებულია ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის საბოლოო რეზოლუცია, ასევე სამოქმედო გეგმას მიმდინარე საქმეებთან დაკავშირებით. ზემოაღნიშნული ანგარიშების განხილვა ძირითადად ხორციელდება საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 176-ე მუხლით დადგენილი წესის შესაბამისად.

განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში და სპეციალური მოხსენება. საქართველოს სახალხო დამცველი პარლამენტს წელიწადში ერთხელ, კალენდარული წლის მარტში, წარუდგენს ანგარიშს ქვეყანაში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, აგრეთვე, წელიწადში ერთხელ, საგაზაფხულო სესიაზე – მოხსენებას ყოველწლიურ ანგარიშთან დაკავშირებით, რომელთა განხილვის საფუძველზედაც პარლამენტი იღებს დადგენილებას ან რეზოლუციას. პარლამენტის დადგენილება უნდა შეიცავდეს ქვეყანაში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიშის შეფასებას, აგრეთვე, პარლამენტის დავალებებს და მათი შესრულების მონიტორინგის ვადებს.

5.2.4. მინისტრის საათი

მინისტრის საათი გულისხმობს წელიწადში ერთხელ, საქართველოს მთავრობის ცალკეული წევრების პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე მოხსენებით გამოსვლას სამთავრობო პროგრამის შესრულების შესახებ.

საქართველოს მთავრობის ცალკეული წევრების პარლამენტის წინაშე წარდგომის განრიგი მთავრობის წევრებთან შეთანხმებით და პარლამენტის კომიტეტების ინიციატივების გათვალისწინებით წინასწარ დგება პარლამენტის ბიუროს მიერ საგაზაფხულო სესიის დაწყებამდე. საპარლამენტო და პოლიტიკური ცხოვრების გააქტიურებაზე მიაწვდის მინისტრის საათის ჩატარების ინტენსივობა. კერძოდ, მინისტრის საათის განრიგი ისე უნდა შედგეს, რომ სულ მცირე პლენარული სხდომების ყოველ 2 კვირაში ერთხელ გაიმართოს 1 მინისტრის საათი მაინც.

მინისტრის საათის წარმართვის პროცედურა მიმდინარეობს კანონპროექტის პირველი მოსმენით განხილვის წესით, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 111-ე მუხლის შესაბამისად. კერძოდ, მინისტრის საათი იწყება საქართველოს მთავრობის წევრის სიტყვით გამოსვლით, რისთვისაც მას ეძლევა 45 წუთი. მომხსენებლის გამოსვლის დასრულების შემდეგ პარლამენტის წევრებს უფლება აქვთ შეკითხვით მიმართონ მას. თითოეული შეკითხვის ავტორისათვის გამოყოფილი დრო არ უნდა აღემატებოდეს 2 წუთს. ამასთანავე, მას შეუძლია დაზუსტებისათვის ისარგებლოს არაუმეტეს 1 წუთით. შეკითხვების დასრულების შემდეგ მომხსენებელს უფლება აქვს,

ყველა დასმულ შეკითხვას ერთობლივად უპასუხოს. მთავრობის წევრის გამოსვლის დასრულების შემდგომ სიტყვით გამოდიან პარლამენტის წევრები, კომიტეტებისა და ფრაქციების წარმომადგენლები, რომელთა გამოსვლის დასრულების შემდეგ, დასკვნითი სიტყვით გამოდის მომხსენებელი.

5.2.5. ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლი და კანონქვემდებარე აქტების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის შემოწმება

საქართველოს პარლამენტი ახორციელებს პარლამენტის მიერ მიღებული ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლს. ამ მიზნით პარლამენტის შესაბამისი კომიტეტები მათი გამგებლობისათვის მიკუთვნებულ სფეროში შეისწავლიან და აანალიზებენ აღნიშნული ნორმატიული აქტების ეფექტიანობას, მათი მოქმედების პერიოდში გამოვლენილ ხარვეზებს, განიხილავენ მათ აღმოსაფხვრელად საჭირო ღონისძიებებს, ნორმატიული აქტების სრულფასოვნად ამოქმედების ხელშეშლელ ობიექტურ და სუბიექტურ ფაქტორებს მიმართავენ შესაბამის ღონისძიებებს მათი შესრულების უზრუნველსაყოფად, აანალიზებენ სასამართლო პრაქტიკას და საკანონმდებლო ხარვეზების აღმოსაფხვრელად მიმართავენ შესაბამის მექანიზმებს.

ნორმატიული აქტის აღსრულების საკითხი შესაძლებელია გახდეს პარლამენტის განხილვის საგანი. ამ მიზნით კომიტეტი უფლებამოსილია მიმართოს პარლამენტის ბიუროს, რომელიც იღებს გადაწყვეტილებას აღნიშნული საკითხის პარლამენტის პლენარული სხდომების კვირის დღის წესრიგში შეტანის შესახებ. ნორმატიული აქტის აღსრულების მდგომარეობის შესახებ საპარლამენტო მოსმენის შემდეგ პარლამენტი საჭიროების შემთხვევაში იღებს დადგენილებას, რომელშიც შეიძლება აისახოს პარლამენტის შეფასება ნორმატიული აქტის აღსრულებასთან დაკავშირებით ან ნორმატიულ აქტში ცვლილების შეტანის მიზნით სათანადო ცვლილების მომზადების შესაბამისი კომიტეტისათვის დავალება.

პარლამენტის მიერ მიღებული ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლის გარდა, შესაბამისი კომიტეტები საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში ამოწმებენ საქართველოს მთავრობის, მინისტრის, აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვა სახელმწიფო უწყების ხელმძღვანელის ნორმატიული აქტების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობას, მათი შესრულების მდგომარეობას. შეისწავლიან და აანალიზებენ ამ ნორმატიული აქტების მოქმედების პერიოდში გამოვლენილ ხარვეზებს და შესაბამისი უწყებისათვის შეიმუშავენ რეკომენდაციებს. კომიტეტი მისი გამგებლობისათვის მიკუთვნებულ სფეროში, ასევე, ამოწმებს პარლამენტის ნორმატიული აქტების გარდამავალი დებულებებით აღმასრულებელი ხელისუფლების დანესებულებებისათვის განსაზღვრული დავალებების დადგენილ ვადაში შესრულებას.

5.2.6. პარლამენტის მონაწილეობა თანამდებობის პირთა თანამდებობაზე განწესებაში

საქართველოს პარლამენტი მონაწილეობას იღებს საქართველოს კონსტიტუციითა და საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით განსაზღვრული პირების თანამდებობაზე განწესების პროცესში. საქართველოს პარლამენტი, საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად:

- სრული შემადგენლობის 3/5-ის უმრავლესობით, 6 წლის ვადით ირჩევს საქართველოს სახალხო დამცველს;
- სრული შემადგენლობის უმრავლესობით თავისი უფლებამოსილების ვადით ირჩევს საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარეს;
- სრული შემადგენლობის 3/5-ის უმრავლესობით, 10 წლის ვადით ირჩევს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 3 წევრს;
- სრული შემადგენლობის უმრავლესობით 10 წლის ვადით, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წარდგინებით ირჩევს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარეს;
- სრული შემადგენლობის უმრავლესობით უვადოდ, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წარდგინებით ირჩევს უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეებს;
- სრული შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეხუთედის უმრავლესობით ირჩევს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს 5 წევრს;
- სრული შემადგენლობის უმრავლესობით 6 წლის ვადით საპროკურორო საბჭოს წარდგინებით ირჩევს გენერალურ პროკურორს;
- სრული შემადგენლობის უმრავლესობით 7 წლის ვადით საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით ირჩევს საქართველოს ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრებს;
- სრული შემადგენლობის უმრავლესობით 5 წლის ვადით საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით ირჩევს გენერალურ აუდიტორს.

საქართველოს პარლამენტი, საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრული პირების გარდა, პარლამენტის რეგლამენტით დადგენილი წესით, ასევე, მონაწილეობს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის წევრების, საქართველოს კომუნიკაციის ეროვნული კომისიის წევრების, საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის წევრის/თავმჯდომარის, სახელმწიფო ინსპექტორის, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის, საქსტატის საბჭოს წევრების, მომხმარებელთა ინტერესების საზოგადოებრივი დამცველის, საპროკურორო საბჭოს წევრების, საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა სადისციპლინო კოლეგიის წევრების, საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამეურვეო საბჭოს წევრების და სხვა პირთა თანამდებობაზე განწესების პროცედურაში.

5.2.7. საქართველოს პარლამენტის მიერ თანამდებობის

პირთა უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა

5.2.7.1. იმპიჩმენტი

საქართველოს პარლამენტის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკონტროლო უფლებამოსილება კონსტიტუციით განსაზღვრული უმაღლესი თანამდებობის პირების იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენებაა. იმპიჩმენტის ინსტიტუტი, პარლამენტის წინაშე შესაბამისი უმაღლესი თანამდებობის პირთა იურიდიული პასუხისმგებლობის მექანიზმია.⁵²⁷ იმპიჩმენტის პროცედურას დეტალურად აწესრიგებს საქართველოს კონსტიტუციის 48-ე და საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 178-ე, 179-ე და 180-ე მუხლები.

⁵²⁷ მელქაძე ო., საპარლამენტო სამართალი მსოფლიო პრაქტიკაში და ქართულ რეალობაში, თბილისი, 2013, 169.

საქართველოს კონსტიტუციის 48-ე მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით, იმპიჩმენტი არის კონსტიტუციის დარღვევის ან ქმედებაში დანაშაულის ნიშნების არსებობის საფუძველზე საქართველოს პრეზიდენტის, მთავრობის წევრის, უზენაესი სასამართლოს მოსამართლის, გენერალური პროკურორის, გენერალური აუდიტორის ან ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრის თანამდებობიდან გადაყენების პროცედურა.

იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების პროცედურა რამდენიმე ეტაპისგან შედგება. იმპიჩმენტი იწყება საქართველოს პარლამენტში კონსტიტუციით განსაზღვრული პირის თანამდებობიდან გადაყენების თაობაზე საკითხის ინიცირებით. ინიცირების თაობაზე საკითხის აღძვრის უფლება აქვს პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის არანაკლებ 1/3-ს. ინიცირება მოიცავს ორ ეტაპს: პირველ ეტაპზე თანამდებობის პირის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების საკითხის აღძვრისათვის კონსტიტუციური წარდგინების შედგენის შემდეგ, პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტი, შესაბამისი წარდგინების გადაცემიდან 3 დღის ვადაში ამონებს უფლებამოსილ ინიციატორთა ხელმოწერების ნამდვილობას და ადგენს შესაბამის დასკვნას. თანამდებობის პირის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების საკითხის აღძვრის ინიციატორებმა საკითხის აღძვრიდან 7 დღის ვადაში დასკვნისათვის კონსტიტუციური წარდგინებით უნდა მიმართონ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს.

იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების საკითხის აღძვრის წერილობით მოთხოვნაში ჩამოყალიბებული უნდა იყოს იმ ქმედების აღწერა, რომელიც საკითხის აღძვრის ინიციატორთა აზრით, იმპიჩმენტის საფუძველია, სამართლებრივი საფუძველები, რაც გულისხმობს კონსტიტუციის კონკრეტულ მუხლს, რომელიც ინიციატორთა აზრით დაარღვია თანამდებობის პირმა ან სისხლის სამართლის კოდექსის მუხლ(ებ)ი, რომლითაც გათვალისწინებული დანაშაული, ინიციატორთა აზრით ჩაიდინა თანამდებობის პირმა. წარდგინებას თან უნდა ახლდეს მტკიცებულებანი, რომლებიც, ინიციატორთა აზრით, ადასტურებენ კონსტიტუციური წარდგინების საფუძველიანობას.

იმპიჩმენტის საკითხის აღძვრის შემდეგ საკითხი შესაბამისი დასკვნისათვის გადაეცემა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს, რომელიც განიხილავს მას და პარლამენტს დასკვნას წარუდგენს ერთი თვის ვადაში. საკონსტიტუციო სასამართლოს დასკვნის მიღების შემდეგ, დაუყოვნებლივ, მაგრამ არაუგვიანეს, 3 საათისა, აღნიშნული ფაქტი ეცნობება პარლამენტის თავმჯდომარეს, იმპიჩმენტის საკითხის აღძვრის ინიციატორებს, ფრაქციებსა და დამოუკიდებელ პარლამენტის წევრებს. თუ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ თავისი დასკვნით დაადასტურა რეგლამენტის 178-ე მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული თანამდებობის პირის მიერ საქართველოს კონსტიტუციის დარღვევა ან მის ქმედებაში დანაშაულის ნიშნების არსებობა, პარლამენტი აღნიშნული სასამართლოს დასკვნის მიღებიდან 2 კვირის ვადაში პლენარულ სხდომაზე განიხილავს და კენჭს უყრის თანამდებობის პირის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების საკითხს.

საქართველოს პარლამენტში იმპიჩმენტის საკითხის განხილვის სხდომა საჯაროდ მიმდინარეობს, თუმცა პარლამენტის გადაწყვეტილებით, პლენარული სხდომა შეიძლება დახურულად გამოცხადდეს. საქართველოს პარლამენტში მიმდინარე ამ პროცედურაში შესაძლებელია ასევე მონაწილეობდეს კონკრეტული თანამდებობის პირი, ვის მიმართაც იმპიჩმენტის პროცედურა ხორციელდება.

საქართველოს კონსტიტუცია განასხვავებს თანამდებობის პირთა იმპიჩმენტის წესით გადაყენებისათვის საჭირო პარლამენტართა ხმების რაოდენობას. საქართველოს პრეზიდენტი იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენებულად ჩაითვლება, თუ ამ გადაწყვეტილებას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედი. კონსტიტუციის 48-ე მუხლით განსაზღვრული სხვა თანამდებობის პირი იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენებულად ჩაითვლება, თუ ამ გადაწყვეტილებას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობა. აღსანიშნავია, რომ თუ პარლამენტმა საკითხის კენჭისყრაზე დაყენებისათვის კონსტიტუციით დადგენილ ვადაში არ მიიღო გადაწყვეტილება თანამდებობის პირის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების შესახებ ან ამ გადაწყვეტილებას მხარი არ დაუჭირა პარლამენტის წევრთა საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებულმა რაოდენობამ, საკითხი მოხსნილად ჩაითვლება და აღნიშნული თანამდებობის პირების მიმართ დაუშვებელია იმავე ბრალდების წარდგენა. კონკრეტული პირის მიმართ იმპიჩმენტის პროცედურა შეწყდება თუ თანამდებობის პირი, რომლის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების საკითხიც აღიძრა, გადადგა ან გაათავისუფლეს თანამდებობიდან.

საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის პირობებში აკრძალულია პრეზიდენტის იმპიჩმენტის პროცედურის განხორციელება. თუ იმპიჩმენტის პროცედურა დაწყებულია და პრეზიდენტის მიმართ წარდგენილია შესაბამისი ბრალდება, მისი განხილვა დაიწყება ან გაგრძელდება საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გაუქმების შემდეგ.

5.2.7.2. პარლამენტის რეგლამენტით განსაზღვრულ თანამდებობის პირთა გათავისუფლება

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით დადგენილი წესით საქართველოს პარლამენტი მონაწილეობს თანამდებობის პირების გათავისუფლების პროცედურაში. საქართველოს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მესამედს უფლება აქვს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ განეული საქმიანობის შესახებ ანგარიშის მოსმენის შემდეგ დასვას საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის თანამდებობიდან გადაყენების საკითხი, თუ ანგარიშის მოსმენისას გამოიკვეთა ასეთი გადაწყვეტილების მიღების აუცილებლობა. შესაბამისი გადაწყვეტილება მიიღება ფარული კენჭისყრით, პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობით.

საქართველოს პარლამენტი სრული შემადგენლობის უმრავლესობით იღებს გადაწყვეტილებას საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის წევრის მიერ „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნების დარღვევის ან/და ზედიზედ 4 თვის განმავლობაში სამსახურებრივი მოვალეობის შეუსრულებლობის შემთხვევაში. საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წევრის მიმართ კანონიერ ძალაში შევა სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენი, რომელიც სასჯელის სახით ითვალისწინებს თავისუფლების შეზღუდვას, ვადიან თავისუფლების აღკვეთას ან უვადო თავისუფლების აღკვეთას, ან თუ სასამართლო მას უგზო-უკვლოდ დაკარგულად აღიარებს ან მხარდაჭერის მიმღებად ცნობს და სასამართლოს გადაწყვეტილებით სხვა

რამ არ არის განსაზღვრული, ან თუ აღნიშნული კომისიის წევრი გადადგება თანამდებობიდან ან გარდაიცვლება, პარლამენტი მითითებული გარემოების დადგომიდან 1 თვის ვადაში პლენარულ სხდომაზე დამსწრეთა უმრავლესობით იღებს გადაწყვეტილებას მისი თანამდებობიდან გათავისუფლების შესახებ.

საქართველოს პარლამენტი საპენსიო სააგენტოს საინვესტიციო საბჭოს წევრის თანამდებობიდან გათავისუფლების საფუძვლის არსებობისას, პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტი შესაბამისი ფაქტის გამოვლენიდან ან მის შესახებ ინფორმაციის მიღებიდან 1 კვირის ვადაში შეისწავლის მისი ნამდვილობის საკითხს და შესაბამის დასკვნას წარუდგენს პარლამენტის უახლოეს პლენარულ სხდომას. ამ დასკვნაში აღნიშნულ ინფორმაციას პარლამენტი ცნობად იღებს, რაც პლენარული სხდომის საოქმო ჩანაწერით ფორმდება. ზემოაღნიშნული ინფორმაციის ცნობად მიღების მომენტიდან საპენსიო სააგენტოს საინვესტიციო საბჭოს წევრი თანამდებობიდან თავისუფლდება.

საქართველოს პარლამენტი მონაწილეობს სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობიდან გათავისუფლების პროცედურაში. გათავისუფლების საფუძვლით დადგენილი გარემოების დადგომის მომენტიდან სახელმწიფო ინსპექტორის უფლებამოსილება შეწყვეტილად ჩაითვლება, რის შესახებაც საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე დაუყოვნებლივ აცნობებს საქართველოს პარლამენტს. ამ შემთხვევაში საქართველოს პარლამენტი სახელმწიფო ინსპექტორს უფლებამოსილებას უწყვეტს საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის ინფორმაციის ცნობად მიღების საფუძველზე.

იურიდიული დახმარების სამსახურის საქმიანობის შესახებ ანგარიშის მოსმენის შემდეგ, აგრეთვე იურიდიული დახმარების საბჭოს წევრთა არანაკლებ ერთი მესამედის წარდგინების ან სხვა წყაროდან მიღებული ინფორმაციის საფუძველზე, საქართველოს პარლამენტი უფლებამოსილია, მიიღოს იურიდიული დახმარების სამსახურის დირექტორის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შესახებ დადგენილება, თუ იგი დაასკვნის, რომ იურიდიული დახმარების სამსახურის დირექტორმა დაარღვია „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი მოთხოვნები ან თუ იგი უხეშად ან სისტემატურად არღვევს კანონს, სამსახურის დებულებას, არ ასრულებს ან არაჯეროვნად ასრულებს მისთვის დაკისრებულ ფუნქციებს.

საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამეურვეო საბჭოს წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საკითხის დასმის უფლება აქვს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მეხუთედს იმ შემთხვევაში, თუ სამეურვეო საბჭოს წევრი დაარღვევს ინტერესთა კონფლიქტის „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილ ნორმებს, ზედიზედ 2 თვის განმავლობაში არასაპატიო მიზეზით არ განახორციელებს სამეურვეო საბჭოს წევრის უფლებამოსილებას ან 1 კალენდარული წლის განმავლობაში 3 თვეზე მეტი ხნით არ ან ვერ განახორციელებს სამეურვეო საბჭოს წევრის უფლებამოსილებას, აგრეთვე, „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული საფუძვლების არსებობისას. საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამეურვეო საბჭოს წევრს უფლებამოსილება ვადამდე უწყდება პარლამენტის დადგენილებით, რომელიც მიიღება პლენარულ სხდომაზე დამსწრეთა ხმების უმრავლესობით, მაგრამ არანაკლებ პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მესამედისა.

5.2.8. საქართველოს მთავრობისთვის ნდობის/უნდობლობის გამოცხადება

5.2.8.1. საქართველოს მთავრობის მიმართ ნდობის გამოცხადება

საქართველოს პარლამენტის ერთ-ერთი მთავარი უფლებამოსილება აღმასრულებელი ხელისუფლების ჩამოყალიბება და მის საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლის განხორციელებაა. საქართველოს კონსტიტუციაში საქართველოს მთავრობის ფორმირების პროცედურა არაერთხელ შეიცვალა, რაც ძირითადად საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად საქართველოში მმართველობის ფორმის ცვლილებასთან იყო დაკავშირებული. განსაკუთრებით აღსანიშნავია 2017 წელს განხორციელებული საკონსტიტუციო რეფორმა, რომლის შედეგადაც არსებითად გარდაიქმნა მთავრობის მიმართ ნდობის გამოცხადების წესი.

საქართველოს კონსტიტუციის 56-ე მუხლი განსაზღვრავს საქართველოს მთავრობის მიმართ ნდობის გამოცხადების პროცედურას, რომლის შესაბამისადაც, საქართველოს მთავრობის მიმართ ნდობის გამოცხადება ხდება საქართველოს მთავრობის მიერ უფლებამოსილების მოხსნის, პრემიერ-მინისტრის გადადგომის ან უფლებამოსილების სხვაგვარად შეწყვეტის შემთხვევაში. აღნიშნული გარემოებების დადგომიდან 2 კვირის ვადაში საქართველოს პარლამენტი იწყებს საქართველოს მთავრობის ჩამოყალიბების პროცედურას. მთავრობის მიმართ ნდობის გამოცხადების დაწყება გულისხმობს საქართველოს პარლამენტის არჩევნებში საუკეთესო შედეგის მქონე პოლიტიკური პარტიის მიერ წამოყენებული პრემიერმინისტრობის კანდიდატის მიერ წარდგენილი მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადებას. მთავრობის შემადგენლობასთან ერთად პარლამენტს წარედგინება სამთავრობო პროგრამა.

პარლამენტს პრემიერმინისტრობის კანდიდატის მიერ წარდგენილი საქართველოს მთავრობის შემადგენლობა და სამთავრობო პროგრამა წარედგინება საქართველოს მთავრობის უფლებამოსილების მოხსნიდან ან საქართველოს პრემიერ-მინისტრის გადადგომიდან ან უფლებამოსილების სხვაგვარად შეწყვეტიდან არაუგვიანეს მე-9 დღისა.

საქართველოს მთავრობის ახალი შემადგენლობის პარლამენტისათვის წარდგენის შემდეგ იწყება მთავრობის შემადგენლობისა და სამთავრობო პროგრამის საპარლამენტო განხილვის პროცედურა. ამ მიზნით, პარლამენტის კომიტეტები დარგობრივი სპეციალიზაციის მიხედვით და ფრაქციები განიხილავენ საქართველოს მთავრობის სამთავრობო პროგრამას და საქართველოს მთავრობის შემადგენლობისათვის ნდობის გამოცხადების საკითხს და შესაბამის დასკვნებს წარუდგენენ პარლამენტის ბიუროს. ერთ დღეს დასაშვებია მხოლოდ ორი მოსმენის გამართვა ამ პუნქტით გათვალისწინებული საკითხის განხილვის მიზნით. პარლამენტის კომიტეტის დასკვნა მიიღება ფარული კენჭისყრით, სხდომაზე დამსწრე კომიტეტის წევრთა ხმების უმრავლესობით. პარლამენტის კომიტეტებისა და ფრაქციების დასკვნების საფუძველზე პარლამენტის ბიუროს, საქართველოს მთავრობის შემადგენლობისა და სამთავრობო პროგრამისთვის ნდობის გამოცხადების საკითხი შეაქვს პარლამენტის პლენარული სხდომის დღის წესრიგში.

საქართველოს მთავრობის შემადგენლობისათვის ნდობის გამოცხადების საკითხს პარლამენტი კანონპროექტის პირველი მოსმენით განხილვისათვის რეგლამენტიტ დადგენილი წესით პლენარულ სხდომაზე განიხილავს და კენჭს უყრის. თუ საქართველოს მთავრობის შემადგენლობის წარდგენა ემთხვევა საპარლამენტო არდადეგებს ან იმ კვირას, როდესაც პლენარული სხდომები არ იმართება, რეგლამენტიტ დადგენილი

ნესით მოიწვევა რიგგარეშე სესია ან რიგგარეშე სხდომა. პარლამენტის ნდობის მისაღებად საჭიროა პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერა.

თუ საქართველოს პარლამენტი აღნიშნულ ვადაში ნდობას არ გამოუცხადებს საქართველოს მთავრობის შემადგენლობას, იგი უფლებამოსილია აღნიშნული ვადის ამოწურვიდან 2 კვირის ვადაში სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ნდობა გამოუცხადოს პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთ მესამედზე მეტის მიერ წამოყენებული პრემიერმინისტრობის კანდიდატის მიერ წარდგენილ მთავრობას. ამ ნესით საქართველოს პარლამენტისათვის წარდგენილი მთავრობის შემადგენლობისა და სამთავრობო პროგრამის განხილვა ზემოაღნიშნული საპარლამენტო პროცედურების დაცვით მიმდინარეობს და სრულდება საქართველოს მთავრობის მიმართ ნდობის გამოცხადების შესახებ კენჭისყრით. საქართველოს მთავრობის მიმართ ნდობა გამოცხადებულად მიიჩნევა თუ კენჭისყრაზე საკითხს მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობა.

მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადებიდან 2 დღის ვადაში საქართველოს პრეზიდენტი თანამდებობაზე ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, ხოლო პრემიერ-მინისტრი მისი დანიშვნიდან 2 დღის ვადაში – მინისტრებს. თუ საქართველოს პრეზიდენტი დადგენილ ვადაში არ დანიშნავს პრემიერ-მინისტრს, იგი დანიშნულად ჩაითვლება.

თუ პარლამენტმა მთავრობას დადგენილ ვადაში ნდობა არ გამოუცხადა, საქართველოს პრეზიდენტი შესაბამისი ვადის ამოწურვიდან არაუადრეს 2 და არაუგვიანეს 3 კვირისა დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს პარლამენტის რიგგარეშე არჩევნებს.

5.2.8.2. საქართველოს მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადება

საქართველოს კონსტიტუციის 57-ე მუხლის თანახმად, პარლამენტი უფლებამოსილია უნდობლობა გამოუცხადოს საქართველოს მთავრობას. მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადება საპარლამენტო კონტროლის ერთ-ერთი მთავარი მექანიზმია და პარლამენტის წინაშე საქართველოს მთავრობის პოლიტიკურ პასუხისმგებლობაზე მიუთითებს. საპარლამენტო კონტროლის ამ ფორმის გამოყენებას მხოლოდ პოლიტიკური შედეგები მოსდევს და არ შეიძლება გახდეს სამართლებრივი დევნის საფუძველი. იქიდან გამომდინარე, რომ უნდობლობის გამოცხადება პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ფორმაა, საქართველოს კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს მთავრობის მიმართ უნდობლობის გამოცხადების კონკრეტული მიზეზების საჭიროებას. უნდობლობის გამოცხადების პროცედურა წარიმართება საქართველოს კონსტიტუციის და საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით განსაზღვრული წესის შესაბამისად.

საქართველოს კონსტიტუცია ითვალისწინებს მთავრობის მიმართ უნდობლობის გამოცხადებისას მოდელს, რომელიც მოიხსენიება როგორც უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი. იგი დამკვიდრებულია მმართველობის საპარლამენტო და შერეულ სისტემებში და მისი ძირითადი არსი იმაში მდგომარეობს, რომ მთავრობა ახორციელებს აღმასრულებელ ხელისუფლებას, სანამ სარგებლობს საკანონმდებლო ორგანოს ნდობით.⁵²⁸ ამ მოდელის შესაბამისად, უნდობლობის გამოცხადება გულისხმობს მოქმედი მთავრობის შემადგენლობის მიმართ უნდობლობის გამოცხადებას, მთავრობის

⁵²⁸ გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენჩილაძე გ., ჭილაძე ნ., შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში, თბილისი, 2016, 430.

ახალი შემადგენლობის ჩამოყალიბების, ნდობის გამოცხადების გზით. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი მთავრობის უნდობლობის გამოცხადებასთან ერთად მოითხოვს პარლამენტისგან მთავრობის მეთაურის ახალი კანდიდატის დასახელებას. შესაბამისად, საქართველოს კონსტიტუციით დამკვიდრებული მთავრობის მიმართ უნდობლობის გამოცხადების პროცედურა გამორიცხავს აღმასრულებელი ხელისუფლების გარეშე სახელმწიფო ორგანოების სისტემის ფუნქციონირებას, უზრუნველყოფს სამთავრობო ვაკუუმის ფორმით პოლიტიკური კრიზისის ჩამოყალიბების პრევენციას და ქმნის მთავრობის სტაბილურობის გარანტიას.

საქართველოს მთავრობის მიმართ უნდობლობის პროცედურა იწყება უნდობლობის საკითხის აღძვრით, რომლის უფლებაც პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთ მესამედზე მეტს აქვს. უნდობლობის საკითხის აღძვრასთან ერთად ინიციატორები წამოაყენებენ პრემიერმინისტრობის კანდიდატს, რომელიც პარლამენტს წარუდგენს მთავრობის ახალ შემადგენლობას. საქართველოს პარლამენტს უფლებამოსილ სუბიექტთა მიერ დასახელებულ პრემიერმინისტრობის კანდიდატთან და მთავრობის ახალ შემადგენლობასთან ერთად წარედგინება სამთავრობო პროგრამა, რომლითაც განისაზღვრება მთავრობის საქმიანობის ძირითადი მიმართულებები და პრიორიტეტები.

საქართველოს მთავრობის მიმართ უნდობლობის გამოცხადების პროცედურაზე ვრცელდება მთავრობის მიმართ ნდობის გამოცხადების შესახებ საპარლამენტო განხილვის წესები. კერძოდ, საქართველოს პარლამენტის 160-ე მუხლის მე-3-მე-5 პუნქტების შესაბამისად, პარლამენტის კომიტეტები დარგობრივი სპეციალიზაციის მიხედვით და ფრაქციები განიხილავენ საქართველოს მთავრობის სამთავრობო პროგრამას და საქართველოს მთავრობის შემადგენლობისათვის ნდობის გამოცხადების საკითხს და შესაბამის დასკვნებს წარუდგენენ პარლამენტის ბიუროს. პარლამენტის კომიტეტებისა და ფრაქციების დასკვნების საფუძველზე პარლამენტის ბიუროს საქართველოს მთავრობის შემადგენლობისა და სამთავრობო პროგრამისთვის ნდობის გამოცხადების საკითხი შეაქვს პარლამენტის პლენარული სხდომის დღის წესრიგში.

საქართველოს პარლამენტი, საქართველოს მთავრობის ახალი შემადგენლობის მიმართ ნდობის გამოცხადების თაობაზე კენჭისყრას ატარებს საქართველოს მთავრობისადმი უნდობლობის საკითხის აღძვრიდან არაუადრეს 7 და არაუგვიანეს 14 დღის ვადაში. საქართველოს მთავრობის ახალი შემადგენლობის მიმართ ნდობის გამოცხადების საკითხი განიხილება და კენჭი ეყრება კანონპროექტის პირველი მოსმენით განხილვისთვის რეგლამენტიტ დადგენილი წესის შესაბამისად. ნდობა გამოცხადებულად ითვლება, თუ ახალი მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადების საკითხს მხარს დაუჭერს საქართველოს პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობა. ახალი მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადების მომენტიდან უნდობლობა გამოცხადებულად ჩაითვლება მთავრობის ძველი შემადგენლობის მიმართ.

ახალი მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადებიდან 2 დღის ვადაში საქართველოს პრეზიდენტი თანამდებობაზე დანიშნავს პრემიერ-მინისტრს (თუ საქართველოს პრეზიდენტი დადგენილ ვადაში არ დანიშნავს პრემიერ-მინისტრს, იგი დანიშნულად ჩაითვლება), ხოლო პრემიერ-მინისტრი მისი დანიშნვიდან 2 დღის ვადაში – მინისტრებს. ახალი პრემიერ-მინისტრის დანიშვნის მომენტიდან მთავრობას უფლებამოსილება შეუწყდება და აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებას საქართველოს მთავრობის ახალი შემადგენლობა შეუდგება.

იმ შემთხვევაში, თუ საქართველოს პარლამენტი აღძრავს საქართველოს მთავრობის მიმართ უნდობლობის საკითხს, მაგრამ არ გამოუცხადებს უნდობლობას საქართველოს მთავრობას, მომდევნო 6 თვის განმავლობაში პარლამენტის იმავე წევრთა მიერ დაუშვებელია უნდობლობის საკითხის აღძვრა.

5.2.8.3. ნდობის გამოცხადება პრემიერ-მინისტრის ინიციატივით

საპარლამენტო მმართველობის სისტემებში მთავრობის მიმართ პოლიტიკური პასუხისმგებლობის განსხვავებული ფორმებია დამკვიდრებული. საკანონმდებლო ორგანო აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლს ახორციელებს მთავრობის მიმართ ნდობის გამოცხადებით ან უნდობლობის გამოცხადებით. მთავრობის მიმართ ნდობის გამოცხადება შესაძლებელია უკავშირდებოდეს კონკრეტულ სამართლებრივ წინაპირობებს, მაგალითად, საპარლამენტო არჩევრების ჩატარებას, ან ის გამომწვეული იყოს თავად აღმასრულებელი ხელისუფლების ინიციატივით. მიუხედავად იმისა, რომ ეს ინსტიტუტი საპარლამენტო კონტროლის ფორმაა, ნდობის გამოცხადების საკითხის დაყენება საკანონმდებლო ორგანოზე ზენოლის ეფექტური საშუალებაა, რომელსაც პარლამენტის დათხოვნა შეიძლება მოჰყვეს. უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს კონსტიტუცია ახლო წარსულში ითვალისწინებდა პრემიერ-მინისტრის მიერ პარლამენტის წინაშე პოლიტიკური პასუხისმგებლობის პარლამენტის წინაშე დასმის შესაძლებლობას, თუმცა ეს უკავშირდებოდა კონკრეტული კანონპროექტის საკანონმდებლო ორგანოს მხრიდან მხარდაჭერის საკითხს.

საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად, საქართველოს კონსტიტუციაში დამკვიდრდა ქართული საკონსტიტუციო სინამდვილისათვის ამ სახით აქამდე უცნობი მთავრობის პასუხისმგებლობის ფორმა, რომელიც ითვალისწინებს პრემიერ-მინისტრის ინიციატივით საქართველოს პარლამენტის მიერ მთავრობისადმი ნდობის გამოცხადებას. საქართველოს კონსტიტუციის 58-ე მუხლის მიხედვით, საქართველოს პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილია პარლამენტის წინაშე დასვას მთავრობის ნდობის საკითხი. უნდა აღინიშნოს, რომ ნდობის საკითხის პარლამენტის წინაშე დასმა არ ითვალისწინებს რაიმე წინაპირობის არსებობას და მთავრობის მეთაურს ნებისმიერ დროს ყოველგვარი მოტივაციის გარეშე აქვს უფლება გამოიყენოს აღნიშნული უფლებამოსილება.

პრემიერ-მინისტრის მიერ მთავრობის პასუხისმგებლობის დასმიდან არაუადრეს მე-7 და არაუგვიანეს მე-14 დღისა საქართველოს პარლამენტში კენჭი ეყრება მთავრობის ნდობის გამოცხადების საკითხს. ნდობის გამოცხადებას წინ უსწრებს პარლამენტის რეგლამენტით გათვალისწინებული საპარლამენტო პროცედურები, რომელიც გულისხმობს დარგობრივი სპეციალიზაციის მიხედვით პარლამენტის კომიტეტებისა და ფრაქციების მიერ საქართველოს მთავრობის სამთავრობო პროგრამისა და საქართველოს მთავრობის შემადგენლობისათვის ნდობის გამოცხადების საკითხს განხილვას და შესაბამისი დასკვნების პარლამენტის ბიუროსათვის წარდგენას. პარლამენტის ბიუროს საქართველოს მთავრობის შემადგენლობისა და სამთავრობო პროგრამისთვის ნდობის გამოცხადების საკითხი შეაქვს პარლამენტის პლენარული სხდომის დღის წესრიგში. ამ შემთხვევაში საქართველოს მთავრობის შემადგენლობისათვის ნდობის გამოცხადების საკითხს საქართველოს პარლამენტი პლენარულ სხდომაზე განიხილავს და კენჭს უყრის კანონპროექტის პირველი მოსმენით განხილვისათვის რეგლამენტით დადგენილი წესით.

მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადებიდან 2 დღის ვადაში საქართველოს პრეზიდენტი თანამდებობაზე დანიშნავს პრემიერ-მინისტრს, ხოლო პრემიერ-მინისტრი მისი დანიშვნიდან 2 დღის ვადაში – მინისტრებს. თუ საქართველოს პრეზიდენტი დადგენილ ვადაში არ დანიშნავს პრემიერ-მინისტრს, იგი დანიშნულად ჩაითვლება.

თუ პარლამენტი ნდობას არ გამოუცხადებს საქართველოს მთავრობას საქართველოს კონსტიტუციის 58-ე მუხლის მე-2 პუნქტით დადგენილ ზემოაღნიშნულ ვადაში, პარლამენტი უფლებამოსილია საქართველოს მთავრობისთვის ნდობის არგამოცხადებიდან 7 დღის ვადაში, სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ნდობა გამოუცხადოს საქართველოს მთავრობის ახალ მთავრობას. მთავრობის ამ შემადგენლობას პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთ მესამედზე მეტის მიერ წამოყენებული პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი წარუდგენს საქართველოს პარლამენტს. მთავრობის შემადგენლობასთან ერთად პარლამენტს წარედგინება სამთავრობო პროგრამა. ამ ფორმით წარდგენილი საქართველოს მთავრობის მიმართ ნდობის გამოცხადების პროცედურაზე ვრცელდება განხილვის ზემოაღნიშნული საპარლამენტო პროცედურები. ნდობის გამოცხადების შემთხვევაში, კი ნდობის გამოცხადებიდან 2 დღის ვადაში საქართველოს პრეზიდენტი თანამდებობაზე დანიშნავს პრემიერ-მინისტრს, ხოლო პრემიერ-მინისტრი მისი დანიშვნიდან 2 დღის ვადაში – მინისტრებს.

თუ საქართველოს პარლამენტი საქართველოს მთავრობისთვის ნდობის არგამოცხადებიდან 7 დღის ვადაში, ნდობას არ გამოუცხადებს პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთ მესამედზე მეტის მიერ წამოყენებული პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატის მიერ წარდგენილ საქართველოს მთავრობას საქართველოს პრეზიდენტი ნდობის არგამოცხადებიდან არაუადრეს მე-8 და არაუგვიანეს მე-14 დღისა დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს პარლამენტის რიგგარეშე არჩევნებს.

5.3. საგანგებო და საომარი მდგომარეობა, თავდაცვის ძალები

საქართველოზე შეიარაღებული თავდასხმის ან მისი უშუალო საფრთხის შემთხვევაში საქართველოს პრეზიდენტი პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით აცხადებს საომარ მდგომარეობას, სათანადო პირობების არსებობისას დებს ზავს და ამ გადაწყვეტილებებს დაუყოვნებლივ წარუდგენს პარლამენტს დასამტკიცებლად, რომელიც გადაწყვეტილებას ამტკიცებს შეკრებისთანავე. გადაწყვეტილება საომარი მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ ძალაში შედის საომარი მდგომარეობის გამოცხადების მომენტიდან, თუმცა, თუ პარლამენტი გადაწყვეტილებას არ დაამტკიცებს, იგი კენჭისყრისთანავე კარგავს იურიდიულ ძალას.

მასობრივი არეულობის, ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის ხელყოფის, სამხედრო გადატრიალების, შეიარაღებული ამბოხების, ტერორისტული აქტის, ბუნებრივი ან ტექნოგენური კატასტროფის ან ეპიდემიის დროს ან სხვა შემთხვევაში, როდესაც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები მოკლებული არიან კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა ნორმალური განხორციელების შესაძლებლობას საქართველოს პარლამენტი ამტკიცებს საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ საქართველოს პრეზიდენტის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებას. იგი ძალაში შედის საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების მომენტიდან, თუმცა, თუ პარლამენტი გადაწყვეტილებას არ დაამტკიცებს, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ გადაწყვეტილება კენჭისყრისთანავე კარგავს იურიდიულ ძალას.

საქართველოს პარლამენტი, ასევე, ამტკიცებს საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის დროს საქართველოს პრეზიდენტის მიერ პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით გამოცემულ ორგანული კანონის ძალის მქონე დეკრეტს, რომელიც ძალაში შედის გამოცემის მომენტიდან. დეკრეტი დაუყოვნებლივ წარედგინება პარლამენტს. თუ პარლამენტი დეკრეტს არ დაამტკიცებს, იგი კენჭისყრისთანავე კარგავს იურიდიულ ძალას.

თავდაცვითი ომი საქართველოს სუვერენული უფლებაა. ქვეყნის დამოუკიდებლობის, სუვერენიტეტისა და ტერიტორიული მთლიანობის დასაცავად, აგრეთვე, კონსტიტუციით გათვალისწინებულ შემთხვევებში თავდაცვასა და უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული სხვა ამოცანებისა და საერთაშორისო ვალდებულებათა შესასრულებლად საქართველოს ჰყავს თავდაცვის ძალები, რომლის სახეობები და შემადგენლობა განისაზღვრება კანონით, ხოლო თავდაცვის ძალების რაოდენობა მთავრობის წარდგინებით სრული შემადგენლობის უმრავლესობით მტკიცდება საქართველოს პარლამენტის მიერ. თავდაცვის ძალები მოქმედებენ თავდაცვის მინისტრის ბრძანებით კანონით დადგენილი წესით, ხოლო საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს – პრემიერ-მინისტრის ბრძანებით.

საქართველოს პარლამენტი მონაწილეობს ქვეყნის უსაფრთხოების უზრუნველყოფის პროცედურებში. საგანგებო მდგომარეობის დროს თავდაცვის ძალების გამოყენების შესახებ გადაწყვეტილებას პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით იღებს საქართველოს პრეზიდენტი და დაუყოვნებლივ შეაქვს იგი პარლამენტში დასამტკიცებლად. გადაწყვეტილება ძალაში შედის პარლამენტის მიერ დამტკიცებისთანავე.

პარლამენტის მხრიდან დამტკიცებას საჭიროებს, ასევე, პრემიერ-მინისტრის გადაწყვეტილება ბუნებრივი ან ტექნოგენური კატასტროფის ან ეპიდემიის დროს თავდაცვის ძალების გამოყენების შესახებ. საქართველოს პარლამენტს დასამტკიცებლად, ასევე, წარედგინება საერთაშორისო ვალდებულებათა შესასრულებლად თავდაცვის ძალების გამოყენების შესახებ საქართველოს პრეზიდენტის გადაწყვეტილება, რომელიც ძალაში შედის პარლამენტის მიერ მისი დამტკიცების შემთხვევაში. და ბოლოს, სახელმწიფოს თავდაცვის მიზნით განსაკუთრებულ და კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში ქვეყანაში სხვა სახელმწიფოს სამხედრო ძალების შემოყვანის, გამოყენებისა და გადაადგილების შესახებ გადაწყვეტილება დაუყოვნებლივ წარედგინება პარლამენტს დასამტკიცებლად და ძალაში შედის პარლამენტის მიერ დამტკიცებისთანავე.

საქართველოს თავდაცვისა და უსაფრთხოების სექტორში შემავალი უწყებების საქმიანობაზე ვრცელდება საპარლამენტო კონტროლი, რომელიც ხორციელდება საქართველოს პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის, ნდობის ჯგუფისა და სხვა დარგობრივი სპეციალიზაციის კომიტეტების მეშვეობით.

5.4. საბიუჯეტო უფლებამოსილებები

საქართველოს პარლამენტი ყოველწლიურად იღებს საქართველოს მთავრობის მიერ ინიცირებული საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონს. აღნიშნული უფლებამოსილება პარლამენტის უმთავრესი საფინანსო კომპეტენციაა. ასევე მხოლოდ საქართველოს პარლამენტი უფლებამოსილი მიიღოს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში საქართველოს მთავრობის მიერ ინიცირებული ცვლილები. პარლამენტის აღნიშნული უფლებამოსილება განხილულია სახელმძღვანელოს შესაბამის თავში.

საქართველოს პარლამენტი თავად ახდენს საკუთარი ბიუჯეტის ფორმირებას. პარლამენტისათვის გათვალისწინებული დაფინანსების მოცულობის შემცირება შეიძლება მხოლოდ პარლამენტის წინასწარი თანხმობით. პარლამენტი თავად იღებს გადაწყვეტილებას სახელმწიფო ბიუჯეტში პარლამენტისათვის გამოყოფილი საბიუჯეტო სახსრების განაწილების თაობაზე. სახელმწიფო ბიუჯეტში პარლამენტისათვის გათვალისწინებული ასიგნებების მოცულობის შემცირება წინა და მიმდინარე წლების შესაბამის მოცულობასთან შედარებით შეიძლება მხოლოდ პარლამენტის წინასწარი თანხმობით.

საქართველოს პარლამენტი ასევე მონაწილეობას იღებს სხვადასხვა სახელმწიფო უწყების ბიუჯეტის ჩამოყალიბების პროცესში. საქართველოს პარლამენტი უზრუნველყოფს ცენტრალური საარჩევნო კომისიისა და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მომავალი წლის ბიუჯეტის საქართველოს მთავრობისათვის წარდგენას. პარლამენტი უზრუნველყოფს პარლამენტთან არსებული ჰერალდიკის სახელმწიფო საბჭოს, საქართველოს ეროვნული ბიბლიოთეკის და კვლევითი ცენტრის ბიუჯეტების ფორმირებას.

პარლამენტის საფინანსო-საკონტროლო უფლებამოსილებებს შორის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საბიუჯეტო კონტროლი, რომლის ფარგლებშიც პარლამენტი განიხილავს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ და კვარტალურ ანგარიშებს. საქართველოს პარლამენტი, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის, როგორც სახელმწიფო საფინანსო-ეკონომიკური კონტროლის უმაღლესი საკონსტიტუციო ორგანოსა და საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტთან არსებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშების განმხილველი მუდმივმოქმედი აუდიტის ჯგუფის მეშვეობით, ასევე, აკონტროლებს საჯარო სახსრების მართვას.

5.5. უფლებამოსილებები საგარეო ურთიერთობის სფეროში

საქართველოს კონსტიტუციის 36-ე მუხლის შესაბამისად პარლამენტის ერთ-ერთი ძირითადი უფლებამოსილებაა ქვეყნის საგარეო პილიტიკის განსაზღვრა. საგარეო პოლიტიკის განსაზღვრის მიზნით საქართველოს პარლამენტი აღჭურვილია სხვადასხვა უფლებამოსილებით.

საქართველოს პარლამენტი ახდენს საქართველოს სახელით დადებული საერთაშორისო ხელშეკრულებების რატიფიცირებას, დენონსირებას და გაუქმებას. საქართველოს პარლამენტი ვერ მოახდენს საერთაშორისო ხელშეკრულების რატიფიცირებას მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ აღნიშნული ხელშეკრულების კონსტიტუციურობის თაობაზე სარჩელს ან წარდგინებას განიხილავს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო. საქართველოს პარლამენტი უფლებამოსილია საქართველოს მთავრობას წარუდგინოს რეკომენდაციები საერთაშორისო ხელშეკრულების დადების თაობაზე.

იმ საერთაშორისო ხელშეკრულების გარდა, რომელიც ითვალისწინებს რატიფიცირებას, სავალდებულოა, აგრეთვე, ისეთი საერთაშორისო ხელშეკრულების რატიფიცირება, რომელიც:

- ითვალისწინებს საერთაშორისო ორგანიზაციაში ან სახელმწიფოთაშორის კავშირში საქართველოს შესვლას;
- სამხედრო ხასიათისაა;

- ეხება სახელმწიფოს ტერიტორიულ მთლიანობას ან სახელმწიფო საზღვრის შეცვლას;
- დაკავშირებულია სახელმწიფოს მიერ სესხის აღებასთან ან გაცემასთან;
- მოითხოვს შიდასახელმწიფოებრივი კანონმდებლობის შეცვლას, ნაკისრ საერთაშორისო ვალდებულებათა შესასრულებლად აუცილებელი კანონების მიღებას.

საერთაშორისო საპარლამენტაშორისო ორგანიზაციებთან და სხვა სახელმწიფოების პარლამენტებთან რეგულარული ურთიერთობის დასამყარებლად საქართველოს პარლამენტი ქმნის საპარლამენტო ასამბლეებს, საქართველოს პარლამენტის მუდმივმოქმედ საპარლამენტო დელეგაციებს და საქართველოს პარლამენტის მეგობრობის ჯგუფებს.

თავი XI. საქართველოს პრეზიდენტი

1. პრეზიდენტის ინსტიტუტის ევოლუცია ქართულ საკონსტიტუციო სინამდვილეში

პრეზიდენტის ცნება ქართული პოლიტიკურ-სამართლებრივი სივრცისთვის საქართველოში დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდგომი ნოვაციაა. საქართველოს პირველ რესპუბლიკაში პრეზიდენტის ინსტიტუტი არც 1921 წლის კონსტიტუციამდე და არც კონსტიტუციის მიღების შემდეგ *de jure* არსებობდა. პირველი რესპუბლიკა, რომელიც საპარლამენტო რესპუბლიკის იმ ეპოქის ადეკვატურ კონტურებს ატარებდა,⁵²⁹ არ იცნობდა ამ კატეგორიის სახელმწიფოთა ერთ-ერთ მთავარ მახასიათებელს – ქვეყნის ფორმალურ, პოლიტიკურად ნეიტრალურ მეთაურს⁵³⁰, არ აღიარებდა ხელისუფლების შტოთა არბიტრისა და „სახელმწიფო ნოტარიუსის“ საჭიროებას⁵³¹.

1990 წლის 28 ოქტომბერს საქართველოს სსრ უზენაესი საბჭოს პირველმა მრავალპარტიულმა არჩევნებმა არსებულ საბჭოთა სამართლებრივ სივრცეში პოლიტიკური ვითარება რადიკალურად შეცვალა. დღის წესრიგში საბჭოთა კავშირიდან გამოსვლის და 1921 წელს ოკუპაციის შედეგად წარმეული დამოუკიდებლობის აღდგენის საკითხი დადგა, რომელსაც 1991 წლის 31 მარტის რეფერენდუმში ქართველმა ხალხმა აბსოლუტური მხარდაჭერა გამოუცხადა. 1991 წლის 14 აპრილს უზენაესმა საბჭომ, დადგენილი პროცედურების დაცვით, შეიტანა ცვლილება მოქმედ, 1978 წლის კონსტიტუციაში და მიიღო კანონი „საქართველოს პრეზიდენტის თანამდებობის დანესების და, ამასთან დაკავშირებით, საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“. პრეზიდენტის ინსტიტუტის შემოღებას სიმბოლური დატვირთვაც ჰქონდა: იგი უნდა აღქმულიყო, როგორც სუვერენულობის ხაზგასმა და გზავნილი მსოფლიო თანამეგობრობისათვის, რომ საქართველო აღარ არის საბჭოური სისტემის ნაწილი⁵³².

პრეზიდენტი არჩეული იქნა თავად უზენაესი საბჭოს მიერ, ხოლო იმავე წლის 26 მაისს ჩატარდა საყოველთაო, პირდაპირი არჩევნები და ქვეყნის პირველი პრეზიდენტი უკვე ხალხმა აირჩია⁵³³. საქართველოში 1991-1992 წლებში მომხდარი სამხედრო გადატრიალებისა და სამხედრო საბჭოს სამთვინიანი „ანარქიული მმართველობის“ შემდეგ, ქვეყანამ ნელ-ნელა დაიწყო სახელმწიფოებრივი კონტურების შექმნა. სამხედრო საბჭო სახელმწიფო საბჭომ ჩაანაცვლა, 1992 წელს კი საქართველომ „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ კანონი მიიღო. „მცირე კონსტიტუციით“ დაწესდა სახელმწიფოს მეთაურის თანამდებობა. 1992 წლის საპარლამენტო არჩევნები სახელმწიფო საბჭოს მიერ მიღებული „საქართველოს რესპუბლიკის პარლამენტის არჩევნების დებულების“

⁵²⁹ ქანთარია ბ., კონსტიტუციონალიზმის ფუნდამენტური პრინციპები და მმართველობის ფორმის სამართლებრივი ბუნება პირველ ქართულ კონსტიტუციაში, თბილისი, 2013, 25.

⁵³⁰ იქვე, 122-130; მაცაბერიძე მ., პრეზიდენტის ინსტიტუტის საკითხი საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკაში, თბილისი, 2011.

⁵³¹ ბუნებრივია, იმ პერიოდში არსებობდა საწინააღმდეგო მოსაზრებებიც იხ., გვაზავა გ., კონსტიტუციის ირგვლივ – პრეზიდენტი რესპუბლიკისა, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკები, თბილისი, 2016, 350-355.

⁵³² ცნობილადე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ. I, თბილისი, 2005, 124.

⁵³³ საინტერესოა, რომ განსხვავებით შემდგომი მოწესრიგებისაგან, თავდაპირველად პრეზიდენტობის კანდიდატისთვის დანესებული იყო როგორც ქვედა (35 წელი), ასევე ზედა ასაკობრივი ზღვარიც (65 წელი).

საფუძველზე ჩატარდა, რომლის შესაბამისადაც, სახელმწიფოს მეთაური აირჩიეს პირდაპირი გზით და შემდეგ მან შეითავსა პარლამენტის თავმჯდომარის როლიც. კანონში ჩაინერა, რომ პარლამენტის თავმჯდომარე უნდა არჩეულიყო საყოველთაო, პირდაპირი, თანასწორი არჩევნებით, ფარული კენჭისყრის გზით, ხოლო შემდეგ თვითონ პარლამენტის მიერ – სიითი შემადგენლობის ორი მესამედის უმრავლესობით. გარდა ლეგიტიმაციის დაბალი დონისა, ეს ინსტიტუციური შერწყმა სახელმწიფო ძალა-უფლების გამიჯვნის პრინციპის უხეში დარღვევაც იყო და ასახავდა იმ სავალალო ვითარებას, რომელიც ყველა სფეროში და ზოგადად, ქვეყანაში სუფევდა.

1995 წლის 24 აგვისტოს საქართველომ მიიღო კონსტიტუცია, რომელმაც ქართულ საკონსტიტუციო სინამდვილეში არა მხოლოდ „დააბრუნა“ პრეზიდენტის თანამდებობა, არამედ განსაზღვრა საქართველოს, როგორც „საპრეზიდენტო რესპუბლიკის“ სტატუსი⁵³⁴. ახალი კონსტიტუციით, პრეზიდენტი აირჩეოდა საყოველთაო, ფარული, თანასწორი და პირდაპირი არჩევნების გზით 5 წლის ვადით, ხოლო მინიმალური ასაკი 35 წლით განისაზღვრა. პარლამენტმა, აგრეთვე, მიიღო კანონი „საპრეზიდენტო არჩევნების შესახებ“. სახელმწიფოს მეთაურის თანამდებობა კი, რომელიც თავიდანვე გარდამავალი პერიოდისათვის იყო გამიზნული, გარკვეული ირონიით, მაინც არ მიეცა დავიწყებას – მის გამაუქმებელ კონსტიტუციას ხელი სწორედ სახელმწიფოს მეთაურმა მოაწერა და დღესაც, როდესაც ძირითადი კანონის მოქმედ რედაქციას თითქმის აღარაფერი აქვს საერთო 1995 წლის ორიგინალურ ტექსტთან, საქართველოს ძირითადი კანონი ამ თანამდებობის პირის ხელმოწერითაა დამოწმებული.

კონსტიტუციის თავდაპირველი რედაქციით, პრეზიდენტის უფლებამოსილებები ძალიან ფართო იყო და სახელმწიფოს მეთაურობასთან ერთად, აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელობასაც მოიცავდა. პრეზიდენტი თანამდებობაზე ნიშნავდა და ათავისუფლებდა მთავრობის წევრებს, სახელმწიფოს რწმუნებულებს (გუბერნატორებს); ნიშნავდა საკონსტიტუციო სასამართლოს სამ წევრს; საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარისა და ყველა წევრის კანდიდატურას პრეზიდენტი წარუდგენდა პარლამენტს, რომელიც სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევდა მათ; პრეზიდენტი წარუდგენდა პარლამენტს გენერალური პროკურორის კანდიდატურას, რომელსაც შემდეგ ნიშნავდა პარლამენტი; მისი წარდგინებით პარლამენტი ირჩევდა ეროვნული ბანკის ყველა წევრს, ხოლო ამ უკანასკნელთა წარდგინებით ნიშნავდა და თანამდებობიდან ათავისუფლებდა ეროვნული ბანკის პრეზიდენტს; პრეზიდენტის წარდგინებით პარლამენტი ირჩევდა კონტროლის პალატის თავმჯდომარის კანდიდატურას; პრეზიდენტს გააჩნდა საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება, რომლის კორექციაც მის მიერ ინიცირებული კანონპროექტის რიგგარეშე განხილვაში გამოიხატებოდა; ბიუჯეტის შესახებ კანონპროექტის ინიცირება მისი ექსკლუზიური კომპეტენცია იყო და ეს პროექტი შესაბამის საპარლამენტო კომიტეტებთან მხოლოდ ძირითად მონაცემებსა და მიმართულებებზე უნდა ყოფილიყო წინასწარ შეთანხმებული. პრეზიდენტი წარმართავდა საგარეო პოლიტიკას. კონსტიტუციის გარდა, პრეზიდენტის უფლებამოსილებები სხვადასხვა კანონში იყო მოცემული.⁵³⁵ პრეზიდენტი, როგორც

⁵³⁴ დაწვრილებით იმ დროს მიმდინარე პროცესებსა და ძლიერი პრეზიდენტის ინსტიტუტის სასარგებლო არგუმენტებზე იხ., ბაბუკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში, კ. კუბლაშვილის თარგმანი, მე-2 გამოცემა, თბილისი, 2013, 161-168.

⁵³⁵ დეტალურად იხ., გიორგაძე გ., თორდია ვ., ხმალაძე ვ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2003, 99-119.

სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი, თანამდებობის დაკავებისთანავე იღებდა არმიის გენერლის (ადმირალის) სამხედრო წოდებას.

2004 წელს საქართველოში პირველი ფუნდამენტური საკონსტიტუციო რეფორმა გატარდა, რომლის მთავარი მიზანიც საქართველოს მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო მოდელზე გადასვლა იყო⁵³⁶. რეფორმამ ისეთი განვითარება ჰპოვა, რომ მიღებული მმართველობა შორს იყო საპრეზიდენტო ძალაუფლების შეზღუდვისა და დაბალანსებისგან⁵³⁷. პრეზიდენტის, როგორც ხელისუფლების შტოთაშორისი პოლიტიკური არბიტრის, ნეიტრალობას ჩრდილს აყენებდა რეფორმის ნოვაცია, რომელიც ქვეყნისა და პოლიტიკური პარტიის ხელმძღვანელობის თავსებადობაში გამოიხატებოდა. პრეზიდენტი კვლავ მეთაურობდა სახელმწიფოს, მთავრობა კი ცალკე საკონსტიტუციო ორგანოდ გამოეყო, პრემიერ-მინისტრით სათავეში, თუმცა ანგარიშვალდებული იყო პრეზიდენტის წინაშე. ეს უკანასკნელი საკუთარი ინიციატივით ნიშნავდა და თანამდებობიდან ათავისუფლებდა ე.წ. „ძალოვან მინისტრებს“ (იგულისხმება შინაგან საქმეთა, თავდაცვისა და უშიშროების მინისტრები. მოგვიანებით უშიშროების სამინისტრო, როგორც ერთეული გაუქმდა და მისი ხელმძღვანელი ნუსხაში იუსტიციის მინისტრმა ჩაანაცვლა). პრეზიდენტს კვლავაც ჰქონდა საკანონმდებლო ინიციატივისა და ამ ინიციატივის დაჩქარებული/რიგგარეშე წესით განხილვის უფლება. საბოლოო ჯამში, შეიძლება ითქვას, რომ 2004 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად საქართველომ არა ფრანგული, არამედ რუსული მოდელი აირჩია⁵³⁸ და ლოგიკურია, რომ ნახევრად საპრეზიდენტოს მაგივრად, ამ რეფორმის შედეგად მოქმედ მმართველობის ფორმას „სუპერსაპრეზიდენტოც“ კი უწოდეს⁵³⁹.

2010 წლის მასშტაბური საკონსტიტუციო ცვლილებებით საქართველო დაუახლოვდა საპარლამენტო რესპუბლიკის ტიპს⁵⁴⁰, თუმცა ამ ცვლილებათა მოქმედების მანძილზე ქვეყნის კატეგორიზაცია მმართველობითი მოდელების კლასიკურ დაყოფაში ძალიან რთულია⁵⁴¹. ამ შერეულ მოდელში პრეზიდენტი დისტანცირდა მთავრობისაგან, ჩამოერთვა საკანონმდებლო ინიციატივისა და მინისტრების გათავისუფლების უფლება. შეიკვეცა პრეზიდენტის პრეროგატივა, შეიწერებინა ან გაუქმებინა მთავრობისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების აქტები, თუკი ისინი ეწინააღმდეგებოდა კონსტიტუციას,

⁵³⁶ ერემაძე ქ., საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ურთიერთდამოკიდებულება შერეული მმართველობის მქონე რესპუბლიკაში (საფრანგეთის მაგალითზე), ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, N4, 2002, 36.

⁵³⁷ გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენჩილაძე გ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, თბილისი, 2017, 364; დემეტრაშვილი ა., მმართველობის ახალი სისტემის თავისებურებანი საქართველოში, წიგნში: სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე, საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, გ. ნოდიასა და დ. აფრასიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 15.

⁵³⁸ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2016, 107.

⁵³⁹ დემეტრაშვილი ა., გოგიაშვილი გ., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2016, 306.

⁵⁴⁰ ბაბეიკი ვ., ერფრუტი ჯ., შტაინროტერი ბ., შედარებითი სამართლის მეთოდოლოგიის გამოყენება პრაქტიკაში, პრეზიდენტისა და პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილებათა გადანაწილება საქართველოში, საფრანგეთსა და გერმანიაში, „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“, N8, 2015, 121.

⁵⁴¹ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2016, 115; გოდოლაძე კ., საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში პოლიტიკური და სამართლებრივი ასპექტები, დე-პარლამენტარიზაცია: მითი თუ რეალობა, თბილისი, 2013, 33-34.

საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს, კანონებსა და პრეზიდენტის ნორმატიულ აქტებს, რითაც პირველი პირი გაუმართლებლად იჭრებოდა სასამართლო ძალაუფლებაში⁵⁴². წარმომადგენლობითი (თუმცა მაინც ბუნდოვანი) გახდა პრეზიდენტის საგარეო უფლებამოსილებანი. ქვეყნის პირველ პირს მაინც შემორჩა მნიშვნელოვანი პრეროგატივები, როგორც შეიარაღებული ძალების უმაღლეს მთავარსარდალს. ის რჩებოდა საგანგებო და საომარი მდგომარეობის დროს მთავარ პოლიტიკურ მოქმედ პირად. სოლიდური როლი მიუძღოდა საკონსტიტუციო და პოლიტიკური კრიზისის დროს, როგორც „რეზერვის პოლიტიკოსს“.

მიუხედავად ყველაფრისა, 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმამ პრეზიდენტს „გადმოაყოლა“ ისტორიული, სხვადასხვა მოდელისათვის მახასიათებელი უფლებამოსილებები, რომლებიც რთულად თავსებადი იყო მის ფუნქციებსა და რეფორმის მიზნებთან. ამგვარი ნაშთებისგან ბოლომდე თავისუფალი არც კონსტიტუციის მოქმედი რედაქცია აღმოჩნდა.

2. საქართველოს პრეზიდენტის საკონსტიტუციო სტატუსი

საქართველოს პრეზიდენტის საკონსტიტუციო სტატუსი მრავალმხრივი აკადემიური თუ პოლიტიკური დისკუსიების საგანია. ძალაუფლების გამიჯვნის მონტესკიესეული პარადიგმის მიხედვით, პრეზიდენტის მიკუთვნება რომელიმე კატეგორიისადმი არაერთგვაროვან შედეგამდე მიდის: საპარლამენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტს ზოგჯერ მოიხსენიებენ, როგორც „მეოთხე“⁵⁴³, ხან კი, – როგორც ნეიტრალურ ძალაუფლებას⁵⁴⁴. თუმცა პრეზიდენტის პარტიულ-პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი თავის თავში არ გულისხმობს სახელმწიფოებრივ-პოლიტიკურ ნეიტრალიტეტს⁵⁴⁵; ცალკეული მოსაზრებით კი, ის მაინც აღმასრულებელი ხელისუფალია⁵⁴⁶. დოგმატურად, ალბათ, ყველაზე მოზომილი გამოსავალი იქნებოდა პრეზიდენტის მიჩნევა საკონსტიტუციო ორგანოდ *sui generis*, რომელსაც სახელმწიფო ძალაუფლების ტრიადაში სხვადასხვა მოცულობით უდევს წილი⁵⁴⁷.

დოქტრინაში არსებული მოსაზრების საწინააღმდეგოდ, პრეზიდენტის სტატუსი არ უნდა იქნეს აღქმული როგორც „კონსტიტუციის მცველი“ შმიტისეული გაგებით, ვინაიდან „კონსტიტუციის მცველის“ ფუნქცია ქვეყანაში საკონსტიტუციო სასამართლოს აკისრია. თუმცა პრეზიდენტი შეიძლება მოაზრებულ იქნეს, როგორც „კონსტიტუციის თანამცველი“, ვინაიდან ის ყველაზე მეტ შემთხვევაშია უფლებამოსილი, მიმართოს საკონსტიტუციო სასამართლოს, რომელიც უკვე იმპერატიულად წყვეტს, რა არის კონსტიტუციასთან შესაბამისი, რა ეწინააღმდეგება მას და საჭიროებისამებრ, რას მოიაზრებს კონსტიტუციის ესა თუ ის ნორმა⁵⁴⁸.

⁵⁴² კვერენჩილაძე გ., ქართული კონსტიტუციონალიზმის ნოვაციები: პრეზიდენტისა და მთავრობის კონსტიტუციური კონსტრუქცია და მიმართების თავისებურებები 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ქრილში, „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“, N5, 2012, 190.

⁵⁴³ შეად., Stern K., *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Band II, München, 1980, 211.

⁵⁴⁴ Stein T., *Der Bundespräsident als "pouvoir neutre"?*, ZaöRF, 2009, 251.

⁵⁴⁵ Grundgesetz-Kommentar, T. Maunz, G. Dürig (Hrsg.), München, Art. 54, Rn. 89 ff.

⁵⁴⁶ იქვე, Art. 54, Rn. 17.

⁵⁴⁷ Stern K., *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Band II, München, 1980, 212.

⁵⁴⁸ Grundgesetzkommentar, Sachs(Hrsg.), 5. Auflage, München, 2009, Art. 54, Rn. 5.

2.1. სახელმწიფოს მეთაური – ქვეყნის ერთიანობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის გარანტი

საქართველოში არ არსებობს სახელმწიფო პროტოკოლი, რომელიც პირველ, მეორე, მესამე და ა.შ. პირებს განსაზღვრავს. პრეზიდენტში, როგორც განპიროვნებულ დემოკრატიულ ინსტიტუტში, ხდება სახელმწიფოს მანიფესტირება. იგი სახელმწიფოს არსებობის, ლეგიტიმურობის, ლეგალურობისა და ერთიანობის განსახიერებაა⁵⁴⁹. პოლიტიკური კრიზისისას, როდესაც ქვეყანას არ ჰყავს პარლამენტი და/ან მთავრობა, შესაძლოა პრეზიდენტი წარმოადგენდეს ხელისუფლებას. აღნიშნულის გათვალისწინებით, პრეზიდენტის ფუნქციები შეიძლება დაიყოს როგორც წარმომადგენლობითი, ინტეგრაციული და სარეზერვო.⁵⁵⁰

წარმომადგენლობითი ფუნქცია, უპირველეს ყოვლისა, საგარეო ურთიერთობებში ჰპოვებს ასპარეზს. წარმოადგენს თუ არა პრეზიდენტი სახელმწიფოს ქვეყნის შიდა ურთიერთობებშიც, საკამათოა. თუმცა, ერთი უნდა ითქვას, რომ სახელმწიფო მეთაურის გარეშე სახელმწიფო მოწყობის სტრუქტურას არასრულფასოვანს გახდიდა, „გამოჩნდებოდა როგორც ტორსი და უცნაურად აღქმადი იქნებოდა“⁵⁵¹.

პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების პროცესში პრეზიდენტის ინტეგრაციული ფუნქცია სახელმწიფოებრივი ნების გარეგანი გამოხატვა. მნიშვნელოვანია იმის მანიფესტირება, რომ პოლიტიკურ შეხედულებათა პლურალიზმის ნიალში ერთიანი სახელმწიფოებრივი ნება ჩამოყალიბდა. ამ შედეგისთვის პრეზიდენტის ხელში მთავარი საკონსტიტუციო ინსტრუმენტი, უპირველეს ყოვლისა, არის მის მიერ კანონების ხელის მოწერა და გამოქვეყნება (პრომულგაცია).

პრეზიდენტის სარეზერვო ფუნქცია უპირატესად ვლინდება პოლიტიკური კრიზისის დროს, როდესაც მთავრობის ფორმირება ვერ ხერხდება. თუკი პარლამენტმა საპარლამენტო არჩევნებში საუკეთესო შედეგის მქონე პოლიტიკური პარტიის მიერ წამოყენებული პრემიერმინისტრობის კანდიდატს და მის მიერ წარდგენილ მთავრობასა და სამთავრობო პროგრამას ნდობა არ გამოუცხადა, პრეზიდენტი შესაბამის ვადაში დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს რიგგარეშე საპარლამენტო არჩევნებს. მიუხედავად იმისა, რომ ამ გადაწყვეტილებას პრეზიდენტი თავად არ იღებს და პროცედურა პირდაპირაა განერილი კონსტიტუციაში, ამ დროს, როდესაც ქვეყანას არც საკანონმდებლო და არც აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოები არ ჰყავს, პრეზიდენტი არის სახელმწიფოს და სახელმწიფო ხელისუფლების უწყვეტობის განსახიერება⁵⁵².

კონსტიტუციის მოქმედ რედაქციაში აღარ არსებობს ჩანაწერი, რომლის მიხედვითაც, პრეზიდენტი მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებების ფარგლებში უზრუნველყოფდა სახელმწიფო ორგანოთა ფუნქციონირებას, თუმცა მას მაინც დარჩა გარანტორის აბსტრაქტულ-დეკლარაციული ფუნქცია⁵⁵³. ქვეყნის ერთიანობისა და

⁵⁴⁹ Grundgesetz-Kommentar, T. Maunz, G. Dürig (Hrsg.), München, Art. 54, Rn. 97.

⁵⁵⁰ Grundgesetzkommentar, B. Schmidt-Bleibtreu, H. Hofmann, A. Hopfauf (Hrsg.), 11. Auflage, München, 2008, Art. 54, Rn. 27.

⁵⁵¹ Lörler S., Das Für und Wider einer Direktwahl des Bundespräsidenten, ZRP, 2014, 210.

⁵⁵² Lörler S., Das Für und Wider einer Direktwahl des Bundespräsidenten, ZRP, 2014, 210.

⁵⁵³ ამ დანაწესის კრიტიკა იხ., ბაბუკი ვ., ფიში ს., რაიჰენბერგერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა, საქართველოს გზა ევროპისაკენ, თბილისი, 2012, 130.

ეროვნული დამოუკიდებლობის გარანტიის ფუნქციის ყველაზე კონკრეტული გამოვლინება, ალბათ, არის მისი უფლებამოსილება, მთავრობის წარდგინებითა და პარლამენტის თანხმობით, შეაჩეროს თვითმმართველობის ან ტერიტორიული ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანოს საქმიანობა ან დაითხოვოს ისინი, თუკი ამ საქმიანობით საფრთხე ექმნება ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ორგანოთა კონსტიტუციური უფლებამოსილებების განხორციელებას.

პრეზიდენტს, საკუთარ უფლებამოსილებათა განხორციელების მიზნით, აქვს ადმინისტრაცია. აქამდე მოქმედი რედაქციის შესაბამისად, პრეზიდენტის ადმინისტრაციის შექმნა კონსტიტუციით იყო მოწესრიგებული. საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად ხსენებული დებულება ამოღებულ იქნა კონსტიტუციის ტექსტიდან, რაც იმით აიხსნება, რომ ქვეყნის ძირითად კანონში მოხსენიება საკონსტიტუციო ორგანოს კვალიფიკაციაზე მიუთითებს. ახალ სინამდვილეში კი პრეზიდენტის, ისევე, როგორც მთავრობის, ადმინისტრაცია საკანონმდებლო რეგლამენტირებას დაექვემდებარა.

2.2. „ზეპარტიული“ პრეზიდენტი და სხვა შეუთავსებლობანი

საქართველოს კონსტიტუცია ქვეყნის მეთაურისათვის პარტიული კუთვნილების ცენზს აწესებს. პრეზიდენტი ნეიტრალური არბიტრი უნდა იყოს სახელმწიფო აპარატის როგორც ვერტიკალურ, ისე ჰორიზონტალურ სიბრტყეში. მართალია, კონსტიტუციის 2013 წლის რედაქციით პრეზიდენტს აკრძალული ჰქონდა პარტიული თანამდებობის დაკავება, თუმცა, ძირითადი კანონის მოქმედი რედაქციით, პრეზიდენტს პოლიტიკური პარტიის წევრობაც ეკრძალება, რაც კიდევ უფრო მაღალი სტანდარტის დაწესება ნეიტრალური სახელისუფლებო არბიტრის მიმართ.

პრეზიდენტს უფლება არ აქვს ეკავოს რაიმე სხვა თანამდებობა, ეწეოდეს სამეწარმეო საქმიანობას, იღებდეს ხელფასს ან სხვაგვარ მუდმივ ანაზღაურებას სხვა საქმიანობისთვის. მსოფლიოს საკონსტიტუციო სისტემებში დამკვიდრებული პრაქტიკის ანალოგიურად, პრეზიდენტობის კანდიდატისათვის საქართველოშიც მოქმედებს რამდენიმე ცენზი. პრეზიდენტის მინიმალურ ასაკად 40 წელია განსაზღვრული. ამავდროულად, პრეზიდენტს საქართველოში 15 წელი მაინც უნდა ჰქონდეს ნაცხოვრები. 1995-2018 წლებში საქართველოს კონსტიტუცია უშვებდა პრეზიდენტად არჩევის ზედიზედ ორ შესაძლებლობას. ეს ნიშნავდა, რომ მეორე საპრეზიდენტო ვადის დასრულებიდან მინიმუმ ერთი სრული ვადის⁵⁵⁴ გასვლის შემდეგ, პირს კვლავ შეეძლო დაეკავებინა ქვეყნის უმაღლესი პოსტი. კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციის ახლებური ფორმულირების შედეგად ამგვარი შესაძლებლობა უკვე გამორიცხულია.

ლოგიკურად ჩნდება კითხვა, თუ რატომ არის, რომ მთავარი კანონი საკმაოდ ბევრ კრიტერიუმს აწესებს პრეზიდენტის, როგორც ფორმალური, „უხელისუფლებო“ ლიდერის, მიმართ, მაშინ, როდესაც პოლიტიკურად ყველაზე წონადი ფიგურის, პრემიერმინისტრობის, კანდიდატურასთან დაკავშირებით მოთხოვნები პრაქტიკულად არ გააჩნია (მთავრობის წევრის ზოგადი შეუთავსებლობების გარდა). მიზანი, რომელიც ამგვარ, საპარლამენტო რესპუბლიკებისათვის თვისობრივ მოწესრიგებას უდევს სარჩულად, უპირატესად შემდეგშია: მოქალაქეთა თვალში პრეზიდენტი უნდა იყოს სოციალური პლურალიზმის ფარგლებში ყველა მოქალაქის გამაერთიანებელი კონსენსუსის განსახი-

⁵⁵⁴ GG Kommentar, Band. 2, T. Dreier (Hrsg.), 2. Auflage, 2006, Tübingen, Art. 54, Rn. 22.

ერების მაგალითი, „სახელმწიფო მოქალაქის პროტოტიპი“⁵⁵⁵. როდესაც ქვეყანაში საკონსტიტუციო და პოლიტიკური კრიზისი დგება, პრეზიდენტი სუბსიდიური, ფორსმა-ჟორული პოლიტიკოსი ხდება. რაც შეეხება მთავრობის ხელმძღვანელისათვის მსგავსი შეზღუდვების არარსებობას, ეს საპარლამენტო რესპუბლიკათა მახასიათებელია: სამართლებრივი თვალსაზრისით, არჩევნებში ნდობას უცხადებენ პარტიას და არა პერსონიფიცირებულად მის ლიდერს, რომელიც შემდეგ აკომპლექტებს მთავრობას. მართალია, პოლიტიკურ გაერთიანებებს მოეთხოვებათ, შიდაპარტიული სისტემა დემოკრატიულ საწყისებზე ააგონ, თუმცა კონკრეტული, მათ შორის, უმაღლესი საკადრო გადაწყვეტილებები, პარტიული ავტონომიის შედეგია. მიუხედავად იმისა, რომ ეს საერთაშორისო პრაქტიკა დემოკრატიასთან თავსებადია, პრემიერმინისტრობის ვადის შეზღუდვაც საკონსტიტუციოსამართლებრივად შესაძლებელი და პოლიტიკურად მიზანშეწონილი იქნებოდა⁵⁵⁶.

2.3. „სახელმწიფო ნოტარიუსის“ ფუნქცია და თანახელმონერა

საპარლამენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტს ხშირად „სახელმწიფო ნოტარიუსს“ უწოდებენ⁵⁵⁷. საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, პრეზიდენტი არის ის, ვინც საბოლოოდ ასვამს ბეჭედს სახელმწიფო მექანიზმის მოქმედების ნაყოფს: პრეზიდენტი აწერს ხელს კანონებს, საერთაშორისო ხელშეკრულებებს, ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, ნიშნავს საპარლამენტო და ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებს.

პრეზიდენტის აქტებია: ბრძანებულება, დეკრეტი, ბრძანება და განკარგულება. ბრძანებულება საპრეზიდენტო საქმიანობის ყველაზე გავრცელებული ინსტრუმენტია. ორგანული კანონის ძალის მქონე დეკრეტი გამოიცემა კონსტიტუციით გათვალისწინებულ შემთხვევებში. ბრძანებას პრეზიდენტი გამოსცემს, როგორც თავდაცვის ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი. რაც შეეხება განკარგულებას, ეს ინდივიდუალური აქტია და პრეზიდენტის საორგანიზაციო საქმიანობის ბერკეტი. სამართლებრივი აქტები, რომლებსაც პრეზიდენტი აწერს ხელს, ძალაში შესვლისთვის საჭიროებს პრემიერ-მინისტრის მხრიდან თანახელმონერას. ეს არის წესი. გამონაკლისის სახით კონსტიტუციაში ამომწურავადაა ჩამოთვლილი ის აქტები, რომლებიც თანახელმონერას არ საჭიროებს. თანახელმონერის შემთხვევაში აქტზე მთელი პოლიტიკური პასუხისმგებლობა ეკისრება თანახელმომწერს⁵⁵⁸. თანახელმონერის მთავარი მიზანია არა პრეზიდენტის „თვითნებობის“ პრევენცია, არამედ მთავრობის და კონკრეტულად, პრემიერ-მინისტრის სწორედ ამ პასუხისმგებლობის ხაზგასმა და ეს თავსებადია საქართველოს სახელმწიფოს პოლიტიკური მოწყობის მოქმედ მოდელთან. ზოგიერთ ქვეყანაში თანახელმონერის შეიძლება იყოს, აგრეთვე, შესაბამისი მიმართულების მინისტრიც, რაც მინისტრის ინდივიდუალური პოლიტიკური პასუხისმგებლობის გამოვლინებაა,

⁵⁵⁵ S Grundgesetzkommentar, B. Schmidt-Bleibtreu, H. Hofmann, A. Hophauf (Hrsg.), 11. Auflage, München, 2008, Art. 54, Rn. 31, 1197.

⁵⁵⁶ არგუმენტები ამ მოსაზრების სასარგებლოდ იხ., Thiele A., Neugestaltung des Wahlrechts und Wiederbelebung der Demokratie, ZRP, 2017, 108.

⁵⁵⁷ GG Kommentar, Band. 2, T. Dreier (Hrsg.), 2. Auflage, 2006, Tübingen, Art. 54, Rn. 22, S. 1309. კრიტიკულად ტერმინისადმი იხ., Grundgesetz Kommentar, T. Maunz, G. Dürig (Hrsg.), München, Art. 58, Rn. 12.

⁵⁵⁸ განსხვავებული მოსაზრება იხ., ბაბევი ე., ფიში ს., რაიჰენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა, საქართველოს გზა ევროპისაკენ, თბილისი, 2012, 132.

თუმცა ქართული მონესრიგებით, პოლიტიკური პასუხისმგებლობა კოლექტიურად მთავრობას ეკისრება.

2.4. პრეზიდენტის უფლებამონაცვლეობა

გარდაცვალების, თანამდებობის დატოვების, შერაცხადობის შეზღუდვის ან იმპიჩმენტის შემთხვევაში საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამონაცვლეობებს ასრულებს საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე. პრეზიდენტის უფლებამონაცვლეობა ყველა ქვეყანაში არის რეგლამენტირებული, თუმცა საქართველოს კონსტიტუცია დუმს იმ საკითხზე, ვის შეიძლება დაეკისროს პრეზიდენტის უფლებამონაცვლეობა, თუკი ისეთი შემთხვევა დადგება, როდესაც პარლამენტის თავმჯდომარესაც არ შეუძლია ქვეყნის მეთაურის ფუნქციის გადაბარება. ასეთი ფიგურა უკანასკნელ საკონსტიტუციო ცვლილებებამდე იყო პრემიერ-მინისტრი, მაგრამ კონსტიტუციის გადასინჯვის შედეგად, სრულიად გაუგებარი მიზეზების გამო, შესაბამისი რეგულაცია ამოღებული იქნა. პრეზიდენტის (პირველი რიგის) უფლებამონაცვლის საკითხი ერთნაირად იყო მონესრიგებული 1995 წლის კონსტიტუციის ყველა ეტაპზე და უახლეს ისტორიაში ორჯერ დადგა შესაბამისი ნორმების ამოქმედების საკითხი.

საინტერესოა, გარდა იმ სიტუაციებისა, როდესაც პრეზიდენტი ვერ ასრულებს საკუთარ მოვალეობებს ან უფლებამოსილება ზემოთ ჩამოთვლილი მიზეზების გამო ვადაზე ადრე უწყდება, დგება თუ არა (ნაწილობრივი) უფლებამონაცვლეობის საკითხი პრეზიდენტის მიერ პრომულგაციაზე უარისას. შემდეგი ოთხი შემთხვევაა მხედველობაში მისაღები: როდესაც პრეზიდენტი ხელს არ აწერს და არ აქვეყნებს კანონს, მაგრამ არც მოტივირებული შენიშვნებით უბრუნებს პარლამენტს დადგენილ ვადაში; როდესაც პარლამენტის მიერ მისი შენიშვნების გათვალისწინებისას არ აქვეყნებს კანონს; „ვეტოს“ დაძლევის შემთხვევაში, თუკი უარს ამბობს კანონპროექტის თავდაპირველი რედაქციის ხელმოწერასა და პრომულგაციაზე და როდესაც ხელს არ აწერს და არ აქვეყნებს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ კონსტიტუციურ კანონს. ყველა ამ შემთხვევაში ხელმომწერი და გამომქვეყნებელი არის პარლამენტის თავმჯდომარე. თუმცა მხედველობაშია მისაღები ფაქტი, რომ ჩამოთვლილ სიტუაციებში პირველი კანონმდებელი მოქმედებს არა როგორც პრეზიდენტი, არამედ სუბსიდიურად, როგორც პარლამენტის თავმჯდომარე. შესაბამისად, ზემოთქმული ფუნქციური უფლებამონაცვლეობის შემთხვევებია და არ შეიძლება პრეზიდენტის ინსტიტუციურ უფლებამონაცვლეობასთან გაიგივდეს.

2.5. უფლებამოსილების დაწყება

ქვეყნის პირველი პირი აირჩევა არა პირდაპირი არჩევნების გზით, არამედ სპეციალურად ამ მიზნისთვის შექმნილი ორგანოს – საარჩევნო კოლეგიის მიერ. სახელმწიფოს მეთაურის არაპირდაპირი გზით არჩევა საპარლამენტო რესპუბლიკათა მახასიათებელია. ზოგიერთ ქვეყანაში პრეზიდენტს პირდაპირ პარლამენტი ირჩევს, ზოგან – ამისათვის შექმნილი სპეციალური წარმომადგენლობები.

საარჩევნო კოლეგიის შემადგენლობა შემდეგნაირად განისაზღვრება: კოლეგიის წევრები არიან საქართველოში მოქმედი საკანონმდებლო ორგანოების, სახელდობრ, საქართველოს პარლამენტის და აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკათა უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრები. დანარჩენ წევრებს, საარჩევნო

კოდექსის საფუძველზე განსაზღვრული კვოტების შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების შემადგენლობიდან ასახელებენ პოლიტიკური პარტიები. დაკომპლექტების წესის გამო კოლეგია პარლამენტისმავგარი ორგანოა⁵⁵⁹ და სულ 300 წევრი ჰყავს. მიუხედავად იმისა, რომ საარჩევნო კოლეგია არ არის მუდმივმოქმედი, ის მაინც საკონსტიტუციო ორგანოა. ეს კვალიფიკაცია იქიდან გამომდინარეობს, რომ იგი უშუალოდ კონსტიტუციის მიერაა დაფუძნებული და სხვა საკონსტიტუციო ორგანოს, პრეზიდენტის, ასარჩევად გამიზნული⁵⁶⁰.

პრეზიდენტი აირჩევა ხუთწლიანი ვადით, რომელიც 1 წლით უფრო ხანგრძლივია, ვიდრე პარლამენტის და შესაბამისად, მთავრობის უფლებამოსილების პერიოდი. იქიდან გამომდინარე, რომ საპრეზიდენტო და საპარლამენტო არჩევნები, როგორც წესი, ერთმანეთს მხოლოდ 20 წელიწადში ერთხელ შეიძლება დაემთხვეს, ამით ამაღლებულია პრეზიდენტის დამოუკიდებლობის ხარისხი. საპრეზიდენტო კანდიდატის დასახელების უფლება აქვს საარჩევნო კოლეგიის არანაკლებ 30-წევრიან შემადგენლობას. ერთსა და იმავე წევრს შეუძლია მხოლოდ ერთი კანდიდატის წარდგენას დაუჭიროს მხარი.

პრეზიდენტის უფლებამოსილება იწყება მის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან. ფიცს ძალიან დიდი ხნის ისტორია და დღესდღეობით მცირე სამართლებრივი მნიშვნელობა აქვს, ვინაიდან მისგან არ გამომდინარეობს არც უფლებამოსილებები და არც კონკრეტული უფლება-მოვალეობები⁵⁶¹. მიუხედავად ფიცის ცერემონიულობისა, ის სახელმწიფოსა და სამართლის ორგანიზაციულ სტრუქტურაში აუცილებელი ინსტრუმენტია. პრეზიდენტის ფიცი პირობის დადებასა და მომავალზე ორიენტირებული ხასიათისაა (*iuramentum promissorium*)⁵⁶². მართალია, სასამართლოში წარმოქმნილი ფიცითაც იდება სამართლის თქმის პირობა, თუმცა მისი სამართლებრივი ბუნება წარსულში მომხდარის დამონებისკენაა მიმართული (*iuramentum assertorium*). მეტაფიზიკური თვალსაზრისით, პრეზიდენტის ფიცი სიმბოლიზებაა მისი დამდების ბოჭვისა ღმერთის ან სეკულარიზებული ეთიკური კატეგორიის მიერ⁵⁶³. განსხვავებით ზოგიერთი სხვა ქვეყნის ანალოგიური ფიცის ტექსტისაგან, საქართველოს კონსტიტუცია არ იძლევა რელიგიური ელემენტის („...ღვთისა და ერის წინაშე...“) არჩევითობის, მისი გამოტოვების შესაძლებლობას. რამდენად ეწინააღმდეგება ეს სიხისტე სახელმწიფოს რელიგიურ-მსოფლმხედველობრივი ნეიტრალიტეტის პრინციპს, საკამათოა, თუმცა, ისევე როგორც პრეამბულაში, ღმერთის ფაქტორი არ შეიძლება აღქმული იქნეს კონკრეტული რელიგიის ცენტრალურ ღვთაებასთან სახელმწიფოს თვითგაიგივებად⁵⁶⁴. ამავდროულად, ფორმულირება „ღვთისა და ერის წინაშე“ არ შეიცავს ერთგვარ ლოცვისმავგარ ელემენტს (ღვთის მოხმობა – *invocatio dei*) და არც სამართლის ლეგიტიმაციის

⁵⁵⁹ Grundgesetzkommentar, I. von Münch, P. Kunig (Hrsg.), Band 2, 5. Auflage, München, 2001, 962.

⁵⁶⁰ Burkiczak C., Die Bundesversammlung und die Wahl des Bundespräsidenten, Rechtliche Grundlagen und Staatspraxis, JuS, 2004, 280.

⁵⁶¹ GG Kommentar, Band 2, T. Dreier (Hrsg.), 2. Auflage, 2006, Tübingen, Art. 56, Rn. 7, 1324; Grundgesetz Kommentar, T. Maunz, G. Dürig (Hrsg.), München, Art. 56, Rn.2.

⁵⁶² Grundgesetzkommenar, B. Schmidt-Bleibtreu, H. Hofmann, A. Hopfau (Hrsg.), 11. Auflage, München, 2008., Art. 56, Rn. 3, 1228.

⁵⁶³ GG Kommentar, T. Dreier (Hrsg.), 2. Auflage, 2006, Tübingen, Art. 56, Rn. 1.

⁵⁶⁴ Ennuschat J., Gott und Grundgesetz, Zur Bedeutung der Präambel für das Verhältnis des Staates zu Religion und Religionsgemeinschaften, NJW, 1998, 953.

ტრანსცენდენტულ პირველწყაროზე მიუთითებს⁵⁶⁵. ეს სიტყვები უფრო პასუხისმგებლობის დეკლარირებაა ზეპოზიტიური სამართლებრივი კატეგორიის მიმართ (*nominatio dei*). რაც შეეხება ფიცის დანარჩენ ელემენტებს: ტექსტმა ყველაზე სტატიკური ფორმით მოაღწია კონსტიტუციის თავდაპირველი რედაქციიდან დღემდე და ის არ შეესატყვისება პრეზიდენტის უფლებამოსილებისა და ძალაუფლების მოქმედ შინაარსს, თუმცა კანონმდებელმა ეს საპარლამენტო რესპუბლიკების საკონსტიტუციო პრაქტიკით ახსნა. მიუხედავად ამ შინაარსის დეკლარაციულობისა, საქართველოს პრეზიდენტის ფიცს უმნიშვნელოვანესი ფუნქცია აკისრია და ეს მნიშვნელობა შემდეგში გამოიხატება: საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილება წყდება, ხოლო ახლადარჩეული პრეზიდენტისა იწყება ამ უკანასკნელის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან. გარდა ამისა, პრეზიდენტის ფიცის დადებას დამფუძნებელი ხასიათი კიდევ ორ შემთხვევაში ჰქონდა: კონსტიტუციის მოქმედი რედაქცია, ისევე როგორც წინა – 2013 წელსაც და 2018 წლის 16 დეკემბერსაც, სწორედ პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან ამოქმედდა.

2.6. უფლებამოსილების შეწყვეტა, იმპიჩმენტი და იმუნიტეტი

პრეზიდენტს უფლებამოსილება მისი ვადის ამონურვის შემდეგ უწყდება, კონკრეტულად კი ახალი პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან. ვადაზე ადრე კი პრეზიდენტის უფლებამოსილება წყდება მისი გარდაცვალების, თანამდებობიდან გადადგომის ან იმპიჩმენტის გზით.

საპარლამენტო რესპუბლიკაში პრეზიდენტის უფლებამოსილების შეწყვეტა, როგორც წესი, მისი ნების გარეშე ან საწინააღმდეგოდ, მხოლოდ სამართლებრივი საფუძვლებით შეიძლება. საქართველოს პრეზიდენტი, გარკვეული თანამდებობის პირების მსგავსად, სარგებლობს იმუნიტეტით. ის ხელშეუვალია და თანამდებობაზე ყოფნის დროს მისი დაპატიმრება ან სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა აკრძალულია. იმუნიტეტი, უპირველეს ყოვლისა, იცავს პრეზიდენტის ინსტიტუტს და არა ცალკეულ პიროვნებას. აღსანიშნავია, რომ იმუნიტეტით პრეზიდენტი პრეზიდენტობის კანდიდატად რეგისტრაციის მომენტიდან სარგებლობს. შესაბამისად, პრივილეგირებულია ყველა კანდიდატი, მიუხედავად იმისა, აირჩიევენ თუ არა მას და ეს იმუნიტეტი გრძელდება არჩევნების საბოლოო შედეგების გამოქვეყნებამდე. ასევე, აკრძალულია პრეზიდენტობის კანდიდატის სამსახურიდან დათხოვნა ან სხვა სამუშაოზე ან თანამდებობაზე გადაყვანა მისი თანხმობის გარეშე.

საპრეზიდენტო იმუნიტეტს ისიც გამოარჩევს, რომ იმპიჩმენტის განხორციელება პარლამენტის სრული შემადგენლობის 2/3-ის უმრავლესობის მხარდაჭერას საჭიროებს, მაშინ როდესაც იმპიჩმენტის სხვა სუბიექტებისთვის, მათ შორის პრემიერ-მინისტრის შემთხვევაში, უბრალო უმრავლესობაა მოთხოვნილი. ამავედროულად, პრეზიდენტის იმპიჩმენტის პროცედურის განხორციელება აკრძალულია საომარი და საგანგებო მდგომარეობის დროს.

3. საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებები

საქართველოს კონსტიტუციის 49-ე მუხლის მიხედვით, საქართველოს პრეზიდენტის სტატუსი სამ ძირითად განზომილებაში ვლინდება: სახელმწიფოს მეთაური, ქვეყნის

⁵⁶⁵ Grundgesetzkommenar, B. Schmidt-Bleibtreu, H. Hofmann, A. Hopfauf (Hrsg.), 11. Auflage, München, 2008, Präambel, Rn. 18, 90.

ერთიანობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის გარანტი; თავდაცვის ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი და საქართველოს უმაღლესი წარმომადგენელი საგარეო ურთიერთობებში. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ თითოეულ მათგანს ერთმანეთთან გადაკვეთის სფეროები აქვს და რიგი უფლებამოსილებების სათავედ ერთდროულად ორი ან სამივე განზომილება შეიძლება ჩაითვალოს.

3.1. სახელმწიფო მეთაურის უფლებამოსილებანი

სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებათა კატალოგი საკმაოდ მოცულობითია. ამ კატალოგის შინაარსი ორ კატეგორიად შეიძლება დაიყოს: ის უფლებამოსილებანი, რომლებიც მხოლოდ ფორმალურ-წარმომადგენლობით ხასიათს ატარებს და კომპეტენციები, სადაც პრეზიდენტს პოლიტიკური დისკრეცია აქვს, ანუ თავად არის გადაწყვეტილების მიმღები და არა სხვა ორგანოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებათა დამმონმბელი. შესაბამისად, ამ უკანასკნელ კატეგორიაში პრეზიდენტი თვითონვეა პასუხისმგებელი საკუთარ პოლიტიკურ-სამართლებრივ მოქმედებებზე და ამ პასუხისმგებლობას ცალკეულ შემთხვევებში ინანილებს მთავრობის ხელმძღვანელთან.

3.1.1. პრეზიდენტის ფორმალურ-წარმომადგენლობითი უფლებამოსილებანი

საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებათა უდიდესი ნაწილი ცერემონიულ ხასიათს ატარებს. ზოგიერთ სიტუაციაში პრეზიდენტი მოქმედებს კონსტიტუციითა და კანონით პირდაპირ გაწერილი ნესითა და ვადებით, რომლებიც მისაღები გადაწყვეტილება წინასწარვეა მოცემული და მისი დისკრეციული უფლებამოსილება, ძირითადად, მხოლოდ ვადების ფარგლებში მოქმედებას მოიცავს. ამის ყველაზე მნიშვნელოვანი მაგალითია პარლამენტის და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნების დანიშვნა. მეორე მაგალითი შეეხება მთავრობის ნდობის არგამოცხადების შემთხვევაში პარლამენტის დათხოვნას, როდესაც პრეზიდენტს ერთკვირიან ვადაში „ლავირების“ საშუალება ეძლევა (პარლამენტის დათხოვნა აქამდე შესაბამისი წანამძღვრების არსებობისას პრეზიდენტის პოლიტიკურ დისკრეციას განეკუთვნებოდა).

თუკი მთავრობამ პარლამენტის ნდობა მიიღო, პრეზიდენტი დანიშნავს პრემიერ-მინისტრს. ქვეყნის მეთაურს მთავრობის ხელმძღვანელის ნომინალური წამოყენების უფლებაც არ აქვს და მისი როლი მხოლოდ ნდობაგამოცხადებული პრემიერ-მინისტრის დანიშვნითაა შემოფარგლული. კონსტიტუციაში არაა გათვალისწინებული პრემიერ-მინისტრის გათავისუფლების ფორმალური პროცედურა. *Actus contrarius* პრინციპით, თუკი კონკრეტული მოქმედება (ამ შემთხვევაში, დანიშვნა) პრეზიდენტის პრეროგატივაა, გათავისუფლებაზე უფლებამოსილი პირიც პრეზიდენტი უნდა იყოს. თუმცა ქვეყნის მთავარი კანონი აღნიშნულთან დაკავშირებით დუმს, რაც ბუნდოვანს ხდის, მართალია, ფორმალური, მაგრამ უმაღლესი სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის საკითხს.

პოლიტიკური კრიზისის დროს პრეზიდენტის სარეზერვო ფუნქციაც კონსტიტუციის უკანასკნელ გადასინჯვას შეეწირა. უნდობლობის გამოცხადების ცვლილებამდელი პროცედურით პარლამენტის მიერ მხარდაჭერილი პრემიერმინისტრობის ახალი კანდიდატი (ან კანდიდატები) წარედგინებოდა პრეზიდენტს, ეს უკანასკნელი კი უფლებამოსილი იყო წამოეყენებინა ან არ წამოეყენებინა წარდგენილი. წამოუყენებლობის

შემთხვევაში პარლამენტი ხელახლა უყრიდა კენჭს იმავე კანდიდატს და უკვე გაზრდილი (სამი მეხუთედის) უმრავლესობით მხარდაჭერის შემთხვევაში პრეზიდენტი წამოაყენებდა მთავრობის მეთაურობის კანდიდატს. ორივე შემთხვევაში მთავრობის შემოთავაზებული შემადგენლობა კენჭისყრაზე გადიოდა, ხოლო თუკი პარლამენტი ნდობას არ გამოუცხადებდა, ანუ უნდობლობის ვოტუმის პროცედურის ჩავარდნისას, პრეზიდენტს ენიჭებოდა პარლამენტის დათხოვნის პოლიტიკური დისკრეცია. უნდობლობის ვოტუმის წამოყენება და მისი ჩავარდნა პოლიტიკური კრიზისის სიტუაციას გულისხმობს. სწორედ ასეთ დროს უნდა ვლინდებოდეს ნეიტრალური პრეზიდენტის „რეალური უფლებამოსილებები“. თუმცა კონსტიტუციის მოქმედმა რედაქციამ ეს არ გაითვალისწინა და პრეზიდენტს „სარეზერვო პოლიტიკოსის“ როლიც ჩამოართვა.

საქართველოს პრეზიდენტი მთავრობის წარდგინებით ნიშნავს ეროვნული მარეგულირებელი კომისიების წევრებს. იგი ნიშნავს, ასევე, პარლამენტისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებს, რომელთა ვადები განწერილია კონსტიტუციასა და საქართველოს საარჩევნო კოდექსში. პრეზიდენტს შეუძლია მოცემულ ვადებში კონკრეტული დღის ამორჩევა და არჩევნების დღედ გამოცხადება.

ერთი შეხედვით, პრეზიდენტის პოლიტიკურ დისკრეციაზე მიუთითებს კონსტიტუციის დანაწესი, რომლის თანახმადაც, პრეზიდენტი უფლებამოსილია, მთავრობის წარდგინებითა და პარლამენტის თანხმობით, შეაჩეროს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს საქმიანობა ან დაითხოვოს იგი, თუ მისი მოქმედებიდან ქვეყნის სუვერენიტეტის, ტერიტორიული მთლიანობის, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციური უფლებამოსილებების განხორციელებისათვის საფრთხე მომდინარეობს. სიტყვა „უფლებამოსილია“ არჩევანის საშუალებაზე მიუთითებს და არ არის იმპერატიული ფორმულირება, როგორსაც კონსტიტუცია სხვა ცერემონიული ხასიათის „უფლებამოსილებების“ შემთხვევებში იყენებს. შედარებისთვის, რეფერენდუმის დანიშვნის პრეროგატივაც მსგავსადვეა ჩამოყალიბებული და ინიციატივის არქონის მიუხედავად, პრეზიდენტს პოლიტიკურ დისკრეციას ანიჭებს. თუმცა ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი პრეზიდენტის დისკრეციის საშუალებას გამორიცხავს და ამ შემთხვევაშიც ქვეყნის მეთაური სახელმწიფო ნოტარიუსად წარმოდგება.

პრეზიდენტის ფორმალურ უფლებებს შეიძლება მიეკუთვნოს პრეზიდენტის „უარიც“. პრეზიდენტის უფლებები, ამავდროულად, მოქმედების ვალდებულებასაც გულისხმობს⁵⁶⁶. საკუთარ საკონსტიტუციო ვალდებულებათა შეუსრულებლობის შემთხვევაში პრეზიდენტი პასუხისმგებელია, რაც, საბოლოო ჯამში, მისი იმპიჩმენტის საფუძველიც შეიძლება გახდეს. თუმცა არსებობს შემთხვევათა ორი ჯგუფი, როდესაც პრეზიდენტს, მართალია, არ გააჩნია პოლიტიკური დისკრეცია, მაგრამ კონსტიტუცია ქვეყნის პირველი პირის მიერ ფორმალური აქტის განხორციელებისაგან თავის შეკავების შესაძლებლობასაც ითვალისწინებს. როგორც ზემოთ აღინიშნა, პრეზიდენტის, როგორც „სახელმწიფო ნოტარიუსის“, პრეროგატივები მოიცავს პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონების ხელმოწერასა და გამოქვეყნებას და ფორმალური აქტით პარლამენტის მიერ ნდობაგამოცხადებული პრემიერ-მინისტრის დანიშვნას. პირველი ჯგუფის შემთხვევებში პრეზიდენტს შეუძლია უარი თქვას პარლამენტის მიერ მიღებული კანონის ხელის მოწერასა და პრომულგაციაზე. მისი უარი, ასევე, შეიძლება შეეხებოდეს პრემიერ-მინისტრის დანიშვნას პარლამენტის მიერ ნდობის გამოცხადებისა და უნ-

⁵⁶⁶ Stein T., Der Bundespräsident als „pouvoir neutre“?, ZaöRF, 2009, 255.

დობლობის ვოტუმის პროცედურის წარმატებით დასრულების შემთხვევებში. საქართველოს კონსტიტუცია თითოეული ჯგუფით გათვალისწინებული ვარიანტებისთვის დიფერენცირებულ მიდგომას იყენებს: საკანონმდებლო პროცესში პრეზიდენტის მაგივრად ხელმონერისა და გამოქვეყნების სუბსიდიური კომპეტენციით აღჭურავს პარლამენტის თავმჯდომარეს, ხოლო პრემიერ-მინისტრის დანიშვნასთან დაკავშირებით მიმართავს ფიქციის გზას და პრეზიდენტის უარიდან ორდღიანი ვადის გასვლის შემდგომ პრემიერ-მინისტრს *ipso iure* დანიშნულად მიიჩნევს. განხილულ შემთხვევებში ქვეყნის მეთაურის უარი შეიძლება დაკვალიფიცირდეს მისი პოლიტიკური და სამართლებრივი შეხედულებების შინაარსზე ზეგავლენის არმქონე დეკლარირებად, მაგრამ არა კონსტიტუციის დარღვევად (თუმცა პარლამენტის თავმჯდომარის მიერ ხელმონერის/გამოქვეყნების სუბსიდიური უფლების გამოუყენებლობა უკვე მის მიერ კონსტიტუციის დარღვევაა).

3.1.2. პრეზიდენტის „რეალური“ უფლებამოსილებანი

საქართველოს პრეზიდენტს, როგორც სახელმწიფო მეთაურს, მიუხედავად მისი კომპეტენციების ნომინალური ხასიათისა, ზოგიერთ საკითხში მაინც აქვს პოლიტიკური დისკრეცია. საქართველოს პრეზიდენტის უმნიშვნელოვანესი „რეალური“ პრეროგატივა აქვს *საკანონმდებლო პროცესის* სფეროში. პარლამენტში სამმოსმენიანი პროცედურის გასვლის შემდგომ პარლამენტის მიერ მიღებული კანონი 10 დღის ფარგლებში ხელმოსაწერად გადაეცემა პრეზიდენტს, რომელმაც ორი კვირის ვადაში უნდა განიხილოს კანონის პროექტი, ხოლო შემდეგი რეაგირებისთვის ორი შესაძლო მოქმედების განხორციელება შეუძლია: მოაწეროს ხელი კანონის პროექტს ან მოტივირებული შენიშვნებით დაუბრუნოს უკან პარლამენტს, ანუ გამოიყენოს ე.წ. „ვეტო“ უფლება. „ვეტო“ პრეზიდენტის უმნიშვნელოვანესი პოლიტიკური ბერკეტია და მას შემთხვევებით ეფექტი აქვს⁵⁶⁷. ერთადერთი ტიპის კანონი, რომელთან დაკავშირებითაც ქვეყნის მეთაური ხსენებულ ბერკეტს არ ფლობს, ეს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ კონსტიტუციური კანონია. პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნები შესაძლოა შეეხებოდეს კანონის პროექტის ფუნდამენტურ საკითხებსაც, პრაქტიკულად ახალი ელფერი შესძინოს კანონის პროექტს. ამგვარად, ირიბად შესაძლებელია, პრეზიდენტმა მიიღოს მონაწილეობა საკანონმდებლო პროცესში, მიუხედავად იმისა, რომ მას საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება არ გააჩნია.

სასამართლო ხელისუფლების დაკომპლექტებაში პრეზიდენტის ფუნქცია ორნახნაგოვანია: ის ნიშნავს იუსტიციის საბჭოს ერთ და საკონსტიტუციო სასამართლოს ცხრანევრიანი შემადგენლობიდან სამ წევრს. რაც შეეხება საქართველოს უზენაეს სასამართლოს, უკანასკნელი საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად, საქართველოს პრეზიდენტს მთლიანად ჩამოერთვა მისი შემადგენლობის დაკომპლექტებაზე ზეგავლენის ბერკეტი.

⁵⁶⁷ დემეტრაშვილი ა., მმართველობის ახალი სისტემის თავისებურებანი საქართველოში, წიგნში: სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე, საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, გ. ნოდისა და დ. აფრასიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 17.

საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად, პრეზიდენტი წარუდგენს პარლამენტს საქართველოს ცესკოს 11-იდან 5 წევრს. პრეზიდენტის ექსკლუზიურ პრეროგატივას მიეკუთვნება, აგრეთვე, ცენტრალური საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარის კანდიდატურის შეთავაზება. ამის აუცილებელი წინაპირობაა ადგილობრივ არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიულ პირებთან კონსულტაცია და ამ კონსულტაციების შედეგად 3 კანდიდატურის შერჩევა. ცესკოს წარედგინება სამივე კანდიდატი ერთდროულად, რომელთაგან ერთ-ერთს უკვე თავად კომისია ირჩევს. ყველა კანდიდატს ერთდროულად ეყრება კენჭი, არჩეულად კი ის ჩაითვლება, ვინც კომისიის სრული შემადგენლობის 2/3-ის მხარდაჭერას მოიპოვებს. იმ შემთხვევაში, თუკი დადგენილ ხუთდღიან ვადაში ცესკომ ვერ აირჩია თავმჯდომარე, საქართველოს პრეზიდენტი იმავე კანდიდატურებს წარუდგენს უკვე საქართველოს პარლამენტს, რომელიც 7 დღის ვადაში ირჩევს კომისიის თავმჯდომარეს.

საფინანსო სექტორში პრეზიდენტს მნიშვნელოვანი ფუნქცია აკისრია. ეროვნული ბანკის საბჭო მთლიანად პრეზიდენტის მიერ პარლამენტისთვის ასარჩევად წარდგენილი კანდიდატურებისაგან კომპლექტდება. ბანკის პრეზიდენტს ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრთაგან, საბჭოსვე წარდგინებით და პარლამენტის მონაწილეობის გარეშე, თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს ქვეყნის პირველი პირი.

ლომის წილი აქვს საქართველოს პრეზიდენტს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის ფორმირების საქმეში: უმაღლეს საბჭოში წარმოდგენილ სუბიექტებთან კონსულტაციის შემდეგ, ქვეყნის მეთაური უმაღლეს საბჭოს წარუდგენს ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურას და ამ პირის მიერ დასახელებულ მინისტრების კანდიდატურებს.

საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილება ვრცელდება საქართველოს მოქალაქეობასთან დაკავშირებული საკითხების გადანაცვებაზე. კერძოდ, საქართველოს მოქალაქეობის მოპოვება ნატურალიზაციით მხოლოდ პრეზიდენტის მიერ საქართველოს მოქალაქეობის მინიჭების გზით ხდება. საქართველოს მოქალაქეობის მინიჭების, შენარჩუნების (მათ შორის, სხვა ქვეყნის მოქალაქეობის მიღებისას), მინიჭებაზე უარის თქმის ან შეწყვეტის საკითხზე საბოლოო გადანაცვტილებას ქვეყნის პირველი პირი იღებს.

შენაღების უფლება ქვეყნის მეთაურთა ერთ-ერთი უძველესი კომპეტენციაა და ის სათავეს ჯერ კიდევ იმ პერიოდიდან იღებს, როდესაც პირველი პირი უზენაეს მსაჯულსაც წარმოადგენდა. უმაღლესი სახელმწიფო წოდებების, ჯილდოებისა და პრემიების მინიჭება, ასევე, მიეკუთვნება ქვეყნის მეთაურის ტრადიციულ უფლებამოსილებებს.

მეორე მნიშვნელოვანი ბერკეტი პრეზიდენტის ხელში ის კომპეტენციებია, რომელსაც ის ფლობს საკონსტიტუციო კონტროლის სიბრტყეში. პრეზიდენტი არის ფიგურა, რომელსაც ყველაზე მეტ შემთხვევაში შეუძლია მიმართოს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს და ეს საქართველოს პრეზიდენტის, როგორც კონსტიტუციის „თანამცველის“, ფუნქციის გამოვლინებაა. პრეზიდენტის კონსტიტუციური სარჩელი ის უმნიშვნელოვანესი სამართლებრივი ინსტრუმენტია, რომლითაც ის მონაწილეობს: აბსტრაქტულ ნორმათკონტროლში; ორგანოთა უფლებამოსილების შესახებ დავაში; საერთაშორისო ხელშეკრულების კონსტიტუციურობის შესახებ სამართალწარმოებაში; პოლიტიკური პარტიის საქმიანობის კონსტიტუციურობისა და ამ პარტიის წარდგენით არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრის უფლებამოსილების

შენწყვეტის შესახებ სამართალწარმოებაში; რეფერენდუმის ან არჩევნების მომწესრიგებელი ნორმის და ამ ნორმის საფუძველზე ჩასატარებელი ან ჩატარებული რეფერენდუმის ან არჩევნების კონსტიტუციურობასთან დაკავშირებულ დავაში.

პრეზიდენტი უფლებამოსილია, საქართველოს სახელით დადოს კონსტიტუციური შეთანხმება საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალურ მართლმადიდებელ ეკლესიასთან. თუმცა აქ ხაზი უნდა გაესვას კონსტიტუციური შეთანხმების უნიკალურობას ქართულ სამართლებრივ სივრცეში⁵⁶⁸. ცხადია, პრეზიდენტის უფლებამოსილებები, აგრეთვე, გულისხმობს ამ აქტში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანასაც, რომელიც მთავრობის წინასწარ თანხმობას მოითხოვს.

პრეზიდენტის „რეალურ უფლებამოსილებათა“ ნუსხაში გამორჩეული ადგილი უკავია რეფერენდუმის დანიშვნას. მართალია, რეფერენდუმის ჩატარების ინიციატივა თავად პრეზიდენტს არ გააჩნია და ინიციატორი მხოლოდ პარლამენტი, მთავრობა ან არანაკლებ 200 000 ამომრჩეველი შეიძლება იყოს, მაგრამ პრეზიდენტი თვითონ იღებს გადაწყვეტილებას, დანიშნოს თუ არა კანონით გათვალისწინებულ რომელიმე საკითხზე რეფერენდუმი. ერთადერთი „რეალური უფლებამოსილება“, რომელიც არ არის თანახელმონერის ვალდებულებისგან თავისუფალი, სწორედ რეფერენდუმის დანიშვნაა. აღნიშნულის გათვალისწინებით, გაუგებარია, თუ რატომ საჭიროებს პრეზიდენტის შესაბამისი აქტი პრემიერ-მინისტრის თანახელმონერას, მაშინ, როდესაც ქვეყნის პირველი პირი გადაწყვეტილებას საკუთარი პოლიტიკური დისკრეციის ფარგლებში იღებს და შესაბამისად, თანახელმონერის ვალდებულება პასუხისმგებლობის სიმძიმის ცენტრს პრემიერ-მინისტრთან გადაანაცვლებს.

პრეზიდენტის რეალურ უფლებამოსილებებს მიეკუთვნება მისი უფლება, მიმართოს ხალხსა და პარლამენტს, რაც პარლამენტზე გავლენის მექანიზმად შეიძლება ჩაითვალოს⁵⁶⁹.

3.2. წარმომადგენლობა საგარეო ურთიერთობებში

საქართველოს პრეზიდენტი არის ქვეყნის წარმომადგენელი საგარეო ურთიერთობებში. დადგენილი წესი, რომ სახელმწიფოს საერთაშორისო ურთიერთობებში სახელმწიფოს მეთაური უნდა წარმომადგენდეს, არ არსებობს, სამაგიეროდ, არსებობს ტრადიცია და ეს ტრადიცია ამგვარი პრეზუმფციის საერთაშორისოსამართლებრივ საფუძველსაც იძლევა⁵⁷⁰. თუმცა ხსენებულ განზომილებაშიც მისი როლი, უმეტესწილად, ცერემონიული ხასიათისაა. საქართველოს კონსტიტუციის 54-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, მთავრობა არის ის საკონსტიტუციო ორგანო, რომელიც ქვეყნის საგარეო პოლიტიკას ახორციელებს, ხოლო ამ პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს განსაზღვრავს პარლამენტი. ცხადია, საგარეო პოლიტიკაზე პასუხისმგებელი თავად მთავრობის შიგნით საგარეო საქმეთა სამინისტროა. თუმცა კონსტიტუციაში ცალკეა

⁵⁶⁸ გეგენავა დ., ეკლესია-სახელმწიფოს ურთიერთობის სამართლებრივი მოდელები და საქართველოს კონსტიტუციური შეთანხმება, თბილისი, 2018, 113.

⁵⁶⁹ დემეტრაშვილი ა., მმართველობის ახალი სისტემის თავისებურებანი საქართველოში, წიგნში: სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე, საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, გ. ნოდიასა და დ. აფრასიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 17.

⁵⁷⁰ იხ., პაპაშვილი თ., პრეზიდენტისა და მთავრობის საგარეო უფლებამოსილებები 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ჩრდილში, კრებულში: თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, გ. კვერენჩილაძისა და დ. გეგენავას რედაქტორობით, წ.1, თბილისი, 2010, 198.

გამოყოფილი საქართველოს პრემიერ-მინისტრის როლი: კონსტიტუციის 55-ე მუხლის მიხედვით, საგარეო ურთიერთობებში საქართველოს პრემიერ-მინისტრი წარმოადგენს და საქართველოს სახელით დებს საერთაშორისო ხელშეკრულებებს. კონსტიტუციის 49-ე და 52-ე მუხლების იდენტური შინაარსი იწვევს ლოგიკურ კონფლიქტს პრეზიდენტისა და პრემიერ-მინისტრის ფუნქციურ რეგლამენტირებაში და კომპეტენციათა მიჯნას ბურუსით მოსავს. საქართველოს პრეზიდენტი, მხოლოდ მთავრობის თანხმობით ახორციელებს წარმომადგენლობით უფლებამოსილებებს საგარეო ურთიერთობებში, აწარმოებს მოლაპარაკებებს სხვა სახელმწიფოებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, დებს საერთაშორისო ხელშეკრულებებს, იღებს სხვადასხვა სახელმწიფოებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების ელჩების და სხვა დიპლომატიური წარმომადგენლების აკრედიტაციას. მთავრობის წარდგინებით ნიშნავს და ათავისუფლებს საქართველოს ელჩებისა და დიპლომატიურ წარმომადგენლობათა ხელმძღვანელებს.

3.3. საქართველოს თავდაცვის ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი

საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, პრეზიდენტი თავდაცვის ძალების უმაღლესი მთავარსარდალია. თუკი ამ ფუნქციაში პრეზიდენტის სამოქმედო ამპლიტუდა აქამდე (როგორც მინიმუმ, 2013 წლამდე) მეტ-ნაკლებად ნათელი იყო, საკმაოდ უკონტუროა პრეზიდენტის ფუნქციები კონსტიტუციის 2018 წელს ძალაში შესული რედაქციის შედეგად. მხედველობაში მისაღებია ახალი ნორმა, რომ საქართველოს თავდაცვის ძალები მოქმედებენ თავდაცვის მინისტრის, ხოლო საომარი მდგომარეობის დროს – პრემიერ-მინისტრის ბრძანებით.

ქვეყნის მეთაურობა და უმაღლესი მთავარსარდალობა ოდითგანვე განუყოფელ ერთობას წარმოადგენდა და დღევანდელ მსოფლიოშიც ეს უფრო ტრადიციის გაგრძელებაა. გამოწვევას იწვევს გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა, სადაც ფედერალური პრეზიდენტი, ძირითადი კანონის მიხედვით, შეიარაღებული ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი არაა. სხვა მხრივ, გერმანული მოდელით, შეიარაღებული ძალები მოქმედებენ თავდაცვის მინისტრის, ხოლო თავდაცვის მდგომარეობის დროს – მთავრობის მეთაურის, ფედერალური კანცლერის ბრძანებით. კონსტიტუციის 49-ე მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, პრეზიდენტი არის საქართველოს თავდაცვის ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი. ამავდროულად, 70-ე მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად, საქართველოს თავდაცვის ძალები მოქმედებენ საქართველოს თავდაცვის მინისტრის, ხოლო საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს – პრემიერ-მინისტრის ბრძანებით.

საქართველოს პრეზიდენტის, როგორც თავდაცვის ძალების უმაღლესი მთავარსარდალის, უფლებამოსილებები დაკონკრეტებულია „საქართველოს თავდაცვის შესახებ“ კანონში. კერძოდ, საქართველოს პრეზიდენტი საქართველოზე შეიარაღებული თავდასხმის ან მისი უშუალო საფრთხის შემთხვევაში საქართველოს პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით, შესაბამისი წესით, აცხადებს საომარ მდგომარეობას, სათანადო პირობების არსებობისას დებს ზავს და ამ გადაწყვეტილებებს დაუყოვნებლივ წარუდგენს საქართველოს პარლამენტს დასამტკიცებლად; მასობრივი არეულობის, ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის ხელყოფის, სამხედრო გადატრიალების, შეიარაღებული ამბოხების, ტერორისტული აქტის, ბუნებრივი ან ტექნოგენური კატასტროფის ან ეპიდემიის დროს ან სხვა შემთხვევაში, როდესაც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები მოქმედებული არიან საკონსტიტუციო უფლებამოსილებათა ნორმალური განხორციელების

შესაძლებლობას, საქართველოს პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით აცხადებს საგანგებო მდგომარეობას ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ან მის რომელიმე ნაწილში და ამ გადაწყვეტილებას დაუყოვნებლივ წარუდგენს საქართველოს პარლამენტს დასამტკიცებლად; საქართველოს მთავრობის წარდგინებით იღებს გადაწყვეტილებას სახელმწიფოს თავდაცვის მიზნით განსაკუთრებულ და კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში ქვეყანაში სხვა სახელმწიფოს სამხედრო ძალების შემოყვანის, გამოყენებისა და გადაადგილების შესახებ. გადაწყვეტილება დაუყოვნებლივ წარედგინება საქართველოს პარლამენტს დასამტკიცებლად და ძალაში შედის საქართველოს პარლამენტის მიერ დამტკიცებისთანავე; საქართველოს მთავრობის თანხმობით დებს საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებას თავდაცვის სფეროში.

საომარი (მაგრამ არა საგანგებო) მდგომარეობის დროს იქმნება ეროვნული თავდაცვის საბჭო. იგი საქართველოს პრეზიდენტის სათაბირო ორგანოა. სწორედ ამით გამოიხატება ქვეყნის უმაღლესი მთავარსარდლის ფუნქციაში პრეზიდენტის „რეალური“ უფლებამოსილება. ეროვნული თავდაცვის საბჭოს წევრები არიან საქართველოს პრეზიდენტი, პრემიერ-მინისტრი, პარლამენტის თავმჯდომარე, თავდაცვის მინისტრი და თავდაცვის ძალების მეთაური. პრეზიდენტის გადაწყვეტილებით საბჭოს წევრებად შეიძლება მოწვეულ იქნენ სხვა პირებიც, მხოლოდ საქართველოს პარლამენტის და მთავრობის შემადგენლობიდან. საბჭო განიხილავს ქვეყნის საომარი მდგომარეობის დროს წარმოქმნილ საკითხებს და ამზადებს რეკომენდაციებსა და წინადადებებს ქვეყნის თავდაცვის ორგანიზებისა და საომარი მდგომარეობის სხვა საჭიროებებთან დაკავშირებით. ეროვნული თავდაცვის საბჭოს სხდომებს იწვევს პრეზიდენტი, მხოლოდ პრემიერ-მინისტრთან შეთანხმებით. ამ უკანასკნელის როლი საბჭოში მხოლოდ აღნიშნულით შემოიფარგლება. მართალია, მთავრობის ხელმძღვანელთან შეუთანხმებლად ქვეყნის მეთაური სხდომას ვერ მოიწვევს, მაგრამ ინიციატივა მაინც უმაღლეს მთავარსარდალს ეკუთვნის, მაშინ როდესაც თავდაცვის ძალები პრემიერ-მინისტრის ბრძანებით მოქმედებენ.

უპრიანი იქნებოდა, პრემიერ-მინისტრის, როგორც საომარი მდგომარეობის პერიოდში თავდაცვის ძალებისთვის ბრძანებაზე უფლებამოსილი პირის, მნიშვნელობა უფრო გამოკვეთილი ყოფილიყო. საგულისხმოა ერთი გარემოებაც: საქართველოს კონსტიტუცია კრძალავს პრეზიდენტის იმპიჩმენტის პროცედურას საგანგებო და საომარი მდგომარეობის დროს, მაშინ როდესაც მთავრობის წევრის და, შესაბამისად, პრემიერ-მინისტრისა და თავდაცვის მინისტრის იმპიჩმენტს დასაშვებად მიიჩნევს. მართალია, ამ დებულებით ხაზი ესმება უმაღლესი მთავარსარდლის განსაკუთრებულ სტატუსს, მაგრამ მოწესრიგების პრაგმატული მიზნებიდან გამომდინარე, საომარი და საგანგებო მდგომარეობის დროს, როდესაც თავდაცვის ძალები პრემიერ-მინისტრის ბრძანებით მოქმედებენ, მთავრობის ხელმძღვანელის იმპიჩმენტის დასაშვებობა გაუმართლებელია. დებულება მაინც არ ანიჭებს პრეზიდენტს იმ უფლებამოსილებას, რომ ქვეყნის თავდაცვის ძალებმა, კონსტიტუციის 70-ე მუხლის მე-6 პუნქტის საწინააღმდეგოდ, მისი ბრძანებით იმოქმედონ.

პრეზიდენტის, როგორც უმაღლესი მთავარსარდლისა და როგორც ქვეყნის მეთაურის ფუნქციებიდან გამომდინარე, ექსკლუზიურ და მნიშვნელოვან „რეალურ“ უფლებამოსილებას მიეკუთვნება კონსტიტუციის მეორე თავით გათვალისწინებულ

გარკვეულ უფლებათა შეზღუდვა და ზოგიერთი ნორმის შეჩერება⁵⁷¹. საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს პრეზიდენტს შეუძლია შეზღუდოს ადამიანის თავისუფლების უფლება; მიმოსვლის თავისუფლება; პირადი და ოჯახური ცხოვრების, პირადი სივრცისა და კომუნიკაციის ხელშეუხებლობის უფლებები; აზრის, ინფორმაციის, მასობრივი ინფორმაციის საშუალებათა და ინტერნეტის თავისუფლების უფლებები; სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, ინფორმაციული თვითგამორკვევისა და საჯარო ხელისუფლების მიერ მიყენებული ზიანის ანაზღაურების უფლებები; საკუთრების უფლება; შეკრების თავისუფლება; შრომის თავისუფლება, პროფესიული კავშირების თავისუფლება, გაფიცვის უფლება და მენარმეობის თავისუფლება. მიუხედავად ამისა, პრეზიდენტი არ თავისუფლდება ვალდებულებისაგან, უფლებათა შეზღუდვისას იხელმძღვანელოს კონსტიტუციონალიზმის ფუნდამენტური, თანაზომიერების, პრინციპით⁵⁷².

უფლებათა შეზღუდვის შესახებ დეკრეტი, მართალია, დასამტკიცებლად წარედგინება პარლამენტს, მაგრამ ძალაში შედის გამოცემისთანავე, ხოლო ნორმის შეჩერების შესახებ – პარლამენტის მიერ მის დამტკიცებისთანავე. შეზღუდვისა და შეჩერების შესახებ დეკრეტები არის კატეგორია, რომელიც არ საჭიროებს წარდგინებას პრემიერ-მინისტრის მხრიდან და პრეზიდენტის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას განეკუთვნება.

⁵⁷¹ პრეზიდენტს დეკრეტით შეუძლია შეაჩეროს საქართველოს კონსტიტუციის მე-13 მუხლის მე-2-მე-6 პუნქტები, მე-14 მუხლის მე-2 პუნქტი, მე-15 მუხლის მე-2 პუნქტი, მე-17 მუხლის მე-3, მე-5 და მე-6 პუნქტები, მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტი და მე-19 მუხლის მე-3 პუნქტი.

⁵⁷² დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, მე-2 გამოცემა, თბილისი, 2014, 219.

თავი XII. საქართველოს მთავრობა

1. სტატუსი და უფლებამოსილებები

ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპის შესაბამისად, აღმასრულებელი ხელისუფლება სახელმწიფო ხელისუფლების დამოუკიდებელი შტოა. თანამედროვე წესწყობილებებში ხშირად სწორედ მთავრობაა ის საკონსტიტუციო ორგანო, რომელიც აღმასრულებელი ხელისუფლების ვერტიკალის სათავეშია და ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას ახორციელებს. სწორედ ამგვარი სისტემაა დამახასიათებელი მმართველობის საპარლამენტო მოდელისათვის.

მთავრობის ფუნქცია კანონთა დაცვასა და აღსრულებაში გამოიხატება.⁵⁷³ „აღმასრულებელი ხელისუფლება მოვალეა დაიცვას და ხორცი შეასხას კანონებს“.⁵⁷⁴ ამასთან, არც ისტორიულად და არც თანამედროვე პერიოდში, აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობა არ შემოიფარგლება მხოლოდ კანონების აღსრულებით და მას საკმაოდ ფართო საორგანიზაციო და განმკარგულებელი ფუნქცია აქვს.⁵⁷⁵

საქართველოს კონსტიტუციის 54-ე მუხლის თანახმად, საქართველოს მთავრობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო, რომელიც საქართველოს პარლამენტის მიერ განსაზღვრული ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების ფარგლებში, ახორციელებს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. „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 განხილვაში“⁵⁷⁶. საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განხორციელება მოიცავს საკითხთა მთელ სპექტრს, როგორც სოციალური, ისე ეკონომიკური, კულტურული, განათლების, სამართალდაცვითი, ნორმაშემოქმედებითი, საგარეო ურთიერთობების და სხვა არაერთი მიმართულებით.

მთავრობის სტატუსი და ადგილი სახელისუფლებო ტრიადში განსაზღვრულია საქართველოს კონსტიტუციით, თუმცა დეტალურად უფლებამოსილებები „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონშია გაწერილი, რომლის თანახმად, მთავრობა კოორდინაციას უწევს და აკონტროლებს სამინისტროების, მათი მმართველობის სფეროში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებების, სახელმწიფო მინისტრის აპარატის, მთავრობის უშუალო დაქვემდებარებაში არსებული აღმასრულებელი ხელისუფლების სპეციალური დანიშნულების გასამხედროებული დაწესებულების, აგრეთვე, სპეციალური დანიშნულების სხვა სახელმწიფო დაწესებულებების საქმიანობას.

⁵⁷³ დემეტრაშვილი ა., მმართველობის ახალი სისტემის თავისებურებანი საქართველოში, წიგნში: სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე, საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, გ. ნოდია და დ. აფრასიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 25.

⁵⁷⁴ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 211.

⁵⁷⁵ გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენჩილაძე გ., ჭილაძე ნ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, თბილისი, 2017, 393.

⁵⁷⁶ იქვე, 404.

გარდა აღნიშნულისა, მთავრობა სოციალურ-ეკონომიკურ, კულტურისა და სხვა სფეროებში ამტკიცებს სახელმწიფო მიზნობრივ პროგრამებს და უზრუნველყოფს მათ განხორციელებას; მონაწილეობს ეკონომიკური პოლიტიკის შემუშავებასა და განხორციელებაში; უზრუნველყოფს ქვეყნის ეკონომიკური სივრცის ერთიანობას, ეკონომიკური საქმიანობის თავისუფლებას, კონკურენტული და სტაბილური საინვესტიციო გარემოს ჩამოყალიბებას; მართავს სახელმწიფო ქონებას; არეგულირებს საფინანსო-საბიუჯეტო ურთიერთობებს, შეიმუშავებს და საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს; უზრუნველყოფს მოქალაქეთა სოციალურ დაცვას; შეიმუშავებს უმუშევრობის შემცირებისა და ლიკვიდაციის სახელმწიფო პროგრამებს და უზრუნველყოფს მათ განხორციელებას; უზრუნველყოფს განათლებისა და მეცნიერების სფეროში ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელებას, ზოგადი, პროფესიული და უმაღლესი განათლების სრულყოფას; ორგანიზებას უწევს ბუნებრივი რესურსების დაცვასა და რაციონალურ გამოყენებას.

საგარეო პოლიტიკის განხორციელების მიმართულებით მთავრობა საქართველოს პრეზიდენტისგან ითანხმებს სხვა სახელმწიფოებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან მოლაპარაკებების წარმოების, აგრეთვე, საერთაშორისო ხელშეკრულებების დადების საკითხებს. რა თქმა უნდა, აღნიშნული საკითხები დამოუკიდებლად შეუძლია განახორციელოს. მთავრობა უზრუნველყოფს საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებით აღებულ ვალდებულებათა შესრულებას; საქართველოს პრეზიდენტს მიმართავს წარდგინებით საქართველოს ელჩებისა და დიპლომატიური წარმომადგენლობების ხელმძღვანელების დანიშვნისა და გათავისუფლების შესახებ.

თავდაცვის სფეროში მთავრობა იღებს მექანიზმებს ქვეყნის თავდაცვისა და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად; საქართველოს პარლამენტს დასამტკიცებლად წარუდგენს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციის პროექტს; საქართველოს პრეზიდენტს მიმართავს წარდგინებით საქართველოს თავდაცვის ძალების მეთაურის თანამდებობაზე დანიშვნისა და თანამდებობიდან გათავისუფლების შესახებ; იღებს ზომებს კანონიერების უზრუნველსაყოფად, მოქალაქეთა უფლებებისა და თავისუფლებების, საკუთრებისა და საზოგადოებრივი წესრიგის დასაცავად, უზრუნველყოფს დამნაშავეობასთან ბრძოლას.

2. მთავრობა ქართულ კონსტიტუციონალიზმში

1918 წლის 26 მაისის „საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტი“, პირველად ქართული კონსტიტუციონალიზმის ისტორიაში, გაჩნდა მთავრობის ინსტიტუტი, პასუხისმგებელი ეროვნული საბჭოს წინაშე. ამ ლაკონურ, მცირე მოცულობის (სულ რაღაც 250 სიტყვამდე) და ამასთან, ღრმააზროვან დოკუმენტში ასახულია საქართველოს ისტორიის მოკლე მიმოხილვა, დამოუკიდებლობის აქტის მიღებისდროინდელი ვითარება, დამოუკიდებელი საქართველოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკის და რაც მოცემულ შემთხვევაში მნიშვნელოვანია – საზოგადოებისა და სახელმწიფოს მოწყობის ძირითადი პრინციპები.⁵⁷⁷ მოგვიანებით, 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციაში ცალკე, მეხუთე თავი ეთმობოდა აღმასრულებელ ხელისუფლებას, სადაც განსაზღვრული იყო

⁵⁷⁷ დემეტრაშვილი ა., კონსტიტუციონალიზმის პარადიგმები საქართველოში, „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“, N3, 2010, 102-103.

მთავრობის სტატუსი და უფლებამოსილებები. პირველი კონსტიტუციის 66-ე მუხლი ადგენდა, რომ უმაღლესი მმართველობის აღმასრულებელი ხელისუფლება ეკუთვნოდა რესპუბლიკის მთავრობას. მთავრობას ჰყავდა თავმჯდომარე, რომელსაც ირჩევდა პარლამენტი. მთავრობის დანარჩენ წევრებს (მინისტრებს) იწვევდა მთავრობის თავმჯდომარე.

1921 წლის კონსტიტუციით განსაზღვრული მმართველობის სისტემა იმ პერიოდისათვის პოპულარულ, ევროპული ტიპის საპარლამენტო სისტემათა ჯგუფს შეიძლება მიეკუთვნოს, თუმცა ის მრავალი თავისებურებით ხასიათდებოდა.⁵⁷⁸ ერთ-ერთ ამგვარ თავისებურებად უნდა იქნეს მიჩნეული მთავრობის თავმჯდომარის არჩევის წესი, რომლის თანახმადაც, იგი აირჩეოდა მხოლოდ ერთი წლით. თავის მხრივ, ერთი და იმავე პირის არჩევა თავმჯდომარის თანამდებობაზე შეიძლებოდა მხოლოდ ორჯერ. ამგვარი მკაცრი შეზღუდვა, რომელიც ნამდვილად არ იყო დამახასიათებელი საპარლამენტო სისტემისათვის, სავარაუდოდ, პრობლემური გახდებოდა კონსტიტუციას რეალურად რომ ემოქმედა. მთავრობის თავმჯდომარე მნიშვნელოვანწილად ითავსებდა სახელმწიფოს მეთაურის ფუნქციებსაც. „1921 წლის კონსტიტუციამ მთავრობის თავმჯდომარის იმგვარი ინსტიტუტი შემოიღო, რომელიც ფაქტობრივად სახელმწიფოს მეთაურის ფუნქციებით აღჭურვა.“⁵⁷⁹ მთავრობის თავმჯდომარე, მას შემდეგ, რაც პარლამენტის მიერ დამტკიცდებოდა, ერთპიროვნულად ნიშნავდა მინისტრებს, არ საჭიროებდა პარლამენტის მხრიდან ნდობას, ნიშნავდა ელჩებს, ჰქონდა შეიარაღებული ძალების გამოყენების უფლება და ა.შ. კონსტიტუციით განისაზღვრებოდა მთავრობის არა სოლიდარული, არამედ მინისტრთა ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა, რაც, საკონსტიტუციო კომისიის წევრთა აზრით, მთავრობის სტაბილურობის გარანტიას შექმნიდა.⁵⁸⁰

საბჭოთა ოკუპაციის პერიოდში საქართველოს მთავრობის სტატუსი, ისევე როგორც ყველა სხვა ინსტიტუციის სამართლებრივი მოწესრიგება, მთლიანად დაუკავშირდა საბჭოთა კონსტიტუციებით განსაზღვრულ დებულებებს. 1922 წლის კონსტიტუციის მიხედვით, მთავრობას, როგორც მმართველობის უმაღლეს ორგანოს, ქმნიდა საქართველოს ცენტრალური აღმასრულებელი კომიტეტი და მას სახალხო კომისართა საბჭო ეწოდებოდა. 1927 წლის კონსტიტუციამ მთავრობის ფუნქციები კვლავ სახალხო კომისართა საბჭოს დააკისრა. 1937 წლის კონსტიტუციის თანახმად, სახალხო კომისართა საბჭო წარმოადგენდა მმართველობის უმაღლეს აღმასრულებელ და განმკარგულებელ ორგანოს. 1978 წლის საბჭოთა საქართველოს კონსტიტუციამ შემოიღო მინისტრთა საბჭო, რომელსაც ქმნიდა საქართველოს უზენაესი საბჭო.⁵⁸¹

XX საუკუნის 90-იანი წლებში, დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ, შეიცვალა 1978 წლის საბჭოთა საქართველოს კონსტიტუცია, თუმცა სამთავრობო ინსტიტუტის თვალსაზრისით რაიმე მნიშვნელოვანი ცვლილებები არ განხორციელებულა. მთავრობის

⁵⁷⁸ პაპუაშვილი გ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია 90 წლის გადასახედიდან, ნიგნძი: საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, მე-2 გამოცემა, ბათუმი, 2013, 18.

⁵⁷⁹ იქვე, 23.

⁵⁸⁰ იქვე, 22.

⁵⁸¹ გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენჩილაძე გ., ჭილაძე ნ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, თბილისი, 2017, 398. ასევე, ვრცლად საბჭოთა და გარდამავალი პერიოდის საქართველოს საკონსტიტუციო აქტების შესახებ იხ., უტიაშვილი გ., საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციური წყობა, თბილისი, 1995, 18-66.

ინსტიტუტის განვითარების შემდგომი ეტაპი „მცირე კონსტიტუციას“ უკავშირდება, რომელმაც საბოლოოდ წერტილი დაუსვა საქართველოში საბჭოური კონსტიტუციების ეპოქას.⁵⁸² „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ საქართველოს კანონის მეხუთე თავი მთლიანად ეთმობოდა მინისტრთა კაბინეტს, რომელიც საქართველოს რესპუბლიკაში აღმასრულებელ-განმკარგულებელ საქმიანობას ახორციელებდა. კაბინეტი პასუხისმგებელი იყო პარლამენტისა და პარლამენტის თავმჯდომარის – სახელმწიფოს მეთაურის წინაშე. მინისტრთა კაბინეტის შემადგენლობაში შედიოდნენ პრემიერ-მინისტრი, მისი მოადგილეები და მინისტრთა კაბინეტის სხვა წევრები. კაბინეტის შემადგენლობაში *ex officio*, ასევე, შედიოდნენ ავტონომიური რესპუბლიკების მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარეები.

1995 წლის 24 აგვისტოს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო ქვეყნის ძირითადი კანონი, საქართველოს კონსტიტუცია, რომლითაც დამკვიდრდა მმართველობის საპრეზიდენტო მოდელი. მმართველობის დეკლარირებული ფორმის შესაბამისად, კონსტიტუციის პირვანდელი ტექსტით მთავრობა, როგორც სახელმწიფო ხელისუფლების დამოუკიდებელი სტრუქტურა, არ იყო გათვალისწინებული და შესაბამისად, არც პრემიერ-მინისტრის თანამდებობა არსებობდა.⁵⁸³ მთავრობა პრეზიდენტის სათათბირო ორგანოს ფუნქციებს ასრულებდა და მისი წევრები ანგარიშვალდებულნი იყვნენ ინდივიდუალურად პრეზიდენტის წინაშე. საქართველოს პრეზიდენტი იყო როგორც სახელმწიფოს მეთაური, ისე აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურიც. იგი შეარჩევდა მთავრობის წევრთა კანდიდატურებს და წარუდგენდა პარლამენტს დასამტკიცებლად. მთავრობის წევრები პასუხისმგებელნი იყვნენ პრეზიდენტის წინაშე და მის წინაშე იხსნიდნენ უფლებამოსილებას.

მთავრობის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების კოლეგიური, საკონსტიტუციო ორგანოს, შესახებ დებულებები საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციაში პირველად 2004 წლის 6 თებერვალს განხორციელებული საკონსტიტუციო ცვლილებების საფუძველზე გაჩნდა. საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად, კონსტიტუციას დაემატა ახალი მე-41 თავი, რომელიც საქართველოს მთავრობის სტატუსსა და ფუნქციებს განსაზღვრავდა. საქართველოს პრეზიდენტი წარმართავდა და ახორციელებდა სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. მთავრობა კანონმდებლობის შესაბამისად უზრუნველყოფდა აღმასრულებელი ხელისუფლების, ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განხორციელებას. მთავრობა შედგებოდა პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრებისგან. მთავრობის შემადგენლობაში შეიძლება ყოფილიყო, ასევე, სახელმწიფო მინისტრი. პრეზიდენტი უფლებამოსილი იყო განსაკუთრებით მნიშვნელოვან სახელმწიფოებრივ საკითხებთან დაკავშირებით მოეწვია მთავრობის სხდომა, რომლის თავმჯდომარეც თავად იყო. საქართველოს კონსტიტუციით პრეზიდენტს ჰქონდა მთავრობის ფორმირებაზე, მის არსებობა-არარსებობაზე, საქმიანობაზე, საბიუჯეტო პროცესზე და სხვა მთელ რიგ საკითხებთან მიმართებით საკმაოდ ქმედითი ზედამხედველობის დისკრეციული უფლებამოსილებები.⁵⁸⁴

⁵⁸² გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენჩილაძე გ., ჭილაძე ნ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, თბილისი, 2017, 399.

⁵⁸³ დემეტრაშვილი ა., მმართველობის ახალი სისტემის თავისებურებანი საქართველოში, ნიგნში: სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე, საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, გ. ნოდიას და დ. აფრასიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 25.

⁵⁸⁴ იქვე, 35.

2010 წლის რეფორმის პროცესში, უპირველესად, დღის წესრიგში დადგა მთავრობის საკონსტიტუციო სტატუსისა და სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში მისი ადგილის განსაზღვრა, რაც შემდგომ მთავრობის საკონსტიტუციო კონსტრუქციის სხვა საკითხების რეგლამენტაციის უმთავრესი წინაპირობა გახდა.⁵⁸⁵ რეფორმის ფარგლებში შეიცვალა მთავრობის სტატუსი, ფორმირების წესი, უფლებამოსილებები და პასუხისმგებლობა, შესაბამისად, მთავრობის ადგილი და ფუნქციები ძალაუფლების გამიჯვნის სისტემაში.

კონსტიტუციის 2013-2018 წლებში მოქმედი რედაქციით, საქართველოს პრეზიდენტი იყო სახელმწიფოს მეთაური, ქვეყნის ერთიანობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის გარანტი. პრეზიდენტი წარმოადგენდა საქართველოს საგარეო ურთიერთობებში და იყო სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი. მთავრობა განისაზღვრა აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ, რომელიც ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას ახორციელებდა. პრეზიდენტი მნიშვნელოვნად დისტანცირდა აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან. პირველად ქართული კონსტიტუციონალიზმის ისტორიაში გაჩნდა კონტრასიგნაციის მექანიზმი, რომლის თანახმადაც პრეზიდენტის მთელი რიგი სამართლებრივი აქტები სამართლებრივ შედეგებს წარმოშობდა მხოლოდ პრემიერ-მინისტრის მხრიდან კონტრასიგნაციის შემთხვევაში.

2017-2018 წლების საკონსტიტუციო რეფორმა, რა თქმა უნდა, მთავრობასაც შეეხო. დაზუსტდა მთავრობის სტატუსი, უფლებამოსილებები, მისთვის ნდობა-უნდობლობის გამოცხადების პროცედურა.

3. მთავრობის შემადგენლობა

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, მთავრობა შედგება პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრებისგან. მთავრობის შემადგენლობაში შეიძლება იყოს ერთი ან რამდენიმე სახელმწიფო მინისტრი. პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილია ერთ-ერთ მინისტრს დააკისროს პირველი ვიცე-პრემიერის, აგრეთვე, ერთ ან რამდენიმე მინისტრს – ვიცე-პრემიერის მოვალეობა.

3.1. პრემიერ-მინისტრი

პრემიერ-მინისტრი არის მთავრობის მეთაური. იგი განსაზღვრავს მთავრობის საქმიანობის ძირითად მიმართულებებს, ორგანიზებას უწევს მთავრობის საქმიანობას, ახორციელებს მინისტრების საქმიანობის კოორდინაციასა და კონტროლს. პრემიერ-მინისტრს საქართველოს კონსტიტუციითა და „მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ კანონით საკმაოდ მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებები აქვს მინიჭებული. იგი იწვევს და ხელმძღვანელობს მთავრობის სხდომებს, ხელს აწერს მთავრობის დადგენილებებსა და განკარგულებებს. აგრეთვე, თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში გამოსცემს ინდივიდუალურ სამართლებრივ აქტს – ბრძანებას. პრემიერ-მინისტრი წარმოადგენს მთავრობას სხვა სახელმწიფო დაწესებულებებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან ურთიერთობაში.

⁵⁸⁵ კვერენჩილაძე გ., ქართული კონსტიტუციონალიზმის ნოვაციები: პრეზიდენტისა და მთავრობის კონსტიტუციური კონსტრუქცია და მიმართების თავისებურებები 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ქრილში, „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“, N5, 2012, 9.

პრემიერ-მინისტრი საკმაოდ ფართო უფლებამოსილებებით არის აღჭურვილი, კონსტიტუციით განსაზღვრულ პირობებში წარდგინებით მიმართავს საქართველოს პრეზიდენტს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ან მის რომელიმე ნაწილში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ, ასევე, საომარი მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ, საგანგებო მდგომარეობის დროს თავდაცვის ძალების გამოყენების შესახებ, საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის დროს ორგანული კანონის ძალის მქონე დეკრეტის გამოცემის თაობაზე. პრემიერ-მინისტრი, შესაბამისი პირობების შემთხვევაში იღებს გადაწყვეტილებას თავდაცვის ძალების გამოყენების შესახებ, ასევე, საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს გამოსცემს ბრძანებას, რომლის შესაბამისადაც მოქმედებენ თავდაცვის ძალები.

პრემიერ-მინისტრს უფლებამოსილება უწყდება გადადგომის, გარდაცვალების, მის მიმართ სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენის კანონიერ ძალაში შესვლის, მთავრობის წევრის საქმიანობასთან შეუთავსებელი თანამდებობის დაკავების, იპიჩმენტის ან ნდობა-უნდობლობის პროცედურის შედეგად.

3.2. მინისტრი

სამინისტრო იქმნება კანონის საფუძველზე, მთავრობის უფლებამოსილების განსაზღვრულ სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკისა და მმართველობის განხორციელების უზრუნველსაყოფად. ყოველი კონკრეტული სამინისტროს უფლებამოსილება განისაზღვრება კანონით ან/და კანონის საფუძველზე მიღებული მთავრობის დადგენილებით. დღეის მდგომარეობით ფუნქციონირებს შემდეგი სამინისტროები: განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის; გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის; ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების; თავდაცვის; იუსტიციის; ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის; რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის; საგარეო საქმეთა; ფინანსთა; შინაგან საქმეთა.

თითოეული სამინისტროს მმართველობის სფერო განისაზღვრება სამინისტროს დებულებით, რომელსაც მინისტრის წარდგინებით ამტკიცებს მთავრობა. თუ საკითხი, რომელიც კანონით გადაცემულია აღმასრულებელი ხელისუფლების გამგებლობაში, არ მიეკუთვნება არცერთი სამინისტროს გამგებლობის სფეროს, მასზე გადაწყვეტილებას იღებს მთავრობა. ასევე, მთავრობა იღებს შესაბამის გადაწყვეტილებას, თუ საკითხი მიეკუთვნება რამდენიმე სამინისტროს გამგებლობის სფეროს და განსაზღვრული არ არის მასზე გადაწყვეტილების მიმღები სამინისტრო.

სამინისტროს ხელმძღვანელობს მინისტრი. იგი წარმართავს მის საქმიანობას და წვევს სამინისტროს გამგებლობის სფეროსთვის მიკუთვნებულ საკითხებს; პასუხისმგებელია საქართველოს კონსტიტუციის, სხვა კანონების, საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის დროს გამოცემული საქართველოს პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტების, მთავრობის დადგენილებებისა და განკარგულებების და პრემიერ-მინისტრის ბრძანებების შესრულებისათვის; საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს სამინისტროს შესაბამის თანამდებობის პირებს. იგი პრემიერ-მინისტრს წარუდგენს ანგარიშს სამინისტროს საქმიანობის შესახებ; მონაწილეობს მთავრობის სხდომებში.

3.3. სახელმწიფო მინისტრი

სახელმწიფო მინისტრის თანამდებობა შეიძლება შემოღებულ იქნეს კანონით, განსაკუთრებული მნიშვნელობის სახელმწიფოებრივი ამოცანების შესასრულებლად. ამჟამად მთავრობის შემადგენლობაშია საქართველოს სახელმწიფო მინისტრი შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში. სახელმწიფო მინისტრის უფლებამოსილება და მისი ფარგლები განისაზღვრება კანონმდებლობითა და მთავრობის შესაბამისი დადგენილებით.

საქართველოს კონსტიტუციის თავდაპირველი, 1995-2004 წლებში მოქმედი რედაქციის პირობებში გათვალისწინებული იყო სახელმწიფო მინისტრის თანამდებობა, თუმცა ის განსხვავებული სტატუსითა და უფლებამოსილებებით იყო აღჭურვილი. სახელმწიფო მინისტრი შედიოდა მთავრობის შემადგენლობაში, ხელმძღვანელობდა კანცელარიას და პრეზიდენტის რწმუნებით ასრულებდა მის ცალკეულ დავალებებს. ავტორთა მოსაზრებით, საქართველოს კონსტიტუციის თავდაპირველი რედაქციით დანახული სახელმწიფო მინისტრი *de facto* შესუსტებულ პრემიერ-მინისტრად მოიაზრებოდა. ამ ინსტიტუტის შემოღების იდეა თავად პრეზიდენტ შევარდნაძისგან მოდიოდა და არგუმენტი იყო ის, რომ სახელმწიფო მინისტრი კოორდინირებას გაუწევდა კაბინეტის საქმიანობას.⁵⁸⁶ მიუხედავად ზემოაღნიშნულისა, უნდა ითქვას, რომ სახელმწიფო მინისტრს საკმაოდ განსხვავებული სტატუსი და უფლებამოსილებები ჰქონდა, ვიდრე საქართველოს კონსტიტუციაში მოგვიანებით განხორციელებული საკონსტიტუციო რეფორმის ფარგლებში პრემიერ-მინისტრს.

3.4. სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებები

სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულება სამინისტროს გამგებლობაში არსებული აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებაა. იგი შეიძლება შეიქმნას თავდაცვის, სამართალდამცავ, საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და წესრიგის, სოციალურ-ეკონომიკურ, კულტურის ან სხვა სფეროში სახელმწიფოებრივი ამოცანებისა და საჯარო ფუნქციების შესასრულებლად. სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების დებულებას ამტკიცებს მინისტრი.

სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების ხელმძღვანელს მინისტრის წარდგინებით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს პრემიერ-მინისტრი.

3.5. სპეციალური დანიშნულების სახელმწიფო დაწესებულება

სპეციალური დანიშნულების სახელმწიფო დაწესებულება არის პრემიერ-მინისტრის უშუალო დაქვემდებარებაში არსებული დაწესებულება, რომელიც იქმნება კანონის საფუძველზე, კანონით გათვალისწინებული სახელმწიფოებრივი ამოცანების შესასრულებლად.

⁵⁸⁶ გაული ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2002, 228-230.

სპეციალური დაწესებულება ანგარიშვალდებულია პრემიერ-მინისტრის წინაშე, რომელიც უშუალოდ ზედამხედველობს დაწესებულების საქმიანობას. მის ხელმძღვანელს თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს პრემიერ-მინისტრი. სპეციალური დაწესებულების ხელმძღვანელის მოადგილეებს ხელმძღვანელის წარდგინებით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს პრემიერ-მინისტრი. სპეციალური დაწესებულების სხვა თანამშრომლების თანამდებობაზე დანიშნვისა და თანამდებობიდან გათავისუფლების საკითხები წესრიგდება კანონით.

სპეციალური დაწესებულების დებულებასა და შესაბამისი კანონით განსაზღვრულ სხვა ნორმატიულ აქტებს პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით ამტკიცებს მთავრობა.

3.6. სახელმწიფო რწმუნებული

ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების ტერიტორიაზე მთავრობის წარმომადგენლობის უზრუნველსაყოფად მთავრობა უფლებამოსილია დანიშნოს სახელმწიფო რწმუნებულები. სახელმწიფო რწმუნებული არის საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულ საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების ტერიტორიაზე მთავრობის წარმომადგენელი. მას თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს მთავრობა.

სახელმწიფო რწმუნებული მთავრობის დავალების შემთხვევაში კოორდინაციას უწევს საქართველოს სამინისტროების ტერიტორიულ ორგანოთა საქმიანობას; ასევე, მთავრობის დავალებით, კოორდინაციას უწევს ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის ცალკეული ღონისძიებების განხორციელებას.

სახელმწიფო რწმუნებული უფლებამოსილია სათათბირო ხმის უფლებით მონაწილეობა მიიღოს მთავრობის სხდომებში და საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში გამოსცეს ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტები.

4. მთავრობის ფორმირება

4.1. ნდობის გამოცხადება

„სახელმწიფოს მმართველობის ფორმიდან გამომდინარე, საქართველოში დამკვიდრებულია მთავრობის შექმნის საპარლამენტო მოდელი, რომელიც გულისხმობს მთავრობის ფორმირებას საკანონმდებლო ორგანოს მიერ საპარლამენტო არჩევნების შედეგების გათვალისწინებით“⁵⁸⁷. საქართველოს კონსტიტუციის 59-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, პარლამენტი მთავრობის უფლებამოსილების მოხსნიდან, აგრეთვე, პრემიერ-მინისტრის გადადგომიდან ან უფლებამოსილების სხვაგვარად შეწყვეტიდან (პირობა, რომელიც, თავის მხრივ, იწვევს მთავრობის უფლებამოსილების მოხსნას) 2 კვირის ვადაში ნდობას უცხადებს პარლამენტის არჩევნებში საუკეთესო შედეგის მქონე პოლიტიკური პარტიის მიერ წამოყენებული პრემიერმინისტრობის კანდიდატის მიერ წარდგენილ მთავრობას.

აღნიშნულის თანახმად, საქართველოს პარლამენტის არჩევნებში საუკეთესო შედეგის მქონე პოლიტიკური პარტია წამოაყენებს პრემიერმინისტრობის კანდიდატს, შემ-

⁵⁸⁷ გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენჩილაძე გ., ჭილაძე ნ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, თბილისი, 2017, 424.

დეგ კი, თავის მხრივ, პრემიერმინისტრობის კანდიდატი შეარჩევს მთავრობის წევრებს და წარედგინება პარლამენტს ნდობის მისაღებად. საქართველოს პარლამენტს შემადგენლობასთან ერთად წარედგინება სამთავრობო პროგრამა.

წარდგენილ მთავრობის შემადგენლობას განიხილავენ კომიტეტები დარგობრივი კომპეტენციის მიხედვით და ასევე, საპარლამენტო ფრაქციები. აღნიშნულის შემდეგ, ნდობის გამოცხადების საკითხს პარლამენტი პლენარულ სხდომაზე განიხილავს და სრული შემადგენლობის უმრავლესობით უცხადებს ნდობას წარმოდგენილ შემადგენლობას. იმ შემთხვევაში, თუ მთავრობას დადგენილ ვადაში (ანუ 2 კვირაში) პარლამენტმა ნდობა არ გამოუცხადა, პრეზიდენტი ვადის ამოწურვიდან არაუადრეს 2 და არუგვიანეს 3 კვირისა დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს პარლამენტის რიგგარეშე არჩევნებს.

თუ პარლამენტი 2 კვირის ვადაში ვერ აირჩევს, თუმცა ამ ვადის ამოწურვიდან შემდგომი 2 კვირის ვადაში სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ნდობას გამოუცხადებს პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთ მესამედზე მეტის მიერ წამოყენებული პრემიერმინისტრობის კანდიდატის მიერ წარდგენილ მთავრობას, პრეზიდენტი ვეღარ დაითხოვს პარლამენტს და შესაბამისად, ვერ დანიშნავს რიგგარეშე არჩევნებს.

მას შემდეგ რაც დასრულდება საპარლამენტო პროცედურები და პარლამენტი ნდობას გამოუცხადებს მთავრობას, საქართველოს პრეზიდენტი 2 დღის ვადაში ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, ხოლო თავის მხრივ, პრემიერ-მინისტრი მისი დანიშნვიდან შემდგომი 2 დღის ვადაში – მინისტრებს. იმ შემთხვევაში, თუ საქართველოს პრეზიდენტმა პოლიტიკური თუ სხვა ნებისმიერი საფუძვლით, არ დანიშნა პრემიერ-მინისტრი, იგი დანიშნულად ითვლება.

4.2. ნდობის გამოცხადების რეტროსპექტიული ანალიზი

1995 წლის კონსტიტუციით დამკვიდრებული საპრეზიდენტო მმართველობის ე.წ. ამერიკულ მოდელში მთავრობის ფორმირება დიდწილად პრეზიდენტის დისკრეციად იყო მიჩნეული. კონსტიტუციის ტექსტი არ იცნობდა ნდობის ინსტიტუტს, თუმცამ პროცედურის თანახმად, მინისტრებს საქართველოს პრეზიდენტი წარადგენდა და შემდეგ საქართველოს პარლამენტი ამტკიცებდა.

ნდობის ინსტიტუტი საქართველოს კონსტიტუციის ტექსტში გაჩნდა 2004 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ფარგლებში, როდესაც შეიცვალა და ახლებურად ჩამოყალიბდა მთავრობის ფორმირების პროცედურა. საქართველოს პრეზიდენტი მთავრობის გადადგომის, გადაყენების ან უფლებამოსილების მოხსნიდან 7 დღის განმავლობაში საპარლამენტო ფრაქციებთან კონსულტაციების შემდეგ შეარჩევდა პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას, ხოლო პრემიერმინისტრობის კანდიდატი საქართველოს პრეზიდენტთან შეთანხმებით 10 დღის ვადაში – მთავრობის წევრების კანდიდატურებს. შერჩეულ შემადგენლობას საქართველოს პრეზიდენტი წარუდგენდა პარლამენტს ნდობის მისაღებად. იმ შემთხვევაში, თუ პარლამენტი ნდობას არ გამოუცხადებდა წარდგენილ შემადგენლობას, პრეზიდენტი წარადგენდა იმავე ან განახლებულ შემადგენლობას. აღსანიშნავია, რომ თუ წარდგენილი შემადგენლობა ზედიზედ სამჯერ ვერ მიიღებდა ნდობას, პრეზიდენტს ჰქონდა ორი არჩევანი – ან წამოაყენებდა ახალ პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას ან ნდობის გამოცხადების გარეშე დანიშნავდა პრემიერ-მინისტრს (ხოლო პრემიერი – მინისტრებს) და დაითხოვდა პარლამენტს.

ზემოაღნიშნული მოდელი მოქმედებდა 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად ახალარჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტამდე. 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის საფუძველზე პრაქტიკულად გადანაცვლებების მიმღები, ნაცვლად პრეზიდენტისა, საპარლამენტო უმრავლესობა გახდა. ახალარჩეული პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობის შემდეგ,⁵⁸⁸ საქართველოს პრეზიდენტი წამოაყენებდა საპარლამენტო არჩევნებში საუკეთესო შედეგის მქონე სუბიექტის მიერ მისთვის წარდგენილ კანდიდატურას. თავის მხრივ, პრემიერმინისტრობის კანდიდატი თავად შეარჩევდა (არ საჭიროებდა პრეზიდენტთან შეთანხმებას) მინისტრთა კანდიდატურებს და მთავრობის შემადგენლობას თავადვე წარუდგენდა პარლამენტს ნდობის მისაღებად.

4.3. ნდობის გამოცხადება პრემიერ-მინისტრის ინიციატივით

საქართველოს კონსტიტუციის 58-ე მუხლის თანახმად, საქართველოს პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილია საკუთარი ინიციატივით დასვას პარლამენტის წინაშე მთავრობის ნდობის საკითხი. საქართველოს პარლამენტის მიერ ნდობის გამოცხადების შემთხვევაში მთავრობა განაგრძობს საქმიანობას. იმ შემთხვევაში, თუ პარლამენტი ნდობას არ გამოუცხადებს მთავრობას, პრეზიდენტი დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს რიგგარეშე არჩევნებს. პრეზიდენტი უფლებამოსილია დაითხოვოს პარლამენტი და დანიშნოს რიგგარეშე არჩევნები ნდობის არგამოცხადებიდან არაუადრეს მე-8 და არაუგვიანეს მე-14 დღისა.

პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის დათხოვნის საკითხი დღის წესრიგიდან იხსნება, თუ პარლამენტი ნდობის არგამოცხადებიდან 7 დღის ვადაში ნდობას გამოუცხადებს პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთ მესამედზე მეტის მიერ წამოყენებული პრემიერმინისტრობის კანდიდატის მიერ წარდგენილ მთავრობას.

5. მთავრობის ანგარიშვალდებულების ფორმები (ზოგადი მიმოხილვა)

მთავრობა ანგარიშვალდებული და პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე. თავის მხრივ, საქართველოს პარლამენტი კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში კონტროლს უწევს მთავრობის საქმიანობას.

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, პარლამენტის წევრი უფლებამოსილია კითხვით მიმართოს მთავრობას, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ სხვა ორგანოს, მთავრობის წევრს, ყველა დონის ტერიტორიული ერთეულის ხელისუფლების ორგანოს, სახელმწიფო დაწესებულებას. პარლამენტის წევრის კითხვაზე დროული და სრული პასუხის გაცემა სავალდებულოა. გარდა კითხვისა, საქართველოს კონსტიტუციით და პარლამენტის რეგლამენტით განსაზღვრულია ინტერპელაციის მექანიზმი. საპარლამენტო ფრაქციას და პარლამენტის წევრთა არანაკლებ შვიდკაციან ჯგუფს უფლება აქვს ინტერპელაციის წესით შეკითხვით მიმართოს მთავრობას, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ სხვა ორგანოს, მთავრობის წევრს, რომელიც ვალდებულია

⁵⁸⁸ სხვა შემთხვევაში, მთავრობის უფლებამოსილების შეწყვეტის შემდეგ პრეზიდენტი პრემიერმინისტრობის კანდიდატად წამოაყენებდა საპარლამენტო უმრავლესობის ან იმ ფრაქციის მიერ წარდგენილ კანდიდატურას (თუ უმრავლესობა შექმნილი არ იყო), რომელშიც ყველაზე მეტი დეპუტატია გაერთიანებული.

უპასუხოს დასმულ შეკითხვას პარლამენტის სხდომაზე. ინტერპელაციის წესით დასმულ შეკითხვაზე პასუხი შეიძლება გახდეს პარლამენტის განხილვის საგანი.

აღსანიშნავია, ასევე, საქართველოს პრემიერ-მინისტრის ყოველწლიური მოხსენება სამთავრობო პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ, რომელსაც წელიწადში ერთხელ, საგაზაფხულო სესიის პლენარული სხდომების ბოლო თვეში პრემიერ-მინისტრი წარუდგენს პარლამენტს. გარდა პრემიერ-მინისტრის ყოველწლიური მოხსენებისა, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით გათვალისწინებულია ე.წ. მინისტრის საათი, რომელიც გულისხმობს წელიწადში ერთხელ საქართველოს მთავრობის ცალკეული წევრების პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე სამთავრობო პროგრამის შესრულების შესაბამისი მიმართულების შესახებ მოხსენებით გამოსვლას.

პარლამენტი უფლება აქვს საქართველოს პრემიერ-მინისტრს მოსთხოვოს სამთავრობო პროგრამის ცალკეული ნაწილის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ ანგარიშის წარდგენა. ამ საკითხთან დაკავშირებით პარლამენტი გადაწყვეტილებას იღებს კომიტეტის ან ფრაქციის მოთხოვნის საფუძველზე, პლენარულ სხდომაზე დამსწრეთა ხმების უმრავლესობით, მაგრამ არანაკლებ პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მესამედისა.

პარლამენტი უფლებამოსილია, ასევე, პლენარულ სხდომაზე მოიწვიოს მთავრობის წევრი, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული თანამდებობის პირი და პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოს ხელმძღვანელი. ისინი ვალდებული არიან გამოცხადდნენ პლენარულ სხდომაზე, ამ მუხლით დადგენილი წესით პასუხი გასცენ სხდომაზე დასმულ შეკითხვებს და წარმოადგინონ განეული საქმიანობის ანგარიში. პარლამენტი ზემოხსენებული სუბიექტების მოწვევის თაობაზე გადაწყვეტილებას იღებს კომიტეტის ან ფრაქციის მოთხოვნის საფუძველზე პლენარულ სხდომაზე დამსწრეთა ხმების უმრავლესობით, მაგრამ არანაკლებ პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მესამედის გადაწყვეტილებით.

აღსანიშნავია, ასევე, საქართველოს პარლამენტის კონტროლი საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის, საქართველოს დაზვერვის სამსახურის, სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურისა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საქართველოს ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს საქმიანობაზე, რომელთაც პარლამენტი აკონტროლებს პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის, ნდობის ჯგუფისა და სხვა დარგობრივი სპეციალიზაციის კომიტეტების მეშვეობით.

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის საპარლამენტო კონტროლის განმსაზღვრელ XIII თავში განსაზღვრულია ნდობისა და უნდობლობის გამოცხადების პროცედურები, ასევე, იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების მექანიზმი. საქართველოს მთავრობის წევრის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების საკითხის აღძვრის უფლება აქვს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მესამედს. საკითხის აღძვრის ინიციატორები წარდგინებით მიმართავენ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს, რომელმაც თუ თავისი დასკვნით დაადასტურა მთავრობის წევრის მიერ კონსტიტუციის დარღვევა ან მის ქმედებაში დანაშაულის ნიშნების არსებობა, საქართველოს პარლამენტი განიხილავს და კენჭს უყრის იმპიჩმენტის წესით მისი თანამდებობიდან გადაყენების საკითხს. მთავრობის წევრის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენებისათვის საჭიროა პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობა.

6. უნდობლობის გამოცხადება

6.1. რეტროსპექტიული ანალიზი

უნდობა-უნდობლობის მექანიზმი საქართველოს კონსტიტუციაში 2004 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ფარგლებში განისაზღვრა და დღემდე ფუნქციონირებს. თუმცა, 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმამდე მოქმედებდა დესტრუქციული უნდობლობის ვოტუმი. კონსტიტუციის იმ დროს მოქმედი რედაქციის თანახმად, პარლამენტი უფლებამოსილი იყო უნდობლობა გამოეცხადებინა მთავრობისთვის სრული შემადგენლობის უმრავლესობით, რის შედეგადაც პრეზიდენტი გადააყენებდა მთავრობას ან არ გაიზიარებდა პარლამენტის გადაწყვეტილებას. ამ უკანასკნელ შემთხვევაში, თუ პარლამენტი კვლავ გამოუცხადებდა მთავრობას უნდობლობას, პრეზიდენტი გადააყენებდა მთავრობას ან უფლებამოსილი იყო კვლავინდებურად არ გაეზიარებინა პარლამენტის გადაწყვეტილება, თუმცა უკვე პრეზიდენტს უნდა დაეთხოვა პარლამენტი და დაენიშნა რიგგარეშე არჩევნები. კონსტიტუცია ითვალისწინებდა, ასევე, პარლამენტის წევრთა 3/5-ის უმრავლესობით უპირობო უნდობლობის გამოცხადების შესაძლებლობას, რის შედეგადაც პრეზიდენტი გადააყენებდა მთავრობას.

2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის საფუძველზე უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის შემოღება დადებითად იქნა შეფასებული, თუმცა კრიტიკის საგანი იყო ეტაპები, ვადები, კვორუმი და გარკვეულწილად პროცესში მონაწილე სუბიექტების საკითხი.⁵⁸⁹

ქართულ საკონსტიტუციო პოლიტიკურ-სამართლებრივ აზროვნებაში უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის იდეის განვითარებასა და პრაქტიკაში დანერგვის სურვილს საკმაოდ ხანგრძლივი ისტორია აქვს.⁵⁹⁰ დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ, კონსტიტუციის მიღებამდე და მომდევნო პერიოდშიც, არაერთხელ დაისვა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის კონსტიტუციის ტექსტში ასახვის საკითხი⁵⁹¹ და მხოლოდ 2010 წლის რეფორმით გახდა შესაძლებელი მისი მიღება, თუმცა დამახინჯებული ფორმით.

6.2. უნდობლობის ვოტუმი

საქართველოს კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციის 57-ე მუხლის თანახმად, საქართველოს პარლამენტი უფლებამოსილია უნდობლობა გამოუცხადოს მთავრობას. უნდობლობის გამოცხადება იწყება უნდობლობის საკითხის აღძვრით, რომლის უფლება

⁵⁸⁹ იხ., გეგენავა დ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელი: გორდას კვანძი საქართველოს კონსტიტუციაში, სამართლის ჟურნალი N1, 2013, 335.

⁵⁹⁰ ჯიბლაშვილი ზ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი თანამედროვე ევროპაში და მისი ქართული გაგება, თბილისი, 2016, 5.

⁵⁹¹ იხ., ხმალაძე ვ., დემეტრაშვილი დ., ნალბანდოვი ალ., რაიშვილი ლ., უსუფაშვილი დ., ჟიბლაშვილი ზ., საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლება ცენტრალურ დონეზე: ბალანსი მის განშტოებათა შორის, საკონსტიტუციო-პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმები, თბილისი, 2005, 12. ასევე, იხ., ჯიბლაშვილი ზ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი თანამედროვე ევროპაში და მისი ქართული გაგება, თბილისი, 2016, 30. ასევე, იხ., ბაბუკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში, კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2002, 153.

აქვს პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთ მესამედზე მეტს. საკითხის აღძვრასთან ერთად საჭიროა ინიციატორთა მხრიდან პრემიერმინისტრობის კანდიდატის წამოყენება, ხოლო, თავის მხრივ, პრემიერმინისტრობის კანდიდატი პარლამენტს წარუდგენს მთავრობის ახალ შემადგენლობას. მთავრობის შემადგენლობასთან ერთად პარლამენტს წარედგინება სამთავრობო პროგრამა.

თუ პარლამენტი საკითხის აღძვრიდან არაუადრეს 7 და არაუგვიანეს 14 დღისა სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ნდობას გამოუცხადებს ახალ მთავრობას, უნდობლობა გამოცხადებულად ჩაითვლება. ახალი მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადებიდან 2 დღის ვადაში საქართველოს პრეზიდენტი თანამდებობაზე დანიშნავს პრემიერ-მინისტრს, ხოლო პრემიერ-მინისტრი მისი დანიშვნიდან 2 დღის ვადაში – მინისტრებს. იმ შემთხვევაში თუ საქართველოს პრეზიდენტი დადგენილ ვადაში არ დანიშნავს პრემიერ-მინისტრს, იგი დანიშნულად ჩაითვლება. მთავრობას უფლებამოსილება უწყდება ახალი პრემიერ-მინისტრის დანიშვნის მომენტიდან.

აღსანიშნავია, რომ თუ პარლამენტი უნდობლობის საკითხის აღძვრის შემდეგ არ გამოუცხადებს მთავრობას უნდობლობას, დაუშვებელია პარლამენტის იმავე წევრთა მიერ მომდევნო 6 თვის განმავლობაში უნდობლობის საკითხის აღძვრა.

7. სამართლებრივი აქტები

საქართველოს მთავრობა კონსტიტუციისა და სხვა საკანონმდებლო აქტების საფუძველზე და მათ შესასრულებლად იღებს დადგენილებებსა და განკარგულებებს. ორივე ზემოაღნიშნული აქტი კანონქვემდებარე აქტებია. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ მთავრობის დადგენილება ნორმატიული ხასიათის აქტია, ხოლო განკარგულება – ინდივიდუალური. მთავრობის დადგენილებაში აუცილებლად უნდა მიეთითოს, რომელი ნორმატიული აქტის საფუძველზე და რომლის შესასრულებლად იქნა მიღებული იგი.

საქართველოს მთავრობა უფლებამოსილია მიიღოს დადგენილება იმ შემთხვევაშიც, თუ შესაბამისი საკითხი მოწესრიგებული არ არის საქართველოს საკანონმდებლო აქტით (გარდა იმ შემთხვევისა, როცა საკითხი სხვა ორგანოს უფლებამოსილებას განეკუთვნება) და მისი მიღება გამონეწეულია გადაუდებელი აუცილებლობით. მთავრობა ვალდებულია აქტის მიღებიდან არაუგვიანეს 1 თვისა პარლამენტს წარუდგინოს საკანონმდებლო აქტის პროექტი, რომლითაც გათვალისწინებული იქნება საქართველოს მთავრობის ან სხვა ორგანოს/თანამდებობის პირის მიერ შესაბამის საკითხზე კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის მიღების/გამოცემის უფლებამოსილება. თუ საქართველოს პარლამენტი შესაბამის კანონპროექტს არ მიიღებს მისი წარდგენიდან 3 თვის ვადაში, საქართველოს მთავრობის დადგენილება ძალადაკარგულად ითვლება. ამ შემთხვევაში საქართველოს მთავრობას აღარ აქვს უფლება, იმავე საკითხზე მიიღოს დადგენილება. საქართველოს მთავრობის დადგენილება ძალას კარგავს ზემოხსენებული საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე მიღებული/გამოცემული კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის ამოქმედების დღიდან, თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი ან თუ ეს დადგენილება ძალადაკარგულად გამოცხადდება შესაბამისი კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის ამოქმედებამდე.

V. მართლმსაჯულება და საკონსტიტუციო კონტროლი

თავი XIII. საერთო სასამართლოები

1. ზოგადი ისტორიული მიმოხილვა

1.1. სასამართლო საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკამდე

ქართული სახელმწიფოსა და სამართლის ისტორიის მკვლევრები საქართველოში სამართალწარმოების სათავეებს ჯერ კიდევ წინასახელმწიფოებრივ ეპოქას უკავშირებენ. ისტორიული წყაროები შეიცავენ ინფორმაციას სამედიატორო სასამართლოს შესახებ, რომელიც გვაროვნული წყობილების პერიოდში მოქმედებდა და გვარებს შორის უთანხმოების მოგვარების ფუნქციით იყო აღჭურვილი. სამედიატორო სასამართლოების გარდა, სასამართლო საქმეებს განიხილავდნენ სახალხო კრებები. ზოგიერთის აზრით კი, ეს უფლება უმაღლეს სამხედრო მთავარსარდალსაც ჰქონდა. სასამართლო ხელისუფლებამ შედარებით ჩამოყალიბებული სახე მიიღო გაერთიანებულ ფეოდალურ საქართველოში. ამ პერიოდში, უზენაეს მართლმსაჯულებას მეფე ახორციელებდა, თუმცა ის მხოლოდ რთულ დავებს განიხილავდა. სხვა კატეგორიის საქმეთა განხილვის მიზნით, დავით აღმაშენებელმა სპეციალური სასამართლო დაწესებულება ჩამოაყალიბა. ასეთ სასამართლოებს „სამსჯავრო სახლი“, „საბჭო“ და „სააჯო კარი“ ეწოდა. გაერთიანებულ ფეოდალურ საქართველოში ასევე არსებობდნენ სპეციალური სასამართლოებიც, მათ შორის, „მპარავთმძებნელთა“ სასამართლო, რომლის დანიშნულება ქურდების ძებნა და მათი გასამართლება იყო.⁵⁹²

მეფე მოსამართლის ფუნქციას ითავსებდა გვიანფეოდალურ საქართველოშიც. მისი განაჩენი (გადაწყვეტილება) საბოლოო იყო და არავის შეეძლო მისი გადასინჯვა, თავად მეფის გარდა. სწორედ ამ პერიოდის საქართველოს უკავშირდება „მდივანბეგის“ სასამართლოს არსებობაც. მდივანბეგი მართლმსაჯულების განმახორციელებელი მთავარი ფიგურა იყო და მას სისხლის და სამოქალაქო კატეგორიების ყოველგვარ საქმეზე მიუწვდებოდა ხელი (გარკვეული გამონაკლისების გარდა). საინტერესოა, რომ ამ პერიოდის აღმოსავლეთ საქართველოში არსებობდა ბჭეთა, იგივე მედიატორთა სასამართლოც, რომლის მთავარი ფუნქციაც ჩვეულებითი სამართლის საფუძველზე მხარეთა მორიგება იყო.⁵⁹³

1.2. სასამართლო საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკაში

საქართველოს მრავალსაუკუნოვან ისტორიაში სასამართლოს მრავალფეროვანი ფორმების არსებობის მიუხედავად, ცხადია, მისი, როგორც დემოკრატიული ინსტიტუტის დამკვიდრებას საფუძველი 1918 წლის 26 მაისის დამოუკიდებლობის აქტით ჩაეყარა. დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ, სასამართლო ხელისუფლების ორგანოებს მნიშვნელოვანი ცვლილებები შეეხო. 1918 წლის 20 სექტემბერს მიღებულ იქნა

⁵⁹² მეტრეველი ვ., საქართველოს სახელმწიფოსა და სამართლის ისტორია, თბილისი, 2003, 394-395, 298-399.

⁵⁹³ იქვე, 404-405, 410.

რესპუბლიკის დროებითი საგანგებო სასამართლოს დებულება. ამავე წლის 24 სექტემბრის კანონით, ქალაქებსა და ოლქებში მომრიგებელ მოსამართლეთა თანამდებობა დაწესდა, გაუქმდა სოფლის სასამართლოები. 1919 წლის 17 იანვრის კანონით შემოღებულ იქნა ნაფიც მსაჯულთა სასამართლო, 1919 წლის 29 ივლისს კი საქართველოს დამფუძნებელმა კრებამ და საქართველოს რესპუბლიკის მთავრობამ მიიღეს სენატის დებულება, რომლითაც განისაზღვრა, რომ სენატი არის უზენაესი სასამართლო, რომელიც თვალყურს ადევნებს მთავრობის ყოველი დაწესებულების, თანამდებობის პირებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ კანონის დაცვასა და სისწორით აღსრულებას. ხსენებულმა აქტებმა, გარკვეულწილად, საფუძველი შეუქმნა საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციაში სასამართლო ხელისუფლების მომწესრიგებელი ნორმების განმტკიცებას.⁵⁹⁴

1921 წლის კონსტიტუციით დემოკრატიული ინსტიტუტების დამკვიდრებაზე დიდი გავლენა იქონია XX საუკუნის დასაწყისის პოლიტიკურ ლიდერთა შეხედულებებმაც. სასამართლო ხელისუფლების დემოკრატიული მახასიათებლების შესახებ პროგრესული იდეებია ასახული რაჟდენ არსენიძისა⁵⁹⁵ და გიორგი გვაზავას⁵⁹⁶ ევროპული საკონსტიტუციო სამართლის პრინციპებით განმსჭვალულ ნაშრომებში. გიორგი გვაზავა საკუთარ ნაშრომში აღნიშნავდა, რომ მართლმსაჯულების უმთავრესი პრინციპებია: „ა) დამოუკიდებლობა სასამართლოსი; ბ) შეუცვლელობა მოსამართლესი; გ) ორჯერ განხილვა საქმეების არსებითად და ერთი საკასაციო ინსტანცია; დ) ყველასთვის ერთ და იგივე წესი მართლმსაჯულებისა“⁵⁹⁷.

1921 წლის კონსტიტუციის VI თავში სასამართლო ხელისუფლება მართლმსაჯულების ფორმით არის წარმოდგენილი და გათვალისწინებულია სასამართლო ორგანოების შექმნა სამოქალაქო, სისხლის და ადმინისტრაციულ საქმეთა საწარმოებლად.⁵⁹⁸ სასამართლო ხელისუფლების მომწესრიგებელი ნორმა აღნიშნავს, რომ საქართველოში არსებობს ერთი უმაღლესი სასამართლო და ეს არის სენატი, რომელსაც ორი ძირითადი ფუნქცია აქვს: „თვალყურს ადევნებს კანონის დაცვას და განაგებს სასამართლო ნაწილს, როგორც საკასაციო სასამართლო“⁵⁹⁹. კონსტიტუციაში ასახულია სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის გარანტიებიც. კერძოდ, დაუშვებლად არის გამოცხადებული სასამართლოს წევრის ერთი ადგილიდან მეორეზე გადაყვანა მისი სურვილის საწინააღმდეგოდ, სასამართლოს დადგენილების გარეშე; თანამდებობიდან მისი გადაყენება მხოლოდ სამართალში ან გამოძიებაში მიცემის შემთხვევაშია დაშვებული, სრულიად დათხოვნა კი – მხოლოდ სასამართლოს განაჩენით; დამოუკიდებლობისა და ხელისუფლების სხვა შტოებისგან გამიჯვნის თვალსაზრისით, მნიშვნე-

⁵⁹⁴ 1918 წლის 20 სექტემბრის დებულება რესპუბლიკის დროებითი საგანგებო სასამართლოსი, 1918 წლის 24 სექტემბრის კანონი ნაფიც-მსაჯულთა სასამართლოს შემოღებისა, 1919 წლის 29 ივლისის საქართველოს სენატის დებულება, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული, 1918-1921, ვ. შარაშენიძის რედაქტორობით, თბილისი, 1990, 67, 71, 206, 295.

⁵⁹⁵ იხ., არსენიძე რ., დემოკრატიული რესპუბლიკა, მე-2 გამოცემა, თბილისი, 2014.

⁵⁹⁶ იხ., გვაზავა გ., ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებისა, მე-2 გამოცემა, თბილისი 2014.

⁵⁹⁷ იქვე, 86.

⁵⁹⁸ ფუტყარაძე ი., სასამართლო ხელისუფლება 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის მიხედვით, ნიგნში: საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 184.

⁵⁹⁹ საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის 76-ე მუხლი.

ლოვანია პირველი კონსტიტუციის 79-ე მუხლი, რომელიც ადგენს, რომ „სასამართლოს არც ერთი განაჩენი არ შეიძლება გაუქმებულ, შეცვლილ, ან შეჩერებულ იქნეს კანონმდებელი, აღმასრულებელი ან ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ“⁶⁰⁰.

უნდა აღინიშნოს, რომ კანონმდებელი განსაკუთრებით იყო დაინტერესებული ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტის საქართველოში დამკვიდრებით. საკონსტიტუციო კომისიის წევრი, რაჟდენ არსენიძე ჯერ კიდევ 1917 წელს წერდა: „ნაფიც მსაჯულთა დანესეულება სვინდისის სასამართლოა, ეს საზოგადოების ხმის მოსმენაა“.⁶⁰¹ 1919 წლის 17 იანვარს მიღებულ იქნა კანონი „ნაფიც მსაჯულთა შემოღებისა“ და დებულება „ნაფიც მსაჯულთა სასამართლოსი“, რასაც, საბოლოოდ, მისი საკონსტიტუციო რეგლამენტაცია მოჰყვა.⁶⁰²

1921 წლის კონსტიტუციაში სასამართლოს თავი დამფუძნებელ კრებას მუხლობრივად არ განუხილავს. მიუხედავად იმისა, რომ ის 13 თებერვლის დღის წესრიგში გათვალისწინებული იყო, სხდომის დასრულებამდე დამფუძნებელმა კრებამ მოასწრო პროექტის განხილვა მხოლოდ 58-ე მუხლის ჩათვლით, ამიტომაც შეუძლებელია იმის თქმა, თუ როგორ იმუშავებდა სასამართლო ხელისუფლების მომწესრიგებელი კონსტიტუციის ნორმები, რადგან მალევე 70-წლიანი საბჭოთა დიქტატურა დამყარდა.⁶⁰³

1.3. დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდგომი პერიოდი, სასამართლო სისტემის რეფორმები

სასამართლო ხელისუფლების იდეა აქტუალური გახდა XX საუკუნის 90-იანი წლების საქართველოში. 1990 წლის მიწურულსა და 1991 წლის დასაწყისში შეიქმნა საკანონმდებლო აქტების მთელი პაკეტი, რომელიც ახლებურად განსაზღვრავდა სასამართლო წყობილების, მოსამართლეთა სტატუსისა და სასამართლო ხელისუფლების საქმიანობასთან დაკავშირებულ სხვა საკითხებს. ეს აქტები მართლმსაჯულების განხორციელებაში საქართველოს სრულ სუვერენინეტს ადგენდნენ. საბოლოოდ, სასამართლო ხელისუფლების მომწესრიგებელმა ნორმებმა 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუციის მეხუთე თავში დაიმკვიდრა ადგილი.⁶⁰⁴

საქართველოს კონსტიტუციის თავდაპირველმა რედაქციამ ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ღირებულებად დაადგინა სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელება ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპზე დაყრდნობით და სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებელ შტოდ აღიარა.⁶⁰⁵ კონსტიტუციით განისაზღვრა ერთიანი სასამართლო სისტემა, მოსამართლის დამოუკიდებლობისა და ხელშეუხებლობის გარანტიები, მოსა-

⁶⁰⁰ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-3 გამოცემა, თბილისი, 2015. 271.

⁶⁰¹ არსენიძე რ., დემოკრატიული რესპუბლიკა, მე-2 გამოცემა, თბილისი, 2014, 34.

⁶⁰² პაპაშვილი თ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სასამართლო სისტემა – ძირითადი სამართლებრივი ასპექტები, წიგნში: საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა და 1921 წლის კონსტიტუცია, დ. გეგენავას და პ. ჯავახიშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 107.

⁶⁰³ პაპაშვილი გ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია 90 წლის გადასახედიდან, ბათუმი, 2011, 13.

⁶⁰⁴ ხეცურიანი ჯ., დამოუკიდებლობიდან სამართლებრივი სახელმწიფოსკენ, თბილისი, 2006, 14-15.

⁶⁰⁵ გიორგაძე გ., თორდია ვ., ხმალაძე ვ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2003, 119.

მართლისთვის დანესებული მოთხოვნები და თანამდებობაზე დანიშვნის ვადა, სამართალწარმოების განხორციელების ძირითადი პრინციპები, უზენაესი სასამართლოს სტატუსი და წევრთა არჩევის წესი. აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუციამ სასამართლო ხელისუფლების დანესებულებად განსაზღვრა პროკურატურაც.

1997 წლის 13 ივნისს, „საერთო სასამართლოების შესახებ“ ორგანული კანონის მიღებით, საქართველოს ისტორიაში პირველად დაიწყო სასამართლოს სისტემური რეფორმა. ორგანულმა კანონმა განსაზღვრა სასამართლო სისტემის ორგანიზაციული მოწყობა. საერთო სასამართლოების სისტემა იმ პერიოდში მოიცავდა რაიონულ (საქალაქო) სასამართლოს, საოლქო სასამართლოს, სააპელაციო სასამართლოს, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლეს სასამართლოებსა და საქართველოს უზენაეს სასამართლოს. საომარ პირობებში, კონსტიტუცია საერთო სასამართლოების სისტემაში უშვებდა სამხედრო სასამართლოს შემოღებასაც. რაიონული (საქალაქო) და საოლქო სასამართლოები პირველი ინსტანციის სასამართლოები იყო. თბილისისა და ქუთაისის სააპელაციო სასამართლოები, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლეს სასამართლოებთან ერთად, მეორე ინსტანციის სასამართლოს უფლებამოსილებას ახორციელებდნენ – განიხილავდნენ საჩივრებს რაიონული (საქალაქო) და საოლქო სასამართლოების გადაწყვეტილებებზე. ბოლო ინსტანცია კი საქართველოს უზენაესი სასამართლო იყო, რომელიც საერთო სასამართლოების სისტემაში მართლმსაჯულების განხორციელებას ზედამხედველობდა. მოგვიანებით, საოლქო სასამართლოს იურისდიქცია ჯერ გაფართოვდა (სააპელაციო წესით საჩივრების განხილვის ფუნქცია მიენიჭა), ხოლო საბოლოოდ, მისი ლიკვიდაცია მოხდა. რეფორმების პირველ ეტაპს უკავშირდება იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს – პრეზიდენტის სათაბირო ორგანოს შექმნა, რომელიც არჩევდა და წარადგენდა მოსამართლეთა თანამდებობაზე დასანიშნ კანდიდატურებს, ორგანიზებას უწევდა საკვალიფიკაციო გამოცდებს და ასრულებდა კანონით დადგენილ სხვა ამოცანებს. სწორედ ამ პერიოდში ჩამოყალიბდა მოსამართლეთა თვითმმართველობის ორგანო – მოსამართლეთა კონფერენციაც.⁶⁰⁶ გარკვეული მიღწევების მიუხედავად, რეფორმის პირველი ეტაპი არ შედგა. ამის მიზეზად ასახელებდნენ ხელისუფლების ნების არარსებობას, რის გამოც რეფორმა არ შეეხო სასამართლო სისტემასთან პირდაპირ კავშირში მყოფ პროკურატურას, პოლიციასა და ადვოკატთა კორპუსს.

ვარდების რევოლუციის შემდეგ, დღის წესრიგში კვლავ დადგა სასამართლოს რეფორმა, რომლის ძირითადი მიმართულებაც სასამართლოს ინსტიტუციური რეორგანიზაცია გახდა. 2005 წლიდან ახლებურად ჩამოყალიბდა პირველი ინსტანციის სასამართლოს სტრუქტურა – 17 რაიონული (საქალაქო) და 30 მაგისტრატი მოსამართლით. ეს უკანასკნელი რაიონული (საქალაქო) სასამართლოს შემადგენლობაში შედიოდა და სამოსამართლო უფლებამოსილებას ასრულებდა იმ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულში, სადაც არ მოქმედებდა გამსხვილებული რაიონული (საქალაქო) სასამართლო. ძირეულად შეიცვალა არსებული საოლქო სასამართლოების მოდელი და ამოქმედდა სააპელაციო სასამართლო ინსტანცია. წმინდა საკასაციო ინსტანციის სასამართლოდ ჩამოყალიბდა უზენაესი სასამართლოც. ეს უკანასკნელი „დოქტრინული“ სასამართლო გახდა, ნორმათა განმარტებისა და ერთგვაროვანი სასამართლო პრაქტი-

⁶⁰⁶ სასამართლო სისტემის სტრატეგია 2017-2021 წლებისთვის, ჟურნ. „მართლმსაჯულება და კანონი“, N2(54), 2017, 38.

კის ჩამოყალიბების ფუნქციით.⁶⁰⁷ ამ პერიოდის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ცვლილება უკავშირდება იუსტიციის უმაღლესი სკოლის შექმნას, რომელსაც სასამართლო სისტემაში მოსამართლედ დასანიშნ პირთა – იუსტიციის მსმენელთა, პროფესიული მომზადება დაევალა.⁶⁰⁸

ქართული მართლსაჯულების ისტორიაში უმნიშვნელოვანესი სიახლეები დამკვიდრდა 2010 წელს. საერთო სასამართლოების სისტემაში ამოქმედდა ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტი და განისაზღვრა გარკვეული კატეგორიის სისხლის სამართლის საქმეთა განხილვა ნაფიც მსაჯულთა მიერ. ამავე წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად, ძირითადი კანონით განისაზღვრა მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი გარანტია – თანამდებობაზე განწესება უვადოდ. თუმცა, კონსტიტუციით დადგენილი შესაძლებლობის ფარგლებში, მოსამართლის უვადოდ განწესებამდე, ორგანულმა კანონმა მისი სამწლიანი „გამოსაცდელი“ ვადით დანიშვნა დაადგინა.⁶⁰⁹

2012 წლიდან სასამართლო სისტემის რეფორმა ე.წ „ტალღების“ სახით გაგრძელდა. ჩატარებული რეფორმების ფარგლებში ცვლილებები შეეხო სასამართლო ხელისუფლების საქმიანობის მრავალ სფეროს, მათ შორის, მნიშვნელოვნად დაიხვეწა მოსამართლეთა თანამდებობაზე განწესებისა და დისციპლინური სამართალწარმოების პროცედურა.⁶¹⁰

საქართველოს ევროინტეგრაციის გზაზე აღებული ვალდებულებების შესრულებისა და ევროპულ სტანდარტებთან სასამართლოს საქმიანობის მაქსიმალური დაახლოების მიზნით, სასამართლო სისტემის რეფორმა კვლავ სახელმწიფოს დღის წესრიგშია. საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმებით გათვალისწინებული ვალდებულებების შესაბამისად, 2017 წელს საქართველოს იუსტიციის უმაღლესმა საბჭომ დაამტკიცა სასამართლო სისტემის 2017-2021 წლების სტრატეგია, რომელშიც ასახულია საერთაშორისო და ადგილობრივი ორგანიზაციების მიერ გამოკვეთილი, სასამართლოს წინაშე არსებული ყველა ძირითადი გამოწვევა. დოკუმენტი ითვალისწინებს სასამართლოს საქმიანობის ისეთი მნიშვნელოვანი სფეროების დახვეწას, როგორიცაა, მოსამართლეთა შეფასებისა და დანიშნულების სისტემის განვითარება, სამოსამართლო ეთიკის წესების დახვეწა, იუსტიციის მსმენელთა მიღებისა და სწავლების პროცესის გაუმჯობესება, სასამართლოებისა და მოსამართლეთა ოპტიმალური რაოდენობის უზრუნველყოფა და ა.შ.⁶¹¹

2. სასამართლო სისტემის საკონსტიტუციო საფუძვლები

საერთო სასამართლოების სამართლებრივ მდგომარეობას საქართველოში კონსტიტუცია ადგენს. ძირითად კანონში ასახულია სასამართლო ხელისუფლების განხორციელების ფორმები, მართლმსაჯულების განხორციელებისა და სამართალწარმოების

⁶⁰⁷ საქართველოს უზენაესი სასამართლო, სასამართლო სისტემის რეფორმა საქართველოში, 2005-2012, თბილისი, 2012, 3, 6-7, 11.

⁶⁰⁸ სასამართლო სისტემის სტრატეგია 2017-2021 წლებისთვის, ჟურნ. „მართლმსაჯულება და კანონი“, N2(54), 2017, 39.

⁶⁰⁹ იქვე, 39-40

⁶¹⁰ იქვე, 40.

⁶¹¹ იქვე.

ძირითადი პრინციპები, მოსამართლის სტატუსი, უზენაესი სასამართლოს, ასევე იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს სტატუსი და ფორმირების წესი.

კონსტიტუციის VI თავით (სასამართლო ხელისუფლება და პროკურატურა) დადგენილია ის ძირითადი პრინციპები, რომლებსაც ეყრდნობა სასამართლო ხელისუფლება საქართველოში – სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობა, გადაწყვეტილების გამოტანა საქართველოს სახელით, სასამართლოს გადაწყვეტილების შესასრულებლად სავალდებულო ძალა, საქმის განხილვა ღია სასამართლო სხდომაზე, სამართალწარმოების განხორციელება სახელმწიფო ენაზე, მხარეთა თანასწორობა და შეჯიბრებითობა, მოსამართლეთა დამოუკიდებლობა, ხელშეუხებლობა და შეუცვლელობა.

კონსტიტუცია სასამართლო ხელისუფლების განხორციელების უფლებამოსილებას საკონსტიტუციო სასამართლოსა და საერთო სასამართლოებს ანიჭებს. ამასთან, მართლმსაჯულების განხორციელება მხოლოდ საერთო სასამართლოების საკონსტიტუციო უფლებამოსილებათა მიერ. ძირითადი კანონი საერთო სასამართლოების სისტემაში უშვებს საომარ მდგომარეობაში სამხედრო სასამართლოების შემოღებას, საგანგებო სასამართლოების შექმნას კი დაუშვებლად აცხადებს. საერთო სასამართლოების სისტემას, უფლებამოსილებებსა და საქმიანობის წესს დეტალურად აწესრიგებს საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“.

3. საერთო სასამართლოების სისტემა

მოქმედი კანონმდებლობით, საქართველოში საერთო სასამართლოების სამსაფეხურიანი სისტემა შექმნილი და ის მოიცავს: 1. რაიონულ (საქალაქო) სასამართლოებს; 2. სააპელაციო სასამართლოებს და 3. უზენაეს სასამართლოს.

რაიონული (საქალაქო) სასამართლო არის პირველი ინსტანციის სასამართლო, რომელიც მისი განსჯადობისთვის მიკუთვნებულ საქმეს განიხილავს ერთპიროვნულად ან, კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევაში, – კოლეგიურად, სამი მოსამართლის შემადგენლობით. რაიონული სასამართლო იქმნება მუნიციპალიტეტში (მუნიციპალიტეტებში), ხოლო საქალაქო სასამართლო – თვითმმართველ ქალაქში. საქართველოს მასშტაბით, დღეის მდგომარეობით, სულ 26 სასამართლოა შექმნილი - 5 საქალაქო (თბილისის, რუსთავის, ფოთის, ბათუმის და ქუთაისის საქალაქო სასამართლოები) და 21 რაიონული. ამასთან, საქალაქო სასამართლოს სამოქმედო ტერიტორია, შესაძლოა, თვითმმართველ ქალაქთან ერთად, მოიცავდეს მუნიციპალიტეტსაც (მუნიციპალიტეტებსაც). მაგალითისთვის, ბათუმის საქალაქო სასამართლოს სამოქმედო ტერიტორია განისაზღვრება თვითმმართველი ქალაქის – ბათუმისა და ქობულეთის მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული საზღვრებით.⁶¹²

რაიონული (საქალაქო) სასამართლო არანაკლებ ორი მოსამართლისგან შედგება. ამასთან, მის შემადგენლობაში შეიძლება შედიოდნენ მაგისტრატი მოსამართლეები, რომლებიც უფლებამოსილებას ახორციელებენ რაიონული (საქალაქო) სასამართლოს სამოქმედო ტერიტორიაზე არსებულ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულში.

⁶¹² საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს 2007 წლის 8 აგვისტოს №1/150-2007 გადაწყვეტილება რაიონული (საქალაქო), თბილისისა და ქუთაისის სააპელაციო სასამართლოების შექმნის, მათი სამოქმედო ტერიტორიისა და მოსამართლეთა რაოდენობის განსაზღვრის შესახებ. იხ., <<http://hcoj.gov.ge/files/pdf/%20gadacyvetilebebi/konsolidirebuli%20gadackvetilebebi/150.pdf>> [06.02.2019].

მაგალითად, ცაგერის რაიონული სასამართლოს (სამოქმედო ტერიტორია განსაზღვრულია ცაგერისა და ლენტეხის მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციული საზღვრებით) შემადგენლობაშია ერთი მაგისტრატი მოსამართლე, რომელიც უფლებამოსილებას ახორციელებს ლენტეხის მუნიციპალიტეტში.⁶¹³

„საერთო სასამართლოების შესახებ“ ორგანული კანონი იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს უფლებას აძლევს, საქმეთა წარმოების განსაკუთრებული ინტენსივობის მქონე რაიონულ (საქალაქო) სასამართლოებში, სადაც ორზე მეტი მოსამართლეა, შექმნას მოსამართლეთა უფრო ვიწრო სპეციალიზაცია ან სპეციალიზებული სასამართლო კოლეგიები. მაგალითად, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს გადაწყვეტილებით, ზემოხსენებული საფუძვლითა და მოსამართლეთა რაოდენობის გათვალისწინებით, თბილისის საქალაქო სასამართლოს სამოქალაქო საქმეთა კოლეგიაში შექმნილია მოსამართლეთა ვიწრო სპეციალიზაცია ვალდებულებითსამართლებრივ, კომერციულ, საოჯახო და სხვა კატეგორიის დავებზე.⁶¹⁴

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ პირველი ინსტანციის სასამართლოებში, კანონმდებლობით გათვალისწინებულ შემთხვევებში, სისხლის სამართლის საქმე განიხილება ნაფიც მსაჯულთა მონაწილეობით. ამჟამად, ნაფიც მსაჯულთა სასამართლოები შექმნილია ოთხ საქალაქო (თბილისის, ქუთაისის, ბათუმისა და რუსთავის) და სამ რაიონულ (ზუგდიდის, თელავისა და გორის) სასამართლოში.⁶¹⁵

მეორე ინსტანციის სასამართლოა სააპელაციო სასამართლო, რომელიც კოლეგიურად, 3 მოსამართლის შემადგენლობით განიხილავს სააპელაციო საჩივრებს რაიონული (საქალაქო) სასამართლოების გადაწყვეტილებებზე. გარკვეული კატეგორიის საქმეებზე⁶¹⁶ შეიძლება დაწესდეს სააპელაციო საჩივრების ერთპიროვნული განხილვაც. საქართველოში ორი სააპელაციო სასამართლო მოქმედებს – თბილისისა და ქუთაისში. დასავლეთ საქართველოში მოქმედ პირველი ინსტანციის სასამართლოთა გადაწყვეტილებებზე სააპელაციო საჩივრებს განიხილავს ქუთაისის სააპელაციო სასამართლო, ხოლო აღმოსავლეთ საქართველოში მოქმედ სასამართლოთა გადაწყვეტილებებზე საჩივრებს – თბილისის სააპელაციო სასამართლო.⁶¹⁷ სააპელაციო სასამართლოში იქმნება სამოქალაქო, ადმინისტრაციულ და სისხლის სამართლის საქმეთა პალატები, ასევე, საგამოძიებო კოლეგია.

⁶¹³ იქვე.

⁶¹⁴ თბილისის საქალაქო სასამართლოს სამოქალაქო და ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიებში მოსამართლეთა ვიწრო სპეციალიზაციის განსაზღვრის შესახებ საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს 2006 წლის 3 ოქტომბრის №1/92-2006 გადაწყვეტილების 1-ლი პუნქტი, <<http://hcoj.gov.ge/ge/konsolidirebuli-gadatskvitilebebi>> [30.01.2019].

⁶¹⁵ საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 211 მუხლი და 22-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, №1772, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 31, 03.11.2009.

⁶¹⁶ მაგალითად, ქონებრივ-სამართლებრივი დავა, რომლის ღირებულება არ აღემატება 20 000 ლარს, შეიძლება ერთპიროვნულად განიხილოს სააპელაციო სასამართლოს სამოქალაქო საქმეთა პალატის მოსამართლემ, იხ., სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 25-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

⁶¹⁷ საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს 2007 წლის 9 აგვისტოს №1/150-2007 გადაწყვეტილება რაიონული (საქალაქო), თბილისისა და ქუთაისის სააპელაციო სასამართლოების შექმნის, მათი სამოქმედო ტერიტორიისა და მოსამართლეთა რაოდენობის განსაზღვრის შესახებ. იხ., <<http://hcoj.gov.ge/files/pdf%20gadacyvetilebebi/konsolidirebuli%20gadackvetilebebi/150.pdf>> [06.02.2019], 58, 59.

საქართველოს უზენაესი სასამართლო საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე მართლმსაჯულების განხორციელების უმაღლესი და საბოლოო ინსტანციის საკასაციო სასამართლოა, რომელიც ზედამხედველობს მართლმსაჯულების განხორციელებას საერთო სასამართლოებში. 2017 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად უზენაესი სასამართლოს შემადგენლობა არანაკლებ 28 მოსამართლით განისაზღვრა. უზენაეს სასამართლოში შექმნილია: სამოქალაქო, ადმინისტრაციულ და სისხლის სამართლის საქმეთა პალატები, დიდი პალატა, პლენუმი, სადისციპლინო პალატა და საკვალიფიკაციო პალატა. უზენაესი სასამართლოს პალატა (სადისციპლინო და საკვალიფიკაციო პალატების გარდა) საკასაციო ინსტანციის სასამართლოა, რომელიც განიხილავს საკასაციო საჩივრებს სააპელაციო სასამართლოების გადაწყვეტილებებზე, ასევე, მისი განსჯადობისთვის მიკუთვნებულ სხვა საქმეებსა და საჩივრებს.

დიდი პალატა არის საკასაციო ინსტანციის სასამართლო, რომელიც განსაკუთრებით რთული კატეგორიის საქმეებს განიხილავს. უზენაესი სასამართლოს დიდ პალატას საქმე განსახილველად გადაეცემა, თუ საქმე თავისი შინაარსით წარმოადგენს იშვიათ სამართლებრივ პრობლემას ან საკასაციო პალატა არ იზიარებს სხვა საკასაციო პალატის მიერ ადრე ჩამოყალიბებულ სამართლებრივ შეფასებას (ნორმის განმარტებას). დიდი პალატის შემადგენლობაში არიან უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე, სხვა პალატების თავმჯდომარეები და პლენუმის მიერ უზენაესი სასამართლოს პალატების შემადგენლობიდან 2 წლის ვადით არჩეული არანაკლებ 12 მოსამართლე. დიდი პალატა საქმეს 9 მოსამართლის შემადგენლობით განიხილავს. აქვე მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ უზენაესი სასამართლოს დიდი პალატის სამართლებრივი შეფასება (ნორმის განმარტება) ყველა ინსტანციის სასამართლოსთვის სავალდებულოა.

პლენუმის შემადგენლობაში შედიან უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე, მისი პირველი მოადგილე და მოადგილეები, უზენაესი სასამართლოს წევრები და სააპელაციო სასამართლოების თავმჯდომარეები. უზენაესი სასამართლოს პლენუმის ფუნქციები მოიცავს როგორც დიდი პალატის, ასევე პალატების შემადგენლობებისა და თავმჯდომარეების არჩევას, საკონსტიტუციო სასამართლოს 3 წევრის დანიშვნას, საკონსტიტუციო სასამართლოში წარდგინების შეტანას ნორმატიული აქტის კონსტიტუციასთან შესაბამისობის საკითხზე და კანონმდებლობით გათვალისწინებულ სხვა უფლებამოსილებებს.

უზენაესი სასამართლოს სადისციპლინო პალატა განიხილავს საჩივარს საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა სადისციპლინო კოლეგიის გადაწყვეტილებებსა და ადვოკატთა ასოციაციის ეთიკის კომისიის გადაწყვეტილებებზე. სადისციპლინო პალატა შედგება 3 წევრისგან, რომლებსაც 3 წლის ვადით ირჩევს უზენაესი სასამართლოს პლენუმი.

მოსამართლის თანამდებობაზე 3 წლის ვადით ან უვადოდ განწესებაზე უარის შესახებ იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს გადაწყვეტილებებზე საჩივრების განხილვის მიზნით არის შექმნილი უზენაესი სასამართლოს საკვალიფიკაციო პალატა. სადისციპლინო პალატის მსგავსად, საკვალიფიკაციო პალატაც პლენუმის მიერ 3 წლის ვადით დანიშნული 3 წევრით არის დაკომპლექტებული.

ზემოაღნიშნულის გარდა, საერთო სასამართლოებში მოქმედებენ სასამართლოთა აპარატები, რომელთა მთავარი მიზანი მართლმსაჯულების დაუბრკოლებლად განხორ-

ციელება, სასამართლო პრაქტიკის შესწავლა და განზოგადება, სასამართლო სტატისტიკის ანალიზი და სასამართლოს სხვა საქმიანობის უზრუნველყოფაა.

4. საერთო სასამართლოების მოსამართლის სამართლებრივი სტატუსი

4.1. მოსამართლის თანამდებობაზე განწესება

მოსამართლის რეალურ სტატუსს სახელმწიფოში მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს სახელმწიფოს მიერ არჩეულ მოსამართლეთა თანამდებობაზე განწესების წესი. თანამედროვე ევროპული სტანდარტით, მოსამართლეთა განწესება უნდა ხდებოდეს მათი „დამსახურების გათვალისწინებით“, „ობიექტური კრიტერიუმების“ საფუძველზე, პოლიტიკური შეხედულებების გათვალისწინებლად.⁶¹⁸

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, საერთო სასამართლოების მოსამართლეებს (გარდა უზენაესი სასამართლოს წევრებისა) თანამდებობაზე ნიშნავს საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო. ძირითადი კანონი განსაზღვრავს საერთო სასამართლოების მოსამართლის კანდიდატისთვის დაწესებულ ზოგად მოთხოვნებს. კერძოდ, მოსამართლედ შეიძლება დაინიშნოს საქართველოს ქმედუნარიანი მოქალაქე 30 წლის ასაკიდან, თუ მას აქვს უმაღლესი იურიდიული განათლება და სპეციალობით მუშაობის სულ ცოტა 5 წლის გამოცდილება. დამატებითი მოთხოვნების სახით, „საერთო სასამართლოების შესახებ“ ორგანული კანონს დადგენილი აქვს სახელმწიფო ენის ფლობა, მოსამართლეობის საკვალიფიკაციო გამოცდის ჩაბარება, იუსტიციის უმაღლესი სკოლის სრული სასწავლო კურსის გავლა და იუსტიციის უმაღლესი სკოლის მსმენელთა საკვალიფიკაციო სიაში შეყვანა. თუმცა ორგანული კანონი ითვალისწინებს ზოგადი წესიდან გამონაკლისებსაც. მაგალითად, მოქმედი კანონმდებლობით, მოსამართლეობის საკვალიფიკაციო გამოცდის ჩაბარებისა და იუსტიციის უმაღლეს სკოლაში სწავლისგან თავისუფლდებიან საკონსტიტუციო სასამართლოსა და უზენაესი სასამართლოს როგორც მოქმედი, ისე ყოფილი წევრები.

იუსტიციის უმაღლესი სკოლის მსმენელთა მიღების მიზნით კონკურსის ჩატარების გადწყვეტილებას იუსტიციის უმაღლესი საბჭო იღებს საერთო სასამართლოების სისტემაში მოსამართლეთა რაოდენობის გათვალისწინებით. კონკურსის შედეგად სკოლაში სასწავლებლად ჩარიცხული პირი იძენს იუსტიციის მსმენელის სტატუსს და გადის ათთვიან სწავლებას, რომელიც ორიენტირებულია მოსამართლისთვის აუცილებელი თეორიული ცოდნის მიღებასა და პრაქტიკული უნარების განვითარებაზე.⁶¹⁹ თუმცა პროგრამის წარმატებით გავლა იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს არ აკისრებს მსმენელის მოსამართლის თანამდებობაზე დანიშვნის ვალდებულებას.

2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ფარგლებში, ძირითადად კანონმა გაითვალისწინა მოსამართლეთა თანამდებობაზე დანიშვნა უვადოდ, თუმცა უვადოდ დანიშვნამდე, დაუშვა სამწლიანი გამოსაცდელი ვადით განწესების შესაძლებლობაც. გამოსაცდელი ვადით მოსამართლეთა დანიშვნის შესაძლებლობა ვენეციის კომისიამ ჯერ კიდევ საკონსტიტუციო ცვლილებების პროექტზე გაცემულ საბოლოო დასკვნაში

⁶¹⁸ ევროპის მოსამართლეთა საკონსულტაციო საბჭო (CCJE), დასკვნა N1 (2001) სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობისა და მოსამართლეთა შეუცვლელობის სტანდარტების შესახებ, სტრასბურგი, 2001 წლის 23 ნოემბერი, 17.

⁶¹⁹ იუსტიციის უმაღლესი სკოლის წესდების მე-2, მე-4, მე-9 და მე-13 მუხლები.

იხ., <http://www.hsoj.ge/uploads/skolis_tsesdeba_kodipicirebuli_-_24_08_2018.pdf> [06.02.2019].

გააკრიტიკა და მისი პროექტიდან ამოღების რჩევა გასცა. კომისიამ განმარტა, რომ გამოსაცდელი ვადის დაწესებამ შესაძლოა დააკნინოს მოსამართლეთა დამოუკიდებლობა, ვინაიდან მათ შესაძლოა იგრძნონ ზეწოლა საქმეების გარკვეული მიმართულებით გადაწყვეტის მიზნით.⁶²⁰ მიუხედავად უარყოფითი შეფასებისა, კანონმდებელმა ძირითადი კანონით მოსამართლეთა გამოსაცდელი ვადით განწესება მაინც გაითვალისწინა.

2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად კონსტიტუციით განისაზღვრა მოსამართლეთა თანამდებობაზე უვადოდ განწესების ზოგადი წესი, თუმცა, მექანიზმის ამოქმედება 2024 წლის 31 დეკემბრამდეა გადადებული. კერძოდ, ხსენებულ ვადამდე, ძირითადად კანონმა დაუშვა მოსამართლის პირველად განწესების შემთხვევაში 3 წლიანი გამოსაცდელი ვადის გამოყენების შესაძლებლობა.⁶²¹ გამონაკლისის გათვალისწინების მოტივად იუსტიციის უმაღლესი სკოლის დაგეგმილი რეფორმა დასახელდა, რის შედეგადაც იუსტიციის უმაღლესი სკოლა შეძლებს სათანადოდ მოამზადოს იუსტიციის მსმენელები მათი უვადოდ განწესების მიზნით.⁶²²

მოქმედი კანონმდებლობით, 3 წლის გამოსაცდელი ვადით განწესება უვადოდ განწესების წინმსწრები ეტაპია მხოლოდ იუსტიციის უმაღლესი სკოლის მსმენელებისთვის, 18 თვეზე მეტი, მაგრამ სამ წელზე ნაკლები სამოსამართლო გამოცდილების მქონე კანდიდატებისთვის, ასევე მათთვის, ვისაც აქვს სააპელაციო ან რაიონულ (საქალაქო) სასამართლოში მუშაობის არანაკლებ 3 წლის გამოცდილება, მაგრამ მათი სამოსამართლო უფლებამოსილების შეწყვეტიდან 10 წელია გასული.⁶²³ მოსამართლის თანამდებობაზე განწესების სამწლიანი ვადა არ ვრცელდება საკონსტიტუციო ან უზენაესი სასამართლოს მოქმედ ან ყოფილ წევრზე, ასევე, სააპელაციო ან რაიონული (საქალაქო) სასამართლოს მოქმედ ან ყოფილ წევრზე, თუ მას აქვს მოსამართლედ მუშაობის არანაკლებ 3 წლის გამოცდილება და ყოფილი მოსამართლის სამოსამართლო უფლებამოსილების შეწყვეტიდან არ გასულა 10 წელი. ეს უკანასკნელნი თანამდებობაზე პირდაპირ უვადოდ ინიშნებიან.⁶²⁴

სამოსამართლო კანდიდატები ფასდებიან კეთილსინდისიერებისა და კომპეტენტურობის კრიტერიუმებით, რომლებიც, თავის მხრივ, ჩაშლილია ქვეკრიტერიუმებად. დანიშვნის პროცესში, კანონმდებლობა განსხვავებულ რეჟიმებს ადგენს სამოსამართლო გამოცდილების არმქონე კანდიდატების შეფასებისა და მათი შეფასებისთვის, ვისაც აქვს ასეთი გამოცდილება. გამოსაცდელი ვადით განწესებული მოსამართლის უვადოდ განწესებამდე, კეთილსინდისიერებისა და კომპეტენტურობის კრიტერიუმებით ფასდება მისი განხილული საქმეები. იუსტიციის უმაღლესი საბჭო შეფასების შედე-

⁶²⁰ Opinion CDL-AD(2010)028 on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia, adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session, Venice, 15-16 October 2010, 90.

⁶²¹ „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს 2017 წლის 19 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტი.

⁶²² Opinion CDL-AD(2017)023-e on the Draft Revised Constitution as adopted by the Parliament of Georgia at the Second Reading on 23 June 2017, adopted by the Venice Commission at its 112th Plenary Session, Venice, 6-7 October 2017, 48.

⁶²³ ასოციაცია – „საქართველოს მოსამართლეთა ერთობა“, რაიონული (საქალაქო) და სააპელაციო სასამართლოს მოსამართლეთა დანიშვნის წესი და მასთან დაკავშირებული პრობლემები საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით, თბილისი, 2017, 24.

⁶²⁴ იქვე.

გების ანალიზისა და მოსამართლესთან გასაუბრების საფუძველზე, სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედით, ღია კენჭისყრით იღებს გამოსაცდელი ვადით განწესებული მოსამართლის თანამდებობაზე უვადოდ დანიშვნის გადაწყვეტილებას. თანამდებობაზე უვადოდ განწესებაზე უარის თქმის შესახებ იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს გადაწყვეტილება შესაძლებელია გასაჩივრდეს უზენაესი სასამართლოს საკვალიფიკაციო პალატაში.

თანამდებობაზე განწესების განსხვავებული წესია დადგენილი უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეებისა და თავმჯდომარისთვის. 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმამდე, უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარესა და მოსამართლეებს საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით, 10 წლის ვადით ირჩევდა პარლამენტი. საკონსტიტუციო რეფორმის ფარგლებში შეიცვალა როგორც მათი უფლებამოსილების ვადა, ისე თანამდებობაზე არჩევის მექანიზმიც. კერძოდ, უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეებს თანამდებობაზე კვლავ პარლამენტი ირჩევს სრული შემადგენლობის უმრავლესობით, თუმცა უკვე უვადოდ და ნაცვლად პრეზიდენტისა, კანდიდატების წარდგენის უფლებამოსილება მინიჭებული აქვს იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს.⁶²⁵ რაც შეეხება უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარეს, მას პარლამენტი უზენაესი სასამართლოს წევრთაგან, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წარდგინებით აირჩევს. კონსტიტუცია უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის უფლებამოსილების ვადად 10 წელს განსაზღვრავს და ამ თანამდებობაზე ერთი და იმავე პირის ხელმეორედ არჩევას დაუშვებლად აცხადებს.

4.2. მოსამართლის დამოუკიდებლობის გარანტიები

კანონის უზენაესობის დაცვისა და მართლმსაჯულების ეფექტიანი განხორციელების თვალსაზრისით, მოსამართლის როლი უდიდესია. სწორედ აქედან გამომდინარე, სახელმწიფოთა უმრავლესობაში, მათ შორის, საქართველოშიც, მოსამართლის დამოუკიდებლობის გარანტიებს თავად კონსტიტუციის ნორმები ქმნიან. ძირითადი კანონი მოსამართლის დამოუკიდებლობის ფუძემდებლურ პრინციპებს ადგენს, ხოლო დეტალურ მონესრიგებას შეიცავს „საერთო სასამართლოების შესახებ“ ორგანული კანონი და საქართველოს სამოსამართლო ეთიკის წესები.

საქართველოს კონსტიტუციის 63-ე მუხლი ადგენს: „მოსამართლე თავის საქმიანობაში დამოუკიდებელია და ემორჩილება მხოლოდ კონსტიტუციასა და კანონს. რაიმე ზემოქმედება მოსამართლეზე ან ჩარევა მის საქმიანობაში გადაწყვეტილების მიღებაზე ზეგავლენის მიზნით აკრძალულია და ისჯება კანონით. არავის აქვს უფლება მოს-

⁶²⁵ 2017 წლის კონსტიტუციური კანონის პროექტზე გაცემულ დასკვნაში, მოსამართლეთა მაღალი ხარისხის დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის მოტივით, ვენეციის კომისიამ უარყოფითად შეაფასა პარლამენტის მნიშვნელოვანი ჩართულობის შენარჩუნება უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა არჩევის პროცესში. კომისიამ განმარტა, რომ უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიერ დანიშვნა, პარლამენტის ჩართულობის გარეშე ან განწესება იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წარდგინებით პრეზიდენტის მიერ, რომელიც საპარლამენტო მმართველობის მოდელში შეზღუდულ ძალაუფლებას ფლობს, უკეთ უზრუნველყოფდა მოსამართლეების მაღალი ხარისხის დამოუკიდებლობას. იხ., Opinion CDL-AD(2017)023 on the Draft Revised Constitution as Adopted by the Parliament of Georgia at the Second Reading on 23 June 2017, adopted by the Venice Commission at its 112th Plenary Session, Venice, 6-7 October 2017, 45.

თხოვოს მოსამართლეს ანგარიში კონკრეტულ საქმეზე. ბათილია ყველა აქტი, რომელიც ზღუდავს მოსამართლის დამოუკიდებლობას“. ხაზგასასმელია, რომ დამოუკიდებლობა არ არის პრეროგატივა ან პრივილეგია მოსამართლეთა სასარგებლოდ, არამედ იგი კანონის უზენაესობასა და მართლმსაჯულების მაძიებელ პირთა ინტერესებს ემსახურება.⁶²⁶

მოსამართლის დამოუკიდებლობა ძალიან ფართო გარანტიაა და ბევრ კომპონენტს მოიცავს. როგორც უკვე აღინიშნა, საქართველოს კონსტიტუცია განსაზღვრავს მოსამართლის დამოუკიდებლობის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან გარანტიას – თანამდებობაზე უვადოდ განწესებას, რაც მას საკუთარი საქმიანობის თავისუფლად წარმართვის საშუალებას აძლევს.⁶²⁷ როგორც ევროპის მოსამართლეთა საკონსულტაციო საბჭო განმარტავს, მოსამართლეთა დამოუკიდებლობა გულისხმობს მათ სრულ მიუკერძოებლობას.⁶²⁸ ამ პრინციპის უზრუნველსაყოფად, საერთო სასამართლოების მოსამართლე თავისუფალი უნდა იყოს ყოველგვარი წინასწარ შექმნილი აზრის ან შეხედულებისგან და მოერიდოს ისეთ ქცევას, რომელსაც პროცესის მონაწილენი ან საზოგადოება აღიქვამს წინასწარ შექმნილ შეხედულებად. ამასთან, საქმის სასამართლოში შესვლის მომენტიდან მასზე გამოტანილი გადაწყვეტილების კანონიერ ძალაში შესვლამდე, სამოსამართლო ეთიკის კოდექსი მოსამართლეს უკრძალავს პროცესის მონაწილეთა ან/და საქმით დაინტერესებული პირების მიღებას ან მათთან კომუნიკაციას როგორც სასამართლოში, ისე მის გარეთ.

თანამედროვე ევროპული მიდგომებით, დამოუკიდებლობის შეზღუდვისა და მიუკერძოებლობისთვის საფრთხის თავიდან ასაცილებლად, მოსამართლეებმა უარი უნდა თქვან დამატებით პროფესიულ საქმიანობაზე.⁶²⁹ საქართველოს კანონმდებლობა, ამ მხრივ, სრულ თანხვედრაშია ევროპულ მოთხოვნებთან: მოსამართლეს არ შეუძლია პოლიტიკური პარტიის წევრობა და პოლიტიკურ საქმიანობაში მონაწილეობა. მისი თანამდებობა შეუთავსებელია ნებისმიერ სხვა თანამდებობასა და ანაზღაურებად საქმიანობასთან. ამ წესიდან გამონაკლისია პედაგოგიური და სამეცნიერო მოღვაწეობა, იმ შემთხვევაში, თუ იგი ხელს არ უშლის სამოსამართლო უფლებამოსილების სათანადოდ განხორციელებას.

დამოუკიდებლობასთან პირდაპირ კავშირშია მოსამართლის შეუცვლელობის პრინციპიც. კონსტიტუცია საქმის განხილვისგან მოსამართლის ჩამოცილებას, მის თანამდებობიდან გათავისუფლებას ან სხვა თანამდებობაზე გადაყვანას მხოლოდ ორგანული კანონით გასაზღვრულ შემთხვევებში უშვებს. მოსამართლის შეუცვლელობის უფრო მყარი გარანტიები შექმნა 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმამ, რომლის

⁶²⁶ ევროპის მოსამართლეთა საკონსულტაციო საბჭო (CCJE), დასკვნა N1 სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობისა და მოსამართლეთა შეუცვლელობის სტანდარტების შესახებ, სტრასბურგი, 2001 წლის 23 ნოემბერი, 10.

⁶²⁷ Report CDL-AD(2007)028 on the Judicial Appointments, adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session, Venice, 16-17 March 2017, 45.

⁶²⁸ ევროპის მოსამართლეთა საკონსულტაციო საბჭო (CCJE), დასკვნა N1 სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობისა და მოსამართლეთა შეუცვლელობის სტანდარტების შესახებ, სტრასბურგი, 2001 წლის 23 ნოემბერი, 11.

⁶²⁹ ევროპის მოსამართლეთა საკონსულტაციო საბჭო (CCJE), დასკვნა N3, მოსამართლის პროფესიული ქცევის მარეგულირებელი პრინციპებისა და წესების, კერძოდ, ეთიკის ნორმების, თანამდებობასთან შეუფერებელი ქცევისა და მიუკერძოებლობის შესახებ, სტრასბურგი, 2002 წლის 19 ნოემბერი, 39.

შედგადაც, ძირითადი კანონით განისაზღვრა, რომ სასამართლოს რეორგანიზაცია ან ლიკვიდაცია არ შეიძლება გახდეს უვადოდ განწესებული მოსამართლის თანამდებობიდან გათავისუფლების საფუძველი.

მოსამართლის დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის თვალსაზრისით უკანასკნელი პერიოდის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ცვლილება უკავშირდება მოსამართლეთა შორის საქმეთა შემთხვევით ელექტრონულ განაწილებას, რომელმაც ჩაანაცვლა საქმეთა განაწილება სასამართლოს თავმჯდომარის მიერ განსაზღვრული მოსამართლეთა რიგითობის მიხედვით. საქმეთა შემთხვევითი ელექტრონული განაწილების წესი მიზნად ისახავს, ერთი მხრივ, მოსამართლის დამოუკიდებლობის განმტკიცებას მოსამართლეთა შორის საქმეთა განაწილების პროცესის ყოველგვარი გარე ზეგავლენისგან დაცვის გზით, მეორე მხრივ კი, მოსამართლეთა შორის შრომის თანაბარ განაწილებას.⁶³⁰

კონსტიტუცია ადგენს მოსამართლის ხელშეუხებლობის გარანტიებსაც. ექსპერტთა მოსაზრებით, მოსამართლეს საქართველოში საკმაოდ ფართო იმუნიტეტი აქვს მინიჭებული, რადგან ის არაა ე.წ. ფუნქციური იმუნიტეტი – შემოფარგლული არ არის მხოლოდ მოსამართლის საქმიანობით.⁶³¹ კერძოდ, ძირითადი კანონი დაუშვებლად აცხადებს მოსამართლის სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემას, დაკავებას ან დაპატიმრებას, საცხოვრებელი ან სამუშაო ადგილის, მანქანის ან პირად გაჩხრეკას იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს თანხმობის გარეშე. გამონაკლისის სახით კონსტიტუცია ადგენს დანაშაულის წასწრების შემთხვევას, რაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს. საბჭოს მიერ თანხმობის მიუცემლობის შემთხვევაში, თავისუფლებაშეზღუდული მოსამართლე დაუყოვნებლივ უნდა გათავისუფლდეს.

ზემოაღნიშნულთან ერთად, კანონმდებლობა მოსამართლეს აღჭურავს სოციალური გარანტიებით, რომელიც მოსამართლის დამოუკიდებლობის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი კომპონენტია. კანონმდებლობა ადგენს სახელმწიფოს ვალდებულებას, შეუქმნას მოსამართლეს ცხოვრებისა და საქმიანობის ღირსეული პირობები, დაიცვას როგორც მოსამართლის, ასევე მისი ოჯახის უსაფრთხოება. მოსამართლეს, რომელსაც სამოსამართლო უფლებამოსილების განსახორციელებლად შესაბამისი თვითმმართველ ქალაქში (მუნიციპალიტეტში) არ აქვს საცხოვრებელი ბინა, სახელმწიფო უზრუნველყოფს აუცილებელი საცხოვრებელი ფართობით ან უნაზღაურებს საამისოდ საჭირო ხარჯებს.

4.3. მოსამართლის თანამდებობიდან გათავისუფლება (უფლებამოსილების შეწყვეტა), მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობა

„საერთო სასამართლოების შესახებ“ ორგანული კანონით დადგენილია რაიონული (საქალაქო) და სააპელაციო სასამართლოს მოსამართლის თანამდებობიდან გათავისუფლების, უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარისა და წევრის შემთხვევაში კი,

⁶³⁰ ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC) საქმის განაწილების ახალი სისტემა საქართველოში, 2018, 6, ხელმისაწვდომია:

<<https://emc.org.ge/ka/products/sakmis-ganatsilebis-akhali-sistema-sasamartloshi>>, [03.02.2019]

⁶³¹ Evaluation Report on Corruption Prevention in respect of members of Parliament, Judges and Prosecutors adopted by GRECO at its 74th Plenary Meeting, Strasbourg, 28 November-2December 2016, 137, 138.

უფლებამოსილების შეწყვეტის შემდეგი საფუძვლები: პირადი განცხადება, დისციპლინური გადაცდომის ჩადენა, სასამართლოს მიერ შეზღუდულ ქმედუნარიანად აღიარება ან მხარდაჭერის მიმღებად ცნობა, საქართველოს მოქალაქეობის შეწყვეტა, მის მიმართ საბოლოოდ გამოტანილი გამამტყუნებელი განაჩენის კანონიერ ძალაში შესვლა, 65 წლის ასაკს მიღწევა, კორუფციული სამართალდარღვევის ჩადენა, გარდაცვალება, სასამართლოს ლიკვიდაცია ან მოსამართლის თანამდებობის შემცირება, სხვა სასამართლოში დანიშვნა (არჩევა), სხვა დაწესებულებაში თანამდებობაზე არჩევა/დანიშვნა, უფლებამოსილების ვადის გასვლა. ამასთან, კანონმდებლობა აწესებს გარკვეულ გამონაკლისებსაც. კერძოდ, დისციპლინური გადაცდომისა და კორუფციული სამართალდარღვევის ჩადენა უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარისა და მოსამართლეების უფლებამოსილების შეწყვეტის საფუძველი ვერ გახდება. კონსტიტუციით დადგენილი აკრძალვის ფარგლებში კი, დაუშვებელია სასამართლოს ლიკვიდაციის ან მოსამართლის თანამდებობის შემცირების საფუძველით თანამდებობაზე უვადოდ განწესებული მოსამართლის გათავისუფლება.

რაიონული (საქალაქო) და სააპელაციო სასამართლოების მოსამართლეებს თანამდებობიდან ათავისუფლებს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო. ზემოთ ჩამოთვლილი შემთხვევების გარდა, საბჭო უფლებამოსილია, მოსამართლე თანამდებობიდან გაათავისუფლოს იმ შემთხვევაშიც, თუ იგი ბოლო 12 თვის განმავლობაში 4 თვეზე მეტ ხანს ვერ ახორციელებდა თავის უფლებამოსილებას და შესაბამისი სამედიცინო დასკვნით დასტურდება, რომ იგი მომავალშიც ვერ შეძლებს მოსამართლის უფლებამოსილების განხორციელებას.

უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარისა და მოსამართლეების თანამდებობიდან გადაყენება მხოლოდ იმპიჩმენტის წესით არის შესაძლებელი, კონსტიტუციის დარღვევის ან/და ქმედებაში დანაშაულის შემადგენლობის ნიშნების არსებობის საფუძველით. იმ შემთხვევაში, თუ საკონსტიტუციო სასამართლომ თავისი დასკვნით დაადასტურა უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის ან მოსამართლის მიერ კონსტიტუციის დარღვევა ან ქმედებაში დანაშაულის ნიშნების არსებობა, პარლამენტი განიხილავს და კენჭს უყრის მისი იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების საკითხს. უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე/მოსამართლე იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენებულად ჩაითვლება პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობის მიერ ამ გადაწყვეტილების მხარდაჭერის შემთხვევაში.⁶³²

მოსამართლისთვის მინიჭებული დიდი უფლებამოსილება და ნდობის მაღალი ხარისხი დაბალანსებას მოითხოვს, რაც მისი პასუხისმგებლობის მექანიზმის არსებობითაა შესაძლებელი. დამოუკიდებლობის საკონსტიტუციო პრინციპების დაცვასთან ერთად, მოსამართლე ვალდებულია, ჯეროვნად განახორციელოს მისი მოვალეობები. აღნიშნულზე კონტროლი კი, დისციპლინური სამართალწარმოებით არის უზრუნველყოფილი.⁶³³

⁶³² საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 179-ე მუხლის მე-4 პუნქტი და 180-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁶³³ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-3 გამოცემა, თბილისი, 2015, იხ. ციტირება: იურიდიულ პროფესიათა ეთიკის საკითხები, ამერიკის იურისტთა ასოციაცია, კანონის უზენაესობის ინიციატივა, ვაშინგტონი, 2009, 137.

საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა მიმართ დისციპლინური სამართალწარმოების საკითხები, 2018 წლის 20 აპრილამდე, მოწესრიგებული იყო „საქართველოს საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობისა და დისციპლინური სამართალწარმოების შესახებ“ საქართველოს კანონით. 2018 წლის 20 აპრილის საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად, მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის, თანამდებობიდან გათავისუფლებისა და სამართალწარმოების პროცედურული საკითხები „საერთო სასამართლოების შესახებ“ ორგანულმა კანონმა მოიცვა.

ორგანული კანონი დეტალურად ჩამოთვლის დისციპლინური გადაცდომის სახეებს. მათ შორისაა, მაგალითად, კორუფციული სამართალდარღვევა, მოსამართლის მოვალეობების შეუსრულებლობა, საქმის განხილვის უსაფუძვლო გაჭიანურება, სამოსამართლო ეთიკის ნორმების დარღვევა. ამასთან, დისციპლინურ გადაცდომად არ მიიჩნევა კანონის არასწორი განმარტება, რომელიც მოსამართლის შინაგან რწმენას ეყრდნობა, შესაბამისად, ამ საფუძვლით, მოსამართლეს დისციპლინური პასუხისმგებლობა არ ეკისრება.

სასამართლო სისტემის რეფორმის ე.წ. „მესამე ტალღის“ ფარგლებში, 2017 წელს დისციპლინური სამართალწარმოების პროცედურები შეიცვალა და ევროპულ სტანდარტს დაუახლოვდა.⁶³⁴ საკანონმდებლო ცვლილებების საფუძველზე შეიქმნა დამოუკიდებელი ინსპექტორის ინსტიტუტი, რომელიც აღჭურვილია დისციპლინური სამართალწარმოების დაწყების, საქმის წინასწარი შემოწმებისა და გამოკვლევის ფუნქციებით. დამოუკიდებელ ინსპექტორს თანამდებობაზე 5 წლის ვადით, კონკურსის საფუძველზე ირჩევს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო. დისციპლინური საქმის ყოველმხრივი და ობიექტური გამოკვლევის მიზნით, ინსპექტორი უფლებამოსილია, მოითხოვოს მოსამართლის მიერ დისციპლინური გადაცდომის ჩადენის ფაქტთან დაკავშირებული ყველა საჭირო ინფორმაცია, დოკუმენტი და მასალა, ასევე, დისციპლინური გადაცდომის შესაძლო ჩადენის ფაქტთან დაკავშირებით, მიიწვიოს სხვა პირი და მოისმინოს მისი ინფორმაცია.

დამოუკიდებელი ინსპექტორის გარდა, დისციპლინურ სამართალწარმოებაში, სხვადასხვა ეტაპზე, კიდევ სამი სუბიექტია ჩართული. კერძოდ, საქმის წინასწარი შემოწმების შედეგად, იუსტიციის უმაღლესი საბჭო იღებს გადაწყვეტილებას მოსამართლის მიმართ დისციპლინური დევნის დაწყების და მოსამართლისთვის ახსნა-განმარტების ჩამორთმევის შესახებ, გამოკვლევის დასრულების შემდეგ კი, გადაწყვეტილებას მოსამართლის დისციპლინურ პასუხისმგებებაში მიცემის შესახებ. საბჭოს მიერ ასეთი გადაწყვეტილების მიუღებლობა იწვევს მოსამართლის მიმართ დისციპლინური სამართალწარმოების შეწყვეტას.

⁶³⁴ ევროპის მოსამართლეთა საკონსულტაციო საბჭოს რეკომენდაციით, დისციპლინურ წარმოებასთან დაკავშირებით, ქვეყნებმა უნდა გაითვალისწინონ სპეციალური ორგანოს შექმნა ან იმ პირის დანიშვნა, ვინც იქნება პასუხისმგებელი საჩივრების განხილვაზე, ფაქტობრივი გარემოებების შესახებ მოსამართლის განცხადებების/ინფორმაციის შეგროვებასა და დისციპლინური დევნის აღძვრისთვის საფუძვლის არსებობის დადგენაზე. იხ. ევროპის მოსამართლეთა საკონსულტაციო საბჭოს დასკვნა №2 (2002), მოსამართლეთა პროფესიული ქცევის მარეგულირებელი პრინციპებისა და წესების, კერძოდ, ეთიკის ნორმების, თანამდებობასთან შეუფერებელი ქცევისა და მიუკერძოებლობის შესახებ, სტრასბურგი, 2002 წლის 19 ნოემბერი, 77-II.

იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიერ მოსამართლის დისციპლინურ პასუხისმგებებაში მიცემის შემთხვევაში, შემდგომ ეტაპზე, დისციპლინურ საქმეს განიხილავს საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა სადისციპლინო კოლეგია. ეს უკანასკნელი ხუთი წევრისგან შედგება, რომელთაგან სამი საერთო სასამართლოების მოსამართლეა, ხოლო ორი – არ არის მოსამართლე. კოლეგიის მოსამართლე წევრებს ირჩევს მოსამართლეთა თვითმმართველობის ორგანო – მოსამართლეთა კონფერენცია, ხოლო იმ წევრებს, რომლებიც არ არიან მოსამართლეები – პარლამენტი.

მოსამართლეს დისციპლინური გადაცდომის ჩადენისთვის ეკისრება დისციპლინური პასუხისმგებლობა და სახდელი. კანონმდებლობა განარჩევს დისციპლინურ სახდელებს და დისციპლინური ზემოქმედების ღონისძიებებს. დისციპლინური სახდელებია: შენიშვნა, საყვედური, მკაცრი საყვედური, მოსამართლის თანამდებობიდან გათავისუფლება, საერთო სასამართლოს მოსამართლეთა რეზერვში ჩარიცხული მოსამართლის რეზერვიდან ამორიცხვა. დისციპლინური ზემოქმედების ღონისძიებებს კი განეკუთვნება მოსამართლისთვის კერძო სარეკომენდაციო ბარათით მიმართვა, ასევე, სასამართლოს თავმჯდომარის, მისი მოადგილეების, სასამართლო კოლეგიის ან პალატის თავმჯდომარის თანამდებობიდან გათავისუფლება.

დისციპლინური გადაცდომის ბრალეული ჩადენის დადასტურების შემთხვევაშიც კი, დარღვევის მცირე მნიშვნელობის, ბრალის უმნიშვნელო ხარისხის, ასევე, საკითხის დელიკატურობისა თუ სხვა მიზეზით, სადისციპლინო კოლეგიას უფლება აქვს, დისციპლინური სახდელის დაკისრების ნაცვლად, მოსამართლეს კერძო სარეკომენდაციო ბარათით მიმართოს. კერძო სარეკომენდაციო ბარათი დისციპლინური სამართალდარღვევის ჩამდენი მოსამართლისადმი გაგზავნილი სადისციპლინო კოლეგიის კონფიდენციალური წერილია, რომელშიც, ერთი მხრივ, გადაცდომის ჩადენის ფაქტი უარყოფითად არის შეფასებული, მეორე მხრივ კი, მოცემულია რეკომენდაცია დარღვევის აღმოფხვრის, მოვალეობის შესრულებასთან დაკავშირებული სირთულეებისა და პრობლემის გადაჭრის გზების თაობაზე.

სადისციპლინო კოლეგია გადანყვეტილების მიღების დროს ითვალისწინებს, რომ მოსამართლის თანამდებობიდან გათავისუფლება უკიდურესი ღონისძიებაა, შესაბამისად, ამ გადანყვეტილებას იღებს იმ შემთხვევაში, თუ კონკრეტული დისციპლინური გადაცდომის სიმძიმის, რაოდენობის, ასევე წარსულში ჩადენილი დისციპლინური გადაცდომის გათვალისწინებით, მიზანშეუწონლად მიაჩნია ამ მოსამართლის მიერ უფლებამოსილების განხორციელების გაგრძელება.

სადისციპლინო კოლეგიის გადანყვეტილების გადასინჯვა შესაძლებელია უზენაესი სასამართლოს სადისციპლინო პალატაში.

5. იუსტიციის უმაღლესი საბჭო

იუსტიციის (მართლმსაჯულების) საბჭოებს სახელმწიფოებში სხვადასხვა ფუნქცია აქვთ, მოქმედი სამართლებრივი სისტემის, ისტორიული, კულტურული თუ სოციალური კონტექსტის გათვალისწინებით. ფუნქციური მრავალფეროვნების მიუხედავად, ყველა სახელმწიფოში მართლმსაჯულების საბჭოს არსებობის უპირველესი მიზანია სასამართლო სისტემისა და ინდივიდუალური მოსამართლის დამოუკიდებლობის უზრუნ-

ველყოფა.⁶³⁵ „იუსტიციის საბჭო“ საქართველოში პირველად „საერთო სასამართლოების შესახებ“ 1997 წლის 13 ივნისის ორგანული კანონით დამკვიდრდა. ქართველი კანონმდებლის მიერ იუსტიციის საბჭოს შექმნის ეტაპზე საბჭოს განესაზღვრა ფუნქციები – პრეზიდენტისთვის მოსამართლის თანამდებობაზე დასანიშნი კანდიდატურების წარდგენა, მოსამართლის თანამდებობიდან გათავისუფლების თაობაზე პრეზიდენტისთვის წარდგინებით მიმართვა, მოსამართლეობის საკვალიფიკაციო გამოცდების ორგანიზება ემთხვევა ევროპულ სახელმწიფოებში არსებული მართლმსაჯულების საბჭოების ზოგად ფუნქციებს, თუმცა, განსხვავებით ევროპული მოდელისგან, საქართველოს სინამდვილეში, იუსტიციის საბჭო შეიქმნა არა სისტემის დამოუკიდებელი, მაკოორდინირებელი ორგანოს ფორმით, არამედ პრეზიდენტის სათათბირო ორგანოს სტატუსით.

არსებობის მანძილზე იუსტიციის უმაღლესმა საბჭომ მრავალი მნიშვნელოვანი ცვლილება განიცადა. პირველ ეტაპზე, პრეზიდენტის სათათბირო ორგანოს ფორმით არსებობის პირობებში, გაზიარებული არ იყო იუსტიციის საბჭოს ევროპული მოდელებისთვის დამახასიათებელი უმნიშვნელოვანესი ელემენტი – მოსამართლეთა უმრავლესობით წარმოდგენის პრინციპი,⁶³⁶ რომელიც მოგვიანებით, 2006 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ფარგლებში განისაზღვრა ძირითადი კანონით.⁶³⁷ 2013 წლამდე, სხვადასხვა პერიოდში, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს შემადგენლობაში, მოსამართლეებთან ერთად შედიოდნენ იუსტიციის მინისტრი, გენერალური პროკურორი, პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარე. 2013 წლიდან, კანონმდებელმა იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მაქსიმალური დეპოლიტიზება დაისახა მიზნად, შესაბამისად, შეცვალა მისი შემადგენლობა და გაზარდა მოსამართლეთა როლი ორგანოს ფორმირებაში. თუმცა, როგორც ვენეციის კომისია აღნიშნავს, „კორპორატიზმისა და პოლიტიზების თავიდან აცილების მიზნით, აუცილებელია საბჭოში არამოსამართლე წევრთა არსებობაც“⁶³⁸. სწორედ ამ მიზნით, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს შემადგენლობაშია 15 წევრი, მათ შორის, უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე, მოსამართლეთა თვითმმართველობის ორგანოს – მოსამართლეთა კონფერენციის მიერ არჩეული 8 წევრი, პარლამენტის მიერ არჩეული 5 წევრი და პრეზიდენტის მიერ დანიშნული 1 წევრი. 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ფორმირების წესი თავად ძირითადმა კანონმა გაითვალისწინა.

⁶³⁵ ევროპულ სახელმწიფოებში მართლმსაჯულების საბჭოს ორი ძირითადი მოდელია დამკვიდრებული - სამხრეთ ევროპული და ჩრდილო ევროპული. პირველ მათგანში საბჭო აღჭურვილია მოსამართლეთა დანიშვნისა და მართლმსაჯულების შეფასების ფუნქციებით, ხოლო მეორეში – სასამართლო მენეჯმენტისა და საბიუჯეტო საკითხების მონესრიგების კომპეტენციით. იხ., ევროპის მოსამართლეთა საკონსულტაციო საბჭო (CCJE), დასკვნა N10(2007), მართლმსაჯულების საბჭო საზოგადოების სამსახურში, სტრასბურგი, 2007 წლის 21-23 ნოემბერი, 8,46.

⁶³⁶ იხ., ევროპის მოსამართლეთა საკონსულტაციო საბჭო (CCJE), დასკვნა N10(2007), მართლმსაჯულების საბჭო საზოგადოების სამსახურში, სტრასბურგი, 2007, 16, 18; ევროპული ქარტია მოსამართლეთა სტატუსის შესახებ, სტრასბურგი, 1998 წლის 8-10 ივლისი, თავი I, პუნქტი 1.3.

⁶³⁷ აღსანიშნია, რომ სწორედ 2006 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ფარგლებში გახდა იუსტიციის უმაღლესი საბჭო კონსტიტუციური ორგანო. ვენეციის კომისიის მიერ 2004 წელს გაცემული რეკომენდაციის შესაბამისად, ძირითადი კანონით განისაზღვრა საბჭოს სტატუსი და მისი დაკომპლექტების წესი. იხ., *Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Georgia*. CDL-AD(2004)008, Strasbourg, 29 March 2004, 22.

⁶³⁸ *Opinion CDL-AD(2018)003 on the Law on Amending and Supplementing the Constitution of the Republic of Moldova (Judiciary)*, adopted by the Venice Commission at its 114th Plenary Session, Venice, 16-17 March 2018, 56.

იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს როგორც მოსამართლე, ისე არამოსამართლე წევრების უფლებამოსილების ვადაა 4 წელი. მოსამართლე წევრებს, რომლებიც მხოლოდ საერთო სასამართლოს მოსამართლეები შეიძლება იყვნენ, მოსამართლეთა კონფერენცია ირჩევს სხდომაზე დამსწრე წევრთა ორი მესამედის უმრავლესობით. საბჭოს წევრის კანდიდატურის დასახელების უფლებას ორგანული კანონი კონფერენციაზე დამსწრე ნებისმიერი მოსამართლეს ანიჭებს.

პარლამენტი სრული შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეხუთედის უმრავლესობით ირჩევს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს არამოსამართლე წევრებს, რომელთაც შეარჩევს საქართველოს უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებში მოღვაწე პროფესორებისა და მკვლევრებისაგან, საქართველოს ადვოკატთა ასოციაციის წევრებისაგან ან/და საქართველოს არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების მიერ წარდგენილი პირებისაგან. პარლამენტისა და პრეზიდენტის კვოტებით ასარჩევი/დასანიშნი საბჭოს წევრები შესაძლოა იყვნენ მაღალი რეპუტაციის მქონე სამართლის დარგის აღიარებული სპეციალისტები, რომლებიც იმავდროულად აკმაყოფილებენ კანონმდებლობით დადგენილ საქართველოს მოქალაქეობის, უმაღლესი იურიდიული განათლებისა (მაგისტრის ან მასთან გათანაბრებული აკადემიური ხარისხით/უმაღლესი განათლების დიპლომით) და სპეციალობით მუშაობის არანაკლებ 5 წლის გამოცდილების მოთხოვნებს.

იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ჰყავს თავმჯდომარე და მდივანი. აღსანიშნავია, რომ 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმამდე იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს *ex officio* თავმჯდომარეობდა უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე. რეფორმის შედეგად, უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარეს თანამდებობრივად იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრობა შეუწარმუნდა, თუმცა კონსტიტუციის ახალმა რედაქციამ გაითვალისწინა იუსტიციის საბჭოს თავმჯდომარის არჩევითობა თავად იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიერ. კერძოდ, თავმჯდომარეს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო ირჩევს საკუთარ მოსამართლე წევრთაგან, 4 წლის ვადით, მაგრამ არაუმეტეს მისი, როგორც საბჭოს წევრის უფლებამოსილების ვადისა. იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს თავმჯდომარის უფლებამოსილება მოიცავს საბჭოს სხდომების მოწვევასა და თავმჯდომარეობას, კენჭისყრაზე საკითხის დაყენებას, ასევე, მოსამართლეთა თანამდებობაზე დანიშვნის, თანამდებობიდან გათავისუფლების, უფლებამოსილების სხვა მოსამართლისთვის დაკისრებისა და იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს რეგლამენტით გათვალისწინებული სხვა გადანყევტილებების ხელმოწერას.

იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მდივანს 4 წლის ვადით ირჩევს მოსამართლეთა კონფერენცია, მის მიერ არჩეულ იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრთაგან. მდივანი ხელმძღვანელობს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს საქმიანობის ორგანიზაციულ-ტექნიკური უზრუნველყოფის მიზნით შექმნილ აპარატს, ამზადებს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს სხდომებს და ასრულებს კანონმდებლობით განსაზღვრულ სხვა ფუნქციებს. ზემოხსენებულ უფლებამოსილებებს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მდივანი ახორციელებს მოსამართლის საქმიანობის პარალელურად, ანაზღაურების გარეშე.

ცვლილებათა რამდენიმე ტალღამ იუსტიციის უმაღლესი საბჭო სასამართლო სისტემის მაკოორდინირებელ ორგანოდ ჩამოაყალიბა, რომელსაც ძალიან დიდი როლი აკისრია მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის თვალსაზრისით. მას კანონმდებლობით მინიჭებული აქვს ისეთი მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებები, როგორიცაა, რაიონული (საქალაქო) და სააპელაციო სასამართლოების, სპეცია-

ლიზებული სასამართლო კოლეგიებისა და მოსამართლეთა ვიწრო სპეციალიზაციების შექმნა; რაიონული (საქალაქო) და სააპელაციო სასამართლოების სამოქმედო ტერიტორიების და მოსამართლეთა რაოდენობის, მაგისტრატი მოსამართლეების სამოქმედო ტერიტორიისა და რაოდენობის განსაზღვრა; რაიონული (საქალაქო) და სააპელაციო სასამართლოს მოსამართლეთა თანამდებობაზე განწესება და თანამდებობიდან გათავისუფლება, პარლამენტისთვის უზენაესი სასამართლოს მოსამართლის თანამდებობაზე ასარჩევად კანდიდატურის წარდგენა, დამოუკიდებელი ინსპექტორის არჩევა და კანონმდებლობით მინიჭებული სხვა უფლებამოსილებები⁶³⁹.

6. მოსამართლეთა კონფერენცია

საქართველოს მოსამართლეთა კონფერენცია საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა თვითმმართველობის ორგანოა. მის შემადგენლობაში შედის უზენაესი, სააპელაციო და რაიონული (საქალაქო) სასამართლოების ყველა მოსამართლე.

მოსამართლეთა კონფერენციას მინიჭებული აქვს ისეთი მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებები, როგორიცაა: იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მდივნისა და სხვა წევრების, ასევე მოსამართლეთა სადისციპლინო კოლეგიის მოსამართლე წევრების არჩევა, სამოსამართლო ეთიკის წესების მიღება. ამასთან, 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად, კონსტიტუციით განისაზღვრა იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ანგარიშვალდებულება მოსამართლეთა კონფერენციის წინაშე, რაც აძლიერებს მოსამართლეთა კონფერენციის როლს და ქმნის სასამართლოს საქმიანობასთან დაკავშირებული მნიშვნელოვანი საკითხების გადაწყვეტაში თითოეული მოსამართლის ჩართულობის პერსპექტივას.

მოსამართლეთა კონფერენცია მოიწვევა წელიწადში ერთხელ მაინც. კონფერენცია უფლებამოსილია განიხილოს საკითხი და მიიღოს გადაწყვეტილება, თუ მას ესწრება საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა ნახევარზე მეტი.

⁶³⁹ საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს რეგლამენტის მე-9 მუხლი, იხ., <<http://hcoj.gov.ge/ge/konsolidirebuli-gadatskvetilebebi>> [29.01.2019].

თავი XIV. საქართველოს პროკურატურა

1. პროკურატურის ისტორია საქართველოში

პროკურატურა სახელმწიფო ორგანოთა შორის ერთ-ერთი უძველესია. იგი პირველად მე-14 საუკუნეში საფრანგეთში შეიქმნა და შემდეგ გავრცელდა დანარჩენ მსოფლიოში.⁶⁴⁰ ძველი ქართული სამართალი პროკურატურას, როგორც სახელმწიფოს ინსტიტუტს არ იცნობდა⁶⁴¹ და იგი აქ მხოლოდ მოგვიანებით რუსეთის მიერ საქართველოს დაპყრობის შემდეგ იკიდებს ფეხს. 1801 წლიდან – ქართული სახელმწიფოებრიობის გაუქმებისა და რუსეთის იმპერიის განაპირა რეგიონად გამოცხადების მომენტიდან, საქართველოში პროკურატურის ფუნქციები ხორციელდებოდა მეფის რუსეთის ცენტრალიზებული პროკურატურის ერთ-ერთი რგოლის (საგუბერნიო, პერიფერიული პროკურატურის) მიერ.⁶⁴²

რუსეთის იმპერიის დაშლის შემდეგ, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის არსებობის პერიოდში პროკურატურა დამოუკიდებელ ორგანოდ არ ჩამოყალიბებულა და იგი მხოლოდ სასამართლოებთან არსებობდა. 1919 წლის 29 ივლისს მიღებულ იქნა „საქართველოს სენატის დებულება“, რომელიც ძალაში შევიდა იმავე წლის პირველი ოქტომბრიდან.⁶⁴³ აღნიშნული დებულების მესამე თავი („სენატის საპროკურორო ნაწილი“) მთლიანად ეხებოდა პროკურორებთან დაკავშირებულ საკითხებს. სენატთან იქმნებოდა პროკურორის ორი თანამდებობა, რომლებიც უხელმძღვანელებდნენ სისხლისა და სამოქალაქო სამართლის დეპარტამენტებს. პროკურორს ნიშნავდა მთავრობა. მას ექვემდებარებოდნენ მოადგილეები (ამხანაგები) და კანცელარია. მოადგილეებსა და კანცელარიის მოხელეებს პროკურორი თავად ნიშნავდა. პროკურორების მთავარი ფუნქცია განსახილველ საქმეებზე დასკვნების მომზადება და სენატისათვის წარდგენა იყო.⁶⁴⁴ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია პროკურატურის ინსტიტუტს საკონსტიტუციო დონეზე არ ითვალისწინებდა.

საქართველოს პირველი სახელმწიფო (რესპუბლიკური) პროკურატურის დაარსების დღედ ითვლება 1922 წლის 15 ნოემბერი, როდესაც ძალში შევიდა საქართველოს საბჭოების ცენტრალური აღმასრულებელი კომიტეტის მიერ დამტკიცებული „დებულება პროკურატურის შესახებ“, რომელიც პროკურატურის, როგორც დამოუკიდებელი ინსტიტუტის, მომწესრიგებელი პირველი საკანონმდებლო აქტი იყო საქართველოში.⁶⁴⁵ აქვე უნდა ითქვას, რომ ამ დებულების საფუძველზე საქართველოს პროკურატურა

⁶⁴⁰ აბაშიძე გ., პროკურორი, როგორც სისხლისსამართლებრივი დევნის სუბიექტი, თბილისი, 2011, 17.

⁶⁴¹ იქვე, 18.

⁶⁴² კობალაძე პ., პროკურორი როგორც სახელმწიფო ბრალმდებელი, თბილისი, 2018, 22.

⁶⁴³ საქართველოს დამფუძნებელი კრების და საქართველოს რესპუბლიკის [მთავრობის] 1919 წლის 29 ივლისის კანონი „საქართველოს სენატის დებულების შემოღებისა“, პუნქტი I. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული. 1918-1921, თბილისი, 1990, 291.

⁶⁴⁴ საქართველოს დამფუძნებელი კრების და საქართველოს რესპუბლიკის მთავრობის მიერ 1919 წლის 29 ივლისს მიღებული „საქართველოს სენატის დებულება“, თავი მესამე, პუნქტები 28-31. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული. 1918-1921, თბილისი, 1990, 299.

⁶⁴⁵ კობალაძე პ., პროკურორი როგორც სახელმწიფო ბრალმდებელი, თბილისი, 2018, 23-24.

შედიოდა იუსტიციის სახალხო კომისარიატის შემადგენლობაში.⁶⁴⁶ 1930-იან წლებში სსრ კავშირის ჯერ პროკურატურისა და შემდგომ იუსტიციის სახალხო კომისარიატის შექმნით „საქართველოს პროკურატურა საბოლოოდ გამოეყო საქართველოს იუსტიციის სახალხო კომისარიატს და უშუალოდ დაექვემდებარა სსრ კავშირის პროკურატურას“⁶⁴⁷. პროკურატურის ორგანოების ასეთი ცენტრალიზებული სტრუქტურა თითქმის უცვლელად იქნა შენარჩუნებული საბჭოთა კავშირის დაშლამდე.⁶⁴⁸

საბჭოთა პერიოდში პროკურატურა უძლიერესი ორგანო იყო. მას უფლება ჰქონდა, განეხორციელებინა საერთო ზედამხედველობა კანონების ზუსტ და ერთგვაროვან შესრულებაზე.⁶⁴⁹ კანონის დაცვაზე ზედამხედველობის ფუნქცია გულისხმობდა კანონის დაცვაზე უმაღლეს ზედამხედველობას ყველა სამინისტროს, სახელმწიფო კომიტეტის, უწყების, საწარმოთა, დაწესებულებათა და ორგანიზაციათა, ადგილობრივი საბჭოების აღმასრულებელი და განმკარგულებელი ორგანოების, კოლმეურნეობათა, კოოპერაციულ და სხვა საზოგადოებრივ ორგანიზაციათა, თანამდებობის პირთა, აგრეთვე მოქალაქეთა მიერ კანონების ზუსტად და ერთგვაროვნად შესრულებისთვის.⁶⁵⁰

საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ, 1992 წლის 17 ივნისს საქართველოს რესპუბლიკის სახელმწიფო საბჭომ დაამტკიცა დროებითი დებულება „საქართველოს რესპუბლიკის პროკურატურის შესახებ“, რომლითაც ახლებურად განისაზღვრა საქართველოს პროკურატურის ამოცანები და სტრუქტურა. ამ დებულებაში შეტანილი ცვლილებებით მნიშვნელოვნად შეიზღუდა პროკურატურის უფლებამოსილებები. მას ჩამოერთვა სხვადასხვა სამინისტროსა და მათდამი დაქვემდებარებულ დაწესებულებებში კანონიერებაზე ზედამხედველობის ფუნქცია.⁶⁵¹

საქართველოს კონსტიტუციის 91-ე მუხლით საქართველოს პროკურატურა გამოცხადდა სასამართლო ხელისუფლების დაწესებულებად, რომელიც ახორციელებდა სისხლისსამართლებრივ დევნას, ზედამხედველობდა მოკვლევას, სასჯელის მოხდას და მხარს უჭერდა სახელმწიფო ბრალდებას. საქართველოს პროკურატურას ხელმძღვანელობდა გენერალური პროკურორი, რომელსაც პრეზიდენტის წარდგინებით 5 წლის ვადით ირჩევდა საქართველოს პარლამენტი.⁶⁵²

2004 წლის 6 თებერვლის საკონსტიტუციო ცვლილებებით პროკურატურა გამოვიდა სასამართლოს სისტემიდან, თუმცა 76¹-ე მუხლის სახით ახალი ჩანაწერი გაჩნდა კონსტიტუციის მეოთხე თავში („საქართველოს პრეზიდენტი“), რომელიც მხოლოდ იმას ამბობდა, რომ საქართველოს პრეზიდენტი პარლამენტს დასანიშნად წარუდგენდა საქართველოს გენერალური პროკურორის კანდიდატურას, ხოლო საქართველოს პროკუ-

⁶⁴⁶ აბაშიძე გ., პროკურორი, როგორც სისხლისსამართლებრივი დევნის სუბიექტი, თბილისი, 2011, 18.

⁶⁴⁷ კობალაძე პ., პროკურორი როგორც სახელმწიფო ბრალმძებელი, თბილისი, 2018, 24.

⁶⁴⁸ აბაშიძე გ., პროკურორი, როგორც სისხლისსამართლებრივი დევნის სუბიექტი, თბილისი, 2011, 20.

⁶⁴⁹ იქვე.

⁶⁵⁰ მონიავა პ., მამნიაშვილი მ., რევაზიშვილი ნ., გაბისონია ი., მონიავა თ., გელაშვილი ნ., საპროკურორო სამართალი, თბილისი, 2015, 16.

⁶⁵¹ აბაშიძე გ., პროკურორი, როგორც სისხლისსამართლებრივი დევნის სუბიექტი, თბილისი, 2011, 21.

⁶⁵² საქართველოს კონსტიტუცია (1995 წლის 24 აგვისტოს რედაქცია), მუხლი 91, პირველი და მე-2 პუნქტები.

რატურის უფლებამოსილებასა და საქმიანობის წესთან დაკავშირებული საკითხები განისაზღვრებოდა ორგანული კანონით.⁶⁵³

2008 წლის 10 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონით გაუქმდა საქართველოს კონსტიტუციის მუხლი 76¹, რომლის ნაცვლად, საქართველოს კონსტიტუციას უკვე სხვა თავში (თავი IV¹ - „საქართველოს მთავრობა“) დაემატა მუხლი 81⁴, რომლის შესაბამისად პროკურატურის ორგანოები გადავიდა იუსტიციის სამინისტროს სისტემაში და მათზე საერთო ხელმძღვანელობა დაეკისრა იუსტიციის მინისტრს.⁶⁵⁴ პროკურატურის ეს სამართლებრივი სტატუსი გაგრძელდა თითქმის 2018 წლის ბოლომდე, საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქციის ამოქმედებამდე, როცა კიდევ ერთხელ შეიცვალა პროკურატურასთან დაკავშირებული დებულება.

2. საქართველოს პროკურატურის სტატუსი, ამოცანები და პრინციპები

პროკურატურასთან დაკავშირებულ ნორმებს შეიცავს საქართველოს კონსტიტუციის VI თავი – „სასამართლო ხელისუფლება და პროკურატურა“, რითიც ხაზგასმულია პროკურატურის მნიშვნელობა. თუმცა ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ მოცემულ თავში პროკურატურას მხოლოდ ერთი – 65-ე მუხლი ეთმობა.

საქართველოს პროკურატურის დამოუკიდებლობა გარანტირებულია, კონსტიტუციით, იგი თავის საქმიანობაში დამოუკიდებელია და ემორჩილება მხოლოდ კონსტიტუციასა და კანონს. „პროკურატურის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი აზუსტებს პროკურატურის დამოუკიდებლობის ფარგლებს: დაუშვებელია პროკურატურის საქმიანობაში ჩარევა, აგრეთვე ნებისმიერი სხვა ქმედება, რომელმაც შეიძლება ხელყოს მისი დამოუკიდებლობა. საქართველოს პარლამენტისა და საპროკურორო საბჭოს გარდა, ყველა სხვა ორგანოსა თუ დაწესებულებას ეკრძალება პროკურატურის საქმიანობასთან დაკავშირებით ანგარიშის მოთხოვნა.

კონსტიტუციით არ განისაზღვრება პროკურატურის ფუნქციები. კონსტიტუციის 65-ე მუხლის მე-5 პუნქტის მიხედვით, პროკურატურის უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი, აგრეთვე, მისი სტრუქტურა განისაზღვრება ორგანული კანონით. პროკურატურის საქმიანობის სფერო და ამოცანები საკმაოდ ფართო და მრავალფეროვანია:

- უპირველეს ყოვლისა, პროკურატურა ახორციელებს სისხლისსამართლებრივ დევნას, რაც შეიძლება განიმარტოს, როგორც სახელმწიფოს უფლება – კანონის შესაბამისად დასაჯოს დამნაშავე პირი ჩადენილი დანაშაულის გამო;⁶⁵⁵
- სისხლისსამართლებრივი დევნის უზრუნველყოფის მიზნით პროკურატურა ახორციელებს გამოძიების საპროცესო ხელმძღვანელობას, თუმცა კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში უფლებამოსილია თავადაც ჩაატაროს გამოძიება;
- კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში და მოცულობით ზედამხედველობს ოპერატიულ-სამძებრო ორგანოების საქმიანობას, აგრეთვე თავადაც ახორციელებს ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობას;

⁶⁵³ საქართველოს 2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“, მე-16 და 21-ე მუხლები.

⁶⁵⁴ „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“ საქართველოს 2010 წლის 10 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონის პირველი მუხლის პირველი პუნქტი.

⁶⁵⁵ აბაშიძე გ., პროკურორი, როგორც სისხლისსამართლებრივი დევნის სუბიექტი, თბილისი, 2011, 62.

- რეაგირებს თავისუფლებააღკვეთილ და თავისუფლებაშეზღუდულ პირთა უფლებების დარღვევის ფაქტებზე, აგრეთვე ასრულებს საპროცესო მოვალეობებს იმ დანესებულებებში, რომლებიც სასჯელს ან სასამართლოს მიერ დანიშნულ სხვა იძულებით ღონისძიებებს აღასრულებენ;
- სასამართლოში მხარს უჭერს სახელმწიფო ბრალდებას, რაც იმას ნიშნავს, რომ ამ შემთხვევაში პროკურორი სახელმწიფოს სახელით ბრალს სდებს პირს და ვალდებულია დაამტკიცოს მისი ბრალეულობა;
- საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ შემთხვევებში სახელმწიფოს სახელით, როგორც მოსარჩელე, მონაწილეობს ცალკეული დანაშაულისათვის მსჯავრდებული პირების ან/და მათი ოჯახის წევრის, ახლო ნათესავისა თუ დაკავშირებული პირის ქონების ჩამორთმევისა და სახელმწიფოსათვის გადაცემის თაობაზე განსახილველ საქმეებში;
- კოორდინაციას უწევს დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლას და დანაშაულის პრევენციას.

აკრძალულია პროკურატურისათვის ისეთი მოვალეობის დაკისრება, რომელიც გათვალისწინებული არ არის საქართველოს კონსტიტუციით ან კანონით.

კანონმდებლობა ითვალისწინებს იმ სახელმძღვანელო პრინციპებს, რომლებსაც პროკურატურა უნდა ეყრდნობოდეს თავის საქმიანობაში. მათ შორის უნდა გამოიყოს კანონიერებისა და სამართლიანობის პრინციპები. ამ პრინციპების დაცვა მნიშვნელოვანია, ვინაიდან პროკურატურის დანიშნულებაა, ებრძოლოს უკანონობას, სამართალდარღვევასა და აქედან გამომდინარე, უსამართლობას. ამდენად, თუ ეს ორგანო თავის საქმიანობაში არ დაიცავს კანონიერებისა და სამართლიანობის პრინციპებს, ვერ შეძლებს თავისი ფუნქციების სათანადოდ განხორციელებას.

ძალიან მნიშვნელოვანია ობიექტურობისა და მიუკერძოებლობის პრინციპები. პროკურატურის მუშაკისათვის ერთადერთი ავტორიტეტი და საზომი უნდა იყოს კანონი. დაუშვებელია პროკურატურის თანამშრომელმა თავისი სამსახურებრივი საქმიანობის განხორციელების დროს იმოქმედოს პირადი ინტერესებით ან სხვა სუბიექტური მოტივებით. ამ პრინციპების დარღვევას ამავე დროს კანონიერებისა და სამართლიანობის ზემოაღნიშნული პრინციპების დარღვევამდე მივყავართ.

პროკურატურისათვის განსაზღვრული ფუნქციების შესრულება აუცილებლად მოითხოვს მაღალ პროფესიულ სტანდარტს. ორგანული კანონი ამიტომაც აღიარებს პროფესიონალიზმსა და კომპეტენტურობას პროკურატურის საქმიანობის სახელმძღვანელო პრინციპებად.

ხაზგასასმელია პირის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვისა და ღირსების ხელშეუხებლობის პრინციპიც. საქართველოს კონსტიტუციის თითქმის მთელი მეორე თავი ეძღვნება ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვას. უპირველეს ყოვლისა, სახელმწიფოში სწორედ პროკურატურა უნდა იყოს ადამიანის უფლებების დაცვის მაგალითი და გარანტი. ყველას უნდა ახსოვდეს: რაც არ უნდა მძიმე დანაშაული ერაცხებოდეს პირს, უპირველეს ყოვლისა, ის ადამიანია, რომლის წამება, არაადამიანური ან დამამცირებელი მოპყრობა, არაადამიანური ან დამამცირებელი სასჯელის გამოყენება დაუშვებელია.

უმნიშვნელოვანესია პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის პრინციპი, რომლის შესაბამისადაც, „პროკურატურის თანამშრომელი (გარდა პროკურატურაში შრომითი ხელშეკრუ-

ლებით დასაქმებული პირისა) არ შეიძლება იყოს პოლიტიკური გაერთიანების წევრი ან ეწოდეს პოლიტიკურ საქმიანობას“.

3. საქართველოს პროკურატურის სისტემა

საქართველოს პროკურატურა აგებულია ცენტრალიზებული წესით. ერთიანობა და ცენტრალიზაცია ამ სისტემის ერთ-ერთი მთავარი პრინციპი და დამახასიათებელი ნიშანია.

პროკურატურის ერთიან სისტემაში შედიან:

- საქართველოს გენერალური პროკურატურა;
- აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების პროკურატურები;
- თბილისის პროკურატურა;
- საოლქო პროკურატურები;
- რაიონული პროკურატურები;
- სპეციალიზებული პროკურატურები, რომელსაც საჭიროების შემთხვევაში დროებით ქმნის გენერალური პროკურორი.

აკრძალულია საგანგებო ან სპეციალური პროკურატურის შექმნა.

ყველა პროკურორი და პროკურატურის სხვა თანამშრომელი ექვემდებარება გენერალურ პროკურორს, რომელიც ამ უწყების სათავეში დგას. ამასთანავე, ყველა პროკურორი ექვემდებარება მის ზემდგომ პროკურორს და ვალდებულია შეასრულოს მისი ყველა კანონიერი მოთხოვნა და მითითება.

4. საქართველოს გენერალური პროკურორი

საქართველოს პროკურატურას ხელმძღვანელობს გენერალური პროკურორი. გენერალურ პროკურორად შეიძლება არჩეულ იქნეს ნასამართლობის არმქონე, უმაღლესი იურიდიული განათლების მქონე საქართველოს მოქალაქე, რომელიც ზნეობისა და პროფესიული თვისებების გამო სარგებლობს მაღალი ავტორიტეტით და რომელსაც აქვს სისხლის სამართლის საქმეების განმხილველ მოსამართლედ ან პროკურორად ან სისხლის სამართლის საქმეებზე ადვოკატად მუშაობის არანაკლებ 5 წლის გამოცდილება ან აქვს იურისტის პროფესიით მუშაობის არანაკლებ 10 წლის გამოცდილება და იმავდროულად არის სისხლის სამართლის დარგის აღიარებული სპეციალისტი უმაღლესი აკადემიური წრებიდან ან სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციიდან. გენერალური პროკურორობის კანდიდატს შეარჩევს და პარლამენტს წარუდგენს საპროკურორო საბჭო. გენერალურ პროკურორს 6 წლის ვადით ირჩევს პარლამენტი სრული შემადგენლობის უმრავლესობით. დაუშვებელია ერთი და იმავე პირის გენერალურ პროკურორად ზედიზედ ორჯერ არჩევა.

გენერალური პროკურორის თანამდებობიდან გადაყენება დასაშვებია მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებული იმპიჩმენტის წესით კონსტიტუციის დარღვევის ან მის ქმედებაში დანაშაულის ნიშნების არსებობის საფუძველზე. გენერალური პროკურორის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის სხვა საფუძველები მოცემულია ორგანულ კანონში.

გენერალური პროკურორი აღჭურვილია ფართო უფლებამოსილებებით. მათ შორის, იგი:

- თანამდებობაზე ნიშნავს, აწინაურებს, ათავისუფლებს და პროკურატურიდან დაითხოვს პროკურატურის თანამშრომლებს;

- განსაზღვრავს თავისი პირველი მოადგილისა და მოადგილეების უფლებამოსილებებს;
- გამოსცემს ნორმატიულ და ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებს;
- ქმნის და აუქმებს პროკურატურის ორგანოებს, მის სტრუქტურულ დანაყოფებს, განსაზღვრავს მათ სამოქმედო ტერიტორიას, საშტატო ნუსხასა და უფლებამოსილებებს;
- სხვა უწყებებთან თუ ორგანიზაციებთან ურთიერთობაში წარმოადგენს პროკურატურას და საჭიროების შემთხვევაში ანიჭებს პროკურატურის წარმომადგენლობის უფლებამოსილებას;
- განსაზღვრავს და ამტკიცებს სისხლის სამართლის სახელმძღვანელო პრინციპებს;
- კანონით დადგენილი წესით ახორციელებს სისხლისსამართლებრივ დევნას ისეთი მაღალი თანამდებობის პირების მიმართ, როგორებიც არიან საქართველოს პრეზიდენტი, საქართველოს პრემიერ-მინისტრი და მინისტრები, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსი, საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე და პარლამენტის წევრი, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე და მოსამართლე, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე და სხვა წევრები, საქართველოს სახალხო დამცველი, საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტი, პროკურორი და სხვა;
- განსაზღვრავს სისხლის სამართლის საქმეთა საგამოძიებო და ტერიტორიულ საგამოძიებო ქვემდებარეობას;
- აუქმებს ქვემდგომი პროკურორების მიერ გამოცემულ კანონსაწინააღმდეგო აქტებს;
- იწვევს და თავმჯდომარეობს საქართველოს პროკურორთა კონფერენციას;
- განსაზღვრავს პროკურატურის საშტატო ნუსხას, საშტატო ერთეულების რაოდენობას და პროკურატურის თანამშრომელთა თანამდებობრივი სარგოს ოდენობას;
- ამტკიცებს პროკურატურის საქმიანობის სტრატეგიას და სამოქმედო გეგმას;
- განსაზღვრავს პროკურატურაში სტაჟირებისა და პრაქტიკის გავლის წესს;
- პასუხისმგებელია პროკურატურის საქმიანობაზე;
- საპროკურორო საბჭოსა და საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს ანგარიშს პროკურატურის საქმიანობის შესახებ.

ორგანულ კანონში გენერალური პროკურორის უფლებამოსილებანი არ არის ამომწურავად ჩამოთვლილი. მას შესაძლებელია ქონდეს საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა უფლებებიც. გენერალური პროკურორის საქმიანობაში უკანონო ჩარევა დაუშვებელია. სახელმწიფო ვალდებულია გენერალური პროკურორის პირადი და ქონებრივი უსაფრთხოების დასაცავად მიიღოს კანონით გათვალისწინებული შესაბამისი ღონისძიებები. იგი სარგებლობს იმავე შეღავათებით, რაც დადგენილია საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარისათვის.

5. საპროკურორო საბჭო

საქართველოს კონსტიტუციის 65-ე მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად, პროკურატურის დამოუკიდებლობის, გამჭვირვალობისა და ეფექტიანობის უზრუნველსა-

ყოფად იქმნება საპროკურორო საბჭო. საბჭო არის კოლეგიური ორგანო და შედგება 15 წევრისაგან. მათგან 8 წევრს თავისი რიგებიდან ირჩევს პროკურორთა კონფერენცია (პროკურორთა და პროკურატურის გამომძიებელთა კრება, რომელსაც თავმჯდომარეობს გენერალური პროკურორი), 2 წევრს ირჩევს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო მოსამართლეთა რიგებიდან, 2 წევრი აირჩევა პარლამენტის წევრთა რიგებიდან, 3 წევრს ირჩევს პარლამენტი, რომელთაგან ერთ-ერთი უნდა იყოს იუსტიციის მინისტრის მიერ წარდგენილი პირი.

საპროკურორო საბჭოს წევრის უფლებამოსილების ვადა 4 წელია. ერთი და იგივე პირი საპროკურორო საბჭოს წევრად არ შეიძლება არჩეულ იქნეს ზედიზედ ორჯერ. საბჭოს თავმჯდომარეს თავის წევრთაგან 2 წლის ვადით ირჩევს საპროკურორო საბჭო. საბჭოს წევრები მოქმედებენ პირადი პასუხისმგებლობით და ანგარიშვალდებული არ არიან მათი ამრჩევი ორგანოს წინაშე. აკრძალულია მათზე ზეგავლენის მოხდენა. საპროკურორო საბჭოს წევრი არ შეიძლება იყოს გენერალური პროკურორი, გენერალური პროკურორის პირველი მოადგილე ან მოადგილე, გენერალური პროკურატურის დეპარტამენტის უფროსი, აფხაზეთის ან აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების პროკურორი, თბილისის ან საოლქო პროკურორი. ამ თანამდებობებზე დანიშვნის შემთხვევაში საპროკურორო საბჭოს წევრს ვადამდე შეუწყდება უფლებამოსილება.

საპროკურორო საბჭოს ძირითადი უფლებამოსილებებია: გენერალური პროკურორის კანდიდატურის დამტკიცება და პარლამენტისათვის წარდგენა; გენერალური პროკურორის პირველი მოადგილისა და მოადგილეების მიმართ დისციპლინური სამართალწარმოების განხორციელება; 6 თვეში ერთხელ, ხოლო საპროკურორო საბჭოს წევრთა უმრავლესობის გადაწყვეტილებით – დაუყოვნებლივ, პროკურატურის საქმიანობის შესახებ გენერალური პროკურორის, მისი პირველი მოადგილის ან მოადგილის ანგარიშის მოსმენა პროკურატურის საქმიანობასთან დაკავშირებით; რეკომენდაციების შემუშავება და გენერალური პროკურორისათვის წარდგენა;

საპროკურორო საბჭოს უფლება არ აქვს ჩაერიოს პროკურატურის თანამშრომელთა საპროკურორო და საგამოძიებო უფლებამოსილებათა განხორციელებაში. საბჭო უფლებამოსილია, თუ სხდომას ესწრება წევრთა სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტი. გენერალური პროკურორი უფლებამოსილია საპროკურორო საბჭოს სხდომას დაესწროს სათათბირო ხმის უფლებით, რაც იმას ნიშნავს, რომ მას შეუძლია საბჭოს სხდომაზე ჩაერთოს საკითხის განხილვაში და გამოთქვას თავისი აზრი, თუმცა უფლება არ აქვს მონაწილეობა მიიღოს კენჭისყრაში.

თავი XV. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო

1. საკონსტიტუციო კონტროლის ზოგადი საკითხები

1.1. საკონსტიტუციო კონტროლის დაფუძნება და განვითარება

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია დიდ ადგილს უთმობდა ძირითად უფლებებს, მაგრამ არ ითვალისწინებდა მათი დაცვის ინსტიტუციურ მექანიზმს. საბჭოთა პერიოდის კონსტიტუციებისათვის საკონსტიტუციო კონტროლი, ასევე, უცხო იყო. XX საუკუნის 80-იანი წლების მეორე ნახევარში საბჭოთა კავშირში გატარებულმა ე.წ. „გარდაქმნის“ პოლიტიკამ გარკვეული ცვლილებები გამოიწვია, მათ შორის, საკონსტიტუციო ზედამხედველობის კომიტეტის შექმნა. ეს იყო ფორმალური ნაბიჯი, რადგანაც კომიტეტი ვერ იღებდა სავალდებულო გადაწყვეტილებებს და არ ჰქონდა არაკონსტიტუციური სამართლებრივი აქტების გაუქმების უფლებამოსილება⁶⁵⁶.

საკონსტიტუციო კონტროლი პირველად საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციამ გაითვალისწინა. შესაბამისი გამოცდილების არარსებობამ არათუ ნეგატიურად, არამედ პოზიტიურადაც კი იმოქმედა მის განვითარებაზე. საბჭოთა ეპოქიდან საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს არ გადმოჰყოლია ის „სტანდარტები“, რომლებიც დღესაც აფერხებს დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოსათვის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი სხვა ინსტიტუტების განვითარებას. კონსტიტუციამ შექმნა საფუძველი საკონსტიტუციო სასამართლოს ფორმირებისა და საქმიანობის სამართლებრივი ბაზის ჩამოყალიბებისათვის. 1996 წლის 31 იანვარს პარლამენტმა მიიღო კანონი „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“, რომელიც 1997 წლის 11 ნოემბერს გარდაქმნა ორგანულ კანონად. 1996 წლის 21 მარტით თარიღდება კანონი „საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ“.

საკონსტიტუციო სასამართლოს არსებობის საწყის ეტაპზე⁶⁵⁷ მიღებული გადაწყვეტილებების შინაარსობრივ მხარეს ეტყობა, რომ ის განვითარების პირველ ნაბიჯებს დგამდა. პრობლემური იყო სწრაფი და ეფექტიანი საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების განხორციელებაც, რასაც კანონმდებლობის ხარვეზები განაპირობებდა. ამას შედეგად მოჰყვა სასამართლოსადმი ნდობისა და მიმართვიანობის მკვეთრი კლება 1997 წლიდან 2001 წლამდე.⁶⁵⁸ 2002 წლის 12 თებერვალს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ კანონმდებლობაში შეტანილმა ცვლილებებმა ძირითადად გამოასწორა საკანონმდებლო ნაკლოვანებები, დააჩქარა კონსტიტუციური სარჩელებისა და წარდგინებების განხილვის პროცესი. ვითარების გაუმჯობესებას ხელი შეუწყო საკონსტიტუციო სასამართლოს აპარატის რეფორმირებამ. 2006 წელს, 2001 წელთან შედარებით, კონსტიტუციური

⁶⁵⁶ საქართველოს რესპუბლიკის 1978 წლის 15 აპრილის კონსტიტუცია (ძირითადი კანონი) 1984 წლის 7 იანვრის, 1986 წლის 5 ივლისის, 1989 წლის 18 ნოემბრის, 1990 წლის 20 მარტის, 18 აგვისტოს, 14, 15, 22 ნოემბრის, 11 და 28 დეკემბრის, 1991 წლის 29 იანვრის, 27, 28 თებერვლისა და 20 მარტის ცვლილებებითა და დამატებებით, თბილისი, 1991, 119-ე მუხლი.

⁶⁵⁷ საკონსტიტუციო კონტროლის განვითარების ეტაპებზე დაწვრილებით იხ., Loladze B., *Das Rechtsstaatsprinzip in der Verfassung Georgiens und in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts Georgiens*, Postdam, 2014, 115 ff.

⁶⁵⁸ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 1996-2017 წლების სტატისტიკა, 1; იხ. <<http://www.constcourt.ge/ge/legal-acts/statistics>> [11.01.2019]

სარჩელებისა და წარდგინებების ჯამური ოდენობა თითქმის გასამმაგდა.⁶⁵⁹ ეს ტენდენცია განპირობებული იყო გადაწყვეტილებების ხარისხის გაუმჯობესებითაც.

2006 წლის 7 სექტემბერს „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ ორგანულ კანონში შევიდა ცვლილება, რომელმაც საკონსტიტუციო სასამართლოს ადგილსამყოფელი, ქალაქი თბილისი, შეცვალა ქალაქი ბათუმით. ამან ორგანიზაციული და საკადრო პრობლემები გამოიწვია. შეიზღუდა ხელმისაწვდომობა სასამართლოზე, რაც სტატისტიკასაც დაეტყო. 2013 წელს სარჩელებისა და წარდგინებების ჯამური ოდენობა 2006 წელთან შედარებით თითქმის სამჯერ შემცირდა.⁶⁶⁰ მიუხედავად ამისა, საკონსტიტუციო სასამართლომ თავი დაიმკვიდრა, როგორც ავტორიტეტულმა და დამოუკიდებელმა ინსტიტუტმა. სწორედ ამითაა განპირობებული, რომ 2014 წლიდან იზრდება სასამართლოსათვის მიმართვების რაოდენობა, რომელმაც 2017 წელს სასამართლოს ისტორიაში უმაღლეს მაჩვენებელს მიაღწია.⁶⁶¹

დროთა განმავლობაში საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენცია გაფართოვდა. 2004 წელს მის უფლებამოსილებებს დაემატა დავა „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ კონსტიტუციური კანონის დარღვევის თაობაზე, ასევე, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს ნორმატიული აქტების კონსტიტუციურობისა და კანონიერების კონტროლი. ეს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის კონსტიტუციურ ჩარჩოებში მოქცევამ განაპირობა. 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად, საკონსტიტუციო სასამართლოს მიენიჭა ნორმატიული აქტების კონსტიტუციურობის განხილვის უფლებამოსილება კონსტიტუციის მე-71 თავთან მიმართებით (ე.წ. მუნიციპალური კონსტიტუციური სარჩელი) და იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წარდგინების განხილვის კომპეტენცია. აღსანიშნავია, რომ დამატებული უფლებამოსილებების ფარგლებში საკონსტიტუციო სასამართლოში ჯერჯერობით არ შესულა კონსტიტუციური სარჩელი ან წარდგინება.⁶⁶²

საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებები შეზღუდა 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმამ. საკონსტიტუციო სასამართლოსთან დაკავშირებულმა ყველა ნორმამ ორგანულ კანონში მოიყარა თავი და ძალადაკარგულად გამოცხადდა რამდენიმე სპეციალური კანონი.

1.2. საკონსტიტუციო კონტროლის მოდელი საქართველოში

კონსტიტუციის პროექტზე მუშაობისას საკონსტიტუციო კომისიაში იყო აზრთა სხვადასხვაობა საკონსტიტუციო კონტროლის მოდელთან დაკავშირებით. ნევრთა ნაწილი ემხრობოდა ერთიანი (დიფუზური) მოდელის შემოღებას, რაც გულისხმობს კონტროლის განხორციელებას უზენაესი სასამართლოს მიერ. ამ იდეის მიმდევრები უმცირესობაში აღმოჩნდნენ.⁶⁶³ გაიმარჯვა საკონსტიტუციო კონტროლის დამოუკიდებელი ორგანოს

⁶⁵⁹ იქვე.

⁶⁶⁰ იქვე.

⁶⁶¹ იქვე.

⁶⁶² იქვე, 11-12.

⁶⁶³ ზოიძე ბ., საკონსტიტუციო კონტროლი და ღირებულებათა წესრიგი საქართველოში, თბილისი, 2007, 182.

დაფუძნების პოზიციამ. კონსტიტუციამ დაამკვიდრა დაყოფის (კონცენტრირებული) მოდელი, რომელიც ჰანს კელზენის იდეას ეფუძნება.⁶⁶⁴

საკონსტიტუციო სასამართლო, დაყოფის მოდელის სპეციფიკიდან გამომდინარე, ასრულებს საერთო სასამართლოებისაგან განსხვავებულ უფლებამოსილებებს და იღებს საბოლოო, შესასრულებლად სავალდებულო გადაწყვეტილებებს. მსგავსი სისტემა, გარკვეული თავისებურებებით, მოქმედებს ევროპის ქვეყნების უმრავლესობასა და მსოფლიოს მრავალ სახელმწიფოში.⁶⁶⁵

დაყოფის მოდელზე არჩევანის გაკეთება მართებული იყო.⁶⁶⁶ საკონსტიტუციო კონტროლის დამოუკიდებელი ორგანო მხოლოდ საკონსტიტუციოსამართლებრივი საკითხების განხილვა-გადაწყვეტაზეა კონცენტრირებული, ხოლო ერთიან მოდელში საერთო სასამართლოებისათვის მთავარი მათი ძირითადი უფლებამოსილებების განხორციელებაა.⁶⁶⁷ დაყოფის მოდელი იძლევა აბსტრაქტული საკონსტიტუციო კონტროლის განხორციელების საშუალებას, რაც პოზიტიურ როლს ასრულებს, განსაკუთრებით სახალხო დამცველის კონსტიტუციური სარჩელის ფორმატში. კონცენტრირებულ საკონსტიტუციო მართლმსაჯულებას აქვს პოლიტიკური კონფლიქტების სამართლებრივი საშუალებებით გადაწყვეტის მექანიზმები, ხოლო დიფუზურ მოდელში უზენაესი სასამართლო ამ ფუნქციას ნაკლებად ასრულებს.⁶⁶⁸ საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა მიერ საკონსტიტუციო კონტროლის სრულყოფილი განხორციელება უკავშირდება პროფესიული კვალიფიკაციის პრობლემასაც. მაგალითად, იტალიაში 1947 წელს დიფუზური მოდელი შემოიღეს, მაგრამ საერთო სასამართლოების მოსამართლეებმა ვერ შეძლეს საკონსტიტუციო კონტროლის სრულყოფილი განხორციელება, რის გამოც 1956 წლიდან იტალია გადავიდა კონცენტრირებულ მოდელზე და მისმა საკონსტიტუციო სასამართლომ დიდი ავტორიტეტი მოიპოვა.⁶⁶⁹

2. საკონსტიტუციო სასამართლოს სამართლებრივი სტატუსი და ორგანიზაცია

2.1. საკონსტიტუციო სასამართლოს სამართლებრივი სტატუსი

საკონსტიტუციო კონტროლი საქართველოში სასამართლო ხელისუფლების განხორციელების ფორმაა, ხოლო საკონსტიტუციო სასამართლო კი – საკონსტიტუციო კონტროლის სასამართლო ორგანო. საკონსტიტუციო სასამართლო სასამართლო ხელისუ-

⁶⁶⁴ Kelsen H., *Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit*, in: Ooyen R. C. v. (Hrsg.), *Wer soll der Hüter der Verfassung sein? Abhandlungen zur Theorie der Verfassungsgerichtsbarkeit in der pluralistischen, parlamentarischen Demokratie*, Tübingen, 2008, 23 ff.

⁶⁶⁵ Voßkuhle A., *Kommentar zum Art. 93 GG*, in: Mangoldt H. v. (Begr.), Klein F., Starck C. (Hrsg.), *Kommentar zum Grundgesetz*, Band 3, 6., vollständig neu bearbeitete Auflage, München, 2010, S. 665 ff., Rn. 15.

⁶⁶⁶ ამის შესახებ არგუმენტები დანვრილებით იხ., Loladze B., *Das Rechtsstaatsprinzip in der Verfassung Georgiens und in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts Georgiens*, Postdam, 2014, 111 ff.

⁶⁶⁷ შეად., მო დ., უცხო ქვეყნის სასამართლო პრაქტიკის გამოყენება და დიალოგი საკონსტიტუციო სასამართლოებს შორის, საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა, N2, 2010, 6.

⁶⁶⁸ Simon H., *Verfassungsgerichtsbarkeit*, in: Benda E., Maihofer W., Vogel H.-J. (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Teil 2, 2., neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Berlin, New York 1995, 1637 (1643).

⁶⁶⁹ შვარცი ჰ., კონსტიტუციური მართლმსაჯულების დამკვიდრება პოსტკომუნისტურ ევროპაში, ქ. ალექსიძის თარგმანი, კ. კუბლაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 59.

ფლებას ახორციელებს საკონსტიტუციო სამართალწარმოების წესით. აქედან გამომდინარე, ის სასამართლო ხელისუფლების ნაწილია. საკონსტიტუციო სასამართლოს, მატერიალური თვალსაზრისითაც, ახასიათებს სასამართლო ორგანოს სპეციფიკური ნიშნები, როგორიცაა, დამოუკიდებლობა, მიუკერძოებლობა, დავის გადაწყვეტის ვალდებულება, პასიურობა და ა.შ.⁶⁷⁰

საკონსტიტუციო სასამართლოს შექმნისა და საქმიანობის წესი განსაზღვრულია ორგანული კანონით, რაც დამატებით მეტყველებს მის მაღალ სტატუსზე. ორგანული კანონი განამტკიცებს სასამართლოს ორგანიზაციულ, საფინანსო და მატერიალურ დამოუკიდებლობას.

2.2. საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეთა განწესება და გარანტიები

2.2.1. საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეთა განწესება

საკონსტიტუციო სასამართლოს შემადგენლობაშია 9 მოსამართლე. 3 მოსამართლეს ნიშნავს პრეზიდენტი, 3 მოსამართლეს ირჩევს პარლამენტი სრული შემადგენლობის არანაკლებ 3/5-ის უმრავლესობით, ხოლო 3 მოსამართლეს ნიშნავს უზენაესი სასამართლო. საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოს ფორმირების მსგავსი პრინციპი მოქმედებს იტალიაში, ესპანეთში, ბულგარეთში და ა.შ.⁶⁷¹ მისი მიზანია საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების ერთგვარი დაბალანსება.⁶⁷²

საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლის უფლებამოსილების ვადა 10 წელია. ეს ვადა გონივრულია, რადგანაც უზრუნველყოფს სასამართლოს პრაქტიკის სტაბილურობასა და თანამიმდევრულობას. ამასთან, უფლებამოსილების ვადა არც ისეთი ხანგრძლივია, რომ საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების განვითარების დინამიკა შეეყოვნდეს.⁶⁷³ საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლედ არ განწესდება პირი, რომელსაც ადრე ეკავა ეს თანამდებობა. ამდენად, მოსამართლის საქმიანობაზე გავლენას ვერ მოახდენს მეორე ვადით განწესების პერსპექტივა.

საკონსტიტუციო სასამართლოს ავტორიტეტისა და ეფექტიანობისათვის დიდი მნიშვნელობა ენიჭება მოსამართლეთა კანდიდატების სწორ შერჩევას.⁶⁷⁴ კონსტიტუციის შესაბამისად, მოსამართლეობის კანდიდატი უნდა იყოს: 1. საქართველოს მოქალაქე; 2. 35 წლის ასაკიდან; 3. უმაღლესი იურიდიული განათლებით; 4. სპეციალობით

⁶⁷⁰ Hopfau A., Kommentar zum Art. 93 GG, in: Schmidt-Bleibtreu B., Klein F. (Begr.), Hofmann H., Hopfau A. (Hrsg.), GG – Kommentar zum Grundgesetz, 12. Auflage, Köln, 2011, S. 1881 ff., Rn. 50; Voßkuhle A., Kommentar zum Art. 93 GG, in: Mangoldt H. v. (Begr.), Klein F., Starck C. (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band 3, 6., vollständig neu bearbeitete Auflage, München, 2010, Rn. 20.

⁶⁷¹ Die Verfassung der Italienischen Republik vom 27. Dezember 1947, Art. 135 Abs. 1; <<http://www.verfassungen.eu/it/>> [18.01.19]; Verfassung des Königreiches Spanien vom 29. Dezember 1978, Art. 159 Abs. 1; <<http://www.verfassungen.eu/es/verf78-index.htm>> [18.01.19]; Verfassung der Republik Bulgarien vom 12. Juli 1991, Art. 147 Abs. 1; <<http://www.verfassungen.eu/bg/verf91-i.htm>> [18.01.19].

⁶⁷² Böckenförde E.-W., Verfassungsgerichtsbarkeit, Neue juristische Wochenschrift, 52 (1999) 1, 9 (16).

⁶⁷³ შეად., Loladze B., Das Rechtsstaatsprinzip in der Verfassung Georgiens und in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts Georgiens, Postdam, 2014, 121.

⁶⁷⁴ Stern K., Gedanken zum Wahlverfahren für Bundesverfassungsrichter, in: Stern K., Siekmann H. (Hrsg.), Der Staat des Grundgesetzes. Ausgewählte Schriften und Vorträge, Köln, Berlin, Bonn, München, 1992, 370 (374).

მუშაობის არანაკლებ 10 წლის გამოცდილებით და 5. გამორჩეული პროფესიული კვალიფიკაციით. სხვა მოთხოვნები შეიძლება განისაზღვროს ორგანული კანონით. ორგანული კანონი მხოლოდ იმ მითითებით შემოიფარგლება, რომ პრეზიდენტმა, პარლამენტმა და უზენაესმა სასამართლომ უნდა გაითვალისწინონ კანდიდატის პროფესიული გამოცდილება, რაც უნდა შეესაბამებოდეს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის მაღალ სტატუსს. აუცილებელია, დაკონკრეტდეს ის მოთხოვნები, რომელთა საფუძველზეც ობიექტურად დადგინდება, რომ პირი ნამდვილად ფლობს გამორჩეულ პროფესიულ კვალიფიკაციას.

2.2.2. საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეთა გარანტიები

მოსამართლის დამოუკიდებლობას სამართლებრივი სახელმწიფოსათვის ცენტრალური მნიშვნელობა აქვს. ეს განსაკუთრებით შეეხება საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეებს, რომლებიც განმარტავენ კონსტიტუციას, იღებენ საბოლოო და სავალდებულო გადაწყვეტილებებს. კონსტიტუცია და კანონმდებლობა მათთვის ითვალისწინებს არა მხოლოდ სამართლებრივ, არამედ სოციალურ და საფინანსო გარანტიებსაც.

საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეებზე ვრცელდება მოსამართლეთათვის კონსტიტუციით დადგენილი გარანტიები, მათი შინაარსის გათვალისწინებით. ეს გარანტიებია: მოსამართლის დამოუკიდებლობა და მხოლოდ კონსტიტუციისა და კანონისადმი მორჩილება; მოსამართლეზე ზემოქმედებისა და მის საქმიანობაში ჩარევის აკრძალვა; კონკრეტულ საქმეზე მოსამართლისათვის ანგარიშის მოთხოვნის აკრძალვა; მოსამართლის ხელშეუხებლობა და ა.შ.

შესაძლებელია სპეციალური გარანტიების გამოყოფაც. საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეები, გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრების მსგავსად,⁶⁷⁵ სამსახურებრივ ზედამხედველობას არ ექვემდებარებიან. საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლის სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემის, დაკავების ან დაპატიმრების, საცხოვრებელი ან სამუშაო ადგილის, მანქანის ან პირადი გაწხრეკის საკითხზე თანხმობა თავად საკონსტიტუციო სასამართლოს პრეროგატივაა და არა რომელიმე სხვა ორგანოსი. საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლის გადაყენება იმპიჩმენტის წესით, უზენაესი სასამართლოს მოსამართლისაგან განსხვავებით, შეუძლებელია.

საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლის დამოუკიდებლობას შეიძლება საფრთხე შეუქმნას მისმა არამყარმა მატერიალურმა მდგომარეობამ. ამის თავიდან ასაცილებლად სახელმწიფოს ეკისრება ვალდებულება, უზრუნველყოს მოსამართლის ცხოვრებისა და მოღვაწეობის ღირსეული პირობები. საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრთა თანამდებობრივი სარგოების ოდენობა დადგენილია ორგანული კანონით. დაუშვებელია მათი შრომის ანაზღაურების შემცირება უფლებამოსილების მთელი ვადის განმავლობაში.

საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლე დამოუკიდებელი უნდა იყოს საფინანსო, პოლიტიკური თუ სხვა სახის ზეგავლენისაგან და კონცენტრირება მოახდინოს თავის საქმიანობაზე. ამ მიზანს ემსახურება შეუთავსებლობის შემთხვევების და-

⁶⁷⁵ Münch I. v., Das Bundesverfassungsgericht als Teil des Rechtsstaates, Jura 1992, 505 (507).

დგენა.⁶⁷⁶ საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის თანამდებობა შეუთავსებელია სხვა თანამდებობასთან, პოლიტიკური პარტიის წევრობასთან, პოლიტიკურ საქმიანობასთან, ნებისმიერ ანაზღაურებად საქმიანობასთან, გარდა სამეცნიერო და პედაგოგიურისა.⁶⁷⁷ შეუთავსებლობის მსგავსი წესი მოქმედებს იტალიაში, ესპანეთში, ალბანეთში, მაკედონიაში, რუმინეთში, სერბეთსა და სლოვენიაში.⁶⁷⁸

კონკრეტული საქმის განხილვისას საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის მიუკერძოებლობის უზრუნველყოფისათვის კანონმდებლობა ითვალისწინებს აცილებისა და განრიდების ინსტიტუტებს. აცილების საკითხის დაყენების უფლება აქვს მხარეს, ხოლო განრიდებისა კი – შესაბამის მოსამართლეს. აცილების ან განრიდების საფუძველია, თუ: 1. მოსამართლე მხარის ან მისი წარმომადგენლის ახლო ნათესავია; 2. მოსამართლე პირდაპირ ან არაპირდაპირ დაინტერესებულია საქმის შედეგით, ან თუ არის სხვა გარემოება, რომელიც ეჭვს იწვევს მის მიუკერძოებლობაში. აცილებისა და განრიდების ინსტიტუტების მიზანი არა მხოლოდ საკონსტიტუციო სასამართლოსა და მოსამართლეთა მიუკერძოებლობაა, არამედ მათი ავტორიტეტისა და მათდამი ნდობის განმტკიცება.⁶⁷⁹

2.2.3. საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე, თავმჯდომარის მოადგილეები და მდივანი

საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე აირჩევა სასამართლოს შემადგენლობიდან 5 წლის ვადით. კონსტიტუცია კრძალავს ერთი და იმავე პირის ხელმეორედ არჩევას. თავმჯდომარეს ირჩევს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმი ფარული კენჭისყრით. კანდიდატურის წარდგენის უფლება აქვს საკონსტიტუციო სასამართლოს სულ ცოტა 3 წევრს. არჩეულად ჩაითვლება ის კანდიდატურა, რომელსაც მხარს დაუჭერს საკონსტიტუციო სასამართლოს არანაკლებ 5 წევრი.

თავმჯდომარის სამოსამართლეო საქმიანობა, სხვა მოსამართლეებთან შედარებით, ნაკლებად აქტიურია. ის მონაწილეობს მხოლოდ საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის მიერ საქმეთა განხილვაში. კანონმდებლობა თავმჯდომარეს დამატებით აკისრებს

⁶⁷⁶ შეად., Benda E., Klein E., Verfassungsprozessrecht. Ein Lehr- und Handbuch, 3., völlig neu bearbeitete Auflage, Heidelberg u. a., 2012, 65.

⁶⁷⁷ საქართველოს კონსტიტუციის 63-ე მუხლის მე-4 პუნქტი.

⁶⁷⁸ Die Verfassung der Italienischen Republik vom 27. Dezember 1947, Art. 135 Abs. 4 Satz 2; Verfassung des Königreiches Spanien vom 29. Dezember 1978, Art. 159 Abs. 4 Satz 1; Gesetz Nr. 8417 über die Verfassung der Republik Albanien vom 22. November 1998, in: Roggemann, H. (Hrsg.), Die Verfassungen Mittel- und Osteuropas. Einführung und Verfassungstexte mit Übersichten und Schaubildern, Berlin, 1999, 327-372, Art. 130; Verfassung der Republik Mazedonien vom 17. November 1991, in: Roggemann H. (Hrsg.), Die Verfassungen Mittel- und Osteuropas. Einführung und Verfassungstexte mit Übersichten und Schaubildern, Berlin, 1999, 570-606, Art. 111 Abs. 1; Verfassung von Rumänien vom 21. November 1991, in: Roggemann H. (Hrsg.), Die Verfassungen Mittel- und Osteuropas. Einführung und Verfassungstexte mit Übersichten und Schaubildern, Berlin, 1999, 735-776, Art. 142; Verfassung der Republik Serbien vom 28. September 1990, in: Roggemann H. (Hrsg.), Die Verfassungen Mittel- und Osteuropas. Einführung und Verfassungstexte mit Übersichten und Schaubildern, Berlin, 1999, 820-854, Art. 126 Abs. 4; Verfassung der Republik Slowenien vom 23. Dezember 1991, in: Roggemann H. (Hrsg.), Die Verfassungen Mittel- und Osteuropas. Einführung und Verfassungstexte mit Übersichten und Schaubildern, Berlin, 1999, 899-937, Art. 166.

⁶⁷⁹ შეად., Benda E., Klein E., Verfassungsprozessrecht. Ein Lehr- und Handbuch, 3., völlig neu bearbeitete Auflage, Heidelberg u. a., 2012, 108 f.

ისეთ უფლებამოსილებებს, როგორიცაა, საქმეთა განაწილება, პლენუმის სხდომების მოწვევა და თავმჯდომარეობა, სასამართლოს აპარატის საერთო ხელმძღვანელობა, სასამართლოს საბიუჯეტო ასიგნებების განკარგვა და ა.შ. თავმჯდომარეობა დამატებითი პასუხისმგებლობაა და არა პრივილეგია, ხოლო თავად თავმჯდომარე კი არის პირველი თანასწორთა შორის და არა მოსამართლეთა ხელმძღვანელი.

თავმჯდომარეს ჰყავს ორი მოადგილე. ისინი აირჩევიან თავმჯდომარისათვის დადგენილი წესითა და ვადით. ძირითადი განსხვავება იმაშია, რომ კანდიდატურის დასახელების უფლება აქვს მხოლოდ თავმჯდომარეს. ლოგიკასაა მოკლებული კანდიდატურის დასახელების უფლების მონოპოლიზაცია, მით უმეტეს, რომ თავმჯდომარის მოადგილეობა არ ნიშნავს მისდამი დაქვემდებარებას. მოადგილეთა მთავარი ფუნქციაა კოლეგიების თავმჯდომარეობა და მათ წევრებს შორის საქმეთა განაწილება, ასევე, თავმჯდომარის დავალებით მისი ცალკეული უფლებამოსილებების შესრულება.

თავმჯდომარე პლენუმს წარუდგენს საკონსტიტუციო სასამართლოს მდივნის კანდიდატურას. მდივანი ძირითადად ორგანიზაციულ უფლებამოსილებებს ახორციელებს, როგორიცაა, პლენუმისა და კოლეგიების სხდომების მომზადება, ოფიციალური დოკუმენტაციის დაგზავნის ორგანიზება, სამსახურეობრივი მიმონერის უზრუნველყოფა და ა.შ. მისი მთავარი ფუნქციაა საკონსტიტუციო სასამართლოს გადანყვეტილებათა აღსრულების პროცესისთვის ზედამხედველობის განევა. აღსანიშნავია, რომ მდივანს არა აქვს რაიმე ქმედითი ბერკეტი გადანყვეტილების აღსრულების უზრუნველყოფისათვის.

2.2.4. საკონსტიტუციო სასამართლოს სტრუქტურა

საკონსტიტუციო სასამართლოს სტრუქტურას განსაზღვრავს ორგანული კანონი. სასამართლო შედგება პლენუმისა და ორი კოლეგიისაგან. პლენუმის სხდომებს თავმჯდომარე უძღვება და მასში შედის საკონსტიტუციო სასამართლოს ყველა მოსამართლე. პლენუმი გადანყვეტილებაუნარიანია, თუ მის სხდომას ესწრება არანაკლებ 6 წევრი. სულ ცოტა 7 მოსამართლის დასწრებაა აუცილებელი შემდეგ შემთხვევებში: 1. საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემის, დაკავების ან დაპატიმრების შესახებ თანხმობის მიცემა; 2. რეფერენდუმის ან არჩევნების კონსტიტუციურობასთან დაკავშირებით დავის განხილვა; 3. დასკვნის მიღება იმპიჩმენტთან დაკავშირებით; 4. ორგანული კანონის ნორმის კონსტიტუციურობის განხილვა.

საკონსტიტუციო სასამართლოს თითოეული კოლეგია შედგება 4 წევრისაგან. მათი შემადგენლობის გადახალისება დაკავშირებულია ახალი თავმჯდომარის არჩევასთან, რომელიც პლენუმს დასამტკიცებლად კოლეგიების ახალ შემადგენლობებს წარუდგენს. ეს წესი პრაქტიკაში წარმოშობს კოლეგიებს შორის საქმეთა გადანაწილების საჭიროებას, რაც იწვევს სასამართლოს საქმიანობის შეფერხებას და ზრდის კონკრეტული საქმეების „სასურველ“ კოლეგიაში მოხვედრის რისკს. გარდა ამისა, ჩნდება „ურჩი“ მოსამართლეების ისეთი განაწილების შესაძლებლობა, როდესაც ისინი გავლენას ვერ მოახდენენ კოლეგიის გადანყვეტილებებზე. კოლეგიის სხდომებს უძღვება თავმჯდომარის მოადგილე. საქმის განხილვისას და გადანყვეტილების მიღებისას კოლეგია მოქმედებს, როგორც საკონსტიტუციო სასამართლო. ის გადანყვეტილებაუნარიანია, თუ სხდომას ესწრება სულ ცოტა 3 წევრი, ხოლო კონსტიტუციური

სარჩელის დაკმაყოფილებას სჭირდება დამსწრე წევრთა ნახევარზე მეტის მხარდაჭერა. აქედან გამომდინარე, ხმების თანაბრად გაყოფის შემთხვევაში კონსტიტუციური სარჩელი არ დაკმაყოფილდება.

3. საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებები

3.1. საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებები და მათი განსაზღვრის საფუძვლები

საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებათა ძირითადი სამართლებრივი საფუძველი კონსტიტუციაა, რომელიც ითვალისწინებს მათ ჩამონათვალს: 1. ძირითადი უფლებების შეზღუდვის კონსტიტუციურობის კონტროლი; 2. აბსტრაქტული ნორმათ-კონტროლი; 3. ნორმის კონსტიტუციურობის თაობაზე საერთო სასამართლოს წარდგინების განხილვა; 4. დავა უფლებამოსილების შესახებ; 5. საერთაშორისო ხელშეკრულების კონსტიტუციურობის კონტროლი; 6. პოლიტიკური პარტიის შექმნისა და საქმიანობის კონსტიტუციურობის კონტროლი; 7. საქართველოს პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ცნობის ან ვადამდე შეწყვეტის კონსტიტუციურობის კონტროლი; 8. რეფერენდუმისა და არჩევნების კონსტიტუციურობის კონტროლი; 9. მუნიციპალური კონსტიტუციური სარჩელი.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, საკონსტიტუციო სასამართლო ახორციელებს კონსტიტუციით განსაზღვრულ სხვა უფლებამოსილებებსაც. კონსტიტუციიდან გამომდინარე, მას აქვს კომპეტენცია, მიიღოს დასკვნა იმპიჩმენტთან დაკავშირებით.

ორგანული კანონი იმეორებს კონსტიტუციაში ჩამოთვლილ უფლებამოსილებებს, მაგრამ დამატებით გათვალისწინებულია: 1. დავა „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის დარღვევის თაობაზე; 2. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს ნორმატიული აქტების კონსტიტუციურობის კონტროლი; 3. იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წარდგინება. აღნიშნული უფლებამოსილებები არ არის მითითებული კონსტიტუციაში, ამიტომ ჩნდება კითხვები მათ კონსტიტუციურობასთან დაკავშირებით.

საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებები, გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს მსგავსად,⁶⁸⁰ დადგენილია ამომწურავი ჩამონათვალის სახით, *numerus clausus* პრინციპით. ამდენად, მისთვის მიმართვა დასაშვებია მხოლოდ კონკრეტული უფლებამოსილების ფარგლებში და არა საკონსტიტუციოსამართლებრივი შინაარსის ნებისმიერ საკითხთან დაკავშირებით.⁶⁸¹

⁶⁸⁰ Von Münch I., (Begr.), Mager U. (Bearb.), Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht unter Berücksichtigung der europarechtlichen Bezüge, 7., völlig neu bearbeitete Auflage, Stuttgart, 2009, 304; Meyer W., Kommentar zum Art. 93 GG, in: Münch I. v. (Begr.), Kunig P. (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 2 (Art. 70 bis 146), 6., neu bearbeitete Auflage, München, 2012, 692 ff., Rn. 22; Hopfauf A., Kommentar zum Art. 93 GG, in: Schmidt-Bleibtreu B., Klein F. (Begr.), Hofmann H., Hopfauf A. (Hrsg.), GG – Kommentar zum Grundgesetz, 12. Auflage, Köln, 2011, Rn. 78; Voßkuhle A., Kommentar zum Art. 93 GG, in: Mangoldt H. v. (Begr.), Klein F., Starck C. (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band 3, 6., vollständig neu bearbeitete Auflage, München, 2010, Rn. 90 f.

⁶⁸¹ Badura P., Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundsatzes für die Bundesrepublik Deutschland, 4., neu bearbeitete Auflage, München, 2010, 801; Benda E., Klein E., Verfassungsprozessrecht. Ein Lehr- und Handbuch, 3., völlig neu bearbeitete Auflage, Heidelberg u. a., 2012, 175; Ipsen J., Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht, 20., neu bearbeitete Auflage, Köln, München, 2008,

3.2. უფლებამოსილებათა გამიჯვნა საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმსა და კოლეგიებს შორის

საკონსტიტუციო სასამართლოს სახელით ფაქტობრივად სამი სტრუქტურა, პლენუმი და ორი კოლეგია, მოქმედებს და იღებს გადაწყვეტილებებს. კოლეგიებს შორის კომპეტენცია გამიჯნული არ არის და ისინი იდენტურ უფლებამოსილებებს ფლობენ. ძირითადი დატვირთვა სწორედ მათზე მოდის. 1996-2017 წლებში კოლეგიებმა განიხილეს 694 კონსტიტუციური სარჩელი და წარდგინება, ხოლო პლენუმმა – 59.⁶⁸²

პლენუმის უფლებამოსილებები პირობითად ორ ჯგუფად შეიძლება დაიყოს: სტაბილური უფლებამოსილებები და შესაძლო უფლებამოსილებები.⁶⁸³ ის საკითხები, რაც არ შედის მის კომპეტენციაში, განეკუთვნება კოლეგიების უფლებამოსილებებს. სტაბილური უფლებამოსილება ორგანული კანონით პირდაპირ აქვს მიკუთვნებული პლენუმს, კერძოდ: 1. აბსტრაქტული ნორმატოკონტროლი; 2. რეფერენდუმისა და არჩევნების კონსტიტუციურობის კონტროლი; 3. საერთაშორისო ხელშეკრულების კონსტიტუციურობის კონტროლი; 4. დასკვნა იმპიჩმენტთან დაკავშირებით; 5. დავა „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის დარღვევის თაობაზე; 6. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს ნორმატიული აქტების კონსტიტუციურობის კონტროლი; 7. იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წარდგინება; 8. საერთო სასამართლოს წარდგინება; 9. ორგანული კანონის ნორმის კონსტიტუციურობის საკითხი.

შესაძლო უფლებამოსილებები პლენუმმა შეიძლება განახორციელოს გარკვეული ფორმალური და მატერიალური წინაპირობების არსებობისას. ამ კატეგორიას განეკუთვნება: 1. საქმეების განხილვა, რომელიც მოიცავს როგორც პლენუმის, ისე კოლეგიის განსჯად საკითხებს; 2. საქმეების განხილვა, რომელიც პლენუმს გადასცა თავმჯდომარემ, კოლეგიამ ან კოლეგიის წევრმა.

3.3. საკონსტიტუციო სასამართლოს ცალკეული უფლებამოსილებები

3.3.1. ძირითადი უფლებების შეზღუდვის კონსტიტუციურობის კონტროლი

საკონსტიტუციო სასამართლო იხილავს ნორმის შესაბამისობას კონსტიტუციის მეორე თავით აღიარებულ ადამიანის ძირითად უფლებებთან. ამ კომპეტენციას ორმაგი ბუნება აქვს.⁶⁸⁴ ერთი მხრივ, ის იცავს პირის სუბიექტურ უფლებებს,⁶⁸⁵ ხოლო მეორე მხრივ – კონსტიტუციურ ფასეულობებს, რადგანაც ადამიანი და მისი ძირითადი

213; Meyer W., Kommentar zum Art. 93 GG, in: Münch I. v. (Begr.), Kunig P. (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 2 (Art. 70 bis 146), 6., neu bearbeitete Auflage, München, 2012, Rn. 22.

⁶⁸² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 1996-2017 წლების სტატისტიკა, 13.

⁶⁸³ Loladze B., Das Rechtsstaatsprinzip in der Verfassung Georgiens und in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts Georgiens, Postdam, 2014, 175.

⁶⁸⁴ მაგ., Böckenförde E.-W., Verfassungsgerichtsbarkeit, Neue juristische Wochenschrift, 52 (1999) 1, 9 (15).

⁶⁸⁵ Seuffert W., Die Verfassungsbeschwerde in der Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Das Bundesverfassungsgericht 1951–1971, zweite völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Karlsruhe 1971, 159 (160); Stern K., Kommentar zum Art. 93 GG, in: Dolzer R., Graßhof K., Kahl W., Waldhoff C. (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Band 12 (Art. 89 – 104), Heidelberg, seit 1950, Rn. 403.

უფლებები თავისუფალი და დემოკრატიული სისტემის მთავარი ფასეულობაა. ძირითადი უფლების დამცავი კონსტიტუციური სარჩელის მნიშვნელობა სცდება კონკრეტული საქმის ფარგლებს და ამავედროულად, საკონსტიტუციო სამართლის დაცვასა და განმარტებას ემსახურება.⁶⁸⁶

მოსარჩელე შეიძლება იყოს საქართველოს მოქალაქე, სხვა ფიზიკური პირი, იურიდიული პირი ან საქართველოს სახალხო დამცველი. მოსარჩელე პირთა წრე არ არის შეზღუდული. მსგავსი წესი მოქმედებს ესპანეთში.⁶⁸⁷ ძირითადი უფლების ნებიმიერ სუბიექტს შეუძლია სარჩელის შეტანა გერმანიაშიც.⁶⁸⁸ სახალხო დამცველისათვის კონსტიტუციური სარჩელის შეტანის უფლებამოსილების მინიჭებაც არ არის გამონაკლისი. მსგავსი ინსტიტუტი მოქმედებს ესპანეთში.⁶⁸⁹ საკონსტიტუციო ადვოკატზე, რომელსაც შეეძლებოდა არაკონსტიტუციური აქტების საკონსტიტუციო კონტროლის ინიცირება, *ჰანს კელზენიც* ამახვილებდა ყურადღებას.⁶⁹⁰

მოპასუხეა ის ორგანო ან თანამდებობის პირი, რომლის აქტმაც, მოსარჩელის აზრით, გამოიწვია ძირითადი უფლების დარღვევა. ქართული სისტემა განსხვავდება გერმანიისაგან, სადაც პროცესს კონტრადიქტორული ხასიათი არ აქვს.⁶⁹¹ სადავო ნორმის ავტორი გერმანიაში მოპასუხედ არ ითვლება, მაგრამ არსებობს მისი მოსმენისა და საქმის განხილვაში ჩართვის შესაძლებლობა.⁶⁹²

ძირითადი უფლებების შეზღუდვის კონსტიტუციურობის კონტროლის ფარგლებში მხოლოდ ნორმატიული აქტის ან მისი ნაწილის გასაჩივრებაა შესაძლებელი. მოსარჩელე ვერ იდავებს სხვა სახელისუფლებო აქტებისა და მოქმედებების კონსტიტუციასთან შესაბამისობის თაობაზე. ეს გარემოება ამცირებს ძირითადი უფლებების დაცვის ხარისხს საქართველოში.

კონსტიტუციური სარჩელი შეიძლება შეეხებოდეს მხოლოდ იმ უფლების შესაძლო დარღვევას, რომელიც კონსტიტუციის მეორე თავშია განმტკიცებული. გარდა ამისა, ფიზიკურ ან იურიდიულ პირს მაშინ შეუძლია მიმართოს სასამართლოს, თუ მისი უფლება უკვე დარღვეულია ან მომავალში შესაძლებელია უშუალოდ დაირღვეს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, კონსტიტუციური სარჩელი ითვლება არაუფლებამოსილი სუბიექტის მიერ შეტანილად და არსებითად განსახილველად არ მიიღება.⁶⁹³ სახალხო დამცველის მიერ

⁶⁸⁶ Badura P., Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundsatzes für die Bundesrepublik Deutschland, 4., neu bearbeitete Auflage, München, 2010, 806; Federer J., Aufbau, Zuständigkeit und Verfahren des Bundesverfassungsgerichts, in: Das Bundesverfassungsgericht 1951 – 1971, zweite völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Karlsruhe 1971, 59 (72); Meyer W., Kommentar zum Art. 93 GG, in: Münch I. v. (Begr.), Kunig P. (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 2 (Art. 70 bis 146), 6., neu bearbeitete Auflage, München, 2012, Rn. 54.

⁶⁸⁷ Verfassung des Königreiches Spanien vom 29. Dezember 1978, Art. 162 Abs. 1 Buchst. „b“.

⁶⁸⁸ Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG.

⁶⁸⁹ Verfassung des Königreiches Spanien vom 29. Dezember 1978, Art. 162 Abs. 1 Buchst. „b“.

⁶⁹⁰ Kelsen H., Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, in: Ooyen R. C. v. (Hrsg.), Wer soll der Hüter der Verfassung sein? Abhandlungen zur Theorie der Verfassungsgerichtsbarkeit in der pluralistischen, parlamentarischen Demokratie, Tübingen, 2008, 45.

⁶⁹¹ Hopfauf A., Kommentar zum Art. 93 GG, in: Schmidt-Bleibtreu B., Klein F. (Begr.), Hofmann H., Hopfauf A. (Hrsg.), GG – Kommentar zum Grundgesetz, 12. Auflage, Köln, 2011, Rn. 148.

⁶⁹² Art. 94 BVerfGG.

⁶⁹³ მაგ.: საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 1 მარტის №1/1/413 განჩინება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქეები - ალექსანდრე ბარამიძე, ირაკლი ყანდაშვილი და კომანდიტური საზოგადოება „ადნორონიკაშვილი, საქსენ-ალტენბურგი, ბარამიძე და პარტნიორები“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, 8.

შეტანილი სარჩელის არსებითად განსახილველად მიღება არ საჭიროებს იმის მტკიცებას, რომ უფლების დარღვევა უკვე მოხდა ან მომავალშია გარდაუვალი.⁶⁹⁴

კონსტიტუციური სარჩელის დაკმაყოფილება იწვევს სადავო ნორმის ძალადაკარგულად ცნობას შესაბამისი გადაწყვეტილების გამოქვეყნების მომენტიდან. ძალას კარგავს მხოლოდ გასაჩივრებული ნორმა, რადგანაც სასამართლო შეზღუდულია სასარჩელო მოთხოვნით.

3.3.2. აბსტრაქტული ნორმათკონტროლი

საკონსტიტუციო სასამართლო უფლებამოსილია, პრეზიდენტის, პარლამენტის ნევრთა არანაკლებ ერთი მეხუთედის ან მთავრობის სარჩელის საფუძველზე მიიღოს გადაწყვეტილება ნორმატიული აქტის კონსტიტუციასთან შესაბამისობის საკითხებზე. ორგანული კანონი ავინროებს პოტენციური სადავო ნორმატიული აქტების წრეს და შემოიფარგლება კონსტიტუციური შეთანხმებით, კანონებით, პარლამენტის ნორმატიული დადგენილებებით, პრეზიდენტის, მთავრობის, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოთა ნორმატიული აქტებით. აქედან გამომდინარე, მიზანშეწონილია, ორგანული კანონის შესაბამისობაში მოყვანა კონსტიტუციასთან.

ეს კომპეტენცია იმიტომ მიეკუთვნება აბსტრაქტული ნორმათკონტროლის სფეროს, რომ იგი არ უკავშირდება კონკრეტულ სასამართლო დავას ან მოსარჩელის უფლებების დაცვას.⁶⁹⁵ აბსტრაქტული ნორმათკონტროლის მიზანია, სახელმწიფო ძალაუფლების განხორციელების მოქცევა კონსტიტუციის ფარგლებში და კონსტიტუციის უზენაესობაზე დაფუძნებული სამართლებრივი წესრიგის უზრუნველყოფა.⁶⁹⁶ მას აქვს დაცვითი ფუნქცია, რაც გამოიხატება კონსტიტუციის ფუნდამენტური ელემენტების დაცვაში პოლიტიკური უმრავლესობის მიერ ხელყოფისაგან.⁶⁹⁷ გარდა ამისა, გამოყოფენ აბსტრაქტული ნორმათკონტროლის ფუნქციას სამართლებრივი უსაფრთხოებისა და სიცხადის კუთხით.⁶⁹⁸ საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებას სიცხადე შეაქვს ბუნდოვან და სადავო საკითხებში. გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო აღნიშნავს, რომ აბსტრაქტული ნორმათკონტროლის მიზანია საკონსტიტუციოსამართლებრივი მდგომარეობის გარკვევით სამართლებრივი მშვიდობის დამყარება.⁶⁹⁹

⁶⁹⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 4 დეკემბრის №2/6/418 განჩინება საქმეზე, „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

⁶⁹⁵ Badura P., Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundsatzes für die Bundesrepublik Deutschland, 4., neu bearbeitete Auflage, München, 2010, 805; Ipsen J., Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht, 20., neu bearbeitete Auflage, Köln, München, 2008, 218 f.; Stein E., Götz F., Staatsrecht, 21., neu bearbeitete Auflage, Tübingen, 2010, 190.

⁶⁹⁶ Stern K., Gedanken zum Wahlverfahren für Bundesverfassungsrichter, in: Stern K., Siekmann H. (Hrsg.), Der Staat des Grundgesetzes. Ausgewählte Schriften und Vorträge, Köln, Berlin, Bonn, München, 1992, Rn. 197.

⁶⁹⁷ Meyer W., Kommentar zum Art. 93 GG, in: Münch I. v. (Begr.), Kunig P. (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 2 (Art. 70 bis 146), 6., neu bearbeitete Auflage, München, 2012, Rn. 32.

⁶⁹⁸ Hopfauf A., Kommentar zum Art. 93 GG, in: Schmidt-Bleibtreu B., Klein F. (Begr.), Hofmann H., Hopfauf A. (Hrsg.), GG – Kommentar zum Grundgesetz, 12. Auflage, Köln, 2011, Rn. 97; Reineck K.-M., Allgemeine Staatslehre und Deutsches Staatsrecht, 15. überarbeitete Auflage, Hamburg, 2007, 351; Stern, Rn. 198.

⁶⁹⁹ BVerfGE 1, 396 (413).

აბსტრაქტული ნორმათკონტროლის დროს მოპასუხეა სადავო ნორმის მიმღები (გამომცემი) ორგანო. თუ გასაჩივრებული ნორმა კონსტიტუციის ამოქმედებამდეა მიღებული (გამოცემული), მაშინ მოპასუხეა მიმღების (გამომცემის) უფლებამონაცვლე ორგანო. როდესაც უფლებამონაცვლე არ არსებობს, საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებით, მოპასუხეა პარლამენტი, პრეზიდენტი, მთავრობა, ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ან აღმასრულებელი ორგანოები.

აბსტრაქტული ნორმათკონტროლის ფარგლებში, სასამართლო ამონმებს სადავო ნორმის კონსტიტუციურობას როგორც ფორმალური, ასევე მატერიალური კუთხით. მატერიალური შემოწმება გულისხმობს კონსტიტუციასთან ნორმის შინაარსის შესაბამისობის შეფასებას, ხოლო ფორმალური კი – გარკვევას, რამდენადაა დაცული საკანონმდებლო აქტისა და პარლამენტის დადგენილების მიღების (გამოცემის), ხელმოწერის, გამოქვეყნებისა და ამოქმედების საკონსტიტუციო წესი.

ორგანული კანონი ადგენს აბსტრაქტული ნორმათკონტროლის შემთხვევაში სარჩელის დაკმაყოფილების სამართლებრივ შედეგს. არაკონსტიტუციურად ცნობილი ნორმა ძალადაკარგულად ითვლება საკონსტიტუციო სასამართლოს შესაბამისი გადაწყვეტილების გამოქვეყნების მომენტიდან.

3.4. საერთო სასამართლოს წარდგინება

საკონსტიტუციო სასამართლო საერთო სასამართლოს წარდგინების საფუძველზე განიხილავს იმ ნორმის კონსტიტუციურობას, რომელიც ამ უკანასკნელმა უნდა გამოიყენოს კონკრეტული საქმის განხილვისას და რომელიც მისი საფუძვლიანი ვარაუდით შეიძლება ეწინააღმდეგებოდეს კონსტიტუციას. ამ შემთხვევაში საერთო სასამართლო აჩერებს საქმის განხილვას, რაც განახლდება საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ საკითხის გადაწყვეტის შემდეგ.

საერთო სასამართლოს კონსტიტუციური წარდგინება უკავშირდება კონკრეტულ საქმეს. აქედან გამომდინარე, ამ ინსტიტუტს, მისი გერმანული ანალოგის მსგავსად,⁷⁰⁰ შეიძლება კონკრეტული საკონსტიტუციო კონტროლი ეწოდოს. საკონსტიტუციო სასამართლო არ იღებს არსებითად განსახილველად ისეთ წარდგინებას, რომელიც არ გამომდინარეობს კონკრეტული საქმიდან.⁷⁰¹

წარდგინებას ობიექტური ხასიათი აქვს⁷⁰² და კონსტიტუციის უზენაესობის დაცვას ემსახურება.⁷⁰³ არაკონსტიტუციური ნორმის საფუძველზე სამართლებრივი შედეგის

⁷⁰⁰ Schmidt R., Staatsorganisationsrecht sowie Grundzüge des Verfassungsprozessrechts, 7. Auflage, Grasberg bei Bremen, 2007, 271; Sieckmann J.-R., Kommentar zum Art. 100 GG, in: Mangoldt H. v. (Begr.), Klein F., Starck C. (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band 3, 6., vollständig neu bearbeitete Auflage, München, 2010, 887 ff., Rn. 1.

⁷⁰¹ მაგ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 1999 წლის 22 აპრილის N1/3/99 გადაწყვეტილება საქმეზე, „თბილისის საქალაქო სასამართლოს კონსტიტუციური წარდგინება“, 3.

⁷⁰² მაგ.: Müller-Terpitz R., Kommentar zum Art. 100 GG, in: Schmidt-Bleibtreu B., Klein F. (Begr.), Hofmann H., Hopfau A. (Hrsg.), GG – Kommentar zum Grundgesetz, 12. Auflage, Köln, 2011, 2062 ff., Rn. 1; Stern K., Kommentar zum Art. 100 GG, in: Dolzer R., Graßhof K., Kahl W., Waldhoff C., (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Band 12 (Art. 89 – 104), Heidelberg, seit 1950, Rn. 4.

⁷⁰³ შეად., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 5 ოქტომბრის №3/1/608,609 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს უზენაესი სასამართლოს კონსტიტუციური წარდგინება საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 306-ე მუხლის მე-4 ნაწილის კონსტიტუციურობის თაობაზე და საქართველოს უზენაესი სასამართლოს კონსტიტუციური

დადგომა ეწინააღმდეგება სამართლებრივი და დემოკრატიული სახელმწიფოს პრინციპებს.⁷⁰⁴ კონსტიტუციური წარდგინება ხელს უწყობს ამ პრინციპების, ასევე, სამართლებრივი უსაფრთხოებისა და სტაბილურობის დაცვას.⁷⁰⁵

კონკრეტული საკონსტიტუციო კონტროლის საფუძვლად ითვლება სამოსამართლო შემოწმების უფლებამოსილება,⁷⁰⁶ რომელიც ყველა მოსამართლეს აქვს და ამიტომაც ნებისმიერ მათგანს შეუძლია წარდგინების შეტანა. თავისი არსებობის ადრეულ ეტაპზე საკონსტიტუციო სასამართლო საერთო სასამართლოს, როგორც წარდგინების შეტანაზე უფლებამოსილ სუბიექტს, განმარტავდა არა როგორც საქმის განმხილველ სასამართლოს ან მოსამართლეს, არამედ როგორც დაწესებულებას, ინსტიტუტს, სადაც საქმის განხილვა მიმდინარეობდა. ამის გამო უფლებამოსილ სუბიექტებს ფაქტობრივად ერთმეოდან წარდგინების შეტანის შესაძლებლობა.⁷⁰⁷ მცდარი პრაქტიკის აღმოსაფხვრელად ორგანულ კანონში დაკონკრეტდა, რომ სასამართლოს წარდგინებად ითვლება საქმის ერთპიროვნულად განმხილველი მოსამართლის ან სასამართლოს კოლეგიური შემადგენლობის გადაწყვეტილებით მიღებული წარდგინება.

გერმანიაში კონსტიტუციური წარდგინების შეტანა მოსამართლისათვის ერდროულად უფლებამოსილებაცაა და ვალდებულებაც.⁷⁰⁸ იგივე მიდგომა უნდა დამკვიდრდეს საქართველოშიც. მოსამართლე თავის საქმიანობაში კონსტიტუციას ემორჩილება. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ მან გადაწყვეტილება არაკონსტიტუციურ ნორმას არ უნდა დააფუძნოს. ამგვარ ვითარებაში მოსამართლემ უნდა იმოქმედოს კონსტიტუციის შესაბამისად და მიმართოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წარდგინებით.⁷⁰⁹

წარდგინების საგანი შეიძლება იყოს მხოლოდ გადაწყვეტილების მიღებისათვის მნიშვნელოვანი ნორმა. ამაშია მთავარი განსხვავება აბსტრაქტულ და კონკრეტულ

წარდგინება საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 297-ე მუხლის „ზ“ ქვეპუნქტის კონსტიტუციურობის თაობაზე“, II-5.

⁷⁰⁴ Schmidt R., *Staatsorganisationsrecht sowie Grundzüge des Verfassungsprozessrechts*, 7. Auflage, Grasberg bei Bremen, 2007, 271.

⁷⁰⁵ Benda E., Klein E., *Verfassungsprozessrecht. Ein Lehr- und Handbuch*, 3., völlig neu bearbeitete Auflage, Heidelberg u. a., 2012, 313; Sieckmann J.-R., *Kommentar zum Art. 100 GG*, in: Mangoldt H. v. (Begr.), Klein F., Starck C. (Hrsg.), *Kommentar zum Grundgesetz*, Band 3, 6., vollständig neu bearbeitete Auflage, München, 2010, 887 ff., Rn. 3.

⁷⁰⁶ Federer J., *Aufbau, Zuständigkeit und Verfahren des Bundesverfassungsgerichts*, in: *Das Bundesverfassungsgericht 1951 – 1971, zweite völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage*, Karlsruhe 1971, 59 (68); Zippelius R., Württenberger T., Maunz T. (Begr.), *Deutsches Staatsrecht. Ein Studienbuch*, 32. Auflage, München, 2008, 532.

⁷⁰⁷ მაგ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 1997 წლის 27 მაისის №2/49/1 განჩინება საქმეზე, „ქ. თბილისის დიდუბის რაიონის სასამართლოს წარდგინება“, 4-5; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 1999 წლის 22 სექტემბრის №1/6/115 განჩინება საქმეზე, „ხა-შურის რაიონული სასამართლოდან შემოტანილი კონსტიტუციური წარდგინება“, 4-5; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 1999 წლის 30 ნოემბრის №1/8/116 განჩინება საქმეზე, „ქალაქ თბილისის ვაკე-საბურთალოს რაიონული სასამართლოდან შემოტანილი კონსტიტუციური წარდგინება“, 7-8.

⁷⁰⁸ Benda E., Klein E., *Verfassungsprozessrecht. Ein Lehr- und Handbuch*, 3., völlig neu bearbeitete Auflage, Heidelberg u. a., 2012, 317; Schmidt R., *Staatsorganisationsrecht sowie Grundzüge des Verfassungsprozessrechts*, 7. Auflage, Grasberg bei Bremen, 2007, 273; Sieckmann J.-R., *Kommentar zum Art. 100 GG*, in: Mangoldt H. v. (Begr.), Klein F., Starck C. (Hrsg.), *Kommentar zum Grundgesetz*, Band 3, 6., vollständig neu bearbeitete Auflage, München, 2010, Rn. 7.

⁷⁰⁹ Loladze B., *Das Rechtsstaatsprinzip in der Verfassung Georgiens und in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts Georgiens*, Postdam, 2014, 224.

ნორმატიკონტროლს შორის.⁷¹⁰ წარდგინების ავტორმა უნდა დაასაბუთოს, რომ მიიღებდა განსხვავებულ გადაწყვეტილებას არაკონსტიტუციური ნორმის არარსებობის შემთხვევაში.⁷¹¹ საერთოდ, წარდგინება სათანადო არგუმენტაციას საჭიროებს.⁷¹² წინააღმდეგ შემთხვევაში, საკონსტიტუციო სასამართლო მას არ იღებს არსებითად განსახილველად.⁷¹³

საერთო სასამართლოს წარდგინება განიხილება მისი ავტორისა და იმ ორგანოს დაუხსრებლად, რომლის აქტიც დავის საგანია. საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ ნორმის არაკონსტიტუციურობის დადასტურება იწვევს მის ძალადაკარგულად ცნობას შესაბამისი გადაწყვეტილების გამოქვეყნების მომენტიდან. საერთო სასამართლოს წარდგინების საფუძველზე საერთაშორისო ხელშეკრულების ან მისი ნაწილის არაკონსტიტუციურად ცნობა იწვევს საქართველოსათვის მის ბათილად ცნობას.

3.5. დავა უფლებამოსილების შესახებ

საკონსტიტუციო სასამართლო პრეზიდენტის, პარლამენტის, მთავრობის, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს, გენერალური პროკურორის, ეროვნული ბანკის საბჭოს, გენერალური აუდიტორის, სახალხო დამცველის ან ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ან აღმასრულებელი ორგანოს სარჩელის საფუძველზე იხილავს დავას შესაბამისი ორგანოს უფლებამოსილების შესახებ. უფლებამოსილებაში იგულისხმება აღნიშნული ორგანოებისა და თანამდებობის პირების კონსტიტუციით განსაზღვრული უფლებები.

დავა უფლებამოსილების შესახებ უზრუნველყოფს სხვადასხვა ორგანოს კონსტიტუციით დადგენილი კომპეტენციის პატივისცემას, რაც ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპთანაა დაკავშირებული.⁷¹⁴ საკონსტიტუციო სასამართლო პოლიტიკურ კომპეტენციურ კონფლიქტს საკონსტიტუციოსამართლებრივი სტანდარტების საფუძველზე წყვეტს.⁷¹⁵ ამით ის განამტკიცებს კონსტიტუციის უზენაესობას, ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების მიერ მის პატივისცემას,⁷¹⁶ პოლიტიკურ და სამართლებრივ სტაბილურობას სახელმწიფოში.

⁷¹⁰ Ipsen J., Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht, 20., neu bearbeitete Auflage, Köln, München, 2008, 226.

⁷¹¹ Sieckmann J.-R., Kommentar zum Art. 100 GG, in: Mangoldt H. v. (Begr.), Klein F., Starck C. (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band 3, 6., vollständig neu bearbeitete Auflage, München, 2010, Rn. 41.

⁷¹² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2004 წლის 26 იანვრის №13/270 განჩინება საქმეზე, „ქ. თბილისის კრწანისი-მთაწმინდის რაიონული სასამართლოს წარდგინება საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, 3.

⁷¹³ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 1999 წლის 1 აპრილის №2/88/1 განჩინება საქმეზე, „ქ. ჭიათურის სასამართლოს კონსტიტუციური წარდგინება“, 5; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2002 წლის 10 ივლისის №9/189 განჩინება საქმეზე, „ქ. თბილისის კრწანისი - მთაწმინდის რაიონული სასამართლოს კონსტიტუციური წარდგინება“, 8-9.

⁷¹⁴ Böckenförde E.-W., Verfassungsgerichtsbarkeit, Neue juristische Wochenschrift, 52 (1999) 1, 9 (15).

⁷¹⁵ Ipsen J., Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht, 20., neu bearbeitete Auflage, Köln, München, 2008, 214.

⁷¹⁶ Stern K., Kommentar zum Art. 93 GG, in: Dolzer R., Graßhof K., Kahl W., Waldhoff C. (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Band 12 (Art. 89 – 104), Heidelberg, seit 1950, Rn. 75.

უფლებამოსილების შესახებ დავაში მოპასუხეა ის სახელმწიფო ორგანო, რომლის ნორმატიულმა აქტმაც, მოსარჩელის აზრით, გამოიწვია მისი საკონსტიტუციო უფლებამოსილების დარღვევა. კონსტიტუციური სარჩელის დაკმაყოფილება იწვევს კომპეტენციის დამრღვევი ნორმის ძალადაკარგულად ცნობას მისი ამოქმედებიდან. მიზანშეწონილია დავის პოტენციური საგნის გაფართოება, რადგანაც მოსარჩელის კომპეტენციაში სხვა ორგანოს შეჭრა შეიძლება მოხდეს არა მხოლოდ ნორმატიული, არამედ ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტითაც.

3.6. საერთაშორისო ხელშეკრულების კონსტიტუციურობის კონტროლი

კონსტიტუცია ადგენს საერთაშორისო სამართლის უპირატესობას საქართველოს კანონმდებლობასთან მიმართებით, გარდა თავად კონსტიტუციისა. აქედან გამომდინარე, საერთაშორისო ხელშეკრულება საკონსტიტუციო კონტროლს ექვემდებარება. ორგანული კანონი ითვალისწინებს საერთაშორისო ხელშეკრულების კონსტიტუციურობის კონტროლის ორი წესს. შესაბამისი წესის არჩევა იმაზეა დამოკიდებული, რამდენად მოქმედებს სადავო აქტი საქართველოსთვის. მოქმედი საერთაშორისო ხელშეკრულების ან მისი ცალკეული დებულების გასაჩივრება კონსტიტუციური სარჩელის საშუალებით ხდება, ხოლო თუ სადავო აქტს რატიფიცირება სჭირდება, ე.ი. ჯერ არ ამოქმედებულა – შეიტანება კონსტიტუციური წარდგინება. რატიფიცირებას დაქვემდებარებული ხელშეკრულებების მიმართ ხორციელდება წინასწარი საკონსტიტუციო კონტროლი.

განსხვავებულია მოსარჩელეთა წრე კონსტიტუციური სარჩელისა და კონსტიტუციური წარდგინების შემთხვევაში. სარჩელის შეტანის უფლებამოსილება აქვს პრეზიდენტს, მთავრობას და პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთ მეხუთედს, წარდგინებისა კი – მხოლოდ ამ უკანასკნელს. მოპასუხის განსაზღვრა იმაზეა დამოკიდებული, თუ რამდენად საჭიროებს სადავო აქტი რატიფიცირებას. სარატიფიკაციო საერთაშორისო ხელშეკრულებასთან დაკავშირებით მოპასუხეა პარლამენტი, ხოლო სხვა შემთხვევაში – საერთაშორისო ხელშეკრულების დამდები ორგანო (თანამდებობის პირი) ან მისი უფლებამონაცვლე.

განსხვავებულ სამართლებრივ შედეგებს იწვევს კონსტიტუციური სარჩელისა და კონსტიტუციური წარდგინების დაკმაყოფილება. სარჩელის დაკმაყოფილების შემთხვევაში ხდება არაკონსტიტუციური საერთაშორისო ხელშეკრულების ან მისი ნაწილის ბათილად ცნობა საქართველოსათვის. წარდგინების დაკმაყოფილების სამართლებრივი შედეგია შესაბამისი საერთაშორისო ხელშეკრულების რატიფიცირების დაუშვებლობა. ზოგიერთ შემთხვევაში შეიძლება არ არსებობდეს მთელი ხელშეკრულების რატიფიცირების აკრძალვის აუცილებლობა, მით უმეტეს, თუ თავად ის იძლევა რატიფიცირებისას ისეთი დათქმის გაკეთების შესაძლებლობას, რაც გამოორიცხავდა არაკონსტიტუციური ნორმის ამოქმედებას საქართველოსათვის.⁷¹⁷ აქედან გამომდინარე, გონივრული იქნებოდა ორგანულ კანონში სათანადო ცვლილების შეტანა.

⁷¹⁷ Loladze B., *Das Rechtsstaatsprinzip in der Verfassung Georgiens und in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts Georgiens*, Postdam, 2014, 212.

3.7. პოლიტიკური პარტიის შექმნისა და საქმიანობის კონსტიტუციურობის კონტროლი

პოლიტიკური პარტიის შექმნა და მის საქმიანობაში მონაწილეობა მოქალაქეთა კონსტიტუციური უფლებაა. ამავდროულად, კონსტიტუცია გარკვეულ აკრძალვებს ადგენს. დაუშვებელია ისეთი პარტიის შექმნა და საქმიანობა, რომელიც მიზნად ისახავს კონსტიტუციური წყობილების დამხობას ან ძალადობით შეცვლას, ქვეყნის დამოუკიდებლობის ხელყოფას, ტერიტორიული მთლიანობის დარღვევას ან რომელიც ეწევა ომის ან ძალადობის პროპაგანდას, აღვივებს ეროვნულ, ეთნიკურ, კუთხურ, რელიგიურ ან სოციალურ შუღლს. გარდა ამისა, აკრძალულია პოლიტიკური პარტიის შექმნა ტერიტორიული ნიშნით.

ზემოაღნიშნული აკრძალვების დაცვაზე კონტროლს ახორციელებს საკონსტიტუციო სასამართლო. იგი უფლებამოსილია, პრეზიდენტის, პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთი მეხუთედის ან მთავრობის სარჩელის საფუძველზე განიხილოს პოლიტიკური პარტიის საქმიანობის კონსტიტუციურობისა და მისი წარდგენით არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრის უფლებამოსილების შეწყვეტის საკითხი. კონსტიტუცია მხოლოდ საკონსტიტუციო სასამართლოს გადანყვეტილების საფუძველზე უშვებს პოლიტიკური პარტიის აკრძალვას.

პოლიტიკური პარტიის შექმნისა და საქმიანობის კონსტიტუციურობის კონტროლი იცავს თავისუფალ და დემოკრატიულ კონსტიტუციურ წესრიგს დესტრუქციული და საფრთხის შემქმნელი პოლიტიკური გაერთიანებებისაგან.⁷¹⁸ აქედან გამომდინარე, ამ კომპეტენციას კონსტიტუციის დაცვის პროცესსაც უწოდებენ.⁷¹⁹ მოპასუხის ვინაობა დამოკიდებულია სასარჩელო მოთხოვნაზე. თუ კონსტიტუციური სარჩელი შეეხება პოლიტიკური პარტიის საქმიანობის კონსტიტუციურობას, მოპასუხეა შესაბამისი პოლიტიკური პარტია. როდესაც მოსარჩელე სადავოდ ხდის პოლიტიკური პარტიის შექმნის შესაბამისობას კონსტიტუციასთან, მაშინ, პოლიტიკურ პარტიასთან ერთად, მოპასუხეა მისი მარეგისტრირებელი სახელმწიფო ორგანო.

სარჩელის დაკმაყოფილების სამართლებრივ შედეგად ორგანული კანონი ითვალისწინებს პოლიტიკური პარტიის რეგისტრაციის აქტის გაუქმებას. ყურადღების მიღმაა დატოვებული პარტიის წარდგენით არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრების უფლებამოსილების შეწყვეტის საკითხი. კონსტიტუცია გარკვეულ წარმომადგენლს ქმნის პარლამენტის წევრთან დაკავშირებით. თუ მას უფლებამოსილება ვადამდე შეუწყდება საკონსტიტუციო სასამართლოს გადანყვეტილების საფუძველზე, ამ საკითხს წყვეტს პარლამენტი. მიუხედავად ამისა, აუცილებელია ორგანულმა კანონმა აღნიშნული საკითხი დეტალურად მოაწესრიგოს, მით უმეტეს, რომ წარმომადგენლობითი ორგანო მხოლოდ პარლამენტი არ არის.

3.8. საქართველოს პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ცნობის ან ვადამდე შეწყვეტის კონსტიტუციურობის კონტროლი

კონსტიტუციის თანახმად, პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ცნობის ან ვადამდე შეწყვეტის საკითხზე გადანყვეტილებას იღებს პარლამენტი, რაც შეიძლება

⁷¹⁸ შეად., Benda E., Klein E., Verfassungsprozessrecht. Ein Lehr- und Handbuch, 3., völlig neu bearbeitete Auflage, Heidelberg u. a., 2012, 466.

⁷¹⁹ Voßkuhle A., Kommentar zum Art. 93 GG, in: Mangoldt H. v. (Begr.), Klein F., Starck C. (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band 3, 6., vollständig neu bearbeitete Auflage, München, 2010, S. 665 ff., Rn. 93.

გასაჩივრდეს საკონსტიტუციო სასამართლოში. ეს უფლებამოსილება ასახულია ორგანულ კანონშიც. მოსარჩელე შეიძლება იყოს პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთი მეხუთედი ან ის პირი, რომლის, როგორც პარლამენტის წევრის, უფლებამოსილება არ სცნო ან ვადამდე შეწყვიტა პარლამენტმა. კონსტიტუციური სარჩელი საშუალებაა საპარლამენტო უმცირესობისათვის და პარლამენტის ცალკეული წევრებისათვის, რათა უმრავლესობამ „არასასურველი“ დეპუტატებს უფლებამოსილება ვადამდე თვითნებურად და არაკონსტიტუციურად არ შეუწყვიტოს. მოპასუხეა პარლამენტი, როგორც შესაბამისი გადაწყვეტილების მიმღები ორგანო.

სარჩელის დაკმაყოფილების შედეგი დამოკიდებულია იმ პირის სტატუსზე, ვისაც უშუალოდ შეეხება გადაწყვეტილება. ამ თვალსაზრისით, არსებობს ორი ვარიანტი: 1. პირს არ აქვს პარლამენტის წევრის სტატუსი, რადგანაც პარლამენტმა არაკონსტიტუციურად არ სცნო ან ვადამდე შეწყვიტა მისი, როგორც პარლამენტის წევრის, უფლებამოსილება. ამ დროს პარლამენტის არაკონსტიტუციური დადგენილება ძალადაკარგულად ითვლება მისი ძალაში შესვლის მომენტიდან (*ex tunc*). შესაბამისად, მოხდება პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ცნობა ან აღდგენა; 2. პირს აქვს პარლამენტის წევრის სტატუსი, რომლის ცნობაც პარლამენტის მიერ არაკონსტიტუციურად მოხდა. ამ შემთხვევაში პარლამენტის დადგენილება ან მისი ნაწილი ძალას კარგავს და პარლამენტის წევრს უფლებამოსილება უწყდება საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების გამოქვეყნების მომენტიდან (*ex nunc*). მეორე შემთხვევაში სამართლებრივი შედეგების *ex tunc* ამოქმედება ეჭვქვეშ დააყენებდა პარლამენტის წევრის მონაწილეობით მიღებული გადაწყვეტილებების ლეგიტიმურობას და დააზიანებდა სამართლებრივი უსაფრთხოების პრინციპს.

3.9. რეფერენდუმისა და არჩევნების კონსტიტუციურობის კონტროლი

საკონსტიტუციო სასამართლოს ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი კომპეტენციაა რეფერენდუმის ან არჩევნების მომწესრიგებელი ნორმისა და ამ ნორმის საფუძველზე ჩასატარებელი ან ჩატარებული რეფერენდუმის ან არჩევნების კონსტიტუციურობასთან დაკავშირებული დავის განხილვა. არჩევნებისა და რეფერენდუმის კონსტიტუციის შესაბამისი ნორმების საფუძველზე, კონსტიტუციით დადგენილი პრინციპებისა და ნორმების დაცვით ჩატარება სასიცოცხლოდ აუცილებელია ნებისმიერი დემოკრატიული სახელმწიფოსათვის.

მოსარჩელე შეიძლება იყოს პრეზიდენტი, პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთი მეხუთედი ან სახალხო დამცველი. მოპასუხეთა წრე დამოკიდებულია იმაზე, ჩასატარებელია თუ ჩატარებულია არჩევნები (რეფერენდუმი). როდესაც არჩევნები (რეფერენდუმი) ჩასატარებელია, ანუ ჯერ არ გამართულა, მოპასუხეა: 1. სადავო ნორმატიული აქტის მიმღები (გამომცემი) ორგანო (თანამდებობის პირი) და 2. არჩევნების (რეფერენდუმის) დანიშვნაზე უფლებამოსილი ორგანო (თანამდებობის პირი), თუ სადავო ნორმის საფუძველზე ხდება არჩევნების (რეფერენდუმის) დანიშვნა ან არდანიშვნა. თუ არჩევნები (რეფერენდუმი) ჩატარებულია, ანუ უკვე გაიმართა, მოპასუხეა: 1. ის ორგანო, რომლის ნორმატიული აქტის გამოც იქნა შეტანილი კონსტიტუციური სარჩელი; 2. ცენტრალური საარჩევნო კომისია ან/და საარჩევნო კომისია, რომელიც პასუხისმგებელია შესაბამისი არჩევნების ჩატარებაზე.

უფლებამოსილების შინაარსიდან გამომდინარე, კონტროლი ორ ეტაპად უნდა განხორციელდეს.⁷²⁰ პირველ ეტაპზე ხდება არჩევნების (რეფერენდუმის) მომწესრიგებელი ნორმის კონსტიტუციურობის შემოწმება. მსგავსი სქემით მოქმედება უცხო არ არის გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოსთვისაც არჩევნების კონსტიტუციურობის კონტროლის შემთხვევაში.⁷²¹ თუ დადგინდა სადავო ნორმის არაკონსტიტუციურობა, მეორე ეტაპზე საკონსტიტუციო სასამართლომ უნდა გაარკვიოს არჩევნების (რეფერენდუმის) დანიშვნის, არდანიშვნის ან ჩატარების კონსტიტუციურობის საკითხი იმ ფარგლებში, რაც უკავშირდება არაკონსტიტუციურ ნორმას.

სარჩელის დაკამაყოფილების სამართლებრივი შედეგებიც იმაზეა დამოკიდებული, არჩევნები (რეფერენდუმი) ჩასატარებელია თუ ჩატარებული. ჩასატარებელი არჩევნების (რეფერენდუმის) შემთხვევაში სარჩელის დაკამაყოფილება იწვევს: 1. არაკონსტიტუციური ნორმის ძალადაკარგულად ცნობას საკონსტიტუციო სასამართლოს შესაბამისი გადაწყვეტილების გამოქვეყნების მომენტიდან; 2. დანიშნული არჩევნების (რეფერენდუმის) გაუქმებას, თუ არჩევნების (რეფერენდუმის) დანიშვნა ეფუძნება არაკონსტიტუციურ ნორმას; 3. არჩევნების (რეფერენდუმის) დანიშვნის ვალდებულების დაკისრებას, თუ არჩევნების (რეფერენდუმის) არდანიშვნა ეფუძნება არაკონსტიტუციურ ნორმას. თუ არჩევნები (რეფერენდუმი) ჩატარებულია, მაშინ სამართლებრივი შედეგები ანალოგიურია არაკონსტიტუციურ ნორმასთან დაკავშირებით. ჩატარებული არჩევნების (რეფერენდუმის) შედეგების მთლიანად ან ნაწილობრივ ბათილად ცნობა კი მხოლოდ მაშინ ხდება, როდესაც არაკონსტიტუციურმა ნორმამ არსებითი და გამაყვებელი გავლენა მოახდინა არჩევნების შედეგზე და მისი არარსებობის შემთხვევაში დადგებოდა არსებულისაგან განსხვავებული შედეგი.

2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმამ შეზღუდა საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენცია არჩევნების მომწესრიგებელი ნორმების არაკონსტიტუციურად ცნობის ნაწილში. აიკრძალა ამ ნორმების არაკონსტიტუციურად ცნობა შესაბამისი საარჩევნო წლის განმავლობაში, თუ ისინი მიღებული არ არის შესაბამისი არჩევნების თვემდე 15 თვის განმავლობაში. ამასთან დაკავშირებით შეიძლება ითქვას, რომ ნორმის არაკონსტიტუციურობას, უპირველეს ყოვლისა, მისი შინაარსი განაპირობებს და არა მიღების დრო.

3.10. მუნიციპალური კონსტიტუციური სარჩელი

საკონსტიტუციო სასამართლო იხილავს ნორმატიული აქტის კონსტიტუციურობას კონსტიტუციის მეცხრე თავთან (ადგილობრივი თვითმმართველობა) მიმართებით. მუნიციპალური კონსტიტუციური სარჩელი, თავისი არსით, გერმანული კომუნალური კონსტიტუციური სარჩელის ანალოგიურია, რომლის მიზანია, კომუნალური ტერიტორიული კორპორაციების კონსტიტუციური გარანტიების დაცვა.⁷²² მეცხრე თავი

⁷²⁰ დაწვრილებით იხ., Loladze B., Das Rechtsstaatsprinzip in der Verfassung Georgiens und in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts Georgiens, Postdam, 2014, 189 f.

⁷²¹ Federer J., Aufbau, Zuständigkeit und Verfahren des Bundesverfassungsgerichts, in: Das Bundesverfassungsgericht 1951 – 1971, zweite völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Karlsruhe 1971, 59 (74).

⁷²² Hopfauf A., Kommentar zum Art. 93 GG, in: Schmidt-Bleibtreu B., Klein F. (Begr.), Hofmann H., Hopfauf A. (Hrsg.), GG – Kommentar zum Grundgesetz, 12. Auflage, Köln, 2011, Rn. 205.

ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიებს სრულად არ მოიცავს, ამიტომ თვითმმართველ ერთეულებს არ ეძლევა საკონსტიტუციო სასამართლოში სამართლებრივი დაცვის სრულყოფილი საშუალება.

კონსტიტუციური სარჩელის შეტანის უფლებამოსილება აქვს თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობით ორგანოს – საკრებულოს. მოპასუხეა ის ორგანო (თანამდებობის პირი), რომლის აქტმა, მოსარჩელის აზრით, გამოიწვია კონსტიტუციის მეცხრე თავის ნორმათა დარღვევა. სარჩელის დაკმაყოფილება იწვევს არაკონსტიტუციური ნორმის ძალადაკარგულად ცნობას საკონსტიტუციო სასამართლოს შესაბამისი გადაწყვეტილების გამოქვეყნების მომენტიდან.

3.11. დასკვნა იმპიჩმენტთან დაკავშირებით

ორგანული კანონი საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებებს მიაკუთვნებს პრეზიდენტის, მთავრობის წევრის, უზენაესი სასამართლოს მოსამართლის, გენერალური პროკურორის, გენერალური აუდიტორის ან ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრის მიერ კონსტიტუციის დარღვევის ან/და მის ქმედებაში დანაშაულის ნიშნების არსებობის საკითხის გადანყევას. ეს უფლებამოსილება გამომდინარეობს კონსტიტუციის იმ დებულებებიდან, რომლებიც აწესრიგებს იმპიჩმენტის პროცედურას და ამ პროცედურის მნიშვნელოვანი ნაწილია.

აღნიშნული კომპეტენცია გამოირჩევა როგორც პროცესუალური, ისე შინაარსობრივი კუთხით. კონსტიტუციური წარდგინების შეტანის უფლებამოსილება აქვს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მესამედს, როდესაც სხვა შემთხვევაში პარლამენტის წევრთა ერთი მეხუთედითაც საკმარისი. საკონსტიტუციო სასამართლო არკვევს არა მხოლოდ შესაბამისი თანამდებობის პირის მიერ კონსტიტუციის დარღვევის, არამედ მის ქმედებაში დანაშაულის ნიშნების არსებობის საკითხსაც, რაც არ განეკუთვნება საკონსტიტუციო სასამართლოს ტიპურ ფუნქციებს. მართალია, დასკვნა იმპიჩმენტის პროცესში აუცილებელია, მაგრამ მას არ აქვს სავალდებულო ძალა – იმპიჩმენტის წესით პირის თანამდებობიდან გადაყენების შესახებ საბოლოო გადაწყვეტილებას პარლამენტი იღებს. იმპიჩმენტის პროცედურაში ჩართულობით საკონსტიტუციო სასამართლო მწვავე პოლიტიკური პროცესის ეპიცენტრში ექცევა, ამიტომ მას სჭირდება დამოუკიდებლობისა და კვალიფიკაციის მაღალი ხარისხი, რათა საკითხი ობიექტურად, სამართლებრივი სტანდარტების საფუძველზე გადაწყდეს.

3.12. დავა „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის დარღვევის თაობაზე

ორგანული კანონი საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებათა ჩამონათვალში ითვალისწინებს დავას „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ კონსტიტუციური კანონის დარღვევის თაობაზე. 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის გატარებამდე ამ კომპეტენციას ჰქონდა საკონსტიტუციო საფუძველი – 2017 წლის რედაქციის 89-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ვ1“ ქვეპუნქტის სახით. რეფორმის შემდეგ აღნიშნული უფლებამოსილება არც კონსტიტუციამ გაითვალისწინა და არც „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ კონსტიტუციურმა კანონმა. აქედან გამომდინარე,

ჩნდება კითხვები ამ ნაწილში ორგანული კანონის კონსტიტუციასთან შესაბამისობის თაობაზე და მიზანშეწონილია შესაბამისი ცვლილების შეტანა კონსტიტუციაში.

„აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ კონსტიტუციური კანონი აწესრიგებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სამართლებრივ სტატუსს, უფლებამოსილებებს, ხელისუფლების განხორციელების ფორმებსა და პრინციპებს. ის საქართველოს კონსტიტუციის განუყოფელი ნაწილია. აქედან გამომდინარე, აღნიშნული კანონის დარღვევის კონტროლი საკონსტიტუციო კონტროლად შეიძლება ჩაითვალოს. მსგავსი გამოცდილება არის პორტუგალიაში – საკონსტიტუციო სასამართლო განიხილავს ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის დარღვევის საკითხს.⁷²³ დავა „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ კონსტიტუციური კანონის დარღვევის თაობაზე ემსახურება ხელისუფლების ვერტიკალური დაბალანსების მიზანს. ანალოგიური კომპეტენციები საკონსტიტუციო კონტროლის ერთ-ერთ საფუძველად მიიჩნევა.⁷²⁴

მოსარჩელე შესაძლებელია იყოს პრეზიდენტი, მთავრობა, პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთი მეხუთედი ან აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო. მოპასუხეა ის ორგანო (თანამდებობის პირი), რომელმაც, მოსარჩელის აზრით, კონსტიტუციური კანონი დაარღვია. კონსტიტუციური სარჩელის დაკმაყოფილების სამართლებრივი შედეგია სადავო ნორმის ძალადაკარგულად ცნობა საკონსტიტუციო სასამართლოს შესაბამისი გადაწყვეტილების გამოქვეყნების მომენტიდან.

3.13. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს ნორმატიული აქტების კონსტიტუციურობის კონტროლი

კანონმდებლობით, საკონსტიტუციო სასამართლო განიხილავს კონსტიტუციასთან და „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ კონსტიტუციურ კანონთან აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს ნორმატიული აქტების შესაბამისობის საკითხს. ეს უფლებამოსილება პირდაპირ არ არის გათვალისწინებული კონსტიტუციით, ამიტომ აქაც დგას კონსტიტუციურობის პრობლემა.

აღნიშნული კომპეტენციის მიზანია, სახელმწიფოს ერთიანი სამართლებრივი სივრცის დაცვა. სამართლებრივ სახელმწიფოში უზრუნველყოფილი უნდა იქნეს სამართლებრივი წესრიგის საფეხურებრივი მოწყობა და სამართლის ნორმათა იერარქია.⁷²⁵ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს ნორმატიული აქტების კონტროლი განპირობებულია სამართლებრივი სეპარატიზმის ნეგატიური გამოცდილებითაც.⁷²⁶ მსგავსი უფლებამოსილებები აქვს, მაგალითად, გერმანიის ფედერალურ

⁷²³ Verfassung der Portugiesischen Republik vom 2. April 1976, Art. 281 Abs. 1 Buchst. „d“, <<http://www.verfassungen.eu/p/>> [18.01.19].

⁷²⁴ Ipsen J., Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht, 20., neu bearbeitete Auflage, Köln, München, 2008, 218.

⁷²⁵ Stern K., Gedanken zum Wahlverfahren für Bundesverfassungsrichter, in: Stern K., Siekmann H. (Hrsg.), Der Staat des Grundgesetzes. Ausgewählte Schriften und Vorträge, Köln, Berlin, Bonn, München, 1992, Rn. 197.

⁷²⁶ დაწვრილებით იხ., Loladze B., Das Rechtsstaatsprinzip in der Verfassung Georgiens und in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts Georgiens, Postdam, 2014, 218.

საკონსტიტუციო სასამართლოს⁷²⁷ და პორტუგალიის საკონსტიტუციო სასამართლოს.⁷²⁸

წარდგინების შეტანის უფლებამოსილებით სარგებლობს მხოლოდ პარლამენტი, რომელიც ამას ახორციელებს შესაბამისი დადგენილების მიღების გზით. წარდგინების განსახილველად მიღება ავტომატურად იწვევს სადავო ნორმის მოქმედების შეჩერებას საქმეზე საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე. მსგავსი წესი მოქმედებს ესპანეთში, როდესაც მთავრობა ავტონომიური ერთეულების აქტებს ასაჩივრებს საკონსტიტუციო სასამართლოში.⁷²⁹ ეს, სავარაუდოდ, განპირობებულია სამართლებრივი სეპარატიზმისადმი სიფრთხილით. უმჯობესი იქნებოდა სადავო ნორმის მოქმედების შეჩერება, კონკრეტული შემთხვევის სპეციფიკის გათვალისწინებით, სასამართლოს გადაწყვეტა. ამით სასამართლო თავიდან აიცილებდა აქტის მოქმედების შეჩერებას აუცილებლობის გარეშე.⁷³⁰

სადავო ნორმის შეუსაბამობის დადასტურება კონსტიტუციასთან ან „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ კონსტიტუციურ კანონთან იწვევს მის ძალადაკარგულად ცნობას საკონსტიტუციო სასამართლოს შესაბამისი გადაწყვეტილების გამოქვეყნების მომენტიდან.

3.14. იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წარდგინება

საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენციას განეკუთვნება ნორმატიული აქტის შესაბამისობის საკითხის განხილვა კონსტიტუციის 59-ე-64-ე მუხლებთან მიმართებით. ამ უფლებამოსილებასაც მხოლოდ ორგანული კანონი ითვალისწინებს და კონსტიტუციური საფუძველი არ გააჩნია. 2017 წლის რეფორმამ გააუქმა კონსტიტუციის ნორმა, რომელიც ითვალისწინებდა იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წარდგინების ინსტიტუტს – 89-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტი. აქედან გამომდინარე, ამ შემთხვევაშიც არსებობს ეჭვი კომპეტენციის კონსტიტუციურობასთან დაკავშირებით.

59-ე-64-ე მუხლები თავმოყრილია კონსტიტუციის მეექვსე თავში – „სასამართლო ხელისუფლება და პროკურატურა“. ისინი, ძირითადად, შეეხება სასამართლო ხელისუფლების ორგანიზაციასთან და დამოუკიდებლობასთან დაკავშირებულ საკითხებს. დამოუკიდებელ მართლმსაჯულებას გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს სამართლებრივი სახელმწიფოს დამკვიდრებისათვის. ამ პროცესში აღნიშნულ კომპეტენციას პოზიტიური როლის შესრულება შეუძლია. მსგავსი ინსტიტუტი არსებობს პოლონეთში. მართლმსაჯულების საბჭოს შეუძლია საკონსტიტუციო ტრიბუნალის წინაშე დააყენოს იმ ნორმის კონსტიტუციურობის შემოწმების საკითხი, რომელიც სასამართლოს ან მოსამართლის დამოუკიდებლობას ხელშეშავს.⁷³¹

კონსტიტუციური წარდგინების შეტანის ექსკლუზიური უფლებამოსილება აქვს იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს. წარდგინებაში მითითებული ნორმის არაკონსტიტუცი-

⁷²⁷ Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG.

⁷²⁸ Verfassung der Portugiesischen Republik vom 2. April 1976, Art. 281 Abs. 1 Buchst. „c“.

⁷²⁹ Verfassung des Königreiches Spanien vom 29. Dezember 1978, Art. 161 Abs. 2 Satz 2.

⁷³⁰ Loladze B., Das Rechtsstaatsprinzip in der Verfassung Georgiens und in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts Georgiens, Postdam, 2014, 218.

⁷³¹ Verfassung der Polnischen Republik vom 2. April 1997, Art. 186 Abs. 2,

<<http://www.verfassungen.eu/pl/index.htm>> [18.01.19].

ურობის დადასტურება იწვევს მის ძალადაკარგულად ცნობას საკონსტიტუციო სასამართლოს შესაბამისი გადაწყვეტილების გამოქვეყნების მომენტიდან.

4. საკონსტიტუციო სამართალწარმოება

4.1. ზოგადი პრინციპები

სასამართლო დაცვის კონსტიტუციური უფლება მოიცავს საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის მიმართვის უფლებასაც.⁷³² საკონსტიტუციო სამართალწარმოებაში პირს აქვს ყველა შესაბამისი ძირითადი საპროცესო უფლება. საკონსტიტუციო სამართალწარმოებაზე, მისი სპეციფიკის გათვალისწინებით, ასევე, ვრცელდება ის ზოგადი პრინციპები, რომელიც დამახასიათებელია სამართალწარმოების სხვა სახეებისათვის.

საკონსტიტუციო სამართალწარმოება ხორციელდება მხარეთა თანასწორობისა და შეჯიბრებითობის პრინციპების დაცვით. ეს პრინციპები ვრცელდება სამართალწარმოების ნებისმიერ ფორმაზე. მხარეთა თანასწორობის პრინციპი კანონის წინაშე თანასწორობის,⁷³³ სამართლიანი სასამართლოსა და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპების გამოხატულებად ითვლება.⁷³⁴ მხარეთა თანასწორობაში, უპირველეს ყოვლისა, იგულისხმება მათი თანაბარი შესაძლებლობები პოზიციის გამოხატვის, მტკიცებულებებისა და არგუმენტების წარმოდგენისა და საპროცესო მოქმედებების განხორციელების თვალსაზრისით.⁷³⁵ ორგანული კანონი ასახავს ამ სტანდარტებს: „მხარეებს უფლება აქვთ, გაეცნონ საქმის მასალებს, გააკეთონ მათგან ამონაწერები, გადიონ ასლები, დაასაბუთონ თავიანთი მოთხოვნები, წარადგინონ მტკიცებულებანი, მონაწილეობა მიიღონ მტკიცებულებათა გამოკვლევაში, შეკითხვები დაუსვან მოწმეებს, ექსპერტებს, სპეციალისტებს, შუამდგომლობებით მიმართონ საკონსტიტუციო სასამართლოს, მისცენ მას ზეპირი ან წერილობითი ახსნა-განმარტება, წარადგინონ

⁷³² მაგ.: საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 29 დეკემბრის №3/5/768,769,790,792 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (დავით ბაქრაძე, სერგო რატიანი, როლანდ ახალაია, ლევან ბეჟაშვილი და სხვები, სულ 38 დეპუტატი), საქართველოს მოქალაქეები – ერასტი ჯაკობია და კარინე შახპარონიანი, საქართველოს მოქალაქეები – ნინო კოტიშაძე, ანი დოლიძე, ელენე სამადბეგიშვილი და სხვები, აგრეთვე, საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (ლევან ბეჟაშვილი, გიორგი ლვინიაშვილი, ირმა ნადირაშვილი, პეტრე ცისკარიშვილი და სხვები, სულ 38 დეპუტატი) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-62.

⁷³³ მაგ., Maurer H., Rechtsstaatliches Prozessrecht, in: Badura P., Dreier H. (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Zweiter Band – Klärung und Fortbildung des Verfassungsrechts, Tübingen, 2001, 467 (499); Schmidt-Aßmann E., Der Rechtsstaat, in: Isensee J., Kirchhof P. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II Verfassungsstaat, 3., völlig neu bearbeitete und erweiterte Ausgabe, Heidelberg, 2004, 541 (582); Tettinger P. J., Fairneß und Waffengleichheit: rechtsstaatliche Direktiven für Prozeß und Verwaltungsverfahren, München, 1984, 18 ff.; BVerfGE 52, 131 (143 ff., 156 f.).

⁷³⁴ Hofmann H., Kommentar zum Art. 20 GG, in: Schmidt-Bleibtreu B., Klein F. (Begr.), Hofmann H., Hopfau A. (Hrsg.), GG – Kommentar zum Grundgesetz, 12. Auflage, Köln, 2011, 646 ff., Rn. 61; Schulze-Fielitz H., Kommentar zum Art. 20 GG (Rechtsstaat), in: Dreier H. (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 2. Auflage, Tübingen, 2006, 170 ff., Rn. 216; BVerfGE 52, 131 (144, 156 f.); 108, 150 (162); 110, 226 (252 f.).

⁷³⁵ Maurer H., Rechtsstaatliches Prozessrecht, in: Badura P., Dreier H. (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Zweiter Band – Klärung und Fortbildung des Verfassungsrechts, Tübingen, 2001, 467 (499).

თავიანთი დასკვნები და გამოთქვან მოსაზრებები სასამართლო განხილვის დროს წამოჭრილ ყველა საკითხზე, უარყონ ან გააქარწყლონ მეორე მხარის მტკიცებულებები, მოთხოვნები, შუამდგომლობები, დასკვნები და მოსაზრებები“.

საკონსტიტუციო სასამართლო თავის საქმიანობას ახორციელებს საქვეყნოობის პრინციპის საფუძველზე. ეს პრინციპი პირდაპირ არის გათვალისწინებული კონსტიტუციით. ორგანულ კანონში ის დეტალურადაა ასახული. ზოგადი წესის მიხედვით, საკონსტიტუციო სასამართლოში საქმე განიხილება ღია სხდომაზე. გამონაკლისის სახით, სასამართლოს ინიციატივით ან მხარეთა შუამდგომლობით შესაძლებელია სხდომის ან მისი ნაწილის დახურვა პირადი, პროფესიული, კომერციული ან სახელმწიფო საიდუმლოების დაცვის მიზნით. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება ყველა შემთხვევაში საქვეყნოდ ცხადდება.

საკონსტიტუციო სასამართლო შებოჭილია კანონითა და კონსტიტუციით. მისი საქმიანობის სფეროში მოქმედი კანონიერების პრინციპი კონსტიტუციისა და კანონის უზენაესობის საკონსტიტუციო პრინციპების გამოხატულებაა. საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრი საქმის ფაქტობრივ გარემოებებს აფასებს და გადაწყვეტილებებს იღებს მხოლოდ კონსტიტუციის შესაბამისად.

კოლეგიურობა საკონსტიტუციო სასამართლოს საქმიანობის ერთ-ერთი ცენტრალური პრინციპია. როგორც საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმი, ასევე, კოლეგიები საქმეს განიხილვენ და გადაწყვეტილებას იღებენ კოლეგიურად. საქმის განხილვის მონაწილე მოსამართლეს უფლება არა აქვს მონაწილეობა არ მიიღოს კენჭისყრაში და თავი შეიკავოს კენჭისყრისას.

4.2. კონსტიტუციური სარჩელისა და კონტიტუციური

წარდგინების არსებითად განსახილველად მიღება

4.2.1. კონსტიტუციური სარჩელისა და კონსტიტუციური სარჩელის შეტანა

საკონსტიტუციო სამართალწარმოება იწყება საკონსტიტუციო სასამართლოში დასაბუთებული კონსტიტუციური სარჩელის ან კონსტიტუციური წარდგინების ორგანული კანონით დადგენილი ფორმითა და წესით შეტანითა და რეგისტრაციით. აქ იკვეთება საკონსტიტუციო სასამართლოს, როგორც სასამართლო ორგანოს, თვითინიციატივის შეზღუდვის ვალდებულება,⁷³⁶ რაც ეფუძნება შემდეგ პრინციპს: „სადაც არ არის მოსარჩელე, იქ არ არის მოსამართლე“⁷³⁷.

რეგისტრაციას მოსდევს სარჩელის (წარდგინების) განაწილება. კოლეგიებს შორის საქმეებს რიგითობის წესის დაცვით ანაწილებს თავმჯდომარე. თუ საქმე პლენუმის განსჯადია, ის ნიშნავს მომხსენებელ მოსამართლეს. კოლეგიის მიერ განსჯად საქმეზე მომხსენებელი მოსამართლე ინიშნება კოლეგიის თავმჯდომარის მიერ. მომხსენებელი მოსამართლის შერჩევა ორივე შემთხვევაში ხდება ავტომატური, ელექტრონული წესით შერჩევის სისტემის საშუალებით.

⁷³⁶ დაწვრილებით იხ., Loladze B., Das Rechtsstaatsprinzip in der Verfassung Georgiens und in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts Georgiens, Postdam, 2014, 156.

⁷³⁷ მაგ., Hopfau A., Kommentar zum Art. 93 GG, in: Schmidt-Bleibtreu B., Klein F. (Begr.), Hofmann H., Hopfau A. (Hrsg.), GG – Kommentar zum Grundgesetz, 12. Auflage, Köln, 2011, Rn. 52.

4.2.2. კონსტიტუციური სარჩელისა და კონსტიტუციური წარდგინების არსებითად განსახილველად მიღების საკითხის განხილვა და გადაწყვეტა

კონსტიტუციური სარჩელის (წარდგინების) არსებითად განსახილველად მიღების საკითხი წყდება განმწესრიგებელ სხდომაზე, როგორც წესი, ზეპირი მოსმენის გარეშე. ზეპირი მოსმენა იმართება, თუ საკონსტიტუციო სასამართლო მიიღებს საოქმო ჩანაწერს ამის შესახებ. ეს ხდება მაშინ, როდესაც სხვაგვარად შეუძლებელია კონსტიტუციური სარჩელის (წარდგინების) არსებითად განსახილველად მიღებისათვის მნიშვნელოვანი გარემოებების დადგენა.

თუ განმწესრიგებელი სხდომა ზეპირი მოსმენით ტარდება, პლენუმი (კოლეგია) უფლებამოსილია, მოიწვიოს მოსარჩელე, წარდგინების ავტორი, მოპასუხე, მათი წარმომადგენლები და ინტერესების დამცველები და მოისმინოს მათი განმარტებები. საკონსტიტუციო სასამართლო ვალდებულია მოსარჩელის, წარდგინების ავტორის ან მათი წარმომადგენლების წერილობითი განცხადების საფუძველზე მოიწვიოს ისინი განმწესრიგებელ სხდომაზე.

საკონსტიტუციო სასამართლო სარჩელის (წარდგინების) არსებითად განსახილველად მიღების საკითხის დადებითად გადაწყვეტის შემთხვევაში იღებს საოქმო ჩანაწერს, ხოლო მიღებაზე უარის თქმისას კი – განჩინებას. განჩინების დასაბუთება სავალდებულოა. პლენუმმა (კოლეგიამ) უნდა დაასაბუთოს, რომ არსებობს სარჩელის (წარდგინების) არსებითად განსახილველად მიღებაზე უარის თქმის ორგანული კანონით გათვალისწინებული ერთი ან რამდენიმე საფუძველი. საოქმო ჩანაწერის დასაბუთება კანონმდებლობით სავალდებულო არ არის, მაგრამ პრაქტიკაში ხდება, როდესაც სასამართლო სარჩელს (წარდგინებას) ნაწილობრივ იღებს არსებითად განსახილველად. ამ დროს ის ასაბუთებს, თუ რატომ არ მიიღო სარჩელის (წარდგინების) ნაწილი განსახილველად. განჩინება და საოქმო ჩანაწერი საბოლოოა და გადასინჯვას ან გასაჩივრებას არ ექვემდებარება.

4.3. კონსტიტუციური სარჩელისა და კონსტიტუციური წარდგინების არსებითად განხილვა და გადაწყვეტა

4.3.1. კონსტიტუციური სარჩელისა და კონსტიტუციური წარდგინების არსებითად განხილვა

სარჩელი (წარდგინება) არსებითად განიხილება პლენუმის ან კოლეგიის სხდომაზე იმის მიხედვით, თუ ვის კომპეტენციაშია მისი განხილვა. საკონსტიტუციო სამართალწარმოებაში მონაწილეობენ მხარეები (მოსარჩელე და მოპასუხე), მათი წარმომადგენლები და ინტერესების დამცველები. არსებითი განხილვა ტარდება წარდგინების ავტორისა და მისი წარმომადგენლის გარეშე, ანუ კონტრადიქტორული ხასიათი არ აქვს, შემდეგი წარდგინებების განხილვისას: 1. საერთაშორისო ხელშეკრულების კონსტიტუციურობასთან დაკავშირებით; 2. იმპიჩმენტთან დაკავშირებით; 3. კონსტიტუციასთან და „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ კონსტიტუციურ კანონთან აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს ნორმატიული აქტის შესაბამისობის საკითხთან დაკავშირებით; 4. საერთო სასამართლოს წარდგინება.

ორგანული კანონი ქმნის წარმოდგენას, თუ რა ეტაპებისაგან შედგება არსებითი განხილვა: 1. საკონსტიტუციო სასამართლოს მომხსენებელი წევრის მოხსენება; 2.

მოსარჩელისა და მოპასუხის განმარტებები; 3. მონმეთა, ექსპერტთა და სპეციალისტთა ჩვენებების მოსმენა და წერილობითი მტკიცებულებების გამოქვეყნება; 4. საქმის განხილვის მონაწილეთა დასკვნითი სიტყვების მოსმენა. დასკვნითი სიტყვების მოსმენის შემდეგ სასამართლო გადის სათათბირო ოთახში გადაწყვეტილების მისაღებად.

4.3.2. კონსტიტუციური სარჩელისა და კონსტიტუციური წარდგინების არსებითი გადაწყვეტა

საკონსტიტუციო სასამართლო საქმეს არსებითად წყვეტს წერილობით. დასკვნა მიიღება კონსტიტუციურ წარდგინებაზე საერთაშორისო ხელშეკრულების ან მის ცალკეულ დებულებათა კონსტიტუციურობის შესახებ, ასევე, იმპიჩმენტთან დაკავშირებით. სხვა შემთხვევებში საკონსტიტუციო სასამართლო იღებს გადაწყვეტილებას. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება ან დასკვნა უნდა იყოს დასაბუთებული.

სარჩელის (წარდგინების) არსებითი გადაწყვეტა ხდება სათათბირო ოთახში, ღია კენჭისყრით და მასში მონაწილეობენ მხოლოდ საქმის განხილვის მონაწილე მოსამართლეები. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებას (დასკვნას) ხელს აწერს საქმის არსებით განხილვაში მონაწილე საკონსტიტუციო სასამართლოს ყველა წევრი და აცხადებს სხდომის თავმჯდომარე სასამართლოს სხდომათა დარბაზში. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება და დასკვნა საბოლოოა და გასაჩივრებას ან გადასინჯვას არ ექვემდებარება.

საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება და დასკვნა ძალაშია გამოქვეყნების მომენტიდან, გამოქვეყნებად კი ითვლება მათი სრული ტექსტის გამოქვეყნება საკონსტიტუციო სასამართლოს ვებგვერდზე. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება და დასკვნა საბოლოოა და მათი შეუსრულებლობა ისჯება კანონით. საკონსტიტუციო სასამართლოს აქტი ექვემდებარება დაუყოვნებლივ აღსრულებას, თუ ამავე აქტით სასამართლომ არ გადადო აღსრულება.

VI. სახელმწიფო ფინანსები და თავდაცვა

თავი XVI. სახელმწიფო ფინანსები და კონტროლი

1. საქართველოს სახელმწიფო საფინანსო-ეკონომიკური სისტემა

1.1. სახელმწიფო საფინანსო-ეკონომიკური სისტემის დახასიათება

საფინანსო-ეკონომიკური სისტემის ეფექტური ფუნქციონირება ნებისმიერი თანამედროვე სახელმწიფოს არსებობის წინაპირობაა. ცივილიზებულ ევროპულ სახელმწიფოთა უმრავლესობა საბაზრო ეკონომიკასა და ჯანსაღ კონკურენციას აღიარებს. საფინანსო-ეკონომიკური სისტემის ძირითადი პრინციპები ქვეყნის ეკონომიკურ პოლიტიკას აყალიბებს, რომელიც განსაზღვრავს სახელმწიფოს ადგილს, მისი ზეგავლენის საშუალებებს საფინანსო-ეკონომიკურ ურთიერთობებზე. ამდენად, ყალიბდება ქვეყნის საფინანსო-საბიუჯეტო პოლიტიკა, რომელიც დიდწილად განსაზღვრავს არა მხოლოდ სახელმწიფო ორგანოების ეკონომიკურ მოღვაწეობას, არამედ საზოგადოების კეთილდღეობის დონეს, თითოეული მოქალაქის ფინანსურ მდგომარეობას და რაც მთავარია, ქვეყნის თავდაცვისუნარიანობას.⁷³⁸

თანამედროვე პირობებში საქართველოს საფინანსო-ეკონომიკური სისტემა საბაზრო ეკონომიკასა და თავისუფალი ბაზრის პრინციპს ეფუძნება. საკუთრების უფლება და თავისუფალი ქონებრივი ურთიერთობები, რომლებიც საქართველოს კონსტიტუციით აღიარებული და დაცულია, წარმატებული ეკონომიკის წინაპირობა, თუმცა არა ერთადერთი საფუძველია. ქართული საფინანსო-ეკონომიკური სისტემა მრავალი გამოწვევის წინაშე დგას, მათ შორის, ერთ-ერთი პირველი საბჭოთა წარსული გავლენა და სამართლებრივი სახელმწიფოს იდეის რეალიზაციასთან დაკავშირებული სირთულეებია. შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს საფინანსო-ეკონომიკურ სისტემას დღემდე ეტყობა საბჭოური წარსული და მძიმე დაღად აზის.⁷³⁹

სახელმწიფოს ეკონომიკური პოლიტიკის საბჭოური გაგება მთლიანად გამორიცხავდა კერძო საკუთრების არსებობის შესაძლებლობას და სახელმწიფო მანქანის მაქსიმალური ინტერვენციის იდეას ნერგავდა ეკონომიკურ ურთიერთობებში. სახელმწიფოს „აქტიური როლი“ ეკონომიკურ, პოლიტიკურ და სხვა სისტემებში, ფაქტობრივად, სახელმწიფოს განვითარებისთვის მუხრუჭს ქმნიდა, ხოლო საბჭოთა კავშირის შემადგენლობაში შემავალი რესპუბლიკების მიმართ განხორციელებული ეკონომიკური პოლიტიკა კოლონიური ქვეყნის მიმართ იმპერიული პოზიციის გამოხატულება იყო,⁷⁴⁰ რამაც განაპირობა კიდევ მისი ეკონომიკური და პოლიტიკური კრახი.

⁷³⁸ კვერენჩილაძე გ., საფრანგეთის საფინანსო კონტროლის უმაღლესი ორგანოების სამართლებრივი სტატუსი, ნიგნო: მელქაძე თ., საფინანსო კონტროლი ევროპულ ქვეყნებში, თბილისი, 1999, 68.

⁷³⁹ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2016, 307.

⁷⁴⁰ იხ., სეფერთელაძე დ., საფინანსო სისტემის რეფორმა და სახაზინო სისტემის როლი მის განხორციელებაში, იხ., <<http://www.nplg.gov.ge/gsd/cgi-bin/library.exe?e=d-01000-00---off-0ekonomik--00-1----0-10-0---0---0prompt-10---4-----0-11--11-ka-50---20-about---00-3-1-00-0-0-11-1-OutfZz-8-00&cl=CL4.1&d=HASH01327124d82fcb27ef5b151.53&gt=1>> [28.02.2019].

საქართველოში თანამედროვე საფინანსო-ეკონომიკური სისტემის დაცვისა და განვითარების სამართლებრივ გარანტიას საქართველოს კონსტიტუცია ქმნის, რომელიც ეკონომიკური თავისუფლების დამკვიდრება, ქართველი ხალხის ურყევი ნების გამოხატულებად განსაზღვრავს. საქართველოს კონსტიტუციის მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, სახელმწიფო ზრუნავს თავისუფალი და ღია ეკონომიკის, თავისუფალი მენარმეობისა და კონკურენციის განვითარებაზე. ეკონომიკური თანასწორობის, ხანგრძლივი და სტაბილური ეკონომიკური ზრდის უზრუნველსაყოფად, ეკონომიკური პოლიტიკის ფუძემდებლური პრინციპები, დღევანდელი და მომავალი თაობების ეკონომიკური უფლებებისა და თავისუფლებების გარანტიები დგინდება „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით, რომელიც საფინანსო-ეკონომიკური სისტემის უმთავრეს დასაყრდენად სახელმწიფოში არსებულ საგადასახადო სისტემას მოიაზრებს.

1.2. საქართველოს საგადასახადო სისტემის საფუძვლები

1.2.1. საგადასახადო სისტემის სამართლებრივი საფუძვლები და ძირითადი პრინციპები

საქართველოში თანამედროვე საგადასახადო სისტემის შექმნა ძირითადად 1991-1992 წლების მიჯნაზე, ქვეყანაში მიმდინარე კარდინალურ ეკონომიკურ გარდაქმნებს უკავშირდება და იგი საბაზრო ურთიერთობებზე გადასვლის პერიოდში ჩამოყალიბდა.⁷⁴¹ საქართველოს პარლამენტმა 1997 წელს მიიღო საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, რომლითაც განისაზღვრა საგადასახადო სისტემის სტრუქტურა და ფუნქციონირების საფუძვლები. აღნიშნული კანონის შესაბამისად საქართველოში, შემოღებულ იქნა ისეთი სახელმწიფო გადასახადები, როგორებიცაა, მინის გადასახადი, სოციალური გადასახადი, გადასახადი ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისთვის, გადასახადი მავნე ნივთიერებებით გარემოს დაბინძურებისათვის და სხვ. ადგილობრივ გადასახადებს კი ქმნიდა სათამაშო ბიზნესის, საკურორტო, სასტუმროს, რეკლამის გადასახადი და გადასახადი ეკონომიკური საქმიანობისა და ადგილობრივი სიმბოლიკის გამოყენებისათვის.

სახელმწიფო ბიუჯეტის შევსების ძირითადი საშუალება გადასახადებია. ამდენად, საგადასახადო სისტემის ფორმირება და გადასახადები სახელმწიფოს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი სფეროა. საგადასახადო სფეროში განხორციელებული ცვლილებები გავლენას ახდენს გადასახადის გადამხდელთა, საზოგადოების კეთილდღეობასა და ეკონომიკურ აქტივობაზე, რის გამოც საგადასახადო სისტემის ფუნქციონირება საკანონმდებლო ორგანოს კონტროლის საშუალებით ხორციელდება. საგადასახადო სამართლით მოწესრიგებულ ურთიერთობებში ჩართულია სახელმწიფო ორგანოთა მთელი სისტემა, რომელთა უფლებამოსილებები განისაზღვრება საქართველოს კონსტიტუციით, საერთაშორისო ხელშეკრულებებით, საქართველოს საგადასახადო კოდექსითა და მათ შესაბამისად მიღებული კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით.

საქართველოს საგადასახადო სისტემის ჩამოყალიბების, ფუნქციონირებისა და განვითარების უმთავრესი სამართლებრივი საფუძველი საქართველოს კონსტიტუციაა. განსაკუთრებული როლი აქვს საქართველოს საგადასახადო კოდექსს, რომელიც განსაზღვრავს საქართველოს საგადასახადო სისტემის ფორმირებისა და ფუნქციონირების

⁷⁴¹ როგავა ზ., გადასახადები, საგადასახადო სისტემა და საგადასახადო სამართალი, თბილისი, 2002, 82.

ზოგად პრინციპებს, აწესრიგებს საქართველოს საბაჟო საზღვარზე მგზავრის, საქონლისა და სატრანსპორტო საშუალების გადაადგილებასთან დაკავშირებულ სამართლებრივ ურთიერთობებს, სამართლებრივ ურთიერთობაში მონაწილე პირის, გადასახადის გადამხდელისა და უფლებამოსილი ორგანოს სამართლებრივ მდგომარეობას, განსაზღვრავს საგადასახადო სამართალდარღვევის სახეებს, საქართველოს საგადასახადო კანონმდებლობის დარღვევისათვის პასუხისმგებლობას, უფლებამოსილი ორგანოსა და მისი თანამდებობის პირების არამართლზომიერ ქმედებათა გასაჩივრების წესსა და პირობებს, საგადასახადო დავის გადანაცვების წესს, არეგულირებს საგადასახადო ვალდებულების შესრულებასთან დაკავშირებულ სამართლებრივ ურთიერთობებს.

საქართველოს კონსტიტუციით, საგადასახადო კანონმდებლობის განსაზღვრა საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიეკუთვნება. სავალდებულოა გადასახადებისა და მოსაკრებლების გადახდა კანონით დადგენილი ოდენობითა და წესით. საქართველოს საგადასახადო კოდექსი გადასახადს განსაზღვრავს როგორც სავალდებულო, უპირობო ფულად შენატანს ბიუჯეტში, რომელსაც გადასახადის გადამხდელი იხდის, გადახდის აუცილებელი, არაეკვივალენტური და უსასყიდლო ხასიათიდან გამომდინარე, გადასახადისაგან გათავისუფლება დასაშვებია მხოლოდ კანონით.

საგადასახადო სამართლებრივი ურთიერთობები შეიძლება განიმარტოს როგორც საგადასახადო სამართლის ნორმებით მოწესრიგებული საზოგადოებრივი ურთიერთობები, რომლებიც წარმოიქმნებიან გადასახადის დაწესების, შემოღებისა და აკრეფის პროცესში.⁷⁴² საქართველოს საგადასახადო მოდელის საფუძველი ორი სახის გადასახადები, რომელთა ზედერთი წილი სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლებში ყველაზე მნიშვნელოვანია. პირველი სახის გადასახადები დაკავშირებულია შემოსავალთან (მოგებასთან), რომელსაც იღებენ იურიდიული და ფიზიკური პირები შრომითი და სამეწარმეო საქმიანობის პროცესში, ხოლო მეორე სახის გადასახადები დაკავშირებულია საქონლისა და მომსახურების რეალიზაციიდან მიღებულ ამონაგებთან, ე.ი. ბრუნვასთან.⁷⁴³

1.2.2. გადასახადის სახეები საქართველოში

საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულია გადასახადის ორი სახე: საერთო-სახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი. საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადებია საქართველოს საგადასახადო კოდექსით დაწესებული გადასახადები, რომელთა გადახდაც სავალდებულოა საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე. საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის სახეები ამომწურავად არის ჩამოთვლილი საქართველოს საგადასახადო კოდექსის მე-6 მუხლში და მათ მიეკუთვნება საშემოსავლო გადასახადი, მოგების გადასახადი, დამატებული ღირებულების გადასახადი (დღგ), აქციზი და იმპორტის გადასახადი.

2017 წლამდე საქართველოს კონსტიტუციის 94-ე მუხლის შესაბამისად საქართველოს საგადასახადო სისტემაში განსახორციელებელი კონკრეტული ცვლილებები განსაკუთრებული დაცვის ქვეშ ექცეოდა, რომლის მიხედვითაც, საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის ახალი სახის შემოღება, გარდა აქციზისა, ან საერთო-სახელმწიფოებრივი

⁷⁴² იქვე, 50.

⁷⁴³ იხ., იქვე, 83.

გადასახადის სახის მიხედვით არსებული განაკვეთის ზედა ზღვრის გაზრდა შესაძლებელი იყო მხოლოდ რეფერენდუმის გზით, გარდა ორგანული კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა. საქართველოს პარლამენტის მიერ 2017 წლის 19 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონით აღნიშნული ნორმა ამოღებულ იქნა კონსტიტუციის რედაქციიდან, თუმცა გარდამავალი დებულების სახით შენარჩუნდა კონსტიტუციური კანონის მე-2 მუხლის მე-6 პუნქტში. კონსტიტუციური კანონის შესაბამისად, ამ კანონის ამოქმედებიდან 12 წლის განმავლობაში 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. ამასთან, მხოლოდ საქართველოს მთავრობას აქვს რეფერენდუმის დანიშვნის ინიცირების უფლება. აღსანიშნავია, რომ 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. ამასთან, საპენსიო და სადაზღვევო შენატანები რეგულირდება კანონით და ისინი გადასახადები და მოსაკრებლები არაა.

სახელმწიფო საგადასახადო სისტემის მნიშვნელოვან კომპონენტს ადგილობრივი გადასახადი ქმნის. ადგილობრივი გადასახადია საგადასახადო კოდექსით დაწესებული და ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს ნორმატიული აქტით შემოღებული გადასახადი, რომლის გადახდაც სავალდებულოა შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე და ამ ტიპის გადასახადს მიეკუთვნება ქონების გადასახადი. ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო უფლებამოსილია შემოიღოს საქართველოს საგადასახადო კოდექსით დაწესებული ადგილობრივი გადასახადი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის მთელ ტერიტორიაზე ერთიანი განაკვეთის სახით ან/და ამ ერთეულის ტერიტორიაზე ცალკეული დარგების ან/და საქმიანობის სახეების მიხედვით, ამავე კოდექსით დადგენილი ზღვრული განაკვეთის ფარგლებში. ამასთან, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო ვალდებულია ადგილობრივი გადასახადის შემოღების, მისი გადახდის პირობების შეცვლის ან შემოღებული ადგილობრივი გადასახადის გაუქმების შესახებ ინფორმაცია და სათანადო ნორმატიული აქტის ასლი მისი გამოქვეყნებისთანავე გაუგზავნოს შემოსავლების სამსახურსა და შესაბამის საგადასახადო ორგანოებს.

მართალია, სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმირების უმთავრესი წყარო გადასახადებია, თუმცა სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმირება ხდება საგადასახადო და არასაგადასახადო შემოსავლების საფუძველზე. კერძოდ, სახელმწიფო ბიუჯეტი, ასევე, ივსება ნებართვებიდან და ლიცენზიებიდან, სახელმწიფო მომსახურების განევიდან მიღებული მოსაკრებელისა და საფასურის, სახელმწიფო ქონების გაყიდვიდან მიღებული შემოსავლებიდან. გადახდა ხდება ფულადი და არა ნატურალური სახით და ირიცხება სახელმწიფოს ბიუჯეტში ან შესაბამის ფონდში. თუმცა გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლების წილი სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმირებისას მნიშვნელოვნად აღემატება სხვა არასაგადასახადო შემოსავლებს.

საგადასახადო კონტროლს ახორციელებენ მხოლოდ კანონით განსაზღვრული საგადასახადო ორგანოები. საგადასახადო სისტემის ეფექტურ ფუნქციონირებას საქართველოში უზრუნველყოფს საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. ამ მიზნით, გადასახადების/გადასახდელების, ასევე, შესაბამისი კომპეტენციის ფარგლებში, მოსაკრებლების ადმინისტრირებას ახდენს საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალი, სახელმწიფო კონტროლის განმახორციელებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – შემოსავლების სამსახური, რომელიც თავის უფლებამოსილებას საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე ახორციელებს. შემოსავლების სამსახურის უფლებამოსილებები, სტრუქტურა და საქმიანობის წესი განისაზღვრება საქართველოს საგადასახადო კოდექსით, „შემოსავლების სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით, ფინანსთა მინისტრის მიერ დამტკიცებული შემოსავლების სამსახურის დებულებით და სხვა სამართლებრივი აქტებით.

2. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი

2.1. სახელმწიფო ბიუჯეტის არსი და სამართლებრივი საფუძვლები

სახელმწიფო ბიუჯეტი ქვეყნის ფინანსური სისტემის ფუნქციონირების აუცილებელი წინაპირობაა. იგი განსაზღვრავს ხელისუფლების ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით მისაღები შემოსულობების, გასანევი გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების ერთობლიობას. სახელმწიფო ბიუჯეტი არამხოლოდ ფულადი სახსრების საერთო-სახელმწიფოებრივი ფონდია, არამედ ქვეყნის მთავარი საფინანსო გეგმა და სამართლებრივი დოკუმენტი,⁷⁴⁴ რომელიც სახელმწიფოს ფინანსურ საჭიროებებს უზრუნველყოფს. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი საქართველოს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით მისაღები შემოსულობების და გასანევი გადასახდელების ერთობლიობაა.

სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმირებასთან დაკავშირებული საკითხები ასახული იყო საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციაში, რომლის 54-ე მუხლის შესაბამისად, საქართველოს პარლამენტის ერთ-ერთი უფლებამოსილება ბიუჯეტის დამტკიცება იყო. სახელმწიფო ბიუჯეტით განსაზღვრული ფინანსური სახსრების „განგების“ ფუნქცია საქართველოს მთავრობას ჰქონდა, რომლის საქმიანობაზე ზოგად კონტროლს პარლამენტი ახორციელებდა, ხოლო სახელმწიფო კონტროლს – სახელმწიფო კონტროლიორი, რომელიც აირჩეოდა პარლამენტის მიერ და მის წინაშე იყო ანგარიშვალდებული.

1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუციით განსაზღვრული საქართველოს მმართველობის საპრეზიდენტო ფორმამ გავლენა მოახდინა სახელმწიფო ბიუჯეტის ინსტიტუტზეც. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის შემუშავება და პარლამენტისათვის წარდგენა ხორციელდებოდა საქართველოს პრეზიდენტის მიერ, რომელსაც აღმასრულებელი ხელისუფლება ექვემდებარებოდა. 2004-2013 წლებში საქართველოს კონსტიტუცია ადგენდა ე.წ. უნდობლობის ნეგატიური ვოტუმის ინსტიტუტს, რომლის შესაბამისადაც საქართველოს პარლამენტის მიერ ბიუჯეტის პროექტის დაუმტკიცებლობის შემთხვე-

⁷⁴⁴ ცნობილადე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ. I, თბილისი, 2004, 186.

ვაში საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილი იყო სახელმწიფო ბიუჯეტი დაემტკიცებინა დეკრეტით და დაეთხოვა საქართველოს პარლამენტი.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის სამართლებრივი საფუძვლები განისაზღვრება საქართველოს კონსტიტუციის 66-ე მუხლით, რომლის შესაბამისადაც, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს ყოველწლიურად, სრული შემადგენლობის უმრავლესობით იღებს საქართველოს პარლამენტი. კანონი, რომელიც იწვევს მიმდინარე საბიუჯეტო წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების ზრდას, შემოსავლების შემცირებას ან სახელმწიფოს მიერ ახალი ფინანსური ვალდებულებების აღებას, პარლამენტმა შეიძლება მიიღოს მხოლოდ მთავრობის თანხმობის შემდეგ, ხოლო მომავალ საბიუჯეტო წელთან დაკავშირებული კანონი – მთავრობის თანხმობით ან მთავრობის მიერ პარლამენტისთვის წარდგენილი ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის ფარგლებში.

საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა არის საქართველოს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების ფუნქციების შესასრულებლად ფულადი სახსრების მოპოვებისა და გამოყენების მიზნით სამართლებრივი აქტებით რეგულირებულ საბიუჯეტო ურთიერთობათა ერთობლიობა. სახელმწიფო ბიუჯეტთან დაკავშირებული საკითხები განისაზღვრება სხვადასხვა ნორმატიული აქტით, მათ შორის, საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით, რომელიც ადგენს საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის ფორმირების პრინციპებს, აწესრიგებს სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკების და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების პროექტების მომზადების, განხილვის, დამტკიცების, ბიუჯეტების შესრულების, ანგარიშგებისა და კონტროლის წესებს. სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღებასთან დაკავშირებული პროცედურები ასევე განერილია საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში.

2.2. სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღება

სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის მიღება რთული და მრავალეტაპიანი პროცესია, რომელშიც საქართველოს პარლამენტისა და მთავრობის გარდა ჩართულია სხვადასხვა სახელმწიფო ინსტიტუტი. ბიუჯეტის პროექტის განხილვა კანონპროექტის პირველი მოსმენით განხილვისათვის პარლამენტის რეგლამენტით დადგენილი წესების მსგავსად ხდება, თუმცა ეს პროცესი მნიშვნელოვანი განსხვავებებითაც გამოირჩევა. სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის მიღების პროცესი რამდენიმე ეტაპად შეიძლება დაიყოს:

- I. სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის პარლამენტისათვის წარდგენა;
- II. სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის საკომიტეტო განხილვები;
- III. სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის განხილვა პლენარულ სხდომაზე;
- IV. სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის ხელმოწერა და გამოქვეყნება.

სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის მიღება იწყება ბიუჯეტის პროექტის ინიცირებით. მხოლოდ მთავრობაა უფლებამოსილი პარლამენტის კომიტეტებთან ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების განხილვის შემდეგ პარლამენტს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი წარუდგინოს. მთავრობის თანხმობის გარეშე, დაუშვებელია სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტში ცვლილების შეტანა. სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის ინიცირება გულისხმობს არაუგვიანეს 1 ოქტომბრისა სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის საქართველოს პარლამენტისათვის წარდგენას, საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული თანდართული მასალებით (მათ შორის, მიმდინარე წლის

სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ მოხსენება). პარლამენტს, ასევე, წარედგინება სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის შესაბამის ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი. სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტი თანდართული მასალებით და სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის შესაბამისი ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი პარლამენტისათვის წარდგენისთანავე ქვეყნდება პარლამენტის ვებგვერდზე.

პარლამენტის კომპეტენციის ფარგლებში სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღებისა და მასში ცვლილების შეტანის პროცესს ხელმძღვანელობს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტი, რომელიც ბიუჯეტის პროექტის პარლამენტისათვის წარდგენიდან 2 დღის ვადაში ადგენს მისი განხილვის გრაფიკს. სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის პარლამენტის ვებგვერდზე გამოქვეყნებიდან 2 კვირის ვადაში პარლამენტის კომიტეტები (გარდა პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტისა), ფრაქციები, უმრავლესობა, უმცირესობა, დამოუკიდებელი პარლამენტის წევრები, პარლამენტის აპარატის იურიდიული დეპარტამენტი და პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი განიხილავენ მას, ამზადებენ შესაბამის დასკვნებს და უგზავნიან პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტს. სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტი, ასევე, ეგზავნება საქართველოს ეროვნულ ბანკსა და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს, რომლებიც დოკუმენტაციის გადაცემიდან 2 კვირის ვადაში საქართველოს პარლამენტს წარუდგენენ საკუთარ დასკვნებს. წარმოდგენილი დასკვნები განიხილება და ფასდება საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის მიერ და მისი საბოლოო დასკვნა ეგზავნება საქართველოს მთავრობას.

საქართველოს მთავრობა სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის და ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის გადამუშავებულ ვარიანტებს განსახილველად წარუდგენს პარლამენტს არაუგვიანეს 5 ნოემბრისა. პროექტს უნდა ერთოდეს წარდგენილი წინადადებებისა და შენიშვნების შესახებ ინფორმაცია, თითოეული მათგანის გათვალისწინების მდგომარეობის მითითებით. სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტი კვლავ განიხილება პარლამენტის კომიტეტების ფრაქციების, უმრავლესობის, უმცირესობის, დამოუკიდებელი პარლამენტის წევრების, პარლამენტის აპარატის იურიდიული დეპარტამენტისა და პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მიერ და საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის მიერ საბოლოო დასკვნაში შენიშვნების ასახვის შემდეგ სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტი შეიტანება პარლამენტის პლენარული სხდომის დღის წესრიგში.

სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე განხილვა ერთი მოსმენით ხდება და ორ ეტაპად იყოფა: პირველ ეტაპზე ხდება სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის პარლამენტისათვის წარდგენა და პარლამენტის რეგლამენტის 137-ე მუხლით დადგენილი წესით განხილვა, რის შემდეგაც განხილვის დამთავრების შემდეგ პარლამენტის პლენარული სხდომის თავმჯდომარე სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის განხილვაში შესვენებას აცხადებს და პარლამენტის თავმჯდომარე პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის დასკვნას პლენარულ სხდომაზე განხილვისას გამოთქმული შენიშვნებით საქართველოს მთავრობას უგზავნის. საქართველოს მთავრობა არაუგვიანეს 30 ნოემბრისა პარლამენტს წარუდგენს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის და ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის საბოლოო ვარიანტებს პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე გამოთქმული წინადადებებისა და შენიშვნების გათვალისწინების მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციასთან ერთად, რომელიც ქვეყნდება პარლამენტის ვებგვერდზე.

საქართველოს ეროვნულ ბანკისა და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ შესაბამისი დასკვნების წარმოდგენისა და საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის თაობაზე საბოლოო დასკვნის მომზადების შემდეგ კანონპროექტი კვლავ გადის პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე.

სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონის პროექტს კენჭი ეყრება არაუგვიანეს დეკემბრის მესამე პარასკევისა და მიღებულად მიიჩნევა თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის ნევრთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობა. თუ პარლამენტი ვერ მიიღებს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონს არაუგვიანეს დეკემბრის მესამე პარასკევისა, შესაძლებელია სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის იმავე ვარიანტს ან საქართველოს მთავრობისა და პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის ნევრთა შემთანხმებული კომისიის მონაწილეობით გადამუშავებულ პროექტს ხელახლა ეყაროს კენჭი 10 დღის ვადაში, მაგრამ არაუგვიანეს 31 დეკემბრისა. სახელმწიფო ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში ხარჯები იფარება წინა წლის დამტკიცებული სახელმწიფო ბიუჯეტის მიხედვით. საქართველოს მთავრობა სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს პარლამენტს დასამტკიცებლად წარუდგენს საბიუჯეტო წლის დასრულებიდან არაუგვიანეს 5 თვისა.

სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონს ხელს აწერს და აქვეყნებს საქართველოს პრეზიდენტი საქართველოს კონსტიტუციის 46-ე მუხლით დადგენილი წესით, თუმცა იმ პირობით, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონზე პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნების გაზიარება დასაშვებია მხოლოდ მთავრობის თანხმობით. სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი ქვეყნდება საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს ვებგვერდზე.

3. საქართველოს ეროვნული ბანკი

3.1. ეროვნული ბანკის ჩამოყალიბების ისტორია საქართველოში

საქართველოში პირველი ეროვნული ბანკის დაფუძნება საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის პერიოდს უკავშირდება. 1919 წლამდე საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკას არ გააჩნდა საკრედიტო სისტემის მართვისა და რეგულირების განმახორციელებელი დამოუკიდებელი სახელმწიფო ინსტიტუტი და მის მოვალეობას ასრულებდა რუსეთის ყოფილი საიმპერიო ბანკის თბილისის განყოფილება, რომელიც 1917 წლის ოქტომბრის გადატრიალების შემდეგ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის ფინანსთა მინისტრის ზედამხედველობის ქვეშ საქმიანობდა.⁷⁴⁵ მიუხედავად აღნიშნული გარემოებისა, საიმპერიო ბანკის თბილისის განყოფილება ვერ ასრულებდა ახლადჩამოყალიბებული დემოკრატიული რესპუბლიკისთვის შესაბამისი დამოუკიდებელი ინსტიტუტის ფუნქციას, რის გამოც დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ დაიწყო მსჯელობა საქართველოს ეროვნული ბანკის კონცეფციაზე. დამოუკიდებელი საქართველოს საფინანსო წრეების წარმომადგენელთა აზრით, ცენტრალური ბანკი თვისობრივად ახალ პრინციპებზე უნდა დაფუძნებულიყო, რომელიც კერძო აქციონერებისა და ფინანსთა მინისტრის გავლენის ქვეშ არ მოექცეოდა, არამედ მაღალი დამოუკიდებლობით და სანდო რეპუტაციით ისარგებლებდა. საქართველოს ეროვნული ბანკის უცხოურ ეტალონად შვედეთის სახელმწიფო ბანკის მოდელი შეირჩა.⁷⁴⁶

⁷⁴⁵ საქართველოს ეროვნული ბანკი: ძირითადი მიმართულებები და ფუნქციები, თბილისი, 2008, 7.

⁷⁴⁶ იბ., <<https://www.nbg.gov.ge/index.php?m=426>> [28.02.2019]

1918 წელს მომზადდა და საქართველოს მთავრობას წარედგინა საქართველოს ეროვნული ბანკის თაობაზე კანონპროექტი და 1919 წლის 31 დეკემბერს საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის დამფუძნებელმა კრებამ მიიღო კანონი „სახელმწიფო ბანკის დაფუძნების შესახებ“⁷⁴⁷, ხოლო 1920 წელს საქართველოში ფუნქციონირება დაიწყო საქართველოს სახელმწიფო ბანკმა. ამ გადაწყვეტილებით საქართველოში საფუძველი ჩაეყარა საბანკო სისტემის მარეგულირებელ და საბანკო-საფინანსო პოლიტიკის განმახორციელებელ სახელმწიფო ინსტიტუტს. აღნიშნულ კანონს თან ერთოდა წესდება, რომელიც განსაზღვრავდა საქართველოს სახელმწიფო ბანკის დანიშნულებას, სტრუქტურას და უფლებამოსილებებს.

1921 წელს განხორციელებული საქართველოს ანექსიის გამო სახელმწიფო ბანკს დიდხანს არ მოუწია ფუნქციონირება, თუმცა მან მაინც მოასწრო მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღება: განახორციელა ფულის რეფორმა, შექმნა მნიშვნელოვანი უცხოური სავალუტო რეზერვები, მიმოქცევიდან ამოიღო ამიერკავკასიის კომისარი-ატის ბონები, რომლებიც აშკარად ზღუდავდა სუვერენული საქართველოს ფულად-საკრედიტო სფეროს და საფუძველი მოუშადა თუნდაც ბონების სახით ქართული ფულის ერთეული შემოღებას. 1918 წლის ივნისში დაარსდა „ქართული ფულის ფონდი“, რომელიც მომავალი ქართული ვალუტის სტაბილური კურსის ერთ-ერთი მყარი გარანტი უნდა გამხდარიყო. ხოლო 1920 წლის ივნისში მთავრობის დავალებით მხატვარმა ევგენი ლანსერემ 25 მარჩილის ღირებულების სახელმწიფო საკრედიტო ბილეთის ესკიზი შეასრულა.⁷⁴⁸

1921 წლის 25 თებერვლის შემდეგ გენერალური ბანკის ფუნქციებს „საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის სახალხო ბანკი“ ასრულებდა, რომელიც 1921 წლის ოქტომბერში რუსეთში დაარსებული სახელმწიფო ბანკის ერთ-ერთ ფილიალს წარმოადგენდა. მისი საქმიანობის სფერო მნიშვნელოვნად შეზღუდული იყო, ვინაიდან საყოველთაოდ მიღებული მბრძანებლურ-ადმინისტრაციული სისტემა ბანკების დამოუკიდებელი მოქმედების უნარს აფერხებდა და ხელს უშლიდა ქვეყნის ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებას.⁷⁴⁹ 1991 წელს საქართველოს უზენაესი საბჭოს გადაწყვეტილებით საბჭოთა „საქართველოს სახელმწიფო ბანკი“ საქართველოს რესპუბლიკის საკუთრებად გამოცხადდა და მოგვიანებით საქართველოს რესპუბლიკის ეროვნულ ბანკად გარდაიქმნა.⁷⁵⁰ თუმცა, იქიდან გამომდინარე, რომ საქართველო 1993 წლამდე სამანეთო ზონაში შედიოდა, იგი ხშირად ხდებოდა პოლიტიკური მიზნებით ინსტრუმენტალიზაციის ობიექტი და ეროვნული ბანკის დამოუკიდებლობა მნიშვნელოვნად იზღუდებოდა.

1995 წელს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს რესპუბლიკის ეროვნული ბანკის შესახებ“, რომელიც 2009 წლის დეკემბრიდან ძალადაკარგულად გამოცხადდა და ამოქმედდა ახალი კანონი „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“, რომელმაც საბანკო სექტორზე ზედამხედველობის და

⁷⁴⁷ იხ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1919 წლის 31 დეკემბრის კანონი „სახელმწიფო ბანკის დაარსების შესახებ“, წიგნში: საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული, 1918-1921, ვ. შარაშენიძის რედაქტორობით, თბილისი, 1990.

⁷⁴⁸ იხ., <<https://www.nbg.gov.ge/index.php?m=426>> [28.02.2019]

⁷⁴⁹ საქართველოს ეროვნული ბანკი: ძირითადი მიმართულებები და ფუნქციები, თბილისი, 2008, 11.

⁷⁵⁰ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2016, 322.

ფულად-საკრედიტო პოლიტიკის განმახორციელებელ არსებითად ახალ ინსტიტუტს ჩაუყარა საფუძველი საქართველოში.

3.2. ეროვნული ბანკის სტატუსი და უფლებამოსილებები

ქვეყნის საფინანსო პოლიტიკის ქმედუნარიანობას განსაზღვრავს ფულად-საკრედიტო სისტემის ფუნქციონირება, რომელსაც საქართველოს ეროვნული ბანკი უზრუნველყოფს.⁷⁵¹ საქართველოს კონსტიტუციის 68-ე მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად, საქართველოს ეროვნული ბანკი არის საქართველოს ცენტრალური ბანკი, ბანკთა ბანკი, საქართველოს მთავრობის ბანკირი და ფისკალური აგენტი. იგი წარმართავს ქვეყნის მონეტარულ პოლიტიკას ფასების სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად და ხელს უწყობს ფინანსური სექტორის სტაბილურ ფუნქციონირებას. ეროვნული ბანკი არის საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელიც თავის საქმიანობაში ხელმძღვანელობს საქართველოს კონსტიტუციით, „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ ორგანული კანონით და ეყრდნობა საერთაშორისო საბანკო პრაქტიკაში მიღებულ ნესებსა და ჩვევებს. მას უფლება აქვს, დამოუკიდებლად დადოს ხელშეკრულებები, დამოუკიდებლად შეიძინოს უძრავი და მოძრავი ქონება და ფლობდეს და განკარგავდეს მას, გამოვიდეს მოსარჩელედ და მოპასუხედ, დამოუკიდებლად შეასრულოს მისთვის დაკისრებული ფუნქციები.

საქართველოს ეროვნული ბანკის საქმიანობის ეფექტურობისთვის განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება იმ გარანტიების საკანონმდებლო რეგლამენტაციას, რომლებიც ეროვნული ბანკის დამოუკიდებლობას განაპირობებენ. საქართველოს კონსტიტუციის 68-ე მუხლის შესაბამისად, ეროვნული ბანკი თავის საქმიანობაში დამოუკიდებელია. საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სხვა ორგანოებს უფლება არა აქვთ, ჩაერიონ მის საქმიანობაში ან განახორციელონ მონიტორინგი, გარდა საქართველოს კონსტიტუციითა და ორგანული კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა. საქართველოს კონსტიტუციის 69-ე მუხლით გათვალისწინებულ ზედამხედველობასა და კონტროლს ექვემდებარება ეროვნული ბანკის მხოლოდ ადმინისტრაციული და კაპიტალური ხარჯები. კანონმდებლობა განამტკიცებს ეროვნული ბანკის დამოუკიდებლობის გარანტიას ეკონომიკურ ასპექტში. იგი ყველა ხარჯს უზრუნველყოფს საკუთარი სახსრებით და პასუხს არ აგებს საქართველოს სახელმწიფოს ვალდებულებებზე. საქართველოს კანონმდებლობით ეროვნულ ბანკს მინიჭებული აქვს ფინანსური პრივილეგიები – მისი აქტივები, ქონება და შემოსავალი, აგრეთვე, მის მიერ განხორციელებული საქმიანობა და ოპერაციები თავისუფლდება ყოველგვარი სახელმწიფო გადასახადის, სახელმწიფო გადასახდელის, მოსაკრებლისა და სახელმწიფო ბაჟისაგან.

საქართველოს ეროვნული ბანკის ძირითადი ამოცანა ფასების სტაბილურობის უზრუნველყოფაა. იგი უზრუნველყოფს საფინანსო სისტემის სტაბილურობას და გამჭვირვალობას, ხელს უწყობს ქვეყანაში მდგრად ეკონომიკურ ზრდას. მხოლოდ საქართველოს ეროვნული ბანკია უფლებამოსილი, განახორციელოს ფულის ემისია. საქართველოს ეროვნული ბანკის ძირითადი ფუნქციებია საქართველოს პარლამენტის მიერ განსაზღვრული ძირითადი მიმართულებების შესაბამისად ფულად-საკრედიტო და სავალუტო პოლიტიკის შემუშავება და განხორციელება, საფინანსო სექტორის ზედამხედვე-

⁷⁵¹ მელქაძე ო., სახელმწიფო კონტროლი, თეორია, პრაქტიკა, პერსპექტივა, თბილისი, 1996, 150.

ლობა, ფულად-საკრედიტო სისტემის ფუნქციონირების უზრუნველყოფა, ოფიციალური საერთაშორისო რეზერვების ფლობა, შენახვა და განკარგვა, საგადახდო სისტემის უსაფრთხო, მდგრადი და ეფექტიანი ფუნქციონირების ხელშეწყობა, „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით განსაზღვრული სხვა უფლებამოსილებების განხორციელება.

საქართველოს ეროვნული ბანკი ანგარიშვალდებულია საქართველოს პარლამენტის წინაშე. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ეროვნული ბანკი ყოველწლიურად წარუდგენს მას თავისი საქმიანობის ანგარიშს.

3.3. ეროვნული ბანკის ხელმძღვანელობა

3.3.1. ეროვნული ბანკის საბჭო

საქართველოს ეროვნული ბანკის უმაღლესი ორგანოა ეროვნული ბანკის საბჭო, რომელიც ხელმძღვანელობასა და ზედამხედველობას უწევს ეროვნული ბანკის საქმიანობას. საქართველოს კონსტიტუციის 68-ე მუხლის შესაბამისად, ეროვნული ბანკის საბჭო 7 წევრისაგან შედგება, რომელთაც საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით 7 წლის ვადით სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს პარლამენტი. ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრები არიან საქართველოს ან უცხო ქვეყნის მოქალაქეები, პროფესიონალები ეკონომიკის, ფინანსების ან სხვა შესაბამის დარგში და გამორჩეულნი პატიოსნებით. ეროვნული ბანკის საბჭოს შემადგენლობაში სხვა შესაბამისი დარგის (გარდა ეკონომიკისა და ფინანსებისა) პროფესიონალთა რაოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს ორს. ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრი არ შეიძლება იყოს პირი, რომელიც ნასამართლევაა მძიმე ან განსაკუთრებით მძიმე დანაშაულისათვის ან სხვა ეკონომიკური დანაშაულისათვის. თუ ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრთა რაოდენობა 4-ზე ნაკლებია, ეროვნული ბანკის საბჭო არ არის უფლებამოსილი, შეასრულოს თავისი ფუნქციები.

საქართველოს ეროვნული ბანკის საბჭო უფლებამოსილია განიხილოს და დაამტკიცოს საერთაშორისო რეზერვების მართვისა და განკარგვის ძირითადი პრინციპები, დაადგინოს სხვა ქვეყნების ვალუტების მიმართ ეროვნული ვალუტის ოფიციალური გაცვლითი კურსის განსაზღვრის წესი, დაამტკიცოს ეროვნული ბანკის ადმინისტრაციული და კაპიტალური ხარჯების ბიუჯეტი, შექმნას სპეციალური დანიშნულების რეზერვები, განიხილოს, დაამტკიცოს და საქართველოს პარლამენტს წარუდგინოს ეროვნული ბანკის წლიური საქმიანობის ანგარიში და საფინანსო ანგარიშგებანი, განსაზღვროს საფინანსო სექტორის საქმიანობის ზედამხედველობისა და რეგულირების ძირითადი მიმართულებები, დაამტკიცოს ეროვნული ბანკის ორგანიზაციული სტრუქტურა და დებულება, შეასრულოს ორგანული კანონით განსაზღვრული სხვა ფუნქციები.

საქართველოს ეროვნული ბანკის საბჭოს თავმჯდომარეა ეროვნული ბანკის პრეზიდენტი. ეროვნული ბანკის საბჭოს შემადგენლობაში, გარდა საბჭოს თავმჯდომარისა, შედიან ეროვნული ბანკის ორი ვიცე-პრეზიდენტი და სხვა წევრები. დასაშვებია ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრის ხელახლა არჩევა. ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში მის მაგივრად აირჩევა ახალი წევრი ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრის უფლებამოსილების სრული ვადით. წერილობითი განცხადების საფუძველზე ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრი უფლებამოსილია გადადგეს დაკავებული თანამდებობიდან. ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრის თანამდებობიდან გადაყენება შეიძლება მხოლოდ იმპიჩმენტის წესით, საქართველოს

პარლამენტის გადაწყვეტილებით. ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრი (გარდა ეროვნული ბანკის პრეზიდენტისა და ვიცე-პრეზიდენტებისა), იმავდროულად, არ შეიძლება იყოს სახელმწიფო მოსამსახურე, სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირი, პოლიტიკური თანამდებობის პირი, საჯარო მოსამსახურე, იურიდიული პირის ხელმძღვანელი, საქართველოს საფინანსო სექტორის წარმომადგენლის ან მასთან დაკავშირებული იურიდიული პირის თანამშრომელი. ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრს და მისი ოჯახის წევრებს არა აქვთ უფლება, იყვნენ საქართველოს საფინანსო სექტორის წარმომადგენლის ან მასთან დაკავშირებული იურიდიული პირის პარტნიორი.

საქართველოს ეროვნული ბანკის საბჭოს სხდომის ჩატარების წესებსა და პროცედურებს განსაზღვრავს ეროვნული ბანკის საბჭო. ეროვნული ბანკის საბჭოს სხდომა უნდა ჩატარდეს კვარტალში ერთხელ მაინც. სხდომას თავმჯდომარეობს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტი, ხოლო მისი არყოფნის შემთხვევაში – პრეზიდენტის მოვალეობის შემსრულებელი. ეროვნული ბანკის სხდომის მოწვევის უფლება ნებისმიერ დროს აქვს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტს, მისი მოვალეობის შემსრულებელს და ეროვნული ბანკის საბჭოს 2 წევრს წერილობითი მოთხოვნის საფუძველზე. ეროვნული ბანკის საბჭოს თითოეულ წევრს აქვს ერთი ხმა. სხდომა უფლებამოსილია, თუ მასში მონაწილეობს ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრთა ნახევარზე მეტი, რომელთაგან ერთი უნდა იყოს თვით ეროვნული ბანკის პრეზიდენტი ან მისი მოვალეობის შემსრულებელი. ეროვნული ბანკის საბჭოს გადაწყვეტილება მიიღება ეროვნული ბანკის საბჭოს სხდომაზე დამსწრე წევრების ხმათა უბრალო უმრავლესობით. ხმის უფლება აქვს მხოლოდ სხდომის მონაწილე წევრს. ხმების თანაბრად გაყოფის შემთხვევაში გამამწყვეტია ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის ხმა, ხოლო მისი არყოფნის შემთხვევაში – ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის მოვალეობის შემსრულებლის ხმა.

3.3.2. ეროვნული ბანკის პრეზიდენტი

საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტი თავმჯდომარეობს ეროვნული ბანკის საბჭოს. ეროვნული ბანკის პრეზიდენტს, ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრთაგან, საბჭოს წარდგინებით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი. ეროვნული ბანკის პრეზიდენტი თანამდებობიდან გათავისუფლებდა, თუ იგი აღარ არის ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრი, დაკარგა ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრის თანამდებობის დაკავების უფლება ინტერესთა შეუთავსებლობის გამო, ვერ ასრულებს თავის მოვალეობას ჯანმრთელობის მდგომარეობის გამო ან გარდაიცვალა. საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტი, როგორც ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრის თანამდებობიდან გადაყენება მხოლოდ იმპიჩმენტის გზითაა შესაძლებელი.

„საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტს ფართო უფლებამოსილებებით აღჭურავს. ეროვნული ბანკის პრეზიდენტი ხელმძღვანელობს ეროვნული ბანკის საქმიანობას, წარმოადგენს ეროვნულ ბანკს მესამე პირებთან, თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს ეროვნული ბანკის მოსამსახურეებს, ანაწილებს ფუნქციებს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტსა და ვიცე-პრეზიდენტებს შორის, აგრეთვე ეროვნული ბანკის მოხელეებს შორის, უფლებამოსილია დაესწროს საქართველოს მთავრობის სხდომას ხმის უფლების გარეშე, განსაზღვრავს ეროვნული ბანკის საშტატო ნუსხას და მოსამსახურეთა თანამდებობრივი სარგოების ოდენობას, ასევე ყველა სახის დამა-

ტებითი სარგებლის ოდენობას, განსაზღვრავს ეროვნულ ბანკში საქმისწარმოების ერთიან წესს, გამოსცემს სამართლებრივ აქტებს, ქმნის სათათბირო და საკონსულტაციო ორგანოებს (კომიტეტი, კომისია), ასრულებს „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით განსაზღვრულ სხვა უფლებამოსილებებს.

საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის არყოფნის შემთხვევაში მის მოვალეობას ასრულებს ერთ-ერთი ვიცე-პრეზიდენტი. ეროვნული ბანკის ვიცე-პრეზიდენტებს, ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის წარდგინებით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს ეროვნული ბანკის საბჭო. ვიცე-პრეზიდენტების თანამდებობიდან გათავისუფლების საფუძვლები „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის გათავისუფლებისთვის დადგენილი საფუძვლების იდენტურია.

3.4. საქართველოს ეროვნული ვალუტა – ლარი

საქართველოს ფულის ერთეულია „ლარი“, რომელიც შედგება 100 „თეთრისაგან“. ლარი არის გადახდის ერთადერთი კანონიერი საშუალება საქართველოს ტერიტორიაზე, გარდა თავისუფალი ინდუსტრიული ზონებისა, თავისუფალი ვაჭრობის პუნქტებისა ან/და ეროვნული ბანკის მიერ განსაზღვრული შემთხვევებისა. ეროვნული ბანკის მიერ მიმოქცევაში გაშვებული ან რეალიზებული ლარის ბანკნოტები და მონეტები არის ეროვნული ბანკის უპირობო ვალდებულება ნომინალური ღირებულებით, გარდა იმ ბანკნოტებისა და მონეტებისა, რომლებიც ამოღებულია მიმოქცევიდან ან/და განეკუთვნება ნუმიზმატიკურ ფასეულობას.

ლარის ბანკნოტებისა და მონეტების ნომინალს, ზომას, წონას, რაოდენობას, გაფორმებას, მასალასა და სხვა მახასიათებლებს განსაზღვრავს ეროვნული ბანკის საბჭო. ლარის ბანკნოტებსა და მონეტებზე საავტორო უფლებების მფლობელია ეროვნული ბანკი. მხოლოდ ეროვნულ ბანკს აქვს როგორც მიმოქცევისათვის, ისე საკოლექციო ან/და სხვა საჭიროებისათვის განკუთვნილი ლარის ბანკნოტებისა და მონეტების დამზადებისა და საქართველოს ტერიტორიაზე მათი ემისიის უფლება. ლარის ბანკნოტებისა და მონეტების დამზადებისა და რეალიზაციის წესებს ადგენს ეროვნული ბანკის საბჭო.

ფულის ნიშნების გაყალბება აკრძალულია და ისჯება კანონით. ეროვნული ბანკი მთავარი ექსპერტია ლარის ბანკნოტებისა და მონეტების, ხოლო საქართველოს ტერიტორიაზე ექსპერტია უცხოური ვალუტის ბანკნოტებისა და მონეტების ნამდვილობის დადგენის საქმეში. საქართველოს ტერიტორიაზე ლარის ბანკნოტებისა და მონეტების რეპროდუცირება შესაძლებელია მხოლოდ ეროვნული ბანკის საბჭოს მიერ დადგენილი წესის შესაბამისად.

საქართველოს ეროვნული ბანკი უზრუნველყოფს როგორც ფულის ნიშნების, ისე ლარის ბანკნოტებისა და მონეტების დამზადებისათვის საჭირო ორიგინალური მასალებისა და სხვა ფასეულობების საიმედო შენახვას. ეროვნულ ბანკს უფლება აქვს, მიმოქცევიდან ამოიღოს და შეცვალოს ემიტირებული (გამოშვებული) ლარის ბანკნოტები და მონეტები, შესაბამისი წესები ეროვნული ბანკის საბჭოს მიერ დგინდება. ეროვნული ბანკი უშუალოდ აკონტროლებს ნაღდი ფულის მარაგს, ადგენს მისი ემისიის (გავრცელების) გეგმას, უზრუნველყოფს საქართველოს ეკონომიკას ლარის ბანკნოტებითა და მონეტებით. ეროვნულ ვალუტასთან დაკავშირებული სხვა საკითხები განისაზღვრება „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით.

4. სახელმწიფო საფინანსო კონტროლი საქართველოში

4.1. საფინანსო კონტროლის ჩამოყალიბება საქართველოში

საქართველოში საფინანსო კონტროლის ორგანოების ჩამოყალიბება სათავეს 1918 წლიდან იღებს. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის ეროვნულმა საბჭომ მიიღო კანონი, რომელიც საფინანსო კონტროლს უკავშირდებოდა.⁷⁵² 1918 წლის 28 ივნისის ჩამოყალიბდა სახელმწიფო კონტროლიორის თანამდებობა, რომელიც ეროვნული საბჭოს მიერ აირჩეოდა და ანგარიშვალდებული იყო მის წინაშე.⁷⁵³ იმავე წლის ბოლოს მიღებულ იქნა საფინანსო კონტროლთან დაკავშირებული კიდევ ერთი ნორმატიული აქტი,⁷⁵⁴ რომლითაც სახელმწიფო კონტროლს განსაკუთრებული სტატუსი მიენიჭა.

1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის VIII თავი დაეთმო სახელმწიფო კონტროლის ინსტიტუტს.⁷⁵⁵ მის ფუნქციაში შედიოდა სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულებაზე, მთავრობის და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის სისწორეზე კონტროლის განხორციელება.⁷⁵⁶ ამ უწყების ხელმძღვანელი ირჩეოდა პარლამენტის მიერ, სარგებლობდა მთავრობისგან დამოუკიდებლობით და პასუხისმგებელი იყო პარლამენტის წინაშე.⁷⁵⁷ 1921 წელს საქართველოს საბჭოთა ოკუპაციის გამო გაუქმდა სახელმწიფო კონტროლიორის ინსტიტუტი და 1991 წლამდე საქართველოში ჩამოყალიბდა სსრკ სახალხო კონტროლის სისტემა, რომელიც დროთა განმავლობაში იცვლიდა სახელწოდებასა და ფუნქციას.⁷⁵⁸

1991 წელს საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენასთან ერთად ჩამოყალიბდა სახელმწიფო ფინანსური კონტროლის ეროვნული სისტემა და შეიქმნა საქართველოს კონტროლის პალატა, რომელიც 1991-2008 წლებში ფუნქციონირებდა. საქართველოს კონტროლის პალატის ფუნქცია, დღეს მოქმედი სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისგან განსხვავებით, იყო: საკონტროლო-სარევიზიო საქმიანობა და დარღვევებზე – ადმინისტრაციულ-ფინანსური სანქციებით რეაგირება. 2008 წლიდან დაიწყო აღნიშნული უწყების ინსტიტუციური გარდაქმნა და 2012 წლის 1 ივლისიდან ქვეყნის უმაღლეს აუდიტორულ ორგანოდ, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურად ჩამოყალიბდა.

4.2. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

4.2.1. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის სტატუსი და მართვა

4.2.1.1. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის სამართლებრივი სტატუსი

სახელმწიფო საფინანსო-ეკონომიკური კონტროლის უმაღლესი საკონსტიტუციო ორგანოა სახელმწიფო აუდიტის სამსახური. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური თავის

⁷⁵² გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2016, 318.

⁷⁵³ იხ., საქართველოს რესპუბლიკის 1918 წლის 28 ივნისის კანონი „სახელმწიფო კონტროლიორის თანამდებობის დაარსებისა“.

⁷⁵⁴ საქართველოს რესპუბლიკის 1918 წლის 6 დეკემბრის კანონი „საქართველოს დამოკრძიულ რესპუბლიკის სახელმწიფო კონტროლის შესახებ“.

⁷⁵⁵ საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუცია, მე-8 თავი.

⁷⁵⁶ პაპუაშვილი გ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გამოცემა, ბათუმი, 2011, 27.

⁷⁵⁷ საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუცია, 92-ე მუხლი.

⁷⁵⁸ იხ., <<https://sao.ge/about-us/history>> [28.02.2019].

საქმიანობას წარმართავს საქართველოს კონსტიტუციის, საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებების, „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის, საქართველოს სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების საფუძველზე. იგი ხელმძღვანელობს უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ დეკლარირებული ძირითადი პრინციპებით (ობიექტურობა, დამოუკიდებლობა, საჯაროობა და პროფესიონალიზმი).

საქართველოს კონსტიტუციის 69-ე მუხლის მე-3 პუნქტის მიხედვით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური თავის საქმიანობაში დამოუკიდებელია. იგი ემორჩილება მხოლოდ კანონს. დაუშვებელია მის საქმიანობაში ჩარევა ან/და მისი საქმიანობის კონტროლი, ამ საქმიანობასთან დაკავშირებით ანგარიშის მოთხოვნა, თუ ეს პირდაპირ არ არის გათვალისწინებული კანონით. აკრძალულია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურზე ყოველგვარი პოლიტიკური ზეწოლა, აგრეთვე, ნებისმიერი სხვა ქმედება, რომელმაც შეიძლება მისი დამოუკიდებლობა ხელყოს. „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-3 მუხლის მე-3 პუნქტში დაზუსტებულია დამოუკიდებლობის ფორმები და მითითებულია, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახური დამოუკიდებელია უწყებრივად, ფინანსურად, ფუნქციურად და ორგანიზაციულად.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობის ძირითადი მიზანია, ხელი შეუწყოს საჯარო მმართველობის ეფექტიანობასა და ანგარიშვალდებულებას, საბიუჯეტო სახსრებისა და სხვა საჯარო რესურსების გამოყენებისა და ხარჯვის კანონიერების, მიზნობრიობის დაცვასა და ეფექტიანობას, ეროვნული სიმდიდრის, სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და თვითმმართველი ერთეულების საკუთრების დაცვას, აგრეთვე საჯარო ფინანსების მართვის გაუმჯობესებას. იგი ზედამხედველობს საჯარო მმართველობის ეფექტიანობისა და ანგარიშვალდებულების ხელშესაწყობად საბიუჯეტო სახსრებისა და სხვა საჯარო რესურსების გამოყენებასა და ხარჯვას, უზრუნველყოფს საჯარო სახსრების მართვის კონტროლს პარლამენტის მიერ.

4.2.1.2. გენერალური აუდიტორი

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური არის ერთიანი, ცენტრალიზებული სისტემა, რომელიც შედგება სტრუქტურული ერთეულებისაგან, მათ შორის, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკებში. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის სტრუქტურას განსაზღვრავს გენერალური აუდიტორი. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურში იქმნება პრეზიდიუმი, რომლის შემადგენლობასა და წევრთა რაოდენობას განსაზღვრავს გენერალური აუდიტორი. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პრეზიდიუმი სათათბირო ორგანოა, რომელიც უფლებამოსილია განიხილოს და გადაწყვიტოს ადმინისტრაციული დავა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აუდიტის ანგარიშთან დაკავშირებით.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს ხელმძღვანელობს გენერალური აუდიტორი, რომელსაც 5 წლის ვადით პარლამენტის თავმჯდომარის წარდგინებით სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს პარლამენტი. უზრუნველყოფილი უნდა იყოს გენერალური აუდიტორის უფლებამოსილების განხორციელების დამოუკიდებლობა. არავის აქვს უფლება, ჩაერიოს ან ზეგავლენა მოახდინოს მის გადაწყვეტილებაზე. გენერალური აუდიტორის სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა, დაკავება ან დაპატიმრება, მისი ბინის, მანქანის, სამუშაო ადგილის ან პირადი ჩხრეკა შეიძლება მხოლოდ საქართველოს პარლამენტის თანხმობით. გამონაკლისია დანაშაულზე

ნასწრების შემთხვევა, რაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს საქართველოს პარლამენტს. თუ საქართველოს პარლამენტი მომდევნო 48 საათის განმავლობაში არ მისცემს თანხმობას, დაკავებული ან დაპატიმრებული გენერალური აუდიტორი დაუყოვნებლივ უნდა გათავისუფლდეს.

გენერალური აუდიტორის მიმართ დადგენილია თანამდებობრივ შეუთავსებლობასთან დაკავშირებული შეზღუდვები. გენერალურ აუდიტორს არ შეიძლება ეკავოს სხვა თანამდებობა ან ეწეოდეს სხვა ანაზღაურებად საქმიანობას, გარდა პედაგოგიური, სამეცნიერო ან/და შემოქმედებითი საქმიანობისა. გენერალური აუდიტორი თანამდებობაზე ყოფნის მთელი პერიოდის განმავლობაში არ შეიძლება იყოს პოლიტიკური პარტიის წევრი ან ეწეოდეს სხვა პოლიტიკურ საქმიანობას.

გენერალური აუდიტორის თანამდებობიდან გადაყენება შესაძლებელია მხოლოდ იმპიჩმენტის წესით, თუმცა მას შეიძლება შეუწყდეს უფლებამოსილება შემდეგი საფუძვლებით: პირადი განცხადება, სასამართლოს მიერ მხარდაჭერის მიმღებად ცნობა, თუ სასამართლოს გადაწყვეტილებით სხვა რამ არ არის განსაზღვრული, შეზღუდულქმედუნარიანად ან უგზო-უკვლოდ დაკარგულად აღიარება ან გარდაცვლილად გამოცხადება, გენერალური აუდიტორის სტატუსთან შეუთავსებელი თანამდებობის დაკავება ან შეუთავსებელი საქმიანობა, საქართველოს მოქალაქეობის დაკარგვა, გარდაცვალება.

„სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-10 მუხლით განსაზღვრულია გენერალური აუდიტორის უფლებამოსილებები. გენერალური აუდიტორი წარმართავს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობას საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, იღებს გადაწყვეტილებებს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობასთან დაკავშირებულ საკითხებზე, თავმჯდომარეობს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პრეზიდიუმის სხდომებს, თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხელეებს, შრომითი ხელშეკრულებით სამსახურში იღებს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის სხვა საჯარო მოსამსახურეებს, უფლებამოსილია მისთვის დაკისრებული მოვალეობების შესრულების და მინიჭებული უფლებების განხორციელების მიზნით გამოსცეს შესასრულებლად სავალდებულო ბრძანებები, საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს საქართველოს კონსტიტუციითა და ამ კანონით გათვალისწინებულ მოხსენებებსა და ანგარიშებს, წარმოადგენს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს საერთაშორისო და სხვა ორგანიზაციებთან ურთიერთობაში, ახორციელებს კანონმდებლობით მისთვის მინიჭებულ სხვა უფლებამოსილებებს.

გენერალურ აუდიტორს ჰყავს მოადგილეები, მათ შორის, ერთი პირველი მოადგილე, რომლებსაც თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს გენერალური აუდიტორი. გენერალური აუდიტორის არყოფნის ან მის მიერ უფლებამოსილებათა განხორციელების შეუძლებლობის შემთხვევაში მის ფუნქციებს ასრულებს გენერალური აუდიტორის პირველი მოადგილე, ხოლო გენერალური აუდიტორისა და მისი პირველი მოადგილის არყოფნის ან მათ მიერ უფლებამოსილებათა განხორციელების შეუძლებლობის შემთხვევაში, გენერალური აუდიტორის დავალებით – ერთ-ერთი მოადგილე. გენერალური აუდიტორის პირველი მოადგილე და მოადგილეები ხელმძღვანელობენ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობის განსაზღვრულ მიმართულებებს. გენერალური აუდიტორის უფლებამოსილების შეწყვეტისას, მის პირველ მოადგილესა

და მოადგილეებს უფლებამოსილება შეუწყდებოდათ ახალი გენერალური აუდიტორის არჩევისთანავე.

4.2.2. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის უფლებამოსილებები

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ძირითადი ფუნქცია აუდიტია. კანონმდებლობით დადგენილი კომპეტენციის ფარგლებში, უფლებამოსილია ჩაატაროს ექსპერტიზა და გასცეს დასკვნები საფინანსო და ეკონომიკური სფეროების მარეგულირებელი საკანონმდებლო და სხვა ნორმატიული აქტების პროექტებზე. საქართველოს პარლამენტს, სხვა შესაბამის ორგანოებსა და დაწესებულებებს წარუდგენს საგადასახადო კანონმდებლობის, სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების გამოცემისა და სრულყოფის წინადადებებს.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ამოწმებს სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების ხარჯვასა და შესრულებას, სახელმწიფო ბიუჯეტისა და ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტების პროექტების შემოსულობებისა და გადასახდელების საფუძვლიანობასა და კანონიერებას, სახელმწიფო ვალის ფორმირებასა და მართვას, სახელმწიფო კრედიტების გაცემას, საქართველოს ეროვნული ბანკის საქმიანობას, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი კომპეტენციის ფარგლებში, საქართველოს ეროვნულ ბანკსა და საქართველოში რეგისტრირებულ საკრედიტო და საფინანსო დაწესებულებებში სახელმწიფო სახსრების მოძრაობის კანონიერებას, საქართველოს დიპლომატიური სამსახურის საფინანსო-ეკონომიკურ საქმიანობას და ა.შ. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური დამოუკიდებლად განსაზღვრავს წლიური აუდიტორული საქმიანობის გეგმას.

ზოგადად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აუდიტორული უფლებამოსილება, მისი კომპეტენციის ფარგლებში, ვრცელდება საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლებების ორგანოებზე, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებზე, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე, საქართველოს ეროვნულ ბანკზე, სახელმწიფოს, ავტონომიური რესპუბლიკის ან/და თვითმმართველი ერთეულის მიერ 50 პროცენტით და 50 პროცენტზე მეტი წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ საწარმოებზე, სხვა იურიდიულ პირებზე, ფიზიკურ პირებზე, ორგანიზაციებსა და დაწესებულებებზე. იგი უფლებამოსილია, აგრეთვე, შეამოწმოს საფინანსო-სამეურნეო კონტროლის სხვა სახელმწიფო ორგანოთა საქმიანობა, წარუდგინოს პარლამენტს საგადასახადო კანონმდებლობის სრულყოფის წინადადებები.

4.2.3. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიში

საქართველოს კონსტიტუციის 69-ე მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური საქართველოს პარლამენტს არა უგვიანეს საანგარიშო წლის მომდევნო წლის 1 ივნისისა წარუდგენს ყოველწლიურ ანგარიშს თავისი საქმიანობის შესახებ. ეს ანგარიში საჯაროდ ქვეყნდება.

საკუთარი საქმიანობის ანგარიშის გარდა, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური წელიწადში ორჯერ, ბიუჯეტის შესრულების წინასწარი ანგარიშისა და სრული ანგარიშის წარდგენის დროს, საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს მოხსენებას მთავრობის

ანგარიშთან დაკავშირებით, კერძოდ, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური საქართველოს მთავრობის მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის მისთვის გადაცემიდან 50 დღის ვადაში საქართველოს მთავრობას აცნობებს ამ ანგარიშის შესახებ მოხსენების დასრულების თაობაზე და საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს მოხსენებას სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ. მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ საქართველოს მთავრობის მოხსენებასთან დაკავშირებით სახელმწიფო აუდიტის სამსახური საქართველოს პარლამენტს საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის შემაჯამებელ სხდომამდე არა უგვიანეს 2 დღისა წარუდგენს თავის მოხსენებას. მოხსენებასთან ერთად საქართველოს პარლამენტს წარედგინება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნა სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტით გათვალისწინებული შემოსულობებისა და გადასახდელების საფუძვლიანობისა და კანონიერების შესახებ.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური 2 წელიწადში ერთხელ საქართველოს პარლამენტს ასევე წარუდგენს ანგარიშს თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების ხარჯვასა და შესრულებასთან დაკავშირებით ჩატარებული აუდიტების შესახებ.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ საქართველოს პარლამენტისათვის წარდგენილი ანგარიშები ქვეყნდება საქართველოს პარლამენტის ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში.

თავი XVII. სახელმწიფო თავდაცვა და უსაფრთხოება

1. სახელმწიფოს თავდაცვისა და უსაფრთხოების სისტემათა

ისტორიული განვითარება საქართველოში

1.1. ტერმინოლოგიური და ინსტიტუციური ასპექტები

საქართველოში განხორციელებული საკონსტიტუციო ცვლილებებით ახალი ფურცელი გადაიშალა ქვეყნის თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფეროში. გაუქმდა არსებული და შეიქმნა (ან შექმნის პროცესშია) ახალი უწყებები. შესაბამისად, ქვეყნის თავდაცვისა და უსაფრთხოების უზრუნველყოფის მექანიზმი ახლებურ გაანალიზებას, სისტემურ შესწავლას საჭიროებს.

ტერმინოლოგიური თვალსაზრისით უნდა აღინიშნოს, რომ ქვეყნის დამოუკიდებლობის, სუვერენიტეტისა და ტერიტორიული მთლიანობის დასაცავად და აგრეთვე, საერთაშორისო ვალდებულებების შესასრულებლად, საქართველოს „სამხედრო ძალები“ ნაცვლად უკვე ჰყავს თავდაცვის ძალები. მეორე მნიშვნელოვანი ცვლილება შეეხება სიტყვებს – „უშიშროება“ და „უსაფრთხოება“. სიტყვა „უსაფრთხოებამ“ განდევნა ტერმინი „უშიშროება“ ქართულ სამართლებრივ სივრცეში⁷⁵⁹. კონსტიტუციის შესაბამის თავს, რომელსაც ადრე „სახელმწიფოს თავდაცვა“ ეწოდებოდა, დაერქვა „სახელმწიფოს თავდაცვა და უსაფრთხოება“, რითაც ხაზი გაესვა უსაფრთხოების, როგორც სახელმწიფოს ერთ-ერთი ფუნქციის, მნიშვნელობას. რაც შეეხება უწყებრივ ცვლილებებს, კონსტიტუციის ახალ რედაქციაში აღარ აღმოჩნდა ეროვნული უშიშროების საბჭოს ადგილი და ის ეროვნული თავდაცვის საბჭომ ჩაანაცვლა. კონსტიტუციის მიღმა უწყებრივი ცვლილებები უსაფრთხოების სისტემაში კიდევ იგეგმება, რათა მოხდეს სისტემის ჰარმონიზება საპარლამენტო რესპუბლიკის მმართველობით მოდელში პოლიტიკურ ძალთა ტიპობრივ ბალანსთან.

თავდაცვისა და უსაფრთხოების ცნებები, დამოუკიდებელი შინაარსის მიუხედავად, მიზნობრივ კორელაციაშია ერთმანეთთან. „საქართველოს თავდაცვის შესახებ“ კანონში წერია, რომ საქართველოს თავდაცვა საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების შემადგენელი ნაწილი და მისი ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ფუნქციაა. სახელმწიფო/ეროვნული უსაფრთხოება⁷⁶⁰, აგრეთვე, მოიცავს დემოკრატიული კონსტიტუციური წყობილების დაცვასაც. ამ უკანასკნელის დაცვის ინსტრუმენტები რამდენიმეა, მათ შორის, ყველაზე მნიშვნელოვანი, პოლიტიკური პარტიების აკრძალვის მექანიზმი, როგორც „თავდაცვისუნარიანი დემოკრატიის“⁷⁶¹ გამოვლინება.

⁷⁵⁹ აღნიშნული ფაქტი სამუხაროა, რადგან ქართული ენა იძლევა დიფერენცირების შესაძლებლობას. მაგალითისთვის, სახელმწიფო ან ეროვნული უშიშროება (state/national security) და საზოგადოებრივი უსაფრთხოება (public safety), უფრო ვრცლად იხ., კუპრაშვილი ჰ., ეროვნული უშიშროება თუ ეროვნული უსაფრთხოება?, თბილისი, 2014, 10-50.

⁷⁶⁰ Cameron I., National Security and the European Convention on Human Rights, Uppsala, 2000, 39-49.

⁷⁶¹ ტერმინისთვის იხ., Loewenstein K., Militant Democracy and Fundamental Rights, American Political Science Review, Vol.31, 1937, 417; შაიო ა., თავდაცვისუნარიანი დემოკრატიიდან პრევენციულ სახელმწიფომდე?, „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“, N1, 2009, 80; ოკონელი რ., თავდაცვისუნარიანი დემოკრატია და ადამიანის უფლებათა პრინციპები, „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“, N1, 2009, 102.

1.2. ეროვნული გვარდიიდან თავდაცვის ძალებამდე

საქართველოს ისტორია თავდაცვითი ომების ისტორიაა. საქართველოს რეგულარული ჯარი და ელიტარული დანაყოფიც (მონასპა) ჰყავდა, მაგრამ რუსეთის იმპერიის მიერ ქართული სახელმწიფოების ანექსიის შედეგად, ქართველთა სამხედრო პოტენციალმა ამ იმპერიის სამსახურში ჰპოვა ასპარეზი. ამას საქართველოსთვის კარგი არაფერი მოუტანია პირველი რესპუბლიკის შექმნამდე. დამოუკიდებლობის გამოცხადება პირველი მსოფლიო ომის დამთავრების წელს დაემთხვა და საქართველოს სამსახურში ძალიან დიდი გამოცდილების პროფესიული სამხედრო კადრები აღმოჩნდნენ, რომლებიც ქვეყნის შეიარაღებულ ძალებს სამი წლის მანძილზე ედგნენ სათავეში, თან საკმაოდ წარმატებულადაც, სანამ საბჭოთა რუსეთი 70 წლით არ მოახდენდა საქართველოს ოკუპაციას.⁷⁶² წითელი იმპერიის მარწუხებიდან დახსნის ერთ-ერთი სიგნალი კი 1991 წლის 30 აპრილს საქართველოს შეიარაღებული ძალების შექმნა იყო⁷⁶³.

დღეს საქართველოს შეიარაღებულ ძალებს სულ სხვა სახელი ეწოდებათ და კონსტიტუცია მათ „თავდაცვის ძალებად“ მოიხსენიებს⁷⁶⁴. ამის მიზანი ნათელია, იგი გზავნილია მსოფლიო თანამეგობრობისათვის, რომ შეიარაღებული ძალები საქართველოს მხოლოდ თავდაცვის მიზნით ჰყავს და ის არ ისახავს აგრესიულ პოლიტიკას სხვა ქვეყნების მიმართ.

1.3. უშიშროების სისტემის ოდითუდური მემკვიდრეობა

ერთ-ერთი მიზეზი, რის გამოც ქართული საკონსტიტუციოსამართლებრივი ტერმინოლოგიიდან სიტყვა „უშიშროება“ განიდეგნა,⁷⁶⁵ ის საბჭოთა მემკვიდრეობაა, რომელიც საზოგადოებაში უკიდურესად ნეგატიურ დამოკიდებულებას იწვევდა. თუმცა უსაფრთხოების სისტემა საქართველოში საბჭოთა ეპოქის ნოვაცია არ ყოფილა. ჯერ კიდევ დავით აღმაშენებელმა შექმნა მსტოვართა ინსტიტუტი, რომელიც უშიშროების სისტემის წინამორბედად შეიძლება იქნეს მიჩნეული. XIX საუკუნის მეორე ნახევარში რუსეთის იმპერიის პოლიტიკურ დანაშაულთა გამოძიება-გამოვლენის საიდუმლო სახელმწიფო-ებრივი ინსტრუმენტი იყო ე.წ. „ოხრანკა“⁷⁶⁶, რომელიც შპიონაჟის მძლავრი ქსელით იყო აღჭურვილი და საქართველოშიც ეფექტურად ებრძოდა იმპერიისთვის არასასურველ იდეებსა და ადამიანებს. დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ, 1918 წელს, თავდაცვის საბჭო შეიქმნა, რომელიც ძირითადად პოლიტიკური გადაწყვეტილებების შესრულების

⁷⁶² გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2016, 342.

⁷⁶³ ისტორიისთვის იხ., დარჩიაშვილი დ., საქართველოს თავდაცვის პოლიტიკა და სამხედრო რეფორმა, წიგნში: სახელმწიფოებრიობა და უსაფრთხოება: საქართველო ვარდების რევოლუციის შემდეგ, თბილისი, 2006, 161-177.

⁷⁶⁴ უნდა აღინიშნოს, რომ 2017 წლის კონსტიტუციური კანონის პროექტის ინიცირებულ ვარიანტში, საქართველოს უნდა ჰყოლოდა „სამხედრო და სხვა შეიარაღებული ძალები“. ამ ბუნდოვანმა ჩანაწერმა („სხვა შეიარაღებული ძალები“) მნიშვნელოვანი რეზონანსი გამოიწვია და საზოგადოების გარკვეული ნრეების პროტესტი დაიმსახურა. შედეგად, პროექტის ტექსტში შევიდა ცვლილება და ასე გაჩნდა ტერმინი „თავდაცვის ძალები“.

⁷⁶⁵ თავდაპირველი სახელწოდება არ შეუცვლია საქართველოს პარლამენტის შესაბამის კომიტეტს და ახლაც ეწოდება „თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტი“.

⁷⁶⁶ Отделение по охране общественной безопасности и порядка – საზოგადოებრივი უშიშროებისა და წესრიგის დაცვის განყოფილება.

კონტროლიორი იყო,⁷⁶⁷ ხოლო უშიშროებაზე პასუხისმგებლობას ნაწილობრივ შინაგან საქმეთა სამინისტროში შექმნილი „განსაკუთრებული რაზმი“ იღებდა. გასაბჭოების შემდეგ საქართველოს უშიშროება წითელი იმპერიის უშიშროების ნაწილი გახდა. საქართველოს არათუ დამოუკიდებელი უშიშროების მექანიზმი არ უნდა ჰქონოდა, არამედ როგორც მოკავშირე რესპუბლიკა თავად არ უნდა ქცეულიყო საშიშროების კერად იმპერიისათვის. ამიტომ 7 ათწლეულის მანძილზე საქართველოს სსრ ყველა ორგანო, შინაგან საქმეთა სახალხო კომისარიატიდან დაწყებული სახელმწიფო უშიშროების კომიტეტის (КГБ) ჩათვლით, მიუხედავად ფორმალური დამოუკიდებლობისა, საკავშირო უწყების ფილიალი იყო.

1991 წელს შეიქმნა სახელმწიფო უშიშროების სამინისტრო, რომელიც საქართველოში მომხდარ სახელმწიფო გადატრიალებას ინსტიტუციურად ემსხვერპლა და მის სუროგატად საქართველოს საინფორმაციო სადაზვერვო სამსახური ჩამოყალიბდა. 1993 წელს კვლავ შეიქმნა სახელმწიფო უშიშროების სამინისტრო. ორი წლის შემდეგ კი საქართველოს ახალ კონსტიტუციაში მნიშვნელოვანი ჩანაწერი გაკეთდა: ძირითადი კანონის 78-ე მუხლი (თავდაპირველი რედაქციით) კრძალავდა საქართველოს პოლიციის, უშიშროებისა და სამხედრო ძალების გაერთიანებას. ამ გამიჯვნის პრინციპის მიზანი იყო კონსტიტუციას თავიდან აეცილებინა სახელმწიფოს ძალოვანი უწყებების მონოპოლიზება. მიუხედავად ამისა, ხსენებული დებულება ძირითადი კანონის ტექსტიდან ამოიღეს 2004 წლის საკონსტიტუციო რეფორმით და იმავე წელს საქართველოს უშიშროების სამინისტრო, როგორც ერთეული, გაუქმდა და შეერწყა შინაგან საქმეთა სამინისტროს ორი დეპარტამენტის, – სპეციალური ოპერატიული დეპარტამენტისა (სოდი) და კონსტიტუციური უსაფრთხოების დეპარტამენტის (კუდი), სახით, რამაც შინაგან საქმეთა სამინისტროს ჰიპერტროფია გამოიწვია. 2013 წელს ეს ორი დეპარტამენტი გაუქმებულად გამოცხადდა და მათი ფუნქციები სხვადასხვა სახელმწიფო ორგანოზე გადანაწილდა. 2015 წელს კი შეიქმნა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური (სუს-ი), როგორც დამოუკიდებელი უწყება, მთავრობის დაქვემდებარებაში, შინაგან საქმეთა სამინისტრო კი მხოლოდ საზოგადოებრივ უსაფრთხოებაზე პასუხისმგებელია დარჩა.

1.4. ეროვნული უშიშროების საბჭო და ეროვნული უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო

უშიშროებაზე/უსაფრთხოებაზე პასუხისმგებელი სპეციალიზებული საკონსტიტუციო ორგანო იყო ეროვნული უშიშროების საბჭო, რომელიც საქართველოს პრეზიდენტს ექვემდებარებოდა. თავისი არსებობის განმავლობაში საბჭოს ფუნქციური დატვირთვა და კომპეტენციათა კატალოგი მნიშვნელოვნად შეიცვალა. დასახელების მიუხედავად, საბჭოს ამოცანები, ძირითადად, სამხედრო სტრატეგიის შემუშავებასა და პრეზიდენტის, როგორც უმაღლესი მთავარსარდლის, ფუნქციის განხორციელების უზრუნველყოფაზე იყო ორიენტირებული. ეროვნული უშიშროების საბჭოს წევრები (არსებობის ბოლო ეტაპზე) იყვნენ საქართველოს პრემიერ-მინისტრი, პარლამენტის თავმჯდომარე, საგარეო საქმეთა, თავდაცვისა და შინაგან საქმეთა მინისტრები, პარლამენტის

⁷⁶⁷ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2016, 334.

თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის თავმჯდომარე, საგარეო ურთიერთობათა კომიტეტის თავმჯდომარე, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსი და უშიშროების საბჭოს მდივანი, რომელიც ეროვნული უშიშროების საკითხებში პრეზიდენტის თანაშემწეობას ითავსებდა.

2013 წლის ნოემბერში ამოქმედდა 2010 წელს მიღებული საკონსტიტუციო ცვლილებები, რომლებმაც საქართველოში პოლიტიკურ ძალთა ბალანსი არსებითად შეცვალა. პრეზიდენტი დისტანცირდა აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოსგან – მთავრობისგან, ეს უკანასკნელი კი ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განმსაზღვრელი გახდა. შედეგად, პრეზიდენტის ფუნქციებს, პასუხისმგებლობას და მის ხელთ არსებულ სამართლებრივ მექანიზმებს შორის შეუთავსებლობა გამოიკვეთა. მართალია, ქვეყნის მეთაური სამხედრო ძალების უმაღლეს მთავარსარდლად რჩებოდა და ამ ფუნქციაში მნიშვნელოვანი დისკრეცია ჰქონდა, მაგრამ მთავრობასა და მის ხელმძღვანელს იმ მასშტაბის საკონსტიტუციო პასუხისმგებლობა დაეკისრა, რომლის ადეკვატური სამართლებრივი ინსტრუმენტებითაც აღჭურვილი არ იყვნენ. აქედან გამომდინარე, 2014 წელს ჯერ მთავრობის დადგენილებით, ხოლო მომდევნო წელს საკანონმდებლო დონეზე შეიქმნა სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო, როგორც პრემიერ-მინისტრის სათათბირო ორგანო. საბჭოში თანამდებობრივად შედიოდნენ საქართველოს ფინანსთა, შინაგან საქმეთა, საგარეო საქმეთა და თავდაცვის მინისტრები, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსი და თვითონ საბჭოს მდივანი, რომელიც, იმავდროულად, მთავრობის ხელმძღვანელის თანაშემწე იყო უსაფრთხოების საკითხებში. საჭიროებისამებრ, საბჭოში შეიძლებოდა არამუდმივ წევრებსაც მიეღოთ მონაწილეობა. მას საკმაოდ შეზღუდული უფლებამოსილებები ჰქონდა: ეცნობოდა და სწავლობდა სახელმწიფო და მართლწესრიგის სფეროებში არსებული მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციას; ახდენდა შიდა და გარე საფრთხეების იდენტიფიცირებას და იღებდა მათი თავიდან აცილებისათვის საჭირო ზომებს; უსაფრთხოების თვალსაზრისით, ორგანიზებას უწევდა ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას; საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში ზედამხედველობდა საქართველოს სახელმწიფო თავდაცვის, უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგის სფეროებში სახელმწიფო უწყებების საქმიანობას, აძლევდა მათ რეკომენდაციებს; ხელმძღვანელობდა საქართველოს სახელმწიფო ინტერესებისთვის საფრთხის შემცველი ყველა ტიპის კრიზისული ვითარების პოლიტიკურ დონეზე მართვას და სხვ. 2017 წელს ეს საბჭო გაუქმდა.

2. ქვეყნის თავდაცვა და უსაფრთხოება ახალ საკონსტიტუციო სინამდვილეში

2.1. თავდაცვის ახალი კონცეფცია და თავდაცვითი ომი

ქვეყნის დამოუკიდებლობის, სუვერენიტეტისა და ტერიტორიული მთლიანობის დასაცავად, აგრეთვე, საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებულ შემთხვევებში თავდაცვასა და უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული სხვა ამოცანებისა და საერთაშორისო ვალდებულებების შესასრულებლად საქართველოს ჰყავს თავდაცვის ძალები. თავდაცვითი ომი საქართველოს სუვერენული უფლებაა. რაც შეეხება ქვეყნის თავდაცვის ინდივიდუალურ განზომილებას, მართალია, საქართველოს დაცვა ყოველი

მოქალაქის მოვალეობაა, თუმცა საკონსტიტუციო რეფორმის მიხედვით, სავალდებულო სამხედრო სამსახურის საკონსტიტუციო საფუძველი აღარ არსებობს⁷⁶⁸.

მნიშვნელოვანი სიახლე, რომელიც კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციის ამოქმედებას მოჰყვა, არის საქართველოს ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციისათვის პროგრამული დანაწესი, რომელიც ძირითადი კანონის ერთადერთი გარდამავალი დებულებაა. შესაბამისად, საქართველოს სახელმწიფოს მიზანია, ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციაში (ნატო) გაწევრიანება.

2.1.1. საქართველოს თავდაცვის ძალები, მათი ხელმძღვანელობა და კოორდინაცია

საქართველოს თავდაცვის ძალები არის ეროვნული თავდაცვის სისტემის პოლიტიკურად ნეიტრალური და შეიარაღებული სამხედრო ინსტიტუტი, რომელიც საქართველოს კონსტიტუციით მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში ახორციელებს აუცილებელ და პროპორციულ სამხედრო და სხვა სახის ღონისძიებებს. საქართველოს თავდაცვის ძალების ფუნქციები მოიცავს საბრძოლო და სამოპილიზაციო მზადყოფნის უზრუნველყოფას; სამხედრო სწავლებებისა და ოპერაციების დაგეგმვასა და წარმართვას; ქვეყნის სახმელეთო და საჰაერო სივრცის, ხოლო საომარი მდგომარეობის დროს, აგრეთვე საზღვაო სივრცის დაცვას; სპეციალური ოპერაციებისა და ანტიტერორისტული ოპერაციების ჩატარებასა და მათში მონაწილეობას; საერთაშორისო სამხედრო თანამშრომლობით გათვალისწინებული ვალდებულებების დაგეგმვასა და შესრულებას; საქართველოს თავდაცვის ძალების რეზერვის სისტემის მართვას; საგანგებო სიტუაციის და საგანგებო მდგომარეობის დროს ხელისუფლების ორგანოების მხარდაჭერას; სამხედრო სადაზვერვო საქმიანობის განხორციელებას; საძიებო-სამაშველო ოპერაციებში მონაწილეობას; საომარი მდგომარეობის დროს კიბერუსაფრთხოების უზრუნველყოფასა და კიბეროპერაციების ჩატარებას; საგამოძიებო ქვემდებარეობის ფარგლებში დანაშაულთა გამოძიებას, ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიებებისა და ფარული საგამოძიებო მოქმედებების განხორციელებას და სხვ.

საქართველოს თავდაცვის ძალების სახეობებია: სახმელეთო ძალები, საჰაერო ძალები, ეროვნული გვარდია და სპეციალური ოპერაციების ძალები. თავდაცვის ძალების საერთო ხელმძღვანელობას ახორციელებს სამოქალაქო პირი – საქართველოს თავდაცვის მინისტრი. თუმცა, ცხადია, რომ ჯარი, როგორც მილიტარიზებული და მკაცრი იერარქიით ორგანიზებული ინსტიტუტი, სამხედრო ხელმძღვანელობასაც საჭიროებს და ეს როლი საქართველოს თავდაცვის ძალების მეთაურს აკისრია, რომელიც თავდაცვის მინისტრის, პრემიერ-მინისტრისა და პრეზიდენტის წინაშე ანგარიშვალდებული. თავდაცვის ძალების შემადგენლობაში შედის გენერალური შტაბი, რომლის ამოცანაა თავდაცვის ძალების მეთაურისთვის თავდაცვის ძალების მიერ ფუნქციის შესრულებაში ხელის შეწყობა. თავდაცვის ძალების რაოდენობას მთავრობის წარდგინებით ამტკიცებს პარლამენტი.

მნიშვნელოვანი საკონსტიტუციო ნოვაციით, თავდაცვის ძალები მოქმედებენ თავდაცვის მინისტრის, ხოლო საომარი და საგანგებო მდგომარეობის დროს – პრემიერ-

⁷⁶⁸ იხ., განმარტებითი ბარათი საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტზე „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“, 2017, 70-ე მუხლთან დაკავშირებით, იხ., <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3656689?publication=0>> [15.02.2019]

მინისტრის ბრძანებით. ამ დანაწესის სამართლებრივი მნიშვნელობა ის არის, რომ თავდაცვის სამინისტრო ერთადერთი სამინისტროა, რომელსაც საკონსტიტუციო რანგი აქვს მინიჭებული. ეს იმას ნიშნავს, რომ „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ კანონში“ ნებისმიერი ცვლილება, რომელიც სამინისტროების სტრუქტურულ ტრანსფორმაციას ისახავს მიზნად, არ შეიძლება შეეხოს საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს: როგორც მინიმუმ, დასახელება თავდაცვის სამინისტრო უნდა შენარჩუნდეს. რაც შეეხება შინაარსობრივ შედეგებს: თავდაცვის მინისტრი არის თავდაცვის ძალების მთავარსარდალი და ამავდროულად, არ არის სამხედრო მოსამსახურე. გამიჯვნის ეს პრინციპი „სამოქალაქო მთავარსარდლობის“ პრინციპს უსვამს ხაზს დემოკრატიულ რესპუბლიკაში.

საქართველოს თავდაცვის ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი არის საქართველოს პრეზიდენტი. ქვეყნის მეთაურისა და მთავარსარდლის ფუნქციები ისტორიულად ჩამოყალიბებულ ერთობას, პიროვნულ იდენტობას გულისხმობს. მონარქი იყო ჯარის მხედართმთავარი. სიტყვა „მხედართმთავარი“, ეტიმოლოგიურადაც სამხედრო პირის ხელმძღვანელობას მოიაზრებს და ეს ცალკეული ისტორიული ეპოქების თავისებურებებით აიხსენება. რესპუბლიკის მეთაური – პრეზიდენტი, ამ მემკვიდრეობას ტრადიციულად და ლოგიკურად იღებდა. საქართველოშიც კონსტიტუციის მიღებიდან მოყოლებული ამ ორი სტატუსის იგივეობა არა მხოლოდ ტრადიციის ფორმალური გაგრძელება, არამედ საპრეზიდენტო რესპუბლიკისთვის დამახასიათებელი საკონსტიტუციო პრაქტიკაა. ამ ურთიერთმიმართების გასარკვევად, უპირველეს ყოვლისა, უნდა გაირკვეს, რა სტატუსით სარგებლობს საქართველოს თავდაცვის ძალების შემადგენლობა და სად არის მისი ადგილი ძალაუფლების გამიჯვნის სისტემაში. საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო არის საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების დანესებულება, რომელშიც დასაქმებული არიან სამხედრო მოსამსახურეები, სამოქალაქო და სპეციალური წოდების მქონე პირები. სამინისტროს სტრუქტურული ერთეულები, მათი ფუნქციებიდან გამომდინარე, ერთიანდება სამინისტროს სამოქალაქო ოფისში ან საქართველოს თავდაცვის ძალებში. შესაბამისად, თავდაცვის ძალები მიეკუთვნება აღმასრულებელი ძალაუფლების შტოს. კონსტიტუციის ჩანაწერი, რომლის თანახმადაც, თავდაცვის ძალები მინისტრის ბრძანებით მოქმედებენ, საკონსტიტუციოსამართლებრივ რანგში აყვანილი, გარკვეულწილად დეკლარაციული ხასიათის მონესრიგებაა, რომელიც იმ ლოგიკური მდგომარეობიდან გამომდინარეობს, როდესაც თავდაცვის მინისტრი „ნორმალურ“ (ანუ არა საომარ და საგანგებო) მდგომარეობაში ხელმძღვანელობს თავდაცვის ძალებს. განსხვავებული, დამფუძნებელი, მოქმედება აქვს დასახელებული ნორმის გაგრძელებას, რომლის თანახმადაც, საგანგებო და საომარი მდგომარეობის დროს ეს პრეროგატივა *ipso iure* გადადის პრემიერ-მინისტრზე. საქართველოს კონსტიტუციის 55-ე მუხლის მეორე პუნქტის მიხედვით, მთავრობის ხელმძღვანელი განსაზღვრავს მთავრობის საქმიანობის ძირითად მიმართულებებს და მინისტრების საქმიანობის კოორდინაციასა და კონტროლს უწევს ორგანიზებას. თუმცა თავდაცვის ძალების პრემიერ-მინისტრის ბრძანებებს დაქვემდებარება სცილდება თავდაცვის მინისტრის საქმიანობის კოორდინაციასა და კონტროლის, როგორც პოლიტიკური კომპეტენციის, ფარგლებს. პოლიტიკურ და სამხედრო-სტრატეგიულ გადანყვეტილებათა უფლებამოსილება უკიდურესი აუცილებლობის და საგამონაკლისო მიზნით გამართლებულ სიტუაციაში ერთ ხელშია კონცენტრირებული, რაც საომარი და საგანგებო მდგომარეობების დროს ტიპობრივ გამოწვევებზე სწრაფ და ეფექტურ რეაგირებას

უზრუნველყოფს. ერთი შეხედვით, ასეთი უფლებამოსილებით უმაღლესი მთავარსარდალი უნდა იყოს აღჭურვილი, თუმცა მნიშვნელოვანია იმის გააზრება, რომ ქვეყანაში მიმდინარე მოვლენები, გარდა სტიქიურისა, პრაქტიკულად ყოველთვის მთავრობის მიერ განხორციელებული პოლიტიკის გამოძახილია და მნიშვნელოვანია, კრიზისულ ვითარებაში ქვეყნის თავდაცვის ძალები პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული მთავრობის წევრის ხელში იყოს⁷⁶⁹, პრეზიდენტი კი არ არის პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული. ეს ინდივიდუალური ძალაუფლება არ ნიშნავს ძალაუფლებას *sui generis*, არამედ „სამოქალაქო მთავარსარდლობის“ აუცილებელი ატრიბუტია⁷⁷⁰.

კონსტიტუციის ნორმები განმარტების თავისებურებებით ხასიათდება. კონფლიქტი სკ-ის 70-ე მუხლის მე-6 პუნქტსა (თავდაცვის მინისტრისა და პრემიერ-მინისტრის ბრძანებით მოქმედება) და 49-ე მუხლის მეორე პუნქტს (პრეზიდენტის, როგორც უმაღლესი მთავარსარდლის სტატუსი) შორის ჰარმონიზაციის პრინციპის შუქზე უნდა გაანალიზდეს⁷⁷¹ და კონსტიტუციის ამ ორი დანაწესიდან გამომდინარე წინააღმდეგობრიობა ურთიერთშემავსებლობით უნდა განიმარტოს. ტერმინი მთავარსარდალი კონსტიტუციაში გამოყენებულია მხოლოდ პრეზიდენტთან მიმართებით. როგორც აღინიშნა, პრეზიდენტი მხოლოდ ცერემონიული უფლებებითაა აღჭურვილი და მისი უფლებამოსილებანი დაყვანილია შემდეგზე: პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით თავდაცვის ძალების სტრუქტურის დამტკიცება; მთავრობის წარდგინებით საქართველოს თავდაცვის ძალების მეთაურის თანამდებობაზე დანიშვნა და თანამდებობიდან გათავისუფლება; ჯილდოებისა და უმაღლესი სამხედრო ნოდებების მინიჭება; საქართველოზე შეიარაღებული თავდასხმის ან მისი უშუალო საფრთხის შემთხვევაში საქართველოს პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით საომარი მდგომარეობის გამოცხადება, სათანადო პირობების არსებობისას ზავის დადება და ამ გადაწყვეტილების დაუყოვნებლივ წარდგენა პარლამენტში დასამტკიცებლად; მასობრივი არეულობის, ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის ხელყოფის, სამხედრო გადატრიალების, შეიარაღებული ამბოხების, ტერორისტული აქტის, ბუნებრივი ან ტექნოგენური კატასტროფის ან ეპიდემიის დროს ან სხვა შემთხვევებში, როდესაც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები მოკლებული არიან საკონსტიტუციო უფლებამოსილებათა ნორმალური განხორციელების შესაძლებლობას, პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ან მის რომელიმე ნაწილში და ამ გადაწყვეტილების დაუყოვნებელი წარდგენა პარლამენტისათვის დასამტკიცებლად; საქართველოს მთავრობის წარდგინებით სახელმწიფოს თავდაცვის მიზნით განსაკუთრებულ და კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში ქვეყანაში სხვა სახელმწიფოს სამხედრო ძალების შემოყვანის, გამოყენებისა და გადაადგილების შესახებ გადაწყვეტილების მიღება; მთავრობის თანხმობით საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულების დადება თავდაცვის სფეროში.

2.1.2. საომარ და საგანგებო მდგომარეობათა ანატომია

საომარი მდგომარეობა გულისხმობს საქართველოზე შეიარაღებული თავდასხმის ან მისი უშუალო საფრთხის შემთხვევაში განსაკუთრებული წესების გამოცხადებას, რაც

⁷⁶⁹ GG Kommentar, Band. 2, H. Dreier (Hrsg.) 2. Auflage, 2006, Tübingen, Art. 65a, Rn.5.

⁷⁷⁰ Stern K., Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, München, 1980, 877; T. Maunz, G. Dürig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Loseblattsammlung, München, Art.65a, Rn.22.

⁷⁷¹ ხუბუა გ., სამართლის თეორია, მე-2 გამოცემა, თბილისი, 2015, 203.

შეესაბამება ქვეყნის თავდაცვის ინტერესებს. ის მიზნად ისახავს ქვეყნის დამოუკიდებლობის, სუვერენიტეტისა და ტერიტორიული მთლიანობის, სახელმწიფო და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვის უზრუნველყოფას. საომარ მდგომარეობას ბრძანებით აცხადებს საქართველოს პრეზიდენტი პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით. ბრძანება ამ უკანასკნელის თანახელმონერას საჭიროებს. აქტი დაუყოვნებლივ წარედგინება პარლამენტს დასამტკიცებლად, რომელიც შეკრებისთანავე ამტკიცებს მას. თუკი ამ უკანასკნელმა იგი არ დაამტკიცა, იგი კენჭისყრისთანავე კარგავს იურიდიულ ძალას. საომარი მდგომარეობის დროს თავდაცვის ძალების გამოყენების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს პრემიერ-მინისტრი ერთპიროვნულად, პრეზიდენტისა და პარლამენტის პროცედურული და უწყებრივი მონაწილეობის გარეშე. საომარი მდგომარეობის დროს დეკრეტით შეიძლება თავდაცვის ძალებში სახელმწიფო და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვაზე პასუხისმგებელი ორგანოების (ანუ სუს-ის და პოლიციის ძალების) გაერთიანება. კიდევ ერთი სიახლეა საომარი მდგომარეობის გამოცხადების წინაპირობად შეიარაღებული თავდასხმის უშუალო საფრთხის განსაზღვრა⁷⁷². აქ მნიშვნელოვანია, რომ საფრთხე იყოს დროისა და სივრცით კომპონენტებში აქტუალური. ეს ლოგიკურია, რადგან კონსტიტუციით დაცული სახელმწიფოებრივი სიკეთე ზუსტად ისეთივე რისკის ქვეშ დგას რეალური საფრთხის შემთხვევაში (რომლის შეიარაღებულ თავდასხმად რეალიზაციამდე ერთი ნაბიჯია დარჩენილი), როგორც უშუალოდ თავდასხმის დროს. არც მოლოდინი იქნება ლეგიტიმური, მსხვერპლს დაელოდო და შემდეგ გამოაცხადო საომარი მდგომარეობა.⁷⁷³

საგანგებო მდგომარეობა არის დროებითი ღონისძიება, რომელიც ცხადდება საქართველოს მოქალაქეთა უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ინტერესებისთვის, მასობრივი არეულობის, ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის ხელყოფის, სამხედრო გადატრიალების, შეიარაღებული ამბოხების, ტერორისტული აქტის, ბუნებრივი ან ტექნოგენური კატასტროფის ან ეპიდემიის დროს ან სხვა შემთხვევაში, როდესაც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები მოკლებული არიან კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა ნორმალური განხორციელების შესაძლებლობას. საგანგებო მდგომარეობის მიზანია ვითარების უსწრაფესი ნორმალიზაცია, კანონიერებისა და მართლწესრიგის აღდგენა. საგანგებო მდგომარეობას საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე ან მის რომელიმე ნაწილში პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით, ბრძანებით აცხადებს საქართველოს პრეზიდენტი. პრემიერ-მინისტრის მიერ თანახელმონერილი ბრძანება დაუყოვნებლივ ცხადდება და ძალაში შედის გამოცხადების მომენტიდან. ქვეყნის მეთაური აქტს დაუყოვნებლივ წარუდგენს პარლამენტს დასამტკიცებლად, რომელმაც შეკრებისთანავე უნდა დაამტკიცოს იგი. თუკი საკანონმდებლო ორგანო ბრძანებას არ დაამტკიცებს, აქტი კენჭისყრისთანავე კარგავს იურიდიულ ძალას.

საომარი მდგომარეობისაგან განსხვავებით, საგანგებო მდგომარეობის დროს თავდაცვის ძალების გამოყენების შესახებ გადაწყვეტილებას პრემიერ-მინისტრი არ იღებს ერთპიროვნულად, არამედ მისი წარდგინებით ფორმალურად იღებს პრეზიდენტი. უმაღლესი მთავარსარდლის ბრძანება მთავრობის ხელმძღვანელის თანახელმონერას და

⁷⁷² იხ., განმარტებითი ბარათი საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტზე „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“, 2017, 71-ე მუხლთან დაკავშირებით, <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3656689?publication=0>> [21.02.2019].

⁷⁷³ Grundgesetzkommentar, B. Schmidt-Bleibtreu, H. Hofmann, A. Hopfau (Hrsg.), 11. Auflage, München, 2008, Art. 115a, Rn. 4.

პარლამენტის მხრიდან დამტკიცებას საჭიროებს და ძალაში დამტკიცებისთანავე შედის. პარლამენტის მონაწილეობა არ არის განსაზღვრული ბუნებრივი ან ტექნოგენური კატასტროფის ან ეპიდემიის დროს თავდაცვის ძალების გამოყენების შესახებ გადწყვეტილებისთვის, რომელსაც პრემიერ-მინისტრი ერთპიროვნულად იღებს, თუმცა ამ შემთხვევაში, პარლამენტს მინიჭებული აქვს უფლებამოსილება თავდაცვის ძალების გამოყენება შეწყვიტოს.

საომარი და საგანგებო მდგომარეობის დროს საქართველოს პრეზიდენტი პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით გამოსცემს ორგანული ძალის მქონე დეკრეტებს (ესეც კონსტიტუციის ბოლო გადასინჯვის სიახლეა, აქამდე დეკრეტებს კანონის ძალა ჰქონდათ), რომელიც პრემიერ-მინისტრის თანახმლმონერას საჭიროებს და ძალაში გამოცემის მომენტიდან შედის. აქვე უნდა აღინიშნოს ერთი გამონაკლისიც: დეკრეტი, რომელიც ეროვნულ ბანკს ეხება, მხოლოდ ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის თანხმობით გამოიცემა. დეკრეტი მოქმედებს შესაბამისი მდგომარეობის დასრულებამდე. ის დაუყოვნებლივ წარედგინება პარლამენტს, რომელიც შეკრებისთანავე ამტკიცებს მას. თუ პარლამენტმა არ დაამტკიცა, დეკრეტი კენჭისყრისთანავე კარგავს იურიდიულ ძალას. ხსენებული ნორმატიული ინსტრუმენტით შესაძლებელია კონსტიტუციის მეორე თავში გათვალისწინებული ზოგიერთი უფლების შეზღუდვა და მეორე თავში თავმოყრილი ზოგიერთი ნორმის შეჩერება. უფლების შეზღუდვის შესახებ დეკრეტზე თანახმლმონერა მიიჩნევა ამ დეკრეტის გამოცემად და იძენს იურიდიულ ძალას. ნორმათა შეჩერების შესახებ დეკრეტი კი სიცოცხლისუნარიანია პარლამენტის მიერ დამტკიცებისთანავე. ძალაში შესვლის შემდეგ დეკრეტი მთელი დღის განმავლობაში გადაიცემა და მისი ტექსტი ყველა ხელმისაწვდომი საინფორმაციო საშუალებით საქვეყნოდ ცხადდება.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ კონსტიტუციის მიხედვით, ერთადერთი ფიგურა, რომლის იმპიჩმენტიც საომარი მდგომარეობის დროს აკრძალულია, არის პრეზიდენტი. გამოდის, რომ მთავრობის წევრის, შესაბამისად, პრემიერ-მინისტრის იმპიჩმენტი დასაშვებია. მთავრობის ხელმძღვანელი, საომარი მდგომარეობის დროს ფაქტობრივად წარმოადგენს საქართველოს თავდაცვის ძალების მთავარსარდალს და მისი იმპიჩმენტის დასაშვებობა დიდი საფრთხის შემცველი შეიძლება აღმოჩნდეს. შესაბამისად, მიზანშეწონილი იქნებოდა, კრიზისული მდგომარეობების დროს პრეზიდენტთან ერთად პრემიერ-მინისტრის იმპიჩმენტიც კონსტიტუციის დონეზე ყოფილიყო აკრძალული.

2.2. საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების კონცეფცია და ინსტიტუტები

„რუსეთის ფედერაციის მიერ საქართველოს ტერიტორიების ოკუპაცია და ოკუპირებული ტერიტორიებიდან რუსეთის ფედერაციის მიერ ორგანიზებული ტერორისტული აქტები; რუსეთის ფედერაციის მხრიდან ახალი სამხედრო აგრესიის რისკი; საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა და ლტოლვილთა უფლებების დარღვევა; კავკასიაში არსებული კონფლიქტები; საერთაშორისო ტერორიზმი და ტრანსნაციონალური ორგანიზებული დანაშაული; ეკონომიკური და სოციალური გამოწვევები; ენერგეტიკული გამოწვევები; კიბერსაფრთხოება; ეკოლოგიური გამოწვევები; დემოგრაფიული გამოწვევები; სამოქალაქო ინტეგრაციასთან დაკავშირებული გამოწვევები; კულტურული მემკვიდრეობის ძეგლების დაზი-

ანება/განადგურება“⁷⁷⁴ – ეს იმ ძირითადი საფრთხეების ჩამონათვალია, რაც თანამედროვე საქართველოს წინაშე დგას. საფრთხეების განსაზღვრა უსაფრთხოების პოლიტიკის ერთ-ერთი მთავარი ამოცანაა და ამ თვალსაზრისით, სახელმწიფოს რამდენიმე ფუნდამენტური დოკუმენტი აქვს შემუშავებული.

ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროები მოიცავს: სახელმწიფო თავდაცვას, საგარეო და შიდა უსაფრთხოებას, სოციალურ-ეკონომიკურ უსაფრთხოებას, ეკოლოგიურ და ენერგეტიკულ უსაფრთხოებას, ინფორმაციულ უსაფრთხოებასა და მართლწესრიგს. ეროვნული დონის კონცეპტუალური დოკუმენტების სახეები: ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია, საქართველოს საფრთხეების შეფასების დოკუმენტი და უსაფრთხოების სფეროში ეროვნული სტრატეგიები.

ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია ფუძემდებლური დოკუმენტია, რომელიც განმარტავს ეროვნულ ღირებულებებსა და ინტერესებს, აყალიბებს ქვეყნის უსაფრთხო განვითარების ხედვას, განსაზღვრავს სახელმწიფოს წინაშე არსებულ საფრთხეებს, რისკებსა და გამოწვევებს და ადგენს ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს. ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციას უნდა შეესაბამებოდეს ეროვნული უსაფრთხოების დაგეგმვის ყველა ეროვნული თუ უწყებრივი დონის დოკუმენტი. კონცეფციის ავტორია მთავრობა და მას ამტკიცებს პარლამენტი.

საქართველოს საფრთხეების შეფასების დოკუმენტს მთავრობა ამტკიცებს და ის ასახავს ეროვნული უსაფრთხოებისთვის არსებითი საშიშროების შემცველ სამხედრო, საგარეო-პოლიტიკურ, შინაპოლიტიკურ, ტრანსნაციონალურ, სოციალურ-ეკონომიკურ, ბუნებრივ და ტექნოგენურ საფრთხეებსა და გამოწვევებს.

უსაფრთხოების სექტორში ეროვნული სტრატეგია არის სახელმწიფოს მიერ დასახული მიზნების მისაღწევად შემუშავებული დოკუმენტი, რომელიც იქმნება ეროვნული უსაფრთხოების კონკრეტულ სფეროში ან მიმართულებაში და რომელშიც აღწერილია ამ სფეროს/მიმართულების პრობლემები და გადაჭრის გზები. სტრატეგიას (გარდა ეროვნული თავდაცვის სტრატეგიისა) აქვს დროში განწერილი სამოქმედო გეგმა, რომლითაც კონკრეტული ამოცანების შესასრულებლად განისაზღვრება დრო, საშუალებები და პასუხისმგებელი უწყებები.

2.2.1. თავდაცვასა და უსაფრთხოებაზე პასუხისმგებელი ახალი

სათათბირო/მაკოორდინირებელი ორგანოები

2.2.1.1. ეროვნული თავდაცვის საბჭო

საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად საქართველოს ახალი საკონსტიტუციო ორგანო – ეროვნული თავდაცვის საბჭო ეყოლება. საბჭო არ არის მუდმივმოქმედი ორგანო და მხოლოდ საომარი (და არა საგანგებო) მდომარეობის დროს იქმნება. საკონსტიტუციო ცვლილებების ავტორთა იდეით, პრეზიდენტის სათათბირო ორგანოს – ეროვნული უშიშროების საბჭოს არსებობა მოკლებული იყო სამართლებრივ საფუძველს, ვინაიდან რჩევას აძლევდა პრეზიდენტს (სამხედრო აღმშენებლობისა და თავდაცვის

⁷⁷⁴ საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია, იხ., <<https://mod.gov.ge/uploads/2018/pdf/NSC-GEO.pdf>> [22.02.2019]

ორგანიზებასთან დაკავშირებით) ისეთ საკითხებზე, რომლებიც მთავრობის კომპეტენციურ სფეროს მიეკუთვნება⁷⁷⁵.

ეროვნული თავდაცვის საბჭო ეროვნული უშიშროების საბჭოს სუროგატადაა მოაზრებული. მართალია, პრეზიდენტის პასუხისმგებლობა არ შეიძლება იყოს აცდენილი მის ფუნქციებს, თუმცა ჯერჯერობით ეროვნული უშიშროების საბჭოს უფლებამოსილებათა ნაწილის ნორმატიულ და უწყებრივ მემკვიდრეობასთან დაკავშირებით მკაფიო მონესრიგება არ არსებობს.

2.2.1.2. ეროვნული უსაფრთხოების საბჭო

ახალ საკონსტიტუციო სინამდვილეში კვლავ დადგა ქვეყნის უსაფრთხოებაზე პასუხისმგებელი სათათბირო ორგანოს შექმნის საჭიროება სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკის წარმმართველი უმაღლესი თანამდებობის პირის – პრემიერ-მინისტრის ხელმძღვანელობით. ამასთან დაკავშირებით, საქართველოს პარლამენტში ინიცირებულია კანონპროექტი, რომელიც ახალი ორგანოს – ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს შექმნას ითვალისწინებს⁷⁷⁶. კანონპროექტის მიხედვით, საბჭოს უფლებამოსილებათა ძალიან ფართო დიაპაზონი ექნება როგორც ეროვნული უსაფრთხოების, ისე სამხედრო-თავდაცვითი მიმართულებით: ის განიხილავს და გააანალიზებს საშინაო და საგარეო პოლიტიკის საკითხებს, რომლებიც უშუალოდ უკავშირდება ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფას; გაეცნობა ეროვნული უსაფრთხოების სფეროში არსებული მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციას, გააანალიზებს მას, მოახდენს საფრთხეების იდენტიფიცირებას, შეაფასებს მათ და შეიმუშავებს რეკომენდაციებს ამ საფრთხეების თავიდან აცილებისთვის საჭირო ზომების მიღების შესახებ; განიხილავს და გააანალიზებს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე შექმნილ ვითარებას, მოახდენს შესაბამისი გამონვევების, რისკებისა და საფრთხეების შეფასებას, რომლებიც უშუალოდ უკავშირდება ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფასა და საქართველოს სახელმწიფო ინტერესების დაცვას; საქართველოს სახელმწიფო ინტერესებიდან გამომდინარე, შეისწავლის და გააანალიზებს საერთაშორისო კონფლიქტების ზონებში არსებულ მდგომარეობას, დაამუშავებს მოვლენათა შესაძლო განვითარების სცენარებს და საჭიროების შემთხვევაში მოახდენს შესაბამისი გამონვევების, რისკებისა და საფრთხეების შეფასებას; შეიმუშავებს წინადადებებს პოლიტიკურ, სამხედრო, სოციალურ, ეკონომიკურ და უსაფრთხოების პოლიტიკასთან დაკავშირებულ სხვა სფეროებში საქართველოსთვის საფრთხის შემცველ ცალკეულ მოვლენათა შედეგების თავიდან აცილებისა და აღმოფხვრისთვის; საერთაშორისო კონფლიქტების ზონებში არსებული მდგომარეობის შესწავლის შედეგად, შეიმუშავებს წინადადებებს საერთაშორისო უსაფრთხოების უზრუნველყოფის მიზნით თანამშრომლობის სფეროში საქართველოს ჩართულობისა და კოლექტიური თავდაცვის სისტემებთან საქართველოს თანამშრომლობის შესახებ; საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესაბამისად, შეიმუშავებს რეკომენდაციებს ქვეყნის ფარგლებს გარეთ უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ღონისძიებებში

⁷⁷⁵ იხ., განმარტებითი ბარათი საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტზე „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“, 2017, 73-ე მუხლთან დაკავშირებით, იხ., <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3656689?publication=0>> [21.02.2019]

⁷⁷⁶ საკანონმდებლო ცვლილებათა პაკეტის ნახვა შესაძლებელია საქართველოს პარლამენტის ოფიციალურ ვებგვერდზე: <<https://info.parliament.ge/#law-drafting/16816>> [21.02.2019]

საქართველოს მონაწილეობის საკითხებზე; კოორდინაციას გაუწევს ეროვნული დონის კონცეპტუალური დოკუმენტების შემუშავებას; თავისი კომპეტენციის ფარგლებში მონაწილეობას მიიღებს ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფის საკითხებზე კანონპროექტების განხილვაში; განიხილავს საერთაშორისო ხელშეკრულებების პროექტების ეროვნული უსაფრთხოების ინტერესებთან შესაბამისობის საკითხებს; განიხილავს თავდაცვის ძალების სახეობებთან, შემადგენლობასა და რაოდენობასთან დაკავშირებულ საკითხებს; განიხილავს სახელმწიფო თავდაცვის მიზნით განსაკუთრებულ და კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში ქვეყანაში სხვა სახელმწიფოს სამხედრო ძალების შემოყვანის, გამოყენებისა და გადაადგილების საკითხებს; განიხილავს საქართველოზე შეიარაღებული თავდასხმის ან მისი უშუალო საფრთხის შემთხვევაში საომარი მდგომარეობის გამოცხადების საკითხს; განიხილავს მასობრივი არეულობის, ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის ხელყოფის, სამხედრო გადატრიალების, შეიარაღებული ამბოხების, ტერორისტული აქტის, ბუნებრივი ან ტექნოგენური კატასტროფის ან ეპიდემიის დროს ან სხვა შემთხვევაში, როდესაც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები მოკლებული არიან კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა ნორმალური განხორციელების შესაძლებლობას, ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ან მის რომელიმე ნაწილში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების საკითხს; შეიმუშავებს რეკომენდაციებს ეროვნული უსაფრთხოების სფეროში სტრატეგიული კომუნიკაციის თაობაზე; შეიმუშავებს რეკომენდაციებს საქართველოს პრემიერ-მინისტრის მიერ ეროვნული ინტერესებისთვის საფრთხის შემცველი კრიზისული ვითარების პოლიტიკურ დონეზე მართვის მიზნით შესაბამისი გადაწყვეტილებების მოსამზადებლად; შეიმუშავებს რეკომენდაციებს ეროვნული უსაფრთხოების სფეროში საქართველოს საერთაშორისო თანამშრომლობის შესახებ; განახორციელებს საქართველოს კანონმდებლობით მინიჭებულ სხვა უფლებამოსილებებს.

საბჭოს ეყოლება მუდმივი და მონვეული წევრები. მუდმივი წევრები იქნებიან საქართველოს პრემიერ-მინისტრი, საქართველოს თავდაცვის, შინაგან საქმეთა, საგარეო საქმეთა და ფინანსთა მინისტრები, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსი, დაზვერვის სამსახურის უფროსი და საქართველოს თავდაცვის ძალების მეთაური. საჭიროების შემთხვევაში პრემიერ-მინისტრს ექნება დისკრეცია, მოიწვიოს სხვა წევრები. განსხვავებით სხვა წინამორბედი უწყებებისაგან, საბჭოს მდივანი პრემიერ-მინისტრის დავალებით იქნება საბჭოს ერთ-ერთი მუდმივი წევრი. იქიდან გამომდინარე, რომ კანონპროექტის მიხედვით, საბჭოს მუდმივი წევრები უმნიშვნელოვანესი სახელმწიფო თანამდებობის პირები არიან, ხოლო საბჭოს ძალიან ფართო უფლებამოსილებები აქვს, რომელიც მის საქმიანობას ქმედითსა და ინტენსიურს ხდის, მიზანშეწონილი იქნებოდა საბჭოს მდივანი ცალკე პირი ყოფილიყო (და ამ ფუნქციით თავადაც ყოფილიყო საბჭოს მუდმივი წევრი). მაგალითად, ფინანსთა მინისტრის საბჭოში ყოფნა მნიშვნელოვანია ქვეყნის ფინანსურ-ეკონომიკური უსაფრთხოების თვალსაზრისით, მაგრამ საბჭოს უფლებამოსილებათა ფართო დიაპაზონის გათვალისწინებით, საბჭოს მდივნად ფინანსთა მინისტრის დანიშვნა, ანუ მოხელის, რომელსაც არ მოეთხოვება უსაფრთხოების საკითხების მრავალმხრივი ცოდნა და ხედვა, უწყების ეფექტურობას კითხვის ნიშნის ქვეშ დააყენებდა.

მიმდინარე პროცესის ფარგლებში აუცილათი გამოიწვია კანონპროექტის მიხედვით პრეზიდენტის როლის დაკნინებამ. ამის საპასუხოდ, ხელისუფლების პოზიციით, პრეზიდენტის წევრობა პრემიერ-მინისტრის სათათბირო ორგანოში უხერხულობის შემქმნელი

ფაქტორი იქნებოდა⁷⁷⁷. მართალია, საპარლამენტო რესპუბლიკების პრაქტიკაში მთავრობის ხელმძღვანელის დაქვემდებარებაში არსებული მსგავსი სათათბირო ორგანოების შემადგენლობაში პრეზიდენტი არ მონაწილეობს როგორც საბჭოს წევრი, თუმცა მიზანშეწონილი იქნებოდა პრეზიდენტის წარმომადგენლის არსებობა, როგორც მინიმუმ, სათათბირო ხმის უფლებით.

რაც შეეხება საკითხს, უნდა იყოს თუ არა საბჭო საკონსტიტუციო ორგანო, ამის საკონსტიტუციოსამართლებრივი სტანდარტი არ არსებობს, საერთაშორისო პრაქტიკაში კი მხოლოდ რამდენიმე ქვეყანას (მაგ., ჩეხეთის რესპუბლიკა, ბრაზილია, რუმინეთი) აქვს ანალოგიური საბჭოებისთვის საკონსტიტუციო სტატუსი მიანიჭებული. ზემოთქმულის დასტურია ფაქტიც, რომ კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესში ვენეციის კომისიამ სამართლებრივად არ შეაფასა ეროვნული უშიშროების საბჭოს მთავარი კანონის ტექსტიდან ამოღება და განმარტა, რომ საკითხი ეროვნული ხელისუფლების პრეროგატივას უნდა მიეკუთვნებოდეს⁷⁷⁸.

2.2.2. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური (სუს-ი)

საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური (სუს-ი) არის საქართველოს მთავრობის უშუალო დაქვემდებარებაში არსებული აღმასრულებელი ხელისუფლების სპეციალური დანიშნულების დაწესებულებათა სისტემა, რომელიც თავისი კომპეტენციის ფარგლებში სახელმწიფო უსაფრთხოებას უზრუნველყოფს.

სუს-ის საქმიანობის ძირითადი მიმართულებებია: საქართველოს კონსტიტუციური წყობილების, სუვერენიტეტის, ტერიტორიული მთლიანობისა და სამხედრო პოტენციალის უცხო ქვეყნების სპეციალური სამსახურებისა და ცალკეულ პირთა მართლსაწინააღმდეგო ქმედებებისაგან დაცვა; საქართველოს კონსტიტუციური წყობილებისა და სახელმწიფო ხელისუფლების არაკონსტიტუციური, ძალადობრივი გზით შეცვლის გამოვლენა და მათი დაცვის უზრუნველყოფა; ქვეყნის ეკონომიკური უსაფრთხოების უზრუნველყოფა; ტერორიზმთან ბრძოლა; სახელმწიფო უსაფრთხოებისთვის საფრთხის შემცველი ტრანსნაციონალური ორგანიზებული დანაშაულის და საერთაშორისო დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლა; კორუფციის თავიდან აცილების, გამოვლენისა და აღკვეთის ღონისძიებების განხორციელება; სახელმწიფო საიდუმლოების დაცვა, სახელმწიფო საიდუმლოების დაცვის უზრუნველყოფის ღონისძიებათა განხორციელება და მათი შესრულების კონტროლი; ქვეყნის საგარეო საფრთხეებისაგან დაცვა.

სუს-ის უფროსს მთავრობის წარდგინებით 6 წლის ვადით ირჩევს საქართველოს პარლამენტი. ეს პროცედურა გამორჩეულია იმიტომ, რომ გამოკვეთილია მთავრობის, როგორც კოლეგიური ორგანოს, როლი და ის შემდეგნაირად გამოიყურება: საქართველოს პრემიერ-მინისტრი, სამსახურის უფროსის ვადის ამოწურვამდე საქართველოს მთავრობას წარუდგენს უფროსის კანდიდატურას განსახილველად. შემდეგ მთავრობა წარუდგენს ამ კანდიდატურას პარლამენტს ასარჩევად. თუკი მთავრობამ არ მოიწონა კანდიდატურა, პრემიერი სამი დღის ვადაში წარადგენს იმავე ან სხვა კანდიდატურას მთავრობის წინაშე. ერთი და იმავე პირის წარდგენა შეიძლება მხოლოდ ორჯერ. ასე

⁷⁷⁷ იხ., <<https://www.interpressnews.ge/ka/article/532833-irakli-sesiashvili-prezidentsa-da-mtavrobashoris-shesazlo-dapirispirebaze-aranairi-gaugebroba-an-dapirispireba-ar-qopila/>> [21.02.2019]

⁷⁷⁸ იხ., ვენეციის კომისიის მოსაზრება 875/217, კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტზე CDL-AD(2017)013, სტრასბურგი, პუნქტი 56.

გრძელდება, სანამ მთავრობა არ მოიწონებს კანდიდატურას. თუკი კანდიდატმა ვერ მიიღო საჭირო მხარდაჭერა პარლამენტში, მაშინ პრემიერ-მინისტრი იმავე პროცედურას გადის საკუთარ მთავრობასთან.

2018 წელს სუს-ის ფარგლებში შეიქმნა საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტო, რომლის ძირითადი ამოცანაცაა, უფლებამოსილი ორგანოს მიმართვის საფუძველზე, სპეციალური ტექნოლოგიური საშუალებებით ფარული მეთოდებით საქართველოს კონსტიტუციური წყობილების, სუვერენიტეტის, თავდაცვისუნარიანობის, ტერიტორიული მთლიანობის, მართლწესრიგისა და სამხედრო პოტენციალის წინააღმდეგ მიმართულ ქმედებათა შესახებ ინფორმაციის მოპოვება, აგრეთვე სისხლის სამართლის საქმეზე ფაქტობრივი მონაცემების მოპოვება. ამ მიზნით სააგენტო ახორციელებს ისეთ ღონისძიებებს, რომლებიც დაკავშირებულია, უმეტესწილად, პირადი და ოჯახური ცხოვრების, პირადი სივრცისა და კომუნიკაციის ხელშეუხებლობის უფლებების შეზღუდვასთან, მაგალითად, სატელეფონო კომუნიკაციის ფარულ მიყურადებასთან და ჩანერასთან, ასევე კომპიუტერული სისტემიდან ინფორმაციის მოპოვება, გეოლოკაციის რეალურ დროში განსაზღვრა, საფოსტო-სატელეგრაფო გზავნილის კონტროლი, ფარული ვიდეო- და აუდიოჩანერა, ფოტოგადაღება და სხვ.

2.2.3. სახელმწიფო დაზვერვის სამსახური

1997 წლიდან ცალკე უწყებად არსებობს საქართველოს დაზვერვის სამსახური, რომელიც დაზვერვით საქმიანობას ახორციელებს საზღვარგარეთ, აგრეთვე, საქართველოს ტერიტორიაზე გარკვეულ ფარგლებში. სამსახური საქართველოს პრემიერ-მინისტრის უშუალო დაქვემდებარებაში არსებული აღმასრულებელი ხელისუფლების სპეციალური დანიშნულების დანესებულებაა, რომელიც საქართველოს ეროვნული ინტერესების დაცვის მიზნით სადაზვერვო საქმიანობას ახორციელებს.

სამსახურის საქმიანობის ძირითადი მიზნებია საგარეო საფრთხეებისა და რისკების განსაზღვრა, ქვეყნის სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირების აუცილებელი სადაზვერვო ინფორმაციით უზრუნველყოფა პოლიტიკურ, ეკონომიკურ, თავდაცვის, ინფორმაციულ, ეკოლოგიურ და ეროვნული უსაფრთხოების სხვა სფეროებში გადანეშვითილების მისაღებად.

დაზვერვის სამსახური ნებაყოფლობით, ღიად ან კონფიდენციალურად თანამშრომლობს პირებთან; ახორციელებს სახელმწიფო საიდუმლოების რეჟიმის დაცვის მეთოდურ, ორგანიზაციულ, ორგანიზაციულ-ტექნიკურ ღონისძიებებს როგორც თავის ქვედანაყოფებში, ისე საქართველოს დიპლომატიურ წარმომადგენლობებსა და საკონსულო დანესებულებებში; კონსპირაციის მიზნით, სადაზვერვო საქმიანობის აუცილებლობიდან გამომდინარე, ქმნის სხვადასხვა სამართლებრივი ფორმის ორგანიზაციებს; ახორციელებს ოპერატიულ-სამძებრო და კონტრდაზვერვით საქმიანობას; სადაზვერვო ინფორმაციის დასაცავად ქმნის და იყენებს კრიპტოგრაფიულ სისტემებსა და შიფრებს; ქმნის აუცილებელ ქვედანაყოფებს, სპეციალური მომზადების, სამეცნიერო-კვლევით, სამედიცინო-პროფილაქტიკურ დანესებულებებს, არქივს, უშვებს სპეციალურ გამოცემებს.

დაზვერვის სამსახური სადაზვერვო საქმიანობას ახორციელებს პოლიტიკურ, ეკონომიკურ, სამეცნიერო-ტექნიკურ, სამხედრო-პოლიტიკურ, ინფორმაციულ და ეკოლოგიურ

სფეროებში, აგრეთვე, მონაწილეობს საერთაშორისო ტერორიზმთან ბრძოლაში, ახორციელებს საგარეო კონტრდაზვერვით საქმიანობას.

3. თავდაცვისა და უსაფრთხოების სექტორის კონტროლის მექანიზმები

დემოკრატიის ერთ-ერთი მთავარი ქვაკუთხედი სახელმწიფო აპარატის საქმიანობის ტრანსპარენტულობაა.⁷⁷⁹ იქიდან გამომდინარე, რომ თავდაცვისა და უსაფრთხოების სისტემა აღმასრულებელი ძალაუფლების განშტოებას მიეკუთვნება, მის მიმართაც მოქმედებს ტრანსპარენტულობის მოთხოვნა. თუმცა აქ ეფექტურობის პრობლემაა: ბოლომდე გამჭვირვალე უსაფრთხოების სამსახური ნონსენსია თავის თავში და არის არათუ არაეფექტური მექანიზმი, არამედ საფრთხის წყაროც კი. მიუხედავად ამისა, დაუშვებელია სახელმწიფო აპარატის რომელიმე რგოლი არ ექვემდებარებოდეს სამართლებრივ და პოლიტიკურ კონტროლს, არ იყოს ანგარიშვალდებული წარმომადგენლობითი ორგანოს წინაშე.

პარლამენტის ფუნქციათაგან ყველაზე ძველი, სწორედ მაკონტროლებლის ფუნქციაა.⁷⁸⁰ საპარლამენტო კონტროლი უსაფრთხოების სექტორზე სპეციფიკით გამოირჩევა: ამ სექტორის კონტროლის ტიპობრივი გამოწვევებია სახელმწიფო საიდუმლოებისა და ინფორმაციის თავისუფლების კონფლიქტი, ინფორმაციაზე უკიდურესად შეზღუდული წვდომა, პრობლემები საერთაშორისო ასპარეზზე, თუკი პარლამენტი რეალურად პროცესებს გარეთ აღმოჩნდება⁷⁸¹. როგორც სახელმწიფო უსაფრთხოების, ისე სახელმწიფო დაზვერვის სამსახურების ხელმძღვანელი პირები წელიწადში ერთხელ აბარებენ ანგარიშს ქვეყნის საკანონმდებლო ორგანოს და ეს ანგარიში პლენუმის ფორმატში მოისმინება. თუმცა ცხადია, ანგარიში მხოლოდ ზოგად ხასიათს ატარებს და არ შეიძლება ჩაითვალოს აღმასრულებელი უწყების ანგარიშვალდებულების ამომწურავ მექანიზმად. უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო კონტროლის მთავარი მექანიზმი არის თავდაცვისა და უსაფრთხოების კომიტეტი და ნდობის ჯგუფი.

თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტი ძალიან ფართო უფლებამოსილებების მატარებელი დარგობრივი უწყებაა და მართალია, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოების კონტროლიც მისი ერთ-ერთი ფუნქციაა, მაგრამ, უპირატესად, კანონშემოქმედებითი საქმიანობით გამოწვეული საპარლამენტო ცხოვრების მაღალი ტემპი და კომიტეტის რესურსები არ იძლევა უსაფრთხოების სექტორის კონტროლის ეფექტურად განხორციელების საშუალებას⁷⁸².

უფრო მეტად შედეგიანი და კონტროლზე ორიენტირებული არის ნდობის ჯგუფი. ნდობის ჯგუფი შედგება 5 წევრისაგან, რომელთაგან ერთი არის პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის თავმჯდომარე (ამავდროულად ჯგუფის თავმჯდომარეა), ერთი – უმრავლესობის წევრი, ერთი – პარლამენტის მაჟორიტარული წესით არჩეულ წევრთაგან მეტი მხარდაჭერის მქონე პარლამენტის წევრი, ერთი – უმცო-

⁷⁷⁹ Stern K., Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, München, 1977, 464f.

⁷⁸⁰ Haller W., Kölz A., Allgemeines Staatsrecht, 3. Aufl., Basel, 2004, 198.

⁷⁸¹ საპარლამენტო კონტროლი უსაფრთხოების სექტორზე: პრინციპები, მექანიზმები და პრაქტიკა, ფ. ფლურისა და ა.ბ. ჯონსონის რედაქტორობით, შ. ლორთქიფანიძის თარგმანი, ჟენევა, 2003, 19.

⁷⁸² 20 წელი საპარლამენტო კონტროლის გარეშე: უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს ზედამხედველობა შინაგან საქმეთა, უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურების საქმიანობაზე საქართველოში, კვლევის შედეგები, თბილისი, 2017, 67.

რესობის წევრი და ერთი – უმრავლესობისა და უმცირესობის გარეთ დარჩენილ პარლამენტის წევრთაგან მეტი მხარდაჭერის მქონე პარლამენტის წევრი.

საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო ნდობის ჯგუფს წარუდგენს ინფორმაციას განსახორციელებელი საიდუმლო სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ, თუ შესასყიდი საქონლის ან მომსახურების სავარაუდო ღირებულება აღემატება 2 მილიონ ლარს, ხოლო შესასყიდი სამშენებლო სამუშაოს სავარაუდო ღირებულება – 4 მილიონ ლარს. საქართველოს ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტო ნდობის ჯგუფს ყოველწლიურად წარუდგენს მის მიერ გაწეული საქმიანობის სტატისტიკურ და განზოგადებულ ანგარიშს. ნდობის ჯგუფი უფლებამოსილია მიიღოს გადაწყვეტილება სააგენტოს საქმიანობის შემოწმებასთან დაკავშირებით და შეამოწმოს იგი წელიწადში არაუმეტეს ორჯერ, რისთვისაც ის ჯგუფის ერთ წევრს შეარჩევს. ჯგუფი უფლებამოსილია სააგენტოს წარუდგინოს რეკომენდაციები საქმიანობის დახვეწის თაობაზე. ჯგუფი ვალდებულია სააგენტოს საქმიანობის შემოწმების პროცესში დანაშაულის ნიშნების გამოკვეთის შემთხვევაში მიმართოს საგამოძიებო ორგანოს და მიმართვას დაურთოს მის ხელთ არსებული მასალები.

საპარლამენტო კონტროლის გარდა, არსებობს კონტროლის სხვა განზომილებებიც. უპირველეს ყოვლისა, ეს არის პრემიერ-მინისტრის წინაშე ანგარიშვალდებულება. გარდა ამისა, უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სისტემისთვის გათვალისწინებულია სასამართლო და საპროკურორო კონტროლის მექანიზმებიც, თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ეს ინსტრუმენტები შესაბამისი უწყებების მხოლოდ ცალკეულ ამოცანებს ეხება და არაა საკმარისი დემოკრატიული, სამართლებრივი სახელმწიფოს მაღალი სტანდარტებისთვის.

2018 წელს მიღებული კანონის საფუძველზე, საქართველოში მკვიდრდება სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური, როგორც დამოუკიდებელი ორგანო, რომლის ფუნქციაც, სამართალდამცავი ორგანოების ინსპექტირებასა და პერსონალურ მონაცემთა დამუშავების კანონიერების შემოწმებასთან ერთად, ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს საქმიანობაზე კონტროლიც იქნება⁷⁸³. სახელმწიფო ინსპექტორი უფლებამოსილი იქნება, შევიდეს სააგენტოს შეზღუდული დაშვების არეალში და მიმდინარე რეჟიმში დააკვირდეს უფლებამოსილი ორგანოების საქმიანობის განხორციელებას; გაეცნოს სააგენტოს საქმიანობის მარეგულირებელ (მათ შორის, სახელმწიფო საიდუმლოების შემცველ) სამართლებრივ დოკუმენტებსა და ტექნიკურ ინსტრუქციებს; მიიღოს ინფორმაცია ფარული საგამოძიებო მოქმედებების მიზნებისთვის გამოყენებული ტექნიკური ინფრასტრუქტურის შესახებ და შეამოწმოს ეს ინფრასტრუქტურა; სააგენტოს მოსამსახურეებს მოსთხოვოს ახსნა-განმარტებები შემოწმების (ინსპექტირების) განხორციელებისას გამოვლენილ ცალკეულ საკითხებთან დაკავშირებით. სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის დამკვიდრება მნიშვნელოვანი პროცესია უსაფრთხოების სექტორის დემოკრატიულ სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანის გზაზე იმის გათვალისწინებით, რომ ამ სექტორში ადამიანის ძირითადი უფლებების დაცვის სტანდარტი⁷⁸⁴ დღემდე ძალიან დაბალ ნიშნულზეა.

⁷⁸³ კანონის დიდი ნაწილი 2019-2020 წლებში ამოქმედდება, იხ., „სახელმწიფო ინსპექტორის შესახებ“ კანონის 30-ე მუხლი.

⁷⁸⁴ იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 დეკემბრის N1/3/407 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და საქართველოს მოქალაქე – ეკატერინე ლომთათიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

VII. საქართველოს ტერიტორიული მონყობა და ადგილობრივი თვითმმართველობა

თავი XVIII. საქართველოს ტერიტორიული მონყობა

1. საქართველოს ტერიტორიული მონყობა ისტორიულ ჭრილში

1.1. საქართველოს ტერიტორიული მონყობა უძველესი დროიდან საქართველოს პირველ რესპუბლიკამდე

უძველესი დროიდან XIX საუკუნემდე ერთიანობის წლებში საქართველო ყოველთვის მეტ-ნაკლებად დეცენტრალიზებული სახელმწიფო იყო. ერთიანი ქართული სახელმწიფოს დამაარსებელმა მეფე ფარნავაზმა (ძვ.წ. IV-III სს.) სახელმწიფო ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებად დაჰყო, რისთვისაც მან სპარსეთის სახელმწიფოს მართვის მოდელი გამოიყენა.⁷⁸⁵ ფარნავაზის დროს შექმნილი საერისთავოები ადმინისტრაციული ერთეულები, ხოლო ერისთავები მეფის მოხელეები იყვნენ.⁷⁸⁶

ფაქტობრივად, საერისთავოებად დაყოფის პრინციპი საუკუნეების განმავლობაში შენარჩუნდა. საქართველო მისი ძლიერების ხანაშიც რამდენიმე სამეფოსგან შეერთებულ სახელმწიფო სხეულად ითვლებოდა, თუმცა ერთი გვირგვინოსნის მბრძანებლობის ქვეშ.⁷⁸⁷ „სამეფოებს“ ხელმძღვანელობდნენ „საქვეყნოდ გამრიგე მოხელეები“, რომელთა შორის პირველი ადგილი ერისთავთერისთავებსა და ერისთავებს ეჭირათ. ერისთავი თავის საერისთავოში გამგე და მბრძანებელი იყო. მას ექვემდებარებოდნენ ციხისთავნი (ქალაქის უფროსი), ხევისუფალნი (ხევის უფროსი), მამასახლისნი (სოფლის უფროსი) და გზირნი (საპოლიციო მოხელე).⁷⁸⁸ მიუხედავად ასეთი დიდი უფლებამოსილებისა, საქართველოს ისტორიის ყოველ ეტაპზე, მოყოლებული ფარნავაზიდან, ერისთავები იურიდიულად ყოველთვის მეფის მოხელეები იყვნენ და ისინი მეფის სახელით განაგებდნენ თავიანთ საერისთავოებს.⁷⁸⁹

XIX საუკუნეში რუსეთის მიერ საქართველოს დაპყრობის შემდეგ საქართველოს სახელმწიფოებრიობა და მისთვის დამახასიათებელი მართვის სისტემა მოიშალა. საქართველო თბილისის, ქუთაისის და ნაწილობრივ ყარსის გუბერნიების სახით ცენტრალიზებული რუსეთის იმპერიის შემადგენლობაში მოექცა.

1.2. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის ტერიტორიული პოლიტიკა

1918-1921 წლებში საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა იყო ასიმეტრიული უნიტარული სახელმწიფო რამდენიმე ავტონომიით. ტერიტორიული მონყობის საკითხი

⁷⁸⁵ ქართლის ცხოვრება, ტ. I, თბილისი, 2012, 30. სპარსეთის მონყობის შესახებ დეტალურად იხ., Farazmand A., *Administrative Legacies of the Persian World-State Empire: Implications for Modern Public Administration*, Part 1, *Public Administration Quarterly*, Vol.26, No.3/4 (Fall 2002-Winter, 2003), 280-316; Olmstead A. T., *History of the Persian Empire*, The University of Chicago Press, 1948, 59.

⁷⁸⁶ ლორთქიფანიძე მ., მოხსენება, საქართველოს ფედერალიზაციის პერსპექტივები PRO ET CONTRA, კონფერენციის მასალების კრებული, თბილისი, 2000, 38.

⁷⁸⁷ ჯავახიშვილი ი., ქართული სამართლის ისტორია, წ. I, ნაკვ. I, ტფილისი, 1928, 10.

⁷⁸⁸ იქვე, 146.

⁷⁸⁹ ლორთქიფანიძე მ., მოხსენება, საქართველოს ფედერალიზაციის პერსპექტივები PRO ET CONTRA, კონფერენციის მასალების კრებული, თბილისი, 2000, 38.

აქტუალური განხილვის საგანი იყო საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუციის პროექტის შემუშავების დროს. არსებობდა ქვეყნის ფედერალურად მოწყობის იდეაც, თუმცა ის უარყვეს როგორც ეროვნულ-დემოკრატიზმა თავიანთი პოლიტიკური მრწამსის გამო, ისე სოციალისტ-ფედერალისტებმაც.⁷⁹⁰ ფედერალისტებს, მიუხედავად მათი სახელწოდებისა, ფედერალური სისტემა საქართველოსათვის მიუღებლად მიაჩნდათ.⁷⁹¹ 1919 წელს საკონსტიტუციო კომისიის სხდომაზე ცნობილმა ქართველმა სოციალისტ-ფედერალისტმა, იოსებ ბარათაშვილმა განაცხადა: „მე დღეს მხარს ვუჭერ უნიტარულ სახელმწიფოს, თუმცა ფედერალისტი ვარ“. მისი აზრით, ფედერაციული მოწყობა შეუფერებელი იყო საქართველოსათვის „ტერიტორიის რაოდენობის“, „ისტორიულ-კულტურული ტრადიციის“, „ეკონომიკური და პოლიტიკური მდგომარეობისა“ და სხვა გარემოებების გამო.⁷⁹²

პირველი რესპუბლიკის ყველა პოლიტიკური ძალა თანხმდებოდა, რომ განსაკუთრებული სტატუსის მქონე ტერიტორიული ერთეულების არსებობა გარდაუვალი იყო.⁷⁹³ თავიდან საკონსტიტუციო კომისიის წევრთა უმრავლესობა ავტონომიური მმართველობის სტატუსის მინიჭებას გამართლებულად მიიჩნევდა იმ შემთხვევაში, თუ მოცემული ტერიტორიული ერთეული დასახლებული იყო განსხვავებული ეთნოსით, მოიცავდა გარკვეულ ტერიტორიას და ეს გადანყვეტილება ეკონომიკურადაც გამართლებული იქნებოდა. ამიტომაც თავიდან არსებობდა იდეა, რომ კონსტიტუციაში დაფიქსირებულიყო მხოლოდ აფხაზეთის ავტონომია, ხოლო აჭარასა და ზაქათალასთან დაკავშირებით იმ ეტაპზე თავი შეეკავებინათ, თუმცა საბოლოოდ მაინც მიზანშეწონილად იქნა მიჩნეული ამ ორი რეგიონისთვისაც ავტონომიის სტატუსის მინიჭება.⁷⁹⁴

1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციაში ტერიტორიულ მოწყობას დათმობილი ჰქონდა XI თავი („ავტონომიური მმართველობა“), რომელიც ორი მუხლისგან შედგებოდა. კონსტიტუციის 107-ე მუხლის თანახმად, საქართველოს რესპუბლიკის განუყოფელ ნაწილებს – აფხაზეთს (სოხუმის ოლქი), სამუსლიმანო საქართველოს (ბათუმის მხარე) და ზაქათალას (ზაქათალის ოლქი), ენიჭებათ ადგილობრივი ავტონომიური მმართველობა. მომდევნო, 108-ე მუხლი ამბობდა, რომ ამ ავტონომიურ ერთეულებს ექნებოდათ თავიანთი დებულებანი, რომლებიც კანონით იქნებოდა მიღებული.

ქვეყნის დანარჩენი ტერიტორია დაყოფილი იყო ადმინისტრაციულ ერთეულებად, რომლებსაც განაგებდნენ ადგილობრივი თვითმმართველობები, ისინი მართვა-გამგეობის საქმეში ემორჩილებოდნენ მთვარობის ცენტრალურ ორგანოებს.

1.3. საქართველოს ტერიტორიული მოწყობა საბჭოთა ოკუპაციის პერიოდში

საბჭოთა რუსეთის მიერ საქართველოს დაპყრობის შემდეგ, საქართველო ფორმალურად ფედერალური, მაგრამ უკიდურესად ცენტრალიზებული საბჭოთა ნაწილი იყო.

⁷⁹⁰ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-3 გამოცემა, თბილისი, 2015, 128.

⁷⁹¹ შევლიძე დ., ქართული პოლიტიკური აზრი უნიტარიზმისა და ფედერალიზმის შესახებ, საქართველოს სახელმწიფო – უნიტარული თუ ფედერაციული, ბათუმი, 2005, 19-24.

⁷⁹² იქვე, 24.

⁷⁹³ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-3 გამოცემა, თბილისი, 2015, 128.

⁷⁹⁴ მელქაძე ო., თევდორაშვილი გ., რეგიონალიზმი – სახელმწიფო ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა, თბილისი, 2003, 194.

საქართველოს ტერიტორიული მოწყობა იმით ხასიათდებოდა, რომ აქ არსებობდა სამი ავტონომიური ერთეული, რომელთაც განსხვავებული უფლებები ჰქონდათ. მათ შორის იყო აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიური საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკები და სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი. დანარჩენი ტერიტორიული ერთეულები ცენტრალიზმის პრინციპით პირდაპირ საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის ხელისუფლებას ექვემდებარებოდნენ.

ავტონომიურ რესპუბლიკასა და ავტონომიურ ოლქს შორის სხვაობა იმით გამოიხატებოდა, რომ ავტონომიური რესპუბლიკა ავტონომიურ ოლქთან შედარებით უფრო ფართო უფლებამოსილებებით სარგებლობდა (მაგალითად, ავტონომიურ რესპუბლიკებში არსებობდა ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი სასამართლო), ავტონომიური ოლქი კი თვითადმინისტრირების უფრო დაბალ ხარისხს ითვალისწინებდა. სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი უაღრესად ხელოვნური წარმონაქმნი იყო, რომელიც შეიქმნა 1922 წელს რუსეთის კომუნისტური პარტიის ცენტრალური კომიტეტის კავკასიის ბიუროს გადაწყვეტილებით საქართველოს ისტორიულ რეგიონში, სადაც ოსური მოსახლეობა იმთავითვე უმცირესობას წარმოადგენდა.⁷⁹⁵ ეს ერთეული შეიქმნა საქართველოს სახელმწიფოებრივი და ეროვნული დასუსტების მიზნით და ასრულებდა წელი მოქმედების ნაღმის ფუნქციას, რომელიც რუსეთმა მოგვიანებით აამოქმედა დამოუკიდებელი საქართველოს წინააღმდეგ.

1.4. ტერიტორიული მოწყობის პრობლემები საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენის პირველ წლებში

1990 წლის ოქტომბერში პირველი მრავალპარტიული არჩევნების შედეგად საქართველოს სათავეში მოვიდნენ ეროვნული ძალები ზვიად გამსახურდიას მეთაურობით. იმ მცირე პერიოდის განმავლობაში, რაც მას მოუწია ხელისუფლებაში ყოფნა, განხორციელდა მრავალი ინსტიტუციური ხასიათის ცვლილება, მათ შორის, ტერიტორიული მოწყობის თვალსაზრისითაც. უპირველეს ყოვლისა, უნდა აღინიშნოს პრეფექტებისა და საკრებულოების სისტემის შემოღება.

ამ პერიოდში სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში რუსეთის კარნახით დაიწყო სეპარატისტული მოძრაობა. 1990 წელს სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის სახალხო დეპუტატთა საბჭომ გამოაცხადა „სამხრეთ ოსეთის საბჭოთა რესპუბლიკა“ და ოფიციალურად მიმართა სსრ კავშირს, რომ მას სამხრეთ ოსეთი მიეღო საბჭოთა კავშირის რიგებში. ამგვარ მოქმედებათა საპასუხოდ საქართველოს რესპუბლიკის უზენაესმა საბჭომ სრულიად სამართლიანად 1990 წლის 11 დეკემბერს მიიღო კანონი „სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის გაუქმების შესახებ“.⁷⁹⁶ საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლება თავს არიდებდა ავტონომიურ ოლქთან დაპირისპირებას და მის გადაწყვეტილებათა სამართლებრივი გაუქმებით კმაყოფილდებოდა, სანამ ეს სტრუქტურა ასე თუ ისე ითვალისწინებდა რეალობას და საქართველოს ტერიტორიულ მთლიანობას. ვითარება შეიცვალა მხოლოდ მას შემდეგ, რაც რეალური საფრთხე გაჩნდა, რომ კრემლი დააკმაყოფილებდა სამხრეთ ოსეთის თხოვნას და მას საბჭოთა ფედერაციის სუბიექტად ცნობდა. ამიტომ საქართველოს ხელისუფლებას, ფაქტობრივად, სხვა გზა

⁷⁹⁵ იქვე, 197-198.

⁷⁹⁶ რუხაძე ზ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ბათუმი, 1999, 206.

ალარ დარჩა და გააუქმა როგორც ავტონომიური ოლქი, ისე მისი მმართველი ორგანოები.⁷⁹⁷

1992 წელს საქართველოში მოხდა სახელმწიფო გადატრიალება, რასაც სამოქალაქო ომი მოჰყვა. ამასთანავე, უკიდურესად გამწვავდა კონფლიქტები აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონში, რის შედეგადაც, რუსეთის ხელშეწყობით, ამ რეგიონების თვითმარქვია ხელისუფლებებმა გამოაცხადეს დამოუკიდებლობა და *de facto* გამოვიდნენ საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების დაქვემდებარებიდან.

1995 წლის კონსტიტუციის მიღებამდე ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი, რაც ტერიტორიული მოწყობის თვალსაზრისით განხორციელდა, იყო სახელმწიფო რწმუნებულის ინსტიტუტის შემოღება. საქართველოს რაიონები და ქალაქები გაერთიანდა ცხრა მხარედ, რომელთა ადმინისტრაციული საზღვრებიც, მცირე გამონაკლისის გარდა, ქვეყნის ისტორიული კუთხეების საზღვრებს დაემთხვა. მხარეებს სახელმწიფო რწმუნებულები ხელმძღვანელობდნენ, რომელთაც ევალებოდათ ადგილებზე საერთო-სახელმწიფო ინტერესებისა და კანონის უზენაესობის უზრუნველყოფა და ეკისრებოდათ ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობაზე კონტროლი.⁷⁹⁸

1.5. ტერიტორიული მოწყობის ბუნდოვნება 1995 წლის კონსტიტუციის მიხედვით

ძნელია მსოფლიოში მოიძებნოს რომელიმე ქვეყნის კონსტიტუცია, რომელშიც ტერიტორიული მოწყობის საკითხი არ იქნებოდა მკაფიოდ განსაზღვრული. ერთ-ერთ ასეთი იშვიათი გამონაკლისი საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის თავდაპირველი რედაქცია იყო, რასაც ძირითადად საქართველოს ტერიტორიაზე არსებული კონფლიქტები განაპირობებდა. კონსტიტუციის ამოქმედების მომენტისათვის, ფორმალურ-იურიდიული თვალსაზრისით, საქართველოში ორი ავტონომიური რესპუბლიკა, ყოფილი ავტონომიური ოლქი და ცხრა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული არსებობდა. მათგან აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკისა და ე.წ. სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე საქართველოს საერთო-სახელმწიფო იურისდიქცია ვეღარ ვრცელდებოდა.⁷⁹⁹ სწორედ ამიტომ, კონსტიტუციაში საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის მოდელი პირდაპირ განსაზღვრული არ იყო, რაც გაუგებრობას იწვევდა და კონსტიტუციის სხვადასხვაგვარი ინტერპრეტაციის საშუალებას იძლეოდა. თუ კონსტიტუციონალისტთა ერთი ნაწილისთვის კონსტიტუციის პირველი მუხლის პირველი პუნქტის ჩანაწერი, რომ „საქართველო არის დამოუკიდებელი, ერთიანი და განუყოფელი სახელმწიფო“, სახელმწიფოს უნიტარულობას უსვამდა ხაზს და ეწინააღმდეგებოდა ფედერალიზმის იდეას,⁸⁰⁰ მეორე ნაწილისთვის კონსტიტუციაში ცენტრალური ხელისუფლების განსაკუთრებულ გამგებლობას დაქვემდებარებული საკითხების არსებობა

⁷⁹⁷ მალაშხია შ., კონფლიქტების ანატომია, თბილისი, 2011, 144.

⁷⁹⁸ მელქაძე ო., თევდორაშვილი გ., რეგიონალიზმი – სახელმწიფო ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა, თბილისი, 2003, 200.

⁷⁹⁹ იქვე, 202.

⁸⁰⁰ იხ., გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-3 გამოცემა, თბილისი, 2015, 129-130.

და სამომავლოდ, ორპალატიან პარლამენტში სენატის დაკომპლექტების წესი მიუთითებდა ფედერალიზმის პრინციპზე.⁸⁰¹

კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტი აცხადებდა, რომ საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობა განისაზღვრებოდა კონსტიტუციური კანონით უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ. გარდა იმისა, რომ ეს მუხლი სამომავლოდ საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენას უკავშირებდა, ტერიტორიული მოწყობის განსაზღვრა შინაარსობრივადაც უზუსტობას შეიცავდა. ფაქტობრივად, მისი გაგება ისეც შეიძლებოდა, რომ იურისდიქციის აღდგენამდე ქვეყანას არ ჰქონდა ტერიტორიული მოწყობა, რაც შეუძლებელია. ტერიტორიული მოწყობა არის სახელმწიფოს შინაგანი აგებულება, ტერიტორიულ ერთეულებსა და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის ურთიერთმიმართების ფორმა და პროცესი და ის ყველა სახელმწიფოს ერთ-ერთი აუცილებელი მახასიათებელია. შეიძლება სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის მოდელი არ ჰქონდეს მკაფიოდ განსაზღვრული, მაგრამ ტერიტორიული მოწყობა უდავოდ აქვს.

ბუნდოვანი იყო კონსტიტუციის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტიც. ამ მუხლის პირველი პუნქტი შეიცავდა ცენტრალური ხელისუფლების განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხების ჩამონათვალს, ხოლო მომდევნო პუნქტი აცხადებდა, რომ ერთობლივ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები ცალკე განისაზღვრებოდა, თუმცა არ აკონკრეტებდა ერთობლივი გამგებლობის სუბიექტებს.

კონსტიტუცია ბუნდოვანი იყო ავტონომიებთან დაკავშირებითაც, რადგან მასში აფხაზეთი და აჭარა მოხსენიებული იყო მხოლოდ საკუთარი სახელით სტატუსის („ავტონომიის“) აღნიშვნის გარეშე. კონსტიტუციის 67-ე და 89-ე მუხლებიდან ირკვეოდა ისიც, რომ აჭარას და აფხაზეთს ჰყავდათ უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოები, რომლებიც აღჭურვილნი იყვნენ საკანონმდებლო ინიციატივისა და საკონსტიტუციო სამართლოში მიმართვის უფლებით.

კონსტიტუციის მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტში აფხაზეთთან და აჭარასთან ერთად ნახსენები იყო ტერმინი „სხვა ტერიტორიული ერთეულები“, თუმცა განმარტებული არ იყო, რა იგულისხმებოდა ამ ტერიტორიულ ერთეულებში.

2000 წელს კონსტიტუციაში შევიდა ცვლილებები, რომელიც შეეხებოდა აჭარის სტატუსს. კერძოდ, კონსტიტუციაში ყველგან, სადაც იყო ნახსენები „აჭარა“, იგი შეიცვალა სიტყვებით „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა“. ამავე ცვლილებების შესაბამისად, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსი უნდა განსაზღვრულიყო საქართველოს კონსტიტუციური კანონით „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“, რომელიც პარლამენტმა 2004 წელს მიიღო. მიუხედავად ამისა, აფხაზეთის სტატუსი კონსტიტუციით განსაზღვრული ჯერ ისევ არ იყო. თუმცა, მალევე, 2002 წლის კონსტიტუციური კანონით იგივე შინაარსის ცვლილებები განხორციელდა და დაფიქსირდა „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა“, რომლის სტატუსიც, ასევე, უნდა განსაზღვრულიყო „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონით, თუმცა ასეთი კანონი არასოდეს მიღებულა.

აღსანიშნავია, რომ 2005 წლამდე ფუნქციონირებდა ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი სასამართლო, რომელიც საერთო სასამართლოების ერთიანი სისტემის

⁸⁰¹ იხ., რუხაძე ზ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ბათუმი, 1999, 93-94.

ნაწილი იყო.⁸⁰² 2005 წელს იგი ჯერ გადაკეთდა ავტონომიური რესპუბლიკის „უმაღლეს სააპელაციო სასამართლოდ“, ხოლო შემდეგ გაუქმდა და საქართველოს მასშტაბით განისაზღვრა მხოლოდ ორი სააპელაციო სასამართლო – თბილისის და ქუთაისის.

ცალკე უნდა აღინიშნოს 2008 წლის 11 მარტის კონსტიტუციური კანონი, რომლითაც კონსტიტუციაში პირველად დაფიქსირდა „სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი“. კონსტიტუციაში ჩაინერა, რომ საქართველოს პრეზიდენტისა და მთავრობის წარმომადგენლობას საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში უზრუნველყოფდა სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი, რომლის მთავარი დანიშნულებაც იყო სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე. მოგვიანებით ამ დებულებაში შევიდა ცვლილებები და სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი მთავრობის უშუალო დაქვემდებარებაში გადავიდა.

2. საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის საფუძვლები

2.1. საქართველოს არსებული ტერიტორიული მოწყობის ზოგადი მიმოხილვა

საქართველოს საკმაოდ რთული ტერიტორიული მოწყობა აქვს. იგი არის ცენტრალიზებული უნიტარული სახელმწიფო ორი ავტონომიური ერთეულით, ერთი დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულით, რომელიც შექმნილია ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე, ხოლო ქვეყნის დანარჩენი ნაწილი დაყოფილია ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებად, – თვითმმართველ ერთეულებად, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით წესრიგდება. აქვე უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ ქვეყნის ორი რეგიონი ოკუპირებულია რუსეთის მიერ და იქ საქართველოს კანონმდებლობა არ ვრცელდება.

2017-2018 წლების საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად მიღებულ კონსტიტუციის ახალ რედაქციაში ტერიტორიული მოწყობის თვალსაზრისით თვისობრივი ცვლილებები არ შესულა. მასში მხოლოდ კორექტირებულია ცალკეული ტერმინი, ხოლო ძირითადი დებულებები იგივე დარჩა.

საქართველოს ტერიტორიულ მოწყობას ეხება კონსტიტუციის მე-7 მუხლი, რომელიც დასათაურებულია, როგორც „ტერიტორიული მოწყობის საფუძვლები“. ამ მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებები და მათი განხორციელების წესი განისაზღვრება საქართველოს კონსტიტუციური კანონებით, რომლებიც საქართველოს კონსტიტუციის განუყოფელი ნაწილია“. მოცემული დებულებით, ცალკე კონსტიტუციური კანონებით უნდა განისაზღვროს აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკების უფლებამოსილებები და არა მათი სტატუსი, როგორც ეს ადრე ეწერა კონსტიტუციაში. სამართლებრივად ასეთი დებულება გამართლებულია, ვინაიდან კონსტიტუციით აჭარასა და აფხაზეთს სტატუსი უკვე აქვთ განსაზღვრული – ისინი ავტონომიური რესპუბლიკებია. მაგრამ რას მოიცავს ავტონომიის ფარგლები ანუ რა უფლებები ექნებათ ამ რესპუბლიკებს სახელმწიფოში, უნდა განსაზღვროს კონსტიტუციურმა კანონმა. ასეთი კანონი არსებობს აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკასთან დაკავშირებით, მაგრამ კონსტიტუ-

⁸⁰² აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი სასამართლო იყო დევნილობაში და ფუნქციონირებდა თბილისში.

ციური კანონი, რომელშიც განსაზღვრული იქნებოდა აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებების ფარგლები, მიღებული არ არის, მიუხედავად იმისა, რომ მსგავსი შინაარსის კანონის მიღებას კონსტიტუცია ჯერ კიდევ 2002 წლიდან ითხოვს და ამ საკითხს აფხაზეთში საქართველოს იურისდიქციის აღდგენას არ უკავშირებს.

კონსტიტუციის ახალი რედაქციით ავტონომიურმა რესპუბლიკებმა შეიძინეს დამატებითი უფლებამოსილება, რაც დაკავშირებულია საქართველოს პრეზიდენტის არჩევასთან. იმ საარჩევნო კოლეგიის შემადგენლობაში, რომელმაც უნდა აირჩიოს საქართველოს პრეზიდენტი, საქართველოს პარლამენტის წევრებთან და ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების დელეგატებთან ერთად შედის აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების ყველა წევრი.

კონსტიტუციის შესაბამისად, ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ კონსტიტუციური კანონით გადაისინჯება საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობა. კონსტიტუციის წინა რედაქციისგან განსხვავებით, მოქმედი რედაქცია კი არ ამბობს, რომ სახელმწიფო ტერიტორიული მოწყობა განისაზღვრება იურისდიქციის აღდგენის შემდეგ, არამედ გადაისინჯება, ანუ არსებული მოდელი შეიცვლება, რაც, იურიდიული თვალსაზრისით, მართებულია.

აქვე აღსანიშნავია საქართველოს კონსტიტუციის 52-ე მუხლის პირველი პუნქტის „თ“ ქვეპუნქტი, რომელიც საქართველოს პრეზიდენტს ანიჭებს უფლებამოსილებას, მთავრობის წარდგინებითა და პარლამენტის თანხმობით, შეაჩეროს ტერიტორიული ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანოს საქმიანობა ან დაითხოვოს იგი, თუ მისი მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციური უფლებამოსილებების განხორციელებას. ეს ძალიან მნიშვნელოვანი ნორმაა, რომელიც მიმართულია ქვეყნის ერთიანობის შენარჩუნებისაკენ. შეიძლება ითქვას, ეს არის საგამონაკლისო ნორმა, რომელიც მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევაში შეიძლება ამოქმედდეს და რომლის განხორციელების უფლებაც მინიჭებული აქვს საქართველოს პრეზიდენტს, როგორც ქვეყნის ერთიანობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის გარანტს.

2.2. საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები

საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 მუხლის პირველი პუნქტი შეიცავს იმ საკითხების ჩამონათვალს, რომლებიც ექსკლუზიურად მხოლოდ სახელმწიფოს უმაღლესი ორგანოების გამგებლობაში შეიძლება არსებობდეს. ეს საკითხებია:

- კანონმდებლობა ადამიანის უფლებების, საქართველოს მოქალაქეობის, მიგრაციის, ქვეყანაში შემოსვლისა და ქვეყნიდან გასვლის, საქართველოში სხვა სახელმწიფოს მოქალაქეთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა დროებით ან მუდმივად ყოფნის შესახებ;
- სისხლის სამართლის, სასჯელაღსრულების, სამოქალაქო სამართლის, ინტელექტუალური საკუთრების, ადმინისტრაციული სამართლის, შრომის სამართლის, საპროცესო კანონმდებლობა; მინის, წიაღისეულისა და სხვა ბუნებრივი რესურ-

სების კანონმდებლობა; ფარმაცევტული საშუალებების კანონმდებლობა; კანონმდებლობა საგანმანათლებლო დაწესებულების სტატუსის მოპოვების, აკრედიტაციისა და აკადემიური ხარისხების შესახებ; კანონმდებლობა მეცნიერებათა ეროვნული აკადემიის შესახებ;

- საგარეო პოლიტიკა და საერთაშორისო ურთიერთობები; საგარეო ვაჭრობა, საბაჟო და სატარიფო რეჟიმები;
- სახელმწიფოს თავდაცვა, სამხედრო მრეწველობა და იარაღით ვაჭრობა; ომისა და ზავის საკითხები; საგანგებო და საომარ მდგომარეობათა სამართლებრივი რეჟიმის დადგენა და შემოღება; შეიარაღებული ძალები; სასამართლოები და პროკურატურა; სახელმწიფო უსაფრთხოება; კრიმინალური პოლიცია და გამოძიება; სახელმწიფო საზღვრის სტატუსი, რეჟიმი და დაცვა; სასაზღვრო-სანიტარიული კორდონი;
- სახელმწიფო ფინანსები და სახელმწიფო სესხი; ფულის მოჭრა და ემისია; საბანკო, საკრედიტო, სადაზღვევო, საგადასახადო და სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის ვაჭრობის კანონმდებლობა;
- სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის რკინიგზა და საავტომობილო გზები; ერთიანი ენერგეტიკული სისტემა და რეჟიმი; კავშირგაბმულობა; ტერიტორიული წყლების, საჰაერო სივრცის, კონტინენტური შელფის, განსაკუთრებული ეკონომიკური ზონის სტატუსები და მათი დაცვა; ავიაცია; სავაჭრო ფლოტი; გემთა აღმები; სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის ნავსადგურები; თევზჭერა ოკეანესა და ღია ზღვაში; მეტეოროლოგია; გარემოს მდგომარეობაზე დაკვირვების სისტემა; სტანდარტები და ეტალონები; გეოდეზია და კარტოგრაფია; ზუსტი დროის დადგენა; სახელმწიფო სტატისტიკა.

იქედან გამომდინარე, რომ კონსტიტუციით ზემოაღნიშნული საკითხები სახელმწიფოს უმაღლესი ორგანოების გამგებლობაში შედის, დაუშვებელია კანონით ან ნებისმიერი სხვა აქტით მათი გადაცემა (დელეგირება) ქვედა რგოლის ორგანოებისთვის, როგორებიცაა, მაგალითად, ავტონომიური რესპუბლიკების ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები.

2.3. განსაკუთრებული ეკონომიკური ზონა და სპეციალური სამართლებრივი რეჟიმის მქონე ტერიტორიები საქართველოში

საინტერესოა საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 მუხლის მე-5 პუნქტი, რომლის თანახმადაც, ორგანული კანონით ანაკლიაში იქმნება განსაკუთრებული ეკონომიკური ზონა, სადაც ვრცელდება სპეციალური სამართლებრივი რეჟიმი. ორგანული კანონით შეიძლება შეიქმნას ასევე სხვა განსაკუთრებული ეკონომიკური ზონები სპეციალური სამართლებრივი რეჟიმით.

ჯერ-ჯერობით ანაკლიასთან ან სხვა განსაკუთრებულ ეკონომიკურ ზონასთან დაკავშირებული რაიმე კანონი მიღებული არ არის, რის გამოც მასზე მსჯელობა შეუძლებელია, თუმცა დგება კონსტიტუციაში ასეთი დებულებების არსებობის მიზანშეწონილობის საკითხი. კონსტიტუციის მნიშვნელობიდან და მისი ზოგადი ხასიათიდან გამომდინარე, გამართლებული იქნებოდა კონსტიტუციაში „ანაკლია“ დაფიქსირებულიყო მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუკი მხოლოდ იქ შეიქმნებოდა განსაკუთრებული ეკონომიკური ზონა. მაგრამ, ვინაიდან ასეთი ეკონომიკური ზონები შეიძლება სხვაგანაც

შეიქმნას, მაშინ „ანაკლიის“ ხსენება კონსტიტუციაში ზედმეტია. საკმარისი იყო მხოლოდ ჩანაწერი, რომ „ორგანული კანონით შეიძლება შეიქმნას განსაკუთრებული ეკონომიკური ზონები სპეციალური სამართლებრივი რეჟიმით“. ამასთანავე, კონსტიტუციიდან არ ირკვევა ანაკლიის სამართლებრივი სტატუსი, ეს არის ქალაქი, დაბა თუ სოფელი.

2.4. სახელმწიფო რწმუნებული

ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების ტერიტორიაზე მთავრობის წარმომადგენლობას უზრუნველყოფს სახელმწიფო რწმუნებული. ეს ორგანო საკანონმდებლო თუ კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტებში სახელმწიფო რწმუნებულად – გუბერნატორად მოიხსენიება, თუმცა კონსტიტუცია ასეთ თანამდებობას არ იცნობს. საქართველოს კონსტიტუციის 57-ე მუხლის მე-7 პუნქტში იგი მოხსენიებულია, როგორც „სახელმწიფო რწმუნებული“.

სახელმწიფო რწმუნებულები საქართველოს მთავრობას წარმოადგენენ ქვეყნის ცხრა ისტორიულ-გეოგრაფიულ რეგიონში, თუმცა მათი სახელწოდება შეიცავს არა ამ ისტორიული მხარის დასახელებას, არამედ იმ თვითმმართველი ერთეულების დასახელებას, რომლებიც ამ რეგიონში შედიან, რადგან სამხარეო დაყოფა შეუსაბამოა სათანადო კონსტიტუციური კანონის გარეშე.⁸⁰³

საქართველოს კანონმდებლობით, სახელმწიფო რწმუნებული უფლებამოსილია მთავრობის დავალებით კოორდინაცია გაუწიოს საქართველოს სამინისტროების ტერიტორიულ ორგანოთა საქმიანობას და ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის ცალკეული ღონისძიებების განხორციელებას; ხელმძღვანელობს სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოს, რომელიც განიხილავს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ამ რეგიონში განსახორციელებელ პროექტებს; მთავრობის დავალებით შეიმუშავებს და ახორციელებს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამებს და მონაწილეობას იღებს რეგიონული განვითარების ღონისძიებებში; საქართველოს მთავრობის დავალებით ხელს უწყობს სოფლის მეურნეობისა და სპორტის განვითარებას, კულტურისა და ისტორიული ძეგლების დაცვასა და სხვა ღონისძიებების განხორციელებას; კოორდინაციას უწევს საქართველოს მთავრობისა და სახელმწიფო უწყებების ურთიერთობას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან და სხვ.

სახელმწიფო რწმუნებულს თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს მთავრობა.

3. საქართველოს ავტონომიური ერთეულები

3.1. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა

3.1.1. აფხაზეთის ავტონომიის გენეზისი და ისტორიული განვითარება

3.1.1.1. აფხაზეთის საკითხი საქართველოს პირველ რესპუბლიკაში

აფხაზეთი საქართველოს ერთ-ერთი ისტორიულ-გეოგრაფიული მხარეა, როგორც, მაგალითად, ქართლი, კახეთი, სამეგრელო, იმერეთი და ა.შ., თუმცა XIX საუკუნის დასაწყისში საქართველოს დაპყრობის შემდეგ რუსეთის ხელისუფლება აქტიურად

⁸⁰³ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-3 გამოცემა, თბილისი, 2015, 131.

წარმართავდა აფხაზეთის საქართველოდან გამოცალკავების პროცესს. მეფის რუსეთის დროს სოხუმის „ოკრუგი“ ქუთაისის გუბერნიაში შედიოდა და ქუთაისის გენერალ-გუბერნატორს ემორჩილებოდა.⁸⁰⁴

1918 წელს, როდესაც საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა ჩამოყალიბდა, აფხაზეთი მის განუყოფელ ნაწილს წარმოადგენდა. სწორედ მაშინ აღდგა რუსების მიერ გაუქმებული სახელწოდება „აფხაზეთი“. ⁸⁰⁵ აფხაზეთისთვის ავტონომიური მმართველობის საკითხი საქართველოს დამოუკიდებლობის გამოცხადებისთანავე დაისვა. 1918 წლის 11 ივნისს საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის მთავრობასა და „აფხაზთა სახალხო საბჭოს“ შორის დაიდო ხელშეკრულება, რომლის თანახმად, საქართველოს მთავრობასთან, აფხაზთა სახალხო საბჭოს წარდგინებით ინიშნებოდა აფხაზეთის საქმეთა მინისტრი. აფხაზეთში შიდამმართველობასა და თვითმმართველობას ახორციელებდა აფხაზთა სახალხო საბჭო, რომელიც საქართველოს მთავრობისგან ფინანსდებოდა. წესრიგის დამყარებაში აფხაზთა სახალხო საბჭოს დაეხმარებოდა საქართველოს მთავრობის გვარდია, თუმცა აფხაზთა სახალხო საბჭოს დაქვემდებარებაში იქნებოდა ასევე მრავალეროვანი არმია, რომლისთვისაც საჭირო თანხასა და აღჭურვილობას საქართველოს მთავრობა გამოყოფდა.⁸⁰⁶

1919 წლის 13 თებერვლის პირველი, საყოველთაო და დემოკრატიული არჩევნების შედეგად არჩეულმა აფხაზეთის სახალხო საბჭომ მიიღო აქტი „აფხაზეთის ავტონომიის შესახებ“, ხოლო რამდენიმე თვის შემდეგ დაამტკიცა აფხაზეთის ავტონომიის კონსტიტუციის პროექტი, რომელიც შემდეგ უნდა განეხილა საქართველოს დამფუძნებელი კრებისა და აფხაზეთის სახალხო საბჭოს წევრებისაგან შემდგარ შერეულ კომისიას.⁸⁰⁷

1921 წლის 21 თებერვლის საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუციის 107-ე მუხლის თანახმად, საქართველოს რესპუბლიკის განუყოფელ ნაწილს – აფხაზეთს (სოხუმის ოლქი) ენიჭებოდა ადგილობრივი ავტონომიური მმართველობა. იმავე დღეს საქართველოს დამფუძნებელმა კრებამ დაამტკიცა დებულება „აფხაზეთის ავტონომიის მმართველობის შესახებ“, რომელსაც დროებით, ავტონომიის კონსტიტუციის მიღებამდე, უნდა შეესრულებინა ამ უკანასკნელის ფუნქცია. აღსანიშნავია, რომ ეს დებულება აფხაზეთის სახალხო საბჭოს მიერ შემუშავებული კონსტიტუციის პროექტს ეფუძნებოდა.⁸⁰⁸

3.1.1.2. აფხაზეთის სტატუსი საქართველოს საბჭოთა ოკუპაციის პერიოდში

რუსეთის საბჭოთა რესპუბლიკის მიერ საქართველოს ანექსიისა და ბოლშევიკური ხელისუფლების დამყარების შემდეგ, აფხაზეთი ისევ დავის საგანი გახდა.⁸⁰⁹ 1921 წლის მარტის ბოლოს აფხაზეთის რევოლუციურმა კომიტეტმა, რომელიც აფხაზეთის ხელისუფლებაში მოექცა და რუსეთის კომპარტიის ცენტრალური კომიტეტის კავკასიის ბიუროს მიერ იყო დანიშნული, აფხაზეთის საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის შექმნა გამოაცხადა, რომელიც დაახლოებით ორი თვის შემდეგ ცნო საქართველოს რევკომმაც.

⁸⁰⁴ ლორთქიფანიძე მ., აფხაზები და აფხაზეთი, მე-2 გამოცემა, თბილისი, 2012, 51-52.

⁸⁰⁵ იქვე, 52.

⁸⁰⁶ მალაშხია შ., კონფლიქტების ანატომია, თბილისი, 2011, 78.

⁸⁰⁷ იქვე, 81-81.

⁸⁰⁸ იქვე, 82.

⁸⁰⁹ ლორთქიფანიძე მ., აფხაზები და აფხაზეთი, მე-2 გამოცემა, თბილისი, 2012, 51-53.

თუმცა უნდა ითქვას, რომ აფხაზეთის ასსრ მაინც არ იყო სრულფასოვანი დამოუკიდებელი რესპუბლიკა და ის საქართველოზე იყო დამოკიდებული, რაც დასტურდება იმავე წლის დეკემბერში საქართველოს სსრ-სა და აფხაზეთის სსრ-ს შორის დადებული სამხედრო, პოლიტიკური და საფინანსო-ეკონომიკური სამოკავშირეო ხელშეკრულებით. იგივე მდგომარეობა დაფიქსირდა 1922 წლის საქართველოს სსრ კონსტიტუციაშიც.⁸¹⁰ აქ ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ როგორც აფხაზეთის, ისე საქართველოს რევკომი უკანონო სტუქტურები იყვნენ და არ გამოხატავდნენ ხალხის ნებას.

1925 წელს წელს, ასევე, უკანონო „აფხაზეთის საბჭოთა III ყრილობამ“ მიიღო ე.წ. აფხაზეთის სსრ „კონსტიტუცია“, რომლის ცალკეული პუნქტები ეწინააღმდეგებოდნენ ერთმანეთს, ასევე, საქართველოს სსრ-ის, ამიერკავკასიის სოციალისტური ფედერაციული საბჭოთა რესპუბლიკის (შეიქმნა 1922 წელს საქართველოს, აზერბაიჯანისა და სომხეთის სსრ-ების გაერთიანებით. გაუქმდა 1936 წელს) და სსრკ-ის კონსტიტუციებს.⁸¹¹

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ აფხაზეთის სსრ არ ყოფილა არც ამიერკავკასიის სოციალისტური ფედერაციული საბჭოთა რესპუბლიკის და არც 1924 წელს შექმნილი საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკების კავშირის (სსრკ) დამფუძნებელი სუბიექტი, საიდანაც ჩანს, რომ აფხაზეთის სსრ საქართველოს სსრ-ის შემადგენლობაში იყო და მხოლოდ მისი მეშვეობით შედიოდა ორივე გაერთიანებაში. უფრო მეტიც, აფხაზეთს რომ რეალურად ავტონომიურ რესპუბლიკად განიხილავდნენ, იქიდანაც ჩანს, რომ სსრკ-ის 1924 წლის კონსტიტუციაში ის სწორედ ავტონომიურ რესპუბლიკად იყო მოხსენიებული.

1931 წლის თებერვალში აფხაზეთის სსრ გადაკეთდა აფხაზეთის ავტონომიურ სსრ-დ საქართველოს სსრ-ის შემადგენლობაში. მისი ეს სამართლებრივი მდგომარეობა დაფიქსირდა საბჭოთა კავშირის 1936 და 1977 წლების კონსტიტუციებშიც.⁸¹²

3.1.1.3. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ

1980-იანი წლების ბოლოს საქართველოს ეროვნულ-განმათავისუფლებელი მოძრაობის აღზევების ხანა დაიწყო, თუმცა ამის პარალელურად აფხაზეთში სეპარატისტულმა მოძრაობამ იჩინა თავი და მდგომარეობა თანდათან გამწვავდა.

1991 წლის 31 მარტს საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე ჩატარდა რეფერენდუმი, რომელშიც მონაწილეობა მიიღო საქართველოს ხმის უფლების მქონე მოქალაქეთა 90%-მა, რომელთა 99,78%-მა ხმა მისცა საქართველოს დამოუკიდებლობას. აღსანიშნავია, რომ ამ რეფერენდუმში აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ხმის უფლების მქონე მოსახლეობის 59,8%-მა მხარი დაუჭირა საქართველოს დამოუკიდებლობას.⁸¹³

რეფერენდუმის საფუძველზე 1991 წლის 9 აპრილს საქართველოს უზენაესმა საბჭომ მიიღო დეკლარაცია საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენის შესახებ, რამაც კიდევ უფრო გააძლიერა კრემლის აგრესია. კრემლის აგრესიის მეტ-ნაკლები შეკავების მიზნით საქართველო მნიშვნელოვან დათმობაზე წავიდა და მიიღო აფხაზეთის ახალი

⁸¹⁰ მალაშხია შ., კონფლიქტების ანატომია, თბილისი, 2011, 82-85.

⁸¹¹ იქვე, 86.

⁸¹² იქვე, 88.

⁸¹³ იქვე, 93-94.

საარჩევნო კანონი. ამ კანონის შესაბამისად, აფხაზეთის ასსრ-ის უმაღლეს საბჭოში უმრავლესობა დაეთმო ეთნიკურ უმცირესობას: აფხაზები, რომლებიც მოსახლეობის 17,8%-ს შეადგენდნენ აფხაზეთის უმაღლეს საბჭოში წარმოდგენილნი იყვნენ 28 დეპუტატით და ეს მაშინ, როდესაც 45,7%-იან ქართულ მოსახლეობას უმაღლეს საბჭოში ეთმობოდა მხოლოდ 26 ადგილი. მოსახლეობის დანარჩენი ეთნიკური ჯგუფისთვის გამოყოფილი იყო 11 ადგილი. ამავე კანონით განისაზღვრა, რომ აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოს თავმჯდომარე იქნებოდა ეროვნებით აფხაზი, რომლის ერთი მოადგილე იქნებოდა ეროვნებით ქართველი, ხოლო მეორე მოადგილე — სხვა ეროვნების წარმომადგენელი. ამავე კანონით, აფხაზეთის მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარე ქართველი უნდა ყოფილიყო.⁸¹⁴

მიუხედავად ამ დათმობისა, აფხაზეთის ასსრ ხელმძღვანელობა რუსეთის ნაქეზებით მრავალ უკანონო და ანტიკონსტიტუციურ ქმედებას ჩადიოდა, თუმცა მნიშვნელოვანი შეიარაღებული პროვოკაციის მოწყობა კრემლმა მაინც ვერ შეძლო, სანამ თავად საქართველოს ცენტრში არ მოაწყო გადატრიალება. სწორედ 1992 წლის იანვრის პირველ რიცხვებში რუსეთის უშუალო სამხედრო ჩარევის შედეგად საქართველოს ხელისუფლების განდევნისა და სახელმწიფო ძალაუფლების „სამხედრო საბჭოს“ ხელში გადასვლის შემდეგ, აფხაზეთში აქტიურად გაჩაღდა სეპარატისტული და დესტრუქციული მოქმედებები, რაც კონფლიქტში გადაიზარდა. 1992 წლის 23 ივლისს აფხაზეთის უმაღლესმა საბჭომ, რეგლამენტის სრული დარღვევით, კვორუმის არარსებობის პირობებში, მას შემდეგ, რაც ქართველმა დეპუტატებმა დატოვეს სხდომა, მიიღო გადაწყვეტილება, რომლითაც გააუქმა აფხაზეთის ასსრ მოქმედი კონსტიტუცია და აღადგინა აფხაზეთის სსრ 1925 წლის კონსტიტუცია. ამას მოჰყვა სისხლისმღვრელი ომი და მოსახლეობის დიდი ნაწილის, ძირითადად ეთნიკური ქართველების, გამოდევნა აფხაზეთის ტერიტორიიდან. ასევე, გამოდევნილ იქნა და თბილისში კანონიერად გააგრძელა საქმიანობა აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების იმ ნაწილმა, რომელიც საქართველოს ტერიტორიულ მთლიანობას უჭერდა მხარს.

1994 წელს აფხაზეთის უკანონო, თვითმარქვია ხელისუფლებამ აფხაზეთი გამოაცხადა დამოუკიდებელ სახელმწიფოდ, რომელიც 2008 წლის აგვისტოში განხორციელებული რუსული აგრესიისა და ამ ტერიტორიის ოკუპაციის შემდეგ საერთაშორისო სამართლის ფუნდამენტური ნორმების დარღვევით ცნო რუსეთმა.

3.1.2. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სამართლებრივი საფუძვლები

3.1.2.1. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა საქართველოს კანონმდებლობაში

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, აფხაზეთს აქვს ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსი. საქართველოს კონსტიტუცია იცავს აფხაზების ეთნიკურ თავისებურებებს, რისი დასტურიც არის აფხაზური ენის განსაკუთრებული სტატუსი: აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში სახელმწიფო ენად ქართულთან ერთად, გამოცხადებულია აფხაზური ენაც.

საქართველოს კონსტიტუციის 45-ე მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად, აფხაზეთის, როგორც ავტონომიური რესპუბლიკის, უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოს აქვს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება საქართველოს პარლამენტში. ასევე,

⁸¹⁴ იქვე, 94-95.

როგორც უკვე აღინიშნა, აფხაზეთის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრები ავტომატურად შედიან საქართველოს პრეზიდენტის საარჩევნო კოლეგიის შემადგენლობაში, ხოლო საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენისა და ორპალატიანი პარლამენტის შექმნის შემდეგ აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკას თავისი წარმომადგენლები სენატშიც ეყოლება. მართალია, კონსტიტუცია ჯერჯერობით არ განსაზღვრავს მათ რაოდენობას, მაგრამ, სავარაუდოა, რომ, აფხაზეთის ავტონომიის სტატუსიდან გამომდინარე, მათი რაოდენობა ერთზე მეტი იქნება.

მნიშვნელოვანია საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 მუხლის მე-2 პუნქტი, რომლის თანახმადაც, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებები და მათი განხორციელების წესი განისაზღვრება საქართველოს კონსტიტუციური კანონით, რომელიც საქართველოს კონსტიტუციის განუყოფელი ნაწილია. მიუხედავად ასეთი ჩანაწერისა, ასეთი კონსტიტუციური კანონი მიღებული არ არის. უფრო მეტიც, როგორც ზევით უკვე აღინიშნა, მსგავსი ნორმა გაჩნდა ჯერ კიდევ 2002 წელს, როდესაც საქართველოს კონსტიტუციაში დაფიქსირდა „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა“, რომლის სტატუსიც უნდა განსაზღვრულიყო საქართველოს კონსტიტუციური კანონით „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“, თუმცა ამ პერიოდიდან მოყოლებული საქართველოს საკანონმდებლო ორგანო ყოველთვის თავს იკავებდა აფხაზეთთან მიმართებით კონსტიტუციური კანონის მიღებისგან.

საქართველოს კონსტიტუცია აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებებისა და მათი განხორციელების წესის შესახებ კონსტიტუციური კანონის მიღებას არ უკავშირებს საქართველოს იურისდიქციის აღდგენას ან სხვა რაიმე მოვლენას. ამდენად, არ იქნება მართებული ასეთი სამართლებრივი პოლიტიკა აფხაზეთში არსებულ ფაქტობრივ მდგომარეობას დაბრალდეს. პირიქით, საქართველოს პარლამენტი, როგორც სუვერენული სახელმწიფოს უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანო, რომელიც განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, ვალდებულია განსაზღვროს მისი ერთ-ერთი ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოვალეობანი. ამის მაგალითად გამოდგება უკრაინის კონსტიტუცია, რომელშიც, მიუხედავად რუსეთის მიერ ყირიმის ანექსიისა, ყირიმის ავტონომიურ რესპუბლიკას დათმობილი აქვს მთელი მეთათე თავი.⁸¹⁵

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ კონსტიტუციური კანონის არარსებობის პირობებში საქართველოს საკანონმდებლო ბაზა ამ ავტონომიურ ერთეულთან დაკავშირებით ძალიან მწირია. ფაქტობრივად, არ არსებობს საქართველოს კანონი, სადაც დეტალურად იქნებოდა გაწერილი როგორც აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის, ისე მისი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების ფუნქციები. უფრო მეტიც, არ არსებობს საქართველოს კანონი, რომელშიც თავმოყრილი იქნებოდა აფხაზეთის ხელისუფლების ორგანოების ჩამონათვალი მაინც. მაგალითად, საქართველოს კონსტიტუციაში ნახსენებია აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის წარმომადგენლობითი ორგანო, მაგრამ არაფერია ნათქვამი მის სხვა ორგანოებზე; ასევე, საქართველოს ზოგიერთ კანონში ნახსენებია აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის წარმომადგენლობითი ორგანო და მთავრობა, თუმცა სხვა ორგანოებს არც ეს კანონები ახსენებენ. საქართველოს კანონმდებლობის ასეთი ვაკუუმი მიზანშეწონილი არ არის.

⁸¹⁵ იხ., <<http://zakonst.rada.gov.ua/docs/ru/constitution-20160315.pdf>> [10.02.2019]

3.1.2.2. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის არსებული კონსტიტუცია მიღებული იქნა 1978 წლის 6 ივნისს. ამჟამად მოქმედებს მისი 2000 წლის 8 დეკემბრის რედაქცია. კონსტიტუციის ძირითადი ნაწილი შედგება 17 თავისა და 156 თექვსმეტი მუხლისგან. კონსტიტუციაში ნათქვამია, რომ აფხაზეთი არის საქართველოს შემადგენლობაში მყოფი ავტონომიური ერთეული, რომლის პოლიტიკური წყობილების ფორმა არის დემოკრატიული რესპუბლიკა. კონსტიტუციითვე აღიარებულია საქართველოს კონსტიტუციის უზენაესობა აფხაზეთის კონსტიტუციასა და კანონმდებლობასთან მიმართებაში. ასევე, კონსტიტუცია განსაზღვრავს აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი ორგანოების სტატუსსა და ფუნქციებს.

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია შეიცავს მნიშვნელოვან ხარვეზებს, რის გამოც მისი ცალკეული დებულებები საქართველოს კონსტიტუციასთან შესაბამისობაში არაა. კერძოდ, ასეთ შეუსაბამობაა აღნიშნული კონსტიტუციის 57-ე მუხლი, რომლის თანახმადაც, აფხაზეთის უმაღლესი საბჭო 5 წლის ვადით ირჩევს აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სახალხო დამცველს, რომელიც ზედამხედველობას უწევს აფხაზეთიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა მიმართ აფხაზეთის ტერიტორიაზე ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვას და რომელიც უფლებამოსილია გამოავლინოს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევის ფაქტები. აქვე ნათქვამია ისიც, რომ სახალხო დამცველის საქმიანობისათვის დაბრკოლებათა შექმნა ისჯება კანონით. კანონითვე (ორივე შემთხვევაში იგულისხმება აფხაზეთის არის კანონი) განისაზღვრება სახალხო დამცველის უფლებამოსილება. ეს მუხლი ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 მუხლის „ა“ ქვეპუნქტს, რომლის თანახმადაც, საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიეკუთვნება კანონმდებლობა ადამიანის უფლებების შესახებ. იგი, ასევე, ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის 35-ე მუხლს, რომელიც ადგენს, რომ საქართველოს ტერიტორიაზე ადამიანის უფლებების დაცვას ზედამხედველობს საქართველოს სახალხო დამცველი.

საქართველოს კონსტიტუციას ეწინააღმდეგება აფხაზეთის ა.რ.-ის კონსტიტუციის მეთხუთმეტე თავის დასახელება – „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სასამართლო ხელისუფლება“, რადგან საქართველოს კონსტიტუციით არსებობს მხოლოდ „საქართველოს საერთო სასამართლოები“. აფხაზეთის ა.რ.-ის კონსტიტუციის მეთხუთმეტე თავი შეიცავს რამდენიმე ნორმას, რომელიც, ასევე, ეწინააღმდეგება საქართველოს უზენაეს კანონს. მაგალითად, ერთ-ერთი ნორმა კრძალავს სპეციალური სასამართლოების არსებობას მაშინ, როდესაც ეს დასაშვებია საქართველოს კონსტიტუციით. წინააღმდეგობაა მოსამართლის დანიშვნის ვადასთან მიმართებითაც და ა.შ.

განსაკუთრებით აღსანიშნავია აფხაზეთის ა.რ.-ის კონსტიტუციის 148-ე და 149-ე მუხლები, რომელთა თანახმადაც, აფხაზეთს აქვს უმაღლესი სასამართლო, რომელიც არის მართლმსაჯულების უმაღლესი ორგანო და ზედამხედველობს მართლმსაჯულების განხორციელებას აფხაზეთის რაიონის (ქალაქის) სასამართლოებში. არც საქართველოს კონსტიტუცია და არც საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“ არ შეიცავენ რაიმე მინიშნებასაც კი, რომ აფხაზეთს აქვს უმაღლესი სასამართლო. მსგავსი ორგანო საქართველოს კანონმდებლობით არ არსებობს, როგორც

არსადაა ნახსენები აფხაზეთის რაიონის (ქალაქის) სასამართლოები. არსებობს მხოლოდ საქართველოს საერთო სასამართლოების ერთიანი სისტემა.

აუცილებელია, აფხაზეთის ა.რ.-ის კონსტიტუციაში შევიდეს ცვლილებები და იგი სრულად შეესაბამებოდეს საქართველოს კონსტიტუციასა და კანონმდებლობას.

3.1.3. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი ორგანოები

3.1.3.1. უმაღლესი საბჭო

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის თანახმად, ავტონომიის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოა აფხაზეთის უმაღლესი საბჭო, რომლის გამგებლობასაც განეკუთვნება:

- აფხაზეთის კონსტიტუციის მიღება და მასში ცვლილებების შეტანა;
- აფხაზეთის კანონის მიღება;
- აფხაზეთის ბიუჯეტისა და მისი შესრულების ანგარიშის დამტკიცება;
- აფხაზეთის მთავრობის თავმჯდომარის დანიშვნა და გათავისუფლება;
- აფხაზეთის მთავრობის შემადგენლობის დამტკიცება;
- ადგილობრივი გადასახადების შემოღება;
- მის წინაშე ანგარიშვალდებული სახელმწიფო ორგანოთა საქმიანობის კონტროლი.

აფხაზეთის უმაღლეს საბჭოს ჰყავს მუდმივმოქმედი ორგანო – უმაღლესი საბჭოს პრეზიდიუმი, რომელიც მთელ თავის საქმიანობაში ანგარიშვალდებულია მის წინაშე და ამ კონსტიტუციით გათვალისწინებულ ფარგლებში ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლების ფუნქციებს უმაღლესი საბჭოს სესიებს შორის პერიოდში. აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოს პრეზიდიუმის შემადგენლობაში თანამდებობრივად შედიან უმაღლესი საბჭოს თავმჯდომარე, მისი ორი მოადგილე, უმაღლესი საბჭოს მუდმივმოქმედი კომისიებისა და ფრაქციების თავმჯდომარეები.

აფხაზეთის კონსტიტუციით განსაზღვრული არ არის უმაღლესი საბჭოს შემადგენლობა, თუმცა ამას განსაზღვრავს უმაღლესი საბჭოს რეგლამენტი, რომლის თანახმადაც, უმაღლესი საბჭო შედგება საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით 1991 წელს აფხაზეთის უმაღლეს საბჭოში არჩეული იმ დეპუტატებისაგან და აფხაზეთის უმაღლეს საბჭოს შემადგენლობაში კოოპტაციის წესით შეყვანილი აფხაზეთიდან არჩეული საქართველოს პარლამენტის წევრებისაგან, რომლებიც რეალურად გამოხატავენ აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში მცხოვრები ყველა ეროვნების დიდი ნაწილის ინტერესებს და რომელთა უფლებამოსილება დადასტურებულია საქართველოს პარლამენტის 1995 წლის 24 თებერვლის, 1995 წლის 14 ივნისის, 1996 წლის 17 აპრილისა და 1996 წლის 25 დეკემბრის დადგენილებებით.⁸¹⁶

3.1.3.2. მთავრობა

აფხაზეთის ა.რ.-ის მთავრობა არის აფხაზეთის უმაღლესი აღმასრულებელი ორგანო, რომელიც ავტონომიის აღმასრულებელ ხელისუფლებას ახორციელებს. იგი შედგება

⁸¹⁶ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს რეგლამენტი, 15.06.2012, მუხლი 1, პუნქტი 2.

მთავრობის თავმჯდომარის, აფხაზეთის აღმასრულებელი ხელისუფლების დანესებულებების ხელმძღვანელებისაგან, მათ შორის, მინისტრებისაგან.

აფხაზეთის მთავრობის თავმჯდომარე არის აფხაზეთის უმაღლესი თანამდებობის პირი და წარმოადგენს აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკას. აღსანიშნავია, რომ აფხაზეთის მთავრობის თავმჯდომარეს თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს აფხაზეთის უმაღლესი საბჭო საქართველოს პრეზიდენტის თანხმობით, თუმცა საქართველოს კონსტიტუციით საქართველოს პრეზიდენტს მსგავსი უფლებამოსილება მინიჭებული არა აქვს.

მთავრობა თავისი მუშაობის შესახებ ყოველწლიურად აბარებს ანგარიშს აფხაზეთის უმაღლეს საბჭოს.

აფხაზეთის მთავრობის ცალკეული წევრის უფლებამოსილების შეწყვეტის შემთხვევაში მთავრობის ახალ წევრს ნიშნავს აფხაზეთის მთავრობის თავმჯდომარე, მაგრამ თუ უმაღლესი საბჭოს მიერ მთავრობის შემადგენლობის დამტკიცების შემდეგ, აფხაზეთის მთავრობის შემადგენლობა ნახევარზე მეტით განახლდა, მთავრობის თავმჯდომარე უმაღლეს საბჭოს დასამტკიცებლად წარუდგენს აფხაზეთის მთავრობის განახლებულ შემადგენლობას.

აფხაზეთის აღმასრულებელი ხელისუფლების დანესებულებები ხელმძღვანელობენ მათთვის მინდობილ მმართველობის დარგებს ან ახორციელებენ დარგთაშორის მართვას და ექვემდებარებიან როგორც აფხაზეთის მთავრობას, ისე საქართველოს შესაბამის სამინისტროებს.

3.2. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა

3.2.1. აჭარის ავტონომიის გენეზისი და ისტორიული განვითარება

3.2.1.1. აჭარა XIX-XX საუკუნეების მიჯნაზე

1977-1978 წლების რუსეთ-თურქეთის ომი დასრულდა სან-სტეფანოს 1878 წლის 19 თებერვლის პრელიმინარული ხელშეკრულებით, რომლის მეცხრამეტე მუხლის თანახმად, ოსმალეთს რუსეთისათვის ომის დროს დაკავებული ტერიტორიების უკან დაბრუნების სანაცვლოდ ფული უნდა გადაეხადა. წინააღმდეგ შემთხვევაში, არდაგანი (არტანის), ყარსი, ბათუმი და ბაიაზეთი გადაეცემოდა რუსეთს.⁸¹⁷

სან-სტეფანოს ხელშეკრულება გადაისინჯა ბერლინის კონგრესზე, რომლის მუშაობაში მონაწილეობდა შვიდი ქვეყანა: რუსეთი, ინგლისი, საფრანგეთი, ავსტრია-უნგრეთი, გერმანია, იტალია და ოსმალეთი. კონგრესი დასრულდა 1878 წლის 1 ივლისს ტრაქტატის (ხელშეკრულების) გაფორმებით, რომლითაც ოსმალეთი რუსეთს უთმობდა არდაგანს (არტანის), ყარსს და ბათუმს (პორტითურთ). ამასთან, ბათუმი უნდა გამოცხადებულიყო პორტო-ფრანკოდ (თავისუფალ ნავსადგურად), რასაც რუსეთი დათანხმდა უმეტესად კომერციული მოსაზრებებით.⁸¹⁸ 1878 წლის 25 აგვისტოს რუსთა ნაწილები ბათუმში შევიდნენ, რითიც დამთავრდა თურქთა ხანგრძლივი ბატონობა აჭარაში და ეს მხარე საქართველოს დაუბრუნდა.⁸¹⁹

⁸¹⁷ გურული ვ., ჯიქია ლ., ტაო-კლარჯეთის, ლაზეთისა და აჭარის საკითხი 1812-1953 წლების საერთაშორისო ურთიერთობებში, თბილისი, 2013, 9-10.

⁸¹⁸ იქვე, 12.

⁸¹⁹ ბენდიანიშვილი ა., დაუშვილი ა., ნათელაძე მ., საქართველოს ისტორია, (XIX-XX საუკუნეები), ტ. IV, თბილისი, 2012, 79.

1903 წელს აჭარის ტერიტორიის ადმინისტრაციული მოწყობა ბათუმის ოლქის შექმნით დამთავრდა. ბათუმის ოლქი, რომელიც ბათუმისა და ართვინის „ოკრუგებისაგან“ შედგებოდა, ადმინისტრაციული თვალსაზრისით ქუთაისის გუბერნიას დაუქვემდებარეს (რუსეთის იმპერიის ადმინისტრაციულ სისტემაში ცალკე ერთეულებს წარმოადგენდა არტაანისა და „ყარსის ოკრუგები“).⁸²⁰

სამხრეთ კავკასიაში ვითარება კარდინალურად შეიცვალა რუსეთის 1917 წლის ოქტომბრის რევოლუციის შემდეგ. მიმდინარეობდა პირველი მსოფლიო ომი, ხოლო დასუსტებულ საბჭოთა რუსეთს ომის გაგრძელება აღარ შეეძლო. შედეგად, 1918 წლის 3 მარტს ბრესტ-ლიტოვსკში (ბელორუსია) დაიდო საზავო ხელშეკრულება, რომლითაც საბჭოთა რუსეთმა საკმაოდ დიდი ტერიტორია დათმო. მათ შორის, რუსეთს ჩამოერთვა ბათუმის, ყარსისა და არტაანის „ოკრუგები“, მაგრამ ისინი ოსმალეთს არ გადასცემია. პრაქტიკულად, ამ სამი „ოკრუგის“ მოსახლეობას რეფერენდუმის გზით უნდა გაერკვია, თუ რომელი მეზობელი სახელმწიფოს შემადგენლობაში სურდა ცხოვრება. თუმცა ოსმალეთის არმიამ შეტევა დაიწყო და 1918 წლის მარტ-აპრილში მთელი სამხრეთ-დასავლეთ საქართველო დაიპყრო, დაიკავა ბათუმი და ქობულეთი.⁸²¹

3.2.1.2. აჭარა საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის პერიოდში

1918 წლის 26 მაისისათვის, ანუ საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის დროისათვის, აჭარა და საერთოდ მთელი სამხრეთ-დასავლეთ საქართველო, ასევე, სამცხე-საათაბაგოს დიდი ნაწილი (ბორჯომამდე), ოსმალეთის მიერ იყო ოკუპირებული.⁸²² ოკუპირებული ტერიტორიის ომის გზით დაბრუნება საქართველოს იმხანად არ შეეძლო. ოსმალეთთან ურთიერთობის მოგვარების გარეშე საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკას საერთაშორისო ასპარეზზე დამკვიდრების მიზნით პირველი ნაბიჯების გადადგმა გაუჭირდებოდა. ოსმალეთის მიერ წამოყენებული პირობების მიღებას ურჩევდა საქართველოს მოკავშირე გერმანია. შექმნილი ურთულესი სამხედრო-პოლიტიკურ ვითარების გამო, საქართველო იძულებული გახდა, დაედო დამამცირებელი ზავი. 1918 წლის 4 ივლისს ბათუმში საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკასა და ოსმალეთს შორის დაიდო ხელშეკრულება, რომელსაც საქართველოს მხრიდან ხელი მოაწერეს ნოე რამიშვილმა, გიორგი გვაზავამ, ილია ოდიშელიძემ და გრიგოლ რცხილაძემ.⁸²³

ბათუმის ხელშეკრულებით ოსმალეთს გადაეცა საქართველოს ისტორიული ტერიტორიის დიდი ნაწილი და, მათ შორის, ბათუმის ოლქი (ბათუმისა და ართვინის „ოკრუგები“) და ყარსის ოლქი (არტაანის, ოლთისისა და ყარსის „ოკრუგები“) საქართველო-ოსმალეთის 1918 წლის 4 ივნისის ბათუმის ხელშეკრულებამ ძალა დაკარგა 1918 წლის ოქტომბერში, მას შემდეგ, რაც ოსმალეთი პირველ მსოფლიო ომში დამარცხდა და იძულებული გახდა მუდროსის ზავზე (პრაქტიკულად კაპიტულაციაზე)

⁸²⁰ გურული ვ., საქართველო-რუსეთის ურთიერთობა (1483-1921), თბილისი, 2011, 98.

⁸²¹ გურული ვ., ჯიქია ლ., ტაო-კლარჯეთის, ლაზეთისა და აჭარის საკითხი 1812-1953 წლების საერთაშორისო ურთიერთობებში, თბილისი, 2013, 15.

⁸²² იქვე, 15.

⁸²³ იქვე, 15-16.

მოენერა ხელი.⁸²⁴ აჭარა გამოცხადდა ინგლისის საოკუპაციო ზონად და ასეთად დარჩა 1920 წლის ივლისამდე.⁸²⁵

1921 წლის 21 თებერვალს საქართველოს დემოკრატიულმა რესპუბლიკამ მიიღო კონსტიტუცია, რომლის 107-ე მუხლის თანახმად, სამუსლიმანო საქართველოს (ბათუმის მხარე) გამოცხადებული იყო საქართველოს განუყოფელ ნაწილად, რომელსაც სოხუმისა და ზაქათალას ოლქებთან ერთად ენიჭებოდა ადგილობრივი ავტონომიური მმართველობა. კონსტიტუციის მომდევნო მუხლით, ავტონომიური მმართველობის დებულება უნდა შემუშავებულიყო ცალკე კანონით, მაგრამ საბჭოთა რუსეთის მიერ საქართველოს ოკუპაციის გამო ეს ვერ განხორციელდა.

3.2.1.3. აჭარის ასსრ

საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის დაპყრობის შემდეგ, 1921 წლის 13 ოქტომბერს, ერთი მხრივ, საქართველოს, აზერბაიჯანსა და სომხეთს, ხოლო, მეორე მხრივ, თურქეთს შორის რუსეთის სფსრ-ის მონაწილეობით დაიდო ყარსის ხელშეკრულება, რომელიც თითქმის იმეორებდა მანამდე, იმავე წლის 16 მარტს რუსეთ-თურქეთს შორის დადებულ ხელშეკრულებას. ამ ხელშეკრულებით თურქეთს გადაეცა საქართველოს ისტორიული ტერიტორიები, ხოლო საქართველო-თურქეთის საზღვრის საწყისი პუნქტად განისაზღვრა სოფელი სარფი. იმავე ხელშეკრულების მეექვსე მუხლი ეხებოდა აჭარას. კერძოდ, თურქეთი საქართველოს უთმობდა ქალაქ ბათუმს პორტითურთ და მიმდებარე ტერიტორიებით იმ პირობით, რომ ადგილობრივი მოსახლეობა ისარგებლებდა ფართო ავტონომიით და დაცული იქნებოდა მათი კულტურული და რელიგიური უფლებები, ხოლო თურქეთს ყოველგვარი დამატებითი გადასახადისა და დაბრკოლების გარეშე შეეძლებოდა ბათუმის პორტით სარგებლობა. საქართველოს მხრიდან ხელშეკრულებას ხელს აწერდნენ სამხედრო და საზღვაო საქმეთა სახალხო კომისარი შალვა ელიავა და საგარეო საქმეთა და ფინანსთა სახალხო კომისარი ალექსანდრე სვანიძე.⁸²⁶ თავისი არსით, ვინაიდან საქართველოს იმჟამინდელი საბჭოთა ხელისუფლება იყო უკანონო, ყარსის ხელშეკრულებაც უკანონოდ უნდა ჩაითვალოს.

აღსანიშნავია, რომ 1992 წლის 30 ივლისს საქართველოს კანონიერი ხელისუფლების გადატრიალებიდან რამდენიმე თვეში დაიდო ხელშეკრულება „საქართველოს რესპუბლიკას და თურქეთის რესპუბლიკას შორის მეგობრობის, თანამშრომლობისა და კეთილმეზობლური ურთიერთობების შესახებ“, რომლის პრეამბულაშიც ნათქვამია: „მხარეები აცხადებენ, რომ დაიცავენ მათ შორის დადებულ ხელშეკრულებებს და შეთანხმებებს დაწყებული 1921 წლის 13 ოქტომბრის ყარსის შეთანხმებით.“⁸²⁷

1921 წელს აჭარას მიენიჭა ავტონომიური საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის სტატუსი, რომელიც საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენამდე არ შეცვლილა.

⁸²⁴ იქვე, 16-17.

⁸²⁵ Силагадзе А., Гурული В., Российско-Туретское противостояние на центральном Кавказе в 1918-1921 годах, Кавказ & глобализация, т. 3, выпуск 4, 2009, 165.

⁸²⁶ გურული ვ., ჯიქია ლ., ტაო-კლარჯეთის, ლაზეთისა და აჭარის საკითხი 1812-1953 წლების საერთაშორისო ურთიერთობებში, თბილისი, 2013, 19-20.

⁸²⁷ „საქართველოს რესპუბლიკას და თურქეთის რესპუბლიკას შორის მეგობრობის, თანამშრომლობისა და კეთილმეზობლური ურთიერთობების შესახებ“, პრეამბულა, აბზაცი 5.

3.2.1.4. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ

საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენის მომენტისათვის (1991 წლის 9 აპრილი) საქართველოში მოქმედებდა 1978 წლის კონსტიტუცია შესაბამისი ცვლილებებით, რომლითაც აჭარას ჰქონდა ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსი, საკუთარი კონსტიტუცია, წარმომადგენლობითი, აღმასრულებელი და სასამართლო ორგანოები.

საქართველოს 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუციის თავდაპირველ რედაქციაში აჭარა აფხაზეთთან ერთად მოხსენიებული იყო „ავტონომიური რესპუბლიკის“ გარეშე, რომელსაც ჰყავდა თავისი წარმომადგენლობითი ორგანო, თუმცა ფაქტობრივად აჭარა ავტონომიური ერთეული იყო თავისი კონსტიტუციითა და წარმომადგენლობითი, აღმასრულებელი და სასამართლო ორგანოებით. აჭარა, როგორც ავტონომიური რესპუბლიკა, მხოლოდ 2000 წელს დაფიქსირდა საქართველოს კონსტიტუციაში. იქვე ჩაინერა, რომ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსი უნდა განსაზღვრულიყო „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონით, თუმცა ეს კანონი პარლამენტმა მხოლოდ 2004 წელს მიიღო. მანამდე კი აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის განმგებლობას მიკუთვნებული საკითხების წრე, ავტონომიის უმაღლესი ხელისუფლების სტრუქტურა და მათი უფლებამოსილება ნორმატიულად განისაზღვრებოდა 1978 წლის 26 მაისის აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციით, რომელშიც აჭარის უზენაესი საბჭოს შეტანილი ჰქონდა ცვლილებები.

ამ კონსტიტუციით ავტონომიურ რესპუბლიკას ჰქონდა ისეთი ორგანოები, რომლებსაც არ ითვალისწინებდა საქართველოს კონსტიტუცია ან პირდაპირ ეწინააღმდეგებოდა მას. მაგალითად, ასეთი იყო „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უზენაესი საბჭოს თავმჯდომარის – ავტონომიური რესპუბლიკის მეთაურის“ ინსტიტუტი, რომელიც ავტონომიური რესპუბლიკის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ხელისუფლებების ერთი პირის ხელში თავმოყრას გულისხმობდა. ეს ეწინააღმდეგებოდა საქართველოს კონსტიტუციის ძველი რედაქციის მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტს, რომ „სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით“. ასევე, დაწესებული იყო ავტონომიური რესპუბლიკის სახალხო დამცველის ინსტიტუტი, რომელსაც 5 წლის ვადით ირჩევდა აჭარის ა.რ.-ის უზენაესი საბჭო და რომელიც საქართველოს სახალხო დამცველთან ერთად, ზედამხედველობას უწევდა ავტონომიურ რესპუბლიკაში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვას. ეს ეწინააღმდეგებოდა საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტს, რომელიც კანონმდებლობას ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა შესახებ ექსკლუზიურად საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების გამგებლობას მიაკუთვნებდა. კონსტიტუციის 43-ე მუხლი იცნობდა მხოლოდ საქართველოს სახალხო დამცველის ინსტიტუტს, რომელიც ზედამხედველობდა ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვას საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე; აჭარის ა.რ.-ის კონსტიტუციით შემოღებული იყო, ასევე, ავტონომიური რესპუბლიკის საკონსტიტუციო სასამართლო, რაც პირდაპირ ეწინააღმდეგებოდა საქართველოს კონსტიტუციის 43-ე მუხლის პირველ პუნქტს, რომელიც საქართველოში აღიარებდა ერთადერთ საკონსტიტუციო კონტროლის სასამართლო ორგანოს – საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს.⁸²⁸ აქვე

⁸²⁸ იხ., რუხაძე ზ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ბათუმი, 1999, 50-60.

უნდა აღინიშნოს, რომ, თუმცა აჭარის ა.რ.-ის კონსტიტუცია ითვალისწინებდა ავტონომიური რესპუბლიკის საკონსტიტუციო სასამართლოს არსებობას, მას რეალურად არ უმოქმედია. სასამართლო სარჩელების მიღებაზე უარს ამბობდა იმ მოტივით, რომ იგი დაკომპლექტებული არ იყო.⁸²⁹

ფაქტობრივად, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობა ამოვარდნილი იყო საქართველოს საკონსტიტუციო წესრიგიდან, რაც კიდევ უფრო აშკარა გახდა 2003 წლის „ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ. ამ დროს დაიძაბა ურთიერთობა საქართველოს ახლადარჩეულ ცენტრალურ ხელისუფლებასა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს ხელისუფლებას შორის, რაც აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს დათხოვნითა და აქ პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შემოღებით დასრულდა.⁸³⁰

სწორედ ამას მოყვა „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ კონსტიტუციური კანონის მიღება, რომლითაც განისაზღვრა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის განმგებლობას მიკუთვნებული საკითხები, აგრეთვე, აჭარის ავტონომიის უმაღლესი ორგანოების სტრუქტურა და ფუნქციები, რაც კონსტიტუციასთან შესაბამისობაში იქნა მოყვანილი. გაუქმდა ყველა ანტიკონსტიტუციური ორგანო, ხოლო სამინისტროების შექმნა განისაზღვრა მხოლოდ ოთხ სფეროში: ეკონომიკა, ფინანსები და ტურიზმი; ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური უზრუნველყოფა; განათლება, კულტურა და სპორტი; სოფლის მეურნეობა.

მოგვიანებით კონსტიტუციური კანონის საფუძველზე მიღებული იქნა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ახალი კონსტიტუცია, რომელიც ცალკეული ცვლილებებით დღემდე მოქმედებს.

3.2.2. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სამართლებრივი საფუძვლები

3.2.2.1. კონსტიტუციური კანონი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“

2017-2018 წლების საკონსტიტუციო რეფორმის თანმდევი შედეგი იყო „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ კონსტიტუციური კანონის მიღება. მოცემული კანონი ახლებურად აწესრიგებს მთელ რიგ საკითხებს. განსხვავებით წინა კანონისგან, რომელიც 24 მუხლისგან შედგებოდა, არსებული კონსტიტუციური კანონი სულ 5 მუხლისგან შედგება და ეხება ძირითად, უმნიშვნელოვანეს საკითხებს. დანარჩენი დეტალები უკვე ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციითაა მოწესრიგებული.

აჭარის ავტონომიის განსაკუთრებულ გამგებლობას განეკუთვნება:

- აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონებისა და სხვა ნორმატიული აქტების მიღება;

⁸²⁹ იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2003 წლის 30 მაისის №2/11/233 განჩინება საქმეზე, „ლევან ქიძინიძე და დენის ფუტყარაძე აჭარის ა.რ. უზენაესი საბჭოს თავმჯდომარის, აჭარის ა.რ. უზენაესი საბჭოს და აჭარის ა.რ. პარლამენტის წინააღმდეგ“ და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2003 წლის 11 თებერვლის №2/2/169 განჩინება საქმეზე „მოქალაქეები ლევან ქიძინიძე, ქეთევან დადიანი, თემურ ქიძინიძე, ჯამბულ ქიძინიძე, თამაზ ბოლქვაძე აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უზენაესი საბჭოს და საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

⁸³⁰ იხ., საქართველოს პრეზიდენტის 2004 წლის 7 მაისის N151 ბრძანებულება „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს დათხოვნისა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შემოღების შესახებ“.

- აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის განსაზღვრა;
- აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის საბიუჯეტო პოლიტიკის განსაზღვრა და განხორციელება, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტის კანონის მიღება და მისი შესრულების კონტროლი;
- აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ქონების მართვა და განკარგვა;
- აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის საკუთრებაში არსებული მიწის, ტყისა და წყლის რესურსების მართვა და განკარგვა;
- აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა და განვითარება;
- ავტონომიური რესპუბლიკის მნიშვნელობის საავტომობილო გზების და სხვა ინფრასტრუქტურის მართვა;
- ავტონომიური რესპუბლიკის მნიშვნელობის საგანმანათლებლო, სამეცნიერო, შემოქმედებითი და სპორტული დაწესებულებების შექმნა, მართვა და მხარდაჭერა;
- საქართველოს და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობით დადგენილი წესით აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ჯილდოებისა და საპატიო წოდებების დადგენა და მინიჭება;
- აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის საარქივო სამსახურის მართვა.

კონსტიტუციური კანონით განისაზღვრა, რომ აჭარის ა.რ.-ს შეუძლია ეკონომიკის, სოფლის მეურნეობის, ტურიზმის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის, განათლების, კულტურის, სპორტისა და ახალგაზრდული პოლიტიკის, გარემოს დაცვის სფეროში განახორციელოს ნებისმიერი უფლებამოსილება, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობით არ მიეკუთვნება სახელმწიფო ხელისუფლების განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსკლუზიურ, საკუთარ უფლებამოსილებას და რომლის განხორციელებაც საქართველოს კანონმდებლობით არ გამოირიცხება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებიდან. ასევე, დასაშვებია საქართველოს კანონის საფუძველზე აჭარის ა.რ.-ს გადაეცეს დამატებითი უფლებამოსილებები (დელეგირება) შესაბამის მატერიალურ და ფინანსურ რესურსებთან ერთად.

აჭარის ა.რ., აგრეთვე, სარგებლობს გარკვეული ფინანსური ავტონომიით. თავისი უფლებამოსილებების განხორციელების უზრუნველსაყოფად აჭარის ა.რ.-ს საქართველოს კანონის საფუძველზე შეიძლება გადაეცეს სახელმწიფო საგადასახადო და არასაგადასახადო შემოსავლების ნაწილი, აგრეთვე, სპეციალური დაფინანსება საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. აჭარის ა.რ.-ს აქვს ქონება, რომლის ფორმირების წესი განისაზღვრება საქართველოს კანონმდებლობით.

კონსტიტუციური კანონით განსაზღვრულია ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების სტრუქტურა და ფუნქციები. ძალიან მნიშვნელოვანია კონსტიტუციური კანონის მე-3 მუხლის მე-8 პუნქტი, რომლის თანახმადაც, საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია საქართველოს პარლამენტის თანხმობით დაითხოვოს უმაღლესი საბჭო და შემოიღოს პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა. უმაღლესი საბჭოს დათხოვნა შესაძლებელია შემდეგ შემთხვევებში:

- თუ მისი მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას ან სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა განხორციელებას;
- იგი ვერ ახორციელებს ამ კონსტიტუციური კანონითა და აჭარის ა.რ.-ის კონსტიტუციით მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებებს;
- მან ზედიზედ ორჯერ არ დაამტკიცა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა.

უმაღლესი საბჭოს დათხოვნა იწვევს აჭარის ა.რ.-ის მთავრობის უფლებამოსილების შეწყვეტასაც. უმაღლესი საბჭოს დათხოვნის შემთხვევაში საქართველოს პრეზიდენტი ნიშნავს დროებით სახელმწიფო საბჭოს, რომელიც ახორციელებს როგორც უმაღლესი საბჭოს, ისე მთავრობის უფლებამოსილებებს, – ანუ ერთდროულად არის ავტონომიური რესპუბლიკის წარმომადგენლობითი (საკანონმდებლო) და აღმასრულებელი ორგანო. დროებითი სახელმწიფო საბჭოს უფლებამოსილება წყდება ახალარჩეული უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილების ცნობისთანავე. დროებითი სახელმწიფო საბჭოს მიერ მიღებული კანონი საჭიროებს უმაღლესი საბჭოს მიერ დამტკიცებას მისი უფლებამოსილების ცნობიდან ერთი თვის ვადაში. თუ უმაღლესი საბჭო აღნიშნულ ვადაში არ დაამტკიცებს კანონს, იგი ძალადაკარგულად ჩაითვლება. უმაღლესი საბჭოს დათხოვნის შემთხვევაში რიგგარეშე არჩევნები ტარდება დათხოვნიდან არაუადრეს მე-60 და არაუგვიანეს 90-ე დღისა. უმაღლესი საბჭოს რიგგარეშე არჩევნებს არჩევნებამდე არაუგვიანეს მე-60 დღისა ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი.

„აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის ნორმას თითქმის სრულად იმეორებს საქართველოს კანონი „ავტონომიურ რესპუბლიკაში პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შესახებ“. აღსანიშნავია, რომ ეს კანონი მიღებულია 1999 წლის 9 ივნისს და მისი თავდაპირველი სათაური იყო საქართველოს კანონი „პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შესახებ“. 2014 წელს მასში შევიდა ცვლილება და სათაური ჩამოყალიბდა, როგორც კანონი „ავტონომიურ რესპუბლიკაში პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შესახებ“ და შეეხებოდა მხოლოდ ავტონომიურ რესპუბლიკებს. 2018 წელს ამ კანონში კიდევ ერთი ცვლილება განხორციელდა, რომელმაც, შეიძლება ითქვას, ყოველგვარი აზრი დაუკარგა მას. ამ კანონის პირველივე წინადადებაში ამ კანონის მიღების საფუძვლად გამოცხადებული არა კონსტიტუცია, არამედ „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონი, ანუ, მარტივად რომ ითქვას, იგი ეხება მხოლოდ აჭარის ავტონომიას. ასეთ შემთხვევაში კი მისი საჭიროება გაუგებარია, რადგან, ფაქტობრივად, იმავე საკითხს უკვე აწესრიგებს კონსტიტუციური კანონი.

3.2.2.2. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია

„აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პირველი მუხლი შეიცავს დებულებას, რომლითაც აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესაბამისი კონსტიტუციური კანონის ძალაში შესასვლელად ის ორგანული კანონით უნდა დაამტკიცოს საქართველოს პარლამენტმა. ასეთი წესი აკნინებს ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციას და ზოგადად, ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსს.

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია მიღებულია 2008 წლის 20 თებერვალს ხოლო საქართველოს პარლამენტმა იგი ორგანული კანონით დაამტკიცა იმავე წლის 15 ივლისს. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია შედგება პრეამბულის, ხუთი თავისა და 28 მუხლისაგან.

კონსტიტუციის თანახმად, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა არის საქართველოს განუყოფელი ტერიტორიული ერთეული, რომლის ადმინისტრაციული საზღვრების შეცვლა დასაშვებია საქართველოს ორგანული კანონით აჭარის ა.რ.-ის უმაღლესი საბჭოს ინიციატივის საფუძველზე.

კონსტიტუცია შეიცავს ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებათა იმავე ჩამონათვალს, რაც მოცემულია „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციურ კანონში. კონსტიტუცია განსაზღვრავს აგრეთვე ავტონომიის სიმბოლიკის დეტალურ აღწერას.

აჭარის ა.რ.-ის კონსტიტუციური კანონის პროექტის წარდგენის უფლება აქვს მთავრობის თავმჯდომარეს, უმაღლესი საბჭოს სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტს და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ არანაკლებ 20 000 ამომრჩეველს. კონსტიტუციური კანონის პროექტი წარედგინება უმაღლეს საბჭოს, რომელიც აქვეყნებს მას საყოველთაო-სახალხო განხილვისათვის. უმაღლეს საბჭოში კონსტიტუციური კანონის პროექტის განხილვა იწყება მისი გამოქვეყნებიდან სამი კვირის შემდეგ. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია მიიღება და გადასინჯვა შესაძლებელია აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს სრული შემადგენლობის ორი მესამედის უმრავლესობის მხარდაჭერით და ძალაში შედის მისი დამტკიცების თაობაზე საქართველოს ორგანული კანონის ძალაში შესვლისთანავე.

3.2.2.3. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი ორგანოები

3.2.2.3.1. უმაღლესი საბჭო

3.2.2.3.1.1. უმაღლესი საბჭოს სტრუქტურა და საქმიანობის წესი

აჭარის ა.რ.-ის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო არის აჭარის ა.რ.-ის უმაღლესი საბჭო, რომლის შიდა ორგანიზაცია და საქმიანობის წესი განისაზღვრება აჭარის ა.რ.-ის კონსტიტუციითა და უმაღლესი საბჭოს რეგლამენტით. უმაღლეს საბჭოს აქვს საკანონმდებლო და მთავრობის კონტროლის ფუნქციები. საკანონმდებლო ფუნქციის განხორციელების თვალსაზრისით, უმაღლესი საბჭო იღებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციას და სხვა კანონებს. იგი, აგრეთვე, ადგენს ავტონომიური რესპუბლიკის ჯილდოებს და საპატიო წოდებებს. რაც შეეხება ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობაზე კონტროლის განხორციელებას, უმაღლესი საბჭო ამტკიცებს ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობას და უფლებამოსილია უნდობლობა გამოუცხადოს მას. ასევე, უმაღლესი საბჭო ამტკიცებს აჭარის ა.რ.-ის ბიუჯეტს, თუმცა მას უფლება არ აქვს მთავრობის თავმჯდომარის თანხმობის გარეშე ბიუჯეტის კანონის პროექტში შეიტანოს ცვლილება, რაც წარმომადგენლობითი ორგანოს სტატუსს აკნინებს.

აჭარის ა.რ.-ის კონსტიტუციაში ამომწურავად არ არის ჩამოთვლილი უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილებები. მასში ნათქვამია, რომ უმაღლესი საბჭო ახორციელებს საქართველოს კონსტიტუციით, „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ საქარ-

თველოს კონსტიტუციური კანონით, საქართველოს კანონმდებლობით, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციითა და საქართველოს და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობით განსაზღვრულ სხვა უფლებამოსილებებს.

3.2.2.3.1.2. უმაღლესი საბჭოს არჩევის წესი

უმაღლესი საბჭო შედგება 21 წევრისგან (დეპუტატისგან), რომელთაგან 15 აირჩევა პროპორციული სისტემით, ხოლო 6 – მაჟორიტარული სისტემით. დეპუტატები აირჩევიან 4 წლის ვადით არჩევნებში მონაწილეობისა და ხმის მიცემის უფლების მქონე აჭარის ა.რ.-ის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ საარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქეთა მიერ. უმაღლესი საბჭოს მორიგი არჩევნები ტარდება უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილების ვადის ამოწურვის კალენდარული წლის ოქტომბრის ბოლო შაბათს. საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის დროს უმაღლესი საბჭოს არჩევნები ტარდება საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გაუქმებიდან 60 დღის ვადაში. არჩევნებს ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი არჩევნებამდე არაუგვიანეს მე-60 დღისა. ახალარჩეული უმაღლესი საბჭოს პირველი სხდომა იმართება არჩევნებიდან არაუგვიანეს ერთი თვისა და მას ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი.

უმაღლესი საბჭოს წევრად შეიძლება აირჩეს საარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქე 25 წლის ასაკიდან, რომელსაც საქართველოში უცხოვრია 5 წელი მაინც. უმაღლესი საბჭოს წევრად არ შეიძლება აირჩეს პირი, რომელსაც სასამართლოს განაჩენით შეფარდებული აქვს თავისუფლების აღკვეთა.

უმაღლესი საბჭოს არჩევნებში მონაწილე პარტიებისთვის დადგენილია 5%-იანი ბარიერი, ანუ არჩევნებში მონაწილე პროპორციული სისტემით ჩატარებულ არჩევნებში უმაღლესი საბჭოს წევრთა მანდატები განაწილდება იმ პოლიტიკურ პარტიებზე, რომლებმაც არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ხმების 5 პროცენტი მაინც მიიღეს.

3.2.2.3.1.3. უმაღლესი საბჭოს სტრუქტურა და საქმიანობის წესი

უმაღლესი საბჭოს ჰყავს თავმჯდომარე და თავმჯდომარის მოადგილე, რომელთაც ირჩევს უმაღლესი საბჭო თავისი უფლებამოსილების ვადით. უმაღლესი საბჭოს თავმჯდომარე უძღვება უმაღლესი საბჭოს მუშაობას, უზრუნველყოფს აზრის თავისუფალ გამოხატვას, ხელს აწერს უმაღლესი საბჭოს მიერ მიღებულ სამართლებრივ აქტებს, ახორციელებს რეგლამენტით განსაზღვრულ სხვა უფლებამოსილებებს. უმაღლესი საბჭოს თავმჯდომარე, ასევე, ასრულებს სრულ ადმინისტრაციულ ფუნქციებს უმაღლესი საბჭოს შენობაში. რაც შეეხება უმაღლესი საბჭოს თავმჯდომარის მოადგილეს, იგი ასრულებს თავმჯდომარის ცალკეულ დავალებებს, ხოლო თავმჯდომარის არყოფნის შემთხვევაში ასრულებს მის მოვალეობას.

უმაღლესი საბჭოს მუშაობის ორგანიზებისათვის აქვს უმაღლესი საბჭოს ბიურო, რომლის შემადგენლობაში შედიან უმაღლესი საბჭოს თავმჯდომარე, თავმჯდომარის მოადგილე, კომიტეტებისა და უმაღლესი საბჭოს ფრაქციების თავმჯდომარეები. უმაღლესი საბჭოში, ასევე, იქმნება კომიტეტები, დროებითი კომისიები და ფრაქციები. ფრაქციის წევრთა რაოდენობა არ უნდა იყოს სამზე ნაკლები.

უმაღლესი საბჭო მუშაობს სასესიო წესით და იკრიბება წელიწადში ორჯერ – საშემოდგომო და საგაზაფხულო სესიებზე. უმაღლესი საბჭოს თავმჯდომარე უფლება-

მოსილია მოიწვიოს უმაღლესი საბჭოს რიგგარეშე სესია და სხდომა, რომელსაც გაუძღვება უმაღლესი საბჭოს თავმჯდომარის მოადგილე.

უმაღლესი საბჭოს ფრაქციას და უმაღლესი საბჭოს წევრთა არანაკლებ სამკაცრიან ჯგუფს უფლება აქვს ინტერპელაციის წესით შეკითხვით მიმართოს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობას, მთავრობის წევრს, უმაღლესი საბჭოს წინაშე ანგარიშვალდებულ სხვა ორგანოს. აღნიშნული ორგანოები (თანამდებობის პირები) ვალდებული არიან უპასუხონ დასმულ შეკითხვას უმაღლესი საბჭოს სხდომაზე.

უმაღლესი საბჭოში საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება აქვთ: აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარეს, უმაღლესი საბჭოს წევრს, უმაღლესი საბჭოს კომიტეტს, უმაღლესი საბჭოს ფრაქციას, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ არანაკლებ 2 000 ამომრჩეველს. კანონი მიღებულად ითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს დამსწრეთა უმრავლესობა, მაგრამ არანაკლებ უმაღლესი საბჭოს სრული შემადგენლობის ერთი მესამედისა (7 ხმა). უმაღლესი საბჭოს მიერ მიღებული კანონი 5 დღის ვადაში ხელმოსაწერად და გამოსაქვეყნებლად გადაეცემა აჭარის ა.რ.-ის მთავრობის თავმჯდომარეს, რომელიც ვალდებულია 10 დღის ვადაში მოაწეროს ხელი. თუმცა მთავრობის თავმჯდომარეს აქვს შემაყოვნებელი ვეტოს უფლება, ანუ იგი უფლებამოსილია კანონს არ მოაწეროს ხელი და იგი შენიშვნებით დაუბრუნოს უმაღლესი საბჭოს. ასეთ შემთხვევაში უმაღლესი საბჭო კანონს ხელახლა უყრის კენჭს. თუ უმაღლესი საბჭო არ მიიღებს მთავრობის თავმჯდომარის შენიშვნებს და კენჭს უყრის კანონის პირვანდელ რედაქციას, კანონის მისაღებად აუცილებელი მინიმალური ხმების რაოდენობა შეადგენს უმაღლესი საბჭოს წევრთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობას (11 ხმა). თუ მთავრობის თავმჯდომარე კანონს ასეთ შემთხვევაშიც არ მოაწერს ხელს, მას ხელს აწერს და აქვეყნებს უმაღლესი საბჭოს თავმჯდომარე.

უმაღლესი საბჭოს საქმიანობა შეიძლება ვადამდე შეწყდეს, თუ მას „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ კონსტიტუციური კანონით გათვალისწინებული პირობების არსებობისას დაითხოვს საქართველოს პრეზიდენტი. უმაღლესი საბჭოს დათხოვნის შემთხვევაში რიგგარეშე არჩევნები ტარდება დათხოვნიდან არაუადრეს მე-60 და არაუგვიანეს 90-ე დღისა და მას ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი.

3.2.2.3.1.4. უმაღლესი საბჭოს წევრი

აჭარის ა.რ.-ის უმაღლესი საბჭოს წევრი სარგებლობს თავისუფალი მანდატით და მისი განწვევა დაუშვებელია. იგი აღჭურვილია ინდემნიტეტით, ანუ მას უფლება აქვს ჩვენება არ მისცეს იმ ფაქტის გამო, რომელიც მას გააჩნდეს, როგორც უმაღლესი საბჭოს წევრს. ასევე, უზრუნველყოფილია მის უფლებამოსილებათა შეუფერხებელი განხორციელების პირობები.

უმაღლესი საბჭოს წევრს უფლება არა აქვს ეკავოს რაიმე თანამდებობა საჯარო სამსახურში ან იყოს მენარმე, მაგრამ მას შეუძლია ეწეოდეს საზოგადოებრივ, სამეცნიერო, პედაგოგიურ და სახელოვნებო საქმიანობას, თუ ეს საქმიანობა არ ითვალისწინებს ადმინისტრაციული ფუნქციების შესრულებას.

აჭარის ა.რ.-ის კონსტიტუციით უმაღლესი საბჭოს წევრს შესალოა ვადამდე შეწყდეს უფლებამოსილება შემდეგი საფუძვლების არსებობისას: პირადი განცხადება; იკავებს სტატუსთან შეუთავსებელ თანამდებობას ან ეწევა შეუთავსებელ საქმიანობას;

მორიგი სესიის განმავლობაში არასაპატიო მიზეზით არ დაესწრო მორიგი სხდომების ნახევარზე მეტს; კანონიერ ძალაში შესული სასამართლოს განაჩენით ცნობილია დამნაშავედ; სასამართლოს გადაწყვეტილებით ცნობილია მხარდაჭერის მიმღებად და მოთავსებულია შესაბამის სტაციონარულ სამედიცინო დაწესებულებაში, სასამართლომ ცნო უგზო-უკვლოდ დაკარგულად ან გარდაცვლილად; გარდაიცვალა; დაკარგა საქართველოს მოქალაქეობა; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებით შეუწყდა უფლებამოსილება. უმაღლესი საბჭოს წევრის უფლებამოსილების ცნობის ან ვადამდე შეწყვეტის საკითხს წევრს უმაღლესი საბჭო, რაც შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში.

უმაღლესი საბჭოს წევრი უფლებამოსილია კითხვით მიმართოს აჭარის ა.რ.-ის მთავრობას, მთავრობის წევრს, უმაღლესი საბჭოს წინაშე ანგარიშვალდებულ სხვა ორგანოს, აჭარის ა.რ.-ის ტერიტორიაზე არსებულ სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს. აჭარის კონსტიტუციის თანახმად, უმაღლესი საბჭოს წევრის კითხვაზე დროული და სრული პასუხის გაცემა სავალდებულოა.

3.2.2.3.2. მთავრობა

აჭარის ა.რ.-ის მთავრობა არის აჭარის ა.რ.-ის უმაღლესი აღმასრულებელი ორგანო, რომელიც ანგარიშვალდებულია საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს მთავრობისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს წინაშე. მთავრობა შედგება მთავრობის თავმჯდომარისა და მინისტრებისაგან. მთავრობის წევრს უფლება არა აქვს ეკავოს სხვა თანამდებობა, გარდა პარტიულისა, ეწეოდეს სამეწარმეო საქმიანობას, იღებდეს ანაზღაურებას სხვა საქმიანობისათვის, გარდა სამეცნიერო, პედაგოგიური ან სახელოვნებო საქმიანობისა.

აჭარის ა.რ.-ის სამინისტროები შეიძლება შეიქმნას: განათლების, კულტურის, სპორტის, ტურიზმის, სოფლის მეურნეობის, გარემოს დაცვის, ფინანსების, ეკონომიკის, ინფრასტრუქტურის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სფეროებში. სამინისტრო ანგარიშვალდებულია მთავრობის წინაშე.

აჭარის ა.რ.-ის მთავრობას ხელმძღვანელობს მთავრობის თავმჯდომარე, რომელიც არის აჭარის ა.რ.-ის უმაღლესი თანამდებობის პირი და წარმოადგენს აჭარის ავტონომიას. მთავრობის თავმჯდომარე ხელმძღვანელობს მთავრობას და ნიშნავს და ათავისუფლებს აჭარის ა.რ.-ის მინისტრებს; ახორციელებს მინისტრების საქმიანობის კოორდინაციასა და კონტროლს; ხელს აწერს მთავრობის სამართლებრივ აქტებს. მთავრობის თავმჯდომარე განკარგავს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ქონებას. ის უმაღლეს საბჭოს წარუდგენს აჭარის ა.რ.-ის ბიუჯეტის პროექტს. მთავრობის თავმჯდომარე ანგარიშვალდებულია საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს მთავრობისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს წინაშე. იგი წელიწადში ერთხელ უმაღლეს საბჭოს წარუდგენს ანგარიშს მთავრობის საქმიანობის შესახებ.

გარკვეული თავისებურებით გამოირჩევა მთავრობის დაკომპლექტების წესი: ახალარჩეული უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილების ცნობიდან ან აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის უფლებამოსილების შეწყვეტიდან 2 კვირის ვადაში საქართველოს პრეზიდენტი უმაღლეს საბჭოში წარმოდგენილ პოლიტიკურ სუბიექტებთან კონსულტაციის შემდეგ უმაღლეს საბჭოს დასამტკიცებლად წარუდგენს აჭარის ა.რ.-ის

მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურას და მთავრობის თავმჯდომარეობის კანდიდატის მიერ დასახელებულ მინისტრების კანდიდატურებს. აჭარის ა.რ.-ის მთავრობა დამტკიცებულად ითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს უმაღლესი საბჭოს სრული შემადგენლობის უმრავლესობა. მაგრამ თუ უმაღლესი საბჭო 2 კვირის ვადაში არ დაამტკიცებს მთავრობას, საქართველოს პრეზიდენტი 2 კვირის ვადაში უმაღლეს საბჭოს დასამტკიცებლად წარუდგენს მთავრობის იმავე ან სხვა შემადგენლობას, რომლის დამტკიცებასაც კენჭი ეყრება 2 კვირის ვადაში. თუ უმაღლესი საბჭო ზედიზედ ორჯერ არ დაამტკიცებს მთავრობას, საქართველოს პრეზიდენტი პარლამენტის თანხმობით დაითხოვს უმაღლეს საბჭოს და დანიშნავს უმაღლესი საბჭოს რიგგარეშე არჩევნებს.

უნდა აღინიშნოს, რომ მთავრობის დაკომპლექტების ეს წესი აკნინებს ავტონომიის სტატუსს. ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის დაკომპლექტებაში სახელმწიფოს ცენტრალური ხელისუფლება არ უნდა იღებდეს მონაწილეობას. მით უმეტეს, დაუშვებელია უმაღლესი საბჭოს დათხოვნა, თუკი ის მთავრობის შემადგენლობას არ დაამტკიცებს. მსგავს საკითხში ქვეყნის ცენტრალური ხელისუფლება არ უნდა ერეოდეს და პრეზიდენტს არ უნდა ჰქონდეს უფლება, ასეთი საფუძვლით დაითხოვოს ხალხის მიერ არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანო. ამას გარდა, შესაძლოა ეს გახდეს ავტონომიურ რესპუბლიკაში პოლიტიკური კრიზისის საფუძველი. და ბოლოს, რა აზრი აქვს ამ წესს, თუკი უმაღლეს საბჭოს უფლება აქვს, მთავრობის არჩევიდან მეორე დღესვე უნდობლობა გამოუცხადოს მას.

3.3. ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის დროებითი ადმინისტრაცია

2007 წელს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი „ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში კონფლიქტის მშვიდობიანი მოგვარებისათვის სათანადო პირობების შექმნის შესახებ“, რომელიც განსაზღვრავს სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე დროებითი სახელმწიფო მმართველობის განხორციელების ფორმასა და წესს ამ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულ აღდგენამდე. კანონის შესაბამისად, ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე საქართველოს პარლამენტის დადგენილებით შეიქმნა დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეული, რომელსაც ჰყავს თავისი ადმინისტრაცია.

დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის ადმინისტრაციის ძირითადი ფუნქციებია:

- სახელმწიფო მმართველობის განხორციელება მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში;
- ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქისთვის ავტონომიური სტატუსის განსაზღვრასთან დაკავშირებით მოლაპარაკებების წარმოება;
- თანამშრომლობა საქართველოს სახელმწიფო ორგანოებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან კონფლიქტის მშვიდობიანი მოგვარების მიზნით შესაბამისი ღონისძიებების განსახორციელებლად;
- კონფლიქტის მშვიდობიანი მოგვარების მიზნით შესაბამისი გეგმებისა და პროექტების შემუშავება და მათი მომზადების პროცესში ადგილობრივი საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფა;

- სამშვიდობო მოლაპარაკებებისა და სამშვიდობო პროცესების დაჩქარების მიზნით სხვა აუცილებელი ღონისძიებების განხორციელებისათვის ხელის შეწყობა;
- ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე მცხოვრებთა შორის ურთიერთნდობის განმტკიცებისათვის ხელის შეწყობა;
- საერთაშორისო და ჰუმანიტარული პროექტების განხორციელების კოორდინაცია;
- ადგილობრივი ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაციის ხელშეწყობა;
- საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრული სხვა უფლებამოსილებების განხორციელება.

ვინაიდან ოკუპაციის გამო დროებითი ადმინისტრაცია მოკლებულია ცხინვალის რეგიონში საქმიანობის შესაძლებლობას, მისი ფაქტობრივი ადგილსამყოფელი არის ქალაქი თბილისი.

4. საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიები

4.1. ოკუპირებული ტერიტორიები და მათი სამართლებრივი რეჟიმი

2008 წლის აგვისტოში რუსეთის ფედერაციამ სრულმასშტაბიანი სამხედრო აგრესია განახორციელა საქართველოს წინააღმდეგ, რასაც მოჰყვა საქართველოს ტერიტორიების ოკუპაცია. რუსული სამხედრო აგრესიიდან რამდენიმე თვეში საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი „ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ“, რომელიც განსაზღვრავს რუსეთის ფედერაციის სამხედრო აგრესიის შედეგად ოკუპირებული ტერიტორიების სტატუსს და ადგენს მათ განსაკუთრებულ სამართლებრივ რეჟიმს.

კანონის თანახმად, საქართველო, როგორც სუვერენული სახელმწიფოს ტერიტორიაზე ნებისმიერი სხვა სახელმწიფოს შეიარაღებული ძალების ყოფნა საქართველოს სახელმწიფოს მკაფიოდ და ნებაყოფლობით განცხადებული თანხმობის გარეშე, საერთაშორისო სამართლის ნორმების შესაბამისად, არის სუვერენული სახელმწიფოს ტერიტორიის უკანონო სამხედრო ოკუპაცია.

კანონის შესაბამისად, ოკუპირებული ტერიტორიებად ითვლება:

- აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიები;
- ცხინვალის რეგიონი (ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიები);
- შავ ზღვაზე: რუსეთის ფედერაციასთან საქართველოს სახელმწიფო საზღვრის მდინარე ფსოუდან სამხრეთით მდინარე ენგურის შავ ზღვასთან ჩადინების ადმინისტრაციული საზღვრის გასწვრივ მიმდებარე საზღვაო აკვატორიაში შემავალი საქართველოს შიდა წყლები და ტერიტორიული ზღვა, მათი ფსკერი და წიაღი, რომლებზედაც საქართველო ახორციელებს სუვერენიტეტს, აგრეთვე საზღვაო ზონები, სადაც საქართველო საერთაშორისო სამართლის ნორმების შესაბამისად, სარგებლობს ფისკალური, სანიტარიული, საიმპერაციო და საგადასახადო უფლებებით, ან სუვერენული უფლებებითა და იურისდიქციით;
- საჩხერის რაიონის სოფელი პერევი, ქუთისის, ერედვისა და აჟარის მუნიციპალიტეტების და ახალგორის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიები;
- აღნიშნული ტერიტორიების ზემოთ არსებული საჰაერო სივრცე.

უკანონოა ოკუპირებულ ტერიტორიაზე არსებული ნებისმიერი ორგანო (თანამდებობის პირი), რომელიც შექმნილი (დანიშნული/არჩეული) არ არის საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით ან/და რაიმე ფორმით ფაქტობრივად ახორციელებს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე საკანონმდებლო, აღმასრულებელ ან სასამართლო ფუნქციებს ან სხვა საქმიანობას, რაც მიეკუთვნება საქართველოს სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა ფუნქციებს. მათ მიერ გამოცემული ნებისმიერი აქტი არარაღ ითვლება და სამართლებრივ შედეგებს არ წარმოშობს, გარდა იშვიათი გამონაკლისისა (მაგალითად, დაბადების, ქორწინების, განქორწინების, გარდაცვალების ფაქტის დადასტურების აქტი და სხვ.).

ოკუპირებულ ტერიტორიებზე ვრცელდება საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმი, აგრეთვე, განსაკუთრებული სამართლებრივი რეჟიმი, რაც გულისხმობს შეზღუდვებს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე თავისუფლად გადაადგილების, ეკონომიკური საქმიანობის განხორციელების, უძრავ ქონებასთან დაკავშირებით გარიგების დადებისა და სხვა საკითხებთან დაკავშირებით.

განსაკუთრებული სამართლებრივი რეჟიმი მოიცავს შემდეგ სფეროებს:

ა) თავისუფალი გადაადგილების შეზღუდვა

აფხაზეთის და ცხინვალის რეგიონის ტერიტორიაზე შესვლა დასაშვებია მხოლოდ საქართველოსა და ოკუპირებულ ტერიტორიას შორის არსებული პირობითი სასაზღვრო-გამშვები პუნქტიდან და დაუშვებელია რუსეთის ფედერაციის მხრიდან. ამასთან, ეს შეზღუდვა ეხებათ მხოლოდ უცხო ქვეყნის მოქალაქეებსა და მოქალაქეობის არმქონე პირებს და არ გავრცელდება საქართველოს მოქალაქეებზე. განსაკუთრებულ შემთხვევაში უცხო ქვეყნის მოქალაქეებსა და მოქალაქეობის არმქონე პირებზე შეიძლება გაიცეს ოკუპირებულ ტერიტორიაზე აკრძალული მიმართულებებიდან შესვლის სპეციალური ნებართვა, თუ ეს ემსახურება საქართველოს სახელმწიფო ინტერესებს, კონფლიქტის მშვიდობიანი მოგვარების, დეოკუპაციის, ომით დაზარალებულ მოსახლეობას შორის ნდობის აღდგენის ან ჰუმანიტარულ მიზნებს.

ბ) უძრავ ქონებაზე საკუთრების უფლება

ოკუპირებულ ტერიტორიებზე უძრავ ქონებასთან დაკავშირებით საქართველოს კანონმდებლობის მოთხოვნათა დარღვევით დადებული ნებისმიერი გარიგება დადების მომენტიდან ბათილად ითვლება და სამართლებრივ შედეგებს არ წარმოშობს. ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილი მოსახლეობის საკუთრების უფლება ოკუპირებულ ტერიტორიებზე დაცულია არა მარტო საქართველოს კანონმდებლობით, არამედ საერთაშორისო სამართლის ნორმებითაც. ამას ადასტურებს თუნდაც გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის 2009 წლის 9 სექტემბრისა და 2010 წლის 7 სექტემბრის რეზოლუციები, რომელთა თანახმად, აღიარებულია ყველა იძულებით გადაადგილებული პირისა და შთამომავლების უფლება, დაბრუნდნენ თავიანთ სახლებში ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე აფხაზეთისა და „სამხრეთ ოსეთის“ ჩათვლით, განურჩევლად მათი ეთნიკური კუთვნილებისა. რეზოლუციებში, ასევე, ნათქვამია, რომ გენერალური ასამბლეა ყურადღებას ამახვილებს იმის აუცილებლობაზე, რომ ყველამ პატივი სცეს კონფლიქტის შედეგად დაზარალებულ იძულებით გადაადგილებულ პირთა

და ლტოლვილთა საკუთრების უფლებას და ყველამ თავი შეიკავოს ამ უფლებათა დარღვევით საკუთრების შეძენისაგან.⁸³¹

გ) ეკონომიკური საქმიანობა

კანონი ოკუპირებულ ტერიტორიებზე კრძალავს მთელ რიგ საქმიანობას. მათ შორის:

- ნებისმიერ ეკონომიკურ საქმიანობას, თუ იგი საქართველოს კანონმდებლობით საჭიროებს შესაბამის ლიცენზიას, ნებართვას, ავტორიზაციას ან რეგისტრაციას;
- სამხედრო და ორმაგი დანიშნულების პროდუქციის შეტანას ან/და გამოტანას;
- საერთაშორისო საჰაერო და საზღვაო მიმოსვლას;
- სარკინიგზო მიმოსვლას და საერთაშორისო საგზაო სატრანსპორტო გადაზიდვას;
- სახელმწიფო რესურსებით სარგებლობას;
- ფულადი გადარიცხვების ორგანიზებასა და სხვ.

იკრძალება ზემოაღნიშნული საქმიანობის დაფინანსება ან რაიმე სხვა ფორმით ხელშეწყობა.

ოკუპირებულ ტერიტორიებზე აკრძალული საქმიანობის განხორციელება დაშვებულია მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევაში სპეციალური თანხმობით, რომელიც გაიცემა, თუ ეს ემსახურება საქართველოს სახელმწიფო ინტერესებს, კონფლიქტის მშვიდობიანი მოგვარების, დეოკუპაციის, ომით დაზარალებულ მოსახლეობას შორის ნდობის აღდგენის ან ჰუმანიტარულ მიზნებს.

დ) ადამიანის უფლებებისა და კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა

„ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ“ საქართველოს კანონი, ასევე, ეხება ოკუპირებულ ტერიტორიებზე ადამიანის უფლებების დაცვის საკითხებს. ოკუპირებული ტერიტორიები საქართველოს ტერიტორიის განუყოფელი ნაწილია და მათზე ვრცელდება საქართველოს კანონმდებლობა, თუმცა იმ ფაქტიდან გამომდინარე, რომ აღნიშნულ ტერიტორიებზე დგას რუსეთის ფედერაციის, ანუ ოკუპანტი სახელმწიფოს შეიარაღებული ძალები, საქართველოს ხელისუფლება მოკლებულია შესაძლებლობას, იქ აღასრულოს კანონმდებლობა. ამიტომ, კანონის თანახმად, ოკუპირებულ ტერიტორიებზე საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრული ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებული უფლებების დარღვევისათვის პასუხისმგებლობა ეკისრება რუსეთის ფედერაციას საერთაშორისო სამართლის ნორმების შესაბამისად. რუსეთის ფედერაციას ეკისრება მატერიალური პასუხისმგებლობაც ოკუპირებულ ტერიტორიებზე კანონიერად მყოფი ადამიანებისათვის მიყენებული მატერიალური და მორალური ზიანის ანაზღაურებისთვის, რაც განისაზღვრება საერთაშორისო სამართლის ნორმებისა და პრინციპების შესაბამისად.

⁸³¹ იხ., გაეროს გენერალური ასამბლეის 2009 წლის 9 სექტემბრის N63/307 და 2010 წლის 7 სექტემბრის N64/296 რეზოლუციები ერთნაირი სათაურით "Status of internally displaced persons and refugees from Abkhazia, Georgia, and the Tskhinvali region/South Ossetia, Georgia", პუნქტები 1-2.

ოკუპირებულ ტერიტორიებზე ადამიანის უფლებების დაცვასთან დაკავშირებით საქართველოს ხელისუფლების ვალდებულება შემოიფარგლება შესაბამისი საერთაშორისო ორგანიზაციებს პერიოდულად ინფორმაციის მიწოდებით ოკუპირებულ ტერიტორიებზე ადამიანის უფლებათა დარღვევის ფაქტების შესახებ.

ადამიანის უფლებების მსგავსად, ოკუპირებულ ტერიტორიებზე კულტურული მემკვიდრეობის დაცვისთვის პასუხისმგებლობა, ასევე, ეკისრება რუსეთის ფედერაციას, როგორც სამხედრო ოკუპაციის განმახორციელებელ სახელმწიფოს, რაც განისაზღვრება საერთაშორისო სამართლის ნორმებისა და პრინციპების შესაბამისად.

4.2. პასუხისმგებლობა ოკუპირებული ტერიტორიების სამართლებრივი რეჟიმის დარღვევისათვის

„ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული ოკუპირებული ტერიტორიების სამართლებრივი რეჟიმის დარღვევა იწვევს სისხლის სამართლებრივ პასუხისმგებლობას. საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი შეიცავს ცალკე თავს (თავი XXXVII¹ – „ოკუპირებული ტერიტორიების სამართლებრივი რეჟიმის დარღვევა“), რომელიც მას 2008 წლის ბოლოს დაემატა.⁸³² მართალია, ეს თავი სულ ორი მუხლისგან შედგება (მუხლები 322¹ და 322²), მაგრამ თვით ის ფაქტი, რომ ოკუპირებული ტერიტორიების რეჟიმის დარღვევისათვის სისხლის სამართლის კოდექსში ცალკე თავი არსებობს, მიუთითებს ამ საკითხის დიდ მნიშვნელობასა და თავისებურებაზე.

სისხლის სამართლის კოდექსის 322¹-ე მუხლი ეხება ოკუპირებულ ტერიტორიებზე შესვლის წესის დარღვევას და შედგება ორი ნაწილისგან. პირველი ნაწილით, უცხო ქვეყნის მოქალაქის ან მოქალაქეობის არმქონე პირის ოკუპირებულ ტერიტორიებზე შესვლა „ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი წესის დარღვევით ისჯება ჯარიმით ან თავისუფლების აღკვეთით ვადით ორიდან ოთხ წლამდე. ამ მუხლის მეორე ნაწილით სასჯელი მკაცრდება თავისუფლების აღკვეთით ვადით სამიდან ხუთ წლამდე ოდენობით, თუ იგივე დანაშაული ჩადენილი იქნა ჯგუფურად, არაერთგზის, ძალადობით ან ძალადობის მუქარით ან ასეთი დანაშაულისათვის მსჯავრდებულის მიერ.

ხსენებულ მუხლს ახლავს შენიშვნა, რომლითაც მოცემული დანაშაულის ჩადენისათვის პასუხისმგებლობისაგან თავისუფლდება პირი გარკვეული საპატიო მიზეზის არსებობისას. მაგალითად, თუ პირი საქართველოში უშუალოდ იმ ტერიტორიებიდან შემოვიდა, სადაც მის სიცოცხლეს ან თავისუფლებას საფრთხე ემუქრებოდა და საქართველოს ხელისუფლებას სთხოვს თავშესაფარს.

საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის მუხლი 322² დანაშაულად აცხადებს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე აკრძალული ეკონომიკური საქმიანობის განხორციელებას, რისთვისაც აწესებს სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობას – ჯარიმას ან თავისუფლების აღკვეთას ვადით სამიდან ხუთ წლამდე. მაგრამ თუ იგივე დანაშაული ჩადენილი იქნება ჯგუფურად, არაერთგზის ან ასეთი დანაშაულისათვის უკვე მსჯავრდებულის მიერ, დაისჯება ჯარიმით ან თავისუფლების აღკვეთით ვადით ოთხიდან ექვს

⁸³² იხ., 2008 წლის 19 დეკემბრის საქართველოს კანონი „საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსში ცვლილებებისა და დამატების შეტანის შესახებ“.

ნლამდე. ამ მუხლზე თანდართული შენიშვნის თანახმად, ოკუპირებულ ტერიტორიებზე აკრძალული ეკონომიკური საქმიანობისთვის იურიდიული პირი შეიძლება დაისაჯოს ჯარიმით, საქმიანობის უფლების ჩამორთმევით ან ლიკვიდაციით და ჯარიმით.

უკანონო ეკონომიკური საქმიანობისთვის პასუხისმგებლობას ითვალისწინებს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევათა კოდექსი მუხლი 144¹, რომლის მე-4 ნაწილის თანახმადაც, ოკუპირებულ ტერიტორიებზე რადიო და ტელემაუწყებლობის, აგრეთვე ელექტრონული კომუნიკაციის სფეროში საქმიანობა შესაბამისი ლიცენზიის, ავტორიზაციის ან ნებართვის გარეშე გამოიწვევს დაჯარიმებას 500 ათასი ლარის ოდენობით, ხოლო განმეორებით აღნიშნული ქმედების ჩადენა უკვე სისხლის სამართლის წესით დაისჯება.

თავი XIX. ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში

1. ადგილობრივი თვითმმართველობის საფუძვლები

1.1. საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის დამკვიდრების მოკლე ისტორია

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია იყო დამოუკიდებელი საქართველოს პირველი უზენაესი კანონი, რომელიც შეიცავდა ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებულ რეგულირებებს. ტერმინი „თვითმმართველი ერთეული“ პირველად სწორედ ამ კონსტიტუციამ შემოიტანა – ადმინისტრაციული დაყოფა და თვითმმართველი ერთეულების საზღვრების დაწესება და შეცვლა წარმოებდა კანონმდებლობით განსაზღვრული წესით.⁸³³ ადგილობრივ თვითმმართველობას ეძღვნებოდა კონსტიტუციის სპეციალური X თავი, რაც ამ ინსტიტუტისათვის დიდი მნიშვნელობის მინიჭებაზე მეტყველებს.⁸³⁴ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაცია, უფლება-მოვალეობა და მართვა-გამგეობის წესი განისაზღვრებოდა კანონით. კონსტიტუცია ითვალისწინებდა ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს დემოკრატიულ ლეგიტიმაციას საყოველთაო, პირდაპირი, თანასწორი, ფარული და პროპორციული არჩევნებით. თვითმმართველ ერთეულში ხდებოდა არა მხოლოდ „ადგილობრივი გამგეობის“, არამედ „მართვა-გამგეობის“ საქმეების გადაწყვეტაც, ანუ ხორციელდებოდა როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობა, ისე ადგილობრივი მმართველობა. „ადგილობრივი გამგეობის“ საქმეები (სავარაუდოდ, საკუთარი უფლებამოსილებები) მოიცავდა კულტურულ, საგანმანათლებლო და სამეურნეო უფლებამოსილებებს თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიის ფარგლებში. „მართვა-გამგეობის“ (სავარაუდოდ, დელეგირებული უფლებამოსილებების) სფეროში თვითმმართველი ერთეული ემორჩილებოდა მთავრობის ცენტრალურ ორგანოებს. ადგილობრივ თვითმმართველობას ენიჭებოდა შესასრულებლად სავალდებულო სამართლებრივი აქტის – დადგენილების გამოცემის უფლებამოსილება. კანონით განისაზღვრებოდა იმ საკითხების წრე, რომელთა თაობაზეც ადგილობრივი თვითმმართველობის დადგენილება უნდა დამტკიცებულიყო ცენტრალური ხელისუფლების მიერ. სახელმწიფო ზედამხედველობის მექანიზმში ჩართული იყო სასამართლო კონტროლი, რომლის გარეშეც შეუძლებელი იყო თვითმმართველობის აქტების გაუქმება. სასამართლოს გადამოწმებას ექვემდებარებოდა ადგილობრივი თვითმმართველობის დადგენილებისა და განკარგულების შეჩერება მთავრობის ცენტრალური ორგანოს მიერ. შეჩერება ხდებოდა მხოლოდ ამ აქტების კანონთან წინააღმდეგობის შემთხვევაში, ანუ ზედამხედველობა ხორციელდებოდა მათ კანონიერებაზე. 1921 წლის კონსტიტუცია ადგილობრივ თვითმმართველობას ანიჭებდა „საბიუჯეტო უფლებას“, მაგრამ მისი ფინანსები ექვემდებარებოდა სახელმწიფო კონტროლს.⁸³⁵ გათვალისწინებული იყო მუნიციპალური კოოპერაციის კონკრეტული ფორმაც – ეროვნული უმცირესობისაგან შემდგარ თვითმმართველ ერთეულებს ჰქონდათ

⁸³³ საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის მე-7 მუხლი.

⁸³⁴ დაწვრილებით იხ., იქვე, 98-ე-106-ე მუხლები.

⁸³⁵ იქვე, 91-ე მუხლის „დ“ ქვეპუნქტი.

ეროვნული კავშირის დაარსების უფლება თავისი კულტურულ-საგანმანათლებლო საქმეების უკეთ მოსაწყობად.⁸³⁶

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის შემდეგ ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებული მნიშვნელოვანი ფორმულირებები მხოლოდ საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციაში გაჩნდა. 1990 წლის 28 ოქტომბრის არჩევნების შედეგად კომუნისტურმა პარტიამ ხელისუფლება კი დაკარგა, მაგრამ საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის 1978 წლის 15 აპრილის კონსტიტუცია, გარკვეული ცვლილებებით, მაინც ძალაში დარჩა. საბჭოთა პერიოდის მსგავსად, ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოები სახელმწიფოს წარმომადგენლობითი ორგანოების ერთიანი სისტემის ნაწილი იყვნენ.⁸³⁷ ეს არ იყო ადგილობრივი თვითმმართველობა.

ადგილობრივ თვითმმართველობას კონსტიტუციის თავდაპირველი რედაქციის მცირე ნაწილი დაეთმო.⁸³⁸ მიუხედავად ამისა, უზენაეს კანონში გაჩნდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ზოგადი ინსტიტუციური გარანტია და ამ ინსტიტუტის მოწესრიგების საკონსტიტუციოსამართლებრივი საფუძველი. 1997 წლის 16 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“, ხოლო 1998 წლის 20 თებერვალს – საქართველოს კანონი „საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ“. ამოქმედდა ადგილობრივი თვითმმართველობის სხვადასხვა ასპექტის მარეგულირებელი ნორმატიული აქტებიც. მიუხედავად პროგრესისა, არსებობდა პრობლემები. მერებსა და გამგებლებს ნიშნავდა პრეზიდენტი. თვითმმართველი ერთეულები სუსტი იყო საფინანსო, მატერიალური, საკადრო თუ სხვა კუთხით.

2005 წლის 16 დეკემბერს მოქმედი კანონი ჩაანაცვლა ორგანულმა კანონმა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“. დამკვიდრდა ერთდონიანი თვითმმართველობის სისტემა, რაც დღემდე მოქმედებს. თვითმმართველი ერთეული იყო თვითმმართველი ქალაქი და მუნიციპალიტეტი. 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმამ კონსტიტუციას დაუმატა თავი VII¹ – „ადგილობრივი თვითმმართველობა“. კონსტიტუციაში აისახა ისეთი მნიშვნელოვანი საკითხები, როგორიცაა სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპი, თვითმმართველი ერთეულის უნივერსალური კომპეტენციის პრინციპი, ადგილობრივი თვითმმართველობის საფინანსო და ქონებრივი გარანტია და ა.შ. საკრებულოს მიენიჭა უფლებამოსილება, მიემართა საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის ნორმატიული აქტის კონსტიტუციურობის საკითხზე კონსტიტუციის VII¹ თავთან მიმართებით (ე.წ. „მუნიციპალური კონსტიტუციური სარჩელი“).

2014 წლის 5 თებერვალს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, რომელიც დღემდე მოქმედებს. თეორიული და პრაქტიკული კუთხით, გონივრული ნაბიჯი იყო ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელი ნორმების ერთ ნორმატიულ აქტში თავმოყრა.

⁸³⁶ იქვე, 130-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

⁸³⁷ საქართველოს რესპუბლიკის 1978 წლის 15 აპრილის კონსტიტუცია (ძირითადი კანონი) 1984 წლის 7 იანვრის, 1986 წლის 5 ივლისის, 1989 წლის 18 ნოემბრის, 1990 წლის 20 მარტის, 18 აგვისტოს, 14, 15, 22 ნოემბრის, 11 და 28 დეკემბრის, 1991 წლის 29 იანვრის, 27, 28 თებერვლისა და 20 მარტის ცვლილებებითა და დამატებებით, თბილისი, 1991, 85-ე და 137-ე მუხლები.

⁸³⁸ საქართველოს კონსტიტუციის თავდაპირველი რედაქციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტი.

1.2. ადგილობრივი თვითმმართველობის საკონსტიტუციო საფუძვლები

1.2.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური გარანტია

ადგილობრივი თვითმმართველობის მთავარი ნორმატიული საფუძველი კონსტიტუციაა. ამ ინსტიტუტს შეეხება მისი მე-7 მუხლის („ტერიტორიული მოწყობის საფუძვლები“) მე-4 პუნქტი და მეცხრე თავი („ადგილობრივი თვითმმართველობა“). კონსტიტუციის მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველობა გულისხმობს მოქალაქეების მიერ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკმეების მონესრიგებას კანონმდებლობის შესაბამისად. მსგავსი ჩანაწერები განიხილება ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციურ გარანტიადა, რაც იცავს მას გაუქმებისა და არსებითი გამოფიტვისაგან.⁸³⁹ ეს გარანტია არ არის კონსტიტუციის მეცხრე თავის ნაწილი. შედეგად პარადოქსული სიტუაციაა – საკონსტიტუციო სასამართლოში შესაძლებელია ადგილობრივი თვითმმართველობის სპეციალური გარანტიების დაცვა, მაგრამ არა ყველაზე მთავარი ინსტიტუციური გარანტიისა.

კონსტიტუციიდან გამომდინარე, ადგილობრივი თვითმმართველობა მოქალაქეების მიერ ხორციელდება. ამან არ უნდა შექმნას მცდარი შეხედულება, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა მოქალაქეთა ძირითადი უფლებაა.⁸⁴⁰ კოდექსი ადგილობრივ თვითმმართველობას განიხილავს მოქალაქეთა უფლებად და შესაძლებლობად, თუმცა მისი განმარტებისას ფაქტობრივად საარჩევნო უფლების ფარგლებს ვერ სცდება. საარჩევნო უფლება გარანტირებულია კონსტიტუციის სპეციალური ნორმით, ხოლო მის შინაარსსა და ფარგლებზე ადგილობრივი თვითმმართველობა ზეგავლენას არ ახდენს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც ძირითადი უფლების, კონცეფცია XIX საუკუნეში იყო გავრცელებული. თემები მიეკუთვნებოდა საზოგადოებრივი თვითმმართველობის სფეროს. მათ მონარქის აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან იცავდა ადგილობრივი თვითმმართველობის კოლექტიური უფლება.⁸⁴¹ XX საუკუნეში გამოიკვეთა ამ იდეის უარყოფის ტენდენცია ჯერ სასამართლო პრაქტიკაში,⁸⁴² ხოლო შემდეგ – კონსტიტუციაში.⁸⁴³ თანამედროვე გაგებით, ადგილობრივი თვითმმართველობა არა ძირითადი ან ძირითადის მსგავსი უფლებაა, არამედ ობიექტურ-სამართლებრივი ინსტიტუციური გარანტია,⁸⁴⁴ რომლის სუბიექტიც თვითმმართველი ერთეულია.⁸⁴⁵

⁸³⁹ Stober R., Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland. 3. Auflage, Stuttgart (u.a.), 1996, 63 f.

⁸⁴⁰ მაგ. იხ., გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მეოთხე გამოცემა, თბილისი 2016, 351.

⁸⁴¹ Schmidt T.I., Kommunalrecht, Tübingen, 2011, 9.

⁸⁴² იქვე, 11-12.

⁸⁴³ იქვე, 21.

⁸⁴⁴ შეად., Gern A., Deutsches Kommunalrecht. 2., neubearbeitete Auflage, Baden-Baden, 1997, 66; Hender R., Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip. Zur politischen Willensbildung und Entscheidung im demokratischen Verfassungsstaat der Industriegesellschaft, Köln, Berlin, Bonn, München, 1984, 194; Nierhaus M., Die kommunale Selbstverwaltung in: Kommunale Selbstverwaltung. Beiträge zur Debatte, C. Büchner, J. Franzke (Hrsg.), Berlin, 1999, 10; Schmidt T.I., Kommunalrecht, Tübingen, 2011, 21; Schramm T., Staatsrecht. 2., überarbeitete und erweiterte Auflage, Köln, Berlin, Bonn, München, 1977, 155.

⁸⁴⁵ შეად., Sundermann W., Miltkau T., Kommunalrecht Brandenburg, Hamburg, 1995, 32.

ადგილობრივი თვითმმართველობის არსი ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეების მოწესრიგებაა, რომელთა წრესაც კანონმდებელი ადგენს, მაგრამ მისი დისკრეტია შეზღუდულია. კანონმდებელს არ შეუძლია არსობრივად ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხი თვითნებურად სახელმწიფო ხელისუფლების გამგებლობას მიაკუთვნოს. სამწუხაროდ, საქართველოს კანონმდებლობა და სასამართლო პრაქტიკა არ განმარტავს ტერმინს – „ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეები“. გერმანიის ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ „ადგილობრივი საზოგადოების საქმეები“ განმარტა, როგორც მოთხოვნილებები და ინტერესები, რომლებიც ადგილობრივ საზოგადოებაშია ფესვგადგმული ან მასთან სპეციფიკური კავშირი აქვს. ისინი საერთოა თემის მცხოვრებთათვის, რადგანაც შეეხება ადამიანების თანაცხოვრებას თემში.⁸⁴⁶

1.2.2. ადგილობრივი თვითმმართველობის საკონსტიტუციო პრინციპები და სპეციალური გარანტიები

კონსტიტუცია, გარდა ინსტიტუციური გარანტიისა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ცალკეულ პრინციპებსა და გარანტიებს ითვალისწინებს. ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეები წესრიგდება „საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად“, „ორგანული კანონით დადგენილი წესით“. კონსტიტუციის ეს მოთხოვნები მმართველობის კანონიერების პრინციპის გამოხატულებაა. მსგავსი ჩანაწერები განიმარტება, როგორც კანონის დათქმა,⁸⁴⁷ რომელიც კანონმდებელს ადგილობრივი თვითმმართველობის რეგულირების შესაძლებლობას აძლევს.⁸⁴⁸ ამ დროს ადგილობრივი თვითმმართველობის არსი ხელშეუხებელია,⁸⁴⁹ ხოლო იმ საკითხების მოწესრიგებისას, რომელიც არ შედის არსში, კანონმდებელმა უნდა დაიცვას თანაზომიერების პრინციპი.⁸⁵⁰ ამ პრინციპის შესაბამისად, შემზღუდველი აქტი უნდა ემსახურობდეს ლეგიტიმურ საჯარო მიზანს და იყოს მისი მიღწევისათვის გამოსადეგი, აუცილებელი და პროპორციული საშუალება.⁸⁵¹

2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის დადებითი მხარეა სუბსიდიარობის პრინციპის ასახვა კონსტიტუციაში. მის საფუძველზე ხდება უფლებამოსილებათა გამიჯვნა

⁸⁴⁶ BVerfGE 79, 127 (151 f.).

⁸⁴⁷ მაგალითად, იხ., Gern A., Deutsches Kommunalrecht. 2., neubearbeitete Auflage, Baden-Baden, 1997, 79 f.; Besonderes Verwaltungsrecht, E. Schmidt-Aßmann (Hrsg.), 11 neubearbeitete Auflage, Berlin, New York, 1999, 20 f.; Schmidt-Jortzig E., Die Einrichtungsgarantien der Verfassung. Dogmatischer Gehalt und Sicherungskraft einer umstrittenen Figur, Göttingen, 1979, 37.

⁸⁴⁸ Sundermann W., Miltkau T., Kommunalrecht Brandenburg, Hamburg, 1995, 34.

⁸⁴⁹ დანვრილებით იხ., Burmeister J., Verfassungstheoretische Neukonzeption der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, München, 1977, 28; Schramm T., Staatsrecht. 2., überarbeitete und erweiterte Auflage, Köln, Berlin, Bonn, München, 1977, 157; Stern K., Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I (Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung), München, 1977, 309; Sundermann W., Miltkau T., Kommunalrecht Brandenburg, Hamburg, 1995, 42 f.

⁸⁵⁰ Dols H., Plate K., Kommunalrecht. 5., neubearbeitete und erweiterte Auflage, Stuttgart, Berlin, Köln, 1999, 19; Hendler, 200; Nierhaus M., Die kommunale Selbstverwaltung in: Kommunale Selbstverwaltung. Beiträge zur Debatte, C. Büchner, J. Franzke (Hrsg.), Berlin, 1999, 17; Pagenkopf H., Kommunalrecht, Köln, Berlin, Bonn, München, 1971, 58; Sundermann W., Miltkau T., Kommunalrecht Brandenburg, Hamburg, 1995, 21; Waechter K., Kommunalrecht. 2., überarbeitete Auflage, Köln, Berlin, Bonn, München, 1995, 75.

⁸⁵¹ შეად., Schmidt T.I., Kommunalrecht, Tübingen, 2011, 25 ff.

სახელმწიფო ხელისუფლებასა და თვითმმართველ ერთეულებს შორის. სუბსიდიარობის პრინციპის არსი იმაშია, რომ უფლებამოსილება, რომელიც შეიძლება განახორციელოს თვითმმართველმა ერთეულმა, არ უნდა გადაეცეს რომელიმე სახელმწიფო ორგანოს.⁸⁵²

საერთოდ, ადგილობრივი თვითმმართველობა ორგანულად უკავშირდება დემოკრატიის პრინციპს და მის არსებით ელემენტად ითვლება.⁸⁵³ დემოკრატიის პრინციპის გამოხატულებაა კონსტიტუციის ნორმა, რომელიც ითვალისწინებს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს დემოკრატიულ ლეგიტიმაციას საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე ფარული კენჭისყრით. მსგავსი წესი არ მოქმედებს აღმასრულებელ ორგანოებთან დაკავშირებით. კონსტიტუცია მხოლოდ ადგენს, რომ ისინი აღასრულებენ წარმომადგენლობითი ორგანოების გადაწყვეტილებებს და ანგარიშვალდებულნი არიან მათ წინაშე. დემოკრატიის პრინციპის ზოგადი მოთხოვნაა, რომ ნებისმიერი ადმინისტრაციული ორგანოს განწყვეტილებას უნდა ჰქონდეს კავშირი ხალხთან, როგორც ხელისუფლების (ძალაუფლების) წყაროსთან. არ უნდა შეწყდეს დემოკრატიული ლეგიტიმაციის ჯაჭვი. ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოები ექვემდებარებიან დემოკრატიულ ლეგიტიმაციას პირდაპირი ან ირიბი ფორმით მაინც.

1.3. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია“

ადგილობრივი თვითმმართველობის მნიშვნელოვანი სამართლებრივი საფუძველია ევროპის საბჭოს 1985 წლის 15 ოქტომბრის „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია“. მისი რატიფიცირება საქართველოს პარლამენტმა 2004 წლის 16 ოქტომბერს განახორციელა. ქარტიას, როგორც საერთაშორისო ხელშეკრულებას, კოდექსზე მაღალი იურიდიული ძალა აქვს.

ქარტიის პირველ ნაწილს (მე-2 - მე-11 მუხლები) მატერიალურ-სამართლებრივი შინაარსი აქვს და შეეხება ისეთ საკითხებს, როგორიცაა ადგილობრივი თვითმმართველობის ცნება,⁸⁵⁴ უფლებამოსილებები,⁸⁵⁵ სამართლებრივი საფუძველები,⁸⁵⁶ ორგანიზაციული და საკადრო დამოუკიდებლობა,⁸⁵⁷ სახელმწიფო ზედამხედველობა,⁸⁵⁸ კოოპერაციის უფლებამოსილება,⁸⁵⁹ სამართლებრივი დაცვის საშუალებები⁸⁶⁰ და ა.შ. აღსანიშნავია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა განიხილება თვითმმართველი ერთეულების გარანტიად და არა მოქალაქეთა კოლექტიურ უფლებად. ქარტია ადგენს

⁸⁵² შეად., Nierhaus M., Die kommunale Selbstverwaltung in: Kommunale Selbstverwaltung. Beiträge zur Debatte, C. Büchner, J. Franzke (Hrsg.), Berlin, 1999, 9; Stober R., Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland. 3. Auflage, Stuttgart (u.a.), 1996, 62.

⁸⁵³ შეად., Gern A., Deutsches Kommunalrecht. 2., neubearbeitete Auflage, Baden-Baden, 1997, 68; Hendler, 302; Stober R., Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland. 3. Auflage, Stuttgart (u.a.), 1996, 61; Waechter K., Kommunalrecht. 2., überarbeitete Auflage, Köln, Berlin, Bonn, München, 1995, 14.

⁸⁵⁴ ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის მე-3 მუხლი.

⁸⁵⁵ იქვე, მე-4 მუხლი.

⁸⁵⁶ იქვე, მე-2 მუხლი.

⁸⁵⁷ იქვე, მე-6 მუხლი.

⁸⁵⁸ იქვე, მე-8 მუხლი.

⁸⁵⁹ იქვე, მე-10 მუხლი.

⁸⁶⁰ იქვე, მე-11 მუხლი.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითად პრინციპებს, თუმცა მათ დაკონკრეტებას ხელმომწერ სახელმწიფოებს ანდობს.⁸⁶¹

ქარტიის მეორე ნაწილი (მე-12-მე-14 მუხლები) შეეხება მის მოქმედებას, გამოყენების კონტროლსა და დათქმებს. მე-12 მუხლი იძლევა საშუალებას, რომ ხელმომწერმა სახელმწიფომ მე-2-მე-11 მუხლების 30 პუნქტიდან აღიაროს მინიმუმ 20, აქედან 10 უნდა იყოს არჩეული სავალდებულო პუნქტების ჩამონათვალიდან. ეს არის კომპრომისი ხელმომწერ სახელმწიფოებს შორის, რადგანაც პოლიტიკურად შეუძლებელი იყო შეთანხმების მიღწევა ქარტიის ყველა დებულების სავალდებულოდ აღიარების თაობაზე.⁸⁶² საქართველომ აღიარა ქარტიის 24 პუნქტი, აქედან 13 სავალდებულოა, ხოლო 11 – დამატებითი.⁸⁶³ გარდა ამისა, გაკეთდა ტერიტორიული დათქმა და საქართველომ მოიხსნა პასუხისმგებლობა აღიარებული პუნქტებით გათვალისწინებული ვალდებულებების შესრულებაზე აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკასა და ცხინვალის რეგიონში იურისდიქციის სრულ აღდგენამდე.⁸⁶⁴

ქარტიის მესამე ნაწილი (მე-15-მე-18 მუხლები) შეეხება პროცედურულ საკითხებს. აქ მოწესრიგებულია მისი ძალაში შესვლა, დენონსაცია და ა.შ.

1.4. მუნიციპალიტეტის სამართლებრივი სტატუსი

1.4.1. მუნიციპალიტეტი – საჯარო სამართლის კორპორაცია

თვითმმართველი ერთეული საჯარო სამართლის იურიდიული პირია, კერძოდ საჯარო სამართლის ტერიტორიული კორპორაცია. საქართველოში თვითმმართველ ერთეულს მუნიციპალიტეტი ეწოდება. მუნიციპალიტეტის განმარტება შეიცავს რამდენიმე ნიშანს,⁸⁶⁵ რაც ტერიტორიულ კორპორაციას ახასიათებს: 1. ტერიტორია – მუნიციპალიტეტს აქვს ადმინისტრაციულ საზღვრებში მოქცეული ტერიტორია, სადაც მისი იურისდიქცია ვრცელდება.⁸⁶⁶ გამონაკლისია მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე განლაგებული თავისუფალი ინდუსტრიული ზონები; 2. ხელისუფლება – მუნიციპალიტეტს ჰყავს წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები; 3. მოსახლეობა – მუნიციპალიტეტს ჰყავს რეგისტრირებული მოსახლეობა. მის ტერიტორიაზე დარეგისტრირებული პირი ავტომატურად ხდება მუნიციპალიტეტის, როგორც ტერიტორიული კორპორაციის, წევრი, ანუ წევრობა გამომდინარეობს საცხოვრებელი ადგილიდან (დომიცილის პრინციპი).⁸⁶⁷ გარდა ზემოაღნიშნული ნიშნებისა, მუნიციპალიტეტს

⁸⁶¹ Gern A., Deutsches Kommunalrecht. 2., neubearbeitete Auflage, Baden-Baden, 1997, 91.

⁸⁶² Schmidt T.I., Kommunalrecht, Tübingen, 2011, 44.

⁸⁶³ „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის“ რატიფიცირების თაობაზე“ საქართველოს პარლამენტის 2004 წლის 26 ოქტომბრის დადგენილების პირველი პუნქტი.

⁸⁶⁴ იქვე, მე-2 პუნქტი.

⁸⁶⁵ შეად., Freire E., Vergleich der Kommunen in Deutschland und Frankreich. Historische Entwicklungen, rechtliche Rahmenbedingungen und öffentliche Finanzstrukturen im föderalen und zentralen System, Wiesbaden, 1998, 99; Waechter K., Kommunalrecht. 2., überarbeitete Auflage, Köln, Berlin, Bonn, München, 1995, 15.

⁸⁶⁶ Mutius A. v., Kommunalrecht. Ein Lehr- und Lernbuch anhand von Fällen, München, 1996, 38; Schmidt T.I., Kommunalrecht, Tübingen, 2011, 22.

⁸⁶⁷ Besonderes Verwaltungsrecht, E. Schmidt-Aßmann (Hrsg.), 11 neubearbeitete Auflage, Berlin, New York, 1999, 15-16; Scholler H., Broß S., Grundzüge des Kommunalrechts in der Bundesrepublik Deutschland. 3., neubearbeitete Auflage, Heidelberg, 1984, 3; Schramm T., Staatsrecht. 2.,

აქვს საკუთარი ქონება, ბიუჯეტი და შემოსულობები. ის სარგებლობს სამართლებრივი დაცვის საშუალებებით საერთო სასამართლოებში და საკონსტიტუციო სასამართლოში. მუნიციპალიტეტს, როგორც საჯარო სამართლის კორპორაციას, აქვს გერბი, დროშა და სხვა სიმბოლოები.

1.4.2. მუნიციპალიტეტის სახეები

საქართველოში ორი სახის მუნიციპალიტეტი არსებობს: თვითმმართველი ქალაქი და თვითმმართველი თემი. თვითმმართველი ქალაქი ქალაქის კატეგორიის დასახლებაა, ხოლო თვითმმართველი თემი კი – დასახლებათა ერთობლიობა, რომელსაც ადმინისტრაციული ცენტრი აქვს. თავის მხრივ, დასახლება, გარდა თვითმმართველი ქალაქისა, გეოგრაფიული კატეგორიაა და სამართლებრივი სტატუსი არ გააჩნია. მას აქვს სახელწოდება, ადმინისტრაციული საზღვრები, ტერიტორია, ჰყავს რეგისტრირებული მოსახლეობა, მაგრამ არ ჰყავს ხელისუფლების ორგანოები. დასახლებები იყოფა სამ კატეგორიად: სოფელი, დაბა და ქალაქი.

1.5. მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებები

1.5.1. მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებების კლასიფიკაცია

კონსტიტუცია ერთმანეთისაგან მიჯნავს სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებებს. მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებათა ორი სახე არსებობს: საკუთარი და დელეგირებული. მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებები განისაზღვრება ორგანული კანონით. ისინი სრული და ექსკლუზიურია. საკუთარ უფლებამოსილებებს მუნიციპალიტეტი ახორციელებს დამოუკიდებლად, თავისი პასუხისმგებლობით, სახელმწიფოს მხრიდან ჩარევისა და მეურვეობის გარეშე.⁸⁶⁸ ამავდროულად, აუცილებელია კანონმდებლობის მოთხოვნათა დაცვა, რაც მმართველობის კანონიერების პრინციპიდან გამომდინარეობს.

დელეგირებული უფლებამოსილებები მუნიციპალიტეტს გადაეცემა სახელმწიფო ან ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანოებისაგან. დელეგირება ხორციელდება კანონით ან ხელშეკრულების საფუძველზე. მუნიციპალიტეტს, დელეგირების პარალელურად, გადაეცემა მატერიალური და ფინანსური რესურსები, რადგანაც დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელება სათანადო საფინანსო, მატერიალურ, საკადრო და ორგანიზაციულ უზრუნველყოფას მოითხოვს.

1.5.2. მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებები

კოდექსი ითვალისწინებს მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებების ჩამონათვალს. საკუთარი უფლებამოსილებები, სფეროების მიხედვით, პირობითად შემდეგ

überarbeitete und erweiterte Auflage, Köln, Berlin, Bonn, München, 1977, 195; Sundermann W., Miltkau T., Kommunalrecht Brandenburg, Hamburg, 1995, 49.

⁸⁶⁸ Hendler, 196; Hesse K., Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. 17., neubearbeitete Auflage, Heidelberg, 1990, 183; Nierhaus M., Die kommunale Selbstverwaltung in: Kommunale Selbstverwaltung. Beiträge zur Debatte, C. Büchner, J. Franzke (Hrsg.), Berlin, 1999, 15; Pagenkopf H., Kommunalrecht, Köln, Berlin, Bonn, München, 1971, 39.

ჯგუფებად შეიძლება დაიყოს: 1. საფინანსო-საბიუჯეტო სფერო – მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის მომზადება, დამტკიცება, შესრულება და შესრულების კონტროლი; ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება, გაუქმება და განაკვეთების დადგენა; ადგილობრივი მოსაკრებლების ამოღება; 2. ქონების მართვის სფერო – მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების მართვა და განკარგვა; მუნიციპალურ საკუთრებაში არსებული მიწის რესურსების მართვა; 3) სივრცით-ტერიტორიული განვითარების სფერო – მუნიციპალიტეტის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა, შესაბამისი ნორმებისა და წესების განსაზღვრა; ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტაციის დამტკიცება; მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მშენებლობის ნებართვის გაცემა და მშენებლობაზე ზედამხედველობის განხორციელება; 4. ინფრასტრუქტურის სფერო – მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის კეთილმოწყობა და შესაბამისი საინჟინრო ინფრასტრუქტურის განვითარება; ქუჩების, პარკების, სკვერებისა და სხვა საჯარო ადგილების დასუფთავება, ტერიტორიის გამწვანება, გარე განათების უზრუნველყოფა; წყალმომარაგების და წყალარინების უზრუნველყოფა; სასაფლაოების მოწყობა და მოვლა-პატრონობა; ადგილობრივი მნიშვნელობის ობიექტებზე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისათვის, ბავშვებისა და მოხუცებისათვის სათანადო ინფრასტრუქტურის განვითარება; 5. გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის სფერო – მუნიციპალური ნარჩენების მართვა; ადგილობრივი მნიშვნელობის ბუნებრივი რესურსების მართვა; 6. სასოფლო-სამეურნეო სფერო – ადგილობრივი მნიშვნელობის სამელიორაციო სისტემის განვითარება; 7. საგანმანათლებლო-აღმზრდელობითი სფერო – მუნიციპალიტეტის მართვაში არსებული ადრეული და სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების დაწესებულებების, ასევე, სკოლისგარეშე აღზრდის დაწესებულებების შექმნა და მათი ფუნქციონირების უზრუნველყოფა; მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მდებარე ადრეული და სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების დაწესებულებების ავტორიზაციის უზრუნველყოფა; 8) სატრანსპორტო სფერო – ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზების მართვა და საგზაო მოძრაობის ორგანიზება; ავტოსატრანსპორტო საშუალებების პარკირების ადგილებით უზრუნველყოფა და დგომისა და გაჩერების წესების რეგულირება; მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში რეგულარული სამგზავრო გადაყვანის ნებართვის გაცემა; მოსახლეობის მუნიციპალური ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზება; 9. ეკონომიკის სფერო – გარე ვაჭრობის, გამოფენების, ბაზრებისა და ბაზრობების რეგულირება; გარე რეკლამის განთავსების რეგულირება; 10. საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის სფერო – შეკრებებისა და მანიფესტაციების გამართვასთან დაკავშირებული საკითხების რეგულირება; შინაური ცხოველების ყოლის წესების დადგენა და უპატრონო ცხოველებთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტა; 11. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ორგანიზების სფერო – მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში მდებარე გეოგრაფიული ობიექტების სახელდება; 12. კულტურისა და სპორტის სფერო – ადგილობრივი თვითმყოფადობის, შემოქმედებითი საქმიანობისა და კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა და განვითარება; ადგილობრივი მნიშვნელობის კულტურის ძეგლთა მოვლა-შენახვა, რეკონსტრუქცია და რეაბილიტაცია; მუნიციპალიტეტის მართვაში არსებული ბიბლიოთეკების, საკლუბო დაწესებულებების, კინოთეატრების, მუზეუმების, თეატრების, საგამოფენო დარბაზებისა და სპორტულ-გამაჯანსაღებელი ობიექტების ფუნქციონირების უზრუნველყოფა და ახალი ობიექტების მშენებლობა; 13. სოციალური სფერო – უსახლკაროთა თავშესაფრით უზრუნველყოფა და რეგისტრაცია.

კონსტიტუცია ითვალისწინებს მუნიციპალიტეტის უნივერსალური კომპეტენციის პრინციპს, ანუ მისი უფლებამოსილებები ამომწურავად არ არის მოცემული. უნივერსალური კომპეტენციის პრინციპისაგან განასხვავებენ სპეციალური კომპეტენციის პრინციპს, როდესაც თვითმმართველი ერთეული მხოლოდ იმ უფლებამოსილებებს ახორციელებს, რაც მას სახელმწიფომ ამომწურავად დაუდგინა.⁸⁶⁹ უნივერსალური კომპეტენციის პრინციპიდან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტს აქვს ახალი ამოცანების „მოძიების“ ან „შექმნის“ შესაძლებლობა.⁸⁷⁰ ის უფლებამოსილია, მიიღოს გადაწყვეტილება ნებისმიერ საკითხზე, გარდა იმ საკითხებისა, რაც მიეკუთვნება სახელმწიფო ხელისუფლების ან ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას, ასევე, კანონითაა გამორიცხული მუნიციპალიტეტის კომპეტენციიდან.

კოდექსი, ერთი მხრივ, აღიარებს უნივერსალური კომპეტენციის პრინციპს. მეორე მხრივ, ის ზღუდავს ამ პრინციპის მოქმედების ფარგლებს როგორც თემატურად, ისე პროცედურულად, რაც კითხვებს აჩენს ამგვარი რეგულირების კონსტიტუციასთან შესაბამისობის თაობაზე.

1.5.3. მუნიციპალიტეტის დელეგირებული უფლებამოსილებები

სახელმწიფო ან ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანოს მიერ მუნიციპალიტეტისათვის უფლებამოსილების დელეგირებას ორი წინაპირობა აქვს: 1. სათანადო მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემა – მუნიციპალიტეტს სარგებლობის უფლებით გადაეცემა შესაბამისი ქონება, ხოლო ფინანსური უზრუნველყოფა ხდება მიზნობრივი ტრანსფერის საშუალებით; 2. უფლებამოსილების განხორციელების ეფექტიანობა – მისი განხორციელება მუნიციპალიტეტის მიერ უფრო ეფექტიანი უნდა იყოს და გამომდინარეობდეს საზოგადოებრივი კეთილდღეობის ინტერესებიდან.⁸⁷¹ ამდენად, დელეგირება მოითხოვს საჭირო რესურსების მართებულ დათვლასა და პროგნოზს, თუ რამდენად ეფექტიანად გაართმევენ თავს მუნიციპალიტეტები გადაცემულ ამოცანებს.

დელეგირება, ფორმალური თვალსაზრისით, ხორციელდება საქართველოს საკანონმდებლო აქტით, ავტონომიური რესპუბლიკის კანონით ან ხელშეკრულებით. საკანონმდებლო აქტით დელეგირებას ზოგადი ხასიათი აქვს, ხოლო ხელშეკრულებით დელეგირებას კი – ინდივიდუალური. საკანონმდებლო აქტით დელეგირების გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს პარლამენტი ან ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო, ხოლო ხელშეკრულებით დელეგირების გადაწყვეტილებას – საქართველოს ან ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა.

⁸⁶⁹ Dols H., Plate K., Kommunalrecht. 5., neubearbeitete und erweiterte Auflage, Stuttgart, Berlin, Köln, 1999, 10.

⁸⁷⁰ შეად., Nierhaus M., Die kommunale Selbstverwaltung in: Kommunale Selbstverwaltung. Beiträge zur Debatte, C. Büchner, J. Franzke (Hrsg.), Berlin, 1999, 14 f.; Schmidt T.I., Kommunalrecht, Tübingen, 2011, 23; Besonderes Verwaltungsrecht, E. Schmidt-Aßmann (Hrsg.), 11 neubearbeitete Auflage, Berlin, New York, 1999, 19 f.

⁸⁷¹ შეად., Besonderes Verwaltungsrecht, E. Schmidt-Aßmann (Hrsg.), 11 neubearbeitete Auflage, Berlin, New York, 1999, 16.

1.6. ადგილობრივი თვითმმართველობის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ორგანიზება

1.6.1. მუნიციპალიტეტის შექმნა და გაუქმება, მისი ადმინისტრაციული ცენტრის დადგენა, შეცვლა და ადმინისტრაციული საზღვრების შეცვლა

არსებული მუნიციპალიტეტის გაუქმება ან ახალი მუნიციპალიტეტის შექმნა შესაძლებელია ორი გზით: 1. მუნიციპალიტეტის გაყოფა ორ ან მეტ მუნიციპალიტეტად და 2. ორი ან მეტი ურთიერთმოსაზღვრე მუნიციპალიტეტის გაერთიანება ერთ მუნიციპალიტეტად. საკითხის ინიციატორი შეიძლება იყოს საქართველოს მთავრობა ან მუნიციპალიტეტის (მუნიციპალიტეტების) საკრებულო (საკრებულოები), რომლებიც დასაბუთებული შუამდგომლობით მიმართავენ შესაბამის სამთავრობო კომისიას. შუამდგომლობას, ასევე, დაერთვის მუნიციპალიტეტის (მუნიციპალიტეტების) მოსახლეობასთან კონსულტაციის ამსახველი დოკუმენტი და ტექნიკური დოკუმენტაცია.

აუცილებელია პროცესში ჩართული მუნიციპალიტეტების საკრებულოებთან და მოსახლეობასთან კონსულტაცია. მოსახლეობასთან კონსულტაციას საჯარო განხილვის ფორმა აქვს, თუმცა საჯარო შეხვედრების გამართვა შესაძლებელია და არა სავალდებულო. შვიდი თვითმმართველი ქალაქის⁸⁷² გაუქმებისას გამოჩნდა მოსახლეობასთან კონსულტაციის არსებული წესის არასრულყოფილება. მოსახლეობის რეალური განწყობის გასაგებად მისი გამოკითხვის ინსტიტუტის შემოღება დემოკრატიული და პროგრესული სიახლე იქნებოდა.

კონსულტაციის შემდეგ საქართველოს მთავრობა მიმართავს პარლამენტს დასაბუთებული წარდგინებით მუნიციპალიტეტის შექმნის ან გაუქმების შესახებ. საბოლოო გადაწყვეტილებას საკანონმდებლო ორგანო იღებს დადგენილებით.

ზემოაღნიშნულის მსგავსი წესი მოქმედებს მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული ცენტრის დადგენისას ან შეცვლისას, ასევე, მისი ადმინისტრაციული საზღვრების შეცვლისას. ეს არ შეეხება თვითმმართველ ქალაქს, რადგანაც ის ერთი დასახლებისაგან შედგება და ადმინისტრაციული ცენტრი არ გააჩნია.

1.6.2. მუნიციპალიტეტების რეგისტრაცია

მუნიციპალიტეტების შესახებ ზოგადი მონაცემების ერთიანი აღრიცხვისათვის იქმნება მუნიციპალიტეტების რეესტრი – მონაცემების სისტემური ერთობლიობა. რეესტრში შეიტანება ტექნიკური მონაცემები მუნიციპალიტეტის შესახებ: დასახელება, მასში შემავალი დასახლებების დასახელებები და კატეგორიები, ადმინისტრაციული ცენტრის დასახელება, გადამხდელად რეგისტრაციის თარიღი და რეგისტრაციის საიდენტიფიკაციო კოდი, ადმინისტრაციული საზღვრები და სქემატური რუკა. რეგისტრაციას აწარმოებს საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო.

2. მუნიციპალიტეტის შიდა ორგანიზაცია

2.1. მუნიციპალიტეტის ორგანიზაციული დამოუკიდებლობა

მუნიციპალიტეტი სარგებლობს ორგანიზაციული დამოუკიდებლობით, ანუ ორგანული კანონის შესაბამისად, დამოუკიდებლად ადგენს თავის ორგანიზაციულ მოწყობას.

⁸⁷² თელავი, გორი, მცხეთა, ახალციხე, ოზურგეთი, ზუგდიდი და ამბროლაური.

ამ დროს ის უნდა ხელმძღვანელობდეს უფლებამოსილების სწრაფი და ეფექტიანი განხორციელების ინტერესებით.⁸⁷³ მუნიციპალიტეტს აქვს შესაძლებლობა, აირჩიოს საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელების ფორმა და პროცედურა.⁸⁷⁴ ორგანიზაციული დამოუკიდებლობა მოიცავს მუნიციპალიტეტის შიდა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ორგანიზაციასაც.⁸⁷⁵

ორგანიზაციულ დამოუკიდებლობას უკავშირდება მუნიციპალიტეტის საკადრო დამოუკიდებლობა. ის უფლებამოსილია, რომ მუნიციპალური დაწესებულებები დააკომპლექტოს შესაბამისი პერსონალით.⁸⁷⁶ მუნიციპალიტეტი ორგანული კანონისა და საჯარო სამსახურის შესახებ კანონმდებლობის შესაბამისად, იღებს საკადრო გადანაცვლებებს.⁸⁷⁷ სახელმწიფო ადგენს ზოგად წესს სამსახურში მიღებასთან, სამსახურებრივ ურთიერთობებთან და სამსახურიდან გათავისუფლებასთან დაკავშირებით. ის არ ერევა მუნიციპალიტეტის მიერ მიღებულ კონკრეტულ საკადრო გადანაცვლებებში. მუნიციპალიტეტმა დამოუკიდებლად უნდა შეარჩიოს და მართოს მისი ამოცანების განხორციელებისათვის საჭირო ადამიანური რესურსი.⁸⁷⁸

2.2. მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანო

2.2.1. საკრებულოს სამართლებრივი სტატუსი და ფორმირების ზოგადი პრინციპები

მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანო – მუნიციპალიტეტის საკრებულო კოლევითური ადმინისტრაციული ორგანოა. საკრებულო, მიუხედავად გარკვეული ასოციაციებისა, არ არის ადგილობრივი მცირე საკანონმდებლო ორგანო და ისევე განეკუთვნება ადმინისტრაციული ორგანოების რიცხვს, როგორც მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო.

კონსტიტუცია ადგენს საკრებულოს ფორმირებას საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე ფარული კენჭისყრით. იგივეს იმეორებს კოდექსი, რომელიც ასევე აწესებს საკრებულოს უფლებამოსილების ვადას – 4 წელს. საკრებულო აირჩევა შერეული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე, ანუ მისი შემადგენლობის ნაწილი აირჩევა პროპორციული, ხოლო ნაწილი კი – მაჟორიტარული წესით.

2.2.2. საკრებულოს უფლებამოსილება

საკრებულოს უფლებამოსილებებს კოდექსი ცალკეული სფეროების მიხედვით აჯგუფებს: 1. მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ორგანიზებისა და

⁸⁷³ Stober R., Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland. 3. Auflage, Stuttgart (u.a.), 1996, 78.

⁸⁷⁴ შეად., Sundermann W., Miltkau T., Kommunalrecht Brandenburg, Hamburg, 1995, 37; Waechter K., Kommunalrecht. 2., überarbeitete Auflage, Köln, Berlin, Bonn, München, 1995, 53.

⁸⁷⁵ შეად., Besonderes Verwaltungsrecht, E. Schmidt-Aßmann (Hrsg.), 11 neubearbeitete Auflage, Berlin, New York, 1999, 23 f.

⁸⁷⁶ დაწვრილებით იხ., Pagenkopf H., Kommunalrecht, Köln, Berlin, Bonn, München, 1971, 65 f.; Schmidt T.I., Kommunalrecht, Tübingen, 2011, 23; Sundermann W., Miltkau T., Kommunalrecht Brandenburg, Hamburg, 1995, 36.

⁸⁷⁷ Schmidt T.I., Kommunalrecht, Tübingen, 2011, 23.

⁸⁷⁸ შეად., Besonderes Verwaltungsrecht, E. Schmidt-Aßmann (Hrsg.), 11 neubearbeitete Auflage, Berlin, New York, 1999, 23.

მისი იდენტურობის განსაზღვრის სფერო – მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული ერთეულების შექმნა და გაუქმება, მათი საზღვრების დადგენა; მუნიციპალიტეტის შექმნის ან გაუქმების, ადმინისტრაციული ცენტრის დადგენის ან შეცვლის და ადმინისტრაციული საზღვრების შეცვლის შესახებ შუამდგომლობების წარდგენა; მუნიციპალიტეტის სიმბოლოების დადგენა; მუნიციპალიტეტის საპატიო წოდებებისა და ჯილდოების შემოღებისა და მინიჭების წესების დადგენა; ობიექტების სახელდება; 2. ორგანიზაციული საქმიანობის სფერო – საკრებულოს რეგლამენტის დამტკიცება; საკრებულოს თავმჯდომარისა და თავმჯდომარის მოადგილის არჩევა და თანამდებობიდან გადაყენება; საკრებულოს წევრის უფლებამოსილების ცნობისა და ვადამდე შეწყვეტის შესახებ გადაწყვეტილებების მიღება; საკრებულოს კომისიის შექმნა, მასთან დაკავშირებული საკადრო და ორგანიზაციული გადაწყვეტილებების მიღება; საკრებულოს დროებითი სამუშაო ჯგუფის შექმნა და გაუქმება, მისი პერსონალური შემადგენლობის დამტკიცება და მასში ცვლილების შეტანა; საკრებულოს აპარატის დებულებისა და საშტატო ნუსხის დამტკიცება; საკონსტიტუციო სასამართლოსა და საერთო სასამართლოებში მუნიციპალიტეტის ან საკრებულოს წარმომადგენლობაზე უფლებამოსილი პირის დანიშვნა; სათათბირო ორგანოების შექმნა და მათი საქმიანობის წესის განსაზღვრა; 3. მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოების საქმიანობის რეგულირებისა და კონტროლის სფერო – მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოებისა და მათი თანამდებობის პირების საქმიანობის კონტროლი, ანგარიშების მოსმენა და შეფასება; მერიისა და მისი სტრუქტურული ერთეულების დებულებებისა და საშტატო ნუსხების დამტკიცება; მერიისთვის უნდობლობის გამოცხადება; 4. საფინანსო-საბიუჯეტო სფერო – მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის განხილვა, დამტკიცება, ცვლილების შეტანა, შესრულების კონტროლი და შეფასება; ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება და გაუქმება; მუნიციპალიტეტის სახელით დადებული ხელშეკრულების დამტკიცება, აგრეთვე ისეთი გარიგების დადებაზე თანხმობის მიცემა, რომლის ღირებულება აღემატება მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის გადასახდელების 5 პროცენტს; მერიის, საკრებულოსა და მერიის თანამდებობის პირთა და მოსამსახურეთა თანამდებობრივი სარგოების დამტკიცება; 5. მუნიციპალიტეტის ქონების მართვისა და განკარგვის სფერო – მუნიციპალიტეტის ქონების მართვისა და განკარგვის წესების, აგრეთვე მისი 50 პროცენტზე მეტი ნილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოს ქონების განკარგვის წესის დადგენა; მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთის ნორმატიული ფასის დადგენა, მუნიციპალიტეტის ქონების საწყისი საპრივატიზებო საფასურისა და ქირის საწყისი საფასურის განსაზღვრის წესების დადგენა; მუნიციპალიტეტის ქონების საპრივატიზაციო ობიექტების ნუსხისა და პრივატიზაციის გეგმის დამტკიცება; მუნიციპალიტეტის ქონების სახელმწიფოსთვის უსასყიდლოდ გადაცემის შესახებ გადაწყვეტილების მიღება; მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ტყისა და წყლის რესურსების მართვის წესის დადგენა.

საკრებულოს უფლებამოსილებათა ჩამონათვალი არ არის ამომწურავი. ის იღებს გადაწყვეტილებებს მუნიციპალიტეტის სხვა ამოცანების განხორციელებასთან დაკავშირებით. თუ კანონმდებლობა არ განსაზღვრავს მუნიციპალიტეტის რომელიმე უფლებამოსილების შესრულებაზე პასუხისმგებელ ორგანოს, მას ახორციელებს საკრებულო ან მისი დავალებით – მერი. გარდა ამისა, საკრებულო ასრულებს კანონმდებლობითა და მისი რეგლამენტით განსაზღვრულ უფლებამოსილებებს. საკრებულოს უფლებამო-

სილებები განუსხვისებელია. აკრძალულია კოდექსით ან საქართველოს კანონმდებლობით მისთვის მიკუთვნებული კომპეტენციის გადაცემა სხვა სუბიექტისათვის, თუ კანონი არ უშვებს შესაბამის გამონაკლისს.

2.2.3. საკრებულოს სტრუქტურა

საკრებულოს სტრუქტურის დეტალური განსაზღვრა, მუნიციპალიტეტის ორგანიზაციული დამოუკიდებლობიდან გამომდინარე, თვით საკრებულოს პრეროგატივაა. ამავდროულად, კოდექსი ადგენს ზოგადსაავალდებულო წესებსა და სტანდარტებს. ყველა საკრებულოში იქმნება ბიურო, რომელშიც შედის საკრებულოს თავმჯდომარე, მისი მოადგილე (მოადგილეები), კომისიებისა და ფრაქციების თავმჯდომარეები. ძირითადად, ბიუროს ორგანიზაციული ამოცანები აქვს – საკრებულოს სხდომის დღის წესრიგის პროექტის შედგენა, მისი კომისიებისა და დროებითი სამუშაო ჯგუფების მუშაობის კოორდინაცია და ა.შ. მას მაკონტროლებელი ფუნქციაც ენიჭება მუნიციპალიტეტის თანამდებობის პირთა ანგარიშების მოსმენის სახით.

საკრებულოს კომისიას სამი ძირითადი მიზანი აქვს: 1. საკრებულოში საკითხების წინასწარი მომზადება; 2. საკრებულოს გადაწყვეტილებათა შესრულებისათვის ხელის შეწყობა; 3. მერიის, მისი სტრუქტურული ერთეულებისა და მუნიციპალიტეტის დაფუძნებული იურიდიული პირების კონტროლი. კომისიები იქმნება დარგობრივი პრინციპით, საკრებულოს უფლებამოსილების ვადით. დადგენილია მათი რაოდენობრივი ლიმიტი – მაქსიმუმ 5 კომისია. ამით ხდება საკრებულოს სტრუქტურის რაციონალიზაცია და დამატებითი ხარჯების თავიდან აცილება. კომისიის თავმჯდომარე აირჩევა საკრებულოს წევრთაგან. კომისიის შემადგენლობა განისაზღვრება ფრაქციათა წარმომადგენლობისა და საკრებულოს იმ წევრთა რაოდენობის პროპორციულად, რომლებიც გაერთიანებული არ არიან რომელიმე ფრაქციაში.

დროებითი სამუშაო ჯგუფი იქმნება ცალკეული საკითხების შესასწავლად. მისი უფლებამოსილების ვადა არ აღემატება 3 თვეს, რისი გაგრძელებაც შეიძლება თითო თვით, მაგრამ არა უმეტეს 6 თვისა. დროებითი სამუშაო ჯგუფის შემადგენლობა კომისიის მსგავსი პრინციპით განისაზღვრება. დასაშვებია სათათბირო ხმის უფლებით იმ პირთა მონაწილეობა, რომლებიც არ არიან საკრებულოს წევრები.

ფრაქცია საკრებულოს წევრების პოლიტიკური ნიშნით შექმნილი ჯგუფია. მას აქვს პოლიტიკური პლატფორმა და წესდება, ხოლო სტატუსს იძენს რეგისტრაციის მომენტიდან. ფრაქციაში უნდა შედიოდეს საკრებულოს მინიმუმ 3 წევრი. ერთი წევრი შეიძლება გაერთიანდეს მხოლოდ ერთ ფრაქციაში. არ არსებობს ფრაქციაში განწევრიანების ვალდებულება. ფრაქციის შექმნა შესაძლებელია როგორც პარტიულ, ისე არაპარტიულ საფუძველზე. აკრძალულია მათი შექმნა ეროვნული, რელიგიური, პროფესიული, პირადი ან ტერიტორიული (საცხოვრებელი ადგილის) ნიშნით. ერთი პარტიის წევრები ერთიანდებიან ერთ ფრაქციაში. ამით ხდება ფრაქციების ხელოვნურად ჩამოყალიბების, დამატებითი თანამდებობებისა და ხარჯების პრევენცია. შეზღუდვა არ ვრცელდება საარჩევნო ბლოკში გაერთიანებულ პარტიებზე, რაც ფრაქციის შექმნის საშუალებას აძლევს ე.წ. „სატელიტ პარტიებს“. თუ საკრებულოს უპარტიო წევრი საარჩევნო ბლოკის მიერაა წარდგენილი, მას უფლება აქვს, გაერთიანდეს ბლოკში შემავალი პარტიების მიერ შექმნილ ერთ-ერთ ფრაქციაში. ორი ან მეტ პარტიას შეუძლია საკრებულოში ერთი ფრაქცია შექმნას.

2.2.4. საკრებულოს თანამდებობის პირები

საკრებულოს თანამდებობის პირები არიან: საკრებულოს თავმჯდომარე, მისი მოადგილე, კომისიის თავმჯდომარე, ფრაქციის თავმჯდომარე და მისი მოადგილე. თანამდებობის (ანაზღაურებად) პირთა წრე არაგონივრულად ფართოა. კომიკური ვითარება იქმნება 3 ნევრიან ფრაქციებში, სადაც 2 თანამდებობის პირია (თავმჯდომარე და მოადგილე) და 1 რიგითი წევრი.

საკრებულოს თავმჯდომარეს ირჩევს საკრებულო თავისი შემადგენლობიდან, სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, საკრებულოს უფლებამოსილების ვადით. იგი ანგარიშვალდებულია საკრებულოს წინაშე. საკრებულოს თავმჯდომარის უფლებამოსილებები შეიძლება სამ ჯგუფად დაიყოს: 1. ორგანიზაციული უფლებამოსილებები – საკრებულოს სხდომის მოწვევა, გახსნა, თავმჯდომარეობა, წარმართვა და დახურვა; სხდომის დღის წესრიგის პროექტის შედგენა; საკითხის დასმა კენჭისყრაზე და კენჭისყრის შედეგების გამოცხადება; კომისიების მუშაობის კოორდინაცია; საკრებულოსათვის რეგლამენტის, კომისიის დებულებისა და აპარატის დებულების დასამტკიცებლად წარდგენა; საკრებულოს სამართლებრივი აქტებისა და სხდომის ოქმების ხელმოწერა და სხვა; 2. საკადრო უფლებამოსილებები – საკრებულოს აპარატის შინაგანაწესის, თანამდებობრივი ინსტრუქციებისა და მოხელეთა დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნების დამტკიცება; აპარატის მოსამსახურეთა დანიშვნა, გათავისუფლება, წახალისება და მათთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომების დაკისრება; კომისიებში ექსპერტებისა და სპეციალისტების მოწვევა, მათთან ხელშეკრულებების დადება და გაუქმება; 3. წარმომადგენლობითი უფლებამოსილებები – საკრებულოს წარმომადგენლობა მესამე პირებთან ურთიერთობებში.

საკრებულოს თავმჯდომარეს ჰყავს ერთი მოადგილე, ხოლო თუ მუნიციპალიტეტში ამომრჩეველთა რაოდენობა 100000-ზე მეტია – ორი მოადგილე. მას ირჩევს საკრებულო თავისი შემადგენლობიდან, თავმჯდომარის წარდგინებით, სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, საკრებულოს უფლებამოსილების ვადით. საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილის ძირითადი უფლებამოსილება თავმჯდომარის მოვალეობის შესრულებაა მისი თანამდებობიდან გადადგომის ან გადაყენების, ასევე, მისთვის უფლებამოსილების შეჩერების ან შეწყვეტის შემთხვევაში. ამდენად, არ არსებობს ორი მოადგილის საჭიროება და მათ რაოდენობას ლოგიკური კავშირი არ აქვს ამომრჩეველის რაოდენობასთან.

საკრებულოს კომისიის თავმჯდომარე აირჩევა საკრებულოს თავმჯდომარისა და მისი მოადგილის არჩევის ანალოგიური წესითა და ვადით. განსხვავება იმაშია, რომ კანდიდატურის დასახელების უფლება აქვს საკრებულოს სიითი შემადგენლობის ერთ მეხუთედსა და საკრებულოს ფრაქციას. კომისიის თავმჯდომარე ასრულებს ორგანიზაციულ უფლებამოსილებებს და მოქმედებს კომისიის სახელით. ის ანგარიშვალდებულია საკრებულოს წინაშე.

საკრებულოს ფრაქციას ჰყავს ფრაქციის თავმჯდომარე და თავმჯდომარის მოადგილე. მათი არჩევის წესი და უფლებამოსილებანი განისაზღვრება შესაბამისი ფრაქციის წესდებით. თუ ფრაქციაში ცხრა ან ცხრაზე მეტი წევრია, მის თავმჯდომარეს შესაძლოა ჰყავდეს დამატებით ერთი მოადგილე. თბილისის საკრებულოს ფრაქციის თავმჯდომარე უფლებამოსილია ჰყავდეს ყოველ ცხრა წევრზე დამატებით ერთი მოადგილე, მაგრამ ჯამში არაუმეტეს სამი მოადგილისა.

2.2.5. საკრებულოს წევრი

საკრებულოს წევრი შეიძლება იყოს საქართველოს მოქალაქე 21 წლის ასაკიდან. ის სარგებლობს თავისუფალი მანდატით, ანუ დაუშვებელია მისი განწევვა და არ არის შეზღუდული ამომრჩევლებისა და მისი წარმდგენი პოლიტიკური გაერთიანების განაწესებითა და დავალებებით. თავისუფალი მანდატი საკრებულოს წევრს არ ათავისუფლებს ამომრჩეველთან მუშაობისა და მასთან დაკავშირებული პასუხისმგებლობისაგან.

საკრებულოს წევრები, გარდა თანამდებობის პირებისა, უფლებამოსილებას ახორციელებენ უსასყიდლოდ, სამსახურებრივი საქმიანობისაგან მოუწყვეტლად. ეს არ გამოირიცხავს უფლებამოსილების განხორციელებასთან ან სამსახურებრივ მივლინებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურებას.

საკრებულოს წევრის უფლებამოსილებები რამდენიმე სფეროს მოიცავს: 1. საკრებულოს საქმიანობის სფერო – სხდომებში მონაწილეობა; გადაწყვეტილებათა პროექტების მომზადება და ინიცირება; საკითხის დასმა სხდომაზე და მონაწილეობის მიღება მის განხილვაში; შენიშვნებისა და წინადადებების წარდგენა საკრებულოს უფლებამოსილებისათვის მიკუთვნებულ ყველა საკითხზე; კომისიების, ფრაქციებისა და დროებითი სამუშაო ჯგუფების მუშაობაში მონაწილეობა და სხვა; 2. მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოების კონტროლის სფერო – საკრებულოს წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოსათვის ან თანამდებობის პირისათვის კითხვით მიმართვა; საკრებულოს წინაშე ანგარიშვალდებულ პირებთან შეუფერხებელი შეხვედრა; 3. მოქალაქეებთან ურთიერთობის სფერო – ამომრჩეველთა მიღება, მათი წერილების, წინადადებებისა და საჩივრების განხილვა; საკრებულოსათვის მოქალაქეთა წერილებისა და მიმართვების გაცნობა; გაწეული მუშაობის შესახებ ამომრჩევლის ინფორმირება და სხვა.

საკრებულოს წევრს აქვს გარკვეული გარანტიები. მას შეუძლია ისარგებლოს ნებისმიერი ინფორმაციით, რომელიც აუცილებელია მისი უფლებამოსილებების განსახორციელებლად. საკრებულოს აპარატი უზრუნველყოფს საკრებულოს წევრის საქმიანობას ორგანიზაციულად, ტექნიკურად და ინფორმაციულად. ის სარგებლობს გადამწყვეტი ხმის უფლებით საკრებულოს კომპეტენციას მიკუთვნებული საკითხების განხილვისას. საკრებულოს წევრს სათათბირო ხმა აქვს საკრებულოს იმ ორგანოს მუშაობაში მონაწილეობისას, რომლის წევრიც არ არის.

საკრებულოს წევრს ეკისრება ვალდებულებებიც: კონსტიტუციისა და კანონების დაცვა; მოქალაქეებთან შეხვედრა; მონაწილეობა საკრებულოს სხდომებსა და კომისიების მუშაობაში; კონფიდენციალური ინფორმაციის საიდუმლოების დაცვა და მისი გამოუყენებლობა პირადი მიზნებისათვის. მას უფლება არ აქვს, თავისი უფლებამოსილებები და შესაძლებლობები მიმართოს პირადი ინტერესების დაკმაყოფილებაზე. წევრმა უარი უნდა განაცხადოს საკრებულოს სხდომაზე იმ საკითხის განხილვასა და კენჭისყრაში მონაწილეობაზე, რომლის მიმართაც აქვს პირადი ინტერესი, ან არსებობს სხვა გარემოება, რომელიც გავლენას მოახდენს საქმის გადამწყვეტაზე.

2.3. მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო

2.3.1. მერი

მერი სტატუსით მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო და უმაღლესი თანამდებობის პირია. იგი წარმოადგენს მუნიციპალიტეტს და უზრუნველყოფს მისი

უფლებამოსილებების განხორციელებას. მერი ანგარიშვალდებულია საკრებულოსა და მოსახლეობის წინაშე. ის აირჩევა პირდაპირი წესით, საყოველთაო, თანასწორი სა-
არჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით. მერის უფლებამოსილების ვადა
4 წელია. ამ თანამდებობაზე შეიძლება აირჩეს საქართველოს მოქალაქე 25 წლის
ასაკიდან, რომელსაც საქართველოში უცხოვრია 5 წელი მაინც.

მერს აქვს უფლებამოსილებები შემდეგ სფეროებში: 1. მერიის ორგანიზაციული სა-
ქმიანობის სფერო – სტრუქტურული ერთეულების საქმიანობის საერთო ხელმძღვა-
ნელობა და კოორდინაცია; მერიის დებულების, საშტატო ნუსხისა და სტრუქტურული
ერთეულების დებულებების წარდგენა საკრებულოსათვის დასამტკიცებლად; თანამდე-
ბობის პირებისა და მოსამსახურეების თანამდებობაზე დანიშვნა და თანამდებობიდან
გათავისუფლება; მოხელეთა ნახალისება და საჯარო მოსამსახურეებისათვის დის-
ციპლინური პასუხისმგებლობის ზომების შეფარდება და სხვა; 2. საკრებულოსთან ურ-
თიერთობის სფერო – განეული მუშაობის შესახებ ანგარიშის წარდგენა; ადმინისტრა-
ციულ-სამართლებრივი აქტების პროექტების შემუშავება და წარდგენა; საკრებულოს
ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების აღსრულების უზრუნველყოფა და სხვა; 3)
საფინანსო-საბიუჯეტო სფერო – მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტისა და მასში ცვლილე-
ბების შემუშავება, საკრებულოსათვის წარდგენა დასამტკიცებლად, შესრულების
უზრუნველყოფა, შესრულების ანგარიშის საკრებულოსათვის წარდგენა; ადგილობრივი
გადასახადებსა და მოსაკრებლების შემოღების, ცვლილებისა და გაუქმების შესახებ
დადგენილებების პროექტების წარდგენა საკრებულოსათვის დასამტკიცებლად; სესხის
აღება მუნიციპალიტეტის სახელით; შესყიდვების განხორციელება და სხვ.; 4. მუნიციპა-
ლიტეტის ქონების მართვისა და განკარგვის სფერო – გადანყვეტილების მიღება ქონე-
ბის მართვისა და განკარგვის შესახებ; გადანყვეტილებების მიღება კერძო სამართლის
იურიდიული პირის დაფუძნების, რეორგანიზაციისა და ლიკვიდაციის შესახებ;
გადაწყვეტილების მიღება ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონების გასხვისების შესახებ;
ქონების მოვლა-პატრონობის, მშენებლობის, რეკონსტრუქციისა და აღდგენის უზრუნ-
ველყოფა; ქონების საპრივატიზებო ობიექტების ნუსხისა და პრივატიზაციის გეგმის
წარდგენა საკრებულოსათვის დასამტკიცებლად და სხვა; 5) აღმასრულებელი საქმიან-
ობის სხვა სფეროები – მუნიციპალიტეტის სახელით დადებული ხელშეკრულებებისა
და შეთანხმებების ხელმოწერა; მუნიციპალიტეტის წარმოდგენა ოფიციალურ ურთიერ-
თობებში, მისი სახელით წარმომადგენლობითი უფლებამოსილებების მინიჭება; სოცი-
ალურ-ეკონომიკური განვითარებისა და სხვა პროგრამების, სტრატეგიებისა და
გეგმების მომზადება, საკრებულოსათვის წარდგენა დასამტკიცებლად და განხორცი-
ელება; სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვის დოკუმენტების შემუშავება და საკრებუ-
ლოსათვის წარდგენა დასამტკიცებლად; მუნიციპალიტეტის საპატიო წოდებებისა და
ჯილდოების მინიჭება და სხვ.

კოდექსი ითვალისწინებს მერისათვის უნდობლობის გამოცხადების საკამათო ინსტი-
ტუტს. ამ ინიციატივით გამოსვლა შეუძლია საკრებულოს სიითი შემადგენლობის
ნახევარზე მეტს ან მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა
საერთო რაოდენობის არანაკლებ 20%-ს. უნდობლობის გამოცხადება საჭიროებს საკრე-
ბულოს სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედის მხარდაჭერას. პირდაპირი
დემოკრატიული ლეგიტიმაციის მქონე მერისათვის უნდობლობის გამოცხადების
კონკრეტული საფუძვლები არ არის განსაზღვრული. კოდექსით პროცედურის დეტა-
ლური აღწერა ვერ ასწორებს ამ ნაკლს.

2.3.2. მერია

მერია მერისადმი დაქვემდებარებული დაწესებულებაა, რომელიც მერის უფლებამოსილების განხორციელებას უზრუნველყოფს. მერია შედგება სტრუქტურული ერთეულებისაგან, რომლებიც საკრებულოსა და მერის დავალებებს ასრულებენ.

მერიის თანამდებობის პირები, მერთან ერთად, არიან მერის პირველი მოადგილე (თვითმმართველ ქალაქში შესაძლებელია ვიცე-მერი), მერის მოადგილე და მერიის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი. მათ თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს მერი. კოდექსი აწესებს თანამდებობის პირების რაოდენობრივ ლიმიტს (მაქსიმუმ 13), რითაც, ასევე, ირიბად დადგენილია მერიის სტრუქტურული ერთეულების ოდენობის ზედა ზღვარი (მაქსიმუმ 10). მერის მოადგილეთა რაოდენობის გაზრდა გამოიწვევს სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელთა და შედეგად, სტრუქტურული ერთეულების რაოდენობის შემცირებას. მერიის სტრუქტურა უნდა იყოს ოპტიმალური, ეფექტიანი და არა ცალკეული პირების დასაქმებაზე ორიენტირებული. ამდენად, გონივრული იქნებოდა აღნიშნული ლიმიტის შემცირება.

მერის პირველი მოადგილე და მოადგილე (მოადგილეები) ხელმძღვანელობენ მერიის უფლებამოსილებისათვის მიკუთვნებულ დარგს ან დარგებს, ორგანიზებას უწევენ და აკონტროლებენ მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტებისა და მერის დავალებების შესრულებას, გამოსცემენ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს. მერიის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის უფლებამოსილებებში შედის: შესაბამისი სტრუქტურული ერთეულის საქმიანობის წარმართვა; სტრუქტურული ერთეულის მოხელეებისათვის ფუნქციების განაწილება; მერისათვის სტრუქტურული ერთეულის მიერ მომზადებული საკითხების, წინადადებების, დასკვნებისა და რეკომენდაციების წარდგენა; ინდივიდუალური აქტის გამოცემა და ა.შ.

2.4. მუნიციპალიტეტის იურიდიული პირები

2.4.1. მუნიციპალიტეტის კერძო სამართლის იურიდიული პირი

მუნიციპალიტეტს აქვს ე.წ. „ფორმების არჩევის თავისუფლება“ საჯაროსამართლებრივ და კერძოსამართლებრივ მოქმედების ფორმებს შორის.⁸⁷⁹ მას შეუძლია დააფუძნოს კერძო სამართლის სამეწარმეო (სააქციო საზოგადოება და შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება) და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი. მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია გახდეს სააქციო საზოგადოების აქციონერი, შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოების პარტნიორი ან არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის წევრი. მუნიციპალური კოოპერაციის ერთ-ერთი ფორმაა რამდენიმე მუნიციპალიტეტის მიერ აღნიშნული უფლებამოსილებების ერთობლივად განხორციელება.

კერძო სამართლის იურიდიულ პირებთან დაკავშირებულ გადაწყვეტილებებს საკრებულოს თანხმობით იღებს მერი. საწარმოს პარტნიორის ან აქციონერის, ასევე, არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის დამფუძნებლის ან წევრის უფლებამოსილებას ახორციელებს მუნიციპალიტეტის შესაბამისი აღმასრულებელი ორგანო.

⁸⁷⁹ Schmidt T.I., Kommunalrecht, Tübingen, 2011, 105.

მუნიციპალიტეტის მიერ კერძო სამართლის იურიდიული პირის დაფუძნება შინა-არსობრივად შეზღუდულია მხოლოდ მისი კომპეტენციის ფარგლებით, მაგრამ ეს არ უნდა გახდეს თვითნებური მოქმედების საფუძველი. კერძო სამართლის იურიდიული პირის საშუალებით უფლებამოსილების შესრულება უფრო ეფექტიანად უნდა იყოს შესაძლებელი და არ იწვევდეს ზედმეტ ხარჯებს.

2.4.2. მუნიციპალიტეტის საჯარო სამართლის იურიდიული პირი

მუნიციპალიტეტებიდან მხოლოდ თბილისს აქვს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის დაფუძნების უფლებამოსილება. ეს არის სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისაგან განცალკავებული ორგანიზაცია, რომელიც თბილისის მთავრობის კონტროლით დამოუკიდებლად ახორციელებს სოციალურ, საგანმანათლებლო, კულტურულ, ეკონომიკურ ან/და მთავრობის მიერ განსაზღვრულ სხვა საქმიანობას. საჯარო სამართლის იურიდიული პირის დაფუძნება, რეორგანიზაცია ან ლიკვიდაცია ხდება საკრებულოს მიერ თბილისის მთავრობის წარდგინებით. მის ხელმძღვანელს თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს მთავრობა.

2.5. მუნიციპალური კოოპერაცია

2.5.1. მუნიციპალური კოოპერაციის საკონსტიტუციო საფუძვლები

კოოპერაციის სფეროში დამოუკიდებლობა მუნიციპალიტეტის ორგანიზაციული და-მოუკიდებლობის გამოხატულებაა.⁸⁸⁰ იგი გულისხმობს მუნიციპალიტეტებს შორის თანამშრომლობას საერთო ინსტიტუტების ან მოქმედების მექანიზმების შექმნით.⁸⁸¹ უფლებამოსილებების ეფექტიანი განხორციელება შეიძლება ობიექტურად საჭირო-ებდეს სხვებთან თანამშრომლობას. ამდენად, კონსტიტუციით თვითმმართველი ერთე-ულისათვის კოოპერაციის უფლებამოსილების მინიჭებას ცალსახად პოზიტიური მნიშ-ნელობა აქვს. მუნიციპალური კოოპერაციის ალბათობას ზრდის ადგილობრივი თვითმ-მართველობის ქართული ერთდონიანი მოდელი, რადგანაც არ არსებობს შესაბამისი კომპეტენციის ზედა დონისათვის გადაცემის შესაძლებლობა.

სახელმწიფოს ჩარევა მუნიციპალური კოოპერაციის სფეროში საკანონმდებლო სა-ფუძვლების დადგენით შემოიფარგლება. კონკრეტულ შემთხვევებში გადანაწილებას მუნიციპალიტეტები დამოუკიდებლად იღებენ. კოოპერაციის უფლებამოსილებას აქვს პოზიტიური და ნეგატიური ასპექტები. მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია როგორც თანამშრომლოს სხვა სუბიექტებთან, ისე უარი განაცხადოს კოოპერაციაზე.⁸⁸²

2.5.2. მუნიციპალიტეტების ერთობლივი საქმიანობა

მუნიციპალიტეტების ერთობლივი საქმიანობის მიზანია მათი უფლებამოსილებების ეფექტიანი განხორციელება და მოსახლეობისათვის ხარისხიანი მომსახურების გაწევა. ის შეიძლება სხვადასხვა ფორმით განხორციელდეს: 1. ერთობლივი კერძო სამართლის იურიდიული პირის დაფუძნება; 2. დაფუძნებული კომერციული იურიდიული პირის

⁸⁸⁰ Sundermann W., Miltkau T., Kommunalrecht Brandenburg, Hamburg, 1995, 37.

⁸⁸¹ Gern A., Deutsches Kommunalrecht. 2., neubearbeitete Auflage, Baden-Baden, 1997, 129.

⁸⁸² შეად., Schmidt T.I., Kommunalrecht, Tübingen, 2011, 23, 241.

პარტნიორად, აქციონერად, დამფუძნებლად ან არასამენარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის წევრად გახდომა; 3. ერთობლივი სამსახურის შექმნა; 4. ხელშეკრულების დადება ერთობლივი პროექტის განხორციელების მიზნით საბიუჯეტო სახსრების გაერთიანების შესახებ. ერთობლივ საქმიანობასთან და მის ფორმებთან დაკავშირებით მუნიციპალიტეტები დამოუკიდებლად იღებენ გადაწყვეტილებას. ინიციატივა მოდის მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოდან, რაც საკრებულოს თანხმობას საჭიროებს.

2.5.3. მუნიციპალური გაერთიანებები

კოოპერაციის თავისუფლებასთან მჭიდრო კავშირშია მუნიციპალიტეტის უფლება, განეწიანდეს მუნიციპალურ გაერთიანებებში. ეს არ არის გაერთიანების თავისუფლების, როგორც ძირითადი უფლების ერთ-ერთი ფორმა. მუნიციპალიტეტი, როგორც საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, ძირითადი უფლებების ადრესატია და არა სუბიექტი. მუნიციპალური გაერთიანებების მიზანია საერთო საჯარო (და არა სუბიექტური) ინტერესების ეფექტიანი და კოორდინირებული დაცვა, გამოცდილების გაზიარება და ა.შ.⁸⁸³

მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია, დააფუძნოს არასამენარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი ან განეწიანდეს მასში. ეს იურიდიული პირები ახდენენ ერთობლივი ღონისძიებების ორგანიზებას, მონაწილეობას იღებენ ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებული პროექტების წინასწარ განხილვებსა და კონსულტაციებში, თანამშრომლობენ სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებთან და თვითმმართველი ერთეულების საერთაშორისო გაერთიანებებთან და ა.შ.

მუნიციპალიტეტებს შეუძლიათ პოზიციის გამოხატვა ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებულ საკითხებზე, ხოლო სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებს აქვთ ვალდებულება, გადაწყვეტილებები მათთან კონსულტაციების შემდეგ მიიღონ. ეს განიხილება, როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის პროცესუალური გარანტია.⁸⁸⁴ კონსულტაციების პროცესში დიდი როლი ენიჭება მუნიციპალურ გაერთიანებათა მიერ საერთო პოზიციების ეფექტიან ჩამოყალიბებასა და დაცვას.

2.5.4. მუნიციპალიტეტების ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობა

მუნიციპალიტეტების ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობა კარგადაა განვითარებული ევროკავშირის ქვეყნებში. მაგალითად, არსებობს შემთხვევები, როდესაც ერთი მუნიციპალური სატრანსპორტო კომპანია ემსახურება სხვადასხვა სახელმწიფოს ქალაქებს. საქართველოს გეოპოლიტიკური მდგომარეობა და მოსაზღვრე ქვეყნებს შორის ინტეგრაციის დაბალი დონე არ უწყობს ხელს მსგავსი თანამშრომლობის განვითარებას, თუმცა კოდექსი იძლევა ამის უფლებას „ადმინისტრაციულ ტერიტორიულ ერთეულებს ან ხელისუფლების ორგანოებს შორის ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის შესახებ“

⁸⁸³ საქართველოში მოქმედებს „ადგილობრივ თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაცია“, რომელშიც ქვეყნის ყველა თვითმმართველი ერთეულია გაერთიანებული (დანვრილებით ინფორმაცია იხ., <http://nala.ge/>).

⁸⁸⁴ Schmidt T.I., Kommunalrecht, Tübingen, 2011, 31.

სახელმძღვანელო ევროპული კონვენციისა და საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად.

2.6. მუნიციპალიტეტის შიდა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ორგანიზაცია

მუნიციპალიტეტი შეიძლება დაიყოს ადმინისტრაციულ ერთეულებად მართვის ოპტიმიზაციის მიზნით. თვითმმართველ თემში ადმინისტრაციული ერთეულის ტერიტორია შეიძლება შედგებოდეს ერთი (მაგ., ქალაქი) ან რამდენიმე (მაგ., რამოდენიმე სოფელი) დასახლების ტერიტორიისაგან. თვითმმართველ ქალაქში ადმინისტრაციული ერთეული მისი რომელიმე ნაწილია. ადმინისტრაციული ერთეულის შექმნაზე, გაუქმებასა და საზღვრების შეცვლაზე გადაწყვეტილებას იღებს საკრებულო მერის ან საკრებულოს წევრთა არანაკლებ ერთი მესამედის წარდგინებით. მერი უფლებამოსილია ადმინისტრაციულ ერთეულში დანიშნოს მისი წარმომადგენელი.

2.7. დედაქალაქის შიდა ორგანიზაციის თავისებურებები

2.7.1. დედაქალაქის სტატუსი

თბილისის საქართველოს დედაქალაქის სტატუსი მინიჭებული აქვს კონსტიტუციით. ის არის თვითმმართველი ქალაქი. თბილისის სტატუსში იგულისხმება მისი განსაკუთრებული სამართლებრივი მდგომარეობა, „რომელიც სახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი ინტერესების დასაცავად უზრუნველყოფს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მეშვეობით თბილისის მართვას“.

2.7.2. დედაქალაქის უფლებამოსილებები

თბილისის აქვს ყველა ის საკუთარი უფლებამოსილება, რაც სხვა მუნიციპალიტეტებს. გარდა ამისა, დედაქალაქს ეკისრება სხვა ამოცანების შესრულებაც: გადაუდებელი სასწრაფო დახმარებით უზრუნველყოფა; ჩამდინარე წყლების გასუფთავება და უტილიზაცია; „ქალაქ თბილისის საზღვრებში და მიმდებარე ტერიტორიაზე არსებული მწვანე ნარგავებისა და სახელმწიფო ტყის ფონდის განსაკუთრებული დაცვის შესახებ“ კანონით გათვალისწინებული უფლებამოსილებები; დედაქალაქში მსუბუქი ავტომობილით – ტაქსით გადაყვანის სანებართვო პირობებისა და წესების განსაზღვრა.

2.7.3. დედაქალაქის საკრებულო

თბილისის საკრებულო დედაქალაქის წარმომადგენლობითი ორგანოა. იგი ახორციელებს კოდექსით საკრებულოებისათვის მინიჭებულ უფლებამოსილებებს. გარდა ამისა, თბილისის საკრებულოს კომპეტენციაში შედის: თბილისის მთავრობის წევრის თანამდებობაზე დანიშვნაზე თანხმობის მიცემა; მთავრობის თანამდებობის პირთა საქმიანობის კონტროლი; საჯარო სამართლის იურიდიული პირის დაფუძნების, რეორგანიზაციისა, ლიკვიდაციისა და დახურვის დამტკიცების შესახებ გადაწყვეტილებების მიღება და სხვ.

თბილისის საკრებულოს თავმჯდომარეს, სხვა საკრებულოებისაგან განსხვავებით, შეიძლება ჰყავდეს პირველი მოადგილე და მოადგილეები. მათი უფლებამოსილება მხო-

ლოდ საკრებულოს თავმჯდომარის შეცვლა არყოფნის, უფლებამოსილების შეჩერების ან შეწყვეტის შემთხვევაში. ამდენად, თავმჯდომარის მოადგილეების რაოდენობა ობიექტური მიზეზებით არ არის განპირობებული. გაზრდილი უფლებამოსილებებიდან და რიცხოვნობიდან გამომდინარე, მომატებულია კომისიების რაოდენობრივი ლიმიტი (მაქსიმუმ 11).

2.7.4. დედაქალაქის მერია

თბილისის მერია, სხვა მუნიციპალიტეტების მერიებისაგან განსხვავებით, აღმასრულებელი ორგანოების სისტემაა, რომელშიც შედის: მერი, მთავრობა, მერიის სტრუქტურული ერთეულები და რაიონების გამგეობები. მერიის ფუნქციაა დედაქალაქის აღმასრულებელ-განმკარგულებელი საქმიანობის უზრუნველყოფა. ფართოა მერიის თანამდებობის პირთა წრე: მერი, მერის პირველი მოადგილე (ვიცე-მერი) და მოადგილე, მერიის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი და რაიონის გამგებელი. თანამდებობის პირთა რაოდენობა კოდექსით შეზღუდული არ არის.

დედაქალაქის უმაღლესი თანამდებობის პირია თბილისის მერი, რომელიც ხელმძღვანელობს თბილისის მთავრობას. მერი აირჩევა პირდაპირი წესით, 4 წლის ვადით. მას აქვს როგორც ზოგადად მერების კომპეტენციას მიკუთვნებული უფლებამოსილებები, ასევე, სპეციფიკური ამოცანებიც: თბილისის მთავრობის საქმიანობის გაძღოლა და მისი სხდომების თავმჯდომარეობა; მთავრობის ინდივიდუალური აქტების ხელმოწერა; თბილისის რაიონის გამგეობისა და მისი სტრუქტურული ერთეულების ტიპური დებულებების წარდგენა საკრებულოსათვის დასამტკიცებლად; საკრებულოსათვის ანგარიშის წარდგენა თბილისის მთავრობის მიერ განეული მუშაობის შესახებ და ა.შ.

მუნიციპალური მთავრობა იქმნება მხოლოდ თბილისში. თბილისის მთავრობა კოლეგიური აღმასრულებელი ორგანოა, რომელიც უზრუნველყოფს საკრებულოს გადაწყვეტილებათა აღსრულებას. მის შემადგენლობაში შედის მერი, მერის პირველი მოადგილე (ვიცე-მერი), მერის მოადგილეები, მერიის სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელები და რაიონების გამგეობები. მთავრობის წევრთა რიცხვს არ მიეკუთვნებიან კონტროლისა და ზედამხედველობის განმხორციელებელი სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელები.

კოდექსი ითვალისწინებს თბილისის მთავრობის უფლებამოსილებების ვრცელ ჩამონათვალს: 1. ორგანიზაციული საქმიანობის სფეროში – მერიის სტრუქტურული ერთეულებისა და რაიონების გამგეობების საქმიანობის კოორდინაცია; მთავრობის რეგლამენტის პროექტის შემუშავება და საკრებულოსათვის დასამტკიცებლად წარდგენა და სხვ.; 2. საკრებულოსთან ურთიერთობის სფეროში – ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების პროექტების შემუშავება და საკრებულოსათვის წარდგენა დასამტკიცებლად; საკრებულოს მიერ მიღებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების აღსრულების უზრუნველყოფა; 3. საფინანსო-საბიუჯეტო სფეროში – თბილისის ბიუჯეტის პროექტის შემუშავება, განხილვა და შესრულების უზრუნველყოფა; ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღების, ცვლილებისა და გაუქმების შესახებ დადგენილებების პროექტების წარდგენა საკრებულოსათვის დასამტკიცებლად და სხვ.; 4. მუნიციპალიტეტის ქონების მართვისა და განკარგვის სფეროში – გადაწყვეტილებების მიღება ქონების მართვისა და განკარგვის შესახებ; გადაწყვეტილებების მიღება კერძო სამართლის იურიდიული პირის დაფუძნების, რეორგანიზაციისა და

ლიკვიდაციის შესახებ; ქონების მოვლა-პატრონობის, მშენებლობის, რეკონსტრუქციისა და აღდგენის უზრუნველყოფა და სხვ.; 5. აღმასრულებელი საქმიანობის სხვა სფეროებში – სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისა და სხვა პროგრამების, სტრატეგიებისა და გეგმების მომზადება და განხორციელება; სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვის დოკუმენტების შემუშავება; ადგილობრივი საქალაქო რეგულარული სამგზავრო გადაყვანის ნებართვის გაცემა; ინდივიდუალური აქტების გამოცემა და ა.შ.

თბილისის მერის პირველ მოადგილეს (ვიცე-მერს) და მოადგილეებს საკრებულოს თანხმობით თანამდებობაზე ნიშნავს მერი. მათი თანამდებობიდან გათავისუფლება მერის მიერ საკრებულოსაგან დამოუკიდებლად ხდება. მერის მოადგილეების ძირითადი ამოცანაა ფუნქციათა განაწილების მიხედვით თბილისის აღმასრულებელი ორგანოების უფლებამოსილებისათვის მიკუთვნებული დარგების ხელმძღვანელობა.

თბილისის მერიის სტრუქტურული ერთეულები იქმნება მთავრობის უფლება-მოსილებისათვის მიკუთვნებული სოციალურ-ეკონომიკური დარგების მართვისა და მერიის საქმიანობის უზრუნველყოფის მიზნით. მათი ხელმძღვანელების თანამდებობაზე დანიშვნა და გათავისუფლება ხდება მერის მოადგილეების მსგავსი წესით. მერიის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი პასუხისმგებელია და უფლებამოსილებას იხსნის მერის წინაშე.

2.7.5. დედაქალაქის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა

თბილისის ტერიტორია დაყოფილია ადმინისტრაციულ ერთეულებად – რაიონებად. რაიონში იქმნება მერიის ტერიტორიული ორგანო – რაიონის გამგეობა, რომელიც შედგება სტრუქტურული ერთეულებისაგან. გამგეობას ხელმძღვანელობს თბილისის რაიონის გამგებელი, რომლის თანამდებობაზე დანიშვნა და თანამდებობიდან გათავისუფლება ხდება მერის მოადგილეებისათვის დადგენილი წესით. ის უძღვება გამგეობის საქმიანობას, უზრუნველყოფს რაიონის მართვას, კოორდინაციას უწევს მერისა და მთავრობის გადაწყვეტილებათა შესრულებას, ახორციელებს კოდექსითა და მერიის დებულებით გათვალისწინებულ სხვა უფლებამოსილებებს.

2.8. მუნიციპალიტეტის სამართლებრივი რეგულირების დამოუკიდებლობა

სამართლებრივი რეგულირების დამოუკიდებლობა გულისხმობს მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებას, სამართლებრივი აქტების საშუალებით მოაწესრიგოს მის კომპეტენციას მიკუთვნებული საკითხები. ის მოიცავს როგორც ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი,⁸⁸⁵ ისე ინდივიდუალური აქტების მიღების (გამოცემის) უფლებამოსილებას.⁸⁸⁶ სამართლებრივი რეგულირების დამოუკიდებლობის მინიჭებით ხდება სამართალშემოქმედების პროცესში ცალკეული მუნიციპალიტეტების თავისებურებების გათვალისწინება.⁸⁸⁷

⁸⁸⁵ შეად., Besonderes Verwaltungsrecht, E. Schmidt-Aßmann (Hrsg.), 11 neubearbeitete Auflage, Berlin, New York, 1999, 24.

⁸⁸⁶ შეად., Schmidt T.I., Kommunalrecht, Tübingen, 2011, 23.

⁸⁸⁷ Pagenkopf H., Kommunalrecht, Köln, Berlin, Bonn, München, 1971, 17; Stober R., Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland. 3. Auflage, Stuttgart (u.a.), 1996, 86.

კონსტიტუცია ადგენს მუნიციპალიტეტის გადაწყვეტილებათა სავალდებულო ძალას. მათი ადრესატები არიან შესაბამისი მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მყოფი პირები. სავალდებულო ძალა არ აქვს გადაწყვეტილებას, რომელიც მუნიციპალიტეტის ორგანოს უფლებამოსილებას სცდება.

ნორმატიული აქტის – დადგენილების – მიღების უფლებამოსილებით მხოლოდ საკრებულო სარგებლობს, მუნიციპალიტეტის ორგანოების (თანამდებობის პირების) ინდივიდუალური აქტების ჩამონათვალი კი მრავალფეროვანია: საკრებულოს განკარგულება, მერის ბრძანება, თბილისის მთავრობის განკარგულება, საკრებულოს თავმჯდომარის ბრძანება, მერის პირველი მოადგილის ბრძანება, მერის მოადგილის ბრძანება, მერიის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის ბრძანება, თბილისის რაიონის გამგებლის ბრძანება და ა.შ.

3. მუნიციპალიტეტი და მოქალაქე

3.1. მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში

არსებული ერთდონიანი ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა საკმაოდ დაცილებულია მოქალაქეებისაგან. ამ ნაკლოვანების ნაწილობრივი გამოსწორება შესაძლებელია ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის გააქტიურებით. კოდექსით განსაზღვრულია მონაწილეობის შემდეგი ფორმები: 1. დასახლების საერთო კრება; 2. პეტიცია; 3. სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო; 4. საკრებულოსა და საკრებულოს კომისიის სხდომებში მონაწილეობა; 5. მერისა და საკრებულოს წევრის მიერ განეული მუშაობის შესახებ ანგარიშების მოსმენა. მუნიციპალიტეტმა შეიძლება დაადგინოს პარტიციპაციის სხვა ფორმებიც, რომლებიც არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კანონმდებლობას.

დასახლების საერთო კრება უზრუნველყოფს შესაბამის დასახლებაში რეგისტრირებული ამომრჩევლის ჩართულობას დასახლებისა და მუნიციპალიტეტის მნიშვნელოვანი საკითხების განხილვის, გადაწყვეტისა და ინიცირების პროცესში. კრება უფლებამოსილია საკუთარი შემადგენლობიდან აირჩიოს რჩეული, რომლის ძირითადი ფუნქციაა მისი საქმიანობის წარმართვა და გადაწყვეტილებების წარდგენა მუნიციპალიტეტის ორგანოებისათვის. მუნიციპალიტეტის ორგანოები ვალდებული არიან, განიხილონ საერთო კრების გადაწყვეტილება და შედეგების შესახებ დასაბუთებული პასუხი აცნობონ მის შესაბამის წევრებს ან რჩეულს.

პეტიციის წარდგენის უფლება აქვს საერთო კრებას ან მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა არანაკლებ 1%-ს. პეტიციით საკრებულოს თავმჯდომარეს შეიძლება წარედგინოს ნორმატიული აქტის პროექტი ან მისი ძირითადი პრინციპები და კონკრეტული წინადადებები, ასევე, მუნიციპალიტეტისათვის ან/და დასახლებისათვის საერთო მნიშვნელობის პრობლემებიდან გამომდინარე საკითხების საკრებულოს სხდომაზე შესწავლის, განხილვისა და გადაწყვეტის მოთხოვნა.

სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო მერის ან თბილისის რაიონის გამგებლის სათათბირო ორგანოა, რომელიც შედგება მენარმე იურიდიული პირების, არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის წარმომადგენლებისაგან. მის შემადგენლობას ამტკიცებს შესაბამისად მერი ან გამგებელი, ამიტომ მაღალია მისი „სასურველი“ პირებით დაკომპლექტების რისკი. საბჭოს განსახილველად წარედგინება მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტი, სივრცითი დაგეგმარების დოკუმენტები, ინფრასტრუქტურული და სოციალური პროექტები და ა.შ.

ნებისმიერი პირი სარგებლობს წინასწარი შეტყობინებისა და ნებართვის გარეშე საკრებულოსა და მისი კომისიების საჯარო სხდომებში მონაწილეობის უფლებით. დამსწრე პირი უფლებამოსილია, სხდომის თავმჯდომარის თანხმობით, დასვას შეკითხვა, გააკეთოს განმარტება ან განცხადება და წარადგინოს ინფორმაცია. დარბაზმა შეიძლება ვერ დაიტეოს ყველა მსურველი, ამ დროს ხდება სხდომის მოსმენის ტექნიკური საშუალებებით უზრუნველყოფა.

მერი და საკრებულოს წევრი წელიწადში ერთხელ მაინც ანუ ანუ საჯარო შეხვედრას ამომრჩეველთან, წარუდგენს მათ ანგარიშს გაწეული მუშაობის შესახებ და უპასუხებს შეკითხვებს. ამ შეხვედრაზე დასწრების უფლება აქვს მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ ნებისმიერ ამომრჩეველს. გარდა ამისა, აღნიშნული ანგარიშები ქვეყნდება.

3.2. მუნიციპალური სერვისებით სარგებლობა და მუნიციპალური ვალდებულებები

მუნიციპალიტეტის მცხოვრებლებს აქვთ მუნიციპალური სერვისებით სარგებლობის სუბექტური საჯარო უფლება, რომლის ადრესატიც კონკრეტული მუნიციპალიტეტია. ამ მომსახურებას უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის საჯარო დაწესებულებები – საბავშვო ბაღები, ბიბლიოთეკები, მუზეუმები, სპორტული მოედნები, საცურაო აუზები, უსახლკაროთა თავშესაფრები და ა.შ.

ობიექტური მიზეზების გამო, მუნიციპალური სერვისებით სარგებლობა გარკვეულ შეზღუდვებს ექვემდებარება. უპირველეს ყოვლისა, მომსახურების გამწევ დაწესებულებას აქვს საჯარო მიზანი და მოქმედებს მხოლოდ მის ფარგლებში. სერვისით სარგებლობა ხდება დადგენილი წესის მიხედვით. გარდა ამისა, მომსახურებით სარგებლობის უფლება შეზღუდულია შესაბამისი დაწესებულების ობიექტური შესაძლებლობებით.

შეიძლება არსებობდეს არა მხოლოდ მუნიციპალური სერვისებით სარგებლობის უფლება, არამედ ვალდებულებაც.⁸⁸⁸ განვითარებულ ქვეყნებში ამგვარი ვალდებულების მაგალითებია წყალმომარაგებისა და წყალარინების სისტემებით, საყოფაცხოვრებო ნარჩენების გატანის მომსახურებით, მუნიციპალური სასაფლაოებით სარგებლობა და ა.შ.

მუნიციპალური სერვისებით სარგებლობის უფლებას შეესატყვისება მუნიციპალური ვალდებულებები, რაშიც იგულისხმება უსასყიდლო საქმიანობა, მომსახურების განხორციელების ვალდებულება და საფინანსო ვალდებულებების შესრულება. სამწუხაროდ, საქართველოში არ არსებობს პირველი ორი ვალდებულების განხორციელების ტრადიცია (მაგალითად, საკუთრებაში არსებული ნაკვეთის მიმდებარე ტროტუარის დასუფთავება). რაც შეეხება საფინანსო ვალდებულებებს – ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების გადახდას, მოქალაქეთა ეს ვალდებულება საკონსტიტუციო დონეზეა განმტკიცებული.

4. მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი და ქონება

4.1. მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი

კონსტიტუცია ითვალისწინებს მუნიციპალიტეტის საფინანსო დამოუკიდებლობას. საფინანსო დამოუკიდებლობა, ერთი მხრივ, გამოიხატება იმაში, რომ მუნიციპალიტეტს უნდა ჰქონდეს საკმარისი ფინანსური წყაროები თავისი ამოცანების განსახორციე-

⁸⁸⁸ დაწვრილებით იხ., Pagenkopf H., Kommunalrecht, Köln, Berlin, Bonn, München, 1971, 97.

ელეზად.⁸⁸⁹ სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს მუნიციპალიტეტის ფინანსების შესაბამისობა მის უფლებამოსილებებთან. მეორე მხრივ, საფინანსო დამოუკიდებლობა გულისხმობს მუნიციპალიტეტის ფინანსების დამოუკიდებელ განკარგვას და ამდენად, საბიუჯეტო დამოუკიდებლობას.⁸⁹⁰ მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი დამოუკიდებელია სხვა მუნიციპალიტეტების, ავტონომიური რესპუბლიკისა და სახელმწიფო ბიუჯეტებისაგან.

მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი არის მისი ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით მისაღები შემოსულობების, გასანევი გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების ერთობლიობა. ბიუჯეტს ამტკიცებს საკრებულო მერის წარდგინებით.

ბიუჯეტის შემოსულობები იყოფა საკუთარ და არასაკუთარ შემოსულობებად. საკუთარი შემოსულობებია, მაგალითად, ადგილობრივი გადასახადებითა და მოსაკრებლებით მიღებული შემოსულობები. გადასახადების ადმინისტრირებას უზრუნველყოფენ საგადასახადო ორგანოები, ხოლო სხვა შემოსავლებისა კი – შესაბამისი ადგილობრივი სამსახურები.

არასაკუთარ შემოსულობებს განეკუთვნება კაპიტალური, მიზნობრივი და სპეციალური ტრანსფერები, სესხი და გრანტი. კაპიტალური ტრანსფერი გამოიყოფა კაპიტალური პროექტის დასაფინანსებლად. მუნიციპალიტეტისათვის მიზნობრივი ტრანსფერის გადაცემა ხდება დელეგირებული უფლებამოსილების ფინანსური უზრუნველყოფისათვის. სპეციალური ტრანსფერის მიზანი ძირითადად საგანგებო სიტუაციების (სტიქიური მოვლენა, საომარი მოქმედება და ა.შ.) შედეგების ლიკვიდაციაა, როდესაც ამისათვის საკმარისი არაა მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის სარეზერვო ფონდი. მუნიციპალიტეტის მიერ სესხის აღება დასაშვებია მთავრობის ნებართვით და მხოლოდ კაპიტალური ინვესტიციის განსახორციელებლად. მთავრობის ნებართვას საჭიროებს, როგორც წესი, გრანტის აღებაც.

სამეცნიერო ლიტერატურაში განასხვავებენ, ასევე, საჯარო და კერძოსამართლებრივი ხასიათის შემოსულობებს. საჯაროსამართლებრივი შემოსულობებია გადასახადები, მოსაკრებლები და ა.შ. კერძოსამართლებრივი შემოსულობები მიიღება მუნიციპალიტეტის ეკონომიკური საქმიანობიდან, კრედიტების აღებით და ა.შ.⁸⁹¹

მუნიციპალიტეტი დამოუკიდებლად განსაზღვრავს ბიუჯეტში მისი უფლებამოსილებების განხორციელებისათვის აუცილებელი გადასახდელების მიმართულებებს. თუ სახელმწიფო ან ავტონომიური რესპუბლიკის ორგანოების გადაწყვეტილება მისი მიღების წლის განავლობაში ზრდის ბიუჯეტის გადასახდელების ოდენობას ან ამცირებს შემოსავლებს, აუცილებელია კომპენსირება შესაბამისად სახელმწიფო ან ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტიდან.

4.2. მუნიციპალიტეტის ქონება

კონსტიტუცია ადგენს მუნიციპალიტეტის ქონებრივ გარანტიას. მას აქვს საკუთარი ქონება, რაც უნდა შეესაბამებოდეს მუნიციპალიტეტის კომპეტენციას. მაგალითად, მის საკუთრებაში ვერ იქნება სამხედრო პოლიგონი, რადგანაც თავდაცვა არ არის

⁸⁸⁹ Gern A., Deutsches Kommunalrecht. 2., neubearbeitete Auflage, Baden-Baden, 1997, 122; Besonderes Verwaltungsrecht, E. Schmidt-Aßmann (Hrsg.), 11 neubearbeitete Auflage, Berlin, New York, 1999, 24; Sundermann W., Miltkau T., Kommunalrecht Brandenburg, Hamburg, 1995, 37.

⁸⁹⁰ შეად., Schmidt T.I., Kommunalrecht, Tübingen, 2011, 23.

⁸⁹¹ Schmidt T.I., Kommunalrecht, Tübingen, 2011, 252.

მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილება. მუნიციპალური საკუთრების ობიექტი შეიძლება იყოს როგორც ნივთები, ასევე არამატერიალური ქონებრივი სიკეთეები (წილი, აქციები და ა.შ.).

მუნიციპალიტეტის ქონება ორ კატეგორიად იყოფა – ძირითადი (განუსხვისებელი) და დამატებითი. ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონება მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილების განხორციელების საფუძველია, რომელიც გამოიყენება მხოლოდ მისი საჯარო ფუნქციების შესასრულებლად. ძირითად (განუსხვისებელ) ქონებას განეკუთვნება ადმინისტრაციული შენობა-ნაგებობები, მოედნები, სკვერები, ბულვარები, პარკები, შიდა სარგებლობის გზები, გვირაბები, ხიდები, ქუჩები, ტროტუარები და ა.შ.⁸⁹² ამ კატეგორიის ქონების გასხვისება მხოლოდ იმ შემთხვევაშია დასაშვები, თუ მან თავისი ფუნქციური დანიშნულება დაკარგა. დამატებითია ქონება, რომელიც არ არის ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონების ნაწილი და მისი გასხვისება დასაშვებია კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

5. კონტროლი მუნიციპალიტეტზე

5.1. სახელმწიფო ზედამხედველობა მუნიციპალიტეტზე

მუნიციპალიტეტის საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის ფორმა უკავშირდება მისი უფლებამოსილების სახეს. ზედამხედველობა მიზანშეწონილობის უზრუნველსაყოფად, ანუ დარგობრივი ზედამხედველობა ვრცელდება დელეგირებული უფლებამოსილებების სფეროში მიღებულ გადაწყვეტილებებზე. მისი მიზანია ამ უფლებამოსილებების კანონიერი და ჯეროვანი განხორციელების უზრუნველყოფა. მუნიციპალიტეტის საქმიანობის სხვა სფეროები ექვემდებარება სამართლებრივ ზედამხედველობას, რომელიც მიზნად ისახავს საკრებულოს ნორმატიული აქტების კანონმდებლობასთან შესაბამისობის უზრუნველყოფას. ზედამხედველობის განხორციელებისას სახელმწიფო შეზღუდულია თანაზომიერების პრინციპით.

სამართლებრივ ზედამხედველობას ახორციელებს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი. ის შეეხება გამოქვეყნებულ ნორმატიულ აქტებს, ანუ შემდგომი (რეპრესიული) ხასიათი აქვს. პრემიერ-მინისტრსა და მთავრობის ადმინისტრაციას არ აქვს სათანადო დრო და რესურსი ამ ამოცანის სრულყოფილად შესრულებისათვის. ეს აისახება კიდევ საკრებულოების ნორმატიული აქტების ხარისხსა და შინაარსზე, რაც ზოგჯერ კურიოზულ ფორმებსაც იღებს. გაცილებით ეფექტიანი იყო სამართლებრივი ზედამხედველობის განხორციელება იუსტიციის სამინისტროს მიერ.

დარგობრივ ზედამხედველობას ახორციელებს ის სამინისტრო ან სპეციალური დანიშნულების სახელმწიფო დაწესებულება, რომლის უფლებამოსილებაცაა დელეგირებული მუნიციპალიტეტზე. ზედამხედველობას ექვემდებარება მუნიციპალიტეტის ორგანოს (თანამდებობის პირის) ინდივიდუალური აქტები ან ქმედებები დელეგირებული უფლებამოსილებების სფეროში. დარგობრივი ზედამხედველობის ფარგლებში ზედამხედველობის ორგანოს შეუძლია შემდეგი საშუალებების გამოყენება: დოკუმენტის ან ინფორმაციის გამოთხოვა, სარეკომენდაციო ინსტრუქციის გაცემა, მუნიციპალიტეტის ორგა-

⁸⁹² დანვრილებით იხ., „სახელმწიფოს მიერ მუნიციპალიტეტებისთვის გადასაცემი ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონების სახეობათა ნუსხის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 6 ნოემბრის №527 დადგენილების დანართი.

ნოს (თანამდებობის პირის) ინდივიდუალური აქტის შეჩერება ან გაუქმება, ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩანაცვლება.

5.2. მუნიციპალიტეტის აუდიტი

აუდიტის მიზანია მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობის კანონიერებისა და ეფექტიანობის უზრუნველყოფა. კოდექსი სამი სახის აუდიტს გამოჰყოფს: სახელმწიფო, დამოუკიდებელი და შიდა. სახელმწიფო აუდიტს ახორციელებს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური. დამოუკიდებელ აუდიტს საკრებულოს გადანაყვეტილებით ატარებს მოწვეული აუდიტორი. შიდა აუდიტის განმხორციელებელი სუბიექტი განისაზღვრება მერიის დებულებით.

5.3. პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა. საკრებულოს დათხოვნა და მისი საქმიანობის შეჩერება, საკრებულოსა და მერის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა

საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია მთავრობის წარდგინებითა და პარლამენტის თანხმობით შეაჩეროს საკრებულოს საქმიანობა ან დაითხოვოს ის, თუ საკრებულოს მოქმედებით საფრთხე შეექმნა სახელმწიფოს სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას ან სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციური უფლებამოსილებების განხორციელებას. საკრებულოს დათხოვნა ან საქმიანობის შეჩერება ავტომატურად იწვევს მერის უფლებამოსილების შეწყვეტას ან შეჩერებას, რაც აშკარად სცდება კონსტიტუციის აღნიშნული რეგულირების ფარგლებს და არ იძლევა, როგორც მინიმუმ, კონკრეტული შემთხვევის ინდივიდუალური შეფასებისა და გადანაყვეტის საშუალებას. განსაკუთრებით საეჭვოა დემოკრატიულად ლეგიტიმირებული მერის საჯარო თანამდებობის დაკავების კონსტიტუციური უფლების დარღვევის საკითხი, რაც მას თანამდებობიდან თვითნებური გათავისუფლებისაგან იცავს.

საკრებულოს უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა ისეთ შემთხვევებს უკავშირდება, როდესაც აშკარაა, რომ ის ვეღარ ახორციელებს თავის საქმიანობას: 1. საკრებულოს წევრთა რაოდენობის შემცირება ნახევარზე მეტით; 2. ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებიდან 3 თვეში მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობა; 3. ზედიზედ 6 თვის განმავლობაში არშეკრება. ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში მერს უფლებამოსილება უწყდება. ამ წესზეც ვრცელდება კონსტიტუციურობასთან დაკავშირებული კითხვები. ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობა შეიძლება გამოწვეული იყოს არა ობიექტური და მერთან დაკავშირებული, არამედ სუბიექტური მიზეზებით, მაგალითად, საკრებულოს დესტრუქციული დამოკიდებულებით.

პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა ნიშნავს მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებების შესრულებას მმართველობის განმხორციელებელი ორგანოს ან თანამდებობის პირის მიერ. მისი შემოღების საფუძველია საკრებულოს დათხოვნა, საქმიანობის შეჩერება ან უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა. შესაბამის გადანაყვეტილებას იღებს საქართველოს მთავრობა. პირდაპირ სახელმწიფო მმართველობას ახორციელებს მის მიერ დანიშნული მთავრობის წმინდული, საგანგებო ადმინისტრაცია ან მოქმედი მერი (თუ საკრებულოს უფლებამოსილება ვადამდე შეუწყდა წევრთა რაოდენობის ნახევარზე მეტით შემცირების ან ზედიზედ 6 თვის განმავლობაში არშეკრების გამო). ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობის გამო უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტისას, მოქმედი მერი

ახორციელებს რწმუნებულის უფლებამოსილებას ახალი მერის არჩევამდე. პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა დროებითი ღონისძიებაა და გრძელდება რიგგარეშე ან მორიგი არჩევნებით მუნიციპალიტეტის ახალი ორგანოების უფლებამოსილების ცნობამდე.

ბიბლიოგრაფია

სამეცნიერო წყაროები

- აბაშიძე გ., პროკურორი, როგორც სისხლისსამართლებრივი დევნის სუბიექტი, თბილისი, 2011
- ანჩაბაძე გ., საქართველოს სამხედრო ისტორიის საკითხები (1921 წლამდე), თბილისი, 2010
- არსენიძე რ., დემოკრატიული რესპუბლიკა, მე-2 გამოცემა, თბილისი, 2014
- ასათიანი თ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ჩრილში, წიგნში: თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, ნ. I, გ. კვერენჩილაძისა და დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2012
- ასოციაცია – „საქართველოს მოსამართლეთა ერთობა“, რაიონული (საქალაქო) და სააპელაციო სასამართლოს მოსამართლეთა დანიშვნის წესი და მასთან დაკავშირებული პრობლემები საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით, თბილისი, 2017
- ბაბეკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), მე-2 გამოცემა, კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2013
- ბაბეკი ვ., ერფრუტი ჯ., შტაინროტერი ბ., შედარებითი სამართლის მეთოდოლოგიის გამოყენება პრაქტიკაში, პრეზიდენტისა და პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილებათა გადანაწილება საქართველოში, საფრანგეთსა და გერმანიაში, „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“, N8, 2015
- ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიჰენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა, საქართველოს გზა ევროპისაკენ, თბილისი, 2012
- ბენდიანიშვილი ა., დაუშვილი ა., ნათმელაძე მ., საქართველოს ისტორია, (XIX-XX საუკუნეები), ტ. IV, თბილისი, 2012
- ბეჟაშვილი ლ., საკანონმდებლო ტექნიკა, თბილისი, 2012
- ბერიშვილი ტ., ქართული სოციალ-დემოკრატია 1880-1953, ძირითადი ორიენტირები, ქ. ქუსიკაშვილის თარგმანი, ზ. გაიპარაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2017
- ბეროუსი გ., აბაშიძე ზ., მუხიგული ქ., დუნდუა ს., ქარაია თ., დემოკრატია და მოქალაქეობა, თბილისი 2011
- ბუჩუკური ა., საქართველოს კონსტიტუციის პრეამბულა და მისი ნორმატიული გამოყენების შესაძლებლობა, სტუდენტური სამართლებრივი ჟურნალი, 2014
- გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“, N96, 1920 წლის 1 მაისი
- განმარტებითი იურიდიული ლექსიკონი, გ. ხუბუას და ლ. თოთლაძის რედაქტორობით, თბილისი, 2012
- გაული ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2002
- გეგენავა დ., ეკლესია-სახელმწიფოს ურთიერთობის სამართლებრივი მოდელები და საქართველოს კონსტიტუციური შეთანხმება, თბილისი, 2018
- გეგენავა დ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელი: გორდიას კვანძი საქართველოს კონსტიტუციაში, სამართლის ჟურნალი N1, 2013
- გეგენავა დ., ქართული კონსტიტუციონალიზმის იდეაფიქსები, ანუ როცა „ცვლილების ქარი“ უბერავს, წიგნში: ავთანდილ დემეტრაშვილი 75, თბილისი, 2017,
- გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2016
- გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-3 გამოცემა, თბილისი, 2015

გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-2 გამოცემა, თბილისი, 2014

გეგენავა დ., ჯავახიშვილი პ., საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლი: იძულებით გადაადგილებული ნორმა თავშესაფრის მოლოდინში და შეუცნობლისადმი შიშის ფენომენი ქართულ კონსტიტუციონალიზმში, ჟურნ. „აკადემიური მაცნე“, სპეციალური გამოცემა, 2017

გვაზავა გ., ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებისა, მე-2 გამოცემა, თბილისი, 2014

გიორგაძე გ., თორდია ვ., ხმალაძე ვ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2003

გოგიაშვილი გ., შედარებითი კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2014

გოდოლაძე კ., საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში პოლიტიკური და სამართლებრივი ასპექტები, დე-პარლამენტარიზაცია: მითი თუ რეალობა, თბილისი, 2013

გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენჩილაძე გ., ჭილაძე ნ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, თბილისი, 2017

გოცირიძე ე., ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა კლასიფიკაციისათვის, წიგნში: ადამიანის უფლებათა დაცვა ეროვნულ და საერთაშორისო სამართალში, კ. კორკელიას რედაქტორობით, თბილისი, 2002

გურული ვ., ნოე ჟორდანიას, პოლიტიკური პორტრეტი, თბილისი, 2018

გურული ვ., საქართველოს სახელმწიფოებრიობის აღდგენა და რუსეთის მეხუთე კოლონა (1917-1921), თბილისი, 1998

გურული ვ., საქართველო-რუსეთის ურთიერთობა (1483-1921), თბილისი, 2011

გურული ვ., ჯიქია ლ., ტაო-კლარჯეთის, ლაზეთისა და აჭარის საკითხი 1812-1953 წლების საერთაშორისო ურთიერთობებში, თბილისი, 2013

დავიდი რ., თანამედროვეობის ძირითადი სამართლებრივი სისტემები, თ. ნინიძისა და ე. სუმბათაშვილის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2010

დამოუკიდებლობის 1028 დღე, საქართველოს პირველი რესპუბლიკის ყოველდღიური მატჩიანე (1918-1921), დ. შველიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2013

დარჩიაშვილი დ., საქართველოს თავდაცვის პოლიტიკა და სამხედრო რეფორმა, წიგნში: სახელმწიფოებრიობა და უსაფრთხოება: საქართველო ვარდების რევოლუციის შემდეგ, თბილისი, 2006

დეგენჰარტი ქ., კონსტიტუციის რეფორმა საქართველოში, სამართლებრივი ანალიზი საკონსტიტუციო კომისიის მიერ 01.05.2017 წარმოდგენილ პროექტთან დაკავშირებით, ი. მესხიძის თარგმანი, თბილისი, 2017

დემეტრაშვილი ა., კონსტიტუციონალიზმის პარადიგმები საქართველოში, „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“, N3, 2010

დემეტრაშვილი ა., მმართველობის ახალი სისტემის თავისებურებანი საქართველოში, წიგნში: სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, გ. ნოდისა და დ. აფრასიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2013

დემეტრაშვილი ა., საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია 2011 წლის გადასახედიდან, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011

დემეტრაშვილი ა., წინათქმა: 2009-2010 წლების საკონსტიტუციო რეფორმა საქართველოში - ფაარგლები, მიმართულება, შედეგი, წიგნში: ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიჰენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა - საქართველოს გზა ევროპისკენ, თბილისი, 2012

დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011

დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, მე-2 გამოცემა, თბილისი, 2014

ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებები, სახელმძღვანელო, მეორე განახლებული გამოცემა, ა. ეიდეს, ა. კრაუზეს და ა. როსას რედაქტორობით, ნ. ჯაფარიძე-ჭყოიძის თარგმანი, თბილისი, 2006

ერემაძე ქ., ინტერესთა დაბალანსება დემოკრატიულ საზოგადოებაში, თბილისი, 2013

ერემაძე ქ., საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ურთიერთდამოკიდებულება შერეული მმართველობის მქონე რესპუბლიკაში (საფრანგეთის მაგალითზე), ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, N4, 2002

ერქვანია თ., სახელისუფლებო შტოების ურთიერთობის სპეციფიკა 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების ფონზე: არსებითი პრობლემები, წიგნში: სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, გ. ნოდიასა და დ. აფრასიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2013

ზოიძე ბ., საკონსტიტუციო კონტროლი და ღირებულებათა წესრიგი საქართველოში, თბილისი, 2007

თევზაძე თ., არჩევნები 1921 წლის კონსტიტუციის მიხედვით (1918-1921 წლების საარჩევნო სისტემა და კანონმდებლობა), წიგნში: საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა და 1921 წლის კონსტიტუცია, დ. გეგენავას და პ. ჯავახიშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2013

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

კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., რუხაძე ზ., ტაბუცაძე ი., ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995–2009), მისი განვითარების პერსპექტივა, თბილისი, 2009

კვერენჩილაძე გ., აღმასრულებელი ხელისუფლება და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, წიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011

კვერენჩილაძე გ., საფრანგეთის საფინანსო კონტროლის უმაღლესი ორგანოების სამართლებრივი სტატუსი, წიგნში: მელქაძე ო., საფინანსო კონტროლი ევროპულ ქვეყნებში, თბილისი, 1999

კვერენჩილაძე გ., ქართული კონსტიტუციონალიზმის ნოვაციები: პრეზიდენტისა და მთავრობის კონსტიტუციური კონსტრუქცია და მიმართების თავისებურებები 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ჩრილში, „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“, N5, 2012

კვერენჩილაძე გ., მელქაძე ო., საფრანგეთის სახელმწიფო სისტემა, თბილისი, 1997

კობალაძე პ., პროკურორი როგორც სახელმწიფო ბრალმძებელი, თბილისი, 2018

კობახიძე ი., პოლიტიკურ გაერთიანებათა სამართალი, თბილისი, 2008

კობახიძე რ., სილაქაძე დ., ხვადაგიაი დ., ხვადაგიაი ი., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა, 100 ამბავი, თბილისი, 2018

კონსტიტუციონალიზმი, ზოგადი შესავალი, ნ.ი. დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2018

კონსტიტუციური სამართალი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2005

კორკელია კ., ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის გამოყენება საქართველოში, თბილისი, 2004

კუბლაშვილი კ., ძირითადი უფლებები, თბილისი, 2008

კუბრაშვილი ჰ., ეროვნული უშიშროება თუ ეროვნული უსაფრთხოება?!, თბილისი, 2014

ლორთქიფანიძე მ., აფხაზები და აფხაზეთი, მე-2 გამოცემა, თბილისი, 2012

ლორთქიფანიძე მ., მოხსენება, საქართველოს ფედერალიზაციის პერსპექტივები PRO ET CONTRA, კონფერენციის მასალების კრებული, თბილისი, 2000

მაზნიაშვილი გ., მოგონებანი, თბილისი, 2014

მალაშხია შ., კონფლიქტების ანატომია, თბილისი, 2011, 144.

მაცაბერიძე მ., არჩევნები და საზოგადოება, თბილისი, 2003

მაცაბერიძე მ., პრეზიდენტის ინსტიტუტის საკითხი საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკაში (1918-1921), თბილისი, 2011

მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის პოლიტიკური კონცეფცია, თბილისი, 1996

მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება, ნიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011

მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2008

მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2006

მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თეორიის საკითხები, ბათუმი, 2003

მელქაძე ო., საარჩევნო სამართალი: თეორია და ქართული პრაქტიკა, თბილისი, 2012

მელქაძე ო., საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი, თბილისი, 1996

მელქაძე ო., საკონსტიტუციო ქართველოლოგიის საშიშროება, თბილისი, 2005

მელქაძე ო., საპარლამენტო სამართალი მსოფლიო პრაქტიკაში და ქართულ რეალობაში, თბილისი, 2013

მელქაძე ო., სახელმწიფო კონტროლი, თეორია, პრაქტიკა, პერსპექტივა, თბილისი, 1996

მელქაძე ო., ქართული კონსტიტუციონალიზმის შავი ყუთი, თბილისი, 2007

მელქაძე ო., თევდორაშვილი გ., რეგიონალიზმი – სახელმწიფო ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა, თბილისი, 2003

მელქაძე ო., მახარაძე ო., პოლიტიკური ხელისუფლების ორგანიზაცია საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში (ქართულ პრობლემებთან დაკავშირებით), ბათუმი, 2001

მეტრეველი ვ., საქართველოს სახელმწიფოსა და სამართლის ისტორია, თბილისი, 2003

მო დ., უცხო ქვეყნის სასამართლო პრაქტიკის გამოყენება და დიალოგი საკონსტიტუციო სასამართლოებს შორის, საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა, N2, 2010

მონიავა პ., მამნიაშვილი მ., რევაზიშვილი ნ., გაბისონია ი., მონიავა თ., გელაშვილი ნ., საპროკურორო სამართალი, თბილისი, 2015

მურუსიძე შ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა, საქართველოს ილუსტრირებული ისტორია, ტ. 4, თბილისი, 2014

ნარინდოშვილი მ., გოგელია ვ., ჯულაყიძე თ., ჯაში ზ., გლურჯიძე ე., რელიგიის თავისუფლება, თბილისი, 2004

ოკონელი რ., თავდავისუნარიანი დემოკრატია და ადამიანის უფლებათა პრინციპები, „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“, N1, 2009

პაპაშვილი თ., პრეზიდენტისა და მთავრობის საგარეო უფლებამოსილებები 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ჩრილში, კრებულში: თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, გ. კვერენჩილაძისა და დ. გეგენავას რედაქტორობით, ნ.1, თბილისი, 2010

პაპაშვილი თ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სასამართლო სისტემა – ძირითადი სამართლებრივი ასპექტები, ნიგნში: საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა და 1921 წლის კონსტიტუცია, დ. გეგენავას და პ. ჯავახიშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2013

პაპაშვილი თ., გეგენავა დ., კონსტიტუციის გადასინჯვის ქართული მოდელი – ნორმატიული მონესრიგების ხარვეზები და პერსპექტივა, თბილისი, 2015

პაპაშვილი გ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გამოცემა, ბათუმი, 2011

პაქტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012

როგავა ზ., გადასახადები, საგადასახადო სისტემა და საგადასახადო სამართალი, თბილისი, 2002

რუხაძე ზ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ბათუმი, 1999

საარჩევნო სისტემების განვითარების, რეფორმებისა და სწავლების ცენტრი, დამხმარე სახელმძღვანელო საქართველოს უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების სტუდენტებისათვის, თბილისი, 2014-2015

სასამართლო სისტემის სტრატეგია 2017-2021 წლებისთვის, ჟურნ. „მართლმსაჯულება და კანონი“, N2(54), 2017

საპარლამენტო კონტროლი უსაფრთხოების სექტორზე: პრინციპები, მექანიზმები და პრაქტიკა, ფ. ფლურისა და ა.ბ. ჯონსონის რედაქტორობით, შ. ლორთქიფანიძის თარგმანი, ჟენევა, 2003

საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული, 1918-1921, ვ. შარაშენიძის რედაქტორობით, თბილისი, 1990

საქართველოს ეროვნული ბანკი: ძირითადი მიმართულებები და ფუნქციები, თბილისი, 2008

საქართველოს პირველი რესპუბლიკის კონსტიტუცია (1921), მასალები და დოკუმენტები, ტომი I, ე. ჯგერენაიას და თ. კენჭოშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2015

საქართველოს უზენაესი სასამართლო, სასამართლო სისტემის რეფორმა საქართველოში, 2005-2012, თბილისი, 2012

საქართველო, ტერიტორია და მოსახლეობა - ისტორია - ლიტერატურა და ხელოვნება - პოლიტიკური მდგომარეობა, ერთა ლიგის ქართული ასოციაცია, თ. ბელიაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2018

საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი, 2010

საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, თავი მეორე, საქართველოს მოქალაქეობა, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, პ. ტურავას რედაქტორობით, თბილისი, 2013

სპიკერი მ., ქრისტიანობა და თავისუფალი კონსტიტუციური სახელმწიფო, ზ. იაშვილის თარგმანი, ჟურნ. „სოლიდარობა“, N5(32), 2009

უტიაშვილი გ., საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციური წყობა, თბილისი, 1995

ფაღავა-ბუღეზი ქ., ერთი უჩვეულო ოჯახი, თბილისი, 2017

ფერარი ს., სახელმწიფო და ეკლესია იტალიაში, ნიგნში: სახელმწიფო და ეკლესია ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში, გ. რობერსის რედაქტორობით, მეორე გამოცემის თარგმანი, თბილისი, 2011

ფუტყარაძე ი., სასამართლო ხელისუფლება საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის მიხედვით, ნიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011

ქანთარია ბ., კონსტიტუციონალიზმის ფუნდამენტური პრინციპები და მმართველობის ფორმის სამართლებრივი ბუნება პირველ ქართულ კონსტიტუციაში, თბილისი, 2013

ქანთარია ბ., პარლამენტი საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციაში, ნიგნში: ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011

ქართლის ცხოვრება, ტ. I, თბილისი, 2012

ქართული სამართლის საფუძვლები, რ. შენგელიას რედაქტორობით, თბილისი, 2004

ქემამზაძე ფ., ბრძოლა ამიერკავკასიისთვის 1917-1921, ქ. ქანთარიას თარგმანი, გ. მამულიას რედაქტორობით, თბილისი, 2016

შაიო ა., თავდაცვისუნარიანი დემოკრატიიდან პრევენციულ სახელმწიფომდე?, „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“, N1, 2009

შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003

შვარცი პ., კონსტიტუციური მართლმსაჯულების დამკვიდრება პოსტკომუნისტურ ევროპაში, ქ. ალექსიძის თარგმანი, კ. კუბლაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2003

შველიძე დ., ქართული პოლიტიკური აზრი უნიტარიზმისა და ფედერალიზმის შესახებ, საქართველოს სახელმწიფო – უნიტარული თუ ფედერაციული, ბათუმი, 2005

- ცნობილადე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ. I, თბილისი, 2005
- წამების პრევენციის ეროვნული მექანიზმების სახეები და უფლებამოსილებები, დემოკრატიისა და უსაფრთხო განვითარების ინსტიტუტი, თბილისი, 2015
- ჯანდა ქ., ბერი ჯ., გოლდმენი ჯ., ამერიკული დემოკრატია, აშშ ხელისუფლება და პოლიტიკური პროცესი, რ. გაჩეჩილაძის თარგმანი, მ. უგრეხელიძის რედაქტორობით, თბილისი, 1995
- ჯონსი ს.ფ., სოციალიზმი ქართულ ფერებში, სოციალ-დემოკრატიის ევროპული გზა, ხ. ჩხეიძის თარგმანი, ბ. კობახიძისა და ი. სვადაგიანის რედაქტორობით, მე-2 გამოცემა, თბილისი, 2018
- ხეცურიანი ჯ., დამოუკიდებლობიდან სამართლებრივი სახელმწიფოსაკენ, პუბლიცისტური წერილები, ინტერვიუები, თბილისი, 2006
- ხეცურიანი ჯ., საკონსტიტუციო რეფორმა საქართველოში (2017 წ.) და საკონსტიტუციო სასამართლო, „საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი“, N1, 2018
- ხეცურიანი ჯ., სახელმწიფო და ეკლესია, ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, N1, 2001
- ხმალადე ვ., დემეტრაშვილი ა., ნალბანდოვი ა., რამიშვილი ლ., უსუფაშვილი დ., ჯიბლაშვილი ზ., საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლება ცენტრალურ დონეზე: ბალანსი მის განშტოებათა შორის. საკონსტიტუციო-პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმები, თბილისი, 2005
- ხუბუა გ., სამართლის თეორია, მე-2 გამოცემა, თბილისი, 2015
- ჯავახიშვილი ი., ქართული სამართლის ისტორია, წ. I, ნაკვ. I, ტფილისი, 1928
- ჯიბლაშვილი ზ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი თანამედროვე ევროპაში და მისი ქართული გაგება, თბილისი, 2016
- 20 წელი საპარლამენტო კონტროლის გარეშე: უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს ზედამხედველობა შინაგან საქმეთა, უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურების საქმიანობაზე საქართველოში, კვლევის შედეგები, თბილისი, 2017
- A Dictionary of Law, 5th Ed., Edited by E.A. Martin, Oxford University Press, 2003
- Akandji-Kombe J-F., Positive obligations under the European Convention on Human Rights, Human Rights Handbooks, No.7, Council of Europe, 2007
- Alder J., General Principles of Constitutional and Administrative Law, 4th Ed., Bristol, 2002
- Barnett H., Constitutional and Administrative Law, 4th Ed., Cavendish Publishing, 2013
- Beale A., Essential Constitutional Law, 2nd Ed., London, 1997
- Bellamy R., Kennedy-Macfoy M., Citizenship, Critical Concepts in Political Science, New York, 2014
- Black's Law Dictionary, 9th Ed., Edited by B. Garner, Thomson Reuters, 2009
- Blackwell A.H., The Essential Law Dictionary, Sphinx Publishing, 2008
- Casagrande C., Election Evaluation Guide, European Commission For Democracy through Law, Strasbourg, 2003
- Cameron I., National Security and the European Convention on Human Rights, Uppsala, 2000
- Costigan R.F., State Appointment of Bishops, Journal of Church and State, N8(1), 1966
- Curzon L.B., Richards P.H., Dictionary of Law, 7th Ed., Pearson Longman, 2007
- Dembour M.B., What Are Human Rights, Four Schools of Thought, Human Rights Quarterly, Vol. 32, 2010
- Farazmand A., Administrative Legacies of the Persian World-State Empire: Implications for Modern Public Administration, Part 1, Public Administration Quarterly, Vol.26, No.3/4 (Fall 2002-Winter, 2003)
- Frison-Roche F., Semi-Presidentialism in the Republic of Macedonia (former Yugoslavian Republic of Macedonia), in: Semi-Prezidentialism in Central and Eastern Europe, Edited by R. Elgie and S. Moestrup, Manchester and New York, 2008
- Gegenava D., Church-State Relations in the Democratic Republic of Georgia (1918-1921), Studia z Prawa Wyznaniowego, N21, 2018

- Géraud A., The Lateran Treaties: A Step in Vatican Policy, Foreign Affairs, N7, 1928-1929
- Handbook of Polish Law, Edited by W. Dajczak, A.J. Szwarc, P.Wiliński, Poznan, 2011
- Kretzmer D., Prohibition of Torture, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2010, 23-26; Reidy A., The Prohibition of Torture, Human Rights Handbooks, No.6, Council of Europe, 2003
- Lijphart A., Patterns of Democracy Government Forms and Performance in Thirty-six Countries, New Haven and London, 1999
- Lister R., Williams F., Anttonen A., Bussemaker J., Gerhard U., Heinen J., Johansson S., Leira A., Siim B., Gendering Citizenship in Western Europe, New Challenges for Citizenship Research in a Cross-Nnational Context, Bristol, 2007
- Loewenstein K., Militant Democracy and Fundamental Rights, American Political Science Review, Vol.31, 1937
- McCauliff C.M.A., Dreyfus, Laïcité and the Burqa, Connecticut Journal of International Law, Vol.28, 2012
- Olmstead A. T., History of the Persian Empire, The University of Chicago Press, 1948
- Oran D., Oran's Dictionary of the Law, 3rd Ed., 2000
- O'Neil P., Essentials of Comparative Politics, New York, London, 2013
- Palomino R., The Role of Concordats Promoting Religious Freedom with Special Reference to Agreements in the Middle East, in: Ius Ecclesiarum Vehiculum Caritatis, Libreria Editrice Vaticana, 2004
- Petkoff P., Legal Perspectives and Religious Rights Under International Law in the Vatican Concordats (1963-2004), Law & Justice - Christian Law Review, Vol.158, 2007
- Ryngaert C., The Legal Status of the Holy See, Goettingen Journal of International Law, N3, 2011
- Sartori G., Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes, 2nd Ed., New York, 1997
- Schmitt C., Constitutional Theory, Translated and Edited by Jeffrey Seitzer, Duke University Press, 2008
- Schütze R., European Constitutional Law, Cambridge University Press, 2012
- The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, Edited by M. Rosenfeld, A. Sajo, Oxford University Press, 2012
- The Oxford Handbook of Political Science, Edited by R.E Goodin, New York, 2006
- Van Caenegem R.C., An Historical Introduction to Western Constitutional Law, Cambridge, 1995
- West's Encyclopedia of American Law, 2nd Ed., Thomson-Gale, 2005
- Badura P., Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundsatzes für die Bundesrepublik Deutschland, 4., neu bearbeitete Auflage, München, 2010
- Benda E., Klein E., Verfassungsprozessrecht. Ein Lehr- und Handbuch, 3., völlig neu bearbeitete Auflage, Heidelberg u. a., 2012
- Besonderes Verwaltungsrecht, E. Schmidt-Aßmann (Hrsg.), 11 neubearbeitete Auflage, Berlin, New York, 1999
- Blank J-T., Die innerparteiliche Willensbildung nach dem Grundgesetz ihre Ausgestaltung im Parteiengesetz und ihre Berücksichtigung in den Parteistatuten, Deutsches Verwaltungsblatt, 1976
- Bregadze R., Die Probleme der Parteimitgliedschaft im Falle der mehrfachen Staatsangehörigkeit MIP, 2010
- Bregadze R., Parteimerkmale und innerparteiliche Demokratie im Recht Georgiens, Münster, 2011
- Böckenförde E.-W., Verfassungsgerichtsbarkeit, Neue juristische Wochenschrift, 52 (1999)

- Burkiczak C., Die Bundesversammlung und die Wahl des Bundespräsidenten, Rechtliche Grundlagen und Staatspraxis, JuS, 2004
- Burmeister J., Verfassungstheoretische Neukonzeption der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, München, 1977
- Dols H., Plate K., Kommunalrecht. 5., neubearbeitete und erweiterte Auflage, Stuttgart, Berlin, Köln, 1999
- Ennuschat J., Gott und Grundgesetz, Zur Bedeutung der Präambel für das Verhältnis des Staates zu Religion und Religionsgemeinschaften, NJW, 1998
- Fre're E., Vergleich der Kommunen in Deutschland und Frankreich. Historische Entwicklungen, rechtliche Rahmenbedingungen und öffentliche Finanzstrukturen im föderalen und zentralen System, Wiesbaden, 1998
- Gern A., Deutsches Kommunalrecht. 2., neubearbeitete Auflage, Baden-Baden, 1997
- Grawert F., Parteiausschluss und innerparteiliche Demokratie, Heidelberg, 1987
- GG Kommentar, Band. 2, T. Dreier (Hrsg.), 2. Auflage, 2006, Tübingen
- Grundgesetzkommentar, B. Schmidt-Bleibtreu, H. Hofmann, A. Hopfau (Hrsg.), 11. Auflage, München, 2008
- Grundgesetz Kommentar, J. Kokott, M. Sachs, (Hrsg.), München, 2007
- Grundgesetz-Kommentar, T. Maunz, G. Dürig (Hrsg.), München
- Haller W., Kölz A., Allgemeines Staatsrecht, 3. Aufl., Basel, 2004
- Hallermann A., Kaim M., Parteien im Internationalen Vergleich, Erfurt, 2003
- Hendler R., Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip. Zur politischen Willensbildung und Entscheidung im demokratischen Verfassungsstaat der Industriegesellschaft, Köln, Berlin, Bonn, München, 1984
- Ipsen J., Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht, 20., neu bearbeitete Auflage, Köln, München, 2008
- Ipsen J., Grundgesetz Kommentar, Sachs M. (Hrsg.), München, 2007
- Kelsen H., Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, in: Ooyen R. C. v. (Hrsg.), Wer soll der Hüter der Verfassung sein? Abhandlungen zur Theorie der Verfassungsgerichtsbarkeit in der pluralistischen, parlamentarischen Demokratie, Tübingen, 2008
- Kluth W., Grundgesetz Kommentar, Epping V./Hillgruber C.,(Hrsg.), München, 2009
- Knöpfle F., Der Zugang zu den politischen Parteien, Der Staat. Zeitschrift für Staatslehre Öffentliches Recht und Verfassungsgeschichte, 1970
- Kunig P., Parteien, Sonderdruck aus Handbuch des Staatrechts Band II, Isensee J., Kirchhof P. (Hrsg.), Beck, 2007
- Lörler S., Das Für und Wider einer Direktwahl des Bundespräsidenten, ZRP, 2014
- Loladze B., Das Rechtsstaatsprinzip in der Verfassung Georgiens und in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts Georgiens, Postdam, 2014
- Luthmann W., die innere Ordnung der Parteien nach dem Grundgesetz und ihre Ausführung durch Parteiengesetz, Köln, 1961
- Mackert J., Kampf um Zugehörigkeit, Wiesbaden, 1999
- Mally-Motta P., Die Sicherung eines freien Zuganges zu den politischen Parteien („Parteibürgerrecht“) § 10 I ParteienG im Lichte des Art. 21 I 3 GG, München, 1972
- Maurer H., Rechtsstaatliches Prozessrecht, in: Badura P., Dreier H. (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Zweiter Band – Klärung und Fortbildung des Verfassungsrechts, Tübingen, 2001
- Meyer W., Kommentar zum Art. 93 GG, in: Münch I. v. (Begr.), Kunig P. (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 2 (Art. 70 bis 146), 6., neu bearbeitete Auflage, München, 2012
- Morlok M., Grundgesetz Kommentar Band. II Art 20-82, Dreier H (Hrsg.), Tübingen, 1998

- Mutius A. v, Kommunalrecht. Ein Lehr- und Lernbuch anhand von Fällen, München, 1996, 38; Schmidt T.I., Kommunalrecht, Tübingen, 2011
- Nierhaus M., Die kommunale Selbstverwaltung in: Kommunale Selbstverwaltung. Beiträge zur Debatte, C. Büchner, J. Franzke (Hrsg.), Berlin, 1999
- Nowak M., UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll CCPR-Kommentar, Kehl am Rhein, Straßburg, Arlington, 1989
- Federer J., Aufbau, Zuständigkeit und Verfahren des Bundesverfassungsgerichts, in: Das Bundesverfassungsgericht 1951 – 1971, zweite völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Karlsruhe 1971
- Pagenkopf H., Kommunalrecht, Köln, Berlin, Bonn, München, 1971
- Papadopoulou T., Parteiinterne Quotenregelungen, Mitteilungen des Instituts für Parteienrecht und Parteienforschung, 1993
- Pieroth H., Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, Jarass H.D., Pieroth B. (Hrsg.) München, 2007
- Preuß U., Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Reihe Alternativkommentare Band 2, Wassermann R (Hrsg.), Neuwied und Darmstadt, 1984, Art. 21
- Reichel D., Staatsbürgerschaft und Integration, Wiesbaden, 2011
- Reineck K.-M., Allgemeine Staatslehre und Deutsches Staatsrecht, 15. überarbeitete Auflage, Hamburg, 2007
- Risse J., Der Parteiausschluß. Voraussetzungen, Verfahren und gerichtliche Überprüfung des Ausschlusses von Mitgliedern aus politischen Parteien, Berlin, 1985,
- Schreiber W., Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Aufl., Köln, 2002
- Schmidt R., Staatsorganisationsrecht sowie Grundzüge des Verfassungsprozessrechts, 7. Auflage, Grasberg bei Bremen, 2007
- Schmidt T.I., Kommunalrecht, Tübingen, 2011
- Schmidt-Aßmann E., Der Rechtsstaat, in: Isensee J., Kirchhof P. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II Verfassungsstaat, 3., völlig neu bearbeitete und erweiterte Ausgabe, Heidelberg, 2004,
- Schmidt-Bleibtreu B., Klein F. (Begr.), Hofmann H., Hopfau A. (Hrsg.), GG – Kommentar zum Grundgesetz, 12. Auflage, Köln, 2011
- Schmidt-Bleibtreu B., Klein F., Kommentar zum Grundgesetz, 9. Auflage, Neuwied und Kriftel, 1999
- Schmidt-Jortzig E., Die Einrichtungsgarantien der Verfassung. Dogmatischer Gehalt und Sicherungskraft einer umstrittenen Figur, Göttingen, 1979
- Schramm T., Staatsrecht. 2., überarbeitete und erweiterte Auflage, Köln, Berlin, Bonn, München, 1977
- Scholler H., Broß S., Grundzüge des Kommunalrechts in der Bundesrepublik Deutschland. 3., neubearbeitete Auflage, Heidelberg, 1984, 3; Schramm T., Staatsrecht. 2., überarbeitete und erweiterte Auflage, Köln, Berlin, Bonn, München, 1977
- Sgrundgesetzkommenar, B. Schmidt-Bleibtreu, H. Hofmann, A. Hopfau (Hrsg.), 11. Auflage, München, 2008
- Sieckmann J.-R., Kommentar zum Art. 100 GG, in: Mangoldt H. v. (Begr.), Klein F., Starck C. (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band 3, 6., vollständig neu bearbeitete Auflage, München, 2010
- Silberkuhl P., Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 8. Auflage. Hömig D (Hrsg.), Baden-Baden, 2007
- Simon H., Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Benda E., Maihofer W., Vogel H.-J. (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Teil 2, 2., neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Berlin, New York 1995

- Sontheimer K., Der demokratische Prozess in den Parteien, Parteien Wahlrecht Demokratie Vorträge und Diskussionen einer Arbeitstagung der Friedrich-Naumann-Stiftung und der Deutschen Gruppe der Liberalen Weltunion vom 17. Bis 19. März 1967 im Kulturhaus Baden-Baden. Schriftenreihe der Friedrich-Naumann-Stiftung zur Politik und Zeitgeschichte, Bd. 12, Luchtenberg P., Walter E. (Hrsg.) Köln und Opladen, 1967
- Steffani W., Parteien als soziale Organisationen. Zur politologischen Parteienanalyse, Zeitschrift für Parlamentsfragen, No.4, 1988
- Stein E., Götz F., Staatsrecht, 21., neu bearbeitete Auflage, Tübingen, 2010,
- Stein T., Der Bundespräsident als “pouvoir neutre”?, ZaöRF, 2009
- Stern K., Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, München, 1980
- Stern K., Gedanken zum Wahlverfahren für Bundesverfassungsrichter, in: Stern K., Siekmann H. (Hrsg.), Der Staat des Grundgesetzes. Ausgewählte Schriften und Vorträge, Köln, Berlin, Bonn, München, 1992
- Streinz R., Kommentar zum Grundgesetz. Fünfte, vollständig neubearbeitete Auflage Band 2: Artikel 20 bis 82, Von Mangoldt H., Klein F., Starck Ch., (Hrsg.), München, 2005
- Stober R., Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland. 3. Auflage, Stuttgart (u.a.), 1996
- Sundermann W., Miltkau T., Kommunalrecht Brandenburg, Hamburg, 1995
- Talmon S., Nachteile der doppelten Staatsangehörigkeit, BRJ 01-2017
- Tettinger P. J., Fairneß und Waffengleichheit: rechtsstaatliche Direktiven für Prozeß und Verwaltungsverfahren, München, 1984
- Thiele A., Neugestaltung des Wahlrechts und Wiederbelebung der Demokratie, ZRP, 2017
- Trautmann H., Innerparteiliche Demokratie im Parteienstaat, Berlin, 1975
- Tsatsos D., Morlok M., Parteienrecht, Eine verfassungsrechtliche Einführung, Heidelberg
- Voßkuhle A., Kommentar zum Art. 93 GG, in: Mangoldt H. v. (Begr.), Klein F., Starck C. (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band 3, 6., vollständig neu bearbeitete Auflage, München, 2010
- Von Alemann U., Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, Bonn, 2010
- Von Münch I., Das Bundesverfassungsgericht als Teil des Rechtsstaates, Jura 1992
- Von Münch I., Staatsrecht II 5., neubearbeitete Auflage, Verlag W. Kohlhammer, 2002
- Von Münch I., (Begr.), Mager U. (Bearb.), Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht unter Berücksichtigung der europarechtlichen Bezüge, 7., völlig neu bearbeitete Auflage, Stuttgart, 2009
- UNHCR, Staatsangehörigkeit und Staatenlosigkeit Ein Handbuch für Parlamentarier, 2007
- Waechter K., Kommunalrecht. 2., überarbeitete Auflage, Köln, Berlin, Bonn, München, 1995
- Wißmann K.J., Rixen S., (Hrsg.), Parteiengesetz (PartG) und Europäisches Parteienrecht. Kommentar, 2009,
- Zeuner B., Innerparteiliche Demokratie, Berlin, 1969
- Zippelius R., Württenberger T., Maunz T. (Begr.), Deutsches Staatsrecht. Ein Studienbuch, 32. Auflage, München, 2008
- Силагадзе А., Гурули В., Российско-Туретское противостояние на центральном Кавказе в 1918-1921 годах, Кавказ & глобализация, т. 3, выпуск 4, 2009

სამართლებრივი აქტები, ოქმები, განმარტებითი ბარათები

საქართველოს კონსტიტუცია

საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ საქართველოს სახელმწიფოსა და საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალურ მართლმადიდებელ ეკლესიას შორის კონსტიტუციური შეთანხმება ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია

საერთაშორისო კონვენცია „რასობრივი დისკრიმინაციის ყველა ფორმის ლიკვიდაციის შესახებ“

კონვენცია „ბავშვის უფლებების შესახებ“

საერთაშორისო პაქტი „სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ“

ევროპული ქარტია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ სტრასბურგი, 1985 წლის 15 ოქტომბერი

ევროპული ქარტია მოსამართლეთა სტატუსის შესახებ, სტრასბურგი, 1998 წლის 8-10 ივლისი

საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“

საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“

საქართველოს ორგანული კანონი „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“

საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“

საქართველო ორგანული კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“

საქართველოს ორგანული კანონი „მოქალაქეობის შესახებ“

საქართველოს ორგანული კანონი „რეფერენდუმის შესახებ“

საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“

საქართველოს ორგანული კანონი „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“

საქართველოს საარჩევნო კოდექსი

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი

საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“

საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, 02.05.2014

საქართველოს კანონი „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“

საქართველოს კანონი „დიპლომატიური სამსახურის შესახებ“

საქართველოს კანონი „პოლიციის შესახებ“

საქართველოს კანონი „საომარი მდგომარეობის შესახებ“

საქართველოს კანონი „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“

საქართველოს კანონი „თავდაცვის შესახებ“

საქართველოს კანონი „სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“

საქართველოს კანონი „საქართველოს დაზვერვის სამსახურის შესახებ“

საქართველოს კანონი „სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურის შესახებ“

საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“

საქართველოს კანონი „საკონსულო საქმიანობის შესახებ“

საქართველოს კანონი „სამხედრო ვალდებულებისა და სამხედრო სამსახურის შესახებ“

საქართველოს კანონი „უცხოეთში მცხოვრები თანამემამულეებისა და დიასპორული ორგანიზაციების შესახებ“

საქართველოს კანონი „სპორტის შესახებ“

საქართველოს კანონი „ზოგადი განათლების შესახებ“

საქართველოს კანონი „უმაღლესი განათლების შესახებ“

საქართველოს კანონი „იმპიჩმენტის შესახებ“

საქართველოს კანონი „პროკურატურის შესახებ“

„უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა შესახებ“ საქართველოს კანონი

სისხლის სამართლის კოდექსი

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი

საქართველოს პრეზიდენტის 2009 წლის 23 ივნისის ბრძანებულება „საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულების დამტკიცების შესახებ“

საქართველოს პრეზიდენტის 2004 წლის 7 მაისის N151 ბრძანებულება „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს დათხოვნისა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შემოღების შესახებ“

საქართველოს პარლამენტის 2013 წლის 4 ოქტომბრის დადგენილება „სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შექმნის შესახებ“
საქართველოს პარლამენტის 2013 წლის 27 დეკემბრის დადგენილება „სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულების დამტკიცების შესახებ“
საქართველოს პარლამენტის 2004 წლის 26 ოქტომბრის დადგენილება „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის“ რატიფიცირების თაობაზე“
საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 6 ნოემბრის №527 დადგენილება „სახელმწიფოს მიერ მუნიციპალიტეტებისთვის გადასაცემი ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონების სახეობათა ნუსხის დამტკიცების შესახებ“
საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 18 ივლისი დადგენილება №330 „საზღვარგარეთ გარდაცვლილ საქართველოს მოქალაქეთა საქართველოში გადმოსვენების ხარჯების ანაზღაურების წესის დამტკიცების თაობაზე.“
აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია
აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს რეგლამენტი
აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია
„აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს არჩევნების შესახებ“ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონი
საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუცია, 1921
საქართველოს რესპუბლიკის კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“, 1992
განმარტებითი ბარათი „უცხოეთში მცხოვრები თანამემამულეებისა და დიასპორული ორგანიზაციების შესახებ“ საქართველოს კანონპროექტზე, 24.11.2011.
საქართველოს საკონსტიტუციო საკითხთა შემსწავლელი და წინადადებების შემმუშავებელი სახელმწიფო კომისიის 2004 წლის 2 თებერვლის N1 სხდომის ოქმი.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებები და განჩინებები

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 2018 წლის 14 დეკემბრის N2/13/1234,1235 გადაწყვეტილება საქმეზე, „როინ მიქელაძე და გიორგი ბურჯანაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“
საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 17 ოქტომბრის №3/4/550 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქე ნოდარ დვალი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“
საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 17 მაისის N3/3/600 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქე კახა კუკავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“
საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 29 დეკემბრის №3/5/768,769,790,792 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (დავით ბაქრაძე, სერგო რატიანი, როლანდ ახალაია, ლევან ბეჟაშვილი და სხვები, სულ 38 დეპუტატი), საქართველოს მოქალაქეები – ერასტი ჯაკობია და კარინე შახპარონიანი, საქართველოს მოქალაქეები – ნინო კოტიშაძე, ანი დოლიძე, ელენე სამადბეგიშვილი და სხვები, აგრეთვე, საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (ლევან ბეჟაშვილი, გიორგი ღვინიაშვილი, ირმა ნადირაშვილი, პეტრე ცისკარიშვილი და სხვები, სულ 38 დეპუტატი) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“
საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 20 ივლისის N3/3/763 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (დავით ბაქრაძე, სერგო რატიანი, როლანდ ახალაია, გიორგი ბარამიძე და სხვები, სულ 42 დეპუტატი) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 28 მაისის №1/3/547 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქეები – უჩა ნანუაშვილი და მიხეილ შარამიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 5 ოქტომბრის №3/1/608,609 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს უზენაესი სასამართლოს კონსტიტუციური წარდგინება საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 306-ე მუხლის მე-4 ნაწილის კონსტიტუციურობის თაობაზე და საქართველოს უზენაესი სასამართლოს კონსტიტუციური წარდგინება საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 297-ე მუხლის „ზ“ ქვეპუნქტის კონსტიტუციურობის თაობაზე“

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2012 წლის 26 ივნისის №3/1/512 გადაწყვეტილება საქმეზე, „დანის მოქალაქე ჰეიკე ქრონჟესტი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 22 დეკემბრის N1/1/477 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 27 დეკემბრის გადაწყვეტილება №1/1/493 საქმეზე, „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებები: „ახალი მემარჯვენეები“ და საქართველოს კონსერვატიული პარტია“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 28 ივნისის №1/466 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“

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

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 დეკემბრის N1/3/407 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და საქართველოს მოქალაქე – ეკატერინე ლომთათიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 4 დეკემბრის №2/6/418 განჩინება საქმეზე, „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 2 ივლისის N1/2/384 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქეები – დავით ჯიმშელიშვილი, ტარიელ გვეტაძე და ნელი დალაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 1 მარტის №1/1/413 განჩინება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქეები - ალექსანდრე ბარამიძე, ირაკლი ყანდაშვილი და კომანდიტური საზოგადოება „ადნრონიკაშვილი, საქსენ-ალტენბურგი, ბარამიძე და პარტნიორები“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“,

საქართველოს კონსტიტუცია

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 1999 წლის 22 აპრილის N1/3/99 გადაწყვეტილება საქმეზე, „თბილისის საქალაქო სასამართლოს კონსტიტუციური წარდგინება“

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2004 წლის 26 იანვრის №13/270 განჩინება საქმეზე, „ქ. თბილისის კრწანისი-მთაწმინდის რაიონული სასამართლოს წარდგინება საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2003 წლის 30 მაისის №2/11/233 განჩინება საქმეზე, „ლევან ქიძინიძე და დენის ფუტყარაძე აჭარის ა.რ. უზენაესი საბჭოს თავმჯდომარის, აჭარის ა.რ. უზენაესი საბჭოს და აჭარის ა.რ. პარლამენტის წინააღმდეგ“

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2003 წლის 11 თებერვლის №2/2/169 განჩინება საქმეზე, „მოქალაქეები ლევან ქიძინიძე, ქეთევან დადიანი, თემურ ქიძინიძე, ჯამბულ ქიძინიძე, თამაზ ბოლქვაძე აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უზენაესი საბჭოს და საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2002 წლის 10 ივლისის №9/189 განჩინება საქმეზე, „ქ. თბილისის კრწანისი - მთაწმინდის რაიონული სასამართლოს კონსტიტუციური წარდგინება“,

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 1999 წლის 30 ნოემბრის №1/8/116 განჩინება საქმეზე, „ქალაქ თბილისის ვაკე-საბურთალოს რაიონული სასამართლოდან შემოტანილი კონსტიტუციური წარდგინება“

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 1999 წლის 22 სექტემბრის №1/6/115 განჩინება საქმეზე, „ხაშურის რაიონული სასამართლოდან შემოტანილი კონსტიტუციური წარდგინება“

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 1999 წლის 1 აპრილის №2/88/1 განჩინება საქმეზე, „ქ. ჭიათურის სასამართლოს კონსტიტუციური წარდგინება“

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 1997 წლის 27 მაისის №2/49/1 განჩინება საქმეზე, „ქ. თბილისის დიდუბის რაიონის სასამართლოს წარდგინება“

გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებები

BVerfGE 120, 82, 102.

BVerfGE 20, 56 (101) 85, 264 (287).

BVerfGE 1, 396 (413)

BVerfGE 52, 131

იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს აქტები

საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს 2007 წლის 8 აგვისტოს №1/150-2007 გადაწყვეტილება რაიონული (საქალაქო), თბილისისა და ქუთაისის სააპელაციო სასამართლოების შექმნის, მათი სამოქმედო ტერიტორიისა და მოსამართლეთა რაოდენობის განსაზღვრის შესახებ.

<<http://hcoj.gov.ge/files/pdf%20gadacyvetilebebi/konsolidirebuli%20gadackvetilebebi/150.pdf>>

[06.02.2019].

თბილისის საქალაქო სასამართლოს სამოქალაქო და ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიებში მოსამართლეთა ვიწრო სპეციალიზაციის განსაზღვრის შესახებ საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს 2006 წლის 3 ოქტომბრის №1/92-2006 გადაწყვეტილება

<<http://hcoj.gov.ge/ge/konsolidirebuli-gadatskvetilebebi>> [30.01.2019].

საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს 2007 წლის 9 აგვისტოს №1/150-2007 გადაწყვეტილება რაიონული (საქალაქო), თბილისისა და ქუთაისის სააპელაციო სასამართლოების შექმნის, მათი სამოქმედო ტერიტორიისა და მოსამართლეთა რაოდენობის განსაზღვრის შესახებ.

<<http://hcoj.gov.ge/files/pdf%20gadacyvetilebebi/konsolidirebuli%20gadackvetilebebi/150.pdf>> [06.02.2019]

იუსტიციის უმაღლესი სკოლის წესდება

<http://www.hsoj.ge/uploads/skolis_tsesdeba_kodipicirebuli_-_24_08_2018.pdf>
[06.02.2019]

საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს რეგლამენტი

იხ., <<http://hcoj.gov.ge/ge/konsolidirebuli-gadatskvatilebebi>> [29.01.2019].

დასკვნები, ანგარიშები, მოხსენებები

Opinion CDL-AD (2018)029 on the Provisions on the Prosecutorial Council in the Draft Organic Law on the Prosecutor/s Office and on the Provisions on the High Council of Justice in the Existing Organic Law on General Courts, adopted by the Venice Commission at its 117th Plenary Session, Venice, 14-15 December 2018.

Opinion CDL-AD(2018)003 on the Law on Amending and Supplementing the Constitution of the Republic of Moldova (Judiciary), adopted by the Venice Commission at its 114th Plenary Session, Venice, 16-17 March 2018

Opinion CDL-AD(2017)023 on the Draft Revised Constitution as Adopted by the Parliament of Georgia at the Second Reading on 23 June 2017 Adopted by the Venice Commission at its 112th Plenary Session, Venice, 6-7 October 2017

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Draft Revised Constitution and Draft Constitutional Law on the Autonomous Republic of Adjara and Explanatory Memorandum on the Draft Constitutional Amendments, CDL-REF(2017)027, Strasbourg, 17 May 2017

Report CDL-AD(2007)028 on the Judicial Appointments, adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session, Venice, 16-17 March 2017

Final Opinion CDL (2010)028 on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia, Adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session, Venice, 15 October 2010

Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Georgia. CDL-AD(2004)008, Strasbourg, 29 March 2004

Opinion CDL-AD(2004)2008 on the Draft Amendments to the Constitution of Georgia, Adopted by the Venice Commission at its 58th Plenary Session, Venice, 12-13 March, 2004. The Heritage Foundation, 2019 Index of Economic Freedom, 25th Anniversary Edition, Washington, 2019

European Commission, Association Implementation Report on Georgia, Joint Staff Working Document, WSD(2019) 16 final, Brussels, 30.01.2019

Evaluation Report on Corruption Prevention in respect of members of Parliament, Judges and Prosecutors adopted by GRECO at its 74th Plenary Meeting, Strasbourg, 28 November-2 December 2016

ევროპის მოსამართლეთა საკონსულტაციო საბჭო (CCJE), დასკვნა N10(2007), მართლმსაჯულების საბჭო საზოგადოების სამსახურში, სტრასბურგი, 2007 წლის 21-23 ნოემბერი

ევროპის მოსამართლეთა საკონსულტაციო საბჭო (CCJE), დასკვნა N3, მოსამართლის პროფესიული ქცევის მარეგულირებელი პრინციპებისა და წესების, კერძოდ, ეთიკის ნორმების, თანამდებობასთან შეუფერებელი ქცევისა და მიუკერძოებლობის შესახებ, სტრასბურგი, 2002 წლის 19 ნოემბერი

ევროპის მოსამართლეთა საკონსულტაციო საბჭოს დასკვნა №2 (2002), მოსამართლეთა პროფესიული ქცევის მარეგულირებელი პრინციპებისა და წესების, კერძოდ, ეთიკის ნორმების, თანამდებობასთან შეუფერებელი ქცევისა და მიუკერძოებლობის შესახებ, სტრასბურგი, 2002 წლის 19 ნოემბერი

ევროპის მოსამართლეთა საკონსულტაციო საბჭო (CCJE), დასკვნა N1 სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობისა და მოსამართლეთა შეუცვლელობის სტანდარტების შესახებ, სტრასბურგი, 2001 წლის 23 ნოემბერი

ელექტრონული წყაროები

Fraser Institute, Economic Freedom of the World, 2018 Annual Report,
<https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/economic-freedom-of-the-world-2018.pdf>,
[26.02.2019]

ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC) საქმის განაწილების ახალი სისტემა საქართველოში, 2018,
<<https://emc.org.ge/ka/products/sakmis-ganatsilebis-akhali-sistema-sasamartloshi>>,
[03.02.2019]

<<http://constitution.parliament.ge/uploads/masalebi/konstitucia-gadasinjva-cvileba.pdf>>
[30.12.2018]

კობახიძე ი., საკონსტიტუციო ცვლილებების მიმართ გამოთქმული კრიტიკული შენიშვნების ანალიტიკური მიმოხილვა,
<http://oldsite.osgf.ge/files/publications/2010/Const_Final_GEO_11_pdf.pdf> [15.02.2019]

<<http://www.parliament.ge/ge/parlamentarebi/chairman/chairmannews/irakli-kobaxidze-sakonstitucio-cvilebebis-mizania-demokratiuli-ganvitarebis-konstituciuri-garantiebis-sheqmna.page>> [12.02.2019]

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 1996-2017 წლების სტატისტიკა, 1; იხ. <<http://www.constcourt.ge/ge/legal-acts/statistics>> [11.01.2019]

Die Verfassung der Italienischen Republik vom 27. Dezember 1947
<<http://www.verfassungen.eu/it/>> [18.01.19]

Verfassung des Königreiches Spanien vom 29. Dezember 1978,
<<http://www.verfassungen.eu/es/verf78-index.htm>> [18.01.19]

Verfassung der Republik Bulgarien vom 12. Juli 1991
<<http://www.verfassungen.eu/bg/verf91-i.htm>> [18.01.19]

Verfassung der Portugiesischen Republik vom 2. April 1976,
<<http://www.verfassungen.eu/p/>> [18.01.19].

სეფერთელაძე დ., საფინანსო სისტემის რეფორმა და სახაზინო სისტემის როლი მის განხორციელებაში, იხ., <<http://www.nplg.gov.ge/gsd/cgi-bin/library.exe?e=d-01000-00---off-0ekonomik--00-1---0-10-0---0---0prompt-10---4-----0-11-11-ka-50---20-about---00-3-1-00-0-0-11-1-0utfZz-8-00&cl=CL4.1&d=HASH01327124d82fcbd27ef5b151.53&gt=1>>
[28.02.2019]

<<https://www.nbg.gov.ge/index.php?m=426>> [28.02.2019]

<<https://sao.ge/about-us/history>> [28.02.2019]

საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია,
იხ., <<https://mod.gov.ge/uploads/2018/pdf/NSC-GEO.pdf>> [22.02.2019]

<<https://info.parliament.ge/#law-drafting/16816>> [21.02.2019]

<<https://www.interpressnews.ge/ka/article/532833-irakli-sesiashvili-prezidentsa-damtavrobas-shoris-shesazlo-dapirispirebaze-aranairi-gaugebroba-an-dapirispireba-arqopila/>> [21.02.2019]

<<http://zakonst.rada.gov.ua/docs/ru/constitution-20160315.pdf>> [10.02.2019]

<<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3656689?publication=0>> [15.02.2019]