ვასილ გონაშვილი
ქეთევან ერემაძე
გიორგი თევდორაშვილი
გიორგი კახიანი
გიორგი კვერენჩხილაძე
ნანა ჭილაძე

შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში

2016

342.4 (082)
უ-52

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო
უნივერსიტეტი

იურიდიული ფაკულტეტი

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

შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის
ბიბლიოთეკა
№ 60393

გამომცემლობა „მერიდიანი“
თბილისი 2016

ავტორთა ჯგუფი:

ასოცირებული პროფესორი **ვასილ გონაშვილი** (თავი I, თავი II, თავი VI/ქვეთავი 2, თავი XII, თავი XIII)

ასოცირებული პროფესორი **ქეთევან ერემაძე** (შესავალი/ქვეთავი 1, თავი III, თავი VI/ქვეთავი 2)

ასოცირებული პროფესორი **გიორგი თევდორაშვილი** (თავი IV, თავი V)

ასოცირებული პროფესორი **გიორგი კახიანი** (თავი XI)

პროფესორი **გიორგი კვერენჩხილაძე** (შესავალი/ქვეთავი 2, თავი IX, თავი X)

პროფესორი **ნანა ჟიღლაძე** (თავი VI/ქვეთავი 3, თავი VII, თავი VIII)

© ავტორები, 2016

ISBN 978-9941-25-229-7

წინათქმა

თანამედროვე იურიდიული სკოლის სამართალმცოდნეობის საბაკალავრო პროგრამაში „საკონსტიტუციო სამართალი“ სავალდებულო სასწავლო კურსს წარმოადგენს და შესაბამისი კვალიფიკაციის მიღების აუცილებელი პირობაა. დღემდე, იურიდიული განათლების სფეროში განხორციელებული რეფორმის შედეგად, იგი ორ სასწავლო კურსად ისწავლებოდა: „საქართველოს სახელმწიფო მოწყობის სამართალი“ და „ადამიანის ძირითადი უფლებები“.

წინამდებარე სახელმძღვანელოს ავტორების აზრით, მნიშვნელოვანია, მითითებული სასწავლო დისციპლინების წინაპირობას წარმოადგენდეს „შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში“, რომელიც საშუალებას მისცემს სტუდენტებს შეისწავლონ და გაითავისონ კონსტიტუციური კულტურის არსი, კონსტიტუციონალიზმის თეორიის ზოგადი საკითხები, ის ძირეული პრინციპები, რომელთაც ეფუძნება თანამედროვე სახელმწიფოს ინსტიტუციური მოწყობა და პიროვნების სტატუსი. შესაბამისი ცოდნით აღჭურვილ სტუდენტებს ფუნდამენტური საფუძველი ექნებათ ეროვნული საკონსტიტუციო სამართლის შესასწავლად, ჯერ, საქართველოს სახელმწიფო მოწყობის, მოგვიანებით, ადამიანის კონსტიტუციური უფლებების ფარგლებში. შემოთავაზებული სტრუქტურა და მასალის მოცულობა, უდავოდ, მეტი გარანტიაა საკონსტიტუციო სამართლის სიღრმისეულად შესასწავლად.

დასახელებული მიზნიდან გამომდინარე, ავტორთა კოლექტივი გთავაზობთ „საკონსტიტუციო სამართლის“ პირველი ნაწილის - „შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში“ სახელმძღვანელოს, რომელიც საკონსტიტუციო სამართლის ზოგადი თეორიის საკითხებს ეფუძნება. იგივე ავტორთა მიერ მზადდება „საკონსტიტუციო სამართლის“ მეორე ნაწილი - „საქართველოს სახელმწიფო მოწყობის სამართალი“, რომელიც მიმდინარე წლის ბოლოს გამოიცემა. იგეგმება მესამე ნაწილის - „ადამიანის ძირითადი უფლებების“, - მომზადებაც.

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის საკონსტიტუციო სამართლის პროფესორებმა, რომლებიც წინამდებარე გამოცემაზე მუშაობდნენ, გამოიყენეს მრავალწლიანი გამოცდილება იმისთვის, რომ იგი მაქსიმალურად ყოფილიყო სტუდენტთა ინტერესებს მორგებული. დასაფასებელია, ტექნიკური რედაქტორის - თორნიკე ნემსწვერიძის მიერ გაწეული შრომა. ავტორთა კოლექტივი, სამომავლოდ, სიამოვნებით განიხილავს ნებისმიერ რეკომენდაციას სახელმძღვანელოს სტრუქტურასა და განხილულ საკითხთა წრესთან დაკავშირებით.

ნანა ჭიღლაძე
თსუ-ის იურიდიული ფაკულტეტის პროფესორი,
სამართლის დოქტორი

შინაარსი

შესავალი 15
1. საკონსტიტუციო სამართლის არსი, მნიშვნელობა 15
2. კონსტიტუციონალიზმის განვითარების ეტაპები 19
2.1. კონსტიტუციონალიზმი, როგორც ხელისუფლების შეზღუდვის იდეა 19
2.2. კონსტიტუციის იდეის სათავეებთან 20
2.2.1. მსოფლიოს პირველი კონსტიტუცია 20
2.2.2. „ჰაბეას კორპუს აქტი" და „უფლებათა ბილი" 21
3. მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის განვითარების ეტაპები 22
3.1. პირველი ეტაპი 22
3.2. მეორე ეტაპი 24
3.3. მესამე ეტაპი 25
3.4. მეოთხე ეტაპი 26
თავი I. კონსტიტუციის არსი 28
1. კონსტიტუციის ცნება 28
2. კონსტიტუციის ფორმა 30
3. კონსტიტუციის სტრუქტურა 33
4. კონსტიტუციის მოქმედება 36
თავი II. კონსტიტუციის გადასინჯვა 38
1. კონსტიტუციის პროექტის შემუშავება 38
2. კონსტიტუციის გადასინჯვის ინიციატივა 39
3. კონსტიტუციის მიღება 41
4. კონსტიტუციის გადასინჯვა 46
თავი III. კონსტიტუციის ძირითადი პრინციპების არსი და მნიშვნელობა 56
1. დემოკრატიული სახელმწიფოს პრინციპი 59
1.1. სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპი 61
1.1.1. ხალხის ხელისუფლების განხორციელება წარმომადგენლობითი დემოკრატიის ფორმით 61
1.1.2. ხალხის ხელისუფლების განხორციელება უშუალო დემოკრატიის ფორმებით 64
1.1.2.2. რეფერენდუმი 64
1.1.2.3. პლებისციტი 68
1.1.2.4. სახალხო საკანონმდებლო ინიციატივა 69
1.2. პოლიტიკური პლურალიზმი და ლიბერალიზმი - შანსი დემოკრატიისთვის 69

1.3. პარტიული პლურალიზმი - დემოკრატიის ქმედითობის ერთ-ერთი წყარო 70
1.3.1. პოლიტიკური პარტიის ცნება, არსი, მიზნები 70
1.3.2. მრავალპარტიულობა და ორპარტიულობა, როგორც მრავალპარტიულობის წარმატებული მოდელი 76
1.4. გამოხატვის თავისუფლება 77
1.5. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი 80
1.6. კანონის წინაშე თანასწორობა, როგორც დემოკრატიის მიზეზი და მიზანი 84
1.6.1. კანონის წინაშე თანასწორობა - ფუნდამენტური ღირებულება და კონსტიტუციური პრინციპი 84
1.6.2. კანონის წინაშე თანასწორობის გარანტირება თავად კანონით და კანონის თანასწორად გამოყენებით 86
2. სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი 88
3. თანაზომიერების პრინციპი - სამართლებრივი სახელმწიფოს ქმედითობის შეფასების ინსტრუმენტი 94
3.1. თანაზომიერების პრინციპის არსი 94
3.2. უფლების შეზღუდვის ლეგიტიმური მიზანი 98
3.3. უფლებაში ჩარევის დასაშვებობა, აუცილებლობა და პროპორციულობა, როგორც თანაზომიერების პრინციპის სტრუქტურული ელემენტები 102
3.3.1. დასაშვებობა 102
3.3.2. აუცილებლობა 103
3.3.3. პროპორციულობა 103
4. კანონი უნდა პასუხობდეს „კანონის ხარისხის" მოთხოვნებს 104
4.1. კანონის განჭვრეტადობის პრინციპი 104
4.2. რა შემთხვევაში არის ბუნდოვანი ნორმა უფლების დამრღვევი 107
5. სოციალური სახელმწიფოს პრინციპი 109
თავი IV. თანამედროვე სახელმწიფოს ცნება და მისი მახასიათებლები 116
1. თანამედროვე სახელმწიფოს არსი, ძირითადი თეორიები მისი წარმოშობის შესახებ 116
2. თანამედროვე სახელმწიფოს ძირითადი მახასიათებლები 123
თავი V. სახელმწიფოს ფორმა 127
1. სახელმწიფოს ფორმის ცნება და ელემენტები 127
1.1. სახელმწიფო მმართველობის ფორმის ცნება და სახეები 130

1.1.1. სახელმწიფო მმართველობის მონარქიული ფორმა და მისი სახეები 130
1.1.1.1. აბსოლუტური მონარქია 130
1.1.1.2. დუალისტური მონარქია 131
1.1.1.3. საპარლამენტო მონარქია 133
1.1.2. სახელმწიფო მმართველობის რესპუბლიკური ფორმა და მისი სახეები 138
1.1.2.1. საპრეზიდენტო რესპუბლიკა 139
1.1.2.2. საპარლამენტო რესპუბლიკა 141
1.1.2.3. ნახევრად-საპრეზიდენტო რესპუბლიკა 143
1.1.2.4. მმართველობის არატიპიური ფორმები 146
1.2. სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის ფორმის ცნება და სახეები 149
1.2.1. უნიტარული სახელმწიფო 150
1.2.2. ფედერალური სახელმწიფო 156
1.2.3. რეგიონული სახელმწიფო 167
თავი VI. ადამიანი და სახელმწიფო 172
1. ადამიანის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები 172
1.1. ძირითადი უფლებების ფუნქციები და სახელმიწფოს შესაბამისი ვალდებულებები 175
1.2. ძირითადი უფლებების სუბიექტები 179
1.3. უფლებათა კოლიზია 182
2. ომბუდსმენი 185
2.1. ინსტიტუტის გავრცელების ტენდენცია 185
2.2. ომბუდსმენის სახეები 186
2.2.1. კოლეგიური ორგანო 188
2.2.2. რეგიონული/ადგილობრივი ომბუდსმენები 189
2.2.3. სპეციალიზებული ომბუდსმენი 190
2.3. ომბუდსმენის არჩევის ფორმა 192
2.3.1. ომბუდსმენის არჩევის ვადა 195
2.3.2. ომბუდსმენობის კანდიდატის კვალიფიკაცია 196
2.3.3. ხელშეუხებლობა 200
2.3.4. უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა 201
3. პიროვნების სამართლებრივი სტატუსი 210
3.1. მოქალაქეობის არსი 210
3.1.1. მოქალაქეობის ინსტიტუტის საკანონმდებლო საფუძველი 211

3.1.2. მოქალაქეობის ინსტიტუტის დამკვიდრება 212
3.1.3. მოქალაქეობის მიღება 213
3.1.3.1. მოქალაქეობის მიღება დაბადებით 213
3.1.3.2. მოქალაქეობის მიღება ნატურალიზაციით 214
3.1.3.3. მოქალაქეობის მიღების სხვა შემთხვევები 215
3.2. მოქალაქეობის შეწყვეტა 216
3.3. მოქალაქეთა სტატუსის მნიშვნელოვან კომპონენტად განიხილება 216
3.4. ორმოქალაქეობა 217
3.5. სუპრანაციონალური მოქალაქეობა 219
3.6. უცხოელთა სტატუსი 220
თავი VII. არჩევნები 222
1. არჩევნების არსი 222
1.1. არჩევნები და ხალხის ნება 223
1.2. არჩევნების დამკვიდრება 224
1.3. არჩევნების საკანონმდებლო საფუძველი 225
1.3.1. არჩევნების საერთაშორისო სტანდარტები 225
1.3.2. კონსტიტუცია და არჩევნები 226
1.3.3. არჩევნების მომწესრიგებელი სხვა აქტები 227
1.4. არჩევნების სახეები 227
2. საარჩევნო უფლების არსი და მნიშვნელობა 229
2.1. საარჩევნო სამართლის ძირითადი პრინციპები 229
2.1.1. საყოველთაო საარჩევნო უფლება 230
2.1.1.1. საყოველთაო საარჩევნო უფლების შეზღუდვები 231
2.1.2. თავისუფალი არჩევნების პრინციპი 242
2.1.3. თანასწორი საარჩევნო უფლება 244
2.1.4. პირდაპირი და ირიბი არჩევნების პრინციპი 245
2.1.5. არჩევნების ფარულობა 246
3. საარჩევნო სისტემის არსი 247
3.1. საარჩევნო სისტემის ძირითადი სახეები 248
3.1.1. საარჩევნო სისტემის არჩევანი 248
3.1.2. მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემა 249
3.1.2.1. ფარდობითი უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემა 249
3.1.2.2. აბსოლუტური უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემა . 250
3.1.2.3. კვალიფიციური უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემა 250

3.1.2.4. ალტერნატიული ხმის სისტემა. 251
3.1.2.5. ერთი არაგადასაცემი ხმის სისტემა 251
3.1.3. პროპორციული საარჩევნო სისტემა 252
3.1.3.1. საარჩევნო ბარიერი 252
3.1.3.2. საარჩევნო კვოტა 253
3.1.3.3. პარტიული სიები 254
3.1.4. შერეული სისტემები 256
3.2. არსებითი ხასიათის დადებითი და უარყოფითი მახასიათებლები 257
3.2.1. მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის დადებითი მხარეები ... 257
3.2.2. მაჟორიტარული სისტემის არსებითი ხარვეზები 257
3.2.3. პროპორციული საარჩევნო სისტემის პლუსები 258
3.2.4. პროპორციული საარჩევნო სისტემის მინუსები 259
4. საარჩევნო პროცესი 260
4.1. არჩევნების დანიშვნა 261
4.2. საარჩევნო ოლქებისა და უბნების შექმნა 261
4.3. საარჩევნო ადმინისტრაცია 262
4.4. ამომრჩეველთა რეგისტრაცია 264
4.5. კანდიდატების წარდგენა 266
4.6. სააგიტაციო კამპანია 267
4.7. კენჭისყრა, ხმების დათვლა და შედეგების გამოქვეყნება 269
4.8. საარჩევნო დავები 270
თავი VIII . საკანონმდებლო ხელისუფლება 272
1. საკანონმდებლო ორგანოები და ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი 272
2. პარლამენტის დამკვიდრება 272
3. პარლამენტის ცნება და მახასიათებლები 274
3.1. წარმომადგენლობითობის არსი 275
3.2. წარმომადგენლობითობის სახეები 276
3.2.1. გეოგრაფიული წარმომადგენლობა 276
3.2.2. ასახვითი წარმომადგენლობა 277
3.2.3. ფუნქციონალური წარმომადგენლობა 279
3.3. შიდაორგანიზაციული დამოუკიდებლობა 280
3.3.1. ორგანიზაციული ავტონომია 280
3.3.2. სარეგლამენტო ავტონომია 281
3.3.2.1. პარლამენტის რეგლამენტის როლი საპარლამენტო ცხოვრებაში 281

3.3.2.2. რეგლამენტის ფორმა და მოცულობა 282
3.4. საჯაროობა 283
4. პარლამენტის უფლებამოსილების ფარგლები 284
4.1. უფლებამოსილების ცნობა 285
4.2. პარლამენტის დათხოვნა 286
4.2.1. დათხოვნის არსი და მიზანი 286
4.2.2. დათხოვნის უფლებამოსილების მქონე სუბიექტები 288
4.2.3. დათხოვნის საფუძვლები 289
4.2.4. დათხოვნის შემზღუდავი გარემოებები 289
4.2.5. თვითდათხოვნა 290
4.2.6. დათხოვნის თავისებურება ორპალატიან პარლამენტებში 291
5. ერთპალატიანობა და ორპალატიანობა 291
5.1. ბიკამერალიზმი 292
5.1.1. ორპალატიანობა და ტერიტორიული მოწყობა 292
5.1.2. ორპალატიანობის სხვა მახასიათებლები 294
5.1.3. განსხვავებული ორპალატიანობა 296
5.1.4. სახელწოდებათა მრავალფეროვნება 296
5.2. უფლებამოსილებათა ფარგლები 297
5.3. უფლებამოსილების ვადა 297
5.4. რიცხობრივი შემადგენლობა 298
5.5. ფორმირების წესი 299
6. პარლამენტის მართვის ორგანოები 301
6.1. საპარლამენტო მართვის ტრადიციები 301
6.2. პარლამენტის თავმჯდომარე 302
6.2.1. პარლამენტის თავმჯდომარის მისია 302
6.2.2. პარლამენტის თავმჯდომარის სტატუსის სამართლებრივი საფუძველი 303
6.2.3. პარლამენტის ხელმძღვანელის შერჩევის პრინციპები 304
6.3. პარლამენტის თავმჯდომარის მოადგილეები 305
6.4. მართვის კოლეგიური ორგანო 306
7. პარლამენტის დამხმარე ორგანოები 307
7.1. მუდმივმოქმედი კომიტეტები 307
7.1.1. მუდმივმოქმედი კომიტეტების დამკვიდრება საპარლამენტო ცხოვრებაში 308
7.1.2. მუდმივმოქმედი კომიტეტების მნიშვნელობა 309
7.1.3. კომიტეტების დაკომპლექტების პრინციპი 310

7.1.4. კომიტეტების თავმჯდომარეები 311
7.2. კომიტეტებისა და კომისიების სტატუსის საკანონმდებლო საფუძველი 311
7.3. საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიები 312
7.3.1. საგამოძიებო კომისიების დამკვიდრება 312
7.3.2. დროებითი საგამოძიებო კომისიების შექმნა 313
7.3.3. დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის ინიციატორები 313
7.3.4. დროებითი საგამოძიებო კომისიის დაკომპლექტების კონსტიტუციური პრინციპი 314
7.3.5. დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის საფუძველი 315
7.3.6. დროებითი საგამოძიებო კომისია - საპარლამენტო უმცირესობის უფლება?! 315
7.3.7. დროებითი საგამოძიებო კომისიის თავმჯდომარე 316
8. საპარლამენტო ფრაქცია 317
8.1. ფრაქციების დამკვიდრება საპარლამენტო ცხოვრებაში 317
8.2. ფრაქციების სტატუსი 320
8.3. ფრაქცია და პარტია 322
9. პარლამენტის წევრი 324
9.1. თავისუფალი მანდატი 325
9.1.1. მთელი ქვეყნის წარმომადგენელი 325
9.1.2. შეუზღუდაობა ამომრჩეველთა და პოლიტიკურ პარტიათა მხრიდან 327
9.1.3. გაწვევის დაუშვებლობა 328
9.2. იმპერატიული მანდატი 328
9.3. პარლამენტის წევრის დაცვის გარანტიები 330
9.3.1. იმუნიტეტი 330
9.3.2. ინდემნიტეტი 332
9.3.3. შეუთავსებლობა 333
9.3.3.1. შეუთავსებლობა საჯარო სამსახურში 334
9.3.3.2. შეუთავსებლობა სამეწარმეო საქმიანობასთან 336
9.4. დეპუტატთა უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა 337
10. პარლამენტის მუშაობის ორგანიზაცია 338
10.1. სესიები და სხდომები 339
10.2. დღის წესრიგი 341
10.3. კვორუმი 343
10.4. გადაწყვეტილების მიღების წესი 343

10.5. კენჭისყრის ფორმები 344
11. პარლამენტის კომპეტენციები 345
11.1. საკანონმდებლო უფლებამოსილება 346
11.1.1. კანონთა ბუნება 346
11.1.2. საკანონმდებლო პროცესი 349
11.1.2.1. საკანონმდებლო ინიციატივა 350
11.1.2.2. საპალამენტო კომიტეტებში კანონპროექტის განხილვა ... 353
11.1.2.3. კანონპროექტების განხილვა 354
11.1.2.4. კანონპროექტის მიღება 355
11.1.2.5. კანონპროექტის მიღების თავისებურებები ბიკამერალიზმის პირობებში 355
11.1.2.6. ბიუჯეტის პროექტის მიღების თავისებურებები 357
11.1.2.7. უფლებამოსილი სუბიექტის მიერ კანონპროექტზე ხელის მოწერა 357
11.1.2.8. ვეტო 358
11.1.2.9. გამოქვეყნება 360
11.2. საკონტროლო უფლებამოსილებები 361
11.3. სადამფუძნებლო უფლებამოსილებები 365
11.4. საფინანსო უფლებამოსილებები 365
11.5. უფლებამოსილებები საგარეო ურთიერთობის სფეროში 366
თავი IX. სახელმწიფოს მეთაური 368
1. სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტი 368
1.1. სახელმწიფოს მეთაური: ცნება და ტერმინოლოგიის საკითხი 370
1.2. სახელმწიფოს მეთაური სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში 372
2. სახელმწიფოს მეთაური: ფორმა და კლასიფიკაცია 375
2.1. მონარქი: ერთპიროვნული და კოლეგიური 376
2.1.1. ერთპიროვნული მონარქი 376
2.1.2. კოლეგიური და სხვა ფორმის მონარქი 378
2.2. პრეზიდენტი: ერთპიროვნული და კოლეგიური 380
2.2.1. ერთპიროვნული პრეზიდენტი 380
2.2.2. კოლეგიური და სხვა ფორმის პრეზიდენტი 381
3. სახელმწიფოს მეთაური: განწესება, უფლებამოსილების შეწყვეტა, პასუხისმგებლობა 384
3.1. მონარქი: თანამდებობის დაკავება და უფლებამოსილების შეწყვეტა 385

3.1.1. ტახტის მემკვიდრეობის წესით დაკავება 385
3.1.2. ტახტის არჩევნების წესით დაკავება 387
3.1.3. მონარქის უფლებამოსილების შეწყვეტა 388
3.2. პრეზიდენტი: არჩევნები და უფლებამოსილების შეწყვეტა 388
3.2.1. პრეზიდენტის არჩევნები 388
3.2.2. პრეზიდენტის უფლებამოსილების შეწყვეტა 391
3.3. სახელმწიფოს მეთაურის პასუხისმგებლობა 392
3.3.1. მონარქის პასუხისმგებლობა 392
3.3.2. პრეზიდენტის პასუხისმგებლობა 392
4. სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებები 395
4.1. სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებების კლასიფიკაცია 395
4.2. სახელმწიფოს მეთაურის წარმომადგენლობითი უფლებამოსილებები 396
4.3. სახელმწიფოს მეთაურის მაკომპლექტებელი უფლებამოსილებები 397
4.4. სახელმწიფოს მეთაური - კონსტიტუციური წყობის დაცვა 398
4.5. სახელმწიფოს მეთაური - არბიტრი 399
4.6. სახელმწიფოს მეთაური და საკანონმდებლო ხელისუფლება 399
4.7. სახელმწიფოს მეთაური და აღმასრულებელი ხელისუფლება 400
4.8. სახელმწიფოს მეთაური და სასამართლო ხელისუფლება 401
4.9. სახელმწიფოს მეთაურის სამართლებრივი აქტები 402
4.9.1. კონტრასიგნაციის მექანიზმი 402
თავი X. აღმასრულებელი ხელისუფლება 406
1. აღმასრულებელი ხელისუფლება: ფუნქციები და მახასიათებლები 406
1.1. მთავრობა - აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო 409
1.2. მთავრობა სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში 413
1.3. მთავრობის სახეები 416
2. მთავრობა: ფორმირება და შემადგენლობა 418
2.1. მთავრობის ფორმირების მოდელები 418
2.1.1. მთავრობის ფორმირების არასაპარლამენტო მოდელი 418
2.1.2. მთავრობის ფორმირების საპარლამენტო მოდელი 419
2.1.3. მთავრობის ფორმირების ნახევრად საპარლამენტო (შერეული) მოდელი 420
2.1.4. შეზღუდვები მთავრობის ფორმირების პროცესში 421
2.2. მთავრობის სტრუქტურა და შემადგენლობა 422

2.2.1. მთავრობის მეთაური 423
2.2.2. სამთავრობო დაწესებულებები 425
3. მთავრობის ფუნქციები და უფლებამოსილება 427
4. მთავრობის პასუხისმგებლობა 430
4.1. მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა 430
4.2. მთავრობის სამართლებრივი პასუხისმგებლობა 434
თავი XI. საკონსტიტუციო კონტროლი 436
1. კონსტიტუცია და მისი სამართლებრივი დაცვის მნიშვნელობა 436
2. საკონსტიტუციო კონტროლის ცნება 438
3. საკონსტიტუციო კონტროლის ფუნქციები 440
4. საკონსტიტუციო კონტროლის მოდელები 443
4.1. საკონსტიტუციო კონტროლის ანგლო-საქსური მოდელი 444
4.1.1. მცირე ისტორიული ექსკურსი 445
4.1.2. ანგლო-საქსური მოდელის თავისებურებანი 446
4.2. საკონსტიტუციო კონტროლის ევროპული მოდელი 448
4.2.1. საკონსტიტუციო კონტროლის სპეციალიზებული ორგანოები 449
4.3. საკონსტიტუციო კონტროლის შერეული მოდელი 453
5. საკონსტიტუციო კონტროლის სახეები 453
თავი XII. სასამართლო ხელისუფლება 458
1. სასამართლო ხელისუფლების განხორციელების ფორმები 458
2. სასამართლო ორგანოთა სისტემა 459
3. ადმინისტრაციული სასამართლოები 464
4. საგანგებო სასამართლოები 465
5. სამხედრო სასამართლოები 466
6. უზენაესი სასამართლოს უფლებამოსილება და ფორმირების წესი 466
7. სპეციალური სასამართლო ორგანოები 470
8. მოსამართლის თანამდებობაზე განწესების ვადა 472
9. მოსამართლეთა თანამდებობაზე განწესებაზე უფლებამოსილი ორგანოები 474
10. იუსტიციის უმაღლესი ორგანო 474
10.1. სტატუსი 474
10.2. სახელწოდება 475
10.3. ფორმირების წესი 475
10.4. ხელმძღვანელობა 477
10.5. უფლებამოსილება 478

11. მოსამართლის იმუნიტეტი 479
12. მოსამართლის შეუთავსებლობა 481
13. მოსამართლის თანამდებობიდან გათავისუფლება 482
14. მოსამართლის გადაყვანა 484
თავი XIII. ადგილობრივი თვითმმართველობა 486
1. ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური რეგულირება 486
2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ცნება 488
3. ადგილობრივი თვითმმართველობა და ადგილობრივი მმართველობა 489
4. თვითმმართველობის ერთეულები 490
5. ადგილობრივი ორგანოები 491
6. თვითმმართველობის კომპეტენცია 492
7. სასამართლო გარანტიები 495
8. თვითმმართველობის საზღვრები 496
9. ადგილობრივი ფინანსები 498
10. თვითმმართველობის გაერთიანებები 501
11. ადმინისტრაციული ზედამხედველობა 502

შესავალი

1. საკონსტიტუციო სამართლის არსი, მნიშვნელობა

თანამედროვე საზოგადოების იდეა ეფუძნება თავისუფლების კონცეფციას, რომლის გააზრებაც და მიღწევაც შესაძლებელია მხოლოდ ადამიანის ღირსების და ფუნდამენტური უფლებების, როგორც უმაღლესი ფასეულობის აღიარებითა და უზრუნველყოფით.

ამ იდეის სიცოცლიხსუნარიანობას ემსახურება ისეთი ინსტრუმენტები, როგორებიცაა სახელმწიფო და სამართალი. თუმცა, ეს ინსტრუმენტები ეფექტური შეიძლება იყოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მათი ქმედითობა საფუძველშივე პირობადებულია მათი განვითარების აუცილებლობით მათივე მიზნის შესაბამისად, ერთგულებით.

საკონსტიტუციო სამართალი ეფუძნება და ემსახურება რა სახელმწიფოს და სამართლის მიზნობრივ ქმედითობას, მის (საკონსტიტუციო სამართლის) უმთავრეს გამოწვევას და ამოცანას წარმოადგენს ფუნდამენტის შექმნა ადამიანის თავისუფლების უზრუნველსაყოფად და ამ იდეის სამსახურში სახელმწიფოს და სამართლის შესაბამის ღირებულებებზე დაყრდნობით განვითარების ხელშეწყობა, გარანტირება.

საკონსტიტუციო სამართლით უნდა შეიქმნას საფუძველი ადამიანის და სახელმწიფოს ისეთი ურთიერთდამოკიდებულებისთვის, რაც შესაძლებელს გახდის სახელმწიფოს ადამიანის თავისუფლების სამსახურში ჩაყენებას. იმავდროულად, ადამიანის თავისუფლება სიცოცხლისუნარიანია რა მხოლოდ სხვათა ასეთივე თავისუფლების პატივისცემისა და მიღწევის პირობებში, ერთნაირად მნიშვნელოვანია, როგორც ადამიანის და სახელმწიფოს სწორი ურთიერთდამოკიდებულების, ისე ადამიანის საზოგადოებაში განვითარების, ადამიანების ერთმანეთისადმი და თავად საზოგადოების მისივე წევრებისადმი, თითოეული ინდივიდისადმი პატივისცემით განვითარების ხელშეწყობა, უზრუნველყოფა.

ამ პროცესში სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია სწორი ღირებულებებისა და პრინციპების შერჩევა. ამასთან, კიდევ უფრო მნიშვნელოვანია მათი პრაქტიკული რეალიზაციისთვის ეფექტური გზების მიგნება.

საკონსტიტუციო სამართალი, პირველ რიგში, არის სწორედ ღირებულებების ერთობლიობა, ამასთან, დაფუძნებული ამავე ღირებულებების პრიორიტეტულობის დეკლარირებაზე. როგორც უკვე აღინიშნა, ღირებულებათა სისტემის ფორმირების პროცესში სამიზნეც და გზამკვლევიც ადამიანის თავისუფლების უზრუნველყოფაა, ამიტომ სწორად შერჩეული ღირებულე-

ბების ქმედითობის საბოლოო შედეგი უნდა იყოს: 1) ადამიანის ფუნდამენტური უფლებების და თავისუფლებების მათი ნამდვილი არსით აღიარება და მათი დაცვის, რეალიზაციის საკმარისი გარანტიების განჭვრეტადობა, ხელშესახებობა; 2) ხელისუფლების დაფუძნება შეზღუდვის, თვითშეზღუდვის, გამჭვირვალობის, საზოგადოების/ცალკეული ინდივიდების მხრიდან კონტროლის ფუნდამენტურ პრიცნიპებზე.

ამ თვალსაზრისით, ხელისუფლების ადამიანის თავისუფლების სამსახურში ჩაყენებას უზრუნველყოფს:

- ხელისუფლების ხალხიდან წარმომავლობა;
- ხელისუფლების საკმარისი ძალაუფლებით აღჭურვა, რაც ობიექტურად აუცილებელია მისი მიზნობრივი და ეფექტური, ადამიანზე ორიენტირებული ქმედითობის უზრუნველსაყოფად; მაშასადამე, მნიშვნელოვანია კომპეტენციის ადეკვატურობა და საკმარისობა;
- იმავდროულად, ხელისუფლების გონივრული განაწილება და ძალაუფლების უსაფუძვლო კონცენტრირების ხელშეშლა - ძალაუფლების განმუხტვა.
- ხელისუფლების თვითშეზღუდვა - სახელმწიფო ორგანოთა ურთიერთკონტროლის საკმარისი ბერკეტები მთლიანად ხელისუფლების კონსტიტუციის ფარგლებში ფუნქციონირების უზრუნველსაყოფად;
- ხელისუფლების შეზღუდვა ადამიანის უფლებებითა და თავისუფლებებით.

საკონსტიტუციო სამართლი, სწორედ ასეთ ფუნდამენტზე დაყრდნობით, ემსახურება შემდეგი საკვანძო საკითხების გადაწყვეტას:

- კონსტიტუციური წყობის საფუძვლების განსაზღვრას; ადამიანის და სახელმწიფოს ურთიერთდამოკიდებულების გონივრულად დაბალანსებული სისტემის შექმნას;
- ხელისუფლების განხორციელებაში/ქვეყნის მართვაში ადამიანის/ხალხის მონაწილეობის ფორმისა და ინტენსივობის განსაზღვრას;
- სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპის რეალიზების პრაქტიკული შედეგების – ხალხის ნების ლეგიტიმური ფარგლების განსაზღვრას;
- ადამიანის ფუნდამენტური უფლებების დაცვის კონსტიტუციური გარანტიების შექმნას;
- კერძო და საჯარო ინტერესების თანაარსებობის, გონივრული, თანაზომიერი და სამართლიანი დაბალანსების უზრუნველყოფას; ხელისუფლების (მისი თითოეული შტოს) როლის განსაზღვრას ადამიანის ღირსებაზე, როგორც უმთავრეს ფასეულობაზე, ორიენტირებული საზოგადოების შექმნასა და ჰარმონიულ განვითარებაში;

- ხელისუფლების თვითშეზღუდვის და პოლიტიკის კონსტიტუციური ჩარჩოებით შემოფარგვლას;
- სახელმწიფოს მმართველობის და ტერიტორიული მოწყობის საკითხების გადაწყვეტას;
- ხელისუფლების შტოთა ფორმირების, მათი კომპეტენციების და ურთიერთდამოკიდებულების შესაძლო ვარიაციების შეთავაზებას ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის ფარგლებში;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციის და მნიშვნელობის განსაზღვრას დემოკრატიული მმართველობისთვის;
- კონსტიტუციის ზედმიწევნით შესრულებისა და დაცვის, ამასთან, კონსტიტუციური წყობის დამცავი ინსტიტუტების ქმედითობისა და ეფექტურობის უზრუნველყოფას და სხვ.

მაშასადამე, საკონსტიტუციო სამართალი არის ღირებულებების და მათ რეალიზაციაზე ორიენტირებული ნორმების ერთობლიობა, რომლებიც უზრუნველყოფენ ადამიანის თავისუფლებას, ამასთან ადგენენ ასეთი თავისუფლების ლეგიტიმურ ფარგლებს საზოგადოების მშვიდი და ჰარმონიული განვითარების უზრუნველსაყოფად, განსაზღვრავენ ადამიანის ღირსებასა და თავისუფლებაზე ორიენტირებული სახელმწიფო ხელისუფლების ფორმირების წესს, ლეგიტიმაციის საფუძვლებს, ამასთან დაბალანსებულ, ეფექტურ, გამჭვირვალე და კონტროლირებად უფლებამოსილებებს, რაც საბოლოო ჯამში, უზრუნველყოფს სახელმწიფოსა და სამართლის მიზნობრივ ქმედითობას.

საკონსტიტუციო სამართლისთვის უმთავრესი საყრდენი, ცხადია, კონსტიტუციაა. სწორედ ქვეყნის ძირითადი კანონით უნდა შეიქმნას რეალური პერსპექტივა ადამიანის თავისუფლებისთვის, თავისუფალი საზოგადოებისთვის, ადამიანზე ორიენტირებული სახელმწიფო ხელისუფლების შექმნისა და ფუნქციონირებისთვის. კონსტიტუციამ უნდა შექმნას სამართლებრივი ჩარჩო, საფუძველი იმისა, რა გზით უნდა განვითარდეს ქვეყანა და როგორი უნდა იყოს ქვეყნის სამართალი. კონსტიტუციამ, შესაბამის ღირებულებებზე დაყრდნობით და მათთვის უპირობო უპირატესობის მინიჭებით, უნდა მისცეს საფუძველი/შანსი ნებისმიერი დროის მმართველებს, ხელისუფლების ხიბლი დაინახონ თავისუფლების უზრუნველყოფაში და არა ძალაუფლებაში; იმავდროულად, მისცეს თითოეულ ადამიანს შესაძლებლობა, იგრძნოს კონსტიტუციის რეალური მნიშვნელობა, კონსტიტუციის მეშვეობით მისი დაცულობა, გახდეს კონსტიტუციის პრაგმატული გამომყენებელი და სწორედ ამ გზით გაითავისოს მისი უპირობოდ დაცვის საჭიროება, აუცილებლობა.

სსიპ „გალაქტიონ ტაბიძის ლიტერატურის სახელმწიფო უნივერსიტეტი“
ბიბლიოთეკა

უდავოა, რომ ერთი მხრივ, კონსტიტუციის შესაბამის ღირებულებებზე დაყრდნობითა და მათი სწორად განვრცობით დაწერა, ხოლო, მეორე მხრივ, მისი (კონსტიტუციის) უპირობო ერთგულებით ცხოვრება, განვითარება, მართვა ზრდის ხელისუფლებისა და საზოგადოების პოლიტიკური და სამართლებრივი კულტურის დონეს, ამასთან ქმნის ყველაზე მყარ ფუნდამენტს ქვეყნის შეუქცევადი პროგრესისთვის.

საკონსტიტუციო სამართალი არის ერთგვარად საფუძველი მთლიანად სამართლის განვითარებისთვის, სამართლის ყველა დარგისთვის, ვინაიდან სწორედ კონსტიტუცია იძლევა პასუხს პრაქტიკულად ყველა საკვანძო საკითხზე, როგორი უნდა იყოს ქვეყნის სამართალი საზოგადოებრივი ურთიერთობის ნებისმიერი სფეროს მოწერიგებისას. „კონსტიტუციური სამართალი წარმოდგება, როგორც სახელმწიფოს კონსტიტუციურ ნორმათა ერთობლიობა, რომლის ფარგლებშიც ხდება სამართლის სისტემაში შემავალი სხვა დარგების ფუძემდებლური პრინციპების დამუშავება. ამ თვალსაზრისით, კონსტიტუციურ სამართალს ცენტრალური ადგილი უკავია ნებისმიერი ქვეყნის ეროვნული სამართლის სისტემაში, რაც, უწინარესად, მის მიერ რეგულირებადი საზოგადოებრივი ურთიერთობების ბუნებით არის განპირობებული“. [1]

იმავდროულად, საკონსტიტუციო სამართალი საბაზისო მნიშვნელობისაა თითოეული ადამიანისთვის, მათი განათლების, კვალიფიკაციის, სპეციალობის მიუხედავად. რადგან ეს არის დისციპლინა იმის შესახებ, როგორია თითოეული ადამიანის როლი სახელმწიფოს შექმნასა და მართვაში, რაოდენ შეუცვლელია თითოეული ადამიანის პასუხისმგებლობა სამოქალაქო საზოგადოებისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს ჩამოყალიბებაში, როგორი შეიძლება/უნდა იყოს დამოკიდებულება ადამიანისა სახელმწიფოსთან, პრაქტიკულად რას ნიშნავს ფუნდამენტური უფლებებითა და თავისუფლებებით სარგებლობა, როგორია ჩვენი თავისუფლების ფარგლები, ამასთან, პასუხისმგებლობის ხარისხი ერთმანეთის, მთლიანად საზოგადოებისა და სახელმწიფოსთან მიმართებით. საბოლოოდ, ეს არის დისციპლინა ადამიანების ერთმანეთთან და სახელმწიფოსთან ურთიერთობის სამართლებრივი ფორმებისა და ფარგლების შესახებ.

[1] მელქაძე ო., კონსიტტუციონალიზმი, თბილისი, 2008, 12.

2. კონსტიტუციონალიზმის განვითარების ეტაპები

კონსტიტუციონალიზმის არსის განსაზღვრისას თანამედროვე პოლიტიკურ-სამართლებრივი დოქტრინა რამოდენიმე მიდგომას ითვალისწინებს. სამართლებრივი კუთხით, კონსტიტუციონალიზმი მიჩნეულია კონსტიტუციით შეზღუდულ სახელმწიფო მმართველობის ფორმად. პარალელურად, კონსტიტუციონალიზმი აღიარებულია, როგორც მოძღვრება კონსტიტუციის შესახებ, რომელიც სახელმწიფოსა და საზოგადოების ძირითად კანონსა და მათი ურთიერთობის უმთავრეს განმსაზღვრელ აქტს წარმოადგენს. პოლიტიკური ნიშნით კი, კონსტიტუციონალიზმი აღიქმება მმართველობის კონსტიტუციურ მეთოდებზე დაფუძნებულ პოლიტიკურ სისტემად. მიუხედავად მიდგომათა სიმრავლისა, თითოეულ მათგანს ერთი საერთო მომენტი ახასიათებს - კონსტიტუციონალიზმის აუცილებელ ფაქტორად კონკრეტულ სახელმწიფოში კონსტიტუციის არსებობა მიიჩნევა.

2.1. კონსტიტუციონალიზმი, როგორც ხელისუფლების შეზღუდვის იდეა

კონსტიტუციის, როგორც სახელმწიფოს ძირითადი კანონის იდეის აღმოცენება, რევოლუციური ეპოქის დასაწყისსა და ბურჟუაზიისა და ხალხთა მასების მიერ ფეოდალიზმის წინააღმდეგ დაწყებულ ბრძოლას უკავშირდება. ამ ბრძოლის იდეოლოგია კონსტიტუციას განიხილავდა კონკრეტული სახელმწიფოს მოქმედი კანონმდებლობის სისტემის ძირითად კანონად, რომელიც, უპირველესად, შეზღუდავდა სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელების საზღვრებს და იმავდროულად, უზრუნველყოფდა ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვას. კონსტიტუციის იდეა მთელი თავისი სისავსით ფორმულირებულია საფრანგეთის 1789 წლის „ადამიანისა და მოქალაქის უფლებათა დეკლარაციაში“, რომლის მე-16 მუხლის მიხედვითაც, „საზოგადოებას, სადაც არ არის უზრუნველყოფილი უფლებათა გარანტია და არ არსებობს ძალაუფლების გამიჯვნა, არ გააჩნია კონსტიტუცია“.

აღორძინების ეპოქის განმანათლებელთა ფილოსოფიამ რევოლუციურ მოძრაობებს ფეოდალური სამართლის სისასტიკისა და ადამიანის ბუნებასთან წინააღმდეგობის რწმენა შესძინა. შედეგად, ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების რეალური აღიარება სწორედ ფეოდალური წყობის რღვევისა და ახალი სამართლებრივი სისტემის დამკვიდრების შედეგად გახდა შესაძლებელი, რომლის ქვაკუთხედსაც სახელმწიფოსა და მოქალაქეებს შორის კონსტიტუციური შეთანხმების გაფორმების აუცილებლობა

წარმოადგენდა. სწორედ ხსენებული კონსტიტუციური შეთანხმებით უნდა მომხდარიყო შუა საუკუნეების აბსოლუტიზმის რეანიმაციის გამორიცხვა და სახელმწიფოსა და მოქალაქეებს შორის ურთიერთუფლებებისა და მოვალეობების განსაზღვრა. XVII-XVIII საუკუნეების ბურჟუაზიული რევოლუციების შედეგად, ფეოდალური სახელმწიფოსა და სამართლის ნანგრევებზე აღმოცენდა მძლავრი კონსტიტუციური ნაგებობა, რომელიც იმგვარი ფასეულობების საცავს წარმოადგენდა, როგორიცაა კანონის წინაშე ადამიანთა თანასწორობა, მათი უფლება-თავისუფლებების აღიარება და უზრუნველყოფა, ასევე, სახელმწიფოს შეზღუდვა ამ უფლებებითა და თავისუფლებებით.

თანამედროვე ეპოქაში შეუძლებელია კონსტიტუციის დოგმატური, უნიფიცირებული ცნების ჩამოყალიბება. არსებობს კონსტიტუციის არაერთი, ფორმალური თუ მატერიალური, ვიწრო თუ ფართო განმარტება; თუმცა თითოეულ მათგანს გარკვეული უნივერსალური საფუძველი აქვს, რომელიც საკონსტიტუციო მოწესრიგების ობიექტებსა და ნაციონალურ სამართლებრივ სისტემაში კონსტიტუციის იერარქიულ კუთვნილებას უკავშირდება. შედეგად, კონსტიტუცია შესაძლებელია განიმარტოს, როგორც სახელმწიფოს ძირითადი კანონი, რომელიც განსაზღვრავს სახელმწიფოს ფორმის, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაციისა და განხორციელების,[1] ასევე, სახელმწიფოს, საზოგადოებისა და ადამიანის ურთიერთობის ფუძემდებლურ პრინციპებს.[2]

2.2. კონსტიტუციის იდეის სათავეებთან

2.2.1. მსოფლიოს პირველი კონსტიტუცია

მიუხედავად იმ გარემოებისა, რომ სახელმწიფოს, როგორც ინსტიტუტის, ისტორია არაერთ ათასწლეულს ითვლის, თანამედროვე გაგებით პირველი კონსტიტუციები თუ საკონსტიტუციო აქტები XVII-XVIII საუკუნეებიდან იღებს სათავეს. თუმცა, გვერდს ვერ ავუვლით ისტორიულ-სამართლებრივ დოქტრინაში გავრცელებულ მოსაზრებას, რომ ფეოდალური ტიპის პირველი კონსტიტუცია გაჩნდა ინგლისში ჯერ კიდევ 1215 წლის 15 ივნისს, როდესაც მეფე ჯონ უმიწაწყლომ ინგლისის არისტოკრატიისა და ღვთისმსახურთა ზეწოლის შედეგად ხელი მოაწერა „თავისუფლების დიდ ქარტიას“ (Magna

[1] Beale A., Essential Constitutional Law, Second Edition, London, 1997, 1-2; მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2005, 19.

[2] Barnett H., Constitutional and Administrative Law, 4th edition, London, 2002, 3; Alder J., General Principles of Constitutional and Administrative Law, 4th Edition, Bristol, 2002, 3.

Carta Libertatum), რომელიც მონარქისა და მისი ქვეშევრდომების ურთიერთობის საკითხებს განსაზღვრავდა. ქარტია, რომელიც დღემდე გაერთიანებული სამეფოს დაუწერელი კონსტიტუციის შემადგენელი ნაწილია,[1] შეიცავდა ეკლესიის ხელშეუხებლობის, ქვეშევრდომთა საკუთრებისა და პირადი თავისუფლების აღიარების დებულებებს. მეფე აღარ იყო უფლებამოსილი, დაეწესებინა გადასახადები არისტოკრატებისაგან შემდგარი სათათბირო ორგანოს გარეშე, რომელიც 1265 წლიდან პარლამენტად იწოდებოდა. სწორედ ამგვარად ჩაეყარა საფუძველი პარლამენტარიზმის ინსტიტუტს XIII საუკუნის ინგლისში, რაც მეფის სუვერენიტეტის ნაწილის ქვეშევრდომებზე გადაცემამ განაპირობა. XIV საუკუნეში პარლამენტი ორ პალატად დაიყო და ქვედა პალატის ფორმირებაში არჩევითობის ელემენტები გაჩნდა. შესაბამისად, შესაძლოა ითქვას, რომ კონსტიტუციისა და პარლამენტის „დაბადების ადგილს" ინგლისი წარმოადგენს.

2.2.2. „ჰაბეას კორპუს აქტი" და „უფლებათა ბილი"

კონსტიტუციონალიზმის ისტორია წარმოუდგენელია ისეთი ცნობილი საკონსტიტუციო აქტების გარეშე, როგორებიცაა 1679 წლის „ჰაბეას კორპუს აქტი" (Habeas Corpus Act) და 1689 წლის „უფლებათა ბილი" (Bill of Rights). ორივე მათგანი ინგლისის პარლამენტის მიერაა მიღებული და ისინი დღემდე ბრიტანული კონსტიტუციის შემადგენელ ელემენტებს წარმოადგენენ.

„ჰაბეას კორპუს აქტმა" გააფართოვა „თავისუფლების დიდ ქარტიაში" მოცემული სამოქალაქო უფლებების დაცვის პრინციპები. აქტი თავისუფლების აღკვეთის საფუძვლების შესამოწმებლად დაკავებული ან დაპატიმრებული პირის სასამართლოში წარდგენის აუცილებლობას გულისხმობდა. დაკავების კანონიერებას განსაზღვრავდა სასამართლო და უკანონოდ დაკავებული პირი უნდა გათავისუფლებულიყო. ამგვარად ჩამოყალიბდა უკანონო დაპატიმრების საწინააღმდეგო საპროცესო გარანტია. რაც შეეხება „უფლებათა ბილს", მისი მიღება ინგლისის 1688 წლის ე.წ. „დიდებულმა რევოლუციამ" (Glorious Revolution) განაპირობა, რომლითაც სტიუარტების დინასტია დაემხო და ქვეყანაში კონსტიტუციური მონარქია დამკვიდრდა. „უფლებათა ბილმა" მსხვილი ბურჟუაზიისა და მიწათმფლობელი არისტოკრატიის აბსოლუტიზმზე გამარჯვება განამტკიცა. პარლამენტის თანხმობის გარეშე

[1] გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მეორე გამოცემა, თბილისი, 2014, 16.

მეფეს აღარ ჰქონდა უფლება, შეეჩერებინა კანონის მოქმედება და აღსრულება, აეკრიფა გადასახადები ტახტის საჭიროებისათვის და სხვ. „უფლებათა ბილმა“ გამოაცხადა პეტიციის უფლება, საპარლამენტო დებატებისა და პარლამენტის არჩევნების თავისუფლება.

3. მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის განვითარების ეტაპები

სხვადასხვა ქვეყანაში კონსტიტუციური რეჟიმების აქტიური დამკვიდრება ძირითადად XVIII საუკუნის მეორე ნახევრიდან დაიწყო. ეს გარემოება განპირობებული იყო მსოფლიოში საკონსტიტუციო პროცესის განვითარებით, რაც, თავის მხრივ, კონკრეტულ სახელმწიფოებში მიმდინარე გარდაქმნებს და ზოგადად, საზოგადოებისა და სახელმწიფოს ევოლუციას უკავშირდებოდა. პირობითად, ხსენებული საკონსტიტუციო პროცესი შესაძლებელია ოთხ ძირითად ეტაპად დაიყოს: პირველი ეტაპი მოიცავს პერიოდს XVIII საუკუნის მიწურულიდან პირველი მსოფლიო ომის დასრულებამდე; მეორე ეტაპი - პერიოდს პირველ და მეორე მსოფლიო ომებს შორის; მესამე ეტაპი - მეორე მსოფლიო ომის დასრულებიდან XX საუკუნის 80-იანი წლების ბოლომდე და მეოთხე - თანამედროვე პერიოდი, მოყოლებული XX საუკუნის 90-იანი წლების დასაწყისიდან, რაც განპირობებული იყო კომუნისტურ-ტოტალიტარული რეჟიმის კრახით.[1]

3.1. პირველი ეტაპი

საკონსტიტუციო განვითარების პირველი ეტაპი უკავშირდება ევროპისა და ამერიკის წამყვან სახელმწიფოებში ბურჟუაზიული საზოგადოების ჩამოყალიბებას.[2] სწორედ ამ დროს ჩნდება მსოფლიოში პირველი დაწერილი, სისტემატიზებული კონსტიტუციები ამერიკის შეერთებულ შტატებში (1787 წ.), საფრანგეთსა და პოლონეთში (1791 წ.). ამ კონსტიტუციებმა, რომლებსაც წინ ამერიკის შეერთებული შტატების 1776 წლის დამოუკიდებლობის დეკლარაციისა და საფრანგეთის 1789 წლის „ადამიანისა და მოქალაქის უფლებათა დეკლარაციის“ მიღება უძღოდა, მსოფლიო საკონსტიტუციო პროცესის შეუქცევადი ხასიათი განაპირობეს.

---

[1] იქვე, 17.

[2] მელქაძე ო., საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი, თბილისი, 1996, 35.

თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმი წარმოუდგენელია ამერიკის შეერთებული შტატების 1787 წლის კონსტიტუციის გარეშე, რომელიც მიჩნეულია მსოფლიოში პირველ დაწერილ, სისტემატიზებულ ძირითად კანონად. ამ კონსტიტუციის უდიდესი მნიშვნელობა განაპირობა იმ გარემოებამ, რომ სწორედ მან დაადგინა ისტორიაში პირველად რესპუბლიკანიზმის, ფედერალიზმის და პრეზიდენტის ინსტიტუტები.[1] ფილადელფიის კონვენტმა ჯორჯ ვაშინგტონის თავმჯდომარეობით კონსტიტუციაზე 18 კვირიანი მუშაობა დაასრულა 1787 წლის 17 სექტემბერს, რის შემდეგაც მოხდა რატიფიკაცია თითოეული შტატის მიერ. ამით შეიქმნა სუვერენული შტატების ფედერალური გაერთიანება და ამ გაერთიანების მმართველი ფედერალური მთავრობა პრეზიდენტით სათავეში. ამერიკის კონსტიტუციამ დაწესა დღეისათვის კარგად ცნობილი ძალაუფლების გამიჯვნისა და შეკავება-გაწონასწორების სისტემა.

განუზომელია ამერიკის შეერთებული შტატების „მამა-დამფუძნებლების" (ჯორჯ ვაშინგტონი, თომას ჯეფერსონი, ჯონ ადამსი, ჯეიმს მედისონი, ალექსანდერ ჰამილტონი, ბენჯამინ ფრანკლინი და სხვ.) როლი ქვეყნის დამოუკიდებლობის მოპოვებისა და თავად კონსტიტუციის მიღების პროცესში. ამერიკის შეერთებული შტატების კონსტიტუცია, რომელიც შვიდი მუხლისა და ოცდაშვიდი შესწორებისაგან შედგება, უძველესია დღემდე მოქმედ დაწერილ კონსტიტუციებს შორის.

ამერიკის შეერთებული შტატების შემდეგ მსოფლიოში რიგით მეორე, ხოლო ევროპაში პირველი დაწერილი კონსტიტუცია მიღებულ იქნა პოლონეთში 1791 წლის 3 მაისს. იგი პოლონეთ-ლიტვის ერთიანი სახელმწიფოს ძირითად კანონს წარმოადგენდა, რომელმაც მმართველობის ფორმად მემკვიდრეობითი მონარქია დაამკვიდრა. მეფე ერთდროულად სახელმწიფოსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურად მიიჩნეოდა. აღიარებული იყო ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპი, საკანონმდებლო ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოს კი ორპალატიანი სეიმი წარმოადგენდა. დემოკრატიული პრინციპების არსებობის მიუხედავად, ხსენებული კონსტიტუცია არ აღიარებდა მოქალაქეთა თანასწორობას, კათოლიკეები ინარჩუნებდნენ უპირატესობას სხვა რელიგიების მიმდევრებთან მიმართებით, მიწათმფლობელებს შეუნარჩუნდათ გარკვეული პრივილეგიები.

საკონსტიტუციო აქტების განსაკუთრებული სიმრავლითა და სიძველით გამოირჩევა ფრანგული კონსტიტუციონალიზმი, რაც, ძირითადად, საფრან-

---

[1] შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 19.

გეთში პოლიტიკური რეჟიმებისა და მმართველობის ფორმების ხშირი ცვლილებებით იყო განპირობებული. ქვეყნის პირველი კონსტიტუცია მიღებულ იქნა 1791 წლის 3 სექტემბერს და წარმოადგენდა მსოფლიოში მესამე, ხოლო ევროპაში მეორე დაწერილ კონსტიტუციას. მან მონარქის აბსოლუტური ხელისუფლება შეზღუდა და შექმნა საკანონმდებლო ორგანო. საფრანგეთის შემდგომი კონსტიტუცია 1793 წლით თარიღდება, რომელიც იაკობინელთა კონვენტმა მიიღო. იგი, ადამიანის უფლებების მაღალი ხარისხით გათვალისწინების გამო, XVIII-XIX საუკუნეების ერთ-ერთ ყველაზე დემოკრატიულ კონსტიტუციად მიიჩნევა, რომელმაც რესპუბლიკური მმართველობის ფორმა დააწესა. თუმცა, გამძაფრებული პოლიტიკური ბრძოლის გამო, იაკობინელებმა ხსენებული კონსტიტუცია პრაქტიკაში ვერ აამოქმედეს. ამას მოჰყვა საფრანგეთის 1795 და 1799 წლების კონსტიტუციები, უფრო მოგვიანებით კი 1848, 1852 და 1875 წლების კონსტიტუციები, რომლებმაც დაამკვიდრეს შესაბამისად, საფრანგეთის მეორე რესპუბლიკა, მეორე იმპერია და მესამე რესპუბლიკა. ამ პერიოდშივე, ევროპის სხვა სახელმწიფოებშიც მონარქების მიერ მიღებულ იქნა ძირითადი კანონები, კერძოდ, შვედეთის 1809 წლის, ესპანეთის 1812 წლის, დანიის 1849 წლის, იტალიის სამეფოს 1848 წლის კონსტიტუციები.

საკონსტიტუციო განვითარების პირველი ეტაპის მიწურულს მიღებულ იქნა ლათინური ამერიკის კონტინენტზე პირველი კონსტიტუციები, კერძოდ, ვენესუელის 1811 წლის, მექსიკის 1824 და 1857 წლების ძირითადი კანონები, ასევე, აზიის სახელმწიფოების - იაპონიის 1889 წლის, ირანის 1906 წლის და ჩინეთის 1912 წლის კონსტიტუციები. აფრიკის სახელმწიფოებიდან კონსტიტუცია ჰქონდა ლიბერიას 1847 წლიდან და სამხრეთ აფრიკის კავშირს (სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკის წინამორბედს) – 1909 წლიდან.

3.2. მეორე ეტაპი

საკონსტიტუციო განვითარების მეორე ეტაპი, რომელიც მოიცავს პერიოდს პირველ და მეორე მსოფლიო ომებს შორის, რამდენიმე ძირითადი განმსაზღვრელი ფაქტორით ხასიათდება. უპირველესად, ეს იყო საკონსტიტუციო სამართალშემოქმედების აქტივობის ზრდა, რაც, თავის მხრივ, განაპირობა ევროპაში რუსეთისა და ავსტრია-უნგრეთის იმპერიების დაშლამ, ხოლო აზიაში - კოლონიური სისტემის კრიზისის შედეგად ახალი სახელმწიფოების შექმნამ. ამასთან, გაძლიერდა პოლიტიკური რეჟიმების დემოკრატიზაციის პროცესი, როგორც კონსტიტუციის გამოცდილების მქონე სახელმწიფოებში, კერძოდ, გერმანიაში, ესპანეთში და მექსიკაში, ასევე, ქვეყნებში,

რომლებმაც ისტორიაში პირველად მიიღეს კონსტიტუციები: ტაილანდში, ეთიოპიასა და ეგვიპტეში. სწორედ საკონსტიტუციო განვითარების მეორე ეტაპს მიეკუთვნება მექსიკის 1917 წლის, გერმანიის ვაიმარის რესპუბლიკის 1919 წლის, ჩეხოსლოვაკიის და ავსტრიის 1920 წლის, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის, იუგოსლავიის 1921 წლის, საბერძნეთის 1927 წლის, ეგვიპტის 1923 წლის, ესპანეთისა და ეთიოპიის 1931 წლის, ტაილანდის 1932 წლის, პორტუგალიის 1933 წლის და ირლანდიის 1937 წლის კონსტიტუციები.

3.3. მესამე ეტაპი

საკონსტიტუციური განვითარების მესამე ეტაპი მოიცავს პერიოდს მეორე მსოფლიო ომის დასრულებიდან XX საუკუნის 80-იანი წლების ბოლომდე და ხასიათდება კონსტიტუციური პროცესის მასშტაბების ზრდითა და განხორციელებული კონსტიტუციების ცვლილებებით.[1] სწორედ ამ პერიოდში მიიღო საკონსტიტუციო პროცესმა ჭეშმარიტად მსოფლიო ხასიათი და გავრცელდა ქვეყნების აბსოლუტურ უმრავლესობაში. კოლონიური სისტემის ლიკვიდაციის შედეგად აფრიკის, აზიის, ლათინური ამერიკისა და ოკეანიის 130-ზე მეტმა ქვეყანამ ახალი საკონსტიტუციო აქტები მიიღო. ჩამოყალიბდა რამდენიმე ძირითადი საკონსტიტუციო მოდელი, კერძოდ, დასავლური, „სოციალისტური“ და განვითარებადი ქვეყნების საკონსტიტუციო მოდელები.

დასავლური საკონსტიტუციო მოდელისათვის დამახასიათებელი იყო „ახალი თაობის“ კონსტიტუციების შემოღება, რაც უპირველესად, ნაცისტური რეჟიმის დამარცხებამ განაპირობა. ამ ტიპის კონსტიტუციების ამოსავალ წერტილს სახელმწიფოთა მშვიდობიანი თანაარსებობა, მსოფლიო ინტეგრაციული პროცესების გაღრმავება და ადამიანის უფლებების დაცვის ხარისხის ზრდა წარმოადგენდა. მათ რიცხვს მიეკუთვნება საფრანგეთის 1946 და 1958 წლების, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის 1949 წლის, საბერძნეთის 1952 და 1975 წლების, იაპონიის და იტალიის 1947 წლის, პორტუგალიის 1976 წლის და ესპანეთის 1978 წლის კონსტიტუციები.

„სოციალისტური“ ტიპის კონსტიტუციებს მიეკუთვნებოდა საბჭოთა კავშირის, მასში შემავალი მოკავშირე რესპუბლიკების, ასევე, აღმოსავლეთ ევროპის რიგი სოციალისტური ორიენტაციის სახელმწიფოების კონსტიტუციები. თუმცა, იმ გარემოებიდან გამომდინარე, რომ მმართველობის საბჭო-

[1] მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თეორიის საკითხები, ბათუმი, 2003, 9.

ური ფორმა არ აღიარებდა კონსტიტუციონალიზმის, სახელმწიფო ძალაუფლების გამიჯვნის, პარლამენტარიზმის, პარტიული პლურალიზმის და ძირითადი უფლებების ფუძემდებლურ პრინციპებს, იგი ტოტალიტარულ მმართველობასთან იყო გაიგივებული და შესაბამისად, ხსენებული ტიპის სახელმწიფოების კონსტიტუციებიც ავტორიტარული ხასიათის აქტებს წარმოადგენდნენ.

რაც შეეხება მსოფლიოში კოლონიური სისტემის რღვევის შედეგად წარმოქმნილი სახელმწიფოების საკონსტიტუციო მოდელს, უმეტესობა მათგანზე ზეგავლენა იქონია დასავლურმა საკონსტიტუციო მოდელმა. „ვესტმინსტერული" მოდელი გავრცელდა ინგლისის ყოფილ კოლონიებში, „რაციონალიზებული პარლამენტარიზმის" მოდელი კი - საფრანგეთის ყოფილ კოლონიებში. ამასთან, რიგი სახელმწიფოების კონსტიტუციებში სოციალისტური ორიენტაცია აისახა.

3.4. მეოთხე ეტაპი

კონსტიტუცინალიზმის განვითარების მეოთხე ეტაპი უკავშირდება სოციალისტურ სახელმწიფოებში, უპირველესად კი საბჭოთა კავშირში, ავტორიტარული და ტოტალიტარული რეჟიმების მსხვრევას და ახალი, დამოუკიდებელი სახელმწიფოების ჩამოყალიბების პროცესს. 1989-1995 წლებში მსოფლიოში 100-მდე ახალი კონსტიტუცია იქნა მიღებული. მხოლოდ აფრიკის კონტინენტზე არსებული 53 ქვეყნიდან 2000 წლამდე 40-მდე სახელმწიფომ ახალი ძირითადი კანონი მიიღო. ამგვარი მასობრივი განახლების პროცესის არსს წარმოადგენდა ტოტალიტარულ საბჭოურ და სოციალისტურ კონსტიტუციურ მოდელზე უარის გაცხადება და მსოფლიო ცივილიზაციის მიერ შექმნილ დემოკრატიულ ფასეულობებზე დაფუძნებული კონსტიტუციებისა და კონსტიტუციური ინსტიტუტების დამკვიდრება.[1] მეოთხე ეტაპის კონსტიტუციებს განეკუთვნება პოლონეთის, ბულგარეთის, რუმინეთის, საქართველოს და სხვა კონსტიტუციები.

---

[1] შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 20; დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 50.

თემატური კითხვები:

1) რა წარმოადგენს კონსტიტუციონალიზმის, როგორც ხელისუფლების შეზღუდვის იდეის არსს?
2) როგორია კონსტიტუციონალიზმის განვითარების ძირითადი ეტაპები?
3) საიდან იღებს სათავეს კონსტიტუციის იდეა?
4) რა თავისებურებებით ხასიათდება საკონსტიტუციო განვითარების ცალკეული ეტაპები?

თავი I. კონსტიტუციის არსი

1. კონსტიტუციის ცნება

კონსტიტუციის ცნებას განაპირობებს მისი მნიშვნელობა და ადგილი სამართლის სისტემაში, რეგულირების სფერო და უმნიშვნელოვანეს საკითხთა წრე, რომელიც სამართლის ყველა დარგის ფუძემდებლურ პრინციპებს ადგენს.

კონსტიტუცია წარმოადგენს უპირატესი იურიდიული ძალის მქონე სამართლებრივ ნორმათა სისტემას, რომლებიც ძირითადად აწესრიგებენ სამართლებრივ ურთიერთობებს სახელმწიფო ორგანოებს, ასევე სახელმწიფოს, საზოგადოებასა და ადამიანებს შორის. კონსტიტუციურ ნორმებში მოიაზრება ძირითადი კანონის, სხვა კონსტიტუციური აქტების, კონსტიტუციური ჩვეულებებისა და პრეცედენტების ერთობლიობა, რომლებიც აღიარებენ და უზრუნველყოფენ ადამიანისა და მოქალაქის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვას, ადგენენ ქვეყნის სუვერენიტეტის ძირითად ნიშნებსა და საფუძვლებს, მმართველობის ფორმის თავისებურებებს, ტერიტორიული მოწყობისა და თვითმმართველობის პრინციპებს, კონსტიტუციის გადასინჯვის წესს.

განასხვავებენ კონსტიტუციის **იურიდიულ** და **ფაქტობრივ** ცნებებს. **იურიდიული კონსტიტუცია** გულისხმობს სამართლებრივად არსებულ ნორმათა სისტემას, მიუხედავად იმისა, ისინი რეალიზებულია თუ არა ცხოვრებაში, ხოლო **ფაქტობრივი კონსტიტუცია** მოიცავს იმ ნორმათა ერთობლიობას, რომლებიც ფაქტობრივად მოქმედებენ. დემოკრატიულ ქვეყნებში ეს ორი ცნება ძირითადად ერთმანეთისგან არ განსხვავდება, ვინაიდან ნორმები, რომლებიც იურიდიულად არსებობს, ფაქტობრივადაც ხორციელდება და ნორმათა დანიშნულება სწორედ მათი ცხოვრებაში სრულყოფილი განხორციელებაა, მაგალითად, გერმანიაში, შვეიცარიაში, ფინეთში. სოციალისტური და ავტორიტარული პოლიტიკური რეჟიმების პირობებში კი მართალია გვხვდება დაწერილი ანუ იურიდიული კონსტიტუციური ნორმები, მაგრამ ისინი ცხოვრებაში არ ხორციელდება და არ არის უზრუნველყოფილი მათი განხორციელების გარანტიები, მაგალითად, კუბაში, ჩინეთში, ჩრდილოეთ კორეაში. ამ ქვეყნებში მართალია ფორმალურად აღიარებულია სახალხო ხელისუფლების პრინციპი, მაგრამ ქვეყნის მართვაში ხალხი რეალურად არ მონაწილეობს და ყველა მნიშვნელოვან საკითხს ქვეყანაში არამუდმივად მოქმედი უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს მუდმივმოქმედი პრეზიდიუმი წყვეტს. ასევე, ფაქტობრივად უგულებელყოფილია ხელისუფლე-

ბის დანაწილების პრინციპი და ყველა სახელისუფლო შტოს სათავეში ერთი და იგივე პიროვნებები დგანან განუსაზღვრელი ვადით. იგივე შეიძლება ითქვას აბსოლუტურ და დუალისტურ მონარქიებზე (ვატიკანი, მონაკო, არაბეთის გაერთიანებული ემირატები, ბაჰრეინი და სხვ.), სადაც წარმომადგენლობითი ორგანო მხოლოდ ფორმალურად არსებობს და ფაქტობრივად ქვეყნის მართვის ყველა ბერკეტი მონარქის ხელშია. ადამიანის უფლებებიც მხოლოდ ფურცელზეა დაწერილი და არ არსებობს მათი დაცვის რეალური კონსტიტუციური გარანტიები. იურიდიული და ფაქტობრივი კონსტიტუციური ნორმების გამიჯვნას შესაძლოა ადგილი ჰქონდეს ზოგიერთ დემოკრატიულ ქვეყანაშიც, რომელთა კონსტიტუციები ითვალისწინებენ ე.წ. მკვდარ ნორმებს. მაგალითად, იტალიის კონსტიტუციაში შემორჩენილია ნორმები მინისტრთა საბჭოს პრეზიდიუმის ორგანიზაციისა და განსაკუთრებული იურისდიქციის ორგანოთა შექმნის შესახებ, თუმცა ეს ორგანოები დღემდე არ არის ფორმირებული.[1]

კონსტიტუციური ნორმების ამგვარი გამიჯვნა თეორიული საკითხია და ამდენად, კონსტიტუციის ცნებას ნაშრომში ჩვენ მხოლოდ იურიდიული მნიშვნელობით გამოვიყენებთ.

კონსტიტუციის **უმაღლესი იურიდიული ძალა** იმაში მდგომაროებს, რომ იმ ქვეყნებში, სადაც მოქმედებს კონსტიტუცია, სამართლებრივი აქტების იერარქიაში იგი ყველაზე ზემდგომი ნორმატიული აქტია, მას გააჩნია უმაღლესი იურიდიული ძალა სხვა აქტებთან შედარებით და ყველა კანონი თუ სხვა ქვემდგომი სამართლებრივი აქტი მას უნდა შეესაბამებოდეს. ნებისმიერი აქტი, რომელიც მასთან წინააღმდეგობაში მოვა, არაკონსტიტუციურად და ბათილად იქნება ცნობილი, მაგალითად, ალბანეთში კონსტიტუცია უზენაესი კანონია და მისი დებულებები მოქმედებს უშუალოდ, გარდა იმ შემთხვევისა, თუ კონსტიტუცია სხვა რამეს დაადგენს.[2] მოლდოვაში იგი უმაღლესი კანონია, იურიდიული ძალა არ გააჩნია არცერთ კანონს და სხვა სამართლებრივ აქტს, რომელიც ეწინააღმდეგება კონსტიტუციის დებულებებს.[3] აშშ-ის კონსტიტუციაში მართალია პირდაპირ არ იყო მითითებული კონსტიტუციის უზენაესობის თაობაზე, მაგრამ გამომდინარე იქიდან, რომ დადგა მისი იურიდული ძალის განსაზღვრის საჭიროება, უზე-

---

[1] Constitution of the Italian Republic, article 95. იხ. <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf> [16.05.2016].

[2] Constitution of the Republic of Albania, article 4. იხ. <http://www.osce.org/albania/41888?download=true> [16.05.2016].

[3] Constitution of the Republic of Moldova, article 7. იხ. <http://www.presedinte.md/titlul1> [16.05.2016].

ნაესმა სასამართლომ ერთ-ერთ საქმეზე დაადგინა, რომ კონსტიტუცია არის „ქვეყნის ძირითადი და უზენაესი კანონი", „კონსტიტუციის საწინააღმდეგო საკანონმდებლო აქტი მოკლებულია იურიდიულ ძალას".[1]

2. კონსტიტუციის ფორმა

კონსტიტუციის ფორმაში იგულისხმება კონსტიტუციური ნორმების ორგანიზაციისა და გამოხატვის მეთოდი და საშუალება. ამ მხრივ განასხვავებენ **დაწერილ და დაუწერელ კონსტიტუციებს. დაუწერელია კონსტიტუცია, როდესაც ქვეყანაში არ არსებობს რაიმე კონსტიტუციური მნიშვნელობის აქტი, იერარქიულად სხვა აქტებზე ზემდგომი ნორმატიული დოკუმენტი და კონსტიტუციურსამართლებრივი მნიშვნელობის მქონე ნორმები სხვადასხვა ჩვეულებრივ კანონებშია ასახული.** ასეთი ქვეყნის მაგალითად შეიძლება დავასახელოთ დიდი ბრიტანეთი, სადაც არ არის მიღებული რაიმე ფორმის ძირითადი კანონი და კონსტიტუციურსამართლებრივ ურთიერთობებს ჩვეულებრივი იურიდიული ძალის მქონე კანონები აწესრიგებენ. ასეთი მნიშვნელობის დაახლოებით ოთხი ათასი აქტია დიდ ბრიტანეთში სხვადასხვა დროს მიღებული[2], მათ შორის შეიძლება გამოვყოთ, ინგლისის თავისუფლებათა დიდი ქარტია (1215 წ.),[3] პეტიცია უფლებათა შესახებ (1628 წ.)[4], ჰაბეას კორპუს აქტი (1679 წ.), „ბილი უფლებათა შესახებ" (1689 წ.),[5] აქტები „ტახტის მემკვიდრეობის შესახებ" (1701 წ.)[6], „გაერთიანების შესახებ" (1707 წ.), „ხალხის წარმომადგენლობის შესახებ" (1918 წ.), „ევროპის თანამეგობრობის შესახებ" (1972 წ.), „გვირგვინის მინისტრების შესახებ" (1975 წ.), „ადამიანის უფლებათა შესახებ" (1998 წ.), „შოტლანდიის შესახებ" (1998 წ.), „ლორდთა პალატის შესახებ" (1999 წ.), „ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ" (2000 წ.), „კონსტიტუციური რეფორმის შესახებ" (2005 წ.), „უელსის მმართველობის შესახებ" (2006 წ.) და სხვ.

რაც შეეხება **დაწერილ კონსტიტუციებს, ისინი გვხვდება ერთი ან რამდენიმე დოკუმენტის სახით, რომლებიც აწესრიგებენ კონსტიტუციურ-სამართ-**

---

[1] მელქაძე ო., გონაშვილი ვ., კონსტიტუციური კონტროლი და ზედამხედველობა აშშ-ში, ჟურნალი „ადამიანი და კონსტიტუცია", №1, 1999, 107-123.

[2] გაერთიანებული სამეფოს კონსტიტუციური აქტები, საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი IV, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2007, 242.

[3] იქვე, 253-279.

[4] იქვე, 280-285.

[5] იქვე, 286-294.

[6] იქვე, 295-301.

ლებრივ ურთიერთობებს და სხვა კანონებისგან იერარქიულად მაღლა დგანან. დაწერილი კონსტიტუციები შეიძლება შეგვხვდეს კოდიფიცირებული ან არაკოდიფიცირებული სახით. კოდიფიცირებულია მაგალითად, გერმანიის, პორტუგალიის, სერბეთის, ნიდერლანდის, ფინეთის, საბერძნეთის და სხვა ქვეყნების კონსტიტუციები, ვინაიდან ამ ქვეყნებში არსებობს ერთიანი აქტი - კონსტიტუცია, რომელიც ყველა კონსტიტუციურ-სამართლებრივ ნორმას აერთიანებს. არაკოდიფიფირებული კონსტიტუციები კი, მართალია არსებობენ ერთიანი სახით, მაგრამ მათ გარდა ქვეყანაში არსებობს სხვა აქტებიც, რომლებიც იერარქიულად კონსტიტუციის სიმაღლეზე დგანან, მაგრამ არ არიან კონსტიტუციის სტრუქტურული ნაწილი. მაგალითად, ჩეხეთის კონსტიტუციის თანახმად, „ჩეხეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციურ სისტემას შეადგენენ: კონსტიტუცია, ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა ქარტია, კონსტიტუციის შესაბამისად მიღებული კონსტიტუციური კანონები, ჩეხოსლოვაკიის რესპუბლიკის ეროვნული კრების, ჩეხოსლოვაკიის სოციალისტური რესპუბლიკის ფედერალური კრებისა და ჩეხეთის ეროვნული საბჭოს კონსტიტუციური კანონები, „ჩეხეთის რესპუბლიკის სახელმწიფო საზღვრის შესახებ“ და ჩეხეთის ეროვნული საბჭოს მიერ 1992 წლის 6 ივნისიდან მიღებული კონსტიტუციური კანონები[1]; არაკოდიფიცირებული დაწერილი კონსტიტუციების მქონე ქვეყნების რიცხვში შედიან, ასევე ავსტრია, საფრანგეთი, ლიტვა, დანია, შვედეთი, იტალია.

კონსტიტუცია ფორმის თვალსაზრისით შეიძლება იყოს ლაკონური, ვრცელი და საშუალო მოცულობის.

ლაკონურ ანუ მოკლე კონსტიტუციებში ასახულია კონსტიტუციური მნიშვნელობის მქონე მხოლოდ ზოგიერთი საკითხი, ამავდროულად - საკმაოდ ლაკონურად. ასეთი სტილის კონსტიტუციებში არ არის დაცული ძირითადი კანონის თანამედროვე სტილი და ამ სახის აქტები ძირითადად მიღებულია მონარქიებში 1950-60-იან წლებში ან მის წინა პერიოდში და, როგორც წესი, უპირველეს ყოვლისა, ემსახურება ქვეყნის მმართველობის ფორმის განსაზღვრას. ლაკონური კონსტიტუციების რიცხვს უნდა მივაკუთვნოთ დანიის 1953 წლის კონსტიტუცია, რომელიც 89 პარაგრაფისგან (მუხლისგან) შედგება. მისი ლაკონურობა იმაში გამოიხატება, რომ გარდა პარაგრაფების მცირე რაოდენობისა, მათი შინაარსი საკმაოდ მოკლეა და მხოლოდ საკონსტიტუციო სამართლის ზოგიერთი ძირითადი საკითხის

[1] Constitution of the Czech Republic, article 112. იხ. <http://www.czechlegislation.com/en/1-1993-sb> [16.05.2016].

ფორმულირებით შემოიფარგლება.[1] ამავე სახისაა იაპონიის 1946 წლის კონსტიტუცია. იგი შედგება პრეამბულისა და მცირე მოცულობის 103 მუხლისგან.[2]

პირიქით, მსოფლიოში გვხვდება ფართო მოცულობითი ანუ **ვრცელი კონსტიტუციებიც, რომლებიც გარდა კონსტიტუციურსამართლებრივი საკითხებისა, აწესრიგებენ სხვა მრავალ ისეთ საკითხს, რომელიც შეეხება სამართლის სხვადასხვა დარგს და როგორც თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმის ანალიზი მოწმობს, კანონების დონეზე უნდა წესრიგდებოდეს.** მაგალითად, ბრაზილიის 1988 წლის კონსტიტუციის ტექსტი გარდა სახელმწიფოებრივი მოწყობის ძირითადი ასპექტებისა, დეტალურად აწესრიგებს ისეთ საკითხებს, როგორიცაა გადასახადები, საჯარო სამსახური, განათლება, კულტურა, სპორტი, ფინანსები, ჯანდაცვა, სოციალური დაცვა, შრომითი ურთიერთობები და ასე შემდეგ[3]. ვრცელი კონსტიტუციების რიცხვს უნდა მივაკუთვნოთ ასევე ავსტრიის, პორტუგალიის, სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკის, სერბეთის კონსტიტუციები.

თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმში ბოლო დროს დამკვიდრებული პრაქტიკის მიხედვით, **მსოფლიო ქვეყნების კონსტიტუციები უმეტესად საშუალო მოცულობისაა, გამომდინარე იქიდან, რომ გარკვეულწილად ჩამოყალიბდა კონსტიტუციის სტრუქტურის და საკითხთა კონსტიტუციის დონეზე ასახვის პრაქტიკა.** მაგალითად, თითოეული ადამიანის უფლებების აღწერისას, საერთაშორისო აქტების მსგავსად უმეტესად აღიარებულია კონკრეტული უფლება და დაწესებულია ამ უფლების შეზღუდვის ფარგლები, ხოლო მისი განხორციელების პროცედურა და სხვა გარანტიები კანონებით არის გამყარებული. ასევე მაგალითად, ქვეყნის სახელმწიფოებრიობის ძირითადი საკითხები და თვითმმართველობის განხორციელებისთვის აუცილებელი მექანიზმები მხოლოდ პრინციპების დონეზე არის დადგენილი კონსტიტუციებით.

---

[1] The Constitutional Act of Denmark. იხ. <http://www.thedanishparliament.dk/Publications/~/media/PDF/publikationer/English/The_constitutional_act_of_denmark_2013.pdf.ashx> [16.05.2016].

[2] The Constitution of Japan. იხ. <http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_english.nsf/html/statics/english/constitution_e.htm> [16.05.2016].

[3] Brazil Constitution: translated, updated and commented. იხ. <http://www.v-brazil.com/government/laws/constitution.html> [16.05.2016].

3. კონსტიტუციის სტრუქტურა

კონსტიტუციები, როგორც წესი, შედგება პრეამბულის, ძირითადი ნაწილის, გარდამავალი, დასკვნითი დებულებებისგან. ასევე, იშვიათ შემთხვევაში კონსტიტუციას დანართის სახით შეიძლება ახლდეს სხვა დოკუმენტიც, რომელიც მის შემადგენელ ნაწილად ითვლება. ძირითადი ნაწილი შედგება თავებისა და მუხლებისაგან. ზოგიერთ შემთხვევაში, შედარებით დიდი მოცულობის კონსტიტუციებში შესაძლოა შეგვხვდეს კარები, პარაგრაფები, ქვეთავები და სხვ. მაგალითად, ბრაზილიის კონსტიტუცია საკმაოდ რთული სახით არის სტრუქტურირებული და იყოფა კარებად, რომლებიც, თავის მხრივ, მოიცავს თავებს, განყოფილებებს, ქვეგანყოფილებებსა და მუხლებს.[1] ხანდახან კონსტიტუციას შესაძლოა არ ჰქონდეს პრეამბულა (მაგალითად, ავსტრიაში, დანიაში, ლატვიაში, მაროკოში, ლუქსემბურგში, ფინეთში), თუმცა, შეიძლება ითქვას, რომ 1980-90 წ.წ. და შემდგომ მიღებული კონსტიტუციები, რომლებიც სტრუქტურის თვალსაზრისით თანამედროვე სტილზეა აგებული, ძირითადად შეიცავს პრეამბულას და მათი სტრუქტურაც საკმაოდ მარტივია.

პრეამბულაში, როგორც წესი, გამოხატულია ხალხისა და მოქალაქეთა ნება დაამკვიდრონ დემოკრატიული სახელმწიფო, მართლწესრიგი, კანონის უზენაესობა, ასევე ხაზგასმულია კონსტიტუციონალიზმის ისტორიის თავისებურებებისა და დემოკრატიული ტრადიციების შესახებ. მაგალითად, ლიტვის კონსტიტუციის პრეამბულა შემდეგი სახისაა: „ლიტველი ხალხი, რომელმაც მრავალი საუკუნის წინ შექმნა ლიტვის სახელმწიფო, რომლის სამართლებრივი საფუძველი ემყარება ლიტვის სტატუტებსა და ლიტვის რესპუბლიკის კონსტიტუციას, რომელიც საუკუნეების განმავლობაში გაბედულად იცავდა თავის თავისუფლებასა და დამოუკიდებლობას, რომელმაც შეინარჩუნა თავისი სული, მშობლიური ენა, დამწერლობა და ჩვეულებები, განახორციელა ადამიანისა და ხალხის ბუნებითი უფლება - თავისუფლად იცხოვროს მამა-პაპისა და წინაპრების მიწაზე - ლიტვის დამოუკიდებელ სახელმწიფოში და იღწვოდეს მისთვის, რომელიც ზრუნავს ეროვნული თანხმობისთვის ლიტვის მიწაზე, მიისწრაფვის ღია, სამართლიანი, ჰარმონიული, სამოქალაქო საზოგადოებისა და სამართლებრივი სახელმწი-

[1] იქვე.

ფოსკენ, აღდგენილი ლიტვის სახელმწიფოს მოქალაქეთა ნებით იღებს და აცხადებს ამ კონსტიტუციას".[1]

კონსტიტუციის ძირითადი ნაწილი მოიცავს დებულებებს ქვეყნის ძირითადი სახელმწიფოებრიობის ნიშნების, ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების, უმაღლესი სახელმწიფო ორგანოების ფორმირების, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის, ტერიტორიული მოწყობის, ადგილობრივი თვითმმართველობის, კონსტიტუციის გადასინჯვის შესახებ. მაგალითად, პოლონეთის 1997 წლის კონსტიტუცია, რომელიც მოცულობით სხვა კონსტიტუციებთან შედარებით საშუალო მოცულობისაა, შედგება შემდეგი თავებისა და ქვეთავებისგან: თავი I - რესპუბლიკა; თავი II - ადამიანისა და მოქალაქის თავისუფლებები, უფლებები და ვალდებულებები (ძირითადი პრინციპები; პირადი თავისუფლებები და უფლებები; პოლიტიკური თავისუფლებები და უფლებები; ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული თავისუფლებები და უფლებები; თავისუფლებებისა და უფლებების დაცვის საშუალებები; ვალდებულებები); თავი III - სამართლის წყაროები; თავი IV - სეიმი და სენატი (არჩევნები და უფლებამოსილების ვადა; დეპუტატები და სენატორები; ორგანიზაცია და საქმიანობა; რეფერენდუმი); თავი V - რესპუბლიკის პრეზიდენტი; თავი VI - მინისტრთა საბჭო და სამთავრობო ადმინისტრაცია; თავი VII - ტერიტორიული თვითმმართველობა; თავი VIII - სასამართლოები და ტრიბუნალები (სასამართლოები; საკონსტიტუციო ტრიბუნალი; სახელმწიფო ტრიბუნალი); თავი IX - სახელმწიფო კონტროლისა და უფლებების დაცვის ორგანოები (კონტროლის უმაღლესი პალატა; ადამიანის უფლებათა კომისარი; რადიომაუწყებლობისა და ტელევიზიის სრულიად პოლონეთის საბჭო); თავი X - სახელმწიფო ფინანსები; თავი XI - საგანგებო დებულებები; თავი XII - კონსტიტუციის გადასინჯვა.[2]

კონსტიტუციების გარდამავალ და დასკვნით დებულებებში აისახება კონსტიტუციის ძალაში შესასვლელად განსახორციელებელი ღონისძიებები, კონსტიტუციური ურთიერთობების დროებითი რეგულირების წესი, კონსტიტუციის ძალაში შესვლის ვადები. მაგალითად, სლოვაკეთის კონსტიტუციის მიხედვით, კონსტიტუციური კანონები, კანონები და სხვა ზოგადსავალდებულო აქტები ინარჩუნებენ ძალას სლოვაკეთის რესპუბლიკაში, თუ ისინი არ ეწინააღმდეგება კონსტიტუციას. ისინი შეიძლება შეიცვალოს და

---

[1] The Constitution of the Republic of Lithuania came into force on 2 November 1992. იხ. <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm> [16.05.2016].

[2] The Constitution of the Republic of Poland of 2nd april, 1997. იხ. <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> [16.05.2016].

გაუქმდეს სლოვაკეთის კომპეტენტური ორგანოების მიერ.[1] ამ კონსტიტუციური კანონის ძალაში შესვლამდე ოთხი წლით არჩეულ მოსამართლეს მისი უფლებამოსილების ვადის ამოწურვისთანავე, სლოვაკეთის სასამართლო საბჭოს წინადადებით, მოსამართლედ ნიშნავს სლოვაკეთის პრეზიდენტი უფლებამოსილების განუსაზღვრელი ვადით, დანიშვნის დღისათვის 30 წლის ასაკის მიღწევისას.[2] სლოვაკეთის კონსტიტუცია ძალაში შედის მისი გამოქვეყნების დღეს, გარდა რამდენიმე მუხლისა, რომლებიც ძალაში შედის ამ კონსტიტუციის მიხედვით შესაბამისი ცვლილებების განხორციელებისთანავე.[3]

ზოგიერთ ქვეყნებში კონსტიტუციას შეიძლება დანართის სახით ახლდეს ქვეყნის ძველი კონსტიტუციიდან ამონარიდი ნორმები, რომლებიც არ გაუქმდა, შენარჩუნებულია უცვლელი ფორმით, არ იქნა შეტანილი კონსტიტუციის ახალ რედაქციაში და ბოლოში დაერთო ძირითადი კანონის ტექსტს უცვლელად. მაგალითად, ნიდერლანდის 2008 წლის კონსტიტუციას უცვლელად ერთვის 1972 და 1983 წლის კონსტიტუციების 81-ე და 130-ე მუხლები და ეხება მეფის მიერ კანონის პრომულგაციას.[4] **ასევე ზოგიერთ ქვეყანაში კონსტიტუციის ტექსტს შეიძლება ერთვოდეს რომელიმე უმნიშვნელოვანესი სფეროს მომწესრიგებელი ქარტია.** მაგალითად, საფრანგე-

---

[1] Constitution of the Slovak Republic (460/1992 Coll.), article 152.1. იხ. <http://www.slovak-republic.org/constitution/> [16.05.2016].

[2] იქვე, მუხლი 154ᵇ.1.

[3] იქვე, მუხლი 156.

[4] the Constitution of the Kingdom of the Netherlands. იხ. <http://www.government.nl/documents-and-publications/regulations/2012/10/18/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008.html> [16.05.2016].

მუხლი 81. დადგენილია კანონის გამოქვეყნების შემდეგი ფორმულა:

„ჩვენ, ნიდერლანდის მეფე და ა.შ.

მივესალმებით ყველას, ვინც ნახავს ან გაიგონებს ამ გზავნილს. დაე, ყველამ იცოდეს, რომ:

ვითვალისწინებთ რა (კანონის მიღების მიზეზები) და მოვისმინეთ რა სახელმწიფო საბჭოს აზრი, გენერალურ შტატებთან შეთანხმებით ამ კანონის მიღების გადაწყვეტილებამდე და გადავწყვიტეთ შემდეგი (კანონის ტექსტი)... ბოძებულია ჩვენს მიერ და ა.შ.

იმ შემთხვევაში, თუ მმართველობა დედოფლის ხელშია ან სამეფო ხელისუფლებას ახორციელებს რეგენტი ან სახელმწიფო საბჭო, კანონის გამოქვეყნების ფორმულაში შედის შესაბამისი აუცილებელი ცვლილებები.

მუხლი 130. მეფე შესაძლოდ უმოკლეს ვადებში აცნობებს გენერალურ შტატებს კანონპროექტის მოწონების ან უარყოფის თაობაზე. ასეთი შეტყობინება წარედგინება შემდეგი ფორმით: „მეფე იწონებს კანონპროექტს“ ან „მეფე კანონპროექტზე თანხმობას არ იძლევა“.

თის 1958 წლის კონსტიტუციის შემადგენელ ნაწილად ითვლება 1789 წლის ადამიანისა და სამოქალაქო უფლებათა დეკლარაცია, 1946 წლის კონსტიტუციის პრეამბულა და გარემოს ქარტია.[1]

4. კონსტიტუციის მოქმედება

კონსტიტუციები, ისევე როგორც სხვა კანონები ძირითადად მიიღება **განუსაზღვრელი ვადით** და მოქმედებენ იქამდე, სანამ იმავე იურიდიული მნიშვნელობის აქტით არ გაუქმდებიან ან მათ ნაცვლად სხვა კონსტიტუციური აქტი არ იქნება მიღებული. მოქმედების განუსაზღვრელი ვადით არის მიღებული ანუ მოქმედების მუდმივი ხასიათი გააჩნია თითქმის ყველა კონსტიტუციურ აქტს. თუმცა ზოგიერთ შემთხვევაში გვხვდება გამონაკლისებიც, როდესაც ქვეყანაში მიმდინარე მნიშვნელოვანი პროცესების გამო აუცილებელია კონსტიტუციური საკითხების დროებითი მოწესრიგება და დროებითი ნორმების დადგენა, ხოლო გარკვეული პერიოდის შემდეგ მიიღება მისი შემცვლელი კონსტიტუციური აქტი. ასეთი სახის კონსტიტუციებს **„დროებით" ან „მცირე" კონსტიტუციებს** უწოდებენ. მათი ტექსტის გარდამავალი დებულებები შეიცავს ნორმას დროებითი მოქმედების შესახებ. მაგალითად, დროებითი იყო პოლონეთის 1992 წლის კონსტიტუციური კანონი „პოლონეთის რესპუბლიკის საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების შესაძლო ურთიერთობისა და ტერიტორიული თვითმმართველობის შესახებ", რომელიც „მცირე კონსტიტუციის" სახელწოდებით არის ცნობილი და რომელმაც ძალა 1997 წელს _ ახალი კონსტიტუციის ამოქმედებისთანავე დაკარგა.[2] დროებითი კონსტიტუციების რიცხვს უნდა მივაკუთვნოთ, ასევე ლატვიის 1920 წლის, ესტონეთის 1919 წლის, ნიდერლანდის 1814 წლის, ავსტრიის 1945 წლის კონსტიტუციები, რომელთა მოქმედების ვადა საშუალოდ ერთ წელს წარმოადგენდა.

კონსტიტუციების მიღება და მათი ძალაში შესვლა ზოგიერთ შემთხვევაში შესაძლოა შეზღუდული იყოს ტერიტორიით, ანუ კონსტიტუცია გარკვეული პირობების დათქმით ძალაში შედიოდეს მხოლოდ ქვეყნის ერთი ნაწილისთვის ან ზოგიერთი რეგიონისთვის. მაგალითად, აშშ-ის კონსტიტუცია ძალაში შედიოდა მხოლოდ იმ შტატებისათვის, რომლებიც მას დაამტკი-

---

[1] <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/constitution/constitution-of-4-october-1958.25742.html> [16.05.2016].

[2] Chrusciak R., the Small Constitution of 1992, 2007. იხ. <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.c9842c15-94cd-3314-9ad4-142d186a841e> [16.05.2016].

ცებდნენ.[1] ანალოგიურ მაგალითს შეიძლება მივაკუთვნოთ გერმანია, მისი ძირითადი კანონი თავდაპირველად მიიღებოდა, როგორც დროებითი აქტი, მხოლოდ გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკისთვის. ამის თაობაზე შესაბამისი დებულება აისახა კონსტიტუციის 146-ე მუხლში, რომლის მიხედვით, არსებული ძირითადი კანონი, რომელიც გერმანიის ერთიანობისა და თავისუფლების მიღწევის შემდეგ მოქმედებს მთელი გერმანელი ხალხისთვის, შეწყვეტს თავის მოქმედებას იმ დღეს, როდესაც ძალაში შევა გერმანელი ხალხის მიერ თავისუფალი გადაწყვეტილებით მიღებული კონსტიტუცია.[2] გერმანიის გაერთიანების შემდეგ ამ მუხლმა ძალა დაკარგა და მთელი გერმანიის ძირითადი კანონი გახდა.

თემატური კითხვები:

1) რა არის კონსტიტუცია?
2) რას გულისხმობს იურიდიული და ფაქტობრივი კონსტიტუცია?
3) რაში მდგომარეობს კონსტიტუციის უმაღლესი იურიდიული ძალა?
4) რას გულისხმობს დაწერილი და დაუწერელი კონსტიტუციები? დაასახელეთ მაგალითები!
5) როგორი შეიძლება იყოს კონსტიტუცია ფორმის თვალსაზრისით? დაასახელეთ მაგალითები!
6) როგორია კონსტიტუციის სტრუქტურა?
7) რას მოიცავს კონსტიტუციის პრეამბულა?
8) რას მოიცავს კონსტიტუციის ძირითადი ნაწილი?
9) რას არის გათვალისწინებული კონსტიტუციის გარდამავალ და დასკვნით დებულებებში?
10) რას გულისხმობს „დროებითი" ან „მცირე" კონსტიტუცია?.

---

[1] ამერიკის შეერთებული შტატების კონსტიტუცია, მუხლი VII, საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი I, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით, მეორე გამოცემა, თბილისი, 2008, გვ

[2] Basic Law for the Federal Republic of Germany. იხ. <https://www.bundestag-.de/blob/284870/ce0d03414872b427e57fccb703634dcd/basic_law-data.pdf> [16.05.2016].

1. კონსტიტუციის პროექტის შემუშავება

კონსტიტუციის პროექტის შემუშავებას ნებისმიერ ქვეყანაში უდიდესი პოლიტიკური და სამართლებრივი მნიშვნელობა ენიჭება, მისი შემუშავება განსაკუთრებულ პროცედურას მოიცავს და, როგორც წესი, ძირითად კანონზე სამუშაოდ სპეციალური ორგანოები იქმნება. პირობითად კონსტიტუციის შემმუშავებელი ორგანოები რამდენიმე სახედ შეიძლება დავყოთ:

I. **დამფუძნებელი კრება (იგი შეიძლება ასევე შეგვხვდეს კონვენტის, ასამბლეის, კრების სახელწოდებით), რომლის ძირითად დანიშნულებას კონსტიტუციის შემუშავება-მიღება წარმოადგენს, ხოლო შემდეგ იგი იშლება ან საკანონმდებლო ორგანოს ფუნქციის განხორციელებას განაგრძობს.** როგორც წესი, ასეთი ორგანო არჩევითია. მაგალითად, ისრაელის კონსტიტუციის ტექსტის შემუშავება დაევალა კონსტიტუციურ ასამბლეას, რომელიც არჩეულ იქნა 1949 წელს. ასამბლეამ მიიღო გარდამავალი კანონი, რის საფუძველზეც იგი იწოდა პირველ ქნესეთად. მართალია მან ვერ შეძლო კონსტიტუციის ერთიანი ტექსტის შემუშავება, მაგრამ მიიღო ცალკეული ძირითადი კანონები სახელმწიფოებრივი მოწყობის უმნიშვნელოვანეს საკითხებთან დაკავშირებით.[1]

დამფუძნებელი კრების მიერ არის ასევე შემუშავებული იტალიის 1946 წლის, რუმინეთის 1991 წლის, ქუვეითის 1962 წლის, პორტუგალიის 1976 წლის, ნორვეგიის 1814 წლის კონსტიტუციები.

II. **საკონსტიტუციო კომისია (კომიტეტი, საბჭო, კრება, კოლეგია), რომელიც ერთ-ერთი უმაღლესი სახელმწიფო ორგანოს აქტით იქმნება დამოუკიდებელი ორგანოს სახით, სპეციალურად კონსტიტუციის პროექტის შემუშავების მიზნით. ძირითადი კანონის პროექტის შემუშავების შემდეგ იგი წყვეტს უფლებამოსილების განხორციელებას.** საკონსტიტუციო კომისიების მიერ არის შემუშავებული კონსტიტუციები გერმანიაში, პოლონეთში, რუსეთში, ლატვიაში, ესტონეთში, აზერბაიჯანში და სხვ.

ამ სახის კომისიებში წარმოდგენილნი არიან საზოგადოებისა და პოლიტიკური სპექტრის წარმომადგენლები. გერმანიის ძირითადი კანონის პროექტის შემმუშავებელი კოლეგია შედგებოდა გერმანელი საკონსტიტუციო სა-

[1] საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი II, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით, მეორე გამოცემა, თბილისი, 2008, 412.

მართლის სპეციალისტებისგან[1], ხოლო რუსეთის ფედერაციის საკონსტიტუციო კრება - სახელმწიფო ხელისუფლების, ფედერაციული ერთეულების, ადგილობრივი თვითმმართველობის, პოლიტიკური პარტიების, პროფესიული კავშირების, ახალგაზრდული და სხვა საზოგადოებრივი ორგანიზაციების, მასობრივი მოძრაობების და რელიგიური კონფესიების, ასევე მეწარმეთა წარმომადგენლებისაგან;[2]

III. **სახელმწიფო ორგანო, რომელიც თავის შემადგენლობაში ქმნის სპეციალურ კომისიას ან უკვე არსებულ სტრუქტურულ ერთეულს ავალებს კონსტიტუციის პროექტის მომზადებას.** ამ გზით მიღებული კონსტიტუციის მაგალითად შეიძლება დავასახელოთ ალბანეთის კონსტიტუცია, რომლის პროექტი მოამზადა პარლამენტის დროებითმა კომიტეტმა,[3] ასევე ესპანეთის კონსტიტუცია, რომლის შესამუშავებლად გენერალური კორტესების არჩევნების შემდეგ დაინიშნა 7 წევრიანი კომისია.[4]

IV. **გამონაკლის შემთხვევებში შეიძლება შეგვხვდეს კონსტიტუციის შემუშავების განსხვავებული მოდელებიც.** მაგალითად, 1945 წელს იაპონიის კაპიტულაციის შემდეგ იაპონიის კონსტიტუცია ამერიკული ჯარების შტაბში მომზადდა, რომელსაც ხელმძღვანელობდა იაპონიაში ამერიკის ძალების მთავარსარდალი დ. მაკ-არტური, ამიტომ იაპონიის კონსტიტუციას ლიტერატურაში „მაკ-არტურის კონსტიტუციასაც“ უწოდებენ.[5]

2. კონსტიტუციის გადასინჯვის ინიციატივა

კონსტიტუციური პროექტის ინიციატორთა წრე გაცილებით შეზღუდულია, ვიდრე ჩვეულებრივი საკანონმდებლო ინიციატივის მქონე პირთა. **როგორც წესი, უმეტეს ქვეყნებში ეს უფლება გააჩნია პარლამენტის პალატებს, დეპუტატთა გარკვეულ რაოდენობას, პრეზიდენტსა და მთავრობას.** საფრანგეთში ეს უფლება აქვს პრეზიდენტს პრემიერ-მინისტრის წინადადებით, ასევე პარლამენტის წევრს; პოლონეთში - დეპუტატთა არანაკლებ

---

[1] საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი III, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2006, 55.

[2] საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი I, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2008, 364.

[3] საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი IV, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2007, 16.

[4] საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი III, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2006, 150.

[5] საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი I, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2008, 184.

1/5-ს, სენატს და პრეზიდენტს; ესტონეთში - სახელმწიფო კრების წევრთა 1/5-სა და პრეზიდენტს. რუსეთში ამ უფლების მქონე პირთა წრე შედარებით გაზრდილია და მოიცავს პრეზიდენტს, პარლამენტის პალატას, მთავრობას, ფედერაციის სუბიექტების წარმომადგენლობით ორგანოებს, ასევე პალატის წევრთა 1/5-ს. თურქეთსა და ალბანეთში - კონსტიტუციის გადასინჯვის ინიციატივა უნდა მომდინარეობდეს მხოლოდ პარლამენტიდან: თურქეთში - დეპუტატთა არანაკლებ 1/3-დან, ხოლო ალბანეთში - 1/5-დან.

მართალია, იმ ქვეყნებში, სადაც პრეზიდენტი ქვეყნის ფორმალური მეთაურია, მას კონსტიტუციური პროექტის ინიცირების უფლება ძირითადად არ აქვს, მაგრამ ამ უფლების ქონა ან არქონა არ შეიძლება მივიჩნიოთ სახელმწიფო მმართველობის ფორმის განმსაზღვრელ ნიშნად.

ზოგიერთ ქვეყანაში კონსტიტუცია შეიძლება გადაისინჯოს ამომრჩევლების - სახალხო საკანონმდებლო ინიციატივის საფუძველზეც. მაგალითად, მოლდოვაში სხვა სუბიექტების გარდა ამ უფლებით სარგებლობს საარჩევნო უფლების მქონე მოლდოვის რესპუბლიკის არანაკლებ 200 000 მოქალაქე, რომლებიც უნდა წარმოადგენდნენ მეორე დონის ადმინისტრაციული ერთეულების არანაკლებ ნახევარს, რომელთაგანაც თითოეულში უნდა მოგროვდეს ამ ინიციატივის მხარდამჭერი 20 000 ხელმოწერა[1]; სერბეთში სახალხო კონსტიტუციური გადასინჯვის ინიციატივით სარგებლობს არანაკლებ 150 000[2], შვეიცარიაში - 100 000[3], ბელარუსში - 150 000[4], რუმინეთში - 500 000 მოქალაქე[5]. ამ უკანასკნელ შემთხვევაშიც, მოლდოვის მსგავსად, ისინი უნდა განეკუთვნებოდნენ ქვეყნის შემადგენლობაში არსებული ოლქის არანაკლებ ნახევარს და თითოეული აღნიშნული ოლქიდან ან ბუქარესტის მუნიციპალიტეტიდან ინიციატივის მხარდასაჭერად წარმოდგენილი უნდა იყოს არანაკლებ 20 000 ხელმოწერა[6].

---

[1] Constitution of the Republic of Moldova, article 141. იხ. <http://www.presedinte.md/titlul1> [16.05.2016].

[2] იხ. AMENDING THE CONSTITUTION, Proposal to amend the Constitution and adoption of the amendment to the Constitution, article 203. იხ. <http://www.srbija.gov.rs/cinjenice_o_srbiji/ustav_odredbe.php?id=227> [16.05.2016].

[3] Federal Constitution of the Swiss Confederation of 18 April 1999 (Status as of 18 May 2014), article 138, 139. იხ. <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/201405180000/101.pdf> [16.05.2016].

[4] Конституция Республики Беларусь, 138. იხ. <http://www.kc.gov.by/main.aspx?guid=1013> [16.05.2016].

[5] Constitution of Romania, article 150.1. იხ. <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371> [16.05.2016].

[6] იქვე, მუხლი 150.2.

მაკედონიაში კონსტიტუციის გადასინჯვის ჩვეულებრივისგან განსხვავებული წესია დადგენილი. მის შესახებ წინადადების შეტანის უფლება აქვს მაკედონიის პრეზიდენტს, მთავრობას, არანაკლებ 30 დეპუტატს ან არანაკლებ 150 ათას მოქალაქეს. თუმცა, ეს ჯერ კიდევ არ ნიშნავს მის ინიციატივას. წინადადებები საბოლოოდ უნდა გაფორმდეს ინიციატივის სახით, პარლამენტის წევრთა საერთო რაოდენობის 2/3-ით. შემდგომ აუცილებელია პროექტის დამტკიცება წევრთა საერთო რაოდენობის უმრავლესობით. აღნიშნული პროცედურის დასრულების შემდეგ ხდება პროექტის წარდგენა საჯარო განხილვაზე. საბოლოო გადაწყვეტილებას კონსტიტუციის შესწორების თაობაზე იღებს კრება წევრთა საერთო რაოდენობის ხმათა 2/3-ით[1].

3. კონსტიტუციის მიღება

კონსტიტუციის მიღებისა და გადასინჯვის წესი კონსტიტუციის რეგულირების სფეროს განეკუთვნება. ეს ორი წესი ზოგიერთ შემთხვევაში განსხვავდება ერთმანეთისგან და განსხვავებულ პროცედურებს ითვალისწინებს, მაგალითად, ბულგარეთსა და სომხეთში. ამიტომ ამ ქვეყნებში ცალკე არის გამოყოფილი კონსტიტუციის მიღების პროცედურა და ის განსხვავებულია კონსტიტუციის გადასინჯვის წესისგან. თუმცა, **ხშირად კონსტიტუციის მიღებისას მისი სრული გადასინჯვის წესი გამოიყენება, თუ ძირითად კანონში სპეციალურად არ არის გაწერილი კონსტიტუციის მიღების წესი.**

საუკუნეების განმავლობაში ქვეყნის ძირითადი კანონის მიღების რამდენიმე წესი ჩამოყალიბდა. ამ მექანიზმში მთავარი ის არის, რომ თანდათანობით ხდება მეტი დემოკრატიული ელემენტის შემოტანა და საარჩევნო კორპუსისა და საზოგადოების წარმომადგენლობითი როლის გაზრდა.

კონსტიტუციის მიღების ერთ-ერთი ფართოდ გავრცელებული ფორმაა მისი მიღება **საპარლამენტო გზით.** ამ შემთხვევაში ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო დამოუკიდებლად ამტკიცებს ქვეყნის ძირითადი კანონის ტექსტს, თუმცა შესაძლოა მისი ტექსტი არასაპარლამენტო გზით, სპეციალური კომისიის ან საზოგადოების მონაწილეობით იყოს შედგენილი. საპარლამენტო გზით არის მიღებული უკრაინის 1996 წლის, უნგრეთის 1949 წლის, ხორვატიის 1990 წლის, მაკედონიის 1991 წლის მოქმედი კონსტიტუციები.

---

[1] Constitution of the former Yugoslav Republic of Macedonia, article 130, 131. იხ. <https://www.icrc.org/> [16.05.2016].

საპარლამენტო გზით მიღებული კონსტიტუციებისგან უნდა განვასხვავოთ **დამფუძნებელი კრების მიერ მიღებული** კონსტიტუციები. მართალია დამფუძნებელი კრებაც წარმომადგენლობითი მანდატის მატარებელი ორგანოა და დამდგენ ფუნქციას ასრულებს, მაგრამ ასეთი ორგანოები ძირითადად გარდამავალ პერიოდებში გვხვდება, მაგალითად, ქვეყნის მიერ დამოუკიდებლობის მოპოვებისას, როდესაც ჯერ არ არის არჩეული უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო. დამფუძნებელი კრების მიერ არის მიღებული ჩეხეთის რესპუბლიკის მოქმედი კონსტიტუცია 1992 წელს. ამ დროს ჩეხეთი ჯერ კიდევ ჩეხოსლოვაკიის ფედერაციული რესპუბლიკის შემადგენლობაში შედიოდა.[1]

ხალხის მიერ არჩეულმა დამფუძნებელმა კრებამ მიიღო ნორვეგიის სამეფოს პირველი და დღემდე მოქმედი კონსტიტუცია 1814 წლის 17 მაისს, როდესაც ნორვეგია ჯერ კიდევ არ წარმოადგენდა დამოუკიდებელ სახელმწიფოს.[2] ამავე წესით არის მიღებული ინდოეთის 1949 წლის კონსტიტუციაც.[3]

კონსტიტუციის წარმომადგენლობითი გზით მიღების კიდევ ერთი ფორმაა სპეციალურად ამ მიზნით შექმნილი **ფართო წარმომადგენლობითი ორგანოს** ფორმატი, მიუხედავად იმისა, რომ ქვეყანაში მოქმედებს მუდმივი უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო - პარლამენტი. ამ გზით მიიღება ბულგარეთის კონსტიტუცია, მის მიმღებ ორგანოს კი დიდი ეროვნული კრება ეწოდება, რომელიც შედგება საყოველთაო წესით არჩეული 400 წევრისგან. მისი არჩევნების ჩატარების საკითხს წყვეტს – პარლამენტი წევრთა სრული შემადგენლობის 2/3-ით, ხოლო არჩევნებს ნიშნავს ქვეყნის პრეზიდენტი. დიდი ეროვნული კრება ახალ კონსტიტუციას იღებს წევრთა სრული შემადგენლობის 2/3-ის უმრავლესობით, სხვადასხვა დღეებში ჩატარებული სამი კენჭისყრით. მიღებულ კონსტიტუციას ხელს აწერს და აქვეყნებს დიდი ეროვნული კრების თავმჯდომარე, ამის შემდეგ კი კრების უფლებამოსილება წყდება და ინიშნება საპარლამენტო არჩევნები. ამ გზით არის მიღებული ბულგარეთის 1991 წლის კონსტიტუცია.[4]

---

[1] საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი I, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით, მეორე გამოცემა, თბილისი, 2008, 627.

[2] საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი III, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2006, 490.

[3] საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი IV, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2007, 315.

[4] Constitution of the Republic of Bulgaria, art. 153-163. იხ. <http://www.parliament.bg/en/const> [16.05.2016].

თეორიულად წარმომადგენლობითი გზით მიღებულ კონსტიტუციებზე უფრო დემოკრატიული გზით მიღებულად ითვლება ე.წ. სახალხო კონსტიტუციები, როდესაც კონსტიტუციის მიღებისა თუ დამტკიცების შესახებ საბოლოო გადაწყვეტილება მიიღება რეფერენდუმით - საარჩევნო კორპუსის მონაწილეობით. სახალხო გზით მიღებულ კონსტიტუციას მხოლოდ მაშინ შეიძლება ჰქონდეს ეფექტი და დადებითი შედეგი, როდესაც სამოქალაქო საზოგადოების არსებობისა და მოსახლეობის მიერ კონსტიტუციის პროექტის შესახებ სრულად ინფორმირებულობის შემდეგ უზრუნველყოფილია ხმის მიცემის პროცესის დემოკრატიულად ჩატარებაც. წინააღმდეგ შემთხვევაში შეიძლება მივიღოთ სახალხო ფორმატით შენიღბული ხელისუფლების მიერ მოწონებული პროექტი. პრაქტიკასაც თუ გადავხედავთ, ფაქტია, რომ რეფერენდუმით არის მიღებული ბენინის 1990 წლის, ბურკინა ფასოს 1991 წლის, ბურუნდის 2005 წლის, კამერუნის 1972 წლის, კოტ-დივუარის 2000 წლის, მადაგასკარის 1992 წლის, მაროკოს 1972 წლის, ჯიბუტის 1992 წლის და სხვა აფრიკული თუ ამერიკის კონტინენტის ქვეყნების კონსტიტუციები, სადაც, როგორც პრაქტიკა მოწმობს, ნაკლებად იყო დაცული დემოკრატიული საარჩევნო პროცედურა.

თავის მხრივ, სახალხო გზით კონსტიტუციის მიღების ორი ფორმა შეიძლება გამოვყოთ: სახალხო გზით მიღება და სახალხო გზით დამტკიცება. პირველ შემთხვევაში კონსტიტუციის მიღების პროცესში სხვა ორგანო არ მონაწილეობს და შემუშავებული კონსტიტუციის პროექტი პირდაპირ ხალხს წარედგინება რეფერენდუმზე მისაღებად. ეს წესი გამოიყენება თურქეთში, ყაზახეთში, აზერბაიჯანში.

მეორე წესის თანახმად კი კონსტიტუციას იღებს უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, ხოლო შემდგომ მის მიერ მიღებული რედაქცია მტკიცდება რეფერენდუმზე, წინააღმდეგ შემთხვევაში იგი ვერ შევა ძალაში (მაგალითად, სერბეთის, პოლონეთის, ესპანეთის, ესტონეთის, რუმინეთის, ალბანეთის კონსტიტუციები).

ცალკე ფორმად შეიძლება გამოვყოთ კონსტიტუციის მიღების შერეული ფორმა, რაც იმას გულისხმობს, რომ გამოიყენება ზემოაღნიშნული ფორმები გარკვეული დამატებითი გართულებული პროცედურებით. კერძოდ, აშშ-ის კონსტიტუცია მიღებულ იქნა კონვენტის მიერ იმ პირობით, რომ ძალაში შესასვლელად აუცილებელი იყო 13-დან 9 შტატის კონვენტის მიერ რატიფიცირება.[1]

---

[1] Constitution of the United States, article VII. იხ. <http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm> [16.05.2016].

კონსტიტუციის მიმღების კიდევ ერთი ფორმაა **კონსტიტუციის აღდგენა, რაც მაშინ გამოიყენება, როდესაც ქვეყანაში ბრუნდება ადრე არსებული დემოკრატიული პოლიტიკური რეჟიმი და ქვეყანა გადაწყვეტილებას იღებს ახალი კონსტიტუციის ნაცვლად აღადგონოს ძველი დემოკრატიული კონსტიტუცია.** თუმცა ეს არ გამორიცხავს მასში გარკვეული ცვლილებების შეტანას. ამ შემთხვევაში მთავარი ფაქტორი ქვეყნის დემოკრატიული სამართლებრივი ტრადიციებისა და კულტურის ხაზგასმაა. მაგალითად, ლატვიაში დამოუკიდებლობის აღდგენის შედეგად 1993 წელს სრულად აღდგა ლატვიის 1922 წლის კონსტიტუციის მოქმედება.[1] ამასთან, მასში მრავალი ცვლილება იქნა შეტანილი, რის შედეგად მისი ტექსტი საბოლოო ჯამში სამჯერ გაიზარდა. კონსტიტუციის ძველი რედაქციის აღდგენას ადგილი ჰქონდა ასევე ინდონეზიაში, ბანგლადეშში, პაკისტანში.

კონსტიტუციის მიღების ერთ-ერთ ყველაზე უფრო მოძველებულ ფორმას წარმოადგენს **ე.წ. ნაჩუქარი კონსტიტუცია.** ამ შემთხვევაში, როგორც წესი, მონარქი უბოძებს თავის ქვეშევრდომთ შესასრულებლად სავალდებულო აქტს. ამ სახის ზოგიერთი აქტი ისტორიულად ქარტიის სახელწოდებით იყო მიღებული; მაგალითად, ლუდოვიკო XVIII-ის მიერ 1814 წელს საფრანგეთისთვის ნაბოძები ქარტია. ამ სახის კონსტიტუციებს განეკუთვნებოდა ლიხტენშტეინის 1818 წლის, იაპონიის 1889 წლის, მაროკოსა და მონაკოს 1911 წლის კონსტიტუციები. თანამედროვე მსოფლიოშიც გვხვდება რამდენიმე შემთხვევა, როდესაც ქვეყანაში ისევ ე.წ. ნაჩუქარი კონსტიტუცია მოქმედებს. ამ ტიპის კონსტიტუციები ძირითადად აბსოლუტურ მონარქიებშია შემორჩენილი, მაგალითად, ომანის სასულთნოს 1996 წლის ძირითადი კანონი[2], რომელიც მიღებულია სამეფო დეკრეტით, ასევე ვატიკანის 1929 წლის ძირითადი კანონი[3].

ნაჩუქარი კონსტიტუციების ერთ-ერთი სახეა თანამეგობრობის მეთაურის მიერ **„ნაბოძები" კონსტიტუციები, თუმცა კონსტიტუციის მიღების ეს ფორმა ამ ეტაპზე მხოლოდ ფორმალურ ხასიათს ატარებს, ვინაიდან მონარქი ფორმალურად ადასტურებს მასში შეტანილ ცვლილებებს და ეს ზეგავლენას არ ახდენს ქვეყნის დამოუკიდებლობისა და დემოკრატიულობის ხარისხზე.** მაგალითად, გამომდინარე იქიდან, რომ ავსტრალია შედის დიდი

---

[1] The Constitution of the Republic of Latvia. იხ.<http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution> [16.05.2016].

[2] Basic law of the Sultanate of Oman (promulgated by the Royal Decree No. 101/96). იხ. <http://www.wipo.int/wipolex/en/details.jsp?id=6118> [16.05.2016].

[3] Holy See (Vatican City) Constitution. იხ. <http://www.indexmundi.com/holy_see_%28vatican_city%29/constitution.html> [16.05.2016].

ბრიტანეთისა და ჩრდ. ირლანდიის გაერთიანებული სამეფოს შემადგენლობაში, მას კონსტიტუცია „ეწყალობა" 1900 წელს ბრიტანეთის პარლამენტის მიერ მიღებული კონსტიტუციური აქტის საფუძველზე, რომლითაც შეიქმნა ფედერაციული თანამეგობრობა და ეს კონსტიტუციური აქტი გარკვეული ცვლილებებით დღესაც მოქმედებს.[1] ამავე წესით იქნა მიღებული კანადის 1867 წლის კონსტიტუციური აქტი, რომელიც თავისი სამართლებრივი ბუნებით ე.წ. „ნაბოძებ კონსტიტუციათა" რიცხვს შეიძლება მიეკუთვნოს, ვინაიდან იმ დროს კანადის პარლამენტს არ გააჩნდა კანონშემოქმედების უფლება.[2]

კონსტიტუციის კიდევ ერთი ფორმაა **ე.წ. ხელშეკრულებითი კონსტიტუცია**. ამ ფორმის კონსტიტუციები საკმაოდ იშვიათად გეხვდებოდა და წარმოადგენდა მონარქსა და პარლამენტს, როგორც ხალხის წარმომადგენლობით ორგანოს შორის გარკვეული კომპრომისის შედეგს. თანამედროვე მსოფლიოში ამ გზით კონსტიტუციები აღარ მიიღება, მაგრამ არსებობს რამდენიმე მაგალითი, როდესაც სახელმწიფოს შემადგენლობაში შემავალი სუბიექტების ნება, დაამყარონ მშვიდობა და სამართლებრივი სახელმწიფო, საერთაშორისო თანამეგობრობის მონაწილეობით, ხელშეკრულებაში არის გამოხატული, რომლის შემადგენელ ნაწილს წარმოადგენს ქვეყნის კონსტიტუციაც. მაგალითად, კვიპროსის რესპუბლიკის კონსტიტუცია 1960 წელს იქნა მიღებული[3]. მასში უცვლელად აისახა ციურიხის 1959 წლის შეთანხმებით დადგენილი დებულებები, რომელიც გაიმართა საბერძნეთისა და თურქეთის წარმომადგენლებს შორის. მოლაპარაკებების შედეგად გაფორმდა მემორანდუმი, რომლითაც ჩამოყალიბდა კვიპროსის საკითხის საბოლოო დარეგულირების საფუძვლები და დანართი - სამი ხელშეკრულება და ერთი შეთანხმება. მას, როგორც კომპრომისის შედეგს, ხელს აწერდნენ ყველა მხარის წარმომადგენლები.[4]

ანალოგიური გამოცდილებით იქნა მიღებული ბოსნიისა და ჰერცეგოვინას კონსტიტუცია. ეს იყო იუგოსლავიის დაშლისა და ბოსნიასა და ჰერცეგოვინას მიერ დამოუკიდებლობის გამოცხადების შემდეგ ეროვნული დაპი-

---

[1] the Australian Constitution. იხ. <http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Powers_practice_n_procedures/Constitution> [16.05.2016].

[2] საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი IV, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2007, 398.

[3] Constitution of the Republic of Cyprus. იხ. <http://www.kypros.org/Constitution/English/> [16.05.2016].

[4] Treaty of Establishment of the Republic of Cyprus. იხ. <http://www.hri.org/docs/cyprus/cyprus-const.html> [16.05.2016].

რისპირების შედეგი, რაც 1992 წლიდან სამხედრო მოქმედებებში გადაიზარდა. მას შემდეგ, რაც კონფლიქტის დარეგულირებასა და სახელმწიფოთა სტატუსის განსაზღვრაში ჩაერთნენ საერთაშორისო ორგანიზაციები, მოლაპარაკებების შედეგად 1995 წელს აშშ-ის ოჰაიოს შტატის ქ. დეიტონში მიღწეულ იქნა თანხმობა საერთო ჩარჩო შეთანხმებაზე[1], რომლის ერთ-ერთ დებულებად გათვალისწინებული იყო ბოსნიისა და ჰერცეგოვინას კონსტიტუცია. მას ხელი მოაწერეს კონფლიქტის ყველა მხარის წარმომადგენლებმა. კონფლიქტის მხარეებს არ ჰქონდათ ხელმოწერამდე კონსტიტუციის ტექსტში ცვლილებების შეტანის უფლება.[2]

4. კონსტიტუციის გადასინჯვა

კონსტიტუციის გადასინჯვა გულისხმობს კონსტიტუციის ტექსტში ცვლილებების ან/და დამატებების შეტანას, ან კონსტიტუციიდან რომელიმე ნორმის ამოღებას. გადასინჯვის ფორმის მიხედვით განასხვავებენ კონსტიტუციის სრულ და ნაწილობრივ გადასინჯვას, ანუ მასში ცვლილებების ან/და დამატებების შეტანას.

მსოფლიო ქვეყნების უმეტესობა კონსტიტუციის **სრულ და ნაწილობრივ** გადასინჯვას ერთმანეთისგან არ განასხვავებს და შესაბამისად კონსტიტუციის ნებისმიერი ფორმით შესაცვლელად ერთნაირ წესებს ადგენს. მაგალითად, აშშ-ის კონსტიტუცია ნებისმიერი მოცულობით კონსტიტუციის შესაცვლელად ერთნაირ წესს ითვალისწინებს.[3] არგენტინის კონსტიტუცია მართალია ფორმალურად საუბრობს კონსტიტუციის სრულ ან ნაწილობრივ გადასინჯვაზე, მაგრამ მათ პროცედურებს არ განასხვავებს[4], შვეიცარიის კონსტიტუცია კი პირიქით, ერთმანეთისგან მიჯნავს ამ ორი სახის გადასინჯვას და მათთვის განსხვავებულ პროცედურებს ითვალისწინებს: სრული გადასინჯვის საკითხი გაიტანება რეფერენდუმზე და თუ ხალხი მხარს დაუჭერს, ორივე პალატა დაითხოვება და ტარდება პარლამენტის ხელახალი

---

[1] General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, General Assembly Security Council. იხ. <http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BA_951121_DaytonAgreement.pdf> [16.05.2016].

[2] the General Framework Agreement: Annex 4, Constitution of Bosnia and Herzegovina. იხ. <http://www.ohr.int/dpa/?content_id=372> [16.05.2016].

[3] Constitution of the United States, article VII. იხ. <http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm> [16.05.2016].

[4] National Constitution of the Argentine Republic, General Constituent Assembly, city of Santa Fe, August 22, 1994, article 30. იხ. <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Argentina/argen94_e.html> [16.05.2016].

არჩევნები, რათა ახალარჩეულმა პარლამენტმა შეიმუშაოს კონსტიტუციის პროექტი და წარადგინოს რეფერენდუმზე დასამტკიცებლად. ნაწილობრივი გადასინჯვა კი არ იწვევს პალატების დათხოვნას, მთავარია, რომ ამ დროს დაცული იყოს საგნის მთლიანობის პრინციპი. ორივე შემთხვევაში გადასინჯული კონსტიტუცია ძალაში შედის ხალხისა და კანტონების მიერ მისი დამტკიცებისთანავე[1]. აღსანიშნავია, რომ მეცნიერთა ერთი ნაწილი კონსტიტუციის სრულ გადასინჯვას აიგივებს ახალი კონსტიტუციის მიღების პროცედურასთან და მათ შორის განსხვავებას ვერ ხედავს.

კონსტიტუციის გადასინჯვის წესის სირთულის მიხედვით განასხვავებენ **მარტივ, რთულ, განსაკუთრებით რთულ და შერეულ მოდელებს. მარტივი წესით** ხდება კონსტიტუციური მნიშვნელობის აქტების შეცვლა დაუწერელი ან ნაწილობრივ დაწერილი ტიპის კონსტიტუციების მქონე ზოგიერთ ქვეყანაში, მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში, სადაც არ არსებობს კონსტიტუციური აქტები და ყველა აქტი ერთნაირი წესით მიიღება.[2] ასევე ისრაელში, სადაც არსებობს 12 კონსტიტუციური მნიშვნელობის აქტი, მაგრამ მათი შეცვლისთვის ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცესისთვის დადგენილი წესი მოქმედებს.[3]

კონსტიტუციის **გადასინჯვის რთულ წესს** წარმოადგენს მისი გადასინჯვის შესაძლებლობა კვალიფიციური უმრავლესობით. ეს შეიძლება იყოს პარლამენტის ან მისი პალატის წევრთა 2/3, 3/4, 4/5, დამსწრე წევრთა 2/3 ან სხვა უმრავლესობა, მთავარია, რომ ჩვეულებრივი კანონებისგან განსხვავებით, მის გადასასინჯად შედარებით გართულებული წესი იყოს დადგენილი. მაგალითად, ლატვიის კონსტიტუციაში, გარდა გამონაკლისი ნორმებისა, შესწორებების შეტანა შესაძლებელია დამსწრე წევრთა არანაკლებ 2/3-ის უმრავლესობით, ხოლო სხდომას უნდა ესწრებოდეს წევრთა არანაკლებ 2/3[4]; ჩეხეთის კონსტიტუციის გადასინჯვისთვის აუცილებელია დეპუტატთა 3/5-ისა და დამსწრე სენატორთა 3/5-ის თანხმობა[5], ავსტრიაში კონსტიტუცია

---

[1] Federal Constitution of the Swiss Confederation of 18 April 1999 (Status as of 18 May 2014), art. 192-195. იხ. <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395-/201405180000/101.pdf> [16.05.2016].

[2] საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი IV, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2007, 245.

[3] საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი II, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2008, 412.

[4] The Constitution of the Republic of Latvia, article 76. იხ. <http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution> [16.05.2016].

[5] Law No. 1/1993 Coll., Constitution of the Czech Republic, article 76. იხ. <http://www.-czechlegislation.com/en/1-1993-sb> [16.05.2016].

გადაისინჯება წევრთა არანაკლებ ნახევრის დასწრებისას ხმათა 2/3-ის თანხმობით[1], ხორვატიაში,[2] გერმანიასა[3] და ჩინეთში[4] წევრთა არანაკლებ 2/3-ის, ბულგარეთში - 3/4-ის[5], ხოლო პორტუგალიაში - 4/5-ის[6] უმრავლესობით. ესტონეთში დეპუტატთა 4/5-მა უნდა მიიღოს გადაწყვეტილება კონსტიტუციური შესწორების კანონპროექტის დაჩქარებული წესით მიღების შესახებ, რათა შემდგომ იგი მიიღოს წევრთა 2/3-ის უმრავლესობამ.[7]

კონსტიტუციის გადასინჯვის რთულ წესს უნდა მივაკუთვნოთ ასევე მისი შესწორება **რეფერენდუმის გზით**. მაგალითად, ირლანდიაში ყველა წინადადება კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის თაობაზე კანონპროექტის სახით წარედგინება ირლანდიის წარმომადგენელთა პალატას და ამის შემდეგ რეფერენდუმზე გადაწყვეტილების მისაღებად გადაეცემა ხალხს[8].

პირობითად, **განსაკუთრებით რთული წესის**, ასევე რამდენიმე ფორმა არსებობს:

ა) პარლამენტისა და ფედერაციის სუბიექტების მონაწილეობით, მაგალითად, აშშ-ში კონგრესის მიერ მიღებული შესწორებები შემდგომ რატიფიცირებულ უნდა იქნეს შტატების საკანონმდებლო კრებების ან შტატების კონვენტების 3/4-ის მიერ.[9]

ბ) ორი მოწვევის საკანონმდებლო ორგანოს მონაწილეობით, მაგალითად, სკანდინავიის ქვეყნები. ნორვეგიაში თუ პრაქტიკის ანალიზის საფუძველზე

---

[1] Austrian Federal Constitutional Laws, article 44. ob. <https://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/english/downloads/englishverfassung.pdf> [16.05.2016].

[2] The Constitution of the Republic of Croatia (consolidated text), Amending the Constitution, article 149. ob. <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=2413> [16.05.2016].

[3] Basic Law for the Federal Republic of Germany, article 79. ob. <https://www.bundestag.de/blob/284870/ce0d03414872b427e57fccb703634dcd/basic_law-data.pdf> [16.05.2016].

[4] Constitution of the People's Republic of China (Full text after amendment on March 14, 2004), Chapter III, The Structure of the State, article 64. ob. <http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Constitution/2007-11/15/content_1372965.htm> [16.05.2016].

[5] Constitution of the Republic of Bulgaria, article 155. ob. <http://www.parliament.bg/en/const> [16.05.2016].

[6] Constitution of the Portuguese Republic, Seventh Version, 2005, article 284. ob. <http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitive.pdf> [16.05.2016].

[7] Constitution of the Republic of Estonia, article 166. ob. <https://president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html> [16.05.2016].

[8] Constitution of Irland, article 46. ob. <http://www.irishstatutebook.ie/en/constitution/> [16.05.2016].

[9] Constitution of the United States, article VII. ob. <http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm> [16.05.2016].

ირკვევა, რომ აუცილებელია მისი რომელიმე ნაწილის შეცვლა, ამის შესახებ კანონპროექტი შეტანილ უნდა იქნეს სტორტინგის (პარლამენტს) უფლებამოსილების პირველ, მე-2 ან მე-3 წელს და გამოქვეყნდეს ბეჭდვით ორგანოში. ეს პროექტი მომდევნო არჩევნების შემდეგ კვლავ გადაეცემა სტორტინგს უფლებამოსილების ცნობიდან პირველ, მე-2 ან მე-3 წელს იმავე ფორმით მისაღებად ან უარსაყოფად, რა ფორმითაც წინა მოწვევის სტორტინგმა მიიღო. ცვლილებების მისაღებად საჭიროა სტორტინგის ხმათა 2/3-ის მხარდაჭერა.[1] ორი მოწვევის საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მიიღება შესწორებები ასევე ისლანდიაში, ფინეთში, დანიაში, შვედეთში.

გ) პარლამენტისა და ხალხის მონაწილეობით, მაგალითად, პოლონეთი, ესპანეთი. პოლონეთში თუ გადასინჯვა ეხება რესპუბლიკის ძირითად ნიშნებს, ადამიანის უფლებებსა და კონსტიტუციის გადასინჯვას, პარლამენტის მიერ მიღების შემდეგ, თუ გადასინჯვის ინიციატივის მქონე სუბიექტები მოითხოვენ, ასევე უნდა ჩატარდეს დამდგენი რეფერენდუმი.[2]

კონსტიტუციაში ხშირად გვხვდება **ე.წ. დაცული მუხლები, რაც იმას გულისხმობს, რომ კონსტიტუციის ზოგიერთი დებულება, რომელიც ძირითადად ქვეყნის სახელმწიფოებრიობას, მის ძირითად ნიშნებს, მმართველობის ფორმას, კონსტიტუციის გადასინჯვას და სხვა უმნიშვნელოვანეს საკითხებს შეიძლება ეხებოდეს არ შეიძლება იყოს გადასინჯვის საგანი ან რთულად შეიძლება გადაისინჯოს.** თავის მხრივ, დაცული მუხლებიც პირობითად 3 სახედ შეიძლება დავყოთ:

ა) რომლებიც არ შეიძლება გადაისინჯოს;

ბ) რომლებიც განსხვავებული წესით შეიძლება გადაისინჯოს; და

გ) რომელთა მიღების შემდეგ გადასასინჯად გარკვეული ვადა უნდა გავიდეს ან გადასინჯვა გარკვეული პერიოდის მანძილზე მაინც უნდა გახანგრძლივდეს.

პირველი მოდელი გვხვდება საფრანგეთში, რუმინეთში, ყაზახეთში, საბერძნეთსა და იტალიაში, სადაც უპირველესი დაცული ნორმაა მმართველობის რესპუბლიკური ფორმა, გერმანიაში დაცულია ქვეყნის ფედერაციული მოწყობა, ხელისუფლების დანაწილება, დემოკრატიის, სამართლებრივი და სოციალური სახელმწიფოს პრინციპები და სხვ., საბერძნეთში - ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები (კანონის წინაშე თანასწორობა, პი-

---

[1] The Constitution, as laid down on 17 May 1814 by the Constituent Assembly at Eidsvoll and subsequently amended, most recently in May 2014, article 121. იხ. <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/constitutionenglish.pdf> [16.05.2016].

[2] the Constitution of the Republic of Poland of 2nd april, 1997, article 235. იხ. <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> [16.05.2016].

როვნების განვითარებისა და სოციალურ-პოლიტიკურ ცხოვრებაში მონაწილეობის უფლება, ადამიანის ღირსების დაცვა, პირადი თავისუფლების ხელშეუხებლობა, რელიგიის თავისუფლება)[1], სომხეთში - სახელმწიფოს სუვერენული ნიშნები და სახალხო ხელისუფლება[2], რუმინეთში - ნორმები, რომლებიც ეხება სახელმწიფოს ეროვნულ, დამოუკიდებელ, უნიტარულ და განუყოფელ ხასიათს, ტერიტორიულ მთლიანობას, მართლმსაჯულების დამოუკიდებლობას, პოლიტიკურ პლურალიზმს და ოფიციალურ ენას[3], ყაზახეთში - სახელმწიფოს ტერიტორიული მთლიანობა და უნიტარიზმი[4], შვეიცარიაში - საგნის მთლიანობა და გადასინჯვამ არ უნდა დაარღვიოს საერთაშორისო სამართლის სავალდებულო დებულებები, დაცული უნდა იყოს ფორმის მთლიანობის პრინციპი[5].

როგორც წესი, ყველა ქვეყნის კონსტიტუცია ზღუდავს კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცედურების განხორციელებას საომარი, საალყო, საგანგებო მდგომარეობის ან ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის საფრთხის არსებობის სხვა პირობებში. ასეთი შეზღუდვები გვხვდება, მაგალითად, ბელგიაში, საფრანგეთში, ბელარუსში, რუმინეთში, უკრაინაში და სხვ.

მეორე მოდელია, როდესაც ზოგიერთი ნორმის შეცვლისთვის განსაკუთრებული, სხვა ჩვეულებრივი პროცედურისგან განსხვავებული წესია დადგენილი. მაგალითად, მაკედონიაში განსხვავებული წესია დადგენილი კონსტიტუციის იმ დებულებების შესაცვლელად, რომელიც შეიძლება ეხებოდეს ეროვნულ უმცირესობებს. კერძოდ, გადაწყვეტილება კონსტიტუციის პრეამბულაში, ადგილობრივი თვითმმართველობისა და კონსტიტუციაში შესწორებების შეტანის შესახებ ნორმებში, აგრეთვე ნებისმიერ დებულებაში, რომელიც ეხება უმცირესობათა თემების წევრთა უფლებებს, განსაკუთრებით, რომელიც მოიცავს სახელმწიფო ენის გამოყენების საკითხებს, კონსტიტუციური წყობილების ძირითად ღირებულებებს, მოქალაქეობას, აღმსა-

---

[1] Basic Law for the Federal Republic of Germany, article 110. იხ. <https://www.bundestag.de/blob/284870/ce0d03414872b427e57fccb703634dcd/basic_law-data.pdf> [16.05.2016].

[2] the Constitution of the Republic of Armenia (with amedments), article 114. იხ. <http://www.parliament.am/parliament.php?id=constitution&lang=eng> [16.05.2016].

[3] Constitution of Romania, article 152. იხ. <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371> [16.05.2016].

[4] Constitution of the Republic of Kazakhstan, article 91. იხ. <http://www.parlam.kz/en/constitution> [16.05.2016].

[5] Federal Constitution of the Swiss Confederation of 18 April 1999 (Status as of 18 May 2014), article 194. იხ. <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/201405180000/101.pdf> [16.05.2016].

რებლობის თავისუფლებას, უმცირესობათა თემების წარმომადგენლების უფლებას თავისუფლად გამოხატონ, წაახალისონ და განავითაროონ თავიანთი ეროვნული იდენტურობა და ეროვნული თავისებურებები, მაკედონიის საერთო ინტერესის ობიექტებს, მაკედონიის რესპუბლიკის კრებაში გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში ეროვნული უმცირესობების უფლებების დაცვას, საზოგადოებრივ დამცველს, თემთაშორისი ურთიერთობების საბჭოს, უშიშროების საბჭოს პერსონალურ შემადგენლობას, სასამართლო საბჭოსა და საკონსტიტუციო სასამართლოს, ისევე როგორც გადაწყვეტილება ასეთი დებულებებისა და მუხლების კონტექსტში რაიმე ახალი დებულების დამატების შესახებ, მართალია წარმომადგენელთა საერთო რაოდენობის ხმათა 2/3-ით მიიღება, მაგრამ აუცილებელია, რომ გადაწყვეტილებას ხმა მისცეს იმ თემების წარმომდგენი წევრების დამსწრეთა უმრავლესობამ, რომლებიც არ განეკუთვნებიან მაკედონიის მოსახლეობის უმრავლესობას[1].

ძალიან საინტერესოა **მესამე მოდელი;** ამ შემთხვევაში კონსტიტუციის გადასინჯვა გარკვეული **ვადების დაცვით არის გართულებული, რაც პარლამენტს ავალდებულებს, პროექტის ინიცირებასა და მის განხილვებს შორის დიდი დროის შუალედი დაიცვას.** მაგალითად, ლიტვასა[2] და ბელარუსში[3] 2 მოსმენით კენჭისყრას შორის უნდა იყოს არანაკლებ 3-თვიანი ინტერვალი, საბერძნეთში - 1 თვიანი[4], ხოლო ესტონეთში - პირველ და მე-2 მოსმენას შორის - არაუმეტეს 3 თვიანი, ხოლო მე-2 და მე-3 მოსმენებს შორის - არაუმეტეს 1 თვიანი ინტერვალი[5]. იტალიაში კონსტიტუციური კანონი მიიღება თითოეული პალატის მიერ, არანაკლებ 3 თვიანი ინტერვალით 2 თანმიმდევრული განხილვის შემდეგ[6]. პოლონეთში აუცილებელია, რომ

---

[1] Constitution of the Former Yugoslav Republic of Macedonia, article 131. იხ. <https://www.icrc.org/ihl-nat/162d151af444ded44125673e00508141/e1a56dd69ffd60ccc-12573320037701b/$FILE/Constitution%20of%20the%20former%20Yugoslav%20Republic%20of%20Macedonia.doc> [16.05.2016].

[2] The Constitution of the Republic of Lithuania came into force on 2 November 1992, article 148. იხ. <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm> [16.05.2016].

[3] Constitution of the Republic Belarus of 1994 (with changes and additions adopted at the republican referenda of November 24, 1996* and of October 17, 2004), article 139. იხ. <http://law.by/main.aspx?guid=3871&p0=V19402875e> [16.05.2016].

[4] the Constitution of Greece, article 110. იხ. <http://www.hri.org/docs/syntagma/> [16.05.-2016].

[5] Constitution of the Republic of Estonia, article 165. იხ. <https://president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html> [16.05.2016].

[6] Constitution of the Italian Republic, article 138. იხ. <https://www.senato.it/documenti/-repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf> [16.05.2016].

პირველი მოსმენა შედგეს სეიმში პროექტის შეტანის დღიდან არანაკლებ 30 დღის ვადაში[1], ხოლო მოლდოვაში - 6 თვის შემდეგ[2].

კონსტიტუციის სიმყარის შენარჩუნების მიზნით პორტუგალიაში კონსტიტუცია შეიძლება გადაისინჯოს გადასინჯვის შესახებ კანონის გამოქვეყნებიდან 5 წლის გასვლის შემდეგ. თუმცა, გადაუდებელი შემთხვევებისთვის პარლამენტს წევრთა 4/5-ის უმრავლესობით ნებისმიერ დროს გააჩნია კონსტიტუციის საგანგებო გადასინჯვის უფლება[3]. ანალოგიური ნორმაა გვხვდება საბერძნეთშიც: დაუშვებელია კონსტიტუციის გადასინჯვა წინა გადასინჯვის დამთავრებიდან 5 წლის მანძილზე[4].

ამ მხრივ საინტერესოა ესტონეთის კანონმდებლობა. კონსტიტუციური შესწორებების თემა ერთსა და იმავე საკითხზე არ შეიძლება დაყენებულ იქნეს 1 წლის განმავლობაში იმ დღიდან, როდესაც რეფერენდუმზე ან ეროვნული კრების მიერ მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება მისი უარყოფის თაობაზე[5]. ერთი და იმავე საკითხის 1 წლის განმავლობაში ინიცირების შეზღუდვა გვხვდება სხვა მრავალ ქვეყანაშიც. მაგალითად, ალბანეთში კონსტიტუციის გადასინჯვა ერთი და იმავე საკითხზე არ შეიძლება ჩატარდეს ხელახლა პარლამენტის მიერ კანონპროექტის დამტკიცების დღიდან 1 წლის ვადაში და რეფერენდუმზე დაუმტკიცებლობიდან არა¬უადრეს 3 წლის ვადაში[6]. ბელარუსში პარლამენტის მიერ კონსტიტუციის ცვლილებისა და დამატების მიღება დაუშვებელია წარმომადგენელთა პალატის უფლებამოსილების უკანასკნელი 6 თვის მანძილზე[7].

ზოგიერთ შემთხვევაში კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცედურა **საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოს მიერ სავალდებულო დასკვის** არსებობით

---

[1] the Constitution of Poland of 2nd april, 1997, article 235. იხ. <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> [16.05.2016].

[2] Constitution of the Republic of Moldova, article 143. იხ. <http://www.presedinte.md/titlul1> [16.05.2016].

[3] Constitution of the Postuguese Republic, seventh revision, 2005, article 284. იხ. <http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitive.pdf> [16.05.2016].

[4] the Constitution of Greece, article 110.6. იხ. <http://www.hri.org/docs/syntagma/> [16.05.2016].

[5] Constitution of the Republic of Estonia, article 161. იხ. <https://president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html> [16.05.2016].

[6] Constitution of the Republic of Albania, article 177.8. იხ. <http://www.osce.org/albania/41888?download=true> [16.05.2016].

[7] Constitution of the Republic of Belarus of 1994 (with changes and additions adopted at the republican referenda of November 24, 1996* and of October 17, 2004), article 139. იხ. <http://law.by/main.aspx?guid=3871&p0=V19402875e> [16.05.2016].

არის გართულებული, რომელიც ამოწმებს დაცულია თუ არა წარდგენის და განხილვის პროცედურა. მაგალითად, უკრაინაში კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის შესახებ კანონპროექტი უმაღლესი რადას მიერ განიხილება უკრაინის საკონსტიტუციო სასამართლოს დასკვნის არსებობისას[1]. ამ დროს საკონსტიტუციო სასამართლო ამოწმებს, ხომ არ იცვლება დაცული ნორმები, რომელთა გადასინჯვა დაუშვებელია, ხომ არ არის ქვეყანაში საომარი ან საგანგებო მდგომარეობა, იყო თუ არა ეს ცვლილებები წარდგენილი ადრეც და გავიდა თუ არა მათი პირველი წარდგენიდან 1 წელი, უკვე შეიტანა თუ არა ამ მოწვევის უმაღლესმა რადამ ცვლილებები ერთხელ ამავე დებულებაში. ამ გარემოებების არსებობა აბრკოლებს კონსტიტუციის გადასინჯვას. საკონსტიტუციო სასამართლოს წინასწარი დასკვნაა საჭირო ასევე მოლდოვასა[2] და აზერბაიჯანში[3] კონსტიტუციაში ცვლილებების შესატანად.

განსხვავებით კონსტიტუციის გადასინჯვის გართულებული ტენდენციისა, ზოგიერთ ქვეყანაში გვხვდება შემთხვევები, როდესაც შედარებით ნაკლებმნიშვნელოვანი კონსტიტუციური ნორმების შეცვლისთვის **გამარტივებული პროცედურაა** დადგენილი. მაგალითად, ბელგიის კონსტიტუცია ცალკე გამოყოფს კონსტიტუციაში რედაქციული და სისტემური ცვლილებების წესს, თუმცა ანალოგიური პრეცედენტი სხვა ქვეყნებში არ გვხვდება. ბელგიაში პალატებს მეფესთან ერთობლივი შეთანხმებით შეუძლიათ კონსტიტუციის მუხლებისა და მუხლების ნაწილების ნუმერაციის დამტკიცება, კონსტიტუციის ნაწილებად, თავებად და განყოფილებებად დაყოფა, ასევე იმ დებულებების ტერმინოლოგიის შეცვლა, რომლებიც არ ექვემდებარება გადასინჯვას, ახალ დებულებებთან მათი შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით და კონსტიტუციის ფრანგულ, ნიდერლანდურ და გერმანულ ტექსტებს შორის შესაბამისობის უზრუნველყოფა. ამ შემთხვევაში გადაწყვეტილების კენჭისყრელად აუცილებელია თითოეული პალატის წევრთა არანაკლებ 2/3-ის დასწრება, ხოლო ცვლილებები დამტკიცებულად ითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს დამსწრეთა 2/3[4]. თუმცა, განსხვავებით კონსტიტუციაში სხვა სახის ცვლილებებისა და დამატებების შეტანისა, ამგვარი

---

[1] Constitution of Ukraina, article 159. იხ. <http://www.justice.gov/sites/default/files/-coir/legacy/2013/11/08/constitution_14.pdf> [16.05.2016].

[2] Constitution of the Republic of Moldova, article 141. იხ. <http://www.presedinte.-md/titlul1> [16.05.2016].

[3] The Constitution of the Republic of Azerbaijan, article 153. იხ. <http://azerbaijan.az/portal/General/Constitution/doc/constitution_e.pdf> [16.05.2016].

[4] საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი IV, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2007, 158.

ცვლილებების განხორციელება არ იწვევს პალატების დათხოვას. სწორედ ამ მექანიზმის გამოყენებით შევიდა კონსტიტუციაში ცვლილებები 2005 წელს.

გამარტივებული პრინციპის დაცვით შეიტანება ცვლილებები რუსეთის ფედერაციის კონსტიტუციის 65-ე მუხლშიც, როდესაც საქმე გვაქვს ფედერაციის სუბიექტის - რესპუბლიკის, მხარის, ოლქის, ფედერალური მნიშვნელობის ქალაქის, ავტონომიური ოლქისა და ავტონომიური ოკრუგის მხოლოდ სახელწოდების შეცვლასთან. გადაწყვეტილება მიიღება პრეზიდენტის ბრძანებულებით, რაც შეიტანება კონსტიტუციის 65-ე მუხლში მოცემულ ფედერაციის სუბიექტთა დასახელებებში[1]. რუსეთის კონსტიტუციაში 1996, 2001, 2003, 2004, 2005 და 2006 წლებში შეტანილი შესწორებები სწორედ ფედერაციის სუბიექტების სახელწოდებების შეცვლას ეხებოდა.[2]

კონსტიტუცია, როგორც წესი, იცვლება ტექსტში სათანადო ცვლილებების შეტანით და კონსტიტუციის გადასინჯული ტექსტი თავდაპირველ ტექსტში რედაქტირების ფორმით ქვეყნდება. სწორედ ამ გზით გადაისინჯება მსოფლიო ქვეყნების თითქმის ყველა კონსტიტუცია. თუმცა არსებობს გამონაკლისებიც, მაგალითად, აშშ-ის კონსტიტუციაში შეტანილი შესწორებები არ აისახება კონსტიტუციის პირვანდელ ტექსტში, ბოლოს ერთვის ტექსტს და მასთან ერთად ქვეყნდება.[3]

როგორც წესი, პროცედურულად ერთმანეთისგან არ განსხვავდება ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის წესი და ნებისმიერი სახის გადასინჯვისთვის ერთნაირი პროცედურაა დადგენილი. ამ მხრივ გამონაკლისია აზერბაიჯანი, რომელიც მათთვის განსხვავებულ წესებს ადგენს. კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანა შედარებით რთულია და გულისხმობს კონსტიტუციით უკვე დადგენილი ინსტიტუტებისა და სამართლებრივი რეგულაციების შეცვლას, ხოლო დამატების შეტანა არის კონსტიტუციის ძირითადი ტექსტით უკვე დადგენილი ინსტიტუტებისა და სამართლებრივი პრინციპების ფარგლებში გარკვეული ახალი ნორმებისა და რეგულაციების შემოღება, კონსტიტუციით დადგენილი ზოგადი განსაზღვრებების საფუძველზე კონკრეტული სამართლებრივი რეგულირების დაწესება. კერძოდ, აზერბაიჯანის კონსტიტუციის ტექსტში ცვლილებების შეტანა დაიშვება მხოლოდ რეფერენდუმის გზით, ხოლო დამატებებს იღებს საკანონმდებლო ორგანო. ცვლილებების შეტანის შესახებ პროექტს, ასევე უნდა ერთვოდეს საკონსტი-

---

[1] Constitutional Amendments and Review of the Constitution. იხ. <http://www.constitution.ru/en/10003000-10.htm> [16.05.2016].

[2] საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი I, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2008, 366.

[3] იქვე, 17.

ტუციო სასამართლოს წინასწარი დასკვნა, რაც არ სჭირდება დამატებების შეტანის შესახებ პროექტს. განსხვავებულია, ასევე იმ საკითხთა წრე, რომელთა შეცვლა ან დამატება დაუშვებელია[1].

თემატური კითხვები:

1) დაახასიათეთ კონსტიტუციის შემმუშავებელი ორგანოები.
2) ვის გააჩნია კონსტიტუციის გადასინჯვის ინიციატივა?
3) რა თავისებურებით ხასიათდება სახალხო საკანონმდებლო ინიციატივა?
4) რას გულისხმობს კონსტიტუციის მიღება საპარლამენტო გზით და დამფუძნებელი კრების მიერ? დაასახელეთ მაგალითები!
5) რას გულისხმობს კონსტიტუციის მიღება ფართო წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ? დაასახელეთ მაგალითები!
6) რა განსხვავებაა კონსტიტუციის სახალხო გზით მიღებასა და სახალხო გზით დამტკიცებას შორის? დაასახელეთ მაგალითები!
7) რა მოიაზრება კონსტიტუციის აღდგენაში? დაასახელეთ მაგალითები!
8) რა თავისებურებით ხასიათდება ე.წ. „ნაჩუქარი" და „ნაბოძები" კონსტიტუციები? დაასახელეთ მაგალითები!
9) რას გულისხმობს ე.წ. ხელშეკრულებითი კონსტიტუცია? დაასახელეთ მაგალითები!
10) რა განსხვავებაა კონსტიტუციის სრულ და ნაწილობრივ გადასინჯვას შორის?
11) კონსტიტუციის გადასინჯვის წესის სირთულის მიხედვით რომელ მოდელებს განასხვავებენ? დაასახელეთ მაგალითები!
12) რას გულისხმობს ე.წ. დაცული მუხლები? დაასახელეთ მაგალითები!
13) რა ფორმით მონაწილეობს საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანო კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცედურაში?
14) რას გულისხმობს კონსტიტუციური ნორმების შეცვლის გამარტივებული პროცედურა?

[1] The Constitution of the Republic of Azerbaijan, art. 152-158. იხ. <http://azerbaijan.az/-portal/General/Constitution/doc/constitution_e.pdf> [16.05.2016].

თავი III. კონსტიტუციის ძირითადი პრინციპების არსი და მნიშვნელობა

თავისუფალი და ღირსებადაცული ადამიანი არის უმთავრესი მიზეზი და მიზანი, რის გამოც არსებობს, რის უზრუნველყოფასაც ემსახურება ისეთი ინსტრუმენტები, როგორიცაა სახელმწიფო და სამართალი. უფრო სწორად, სამართლით უნდა შეიქმნას გარანტიები, რომლებიც უზრუნველყოფენ სახელმწიფოს ადამიანის თავისუფლების სამსახურში ყოფნას. ასეთი სამართლის შექმნის, განვითარების, შენარჩუნების ტვირთი და პასუხისმგებლობა ნებისმიერი სახელმწიფოს ყველა დროის დემოკრატიულ ხელისუფლებას თანაბრად ეკისრება.

იმავდროულად, ამ უმთავრესი მიზნის უზრუნველყოფა მხოლოდ შესაბამის ღირებულებებზე დაფუძნებულ სამართალს და ამავე ღირებულებებით შებოჭილ ხელისუფლებას შეუძლია. ასეთი წესრიგისთვის საფუძველი კი, პირველ რიგში, ქვეყნის კონსტიტუციით უნდა შეიქმნას. ზუსტად, ქვეყნის ძირითადი კანონით უნდა გადაწყდეს ადამიანის და სახელმწიფოს ურთიერთდამოკიდებულების არსი, ფორმები, ფარგლები. კონსტიტუციამ უნდა შეზღუდოს ხელისუფლება (მისი სამივე შტო) მუდმივი ვალდებულებით - იმოქმედოს ადამიანის თავისუფლების სამსახურში მხოლოდ კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში და ქვეყნის სამართალი შექმნას, განავითაროს კონსტიტუციით გათვალისწინებული ღირებულებების უპირობო ერთგულებით. „ზოგადად, სამართალი და კონკრეტულად, კონსტიტუცია, შეფასებებზეა დამყარებული. შეფასებები კი გარკვეული ღირებულებებით ხორციელდება".[1]

საამისოდ მნიშვნელოვანია, კონსტიტუცია ეფუძნებოდეს ისეთ ფუნდამენტურ ღირებულებებს, როგორებიცაა: დემოკრატიული, სამართლებრივი, სოციალური სახელმწიფოს პრინციპები, სახალხო სუვერენიტეტის, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპები, პიროვნების ღირსების ხელშეუვალობის პრინციპი და სხვ.

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

---

[1] Unruh, Der Verfassungsbegriff des Grundgesetzes, 2002, S. 547 f.

ფუნდამენტური პრინციპები განსაზღვრავენ ზოგადად სამართლის არსს, იძლევა პასუხს იმაზე, როგორი უნდა იყოს სამართალი და მისი (სამართლის) მეშვეობით სახელმწიფო. ამასთან, ისინი თავად ითვალისწინებენ ინსტრუმენტებს მათივე რეალიზაციის ხელშეწყობისთვის. მაგალითად, სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის ქმედითობისთვის, ის (პრინციპი) მოიცავს ისეთ ბერკეტებს, როგორებიცაა: თანაზომიერების პრინციპი, კანონის ხარისხის ექსპერტიზის - განჭვრეტადობის პრინციპი და სხვ. დემოკრატიული სახელმწიფოს პრინციპი საფუძველშივე პირობადებულია ისეთი პრინციპების არსებობის აუცილებლობით, როგორებიცაა: სახალხო სუვერენიტეტის, ხელისუფლების დანაწილების, კანონის წინაშე თანასწორობის ფუნდამენტური პრინციპები და სხვ.

მაშასადამე, კონსტიტუციის ძირითადი პრინციპების, როგორც ღირებულებათა სისტემის, დატვირთვა არის უმთავრესი მიზნის - თავისუფალი ადამიანის უზრუნველყოფა. ამ მიზნის მიღწევის პროცესში მათი პრაქტიკული ღირებულება ორი ძირითადი მიმართულებით ვლინდება: 1) ისინი განსაზღვრავენ ქვეყნის განვითარების გზას, განჭვრეტადს ხდიან საზოგადოების არჩევანს მათსავე მომავალთან დაკავშირებით. ამასთან, ბოჭავენ ხელისუფლებას და საზოგადოებას ვალდებულებით - სწორედ ამ დეკლარირებული გზით იაროს; 2) ფუნდამენტური პრინციპები აჩენს: ერთი მხრივ, ვალდებულებას (ხელისუფლებისთვის), უზრუნველყოფილ იქნას ადამიანის თავისუფლება ფართო გაგებით - ანუ თითოეულ ადამიანს ჰქონდეს უფლებებითა და თავისუფლებებით სრულყოფილად სარგებლობის საკმარისი და ეფექტური ბერკეტები, ხოლო, მეორე მხრივ, - შესაძლებლობას (ადამიანებისთვის), უფლებები, მათი ნამდვილი არსით, სრულყოფილი შინაარსით იქნას გააზრებული და საუკეთესო პერსპექტივით გამოყენებული, დაცული. „ძირითადი კონსტიტუციური პრინციპები წარმოადგენს ადამიანის ღირსების დაცვის სამართლებრივ გარანტიას. ადამიანის ღირსება და პიროვნული თავისუფლება კი მის ძირითად უფლებებში, მათ ადეკვატურ დაცვასა და სრულად განხორციელებაში გამოიხატება".[1]

„დემოკრატიული, სამართლებრივი და სოციალური სახელმწიფოს ხიბლი სწორედ იმაში მდგომარეობს, რომ მის საყრდენს, საფუძველს და მუდმივ მიზანს წარმოადგენს ფართო გაგებით თავისუფალი ადამიანი - ინდივიდი, რომლისთვისაც აღიარებულია უფლებები და თავისუფლებები და სახელ-

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

მწიფოს მხრიდან გარანტირებულია, ამ უფლებებით სრულყოფილად სარგებლობის გზით, თავისუფალი თვითრეალიზაციის შესაძლებლობა. ამასთან, ცხადია, რომ სახელმწიფო ასეთ გარანტიას უნდა წარმოადგენდეს მთლიანად საზოგადოებისთვის, თითოეული ადამიანისათვის, რადგან შეუძლებელია თავისუფლება თვისებრივად განსხვავებული იყოს სხვადასხვა ადამიანისთვის. (...) ფართო გაგებით, თავისუფლების იდეა აზრს დაკარგავს, თუ ის არსებითად ერთნაირი შინაარსის მატარებელი და ერთნაირად ხელმისაწვდომი არ იქნება ყველასთვის. ბუნებრივია, აქ არ არის საუბარი თავისუფლების პერსონალურ აღქმაზე, არამედ იგულისხმება მისი (თავისუფლების) სამართლებრივი განზომილება - ადამიანების გარანტირებული შესაძლებლობა, სრულყოფილად ისარგებლონ თავიანთი უფლებებითა და თავისუფლებებით. მაშასადამე, დემოკრატიული, სამართლებრივი და სოციალური სახელმწიფოს შექმნისა და შენარჩუნების სირთულე და მთავარი გამოწვევა სწორედ იმაში მდგომარეობს, რომ მისი ძირითადი მონაპოვარი - თავისუფალი ადამიანი - ხელშესახები, რეალური შინაარსის მატარებელი იყოს, იმავდროულად, არსებითად, თვისებრივად ერთნაირ სიკეთეს წარმოადგენდეს თითოეული ადამიანისთვის და სწორედ ასეთად აღიქმებოდეს მათ მიერ".[1]

ამ მიზნებისთვის დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპები უმნიშვნელოვანესია კონსტიტუციურ პრინციპებს შორის. ისინი პრაქტიკულად ყველა კონსტიტუციური ნორმის საფუძველს წარმოადგენენ. ამ პრინციპებს ეყრდნობა მთლიანად კონსტიტუციური წყობა. ამასთან, ისინი ავალდებულებენ ხელისუფლებას, შეიზღუდოს კონსტიტუციური წყობით, რაც გულისხმობს იმას, რომ „ხელისუფლების არც ერთ შტოს არა აქვს უფლება, იმოქმედოს მხოლოდ მიზანშეწონილობის, პოლიტიკური აუცილებლობის ან სხვა მოტივაციის საფუძველზე. ხელისუფლება უნდა ეყრდნობოდეს კონსტიტუციას, კანონს და მთლიანად სამართალს. მხოლოდ ასე იქმნება სამართლიანი მართლწესრიგი, რომლის გარეშეც ვერ შედგება დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფო".[2]

როგორც აღინიშნა, ძირითადი პრინციპების რეალიზაციისა და გამოყენების პრაქტიკული შედეგები დაკავშირებულია შემდეგი მოლოდინების

---

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

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

დაკმაყოფილებასთან: ფუნდამენტური პრინციპები მოითხოვს, რომ ქვეყნის სამართალი უზრუნველყოფდეს ადამიანის ძირითადი უფლება-თავისუფლებების სრული მოცულობით აღიარებასა და მათი დაცვის ყველა საჭირო გარანტიის შექმნას.

დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოების კონსტიტუციები აღიარებენ ადამიანს და მის უფლებებს, როგორც უმაღლეს ფასეულობას. ფასეულობათა კონსტიტუციური სისტემა დაფუძნებული უნდა იყოს ძირითადი უფლებების პრიორიტეტსა და პატივისცემაზე და მაშასადამე, ადამიანის ღირსების, როგორც უმთავრესი ღირებულების დაცვაზე, ვინაიდან, თავისუფლების სამართლებრივ მასშტაბს სწორედ ადამიანის ღირსება ქმნის. „თავისუფალი ადამიანების საზოგადოება იმ სახელმწიფოთა უპირატესობაა, სადაც ადამიანის ღირსება ღირებულებათა სისტემის საფუძველია. ღირსება არის თითოეული ადამიანის თვითმყოფადობის საფუძველი და თანაბარი გარანტია, იყოს სხვებისგან განსხვავებული საკუთარ უნარებზე, შესაძლებლობებზე, გემოვნებაზე, განვითარების გზის ინდივიდუალურ არჩევანზე დამოკიდებულებით... ადამიანის ღირსების კონსტიტუციური პრინციპი ყველა ფუნდამენტური უფლების საფუძველია, ისევე როგორც უფლებებით სრულყოფილად სარგებლობა და მათი ეფექტური, საკმარისი დაცვა ადამიანის ღირსების ხელშეუვალობის უშუალო გარანტიაა“[1].

თემატური კითხვები:

1) რომელია კონსტიტუციის ძირითადი პრინციპები?
2) რა დატვირთვა და პრაქტიკული მნიშვნელობა აქვთ კონსტიტუციის ძირითად პრინციპებს?
3) რისთვის გვჭირდება ადამიანებს სახელმწიფო და სამართალი?

1. დემოკრატიული სახელმწიფოს პრინციპი

დემოკრატია არის ყველაზე კომფორტული ინსტრუმენტი ხალხის, თითოეული ადამიანის ხელში საკუთარი თავისუფლების, ღირსების და ფუნდამენტური უფლებებით სარგებლობის გზით თვითრეალიზაციის უზრუნველსაყოფად.

---

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

დემოკრატია ხალხის მმართველობაა. „დამკვიდრებული განსაზღვრების თანახმად, დემოკრატია შეიძლება განხილულ იქნეს, როგორც უმრავლესობის ხელისუფლება ან მართვა ხალხისა, ხალხისათვის და ხალხის მიერ, ან კიდევ, როგორც რეჟიმი, რომელიც უზრუნველყოფს მართულთა იდენტიფიკაციას მმართველებთან".[1] ხალხის მმართველობის იდეა ეფუძნება თითოეული ადამიანის ინტერესებში ხელისუფლების ჩაყენების მოთხოვნილებას. ადამიანებს ხელისუფლება ან საკუთარი თავისთვის გვჭირდება ან არ გვჭირდება საერთოდ. ხელისუფლება არ არის არც მიზანი და არც თვითმიზანი, ეს მხოლოდ შესაძლებლობაა. მაგრამ ასეთი რეალობისთვის ძალისხმევა თავად ადამიანებმა უნდა გავწიოთ - ჩვენ უნდა შევძლოთ ისეთი მმართველობის შექმნა, სადაც შევიგრძნობთ თავისუფლებას, ამასთან სადაც გვექნება თავისუფლების დაცვის ეფექტური, საკმარისი გარანტიები და რაც ყველაზე მთავარია, თანაბარი წვდომა თავისუფლებაზე.

დემოკრატიის ხარისხზე პასუხისმგებელნი, პირველ რიგში, ჩვენ, ადამიანები ვართ, ამიტომ მის (დემოკრატიის) შექმნაზე, შენარჩუნებასა და დაცვაზე პასუხისმგებელ პირებს ნუ ვეძებთ სხვაგან და მისი (დემოკრატიის) არარსებობის ან ნაკლებობისას პრეტენზია ნუ გვექნება მხოლოდ ხელისუფლების მიმართ. დემოკრატიულ ღირებულებებზე ორიენტირებით განვითარება მუდმივი პროცესია თითოეული ჩვენგანის მონაწილეობით, შესაბამისად, პასუხისმგებლობაც ამ პროცესში ჩვენს მიერ არჩეული ხელისუფლების თანასწორად უნდა გავიზიაროთ. დემოკრატიის ხარისხი პირდაპირპროპორციულადაა დამოკიდებული თითოეული ადამიანის მიერ საკუთარი როლის სწორად გაცნობიერებაზე საზოგადოებასა და სახელმწიფოში, ამასთან, საკუთარი თავისუფლების უზრუნველყოფის პროცესში.

იმავდროულად, „ხალხის მმართველობა", პირდაპირი, უშუალო გაგებით, შესაბამისი წესრიგის, ინსტიტუციონალიზაციის, საერთო წესებზე შეთანხმების და ეფექტური ინსტრუმენტების გარეშე, თითქოს ქაოსის მოთხოვნილების დაკანონებას უფრო გავს. ამიტომ აუცილებელია ხალხის მმართველობის დაფუძნება სათანადო ინსტრუმენტებზე, პრინციპებზე, ღირებულებებზე, რომლებზეც დაყრდნობითაც ობიექტურად შესაძლებელი იქნება დემოკრატიის შექმნა, უზრუნველყოფა და დაცვა.

დემოკრატიის სიცოცხლისუნარიანობა ეფუძნება ისეთ პრინციპებს, ღირებულებებს, როგორებიცაა: სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპი, რეალიზებადი უშუალო და წარმომადგენლობითი დემოკრატიის ფორმებით,

---

[1] პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 125.

ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი, კანონის წინაშე თანასწორობის ფუნდამენტური პრინციპი, როგორც თავისუფლებაზე თანაბარი ხელმისაწვდომობის გარანტია, ტოლერანტობით მხარდაჭერილი პლურალიზმი - განსხვავებულობის, ინდივიდუალიზმის თანაარსებობითა და პატივისცემით მიღწეული თავისუფლება. და ბოლოს, სიტყვის და გამოხატვის თავისუფლება, როგორც თავისუფლების თავისუფალი მანიფესტაცია - ინსტრუმენტი დემოკრატიის გააზრებისთვის, აღქმისთვის, ამასთან უტყუარი ტესტი მიღწეული დემოკრატიის ხარისხის ექსპერტიზისთვის.

1.1. სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპი

იმისათვის, რომ შედგეს ხალხის მმართველობა, ხალხს ხელი უნდა მიუწვდებოდეს ხელისუფლებაზე - ხალხი უნდა იყოს ხელისუფლების წყარო, თავად უნდა შექმნას ხელისუფლება და განახორციელოს ის. შესაბამისად, დემოკრატიის მიზნობრივი რეალიზაციის უშუალო, პირველადი საფუძველი არის სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპი, რადგან სწორედ ის (სახალხო სუვერენიტეტის იდეა) ემსახურება ხალხის ხელისუფლების განხორციელებაში მონაწილეობის უზრუნველყოფას და, შედეგად, დემოკრატიის ქმედითობას.

ხალხი ხელისუფლებას შეიძლება ახორციელებდეს უშუალო/პირდაპირი და წარმომადგენლობითი დემოკრატიის ფორმებით.

პირდაპირია დემოკრატია, როდესაც ხალხი პირდაპირ, უშუალოდ ახორციელებს საკუთარ ძალაუფლებას. პირდაპირი დემოკრატიის ფორმებია, მაგალითად, რეფერენდუმი, პლებისციტი. რაც შეეხება წარმომადგენლობით დემოკრატიას, ამ დროს ხელისუფლების განხორციელება ეკისრებათ საყოველთაო არჩევნებით არჩეულ წარმომადგენლებს, რომლებმაც გადაწყვეტილებები ხალხის სახელით უნდა მიიღონ.

1.1.1. ხალხის ხელისუფლების განხორციელება წარმომადგენლობითი დემოკრატიის ფორმით

ხალხის მიერ ხელისუფლების განხორციელების ყველაზე ეფექტური ფორმა არის ხალხის ძალაუფლების დელეგირება საკუთარ წარმომადგენლებზე. ადამიანებმა უნდა აირჩიონ თავისი წარმომადგენლები, რომლებსაც გადასცემენ საკუთარი ხელისუფლების მანდატს. მაშასადამე, ხალხი უნდა ირჩევდეს საკუთარ რჩეულებს, რომლებიც ამომრჩევლების საუკეთესო ინტერესებში იმოქმედებენ და თავიანთ უნარებს, ცოდნას, კვალიფიკაციას

მოახმარენ ადამიანის თავისუფლებას, თითოეული ინდივიდის თვითრეალიზაციის შესაძლებლობის უზრუნველყოფას.

მოქალაქეთა უფლება, მონაწილეობა მიიღონ სახელმწიფო საქმეების წარმართვაში, წარმოადგენს ფუნდამენტურ დემოკრატიულ პრინციპს. დემოკრატია, პირველ რიგში, სწორედ სახალხო სუვერენიტეტის რეალიზებით ვლინდება, რადგან ხალხის მონაწილეობა ხელისუფლების განხორციელებაში არის დემოკრატიის ძირითადი არსი, საფუძველი და მიზანი. დემოკრატია, უშუალო გაგებით, გულისხმობს რა ხალხის მმართველობას, შესაბამისად, ის, თავისთავად, გულისხმობს მოქალაქეთა უფლებას, მიიღონ მონაწილეობა ხელისუფლების როგორც ფორმირებაში, ისე განხორციელებაში. თითოეული მოქალაქე ირჩევს რა წარმომადგენელს, საკუთარ ძალაუფლებას გადასცემს მას და ამით აძლევს მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღების, სახელმწიფოს მართვის ლეგიტიმაციას.

სახალხო სუვერენიტეტის რეალიზაციის პრაქტიკული და უშუალო გზა, პირველ რიგში, არჩევნებია. სწორედ არჩევნები არის ადამიანებისთვის ეფექტური ინსტრუმენტი ხელისუფლების განხორციელებაზე ხელმისაწვდომობისთვის. საყოველთაო, თავისუფალი, პირდაპირი, თანასწორი, პერიოდული არჩევნები, რომლის შედეგად, ერთი მხრივ, მოქალაქეები თავად შეიძლება იყვნენ არჩეული და ამ გზით უშუალოდ განახორციელონ მმართველობა, ხოლო, მეორე მხრივ, აირჩიონ თავიანთი წარმომადგენლები და გადასცენ მათ საკუთარი ხელისუფლების განხორციელების მანდატი, შედეგად, საკუთარ რჩეულთა მეშვეობით განახორციელონ ხელისუფლება, წარმოადგენს აუცილებელ გარანტიას მოქალაქეებისთვის, შექმნან და განავითარონ დემოკრატია საკუთარ ქვეყანაში.

არჩევნები არის ერთგვარი ინსტიტუციური მექანიზმი, რომელსაც მოქმედებაში მოჰყავს დემოკრატია. იმისათვის, რომ შედგეს „ხალხის მმართველობა“, ხალხმა უნდა მიიღოს მონაწილეობა ხელისუფლების განხორციელებაში და ამის საუკეთესო გზა არჩევნებია. არჩევნები თავისთავად აჩენს განცდას და რწმენას ადამიანებში, რომ ისინი უშუალოდ იღებენ მონაწილეობას სახელმწიფოს მართვაში (ირჩევენ რა თავის რჩეულებს ან თავად არიან არჩეული).

მოქალაქეებს უნდა ჰქონდეთ ერთნაირი შესაძლებლობა, მიაღწიონ ცვლილებებს არჩევნების გზით: ერთი მხრივ, ყველა ამომრჩეველს უნდა ჰქონდეს ერთნაირი შესაძლებლობა, აირჩიოს თავისი წარმომადგენელი. ამ თვალსაზრისით თითოეულს უზრუნველყოფილი უნდა ჰქონდეს მთელ საარჩევნო პროცესში მონაწილეობისა და მის შედეგებზე გავლენის მოხდენის ერთნაირი გარანტიები; ხოლო, მეორე მხრივ, პოლიტიკურ პარტიებს თუ ცალკეულ

კანდიდატებს უნდა ჰქონდეთ ერთნაირი შესაძლებლობა, ამომრჩეველს შესთავაზონ რეალური პოლიტიკური არჩევანი. კანონმდებლობა უნდა იძლეოდეს საკმარის გარანტიებს იმისათვის, რომ პოლიტიკურ უმცირესობას ჰქონდეს რეალური შანსი, გახდეს უმრავლესობა, ანუ კანონმდებლობა უნდა ითვალისწინებდეს უმცირესობის უნარების თვითრეალიზაციისთვის უმრავლესობასთან თანაბარ გარანტიებს, რათა, ერთი მხრივ, პოლიტიკურ ძალთა, ხოლო, მეორე მხრივ, მათი მხარდამჭერთა შეჯიბრი პოლიტიკურ პროცესში თანაბარ პირობებში წარიმართოს. არჩევნების მიზანი სწორედ მოქალაქეთა ნების შესაბამისი წარმომადგენლობის უზრუნველყოფაა. აქედან გამომდინარე, არჩევნებმა უნდა უზრუნველყოს მოქალაქეთა თავისუფალი, ნამდვილი ნების შესაბამისი წარმომადგენლობა სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირებისას.

მაშასადამე, „არჩევნები უზრუნველყოფს დემოკრატიული სახელმწიფოს პრინციპის პრაქტიკულ რეალიზაციასა და მოქალაქეთა მონაწილეობას სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებაში. სამართლიანი საარჩევნო პროცესი ხელს უწყობს თანამედროვე, პლურალისტური საზოგადოების ჩამოყალიბებას და ქმნის დემოკრატიული საზოგადოებრივი წესწყობილების ფუნდამენტს. 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. სწორედ კონსტიტუციური სტანდარტების შესაბამისი, თავისუფალი, საყოველთაო და თანასწორი არჩევნები წარმოადგენს დემოკრატიული სისტემის საყრდენს“.[1]

იმავდროულად, უმნიშვნელოვანესია არჩევნების დროის გონივრული ინტერვალით პერიოდულობა. ხალხის ნება მუდმივად ნამდვილი უნდა იყოს, ანუ ხელისუფლება, რომელიც ლეგიტიმაციას ხალხისგან იღებს, ყველა დროში ხალხის ნების ადეკვატური უნდა იყოს, მის რეალურ, იმწუთიერ ნებას უნდა ასახავდეს. ერთი მხრივ, ვადა უნდა იყოს საკმარისი (არ უნდა იყოს ძალიან ხანმოკლე), რათა ხელისუფლების წარმომადგენლებმა ობიექტურად შეძლონ მათი უნარების, შესაძლებლობების რეალიზაცია ხალხის

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

სამსახურში. თუმცა, მეორე მხრივ, ის არ უნდა იყოს იმდენად ხანგრძლივი, რომ, თუ ხელისუფლება ამა თუ იმ მიზეზით ვერ აღმოჩნდება ხალხის საჭიროებების ადეკვატურად, ეფექტურად გადაწყვეტაუნარიანი, ადამიანებს ჰქონდეთ უკეთესი არჩევანის დროულად გაკეთების შესაძლებლობა. კონსტიტუცია და კანონმდებლობა არ უნდა იწვევდეს უუნარო/არაეფექტური, ხალხის ნებას დაცილებული ხელისუფლების ხელოვნურად შენარჩუნებას მხოლოდ არჩევნების კონსტიტუციური კალენდრის ერთგულების მიზეზით. „ვინაიდან სახალხო სუვერენიტეტი ასახავს ხალხის ნებას იმ მომენტში, როდესაც ის ამას გამოხატავს, ნათელია, რომ იგი ძნელად ეგუება დიდი ხანგრძლივობის მქონე წარმომადგენლობით ინსტიტუტებს".[1]

1.1.2. ხალხის ხელისუფლების განხორციელება უშუალო დემოკრატიის ფორმებით

წარმომადგენლობითი დემოკრატიის პარალელურად, ხალხის მმართველობას/სახალხო სუვერენიტეტს უზრუნველყოფს უშუალო დემოკრატიის - ხალხის მიერ ხელისუფლების პირდაპირ, უშუალოდ განხორციელების ფორმები, როგორსაც წარმოადგენს რეფერენდუმი, პლებისციტი და სახალხო საკანონმდებლო ინიციატივა.

მიუხედავად იმისა, რომ, ძირითადად, ხალხი საკუთარ ძალაუფლებას ახორციელებს მის მიერვე არჩეული წარმომადგენლების მეშვეობით და ეს მიიჩნევა ხალხის მმართველობის ეფექტურ და მოქნილ ფორმად (ხალხის რჩეულები ხალხის სახელით და ხალხისვე ინტერესებში იღებენ სავალდებულო ძალის მქონე გადაწყვეტილებებს), ადამიანები იტოვებენ ლეგიტიმაციას, თავად უშუალოდ (და არა წარმომადგენლების მეშვეობით) გადაწყვიტონ ქვეყნისთვის უმნიშვნელოვანესი რიგი საკითხებისა და ამ ფორმით განახორციელონ საკუთარი ხელისუფლება.

1.1.2.2. რეფერენდუმი

რეფერენდუმი (ლათინური სიტყვა - referendum – „ის, რაც უნდა გახმოვანდეს", „ის, რაც უნდა ეცნობოს") გულისხმობს ხალხის მიერ უშუალოდ, პირდაპირ გადაწყვეტილების მიღებას (საყოველთაო-სახალხო კენჭი-

[1] პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 131.

სყრის გზით) სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის, სახელმწიფოს განვითარების უმნიშვნელოვანეს საკითხებთან დაკავშირებით.

იმავდროულად, ხალხის მიერ უშუალოდ გადაწყვეტილების მიღება, უმეტესწილად (არა ყოველთვის), განაპირობებს მის ყველაზე მაღალ ლეგიტიმაციას კონსტიტუციის შემდეგ და შესაბამისად, რეფერენდუმის შედეგების როგორც სავალდებულობას, ისე უპირატესობას ხელისუფლების მიერ მიღებულ ნებისმიერ გადაწყვეტილებასთან შედარებით იგივე საკითხზე. რაც ნიშნავს, რომ ხელისუფლება, მიუხედავად იმისა, რომ მისი ლეგიტიმაციის წყარო ხალხია, არ არის უფლებამოსილი, ხალხის მიერ უშუალოდ მიღებული გადაწყვეტილება დაძლიოს „ხალხისვე ინტერესებში“.

ასეთ დროს, ერთადერთი მიზეზი რეფერენდუმის შედეგების საეჭვოობისთვის, შეიძლება იყოს მისი პოტენციური კონფლიქტი კონსტიტუციასთან, რადგან კონსტიტუციაც ხალხის საყოველთაო ნების შედეგია - ეს არის ხალხის კონტრაქტი სახელმწიფოსთან (ნებისმიერი დროის ხელისუფლებასთან) ფუნდამენტურ საკითხებზე, ქვეყნისა და საზოგადოების მომავლის, განვითარების გზის შესახებ, იმთავითვე აღიარებული, როგორც უმაღლესი იურიდიული ძალის მქონე აქტი.

ხალხის მიერ უშუალოდ - რეფერენდუმის გზით გადასაწყვეტი საკითხები ან/და საკითხები, რომლებზეც რეფერენდუმის ჩატარება აკრძალულია (მაგალითად, რეფერენდუმის გზით არ წყდება ისეთი საკითხები, როგორიცაა: ქვეყნის ბიუჯეტის მიღება/დამტკიცება, ან მასში ცვლილების შეტანა, ამნისტია, შეწყალება), როგორც წესი, წესრიგდება ქვეყნის კონსტიტუციით ან/და სპეციალური კანონმდებლობით.

რეფერენდუმის სახეები: რეფერენდუმის ჩატარების ტერიტორიული ფარგლების/ჩატარების არეალის მიხედვით, განასხვავებენ საერთოეროვნულ და ადგილობრივ რეფერენდუმს. საერთოეროვნული რეფერენდუმი ტარდება ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე, ხოლო ადგილობრივი - კონკრეტულ ტერიტორიულ ერთეულში/ერთეულებში (ფედერალური მოწყობის სახელმწიფოებში - ფედერაციის სუბიექტებში, რეგიონული მოწყობის სახელმწიფოებში - ავტონომიურ ერთეულებში, უნიტარულ სახელმწიფოში - კონკრეტული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის ფარგლებში).

გადასაწყვეტი საკითხის საგნის მიხედვით განასხვავებენ კონსტიტუციურ და საკანონმდებლო რეფერენდუმს. კონსტიტუციურ რეფერენდუმზე განსახილველ/გადასაწყვეტ საკითხს წარმოადგენს კონსტიტუციის პროექტი ან კონსტიტუციაში ცვლილება/დამატებების, შესწორებების თაობაზე პროექტი, ხოლო საკანონმდებლო რეფერენდუმზე განიხილება (ხდება ხალხის ნების

გარკვევა) კონკრეტული კანონის მიღების ან დამტკიცების/რატიფიკაციის საკითხი.

სამართლებრივი მნიშვნელობის მიხედვით განასხვავებენ სავალდებულო და ფაკულტატურ რეფერენდუმს. სავალდებულოა რეფერენდუმი, როდესაც კონსტიტუციით/კანონმდებლობით კონკრეტული საკითხის გადაწყვეტა მხოლოდ რეფერენდუმის გზით არის გათვალისწინებული/შესაძლებელი. ანუ, როდესაც ამა თუ იმ საკითხის გადაწყვეტა შეიძლება მისი მხოლოდ რეფერენდუმზე გატანის გზით და შესაბამისად, იმისათვის რომ ეს საკითხი გადაწყდეს, მასზე რეფერენდუმის ჩატარება სავალდებულოა; ხოლო ფაკულტატურია რეფერენდუმი, რომლის ჩატარების შესაძლებლობა გათვალისწინებულია უმაღლესი ხელისუფლების (პრეზიდენტი, პარლამენტი, მთავრობა) ან მოქალაქეთა ინიციატივით, ანუ ამ სუბიექტების ინიცირებით შესაძლებელია კონკრეტული საკითხის თაობაზე ხალხის ნების, აზრის გამოსაკითხად რეფერენდუმის ჩატარება (თუმცა, შესაძლებელია ეს საკითხები გადაწყდეს სხვა გზითაც).

რეფერენდუმის შედეგების იურიდიული ძალის/რეფერენდუმის სამართლებრივი შედეგების მიხედვით განასხვავებენ იმპერატიულ/დამდგენ და საკონსულტაციო რეფერენდუმს. იმპერატული რეფერენდუმის შედეგები საბოლოოა და სავალდებულო შესასრულებლად (ხალხისთვის და ხელისუფლებისთვის), ხოლო საკონსულტაციო რეფერენდუმი ტარდება მხოლოდ ხალხის აზრის გასარკვევად კონკრეტულ საკითხზე და არა თავად საკითხის გადასაწყვეტად. ამიტომ ასეთი რეფერენდუმის შედეგები არ არის სავალდებულო და უპირობოდ მბოჭავი, თუმცა, ცხადია, გასათვალისწინებელია, რადგან გამოხატავს ხალხის უმრავლესობის ნებას, შეხედულებას კონკრეტული საკითხის ირგვლივ.

განასხვავებენ რეფერენდუმის სხვა სახეებსაც, მაგალითად: პეტიციური რეფერენდუმი (ტარდება რომელიმე კანონის მისაღებად მოქალაქეთა განსაზღვრული ოდენობის პეტიციის საფუძველზე), კანონის მიმღები და კანონის უარმყოფელი რეფერენდუმი (პირველ შემთხვევაში წყდება საკითხი კანონის მიღების თაობაზე, ხოლო მეორე შემთხვევაში - უარყოფის თაობაზე) და ა.შ.

რეფერენდუმის დანიშვნა და ჩატარება: რეფერენდუმის დანიშვნაზე უფლებამოსილი/ვალდებული პირი, როგორც წესი, არის სახელმწიფოს მეთაური, ან საკანონმდებლო ორგანო, ცალკეულ შემთხვევაში - ორივე. რაც შეეხება რეფერენდუმის ინიცირებაზე უფლებამოსილ სუბიექტებს, უმეტეს შემთხვევაში, ესენი არიან: ამომრჩევლები (მათი განსაზღვრული რაოდენობა), მოსახლეობა (არა მხოლოდ ამომრჩეველთა კორპუსი/მისი ნაწილი),

ფედერაციის სუბიექტები, ხელისუფლების ორგანოები (პარლამენტი, მთავრობა).

რეფერენდუმის ჩატარება ეფუძნება არჩევნების ფუნდამენტურ პრინციპებს: საყოველთაობა, თანასწორობა, ფარულობა, პირდაპირობა. იმავდროულად, როგორც პროცედურულად, ისე ადმინისტრაციულად, ტექნოლოგიურად რეფერენდუმის ჩატარების უზრუნველსაყოფად გამოიყენება არჩევნების ჩასატარებლად გათვალისწინებული ადმინისტრაცია და ინფრასტრუქტურა.

როგორც წესი, რეფერენდუმის ლეგიტიმაციას/ნამდვილობას განაპირობებს მასში მონაწილეთა აბსოლუტური ან კვალიფიციური რაოდენობა.

მნიშვნელოვანია რეფერენდუმზე გასატანი საკითხის ფორმულირება იყოს სწორი, ადეკვატური და მოსახლეობისთვის მარტივად აღქმადი. ამასთან, როგორც წესი, გადაწყვეტილების მიღება შესაძლებელია: კონკრეტულ კითხვაზე დადებით და უარყოფით პასუხს შორის არჩევანის გზით, ან ალტერნატიულ პასუხებს შორის არჩევანის (შემოხაზვის, მონიშვნის) გზით.

მიუხედავად იმ უდავო ფაქტისა, რომ რეფერენდუმი, როგორც ხალხის ხელისუფლების განხორციელებაში პირდაპირ მონაწილეობის უზრუნველყოფის საშუალება, ფუნდამენტური მნიშვნელობისაა დემოკრატიისთვის, ეს ინსტრუმენტი, ისევე, როგორც თავად ხალხის მმართველობის იდეა, წარმატებული შეიძლება იყოს მხოლოდ შესაბამისი, რაციონალური, გონივრული პირობებითა და წესებით მისი გამოყენების პირობებში.

დემოკრატია არ არის თვითმიზანი, ეს არის საუკეთესო შესაძლებლობა ხალხის მიერ საკუთარი ცხოვრების საკუთარივე ნების შესაბამისად წარმართვისთვის, ადამიანების თვითრეალიზაციისთვის და ჰარმონიული, თანაარსებობისთვის, თავისუფალი განვითარებისთვის. მაგრამ ეს შესაძლებელია მხოლოდ სათანადო ინსტრუმენტებით დემოკრატიის აღჭურვის და ამ ინსტრუმენტების სწორად გამოყენების პირობებში. რეფერენდუმიც, როგორც დემოკრატიის წარმატების ერთ-ერთი შესაძლებლობა, დემოკრატიის მიზნებს შეიძლება მოემსახუროს, მისი სწორად გამოყენებისთვის ადეკვატური პირობების შექმნისა და ზოგადად, მისი ეფექტურად ქმედითობის ცოდნისა და უნარის პირობებში. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ის კონტრპროდუქტიული შეიძლება აღმოჩნდეს სწორედ იმ მიზნებისთვის, რომელთა მიღწევის მოტივითაც არის შემოღებული. რეფერენდუმი თავად შეიძლება აღმოჩნდეს იარაღი დემოკრატიის საწინააღმდეგოდ.

ამიტომ ქვეყნები გარკვეული სიფრთხილით ეკიდებიან რეფერენდუმის ჩატარებას, მისი როგორც თემატიკის, ისე სიხშირისა თუ გამოწვევადი შედეგების რეგლამენტირებას. სიფრთხილის მთავარ მიზეზად მაინც მიიჩ-

ნევა მოქალაქეების არასათანადო ინფორმირებულობა და არაკომპეტენტურობა პოლიტიკის თუ სამართლის უმნიშვნელოვანესი საკითხების გადაწყვეტად, რის გამოც, გაუცნობიერებელი და ცოდნაზე დაუფუძნებელი არჩევანით მათ შეიძლება ვერ ასწიონ ეს ტვირთი ქვეყნისა და მოსახლეობის სასიკეთოდ.

1.1.2.3. პლებისციტი

პლებისციტი - (ლათინური წარმოშობის სიტყვა plebiscitum – ხალხის გადაწყვეტილება. Plebs - ხალხი, scitum - გადაწყვეტილება) პლებეების მიერ მიღებული გადაწყვეტილება. პლებისციტი წარმოიშვა ჩვ.წ.აღ.-მდე მე-5 საუკუნეში პატრიციებსა და პლებეებს შორის ბრძოლის შედეგად. პლებისციტს არ ამტკიცებდა სენატი და თავდაპირველად მისი სავალდებულო შესრულება მხოლოდ პლებეებს ევალებოდათ. თანდათანობით პლებისციტი გარდაიქმნა მთელი საზოგადოებისთვის სავალდებულო დადგენილებად. საბოლოოდ ცნება პლებისციტი შეცვალა ცნებამ - კანონი (ჩვ.წ.აღ.-მდე მე-3 საუკუნე).

რეფერენდუმის და პლებისციტის იდეაც და სამართლებრივი არსიც ერთია - ხალხის ნების გარკვევა, გამოკითხვა სახელმწიფო მნიშვნელობის ცალკეულ საკითხებზე. თუმცა, სახელმწიფოთა კანონმდებლობით მათი გამოყენება ხდება გავრცელების არეალისა თუ გადაწყვეტილების იურიდიული ძალის მიხედვით. პლებისციტი, როგორც წესი, რეგიონული და ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებს ეხება. „მეტწილად ასე იწოდება მოსახლეობის საზოგადოებრივი აზრის გარკვევის მიზნით ჩატარებული გამოკითხვა იმ ტერიტორიის პოლიტიკური ბედის თაობაზე, რომელზეც იგი ცხოვრობს... პლებისციტი იმართება იმ საკითხებზე, რომლებიც ეხება: სახელმწიფოს დამოუკიდებლობას, ტერიტორიის სტატუსის შეცვლას, სახელმწიფოს, აგრეთვე მის ტერიტორიულ ერთეულებს შორის საზღვრების შეცვლას"[1].

თუ რეფერენდუმის შედეგები ხელისუფლებისთვის სავალდებულოდ შესასრულებელია, პლებისციტს აქვს სარეკომენდაციო ხასიათი.

---

[1] მელქაძე ო., კონსტიტუციურონალიზმი, თბილისი, 2008, 230.

1.1.2.4. სახალხო საკანონმდებლო ინიციატივა

კიდევ ერთი ბერკეტი ხალხის ხელისუფლების განხორციელებაში მონაწილეობისა არის სახალხო საკანონმდებლო ინიციატივა, როდესაც ამომრჩეველთა გარკვეულ ოდენობას აქვს შესაძლებლობა, მოახდინოს კონკრეტული პრობლემის გადაწყვეტის უზრუნველსაყოფად კანონპროექტის ინიცირება. მართალია, ამ დროს ხალხი პირდაპირ გადაწყვეტილებას არ იღებს და საკითხი საბოლოოდ უნდა გადაწყვიტოს პარლამენტმა კანონის მიღების გზით, მაგრამ ეს არის ძალიან კარგი ინსტრუმენტი, ამომრჩეველმა მოახდინოს ინიცირება პრობლემებისა, რომელთა გადაწყვეტა/დროული გადაწყვეტა დარჩა ხელისუფლების ყურადღების მიღმა.

1.2. პოლიტიკური პლურალიზმი და ლიბერალიზმი - შანსი დემოკრატიისთვის

ხალხის არჩევანს მხოლოდ მაშინ აქვს აზრი, თუ მიღწევადია ჭეშმარიტი არჩევანი. ეს უკანასკნელი კი შესაძლებელია იმ პირობებში, თუ ადამიანებს შეუძლიათ აირჩიონ რამოდენიმე რეალურ შესაძლებლობას შორის. ამისათვის სასიცოცხლოდ აუცილებელია პოლიტიკური/პარტიული პლურალიზმი და სიტყვის, გამოხატვის თავისუფლების მაღალი ხარისხით უზრუნველყოფა. წინააღმდეგ შემთხვევაში, დემოკრატიის არსებობას თეორიული შანსიც არა აქვს.

„ყოველგვარ იდეოლოგიურ ორთოდოქსიაზე უარი დემოკრატიის უმთავრესი პირობაა. პლურალისტურ დემოკრატიაში არ არის და არც უნდა იყოს თითქოსდა დამტკიცებული ან შეგნებულად თავს მოხვეული ოფიციალური სიმართლე ქვეყნის მომავლის, ცვლილებების აუცილებლობის ან ისტორიის მნიშვნელობის თაობაზე, რომელიც, როგორც ასეთი, კრიტიკის მიღმა დარჩება. პირიქით, ყოველთვის უნდა იყოს კრიტიკული მოსაზრებების თავისუფლად გამოთქმის საშუალება, ისევე, როგორც მსოფლმხედველობის ყოველ მიმდინარეობას უნდა შეეძლოს ჩამოაყალიბოს შეხედულებები, რომელსაც ის ქადაგებს."[1]

დემოკრატიის მიზნებისთვის ლიბერალიზმი განუყოფელია პლურალიზმისგან. ლიბერალიზმი ვერ ეგუება თავს მოხვეულ და ფსევდომეცნიერულ სინამდვილეს. რასაკვირველია, ის ერთდროულად გულისხმობს ინდივიდუ-

[1] პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 208.

ალურ თავისუფლებებსა და იმ პარტიებისა და ჯგუფების თავისუფლებას, რომელთაც შეუძლიათ ნათელი მოჰფინონ თუ გავლენა მოახდინონ საზოგადოებრივ აზრზე.[1] ამ თვალსაზრისით, ისევე, როგორც ზოგადად, აზრის, სიტყვის და გამოხატვის თავისუფლებას შეუცვლელი მისია აქვს, რადგან იმისათვის, რომ პოლიტიკურ ძალებს ჰქონდეთ ხელისუფლებაში მოსვლის შესაძლებლობა, მათ უნდა შეეძლოთ მოქალაქეთა დარწმუნება საკუთარი პოზიციის, პროგრამების, ასევე საკუთარი კრიტიკული მიდგომების თავისუფლად და საჯაროდ გამოხატვის საშუალებით. სწორედ ასე მიიღწევა პოლიტიკურ ძალთა მონაცვლეობა, რაც ასე მნიშვნელოვანია დემოკრატიული სახელმწიფოს სიცოცხლისუნარიანობისთვის, რადგან ეს ქმნის ნიადაგს მრავალფეროვნებისთვის და შესაძლებლობას საუკეთესო არჩევანის გაკეთებისთვის ჯანსაღ, კონკურენტულ პირობებში.

იმავდროულად, ხალხის გაცნობიერებული, შეგნებული არჩევანის და მმართველობისათვის, დემოკრატია მოითხოვს სათანადო განათლებასა და ინფორმირებულობას. სწორედ ამიტომაა, რომ პლურალისტური და ლიბერალური დემოკრატია, ხშირად განიხილება, როგორც წარმატებული რეჟიმების ფუფუნება.

1.3. პარტიული პლურალიზმი - დემოკრატიის ქმედითობის ერთ-ერთი წყარო

1.3.1. პოლიტიკური პარტიის ცნება, არსი, მიზნები

დემოკრატიული სახელმწიფოს ფუნქციონირებას და შენარჩუნებას მნიშვნელოვანწილად განაპირობებს სახელმწიფოში პოლიტიკური გემოვნების განვითარების და პოლიტიკური კულტურის ზრდის შესაძლებლობების არსებობა. ამ მხრივ, აბსოლუტურად შეუცვლელია პოლიტიკური პარტიების როლი, როგორც ქვეყნის პოლიტიკის განსაზღვრის გამარტივების, ისე ადამიანების, კონკრეტული ინდივიდების და მთლიანად საზოგადოების პოლიტიკური მისწრაფებების, განვითარების შესაძლებლობის უზრუნველყოფაში. სწორედ პოლიტიკური პარტიებია პოლიტიკური ცხოვრების რეალიზაციის ეფექტური ინსტრუმენტი. ამასთან, ისევე როგორც სხვა შემთხვევაში, ამ შემთხვევაშიც ხარისხს განაპირობებს და ზრდის ჯანსაღი კონკურენცია. ეს უკანასკნელი კი რეალურად შესაძლებელია მრავალფეროვნებაში. ამიტომ კეთილსაიმედო გარემო მრავალპარტიულობის შესაძლებლობისთვის, ამასთან, პარტიათა თანაბარ პირობებში კონკურენ-

[1] იქვე, 200.

ციისთვის, არის შანსი პოლიტიკური ცხოვრების გაჯანსაღებისთვის, ხარისხიანი ხელისუფლებისთვის და შედეგად, დემოკრატიის სიცოცხლისუნარიანობისთვის.

სიტყვა - „პარტია" ლათინური წარმოშობისაა (pars) და ნაწილს, ჯგუფს აღნიშნავს. პარტია არის დემოკრატიული საზოგადოების პოლიტიკური ცხოვრების წარმართვის აუცილებელი კონსტიტუციური ინსტრუმენტი, რომელიც არჩევნების და სხვა კონსტიტუციური ბერკეტების მეშვეობით უზრუნველყოფს მოქალაქეთა პოლიტიკური ნების ფორმირებასა და გამოხატვას.

პოლიტიკური პარტია, როგორც პოლიტიკური სუბიექტი, რამოდენიმე პირობის ერთობლივად, კუმულაციაში დაკმაყოფილებას ეფუძნება. კერძოდ, ეს არის, როგორც წესი: ქვეყნის მოქალაქეთა (ა) ნებაყოფლობითი გაერთიანება (ბ), საერთო მსოფლმხედველობით პლატფორმაზე, რომელსაც აფუძნებენ კიდეც პარტიის ამოცანებს, მიზნებს (გ), ეს არის ორგანიზაციული წარმონაქმნი, რომელსაც აქვს სტრუქტურა, ხელმძვანელობისა და მმართვის ორგანოები, ჰყავს ხელმძღვანელი პირები (დ), აქვს წესდება, რომლითაც განსაზღვრულია პარტიის, მისი სტრუქტურული ერთეულების შექმნისა და საქმიანობის წესი (ე), იმავდროულად, პარტია არის უფლებამოსილი სახელმწიფო ორგანოს მიერ რეგისტრირებული ორგანიზაცია (ვ).

როგორც აღინიშნა, პოლიტიკური პარტიები საერთო პოლიტიკური მსოფლმხედველობის, იდეების, მიზნების მქონე ადამიანების გაერთიანებაა. მათი ერთობის მთავარი მიზეზი არის ქვეყნის მომავლის ამა თუ იმ მიმართულებით განვითარების უზრუნველყოფა და სწორედ ამ მიზნით ხელისუფლებაში მოსვლა. საამისოდ თითოეული პოლიტიკური პარტია ირჩევს მის სურვილებთან, მისწრაფებებთან, მსოფლმხედველობასთან ახლოს მყოფ კონკრეტულ პლატფორმას, იმავდროულად იკრებს ადამიანებს, რომლებსაც ასეთივე არჩევანი აქვთ და ამასთან, გააჩნიათ უნარები, ეს იდეა პრაქტიკულად რეალიზებადი გახადონ. „პარტიების არსია საზოგადოებრივი აზრის ერთ-ერთი მიმდინარეობის განსახიერება, ანუ პარტიამ ადამიანისა და საზოგადოების კონცეფციას ფორმა უნდა შესძინოს და იბრძოლოს იმისთვის, რომ ამომრჩეველთა ინტერესების მოპყრობით მოიპოვოს ხელისუფლება"[1].

მაშასადამე, პოლიტიკური პარტიები არის ხალხის პოლიტიკური მისწრაფებების, იდეოლოგიური არჩევანის, ქვეყნის განვითარების ძირითადი მიმართულებების, ფუნდამენტური პრიორიტეტების და შედეგად, საკუთარი მომავლის განსაზღვრის ერთგვარი ინსტრუმენტი, ამ თვალსაზრისით სწორი

[1] იქვე, 196.

არჩევანის ფორმირების საკმაოდ რთული და საპასუხისმგებლო პროცესის გამარტივების შესაძლებლობა, თითოეული ადამიანის ინდივიდუალური ნების განზოგადების, ამასთან, საზოგადო ნების ფორმირებამდე გასავლელი გზის ფილტრი, შესაძლებლობა, ინდივიდების ნება გადაიქცეს ხალხის გაცნობიერებულ ნებად. საბოლოოდ, ეს არის ინსტიტუციური მექანიზმი, რომელიც ამარტივებს სახალხო სუვერენიტეტის რეალიზაციას, ხალხის ნების ადეკვატური ხელისუფლების ჩამოყალიბებას. პოლიტიკური პარტია ხელს უწყობს, ერთი მხრივ, ხელისუფლებაში მოსვლის მსურველთა, როგორც კონკრეტული პოლიტიკური ძალების, ისე ამა თუ იმ პოლიტიკურ პლატფორმაზე მყოფი ლიდერების, ადამიანების გამოვლენას და მათი შესაძლებლობების გასაჯაროებას, ხელმისაწვდომობასა და შეთავაზებას, ხოლო, მეორე მხრივ, - ამომრჩეველთა პოლიტიკური არჩევანის პროცესს და საბოლოოდ, გაცნობიერებული არჩევანის გაკეთების შესაძლებლობას.

თითოეული პარტიის საბოლოო მიზანი არის რა ხელისუფლებაში მოსვლა საკუთარი პოლიტიკური მიზნების რეალიზაციისთვის, ისინი ცდილობენ/უნდა ცდილობდნენ ძლიერ პოლიტიკურ ორგანიზმად ჩამოყალიბებას, გაძლიერებას, გაფართოებას, კერძოდ: მოქნილი და ეფექტური სტრუქტურის ჩამოყალიბებას, პარტიის წევრებისა და მომხრეების შეძლებისდაგვარად მოზიდვას, სხვადასხვა დარგის პროფესიონალების შემოკრებას, რომლებიც არა მხოლოდ კონკრეტულ პროგრამას შექმნიან სწორად შერჩეულ საჭიროებებზე ორიენტირებითა და პრობლემების გადაწყვეტის გზების თეორიული შეთავაზებით, არამედ შეძლებენ ამ შეთავაზებების რეალიზაციასაც.

ცხადია, საზოგადოების უმრავლესობის ყველაზე მწვავე საჭიროებებსა და პრობლემების გადაწყვეტაზე ორიენტირებული და შესაბამისი, ადეკვატური გადაწყვეტის გზების შემთავაზებელი პოლიტიკური ძალები უფრო მარტივად იკვლევენ გზას ხელისუფლებისკენ, ხოლო შემდგომ, ხელისუფლებას ინარჩუნებს და ქვეყნის პოლიტიკური ცხოვრების მომავალ დღის წესრიგს მხოლოდ ის ქმნის, ვინც ხალხის მიერ მისთვის უკვე ერთხელ გამოცხადებულ ნდობას არ გაფლანგავს, შეძლებს მისი პოლიტიკური პლატფორმის, შეთავაზებების ადეკვატური და დამაჯერებელი შედეგების მიღწევას, ადამიანების პრობლემების, საჭიროებების გადაწყვეტის სწორი გზების მიგნებას.

როგორც აღინიშნა, დემოკრატიისთვის აუცილებელია პოლიტიკური პლურალიზმი. უნდა არსებობდეს შესაბამისი პირობები და თავისუფლება, ადამიანებმა შეძლონ დაუბრკოლებლად, მათი ნებისა და პოლიტიკური გემოვნების მიხედვით, ჩამოაყალიბონ ესა თუ ის პარტია, ან გაერთიანდნენ

ნებისმიერ პარტიაში. იმავდროულად, უნდა არსებობდეს თანაბარი შესაძლებლობები მათი როგორც შექმნის, ისე თავისუფალი განვითარებისთვის, ცხადია, თითოეული მათგანის უნარებისა და შესაძლებლობების მიხედვით. მაშასადამე, უნდა შეიქმნას თავისუფალი გარემო ჯანსაღი პოლიტიკური კონკურენციისთვის. სწორედ ამ პროცესმა უნდა შეუწყოს ხელი მეტ მოტივაციას, თითოეული პარტია გაძლიერდეს, უფრო მეტი სერიოზულობით მოეკიდოს მის მიზნებს და ხელისუფლებაში მოსვლის ამბიციის რეალიზაციის შესაძლებლობებს. ამასთან, ჯანსაღი კონკურენცია არის ყველაზე ეფექტური ფილტრი მხოლოდ ძლიერი, საუკეთესო პოლიტიკური სუბიექტების მთავარ და სტაბილურ მოთამაშეებად გამოსავლენად.

იმავდროულად, პარტიათა სიმრავლე, როგორც ასეთი, არ არის თვითმიზანი და არც თავისთავად თვითკმარი ნიშანი დემოკრატიის ხარისხის შეფასებისთვის. პარტიული პლურალიზმი, როგორც დემოკრატიის აწონვის ობიექტური საზომი, გულისხმობს, მხოლოდ თავისუფალ გარემოს კონკურენტუნარიანი პარტიების არსებობის, განვითარებისთვის. ერთი მხრივ, არ უნდა შეიქმნას ხელოვნური ბარიერები, დაბრკოლებები პარტიების საქმიანობისა და გაძლიერებისთვის, უნდა არსებობდეს თავისუფალი სივრცე ნებისმიერი გემოვნებისა და უნარების პარტიების გამოვლენისთვის, დამოუკიდებლად იმისგან, ვინმეს (კონკრეტული დროის ხელისუფლებას) მოსწონს ესა თუ ის პოლიტიკური ძალა თუ არა, არ უნდა ხდებოდეს რეალური კონკურენტების დასასუსტებლად და ჩამოსაშორებლად წინაღობების შექმნა. ხოლო, მეორე მხრივ, ასევე თავის მოტყუებაა პოლიტიკური პარტიების ხელოვნურად გამრავალფეროვნება საიმისოდ, რომ სუსტი, მაგრამ მრავალპარტიული ფონის დემონსტრირებით, მოხდეს ხელშეწყობა რომელიმე ერთი პოლიტიკური ძალის მიერ ძალაუფლების შესანარჩუნებლად (საგანგებოდ შექმნილ სუსტ პოლიტიკურ პარტიებს შორის გამარჯვების გზით).

ამიტომ, სულ მცირე, არჩევანის შესაძლებლობისთვის, ასარჩევი ალტერნატივებისთვისაც უნდა არსებობდეს სივრცე. ხელისუფლება ხალხის არჩევანის შედეგია, თუ ადამიანებს აქვთ არჩევანის შესაძლებლობა, რაც აბსოლუტურად გამოირიცხება ერთპარტიული მმართველობის პირობებში, ასევე ერთი პარტიის მიერ ხელისუფლების შენარჩუნების მიზნით „ოპოზიციური“ პოლიტიკური პარტიების ხელოვნურად შექმნით და ამ გზით სახელისუფლებო პარტიის დომინანტური მდგომარეობის შენარჩუნების ხელშეწყობით. ცხადია, არ იგულისხმება ისეთი ვითარება, როდესაც სივრცე სხვა პარტიების სრულყოფილი თვითრეალიზაციისთვის არსებობს, მაგრამ რომელიმე ერთი პარტია ობიექტურად ინარჩუნებს ნდობას და რეიტინგს, რის გამოც დროის

გარკვეულ ინტერვალში (თუნდაც ხანგრძლივი ვადის განმავლობაში) სხვა პარტიებთან ჯანსაღი კონკურენციის პირობებში ინარჩუნებს პირველობას.

იმავდროულად, მხოლოდ პარტიების რეალური სიძლიერე, სტაბილურობა, მათი გეგმების, მიზნებისა და შესაძლებლობების გამჭვირვალობა ამაღლებს მათდამი ნდობას, ამარტივებს ადამიანების გაცნობიერებული არჩევანის გაკეთების შესაძლებლობას და რაც ყველაზე მთავარია, ქმნის შანსს, ხალხმა რეალურად აირჩიოს მათ საჭიროებებზე ორიენტირებული და ეფექტური ხელისუფლება.

ამიტომ ჯანსაღი პოლიტიკური კონკურენციის უზრუნველსაყოფად აუცილებელია შესაბამისი პირობების შექმნა, ამასთან, თანასწორი სასტარტო პირობების შეთავაზება/გარანტირება თითოეული მათგანის თვითრეალიზაციისთვის. ამ თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია პარტიების პოლიტიკური პლატფორმის დეკლარირებისთვის, შეთავაზებისთვის, სულ მცირე, ხელისშემშლელი გარემოებების გამორიცხვა. შესაძლებელი უნდა იყოს თავისუფალი წვდომა ყველა საჭირო ფორუმსა და წყაროზე, რაც უზრუნველყოფს საკმარის კომუნიკაციას ადამიანებთან და მათთვის შესაბამისი ინფორმაციის მიწოდებას. ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია წინასაარჩევნოდ - როდესაც მედიასამუშაოებზე ეფექტური ხელმისაწვდომობა, ამასთან კონკურენტებთან არსებითად თანაბარ პირობებში, დაუსაბუთებელი განსხვავებების, პრივილეგიებისა თუ შეზღუდვების გარეშე, უზრუნველყოფს რა ეფექტურ და ადეკვატურ კომუნიკაციას ამომრჩეველთან, მნიშვნელოვნად განაპირობებს პოლიტიკურ ძალთა წარმატებას.

პარტიების თვითრეალიზაციისა და განვითარებისთვის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია ფინანსური გარანტიები, ამასთან ამ მხრივ დამოუკიდებლობის შენარჩუნება როგორც ხელისუფლებისგან, ისე ნებისმიერი სხვა პირებისგან. პარტია არ უნდა იყოს იძულებული, ფინანსური მოსაზრებების გამო, დაემორჩილოს, დაექვემდებაროს ხელისუფლების ნებას. ასევე უნდა გამოირიცხოს ასეთი დამოკიდებულების მიზეზით იძულებითი კორექტირების საფრთხეები ნებისმიერი სხვა დამფინანსებლისგან. უნდა არსებობდეს ალტერნატიული თავისუფალი წყაროები დაფინანსებისთვის, თუმცა იმავდროულად ეს წყაროები უნდა იყოს განჭვრეტადი და კონტროლირებადი.

ამ თვალსაზრისით, სხვადასხვა ქვეყნები ადგენენ განსხვავებულ საკანონმდებლო გარანტიებს. ზოგიერთი ქვეყნის კანონმდებლობა ითვალისწინებს ლიმიტირებულ, ზღვრულ საარჩევნო ხარჯებს მათი შემდგომი გამოქვეყნების ვალდებულებით (აშშ, დიდი ბრიტანეთი). ზოგიერთი ქვეყანა ახდენს პარტიების სუბსიდირებას, რაც გამოიანგარიშება მიღებული ხმების რაოდე-

ნობის ან არჩეული პარლამენტარების ოდენობის შესაბამისად/პროპორციულად (გერმანია, საფრანგეთი). რთულია ზემოაღნიშნული რისკების სრულად გამორიცხვა, ამ მიზანზე ორიენტირებული კანონმდებლობა ვერ ამოავსებს ყველა ხვრელს, თუმცა, მცდელობა რისკების მინიმალიზებისა მნიშვნელოვანია, რადგან ნებისმიერი სუბიექტის (ხელისუფლების თუ კერძო პირების) ჩარევა ჯანსაღ პოლიტიკურ პროცესებში იმდენად მინიმალიზებული იყოს, რომ ვერ შეძლოს არსებითი გავლენის მოხდენა და რეალური სურათის ხელოვნურად შეცვლა.

მაშასადამე, უნდა არსებობდეს ფინანსებზე თავისუფალი წვდომის შესაძლებლობა, მაგრამ იმავდროულად მნიშვნელოვანია ამ პროცესის სიჯანსაღე, რადგან ფინანსები უნდა იყოს მხოლოდ შესაძლებლობა პარტიის და შესაბამისად, კონკრეტული პოლიტიკური პლატფორმის გაძლიერებისთვის და არა პირიქით - ფინანსების წყარო (დამფინანსებელი) გახდეს პოლიტიკური დღის წესრიგის შემქმნელი ან/და მისი სურვილების შესაბამისად კორექტირების მიზეზი.

იმავდროულად, მიუხედავად მრავალპარტიულობის უდავოდ დიდი მნიშვნელობისა და ამ თვალსაზრისით პოლიტიკური პარტიების შექმნისა და საქმიანობის თავისუფლების უზრუნველყოფის აუცილებლობისა, ამ სივრცესაც აქვს ფარგლები, რომლის კონტროლის შესაძლებლობაც და ვალდებულებაც ნებისმიერი დემოკრატიული სახელმწიფოს ხელისუფლებას აქვს, რადგან, წინააღმდეგ შემთხვევაში, ისევ დემოკრატია შეიძლება ამოჩნდეს საფრთხის ქვეშ. ცხადია, ნებისმიერი პოლიტიკური გაერთიანება, რომელიც მიზნად ისახავს ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის დარღვევას, ხელისუფლების ძალადობით შეცვლას, ქვეყნის დამოუკიდებლობის ხელყოფას, ომის ან ძალადობის პროპაგანდას, ეროვნული, რელიგიური ან სხვა მოტივაციით შუღლის გაღვივებას, მისი, როგორც შექმნა, ისე საქმიანობა არ შეიძლება იყოს ქვეყნის კონსტიტუციური წესრიგის ნაწილი. ასეთი მიზნები საფუძველს აცლის თავად პოლიტიკური პარტიის არსებობის მიზანს. შესაბამისად, დემოკრატიული ქვეყნის ხელისუფლება აღჭურვილი უნდა იყოს ასეთი საფრთხეების გამორიცხვის ეფექტური ბერკეტებით.

1.3.2. მრავალპარტიულობა და ორპარტიულობა, როგორც მრავალპარტიულობის წარმატებული მოდელი

როგორც აღინიშნა, დემოკრატიისთვის აუცილებელია არჩევანის შესაძლებლობა და არა პარტიათა სიმრავლე, როგორც მიზანი. უნდა არსებობდეს ჯანსაღი გარემო - როგორც საკანონმდებლო გარანტიები, ისე კონკრეტული

დროის (ამასთან, ნებისმიერი დროის) ხელისუფალის ნება, შესაძლებელი იყოს ხალხის არჩევანის შესაბამისად, თავისუფლად შეიქმნას მათთვის სასურველი, მისაღები, გასაზიარებელი მიზნების მქონე პოლიტიკური პარტიები, ამასთან, უნდა არსებობდეს შესაბამისი გარანტიები მათი განვითარებისა და თვითრეალიზაციისთვის მათივე მონაცემების, უნარების, შესაძლებლობების შესაბამისად. შედეგად, ჯანსაღი კონკურენციის ვითარებაში, ერთი მხრივ, სიცოცხლისუნარიანობას შეინარჩუნებს მხოლოდ საამისოდ ბუნებრივი უნარების მქონე და მეორე მხრივ, ლიდერობას მოიპოვებს საუკეთესო შედეგების მქონე სუბიექტები.

სწორედ მოვლენების ბუნებრივად განვითარების პირობებში პოლიტიკურ ასპარეზზე შესაძლოა გაჩნდეს და არჩევნებში კონკურენტუნარიანობაც შეინარჩუნოს რამოდენიმე ან, შესაძლოა, მხოლოდ ორმა პარტიამ.

არჩევნების პროცესში მრავალპარტიულობის პირობებში, ანუ მრავალი/რამოდენიმე გამოკვეთილი პარტიის მონაწილეობისას, ამომრჩევლისადმი შეთავაზებებიც მრავალფეროვანია, რაც ერთი მხრივ, სასურველი და სასარგებლოც შეიძლება იყოს. თუმცა, ამ დროს არსებობს რისკები პარტიების როგორც პლატფორმის, ისე პროგრამების მსგავსებისა არაერთ დეტალში, რაც შესაძლოა დამაბნეველიც იყოს ამომრჩევლისთვის. ამასთან, მრავალპარტიულობის პირობებში რამოდენიმე სუბიექტის გამარჯვებამ არჩევნებში ლოგიკურად შეიძლება გამოიწვიოს კოალიციური მთავრობა, რომლის მთავარი რისკიც, ცალკეულ შემთხვევაში მისი არასტაბილურობა შეიძლება იყოს, ასევე მრავალპარტიული საკანონმდებლო ორგანო, რომლის გადაწყვეტილებების მიღებაუნარიანობა ზოგჯერ საეჭვო შეიძლება გახდეს.

რაც შეეხება ორპარტიულობას - ბუნებრივი ორპარტიულობის პირობებში ის პლურალისტული დემოკრატიის რეალიზაციას შესაძლოა მნიშვნელოვნად ამარტივებდეს. ასეთი გამოცდილება არსებობს აშშ-ში და დიდ ბრიტანეთში, სადაც ისტორიულად ჩამოყალიბდა ორი პარტიის ლიდერობა პოლიტიკურ ასპარეზზე. ერთი მხრივ, ეს მნიშვნელოვნად უწყობს ხელს თავად ამ პარტიების გაძლიერებას, რადგან მათ შორის სტაბილური და მუდმივი კონკურენცია, აფართოებს ერთმანეთის უპირატესობებისა და ნაკლოვანებების ცოდნის და საკუთარი ხარვეზების, შეცდომების მინიმალიზების შესაძლებლობებს. კონკურენცია აიძულებს მათ განვითარებას, მუდმივ პროგრესს, საკუთარი შეცდომების შესწავლას, გაანალიზებას, წვრილმანების ჩათვლით. ცხადია, ეს საბოლოოდ პოზიტიურად მოქმედებს ამომრჩეველზეც, ამარტივებს რეალურად გაცნობიერებული არჩევანის გაკეთების შესაძლებლობას, რადგან არსებობს კონკრეტულ პარტიაზე, როგორც ხელისუფლებაში, ისე ოპოზიციაში ყოფნის პირობებში, დაკვირვების შესაძ-

ლებლობა, შედეგად, გროვდება ცოდნა თითოეული მათგანის უპირატესობებსა და ნაკლოვანებებზე, არსებობს მეტი დროც და შესაძლებლობაც მათი საქმიანობის გაანალიზებისთვის და უკვე ცოდნაზე დაფუძნებული არჩევანის გაკეთებისთვის.

1.4. გამოხატვის თავისუფლება

„პლურალიზმი და განსხვავებული აზრების შემწყნარებლობა წარმოადგენს დემოკრატიული საზოგადოების განმასხვავებელ ძირითად ნიშნებს და მის საყრდენს".[1] როგორც საზოგადოების, ასევე თითოეული ინდივიდის განვითარებას მოსაზრებათა, იდეათა თავისუფალი ბაზარი უზრუნველყოფს. აზრთა პლურალიზმი, განსხვავებულ შეხედულებათა მუდმივი ჭიდილი ქვეყანაში დემოკრატიული პროცესების განვითარებისთვის სასიცოცხლო ელემენტია. სწორედ ამიტომ გამოხატვის თავისუფლება დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს საფუძველია, მის გარეშე შეუძლებელია ადამიანის თვითრეალიზაცია. გამოხატვის თავისუფლება თითოეული ადამიანის განვითარების და მთლიანად საზოგადოების პროგრესის აუცილებელი წინაპირობაა, ის ქმნის საზოგადოებაში დემოკრატიული ღირებულებების გაზიარების პერსპექტივას. „გამოხატვის თავისუფლების უფლება დემოკრატიული საზოგადოების ფუნდამენტურ და ფუნქციურ ელემენტს წარმოადგენს, ის საზოგადოების განვითარების, ადამიანის უფლებების უზრუნველყოფისათვის აუცილებელ საფუძველს ქმნის. (...) ამ უფლებით თანაბარი და სრულფასოვანი სარგებლობის შესაძლებლობა საზოგადოების ღიაობის და დემოკრატიულობის ხარისხს განსაზღვრავს"[2].

თავისუფალი საზოგადოება შედგება თავისუფალი ინდივიდებისაგან, რომლებიც ცხოვრობენ თავისუფალ ინფორმაციულ სივრცეში, თავისუფლად აზროვნებენ, აქვთ დამოუკიდებელი შეხედულებები და მონაწილეობენ დე-

---

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

[2] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 აპრილის გადაწყვეტილება №2/482,483,487,502 საქმეზე „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „მოძრაობა ერთიანი საქართველოსთვის", მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „საქართველოს კონსერვატიული პარტია", საქართველოს მოქალაქეები - ზვიად ძიძიგური და კახა კუკავა, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, მოქალაქეები - დაჩი ცაგურია და ჯაბა ჯიშკარიანი, საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ", II, §3.

მოკრატიულ პროცესებში, რაც აზრთა გაცვლა-გამოცვლასა და პაექრობას გულისხმობს.

თავისუფალ სიტყვას, პირველ რიგში, უზრუნველყოფს ადამიანების აზროვნების თავისუფლება და შემწყნარებლობა ერთმანეთის მიმართ. სხვათა მოსაზრებების პატივისცემა, მათ შორის, საკუთარი თავისთვის, პირადი თავისუფლებისთვის და საბოლოოდ, თავისუფალი საზოგადოებისთვის გვჭირდება.

იმავდროულად, თავისუფალი სიტყვა იმით ფასობს, ანუ სწორად იმაში გამოიხატება სიტყვის თავისუფლება, რომ ის მოიცავს არა მხოლოდ ისეთ მოსაზრებებს თუ გამონათქვამებს, რომლებიც ყველასათვის მისაღებია, დადებითად აღიქმება, მთლიანად საზოგადოების ან თუნდაც მისი დიდი ნაწილის, უმრავლესობის აზრს და გემოვნებას ეხმიანება, არამედ მოიცავს კრიტიკასაც, სარკაზმსაც, ისეთ იდეებს, აზრებს თუ გამონათქვამებს, რომლებიც მიუღებელია ხელისუფლებისთვის, საზოგადოების ნაწილისთვის თუ ცალკეული ადამიანებისთვის, შოკის მომგვრელია, რომლებმაც შეიძლება აღაშფოთონ საზოგადოება, წყენაც კი მიაყენონ მას, გამოიწვიონ საზოგადოებაში ვნებათა ღელვა. თავისუალი სიტყვა, ასევე შეიძლება ეფუძნებოდეს გაზვიადებას, პროვოკაციას. ასეთია ტოლერანტობის, პლურალიზმის, შემწყნარებლობის მოთხოვნები, რომლებიც დემოკრატიის საზრდოობისთვის შეუცვლელი წყაროა.

თითოეული ადამიანი ინდივიდუალურია, განუმეორებელია, განსხვავებულია და სწორედ ეს ქმნის შანსს მრავალფეროვნებისა და მაშასადამე, პროგრესისთვის. ამიტომ შეუძლებელია იმ მოსაზრებების თუ გამონათქვამების შემოფარგვლა და ამომწურავად იდენტიფიცირება, ტერმინოლოგიის განსაზღვრა, რომელიც მთლიანად საზოგადოებისთვის, ყველა ადამიანისთვის მისაღებია. მით უფრო დაუძლეველი ამოცანაა ასეთ მოსაზრებებზე ხელოვნურად შეთანხმება ან უპირობოდ გაზიარების დავალდებულება, შედეგად კი ყველაფერი დანარჩენის კანონის მიღმა გამოცხადება. ეს არა მხოლოდ დაუშვებელია, არამედ შეუძლებელიც. ვერც ერთი ხელისუფალი და ვერც ერთი კანონი ვერ შეცვლის ადამიანის ბუნებას, მის იმანენტურ თვისებას, განვითარდეს საკუთარი უნარების, შესაძლებლობების, გემოვნების, სურვილების შესაბამისად. ამიტომ სახელმწიფოს არ გააჩნია უფლებამოსილება დაყოს აზრები „მართებულ“ თუ „არამართებულ“, „სასურველ“ თუ „არასასურველ“ და სხვა სახის კატეგორიებად. თუ ადამიანს არ შეუძლია იმის თქმა, რასაც ფიქრობს, ან, თუ მას აიძულებენ თქვას ის, რასაც არ ეთანხმება, ამით შეურაცხყოფენ ადამიანის უფლებების საფუძველთა საფუძველს - მის ღირსებას.

მაშასადამე, გამოხატვის თავისუფლება სასიცოცხლოდ აუცილებელია და არსებითად განმსაზღვრელია ადამიანის თავისუფლების, თვითმყოფადობის, განვითარებისა და თვითრეალიზაციისათვის, ამასთან, ზუსტად მისი ასეთი დანიშნულებიდან და მნიშვნელობიდან გამომდინარე, ის ხშირად კონკურირებადია სხვათა უფლებებთან და კანონიერ ინტერესებთან; ამიტომ, გამოხატვის თავისუფლების სრულყოფილად განხორციელების უზრუნველყოფა და ამ თავისუფლებით ეფექტურად სარგებლობა, სხვათა კანონიერი ინტერესების გათვალისწინებითა და პატივისცემით, ერთნაირად წარმოადგენს გამოწვევას სახელმწიფოს, ადამიანების და მთლიანად საზოგადოებისთვის.

შესაბამისად, ცალკეულ შემთხვევებში, სახელმწიფო უფლებამოსილია და ვალდებულიც, ჩაერიოს გამოხატვის თავისუფლებაში, რათა უზრუნველყოს სხვათა ავტონომიის პატივისცემა, ცალკეული ინდივიდებისა თუ საზოგადოების ლეგიტიმური ინტერესების დაცვა. იმავდროულად, არ შეიძლება გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვა მხოლოდ იმის გამო, რომ არ ვეთანხმებით, გვეშინია, გვძულს, მიგვაჩნია, რომ მავნეა საზოგადოების განვითარებისთვის, მორალისა თუ ტრადიციებისთვის. გამოხატვის თავისუფლების და მაშასადამე, დემოკრატიის სიცოცხლისუნარიანობისთვის განსაკუთრებული სიფრთხილე სწორედ ასეთი ნეგატიური განწყობებისა თუ დამოკიდებულებების განმაპირობებელი მოსაზრებების მიმართ სამართლის დამოკიდებულებას მართებს. გამოხატვის თავისუფლების დაბალანსების საუკეთესო გზა ისევ გამოხატვაა - რადგან ნებისმიერი მოსაზრება, გამონათქვამი, რომელსაც არ ეთანხმები, არ მოგწონს, შეურაცხგყოფს ან, შენი აზრით, სიმართლეს არ შეესაბამება, შეიძლება უარყო საწინააღმდეგო მოსაზრებებითა და იდეებით, რომელსაც იზიარებ, მოგწონს ან სწორად მიგაჩნია.

სწორედ საჯარო დისკუსია, განსხვავებულ იდეათა ჭიდილი, დაპირისპირებული მოსაზრებების კონკურენცია აჯანსაღებს ჭეშმარიტების ძიების პროცესს, უზრუნველყოფს სიტყვის თავისუფლებას. სიტყვის და გამოხატვის გაუმართლებელი შეზღუდვა ჯაჭვურად, თავისთავად გამოიწვევს სხვა უფლებებისა და თავისუფლებების დამახინჯებას. ამიტომ იქ, სადაც თავისუფალი სიტყვა უზრუნველყოფილი არ არის, სადაც როგორც ხელისუფლებამ, ისე საზოგადოებამ არ იცის მისი (თავისუფალი სიტყვის) ფასი, არ არის სივრცე განვითარებისთვის.

როგორც აღინიშნა, გამოხატვის თავისუფლება ერთნაირად იცავს ყველა ადამიანის თითოეულ მოსაზრებას, ურთიერთწინააღმდეგობრივს, დაპირისპირებულს თუ თანმხვედრს. ნებისმიერ თემაზე, საკითხზე თავისუფალი

დისკუსიისას მცდარი მოსაზრებების, კომენტარების თავიდან აცილება ობიექტურად შეუძლებელია, მეტიც მათი არსებობა სასურველიცაა, რადგან მცდარი მოსაზრებების გაბათილების მცდელობა ჭეშმარიტების ძიების და სწორი მოსაზრებების მიგნების ყველაზე საუკეთესო გზაა. ამიტომ არასწორი, მცდარი აზრები კი არ უნდა ავკრძალოთ ან თავს კი არ უნდა დავესხათ, არამედ გამოვიყენოთ საკუთარი მოსაზრებების სისწორის შესამოწმებლად, ასაწონად. ადამიანებს გვაქვს შეცდომის (მცდარი მოსაზრებების გამოთქმის) უფლება. ასეთის არარსებობის პირობებში მართალი სიტყვაც დაიკარგება, რადგან სწორი, უალტერნატივო მოსაზრებების ძიების პროცესში და მცდარი მოსაზრებების გამოთქმის შიშის გამო, მართალი სიტყვა ან ძალიან დააგვიანებს ან სულაც გამოუთქმელი დარჩება.

მაშასადამე, მხოლოდ თავისუფალი სიტყვა შობს თავისუფალ სიტყვას, მისი დაუსაბუთებელი შეზღუდვა კი აღატაკებს ჭეშმარიტების ძიების პროცესს, ავიწროვებს სივრცეს თავისუფალი განვითარებისათვის, აკნინებს დემოკრატიის არსს.

1.5. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი

ხალხის მმართველობის პოზიტიური შედეგების გამოწვევისთვის, ანუ იმისათვის, რომ ხალხის მმართველობის იდეა სიცოცხლისუნარიანი გამოდგეს, აუცილებელია საკმარისი სამართლებრივი ბერკეტების შექმნა, რომელიც ხალხს დაიცავს მათ მიერვე არჩეული ხელისუფლებისგან. ძალაუფლების თანმდევი მანკიერებაა მისი ბოროტად ან გადამეტებით გამოყენება, მათ შორის, მაშინაც, როდესაც ხელისუფლებას ხალხის რჩეულები ახორციელებენ. ხალხის მონაწილეობა ხელისუფლების განხორციელებაში (რაც მათ მიერ არჩეული წარმომადგენლების მეშვეობით მიიღწევა), არ არის საკმარისი გარანტია ხელისუფლების მხოლოდ ხალხის ინტერესებში უპირობოდ განხორციელებისთვის. ამ იდეის მიზნობრივი რეალიზაციისთვის, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, აუცილებელია ხელისუფლების შებოჭვა ხალხის ხელშივე არსებული კონტროლის ეფექტური მექანიზმებით. ასეთ ინსტრუმენტს ყველა დემოკრატიულ და სამართლებრივ სახელმწიფოში წარმოადგენს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი, რომლის დაუცველობის პირობებში ისევ ის შედეგი დადგება, რომლის საწინააღმდეგოდაც ადამიანებმა დემოკრატია გამოვიგონეთ.

მაშასადამე, თუ სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპი დემოკრატიასთან შემხებლობის პირველი და უშუალო შესაძლებლობაა (დემოკრატიაზე პირველი ხელის შეხებაა), დემოკრატიის საწყისია, ხელისუფლების დანაწილე-

ბის პრინციპი დემოკრატიის სიცოცხლისუნარიანობის და გადარჩენის გარანტიაა.

ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის ერთგვარი წანამძღვრები გვხვდება ჯერ კიდევ რესპუბლიკურ რომში. ბერძენი ისტორიკოსი - პოლიბიოსი (ჩვ.წ.აღ-მდე 201-120 წ.) წერდა, რომ „ხელისუფლება ამ სახელმწიფოში დაყოფილია იმგვარად, რომ მისმა შემადგენელმა არცერთმა ნაწილმა არ გადააჭარბოს სხვას".[1]

ხელისუფლების დანაწილების კლასიკური თეორიის (რომელსაც საფუძველი ჩაუყარა ლოკმა (მე-17 საუკუნის მიწურულს) და მონტესკიემ (მე-18 საუკუნის დასაწყისში)) ძირითადი შინაარსი ხელისუფლების სამი ძირითადი ფუნქციის განმახორციელებელ შტოდ დაყოფას, მათ შორის განსხვავებას, ერთმანეთისგან დამოუკიდებლობას და წონასწორობას ეფუძნება. ჯონ ლოკის მიხედვით, ხელისუფლების დანაწილების თეორია არის მოძღვრება ხელისუფლებათა იერარქიის შესახებ. მისი აზრით, ადამიანის ბუნებითი თავისუფლების უზრუნველსაყოფად, სახელმწიფო ხელისუფლება დანაწილებული უნდა იყოს საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და საკავშირო (ფედერალურ) ხელისუფლებებად. თითოეული ხელისუფლება უნდა განახორციელოს განსაკუთრებულმა ორგანომ, ამასთან, მისი აზრით, საკანონმდებლო ხელისუფლება უზენაესი უნდა იყოს. მონტესკიე კი ერთმანეთისგან განასხვავებდა საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებებს. აღმასრულებელი ხელისუფლება უნდა განეხორციელებინა მეფეს, საკანონმდებლო - პარლამენტს და სასამართლო ხელისუფლება - ნაფიც მსაჯულთა სასამართლოს. მონტესკიე ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის იდეას უკავშირებდა სწორედ ხელისუფლების თვითნებობის და ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების რისკების გამორიცხვის მიზანს. „როდესაც ერთ პიროვნებაში ან მაგისტრატურაში გაერთიანებულია კანონმდებელი და აღმასრულებელი ხელისუფლება, თავისუფლებას ადგილი არა აქვს, რადგან გვეშინია, მონარქმა ან სენატორმა არ შექმნას ტირანული კანონები იმისათვის, რომ ისინი ტირანულად განახორციელოს. თავისუფლება, ასევე არა გვაქვს იმ შემთხვევაში, როცა, სასამართლო ხელისუფლება განცალკევებული არაა საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლებებისგან. თუ იგი შეერთებული იქნება კანონმდებელ ხელისუფლებასთან, მაშინ მისი ძალაუფლება მოქალაქეთა სიცოცხლისა და თავისუფლების მიმართ თვითნებური იქნება, რადგან მოსამართლე თვითონ

[1] დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2010, 182.

იქნება კანონმდებელი. თუ ეს ხელისუფლება შეერთებული იქნება აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან, მოსამართლეს შესაძლებლობა ექნება მჩაგვრელი გახდეს".[1]

საბოლოოდ, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი მოითხოვს ხელისუფლების დაყოფას სამი ძირითადი ფუნქციის განმახორციელებელ შტოდ. კერძოდ, ეს ფუნქციებია: ზოგადი წესების მიღების (საკანონმდებლო ფუნქცია), ამ წესების შესრულების (აღმასრულებელი ფუნქცია) და დავების გადაწყვეტის (სასამართლო ფუნცია). თითოეულ ამ ფუნქციას ხელისუფლების თითო შტო (საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო) ახორციელებს. თუმცა, მთავარი არსი მდგომარეობს არა მხოლოდ ფუნქციათა სხვადასხვა შტოებზე გადანაწილებაში, არამედ ამ ფუნქციების განმახორციელებელი შტოების ერთმანეთისგან დამოუკიდებლობასა და მათ შორის წონასწორობის მიღწევაში, ამასთან ურთიერთკონტროლისა და ბალანსის სისტემის შექმნაში. ამ პრინციპის მიზანი მონტესკიემ ასე ახსნა: „იმისთვის, რომ შეუძლებელი იყოს ხელისუფლების ბოროტად გამოყენება, საჭიროა, რომ საგანთა მოწყობის გზით ხელისუფლებამ შეაჩეროს ხელისუფლება".[2] ხელისუფლების არც ერთ შტოს (არც ერთ ორგანოს ან თანამდებობის პირს) არ უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა და ცდუნება, დაეუფლოს სუვერენიტეტს, რომელიც მხოლოდ ხალხს ეკუთვნის. ამ პრინციპმა უნდა გამორიცხოს ხელისუფლების (რომელიმე ხელისუფალის მიერ ძალაუფლების) ბოროტად გამოყენება, ერთი პირის ან ორგანოს ხელში მთელი ან ჭარბი ძალაუფლების კონცენტრირება, რაც უკიდურესად სახიფათო შეიძლება იყოს ადამიანის თავისუფლებისთვის. „ყველაფერი წახდება, თუ ერთი ადამიანი, ან მთავართა და კეთილშობილთა ერთი კორპუსი განახორციელებს სამივე ხელისუფლებას: კანონების შექმნას, სახალხო გადაწყვეტილებების განხორციელებას, დანაშაულთა და კერძო პირთა უთანხმოების გასამართლებას". [3]

თანამედროვე დემოკრატიულ სახელმწიფოშიც ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი, ერთი მხრივ, მოითხოვს, ხელისუფლების შტოთა (საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლებების) ერთმანეთისგან დამოუკიდებლობას, მათი კომპეტენციების მკვეთრ გამიჯვნას, ხოლო, მეორე მხრივ, - ხელისუფლების შტოთა ურთიერთკონტროლსა და გაწონასწორებას. ასეთი წესრიგი, საბოლოო ჯამში, ემსახურება ძალაუფლების გაუმართლებელი კონცენტრირების გამორიცხვას რომელიმე

[1] მონტესკიე შ.-ლ., კანონთა გონი, დ. ლაბუჩიძის თარგმანი, ნ. ნათაძისა და ო. ჯიოევის რედაქტორობით, თბილისი, 1994, 182.
[2] იქვე. 183.
[3] იქვე.

ორგანოს, თანამდებობის პირის ხელში, რაც არღვევს წონასწორობას, ბალანსს ხელისუფლებაში და გარდაუვლად იწვევს ადამიანის ფუნდამენტური უფლებების დარღვევას, რადგან ჭარბი ძალაუფლება მისი ბოროტად, თვითნებურად გამოყენების თავისთავადი წინაპირობაა. ხელისუფლების თვითნებობას კი ყოველთვის ჰყავს დაზარალებული, უფლებადარღვეული პირები.

ამიტომ ძალზე მნიშვნელოვანია, უპირველეს ყოვლისა, დემოკრატიული სახელმწიფოების კონსტიტუციებით შეიქმნას ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით ძალაუფლების განხორციელების მყარი, განჭვრეტადი, ეფექტური და კონტროლირებადი მექანიზმები, რომლებიც ხელს შეუწყობენ დაბალანსებული ხელისუფლების ტრადიციად ქცევას. ამ თვალსაზრისით, გასათვალისწინებელია, რომ ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის ქმედითობაში, სრულად რეალიზაციაში მნიშვნელოვანი, გადამწყვეტი როლი სასამართლო ხელისუფლებას ეკუთვნის. როდესაც კონკრეტული გადაწყვეტილების მიღება, მისი შესრულება და ამ პროცესებზე კონტროლი მხოლოდ პოლიტიკური ხელისუფლების პრეროგატივაა, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის მოთხოვნები ვერ მიიღწევა. ასეთ ვითარებაში არ არსებობს ადამიანების ხელისუფლების თვითნებობის, ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების, ვალდებულების შესრულებისაგან თავის არიდების ან თუნდაც შეცდომისაგან დაცვის სამართლებრივი ბერკეტი. ამიტომ, სასამართლო, ერთი მხრივ, არის საშუალება ადამიანებისთვის, თავი დაიცვან ხელისუფლების თვითნებობისგან, მეორე მხრივ, თავად ხელისუფლების შტოებისათვის დამატებითი შესაძლებლობაა, უზრუნველყონ ერთიმეორის მოქმედება საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში კონსტიტუციისა და კანონის სრული დაცვით. ბუნებრივია, ამის მიღწევა შეუძლებელი იქნება სასამართლოს მიერ საკუთარი უფლებამოსილების სრულად გამოუყენებლობის, ისევე როგორც მისი გადამეტების შემთხვევაში.

იმავდროულად, ხელისუფლების შტოთა დამოუკიდებლობის მოთხოვნის ფარგლებში სასამართლოს არ აქვს უფლება, ჩაანაცვლოს საკანონმდებლო ან აღმასრულებელი ხელისუფლება, გადაწყვიტოს მათ კომპეტენციას განკუთვნილი საკითხები, გამოვლენილი უკანონობის შემთხვევაში საკუთარი მოსაზრებებით ჩაანაცვლოს პოლიტიკური ხელისუფლების გადაწყვეტილებები. სასამართლოს არა აქვს უფლება, თავს მოახვიოს სახელმწიფოს თავისი მოსაზრებები იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორი უნდა იყოს მისი პოლიტიკა ამა თუ იმ სფეროში. სასამართლოს ვალდებულებაა პოლიტიკური ხელისუფლების გადაწყვეტილებების კონსტიტუციურობის და კანონიერების შემოწმება, რაც პრინციპულად განსხვავდება თავად სადავო საკით-

ხის სასამართლოს მიერ მოწესრიგებისგან. სასამართლო ამოწმებს და ადგენს კონსტიტუციისა და კანონის დარღვევის ფაქტს, რის საფუძველზეც შესაბამის კომპეტენტურ ორგანოს აქვს საკითხის კანონის (კონსტიტუციის) შესაბამისად გადაწყვეტის ვალდებულება.

1.6. კანონის წინაშე თანასწორობა, როგორც დემოკრატიის მიზეზი და მიზანი

1.6.1. კანონის წინაშე თანასწორობა - ფუნდამენტური ღირებულება და კონსტიტუციური პრინციპი

დემოკრატიის არსებობაზე საუბარი შეუძლებელია იქ, სადაც სამართლის და საზოგადოებრივი ცნობიერების საყრდენი არ არის კანონის წინაშე თანასწორობა.

„კანონის წინაშე თანასწორობა არის უმთავრესი მიზეზი, რის გამოც ადამიანებმა დემოკრატია გამოვიგონეთ და ჩვენივე ცხოვრების წესად ავირჩიეთ"[1]. „კანონის წინაშე თანასწორობა - ეს არ არის მხოლოდ უფლება, ეს არის იდეა, კონცეფცია, პრინციპი, რომელსაც ეფუძნება სამართლებრივი სახელმწიფო და დემოკრატიული ღირებულებები".[2] ამიტომაც თანასწორობის იდეა არის ხერხემალი, საყრდენი იმისა, რა მიზნით და სულისკვეთებითაც იქმნებოდა სახელმწიფოთა კონსტიტუციები, ამასთან, რატომაც ვისწრაფვით ადამიანები დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს რეალიზაციისკენ. შესაბამისად, კანონის წინაშე თანასწორობის უზრუნველყოფის ხარისხი ობიექტური კრიტერიუმია ქვეყანაში დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების უპირატესობით შეზღუდული სამართლის უზენაესობის ხარისხის შეფასებისათვის. ეს პრინციპი წარმოადგენს დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს როგორც საფუძველს, ისე მიზანს.

როგორც აღვნიშნეთ, დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს მთავარ არსს, დანიშნულებას და გამოწვევას წარმოადგენს ადამიანის თავისუფლების უზრუნველყოფა - ფუნდამენტური უფლებებითა და თავისუფლებებით სრულყოფილად სარგებლობის გზით თავისუფალი თვითრეალი-

---

[1] ერემაძე ქ., დემოკრატიის გამოწვევები და საკონსტიტუციო სასამართლოს როლი დემოკრატიის ძიების პროცესში, კანონის წინაშე თანასწორობა როგორც თავისუფლების გარანტია, თბილისი, 2015, 16.

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

ზაციის შესაძლებლობის გარანტირება. ამასთან, ცხადია, რომ „სახელმწიფო ასეთ გარანტიას უნდა წარმოადგენდეს მთლიანად საზოგადოებისთვის, თითოეული ადამიანისათვის, რადგან შეუძლებელია, თავისუფლება თვისებრივად განსხვავებული იყოს სხვადასხვა ადამიანისათვის. თავისუფლება უფასურდება, თუ ის არ არის გაჯერებული სამართლიანობით - ფართო გაგებით, თავისუფლების იდეა აზრს დაკარგავს, თუ ის არსებითად ერთნაირი შინაარსის მატარებელი და ერთნაირად ხელმისაწვდომი არ იქნება ყველასთვის".[1]

თანასწორობა თავისუფლებაში გადამწყვეტია როგორც თავისუფლების არსის, ისე თავად თანასწორობის იდეის შენარჩუნებისათვის. ადამიანის უფლებები ერთნაირად არის თითოეული ადამიანის კუთვნილება, ამიტომ მათ უნდა ჰქონდეთ ერთნაირი ხელმისაწვდომობა ფართო გაგებით თავისუფლებაზე - უფლებებით სარგებლობაზე, მხოლოდ მაშინ არის შესაძლებელი თავისუფლების სრულყოფილად შეგრძნება. ნებისმიერი უფლების აღიარება აზრს დაკარგავს, მასზე თანაბარი წვდომის გარანტირებული შესაძლებლობის გარეშე.

იმავდროულად, კანონის წინაშე თანასწორობა სამართლიანობის უმნიშვნელოვანესი საზომია. თავისუფლება, თანასწორობა და სამართლიანობა განაპირობებენ და უზრუნველყოფენ ერთიმეორეს. მართალია, სამართლიანობა, ზოგადად, სუბიექტურად შეფასებადია, მაგრამ, თუ მაინც არსებობს მისი აწონვის ხელშესახები ობიექტური კრიტერიუმები, ერთი-ერთი ასეთი ნამდვილად არის კანონის წინაშე თანასწორობა. ბუნებრივია, ნებისმიერი უფლების დარღვევის, ამასთან, მისი დაცვის/აღდგენის საკმარისი ბერკეტების არარსებობისას, ზედმეტია სამართლიანობაზე საუბარი. მაგრამ ის (სამართლიანობა) განსაკუთრებით მგრძნობიარეა უთანასწორო მოპყრობის მიმართ და ეს თავად ამ უფლების ბუნებით, დანიშნულებით არის განპირობებული. კანონის წინაშე თანასწორობა, როგორც პრინციპი და როგორც ინსტრუმენტული უფლება, არის დამატებითი გარანტია ყველასთვის, თითოეულისთვის მათი უფლებებისა და კანონიერი ინტერესების დაურღვევლობისა, ვინაიდან სწორედ თანასწორობის იდეა ემსახურება შესაძლებლობების თანასწორობის უზრუნველყოფას, ანუ ამა თუ იმ სფეროში ადამიანების თვითრეალიზაციისთვის ერთნაირი შესაძლებლობების გარანტირებას. „დისკრიმინაციის აკრძალვა გულისხმობს, რომ ყველა ადამიანს ჰქონ-

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

დეს თანაბარი პერსპექტივა საზოგადოებაში არსებული შესაძლებლობებისადმი ხელმისაწვდომობისა"[1].

1.6.2. კანონის წინაშე თანასწორობის გარანტირება თავად კანონით და კანონის თანასწორად გამოყენებით

კანონის წინაშე თანასწორობის რეალიზაცია ეფუძნება ორ უმთავრეს საკითხს:

ა) პირველ რიგში, კანონი (მთლიანად კანონმდებლობა) უნდა უზრუნველყოფდეს თანასწორობის იდეას, კანონის წინაშე თანასწორობის უფლებით სარგებლობის შესაძლებლობას, მის დაურღვევლობას. ეს ძალზე მნიშვნელოვანია, რადგან კანონი თავად უნდა იყოს მისივე სიცოცხლისუნარიანობის, ზოგადად, კანონის იდეის უზრუნველმყოფელი.

ბ) უპირობოდ აუცილებელია კანონის ყველა ადამიანის მიმართ თანასწორად გამოყენება.

კანონის წინაშე თანასწორობის გარანტირების გარეშე აზრი დაეკარგება თავად კანონს, მის მნიშვნელობას, რადგან კანონი სამართლებრივი წესრიგისა და სამართლიანობისთვის გვჭირდება, მისი შერჩევით გამოყენება კი ამ იდეის საწინააღმდეგოა. ამიტომ, ერთი მხრივ, კანონი არ უნდა იყოს თანასწორობის პრინციპის ხელმყოფი, ხოლო, მეორე მხრივ, ამ თვალსაზრისით კარგი კანონიც ვერ იქნება თანასწორობის დაცვის გარანტია, თუ მოხდება მისი შერჩევით გამოყენება. კანონის წინაშე თანასწორობა ყველას, თითოეულის უფლებაა. ამიტომ, ყველა ადამიანის მოვალეობაა, შექმნას (პირდაპირ ან არაპირდაპირ მიიღოს მონაწილეობა), უზრუნველყოს თანასწორობის იდეაზე დაფუძნებული კანონი, სამართალი და, იმავდროულად, ყველა განურჩევლად დაემორჩილოს მას, აღასრულოს ის. სხვანაირად, როგორც თითოეული ადამიანის, ისე მთლიანად საზოგადოების განვითარება, წინსვლა შეუძლებელია.

ბუნებრივია, როგორც პირველ, ისე მეორე შემთხვევაში მეტი ტვირთი და პასუხისმგებლობა ხელისუფლებას ეკისრება, ვინაიდან უნდა არსებობდეს სწორედ ხელისუფლების სათანადო ნება, კანონი და, ზოგადად, სამართალი ამ იდეით სულდგმულობდეს, ასეთი სულისკვეთებით, ასეთ ღირებულებაზე ორიენტირებით იქმნებოდეს, ამასთან, ერთნაირად ვრცელდებოდეს, გამოიყენებოდეს ხელისუფალის და რიგითი ადამიანის, ამა თუ იმ პოლიტიკური

[1] Handbook on European Non-discrimination Law, Luxembourg, Publications office of the European Union, 2011, 21.

კუთვნილების, რელიგიური ან სხვა მრწამსის, ნებისმიერი შეხედულებისა თუ ორიენტაციის მქონე ადამიანების მიმართ. სამართალი ხალხისთვის ვერ იარსებებს, თუ ის ერთნაირად არ იარსებებს ხალხისთვის და ხელისუფლებისთვის.

ამ თვალსაზრისით, რა თქმა უნდა, დიდია თითოეული ადამიანის პასუხისმგებლობაც, რადგან უნდა შეგვეძლოს ცხოვრება ერთმანეთის, ყოველი ადამიანის, მთლიანად საზოგადოების პატივისცემის უნარით და სურვილით, იმ განცდით, რომ ყველანი ადამიანები ვართ და, მაშასადამე, ერთნაირნი, ერთნი ვართ, რომ არ არსებობს არც ერთი ჩვენგანისთვის თავისთავადი პრივილეგიები, უპირატესობები მარტო იმის გამო, რომ რომელიმე ეთნოსს, რელიგიას, პოლიტიკურ ძალას ან რომელიმე სხვა ნიშნით იდენტიფიცირებად ჯგუფს განვეკუთვნებით.

„დემოკრატიულ სახელმწიფოში ცხოვრებას უდიდესი ხიბლი აქვს, მაგრამ ამასთან, რთული წესებიც, რადგან თავისუფლება, იმავდროულად, უზარმაზარი პასუხისმგებლობაა, დემოკრატია კი ბევრად მეტია, ვიდრე მხოლოდ უმრავლესობის მმართველობა - მისი უპირველესი გამოწვევაა სწორედ უმცირესობის დაცვა უმრავლესობის თანასწორად და გადაწყვეტილებების მიღება უმრავლესობასა და უმცირესობას შორის კომპრომისების ძიებისა და მიგნების გზით. ყველაფერი კი ძალიან მარტივად იწყება - კანონის, ერთმანეთის, მთლიანად საზოგადოების და, მაშასადამე, საკუთარი თავის პატივისცემით. თუ ამას შევძლებთ, თავისუფლება და სამართლიანობაც არ დააყოვნებს“[1].

თემატური კითხვები:

1) რა არის დემოკრატიის ძირითადი არსი და მიზანი?
2) ხალხის მმართველობის მიზნობრივი ქმედითობისთვის რომელი ძირითადი კონსტიტუციური პრინციპებია მნიშვნელოვანი?
3) განმარტეთ სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპის, როგორც დემოკრატიის საწყისის არსი!
4) დაასახელეთ სახალხო სუვერენიტეტის რეალიზაციის გზები!
5) ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის მნიშვნელობა დემოკრატიის სიცოცხლისუნარიანობისთვის.

---

[1] ერემაძე ქ., დემოკრატიის გამოწვევები და საკონსტიტუციო სასამართლოს როლი დემოკრატიის ძიების პროცესში, კანონის წინაშე თანასწორობა როგორც თავისუფლების გარანტია, თბილისი, 2015, 21.

6) იმსჯელეთ გამოხატვის თავისუფლებისა და დემოკრატიის ურთიერთმიმართებაზე!
7) პარტიული პლურალიზმის მნიშვნელობა დემოკრატიისთვის;
8) კანონის წინაშე თანასწორობის ფუნდამენტური პრინციპის მნიშვნელობა დემოკრატიული სახელმწიფოს ფუნქციონირებისთვის!
9) კანონის წინაშე თანასწორობის მნიშვნელობა თავისუფლებისთვის.

2. სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი

კონსტიტუციის ფუნდამენტურმა პრინციპებმა ისეთ წესრიგს უნდა ჩაუყაროს საფუძველი, სადაც ადამიანის თავისუფლება არის სახელმწიფოს არსებობის მიზანი, რის უზრუნველსაყოფადაც ხელისუფლება აღჭურვილი და დაბალანსებული უნდა იყოს შესაბამისი ინსტრუმენტებით. თუკი დემოკრატიული სახელმწიფოს პრინციპი, ადამიანის თავისუფლების სამსახურში, უშუალოდ ადამიანების, ხალხის მიერ ხელისუფლების განხორციელებას უზრუნველყოფს, სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპს დამატებითი გარანტია შემოაქვს - ხალხის მიერ არჩეული ხელისუფლება და თავად ხალხი შეზღუდულნი უნდა იყვნენ სამართლით - ერთმანეთთან შეთანხმებული, საერთო ქცევის წესებით, რომლებიც თანაბრად მავალებელი უნდა იყოს ყველასათვის. მაშასადამე, სამართლებრივი სახელმწიფო არის სამართლით შეზღუდული სახელმწიფო. „სამართლებრივი სახელმწიფო გულისხმობს და ემსახურება ძალაუფლების გამოყენების სამართლებრივი ნორმებით ლიმიტირებას".[1]

უნდა განვასხვავოთ სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის ფორმალური და მატერიალური გაგება, თუმცა, ისინი კუმულაციაში ქმნიან იმ სიკეთეს, რასაც სამართლებრივი სახელმწიფოს იდეა ემსახურება.

სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის ფორმალური გაგება გულისხმობს კანონიერების პრინციპის ქმედითობას - ხელისუფლების, პირველ რიგში, კონსტიტუციით და ზოგადად, კანონით ბოჭვას. მაშასადამე, სამართლებრივი სახელმიწფო ეფუძნება უპირობო მოთხოვნას, ხელისუფლება, მისი სამივე შტო, მოქმედებდეს მხოლოდ კონსტიტუციით და კანონით მკაცრად განსაზღვრულ, დასაშვებ ფარგლებში. არ არსებობს მიზანი, ინტერესი, რომლის მისაღწევად/დასაცავადაც შესაძლებელი იქნება გამართლება ხელი-

[1] გაბრიჩიძე გ., სამართლის უზენაესობის ცნების მნიშვნელობა და ფუნქცია ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილებებში, ადამიანის უფლებები და სამართლის უზენაესობა, სტატიათა კრებული, კ. კორკელიას რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 31.

სუფლების ამა თუ იმ ქმედებისა, თუკი ის არ ეფუძნება კანონს/არ გამომდინარეობს მისგან.

თუმცა, იმავდროულად, კანონით ხელისუფლების ბოჭვა ვერ იქნება თვითკმარი სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის ქმედითობის მტკიცებისთვის. მაგალითად, თუკი კანონით ნებადართული/დაშვებული იქნება ადამიანის წამებით მტკიცებულებების მოპოვების შესაძლებლობა, სწორედ ასეთ კანონზე დაყრდნობით, მისი გამოყენებით ხელისუფლების მოქმედება გამოიწვევს ადამიანის ფუნდამენტური უფლების დარღვევას და შედეგად, საფუძველშივე წინააღმდეგობაში მოვა სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის იდეასთან, მის დანიშნულებასთან, მნიშვნელობასთან. ამიტომ, გარდა იმისა, რომ ხელისუფლების ნებისმიერი ქმედება უნდა ეფუძნებოდეს კანონს, მთავარი კითხვა, რომელიც გადამწყვეტია სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის მიზნობრივი ქმედითობისთვის, არის - როგორია/როგორი უნდა იყოს კანონი და ზოგადად სამართალი. მხოლოდ, თავისი შინაარსით, ადამიანის თავისუფლების (უფლებების) უზრუნველყოფაზე ორიენტირებულ კანონს შეიძლება/უნდა ჰქონდეს ხელისუფლების მბოჭავი ძალა. თავისთავად კანონით საზოგადოებრივი ურთიერთობების მოწესრიგება და ასეთი წესრიგით ხელისუფლების შეზღუდვა საკმარისი რომ ყოფილიყო, განუზომლად გაიზრდებოდა რისკი ხელისუფლების თვითნებობისთვის, ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებისთვის, რადგან, ის თავად ქმნის რა კანონს და ზოგადად, სამართალს, სწორედ ამ ინსტრუმენტებს გამოიყენებდა ყველაზე ეფექტურად თავისსავე ინტერესებში - შემოიღებდა ნებისმიერი შინაარსის რეგულაციას, რომელსაც საჭიროდ ჩათვლიდა ან უბრალოდ მოინდომებდა და კანონის ძალით გაავრცელებდა ადამიანებზე. სამწუხაროდ, სახელმწიფოს მიერ ყველა ფორმალური წესების დაცვით მიღებული ნორმაც შეიძლება იყოს უსამართლო. ისტორია „კანონიერი უსამართლობის" ბევრ მაგალითს იცნობს. სამართლებრივი სახელმწიფოს ფორმალური მოთხოვნებისა და დემოკრატიული პროცედურების დაცვით სავსებით შესაძლებელია მატერიალური უსამართლობის განხორციელება. ეს, თავის მხრივ, იწვევს სამართლებრივი სახელმწიფოს გამოფიტვას.[1]

ცხადია, ასეთი ცდუნების პირობებში, კანონი/სამართალი შეიძლება არსებითად დაშორდეს თავისსავე დანიშნულებას, არსს. კანონი და სამართალი სამართლებრივი წესრიგისა და სამართლიანობისთვის გვჭირდება. ამიტომ, თუ თავად კანონი არ იქნება მისივე მიზნის ადეკვატური, მაშინ მის

[1] Benda E., Der soziale Rechtsstaat, in: Benda, Ernst/Maihofer, Werner/ Vogel, Hans-Jochen (Hrsg): Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Teil 1,2, neu bearbeitete uund erweiterte Auflage, Berlin/New York, 1995, 719 (721 f).

არსებობას აზრი არ აქვს. ასეთ პირობებში კი ზედმეტია საუბარი სამართლიანობაზე, ამასთან, სამართლებრივი სახელმწიფოსკენ სწრაფვა გაუგებარ და უპერსპექტივო საქმედ იქცევა.

მაშასადამე, სამართლებრივი სახელმწიფოს მატერიალური შინაარსი მოითხოვს, რომ სამართალი იყოს სამართლიანი. ზოგადად, არ არსებობს სამართლიანობის დეფინიცია, განმარტება, კანონით რეგლამენტირებული ცნება, თუმცა, სამართლებრივი სახელმწიფოს იდეიდან გამომდინარე, სამართლიანობა წარმოადგენს როგორც სამართალშემოქმედების, ისე სამართლის შეფარდების უპირობო მიზანს და შეფასებადია ადამიანის ფუნდამენტური უფლებებით სრულყოფილად სარგებლობისა და დაცვის ხარისხით.

„იურისპრუდენცია არის მეცნიერება სამართლიანობისა და უსამართლობის შესახებ, - აღნიშნავდა ულპიანე. სამართალი დასაბამს იღებს სამართლიანობისაგან, როგორც დედისაგან; მაშასადამე, სამართალს წინ უძღვის სამართლიანობა (დიგესტები). სამართლიანობა უნდა განვიხილოთ, როგორც მმართველობის აუცილებელი ნიშანი - "iustitia fundamentum regnorum". სამართლიანობა მართლწესრიგის იდეალური მდგომარეობაა (...) სამართლიანობა არის (პოზიტიური) სამართლის ღირებულებითი მასშტაბი (არისტოტელე).

სამართლიანობა არის სიქველე, მისწრაფება სამართლის განხორციელებისაკენ (ულპიანე) - "Iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi". სამართალი თავის მხრივ აყალიბებს ისეთ მოთხოვნებს, როგორიცაა წესიერება, „არ ავნო თანამოძმეს" და „თითოეულს თავისი უნდა მიეგოს" - "Juris preacepta sunt haec: honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere". სამართალი გვასწავლის იმას, რასაც სამართლიანობა ესწრაფვის. სამართალი განსაზღვრავს სამართლიანობის შინაარსს".[1]

სამართლიანობის თაობაზე გამოთქმული არაერთი მოსაზრებისა თუ არსებული თეორიის მიღმა, თანამედროვე სამართალში სამართლიანობის შეფასებისთვის პრაგმატული კრიტერიუმები გამოიყენება. კერძოდ, სამართალი სამართლიანია, თუ: ა) კანონმდებლობით აღიარებულია ადამიანის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები; ბ) ამასთან, არსებობს უფლებების ნამდვილი არსით სარგებლობის ადეკვატური საკანონმდებლო გარანტიები, ანუ უფლებები აღიარებული და გარანტირებულია მათი ყველა საჭირო უფლებრივი კომპონენტით; გ) არსებობს უფლებათა დაცვის ეფექტური და საკმარისი გარანტიები, რაც ნიშნავს, რომ შესაძლებელია როგორც უფლებათა დარღვევის პრევენცია, ისე, უფლებაში გადამეტებული, უკანონო

[1] ხუბუა გ., სამართლის თეორია, თბილისი, 2004, 66.

ჩარევის შემთხვევაში, არსებობს დარღვეული უფლების დაცვის, აღდგენის, ზიანის ანაზღაურების საკმარისი და ქმედითი ბერკეტები.

სამართლის სამართლიანობის მოთხოვნა ერთდროულად ბოჭავს როგორც კანონმდებელს, ისე სამართალშემფარდებელს - აღმასრულებელი ხელისუფლების შესაბამის თანამდებობის პირებსა და მართლმსაჯულების მესვეურთ. ცხადია, ამ თვალსაზრისით, პირველადი ტვირთი და პასუხისმგებლობა კანონმდებელზე მოდის. ამ მიმართულებით, მინიმალური მოთხოვნა კანონმდებლის მიმართ არის, რომ ის არ უნდა იქცეოდეს თვითნებურად. კანონმდებელი ნებისმიერ სფეროში ურთიერთობის მოწესრიგებისას, მთლიანად კანონმდებლობის შექმნისას მკაცრად და უპირობოდ არის შებოჭილი ადამიანის უფლებებითა და თავისუფლებებით, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართლით. მან არა მხოლოდ უნდა შექმნას უფლებებით სარგებლობისა და მათი დაცვის ეფექტური მექანიზმები, არამედ არ უნდა დაუშვას ნებისმიერი მესამე პირის, მათ შორის, თავად ხელისუფლების მხრიდანაც ადამიანის ამა თუ იმ უფლებაში გაუმართლებელი, არათანაზომიერი ჩარევა, უნდა გამორიცხოს კანონით უფლების შეზღუდვა იმაზე მეტად, ვიდრე მას ამის უფლებას კონსტიტუცია აძლევს. სახელმწიფო შეზღუდულია უპირობო ვალდებულებით, ადამიანის თავისუფლებაში ჩაერიოს მხოლოდ მაშინ და მხოლოდ იმდენად, როდესაც და რამდენადაც ეს ობიექტურად აუცილებელია დემოკრატიულ საზოგადოებაში. როდის, როგორ და რა ინტენსივობით შეიძლება ჩაერიოს სახელმწიფო ადამიანის ამა თუ იმ თავისუფლებაში ისე, რომ ეს ჩაითვალოს აუცილებლად დემოკრატიულ საზოგადებაში, ამაზე სწორი პასუხები, პირველ რიგში, ქვეყნის კონსტიტუციაშია მოცემული. ხოლო კანონმდებელი ვალდებულია, სწორედ კონსტიტუციის ამ მოთხოვნათა ერთგულებით შექმნას შესაბამისი საკანონმდებლო გარანტიები.

რამდენად სწორად გაართვა ხელისუფლებამ, ყოველ ჯერზე, ამ ამოცანას თავი, ამის ექსპერტიზას სასამართლო ხელისუფლება ახდენს, სადაც განსაკუთრებული როლი, მისი ფუნქციური დატვირთვიდან გამომდინარე, საკონსტიტუციო სასამართლოს (საკონსტიტუციო კონტროლის განმახორციელებელ ორგანოს) აქვს.

იმავდროულად, მართლმსაჯულების როლი სამართლიანი სამართლის შექმნის პროცესში არ ამოიწურება მხოლოდ პოლიტიკური ხელისუფლების მიერ მიღებული აქტებისა თუ ქმედების კონსტიტუციურობის ან კანონიერების ფორმალური შემოწმებით. სასამართლომ ხელი უნდა შეუწყოს თითოეული უფლების, მისი ნამდვილი არსით ქმედითობას. ამ პროცესში, საერთო სასამართლოებმა გადაწყვეტილებები უნდა მიიღონ კონკრეტული ადამი-

ანების ნებისმიერი უფლების დაცვის საუკეთესო პერსპექტივით. საკონსტიტუციო სასამართლომ კი მაქსიმალურად ფართოდ, სრულყოფილად უნდა განმარტოს თითოეული უფლება, ღირებულებათა სისტემის მეშვეობით განჭვრიტოს მისი დიაპაზონი, გაწვდეს მის ნამდვილ არსს.

სამართლიანი სამართალი არის სამართლებრივი სახელმწიფოს მატერიალური შინაარსის განმაპირობებელი, თუმცა, ცხადია, ის არის საფუძველი დემოკრატიული სახელმწიფოს ქმედითობისთვისაც, რადგან შეუძლებელია დემოკრატიაზე საუბარი, სადაც ადამიანის თავისუფლება - უფლებებით და თავისუფლებებით სარგებლობის შესაძლებლობა კითხვის ნიშნის ქვეშ დგას.

ამ თვალსაზრისით, როგორც ზოგადად თავისუფლების შეგრძნების, ისე სამართლის სამართლიანობის, როგორც თავისუფლების უზრუნველყოფის გარანტიის, შეფასების ობიექტური კრიტერიუმებია ადამიანის ღირსების ხელშეუვალობა და კანონის წინაშე თანასწორობის ხარისხობრივი მიღწევა. როგორც უკვე აღინიშნა, ადამიანის ღირსება ყველა ფუნდამენტური უფლების საფუძველია, ხოლო კანონის წინაშე თანასწორობა არის გარანტია ადამიანის ღირსებაზე და, მაშასადამე, თავისუფლებაზე თანაბარი ხელმისაწვდომობისა.

მაშასადამე, სამართლებრივი სახელმწიფო გულისხმობს შემდეგი ფაქტორების კუმულაციას: ა) ხელისუფლების სამართლით/იურიდიული ჩარჩოებით შეზღუდვა; ბ) ზოგადად სამართლის (სამართლის ნორმების) და ინსტიტუტების ჰუმანურ მიზნებზე ორიენტირებით განვითარება; გ) სასამართლოს დამოუკიდებლობა, რადგან მხოლოდ ასეთ სასამართლოს ძალუძს ადამიანის ღირსებისა და თავისუფლების რეალური დაცვა, ამასთან, ხელისუფლების სამართლით შებოჭვის გარანტირება.

ზოგადად, სასამართლოს ინსტიტუციური და მოსამართლეთა პერსონალური დამოუკიდებლობა კომპლექსური საკითხია, რომლის უზრუნველყოფა, ცხადია, ხელისუფლების დიდ ძალისხმევას საჭიროებს. არ შეიძლება უგულვებელყოფა იმ ძალისხმევის მნიშვნელობისა, რომელიც პოლიტიკურმა ხელისუფლებამ აუცილებლად უნდა გასწიოს სასამართლოს დამოუკიდებლობის მყარი საკანონმდებლო გარანტიების შექმნისთვის. დამოუკიდებლობა და მიუკერძოებლობა, საქმის განხილვისას სასამართლოს, მოსამართლის ყოველგვარი პიროვნული ინტერესის, ასევე სასამართლოზე ნებისმიერი ზემოქმედების გამორიცხვა, რამაც შეიძლება გავლენა მოახდინოს საქმის ობიექტურ განხილვსა და გადაწყვეტაზე, ისევე მნიშვნელოვანია, როგორც კანონის უზენაესობა, რადგან ეს უკანასკნელი ძალზე მყიფე და სათუო გახდება, თუ მის დაცვას მიკერძოებულ მოსამართლეს მივანდობთ.

დემოკრატიული გზით მოსული ვერცერთი ხელისუფლება ვერ დაიმსახურებს ნდობას და პატივისცემას, თუ ის ვერ შეძლებს უზრუნველყოს საზოგადოება ძლიერი, კვალიფიციური და დამოუკიდებელი სასამართლო ხელისუფლებით. ადამიანებს სასიცოცხლოდ სჭირდებათ განცდა და იმედი, რომ შეძლებენ საკუთარი სიმართლის დაცვას, რადგან ამის გარეშე, ნებისმიერი უფლებით სარგებლობა კითხვის ნიშნის ქვეშ დადგება და ადამიანების წარმატების პერსპექტივები თუ განვითარებისკენ სწრაფვა ყოველთვის მყიფე იქნება. თუმცა, ამ თვალსაზრისით ხელისუფლების ვალდებულებების გარდა, მთავარი ბერკეტები თავად იმ ადამიანების ხელთაა, რომლებიც მიიღებენ გადაწყვეტილებას, დაიკავონ მოსამართლის თანამდებობა. მოსამართლის დამოუკიდებლობა ემყარება მხოლოდ მისსავე წესიერებას, პროფესიულ თავმოყვარეობას, სამართლიანობის ხარისხს და ცხადია, კვალიფიკაციას. ეს უკანასნელი მოსამართლეებს აძლევს შინაგან თავისუფლებას და მეტ თვითდაჯერებულობას, რაც ასე მნიშვნელოვანია. ამ თვისებების გარეშე, სასამართლოს დამოუკიდებლობის და სამართლიანობის მოლოდინი ფუჭი აღმოჩნდება, რადგან მხოლოდ კარგი კანონი ვერ განაპირობებს და ვერც უზრუნველყოფს დამოუკიდებელ და სამართლიან სასამართლოს, კანონს მხოლოდ ამ პროცესის ხელშეწყობა შეუძლია.

საბოლოოდ, სასამართლოს დამოუკიდებლობა და მიუკერძოებლობა, პროფესიონალიზმთან ერთად, არის ის უმთავრესი ფუნდამენტი, რომელიც სასამართლოს მოუტანს ავტორიტეტს, პატივისცემას. იმავდროულად, მხოლოდ კანონზე დაფუძნებულ, სწორ და სამართლიან გადაწყვეტილებებს შეუძლია გაზარდოს მოქალაქეთა ნდობა არა მხოლოდ სასამართლოსადმი, არამედ ზოგადად, ხელისუფლებისადმი.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, სამართლებრივი სახელმწიფოს არსებობა შესაძლებელია, თუ: პოლიტიკური ხელისუფლება მხოლოდ სამართლებრივი გზებით ხორციელდება; სამართალი, რომლითაც ხელისუფლება უნდა შეიზღუდოს, საფუძველშივე პირობადებულია კონსტიტუციით გათვალისწინებული ფუნდამენტური ღირებულებების უპირატესობითა და ერთგულებით; სამართალი მთლიანად ორიენტირებულია ადამიანის ღირსებისა და თავისუფლების პრიორიტეტსა და პატივისცემაზე; უზრუნველყოფილია დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი მართლმსაჯულების ხელმისაწვდომობა.

თემატური კითხვები:

1) რა არის სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის ძირითადი არსი?

2) რას ნიშნავს სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის ფორმალური გაგება?
3) რას ნიშნავს სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის მატერიალური გაგება?

3. თანაზომიერების პრინციპი - სამართლებრივი სახელმწიფოს ქმედითობის შეფასების ინსტრუმენტი

3.1. თანაზომიერების პრინციპის არსი

როგორც აღინიშნა, დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს იდეა მთლიანად ეფუძნება ადამიანის, როგორც უმთავრესი ფასეულობის, არა მხოლოდ აღიარებას, არამედ რეალურ უზრუნველყოფას ძირითადი უფლებებით სრულყოფილად და ეფექტურად სარგებლობის გარანტირების გზით. თუმცა, იმავდროულად, დემოკრატიული საზოგადოების შექმნისა და შენარჩუნების საზღაური იმაში მდგომარეობს, რომ კონკრეტული ადამიანების, ან თუნდაც უმრავლესობის, ინტერესები ყოველთვის უპირატესი ვერ იქნება. დემოკრატია ეყრდნობა ინტერესებს შორის (როგორც კერძო, ისე კერძო და საჯარო ინტერესებს შორის) გონივრული ბალანსის არსებობას. ამიტომ ადამიანების თავისუფლების ზღვარი, ერთი მხრივ, ასეთივე ადამიანების თავისუფლებაა, და, მეორე მხრივ, თავისუფალი ადამიანების ჰარმონიული თანაარსებობისა და განვითარების უზრუნველყოფის საჭიროებიდან გამომდინარე ინტერესები (ე.წ. „საჯარო ინტერესები"). „ინდივიდის თავისუფლების იდეა სიცოცხლისუნარიანია მხოლოდ სხვათა უფლებებით და თავისუფლებებით, ასევე სხვა ლეგიტიმური ინტერესებით შეზღუდვის პირობებში. შესაბამისად, უფლებათა უმრავლესობის შეზღუდვა აუცდენელია, რადგან მათი რეალიზაცია ხშირად წარმოშობს ღირებულებათა კონფლიქტს. ღირებულებათა კონფლიქტის სირთულე ზუსტად იმაში მდგომარეობს, რომ ერთმანეთს უპირისპირდება კანონიერი ინტერესები... ამ დილემიდან გამოსავალი დემოკრატიულ საზოგადოებაში ერთადერთია – სამართლიანი ბალანსის მიღწევა. მაშინ როდესაც ინტერესების დაპირისპირება აუცდენელია, წარმოიშობა მათი ჰარმონიზაციის, სამართლიანი დაბალანსების აუცილებლობა"[1].

---

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

თანამედროვე სახელმწიფოს სტაბილური განვითარების ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს პირობას წარმოადგენს კერძო და საჯარო ინტერესებს შორის პრიორიტეტების სწორად და სამართლიანად განსაზღვრა, ხელისუფლებისა და ადამიანის ურთიერთობის გონივრულად დაბალანსებული სისტემის შექმნა.

მაშასადამე, დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფო ემსახურება რა ადამიანის თავისუფლებისა და თვითრეალიზაციის იდეას, იმავდროულად, ამავე მიზნისთვის უშვებს, გულისხმობს ადამიანის თავისუფლების შეზღუდვის შესაძლებლობას. მაგრამ ამ შეზღუდვის ზღვარს ისევ თავად წარმოადგენს – ადამიანის უფლებები შეიძლება შეიზღუდოს მხოლოდ იმდენად, რამდენადაც ეს აუცილებელია დემოკრატიულ საზოგადოებაში. როდის, როგორ და რა ინტენსივობით შეუძლია სახელმწიფოს, ჩაერიოს ადამიანის თავისუფლებაში ისე, რომ ეს ჩაითვალოს აუცილებელ ჩარევად დემოკრატიულ საზოგადოებაში, ამისთვის სამართლებრივ საფუძველს და შეფასების მასშტაბს კონსტიტუცია იძლევა, პირველ რიგში, ფუნდამენტური კონსტიტუციური პრინციპები და ძირითადი უფლებების მარეგლამენტირებელი კონსტიტუციური ნორმები. სწორედ აქ არის მოცემული კერძო და საჯარო ინტერესების თანაფარდობის განსაზღვრის დასაშვები ფარგლები.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, უფლებათა უმრავლესობის შეზღუდვა აუცდენელია. თუმცა, იმავდროულად, დემოკრატიულ საზოგადოებაში არ შეიძლება არსებობდეს მიზანი, ინტერესი, რომლის მიღწევის საპირწონე ამა თუ იმ უფლების დარღვევაა. არცერთი ინტერესის მიღწევა არ შეიძლება მეორე ინტერესის ხელყოფის ხარჯზე. ამ დროს სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის ტვირთი და, იმავდროულად, დემოკრატიულობის ხარისხი სწორედ იმის მიხედვით გაიზომება, რამდენად შეძლებს ის შეპირისპირებული ინტერესების სამართლიან დაბალანსებას. სახელმწიფომ უფლებების დაცვისა და უზრუნველყოფისას უნდა შეძლოს კერძო და საჯარო ინტერესების გონივრული დაბალანსება, მხოლოდ ასეა შესაძლებელი როგორც უფლებით სარგებლობის, ისე კონკრეტული საჯარო მიზნების მიღწევა. „სამართლებრივ სახელმწიფოში კანონზომიერია იმის მოლოდინი, რომ კერძო და საჯარო ინტერესების ურთიერთმიმართება სამართლიანი იქნება. რაც უფრო მეტად ერევა ხელისუფლება ადამიანის თავისუფლებაში, მით მაღალია მოთხოვნები ჩარევის გამართლებისათვის"[1].

---

[1] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 2 ივლისის №1/2/384 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები - დავით ჯიმშელე-

რამდენად წარმატებით ართმევს თავს ამ ამოცანას ხელისუფლება, რამდენად აკურატულია ის ადამიანის უფლებებში ჩარევისას, ამის კონტროლისა და შეფასების მექანიზმი - თანაზომიერების პრინციპი სამართლებრივი სახელმწიფოს განუყოფელი ნაწილია. თანაზომიერების პრინციპი ხელისუფლების კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში ფუნქციონირების შეფასების კონსტიტუციური ბერკეტია. ის, ერთი მხრივ, ბოჭავს ხელისუფლებას, მკაცრად იმოქმედოს კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში, ხოლო, მეორე მხრივ, აღჭურავს სასამართლო ხელისუფლებას, ამ ინსტრუმენტის მეშვეობით აკონტროლოს, დაცულია თუ არა კონსტიტუციის მოთხოვნა, ხელისუფლება, ნებისმიერი ქმედებისას, უპირობოდ შეიზღუდოს ადამიანის უფლებებით.

თანაზომიერების პრინციპი სამართლებრივი სახელმწიფოს იდეიდან მომდინარეობს და მისი ძირითადი დატვირთვა არის ადამიანის უფლებების შეზღუდვისას სახელმწიფოსთვის ფარგლების განსაზღვრა. ის უზრუნველყოფს თავისუფლებისა და მისი შეზღუდვის ერთგვარ გაწონასწორებულ, თანაზომიერ დამოკიდებულებას და კრძალავს ადამიანის უფლებების იმაზე მეტად შეზღუდვას, რაც აუცილებელია დემოკრატიულ საზოგადოებაში. თანაზომიერების პრინციპი ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის მართლზომიერების შეფასების კონსტიტუციური კრიტერიუმია. „სწორედ თანაზომიერების პრინციპი ადგენს მატერიალურ მასშტაბებს კანონმდებლისათვის ძირითადი უფლებების შეზღუდვისას. თუ ნორმა ამ პრინციპებს არ შეესაბამება, ის დაუშვებს თვითნებობის შესაძლებლობას. სახელმწიფოს თვითნებობა ადამიანის თავისუფლების სფეროში კი ავტომატურად ნიშნავს ადამიანის ღირსების, როგორც კონსტიტუციური წესრიგის უმაღლესი პრინციპის, სამართლებრივი სახელმწიფოსა და სხვა კონსტიტუციური პრინციპების დარღვევას და ადამიანის...ძირითადი უფლების არაკონსტიტუციურ ხელყოფას"[1].

მაშასადამე, კონსტიტუციური უფლებების შეზღუდვის სამართლიანობის შეფასების საზომი თანაზომიერების პრინციპია. ის საკანონმდებლო, აღმას-

---

იშვილი, ტარიელ გვეტაძე და ნელი დალალიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ", II.

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

რულებელი და სასამართლო ხელისუფლების მიერ პირითად უფლებაში ჩარევის ზღვარს აწესებს[1].

ვინაიდან დემოკრატიულ საზოგადოებაში უფლებათა შეზღუდვა აუცდენელია, შესაბამისად, ცხადია ისიც, რომ ადამიანის უფლების ნებისმიერი შეზღუდვა თავისთავად უფლების დარღვევას არ ნიშნავს. სწორედ თანაზომიერების პრინციპი იძლევა იმის შეფასებისა და დადგენის შესაძლებლობას, უფლების შეზღუდვა იმავდროულად არის თუ არა მისი დარღვევა. თანაზომიერების პრინციპის მოთხოვნაა, რომ უფლების მზღუდავი საკანონმდებლო რეგულირება წარმოადგენდეს ღირებული საჯარო (ლეგიტიმური) მიზნის მიღწევის გამოსადეგ და აუცილებელ საშუალებას. ამავე დროს, უფლების შეზღუდვის ინტენსივობა მისაღწევი საჯარო მიზნის პროპორციული უნდა იყოს. დაუშვებელია, ლეგიტიმური მიზნის მიღწევა განხორციელდეს ადამიანის უფლების მომეტებული შეზღუდვის ხარჯზე. მაშასადამე, ამა თუ იმ უფლებაში ჩარევა მხოლოდ და მხოლოდ კონსტიტუციით გათვალისწინებული ლეგიტიმური მიზნების არსებობისა და მათი დაცვის რეალური აუცილებლობისას, ამასთან, მხოლოდ კონსტიტუციით დაშვებული ფორმითა და ინტენსივობით - როდესაც ლეგიტიმური მიზნის მიღწევა ხდება ვარგისი, აუცილებელი, ყველაზე ნაკლებად მზღუდავი, პროპორციული საშუალებით - უფლების სამართლიან შეზღუდვას გულისხმობს, რაც თავისთავად არის უფლების შემადგენელი ნაწილი, რადგან ასეთია კონკრეტული უფლების კონსტიტუციური ფარგლები და შინაარსი. თუ ეს კომპონენტები დაკმაყოფილებულია, ესე იგი ჩარევა თანაზომიერია და აუცილებელი დემოკრატიულ საზოგადოებაში[2].

თანაზომიერების პრინციპის კომპონენტები, როგორც ერთმანეთთან ერთობლიობაში, ისე დამოუკიდებლადაც, უფლებაში ჩარევის გამართლების შეფასების კრიტერიუმებია. რომელიმე მათგანზე უარყოფითი პასუხი ნიშნავს კონკრეტულ უფლებაში გადამეტებულ ჩარევას და უფლების დარღვევას. საკმარისია, არ არსებობდეს უფლებაში ჩარევისთვის ლეგიტიმური მიზანი, ან ასეთის არსებობის შემთხვევაში, ჩარევა არ იყოს დასაშვები, ან აუცილებელი, ან მიზნის მიღწევის პროპორციული, თითოეულ ამ შემთხვევაში დაირღვევა თანაზომიერების პრინციპი და, შესაბამისად, კონკრეტული კონსტიტუციური უფლება.

---

[1] იზორია ლ., ადამიანის უფლებების შეზღუდვა და თანაზომიერების პრინციპი, ადამიანის უფლებათა დაცვა ეროვნულ და საერთაშორისო სამართალში, სტატიათა კრებული, კ. კორკელიას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 57.

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

3.2. უფლების შეზღუდვის ლეგიტიმური მიზანი

უფლების შეზღუდვის გამართლებისთვის გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს უფლების შეზღუდვის ლეგიტიმური მიზნის არსებობას. ლეგიტიმური მიზანი არის ინტერესი, სიკეთე, რომლის დაცვის ვალდებულებაც ხელისუფლებას კონსტიტუციით აკისრია.

მაშასადამე, კონსტიტუციურ უფლებაში ჩარევის თანაზომიერების შეფასებისას მთავარი ორიენტირი არის უფლების შეზღუდვის ლეგიტიმური მიზანი, რადგან, ერთი მხრივ, ასეთის არარსებობის პირობებში, ადამიანის უფლებაში ნებისმიერი ჩარევა თვითნებურ ხასიათს ატარებს და უფლების შეზღუდვა საფუძველშივე გაუმართლებელია. იმავდროულად, უფლების შეზღუდვის ლეგიტიმური მიზნის არსებობის შემთხვევაში, უფლებაში ხელისუფლების ჩარევის შემდგომი შემოწმებაც, თანაზომიერების პრინციპის კომპონენტების მიხედვით, სწორედ მასთან (ლეგიტიმურ მიზანთან) მიმართებით ხდება. კერძოდ, შეფასებას ექვემდებარება: უფლებაში ჩარევის კონკრეტული გზა არის თუ არა ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის ვარგისი საშუალება - აქვს თუ არა მასთან (ლეგიტიმურ მიზანთან) კავშირი იმ გაგებით, რომ ემსახურება და უზრუნველყოფს მის მიღწევას? ისევე, როგორც ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად აუცილებელი იყო თუ არა უფლებაში სწორედ ისეთი ფორმითა თუ ინტენსივობით, ხარისხით ჩარევა, როგორსაც კანონი/ნორმა ითვალისწინებს - არის თუ არა ის უფლების ყველაზე ნაკლებად მზღუდავი და პროპორციული საშუალება?

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ინტერესთა დაბალანსებისა და ჰარმონიული თანაარსებობის ვალდებულება კონსტიტუციიდან მომდინარეობს, ამიტომ ის თავადვე იძლევა პასუხებს ასეთი ბალანსის მიღწევის შესაძლებლობებსა თუ სავალდებულო გზებზე. შესაბამისად, ამა თუ იმ კონსტიტუციური უფლების შეზღუდვის ლეგიტიმური მიზნებიც თავად კონსტიტუციაშია მოცემული. ამასთან, კანონით უფლებაში ჩარევის მიზნის ლეგიტიმურობის შეფასება გულისხმობს კონკრეტული კონსტიტუციური უფლების შეზღუდვისთვის კონსტიტუციითვე გათვალისწინებულ ლეგიტიმურ მიზნებთან მისი შესაბამისობის, თანხვედრის გარკვევას, დადგენას.

კონსტიტუციის ამა თუ იმ მუხლში დასახელებული ან კონსტიტუციიდან გამომდინარე ლეგიტიმური მიზნები იმ სიკეთეს წარმოადგენენ, რომელთა დაცვის ვალდებულებაც აქვს სახელმწიფოს სწორედ იმიტომ, რომ საფრთხე არ შეექმნას ქვეყნის ეროვნულ ინტერესებს, სუვერენიტეტს, მის უსაფრთხოებას, უშუალოდ ადამიანის უფლებებს, რაც, საბოლოო ჯამში, ნეგატიურად აისახება საზოგადოების ნორმალური, დემოკრატიული ღირებულებების შე-

საბამისად განვითარებაზე, სამართლებრივი სახელმწიფოს შენარჩუნებაზე და თითოეული ადამიანის თავისუფლებაზე, ფართო გაგებით. ამიტომ იმ შემთხვევაში, როდესაც ამ სიკეთეებს რეალური საფრთხე ემუქრება, სახელმწიფო ვალდებულია იზრუნოს მათ დაცვაზე. ეს ვალდებულება სახელმწიფოს უნარჩუნდება მაშინაც, როდესაც დასახელებულ სიკეთეებს უპირისპირდება ამა თუ იმ უფლების რეალიზაცია, რომლის დაცვისა და გარანტირების ვალდებულება ასევე სახელმწიფოს გააჩნია. ამიტომ ასეთ დროს, როდესაც ერთმანეთს შეიძლება დაუპირისპირდეს ორი, სახელმწიფოს მიერ დასაცავი სიკეთე, მან უნდა შეძლოს ინტერესთა დაბალანსება ისე, რომ რომელიმე მათგანის ხელყოფა არ მოხდეს მეორის დაცვის მოტივით. „კონკრეტული უფლების ადეკვატური უზრუნველყოფით ადამიანის ღირსების დაცვისას სახელმწიფო იმავდროულად ვალდებულია, გაითვალისწინოს დემოკრატიულ, სამართლებრივ და სოციალურ სახელმწიფოში ადამიანისა და სახელმწიფოს ურთიერთდამოკიდებულება. ამიტომ კანონმდებლობა უნდა შეიქმნას სოციალური თანაცხოვრების ხელშეწყობისა და შენარჩუნების გათვალისწინებით, თუმცა იმ სავალდებულო პირობით, რომ დაცული იქნება თითოეული პიროვნების თვითმყოფადობა“[1].

მაშასადამე, უფლებების შეზღუდვის შესაძლებლობა კონსტიტუციით სწორედ იმიტომ არის გათვალისწინებული, რომ მათმა შეუზღუდავმა რეალიზაციამ შესაძლოა ზიანი მიაყენოს კონსტიტუციით დაცულ სხვა (კერძო ან/და საჯარო) ინტერესებს, ინტერესების დაბალანსება კი კონსტიტუციის მთავარი მიზანია.

იმავდროულად, ინტერესთა სამართლიანი დაბალანსებისთვის არსებითი მნიშვნელობა აქვს შემდეგ საკითხს: კონსტიტუცია ზოგადად ითვალისწინებს ამა თუ იმ უფლების შეზღუდვის შესაძლებლობას და არა ვალდებულებას. კონსტიტუციით გათვალისწინებული ლეგიტიმური მიზნებისთვის მხოლოდ მაშინ შეიძლება შეიზღუდოს უფლება, როდესაც ეს რეალურად აუცილებელია, ანუ, როდესაც უფლების შეზღუდვის გარეშე კონსტიტუციით გათვალისწინებულ კონკრეტულ ინტერესებს ნამდვილად ექმნება საფრთხე. წინააღმდეგ შემთხვევაში, მათი (ლეგიტიმური მიზნების) დაცვის მოტივით უფლებაში ნებისმიერი, თუნდაც ძალიან დაბალი ინტენსივობით, უმნიშვნელო ჩარევა სახელმწიფოს მხრიდან უფლების დარღვევას გამოიწვევს. კონსტიტუცია ითხოვს, არა აბსტრაქტულად, ამა თუ იმ საჯარო ინტერესის

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

დაცვის მოტივით, უფლებების სავალდებულო შეზღუდვას, არამედ ითვალისწინებს შეზღუდვის შესაძლებლობას მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ეს ინტერესები რეალურად საფრთხის წინაშეა და გარდაუვლად მოითხოვს დაცვას.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, კანონმდებელს, კონკრეტული რეგულაციის შემოღებისას, რომლითაც ხდება უფლებაში ჩარევა ლეგიტიმური მიზნების მისაღწევად, ბევრად მეტი სიფრთხილე და უფლების შეზღუდვის გარეშე სხვა კონსტიტუციური ინტერესების (კერძო თუ საჯარო ინტერესების) დარღვევის მაღალი ალბათობის რეალურობის მტკიცება მოეთხოვება.

ცხადია, უფლების შეზღუდვის კონსტიტუციით და კანონით გათვალისწინებული ლეგიტიმური მიზნები ერთსა და იმავე სიკეთეს უნდა ემსახურებოდეს და ისინი თანმხვედრი უნდა იყოს. მაგრამ სხვაობა, ამ თვალსაზრისით, კონსტიტუციასა და კონკრეტულ საკანონმდებლო რეგულაციას შორის მდგომარეობს შემდეგში: კონსტიტუცია ახდენს იმის ლეგიტიმაციას, რომ ზოგადად, პოტენციურად უფლების შეუზღუდავად განხორციელებას შეუძლია კონსტიტუციით გათვალისწინებული სხვა ინტერესებისათვის საფრთხის შექმნა, რის გამოც მათი დაცვის და შესაბამისად, უფლების შეზღუდვის შესაძლებლობა უნდა იყოს გათვალისწინებული, ხოლო კანონმდებელმა ეს შესაძლებლობა უნდა გამოიყენოს ამ მიზნების დაცვის მხოლოდ რეალური და გარდაუვალი საჭიროების არსებობისას. მაშასადამე, მართალია, კონსტიტუცია უფლების შეზღუდვის შესაძლებლობას ითვალისწინებს სწორედ იმ შემთხვევებისთვის, თუ კონსტიტუციით დასაცავ ლეგიტიმურ მიზნებს საფრთხე დაემუქრება, მაგრამ იმავდროულად ასეთ დაშვებაში აბსტრაქციის ხარისხი მაღალია იმ გაგებით, რომ ის (კონსტიტუცია) არ გულისხმობს ასეთი საფრთხეების გარდაუვლად დადგომას. კონსტიტუცია სწორედ კანონმდებელს უჩენს ვალდებულებას, რომ ამა თუ იმ უფლების შინაარსისა და ფარგლების განსაზღვრისას დაადგინოს, ზუსტად განჭვრიტოს, კონკრეტულ სფეროში უფლებით შეუზღუდავად სარგებლობა, მისი რეალიზაცია რამდენად უნარიანია, ძალიან მაღალი ალბათობით გამოიწვიოს კონსტიტუციით დაცული სხვა სიკეთეებისთვის საფრთხის შექმნა ან/და რამდენად რეალურია ამ საფრთხის დადგომა კონკრეტული უფლების შეზღუდვის გარეშე და მხოლოდ ასეთი გარდაუვალი კავშირის არსებობის შემთხვევაში ჩაერიოს უფლებაში, შეზღუდოს ის[1].

---

[1] ერემაძე ქ., ინტერესთა დაბალანსება დემოკრატიულ საზოგადოებაში, თბილისი, 2013, 71.

კანონმდებლისადმი წაყენებული ასეთი მოთხოვნა გამომდინარეობს იმ სამართლებრივი ლოგიკიდან, რომ უფლებაში ჩარევა მხოლოდ მაშინ უზრუნველყოფს ამა თუ იმ ლეგიტიმური (კონსტიტუციით გათვალისწინებული და დასაცავი) მიზნის მიღწევას, დაცვას, თუ უფლების შეუზღუდავად განხორციელებას შეუძლია ზიანი მიაყენოს შესაბამის ინტერესს. თუ ასეთი ზიანის შესაძლებლობა თავიდანვე გამორიცხულია, მაშინ, ერთი მხრივ, ამ ლეგიტიმური მიზნების დაცვის საჭიროებაც არ არსებობს და, მეორე მხრივ, უფლების შეზღუდვაც უსაფუძვლო ხდება, რადგან ვერ იქნება გამართლებული ამ ინტერესის დაცვის აუცილებლობით. ამიტომ თავისთავად, განყენებულად ლეგიტიმური მიზნის არსებობა არ არის საკმარისი საფუძველი უფლების შესაზღუდავად. ცხადი და ხელშესახები უნდა იყოს ამ მიზნის ხელყოფისა და, აქედან გამომდინარე, მისი გარდაუვლად დაცვის საჭიროება კონკრეტულ შემთხვევაში. ასეთი კავშირის არარსებობის, მისი ობიექტურად განჭვრეტის შეუძლებლობის პირობებში კანონმდებელს არა აქვს უფლება, მხოლოდ კონსტიტუციით გათვალისწინებულ ლეგიტიმურ მიზანზე აპელირებით ჩაერიოს ამა თუ იმ უფლებაში[1].

გაუმართლებელია უფლების შეზღუდვა ისეთი ინტერესების დასაცავად (მათ შორის იმ შემთხვევაში, როდესაც ამ ინტერესების დაცვა ზოგადად კონსტიტუციით არის გათვალისწინებული და კონსტიტუცია უშვებს ამ ინტერესებისათვის უფლების შეზღუდვის შესაძლებლობას), რომლებთანაც უფლების შეუზღუდავი განხორციელება არ იმყოფება რაციონალურ კავშირში და ობიექტურად არ შეუძლია მათთვის საფრთხის შექმნა.

3.3. უფლებაში ჩარევის დასაშვებობა, აუცილებლობა და პროპორციულობა, როგორც თანაზომიერების პრინციპის სტრუქტურული ელემენტები

კონსტიტუციით გათვალისწინებული ლეგიტიმური მიზნების დაცვის რეალური საჭიროების დემონსტრირების შემდგომ, ასევე აუცილებელია, კანონმდებელმა ამ მიზნების მისაღწევად უფლებაში ჩარევის თანაზომიერი გზა აირჩიოს. ამისთვის კი კანონმდებლის მიერ შერჩეული რეგულაცია უნდა იყოს დასაშვები, აუცილებელი და პროპორციული.

---

[1] იქვე.

3.3.1. დასაშვებობა

ლეგიტიმური მიზნების არსებობისა და მათი დაცვის რეალური საჭიროების შემთხვევაში, კონკრეტული უფლების შეზღუდვის კონსტიტუციით გათვალისწინებული შესაძლებლობა უნდა იქნეს გამოყენებული, რა თქმა უნდა, ისევ კონსტიტუციით დადგენილი წესითა და ფარგლებში. ამ თვალსაზრისით, სწორი და ეფექტური გზის ძიებისას კანონმდებელმა, პირველ რიგში, უნდა დააკმაყოფილოს მოთხოვნა, რომ მის მიერ შერჩეული რეგულაციით ლეგიტიმური მიზნის მიღწევა შესაძლებელი იყოს, ანუ ის (რეგულაცია) რეალურად უნდა იყოს ორიენტირებული ლეგიტიმური მიზნის დაცვასა და უზრუნველყოფაზე. უფლების შემზღუდავი ღონისძიება მიზნის მიღწევის ვარგისი, მისაღები საშუალება უნდა იყოს. უნდა არსებობდეს უშუალო და რეალური კავშირი მიზანსა და მისი მიღწევის საშუალებას შორის. ამ დროს მხედველობაში მიიღება ის გარემოებაც, თუ რა მასშტაბისა და ინტენსივობის სავარაუდო ზიანის თავიდან აცილებას მოითხოვს კონკრეტული ლეგიტიმური მიზნის მიღწევა, დაცვა. უფლებაში ჩარევის კონკრეტული ფორმა საკმარისი უნდა იყოს იმისათვის, რომ ასეთი საფრთხეები თავიდან იქნეს აცილებული და კონსტიტუციით გათვალისწინებული ლეგიტიმური მიზნები – დაცული. მას გარდაუვლად, ნამდვილად უნდა შეეძლოს კონკრეტული მიზნების, ინტერესების უზრუნველყოფა; წინააღმდეგ შემთხვევაში, ერთნაირად მიადგება ზიანი როგორც საჯარო, ისე კერძო ინტერესებს. კერძოდ, ის, ერთი მხრივ, ვერ უზრუნველყოფს იმ მიზნების მიღწევას, რომელთა დაცვის მოტივითაც იქნა შემოღებული, ხოლო, მეორე მხრივ, სწორედ იმის გამო, რომ ის ვერ გამოდგება ლეგიტიმური, კონსტიტუციური ინტერესების დაცვის ვარგის საშუალებად, გამოიწვევს უფლების გაუმართლებელ, თვითნებურ შეზღუდვას.

3.3.2. აუცილებლობა

იმავდროულად, კანონმდებლის მიერ შერჩეული რეგულაცია მიზნის მიღწევის აუცილებელ საშუალებასაც უნდა წარმოადგენდეს. ამ საფეხურზე შეფასების მთავარი საკითხია ის, რომ უფლებაში ჩარევის გზა იყოს შეძლებისდაგვარად ნაკლებად მზღუდავი. უფლების შეზღუდვა არ იქნება მიჩნეული როგორც აუცილებელი ღონისძიება, თუ კონკრეტული ლეგიტიმური მიზნის მიღწევა შესაძლებელია უფლებაში უფრო ნაკლები ინტენსივობით ჩარევის გზით, უფრო ნაკლებად მზღუდავი ღონისძიებით. ანუ მიზნის

მიღწევის ალტერნატიული საშუალებების არსებობის შემთხვევაში, მათ შორის არჩეულ უნდა იქნეს ყველაზე ნაკლებად მზღუდავი.

3.3.3. პროპორციულობა

პროპორციულობა თანაზომიერების პრინციპის ბოლო და არსებითი საფეხურია. ყველა ზემოხსენებულ საკითხზე დადებითი პასუხის შემთხვევაში, სწორედ პროპორციულობას ენიჭება გადამწყვეტი მნიშვნელობა უფლებაში ჩარევის სამართლიანობის შესაფასებლად.

თანაზომიერების პრინციპის ამ კომპონენტზე დაყრდნობით ფასდება დამოკიდებულება მიზანსა და საშუალებას შორის, მსჯელობის საგანია – რამდენად ადეკვატური და პროპორციულია უფლებაში ჩარევის კონკრეტული ფორმა იმ ლეგიტიმური მიზნებისა, რომელთა მისაღწევადაც ის იქნა შერჩეული. ასეთი მსჯელობის საყრდენს წარმოადგენს დაპირისპირებული ინტერესების - უფლების (რომლის შეზღუდვაც ხდება) და კონკრეტული ლეგიტიმური მიზნის (კერძო ან საჯარო ინტერესის, რომლის დაცვის ვალდებულებაც სახელმწიფოს აქვს) აწონვა, შეჯერება, რათა არცერთი მათგანისთვის არ მოხდეს, მეორის ხარჯზე, უსაფუძვლოდ უპირატესობის მინიჭება. ცხადია, ძალაში რჩება მოთხოვნა, არცერთი ინტერესის დაცვა არ მოხდეს მეორის ხელყოფის ხარჯზე. ამ ეტაპზე სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის ტვირთს წარმოადგენს იმის სწორად შეფასება, რომელი ინტერესის უზრუნველყოფა საჭიროებს სახელმწიფოს მხრიდან მეტ ძალისხმევას.

თემატური კითხვები:

1) ჩამოაყალიბეთ თანაზომიერების პრინციპის არსი.
2) რატომ გამომდინარეობს თანაზომიერების პრინციპი სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპიდან და როგორ უზრუნველყოფს მის ქმედითობას?
3) როდის აქვს გამართლება სახელმწიფოს მხრიდან უფლების შეზღუდვას?
4) შესაძლებელია უფლების დარღვევაზე საუბარი, თუ არ არსებობს უფლებაში ჩარევისთვის ლეგიტიმური მიზანი?
5) აღწერეთ თანაზმომიერების პრინციპის თითოეული კომპონენტის არსი.

4. კანონი უნდა პასუხობდეს „კანონის ხარისხის“ მოთხოვნებს

4.1. კანონის განჭვრეტადობის პრინციპი

სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის ცალკეული ელემენტები გამოხატულებას პოვებს სახელმწიფოთა კონსტიტუციების მრავალ დებულებაში. გარდა ამისა, არსებობს სამართლებრივი სახელმწიფოს ელემენტები, რომლებიც შეიძლება პირდაპირ არ იყოს გათვალისწინებული კონსტიტუციის რომელიმე ნორმით, მაგრამ არანაკლები დატვირთვა მიენიჭოთ, რადგანაც მათ გარეშე შეუძლებელია სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის რეალიზება. სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის ამგვარ ელემენტს წარმოადგენს ე.წ. „განჭვრეტადობის პრინციპი“.

ნებისმიერ უფლებაში ჩარევა, უფლების შეზღუდვა, კანონით უნდა იყოს გათვალისწინებული. იმავდროულად, იმისათვის, რომ შეზღუდვა კანონით გათვალისწინებულად ჩაითვალოს, პირველ რიგში, თავად კანონი უნდა შეესაბამებოდეს „კანონის ხარისხის“ მოთხოვნებს. „„კანონად“ შეიძლება ჩაითვალოს საკანონმდებლო საქმიანობის მხოლოდ ის პროდუქტი, რომელიც პასუხობს კანონის ხარისხის მოთხოვნებს. ეს უკანასკნელი კი გულისხმობს კანონის შესაბამისობას სამართლის უზენაესობისა და სამართლებრივი უსაფრთხოების პრინციპებთან. ამ პრინციპების რეალური დაცვისთვის პრაქტიკული და გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს კანონის ხელმისაწვდომობასა და განჭვრეტადობას“[1].

კანონის განუსაზღვრელობამ, ბუნდოვანებამ შესაძლოა, შეცდომაში შეიყვანოს სამართლებრივი ურთიერთობების მონაწილენი და გაზარდოს ადამიანის უფლებების დარღვევის რისკები, რადგან: ერთი მხრივ, ამან შესაძლოა, მცდარი წარმოდგენები შეუქმნას ნორმის ადრესატს ნორმით გამოწვეულ სამართლებრივ შედეგებთან დაკავშირებით, ხოლო მეორე მხრივ, სამართალშემფარდებელს მისცეს თვითნებობის, ადამიანის უფლებებში გადამეტებული ჩარევის საფუძველი.

ამიტომ კანონმდებელი ვალდებულია, მიიღოს ზუსტი, მკაფიო, არაორაზროვანი, განჭვრეტადი კანონმდებლობა (ნორმები), რომელიც პასუხობს კანონის განსაზღვრულობის მოთხოვნას. კანონმდებლის ასეთი ვალდებულება სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპიდან მომდინარეობს.

---

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

ნორმების უმრავლესობა სხვადასხვა ადამიანმა (სამართალშემფარდებლებმა, სამართალგამომყენებლებმა) შესაძლოა განსხვავებულად წაიკითხოს, აღიქვას. თუმცა, ეს რეალობა თავისთავად ვერ გახდება საფუძველი ნორმის განუჭვრეტადობის მტკიცებისთვის.

ბუნებრივია, კანონის ხარისხზე მსჯელობისას გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს კანონით უფლების დარღვევის რისკების თავიდან აცილებას, ეს არის საყრდენიც და მთავარი კრიტერიუმიც. ამ ზოგადი მიდგომის ფარგლებში კანონმდებელს არაერთი მოთხოვნა წაეყენება, კერძოდ:

ა) „კანონის ხარისხი" მოითხოვს, რომ საკანონმდებლო რეგულაცია იყოს იმდენად მკაფიო, რომ პირმა, რომლის უფლებაში ჩარევაც ხდება, შეძლოს სამართლებრივი მდგომარეობის ადეკვატურად შეცნობა და საკუთარი ქმედების შესაბამისად წარმართვა. ადამიანს უნდა შეეძლოს, ზუსტად გაარკვიოს, თუ რას მოითხოვს მისგან კანონმდებელი და მიუსადაგოს ამ მოთხოვნას თავისი ქცევა. აუცილებელია ნორმის შინაარსობრივი სიზუსტე, არაორაზროვნება. ნორმა უნდა იყოს საკმარისად განსაზღვრული არა მხოლოდ შინაარსის, არამედ რეგულირების საგნის, მიზნისა და მასშტაბების მიხედვით, რათა ადრესატმა მოახდინოს კანონის სწორი აღქმა და თავისი ქცევის განხორციელება მის შესაბამისად, განჭვრიტოს ქცევის შედეგები. ანუ პირველი ნაბიჯი ამ გზაზე არის კანონმდებლისადმი წაყენებული მოთხოვნა, რომ ნორმა იყოს საკმარისად მკაფიო, გასაგები, რათა მის ადრესატს დარჩეს ცხადი წარმოდგენა იმის თაობაზე, რას მოითხოვს მისგან ნორმა და როგორ უნდა მოიქცეს ის, რომ მისი ქმედება ჩაითვალოს კანონის შესაბამისად. იმისათვის, რომ მოიქცე კანონის მიხედვით, არ დაარღვიო ის და თავიდან აიცილო კანონის დარღვევის ნეგატიური სამართლებრივი შედეგები (პასუხისმგებლობის ჩათვლით), როგორც მინიმუმ, უნდა გაერკვე მის არსში. ამისთვის კი კანონი ხელმისაწვდომი და საკმარისად გასაგები უნდა იყოს. თუ კანონი ამის შესაძლებლობას არ იძლევა, ადამიანმა, კანონის შესაბამისად ქცევის განცდით, მეტიც, კანონის შესრულებაზე საგანგებოდ ზრუნვით, შესაძლოა, სწორედ ამ დროს დაარღვიოს ის.

ბ) იმავდროულად, უფლებაში ჩარევის მარეგლამენტირებელი ნორმები განსაკუთრებით მაღალი ხარისხით ექსპერტიზას მოითხოვს იმ თვალსაზრისითაც, რომ უფლების შეზღუდვისას გამოირიცხოს სახელმწიფოს მხრიდან უფლებაში გადამეტებული, არაპროპორციული ჩარევის შესაძლებლობა.

უფლებათა დარღვევის ალბათობა და საშიშროება მაღალია, როდესაც უფლების შემზღუდველი რეგულაცია (კანონი ან მისი ნორმა) იმდენად ბუნდოვანია, რომ იძლევა უფლებაში უფრო ინტენსიურად, გაუმართლებლად, არათანაზომიერად ჩარევის ინტერპრეტაციის შესაძლებლობას და, შესაბამისად,

ქმნის ნოყიერ ნიადაგს თვითნებობისათვის. ასეთი რისკების თავიდან ასაცილებლად კანონში დეტალურად, მკაფიოდ, საკმარისი დამაჯერებლობითა და სიცხადით უნდა იყოს მოცემული უფლებაში ჩარევის კონკრეტული მიზანი, ამოცანები, საფუძვლები. არაორაზროვანი, ნათელი და განჭვრეტადი უნდა იყოს უფლებაში ჩარევის წესი.

კანონის სიზუსტე, განჭვრეტადობა და ხელმისაწვდომობა, იმავდროულად, მოიცავს იმ აუცილებელ პირობასაც, რომ უფლების შეზღუდვაზე უფლებამოსილი პირების დასაშვები მოქმედების ფარგლები იყოს კონკრეტული, გასაგები, მკაფიო.

კანონისადმი ასეთი მოთხოვნა აუცილებელია უფლებაში ჩარევაზე უფლებამოსილი პირის (ორგანოს) შეზღუდვისა და შემდგომი კონტროლის უზრუნველყოფისთვის. სამართლის უზენაესობის პრინციპთან შესაბამისობისათვის კანონი უნდა უზრუნველყოფდეს უფლების ეფექტური დაცვის შესაძლებლობას ხელისუფლების მხრიდან თვითნებური ჩარევისაგან. ეს, პირველ რიგში, გულისხმობს, რომ თავად კანონით დეტალურად, სიცხადის საკმარისი ხარისხით განისაზღვროს საჯარო ხელისუფლების უფლებამოსილება ამ სფეროში. შესაბამისად, კანონი არ უნდა იძლეოდეს შესაძლებლობას, რომ აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ დამოუკიდებლად დაადგინოს საკუთარ ქმედებათა დიაპაზონი. თუ უფლებაში ჩარევაზე უფლებამოსილ პირს ზუსტად და კონკრეტულად არ ეცოდინება თავისი შესაძლო მოქმედების ფარგლები, ერთი მხრივ, უნებლიედ გაიზრდება რისკი უფლებაში არასწორი, გადამეტებული ჩარევისა, ხოლო, მეორე მხრივ, ცდუნებაც უფლების შეგნებულად ბოროტად გამოყენებისა, რისი კანონზომიერი შედეგიც არის უფლების დარღვევა. სახელმწიფო ხელისუფლების კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში განხორციელების უზრუნველყოფისათვის ნორმა იმდენად ნათელი უნდა იყოს, რომ გამოირიცხოს მისი სურვილისამებრ ან სუბიექტურად განმარტების ალბათობა.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, კანონმდებელს აკისრია ვალდებულება, საჯარო ხელისუფლება უზრუნველყოს სახელმძღვანელო მიმართულებებით, რომლებიც განჭვრეტადს ხდიან მის მიერ კონკრეტული გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობას, აუცილებლობას თუ გარდაუვალობას, სისწორესა და მართლზომიერებას, იმავდროულად, ადამიანს უქმნიან წარმოდგენას, თუ რა ზომები იქნება მის მიმართ გატარებული. კანონმდებელი ვალდებულია, საჯარო ხელისუფლებას მაქსიმალურად ნათლად დაუდგინოს ფარგლები, რომლებშიც მან უნდა იმოქმედოს.

მაშასადამე, კანონმდებელმა უფლების შემზღუდველი ნორმის შემოღებისას უნდა დააკმაყოფილოს შემდეგი მოთხოვნები: ასეთი რეგულაცია

საკმარისად ცხადი უნდა იყოს იმ თვალსაზრისით, რომ, ერთი მხრივ, ადამიანებმა მათ უფლებაში ჩარევისას ზუსტად იცოდნენ, რა მიზნის მისაღწევად (რისთვის), რა წესით და ვის მიერ შეიძლება მოხდეს მათი უფლების შეზღუდვა, ანუ კანონი პირებს უნდა უქმნიდეს მკაფიო და თვალნათელ წარმოდგენას, როდის და როგორ შეიძლება აღმოჩნდეს მათი უფლება შეზღუდვის რისკის ქვეშ; ხოლო მეორე მხრივ, სამართალშემფარდებელს ჰქონდეს მკაფიო ინსტრუქციები, რა საფუძვლების არსებობისას, რომელი მიზნების მისაღწევად, რა გზით, წესით და ინტენსივობით შეუძლია/ვალდებულია ჩაერიოს ადამიანის კონკრეტულ უფლებაში, რათა გამორიცხოს უფლებათა უნებლიე თუ თვითნებურად გადამეტებული შეზღუდვის, დარღვევის საფრთხე.

გ) გარდა ამისა, კანონის განსაზღვრულობას ასევე ძალზე დიდი მნიშვნელობა აქვს სასამართლო კონტროლის დროული და ეფექტური განხორციელებისათვის. ადამიანებმა ზუსტად უნდა იცოდნენ, რა შემთხვევებში, რომელი კონკრეტული პირობისა თუ გარემოების გამო შეიძლება დაირღვეს მათი უფლება და, შესაბამისად, უნდა შეძლონ, ისარგებლონ სასამართლოსადმი მიმართვის უფლებით, რასაც არსებითი და გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს უფლების სრული დაცვისთვის[1].

4.2. რა შემთხვევაში არის ბუნდოვანი ნორმა უფლების დამრღვევი

პრინციპული მნიშვნელობა აქვს საკითხის სწორად გადაწყვეტას იმის თაობაზე, როდის და რაზე დაყრდნობით შეიძლება მტკიცება, რომ კანონი/კანონის ნორმა ზემოაღნიშნულ პირობებს ვერ აკმაყოფილებს და რომ ამ მიზეზით ის უფლების დარღვევის რისკის მატარებელია.

პირველი ხელშესახები გზავნილი ნორმის ბუნდოვანებასთან დაკავშირებით არის ის, რომ არსებობს გონივრული საფუძველი მისი არაერთგვაროვნად წაკითხვის შესაძლებლობისთვის, ანუ ნორმის ბუნდოვანება, არასიცხადე, უმეტესწილად, განპირობებულია იმით და იმავდროულად გამოიხატება იმაში, რომ ის არ იკითხება ცალსახად და ერთმნიშვნელოვნად, იძლევა გონივრულ საფუძველს სხვადასხვა შინაარსით წაკითხვასა და გამოყენებასთან დაკავშირებით.

თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ, ერთი მხრივ, ნორმის ერგვაროვნად და ცალსახად წაკითხვის შესაძლებლობა ნორმის კონსტიტუციურობის გარან-

[1] ერემაძე ქ., ინტერესთა დაბალანსება დემოკრატიულ საზოგადოებაში, თბილისი, 2013, 138.

ტია არ არის. ცხადია, ასეთი ნორმაც შეიძლება იყოს უფლების დამრღვევი და, შესაბამისად, არაკონსტიტუციური. მაგრამ, იმავდროულად, ნორმის არაერთგვაროვანი განმარტების შესაძლებლობაც ვერ გამოდგება ნორმის არაკონსტიტუციურობის მტკიცებისთვის საკმარის არგუმენტად, ანუ არც ნორმის განჭვრეტადობა არის ნორმის კონსტიტუციურობის გარანტია და არც ნორმის ბუნდოვანება გულისხმობს თავისთავად მის არაკონსტიტუციურობას.

აქ ყურადსაღებია შემდეგი ძირითადი კრიტერიუმები:

1) ნორმის ბუნდოვანება უფლების დარღვევის (მისი არაკონსტიტუციურობის) ზღვარზე არ გადის მანამ, სანამ მისი გონივრული განმარტება იურიდიული მეთოდოლოგიით შესაძლებელია ისე, რომ საკმარისი დამაჯერებლობით ცხადი და თვალსაჩინო გახდეს ამ ნორმით მოწესრიგებული ურთიერთობების ნამდვილი არსი.

მაშასადამე, ნორმის განჭვრეტადობის ხარისხის შესაფასებლად და, ამ თვალსაზრისით, მისი კონსტიტუციურობის დასადგენად, პირველ რიგში, აუცილებელია მისი, იურიდიული მეთოდოლოგიის გამოყენებით, კეთილსინდისიერი, გონივრული განმარტება და ამ გზით მისი ნამდვილი არსის გარკვევა.

2) თუ კეთილსინდისიერი განმარტების პირობებში შეუძლებელი იქნება ნორმის თვითნებური და ადამიანის უფლებებისათვის საზიანო გამოყენება, მაშინ ნორმა სავსებით დააკმაყოფილებს სამართლებრივი უსაფრთხოების მოთხოვნებს.

3) ხოლო თუ ბუნდოვანი ნორმა იძლევა გონივრულ საფუძველს მისი კონსტიტუციის საწინააღმდეგო შინაარსით წაკითხვისთვის, ის განჭვრეტადობის მოთხოვნებს ვერ პასუხობს და უფლების დამრღვევად უნდა იქნეს ცნობილი.

თემატური კითხვები:

1) რა კავშირი არსებობს კანონის ხარისხის მოთხოვნასა და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპს შორის?
2) რა მოთხოვნებით არის შეზღუდული კანონმდებელი კანონის ხარისხის უზრუნველსაყოფად?
3) რა შემთხვევებში იწვევს ნორმის ბუნდოვანება უფლების დარღვევის საფრთხეს?

5. სოციალური სახელმწიფოს პრინციპი

სოციალური სახელმწიფოს პრინციპი, სამართლებრივი და დემოკრატიული სახელმწიფოს ფუნდამენტურ პრინციპებთან ერთად, წარმოადგენს ღირებულებათა სისტემის ნაწილს, რომელსაც ეფუძნება თანამედროვე სახელმწიფოები.

სოციალური სახელმწიფოს პრინციპი ასევე არის სახელმწიფოს მუდმივი მიზანი, რომლის რეალიზაცია ხელისუფლების მხრიდან განსაკუთრებით დიდ ძალისხმევას მოითხოვს, რადგან ამ პროცესში განსახორციელებლი ქმედებები თუ ღონისძიებები, სრულად არის დამოკიდებული სახელმწიფოს ფინანსებზე, საბიუჯეტო სახსრებზე.

სოციალური სახელმწიფოს პრინციპი ემსახურება უსაფრთხოების, ადამიანის ღირსების და თავისუფლების დაცვას, შენარჩუნებას. მის (ამ პრინციპის) ძირითად არსს წარმოადგენს: 1) სოციალური უსაფრთხოების უზრუნველყოფა; 2) სოციალური სამართლიანობის მიღწევა; 3) საარსებო მინიმუმის უზრუნველყოფა; 4) ზოგადი კეთილდღეობის დამკვიდრება საზოგადოებაში. თუმცა, არსებობს საერთო შეთანხმება ამ პრინციპის რეალიზაციისთვის უკიდურესად აუცილებელი და საბაზისო ღონისძიებების პირველ რიგში გატარების აუცილებლობაზე, როგორიცაა: 1) სოციალური უფლებების კანონმდებლობით აღიარება, 2) ადამიანის უუნარობისა და სიღარიბის შემთხვევაში მისი ელემენტარული საარსებო (სასიცოცხლო) საშუალებებით უზრუნველყოფა. ამ თვალსაზრისით, სოციალური სახელმწიფოს პრინციპის პრაქტიკული რეალიზებისთვის სახელმწიფოს უპირობო ვალდებულებაა, მუდმივი ძალისხმევის გაწევა ამ მიმართულებით. აქ სახელმწიფოს არჩევანის უფლება არა აქვს, რადგან ამ საკითხებზე არჩევანის უფლება გულისხმობს სახელმწიფოს არჩევანს სოციალური სახელმწიფოს შექმნასა და ამ მიზანზე უარის თქმას შორის.

ზოგადად, სოციალური უფლებები მიჩნეულია, როგორც ე.წ. „ძვირი უფლებები", რომელთა რეალიზაცია, პოლიტიკურ და პირად უფლებებთან შედარებით, უმეტესწილად სრულადაა დამოკიდებული სახელმწიფოს ბიუჯეტზე, სახელმწიფოს მიერ ადეკვატური სახსრების ხარჯვაზე. აქედან გამომდინარე, ხშირ შემთხვევაში, საკმაოდ ფრთხილია სახელმწიფოთა მიდგომა სოციალური უფლებების აღიარებასთან დაკავშირებით. სახელმწიფოთა დიდი ნაწილის კონსტიტუციები არც თუ ისე მდიდარია სოციალური უფლებებით. განსაკუთრებით არაერთგვაროვანია დამოკიდებულება სოციალური დახმარებისა და სოციალური უზრუნველყოფის უფლებების აღიარებასთან მიმართებით. ამ თვალსაზრისით, სოციალურ სფეროში სახელმწიფოს

მიერ გატარებული კონკრეტული ღონისძიებები ძირითადად სახელმწიფოს მხარდაჭერად არის მიჩნეული.

იმავდროულად, არასწორი იქნებოდა იმის მტკიცება, რომ სოციალური სახელმწიფოს პრინციპი არის მხოლოდ დეკლარაციული, პროგრამული დებულება, რომელიც კონკრეტულ დროსა და ვითარებაში სახელმწიფოს არაფერს ავალდებულებს. კონსტიტუცია, რომლის ძირითადი დანიშნულება საზოგადოებასა და ხელისუფლებას შორის ურთიერთობის საფუძვლების განსაზღვრაა, არ შეიძლება შეიცავდეს არარეალურ მიზნებს. ამ თვალსაზრისით, გარკვეული ვალდებულებების არარსებობა, თავად მიზანს დააყენებს კითხვის ნიშნის ქვეშ.

თუმცა, სახელმწიფოთა კონსტიტუციებში არ არის/ვერ იქნება პასუხი, კონკრეტულად როდის და როგორ უნდა მოხდეს სოციალური სახელმწიფოს მიზნის მიღწევა. ეს პრინციპი სახელმწიფოს ავალდებულებს, მაგრამ არაფერს ითვალისწინებს იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორ უნდა შესრულდეს იგი. სოციალური სახელმწიფოს პრინციპი ადგენს სახელმწიფოს ამოცანებს, მაგრამ არაფერს ამბობს, როგორ უნდა განხორციელდეს ეს ამოცანა.[1] კანონმდებელი უფლებამოსილია, დააკონკრეტოს არა მარტო მიზნის მიღწევის საშუალებები, ფორმები და დრო, არამედ თვითონ სოციალური სახელმწიფოს მიზანიც".[2] ეს რომ სხვაგვარად ყოფილიყო, საფრთხე დემოკრატიის პრინციპს შეექმნებოდა, ვინაიდან პოლიტიკური ნების ჩამოყალიბება მოხდებოდა არა ალტერნატიულ გადაწყვეტილებებს შორის არჩევანის გზით, არამედ შეიზღუდებოდა ერთადერთი კონსტიტუციურსამართლებრივი ვალდებულების შესრულების აუცილებლობით. ამიტომ სოციალური სახელმწიფოს პრინციპი ხელისუფლებას ანიჭებს ფართო მიხედულებას, რა გააკეთოს ამ თვალსაზრისით, თავად დაადგინოს პრიორიტეტები, დამოუკიდებლად განსაზღვროს (შექმნას) ამოცანის გადაწყვეტის გზები.

იმავდროულად, სოციალური სახელმწიფოს პრინციპიდან მომდინარეობს სახელმწიფოს შესაბამისი ვალდებულებები სოციალური უფლებების უზრუნველყოფის თვალსაზრისით. სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების მსგავსად, ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებები სახელმწიფოებს უფლებათა პატივისცემის, დაცვის და შესრულების ვალდე-

---

[1] BVerfGE 100, 271. მითითებულია: იზორია ლ., კორკელია კ., კუბლაშვილი კ., ხუბუა გ., საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარები, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, თბილისი, 2005, 339.

[2] BVerfGE 59, 231. მითითებულია: იზორია ლ., კორკელია კ., კუბლაშვილი კ., ხუბუა გ., საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარები, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, თბილისი, 2005, 340.

ბულებებს აკისრებს. პატივისცემის ვალდებულება სახელმწიფოსგან მოითხოვს, თავი შეიკავოს უფლებებით სარგებლობაში გაუმართლებელი ჩარევისაგან, დაცვის ვალდებულება - აღკვეთოს ამ უფლებების დარღვევა მესამე მხარისაგან, შესრულების ვალდებულება კი - სათანადო საკანონმდებლო, ადმინისტრაციული, საბიუჯეტო, სასამართლო და სხვა ღონისძიებების გატარებას უფლებათა სრული განხორციელების მიზნით.

ამასთან, ნებისმიერი უფლების უზრუნველმყოფელი ვალდებულებების შინაარსი თავად უფლების თავისებურებებიდან გამომდინარეობს. შესაბამისად, არაერთგვაროვანია სახელმწიფოს ვალდებულების ტვირთი პოლიტიკური და პირადი უფლებების უზრუნველყოფასა და სოციალური უფლებების უზრუნველყოფასთან მიმართებით.

სოციალურ-ეკონომიკურ უფლებებთან დაკავშირებით სახელმწიფოს ზოგადი ვალდებულებები მოცემულია არაერთ საერთაშორისო დოკუმენტში. მაგალითად, „ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ" საერთაშორისო პაქტის (1966 წ.) მე-2 მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით, „წინამდებარე პაქტის თითოეული მონაწილე სახელმწიფო კისრულობს ვალდებულებას, დამოუკიდებლად და საერთაშორისო დახმარებისა და თანამშრომლობის გზით, განსაკუთრებით, ეკონომიკურ დ ტექნიკურ სფეროში, მისთვის ხელმისაწვდომი რესურსების მაქსიმალური გამოყენებით მიიღოს ზომები ამ პაქტით აღიარებული უფლებების პროგრესულად სრული რეალიზაციისათვის ყველა სათანადო საშუალებებით, საკანონმდებლო ზომების მიღების ჩათვლით". ეს პირობები, მართალია, მიუთითებს, რომ სოციალურ-ეკონომიკური უფლებები პროგრამული და ეტაპობრივად განხორციელებადი უფლებებია, თუმცა, იმავდროულად, აყალიბებს სახელმწიფოს ვალდებულებებს ამ თვალსაზრისით.

ტერმინი „ხელმისაწვდომი რესურსები", ერთი მხრივ, მიუთითებს სოციალური უფლებების უზრუნველყოფის დამოკიდებულებას სახელმწიფოს საბიუჯეტო შესაძლებლობებზე, თუმცა, მეორე მხრივ, არცერთ შემთხვევაში არ გულისხმობს სახელმწიფოს შესაძლებლობას, მუდმივად მიუთითოს სოციალური უფლებების უზრუნველსაყოფად შესაბამისი სახსრების არარსებობაზე და არ აძლევს უფლებას, უარი თქვას ყველაზე მინიმალური ვალდებულების შესრულებაზე. ვალდებულების შესრულების შეუძლებლობა არ ნიშნავს ვალდებულების არარსებობას. პაქტი, როგორც დოკუმენტი, მინიმალურ ვალდებულებებს რომ არ წარმოშობდეს, იგი დაკარგავდა თავის მნიშვნელობას.

„პროგრესულად განხორციელება" ბუნებრივია მიუთითებს, რომ მიუხედავად იმისა, სოციალურ-ეკონომიკური უფლებების სრული განხორცი-

ელება ვერ მოხდება ერთბაშად ან უმოკლეს ვადაში, რადგან ორგანულადაა დამოკიდებული სახელმწიფოსთვის ხელმისაწვდომ საშუალებებზე, სახელმწიფოებს აქვთ ვალდებულება, მიიღონ ზომები სოციალური უფლებების შეძლებისდაგვარად გონივრულ, შემჭიდროვებულ ვადებში პროგრესულად განხორციელების/გარანტირებისთვის. მართალია, სახელმწიფოს ვალდებულებები შეიძლება გარკვეულ ფარგლებში მერყეობდეს, მაგრამ მთავარია, რომ სახელმწიფო ამ ვალდებულების შესასრულებლად მოქმედებდეს კეთილსინდისიერად.

უფლებების „სრული განხორციელება" უპირობოდ მიუთითებს, საბოლოოდ ამ უფლებებით სრულყოფილად სარგებლობის შესაძლებლობების გარანტირების აუცილებლობაზე, შესაბამისად, მონაწილე სახელმწიფოებისაგან მოითხოვს, ისწრაფვოდნენ ამ საბოლოო მიზნისკენ (უფლებათა განხორციელებისაკენ). არ შეიძლება ეს ვალდებულება განმარტებულ იქნეს, როგორც სახელმწიფოებისათვის უფლების მინიჭება – განუსაზღვრელი ვადით გადადონ უფლებათა სრული განხორციელებისათვის საჭირო ღონისძიებათა გატარება.[1]

მაშასადამე, საერთაშორისო აქტები სახელმწიფოებს ავალდებულებენ სოციალური უფლებების თანდათანობით სრულ განხორციელებას – ანუ ეს არის სრულად მისაღწევი მიზანი, რომელიც ავალდებულებს სახელმწიფოებს მუდმივ ძალისხმევას ამ სფეროში. მათ სისტემატურად უნდა იზრუნონ შესაბამისი სახსრების გამონახვაზე, გადადგან კონკრეტული და რეალური ნაბიჯები, რათა სოციალური უფლებების დაცვის სფეროში არსებობდეს დინამიკა და ეს პროცესი იყოს შეუქცევადი. „სხვანაირად, აზრი ეკარგება სახელმწიფოთა საერთაშორისო-სამართლებრივ ვალდებულებას, რაც გულისხმობს იმას, რომ სახელმწიფოს მოქმედებანი ამ მიმართულებით სტაბილურ, ევოლუციურ ხასიათს უნდა ატარებდეს და დადებითი დინამიკით გამოირჩეოდეს".[2]

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, მართალია, სოციალური უფლების არსებობა დაცვის გაცილებით უფრო მაღალ სტანდარტს გულისხმობს, ვიდ-

---

[1] ლიმბურგის პრინციპები ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა საერთაშორისო პაქტის განხორციელების შესახებ (UN doc.E/CN.4/1987/17), დანართი, Human Rights Quarterly, 19, 1987.

[2] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2002 წლის 30 დეკემბრის №1/3/136 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე შალვა ნათელაშვილი საქართველოს პარლამენტის, საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს ენერგეტიკის მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის (სემეკის) წინააღმდეგ".

რე მხოლოდ სახელმწიფოს კეთილი ნებაა, მაგრამ იმავდროულად სოციალური უფლებების უზრუნველყოფის დინამიკის დასახელებული გარემოებებით განპირობებულობა, არ აძლევს ადამიანებს ამ უფლებების დაცვისას, პოლიტიკური და პირადი უფლებების დაცვის იდენტურ შესაძლებლობებს მათი მყისიერად და სრულად განხორციელების მოთხოვნის თვალსაზრისით.

გარდა ამისა, გასათვალისწინებელია, რომ სოციალური უფლებების უმეტესობის (მაგალითად, ისეთი უფლებების, როგორებიცაა სოციალური უზრუნველყოფის და დახმარების უფლებები) დაცვასთან დაკავშირებით სახელმწიფოს შესაბამის ვალდებულებებზე დაუშვებელია საუბარი, როდესაც ადამიანი უბრალოდ არ იჩენს ძალისხმევას და არ ახდენს საკუთარი შესაძლებლობებისა და უნარის სრულ რეალიზაციას. ამ უფლებებით სარგებლობის წინაპირობაა, რომ პირმა თავისი შესაძლებლობების ფარგლებში განახორციელოს ყველა ღონისძიება, გამოიყენოს თავისი ქონება და შრომის უნარი, მისი თვალსაზრისით საუკეთესო გზით, რათა შეიქმნას პირობები, რომელიც მისი ცხოვრების სათანადო დონეს უზრუნველყოფს.

სახელმწიფოს არა აქვს ადამიანების რჩენის, მათთვის მატერიალური რესურსების დარიგების, მით უფრო, მათი ფუფუნებით უზრუნველყოფის ვალდებულება. სახელმწიფოს ვალდებულებაა, შექმნას ისეთი გარემო, როდესაც პირებს ექნებათ თვითრეალიზაციის შესაძლებლობა. დამატებითი დახმარების ვალდებულება კი ჩნდება მხოლოდ იმ კონკრეტულ შემთხვევებში, როდესაც ადამიანი, მისგან დამოუკიდებელი პირობების, მიზეზების გამო, უუნაროა, თავად ირჩინოს თავი ან მის მიერ შექმნილი რესურსები არასაკმარისია არსებობისთვის (მაგალითად, ისეთი მოწყვლადი ჯგუფები, როგორებიცაა, დევნილები, იძულებით გადაადგილებული პირები, მარტოხელა პენსიონერები, ფიზიკური ან ფსიქიკური ჯანმრთელობის პრობლემის მქონე ადამიანები და სხვა).

იმავდროულად, ამ სფეროში სახელმწიფოს ვალდებულებების ფარგლებში (როდესაც სახელმწიფოს ჩართულობა, ძალისხმევა აუცილებელია), ხელისუფლების მიერ მიღებული ზომები, განხორციელებული ქმედებები შეძლებისდაგვარად ქმედითი უნდა იყოს და არ უნდა ატარებდეს სიმბოლურ, მოჩვენებით ხასიათს. მაგალითად, მიუხედავად იმისა, რომ „სიღატაკე" შეფასებითი კატეგორიაა და მისი განსაზღვრის კრიტერიუმები შეიძლება განსხვავდებოდეს, უდავოა, რომ „ღატაკი" ადამიანების რიცხვში, სულ მცირე, აუცილებლად მოიაზრებიან პირები, რომლებსაც ელემენტარული საარსებო საშუალებები არ გააჩნიათ და რეალური საფრთხის წინაშე დგას მათი ფიზიკური არსებობა. აქედან გამომდინარე, ადამიანის „ღატაკად"

მიჩნევის კრიტერიუმად ვერ გამოდგება სახელმწიფოს რესურსები, რომელიც მას შეუძლია გაიღოს სოციალური უფლებების დასაკმაყოფილებლად. სიღატაკეს განსაზღვრავს არა სახელმწიფოს მიერ, მისი რესურსებიდან გამომდინარე, გაკეთებული შეფასება ადამიანის ღატაკად მიჩნევა-არმიჩნევასთან დაკავშირებით, არამედ პირის რეალური მდგომარეობა, სადაც მინიმალურ კრიტერიუმს წარმოადგენს მისი ფიზიკური არსებობის მიჯნაზე ყოფნა. ამიტომ გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს, რა პრინციპზე დაყრდნობით და როგორი კომპონენტების გათვალისწინებით მოხდება სოციალური საჭიროებების მქონე ბენეფიციარების გამოვლენა/იდენტიფიცირება, რადგან ამ პროცესში შეძლებისდაგვარად გამოირიცხოს ნებისმიერი ცდომილება, გამოწვეული უნებლიე შეცდომით თუ არაკეთილსინდისიერი დამოკიდებულებით.

ნებისმიერ შემთხვევაში, ის გარემოება, თუ რამდენად რეალურად უნარიანია სახელმწიფო სოციალურ სფეროში განახორციელოს შესაბამისი ღონისძიებები, ვერ აბათილებს თავისთავად სოციალური დახმარების საჭიროებას და ასეთი უფლების არსებობის ფაქტს.

სოციალური დახმარება შეიძლება გამოიხატოს სხვადასხვა ფორმით – სამედიცინო დაზღვევით და შედეგად, დაფინანსებული სამედიცინო მომსახურებით, განათლების დაფინანსებით, გადასახადებისგან გათავისუფლებით ან შეღავათიანი/სახელმწიფოს მიერ თანადაფინანსებადი საგადასახადო რეჟიმით, ფულადი სოციალური დახმარებით და სხვ.

ისევე, როგორც ყველა სხვა სფეროში, სოციალური უფლებებით სარგებლობის სფეროშიც, მნიშვნელოვანი მოთხოვნაა თანასწორობის დაცვა/შენარჩუნება – არსებითად თანასწორი პირებისადმი თანაბარი მოპყრობა, დაუსაბუთებელი პრივილეგიების/შეღავათებისა თუ შეზღუდვების დაწესების თავიდან აცილება.

სოციალური სახელმწიფოს პრინციპის ფარგლებში, ასევე განიხილება სახელმწიფოს ვალდებულება, ხელი შეუწყოს მსჯავრდებულთა და ნასამართლევ პირთა რესოციალიზაციას. ზოგადად, სასჯელის „რესოციალიზაციის მიზანი გულისხმობს სასჯელის მეშვეობით დამნაშავის საზოგადოებაში საყოველთაოდ აღიარებული თანაცხოვრების წესებისადმი შეგუებას, სასჯელის მოხდის შედეგად საზოგადოებაში ჩამოყალიბებული მართლზომიერი ქცევის წესებისა და პირობებისადმი პირის ადაპტაციას. თუმცა სასჯელის მეშვეობით ამ მიზნის მიღწევის შესაძლებლობა საეჭვო იქნება საამისოდ შესაბამისი პირობების გარანტირების გარეშე. შესაძლოა, სწორედაც რომ საწინააღმდეგო შედეგი დადგეს: პატიმრობის შედეგად პირის საზოგადოებაში ნორმალური ცხოვრების წესისა და უნარისგან კიდევ უფრო

მეტი დისტანცირება მოხდეს. სწორედ ამიტომ ზემოაღნიშნული მიზნის მიღწევის და ამ მიზნით სასჯელის გამართლებისთვის სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის ტვირთი ძალიან მაღალია ყოველ ჯერზე, როგორც სასჯელის სახეობის, მისი სამართლიანად შეფარდების, ასევე მსჯავრდებულის იმ სამართლებრივ თუ საყოფაცხოვრებო პირობებში მოთავსების თვალსაზრისით (პირველ რიგში იგულისხმება საპატიმროში საამისოდ შესაბამისი გარემოს შექმნა), რამაც საბოლოო ჯამში ობიექტურად შესაძლებელი უნდა გახადოს სასჯელით მსჯავრდებულის რესოციალიზაციის მიზნის უზრუნველყოფა".[1] ასევე, ნასამართლევ პირებს უნდა მიეცეთ საზოგადოებრივ ცხოვრებაში ქმედითად ჩართვის/მონაწილეობის შესაძლებლობა.

თემატური კითხვები:

1) რა არის სოციალური სახელმწიფოს პრინციპის ძირითადი არსი?
2) იმსჯელეთ სოციალური უფლებების უზრუნველყოფის სფეროში სახელმწიფოს ვალდებულებების თავისებურებებზე!

[1] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 24 ოქტომბრის გადაწყვეტილება №1/4/592 საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე ბექა წიქარიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ", II, §47.

თავი IV. თანამედროვე სახელმწიფოს ცნება და მისი მახასიათებლები

1. თანამედროვე სახელმწიფოს არსი, ძირითადი თეორიები მისი წარმოშობის შესახებ

თანამედროვე სახელმწიფოს ფორმირება ხანგრძლივი, ისტორიული პროცესის შედეგია, რომელიც შუა საუკუნეებიდან მოყოლებული ხელისუფლების დეპერსონიფიკაციასა და მის ინსტიტუციონალიზაციაში გამოიხატა. ამ პროცესს ხელი შეუწყო სხვადასხვა ფაქტორმა, მათ შორის, ევროპული ქალაქ-სახელმწიფოების ფორმირებამ, სადაც ავტონომიური თვითმმართველობის მოდელები განვითარდა; XIII-XVI საუკუნეებში რომაული სამართლის რეცეფციამ, რომელიც არსებითად რომის რესპუბლიკის პერიოდს უკავშირდებოდა და ხელისუფლების დეპერსონიფიცირებულობის იდეის მატარებელი იყო; აგრეთვე, ლიბერალური სახელმწიფოს კონცეფციის გავრცელებამ, რაშიც მნიშვნელოვანი როლი შეასრულეს თომას ჰობსის, ჯონ ლოკის, შარლ-ლუი მონტესკიეს და სხვა განმანათლებლების მოძღვრებებმა, რომლებმაც თანამედროვე, ლიბერალური სახელმწიფოს ფორმირებისთვის საუკეთესო თეორიული წინაპირობები შექმნეს.[1]

სახელმწიფოს არსის საკითხი მჭიდროდ უკავშირდება მისი წარმოშობის შესახებ სხვადასხვა კონცეფციას. სახელმწიფოს შესახებ მოძღვრებაში შედარებით გავრცელებულია სახელმწიფოს ფორმირების თეოლოგიური, ოლიგარქიული, პატრიარქალური, ძალმომრეობის, ორგანული და ხელშეკრულების თეორიები. ამ თეორების ნაწილი სახელმწიფოს ღვთაებრივ წარმომავლობას უსვამს ხაზს, ზოგიერთი მათგანი სახელმწიფოს ოჯახის ზრდის და გაფართოების შედეგად ჩამოყალიბებულ ინსტიტუტად განიხილავს, ცალკეული კონცეფცია სახელმწიფოს საზოგადოებრივი შეთანხმების შედეგად ფორმირებულ ორგანიზაციად მიიჩნევს. სახელმწიფოს შესახებ მოძღვრებაში არაერთი მცდელობაა სწორედ ზემოაღნიშნული კონცეფციების დახმარებით განისაზღვროს სახელმწიფოს ცნება და არსი. ზემოაღნიშნული კონცეფციების ნაწილი წარსულს განეკუთვნება და აღარ ახდენს გავლენას სახელმწიფოს შესახებ თანამედროვე მოძღვრებაზე, თუმცა ზოგიერთი მათგანი, მიუხედავად მათი სიძველისა, ფართოდ გამოიყენება სახელმწიფოთმცოდნეობის თანამედროვე მეცნიერებაში.

---

[1] დაწვრილებით იხ. იზორია ლ., თანამედროვე სახელმწიფო, თანამედროვე ადმინისტრაცია, თბილისი, 2009, 29-85.

განზოგადებული სახით სახელმწიფოს შესახებ მოძღვრებაში გამოყოფენ სახელმწიფოს ფორმირების შესახებ რამდენიმე ძირითად თეორიას: თეოლოგიური, არითმეტიკული (კლასიკური), იურიდიული და სოციოლოგიური კონცეფციები. ყველა ამ სკოლასა თუ მოძღვრებაში ფიგურირებს ფუნქციური ელემენტი, რომელიც საზოგადოებაში სახელმწიფოს როლსა და ამოცანებს აყალიბებს. სწორედ მისი სხვადასხვაგვარი ინტერპრეტაცია განაპირობებს ამ თეორიებს შორის ძირითად სხვაობას.

თეოლოგიური კონცეფციის წარმოშობა შუა საუკუნეების ღვთისმეტყველებისა და სქოლასტიკის წარმომადგენლის თომა აკვინელის (1225-1274 წწ.) სახელს უკავშირდება. მიუხედავად იმისა, რომ თანამედროვე სახელმწიფოთმცოდნეობაში თომა აკვინელის შეხედულებები აღარ არის აქტუალური, სახელმწიფოს თეოლოგიური (ღვთაებრივი) წარმოშობის მოძღვრება დღესაც აქტუალურია აღმოსავლეთის მუსულმანურ ქვეყნებში, რამაც თავისი ასახვა ცალკეული სახელმწიფოს კონსტიტუციაშიც კი ჰპოვა (მაგალითად, ირანის 1979 წლის კონსტიტუცია ამ სახელმწიფოს ისლამურ რესპუბლიკად აცხადებს). აღსანიშნავია, რომ ზოგიერთ არაბულ საზოგადოებაში სახელმწიფოს იდეა მჭიდროდ უკავშირდება ხალიფატის კონცეფციას - რელიგიურ დოგმებზე დამყარებული მუსულმანური საზოგადოების ორგანიზაციის იდეალურ ფორმას.

არითმეტიკული (კლასიკური) კონცეფცია, თეოლოგიურისგან განსხვავებით, დღესაც ინარჩუნებს აქტუალობას. ამ მოძღვრების თანახმად, სახელმწიფო სამი ძირითადი ელემენტის ერთობლიობაა: ტერიტორია, მოსახლეობა (ხალხი) და ხელისუფლება. კლასიკური სკოლის წარმომადგენლები სხვადასხვა ელემენტებზე და მათ მნიშვნელობაზე აკეთებენ აქცენტს, თუმცა, მათი უმრავლესობა ხელისუფლებაზე როგორც სახელმწიფოს განმსაზღვრელ ელემენტზე ამახვილებს ყურადღებას. ცალკეული მკვლევარები სხვა დამატებითი ელემენტების მნიშვნელობასაც უსვამენ ხაზს (მაგალითად, სუვერენიტეტს). სახელმწიფოს, როგორც ზემოაღნიშნული სამი ელემენტის ერთობლიობის შესახებ მოძღვრება, ასახავს ობიექტურ სინამდვილეს. თანამედროვე სახელმწიფო მართლაც წარმოუდგენელია ტერიტორიის, ხალხისა და ხელისუფლების გარეშე. თუმცა, სამი ელემენტის თეორია გაკრიტიკებულია როგორც მხოლოდ მატერიალურ ნიშნებზე დამყარებული მოძღვრება, სახელმწიფოს შინაარსობრივი მხარეების განხილვის გარეშე. ზოგიერთი ავტორი მიუთითებს, რომ აღნიშნული სამი მახასიათებელი ახასიათებს არამხოლოდ სახელმწიფოს, არამედ ავტონომიურ ტერიტორიულ

ერთეულებსაც, რომლებიც მიუხედავად ამ ნიშნებისა არ მიეკუთვნებიან სუვერენულ სახელმწიფოებს.[1]

ლიბერალური სახელმწიფოს ფორმირებას მნიშვნელოვნად შეუწყვეს ხელი ბუნებითი სამართლის სკოლის წარმომადგენლებმა (ჰობსი, ლოკი, რუსო და სხვ.), რომლებიც სახელმწიფოს საზოგადოებრივი შეთანხმების (ხელშეკრულების) შედეგად ფორმირებულ ორგანიზაციად განიხილავდნენ. თუმცა, მათი შეხედულებები სახელმწიფოს შექმნის მიზეზებზე განსხვავდებოდა ერთმანეთისაგან. თუკი ჰობსი ინდივიდების ეგოისტური მოსაზრებებიდან გამომდინარე ასაბუთებდა საზოგადოებრივი შეთანხმების, და შესაბამისად სახელმწიფოს შექმნის, აუცილებლობას, ლოკი და რუსო სახელმწიფოს არსებობის აუცილებლობას სწორედ მოქალაქეთა მაღალი თვითშეგნებით ხსნიდნენ, რადგან თავისუფალ, ბუნებრივ მდგომარეობაში ინდივიდებს არ გააჩნდათ საკმარისი მექანიზმები საკუთარი უფლებებისა და თავისუფლებების დასაცავად. სწორედ ამიტომ ბუნებრივი მდგომარეობის დაცვის გონივრულ საშუალებად ისინი საზოგადოებრივი შეთანხმების გზით სახელმწიფოს ფორმირებას განიხილავდნენ, რომლის უმთავრესი ფუნქცია ინდივიდის სიცოცხლის, თავისუფლებისა და საკუთრების დაცვა იქნებოდა. ლოკის თეორიის თანახმად ინდივიდების სახელშეკრულებო ურთიერთობები სახელმწიფოსთან თანხმობის პრინციპს ემყარება. სწორედ ამ პრინციპიდან გამომდინარე, ლოკის თეორიის თანახმად, ხალხი როგორც ხელისუფლების წყარო უფლებამოსილია დაამხოს საზოგადოებრივი შეთანხმების პირობების დამრღვევი დესპოტური მმართველი.

შედარებით გვიან განვითარდა სახელმწიფოს წარმოშობის იურიდიული თეორია, რომლის წარმომადგენლები (ესმენი, ორლანდო, კელზენი და სხვ.) არ უარყოფდნენ სახელმწიფოს სოციოლოგიურ ცნებას, მაგრამ აცხადებდნენ რომ მათ მიზანს სახელმწიფოს იურიდიული მეცნიერების პოზიციიდან კვლევა წარმოადგენდა. მათი აზრით, სახელმწიფო არის იურიდიული პირი, გარკვეული სამართლებრივი ურთიერთობების ერთობლიობა. კელზენის თეორია სახელმწიფოს განმარტავდა როგორც სპეციფიურ ნორმატიულ ერთობას. იურიდიული სკოლის წარმომადგენელთა განმარტებით, სახელმწიფო წარმოადგენს განსაკუთრებულ იურიდიულ პირს, შიდასახელმწიფოებრივ სამართლებრივ ურთიერთობებში და საერთაშორისო ასპარეზზე მოქმედ სუბიექტს, რომელიც გარკვეული უფლებებითა და ვალდებულებებით არის აღჭურვილი. თუმცა, იურიდიული სკოლის წარმომადგენლები თავიანთ მოძღვრებაში ძირითად აქცენტს აკეთებენ სამართლებრივ,

---

[1] Чиркин В. Е., Основы сравнительного государствоведения, Москва, 1997, 20.

იურიდიულ მხარეზე და ნაკლებად ინტერესდებოდნენ სახელმწიფოს, როგორც საზოგადოების პოლიტიკური ორგანიზაციის შინაარსით.

სახელმწიფოს შესახებ თანამედროვე მოძღვრებაში შედარებით ფართოდ გავრცელებულია სახელმწიფოს კვლევის სოციოლოგიური მიდგომა, რომელიც სახელმწიფოს საზოგადოების ოფიციალურ წარმომადგენლად განიხილავს, ხოლო მის მთავარ ამოცანას საზოგადოებრივი ამოცანების გადაწყვეტაში ხედავს. სახელმწიფოს უნდა ახასიათებდეს დემოკრატიული ორგანიზაცია, რომელიც კანონის წინაშე მოქალაქეთა თანასწორობას ემყარება. სახელმწიფოს მთავარი ამოცანაა საზოგადოებაში მარეგულირებელი ფუნქციის შესრულება, რისი აუცილებლობაც სახელმწიფოს არსებობის ნებისმიერ ეტაპზე აქტუალურია, მიუხედავად მისი ეკონომიკური განვითარების დონისა. სოციოლოგიური სკოლის წარმომადგენელთა შეხედულებებს ეხმიანება ფრანგი კონსტიტუციონალისტის ლეონ დიუგის (1859-1928) შეხედულებები სახელმწიფოსა და სამართალზე, რომელიც სახელმწიფოს განიხილავს როგორც განსხვავებული საზოგადოებრივი ჯგუფების სოციალური სოლიდარობის შედეგს, როგორც სოციალური კონფლიქტების გადაწყვეტის საშუალებას. სახელმწიფო, დიუგის განმარტებით, მოწოდებული იყო გადაეწყვიტა სხვადასხვა დაინტერესებული ჯგუფების სოციალური უთანხმოებები.

საკუთარი შეხედულებები სახელმწიფოს არსისა და დანიშნულების შესახებ ჩამოაყალიბეს ინსტიტუციონალისტებმაც მორის ორიუს (1856-1929) ხელმძღვანელობით, რომლებიც სახელმწიფოს განმარტავენ როგორც განსაკუთრებულ ინსტიტუციას, რომელიც სხვა სოციალური ინსტიტიტებისგან (ეკლესია, პოლიტიკური გაერთიანება და სხვ.) განსხვავებით განიხილება როგორც კერძო და საჯარო ინტერესების წონასწორობის მიღწევის ინსტრუმენტი. ინსტიტუციონალისტების მოძღვრების თანახმად, ინსტიტუტი არის საზოგადოების ცალკეული ჯგუფის იურიდიული ორგანიზაცია, რომელიც ხასიათდება გარკვეული დამოუკიდებლობით. ყველა ინსტიტუცია ქმნის თავისი ქცევის წესებს, ხოლო სახელმწიფო, როგორც განსაკუთრებული ინსტიტუტი, ყველაზე ზოგად ქცევის წესებს აყალიბებს. სახელმწიფოს, როგორც იურიდიული აბსტრაქციის ამგვარი გაგება ინსტიტუციონალისტებს აახლოებს იურიდიული სკოლის წარმომადგენლების შეხედულებებთან. თუმცა, ინსტიტუციონალისტები იკვლევენ სახელმწიფოს სხვა სოციალურ ინსტიტუტებთან კავშირში, რაც მათ სოციოლოგიური სკოლის სხვა მიმართულებებთანაც აკავშირებს.

თანამედროვე სამყაროში სახელმწიფო საზოგადოების სოციალური ორგანიზაციის ყველაზე მყარი და დომინირებადი ფორმაა. აღნიშნულს ისიც

ადასტურებს, რომ ინდივიდთა და გეოგრაფიული ობიექტების რაოდენობა, რომლებიც არცერთი სახელმწიფოს იურისდიქციაში არ არის მოქცეული დღევანდელ მსოფლიოში მნიშვნელოვნად შემცირებულია. ამასთან, სახელმწიფოს ცნება, მისი ფართო გაგებით, საკმაოდ მრავალსახოვანი კატეგორიაა, რომელიც აერთიანებს საზოგადოების პოლიტიკური, სოციალური ორგანიზაციის განსხვავებულ ფორმებს ძველბერძნული პოლისების, ფეოდალური მონარქიების და თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოების ჩათვლით. თანამედროვე სახელმწიფოები ტერიტორიული, სოციალურ-ეკონომიკური თუ პოლიტიკური სტრუქტურით მნიშვნელოვნად განსხვავდება ერთმანეთისგან. ზოგიერთმა მათგანმა განვითარების საკმაოდ გრძელი ისტორიული გზა განვლო, ზოგი შედარებით ახალი შექმნილია.

თანამედროვე სახელმწიფო - საზოგადოების ორგანიზაციის განსაკუთრებული ფორმაა, რომელსაც გააჩნია უნიკალური (საჯარო) ხელისუფლება და სახელმწიფოს ფუნქციების განსახორციელებლად აუცილებელი აპარატი, მექანიზმი. სწორედ ხელისუფლების განხორციელების ანუ საჯარო, საზოგადო ფუნქციების შესრულების პრეროგატივა განასხვავებს სახელმწიფოს სხვა ტიპის საზოგადოებრივი (მაგალითად, რელიგიური ან პოლიტიკური) ორგანიზაციებისაგან. თანამედროვე დემოკრატიულ სახელმწიფოში საჯარო ფუნქციების განხორციელება საზოგადოებრივი ჩართულობის პირობებშია უზრუნველყოფილი. სახელმწიფო აქტიურად ზემოქმედებს საზოგადოებრივი ცხოვრების სხვადასხვა სფეროზე და მუდმივ ურთიერთქმედებაშია როგორც საკუთარ მოქალაქეებთან, ასევე მის ტერიტორიაზე მყოფ სხვა ინდივიდებთან. ერთი მხრივ, თანამედროვე სახელმწიფოს აქტიური როლი საზოგადოებრივ ცხოვრებაში და, მეორე მხრივ, მისი მხრიდან სამოქალაქო საზოგადოების თვითრეგულირების საფუძვლების ხელშეუხებლობის დაცვის აუცილებლობა განსაზღვრავს სახელმწიფოს საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მონაწილეობის ფარგლების დადგენის მუდმივ ამოცანას, რათა სახეზე იყოს სახელმწიფოს მხრიდან ზემოქმედების პოზიტიური ფორმები და თავიდან იქნეს აცილებული საზოგადობრივ ცხოვრებაში ჩარევის ნეგატიური გამოვლინებები, რომელიც ფართო მასშტაბით ტოტალიტარული სახელმწიფოებისთვისაა დამახასიათებელი.

სახელმწიფოს ფუნქცია შეიძლება განიმარტოს როგორც მისი არსის გამომხატველი საქმიანობის ძირითადი ფორმები. სახელმწიფოს ფუნქციების ანალიზი გულისხმობს სახელმწიფოს მახასიათებლების დინამიურ ასპექტს. სახელმწიფოს არსი, რომელიც მის ფუნქციებში გამოიხატება, გამომდინარეობს იქიდან, რომ სახელმწიფო არის თავისუფალი ადამიანების საჯარო ხელისუფლების სუვერენული და სამართლებრივი ორგანიზაციის ფორმა.

სახელმწიფოს წინაშე მდგარი ამოცანებიდან გამომდინარე მისი ფუნქციების კლასიფიკაცია შესაძლოა სახელმწიფოს საქმიანობის საშინაო და საგარეო სფეროებში. საშინაო ფუნქციების რეალიზაციით უზრუნველყოფილია სახელმწიფოს წინაშე, მისი განვითარების კონკრეტულ ეტაპზე, მდგარი ამოცანების შესრულება, რაც საბოლოო ჯამში სამართლებრივი, საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვას ისახავს მიზნად და სახელმწიფოს სუვერენიტეტის რეალიზაციას ემსახურება. საგარეო ფუნქცია ეს არის სახელმწიფოს როგორც საერთაშორისო სამართლის სუბიექტის მოღვაწეობა საგარეო ასპარეზზე. აღნიშნული ფუნქცია საკმაოდ მრავალმხრივია და მოიცავს ქვეყნის დაცვას საგარეო საფრთხეებისგან, მისი მოქალაქეების უფლებებისა და ინტერესების დაცვას სახელმწიფოს ფარგლებს გარეთ, თანამშრომლობას სხვა სახელმწიფოებთან საერთაშორისო მშვიდობის გასამყარებლად. სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო ფუნქციები მჭიდროდ დაკავშირებულია ერთამენთთან და ავსებს ერთმანეთს.

სახელმწიფოს ფუნქციების განხორციელება სახელმწიფოს სამართალშემოქმედებითი, სამართალაღსრულებითი და სამართალდაცვითი საქმიანობით არის უზრუნველყოფილი.

სახელმწიფოს სამართალშემოქმედებითი საქმიანობა სახელმწიფოში მოქმედი სამართლის წყაროების (ფორმების) დადგენას ემსახურება, რაც არა მხოლოდ უფლება, არამედ თანამედროვე სახელმწიფოს ვალდებულებაა. სამართალშემოქმედებითი საქმიანობა მოიაზრებს მოქმედი კანონმდებლობის მუდმივ განახლებას, საზოგადოებრივი ჩართულობის პირობებში სამართლებრივი ნორმების მიღებასა და ცვლილებას. თავის მხრივ, სახელმწიფოს მიერ სამართალშემოქმედებითი პროცესის განხორციელებაც მოქმედი სამართლით, მათ შორის უმაღლესი იურიდიული ძალის მქონე აქტებით, არის რეგულირებული.

სამართალაღსრულებითი საქმიანობა ცხოვრებაში სამართლებრივი ნორმების განხორციელებას ისახავს მიზნად, რომლის მეშვეობით სამართლის განუხრელი და მუდმივი შესრულება მიიღწევა. მისი დანიშნულებაა უზრუნველყოს სამართლის ყველა ფორმის პრაქტიკული განხორციელება როგორც თავად სახელმწიფო ორგანოებისა და თანამდებობის პირების, ასევე ინდივიდებისა და მათი გაერთიანებების მიერ. სამართალაღსრულებითი საქმიანობა ითვალისწინებს ასევე სახელმწიფოს, მისი ორგანოებისა და თანამდებობის პირების საქმიანობას ინდივიდების უფლებებისა და თავისუფლებების, ასევე ამ უკანასკნელთა მიერ მათზე დაკისრებული ვალდებულებების შესრულების უზრუნველსაყოფად.

სამართალდაცვითი საქმიანობა გამოიხატება სახელმწიფოს მოქმედებებში დაიცვას ინდივიდების უფლებები და თავისუფლებები არამართლზომიერი ხელყოფისგან, მისი მთავარი მიზანია სახელმწიფოს მხრიდან სამართალდარღვევების აღმოსაფხვრელად პრევენციული და რეპრესიული ღონისძიებების გატარება, რაც უნდა წარიმართოს სახელმწიფოს მიერ აღიარებული ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების გარანტიების დაცვისა და ხელშეუხებლობის პირობებში. ამ მიმართულებით მნიშვნელოვანია სასამართლო ხელისუფლების სამართაშემფარდებელი საქმიანობა.

თანამედროვე სახელმწიფოს საქმიანობის მთავარი ორიენტირი ინდივიდის სამართლებრივი მდგომარეობა, მისი უფლებები და თავისუფლებებია. სწორედ პიროვნების თავისუფალ და ღირსეულ არსებობას ემსახურება სახელმწიფო ხელისუფლების საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო შტოებად ორგანიზაცია. ყოველივე ეს ასახულია თანამედროვე კონსტიტუციებში, რომელთა მთავარ მიზანს პიროვნების სამართლებრივი სტატუსისა და ხელისუფლების ორგანიზაციის საფუძვლების განსაზღვრა წარმოადგენს. კონსტიტუციებს განსაკუთრებული, უმაღლესი ადგილი უკავიათ ეროვნულ სამართლებრივ სისტემებში, რის შედეგადაც კონსტიტუციური ნორმები სხვა სამართლებრივ ნორმებზე უპირატესია, რაც კონსტიტუციური ნორმებით დაცულ ღირებულებებს განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებს.

2. თანამედროვე სახელმწიფოს ძირითადი მახასიათებლები

სახელმწიფოდ ორგანიზებულ საზოგადოებას სხვა სოციალური ინსტიტუტებისგან, ხელისუფლებასთან ერთად, სხვა მნიშვნელოვანი მახასიათებლებიც განასხავებს. გერმანელი იურისტის გეორგ ელინეკის სახელმწიფოს შესახებ შექმნილი ე.წ. „სამი ელემენტის მოძღვრების" (Drei-Elementen-Lehre) თანახმად, სოციალური წარმონაქმნი სახელმწიფოდ მიიჩნევა თუ სახეზეა მისი სამი ძირითადი ნიშანი: (i) განსაზღვრული ტერიტორია, (ii) მუდმივი მოსახლეობა და (iii) სუვერენული ხელისუფლება (მთავრობა). სწორედ ამ განმსაზღვრელი მახასიათებლების მქონე ტერიტორიული გაერთიანება მიიჩნევა სახელმწიფოდ, როგორც საერთაშორისო სამართლის სუბიექტად. თუმცა, ელინეკის ამ თეორიას ყველა როდი ეთანხმება. იურიდიულ ლიტერატურაში საუბრობენ რომ სახელმწიფოსამართლებრივი თვალსაზრისით ამ მოძღვრების დებულებები არასაკმარისია სახელმწიფოს ცნების განსაზღვრისათვის და აუცილებელია გამოყენებულ იქნეს მოძღვრება სა-

ხელმწიფოზე, როგორც იურიდიულ პირზე.[1] ზოგიერთი მკვლევარი თანამედროვე სახელმწიფოზე საუბრისას ელინეკისეული სამი ელემენტის გარდა დამატებით მიუთითებს ისეთ მახასიათებლებს როგორიცაა სუვერენიტეტი და საერთაშორისო აღიარება, ხოლო ხელისუფლების ელემენტს მთავრობის ცნებით ანაცვლებს.[2] თუმცა, თანამედროვე სახელმწიფოს შესახებ კონცეფციების სიმრავლის მიუხედავად, ცალსახაა, რომ ელინეკის სამი ელემენტის გარეშე სახელმწიფოს არსებობა წარმოუდგენელია. შეუძლებელია წარმოვიდგინოთ თანამედროვე სახელმწიფო ტერიტორიისა და მოსახლეობის გარეშე, ისევე როგორც სახელმწიფოსთვის აუცილებელ ელემენტს წარმოადგენს ხელისუფლება, წარმოდგენილი სხვადასხვა ინსტიტუტებით.

ტერიტორია მიუთითებს სახელმწიფოს ხელისუფლების მოქმედების გეოგრაფიულ არეალზე. სახელმწიფო ვერ იარსებებს ტერიტორიის გარეშე, ეს უკანასკნელი მისი არსებობის მატერიალურ საფუძველს წარმოადგენს, რომელიც განსაზღვრავს სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელების საზღვრებს. „ტერიტორიული უზენაესობის" პრინციპის არსი მდგომარეობს სახელმწიფოს განსაკუთრებულ კომპეტენციაში გაატაროს სამართლებრივი და ფაქტობრივი ღონისძიებები ამ ტერიტორიის ფარგლებში და აუკრძალოს უცხო სახელმწიფოთა მთავრობებს მისი თანხმობის გარეშე ამ ტერიტორიაზე თავიანთი იურისდიქციის გავრცელება. ტერიტორია მოიცავს განსაზღვრული ხმელეთის მონაკვეთს, მის ზემოთ არსებულ საჰაერო სივრცეს და მიწის წიაღს მის ქვეშ, ზღვისპირა სახელმწიფოების შემთხვევაში, ის, ასევე მოიცავს საერთაშორისო სამართლით დადგენილი სიგანის ტერიტორიულ ზღვას, რომელიც სახელმწიფოს სახმელეთო ტერიტორიას აკრავს.[3] მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფოს საზღვრების დემარკაციას დიდი მნიშვნელობა აქვს, ბევრ სახელმწიფოს ხანგრძლივი სასაზღვრო დავა აქვს მეზობელ ქვეყნებთან, რაც არ ცვლის სუვერენული სახელმწიფოს არსებობის ფაქტს. არსებითი მნიშვნელობა სახელმწიფოს არსებობისთვის აქვს მისი მხრიდან განსაზღვრული ტერიტორიის მუდმივ კონტროლს. როგორც წესი, სახელმწიფოები (სახელმწიფოთა გაერთიანება) შესაბამისი (სასაზღვრო და საბაჟო) სამსახურების მეშვეობით ზღუდავენ უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა გადაადგილებას მათ ტერიტორიაზე და მას გარკვეულ სავიზო ურთიერთობებს უკავშირებენ.

---

[1] კუბლაშვილი კ., ძირითადი უფლებები, თბილისი, 2003, 2.
[2] Gupta R. L. Political Theory, New Delhi, 1980, 13.
[3] მალანჩუკი პ., აკეჰარსტის თანამედროვე საერთაშორისო სამართალი, თ. თომაშვილისა და სხვების თარგმანი, მ. კვაჭაძის რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 93-94.

ტერიტორიულ კრიტერიუმთან ერთად მუდმივი მოსახლეობაც სახელმწიფოს არსებობის მატერიალურ საფუძველს წარმოადგენს. ტერიტორიის მსგავსად მოსახლეობის რაოდენობაც შეიძლება შედარებით მცირე იყოს, თუმცა, ეს გარემოება არ მოქმედებს სახელმწიფოს საერთაშორისო სამართალსუბიექტურობაზე. ასეთი სახელმწიფოები დიდი სახელმწიფოების მსგავსად გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის სრულუფლებიანი წევრები არიან. მუდმივ მოსახლეობას განეკუთვნება სახელმწიფოს ყველა მკვიდრი, რომელზეც ვრცელდება კონკრეტული სახელმწიფოს იურისდიქცია. სახელმწიფოსადმი პირის პოლიტიკურ-სამართლებრივი კავშირი და კონკრეტული ქვეყნის მოსახლეობისადმი მისი კუთვნილება მოქალაქეობის შესახებ ეროვნული კანონმდებლობით განისაზღვრება. სახელმწიფო ახორციელებს ტერიტორიულ იურისდიქციას თავის მოსახლეობაზე და პერსონალურ იურისდიქციას საზღვარგარეთ მყოფ თავის მოქალაქეებზე.[1] უმრავლესი სახელმწიფოს მოსახლეობა მულტიეროვნული შემადგენლობისაა, თუმცა არსებობენ ერები, რომლებსაც საკუთარი სახელმწიფოებრიობა არ გააჩნიათ (მაგალითად, ქურთები).

ტერიტორიასა და მოსახლეობასთან ერთად, სუვერენული ხელისუფლების არსებობა სახელმწიფოს მნიშვნელოვანი მახასიათებელია. სუვერენული ხელისუფლება - უმაღლესი ხელისუფლება, რომელსაც ფლობს სახელმწიფო. სუვერენულობა თანამედროვე სახელმწიფოს, მისი ხელისუფლების აუცილებელი მახასიათებელია. სხვადასხვა ტიპის ტერიტორიულ გაერთიანებებს აქვთ ტერიტორია, ჰყავთ მოსახლეობა, მაგრამ მთავარი მახასიათებელი - სუვერენიტეტი არ გააჩნიათ. ტერმინი „სუვერენიტეტი“ (ფრანგ. Souverain - უმაღლესი, უზენაესი, თავის მხრივ წარმოდგება ლათინური ტერმინისგან superanus) დამკვიდრებულ იქნა ფრანგი იურისტის ჟან ბოდენის ნაშრომში „ექვსი წიგნი სახელმწიფოს შესახებ“ (1576 წ.). ბოდენის მოძღვრების თანახმად, სუვერენიტეტის კონცეფცია წარმოადგენს უმთავრეს პრინციპს სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განხორციელებისას: შიდასახელმწიფოებრივ დონეზე სუვერენული ხელისუფლების განხორციელება ნიშნავს მის უნარს დამოუკიდებლად შექმნას და შეინარჩუნოს სამართლებრივი წესრიგი; საგარეო დონეზე სუვერენიტეტი გულისხმობს სახელმწიფოს უნარს სხვა სახელმწიფოებისგან დამოუკიდებლად იმოქმედოს საერთაშორისო ასპარეზზე.[2] პირველ შემთხვევაში სახელმწიფო საკუთარ საზღვრებში ფლობს უმაღლეს ხელისუფლებას, სახელმ-

[1] იქვე. 95.
[2] იქვე.

წიფოს ტერიტორიაზე მისი ხელისუფლება უზენაესია. შიდასახელმწიფოებრივ დონეზე სუვერენულობა ვლინდება თვითორგანიზაციის დამოუკიდებელ შესაძლებლობაშიც ანუ ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების ფორმირებასა და მათი კომპეტენციის დადგენაში, კანონმდებლობის შემუშავებასა და მართლმსაჯულების განხორციელების უფლებაში, შეიარაღებული ძალების არსებობაში და ა.შ. თუმცა, შიდაეროვნულ დონეზე სახელმწიფოს მნიშვნელოვანი მოვალეობებიც აკისრია. ინდივიდების ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების საპირწონედ თანამედროვე სახელმწიფოს კონსტიტუცია გარკვეულ ვალდებულებებს აკისრებს. ფედერალური სახელმწიფოს შემთხვევაში ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების კომპეტენცია შესაძლოა გამიჯნული იყოს ფედერაციის სუბიექტების კომპეტენციისგან, თუმცა, საგარეო პოლიტიკის წარმოება ყოველთვის ფედერალური ორგანოების პრეროგატივაა. დემოკრატიული პოლიტიკური წესრიგის პირობებში გასათვალისწინებელია აგრეთვე ტერიტორიული თემის თვითმმართველობის ავტონომიურობაც. აღსანიშნავია, რომ საერთაშორისო სამართალი ინდიფერენტულია ხელისუფლების შიდა ორგანიზაციის ფორმების მიმართ, იქნება ეს მონარქია თუ რესპუბლიკა, ფედერალური თუ უნიტარული ტერიტორიული მოწყობით, პლურალისტური თუ ავტორიტარული პოლიტიკური რეჟიმით. მართალია ჩამოთვლილ ფაქტორებს სახელმწიფოებრიობის არსებობაზე გადამწყვეტი გავლენა არა აქვთ, მაგრამ ხელისუფლების შიდა ეროვნული ლეგიტიმაცია, მისი მხარდაჭერა საზოგადოების მხრიდან, გავლენას ახდენს მის საგარეო პოლიტიკურ ლეგიტიმაციაზე, რაც სახელმწიფოს საერთაშორისო აღიარებაში გამოიხატება.

სახელმწიფოს სუვერენულობა საგარეო ასპარეზზე, ვლინდება მის დამოუკიდებლობაში; საერთაშორისო ასპარეზზე სახელმწიფოს ავტონომიურობა სხვა სახელმწიფოთა სუვერენიტეტის დაცვასა და პატივისცემაში გამოიხატება. თუმცა, საერთაშორისო თანამეგობრობის წევრი სახელმწიფოები იზღუდავენ თავს სხვადასხვა მრავალმხრივი თუ ორმხრივი შეთანხმებებიდან აღმოცენებული ვალდებულებებით, მათ შორის, საერთაშორისო ორგანიზაციებში მათ წევრობასთან დაკავშირებული ვალდებულებებით, რომელთა აღიარებას, როგორც წესი, ქვეყნის კონსტიტუციის გადასინჯვა უსწრებს წინ. ცხადია, სახელმწიფოები თავად წყვეტენ მონაწილეობა მიიღონ თუ არა ამა თუ იმ საერთაშორისო შეთანხმებაში, გახდნენ შესაბამისი საერთაშორისო ორგანიზაციის წევრი თუ გამოვიდნენ ასეთი გაერთიანებიდან, მაგრამ საერთაშორისო ორგანიზაციის წევრობის მთელ პერიოდში ისინი ვალდებულნი არიან შეასრულონ სადამფუძნებლო და სხვა შესაბამისი შეთანხმებებით გათვალისწინებული ვალდებულებები.

საბოლოო ჯამში, ზოგადად თანამედროვე სახელმწიფოს ცნება შესაძლოა ჩამოვაყალიბოთ როგორც საზოგადოების პოლიტიკური ორგანიზაციის განსაკუთრებული ფორმა, რომელიც თავის ხელისუფლებას ავრცელებს ქვეყნის მთელ ტერიტორიასა და მის მოსახლეობაზე, საჯარო ფუნქციების შესასრულებლად ფლობს შესაბამის მექანიზმებსა და აღჭურვილია სუვერენიტეტით. თანამედროვე სახელმწიფო ზოგიერთ ისეთ მახასიათებელს ფლობს, რომელსაც მისი სწორი შეცნობისათვის გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს. თანამედროვე სახელმწიფოსათვის მნიშვნელოვანია მისი სოციალური, დემოკრატიული, სამართლებრივი და სეკულარული ხასიათი. ეს მახასიათებლები უკანასკნელ პერიოდში თანამედროვე სახელმწიფოს საყოველთაო ატრიბუტი გახდა, მათზე საუბარია კონსტიტუციებში. გერმანიის 1949 წლის ძირითადი კანონის მე-20 მუხლში პირდაპირ დახასიათებულია გერმანული სახელმწიფო როგორც დემოკრატიული და სოციალური. ანალოგიური შინაარსისაა საფრანგეთის 1958 წლის კონსტიტუციის პირველი მუხლი, რომელიც საფრანგეთზე საუბრობს როგორც საერო, დემოკრატიულ და სოციალურ სახელმწიფოზე. სახელმწიფოსათვის ამ მახასიათებლების მნიშვნელობიდან გამომდინარე ისინი წინამდებარე ნაშრომში ცალკე თავად ზემოთ უკვე იყო განხილული.

თემატური კითხვები:

1) რომელია თანამედროვე სახელმწიფოს ფორმირების ხელშემწყობი ფაქტორები?
2) რომელი ძირითადი კონცეფციები არსებობს თანამედროვე სახელმწიფოს წარმოშობის შესახებ?
3) ჩამოთვალეთ თანამედროვე სახელმწიფოს ძირითადი ფუნქციები.
4) დაახასიათეთ თანამედროვე სახელმწიფოს ძირითადი მახასიათებლები.
5) დაახასიათეთ თანამედროვე სახელმწიფოს ცნება.

თავი V. სახელმწიფოს ფორმა

1. სახელმწიფოს ფორმის ცნება და ელემენტები

სახელმწიფოს ფორმა განპირობებულია მისი შინაარსით, ვინაიდან ფორმა ზოგადად შეიძლება განიმარტოს როგორც შინაგანი ორგანიზაციის გარეგნული გამოხატულება, სახელმწიფოს ფორმა კი, როგორც კონსტიტუციური (სახელმწიფო მოწყობის) სამართლის ერთ-ერთი კომპლექსური ინსტიტუტი, წარმოადგენს სახელმწიფო ხელისუფლების ფორმირების, ორგანიზაციისა და განხორციელების საშუალებებისა და ფორმების ერთობლიობას ანუ სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაციის გარეგნულ გამოხატულებას. შესაბამისად, კონსტიტუციურ სამართალში სახელმწიფოს ფორმის ცნება უკავშირდება სამი ურთიერთდაკავშირებული ელემენტის - მმართველობის ფორმის, სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის ფორმისა და პოლიტიკური რეჟიმის ცნებებს. თუმცა, სახელმწიფოს ფორმის ცნება აღნიშნული სამი ელემენტის უბრალო მექანიკურ გაერთიანებას, ჯამს როდი წარმოადგენს. სახელმწიფოს ფორმის შესწავლისას მნიშვნელოვანია გამოკვლეულ იქნეს არა მხოლოდ ამ სამი ელემენტის შინაგანი ურთიერთკავშირი, არამედ აგრეთვე ამ ელემენტების მიმართება შექმნილ მთლიანთან (სახელმწიფოს ფორმასთან) და მათი კავშირი მთელ რიგ სხვა გარე ფაქტორებთან. ასევე, მნიშვნელოვანია ამ გარე ფაქტორების ზემოქმედება სახელმწიფოს ფორმის ცნების ქვეშ გაერთიანებულ ელემენტებზე, რაც საბოლოო ჯამში განაპირობებს კიდეც სახელმწიფოს ფორმას, როგორც კომპლექსურ კონსტიტუციურსამართლებრივ ინსტიტუტს.

სახელმწიფოს ფორმისა და მისი ელემენტების კავშირზე გარემოსთან, რომელშიც მას უწევს ფუნქციონირება, როგორც წესი, სხვადასხვა ფაქტორი მოქმედებს, მაგალითად, ისტორიული წარსულის გამოცდილება (XVIII საუკუნიდან მოყოლებული ფრანგების მუდმივი ბრძოლა რესპუბლიკის დამკვიდრებისა და შენარჩუნებისათვის), სოციალურ-კულტურული გარემო (ევროპულ სახელმწიფოებში ფორმირებული კანონის უზენაესობის (Rule of Law), როგორც სოციალური წესრიგის და არა მხოლოდ ხელისუფლების განხორციელების, ერთ-ერთი ფუნდამენტური პრინციპი), რელიგიური ფაქტორი, რომელმაც ირანის ისლამურ რესპუბლიკაში განაპირობა მმართველობის ფორმის თეოკრატიული შინაარსი, ლინგვისტურ თემებს შორის ურთიერთობის თავისებურებები, რამაც სახელმწიფო ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანიზაციის ფედერალური ბუნება განსაზღვრა ბელგიაში. თუმცა, სახელმწიფოს ფორმების შინაარსზე განმსაზღვრელ გავლენას მაინც

ის სოციალურ-ეკონომიკური და პოლიტიკური სისტემა ახდენს, რომლის პირობებშიც მას უწევს ფუნქციონირება. სწორედ ამიტომ მართებულია საკონსტიტუციო სამართლის თეორიაში გამოთქმული მოსაზრება იმის თაობაზე, რომ ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებაში საშუალო ფენის დომინირებული მდგომარეობა, მისი მისწრაფებით სტაბილურობისადმი, მართლწესრიგისადმი, პლურალიზმისა და რიგ შემთხვევებში კონსესუსის ძიებისადმი, სახელმწიფოს ამა თუ იმ ფორმის ეფექტურობას და მის დემოკრატიულ შინაარსს განაპირობებს, რომელიც ხელისუფლების დანაწილებით, მოსახლეობის ჩართულობის სხვადასხვა ფორმების აღიარებით და დემოკრატიული პოლიტიკური წესრიგით ხასიათდება. პირიქით, საერთო-კულტურული ჩამორჩენილობა, ეკონომიკური სტაგნაცია და საზოგადოებრივი ურთიერთობების ნახევრად-ფეოდალური და თეოკრატიული შინაარსი, პოლიტიკური სისტემის მონოპოლიზაციასთან ერთად, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაციის სრულიად განსხვავებულ შინაარსს განსაზღვრავს.[1] სწორედ სახელმწიფოს ფორმებზე სხვადასხვა ფაქტორების ზემოქმედებით აიხსნება ერთი შეხედვით სახელმწიფოს ერთგვაროვანი ფორმების პირობებში სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაციის განსხვავებული შინაარსი. ასე მაგალითად, ბრიტანული საპარლამენტო მონარქია განსხვავდება ტაილანდში არსებული მმართველობის ანალოგიური მოდელისგან, ისევე როგორც ამერიკული ფედერალიზმის ბუნება განსხვავდება სახელმწიფო ხელისუფლების ტერიტორიული მოწყობის ანალოგიური ფორმისგან ინდოეთში. სწორედ ამიტომ მმართველობის და ტერიტორიული მოწყობის ფორმების შეფასებისას ტერმინის „კლასიკური" გამოყენება სამეცნიერო თვალსაზრისით არამართებულად მიგვაჩნია, რადგან აღიარებულია რომ სახელმწიფოს ფორმების შერჩევისას ყველა ქვეყანა მნიშვნელოვანი ინდივიდუალურობით ხასიათდება. თუმცა, სისტემატიზებულ ტიპოლოგიას კონსტიტუციურ სამართალში თავისი მნიშვნელობა ნამდვილად არ დაუკარგავს. არსებობს მთელი რიგი ნიშნები, რომლებიც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაციის თანამედროვე ფორმებს (საპარლამენტო ან საპრეზიდენტო სისტემას, ფედერალურ ან უნიტარულ მოწყობას) განასხვავებს და ამა თუ იმ სახელმწიფოში კონსტიტუციურად დამკვიდრებულ მოდელს სახელმწიფოს ფორმის შესაბამის ტიპს მიაკუთვნებს.

სახელმწიფოს ფორმის ცნება დოქტრინალური წარმომავლობისაა და მისი ელემენტების ანალიზი და კლასიფიკაცია აადვილებს სახელმწიფოს ფორმების შესწავლას. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ზოგიერთი ქვეყნის კონსტი-

[1] Сравнительное конституционное право, Отв. Ред. В. Е. Чиркин, Москва, 2002, 250.

ტუციაში გვხდება ცალკე თავი სათაურით „სახელმწიფოს ფორმა“ და, შესაბამისად, გათვალისწინებულია ამ კომპლექსური ინსტიტუტის კონსტიტუციური რეგულირებაც (მაგალითად, თურქეთის 1982 წლის და ეთიოპიის 1995 წლის კონსტიტუციები). ზოგიერთი სახელმწიფოს კონსტიტუცია შეიცავს სახელმწიფოს ფორმის ცალკეული ელემენტების შესახებ მითითებას (მაგალითად, გერმანიის 1949 წლის ძირითადი კანონი გერმანიას როგორც ფედერალურ სახელმწიფოს ახასიათებს (მუხლი 20), ესპანეთის 1978 წლის კონსტიტუცია ესპანეთის სახელმწიფოს პოლიტიკური წყობილების ფორმად საპარლამენტო მონარქიას განსაზღვრავს (მუხლი 1)). თუმცა, სახელმწიფოს ფორმის ზუსტი კლასიფიცირებისათვის ამგვარი კონსტიტუციური მითითებები არ არის საკმარისი და აუცილებელია ცალკეული სახელმწიფოს ძირითადი კანონის სახელისუფლებო ორგანიზაციის განმსაზღვრელი შესაბამისი თავების დაწვრილებითი გაცნობა.

სახელმწიფოს ფორმის ცნების, მისი არსის კომპლექსური ანალიზის მიზნით, მიზანშეწონილია სახელმწიფო ხელისუფლების ჰორიზონტალური (მმართველობის ფორმის) და ვერტიკალური ორგანიზაციის (ტერიტორიული მოწყობის ფორმის) ძირითადი მოდელების ცალ-ცალკე განხილვა. ამასთან, ხელისუფლების განხორციელების მეთოდებისა და საშუალებების (პოლიტიკური რეჟიმის) დახასიათება მოცემული იქნება მმართველობის ფორმებთან კავშირში, მათი თავისებურებების გათვალისწინებით.

1.1. სახელმწიფო მმართველობის ფორმის ცნება და სახეები

სახელმწიფო მმართველობის ფორმა მოიაზრებს სახელმწიფოს მეთაურის, უმაღლესი საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების ფორმირებისა და მათი ურთიერთობის წესს, სისტემას. სამეცნიერო ლიტერატურაში სახელმწიფო მმართველობის ფორმის განმარტებისადმი განსხვავებული მიდგომა შეინიშნება. მმართველობის ფორმის ცნების ვიწრო გაგების შემთხვევაში განმსაზღვრელია სახელმწიფოს მეთაურის სამართლებრივი მდგომარეობა, მისი თანამდებობაზე განწესების წესი. ამის მიხედვით განასხვავებენ რესპუბლიკური და მონარქიული მმართველობის ფორმას, ხოლო იმისდა მიხედვით თუ როგორია სახელმწიფოს მეთაურს, საკანონმდებლო და აღმასრულებელ შტოებს შორის ურთიერთობათა სისტემა, როგორია მათი ფორმირების წესი და კონსტიტუციური სტატუსი, უკვე ხდება მმართველობის რესპუბლიკური და მონარქიული ფორმების კლასიფიცირება სხვადასხვა ქვესახეობებად.

1.1.1. სახელმწიფო მმართველობის მონარქიული ფორმა და მისი სახეები

მონარქია (ბერძ. monarkhia (μοναρχία) - ერთი პირის მმართველობა, ერთმმართველობა monos - ერთი, arkhos - მმართველობა) - მმართველობის ფორმა, რომლის დროსაც სახელმწიფოს მეთაური არის მემკვიდრეობითი მონარქი.

იაპონიის 1946 წლის კონსტიტუციის თანახმად, იმპერატორი სახელმწიფოს და მოსახლეობის ერთიანობის სიმბოლოა, მისი სტატუსი განისაზღვრება ხალხის ნების საფუძველზე, რომელსაც ეკუთვნის სუვერენიტეტი. სახელმწიფოს ერთიანობისა და მუდმივობის სიმბოლოდ აღიარებს მონარქს ესპანეთის 1978 წლის ძირითადი კანონი. თუმცა, ამ შემთხვევაში მთავარია არა მონარქიის ინსტიტუტის კონსტიტუციური დახასიათება, არამედ მონარქის უფლებამოსილებები ხელისუფლების შტოებთან მიმართებით. სწორედ ამ ნიშნით ხდება მონარქიის კლასიფიკაცია აბსოლუტურ და კონსტიტუციურ მონარქიად.

1.1.1.1. აბსოლუტური მონარქია

აბსოლუტური მონარქია მმართველობის შედარებით იშვიათი და უძველესი ფორმაა, რომელიც ამჟამად რამდენიმე აღმოსავლურ სახელმწიფოში გვხდება (საუდის არაბეთი, ომანი, ბრუნეი, ყატარი) და ითვალისწინებს მონარქის ხელში სახელმწიფო ხელისუფლების სრულ კონცეტრაციას. მმართველობის ასეთი ფორმის პირობებში მონარქი თავად ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას, მის მიერ დანიშნული პირები უზრუნველყოფენ მონარქის სახელით აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებას და, როგორც წესი, მართლმსაჯულება ხორციელდება მისი სახელით და ის თავად უზრუნველყოფს უმაღლესი მართლმსაჯულების განხორციელებას. აბსოლუტური მონარქიის პირობებში მონარქის ხელისუფლება ფორმალურ-იურიდიულად შეზღუდული არ არის, თუმცა, შესაძლოა სხვადასხვა ფაქტორის გავლენით მისი ძალაუფლება იზღუდებოდეს (მაგალითად, ოჯახის წევრების, ადგილობრივი არისტოკრატიის წარმომადგენლებისგან შემდგარი სათათბირო ორგანოს მიერ). ზოგიერთ მონარქიულ სახელმწიფოში მონარქი, ასევე ითვლება უმაღლეს სასულიერო პირად, რაც კიდევ უფრო ზრდის მის გავლენას საზოგადოებაზე.

აბსოლუტური მონარქიის პირობებში ხშირად ქვეყნის ძირითადი კანონი ოქტრირებული წესით არის მიღებული და მონარქის ხელისუფლების შეზღუდვას ვერ უზრუნველყოფს, შესაბამისად კონსტიტუციად (ამ ტერმინის

თანამედროვე, ტრადიციული გაგებით) შეიძლება არც მივიჩნიოთ. ოქტრირებული იყო ყატარის 1972 წლის დროებითი კონსტიტუცია. თუმცა, უნდა ითქვას რომ ამჟამად მოქმედი 2003 წლის ყატარის კონსტიტუციის თანახმად, ხელისუფლების ორგანიზაციას საფუძვლად დაედო ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი, რომლის მიხედვით საკანონმდებლო ხელისუფლება ხორციელდება ალ-შურას საბჭოს მიერ, აღმასრულებელი ემირის მიერ მინისტრთა კაბინეტის დახმარებით, ხოლო სასამართლო ხელისუფლება სასამართლო ორგანოების მიერ ემირის სახელით. აღნიშნული თავისებურებებიდან გამომდინარე, მმართველობის ფორმა ყატარში ემსგავსება დუალისტურ მონარქიას, რომელიც კონსტიტუციური მონარქიის პირველად ფორმას წარმოადგენს.

1.1.1.2. დუალისტური მონარქია

კონსტიტუციური მონარქიის ერთ-ერთი ნაირსახეობა **დუალისტური მონარქია**[1], სადაც ხელისუფლება დანაწილებულია არჩევით ორგანოს - პარლამენტსა და მონარქს შორის, წმინდა სახით ამჟამად ძალზე იშვიათია. დუალისტური მონარქიის პირობებში საკანონმდებლო ხელისუფლება ეკუთვნის პარლამენტს, ხოლო აღმასრულებელ ხელისუფლებას ახორციელებს სახელმწიფოს მეთაური (მონარქი), მხოლოდ მის წინაშე პასუხისმგებელი მთავრობის მეშვეობით. ამჟამად მოქმედი რამდენიმე სახელმწიფოს კონსტიტუცია ითვალისწინებს ერთგვარი ჰიბრიდული ფორმის მმართველობას, როდესაც ხელისუფლების ორგანიზაცია არის შუალედური ნიშნების მქონე დუალისტურ და საპარლამენტო მონარქიას შორის, სადაც ერთ შემთხვევაში ჭარბობს დუალისტური მონარქიის (იორდანია 1990 წლების რეფორმებამდე), ხოლო სხვა შემთხვევაში საპარლამენტო მონარქიის ნიშნები (მაროკო).

მიუხედავად იმისა, რომ დუალისტური მონარქიის პირობებში საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლება გამიჯნულია, ხოლო სასა-

---

[1] ზოგიერთი მკვლევარი ტერმინს „დუალისტური მონარქია" არ მიიჩნევს მმართველობის ამ ფორმის შინაარსის კორექტულ გამომხატველად. მათი აზრით, ხელისუფლებათა დუალიზმი ზოგადად გულისხმობს საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების თანაბარ მდგომარეობას, როდესაც არც ერთი მათგანი არ არის უპირატესი და ისინი ერთად თანაარსებობენ. სწორედ ასეთი თანაარსებობა შეიმჩნევა საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში, ხოლო დუალისტური მონარქიის პირობებში რეალურად ხელისუფლების დუალიზმი არ არის სახეზე, იმდენად რამდენადაც მონარქს შეუძლია ერთპიროვნული გადაწყვეტილებით დაითხოვოს პარლამენტი.

მართლო ხელისუფლებას ახორციელებს მონარქი ან შესაძლებელია მეტ-ნაკლებად დამოუკიდებელი სასამართლო სისტემის არსებობა, მმართველობის ამ ფორმის პირობებში ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი შეზღუდულად არის რეალიზებული. მართალია, კანონებს იღებს არჩევითი წარმომადგენლობითი ორგანო პარლამენტის სახით, მაგრამ მონარქი ფლობს აბსოლუტური ვეტოს უფლებას, რაც ნიშნავს რომ სახელმწიფოს მეთაურის თანხმობის გარეშე კანონი ვერ ამოქმედდება. გარდა ამისა, მონარქი, როგორც წესი, უფლებამოსილია გამოსცეს კანონის ძალის მქონე საგანგებო აქტები და უფლება აქვს დაითხოვოს კიდეც პარლამენტი. მაგალითად, იორდანიაში 1974 წელს პარლამენტის დათხოვნის შემდეგ საპარლამენტო არჩევნები მხოლოდ 1989 წელს შედგა.

მთავრობა (მისი არსებობის შემთხვევაში) დუალისტური მონარქიის პირობებში პასუხისმგებელია მონარქის წინაშე. საკანონმდებლო ხელისუფლებას შეუძლია ბიუჯეტის დამტკიცების პროცედურის მეშვეობით ზემოქმედება აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე, თუმცა, სახელმწიფოს მეთაურის მხრიდან პარლამენტის დათხოვნის მექანიზმის არსებობის პირობებში, ამ მიმართულებითაც საკანონმდებლო ორგანოს უფლებამოსილებები მოკრძალებულად გამოიყურება. აბსოლუტური მონარქიის მსგავსად, დუალისტური მონარქიაც ხასიათდება ავტორიტარული პოლიტიკური რეჟიმით, რომლის პირობებში შეიმჩნევა ხელისუფლების შეზღუდული დუალიზმი, როდესაც უპირატესი მდგომარეობით აღმასრულებელი ხელისუფლების განმახორციელებელი სახელმწიფოს მეთაური - მონარქი სარგებლობს.

დუალისტური მონარქია ევროპაში გვხვდება მხოლოდ მონაკოს საგრაფოში, რომლის 1962 წლის კონსტიტუციის თანახმად, აღმასრულებელი ხელისუფლება ეკუთვნის მონარქს, ხოლო საკანონმდებლო - მონარქსა და პარლამენტს. მთავრობა პასუხისმგებელია მონარქის წინაშე; 18 წევრიანი პარლამენტი აირჩევა ხუთი წლის ვადით მოსახლეობის მიერ. კონსტიტუციის თანახმად, მონარქი გვირგვინის საბჭოს დასკვნის საფუძველზე აღჭურვილია პარლამენტის დათხოვნის უფლებით. კონსტიტუცია არაფერს ამბობს მთავრობის პარლამენტის წინაშე პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ფორმებზე.

1.1.1.3. საპარლამენტო მონარქია

კონსტიტუციური მონარქიის კიდევ ერთი ფორმაა რიგ ევროპულ სახელმწიფოებში გავრცელებული **საპარლამენტო მონარქია** (დიდი ბრიტანეთი, დანია, ნორვეგია, ნიდერლანდი, შვედეთი, ესპანეთი, ბელგია, ლიხ-

ტენშტეინი და სხვ.). თუმცა, საპარლამენტო მონარქია გვხდება სამყაროს სხვა ნაწილებშიც (მაგალითად, იაპონია, ტაილანდი, ნეპალი). საპარლამენტო მონარქია წარმოადგენს მმართველობის მონარქიული ფორმის ხანგრძლივი ევოლუციის შედეგს, რომელიც რიგ ევროპულ სახელმწიფოებში მონარქის უფლებრივი მდგომარეობის ეტაპობრივი შეზღუდვით ხასიათდებოდა და XIX საუკუნის პირველ ნახევარში, შეზღუდული, კონსტიტუციური მონარქიის ფორმირებით, ხოლო XX საუკუნის პირველ ნახევარში კონსტიტუციური მონარქიის სწორედ საპარლამენტო მონარქიად ტრანსფორმაციით დასრულდა. ეს პროცესი ხასიათდებოდა ჯერ საკანონმდებლო, ხოლო მოგვიანებით აღმასრულებელ სფეროში მონარქის ეტაპობრივი შეზღუდვით და ამ სფეროებში პარლამენტით ან პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოებით სახელმწიფოს მეთაურის ჩანაცვლების პროცესით. საბოლოო ჯამში, თანამედროვე (საპარლამენტო) მონარქია მნიშვნელოვან წილად ტრანსფორმირებული სახელმწიფო ინსტიტუტია, რომელიც დაშორდა თავისი ფეოდალური ეპოქის პროტოტიპს.

თანამედროვე, ევროპული სახელმწიფოების უმრავლესობა საპარლამენტო მონარქიებად გაფორმდა XX საუკუნის მეორე ნახევარში სახალხო გზით მიღებული დემოკრატიული კონსტიტუციებით. შესაბამისად, საპარლამენტო მონარქია დღეს-დღეობით კანონდაქვემდებარებულ ხასიათს ატარებს და, შეიძლება ითქვას, რომ დემოკრატიული გზით მიღებული კონსტიტუციების მეშვეობით გაკეთებული სახალხო არჩევანია. მონარქიის ინსტიტუტის ფუნქციონირებასთან დაკავშირებული მთელი რიგი საკითხები (იქნება ეს მემკვიდრეობითობა, ტახტზე აღსაყდრება თუ გვირგვინის ხელისუფლების მიერ უფლებამოსილებების განხორციელება) დემოკრატიული გზით ფორმირებული პარლამენტების მონაწილეობის გარეშე წარმოუდგენელია. მთელი რიგი ევროპული ქვეყნების კონსტიტუციები (ბელგია, დანია, ესპანეთი, ნიდერლანდი, ნორვეგია და სხვ.) პირდაპირ განსაზღვრავენ მონარქის ვალდებულებას ფიცი დადოს კონსტიტუციისა და კანონების განუხრელ შესრულებაზე ან თავად პირითად კანონშია ხაზგასმული მონარქის უფლებამოსილებების კონსტიტუციური წარმომავლობა. ამას თუ დავუმატებთ აღმასრულებელი ხელისუფლების სწორედ პარლამენტის (ქვედა პალატის) წინაშე პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას და მონარქის დისტანცირებას ხელისუფლების სამივე შტოსგან, ადვილი საილუსტრაციო ხდება თანამედროვე (საპარლამენტო) მონარქიის განსხვავებული მახასიათებლები მონარქიული მმართველობის დანარჩენი (აბსოლუტური და დუალისტური) ფორმებისგან. ყოველივე აღნიშნულიდან გამომდინარე, სავსებით ლოგიკურია რომ საპარლამენტო მონარქია თავსებადია თანამედროვე კონსტი-

ტუციებით გაცხადებული სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპთან, რომლის თანახმად, ხელისუფლების წყაროა ხალხი (მაგალითად, ესპანეთის 1978 წლის კონსტიტუციის პირველი მუხლი).

თანამედროვე მონარქიული სახელმწიფოების კონსტიტუციების უმრავლესობა, მონარქის სტატუსთან ერთად, განსაზღვრავს გვირგვინის ხელისუფლების მემკვიდრეობის წესს. ბელგიის ძირითადი კანონი აღიარებს მემკვიდრეობის სალიკურ სისტემას, როდესაც სამეფო ხელისუფლება მემკვიდრეობით გადაეცემათ მხოლოდ მამაკაცებს პირველშობილობის პრინციპის საფუძველზე, ხოლო ქალები გამორიცხულია მემკვიდრეთა წრიდან. ლუქსემბურგში, ლიხტენშტეინში, მონაკოსა და ნიდერლანდში გვირგვინის ხელისუფლების მემკვიდრეობის ისტორიული, ავსტრიული წესია შენარჩუნებული - ასაკით უფროსი მამაკაცისათვის გვირგვინის ხელისუფლების გადაცემა ქალების მემკვიდრეობის უფლების შენარჩუნებით, თუ კი მამაკაცი მემკვიდრეები სახეზე არ არიან. დიდ ბრიტანეთში, დანიაში, ესპანეთსა და ნორვეგიაში დადგენილია მემკვიდრეობის კასტილიური სისტემა, რომელიც მხოლოდ ერთი ხაზის ფარგლებში ითვალისწინებს მამაკაცებისთვის უპირატესობის მინიჭებას.

ევროპული მონარქიების ერთ-ერთი მთავარი მახასიათებელი მმართველობითი მოდელის ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის საფუძველზე რეალიზებაა. მონარქი საპარლამენტო სისტემის პირობებში სრულად არის დისტანცირებული ხელისუფლების სამივე შტოსგან და ხელისუფლების სტრუქტურის განმსაზღვრელია ერთის მხრივ, სახალხო წარმომადგენლობითი ორგანოს (პარლამენტის) გადამწყვეტი როლი აღმასრულებელი ხელისუფლების ფორმირებისას და, მეორეს მხრივ, ამ უკანასკნელის პოლიტიკურ საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლი. სწორედ ამიტომ საპარლამენტო მონარქიის პირობებში მონარქის, როგორც სახელმწიფოს მეთაურის, სტატუსი არ ითვალისწინებს მის მონაწილეობას საკანონმდებლო ორგანოს საქმიანობაში. მაგალითად, შვედეთის კონსტიტუციით მონარქს პირდაპირ ეკრძალება პარლამენტის მოწვევა სესიაზე, მისი დათხოვნა და ვეტოს უფლების გამოყენება. დიდი ბრიტანეთის კონსტიტუციური მოდელით მართალია ფორმალურად მონარქი მოიაზრება საკანონმდებლო ხელისუფლების შემადგენელ ნაწილად, მას ნებისმიერ დროს შეუძლია დაითხოვოს ქვედა პალატა, მისი მონაწილეობისა და საპროგრამო სიტყვის წარმოთქმის გარეშე შეუძლებელია საპარლამენტო სესიის გახსნა, თუმცა, კონსტიტუციური ჩვეულება არ ითვალისწინებს მონარქის დამოუკიდებელ მოქმედებებს პარლამენტთან მიმართებით და მათი პრაქტიკული რეალიზაცია მთავრობის კონტრასიგნაციასა და საარჩევნო კანონმდებლობაზეა და-

მოკიდებული. ვეტოს უფლების გამოყენება კი ბრიტანეთის მონარქის მიერ არ მომხდარა 1707 წლიდან, რაც მის ამ უფლებას უკიდურეს ფორმალობად აქცევს.

ანალოგიურად, შეზღუდულია მონარქის უფლებამოსილებები აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან მიმართებით, რომლის ლიდერს, პრემიერ-მინისტრს, ნიშნავს სახელმწიფოს მეთაური, მაგრამ იმის გათვალისწინებით, რომ მთავრობა მუდმივად უნდა სარგებლობდეს პარლამენტის (ან მისი ქვედა პალატის) ნდობით, პრემიერ-მინისტრის თანამდებობას, როგორც წესი, საპარლამენტო არჩევნებში დაწინაურებული პოლიტიკური პარტიის ლიდერი იკავებს, რომელიც თავისი თანაგუნდელებისგან აყალიბებს მინისტრთა კაბინეტს. თუ კი პარლამენტი უნდობლობას გამოუცხადებს მთავრობას, ეს უკანასკნელი უნდა გადადგეს. თუმცა, უნდობლობის გამოცხადების საპარლამენტო პროცედურა გაწონასწორებულია მთავრობის უფლებამოსილებით შესთავაზოს მონარქს დაითხოვოს პარლამენტი (ან მისი ქვედა პალატა) და დანიშნოს რიგგარეშე საპარლამენტო არჩევნები: თუ ამომრჩეველი მხარს დაუჭერს აღმასრულებელ ხელისუფლებას, რიგგარეშე საპარლამენტო არჩევნების შედეგად პარლამენტში შეიქმნება მთავრობის მხარდამჭერთა უმრავლესობა, ხოლო თუ ამომრჩეველი არ ეთანხმება მინისტრთა კაბინეტს, საპარლამენტო უმრავლესობის პოლიტიკური შემადგენლობაც შეიცვლება, რაც მას ახალი მთავრობის ფორმირების საშუალებას მისცემს.

აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან მიმართებით მონარქის უფლებამოსილებების შემზღუდავ არსებით ინსტიტუტს კონტრასიგნაციის მექანიზმი წარმოადგენს (ლათ. contra - წინააღმდეგ, signare - ხელმოწერა), რომელიც პირველად ინგლისის 1701 წლის მოწყობის აქტით ("Act of Settlement") დამკვიდრდა და სახელმწიფოს მეთაურის სამართლებრივი აქტების პრემიერ-მინისტრის მიერ თანახელმოწერას გულისხმობს, რის შედეგადაც სახელმწიფოს მეთაურის აქტი სავალდებულო იურიდიულ ძალას იძენს. კონტრასიგნაციის მექანიზმის არსებობის მიზანია ერთი მხრივ, სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებების შეზღუდვა (პირველ რიგში, აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან მიმართებით), ხოლო, მეორე მხრივ, დამოუკიდებელი და პასუხისმგებელი მთავრობის ფუნქციონირების უზრუნველყოფა.

მმართველობითი მოდელის სწორი ანალიზის მიზნით აუცილებელია ყურადღება გავამახვილოთ პარტიულ სისტემაზე, რომელიც საპარლამენტო მონარქიებში ბევრად განვითარებული და დემოკრატიული შინაარსისაა, ვიდრე დუალისტურ და აბსოლუტურ მონარქიებში (ამ უკანასკნელში პარტიების არსებობა, როგორც წესი, საერთოდ არ არის გათვალისწინებული

(მაგალითად, საუდის არაბეთში)). საკანონმდებლო და აღმასრულებელ შტოებს შორის დამოკიდებულების ხასიათი სწორედ ქვეყანაში არსებულ პარტიულ სისტემაზეა დამოკიდებული. საპარლამენტო უმრავლესობის გავლენა აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე საგრძნობია იმ ქვეყნებში, სადაც არ არსებობს ერთპარტიული საპარლამენტო უმრავლესობა და შესაბამისად, ვერ ხერხდება ერთპარტიული მთავრობის ფორმირება (დანია, ნიდერლანდი). ხშირად ასეთ პირობებში მთავრობის ფორმირება ფართო კოალიციური გაერთიანების საფუძველზე ხდება და ასეთი მრავალპარტიული მთავრობის სიცოცხლისუნარიანობა არ არის ხოლმე ხანგრძლივი, ხოლო საპარლამენტო უმრავლესობა აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან შედარებით დამოუკიდებელია. იმ საპარლამენტო მონარქიებში, სადაც ორპარტიული სისტემა ფუნქციონირებს (დიდი ბრიტანეთი) ან მრავალპარტიული ერთი დომინირებული პარტიით (იაპონია 1955-1993 წლებში), აღმასრულებელი ხელისუფლება, როგორც წესი, ერთპარტიულია და სახეზეა მისი გავლენა საპარლამენტო უმრავლესობაზე პარტიული დისციპლინის მეშვეობით, როდესაც აღმასრულებელ ხელისუფლებაში მოქცეული პარტიული მენეჯმენტი ახდენს გავლენას თანაპარტიელთა ნების ფორმირებაზე პარლამენტში.

თანამედროვე მონარქიებში სახელმწიფოს მეთაური არსებითად დისტანცირებულია სასამართლო ხელისუფლებისგანაც, რომელიც მთლიანად დამოუკიდებელ ორგანოთა სისტემის ხელშია. იმ ქვეყნებშიც კი, სადაც მონარქს შენარჩუნებული აქვს მოსამართლეთა დანიშვნის უფლება, ეს უკანასკნელი ინიშნება უვადოდ, რაც მინიმუმადე ამცირებს მოსამართლეზე შემდგომი ზემოქმედების საშუალებას (ნიდერლანდის კონსტიტუციის მუხლი 117). მონარქს, როგორც წესი, შენარჩუნებული აქვს მსჯავრდებულთა შეწყალების და სასჯელის შემსუბუქების უფლება (ბელგია, დანია, ესპანეთი, ნიდერლანდი, ნორვეგია და სხვ.). თუმცა, რიგ შემთხვევებში (ნიდერლანდი, ნორვეგია) მისი ამ უფლების რეალიზაციაც დამოკიდებულია სასამართლოს შუამდგომლობაზე ან მთავრობის და პარლამენტის რეკომენდაციებზე.

ზოგიერთ ევროპულ სახელმწიფოში შენარჩუნებულია მონარქის უფლება მონაწილეობდეს უმაღლესი სასამართლო ინსტანციის ფორმირებაში, რაც მოიაზრებს, პარლამენტის თანხმობით, უმაღლესი სასამართლოს მოსამართლეთა ან თავმჯდომარის დანიშვნას (მონაკო, ლიხტენშტეინი), აგრეთვე საკონსტიტუციო ზედამხედველობის ორგანოს ფორმირებაში მონაწილეობას (ლუქსემბურგი).

მონარქის კონსტიტუციური უფლებამოსილებების ნომინალური უფლებამოსილებებით და მისი კომპეტენციის ქვეყნის პოლიტიკური ხელმძღვანელობიდან ფორმალური (სიმბოლური) მმართველობით ჩანაცვლების

თვალშისაცემმა პროცესმა თანამედროვე, დემოკრატიულ სახელმწიფოებში მონარქიის ინსტიტუტის ფუნქციისადმი ახალი დოქტრინალური მიდგომის წარმოშობა განაპირობა. ზოგიერთი სახელმწიფოს კონსტიტუციაში ეს დოქტრინა ღიად აისახა, სადაც მონარქი წარმოჩენილია არა როგორც სახელმწიფო ხელისუფლების განმახორციელებელი, არამედ როგორც ერთიანობის სიმბოლო და ეროვნული დამოუკიდებლობის გარანტი, საჯარო ხელისუფლების სტაბილური ფუნქციონირების გარანტი და არბიტრი (ესპანეთი, ლუქსემბურგი, ანდორა).

გასათვალისწინებელია, აგრეთვე თანამედროვე დემოკრატიებში მონარქიის ინსტიტუტის განსაკუთრებული თავისებურება: მონარქია, როგორც აპოლიტიკური ინსტიტუტი პლურალისტურ პოლიტიკურ გარემოში შესაძლოა საზოგადოების მხრიდან განსაკუთრებული ნდობით სარგებლობდეს. ამასთან რიგ სახელმწიფოებში, ამ ინსტიტუტის თავისებურებებიდან გამომდინარე, მონარქიას გააჩნია განსაკუთრებული ინტეგრალური ფუნქცია საზოგადოებისათვის, ცალკეული ერებისთვის. მაგალითად, მთელ რიგ შემთხვევებში მონარქია წარმოადგენს მნიშვნელოვანი ინტეგრალური ფუნქციის განმახორციელებელ ინსტიტუტს ისტორიული კავშირების მქონე ხალხებს შორის ურთიერთობებში (ესპანეთი, დიდი ბრიტანეთი) და მისი ეს ფუნქცია რთულად განხორციელებადია ნებისმიერი სხვა სახელმწიფო ორგანოსა თუ არჩევითი თანამდებობის პირის მიერ.

1.1.2. სახელმწიფო მმართველობის რესპუბლიკური ფორმა და მისი სახეები

მემკვიდრეობითი მონარქიისგან განსხვავებით, რესპუბლიკური (ლათ. res publica - საზოგადო, სახალხო საქმე[1]) მმართველობა არჩევით სახელმწიფოს მეთაურს მოიაზრებს, რომელიც, როგორც წესი, პრეზიდენტად მოიხსენიება და რომლის თანამდებობაზე განწესების წესი და სტატუსი დამოკიდებულია მმართველობის რესპუბლიკური ფორმის ნაირსახეობებზე.

თავისი სოციალური შინაარსით რესპუბლიკების კლასიფიკაცია პირობითად შეიძლება არისტოკრატიულ, ოლიგარქიულ და დემოკრატიულ რესპუბლიკებად. რესპუბლიკური მმართველობის ფორმა ჯერ კიდევ ძველ რომში აღმოცენდა (ძვ. წ. V-I საუკუნეები). ცნობილია ასევე ფეოდალური ეპოქის რესპუბლიკური წყობილების ქალაქ სახელმწიფოები ვენეცია,

---

[1] ცნობილია ციცერონის გამონათქვამი: "Republica est res populi" (რესპუბლიკა - ხალხის საქმე).

ფლორენცია, გენუა იტალიაში, თავისუფალი ქალაქები გერმანიასა და სხვა ევროპულ სახელმწიფოებში, რომლებიც თანამედროვე რესპუბლიკების ადრეულ პროტოტიპს წარმოადგენდნენ და შუა საუკუნეებში ხელისუფლების დეპერსონიფიკაციის, მისი ინსტიტუციონალიზაციის ისტორიულ პროცესს უწყობდნენ ხელს.

ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დამყარებული თანამედროვე რესპუბლიკური მმართველობა პირველად კონსტიტუციურად 1787 წლის ამერიკის შეერთებული შტატების ძირითადი კანონით გაფორმდა. მოგვიანებით რესპუბლიკური მმართველობა შემოღებულ იქნა საფრანგეთში, შვეიცარიაში და სხვა ევროპულ სახელმწიფოებში. სახელისუფლებო შტოთა ფორმირების წესიდან გამომდინარე, მათ შორის, სახელმწიფოს მეთაურის არჩევითობის გათვალისწინებით, რესპუბლიკური მმართველობის ფორმა სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაციის ყველაზე დემოკრატიულ ფორმად მიიჩნევა. თუმცა, წარსულის გამოცდილება ადასტურებს რომ რესპუბლიკური მმართველობის ფორმის პირობებშიც შესაძლებელია ხელისუფლების უზურპაცია პოლიტიკური ჯგუფის ან ერთი პირის, ბელადის, მიერ (მაგალითად, ფაშისტური რეჟიმები გერმანიასა და იტალიაში, აუგუსტო პინოჩეტი ჩილეში და ა.შ.). რესპუბლიკური ინსტიტუტებით მონარქიის ჩანაცვლება ყველა შემთხვევაში სახელმწიფო წყობილების დემოკრატიულ ტრანსფორმაციაზე რომ არ მიუთითებს ამას საბერძნეთში 1967-1974 წლებში „შავი პოლკოვნიკების" მმართველობის სახელით ცნობილი პერიოდიც ადასტურებს, როდესაც მონარქიული მმართველობა გაუქმდა, მაგრამ ამან ქვეყანას მეტი დემოკრატიულობის ხარისხი ვერ შესძინა. დემოკრატიულობის მაღალი ხარისხით არც პოსტ-კოლონიური ტროპიკული აფრიკის ქვეყნები გამოირჩეოდნენ, სადაც კოლონიური სისტემის გაუქმების შემდეგ აღმოცენებული რესპუბლიკური წყობილება დიდად არ განსხვავდებოდა მონარქიული ფორმებისგან. პრეზიდენტების ცვლილება ამ აფრიკულ სახელმწიფოებში მათ გარდაცვალებას ან სამხედრო გადატრიალებას უკავშირდებოდა და არა დემოკრატიულ პრინციპებზე დამყარებულ არჩევნებს.

წინამდებარე თავში ჩვენი ანალიზის საგანია დემოკრატიულ, ხელისუფლების დანაწილების, ურთიერთშეკავებისა და ურთიერთგაწონასწორების (checks and balancies) პრინციპებზე ორგანიზებულ რესპუბლიკებში ხელისუფლების ჰორიზონტალური ორგანიზაციისთვის დამახასიათებელი ძირითადი ნიშნების წარმოჩენა. ამასთან, უნდა გავითვალისწინოთ რომ საპრეზიდენტო, საპარლამენტო და შერეული მმართველობის ფორმის მქონე რესპუბლიკებში სახელმწიფოს მეთაურიც და პარლამენტიც არჩევითია,

ხოლო მათი სტატუსი, ისევე როგორც ზოგადად ამ სამი სახის რესპუბლიკას შორის სხვაობა, დამოკიდებულია იმაზე თუ როგორია აღმასრულებელი და საკანონმდებლო შტოების ურთიერთმიმართება.

1.1.2.1. საპრეზიდენტო რესპუბლიკა

საპრეზიდენტო რესპუბლიკა პირველად ამერიკის შეერთებული შტატების 1787 წლის კონსტიტუციით გაფორმდა, რომლის მიზანი იყო ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით, ურთიერთდაბალანსების მექანიზმების გათვალისწინებით ხელისუფლების ორგანიზაცია. მმართველობის საპრეზიდენტო სისტემა თავისი ნიშნებით წააგავს დუალისტურ მონარქიას და ეს ბუნებრივიცაა ვინაიდან სწორედ მისი გავლენით (დიდი ბრიტანეთი) გაფორმდა ამერიკის შეერთებული შტატების კონსტიტუციაში. თუმცა, მმართველობის ამ ორ ფორმას შორის არსებითი სხვაობაა.

საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლება უშუალოდ ხალხისგან იღებს მანდატს. აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურს ხალხის მიერ (აშშ-ში არაპირდაპირი გზით) არჩეული პრეზიდენტი წარმოადგენს, რომელიც ამ ფუნქციას სახელმწიფოს მეთაურის ფუნქციებს უთავსებს. მთავრობა, როგორც კოლეგიური ორგანო, როგორც წესი, არ არსებობს და აღმასრულებელ ხელისუფლებას ერთპიროვნულად პრეზიდენტი ახორციელებს, ხოლო მინისტრები პრეზიდენტის წინაშე არიან ანგარიშვალდებული. თუმცა, ზოგიერთ საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში სახელმწიფოს მეთაური ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, რომელიც მის წინაშეა ანგარიშვალდებული და პასუხისმგებელი (ეგვიპტე). მაგრამ ეს უკანასკნელი, როგორც წესი, „ადმინისტრაციული პრემიერის“ სახელით არის ცნობილი და აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობას პრეზიდენტი მეთაურობს. მინისტრების მსგავსად მოსამართლეებიც საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში ინიშნებიან პრეზიდენტის მიერ, როგორც წესი, პარლამენტის ზედა პალატის თანხმობით (აშშ).

საპრეზიდენტო სისტემის მთავარ მახასიათებელს სახელმწიფოს მეთაურის მიერ აღმასრულებელი ხელისუფლების ერთპიროვნული განხორციელების უფლება წარმოადგენს, რომელიც იმავდროულად არ არის პასუხისმგებელი პარლამენტის წინაშე. აღმასრულებელი ხელისუფლების ფორმირება, როგორც წესი, არასაპარლამენტო გზით ხდება და მინისტრების გადაყენების პროცედურაში პარლამენტი არ მონაწილეობს, თუ მათ მიერ არ არის დარღვეული კონსტიტუცია ან არ არის ჩადენილი სისხლის სამართლის დანაშაული. საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში კონსტიტუცია არ ითვალის-

წინებს აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის ნდობის გამოცხადებას და მისი ლეგიტიმაცია უშუალოდ ამომრჩევლისგან მომდინარეობს. ერთადერთი კონსტიტუციური მექანიზმი აღმასრულებელი ხელისუფლების ვადის ამოწურვამდე გადაყენებისა არის იმპიჩმენტის საკმაოდ რთული პროცედურა, რომლის გამოყენება ძირითადი კანონით მკაცრად განსაზღვრული წესითა და სასამართლო ხელისუფლების მიერ დადასტურებული სამართალდარღვევის ფაქტის არსებობით არის შესაძლებელი. საკონსტიტუციო სამართლის თეორიაში საპრეზიდენტო სისტემის ნაკლოვანებად სწორედ ხელისუფლების ხისტი დანაწილების პირობებში მისი კონფლიქტური პოტენციალი სახელდება, როდესაც ხალხის მიერ განსაზღვრული ვადით არჩეული აღმასრულებელი ხელისუფლება პოლიტიკური მართვის სადავეებიდან ჩამოაშორებს საპრეზიდენტო არჩევნებში დამარცხებულ ოპონენტებს და მათ მკაფიოდ განსაზღვრული ვადით არ უტოვებს სახელმწიფოს მართვაში პოლიტიკური პატრიციპაციის შესაძლებლობას.[1]

საპრეზიდენტო სისტემის პირობებში ურთიერთშეკავებისა და გაწონასწორების მექანიზმებს თავისი კონკრეტული გამოხატულება აქვს ხელისუფლების შტოების ურთიერთმიმართების ჭრილში. პრეზიდენტი აღჭურვილია სუსპენზიური (შეყოვნებითი) ვეტოს უფლებით, რომლის დაძლევა კონსტიტუციით განსაზღვრულ ხმათა კვალიფიციურ უმრავლესობას მოითხოვს და რომლის მეშვეობითაც პრეზიდენტმა შესაძლოა გადამწყვეტი დაბრკოლება შეუქმნას მისთვის მიუღებელ კანონპროექტებს. პარლამენტი უფლებამოსილია კონსტიტუციით დადგენილ შემთხვევებში და წესით იმპიჩმენტის პროცედურით გადააყენოს სახელმწიფოს მეთაური, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების წარმომადგენლები თანამდებობებიდან. სასამართლო ხელისუფლება ახორციელებს რა პარლამენტის და პრეზიდენტის აქტების კონსტიტუციასთან შესაბამისობის შემოწმებას, ამგვარად უზრუნველყოფს კონსტიტუციური მართლწესრიგის დაცვას საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ.

საპრეზიდენტო რესპუბლიკა ამერიკის შეერთებული შტატების გავლენით გავრცელდა ლათინური ამერიკის ქვეყნებში (ბრაზილია, ჩილე, პერუ და სხვ.). თუმცა, ზოგიერთ სახელმწიფოში პრეზიდენტის დამატებითი უფლებამოსილებებით აღჭურვამ ამ ქვეყნებში სუპერსაპრეზიდენტო სისტემების ფორმირებას შეუწყო ხელი.

---

[1] ლინცი ხ. ხ., აქვს თუ არა ინსტიტუტებს მნიშვნელობა? საპრეზიდენტო მმართველობის საფრთხეები, ჟურნალი „სოლიდარობა", №1(22), 2008, 22.

1.1.2.2. საპარლამენტო რესპუბლიკა

საპარლამენტო რესპუბლიკის შემთხვევაში სახელმწიფოს მეთაური პრეზიდენტი აირჩევა პარლამენტის ან სხვა კოლეგიური ორგანოს მიერ და დისტანცირებულია ხელისუფლების პოლიტიკური შტოებისგან. საპარლამენტო რესპუბლიკის კონსტიტუციამ შესაძლოა პრეზიდენტი საკმაოდ ფართო უფლებამოსილებებით აღჭურვოს, თუმცა, რეალურად მათი განხორციელება ხდება აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ და, საპარლამენტო მონარქიის მსგავსად, მმართველობის ამ ფორმის პირობებშიც სახელმწიფოს მეთაურის მიერ გამოცემული აქტების ამოქმედებისთვის აუცილებელია პრემიერ-მინისტრის ან/და შესაბამისი მინისტრის კონტრასიგნაცია.

საპარლამენტო რესპუბლიკის მთავარ მახასიათებელს წარმოადგენს პარლამენტის ან მისი ქვედა პალატის წინაშე პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მქონე მთავრობის არსებობა, რომელიც, როგორც წესი, სოლიდარულ ხასიათს ატარებს. თუმცა, თავის მხრივ საპარლამენტო სისტემებში აღმასრულებელი ხელისუფლება აღჭურვილია უფლებით სახელმწიფოს მეთაურს მიმართოს პარლამენტის (ან მისი ქვედა პალატის) დათხოვნის შუამდგომლობით. შესაბამისად, საპარლამენტო რესპუბლიკაში ხელისუფლების შტოებისგან დისტანცირებული სახელმწიფოს მეთაური არბიტრალური ფუნქციების მქონე ინსტიტუტია, რომელიც საჭიროებისას სამთავრობო (ზოგჯერ პოლიტიკური) კრიზისის დაძლევის კონსტიტუციური მექანიზმის ამოქმედებას უზრუნველყოფს. საპარლამენტო მმართველობის პირობებში ურთიერთშეკავებისა და გაწონასწორების სისტემას ნდობა-უნდობლობის პროცედურა ენაცვლება.

საპარლამენტო რესპუბლიკაში არაპირდაპირი გზით არჩეული პრეზიდენტის კომპეტენცია და მისი დამოუკიდებელი მოქმედების არეალი საკმაოდ შეზღუდულია. სახელმწიფოს მეთაური ან პარლამენტის მიერ აირჩევა (უნგრეთი) ან საამისოდ უფლებამოსილი საგანგებო კრების მიერ (გერმანია, იტალია), რომელშიც პარლამენტის წევრებთან ერთად ტერიტორიული ერთეულების (გერმანიაში ფედერაციის სუბიექტების - მიწების) წარმომადგენლები არიან გაერთიანებული. შესაბამისად, ასეთი გზით არჩეული პრეზიდენტი ვერ უპირისპირდება ხალხის მიერ არჩეულ საკანონმდებლო ორგანოს და მისი კონსტიტუციური უფლებამოსილებები შეზღუდულია. თუმცა, გვხვდება ისეთი საპარლამენტო რესპუბლიკები (ბულგარეთი, ავსტრია, ჩეხეთი), სადაც პრეზიდენტი პირდაპირი გზით, ამომრჩევლის მიერ, აირჩევა.

საპარლამენტო რესპუბლიკაში მთავარ პოლიტიკურ ფიგურას მთავრობის მეთაური წარმოადგენს, რომელიც საპარლამენტო არჩევნებში გამარჯვებული უმრავლესობის წარმომადგენელი და მისი ნდობით აღჭურვილი პირია. პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას პრეზიდენტი წარუდგენს პარლამენტს, თუმცა, მისი ეს უფლებამოსილება უფრო ფორმალურია ვიდრე რეალური, ვინაიდან პრემიერის შერჩევისას სახელმწიფოს მეთაური საპარლამენტო არჩევნების შედეგებით ხელმძღვანელობს და არჩევანს სწორედ საპარლამენტო უმრავლესობისათვის მისაღებ კანდიდატურაზე აკეთებს. შესაბამისად, საპარლამენტო სისტემის პირობებში მთავრობის შემადგენლობაზე გავლენას ახდენს სახელმწიფოში არსებული პოლიტიკური სისტემა: მრავალპარტიული სისტემის პირობებში თუ კი სახეზეა ერთი დომინირებული პარტია მთავრობა შესაძლოა ერთპარტიული იყოს, ხოლო თუ მრავალპარტიული სისტემა დომინანტი პარტიის გარეშე ფუნქციონირებს საპარლამენტო უმრავლესობა, ისევე როგორც მთავრობის შემადგენლობა, შესაძლოა კოალიციური იყოს.

საპარლამენტო მმართველობის ფორმა გავრცელებულია ევროპულ სახელმწიფოებში (ავსტრია, გერმანია, იტალია, ჩეხეთი, უნგრეთი, საბერძნეთი, ესტონეთი და სხვ.). მმართველობის აღნიშნული ფორმა გვხვდება, აგრეთვე ისეთ ქვეყნებში როგორიცაა ისრაელი, ინდოეთი.

1.1.2.3. ნახევრად-საპრეზიდენტო რესპუბლიკა

მმართველობის **შერეული რესპუბლიკური ფორმა** აერთიანებს როგორც საპრეზიდენტო, აგრეთვე საპარლამენტო რესპუბლიკის ნიშნებს. თუმცა, მმართველობის კონკრეტული მოდელის პირობებში რესპუბლიკური მმართველობის ამ ფორმების ნიშნების ურთიერთმიმართება შეიძლება სხვადასხვაგვარი იყოს.

მმართველობის შერეული (ნახევრად-საპრეზიდენტო) ფორმა საფრანგეთის 1958 წლის კონსტიტუციით დამკვიდრდა[1]. საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მსგავსად მმართველობის ამ ფორმის პირობებშიც სახელმწიფოს მეთაური - პრეზიდენტი პირდაპირ ხალხის მიერ აირჩევა და ის მონაწილეობს აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებაში. მთავრობის ფორმირე-

[1] მმართველობის შერეულ ფორმას ითვალისწინებდა ფინეთის 1919 წლის კონსტიტუციაც, რომლის თანახმად, პრეზიდენტი აირჩეოდა პარლამენტის გვერდის ავლით, ის უზრუნველყოფდა სახელმწიფო საბჭოს (მთავრობის) ფორმირებას, თუმცა, პრემიერ-მინისტრი და სახელმწიფო საბჭოს წევრები პასუხისმგებელი იყვნენ პარლამენტის წინაშე.

ბას უზრუნველყოფს პრეზიდენტი, თუმცა მინისტრთა კაბინეტი საპარლამენტო უმრავლესობის ნდობით უნდა სარგებლობდეს და, შესაბამისად, პრეზიდენტი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის შერჩევისას ითვალისწინებს საპარლამენტო არჩევნების შედეგებს. ნახევრად-საპრეზიდენტო რესპუბლიკის პირობებში აღმასრულებელ ხელისუფლებას ბიცეფალური (გაორებული) ხასიათი აქვს: ერთი მხრივ, მის განხორციელებაში აქტიურად არის ჩართული პრეზიდენტი, ხოლო, მეორე მხრივ, აღმასრულებელ ხელისუფლებას ახორციელებს პარლამენტის ნდობით მოსარგებლე მთავრობა, პრემიერ-მინისტრის ხელმძღვანელობით, რაც ტიპიურია საპარლამენტო რესპუბლიკისთვის. ამავდროულად, პრეზიდენტი კონსტიტუციით აღჭურვილია პარლამენტის დათხოვნის უფლებამოსილებით და, საპარლამენტო რესპუბლიკის მსგავსად მმართველობის ამ მოდელის პირობებშიც ფუნქციონირებს კონტრასიგნაციის ინსტიტუტი (საფრანგეთი). შეიძლება ითქვას, რომ ნახევრად-საპრეზიდენტო სისტემის დამკვიდრება მეოცე საუკუნის მეორე ნახევარში ევროპაში მიმდინარე პარლამენტარიზმის რაციონალიზაციის ყველაზე მასშტაბურ მცდელობას წარმოადგენდა. ამ შემთხვევაში აღმასრულებელი ხელისუფლების გაძლიერების მექანიზმებმა გამოხატულების ახალი ფორმები შეიძინა, ვიდრე ეს გერმანული კონსტიტუციით იყო გათვალისწინებული

როგორც ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკის გამოცდილება ადასტურებს მმართველობის ამ ფორმის პირობებში პრეზიდენტის მონაწილეობა აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებაში რეალური და განმსაზღვრელია, თუკი საპარლამენტო უმრავლესობა, რომლის ნდობითაც არის აღჭურვილი მთავრობა, პროსაპრეზიდენტო პარტიას განეკუთვნება ანუ სახელმწიფოს მეთაური და პარლამენტის (ქვედა პალატის) უმრავლესობა ერთ პოლიტიკურ გუნდს მიეკუთვნებიან. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ერთი მხრივ, პრეზიდენტსა და, მეორე მხრივ, პრემიერ-მინისტრსა და საპარლამენტო უმრავლესობას შორის შესაძლოა კონფლიქტური ვითარება ჩამოყალიბდეს, რაც საბოლოო ჯამში აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან მიმართებით პრეზიდენტის კონსტიტუციით განსაზღვრული უფლებამოსილებების განხორციელების შესაძლებლობას ზღუდავს. სწორედ ამიტომ ნახევრად-საპრეზიდენტო რესპუბლიკის ერთ-ერთი პირველი მკვლევარი დიუვერჟე შრეულ რესპუბლიკას მოიხსენიებდა სისტემად, სადაც მონაცვლეობს საპრეზიდენტო და საპარლამენტო სისტემები. დიუვერჟეს კონცეფციის თანახმად, სისტემა ფუნქციონირებს როგორც საპრეზიდენტო, თუკი სახელმწიფოს მეთაური და საპარლამენტო უმრავლესობა ერთპარტიულია და პირიქით, საპარლამენტო სისტემაა სახეზე თუ პრეზიდენტი და საპარ-

ლამენტო უმრავლესობა, შესაბამისად პრემიერიც, პოლიტიკური ოპონენტები არიან. ოპოზიციური საპარლამენტო უმრავლესობის არსებობის შემთხვევაში სახელმწიფოს მეთაურს აქვს ორი არჩევანი: ხელსაყრელ შემთხვევაში დაითხოვოს პარლამენტი (მისი ქვედა პალატა) და რიგგარეშე საპარლამენტო არჩევნებში იმედი იქონიოს რომ მისი პოლიტიკური პარტია მოიპოვებს უმრავლესობას (რაც პროსაპრეზიდენტო მთავრობის ფორმირების აუცილებელი წინაპირობაა) ან საკუთარი ვადის დასრულებამდე შეეგუოს ოპოზიციურ პარტიას საპარლამენტო უმრავლესობასა და მთავრობაში და შესაბამისად, თავის მოკრძალებულ უფლებამოსილებებს აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან მიმართებით. საფრანგეთის შემთხვევაში ორივე ამ ვარიანტს ჰქონდა ადგილი 1958 წლის კონსტიტუციის ამოქმედების შემდეგ. სოციალისტი ფრანსუა მიტერანის პრეზიდენტობის პერიოდში, 1986 წელს არჩეულ ეროვნულ კრებაში უმრავლესობით მემარჯვენე პარტიები მოხვდნენ და მთავრობის ფორმირების უპირატესობაც მათ ხელში აღმოჩნდა, თუმცა, წელიწადნახევრის შემდეგ პრეზიდენტმა დაითხოვა ეროვნული კრება და რიგგარეშე არჩევნების შედეგებმა მას სოციალისტური მთავრობის ფორმირების საშუალება მისცა. 1993 წელს გამართულ საპარლამენტო არჩევნებში კვლავ მემარჯვენეებმა გაიმარჯვეს, თუმცა მორიგ საპრეზიდენტო არჩევნებამდე ცოტა დრო იყო დარჩენილი და სახელმწიფოს მეთაური შეეგუა კოჰაბიტაციას (თანაცხოვრებას) ოპოზიციური შემადგენლობის მინისტრთა კაბინეტთან. სწორედ ამ თავისებურებებიდან გამომდინარე, იმისდამიხედვით თუ როგორია საპარლამენტო უმრავლესობის პოლიტიკური კუთვნილება, საკონსტიტუციო სამართლის ლიტერატურაში შერეული მოდელი ნახევრად-საპრეზიდენტო ან ნახევრად-საპარლამენტო ფორმებად მოიხსენიება.[1]

შერეული მმართველობის ფორმის პირობებში სწორედ სახელმწიფოს მეთაურის კონსტიტუციური სტატუსი და აღმასრულებელი ხელისუფლებისადმი მისი დამოკიდებულება, მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ფორმებთან ერთად, განმსაზღვრელია მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო ან ნახევრად საპარლამენტო მოდელის სწორი კვალიფიკაციისთვის. როგორც ვნახეთ, შერეული მოდელის ნახევრად-საპრეზიდენტო სისტემისთვის მისაკუთვნებლად არსებითია აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელების პროცესში პრეზიდენტის მონაწილეობა. რიგ შემთხ-

[1] დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2014, 96; გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მეორე გამოცემა, 2014, 121.

ვევებში სახელმწიფოს მეთაური აირჩევა პირდაპირი გზით ამომრჩევლის მიერ და, საპარლამენტო რესპუბლიკის ნომინალური უფლებამოსილებების მქონე პრეზიდენტისგან განსხვავებით, აღჭურვილია გარკვეული უფლებამოსილებებით, თუმცა, ამავე დროს დისტანცირებულია აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან, რაც მას აახლოებს საპარლამენტო სისტემასთან. ასეთ შემთხვევაში აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან გამიჯნული სახელმწიფოს მეთაური კონსტიტუციურად შეიძლება აღჭურვილი იყოს სუსპენზიური ვეტოს უფლებით, საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მიმართვის უფლებით, თავდაცვისა და საგარეო ურთიერთობათა სფეროში ფლობდეს გარკვეულ უფლებამოსილებებს, რაც არ არის ტიპიური საპარლამენტო რესპუბლიკისათვის. სწორედ პრეზიდენტის ასეთი კონსტიტუციური სტატუსის პირობებში საკონსტიტუციო სამართლის ლიტერატურაში საუბრობენ ნახევრად-საპარლამენტო მოდელის არსებობაზე, როდესაც პრეზიდენტი დისტანცირებულია რა ხელისუფლების პოლიტიკური შტოებისგან, ფლობს სამართლებრივ და პოლიტიკურ პროცესებზე გავლენისთვის საკმარის მექანიზმებს და, რაც მთავარია, ინარჩუნებს დამოუკიდებელ ლეგიტიმაციას.[2]

მმართველობის შერეული ფორმა, როგორც საპრეზიდენტო და საპარლამენტო რესპუბლიკების ალტერნატივა, გავრცელდა რამდენიმე პოსტტოტალიტარულ ქვეყანაში (პოლონეთი, რუსეთი, უკრაინა და სხვ.), სადაც მთავრობა ემყარება საპარლამენტო უმრავლესობის მხარდაჭერას, ხოლო სახალხო გზით არჩეული პრეზიდენტი, რომელიც, როგორც წესი, მხარდაჭერილია და პოპულარულია ამომრჩევლის მხრიდან, არ ერევა რა სახელმწიფოს ყოველდღიური მართვის საკითხებში, წარმართავს ქვეყნის საერთო პოლიტიკურ კურსს და შეიძლება განსაკუთრებულ ყურადღებას ავლენდეს ზოგიერთი სფეროს (მაგალითად, საგარეო პოლიტიკის, თავდაცვის და სამართალდამცავი ორგანოების) მიმართ. მთავრობის მეთაური ასეთ შემთხვევაში პრეზიდენტის გადაწყვეტილებების შემსრულებლად გვევლინება და მისი პასუხისმგებლობის ქვაკუთხედს აღმასრულებელი ხელისუფლების ყოველდღიური ფუნქციონირების უზრუნველყოფა წარმოადგენს, ხოლო თავად მოდელი ზოგიერთ შემთხვევაში პრეზიდენციალიზმისკენ გადახრილ სუპერსაპრეზიდენტო შინაარსს იძენს.

---

[2] გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მეორე გამოცემა, 2014, 122.

1.1.2.4. მმართველობის არატიპიური ფორმები

სახელმწიფო ხელისუფლების ჰორიზონტალური ორგანიზაციის თანამედროვე ფორმების ანალიზისას ზოგჯერ საკმაოდ რთულია მმართველობის კონკრეტული მოდელის კლასიფიცირება, მისი მიკუთვნება მმართველობის საპრეზიდენტო თუ საპარლამენტო რესპუბლიკისთვის. ხშირად იქმნება მმართველობის ისეთი ჰიბრიდული ფორმები, რომლებსაც არამხოლოდ მმართველობის ზემოაღწერილი რესპუბლიკური ფორმებისთვის ტიპიური ნიშნები ახასიათებს, არამედ სრულიად ახალი მახასიათებლები გამოარჩევს, რომელიც უცხოა უკვე აღწერილი, შედარებით ტრადიციული, ფორმებისთვის.

საინტერესოა სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკის გამოცდილება, რომლის 1996 წლის კონსტიტუციით სახელმწიფოსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური არის პრეზიდენტი. მიუხედავად ერთი შეხედვით საპრეზიდენტო სისტემებისთვის დამახასიათებელი კონსტიტუციური მიდგომისა, მმართველობის ფორმა სულაც არ გახლავთ საპრეზიდენტო. როგორც კონსტიტუციის შესაბამისი თავების ანალიზიდან ჩანს, პრეზიდენტი აირჩევა ბიკამერალური პარლამენტის ქვედა პალატის - ეროვნული ასამბლეის მიერ თავისი წევრებიდან და ის მინისტრთა კაბინეტთან ერთად პასუხისმგებელია აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებაზე სწორედ პარლამენტის წინაშე. ეროვნული ასამბლეა აღჭურვილია უფლებამოსილებით უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადების გზით ჩამოაშოროს პრეზიდენტი და მინისტრთა კაბინეტი აღმასრულებელ ხელისუფლებას. კონსტიტუციის თანახმად, პრეზიდენტი არის სახელმწიფოს არა მხოლოდ ირიბი გზით არჩეული, არამედ მინისტრთა კაბინეტის მეთაურიც და აღმასრულებელ ხელისუფლებას სწორედ ამ უკანასკნელის მეშვეობით ახორციელებს. ამასთან, მას გააჩნია რიგი უფლებამოსილებები საკანონმდებლო ორგანოსთან მიმართებით (მაგალითად, რიგგარეშე სხდომაზე პარლამენტის პალატების მოწვევის უფლებამოსილება, საკანონმდებლო აქტის კონსტიტუციურობის დადგენის მიზნით, მისი ხელახალი განხილვისათვის პარლამენტისთვის დაბრუნება). ამასთან, კონსტიტუციით ეროვნული ასამბლეა უფლებამოსილია ხმების უმრავლესობით უნდობლობა გამოუცხადოს როგორც ცალკე მინისტრთა კაბინეტს და ამ შემთხვევაში პრეზიდენტი ვალდებულია გამოცვალოს მთავრობა, ასევე უნდობლობის ვოტუმის მიღება შეიძლება პრეზიდენტის მიმართაც და ასეთ შემთხვევაში პრეზიდენტი, მინისტრთა კაბინეტთან ერთად, უნდა გადადგეს. პრეზიდენტი აღჭურვილია უფლებამოსილებით, კონსტიტუციით გათვალისწინებულ

შემთხვევებში, დაითხოვოს პარლამენტის ქვედა პალატა. მიუხედავად საპრეზიდენტო სისტემისთვის დამახასიათებელი ელემენტების არსებობისა, ვფიქრობთ, რომ ხელისუფლების ჰორიზონტალური დანაწილების სამხრეთ აფრიკულ მოდელში საპარლამენტო რესპუბლიკის მახასიათებლები დომინირებს.

თავისებურებით გამოირჩევა თეოკრატიული რესპუბლიკა, რომლისთვისაც დამახასიათებელია რელიგიური წინამძღოლის კონსტიტუციურად გაფორმებული მონაწილეობა სახელმწიფოს მართვის პროცესში. ასე მაგალითად, ირანის ისლამური რესპუბლიკის 1979 წლის კონსტიტუცია პრეზიდენტის თანამდებობასთან ერთად ითვალისწინებს სულიერი წინამძღოლის ინსტიტუტს, რომელიც ერის სულიერი ლიდერის ფუნქციებს უთავსებს სახელმწიფო მეთაურის უფლებამოსილებებს. მისი გადაწყვეტილებები სავალდებულოა შესასრულებლად საერო ხელისუფლებისათვის და გადამწყვეტ როლს ასრულებს სახელმწიფოს მართვის პროცესში.

საკმაოდ ორიგინალურია შვეიცარიის მმართველობის ფორმა, რომელსაც ვერც ერთ ზემოთ აღწერილ ტიპიურ მმართველობის ფორმას ვერ მივაკუთვნებთ. 1999 წლის კონსტიტუციის მიხედვით, კონფედერაციის პრეზიდენტს ფედერალური პარლამენტი ირჩევს ერთი წლის ვადით ფედერალური საბჭოს შემადგენლობიდან, რომლის შვიდ წევრს მორიგი საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ, ასევე ფედერალური კრება ირჩევს. კონსტიტუციური სტატუსის მიხედვით პრეზიდენტი ფედერალურ საბჭოს თავმჯდომარეობს, მისი უფლებამოსილებები წარმომადგენლობითია და ის იმავდროულად ერთ-ერთი ფედერალური უწყების (სამინისტროს) ხელმძღვანელია. მიუხედავად იმისა, რომ მას კონსტიტუცია კონფედერაციის პრეზიდენტად მოიხსენიებს, ძირითადი კანონი არაფერს ამბობს მის დამოუკიდებელ უფლებამოსილებებზე, შესაბამისად სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებები უმეტესწილად ფედერალურ საბჭოს აქვს მიკუთვნებული. კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს კონფედერაციის პრეზიდენტის უფლებას დაითხოვოს ფედერალური კრება ან მისი რომელიმე პალატა - ეროვნული საბჭო და კანტონების საბჭო. კონსტიტუცია პარლამენტის წინაშე არც მთავრობის პასუხისმგებლობის ფორმებზე საუბრობს. ძირითადი კანონი განსაზღვრავს მთავრობის ვალდებულებას საქმიანობის შესახებ ანგარიში რეგულარულად წარუდგინოს საკანონმდებლო ორგანოს. სახელმწიფო მოწყობის შესახებ შვეიცარიის კონსტიტუციური ნორმების ანალიზისას შეიძლება დავასკვნათ, რომ ფედერალურ კრებას პრეზიდენტსა და აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან მიმართებით უპირატესი სტატუსი გააჩნია.

სხვადასხვა ქვეყანაში არსებული მმართველობის ფორმების თავისებურებების მიუხედავად, საბოლო ჯამში სახელმწიფო ხელისუფლების ჰორიზონტალური ორგანიზაციის ფორმების კლასიფიკაცია გარკვეული საერთო ნიშნების მიხედვით მაინც შესაძლებელია. თუმცა, უნდა გავითვალისწინოთ რომ კონკრეტულ საზოგადოებაში ამ ფორმების რეალიზაცია მისი ყველა ქრესტომათიული მახასიათებლის დაცვის პირობებში, როგორც წესი, არ ხდება. თითოეულ სახელმწიფოს ახასიათებს მისი ისტორიული წარსულით, პოლიტიკური კულტურით, გეოგრაფიული ფაქტორებით, ეროვნული თავისებურებებით ან სხვა გარემოებებით განპირობებული ორიგინალური მახასიათებლები, რომლებიც მმართველობის ამა თუ იმ ფორმის თავისებურ, განსხვავებულ, შინაარსს განაპირობებს. სწორედ ამიტომ შეუძლებელია თანამედროვე სამყაროში აბსოლუტურად იდენტური მმართველობის ფორმების არსებობა, თითოეული მათგანის სტრუქტურა, რესპუბლიკა იქნება ის თუ მონარქია, სახელმწიფოდ ორგანიზებული საზოგადოების თავისებურებებით, კონკრეტულ ისტორიულ ეტაპზე მის წინაშე მდგარი ამოცანებით არის განპირობებული.

თემატური კითხვები:

1) რომელი ძირითადი ელემენტებისგან შედგება სახელმწიფოს ფორმის ცნება?
2) რომელია მმართველობის ძირითადი ფორმები?
3) რითი განსხვავდება მმართველობის მონარქიული და რესპუბლიკური ფორმა?
4) რითი განსხვავდება დუალისტური და საპარლამენტო მონარქიული მმართველობის ფორმები?
5) რა ძირითადი ნიშნებით ხასიათდება საპრეზიდენტო რესპუბლიკა?
6) რომელი კონსტიტუციური ნიშნების (მექანიზმების) არსებობაში გამოიხატება ურთიერთშეკავებისა და გაწონასწორების პრინციპი?
7) რითი განსხვავდება სახელმწიფოს მეთაურის სტატუსი საპარლამენტო და ნახევრად-საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში?
8) როგორ ხდება მთავრობის ფორმირება საპარლამენტო სისტემებში?
9) როგორია მთავრობის პასუხისმგებლობის ფორმები საპარლამენტო და ნახევრად-საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში?

1.2. სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის ფორმის ცნება და სახეები

გერმანელი იურისტის გეორგ ელინეკის ცნობილი ე.წ. „სამი ელემენტის მოძღვრების“ თანახმად, სახელმწიფოს არსებობის აუცილებელი წინაპირობაა გარკვეულ ტერიტორიაზე მისი ხელისუფლების ორგანიზაცია. XX საუკუნის ამ ცნობილი მოძღვრების მიხედვით ტერიტორია სახელმწიფოს არსებობის აუცილებელი, მისი განმსაზღვრელი ელემენტია. მმართველობის ფორმა, თუ კი სახელმწიფო ხელისუფლების ჰორიზონტალური ორგანიზაციის ფორმების გამომხატველია, ტერიტორიული მოწყობის ფორმა ხელისუფლების ვერტიკალურ სტრუქტურას გადმოსცემს. სახელმწიფოს ტერიტორია (ლათ. territorium - ოლქი, ტერიტორია), როგორც მისი აუცილებელი შემადგენელი ელემენტი, წარმოადგენს იმ სივრცის (სახმელეთო, საჰაერო და საზღვაო, ასევე წიაღისეული) ერთობლიობას რომელზეც ვრცელდება მისი სუვერენიტეტი. ამ ელემენტის მნიშვნელობაზე ის გარემოებაც მეტყველებს, რომ ხშირად სახელმწიფოთა კონსტიტუციებში საუბარია მათ საზღვრებზე, მითითებულია ქვეყნის შემადგენელი ნაწილები ან სხვა ის ელემენტები, რომელთა მეშვეობით განისაზღვრება სახელმწიფო ხელისუფლების მოქმედების გეოგრაფიული არეალი.

სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაცია გულისხმობს სახელმწიფო ხელისუფლების ვერტიკალურ მოწყობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ცენტრალურ ორგანოებსა და სახელმწიფოს შემადგენელ ნაწილებს შორის ურთიერთობათა არსებულ სისტემას. დღესდღეობით არსებობს ტერიტორიული ორგანიზაციის ორი გავრცელებული მოდელი: უნიტარული, სადაც ცენტრალური ხელისუფლება იღებს გადაწყვეტილებებს და ფედერალური, სადაც გადაწყვეტილებები მიიღება სხვადასხვა ვერტიკალურ (პლურალისტურ) დონეებზე. უკანასკნელ შემთხვევაში საუბარია ცენტრალურ ხელისუფლებასთან მიმართებით მნიშვნელოვანი ავტონომიის მქონე ტერიტორიული სუბიექტების არსებობაზე.

თითქმის ყველა თანამედროვე სახელმწიფოს კონსტიტუცია სხვადასხვა მოცულობით, მაგრამ ცალკე ნორმებს უთმობს სახელმწიფო ხელისუფლების ტერიტორიული მოწყობის საკითხს. ზოგიერთი მათგანი საუბრობს მხოლოდ სახელმწიფოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებად დაყოფის შესახებ, აღიარებს სახელმწიფოს უნიტარულ ტერიტორიულ მოწყობას (რუმინეთი, ყაზახეთი და სხვ.), ფედერალური სახელმწიფოების ძირითადი კანონები პრინციპების დონეზე არეგულირებენ ფედერალურ ცენტრსა და სუბიექტებს შორის ურთიერთობებს, განსაზღვრავენ სხვა (არასუბიექტი) ტერიტორიების სტატუსს (აშშ, გერმანია და სხვ.).

1.2.1. უნიტარული სახელმწიფო

თანამედროვე მსოფლიოში სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის უნიტარული (ლათ. unus - ერთი) მოდელი საკმაოდ გავრცელებულია (ფინეთი, დანია, ნიდერლანდი, საბერძნეთი, პორტუგალია, პოლონეთი, ბულგარეთი, იაპონია და სხვ.). რთული, ფედერალური, მოდელისგან განსხვავებით, ტერიტორიული ორგანიზაციის ამ ფორმას სახელმწიფო ხელისუფლების ვერტიკალური მოწყობის შედარებით მარტივ ფორმად მოიხსენიებენ. უნიტარული სახელმწიფოს ტერიტორია ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებად იყოფა, რომლის ფარგლებშიც ხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველობა. ისტორიულად სახელმწიფო ხელისუფლების უნიტარული ტერიტორიული ორგანიზაცია პროგრესული ნაბიჯი იყო და მან ფეოდალური დანაწევრება და პარტიკულარიზმი ჩაანაცვლა. უნიტარული ტერიტორიული მოწყობის დამკვიდრებამ თავის დროზე ხელი შეუწყო ერთიანი ბაზრის ფორმირებასა და სახელმწიფო მმართველობის სრულყოფას, რაც საბოლოო ჯამში ხელისუფლების დეპერსონიფიკაციაში, მის ინსტიტუციონალიზაციაში გამოიხატა.

უნიტარული სახელმწიფოს კონსტიტუციაში, როგორც წესი, პირდაპირი მითითება სახელმწიფოს უნიტარული ტერიტორიული მოწყობის შესახებ არ გვხდება (გამონაკლისია ცალკეული კონსტიტუცია, მაგალითად, პორტუგალიის 1976 წლის ძირითადი კანონი). თუმცა, სახელმწიფო ხელისუფლების უნიტარული მოწყობის დადგენა მთელი რიგი კონსტიტუციური ნორმების გაცნობის გზით შეიძლება, რომელიც ქვეყნის განუყოფელობაზე, სახელმწიფო ხელისუფლების ერთიან ორგანიზაციაზე საუბრობენ (მაგალითად, იტალიის, ესპანეთის, საფრანგეთის კონსტიტუციები).

უნიტარული ტერიტორიული მოწყობა გულისხმობს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე სახელმწიფო ხელისუფლების ერთიან სამართლებრივ და პოლიტიკურ ორგანიზაციას, რაც გამოხატულებას პოულობს სახელმწიფოს ტერიტორიაზე მოქმედ ერთ კონსტიტუციაში, ერთიანი საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების სისტემის არსებობაში (ქვეყნის შემადგენლობაში მყოფ განსაკუთრებული სტატუსის მქონე ტერიტორიულ ერთეულებზე ქვემოთ იქნება საუბარი). უნიტარული ტერიტორიული მოწყობის მახასიათებელია ასევე ერთიანი მოქალაქეობა, როდესაც სახელმწიფოს ტერიტორიაზე მოქმედებს პირის ერთიანი სახელმწიფოსადმი პოლიტიკურ-სამართლებრივი კუთვნილების პრინციპი. უნიტარული სახელმწიფოსთვის დამახასიათებელია სამართლის ერთიანი სისტემა,

ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში მოქმედი სასამართლო ორგანოები ქვეყნის ცენტრალიზებული სასამართლო სისტემის ქვედა რგოლია. უნიტარული ტერიტორიული მოწყობის მთავარი განმასხვავებელი ნიშანი ტერიტორიული ორგანიზაციის ფედერალური მოდელისგან ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილებაა თავად განსაზღვროს ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების სტატუსი და მათი საქმიანობის კონტროლის ფორმები.

აღსანიშნავია, რომ უნიტარიზმი სახელმწიფო ხელისუფლების მკაცრ ცენტრალიზაციას არ გულისხმობს. საკონსტიტუციო სამართლის თეორიაში უნიტარული სახელმწიფოების კლასიფიკაციის ერთ-ერთ საფუძვლად სწორედ სახელმწიფო ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის ხარისხია მიჩნეული. ამის მიხედვით გამოყოფენ ცენტრალიზებულ, შედარებით დეცენტრალიზებულ და დეცენტრალიზებულ უნიტარულ სახელმწიფოებს.

ცენტრალიზებულ უნიტარულ სახელმწიფოში ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულები ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დანიშნული მოხელის მიერ იმართება. ინდონეზიაში ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულები ცენტრალური ხელისუფლების მიერ უშუალოდ დანიშნული მოხელეების ან ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების მიერ წარდგენილი კანდიდატურებიდან ისევ ცენტრის მიერ შერჩეული მოხელეების მიერ იმართება. ზოგიერთ ევროპულ სახელმწიფოში საოლქო ტერიტორიულ ერთეულს არ გააჩნია წარმომადგენლობითი ორგანო და მმართველობას მთავრობის მიერ დანიშნული მოხელე უზრუნველყოფს (ბულგარეთი).

შედარებით დეცენტრალიზებულ სახელმწიფოში ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დანიშნულ მოხელესთან ერთად (პრეფექტი - საფრანგეთში) მუნიციპალურ დონეზე ფუნქციონირებს მოსახლეობის მიერ არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოები (საფრანგეთში - დეპარტამენტის საბჭოები). როგორც წესი, შედარებითი დეცენტრალიზაციის შემთხვევაში სამთავრობო ემისარი საკმაოდ ფართო უფლებამოსილებებს ფლობს ადგილობრივი ტერიტორიული ერთეულის ორგანოებთან მიმართებით. ის წარმოადგენს ცენტრალურ ხელისუფლებას რეგიონულ ტერიტორიულ ერთეულში, ხელმძღვანელობს შესაბამისი სამსახურების მუშაობას და აწვდის მის ქვემდებარე ტერიტორიაზე მიმდინარე მოვლენების შესახებ ინფორმაციას ცენტრალურ ხელისუფლებას.

დეცენტრალიზებულ უნიტარულ სახელმწიფოში, როგორც წესი, ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დანიშნული მოხელეები არ არიან სახეზე და თვითმმართველობა ამ თვალსაზრისით შეუზღუდავად ხორციელ-

დება ადგილობრივი არჩევითი ორგანოების მიერ (ინგლისი). ამ შემთხვევაში ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან ადმინისტრაციული ზედამხედველობა შეიძლება ატარებდეს გაშუალებულ ხასიათს საფინანსო-საბიუჯეტო და სასამართლო კონტროლის მექანიზმების სახით. ამასთან, დეცენტრალიზაციის მაღალი ხარისხის პირობებში ნორმატიულ დონეზეა გამიჯნული კომპეტენცია მმართველობის ცენტრალურ და ადგილობრივ ორგანოებს შორის. მეტიც, დეცენტრალიზებული სახელმწიფოს ფარგლებში შეიძლება არსებობდეს ტერიტორიული ავტონომია, რომელიც უნიტარული სახელმწიფოს ფარგლებში ტერიტორიის ნაწილის კონსტიტუციურად აღიარებული თვითმმართველობის უფლებით არის აღჭურვილი. ბრიტანულ ლიტერატურაში დეცენტრალიზაციის პროცესის აღსანიშნავად დევოლუციის ცნებას იყენებენ.

თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოების ტერიტორიული ორგანიზაციის გამოცდილება მრავლად შეიცავს სხვადასხვა ეთნოსის ჰარმონიული თანაცხოვრებისთვის აუცილებელ კონსტიტუციურსამართლებრივ მექანიზმებს. მათ შორის, ერთი-ერთი ფუნდამენტური სწორედ **ავტონომიის ინსტიტუტი** გახლავთ, რომელიც სახელმწიფოს დეცენტრალიზაციის, ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეებს შორის ხელისუფლების განაწილების ერთგვარ ფორმადაც უნდა განვიხილოთ.

საკუთრივ ტერმინი „ავტონომია", როდესაც მას სახელმწიფოს ტერიტორიულ ორგანიზაციასთან მიმართებით ვიყენებთ, თავისი ეტიმოლოგიური დატვირთვით, ხაზს უსვამს ტერიტორიული ერთეულის შესაძლებლობას იცხოვროს საკუთარი (auto) ნორმებით, წესებით (nomos). ევროპელი და ქართველი მკვლევარები ავტონომიის რამდენიმე სახეს გამოყოფენ[1]. მათგან აღსანიშნავია ტერიტორიული და ექსტერიტორიული ავტონომია.

ტერიტორიული ავტონომია საკონსტიტუციო სამართლის თეორიასა და საზღვარგარეთის ქვეყნების პრაქტიკაში ფართოდ არის აღიარებული. ტერიტორიული ავტონომიის ცნება XIX საუკუნეში განვითარდა, როგორც ლიბერალური მოძღვრების ფუძემდებლური პრინციპი და, ფაქტობრივად, ადგილობრივი თვითმმართველობის კონცეფციის გაფართოებულ ინტერპრეტაციას წარმოადგენდა. ტერიტორიული ავტონომიის არსი სახელმწიფოს განსაზღვრული ტერიტორიისთვის, მისი მოსახლეობის სპეციფიკური თავისებურებების გათვალისწინებით, სხვა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულებისგან განსხვავებული, შედარებით ფართო, სტატუსის

---

[1] იხ. ხუბუა გ., ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი, თბილისი, 2000, 98.

მინიჭებას გულისხმობს. ტერიტორიული ავტონომიის თავისებურებების უკეთ წარმოჩენის მიზნით, მიზანშეწონილია ხაზი გავუსვათ ექსტერიტორიულ და ტერიტორიულ ავტონომიებს შორის არსებულ ძირითად სხვაობას. თუ ტერიტორიული ავტონომია კონკრეტულ ტერიტორიაზე მდებარეობს და სახელმწიფოებრივი წარმონაქმნისათვის დამახასიათებელი მატერიალური ნიშნებითაა აღჭურვილი, ექსტერიტორიული ავტონომია არ არის მატერიალეზებული და მთელი ქვეყნის ტერიტორიაზე მცხოვრები ამა თუ იმ ეთნიკური ან ეროვნული უმცირესობისათვის გარკვეული უფლებამოსილებების მინიჭებას ითვალისწინებს.

ევროპული სახელმწიფოების ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმები ადასტურებს, რომ ტერიტორიული ავტონომიის ბუნება არაერთგვაროვანია. თუ ერთ შემთხვევაში ტერიტორიული ავტონომია გულისხმობს ქვეყნის მხოლოდ ცალკეული ნაწილისათვის, მისი ისტორიული, ეთნიკური, რელიგიური ან სხვა ფაქტორებიდან გამომდინარე განსაკუთრებული, ფართო უფლებამოსილებების მინიჭებას, მეორე სახის ტერიტორიული ავტონომია ითვალისწინებს ქვეყნის ყველა რეგიონისათვის ავტონომიური სტატუსის მინიჭებას, ანუ სახელმწიფოს რეგიონალიზაციას. ტერიტორიული ავტონომიის ორივე ფორმა ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის პირობებში ვითარდება და ფუნქციონირებს, მაშინ როდესაც ექსტერიტორიული ავტონომიის არსებობა არ გულისხმობს ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის გარდაუვალობას. ცალკეული ტერიტორიისთვის ავტონომიის სტატუსის მინიჭების საკითხთან დაკავშირებით საკმაოდ საინტერესოა რამდენიმე ევროპული სახელმწიფოს (მაგალითად, დანიის, დიდი ბრიტანეთის) გამოცდილება.

დეცენტრალიზებული უნიტარული სახელმწიფოს ფარგლებში ტერიტორიული ავტონომიის ფუნქციონირება არ არის მხოლოდ ეთნიკური ფაქტორით განპირობებული, შესაბამისად ხელისუფლების დეცენტრალიზაციაც არ შეიძლება მხოლოდ ეთნიკური ფაქტორით იყოს დეტერმინირებული. ცალკეული ტერიტორიული კოლექტივისათვის სპეციალური სტატუსის მინიჭებას მთელი რიგი წანამძღვრები განაპირობებს. მათ შორის რეგიონის გეოგრაფიული ადგილმდებარეობა, ისტორიული წარსული, ეკონომიკური განვითარების დონე და ა.შ. ტერიტორიული ავტონომიის ფორმირებისას ეთნიკური ფაქტორი წამყვანია თუ კონკრეტული ეთნიკური უმცირესობა გარკვეულ ტერიტორიაზე კომპაქტურადაა დასახლებული და ქვეყნის ამ რეგიონის მოსახლეობის უმრავლესობას წარმოადგენს. ამასთან, ხაზი უნდა გავუსვათ, რომ ავტონომიისთვის მიკუთვნებული განსაკუთრებული სტატუსით სარგებლობს არა მხოლოდ კონკრეტული ეთნიკური ჯგუფის წევრი, არამედ მთლიანად ამ ავტონომიის ტერიტორიაზე მცხოვრები ყველა პირი და,

პირიქით, ტერიტორიული ავტონომიის გარეთ მაცხოვრებელი იგივე ეთნიკური უმცირესობის წარმომადგენელი ვერ იყენებს ავტონომიისთვის მინიჭებულ უფლებებს.

ექსტერიტორიული (ლათ. ex - გარეშე, გარე; territorialis - ტერიტორიასთან დაკავშირებული) ავტონომია აღნიშნავს ავტონომიას კონკრეტული ტერიტორიის ფარგლებს მიღმა, გარეთ. ექსტერიტორიული ავტონომიის შემთხვევაში ავტონომიისთვის განკუთვნილი უფლებები მიენიჭება უშუალოდ სოციალურ ჯგუფს, უმცირესობას და არა კონკრეტულ ტერიტორიას, როგორც ეს ტერიტორიული ავტონომიის პირობებშია. ექსტერიტორიული ავტონომიის პრაქტიკული დანიშნულება აშკარაა, როდესაც ცენტრალურ ხელისუფლებას სურს შესაბამისი უფლებებით აღჭურვოს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე განვრცობილი ეროვნული თუ ეთნიკური უმცირესობა. ევროპული ქვეყნების ტერიტორიული ორგანიზაციის პრაქტიკაში შედარებით ფართოდ გავრცელებულია ექსტერიტორიული ავტონომიის ისეთი ტიპები, როგორიცაა პერსონალური და კორპორაციული ავტონომია.

პერსონალური ავტონომია ისეთ შემთხვევაში გამოიყენება, როდესაც ეთნიკური უმცირესობა არ არის თავმოყრილი კონკრეტულ ტერიტორიულ ერთეულში, არ წარმოადგენს მისი შემადგენელი მოსახლეობის უმრავლესობას და ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზეა განსახლებული. ამ შემთვევაში სახელმწიფოსამართლებრივი დაცვის ობიექტს განეკუთვნება, როგორც კონკრეტული ეთნიკური ჯგუფი, ასევე მისი ცალკეული წარმომადგენელი. მინიჭებული უფლებებით სარგებლობის საკითხს თავისუფლად წყვეტენ ეთნიკური უმცირესობის წარმომადგენლები. სახელმწიფო ქმნის ყველა პირობას ეთნიკური (ეროვნული) ჯგუფის თვითმყოფადობის შენარჩუნებისათვის და ასიმილაციის თავიდან აცილების უზრუნველსაყოფად. პერსონალური ავტონომიის კონცეფცია მისი სრულყოფილი რეალიზაციის შემთხვევაში საშუალებას აძლევს ეთნიკური ჯგუფების წარმომადგენლებს ისარგებლონ თავიანთი კულტურის მიღწევებით, მისდიონ შესაბამის აღმსარებლობას, ისაუბრონ მშობლიურ ენაზე, შექმნან საკუთარი სოციალური გაერთიანებები (კავშირები), დაიცვან შესაბამისი კულტურული გარემო და ტრადიციები. პერსონალური ავტონომიის აღიარების ფორმები სხვადასხვა სახელმწიფოში განსხვავებულია. ზოგიერთ ევროპულ სახელმწიფოში მისი აღიარება სახელმწიფოთა ორმხრივი შეთანხმების საფუძველზე მოხდა (მაგალითად, დანიასა და ფინეთში), ზოგიერთ შემთხვევაში ავტონომიის ფორმების კონსტიტუციონალიზაციას აქვს ადგილი, როგორც ეს ნორვეგიის შემთხვევაშია, სადაც საამის ადგილობრივი მოსახლეობის თვითმყოფადობის შენარჩუნების გარანტიებზე ძირითად კანონშია საუბარი.

ექსტერიტორიული ავტონომიის კიდევ ერთ სახეს კორპორაციული ავტონომია წარმოადგენს, რომელიც შედარებით იშვიათად გვხვდება (ფინეთი, ნორვეგია, ავსტრია). კორპორაციული ავტონომია ითვალისწინებს კონკრეტული ქვეყნის ტერიტორიაზე მცხოვრები და იურიდიულად აღიარებული ეთნიკური უმცირესობის წარმომადგენლების უფლებას და შესაძლებლობას საერთო-სახელმწიფო დონეზე მათი ინტერესების გამომხატველი გაერთიანებები შექმნან. ამგვარი ინსტიტუციონალიზებული მექანიზმი საშუალებას იძლევა, ერთი მხრივ, თავიდან იქნეს აცილებული სახელმწიფოსა და ექსტერიტორიულ თემს, უმცირესობას შორის რაიმე წინააღმდეგობა, ხოლო, მეორე მხრივ, ხელს უწყობს ეთნიკური თემის მიერ მათ წინაშე მდგარი ამოცანების კოლექტიურ იდენტიფიცირებას, მათი ინტერესების ფოკუსირებას და სახელმწიფოსთან კომუნიკაციის ფორმალიზების საშუალებას იძლევა, რაც თავის მხრივ, უმარტივებს ხელისუფლებას ეთნიკური თემების მიმართ სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავებას.

ავტონომიის ტერიტორიული და ექსტერიტორიული ფორმების მრავალფეროვნება უნიტარიზმის ფარგლებში ხელისუფლების ვერტიკალური დანაწილების მდიდარ შიდარესურსებზე მიანიშნებს. ამჟამად არსებული დემოკრატიული სახელმწიფოების უმრავლესობა ტერიტორიული მოწყობის მიხედვით უნიტარულია, თუმცა, დემოკრატიული ინსტიტუტების დამკვიდრების თვალსაზრისით ისინი საკმაოდ მნიშვნელოვან ეფექტს აღწევენ დეცენტრალიზაციის სხვადასხვა ფორმის გამოყენების გზით. უნიტარული მოდელის ერთ-ერთ მთავარ უპირატესობად საკონსტიტუციო სამართლის თეორიაში გადაწყვეტილებების მიღების მარტივი მექანიზმების არსებობა სახელდება, როდესაც სახელმწიფო ხელისუფლების ცენტრალური ორგანოების კომპეტენცია არ არის შეზღუდული და არ არის აუცილებელი ხელისუფლების ქვედა დონის ორგანოებთან სხვადასხვა საკითხების შეთანხმება.

1.2.2. ფედერალური სახელმწიფო

მეოცე საუკუნის მეორე ნახევრიდან შედარებით გაიზარდა ფედერალური (ლათ. federare - გაერთიანება, კავშირით განმტკიცება; federatio - კავშირი, გაერთიანება) სახელმწიფოების რაოდენობა. მსოფლიოს მოსახლეობის თითქმის მესამედი ამჟამად ფედერალიზმის პირობებში ცხოვრობს მიუხედავად იმისა, რომ ფედერალურ სახელმწიფოთა რაოდენობა სამ ათეულს არ აღემატება. პირველი კონსტიტუციურად გაფორმებული ფედერაცია ამერიკის შეერთებული შტატებია. ფედერალურ სახელმწიფოებს განეკუთვნება

აგრეთვე ავსტრია, ბელგია, გერმანია, შვეიცარია, რუსეთი, ინდოეთი, პაკისტანი, გაერთიანებული არაბული საემიროები, ნიგერია, ტანზანია, ეთიოპია, ბრაზილია, კანადა, მექსიკა და სხვ.

ტერმინები „ფედერაცია" და „ფედერალური სახელმწიფო" ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის ფორმის აღსანიშნავად გამოიყენება ზოგიერთი სახელმწიფოს კონსტიტუციაში (მაგალითად, გერმანია, პაკისტანი), ეს ტერმინი გვხვდება, აგრეთვე სახელმწიფოების ოფიციალურ სახელწოდებებში (მაგალითად, რუსეთის ფედერაცია, ნიგერიის ფედერალური რესპუბლიკა). შვეიცარიის სახელმწიფოს კონსტიტუციური სახელწოდებაა „შვეიცარიის კონფედერაცია", თუმცა, ტერიტორიული მოწყობის ფორმის მიხედვით შვეიცარია ფედერალური სახელმწიფოა. ზოგიერთი ქვეყნის კონსტიტუციაში ასეთი ტერმინები არ გვხვდება (მაგალითად, ტანზანია, ბელგია) და ქვეყნის ფედერალური ტერიტორიული მოწყობის შესახებ დასკვნა შესაბამისი კონსტიტუციური ნორმების ანალიზის გზით შეიძლება გამოვიტანოთ.

აღსანიშნავია, რომ, თუ კი ტერმინი „ფედერაცია" ყურადღებას ამახვილებს სახელმწიფოს ორგანიზაციულ, სტრუქტურულ მხარეზე და მიუთითებს რომ სტატიკური მდგომარეობა გულისხმობს სახელმწიფოს შემადგენლობაში სახელმწიფოებრივ წარმონაქმნებს, მათ ერთიან სახელმწიფოში გაერთიანებას, ტერმინი „ფედერალიზაცია" დინამიკის, პროცესის აღმნიშვნელი ტერმინია, რომლის შედეგად ხდება ფედერალური სახელმწიფოს ფორმირება. ზემოაღნიშნული ტერმინებისგან განსხვავებით, სახელმწიფოს ტერიტორიულ მოწყობასთან მიმართებით, ტერმინი „ფედერალიზმი" სახელმწიფო ხელისუფლების ვერტიკალური ტერიტორიული ორგანიზაციის პრინციპს, უფრო ზუსტად კი, პრინციპების ერთობლიობას მოიცავს, რომელსაც, თავის მხრივ, ემყარება განსაზღვრული ნიშან-თვისებების მქონე ფედერალური სახელმწიფოს სტრუქტურული მოდელი.

თანამედროვე იურიდიული ლიტერატურა ფედერალიზმის შესახებ 500-ზე მეტ თეორიას და სკოლას აღიარებს (ზოგიერთი შეხედულებით - 650). ფედერალური თეოლოგია და ფედერალიზმის ფილოსოფია კი დიდი ტრადიციების მქონე დამოუკიდებელ სამეცნიერო მიმდინარეობად ჩამოყალიბდა და მისი ყოველმხრივი კვლევა სცილდება საკონსტიტუციო სამართლის თეორიის ფარგლებს და კომპლექსური კვლევის საგანს წარმოადგენს. ხშირად ფედერალიზმის იდეას საზოგადოებრივ ურთიერთობათა საკმაოდ ფართო სპექტრზე ავრცელებენ. ზოგიერთი მკვლევარი (მაგალითად, პრუდონი, ბაკუნინი) ადამიანის ყოფის სხვადასხვა სფეროზე ფედერალიზაციის გავრცელების აუცილებლობაზე საუბრობს, რომლის შედეგად

მიიღება რეალურად დეცენტრალიზებული მთლიანი, სადაც ხელისუფლება თავისუფლებასთან იქნება თავსებადი. სწორედ ამიტომ ფედერალიზმზე ხშირად საუბრობენ პიროვნულ ურთიერთობებთან დაკავშირებით, რაც გამომდინარეობს საზოგადოებაში ინდივიდის როლების მრავალდონიანობიდან (ინდივიდი როგორც ოჯახის, საზოგადოების და სახელმწიფოს წევრი - მოქალაქე).

სწორედ იმის გამო რომ ფედერალური ტერიტორიული მოწყობის პირობებში ხელისუფლება ჰორიზონტალურთან ერთად ვერტიკალურადაც არის დანაწილებული და ის მაქსიმალურად დეცენტრალიზირებულია, ფედერალური ტერიტორიული მოდელი უნიტარულთან შედარებით ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანიზაციის დემოკრატიულ ფორმად არის მიჩნეული, რომელიც უფრო მეტად ექვემდებარება სამოქალაქო კონტროლს. აღსანიშნავია რომ ფედერალური მოდელი უფრო მეტად მმართველობის რესპუბლიკური ფორმის პირობებშია გავრცელებული. თუმცა, გამონაკლისებიც გვხვდება ბელგიის, კანადის და მალაიზიის სახით, სადაც ფედერალიზმი მმართველობის მონარქიული ფორმის პირობებში ფუნქციონირებს.

ტერიტორიული ორგანიზაციის ფედერალური მოდელის სამართლებრივ საფუძველს შეიძლება, ერთ შემთხვევაში, დამოუკიდებელ სუბიექტებს, ხოლო მეორე შემთხვევაში, ცენტრსა და სუბიექტებს შორის გაფორმებული ხელშეკრულება წარმოადგენდეს. ასეთ ერთობლიობას ხელშეკრულებითი ფედერაცია ეწოდება (რუსეთი). როგორც სხვადასხვა სახელმწიფოთა გამოცდილებით დასტურდება (აშშ, შვეიცარია) ფედერაციული სახელმწიფოების ფორმირების აღიარებულ გზას კონფედერაციის ფედერაციად ტრანსფორმაცია წარმოადგენს. ფედერალური მოდელი შეიძლება უნიტარული სახელმწიფოს ფედერალიზაციის შედეგად ჩამოყალიბდეს, როდესაც მისი ტერიტორიული ერთეულები ფედერაციის სუბიექტის სტატუსითა და შესაბამისი უფლებამოსილებებით აღიჭურვება (ბელგია).

ფედერალური სახელმწიფოების მახასიათებლების განზოგადებული ანალიზის შედეგად შესაძლოა ჩამოვაყალიბოთ ფედერალური ტერიტორიული მოწყობისთვის დამახასიათებელი საერთო ნიშნები:

- ფედერალური სახელმწიფო შედგება სახელმწიფოებრივი წარმონაქმნებისგან (შტატები - ამერიკის შეერთებულ შტატებში, მექსიკაში, ინდოეთში; მიწები - გერმანიაში; კანტონები - შვეიცარიაში და ა.შ.), რომელთაც ფედერაციის სუბიექტების სტატუსი გააჩნიათ, რაც გულისხმობს საკუთარ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობასა და სახელისუფლებო ორგანოთა სისტემის არსებობას. ამგვარ წარმონაქმნებს საკუთარი კომპეტენცია გააჩნიათ. ზოგიერთ ფედერაციაში სუბიექტები ფორმირებულია ისტო-

რიული ნიშნის (გერმანია, ავსტრია, შვეიცარია) ან ეროვნულ-ტერიტორიული პრინციპის მიხედვით (რუსეთი), გვხვდება, ასევე ბუნებრივ-გეოგრაფიული ნიშნით ფორმირებული ფედერაციები (აშშ, ავსტრალია).

- ფედერალური სახელმწიფოს ტერიტორია, უნიტარულისგან განსხვავებით, პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული თვალსაზრისით ერთიან სივრცეს არ წარმოადგენს. იგი შედგება ფედერაციის სუბიექტების ტერიტორიებისგან. თუმცა, ფედერალური სახელმწიფოს ტერიტორია მხოლოდ მისი სუბიექტების ტერიტორიების მექანიკურ ჯამთან არ უნდა გაიგივდეს. რიგ ფედერაციებში არსებობს, ასევე არასუბიექტი ტერიტორიები (მაგალითად, კოლუმბიის ფედერალური ოლქი ამერიკის შეერთებულ შტატებში), სადაც შესაძლოა ქვეყნის მთავარი პოლიტიკური ცენტრი - დედაქალაქი იყოს განთავსებული. როგორც წესი, ამგვარი მიდგომის მიზანია დაიცვას ქვეყნის დედაქალაქი ფედერაციის სუბიექტების ადგილობრივი ხელისუფლების პოლიტიკური გავლენებისგან, ხაზი გაუსვას მისი, როგორც მთელი ქვეყნისთვის საერთო პოლიტიკური ცენტრის, ნეიტრალურობის აუცილებლობას და სუბიექტების ერთგვარ თანასწორობას. თუმცა, განსხვავებული მდგომარეობაა ზოგიერთ ფედერაციაში: მაგალითად, ბერლინი კონსტიტუციურად ფედერაციის სუბიექტად არის აღიარებული. ავსტრიის დედაქალაქი სწორედ ცალკე სუბიექტს წარმოადგენს, ანალოგიური მიდგომაა შვეიცარიაშიც.

ფედერალური სახელმწიფოს ტერიტორიასთან დაკავშირებით აქტუალურია სუბიექტის სეცესიის ანუ გამოყოფის უფლება. ფედერაციის წევრი სუბიექტები სეცესიის უფლებას არ ფლობენ (გამონაკლისია ეთიოპიის კონსტიტუცია) და გამოყოფის ნებისმიერი მცდელობა, როგორც წესი, შიდა (ზოგჯერ შეიარაღებულ) დაპირისპირებას იწვევს. თუმცა, ისტორიას ახსოვს როგორც სეცესიის წარუმატებელი მცდელობები (მაგალითად, აშშ-ის სამხრეთის შტატების მცდელობა 1861-1865 წწ., შვეიცარიის კათოლიკური კანტონების გამოყოფის სურვილი 1847-1849 წწ.), ასევე წარმატებული მაგალითები (ბანგლადეშის გამოყოფა პაკისტანისგან), რასაც დამოუკიდებელი სახელმწიფოს ფორმირებისკენ მივყავართ.

- ფედერაციის შემადგენელი სუბიექტები არ არიან აღჭურვილი თანამედროვე სახელმწიფოს ისეთი ფუნდამენტური მახასიათებლით როგორიც არის სუვერენიტეტი. ფედერაციის სუბიექტებს ან მთლიანად აქვთ შეზღუდული საგარეო პოლიტიკური უგლებამოსილებები (ავსტრია) ან ეს უფლებამოსილებები ძალზე მოკრძალებულია და, როგორც წესი, ხორციელდება საერთო ფედერალური ხელისუფლების კონტროლის პირობებში (აშშ, კანადა, გერმანია, შვეიცარია). როგორც წესი, სუბიექტების საგარეო პოლიტიკური უფლებამოსილებები დაკავშირებულია კულტურის სფეროსთან და არ

ეხება საგარეო პოლიტიკის სფეროს. აღნიშნულის საილუსტრაციოდ შეიძლება დავასახელოთ კულტურის სფეროში თანამშრომლობის მიზნით კანადური პროვინციის კვებეკის შეთანხმება გაფორმებული საფრანგეთთან.

- ფედერალურ სახელმწიფოთა დიდ ნაწილში საერთო ფედერალურ კონსტიტუციასა და კანონებთან ერთად მოქმედებს ადგილობრივი კონსტიტუცია და სამართლებრივი სისტემა (აშშ, გერმანია, ავსტრია, შვეიცარია და სხვ.). ამასთან, აღიარებულია ფედერალური კონსტიტუციის უზენაესობა ადგილობრივ სამართლებრივ სისტემასთან მიმართებით. ფედერალური კანონმდებლობის პრიორიტეტულობა აღიარებულია ყველა ფედერაციაში. თუმცა, ყველა ფედერალური სახელმწიფო არ ითვალისწინებს სუბიექტის უფლებას იქონიოს საკუთარი კონსტიტუცია (ინდოეთი, პაკისტანი, ნიგერია და სხვ.). აღსანიშნავია, რომ ზოგიერთ ფედერაციაში სუბიექტის კანონმდებლობის უნიფიკაციის მიზნით ორგანიზაციული და ინსტიტუციური მექანიზმებიც კი არის გათვალისწინებული. ამ მიზანს ემსახურება, მაგალითად, ამერიკის შეერთებულ შტატებში მოქმედი შტატების კანონმდებლობის უნიფიკაციისთვის უფლებამოსილ წარმომადგენელთა კონფერენცია. ამ პრობლემით გერმანიაში მიწების იუსტიციის მინისტრთა კონფერენციაა დაკავებული, რომლის მუშაობასაც ფედერალური იუსტიციის მინისტრი ხელმძღვანელობს.

- ზოგიერთი ფედერაციის ერთ-ერთ მახასიათებელს ორი დონის მოქალაქეობის ინსტიტუტი წარმოადგენს: ფედერალური სახელმწიფოს მოქალაქე ითვლება, ერთი მხრივ, საერთო ფედერალური სახელმწიფოს მოქალაქედ და, მეორე მხრივ, შესაბამისი სუბიექტის მოქალაქედ. ამ შეთხვევაში საუბარია ერთი და იგივე სახელმწიფოს მოქალაქეობის ორდონიანობასა და არა ორმაგი მოქალაქეობის ინსტიტუტზე. ფედერაციის სუბიექტის მოქალაქეობის შესაძენ აუცილებელ წინაპირობას საერთო-ფედერალური მოქალაქეობის მიღება წარმოადგენს. ორდონიანი მოქალაქეობის შესახებ შესაბამისი დებულებები მოცემულია გერმანიის, ავსტრიის და ზოგიერთი სხვა ფედერაციის კონსტიტუციაში. თუმცა, ცალკეული ფედერაციის კონსტიტუცია მხოლოდ საერთო-საკავშირო სახელმწიფოს მოქალაქეობას აღიარებს (ინდოეთი, მალაიზია).

ფედერალური სახელმწიფოს მოქალაქეობის ორდონიანობის პრინციპის მოქმედების შემთხვევაში, ფედერაციის წევრი სუბიექტის მოქალაქეობის აღიარება ერთგვარ იურიდიულ ფიქციად უნდა მივიჩნიოთ, ვინაიდან მას არ უკავშირდება რაიმე სახის სამართლებრივი შედეგი. მით უმეტეს, რომ საერთაშორისო სამართლის თვალსაზრისით ფედერაციის ყველა მოქალაქე თანაბარი სტატუსით სარგებლობს.

- ფედერაციის სუბიექტს გააჩნია საკუთარი სახელისუფლებო ორგანოთა სისტემა, რაც გამოიხატება ადგილობრივი საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და, რიგ შემთხვევებში, სასამართლო ორგანოების სისტემით (აშშ). თუმცა, შესაძლოა სასამართლო სისტემის დუალიზმის პრინციპს ფედერაცია არ აღიარებდეს და სასამართლო ორგანოთა სისტემა ფუნქციონირებდეს მხოლოდ საერთო-ფედერალურ დონეზე (კანადა, რუსეთის ფედერაცია). ფედერაციის სუბიექტის საკანონმდებლო ორგანო უშუალოდ სუბიექტის მოსახლეობის მიერ პირდაპირი არჩევნებით ფორმირებული წარმომადგენლობითი ორგანოა საკუთარი ლეგიტიმაციით. მის კომპეტენციას განეკუთვნება სუბიექტისთვის კანონმდებლობის შემუშავება, ადგილობრივი მთავრობის ფორმირება და მისი კონტროლი. ფედერაციის სუბიექტის აღმასრულებელი ორგანო (თანამდებობის პირი) შესაძლოა სუბიექტის მოსახლეობის მიერ პირდაპირი არჩევნებით არჩეული პირი იყოს (გუბერნატორი შტატებში) ან ადგილობრივ პარლამენტში უმრავლესობის მქონე პოლიტიკური ძალის ნდობით აღჭურვილი მთავრობა (გერმანია, ინდოეთი). აღსანიშნავია, რომ ფედერაციის სუბიექტის დონეზე საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ორგანოების ფორმირების წესი და მათი ურთიერთმიმართება, როგორც წესი, საერთო-ფედერალურ დონეზე არსებული მმართველობის ფორმის იდენტურია. მაგალითად, ამერიკის შეერთებული შტატების საპრეზიდენტო სისტემის ანალოგიურია გუბერნატორსა და შტატის საკანონმდებლო ორგანოს შორის ურთიერთობის მოდელი, ანალოგიურად გერმანიის მიწების საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ორგანოები იმეორებენ მმართველობის საერთო-ფედერალური, საპარლამენტო ფორმის მახასიათებლებს. თუმცა, შვეიცარიის კანტონებში აღმასრულებელ ხელისუფლებას ირჩევს უშუალოდ მოსახლეობა პირდაპირი არჩევნების გზით, რაც საკმაოდ აძლიერებს აღმასრულებელი ხელისუფლების პოზიციას კანტონალურ პარლამენტებთან მიმართებით, მაშინ როდესაც ფედერალურ დონეზე შვიდ წევრიანი მთავრობა ფორმირდება ფედერალური პარლამენტის მიერ.

- ფედერალური ტერიტორიული ორგანიზაცია გარკვეულ ზემოქმედებას ახდენს საერთო ფედერალურ დონეზე სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების ფორმირების წესსა და სტატუსზე. ფედერალური პარლამენტი, როგორც წესი, ყოველთვის ორპალატიანია, რომლის პირობებშიც ზედა პალატა ფედერაციის სუბიექტების საერთო ფედერალური გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მონაწილეობის ინსტიტუციონალური მექანიზმია. ფედერალიზმის პირობებში ბიკამერალიზმის დანიშნულება ტერიტორიული პრინციპით ორგანიზებული კოლექტივების საერთო ფედერალურ დონეზე წარმომადგენლობის უზრუნველყოფაა, რაც ზედა პალატის

მეშვეობით მიიღწევა. ფედერალური პარლამენტის ქვედა პალატა საერთო-საკავშირო, ეროვნული წარმომადგენლობის ორგანოდ მიიჩნევა. საზღვარგარეთის ქვეყნების გამოცდილებიდან გამომდინარე, არსებობს ზედა პალატების ფორმირების ორი გზა: პირველი, ფედერაციის სუბიექტის მოსახლეობის რაოდენობის მიუხედავად ზედა პალატაში ყველა სუბიექტი მანდატების თანაბარ რაოდენობას ფლობს (აშშ, ავსტრალია, ბრაზილია, შვეიცარია) და, მეორე, ზედა პალატაში სუბიექტის წარმომადგენლობა მოსახლეობის რაოდენობაზეა დამოკიდებული (გერმანია, კანადა, ინდოეთი, ავსტრია).

ზოგიერთ შემთხვევაში ქვეყნის ფედერალურ სტრუქტურას უკავშირდება სახელმწიფოს მეთაურის თანამდებობაზე განწესების წესიც, რომელიც ფედერაციის სუბიექტების ჩართულობის სხვადასხვა ფორმას შეიძლება ითვალისწინებდეს. ფედერალიზმის გავლენა სახელმწიფოს მეთაურის არჩევის წესზე კარგად ჩანს გერმანიის და ინდოეთის პრეზიდენტების არჩევის პროცედურაში, რომლის აქტიურ კომპონენტს სწორედ ფედერაციის სუბიექტების წარმომადგენლები შეადგენენ. გერმანიის პრეზიდენტი აირჩევა ფედერალური კრების მიერ, რომლის შემადგენლობაში წარმოდგენილები არიან ბუნდესტაგის წევრები და მიწების წარმომადგენლები, ბუნდესტაგის წევრებთან გათანაბრებული რაოდენობით. ფედერალიზმის ელემენტები სახეზეა, ასევე ამერიკის შეერთებულ შტატებში ამომრჩევთა კოლეგიის ფორმირებისას, რომელიც, თავის მხრივ, ირჩევს პრეზიდენტს.

ფედერალური ტერიტორიული ორგანიზაციის პირობებში, ერთ-ერთ ყველაზე მნიშნელოვან საკითხს ფედერალურ ცენტრსა და სუბიექტებს შორის კომპეტენციის სამართლებრივი და ფაქტობრივი გამიჯვნის პრობლემატიკა წარმოადგენს. ფედერალური სახელმწიფოს საკავშირო პარლამენტსა და სუბიექტების საკანონმდებლო ორგანოებს შორის საგნობრივი კომპეტენციის გამიჯვნის მიზნით, აუცილებელია მათ შორის სახელისუფლებო ბალანსის განმსაზღვრელი პრინციპების დადგენა, ვინაიდან სწორედ მასზეა დამოკიდებული ფედერაციის სუბიექტის სამართლებრივი მდგომარეობა რთულ, საკავშირო სახელმწიფოში და აგრეთვე, იმ ურთიერთობების ხასიათი, რაც მყარდება ცენტრსა და სუბიექტებს შორის.

ფედერაციის ცენტრისა და სუბიექტების კომპეტენცია, როგორც საკანონმდებლო წესით ფიქსირებული უფლებამოსილებების ერთობლიობა, ფედერალური სახელმწიფოების პრაქტიკაში კლასიფიცირებულია ოთხ ძირითად სახედ: პირველი - საკავშირო ცენტრის კომპეტენცია, მეორე - ფედერაციის სუბიექტის კომპეტენცია, მესამე - ფედერალური ცენტრისა და სუბიექტის ერთობლივი, ე.წ. „კონკურენციული კომპეტენცია“ და მეოთხე - ე.წ. „ნარჩენი

კომპეტენცია". მთლიანობაში, ფედერალური სახელმწიფოს დუალისტური სახელისუფლებო სისტემის კომპეტენციის ზოგადი სქემა ცენტრსა და სუბიექტებს შორის კომპეტენციის განაწილება-გამიჯვნის ინვარიანტული ფორმით მოქმედების საშუალებასაც ითვალისწინებს.

ფედერალური ცენტრის კომპეტენცია გულისხმობს, რომ მხოლოდ საერთო ფედერალური უმაღლესი ხელისუფლების ორგანოები ფლობენ კონსტიტუციით განსაზღვრულ საკითხთა რეგულირების სახელისუფლებო უფლებამოსილებას. ასეთ შემთხვევებში, ფედერალური ხელისუფლების კომპეტენციას, როგორც წესი, განეკუთვნება საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის საკითხები, როგორიცაა: ქვეყნის თავდაცვა, ფულად-საკრედიტო პოლიტიკა, საერთო-სახელმწიფო გადასახადების აკუმულირება, ფედერალური სახელმწიფო სტრუქტურების ორგანიზაცია, ფედერალურ ცენტრსა და მის სუბიექტებს შორის ურთიერთობების რეგულირება და სხვ.

ფედერაციის სუბიექტის კომპეტენცია მოიცავს იმ საკითხთა ნუსხას, რომლის გადაწყვეტაც მინდობილი აქვს საკავშირო სახელმწიფოს წევრ სუბიექტს. მათ რიცხვს განეკუთვნება ადგილობრივი ბიუჯეტის დამტკიცება და შესრულება, საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაცია, ადგილობრივი ინფრასტრუქტურის მოვლა-პატრონობა და სხვ. საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში ფედერაციის სუბიექტის საკანონმდებლო ორგანო ახდენს მის კომპეტენციას მიკუთვნებული სფეროების ნორმატიულ რეგულირებას. თუ ამერიკის შეერთებული შტატების შემთხვევაში სუბიექტის ლეგისლატურა უფლებამოსილია მიიღოს ადგილობრივი სისხლის და სამოქალაქო სამართლის კოდიფიცირებული აქტები, ავსტრიაში, გერმანიასა და შვეიცარიაში ფედერაციის სუბიექტის ტერიტორიაზე მოქმედებს საერთო-ფედერალური სისხლის და სამოქალაქო სამართლის კანონმდებლობა.

ფედერალური ცენტრისა და სუბიექტების ერთობლივი განმგებლობა გულისხმობს, რომ კონკურენციულ კომპეტენციას მიკუთვნებული საკითხების რეგულირების უფლებამოსილება გააჩნია როგორც ცენტრს, ასევე ფედერაციის სუბიექტს. ამასთან, ერთობლივი კომპეტენცია ითვალისწინებს ფედერალური ცენტრის მიერ ჩარჩო-კანონის მიღებას, რომლის ფარგლებშიც ფედერაციის სუბიექტი უზრუნველყოფს შემდგომ დეტალურ სამართლებივ რეგლამენტაციას. კომპეტენციის გამიჯვნის მოცემული სისტემა გულისხმობს, რომ ფედერაციის სუბიექტის მიერ იმ შემთხვევაში ხდება ერთობლივ კომპეტენციას მიკუთვნებული საკითხების რეგლამენტაცია, როდესაც საკანონმდებლო ინიციატივით არ სარგებლობს ფედერალური ცენტრი, უფრო სწორედ ეს საკითხები ფედერაციის სუბიექტის რეგულირებას ექვემ-

დებარება მანამ, სანამ ფედერალური ცენტრის მიერ არ იქნება მიღებული შესაბამისი კანონი. რაც შეეხება ნარჩენ კომპეტენციას, იგი მოიცავს იმ უფლებამოსილებებს, რომლებიც ვერ აისახა ქვეყნის ძირითად კანონში და არ განეკუთვნება კომპეტენციათა ზემოაღნიშნულ სახეებს.

როგორც უკვე აღინიშნა, კომპეტენციათა ვერტიკალური დანაწილება ფედერალური სახელმწიფოს აუცილებელი მახასიათებელია. ცენტრალური ხელისუფლება ფედერალურ სახელმწიფოში არასოდეს ახდენს ხელისუფლების კონცეტრაციას მხოლოდ საერთო-ეროვნულ დონეზე. კომპეტენციათა დანაწილება განაპირობებს ორი დონის სამართლებრივი სისტემების ფუნქციონირებას - საერთო-ეროვნული ანუ ფედერალური და ადგილობრივი ანუ ფედერაციის სუბიექტის. კომპეტენციათა სახეობებთან ერთად არანაკლებ მნიშვნელოვანია თუ რა ფორმით არის მოწესრიგებული საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციებში ცენტრისა და სუბიექტის კომპეტენციათა ბალანსის საკითხი. ფედერალური ქვეყნების კონსტიტუციებში კომპეტენციის განსაზღვრის და გადმოცემის რამდენიმე ფორმა არსებობს.

კომპეტენციის რეგლამენტაციის პირველი ფორმა გათვალისწინებულია იმ კონსტიტუციებში, რომლებიც „დუალისტური ფედერალიზმის" თეორიის თანახმად, ფედერალური ცენტრის კომპეტენციას განამტკიცებენ. ყველა ის საკითხი, რომლებიც არ აისახა ფედერალური ხელისუფლების კომპეტენციაში, ფედერაციის სუბიექტის კომპეტენციას მიეკუთვნება. კომპეტენციის გამიჯვნის ასეთი სისტემა მიღებულია ამერიკის შეერთებულ შტატებში, მექსიკაში, ბრაზილიაში, შვეიცარიში, ავსტრალიასა და ზოგიერთ სხვა ფედერაციაში. თუმცა, კონსტიტუციური დანაწესის რეალიზაციის პროცესში, მაგალითად, ამერიკის შეერთებულ შტატებში თანმიმდევრულად ჩამოყალიბდა ერთობლივი კომპეტენცია, რაც უზენაესი სასამართლოს მიერ საკონსტიტუციო ზედამხედველობის პროცესში გამოთქმულ განმარტებებშია გამოხატული.

მეორე ფორმა წარმოდგენილია იმ სახელმწიფოთა კონსტიტუციაში, სადაც კონსტიტუციურად არის რეგლამენტირებული ორი სახის კომპეტენცია, ერთი მხრივ, ფედერალური ცენტრის კომპეტენცია, ხოლო, მეორე მხრივ, ან ფედერაციის სუბიექტის კომპეტენცია (კანადა) ან ფედერალური ცენტრისა და მისი სუბიექტების კონკურენციული კომპეტენცია (გერმანია). გერმანიის ძირითადი კანონი ე.წ. კონკურენციულ საწყისებზე, ფედერაციის სუბიექტის განმგებლობის სფეროდ მოიაზრებს ნარჩენ კომპეტენციას. მაგრამ აღნიშნული პრეროგატივა მიწების ადმინისტრაციებს უპირობოდ არ ეკუთვნით, რადგან კონსტიტუცია რეგულირების განსხვავებული წესის არსებობასაც უშვებს. საგულისხმოა, რომ გერმანიის ძირითადი კანონი

მიწების კანონმდებლობაზე ფედერალური კანონმდებლობის პრიორიტეტს აღიარებს, თუმცა, არ შეიცავს მითითებას ამგვარი პრიორიტეტის მხოლოდ ნარჩენი კომპეტენციის სფეროში მოქმედების თაობაზე. პრაქტიკულად, ეს იმას ნიშნავს რომ ნარჩენი კომპეტენციის სფეროს ფედერაციის სუბიექტის კანონმდებლობა არეგულირებს ფედერალური კანონმდებლობის კონცეპტუალურ საფუძვლებთან შესაბამისობაში, ვიდრე იმავე სფეროს თავის რეგულაციაში არ მოაქცევს ფედერალური კანონმდებლობა.

მესამე ფორმის სახით მოიაზრება კომპეტენციის ისეთი გამიჯვნა, როდესაც ფედერალური კონსტიტუცია საკავშირო ხელისუფლებასა და სუბიექტს შორის კომპეტენციის სამსაფეხუროვანი გამიჯვნის პრინციპს ითვალისწინებს (ინდოეთი, მალაიზია). ამ ქვეყნების კონსტიტუციებით განსაზღვრულია საკუთრივ ფედერალური ცენტრის კომპეტენცია, დადგენილია, ასევე ფედერაციის სუბიექტის კომპეტენცია, თუმცა მის კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხებზე შეიძლება ფედერალურმა ხელისუფლებამაც მიიღოს გადაწყვეტილება. კომპეტენციის მესამე ჯგუფს განეკუთვნება ერთობლივ განმგებლობას მიკუთვნებული საკითხების რეგლამენტაცია, რომელთა ირგვლივ გადაწყვეტილება შეიძლება მიიღოს როგორც საერთო-ეროვნულმა პარლამენტმა, ასევე ადგილობრივმა საკანონმდებლო ორგანომ, თუმცა, ფედერალური კანონი ყოველთვის პრიორიტეტულია. იმ საკითხების გადაწყვეტა, რომლებიც ვერ მოექცა კომპეტენციათა ზემოაღნიშნული სამი სახის ჩამონათვალში განეკუთვნება ან ფედერალური ცენტრის განმგებლობას (ინდოეთი), ან სუბიექტის კომპეტენციას (მალაიზია).

კომპეტენციის გამიჯვნის მეოთხე ფორმა, რომელიც ავსტრიაში არის კონსტიტუციურად გაფორმებული და ამდენად, ავსტრიული მოდელის სახელითაა ცნობილი, ყველაზე რთულია თავისი შინაარსით. ფედერაციასა და სუბიექტებს შორის კომპეტენციის გამიჯვნის ავსტრიული ფორმა უფლებამოსილებათა ოთხ ჯგუფს გამოყოფს. პირველი ჯგუფი განსაზღვრავს საერთო-ფედერალური საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების განმგებლობას მიკუთვნებულ სფეროებს, როგორიცაა: საგარეო პოლიტიკა, ფულად-საკრედიტო პოლიტიკა, საფოსტო-სატელეგრაფო კომუნიკაციის რეგულირება და სხვ. მეორე ჯგუფის საკითხები, როგორიცაა: მოქალაქეობა, საგზაო პოლიცია და ზოგიერთი სხვა სფეროს რეგულირება ფედერალური პარლამენტის საკანონმდებლო რეგულირების სფეროა, ხოლო აღმასრულებელი უფლებამოსილებები დელეგირებული აქვთ მიწების ადმინისტრაციებს. მესამე ჯგუფი სხვადასხვა სფეროს მოწესრიგების მიზნით (მიწათსარგებლობა, კურორტების მოვლა-პატრონობა, შრომითი ურთიერთობების რეგულირება და სხვ.), ითვალისწინებს ფედერალური ცენტრის

მიერ საკანონმდებლო რეგულირების ძირითადი პრინციპების განსაზღვრას. ამ საკითხების რეგლამენტაციის მიზნით, მიწები გამოსცემენ შესაბამის აქტებს და უზრუნველყოფენ მათ აღსრულებას. მეოთხე ჯგუფი ითვალისწინებს სუბიექტების საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ორგანოებისათვის საკმაოდ მცირერიცხოვანი საკითხების რეგულირების უფლების დელეგირებას.

კომპეტენციის განსაზღვრისა და გამიჯვნის ზემოაღნიშნული ძირითადი სისტემები გავრცელებულია თანამედროვე ფედერალური სახელმწიფოების უმრავლესობაში. თუმცა, ბუნებრივია ისინი ამომწურავად ვერ ასახავენ ამ თვალსაზრისით არსებული ფედერალური სახელმწიფოების მრავალფეროვან გამოცდილებას.

ფედერალური სახელმწიფოები შემადგენელი სუბიექტების კონსტიტუციურსამართლებრივი სტატუსის ერთგვაროვნების ან განსხვავებულობის მიხედვით შესაძლოა დავახასიათოთ სიმეტრიულ და ასიმეტრულ ფედერაციებად. მაგალითად, რუსეთის ფედერალური ტერიტორიული ორგანიზაცია სწორედ იმით გამოირჩევა რომ მის შემადგენლობაში სხვადასხვა კომპეტენციის და იურიდიული სტატუსის მქონე სუბიექტია მოქცეული. სწორედ ფედერაციის სუბიექტების განსხვავებული კონსტიტუციურსამართლებრივი (და რიგ შემთხვევებში სახელშეკრულებო) სტატუსი განაპირობებს რუსეთის ფედერაციის ასიმეტრიულ ბუნებას.

როგორც ფედერალური ტერიტორიული მოწყობის ზემოაღნიშნული მოკლე ანალიზიდანაც აშკარაა, ფედერალიზმი ტერიტორიული მოწყობის შედარებით რთული პრინციპია, ვიდრე უნიტარიზმი. აღსანიშნავია, რომ ფედერალიზმი არა მხოლოდ ტერიტორიული მოწყობის კონსტიტუციური პრინციპია, არამედ ერთგვარი პლურალისტური პოლიტიკური წესრიგიც გახლავთ, როდესაც ხელისუფლების ვერტიკალური დანაწილების დუალიზმი ინდივიდებისა და ტერიტორიული კოლექტივების თავისუფლების წინაპირობას წარმოადგენს. თუმცა, როგორც ამას ზოგიერთ ფედერაციაში არსებული პოლიტიკური რეჟიმი ადასტურებს, ფედერალიზმს, სხვა თანაბრადმნიშვნელოვანი მახასიათებლების გარეშე, უცილობლად დემოკრატიის წინაპირობად ვერ განვიხილავთ.

ფედერაციის ცნებაზე საუბრისას მიზანშეწონილია ყურადღების გამახვილება კონფედერაციის ცნებაზეც. მიუხედავად ამ ორი ტერმინის ეტიმოლოგიური მსგავსებისა, კონფედერაცია გულისხმობს ერთ ან რამდენიმე სფეროში საერთო მიზნების განსახორციელებლად სუვერენულ სახელმწიფოთა ნებაყოფლობით გაერთიანებას. ამგვარი გაერთიანების მოტივაცია შეიძლება უკავშირდებოდეს პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და სამხედრო

თანამშრომლობის სფეროებს. ფედერაცია თუ საკავშირო სახელმწიფოს გულისხმობს, კონფედერაცია სახელმწიფოთა კავშირის ფორმაა, რომელიც ზესახელმწიფოებრივ გაერთიანებად უნდა ვაღიაროთ. მიუხედავად იმისა, რომ კონფედერაციის ორგანოები თავიანთი ფუნქციების განსახორციელებლად გარკვეულ გადაწყვეტილებებს იღებენ, ისინი კანონებს არ გამოსცემენ. მათ მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები თავიანთი სამართლებრივი ბუნებით საერთაშორისოსამართლებრივი ხასიათისაა და არა შიდაეროვნული. ამ აქტების ადრესატებს გაერთიანების წევრი სახელმწიფოები წარმოადგენენ და არა ფიზიკური და იურიდიული პირები, როგორც ეს კანონების ამოქმედების შემთხვევაში ხდება (თუმცა, გამონაკლისები ამ ზოგადი წესიდანაც შეიმჩნევა). კონფედერაციის დონეზე მიღებული გადაწყვეტილებების აღსრულებას კავშირის წევრი სახელმწიფოების მმართველობითი სტრუქტურები უზრუნველყოფენ.

კონფედერაციის არსებითი თავისებურებაა მის დამფუძნებელ აქტში აღიარებული კონფედერაციაში გაერთიანებული სახელმწიფოების სუვერენული უფლება - გამოვიდნენ სახელმწიფოთა კონფედერაციული კავშირიდან. ასეთი გადაწყვეტილების რეალიზაცია შეიძლება კონფედერაციის წევრი სახელმწიფოების შეთანხმების გზით ან კონფედერაციის სადამფუძნებლო ხელშეკრულების დენონსაციის ფორმით განხორციელდეს. თუმცა, კონფედერაციიდან გამოყოფის უფლება შესაძლოა მისი შექმნის შესახებ დადებული შეთანხმების მოქმედების ვადის გასვლის შედეგადაც განხორციელდეს.

1.2.3. რეგიონული სახელმწიფო

რეგიონალიზმი უნიტარიზმის ნოყიერ ნიადაგზე აღმოცენდა და კლასიკურ ფედერალიზმამდე შუალედური ფორმის სახით ჩამოყალიბდა. რეგიონული ტერიტორიული მოდელი უნიტარული სახელმწიფოს ჩარჩოებში ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის შედეგად განვითარდა და, საბოლოო ჯამში, საკმაოდ თვითმყოფადი ნიშნების მქონე ტერიტორიული მოწყობის ფორმად იქცა. რეგიონალიზმი, როგორც სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის პრინციპი, კონსტიტუციურად პირველად იტალიის 1947 და ესპანეთის 1978 წლის ძირითადი კანონებით იქნა აღიარებული. რეგიონალიზმის პრინციპი ასახულია, ასევე სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკის 1996 წლის კონსტიტუციით დამკვიდრებულ ტერიტორიული მოწყობის მოდელში. რეგიონული ტერიტორიული მოწყობის პირობებში ხელისუფლების დეცენრალიზაცია იმდენად მაღალია, რომ ქვეყნის ყველა რეგიონს

ტერიტორიული ავტონომიის სტატუსი აქვს მინიჭებული. რეგიონალიზმის, როგორც თვითმყოფადი ნიშნების მქონე ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმის, მეტი სიცხადით წარმოჩენის მიზნით, მიზანშეწონილია მისი განხილვა ტერიტორიული ორგანიზაციის უნიტარულ და, განსაკუთრებით, ფედერალურ მოდელებთან შედარების ჭრილში, რომელთა მახასიათებლების ერთგვარ სინთეზსაც ის წარმოადგენს.

როგორც მართებულად აღნიშნულია ქართველი ავტორების კვლევებში, ფედერალური სახელმწიფო ფედერაციის სუბიექტებისაგან შედგება, ხოლო რეგიონები რეგიონულად სტრუქტურირებულ სახელმწიფოს ტერიტორიულ ერთეულებს წარმოადგენენ.[1] ფედერალურის მსგავსად რეგიონული ტერიტორიული მოწყობა ითვალისწინებს რეგიონების აღჭურვას საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ფუნქციის მქონე ორგანოთა ავტონომიური სისტემით. რეგიონული ორგანიზაციის პირობებში ქვეყნის ძირითადი კანონი, როგორც წესი, შეიცავს რეგიონების განმგებლობას მიკუთვნებული სფეროების ჩამონათვალს. რეგიონების სახელისუფლებო სტრუქტურების ორგანიზაცია განსაზღვრულია მათი სტატუტებით, რომლებიც არ წარმოადგენს კონსტიტუციას, თუმცა, არც ჩვეულებრივ საკანონმდებლო აქტებს განეკუთვნება და ზოგიერთი მათგანი ქვეყნის კონსტიტუციური კანონით მტკიცდება. ესპანეთის შემთხვევაში ეროვნული ავტონომიის წესდების შემუშავებას რეგიონი უზრუნველყოფს, ხოლო მის დამტკიცებას - ქვეყნის პარლამენტი. ამგვარი მექანიზმის დამსახურებით სტატუტის შეცვლა კვლავ ორივე მხარის მონაწილეობით არის შესაძლებელი, რაც მას მაღალი დონის საკმაოდ სტაბილური აქტის კატეგორიას აკუთვნებს.

ზოგიერთი დამახასიათებელი ნიშანი რეგიონალიზმს უნიტარიზმთან აახლოებს. მაგალითად, ის გარემოება რომ რეგიონს არ გააჩნია კონსტიტუცია და მისი სტატუტი (წესდება) ცენტრალური ხელისუფლების მიერ მტკიცდება, მას უნიტარიზმთან აკავშირებს. ამასთან, რეგიონში მოქმედებს ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენლის ინსტიტუტი, რომელიც ერთგვარი ადმინისტრაციული მეურვეობის ფუნქციით არის აღჭურვილი, რაც არ არის დამახასიათებელი ფედერალური ტერიტორიული ორგანიზაციისთვის.

აღსანიშნავია, რომ როგორც ესპანეთის, ასევე იტალიის ტერიტორიული ორგანიზაციისთვის ერთგვარი ასიმეტრიაა დამახასიათებელი. მაგალითად, კატალონია, ბასკეთი, გალისია და ანდალუზია ესპანეთის შემადგენლობაში შედარებით მაღალი სტატუსით სარგებლობენ და მათ ეროვნულ ავტონო-

[1] ხუბუა გ., ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი, თბილისი, 2000, 74.

მიებს უწოდებენ, განსხვავებით დანარჩენი 13 ისტორიული ავტონომიისგან. ანალოგიური სურათია იტალიაში, სადაც ოცი ოლქიდან ხუთი (ტრენტინო-ალტო ადიჯე, ვალე-დაოსტა, ფრიული-ვენეცია-ჯულია, სიცილია და სარდინია) ავტონომიური ოლქის სპეციალური სტატუსით სარგებლობენ, რომელიც შედარებით ფართო უფლებამოსილებებსა და ფუნქციებს ითვალისწინებს, რაც განპირობებულია აღნიშნული ოლქების პოლიტიკური, ეთნიკური და სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების თავისებურებებით.

რეგიონალიზმის თავისებურებებზე სისტემური წარმოდგენის შექმნის მიზნით, მიზანშეწონილია ტერიტორიული მოწყობის ამ სპეციფიკური მოდელის ძირითადი მახასიათებლების განზოგადებული ანალიზი:

- რეგიონული ტერიტორიული ორგანიზაცია სახელმწიფოს ყველა რეგიონისათვის, მხარისათვის, ავტონომიური სტატუსის მინიჭებას ითვალისწინებს. ამასთან, როგორც უკვე იყო აღნიშნული, ესპანეთისა და იტალიის გამოცდილება მოწმობს, რომ ისტორიული, ეთნიკური, ლინგვისტური, ეკონომიკური და სხვა თავისებურებებიდან გამომდინარე რეგიონებს შეიძლება ავტონომიურობის განსხვავებული ხარისხი მიენიჭოს, ანუ რეგიონალიზმი შეიძლება ასიმეტრიული ბუნების მატარებელი იყოს. როგორც ესპანეთის, ასევე იტალიის ტერიტორიული ორგანიზაციის გამოცდილება მეტყველებს, რომ ასიმეტრია რეგიონალიზმის ერთგვარ ორგანულ თავისებურებად იქცა;

- რეგიონალიზმის პირობებში რეგიონს არ გააჩნია დამფუძნებელი, კონსტიტუციის დამდგენი ძალაუფლება. რეგიონულ ტერიტორიულ ერთეულს თავისი სტატუტი, წესდება უნდა ჰქონდეს, რომლის მიღების წესი განსხვავდება ჩვეულებრივი საკანონმდებლო აქტის მიღების პროცედურისგან. თუმცა, ესპანეთის შემთხვევაში, სტატუტის მიღების წესის დიფერენცირება საკუთრივ ავტონომიის სტატუსზეა დამოკიდებული. რეგიონის სტატუტი განსაზღვრავს მის კომპეტენციას, განამტკიცებს ავტონომიის საკანონმდებლო და აღმასრულებელი სტრუქტურების ინსტიტუციონალურ მოწყობას, მათი შექმნის წესსა და ორგანიზაციას. რეგიონის სტატუტი კომპეტენციათა გამიჯვნის კონსტიტუციური რეგლამენტაციის საფუძველზე განსაზღვრავს რეგიონის კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხთა წუსხას;

- რეგიონულ ტერიტორიულ გაერთიანებაში ფუნქციონირებს წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები. რეგიონული პარლამენტი პირდაპირი არჩევნების გზით ყალიბდება. მმართველობითი სისტემა რეგიონებში, როგორც წესი, უნიფიცირებულია და ორგანიზაციის ერთიან პრინციპებს ემყარება. თუმცა, რეგიონებში სახეზეა ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენლის ინსტიტუტი. მაგალითად, იტალიის ყველა ოლქში მივლე-

ნილია სამთავრობო კომისარი, რომელიც ოლქში სახელმწიფო ადმინისტრაციის საქმიანობას ხელმძღვანელობს და ოლქის შესაბამის სტრუქტურებთან მის კოორდინაციას უზრუნველყოფს. საოლქო საბჭო შესაძლოა დათხოვნილ იქნეს თუ მისი ქმედებები ეწინააღმდეგება კონსტიტუციას ან სახეზეა კანონმდებლობის სერიოზული დარღვევები ან არ ასრულებს ცენტრალური მთავრობის შეთავაზებას დაითხოვოს ოლქის იგივე ქმედებების ჩამდენი აღმასრულებელი ორგანო ან მისი თავმჯდომარე. საოლქო საბჭო შესაძლოა, აგრეთვე დათხოვნილ იქნეს ეროვნული უსაფრთხოების ინტერესებიდან გამომდინარე. საოლქო საბჭოს დათხოვნის პროცედურა საკმაოდ დაწვრილებით არის რეგულირებული იტალიის 1947 წლის კონსტიტუციით (მუხლი 126);

- რეგიონის საკანონმდებლო ორგანო კანონშემოქმედებითი ფუნქციით არის აღჭურვილი. მაგალითად, იტალიის ოლქების წარმომადგენლობითი ორგანოების მიერ მიღებული აქტები იტალიის საკონსტიტუციო სამართლის თეორიასა და წყაროებშიც კანონებად იწოდება (კონსტიტუციის 127-ე მუხლი). თუმცა, აღნიშნულს უფრო სიმბოლური დატვირთვა აქვს, რომლის მეშვეობით იტალიელმა კანონმდებელმა, როგორც ჩანს, გადაწყვიტა ხაზი გაესვა ადგილობრივი სამართლებრივი რეგულირების სფეროში ოლქების ფართო ავტონომიისთვის. რეალურად, საკითხთა წრე, რომლის გარშემოც მიიღება ე.წ. „საოლქო კანონები“ სახელმწიფოს მიერ განისაზღვრება და ავტონომიის სუვერენული ხელისუფლებიდან არ გამომდინარეობს. თუ იტალიის მთავრობა მიიჩნევს, რომ საოლქო კანონები გასცდა ოლქის კომპეტენციას ან ეწინააღმდეგება ეროვნულ ინტერესებს ან სხვა ოლქების ინტერესებს, კანონი დაუბრუნდება საოლქო საბჭოს. თუ ეს უკანასკნელი ხმების აბსოლუტური უმრავლესობით განმეორებით მიიღებს კანონს იგივე რედაქციით, მთავრობას აქვს საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მიმართვის უფლება;

- რეგიონს შემოსავლების დამოუკიდებელი წყაროს სახით, ადგილობრივი საგადასახადო სისტემა აქვს. ადგილობრივი საფინანსო-საგადასახადო პოლიტიკის წარმართვის თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია, ის ფაქტი, რომ რეგიონში მოქმედი გადასახადების შემოღების წესი, მათი ნაირსახეობა და ოდენობა რეგლამენტირებული უნდა იყოს ადგილობრივი კანონმდებლობით და, ზოგადი პრინციპების სახით, განსაზღვრული უნდა იყოს საერთო-სახელმწიფოებრივი კანონმდებლობით. ადგილობრივი საფინანსო-საგადასახადო პოლიტიკის დაწვრილებითი საკანონმდებლო რეგლამენტაციის ჩარჩოებში მოქცევა მიზნად ისახავს ცენტრსა და რეგიონებს შორის ფინანსური ხასიათის დავების წარმოშობის შესაძლებლობის მინიმიზაციას;

- რეგიონში მოქმედებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტას. რეგიონის სტრუქტურებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა სახით რეგიონულ დონეზე ფუნქციონირებს მმართველობის ორდონიანი სისტემა. შესაბამისად, ხელისუფლების რამდენიმედონიანი ორგანიზაციის პირობებში მნიშვნელოვანია კომპეტენციათა გამიჯვნისა და რეალიზაციის ფორმების დაწვრილებითი რეგლამენტაცია, რათა მაქსიმალურად შემცირდეს ხელისუფლების დონეებს შორის კომპეტენციური დავების წარმოშობის საფრთხე;

- ყურადსაღებია რეგიონალიზმის, როგორც სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის კიდევ ერთი ნიშანი, რომელიც ნათლად იკვეთება რეგიონალიზმის განვითარების თანამედროვე ეტაპზე. რეგიონს, ცენტრალური ხელისუფლების მიერ განსაზღვრული წესითა და ფორმით, უფლება აქვს მონაწილეობა მიიღოს საერთაშორისო ორგანიზაციების საქმიანობასა და სახელმწიფოთაშორის მოლაპარაკებებში. ეს უფლება შეუზღუდავია, როდესაც საერთაშორისო შეთანხმების ან მოლაპარაკების საგანს რეგიონის ინტერესების, მისი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიასთან დაკავშირებული საკითხები წარმოადგენს.

დაბოლოს, დასკვნის სახით, ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ ტერიტორიული ორგანიზაციის ნებისმიერი მოდელის კონკრეტული საზოგადოების პირობებში ეფექტური და სრულყოფილი რეალიზაცია დამოკიდებულია, უპირველესად, იმ კონკრეტულ გარემო ფაქტორებზე, სადაც ხორციელდება ესა თუ ის მოდელი, მეორე მხრივ, ამა თუ იმ ინსტიტუტის ფუნქციონირების ეფექტურობაზე კონკრეტულ გარემოში, ვინაიდან ერთ სიტუაციაში ტერიტორიული ორგანიზაციის მოდელის დადებითმა მხარეებმა შესაძლოა უარყოფითი მნიშვნელობა შეიძინოს და პირიქით. სწორედ ცალკეული ქვეყნისა თუ საზოგადოებისათვის ტერიტორიული ორგანიზაციის ადეკვატური, ორგანული ფორმების ძიებამ საბოლოოდ განაპირობა რეგიონალიზმის, როგორც სახელმწიფო ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანიზაციის ჰიბრიდული მოდელის ფორმირება.

თემატური კითხვები:

1) რა იგულისხმება სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის ცნების ქვეშ?
2) ტერიტორიული მოწყობის რომელი ძირითადი ფორმებია გავრცელებული?

3) გააანალიზეთ უნიტარული ტერიტორიული მოწყობის ძირითადი მახასიათებლები?
4) რა სახის ავტონომიები გვხვდება თანამედროვე სახელმწიფოებში?
5) ექსტერიტორიული ავტონომიის რომელი ფორმებია გავრცელებული ევროპულ სახელმწიფოებში?
6) რითი განსხვავდება ფედერალური ტერიტორიული მოწყობა კონფედერაციისგან?
7) რა სახის ფედერაციები არსებობს?
8) როგორია ფედერალური ტერიტორიული მოწყობის გავლენა საერთო-ფედერალური უმაღლესი ორგანოების ფორმირებასა და სტატუსზე?
9) კომპეტენციის გამიჯვნის რომელი კონსტიტუციური ფორმები არსებობს ფედერალურ სახელმწიფოებში?
10) რა მახასიათებლებით ხასიათდება რეგიონის სტატუსი რეგიონულ სახელმწიფოში?
11) რითი განსხვავდება რეგიონული ტერიტორიული მოწყობა ხელისუფლების ფედერალური ორგანიზაციისგან?
12) რითი აიხსნება რეგიონალიზმის ასიმეტრიული ბუნება?

თავი VI. ადამიანი და სახელმწიფო

1. ადამიანის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები

დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს საფუძველი და მიზანი არის თავისუფალი და ღირსებადაცული ადამიანი, პიროვნება, რომლისთვისაც გარანტირებულია ფუნდამენტური უფლებებითა და თავისუფლებებით სრულყოფილად სარგებლობის გზით თავისუფალი თვითრეალიზაციის შესაძლებლობა. სწორედ აღიარებული და დაცული უფლებები უზრუნველყოფს ადამიანის თავისუფლებას ფართო გაგებით, შედეგად ქმნის საყრდენს ისეთი ღირებულებათა სისტემისთვის, სადაც ადამიანი წარმოადგენს უმაღლეს ფასეულობას. ამიტომაც დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოების ფასეულობათა სისტემა დაფუძნებულია ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების პრიორიტეტსა და პატივისცემაზე. შედეგად, უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვისა და გარანტირების ხარისხი არის ობიექტური კრიტერიუმი დემოკრატიის აწონვისთვის და სამართლებრივი სახელმწიფოს შეფასებისთვის.

ადამიანის უფლებების, როგორც თითოეული ადამიანისთვის, განურჩევლად მათი სოციალური წარმომავლობისა/კუთვნილებისა, თანაბარი სიკეთის საყოველთაოდ აღიარება, 1776 წელს ამერიკაში ვირჯინიის უფლებათა ბილს უკავშირდება, ევროპაში კი - საფრანგეთის 1789 წლის ადამიანისა და მოქალაქის უფლებათა დეკლარაციას.[1]

თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოების კონსტიტუციები ყურადღებას ამახვილებენ ადამიანის ფუნდამენტურ უფლებებზე, როგორც წარუვალ და უზენაეს ადამიანურ ღირებულებებზე. ეს უფლებები ადამიანის თანმდევია და გააჩნია იმიტომ, რომ ის ადამიანია. მათ გარეშე ადამიანი ვერ იქნება სახელმწიფოს არსებობის მიზანი. სახელმწიფოს არ შეუძლია მიანიჭოს ან წაართვას ადამიანს ძირითადი უფლებები, რადგან ის არ არის უფლებამოსილი, შეცვალოს ადამიანის არსი. ფუნდამენტური უფლებების ასეთი ბუნება და დანიშნულება დემოკრატიული სახელმწიფოების საყოველთაო თანხმობის საგანია.

მაშასადამე, დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფო შებოჭილია ვალდებულებით, ცნოს და დაიცვას ძირითადი უფლებები. თავად უფლებების ბუნებიდან გამომდინარე, სახელმწიფოს მიერ მათი ცნობა

---

[1] Hartmut, Idee und Wirklichkeit der Grundrechte, JZ 1999, S. 689 ff; Pieroth, Geschichte der Grundrechte, Jura 1984, S. 568 ff.

გულისხმობს, პირველ რიგში, მათი, როგორც ყოველი ადამიანის თანმდევი სიკეთის აღიარების ვალდებულებას. დაცვა კი გულისხმობს ამ უფლებებით სრულყოფილად სარგებლობის უზრუნველმყოფელი ყველა საჭირო ბერკეტის გარანტირებას.

ამ ვალდებულებების შეუსრულებლობა ან არაჯეროვანი შესრულება ამა თუ იმ უფლების, როგორც ადამიანის უზენაესი სიკეთის არსებობას ვერ დააყენებს კითხვის ნიშნის ქვეშ. ასეთი ვალდებულებების კონსტიტუციებით აღიარებას ის დატვირთვა აქვს სახელმწიფოებისთვის, რომ მათ შექმნან ყველა პირობა უფლებებით სარგებლობისთვის, წინააღმდეგ შემთვევაში, ადამიანებს დაერღვევათ ძირითადი უფლებები, რომელთა დაცვასა და უზრუნველყოფის აუცილებლობაზე დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოები თანაზიარნი არიან.

დემოკრატიის პრინციპს უკავშირდება ძირითადი უფლებების, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართლის აღიარება სახელმწიფოთა კონსტიტუციებით, რაც გულისხმობს ხელისუფლების განხორციელებისას სახელმწიფოს შეზღუდვის აუცილებლობას უფლებებითა და თავისუფლებებით.[1] რასაც არ უნდა აკეთებდეს ხელისუფლება, როგორი მნიშვნელოვანიც არ უნდა იყოს მისი მიზნები, ამოცანები თუ ამბიციები, ნებისმიერ სფეროში ხელისუფლების განხორციელებისას, მისი სამივე შტო უპირობოდაა შებოჭილი ადამიანის უფლებებითა და თავისუფლებებით. არ არსებობს მიზანი, რომლის დასაცავად, მისაღწევად ხელისუფლება (მისი ესა თუ ის ორგანო თუ თანამდებობის პირი) უფლებამოსილი იქნება დაარღვიოს ადამიანის უფლებები. არ არსებობს ინტერესი, რომლის დაცვის მოტივითაც ხელისუფლება შეძლებს, თავი იმართლოს ადამიანის უფლების დარღვევისას. ხელისუფლება შეზღუდულია ადამიანის უფლებების არსით, ფარგლებით, რაც ნიშნავს იმას, რომ მას არ აქვს ლეგიტიმაცია, იმოქმედოს ამ ფარგლების შეცვლის, შევიწროვების გზით. ხელისუფლების ვალდებულება ადამიანთან მიმართებით, სულ მცირე, გულისხმობს, რომ მან არ უნდა დაარღვიოს უფლებები. პირიქით, ხელისუფლებას აქვს პირდაპირი, უშუალო ვალდებულება, შექმნას ყველა პირობა უფლებებითა და თავისუფლებებით სრულყოფილად სარგებლობისა და მათი ეფექტური დაცვისთვის. ეს არის ნებისმიერი დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს უმთავრესი მიზანი და არსებობის მიზეზი.

მაშასადამე, ადამიანის უფლებები, მთელი თავისი შინაარით და ფარგლებით, უშუალოდ და პირდაპირ მოქმედებს, რაც კრძალავს ადამიანის

[1] Pieroth/Schlink, Grundrechte: Staatsrecht II, 26. Aufl. 2010, S. 13 f.

უფლებების არათანაზომიერი შეზღუდვისა და დარღვევისთვის როგორც ნორმატიული საფუძვლის შექმნას, ისე, ხელისუფლების თვითნებურ ქმედებას ამ თვალსაზრისით.

ადამიანი არის უმაღლესი ფასეულობა, რისი რეალურად მიღწევაც შესაძლებელია სწორედ ფუნდამენტური უფლებების ხელშეუხებლობით. ძირითადი უფლებები აღჭურავს ადამიანს თავისუფლებით და მოთხოვნილებით ხელისუფლების მიმართ, ერთი მხრივ, უსაფუძვლოდ არ ჩაერიოს მის თავისუფლებაში, ხოლო, მეორე მხრივ, დაიცვას ეს თავისუფლება. შედეგად, ხელისუფლებას აქვს ვალდებულება, უზრუნველყოს ადამიანის თავისუფლების ხელშეუხებლობა, უფლებებით სრულყოფილად სარგებლობის შესაძლებლობა და მათი დარღვევისგან დაცვა. ამ პროცესში, უმთავრესი მოთხოვნაა, რომ ხელისუფლებამ თავად არ დაარღვიოს ადამიანის უფლებები, ამიტომ მას აქვს ვალდებულება, დაასაბუთოს ნებისმიერი ჩარევა ადამიანის ამა თუ იმ უფლებაში.

ადამიანის ხელისუფლების თვითნებობისაგან დაცვის მატერიალური საფუძველი ფუნდამენტური უფლებებია, ხოლო ინსტრუმენტი - კონსტიტუციური მართლმსაჯულება. ძირითადი უფლებები, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართალი, სავალდებულო ნორმებია და მათი უზრუნველყოფა სასამართლო კონტროლით შეიძლება განხორციელდეს.[1]

როდის და როგორ შეიძლება ჩაერიოს ხელისუფლება ადამიანის თავისუფლებაში, იმისათვის რომ ეს ჩარევა არ იწვევდეს იმავდროულად უფლების დარღვევას, ეს საკითხი და შესაბამისი კონსტიტუციური ინსტრუმენტები სათანადო თავშია განხილული.

1.1. ძირითადი უფლებების ფუნქციები და სახელმწიფოს შესაბამისი ვალდებულებები

ზოგადად, ძირითადი უფლებები ავალდებულებს სახელმწიფოს, უზრუნველყოს ყოველი ადამიანის პიროვნული თავისუფლების სრული თვითრეალიზაციის შესაძლებლობა.

ძირითადი უფლებების ცნების 4 ელემენტის გამოყოფა შეიძლება: 1. ისინი ინდივიდის კონსტიტუციურად უზრუნველყოფილი უფლებებია; 2. უშუალოდ მოქმედი სამართალია; 3. წინარესახელმწიფოებრივი უფლებებია, რო-

[1] საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, საქართველოს მოქალაქეობა, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, პ. ტურავას რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 19.

მელთა შეზღუდვა სახელმწიფოს ამ შეზღუდვის გამართლებას ავალდებულებს; 4. ისინი არის სახელმწიფო ხელისუფლების წინააღმდეგ და არა კერძო პირის წინაამდეგ მიმართული უფლებები.[1]

სახელმწიფოს ზოგადი ვალდებულებებია: აღიაროს ადამიანის ფუნდამენტური უფლებები, შექმნას უფლებებით სარგებლობის საკმარისი გარანტიები და ეფექტურად, სრულყოფილად დაიცვას ისინი. თუმცა, ძირითადი უფლებების შინაარსი და ფუნქციები განაპირობებს სახელმწიფოს ვალდებულებების თვისებრიობას (პოზიტიურ და ნეგატიურ ვალდებულებას).

უფლებათა თავდაცვითი ფუნქცია (Status negativus) მოითხოვს სახელმწიფოს ნეგატიურ ვალდებულებას. კერძოდ: უფლებების ნაწილი, თავისი არსით, რეალიზაციისთვის მოითხოვს სახელმწიფოსგან დამოუკიდებლობას, თავისუფლებას, შესაბამისად, სახელმწიფოს ნეგატიურ ვალდებულბას, არ ჩაერიოს ადამიანის ამ თავისუფლებაში, ხელი არ შეუშალოს უფლებით სარგებლობის პროცესში. ცხადია, ადამიანის წინაშე სახელმწიფოს ზოგადი ვალდებულებები ძალაში რჩება, მაგრამ ის (სახელმწიფო) ამ შემთხვევაში თითქოს უფრო პასიურია - მან ხელი არ უნდა შეუშალოს ადამიანს ამა თუ იმ უფლებით სარგებლობის, საკუთარი ნების და შესაძლებლობების შესაბამისად ქმედების და განვითარების პროცესში. ასეთია, მაგალითად, საკუთრების უფლება, აზრის და გამოხატვის, რელიგიის თავისუფლებები, პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლება და სხვა. კერძოდ, სახელმწიფომ არ უნდა შეზღუდოს ადამიანი ან აუკრძალოს, მიიღოს ან გამოთქვას საკუთარი მოსაზრებები ნებისმიერ თემაზე, აირჩიოს მისთვის სასურველი რელიგია, რწმენა და იცხოვროს მის შესაბამისად. სახელმწიფომ არ უნდა აკონტროლოს ადამიანის პირადი ცხოვრება - ადამიანებს გვაქვს უფლება, გვქონდეს კომუნიკაცია, ურთიერთობა ჩვენთვის სასურველ პირთა წრესთან ჩვენთვის სასურველ თემებზე და ამასთან, უნდა გვქონდეს გარანტია, რომ ეს კომუნიკაცია ანონიმური დარჩება ნებისმიერი სხვა პირისგან, სახელმწიფოს ჩათვლით.

სახელმწიფოს ნეგატიური ვალდებულებების დემონსტრირებისთვის პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლება ერთ-ერთი საუკეთესო მაგალითია. ეს უფლება სასიცოცხლოდ აუცილებელია ადამიანის თავისუფლების, თვითმყოფადობისა და თვითრეალიზაციისათვის, მისი სრულყოფილად გამოყენების ხელშეწყობა და დაცვა არსებითად განმსაზღვრელია დემოკრატიული საზოგადოების განვითარებისათვის. პირადი ცხოვრების უფლება არის თითოეული ინდივიდის დამოუკიდებელი განვითარების

[1] იქვე, 13.

საფუძველი. ეს არის პიროვნების უფლება, მისი შეხედულებით ჩამოაყალიბოს და განავითაროს ურთიერთობები სხვა ადამიანებთან, განსაზღვროს საკუთარი ადგილი, დამოკიდებულება და კავშირი გარე სამყაროსთან. პირადი ცხოვრებით დაცულია პირების კერძო სფერო (სივრცე). აქ იგულისხმება როგორც კონკრეტული ტერიტორია, ადგილი (მაგალითად, საცხოვრებელი სახლი, პირადი ავტომანქანა ან სხვა პირადი მფლობელობა), ისე განსაზღვრულ პირთა წრე, ვისთანაც პირს სურს კომუნიკაცია, ვისაც ის ირჩევს კონკრეტული ურთიერთობისათვის, ასევე საკითხები, რომელთა ანონიმურობა და ხელშეუხებლობა ან პირთა მხოლოდ კონკრეტულ წრეში განსაჯაროებაც სურს პირს. კერძო, პირად სივრცეს (სფეროს) ადამიანი თავად ქმნის და აქვს გონივრული მოლოდინი იმისა, რომ მის მიერ შერჩეულ, სასურველ ან მისთვის საჭირო საკითხებზე კომუნიკაცია მიუწვდომელი, ანონიმური, ხელშეუხებელი დარჩება ყველა იმ პირისათვის, რომელიც მან საკუთარი პირადი სივრცის მიღმა დატოვა. „ზოგადად, პირადი ცხოვრება გულისხმობს ინდივიდის ცხოვრებისა და განვითარების კერძო სფეროს. უფლება პირად ცხოვრებაზე კი, ერთი მხრივ, ნიშნავს ინდივიდის შესაძლებლობას, პირადად, საკუთარი შეხედულებისამებრ, დამოუკიდებლად შექმნას და განავითაროს თავისი კერძო ცხოვრება, ხოლო, მეორე მხრივ, იყოს დაცული და უზრუნველყოფილი მის კერძო სფეროში სახელმწიფოს, ისევე როგორც ნებისმიერი სხვა პირების ჩარევისგან. შესაბამისად, პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლება უზრუნველყოფს პიროვნების თავისუფალ განვითარებას, რადგან საშუალებას აძლევს მას, კერძო სფეროში საზოგადოების ჩარევისა და ყურადღებისაგან თავისუფალ პირობებში მოახდინოს ინფორმაციის, მოსაზრებებისა და შთაბეჭდილებების გაცვლა-გაზიარება".[1] სწორედ ამიტომ, თავისუფალი, დემოკრატიული საზოგადოება მოითხოვს ადამიანის პირადი ავტონომიის პატივისცემას, მასში სახელმწიფოსა და კერძო პირების ჩარევის მინიმუმამდე შემცირებას. ეს საზოგადოების არსებობის თანმდევი, ბუნებრივი მოთხოვნილებაა, რომლის დაცვის ლეგიტიმური მოლოდინი ყველას გააჩნია.

იმავდროულად, დემოკრატიული საზოგადოების არსებობა და განვითარება წარმოუდგენელია, შეუძლებელია ინფორმაციის თავისუფლების, აზრთა გაცვლისა და ადამიანების ნებისმიერ სფეროში თავისუფალი კომუნიკაციის გარანტირებული შესაძლებლობის გარეშე. ადამიანებს აქვთ

---

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

უფლება, მათთვის სასურველი ან საჭირო ინფორმაცია მიაწოდონ მხოლოდ კონკრეტულ პირს (პირებს), ანუ აქვთ უფლება, აირჩიონ თემები, ინტერესები და პირთა წრე, ვისთანაც ამ თემებზე კომუნიკაცია სურთ. ამიტომ, თუ არ იქნება ინფორმაციის დაცულობის და პირთა ანონიმურობის დაცვის შესაბამისი გარანტია, ეს კითხვის ნიშნის ქვეშ დააყენებს პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობას, ამასთან, დააბრკოლებს, გაართულებს ამ გზით კომუნიკაციას ნებისმიერ სფეროში. რაც, საბოლოო ჯამში, ხელს შეუშლის დემოკრატიული პროცესების განვითარებას. ადამიანის პირადი ცხოვრების დაცულობას უზრუნველყოფს სწორედ სახელმწიფოს შესაბამისი ვალდებულებები: ერთი მხრივ, არსებობს სახელმწიფოს პოზიტიური ვალდებულება, უზრუნველყოს პირადი ცხოვრების პატივისცემა და ამ უფლებით ეფექტიანი სარგებლობა, რაც, პირველ რიგში, გულისხმობს პიროვნების თავისუფალი განვითარების ხელშემშლელი გარემოებების, შეზღუდვების უგულებელყოფას, აღკვეთას. მეორე მხრივ, სახელმწიფოს აქვს ნეგატიური ვალდებულება, არ ჩაერიოს პირადი ცხოვრებით სარგებლობაში და, შესაბამისად, უზრუნველყოს პიროვნების დაცვა, მის პირად ცხოვრებაში სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების ან თანამდებობის პირების მხრიდან თვითნებური ჩარევისაგან. მაგალითად, პირადი ცხოვრების უზრუნველყოფის ფარგლებში სახელმწიფოს ეკრძალება, გაეცნოს სატელეფონო და სხვა სახის ტექნიკური საშუალებით წარმოებული საუბრებისა და შეტყობინებების შინაარსს, აგრეთვე, დააწესოს კონტროლი, ვისთან და რა ინტენსივობით შედგა ასეთი ურთიერთობები და სხვ.

უფლებათა მფარველობითი ფუნქცია (Status pozitivus) კი განაპირობებს სახელმწიფოს პოზიტიურ ვალდებულებას. აქ სახელმწიფოს ვალდებულება მის მეტ აქტიურობას, ჩართულობას და უზრუნველმყოფელი გარანტიების შექმნის აუცილებლობას გულისხმობს, რათა ადამიანი სახელმწიფოს მხრიდან ხელშეწყობილი და გარანტირებული იყოს ამა თუ იმ უფლებით სარგებლობის პროცესში. როგორც პირველ, ისე მეორე შემთხვევაში, სახელმწიფოს აქვს ადამიანის უფლებების დაცვის და ხელშეუხებლობის უზრუნველყოფის ზოგადი ვალდებულება, თუმცა, პირველ შემთხვევაში ეს მიიღწევა სახელმწიფოს დავალდებულებით, არ იყოს იქ, სადაც ადამიანს ის არ სჭირდება, არ ჩაერიოს და ზედმეტად არ დაარეგულიროს სფერო, სადაც ადამიანმა უნდა იმოქმედოს. ხოლო მეორე შემთხვევაში, პირიქით, სახელმწიფოს აქვს ვალდებულება, აქტიური ქმედებით შექმნას სათანადო პირობები უფლებით სრულყოფილად სარგებლობისთვის. მაგალითად, სამართლიანი სასამართლოს უფლებით სარგებლობისთვის სახელმწიფომ არა ერთი ინსტიტუციური, პროცესუალური და მატერიალური ნორმა,

გარანტია უნდა შექმნას, რათა მართლმსაჯულებამ ატაროს ის ტვირთი, რაც მას კონსტიტუციის მიხედვით აქვს განსახორციელებელი, რათა საბოლოო ჯამში ობიექტურად შესაძლებელი იყოს სწორი, სამართლიანი გადაწყვეტილების მიღება. ასეთივეა, განათლების უფლება, შრომის და დასაქმების უფლებები და სხვ.

არის მთელი რიგი უფლებებისა, რომელთა რეალიზაციისთვის ერთდროულად და თანაბრად აუცილებელია სახელმწიფოს მხრიდან როგორც პოზიტიური, ისე ნეგატიური ვალდებულებების შესრულება. მაგალითად, საარჩევნო უფლებით სარგებლობისთვის, ერთი მხრივ, სახელმწიფომ უნდა შექმნას შესაბამისი საკანონმდებლო და ინფრასტრუქტურული გარანტიები, რათა ობიექტურად შესაძლებელი იყოს თავისუფალი, საყოველთაო, თანასწორი, პერიოდული არჩევნების ჩატარება კონკურენტულ გარემოში, სადაც ყველას ექნება ერთნაირი შესაძლებლობა, გავლენა მოახდინოს არჩევნების შედეგებზე. ხოლო, მეორე მხრივ, სახელმწიფოს აქვს ვალდებულება, არ ჩაერიოს ადამიანების ნების გამოხატვის პროცესში და საბოლოოდ, საკუთარი პასიურობით უზრუნველყოს ხალხის ნამდვილი ნების ფორმირება ხელისუფლების ჩარევისგან აბსოლუტურად თავისუფალ პირობებში.

1.2. ძირითადი უფლებების სუბიექტები

ძირითადი უფლებების და თავისუფლებების ერთობლიობა განაპირობებს რა ადამიანის თავისუფლებას, ფართო გაგებით, მის თავისუფალ განვითარებას, ბუნებრივია, რომ ის ყველა, თითოეული ადამიანის თანმდევი სიკეთეა. თავად სახელწოდებაც ასეთ ბუნებრივ კანონზომიერებაზე მიუთითებს - „ადამიანის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები“, რაც იმთავითვე გულისხმობს, რომ მათი სუბიექტი ყველა ადამიანია. ასევე, ადამიანის არსის იმანენტური მოთხოვნილებაა, რომ ყველა ინდივიდს ერთნაირად მიუწვდებოდეს ხელი თავისუფლებაზე, ანუ ესა თუ ის უფლება არ იყოს მხოლოდ გარკვეულ პირთა წრის პრივილეგია, უპირატესობა. ადამიანის უფლებების დანიშნულებაც სწორედ ის არის, რომ ისინი (უფლებები) წარმოადგენენ რა ყველა, თითოეული ადამიანის კუთვნილებას, შედეგად, განსაზღვრავენ მის არსს, განაპირობებენ ადამიანების ინდივიდუალიზმს, განსხვავებულობას. ბუნებრივია, ეს არ ნიშნავს იმას, რომ ცალკეულ შემთხვევებში, როდესაც ეს აუცილებელია დემოკრატიულ საზოგადოებაში, ესა თუ ის უფლება არ შეიძლება შეიზღუდოს ზოგადად, ისევე, როგორც პირთა წრის მიხედვით. შეზღუდვა, მათ შორის, შეიძლება

გულისხმობდეს კონკრეტულ შემთხვევაში უფლებით სარგებლობის შეუძლებლობას პირის მოქალაქეობრივი კუთვნილების გამო. ეს ცხადია, არ ნიშნავს, რომ მას, როგორც ადამიანს კონკრეტული უფლება არ აქვს. ეს მხოლოდ იმას ნიშნავს, რომ ამ უფლებით ადამიანი ისარგებლებს იმ ქვეყანაში, რომლის მოქალაქეც არის. ამიტომაც ასეთ უფლებებს მოქალაქის უფლებებს უწოდებენ ხოლმე. ამ უფლებათა კატეგორიას განეკუთვნება ძირითადად პოლიტიკური უფლებები, თუმცა არ არის აუცილებელი, რომ ყველა პოლიტიკური უფლება დაექვემდებაროს ასეთ შეზღუდვას. ეს არის სახელმწიფოთა შესაძლებლობა (და არა აუცილებლობა, ვალდებულება), უცხო ქვეყნის მოქალაქეები და აპატრიდები დატოვოს ქვეყნის პოლიტიკური დღის წესრიგის შექმნაში მონაწილეობის მიღმა.

მოქალაქეობა ზოგიერთი უფლების კონტექსტში გონივრული საფუძველია უცხოელთა და ქვეყნის მოქალაქეთა მიმართ დიფერენცირებული მოპყრობისთვის. დემოკრატიული სახელმწიფოები აღჭურვილი არიან დისკრეციით, შეზღუდონ უცხოელების პოლიტიკური საქმიანობა. მთავარი არგუმენტი არის ქვეყნის სუვერენიტეტის დაცვა და ამ გზით იმ საფრთხეების განეიტრალება, რაც ცალკეულ შემთხვევებში ობიექტურად შეიძლება გამოიწვიოს უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა ქმედითმა მონაწილეობამ ხელისუფლების ფორმირებასა და მის შემდგომ განხორციელებაში. მაგალითად, უცხო ქვეყნის მოქალაქეებმა არჩევნებში მონაწილეობის გზით შეიძლება გავლენა მოახდინონ ქვეყანაში იმ პოლიტიკური ძალების დაწინაურებასა და ხელისუფლებაში მოსვლაზე, რომლებიც იმოქმედებენ უცხო ქვეყნის ინტერესებში და იმ ქვეყნის მოქალაქეთა ინტერესების საწინააღმდეგოდ, სადაც ისინი ცხოვრობენ. ამიტომაც ქვეყნის სტრატეგიული ინტერესების დაცვა, მისი მომავლის განსაზღვრა და ამ მიზნებისთვის ხელისუფლების საკუთარი ნების შესაბამისად არჩევა, როგორც წესი, ქვეყნის მოქალაქეთა უპირატესობაა.

ბუნებრივია, ეს არცერთ შემთხვევაში არ ნიშნავს უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა მტრულ ან ინდიფერენტულ დამოკიდებულებას კონკრეტული ქვეყნის მომავლის მიმართ. ბევრ მათგანს არანაკლები ემოცია, კეთილგანწყობა, სიყვარული და ერთგულება შეიძლება აკავშირდებოდეს ქვეყანასთან, სადაც ცხოვრობენ, ამასთან შესაძლოა, გულწრფელად სურდეთ ქვეყნის დემოკრატიული განვითარება, წინსვლა. მეტიც, ბევრ მართგანს შესაძლოა, რეალურად გაცილებით მეტი წვლილის შეტანაც შეეძლოს ქვეყნის წარმატებაში, ამავე ქვეყნის მოქალაქეებთან შედარებით. ამიტომ ასეთი შეზღუდვა უკავშირდება მხოლოდ დაშვებას კონკრეტული საფრთხეებისა, რომელთა გამორიცხვა, ასევე არ შეიძლება. თუმცა, ასეთი შეზღუდვა, როგორც უკვე

აღვნიშნეთ, არ არის აბსოლუტური. მაგალითად, სახელმწიფოთა ნაწილში არჩევნებში, განსაკუთრებით ადგილობრივ დონეზე, უცხოელებს მონაწილეობის უფლება აქვთ არა მხოლოდ აქტიური, არამედ პასიური საარჩევნო უფლებითაც. ასევე, უცხო ქვეყნის მოქალაქეებს შეიძლება მიენიჭოთ კონკრეტული ქვეყნის მოქალაქეობა იმ ქვეყნის სამსახურში ხელისუფლების განხორციელებაში მონაწილეობის მისაღებად. გარდა ამისა, ყოველთვის არსებობს შესაძლებლობა, კონკრეტულ ქვეყანასთან მჭიდრო ფსიქო-ემოციური და კულტურული კავშირის არსებობისას, ადამიანებმა მიიღონ ამ ქვეყნის მოქალაქეობა (მათი სურვილისა და კანონით გათვალისწინებული მოთხოვნების დაკმაყოფილების შემთხვევაში). ნებისმიერ შემთხვევაში, როგორც უკვე აღინიშნა, ამ ადამიანებს საარჩევნო უფლება ზოგადად წართმეული არ აქვთ - ყველას აქვს გარანტირებული უფლება, მონაწილეობა მიიღოს საკუთარი მოქალაქეობის ქვეყნის ხელისუფლების ფორმირებასა და განხორციელებაში.

ძირითადი უფლებები, ასევე არ არის დაკავშირებული ასაკთან - ეს უფლებები აქვს ყველა ადამიანს ნებისმიერ ასაკში, დაბადებიდან გარდაცვალებამდე, თუმცა, უფლებით სარგებლობის შეზღუდვა შეიძლება მოხდეს სწორედ ასაკთან კავშირში (მაგალითად, საარჩევნო უფლება). მეტიც, უფლებები აქვს ჩანასახს, და ზოგიერთი უფლება აგრძელებს არსებობას პირის გარდაცვალების შემდეგაც.

ძირითადი უფლებების სუბიექტი შეიძლება ასევე იყოს იურიდიული პირი, ცხადია, უფლების შინაარსის გათვალისწინებით. იურიდიულ პირს შეიძლება ჰქონდეს საკუთრების, სამეწარმეო საქმიანობის უფლებები, გამოხატვის, ინტელექტუალური საქმიანობის თავისუფლება და სხვა, თუმცა, ცხადია, მას ვერ ექნება, მაგალითად, ოჯახის შექმნის უფლება.

ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ ძირითადად, ფუნდამენტური უფლებების სუბიექტი არის კერძო სამართლის იურიდიული პირი. საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ძირითადი უფლებების სუბიექტებად მოაზრება არასწორია, რადგან ძირითადი უფლებები სახელმწიფოსგან თავდაცვითი უფლებებია, ამიტომ, ლოგიკურია, რომ გააჩნია მას, ვინც თავად არ წარმოადგენს სახელმწიფოს. საჯარო სამართლის იურიდიული პირები, წარმოადგენენ რა სახელმწიფო ხელისუფლებას, თავად არიან ადამიანის უფლებებით შეზღუდულნი. თუმცა, შეიძლება იყოს გამონაკლისი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის დანიშნულებიდან, თვისებრიობიდან გამომდინარე - როდესაც ისინი დინსტანცირებულია სახელმიწფოსგან, უშუალოდ არ ახორციელებს ხელისუფლების ფუნქციას, მეტიც დამოუკიდებლობა ხელისუფლებისგან მისი იმანენტური და აუცილებელი თვისებაა.

მაგალითად, რელიგიური ორგანიზაციები, უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებები (უნივერსიტეტები), საზოგადოებრივი მაუწყებელი (სადაც ის არსებობს). მაგალითად, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, საზოგადოებრივი მაუწყებელი არის სახელმწიფო ქონების საფუძველზე ტელე-რადიომაუწყებლობისათვის შექმნილი, საჯარო დაფინანსებით მოქმედი, ხელისუფლებისაგან დამოუკიდებელი და საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირი. იგი არ ექვემდებარება რომელიმე სახელმწიფო უწყებას. საზოგადოებრივი მაუწყებლის ძირითადი ფუნქციაა პოლიტიკური და კომერციული გავლენისაგან თავისუფალი, მრავალფეროვანი პროგრამების საზოგადოებისთვის მიწოდება საზოგადოებაში არსებულ მოსაზრებათა პლურალიზმის, ეთნიკური, კულტურული, ენობრივი, რელიგიური, ასაკობრივი და გენდერული მრავალფეროვნების გათვალისწინებით, აუდიტორიის დროული და ყოველმხრივი ინფორმირება საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიებთან დაკავშირებული მოვლენების შესახებ და ა.შ. იმავდროულად, საზოგადოებრივი მაუწყებელი წარმოადგენს საჯარო დაფინანსებით ფუნქციონირებად ორგანიზაციას, ამავე დროს, იგი არის როგორც კერძო პირებისგან, ისე სახელმწიფოსგან დამოუკიდებელი, საზოგადოების ინტერესებზე ორიენტირებული და საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირი. სახელმწიფოს მონაწილეობა საზოგადოებრივი მაუწყებლის შექმნასა და ფუნქციონირებაში მხოლოდ ამ მიზნებს ემსახურება და მათი მიღწევის ამოცანით შემოიფარგლება. შესაბამისად, ასეთი სუბიექტები შესაძლოა მოაზრებულ იქნას, მაგალითად ისეთი ფუნდამენტური უფლების მატარებლად, როგორიცაა გამოხატვის თავისუფლება.

1.3. უფლებათა კოლიზია

თითოეული უფლება განუმეორებელი და შეუცვლელია ადამიანისთვის, იმავდროულად, თითოეული მათგანი აუცილებელია ადამიანის თვითრეალიზაციისა და განვითარებისათვის. პრინციპულად არასწორია უფლებათა კლასიფიცირება მათი უფრო მეტი ან ნაკლები მნიშვნელობის ნიშნით, რომელიმე მათგანისთვის უპირატესობის მინიჭება და სხვა უფლებასთან/უფლებებთან მიმართებით უალტერნატივო უპირატესობის მტკიცება. თუმცა, არის უფლებები, რომლებიც განაპირობებენ სხვა უფლებებით სარგებლობის, სრულყოფილად ან უკეთესად სარგებლობის შესაძლებლობას. მაგალითად, პირადი ხელშეუხებლობის უფლება უმნიშვნელოვანესია ზოგადად ადამიანის თავისუფლებისთვის ფართო გაგებით - ადამიანის

თავისუფალი განვითარებისთვის, უფლებებით ეფექტურად და სრულყოფილად სარგებლობისთვის. პირადი ხელშეუხებლობის უფლების შეზღუდვა კანონზომიერად, თავისთავად, ჯაჭვურად იწვევს ფუნდამენტური უფლებების უმრავლესობით შეზღუდულ სარგებლობას ან/და ზოგიერთი მათგანით სარგებლობის შეუძლებლობას. ცხადია, რომ თავისუფლების აღკვეთის დაწესებულებაში პირის მოთავსების შემდეგ, მას არა მხოლოდ პირადი თავისუფლების უფლება ეზღუდება, არამედ ისეთი ფუნდამენტური უფლებებიც, როგორებიცაა: პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის, გამოხატვის, ოჯახური ცხოვრების, განათლების და სხვ. სწორედ ამიტომ, თავისუფლებას არ აქვს თანაბარი ეკვივალენტი, არ არსებობს ფასი, რომელიც აწონის ან სრულად ჩაანაცვლებს თავისუფლებას. თუმცა, ეს თავისთავად არ ნიშნავს, რომ თავისუფლების უფლება სხვა უფლებაზე უპირატესი ძალის მქონეა და რომ უფლებებს შორის კონფლიქტის შემთხვევაში, ამ უკანასკნელს ავტომატურად უნდა მიენიჭოს უპირატესობა. მაგრამ, იმავდროულად, ეს აუცილებლად ნიშნავს სახელმწიფოს დიდი სიფრთხილის აუცილებლობას უფლებაში ჩარევისას და ვალდებულებას, რაც უფრო ინტენსიურად ჩაერევა უფლებაში (ზოგადად, შეავიწროვებს თავისუფლების ფარგლებს), მით მეტი გამართლება და დასაბუთება ჰქონდეს ასეთი ჩარევის გარდაუვალობის სამტკიცებლად.

იმავდროულად, განსხვავებულია რეალობა აბსოლუტური უფლებების დაცვისას. აბსოლუტური უფლებები დაცულია აბსოლუტურად, რაც ნიშნავს, რომ ნებისმიერ სხვა უფლებასთან მათი კოლიზიისას, აბსოლუტური უფლებები უპირატესობით სარგებლობს. აღსანიშნავია, რომ ეს არ მიუთითებს მათ უფრო მეტ მნიშვნელობაზე, არამედ უფლებათა აბსოლუტური ბუნება მხოლოდ იმის ხაზგასმას ახდენს, რომ ამ უფლებების თუნდაც მცირე ინტენსივობით შეზღუდვა მათ დარღვევას თავისთავად გულისხმობს. მაგალითად, ყველა დემოკრატიული სახელმწიფოს კონსტიტუციებით აკრძალულია ადამიანის წამება, არაჰუმანური, სასტიკი, ღირსების შემლახველი მოპყრობა და სასჯელების გამოყენება. კონსტიტუციური აკრძალვა ადამიანის წამების, არაჰუმანური, სასტიკი, პატივისა და ღირსების შემლახველი მოპყრობისა და სასჯელის გამოყენების თაობაზე ადამიანების აბსოლუტური უფლებებია, რაც ნიშნავს იმას, რომ კონსტიტუციები უპირობოდ გამორიცხავს ამ უფლებებში ჩარევას. შესაბამისად, არ არსებობს ლეგიტიმური მიზანი, დაუძლეველი ინტერესი, როგორი მნიშვნელოვანიც არ უნდა იყოს ის, მათ შორის, სხვათა უფლებების დაცვაც, რომლის დასაცავადაც შესაძლებელი იქნებოდა ამ უფლებებში ჩარევის გამართლება. პოტენციური კონფლიქტი წამების, არაჰუმანური, სასტიკი, ღირსების

შემლახველი მოპყრობის აკრძალვასა და კონსტიტუციით დასაცავ ნებისმიერ სხვა ღირებულ ინტერესს შორის, იმთავითვე და უპირობოდ გადაწყვეტილია ადამიანის ღირსების სასარგებლოდ. ცხადია, ხელისუფლება არ თავისუფლდება კონსტიტუციური ვალდებულებისგან, დაიცვას მნიშვნელოვანი საჯარო ინტერესები, კონსტიტუციით გათვალისწინებული ლეგიტიმური მიზნები (სახელმწიფო უსაფრთხოება, ტერიტორიული მთლიანობა, სხვათა უფლებები, სამართლიანი მართლმსაჯულების განხორციელება და სხვ.), თუმცა ვერც ერთი ამ სიკეთის დაცვა ვერ გაამართლებს ადამიანის წამებას, არაჰუმანურ და სასტიკ მოპყრობას, პატივისა და ღირსების შემლახველ ქმედებას ან სასჯელს. „დემოკრატიულ საზოგადოებაში, რომლის საფუძველი და მიზანი თავისუფალი ადამიანია, შეუძლებელია არსებობდეს ადამიანის წამების, არაჰუმანური, სასტიკი, ღირსების შემლახველი მოპყრობის მოთხოვნილება, საჭიროება და, მით უფრო, კონსტიტუციური გამართლება. დემოკრატიას ვერ შექმნის, ვერ დაიცავს და ვერ უზრუნველყოფს ისეთი ხელისუფლება და სამართალი, რომელიც ადამიანის წამებას, არაადამიანურ, ღირსების და პატივის შემლახველ მოპყრობას და სასჯელს დასაშვებად მიიჩნევს დემოკრატიისვე ინტერესებში, რადგან შეუძლებელია დემოკრატიისა და ღირსების შელახვის ურთიერთთავსებადობა. დემოკრატიის იდეა თავისუფალ და, შედეგად, ღირსებადაცულ ადამიანს, საზოგადოებას ეფუძნება და ემსახურება. ამიტომ საფუძველშივე მცდარი და ცინიკურია იმის დაშვება, რომ თავისუფალი ადამიანების საზოგადოება მიიღწევა ადამიანის წამებით, არაჰუმანური მოპყრობით, სასტიკი და ღირსების შემლახველი სასჯელებით"[1].

ხაზგასმით უნდა ითქვას, რომ უფლებათა კოლიზიისას აბსოლუტური უფლებებისთვის უპირატესობის მინიჭება, არცერთ შემთხვევაში არ გულისხმობს, აბსოლუტურ უფლებასთან კოლიზიაში მყოფი უფლების დარღვევის შესაძლებლობას, ლეგიტიმაციას. ხელისუფლება ამ შემთხვევაშიც არ თავისუფლდება უპირობო ვალდებულებისგან, ნებისმიერი უფლება შეზღუდოს მხოლოდ თანაზომიერების პრინციპის დაცვით და ამ გზით თავიდან აიცილოს მისი (უფლების) დარღვევა.

---

[1] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 24 ოქტომბრის გადაწყვეტილება №1/2/592 საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე ბექა წიქარიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ", II, §20.

თემატური კითხვები:

1) როგორია დემოკრატიულ და სამართლებრივ სახელმწიფოში ადამიანისა და ხელისუფლების ურთიერთობის მთავარი არსი?
2) რას ნიშნავს - ხელისუფლება შეზღუდულია ძირითადი უფლებებით და თავისუფლებებით, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართლით?
3) რა ძირითადი ვალდებულებები აქვს სახელმწიფოს ადამიანის ღირსების უზრუნველსაყოფად?
4) რაში გამოიხატება და რითი განსხვავდება სახელმწიფოს პოზიტიური და ნეგატიური ვალდებულებები?
5) ვინ არიან ფუნდამენტური უფლებების სუბიექტები?
6) რომელი უფლებების სუბექტები შეიძლება იყვნენ იურიდიული პირები?
7) რატომ არ შეიძლება სახელმწიფო ორგანოები იყვნენ ძირითადი უფლებების სუბიექტები?

2. ომბუდსმენი

2.1. ინსტიტუტის გავრცელების ტენდენცია

ომბუდსმენის ინსტიტუტი პირველად სკანდინავიის ქვეყნებში შეიქმნა: 1809 წელს - შვედეთში, 1920 წელს - ფინეთში, 1955 წელს - დანიაში, ხოლო 1962 წელს - ნორვეგიაში. 1960-1970 წ.წ. იგი გავრცელდა ანგლო-საქსურ ქვეყნებში (ახალ ზელანდიაში, დიდ ბრიტანეთსა და სხვ.). ევროპის ქვეყნებში, გარდა სკანდინავიისა, ომბუდსმენის თანამდებობამ გავრცელება დაიწყო 1950-იან წლებში, როდესაც 1956 წელს გერმანიაში შეიქმნა სპეციალიზებული - სამხედრო ომბუდსმენი. 1960-1970 წ.წ. იგი შეიქმნა ავსტრალიის კონტინენტზეც, რაც წარმოადგენდა დიდი ბრიტანეთის გამოძახილს, რომელმაც ეს ინსტიტუტი 1967 წელს შექმნა. 1960-70 წლებში კი იგი ჩამოყალიბდა აშშ-სა და კანადაში რეგიონული და ადგილობრივი ინსტიტუტის სახით. აფრიკის კონტიტეტზე მისი შემოღება უკავშირდება ქვეყნების დამოუკიდებლობის მოპოვებას და სათავეს იღებს 1966 წლიდან, როდესაც ტანზანიაში პირველად ჩამოყალიბდა იგი, თუმცა აფრიკის ქვეყნების უმეტესობამ 1990-იან წლებში შექმნა. ანალოგიური სურათია აზიის ქვეყნებშიც.

ლათინური ამერიკის სახელმწიფოებში ომბუდსმენის თანამდებობის დამკვიდრება პორტუგალიის და ესპანეთის პრაქტიკას უკავშირდება (მათ შესაბამისად 1975 და 1981 წლებში შექმნეს ეს ინსტიტუტები). პირველი იყო

გვატემალა 1985 წელს. ამ კონტინენტის თითქმის ყველა სხვა ქვეყანაში ომბუდსმენის თანამდებობა 1990-იან წლებში შეიქმნა.

აღმოსავლეთ ევროპის და ყოფილ პოსტ-საბჭოთა ქვეყნებში მისი გავრცელება დაიწყო 1990-იან წლებში მათ მიერ დამოუკიდებლობის მოპოვების შედეგად, როდესაც შეიცვალა პოლიტიკური რეჟიმი და დღის წესრიგში დადგა ადამიანის უფლებების დაცვის საკითხი. მისი შემოღება ამ ქვეყნებში უკავშირდება, ასევე ახალი კონსტიტუციების მიღებას. პირველი იყო პოლონეთი, რომელმაც წარმატებით დაამკვიდრა იგი 1987 წელს. აღმოსავლეთ ევროპის სხვა ქვეყნებში კი იგი 1990-იან წლებში შეიქმნა, გარდა ალბანეთისა და ჩეხეთისა (2000 წელს).[1] ყოფილ საბჭოთა ქვეყნებშიც, ასევე 1990-იან და 2000-იან წლებში გავრცელდა: ლიტვაში - 1994, უკრაინაში, მოლდოვაში - 1999, აზერბაიჯანში - 2002, ყაზახეთსა და ყირგიზეთში - 2002, ხოლო სომხეთში - 2004 წელს.

ომბუდსმენის ინსტიტუტის აუცილებლობას და მზარდ ინტერესზე მიუთითებს მისი გავრცელების სწრაფი ტენდენციაც. 1980 წლისთვის ეროვნული ომბუდსმენი იყო 29 ქვეყანაში, 1990 წლისთვის - 45, 2000 წლისთვის - 100, ხოლო 2010 წლისთვის 133 ქვეყანაში.[2] ამჟამად, საერთაშორისო ომბუდსმენის ინსტიტუტის ინფორმაციით, ომბუდსმენის თანამდებობა ფუნქციონირებს 140 ქვეყანაში, თუმცა ზოგიერთი მათგანი რეგიონული ან ადგილობრივია.[3] ეროვნულ დონეზე ეს თანამდებობა არსებობს 120 ქვეყანაში.[4] დღეისთვის ევროკავშირის მხოლოდ ორ ქვეყანას არ ჰყავს ომბუდსმენი ეროვნულ დონეზე: გერმანიასა და იტალიას. თუმცა ამ ქვეყნებში იგი ფუნქციონირებს რეგიონულ დონეზე. 1995 წელს ომბუდსმენის ინსტიტუტი შექმნა ევროკავშირმაც.

---

[1] The Book of the Ombudsman. იხ. aoma.ukzn.ac.za/Libraries/External.../Book_of_Ombudsman.sflb.ashx.

[2] Bergman E., Ombudsman Institutions, Workshop on the role of check and balance institutions, Caserta, Italy, April 28-30, 2014. <http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/285741-1233946247437/5810405-13992942-68994/Ombudsman-presentation.pdf> [16.05.2016].

[3] <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/eoa/english/ombudsman/othercountries/index.htx> [16.05.2016].

[4] <https://www.ombudsman.gov.ie/en/About-Us/The-Ombudsman's-Office/History-of-the-Office/> [16.05.2016].

2.2. ომბუდსმენის სახეები

ომბუდსმენები პირობითად შეიძლება დავყოთ შემდეგ სახეებად: ა) ტერიტორიის მიხედვით ისინი იყოფა საერთო, რეგიონულ და ადგილობრივ ომბუდსმენებად; ბ) კომპეტენციის მიხედვით - საერთო კომპეტენციის მქონე და სპეციალიზებულ ომბუდსმენებად, ხოლო გ) ინსტიტუტის ფორმის მიხედვით - დამოუკიდებელ თანამდებობის პირად მოქმედ და კოლეგიური ორგანოს სახით არსებულ ორგანოებად.

ომბუდსმენის ინსტიტუტი სხვადასხვა სახელწოდებით შეიძლება შეგვხვდეს, შესაბამისად ისტორიულად არსებობს მისი რამდენიმე მოდელი: ქვეყნებში, სადაც აქცენტი კეთდება ადამიანის უფლებების დაცვაზე, მას, როგორც წესი, ეწოდება „ადამიანის უფლებათა კომისარი“ ან „სახალხო დამცველი“; თუ ხაზგასმულია მოქალაქეებსა და სახელმწიფო ორგანოებს შორის შემთანხმებელი და საშუამავლო საქმიანობა, მას ეწოდება „მედიატორი“, ხოლო თუ პრინციპული მნიშვნელობა აქვს კანონიერებასა და კარგ მმართველობაზე ზედამხედველობას, მისი სახელწოდებაა „ომბუდსმენი“.[1] თუმცა, თანამედროვე მსოფლიოში ეს მიდგომა ბევრგან დარღვეულია, ტერმინები აღრეულია და უმეტესად გამოიყენება ტერმინი „ომბუდსმენი“.

თვით ტერმინი „ომბუდსმენი“ განსხვავებული სახელწოდებით შეიძლება შეგვხვდეს. დანიაში, ლატვიაში, ბულგარეთში, პორტუგალიაში, საბერძნეთში, ირლანდიაში, ხორვატიაში, იორდანიაში, მაროკოში - ომბუდსმენი, შვედეთში, ნორვეგიაში, ფინეთში, მალტაზე - საპარლამენტო ომბუდსმენი, ნიდერლანდში - ეროვნული ომბუდსმენი.

ქვეყნების ნაწილი ომბუდსმენის სახელწოდებაში იყენებს ტერმინებს „ხალხი“, მოქალაქეები“, „საზოგადოება“, „მოსახლეობა“. ეს ტერმინი ესპანეთის სახალხო დამცველიდან გამომდინარე ძირითადად გამოიყენება ესპანურენოვან ქვეყნებში, თუმცა, ასევე გავრცელდა სხვა სახელმწიფოებშიც. მაგალითად, სახალხო დამცველი - არგენტინაში, კოლუმბიაში, პარაგვაიში, პერუში,[2] ესპანეთში, საქართველოში; ხალხის ადვოკატი - რუმინეთსა და მოლდოვაში; მოქალაქეთა დამცველი - საბერძნეთში; სამოქალაქო დამცველი - იტალიის რეგიონებში; საზოგადოებრივი დამცველი - სამხრეთ აფრიკაში; მოსახლეობის დამცველი - კოსტა-რიკაში.

---

[1] The Parliamentary Ombudsman of Finland. იხ. <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/eoa/english/ombudsman/othercountries/othercountries-similarities.htx> [16.05.2016].

[2] Mora A., El Libro Del Defensor Del Pueblo, Defensor Del Pueblo, Madrid, 2003, 185-189.

ქვეყნების ნაწილში აქცენტი კეთდება უფლებების დაცვაზე და ომბუდსმენთა საქმიანობაც ძირითადად ამ მიმართულებით ხორციელდება. მაგალითად, უკრაინაში ადამიანის უფლებათა საპარლამენტო კომისარი (უფლებამოსილი), პოლონეთში და ყაზახეთში - ადამიანის უფლებათა კომისარი, რუსეთში - ადამიანის უფლებათა უფლებამოსილი, საფრანგეთში - უფლებათა დამცველი (შეიქმნა 2011 წელს), სლოვენიაში - ადამიანის უფლებათა ომბუდსმენი, სლოვაკეთში - უფლებათა საზოგადოებრივი დამცველი, ჩეხეთსა და სომხეთში - ადამიანის უფლებათა დამცველი.

ფრანგული მოდელის მსგავსად, რომელიც საფრანგეთში 2011 წლამდე გამოიყენებოდა ქვეყნების ნაწილი, ძირითადად ფრანგულენოვანი, ტერმინს „მედიატორი" გამოიყენებს: ბელგია, ლუქსემბურგი[1], გაბონი, ტუნისი, მავრიტანია, სენეგალი.

გამომდინარე დიდ ბრიტანეთში თავდაპირველად დამკვიდრებული „ადმინისტრაციის საპარლამენტო კომისრისა" (ახლა აქ მოქმედებს საპარლამენტო და ჯანმრთელობის დაცვის ომბუსდმენი)[2], ადმინისტრაციის საქმიანობის ეფექტურად და სამართლიანად განხორციელების მიზნიდან გამომდინარე, გამოიყენება ტერმინი „ადმინისტრაციის" საპარლამენტო კომისარი (შრი-ლანკაში), იუსტიციის კანცლერი (ესტონეთსა და ფინეთში), ადმინისტრირებისა და ადამიანის უფლებათა კომისარი (კვიპროსში).

გვხვდება შემთხვევები, როდესაც ომბუდსმენის სახელწოდება ქვეყნის როვნულ ენაზე გამოიყენება, მაგალითად, პორტუგალიასა და ანგოლაში იუსტიციის პროვედორი (რწმუნებული) - Provedor de Justiça, პაკისტანში Wafaqi Mohtasib, ინდოეთში - Lok Ayukta და სხვ.

2.2.1. კოლეგიური ორგანო

ზოგიერთი ქვეყანა ომბუდსმენის უფლებამოსილებას არა ერთ პიროვნებას, არამედ კოლეგიურ ორგანოს ანიჭებს, რომელსაც მართალია ჰყავს ხელმძღვანელი, მაგრამ ფუნქციები და პასუხისმგებლობა გადანაწილებულია ერთი და იგივე წესით არჩეულ რამდენიმე პიროვნებაზე. მაგალითად, ავსტრიაში ფუნქციონირებს ომბუდსმენის კოლეგია, რომელიც შედგება სამი თანასწორი უფლებამოსილების მქონე, ერთნაირი წესით არჩეული წევრისაგან. ისინი მოქმედებენ კოლეგიურად და მათგან ერთ-

[1] The Mediator. იხ. <http://www.ombudsman.lu/page-son_role.html> [16.05.2016].

[2] Parliamentary and Health Service Ombudsman. იხ. <http://www.ombudsman.org.uk/> [16.05.2016].

ერთი ხელმძღვანელობს კოლეგიას;[1] ბელგიაში ფედერალური ომბუდსმენის ოფისში 2 ომბუდსმენია (მედიატორი).[2]

ლიტვაში ასეთივე კოლეგიური ორგანოა სეიმის ომბუდსმენის ოფისი, უნგრეთში - ადამიანის უფლებათა კომისრის ოფისი, იაპონიაში - ადმინისტრაციის განვითარების ბიურო,[3] სუდანში - საზოგადოებრივი კონტროლისა და ადმინისტრაციული განვითარების ბიურო, ტანზანიაში - ადამიანის უფლებათა და კარგი მმართველობის კომისია, რომელმაც შეცვალა გამოძიების მუდმივი კომისია, ნიგერიაში - საზოგადოებრივ საჩივართა კომისია, მექსიკაში - ადამიანის უფლებათა ეროვნული კომისია, მალაიზიაში - საზოგადოებრივ საჩივართა ბიურო, ალჟირში ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული კომისია, სამხრეთ კორეაში - საჩივართა საზოგადოებრივი საბჭო, საუდის არაბეთში - საჩივართა საბჭო, გვატემალაში - ადამიანის უფლებათა საბჭო, ელ-სალვადორში - ადამიანის უფლებათა დაცვის საბჭო, განაში ადამიანის უფლებათა და ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების კომისია[4], ნეპალში - უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების კომისია, ინდონეზიაში - ომბუდსმენის კომისია.

2.2.2. რეგიონული/ადგილობრივი ომბუდსმენები

ზოგიერთი სახელმწიფოსთვის დამახასიათებელია რეგიონული ან ადგილობრივი ომბუდსმენის თანამდებობები. მათი უფლებამოსილება ეროვნული ინსტიტუტების მსგავსია, თუმცა სამოქმედო არეალი კონკრეტული ტერიტორიით არის შეზღუდული. მათ ადგილობრივი ორგანოები ირჩევენ და ისინიც ამ ორგანოების წინაშე არიან პასუხისმგებელი. ასეთი პრაქტიკა ძირითადად ფედერალურ და რეგიონული სახელმწიფოებში გვხვდება, სადაც არსებობს ძლიერი ავტონომიური ერთეულები და ადგილობრივი ომბუდსმენების არსებობა განპირობებულია ისტორიული ტრადიციებით ან კონკრეტული მოთხოვნილებებით. მაგალითად, იგი ეროვნულ დონეზე არ არის გათვალისწინებული აშშ-ის, კანადის, იტალიის კანონმდებლობით, თუმცა რეგიონული დონეზე გვხვდება. მაგალითად, აშშ-ში არსებობს

---

[1] The Austrian Ombudsman Board. იხ. <http://volksanwaltschaft.gv.at/en/about-us/members> [16.05.2016].

[2] What is the Federal Ombudsman?. იხ. <http://www.federalombudsman.be/content/what-federal-ombudsman-0> [16.05.2016].

[3] Administrative Evaluation Bureau (AEB). იხ. <http://www.soumu.go.jp/english/aeb/> [16.05.2016].

[4] Mora A., El Libro Del Defensor Del Pueblo, Defensor Del Pueblo, Madrid, 2003, 185-189.

შტატების ომბუდსმენები (ჰავაის, ნებრასკას, ალიასკას, ნიუ-ჯერსის, არიზონას და სხვ.), ასევე საქალაქო ომბუდსმენები (დეიტონის - ოჰაიოს შტატში, ერის - პენსილვანიის შტატში და სხვ.). იტალიაში ისინი გვხვდება როგორც რეგიონებში, მაგალითად, ლომბარდია, ტოსკანა, ემილია-რომანია, ასევე ქალაქებში, კერძოდ, მილანში. ზოგიერთ ქვეყანაში კი იგი ფუნქციონირებს როგორც ეროვნულ, ასევე რეგიონული დონეზეც, მაგალითად, ავსტრიაში (ტიროლში და ფორარლბერგში), ესპანეთში (ბასკეთში, კატალონიაში, ასტორიაში, ვალენსიაში, საქალაქო - მადრიდში და სხვ.), დანიაში (გრენლანდიაში). დიდ ბრიტანეთში გვხვდება ჩრდილოეთ ირლანდიის, ქალაქ ლონდონის, ხოლო ნიდერლანდში - ამსტერდამის ომბუსდმენები. ფედერალური ერთეულების დონეზე გვხვდება გერმანიასა და შვეიცარიაშიც.

ფედერაციული ტერიტორიული მოწყობა არ გულისხმობს ამავდროულად ფედერალური ერთეულების ომბუდსმენის არსებობასაც. მაგალითად, განსხვავებით ავსტრიისა და ავსტრალიისა, ინდოეთის კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს ადგილობრივ ომბუდსმენებს, თუმცა ეროვნულ დონეზე ეს ინსტიტუტი განმტკიცებულია.

რეგიონული ომბუდსმენის ინსტიტუტი გვხვდება უნიტარულ სახელმწიფოებშიც, მაგალითად, ბულგარეთში იგი ზოგიერთ ოლქში 1998 წლიდან მოქმედებს და ასევე გათვალისწინებულია 2003 წლის „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და ადგილობრივი ადმინისტრაციის შესახებ" კანონით.

2.2.3. სპეციალიზებული ომბუდსმენი

ხშირად საზოგადოების გარკვეული ჯგუფები და მათი ინტერესები საჭიროებს დამატებით დაცვას, ამიტომ ბევრ ქვეყანაში შემოღებულია ე.წ. სპეციალიზებული ომბუდსმენის თანამდებობები. მათი უფლებამოსილების განხორციელების პროცედურა და გარანტიები ისეთივეა, როგორც საერთო უფლებამოსილების ომბუდსმენისა, შეზღუდული და დაკონკრეტებულია მხოლოდ ის სფეროები, რასაც ისინი ზედამხედველობენ. თუმცა ეს არ ნიშნავს, რომ ქვეყნებში, სადაც სპეციალიზებული ომბუდსმენები არ არსებობს, ეს სფეროები დაუცველია, არამედ ყველა უფლებამოსილებას ასრულებს საერთო უფლებამოსილების ომბუდსმენი. ასეთი სპეციალიზაცია განსხვავებულია და თითოეული ქვეყნის თავისებურებიდან გამომდინარეობს, მაგრამ გამოირჩევა რამდენიმე ძირითადი მიმართულება.

სპეციალიზებული ომბუდსმენის პრაქტიკა თავდაპირველად სკანდინავიის ქვეყნებში დამკვიდრდა და შემდგომ გავრცელდა მსოფლიოში. თითო-

ეულ ქვეყანაში მისი არსებობა დაკავშირებულია ტრადიციებთან, საჭიროებებსა და გამოცდილებასთან. სპეციალიზებული ომბუდსმენები იქმნება იმ სფეროებზე, სადაც ადამიანის უფლებები მეტ დაცვასა და ყურადღებას საჭიროებს. მაგალითად, ლიტვის სეიმის ომბუდსმენის ოფისის შემადგენლობაში 2008 წლიდან არის 2 ომბუდსმენი: სახელმწიფო ორგანოების თანამდებობის პირთა და მუნიციპალური ორგანოების თანამდებობის პირთა საქმიანობის გამოძიების[1], იქამდე აქ შექმნილი იყო 5 სპეციალიზებული ომბუდსმენი, რომლებიც ერთმანეთისგან დამოუკიდებლად ახორციელებდნენ თავის საქმიანობას: 2 მათგანი სახელმწიფო სამსახურის, 3 - მუნიციპალური სამსახურის, ხოლო ერთიც - სამხედრო მოსამსახურეთა საკითხებზე. მალტის საპარლამენტო ომბუდსმენის ოფისის შემადგენლობაში შედის 3 კომისარი: ჯანმრთელობის, განათლების, გარემოს დაცვისა და დაგეგმარების[2]; შვედეთში გარდა საპარლამენტო ომბუდსმენისა, ასევე არსებობს სპეციალიზებული ომბუსდმენის თანამდებობები იუსტიციის, თავისუფალი ვაჭრობის, სამხედრო და გარემოს დაცვის სფეროებში.[3] ირლანდიაშიც ომბუდსმენთან ერთად არსებობს ბავშვთა და თავდაცვის ძალების ომბუდსმენების თანამდებობები;[4] კანადაში თავდაპირველად 1969 წელს გაჩნდა კანადის ოფიციალური ენების ომბუდსმენი, 1983 წელს - კანადის ინფორმაციის საკითხთა ომბუდსმენი, ხოლო შემდგომ - 1986 წელს - საერთო უფლებამოსილების ომბუდსმენი. ფინეთში საპარლამენტო ომბუდსმენსა და მთავრობის იუსტიციის კანცლერთან ერთად გვხვდება უმცირესობათა უფლებების ომბუდსმენი, ისრაელში - არმიისა და პოლიციის ომბუდსმენები, ნორვეგიასა და ესპანეთის კატალონიის ავტონომიურ გაერთიანებაში - ბავშვთა ომბუდსმენი, გერმანიასა და ნიდერლანდში - სამხედრო ომბუდსმენი, დანიაში - მომხმარებელთა უფლებების დაცვის, აშშ-სა და კანადაში - საბანკო და სადაზღვევო საქმეთა და სხვ. გერმანიაში გარდა ფედერალურ დონეზე არსებული სამხედრო ომბუდსმენისა (შეიარაღებული ძალების საპარლამენტო კომისარი), მიწების დონეზე გვხვდება სამოქალაქო ადმინისტრაციის, სოციალურ საკითხთა, კერძო საკუთრების დაცვის ომბუდსმენები. მოლდოვაში აირჩევა 2 ომბუდსმენი, ერთი და იგივე

---

[1] Short History of the Seimas Ombudsmen's Office. იხ. <http://www.lrski.lt/en/2012-12-28-18-03-38.html> [16.05.2016].

[2] Parliamentary Ombudsman – Malta. იხ. <http://www.ombudsman.org.mt/> [16.05.2016].

[3] The Book of the Ombudsman. იხ. aoma.ukzn.ac.za/Libraries/External.../Book_of_Ombudsman.sflb.ashx

[4] The Ombudsman for Children Act, 2002, Ombudsman (Defence Forces) Act 2004. იხ. <http://www.ombudsman.gov.ie/en/About-Us/Legislation/Other-legislation/> [16.05.2016].

პირობებით, ვადით და გარანტიებით, მათ შორის განსხვავება მხოლოდ კომპეტენციის სფეროა: ერთი მათგანი აირჩევა საერთო უფლებამოსილებით, ხოლო მეორე სპეციალიზებულია მხოლოდ ბავშვთა უფლებების დაცვაზე.[1]

ქვეყნების უმეტესობაში, სადაც დამკვიდრებულია საერთო უფლებამოსილების ომბუდსმენის ინსტიტუტი, ადამიანის უფლებების დაცვა კონკრეტულ სფეროებში გადანაწილებულია მის მოადგილეებზე და შესაბამისად არ არსებობს სპეციალიზებული ომბუდსმენების შექმნის საჭიროება. მაგალითად, რუმინეთში ხალხის ადვოკატს ჰყავს 5 მოადგილე შემდეგი სფეროების მიხედვით: ა) ადამიანის უფლებების, მამაკაცსა და ქალს შორის თანასწორი შესაძლებლობების, რელიგიური შეხედულებებისა და ეროვნულ უმცირესობათა; ბ) ბავშვთა, ოჯახის, ახალგაზრდების, პენსიონერების, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა; გ) არმიის, იუსტიციის, პოლიციისა და სასჯელაღსრულების დაწესებულებების; დ) საკუთრების, შრომის, სოციალური დაცვის, გადასახადებისა და ვალდებულებების; ე) წამებისა და სხვა სასტიკი, არაადამიანური და დამამცირებელი მოპყრობისა და სასჯელის გამოყენების.[2] უნგრეთში ადამიანის უფლებათა კომისრის ოფისს ხელმძღვანელობს ადამიანის უფლებათა კომისარი, რომელსაც ჰყავს ორი მოადგილე - ეროვნულ უმცირესობათა უფლებების კომისარი და მომავალი თაობის უფლებათა ომბუდსმენი (2012 წლიდან)[3]. იქამდე კი უნგრეთში არსებობდა სამი დამოუკიდებელი ომბუდსმენი: სამოქალაქო უფლებათა დაცვის, ინფორმაციის თავისუფლებისა და მონაცემთა დაცვის, ეთნიკურ უმცირესობათა. საბერძნეთში კი ომბუდსმენს ჰყავს 4 მოადგილე შემდეგ სფეროებში: ა) ადამიანის უფლებები და გენდერული თანასწორობა; ბ) სოციალური დაცვა, ჯანმრთელობა და კეთილდღეობა; გ) ცხოვრების ხარისხი; დ) ბავშვთა უფლებები და სახელმწიფოსა და მოქალაქის ურთიერთობა.[4]

---

[1] Республика Молдова ПАРЛАМЕНТ, ЗАКОН Nr. 52 от 03.04.2014 о народном адвокате (омбудсмене), Статья 5. ob. <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=352794&lang=2> [16.05.2016].

[2] The team of the People's Advocate. ob. <http://www.avp.ro/index.php?option=com_content&view=article&id=83&Itemid=89&lang=en> [16.05.2016].

[3] The Commissioner and the Deputies. ob. <http://www.ajbh.hu/en/web/ajbh-en/about-the-office> [16.05.2016].

[4] The Deputy Ombudsmen. ob. <http://www.synigoros.gr/?i=stp.en.thedeputyombudsmen> [16.05.2016].

2.3. ომბუდსმენის არჩევის ფორმა

ომბუდსმენის არჩევის წესი და ფორმა დამოკიდებულია მის როლზე, დანიშნულებაზე და სახეობაზე, თუ რომელ მოდელთან გვაქვს საქმე. მისი არჩევის წესი და მოთხოვნები, პირველ რიგში, განაპირობებს ინსტიტუტის დამოუკიდებლობას, მიუკერძოებლობას, კვალიფიციურობასა და ავტორიტეტს.

ომბუდსმენი როგორც წესი აირჩევა საკანონმდებლო ორგანოს მიერ, მისი ორივე პალატის მონაწილეობით, ან მხოლოდ ქვედა პალატის მიერ. ორივე შემთხვევაში სახეზეა ომბუდსმენის დამოუკიდებლობის მაღალი ხარისხი, ვინაიდან იგი ყველაზე უფრო მიუკერძოებელი მაშინ არის, როდესაც მის თანამდებობაზე განწესებაში მეტად არის წარმოდგენილი სახალხო მანდატი და აღმასრულებელი ხელისუფლება ნაკლებად ერევა. სლოვენიაში, შვედეთში, ფინეთში, დანიაში, ნორვეგიაში, ესპანეთში, ავსტრალიაში, პოლონეთში, პორტუგალიაში, საბერძნეთში, ლატვიაში, ლიტვაში, უნგრეთში ომბუდსმენს ირჩევს პარლამენტი, იმის გათვალისწინებით ქვეყანაში მოქმედებს ერთპალატიანი თუ ორპალატიანი პარლამენტი. შესაბამისად, ამ უკანასკნელ შემთხვევაში უზრუნველყოფილია ორივე პალატის მონაწილეობა. ბელგიაში, გერმანიაში, ავსტრიაში კი მას მხოლოდ ქვედა პალატა ირჩევს და ზედა პალატის მონაწილეობა ამ პროცესში გამორიცხულია.

ომბუდსმენის მიუკერძოებლობისა და დამოუკიდებლობის განმაპირობებელია, თუ პარლამენტის წევრთა რა უმრავლეობით აირჩევა იგი. ომბუდსმენი, რომელიც მიიღებს არა მხოლოდ საპარლამენტო უმრავლესობის, არამედ ოპოზიციური ფრაქციების ხმებს და ფართო მხარდაჭერით სარგებლობს, აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ ადამიანის უფლებების დარღვევისგან დაცვის უფრო მყარ გარანტს წარმოადგენს. შვედეთში, დანიაში, კვიპროსზე, პორტუგალიაში, ბულგარეთში, უკრაინაში, გერმანიაში იგი აირჩევა პარლამენტის წევრთა აბსოლუტური უმრავლესობით; მოლდოვაში, უნგრეთში, სლოვენიაში, სლოვაკეთში, მალტაზე და აზერბაიჯანში - პარლამენტის წევრთა 2/3-ით, პორტუგალიაში დამსწრე წევრთა 2/3-ით, მაგრამ იმგვარად, რომ ეს უმრავლესობა არ უნდა იყოს პარლამენტის აბსოლუტურ უმრავლესობაზე ნაკლები,[1] ხოლო ესპანეთში (ორივე პალატის)[2] და სომხეთში[1] - დეპუტატთა 3/5-ის მხარდაჭერით.

---

[1] Statute of the Ombudsman. იხ. <http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Ombudsman_s_Statute.pdf> [16.05.2016].

[2] What is the Defensor del Pueblo?. იხ. <https://www.defensordelpueblo.es/en/who-we-are/what-is-the-defensor/> [16.05.2016].

ზოგიერთ ქვეყანაში კი ომბუდსმენის შერჩევა და დანიშვნა სრულად აღმასრულებელი ხელისუფლების ნებაზეა დამოკიდებული. ეს იმ დროს ხდება, როდესაც სახეზეა ე.წ. მედიატორის ფუნქციის მქონე ომბუდსმენის არჩევა (მაგალითად, ყოფილი ფრანგული ან მთავრობის მიერ დანიშვნის შვედური მოდელი) ან როცა ომბუდსმენის ინსტიტუტის რეალური გაძლიერება არ შედის კანონმდებლის ინტერესში და აღმასრულებელი ხელისუფლება ცდილობს იგი გავლენის ქვეშ ჰყავდეს. ასეთი მოდელები გვხვდება აფრიკისა და აზიის ქვეყნებში, მაგალითად, ნიგერიაში და შრი-ლანკაში, სადაც ომბუდსმენი ინიშნება პრეზიდენტის მიერ, ზიმბაბვეში - პრეზიდენტის მიერ პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით, ხოლო პაკისტანში - მთავრობის მიერ[2].

გვხვდება შერეული მოდელებიც, სადაც მის თანამდებობაზე განწესებაში პარლამენტთან ერთად მონაწილეობს სხვა ხელისუფლების შტოც. დიდ ბრიტანეთში იგი ფორმალურად ინიშნება დედოფლის მიერ მთავრობის წარდგინებით, თუმცა ფაქტობრივად მას სჭირდება საპარლამენტო ფრაქციების თანხმობა; ყაზახეთში იგი ინიშნება პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის პალატების შესაბამის კომიტეტთან კონსულტაციით,[3] აზერბაიჯანში - პარლამენტის მიერ, თუმცა კანდიდატურების წარდგენის უფლება მხოლოდ პრეზიდენტს აქვს.[4] ახალ ზელანდიაშიც, ასევე ფორმალურად ინიშნება გენერალ-გუბერნატორის მიერ წარმომადგენელთა პალატის წარდგინებით, ესტონეთში - პარლამენტის მიერ პრეზიდენტის წარდგინებით, ირლანდიაში - პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის ორივე პალატის რეკომენდაციით, საფრანგეთში მას ნიშნავს პრეზიდენტი და ამტკიცებს პარლამენტის ორივე პალატის იურიდიული კომიტეტი,[5] მალტაზე ინიშნება პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის თანხმობით, ისრაელში - პრეზიდენტის მიერ ქნესეთის მუდმივი კომიტეტის რეკომენდაციით, თუმცა ექვემდებარება მხოლოდ ქნესეთს,

---

[1] Law of RA on the Human Rights Defender. იხ. <http://www.ombuds.am/en/library/browse/page/103> [16.05.2016].

[2] Waseem M., Independence of Ombudsman, Lahore University of Management Sciences, report, 2010.

[3] Положение об Уполномоченном по правам человека, Утверждено Указом Президента Республики Казахстан от 19 сентября 2002 года №947. იხ. <http://www.ombudsman.kz/about/zakon.php> [16.05.2016].

[4] Constitutional Law on the Human Rights Commissionner (Ombudsman) of the Republic of Azerbaijan, Amendments accepted during the 1st reading on 21 December 2010, article 2.1. იხ. <http://www.ombudsman.gov.az/view.php?lang=en&menu=9> [16.05.2016].

[5] An authority for the protection of your rights. იხ. <http://www.defenseurdesdroits.fr/en/institution/introduction> [16.05.2016].

ხოლო კვიპროსზე - პრეზიდენტის მიერ მთავრობის წარდგინებით, რაზეც აუცილებელია პარლამენტის წინასწარი თანხმობა.[1] ნიდერლანდში იგი ინიშნება ქვედა პალატის მიერ სპეციალური კომიტეტის რეკომენდაციით, რომლის შემადგენლობაშიც შედიან სახელმწიფო საბჭოს ვიცე-პრეზიდენტი, უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე და გენერალური აუდიტორული პალატის თავმჯდომარე, ჩეხეთში კი - აირჩევა დეპუტატთა პალატის მიერ იმ კანდიდატთა შორის, რომელთაგან ორს წარადგენს პრეზიდენტი, ხოლო ორს - სენატი.

2.3.1. ომბუდსმენის არჩევის ვადა

ომბუდსმენის უფლებამოსილების ვადა უმეტეს ქვეყნებში 4-6 წელს შეადგენს. მისი ხანგრძლივი ვადით არჩევა განაპირობებს ინსტიტუტის დამოუკიდებლობას. ასევე აუცილებელია, რომ მისი უფლებამოსილებისა და არჩევის ვადა არ ემთხვეოდეს პოლიტიკური ორგანოების - პარლამენტის, პრეზიდენტის, მთავრობის არჩევის ვადას. ფინეთში, დანიაში, პორტუგალიასა და ნორვეგიაში იგი აირჩევა 4 წლით, გერმანიაში, პოლონეთში, მალტაზე, ესპანეთში, ბულგარეთში, რუმინეთში, სლოვაკეთში, ლატვიაში, ლიტვაში, უკრაინაში, რუსეთსა და ისრაელში - 5 წლით, ჩეხეთში, სლოვენიაში, კვიპროსზე, ნიდერლანდში, საფრანგეთში, ავსტრიაში, უნგრეთში, სომხეთში, ნიგერიასა და ბელგიაში - 6 წლით.

გვხვდება ომბუდსმენის არჩევის საგამონაკლისო ვადებიც: ავსტრალიაში იგი აირჩევა 2 წლის ვადით, ზიმბაბვეში და ახალ ზელანდიაში - 3 წლით, ესტონეთში, მოლდოვასა და აზერბაიჯანში - 7 წლით, ხორვატიაში - 8 წლით, ხოლო დიდ ბრიტანეთში უვადოდ - 65 წლის მიღწევამდე. რეგიონული ომბუდსმენებიდან კანადის პროვინციებში ისინი ინიშნებიან 5-6 წლით, გარდა ნიუ-ბრანსუიკისა, სადაც ომბუდსმენის უფლებამოსილების ვადა 10 წელს შეადგენს, ხოლო აშშ-ის შტატებში - 3-6 წელს.

განსხვავებით სხვა ქვეყნებისგან, დანიაში არჩევის პერიოდულობის მიხედვით ომბუდსმენი არ არის პარლამენტის არჩევნებისგან დამოუკიდებელი, პირიქით, მისი არჩევის ვადა ემთხვევა პარლამენტის ვადას და ყოველი ახალარჩეული პარლამენტი არჩევიდან 6 თვის ვადაში ირჩევს ომბუდსმენს.[2]

---

[1] Office of the Commissionner for Administration. იხ. <http://www.ombudsman.gov.cy/ombudsman/ombudsman.nsf/page05_en/page05_en?OpenDocument> [16.05.2016].

[2] The Ombudsman Act. იხ. <http://en.ombudsmanden.dk/loven/> [16.05.2016].

ინსტიტუტის დამოუკიდებლობის აუცილებელ ელემენტს, მანდატის ხანგრძლივობასთან ერთად წარმოადგენს **არჩევის წესი**. როგორც წესი, ევროპის ქვეყნების სპეციალური კანონმდებლობა ითვალისწინებს გარკვეულ შეზღუდვებს და პირდაპირ ადგენს დათქმებს, რომელიც ომბუდსმენს უკრძალავს ამ თანამდებობის დაკავებას რამდენიმე ვადით. მაგალითად, ავსტრიაში, პოლონეთში, სლოვენიაში, რუმინეთში, ბულგარეთში, პორტუგალიაში, მალტაზე, უნგრეთში, ლატვიაში, ხორვატიაში მისი ხელახლა არჩევა შესაძლებელია მხოლოდ ერთხელ ნებისმიერ შემთხვევაში, იქნება ეს მომდევნო ვადა თუ შემდგომ ოდესმე; სლოვაკეთში, ჩეხეთში, რუსეთში და ყირგიზეთში - შესაძლებელია ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ, ხოლო საფრანგეთში - მხოლოდ ერთხელ და შემდგომ ნებისმიერ დროს მეორედ ამავე თანამდებობაზე არჩევა დაუშვებელია. დანიაში იგი აირჩევა პარლამენტის ვადით - 4 წლით, თუმცა უფლებამოსილების საერთო ვადა არ უნდა აღემატებოდეს 10 წელს.[1] მოლდოვაში კი მისი ხელახლა არჩევა დაუშვებელია და მხოლოდ ერთი ვადით აირჩევა.[2]

2.3.2. ომბუდსმენობის კანდიდატის კვალიფიკაცია

ომბუდსმენობის კანდიდატისთვის შესაძლოა გათვალისწინებული იყოს გარკვეული მოთხოვნები, რამაც უნდა განაპირობოს მომავალში მისი კომპეტენტურობა და მიუკერძოებლობა. ასეთი შეიძლება იყოს მოქალაქეობა, ასაკი, განათლება, გამოცდილება, მაღალი რეპუტაცია და მორალური თვისებები, ქვეყნების პრაქტიკის ანალიზი გვაჩვენებს, რომ ომბუდსმენის ინსტიტუტის ეფექტურად მუშაობისათვის აუცილებელია იურიდიული განათლების ქონა, ვინაიდან მისი საქმიანობის განხორციელება დამოკიდებულია არა მხოლოდ მის მორალურ თვისებებსა და ავტორიტეტზე, არამედ კვალიფიკაციაზეც, რისთვისაც აუცილებელია უმაღლესი იურიდიული განათლების ქონა. დანიაში, პოლონეთში, შვედეთში, ფინეთში, ესტონეთში, ხორვატიაში, უნგრეთში, ბულგარეთში ომბუდსმენი უნდა იყოს იურისტი, ხოლო დიდ ბრიტანეთსა და აშშ-ში უნდა გააჩნდეს სახელმწიფო სამსახურში მუშაობის გამოცდილება, ინდოეთსა და პაკისტანში მოეთხოვება მოსამართლედ მუშაობის გამოცდილება, ვინაიდიან მისი საქმიანობა შეიცავს

---

[1] იქვე.

[2] Республика Молдова ПАРЛАМЕНТ, ЗАКОН Nr. 52 от 03.04.2014 о народном адвокате (омбудсмене). იხ. <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc-&id=352794&lang=2> [16.05.2016].

გამოძიების ელემენტებს;[1] ესტონეთში მას უნდა გააჩნდეს უმაღლესი იურიდიული განათლება და იყოს გამოცდილი და აღიარებული იურისტი,[2] ხორვატიაში - უმაღლესი იურიდიული განათლება და 15 წლიანი მუშაობის გამოცდილება,[3] ლატვიაში - უმაღლესი განათლება, ასევე განათლება და სამუშაო გამოცდილება სამართალდამცავ სფეროში,[4] ლიტვაში უნდა იყოს სამართლის კვალიფიკაციის მქონე, გააჩნდეს სამართლის სწავლების ან პრაქტიკაში გამოყენების 10 წლიანი გამოცდილება,[5] ესტონეთში უნდა იყოს სამართალში აკადემიური განათლების მქონე, გამოცდილი და აღიარებული იურისტი.[6] **საკმაოდ მაღალი მოთხოვნებია დაწესებული უნგრეთში: ომბუდსმენობის კანდიდატი უნდა იყოს სამართალში დოქტორის ხარისხის მქონე, მინიმუმ 35 წლის, აკმაყოფილებდეს პარლამენტის წევრობისთვის დადგენილ მოთხოვნებს, უნდა ჰქონდეს** გამორჩეული იურიდიული თეორიული განათლება ან 10 წლიანი პროფესიული გამოცდილება სამართლის სფეროში და უნდა ჰქონდეს შესაბამისი გამოცდილება ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებით პროცედურების განხორციელებასა და ზედამხედველობაში ან ამავე პროცედურების სამეცნიერო თეორიაში,[7] ადამიანის უფლებების დაცვის სფეროში გამოცდილება მოეთხოვება ომბუდსმენობის კანდიდატს უკრაინაში[8] და აზერბაიჯანში.[9] ყაზახეთის ომბუდსმენს უნდა

---

[1] Waseem M., Independence of Ombudsman, Lahore University of Management Sciences, report, 2010.

[2] Chancellor of Justice Act. ob <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikogu/act/505012-015001/consolide> [16.05.2016].

[3] The Croatian Parliament According to Article 89 of the Constitution of the Republic of Croatia I hereby issue the Decision on the Promulgation of the Ombudsman Act. ob. <http://www.ombudsman.hr/index.php/en/documents-3/legislation/finish/16-legislation/41-the-people-s-ombudsman-act> [16.05.2016].

[4] Ombudsman Law. ob. <http://www.tiesibsargs.lv/en/civil-acts/tiesibsarga-likums> [16.-05.2016].

[5] Republic of Lithuania Law on the Seimas Ombudsmen. ob. <http://www3.lrs.lt/pls/-inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=381470> [16.05.2016].

[6] Chancellor of Justice Act. ob. <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikogu/act/5050-12015001/consolide> [16.05.2016].

[7] Act CXI of 2011 on the Commissioner for Fundamental Rights. ob. <http://www.ajbh.hu-/en/web/ajbh-en/act-cxi-of-2011> [16.05.2016].

[8] Law of Ukraine "On the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights". ob. <http://www1.ombudsman.gov.ua/en/index.php?option=com_content&view=article&id=1145:law-of-ukraine-qon-the-ukrainian-parliament-commissioner-for-human-rightsq&catid=38:2010-12-15-09-15-51&Itemid=25> [16.05.2016].

[9] Constitutional Law on the Human Rights Commissionner (Ombudsman) of the Republic of Azerbaijan, Amendments accepted during the 1st reading on 21 December

გააჩნდეს იურიდიულ ან სხვა ჰუმანიტარულ სფეროში განათლება და იურისტად ან ადამიანთა და მოქალაქეთა უფლებების დაცვის სფეროში მუშაობის 3 წლიანი გამოცდილება.[1] მოლდოვაში უნდა ჰქონდეს 10 წლიანი მუშაობის სტაჟი და ახორციელებდეს საქმიანობას ადამიანის უფლებების დაცვის სფეროში.[2]

მორალური ცენზი, რაც გულისხმობს მაღალ მორალურ თვისებებს, კარგ ავტორიტეტს ან/და უმწიკვლო რეპუტაციას, ომბუდსმენობის კანდიდატს მოეთხოვება ესტონეთში, პოლონეთში, ლატვიაში, ლიტვაში, სლოვაკეთში, ბულგარეთში, პორტუგალიაში. ხორვატიაში იგი უნდა იყოს საზოგადოებაში გამოჩენილი სპეციალისტის რეპუტაციის მქონე მაღალი მორალური თვისებებით, ვინც იცავს და ხელს უწყობს ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვას და კანონის უზენაესობას.[3]

სპეციალიზებული ომბუდსმენებისთვის შესაძლოა დაწესებული იყოს მის სფეროში გამოცდილების აუცილებლობა. მაგალითად, გერმანიის სამხედრო ომბუდსმენს გარდა 35 წლის ასაკის მიღწევისა, ასევე მოეთხოვება სამხედრო სამსახურში ყოფნის არანაკლებ 1 წლიანი გამოცდილების ქონა.

აუცილებელია, რომ ომბუდსმენი იყოს იმ ქვეყნის მოქალაქე, სადაც აირჩევა. ზოგიერთი ქვეყანა ომბუდსმენის თანამდებობაზე არჩევის უფლებას არ აძლევს ორმაგი მოქალაქეობის მქონე პირს, მაგალითად, ლატვიასა[4] და რუსეთში.[5] აზერბაიჯანში გარდა იმისა, რომ დაუშვებელია იგი იყოს

2010, article 3.1. იხ. <http://www.ombudsman.gov.az/view.php?lang=en&menu=9> [16.-05.2016].

[1] Об учреждении должности Уполномоченного по правам человека, Указ Президента Республики Казахстан от 19 сентября 2002 года №947. იხ. <http://www.ombudsman-.kz/about/zakon.php> [16.05.2016].

[2] Республика Молдова ПАРЛАМЕНТ, ЗАКОН Nr. 52 от 03.04.2014 о народном адвокате (омбудсмене), Статья 6. იხ. <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view-&view=doc&id=352794&lang=2> [16.005.2016].

[3] The Croatian Parliament According to Article 89 of the Constitution of the Republic of Croatia I hereby issue the Decision on the Promulgation of the Ombudsman Act. იხ. <http://www.ombudsman.hr/index.php/en/documents-3/legislation/finish/16-legislation/41-the-people-s-ombudsman-act> [16.05.2016].

[4] Ombudsman Law. იხ. <http://www.tiesibsargs.lv/en/civil-acts/tiesibsarga-likums> [16.-05.2016].

[5] Федеральный конституционный закон от 6 апреля 2015 г. № 3-ФКЗ О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации". იხ. <http://ombudsmanrf.org/ombudsman/document> [16.05.2016].

ორმაგი მოქალაქეობის მქონე, ასევე არ უნდა გააჩნდეს რაიმე ვალდებულება სხვა სახელმწიფოს წინაშე.[1]

ხშირად კანონმდებლობით აქცენტი კეთდება შესაბამის ქვეყანაში მუდმივად ცხოვრების აუცილებლობაზე, მაგალითად, ხორვატიასა და სლოვაკეთში. რუსეთში თუ ადამიანს აქვს სხვა ქვეყანაში მუდმივად მცხოვრები პირის დოკუმენტი, იგი არ შეიძლება იქნეს არჩეული ომბუდსმენად. უკრაინაში[2] და სომხეთში[3] კი კონკრეტული ვადაა მითითებული - იგი უკანასკნელი 5 წლის განმავლობაში უნდა ცხოვრობდეს ქვეყანაში.

მინიმალურ ასაკობრივ ცენზად გვხვდება 25 წელი (სომხეთში), 30 წელი (ლატვიაში), 35 წელი (სლოვაკეთში, გერმანიაში, უნგრეთში), 40 წელი (უკრაინაში). ზოგიერთი ქვეყანა კი მაქსიმალურ ასაკობრივ ცენზსაც ადგენს, მაგალითად, დანია და შრი-ლანკა, სადაც ეს ასაკი 70 წელია[4], დიდ ბრიტანეთსა და ყირგიზეთში კი - 65 წელი.[5]

ზოგიერთ ქვეყანაში ომბუდსმენისთვის სპეციალური მოთხოვნები არ არის დადგენილი და იგი ემთხვევა საკანონმდებლო ორგანოს წევრის ან მოსამართლისთვის გათვალისწინებულ მოთხოვნებს. მაგალითად, რუმინეთში და სლოვენიაში ომბუდსმენი უნდა აკმაყოფილებდეს საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლედ დანიშვნისთვის დადგენილ მოთხოვნებს,[6] ბულგარეთსა[7] და პორტუგალიაში[8] - პარლამენტის წევრის, ხოლო

---

[1] Constitutional Law on the Human Rights Commissionner (Ombudsman) of the Republic of Azerbaijan, Amendments accepted during the 1st reading on 21 December 2010, article 3.2. იხ. <http://www.ombudsman.gov.az/view.php?lang=en&menu=9> [16.-05.2016].

[2] Law of Ukraine "On the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights". იხ. <http://www1.ombudsman.gov.ua/en/index.php?option=com_content&view=article&id=1145:law-of-ukraine-qon-the-ukrainian-parliament-commissioner-for-human-rightsq&catid=-38:2010-12-15-09-15-51&Itemid=25> [16.05.2016].

[3] Law of RA on the Human Rights Defender, Article 3. იხ. <http://www.ombuds.am/-en/library/browse/page/103> [16.05.2016].

[4] Gregory R., Giddings P. J., Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents, 2000, 76.

[5] Kyrgyz Republic Law about Ombudsmen Of The Kyrgyz Republic. იხ. <http://www.-legislationline.org/download/action/download/id/5588/file/KYRGYZ_law_ombudsman_2002_am2012_en.pdf.> [16.05.2016].

[6] Law no. 35 of March 13, 1997 on the organization and functioning of the Ombudsman. იხ. <http://www.avp.ro/linkuri/lege35_en.pdf> [16.05.2016].

[7] ЗАКОН ЗА ОМБУДСМАНА. იხ. <http://www.ombudsman.bg/regulations/ombudsman-law> [16.05.2016].

[8] Statute of the Ombudsman. იხ. <http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Ombudsman_s_Statute.pdf> [16.05.2016].

ჩეხეთში[1] - პარლამენტის ზედა პალატის წევრისთვის დადგენილ მოთხოვნებს.

ხშირად კი ომბუდსმენისთვის სპეციალური მოთხოვნები არ არის განსაზღვრული და ვინ აირჩევა ამ თანამდებობაზე სრულად პარლამენტის გადასაწყვეტია. მაგალითად, ესპანეთში ომბუდსმენისთვის კანონი არ ადგენს რაიმე დამატებით მოთხოვნებს გარდა ასაკისა და „სრული სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების“ ქონისა.[2]

ქვეყნების ნაწილში საკმაოდ მკაცრი მოთხოვნებია დაწესებული არა მხოლოდ ომბუდსმენის, არამედ მისი მოადგილეების მიმართაც. მაგალითად, ხორვატიაში მას უნდა ჰქონდეს უმაღლესი განათლება, 8 წლიანი პროფესიული გამოცდილება, საზოგადოებაში გამოჩენილი სპეციალისტის რეპუტაციის მქონე მაღალი მორალური თვისებები, ვინც იცავს და ხელს უწყობს ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვას და კანონის უზენაესობას. ასევე ერთ-ერთი მოადგილე მაინც უნდა იყოს უმაღლესი იურიდიული განათლების მქონე, ასევე მოადგილეებს შორის დაცული უნდა იყოს გენდერული თანასწორობა.[3]

2.3.3. ხელშეუხებლობა

დემოკრატიული რეჟიმის ომბუდსმენები საქმიანობის დამოუკიდებლად და ეფექტიანად განხორციელების მიზნით სარგებლობენ **იმუნიტეტით,** რაც იმას გულისხმობს, რომ შეზღუდულია მათ მიმართ გარკვეული სისხლის-სამართლებრივი პროცედურების განხორციელება და ამაზე თანხმობა საკანონმდებლო ორგანომ უნდა გასცეს; უმეტეს ქვეყნებში ეს არის პარლამენტი, მაგალითად, ჩეხეთში, ესტონეთში, პორტუგალიაში, ხორვატიაში, ხოლო იშვიათად ეს უფლება პარლამენტის თავმჯდომარეს გააჩნია, მაგალითად, პოლონეთში, სადაც აუცილებელია პალატების თავმჯდომარეთა თანხმობა.

უმეტეს ქვეყნებში იმუნიტეტი ვრცელდება სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემაზე (ჩეხეთში, ესტონეთში), ხოლო ხშირად მოიცავს, ასევე

---

[1] Law on the Public Defender of Rights. იხ. <http://www.ochrance.cz/en/law-on-the-public-defender-of-rights/> [16.05.2016].

[2] The Book of the Ombudsman. იხ. aoma.ukzn.ac.za/Libraries/External.../Book_of_Ombudsman.sflb.ashx

[3] The Croatian Parliament According to Article 89 of the Constitution of the Republic of Croatia I hereby issue the Decision on the Promulgation of the Ombudsman Act. იხ. <http://www.ombudsman.hr/index.php/en/documents-3/legislation/finish/16-legislation/41-the-people-s-ombudsman-act> [16.05.2016].

დაკავებასა და დაპატიმრებას (პორტუგალიაში), დაკავებას, დაპატიმრებასა და ჩხრეკას (პოლონეთში, უკრაინაში).

ასევე ომბუდსმენი პასუხს არ აგებს მოსაზრებებისა და მოქმედებისთვის, რომელსაც ის განახორციელებს კანონის შესაბამისად, კანონით გათვალისწინებული უფლებამოსილების განხორციელებისას (პოლონეთში),[1] გათავისუფლებულია სამოქალაქო ან სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობისაგან უფლებამოსილების განხორციელებისას გამოთქმული რეკომენდაციების, შენიშვნებისა და მოსაზრებებისათვის (პორტუგალიაში).[2]

იშვიათად, მაგრამ გვხვდება ქვეყნები, სადაც ომბუდსმენის მიმართ ადმინისტრაციული სანქციების გამოყენებაც კი პარლამენტის თანხმობას საჭიროებს, მაგალითად ლატვიაში[3], რუსეთში[4], სომხეთში[5]. უკრაინაში კი დაზუსტებულია, რომ დაუშვებელია ისეთი ადმინისტრაციული სახდელების გამოყენება, რომელსაც უფარდებს სასამართლო.[6]

ქვეყნებში, სადაც საკმაოდ დაკნინებულია ომბუდსმენის ინსტიტუტი, მას არც იმუნიტეტი გააჩნია, მაგალითად, ყაზახეთში.

2.3.4. უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა

ყველა ქვეყნის კანონმდებლობა ითვალისწინებს ომბუდსმენის ვადამდე გათავისუფლების შემთხვევებსაც, მიუხედავად იმისა, რომ ზოგადად მისი თანამდებობიდან გადაყენება რთულ პროცედურას წარმოადგენს. იგი შეიძლება გათავისუფლდეს შემდეგ შემთხვევებში:

ა) გადადგომისას პირადი განცხადებით;

---

[1] Law no. 35 of March 13, 1997 on the organization and functioning of the Ombudsman. იხ. <http://www.avp.ro/linkuri/lege35_en.pdf> [16.05.2016].

[2] Statute of the Ombudsman. იხ. <http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Ombudsman_s_Statute.pdf> [16.05.2016].

[3] Ombudsman Law. იხ. <http://www.tiesibsargs.lv/en/civil-acts/tiesibsarga-likums> [16.05.2016].

[4] Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. N1-ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации", Статья 12. იხ. <http://ombudsmanrf.org/ombudsman/document> [16.05.2016].

[5] Law of RA on the Human Rights Defender, Article 19. იხ. <http://www.ombuds.am/en/library/browse/page/103> [16.05.2016].

[6] Law of Ukraine "On the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights", Article 20. იხ. <http://www1.ombudsman.gov.ua/en/index.php?option=com_content&view=article&id=1145:law-of-ukraine-qon-the-ukrainian-parliament-commissioner-for-human-rightsq&catid=38:2010-12-15-09-15-51&Itemid=25> [16.05.2016].

ბ) გარდაცვალებისას;

ბ) მის მიმართ სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენის არსებობისას;

გ) ქმედუნარიანობის დაკარგვისას;

ე) შეუთავსებელი საქმიანობის განხორციელებისას; აღნიშნულ მოთხოვნას ყველა ქვეყანა ითვალისწინებს, თუმცა ზოგან, მაგალითად, უნგრეთში დაზუსტებულია, რომ თუ გადაწყვეტილების მიღებამდე ომბუდსმენი აღმოფხვრის შეუთავსებლობას, საკითხი უნდა შეწყდეს.[1] უკრაინაში დეტალურად არის გაწერილი შეუთავსებლობის აღმოფხვრის პროცედურა: იგი ვალდებულია აღმოფხვრას შეუთავსებლობა არჩევიდან 10 დღის ვადაში, წინააღმდეგ შემთხვევაში მას უფლება არ აქვს დადოს ფიცი, შესაბამისად, უფლებამოსილება არ დაიწყებს მოქმედებას. ხოლო თუ შეუთავსებლობა შემდგომ წარმოიქმნება, იგი, ასევე ვალდებულია შეუთავსებლობის გამოვლენიდან 10 დღის ვადაში აღმოფხვრას, წინააღმდეგ შემთხვევაში მისი უფლებამოსილება წყდება და უმაღლესი რადა ვალდებულია გაათავისუფლოს იგი თანამდებობიდან;[2]

ვ) უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობისას. ამისთვის განსხვავებული ვადა არის დადგენილი, რა პერიოდშიც ომბუდსმენი არ/ვერ ახორციელებს თავის საქმიანობას. უნგრეთში ეს ვადა არის 90 დღე, მოლდოვაში - 4 თვე, ესტონეთში - 6 თვე, ლიტვაში - 120 კალენდარული დღე ზედიზედ ან 140 კალენდარული დღე 12 თვის განმავლობაში. მოლდოვაში აღნიშნულ ფაქტს საფუძვლად უნდა დაედოს ადამიანის უფლებათა კომისიის დასკვნა,[3] ლიტვაში - ადგენს ჯანდაცვის მინისტრის მიერ შექმნილი სპეციალური ექიმთა კომისია[4], უკრაინაში კი - უკრაინის უმაღლესი რადას სპეციალური კომისია;[5]

---

[1] Act CXI of 2011 on the Commissioner for Fundamental Rights. ob. <http://www.ajbh.hu/en/web/ajbh-en/act-cxi-of-2011> [16.05.2016].

[2] Law of Ukraine "On the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights", Article 8. <http://www1.ombudsman.gov.ua/en/index.php?option=com_content&view=article&id=1145:law-of-ukraine-qon-the-ukrainian-parliament-commissioner-for-human-rightsq&catid=38:2010-12-15-09-15-51&Itemid=25> [16.05.2016].

[3] ЗАКОН Nr. 52 от 03.04.2014, о народном адвокате (омбудсмене). ob. <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=352794&lang=2> [16.05.2016].

[4] Republic of Lithuania Law on the Seimas Ombudsmen, article 4. ob. <http://www.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=381470> [16.05.2016].

[5] Law of Ukraine "On the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights", Article 9. ob. <http://www1.ombudsman.gov.ua/en/index.php?option=com_content&view=article&id=1145:law-of-ukraine-qon-the-ukrainian-parliament-commissioner-for-human-rightsq&catid=38:2010-12-15-09-15-51&Itemid=25> [16.05.2016].

ზ) იმ მოთხოვნების აღმოფხვრისას, რაც მოეთხოვებოდა ომბუდსმენობის კანდიდატს. მაგალითად, უფლებამოსილების შეწყვეტის საფუძვლად ყველა ქვეყანა ითვალისწინებს მოქალაქეობის დაკარგვას. ზოგიერთ შემთხვევაში გვხვდება მუდმივ საცხოვრებლად სხვა ქვეყანაში გადასვლა (რუსეთში, ყაზახეთში), სენატორად არჩევის უფლების დაკარგვა (ჩეხეთში) და სხვ.

მსოფლიო ქვეყნების კანონმდებლობით ომბუდსმენის **უფლებამოსილების შეწყვეტის** შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს საკანონმდებლო ორგანო - პარლამენტი (ლიტვაში, უნგრეთში) ან მისი ქვედა პალატა (ჩეხეთში). ასეთი მიდგომა არსებობს ევროპის ყველა სახელმწიფოში, რადგან ომბუდსმენის უფლებამოსილების დაცვის უმნიშვნელოვანესი ბერკეტი თანამდებობიდან გადაყენების გართულებული მექანიზმია. უკრაინაში თანამდებობიდან გადაყენებას სჭირდება პარლამენტის წევრთა უმრავლესობის მხარდაჭერა,[1] მოლდოვაში - 3/5-ის,[2] პოლონეთში დამსწრეთა 3/5-ის, მაგრამ არანაკლებ დეპუტატთა საერთო რაოდენობის ნახევრისა.[3]

ავტორიტარული რეჟიმები, რომელთა მთავარი არსი სახელმწიფო ორგანოთა უფლებამოსილების შესუსტებაა, მაგალითად, აფრიკის, შუა აზიის ქვეყნები, ომბუდსმენის თანამდებობიდან ჩამოშორების მარტივ გზას ირჩევენ. კერძოდ, ყაზახეთში ომბუდსმენი ვადამდე თავისუფლდება პრეზიდენტის მიერ დამოუკიდებლად და ამასთან თანამდებობიდან გათავისუფლების საფუძვლებს სტანდარტულ პირობებთან ერთად ემატება ისეთი საფუძველიც, რაც პრეზიდენტს საშუალებას მისცემს დამოუკიდებლად საკუთარი შეხედულებით მიიღოს გადაწყვეტილება, კერძოდ: ა) დებულებით დადგენილი ვალდებულებებისა და შეზღუდვების შეუსრულებლობისას; ბ) თანამდებობრივი უფლებამოსილების უხეში დარღვევისას ან ისეთი სამართალდარღვევის ჩადენისას, რაც არ შეესაბამება დაკავებულ თანამდებობას და აკნინებს სახელმწიფო ხელისუფლების ავტორიტეტს.[4]

ომბუდსმენის საქმიანობის უმთავრეს გარანტიას წარმოადგენს თანამდებობაზე არჩევამდე დაკავებულ თანამდებობაზე აღდგენა ან მის ტოლფას სამსახურში დანიშვნა. ეს ომბუდსმენს ხელს უწყობს იყოს დამოუკიდებელი

---

[1] იქვე.

[2] ЗАКОН Nr. 52 от 03.04.2014, о народном адвокате (омбудсмене), Article 14. იხ. <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=352794&lang=2> [16.05.-2016].

[3] Act on the Commissioner for Human Rights, article 7. იხ. <https://www.-rpo.gov.pl/en/content/act-commissioner-human-rights> [16.05.2016].

[4] Положение об Уполномоченном по правам человека, Утверждено Указом Президента Республики Казахстан от 19 сентября 2002 года N 947, п. 2.14. იხ. <http://www-.ombudsman.kz/about/zakon.php> [16.05.2016].

თავის საქმიანობაში, მიუკერძოებლად განახორციელოს საქმიანობა, თავისუფლად გააკრიტიკოს და დაუპირისპირდეს კანონის დამრღვევ საჯარო თანამდებობის პირებს. აღნიშნული გარანტია არ არის გავრცელებული ევროპის, მით უმეტეს მსოფლიოს ქვეყნებში, თუმცა ზოგიერთი ქვეყნის კანონმდებლობა მაინც ითვალისწინებს მას. მაგალითად, პოლონეთში კომისრის უფლებამოსილების შეწყვეტის შემთხვევაში მას უფლება აქვს იურიდიული დაბრკოლებების გარეშე დაიკავოს წინა თანამდებობა ან მიიღოს წინათ დაკავებული თანამდებობის ექვივალენტური თანამდებობა.[1] სლოვენიაშიც გარანტირებულია სახელმწიფო სამსახურში წინა თანამდებობაზე აღდგენის უფლება, თუ იგი უფლებამოსილების შეწყვეტიდან 3 თვის ვადაში კომპეტენტურ ორგანოს აცნობებს, რომ სურს წინა თანამდებობის დაკავება, ან უფლება აქვს მოითხოვოს მისი განათლებისა და პროფესიული უნარების ადეკვატური სხვა სამსახური (მუხლი 48).[2]

ომბუდსმენის უფლებამოსილება. მსოფლიოში ყველაზე ფართო უფლებამოსილებით შვედეთისა და ფინეთის ომბუდსმენები სარგებლობენ. სკანდინავიის სხვა ქვეყნებში ომბუდსმენის უფლებები უფრო შეზღუდულია. მსოფლიოს უმეტეს ქვეყნებში შემდგომ გავრცელებული ომბუდსმენის მოდელი დანიური მოდელის ანალოგიურია და უფლებამოსილებით გარკვეულწილად ჩამოუვარდება შვედურ და ფინურ მოდელს.[3] გამომდინარე იქიდან, რომ დანიის სამართლის სისტემა მოიცავს რომანულ-გერმანული და ანგლო-საქსური იურიდიული კულტურის ნიშნებს, იგი ყველაზე მარტივად გავრცელდა მსოფლიოს სხვადასხვა კონტინენტზე. შვედეთის ომბუდსმენი აკონტროლებს არა მხოლოდ აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებისა და თანამდებობის პირების საქმიანობას, არამედ, ასევე სასამართლოების, ადგილობრივი ორგანოების, შეიარაღებული ძალებისა და სახელმწიფო საწარმოთა საქმიანობას. მას აქვს ყველა დოკუმენტზე, მათ შორის საიდუმლო ინფორმაციაზე დაშვების უფლება, საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება და იმ პირების მიმართ, ვინც არ შეასრულებს მის მოთხოვნებს, დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაწყე-

---

[1] Act on the Commissioner for Human Rights, article 6. იხ. <https://www.rpo.gov.pl-/en/content/act-commissioner-human-rights> [16.05.2016].

[2] <http://www.varuh-rs.si/legal-framework/constitution-laws/human-rights-ombudsman-act-/?L=6> [16.05.2016].

[3] The ombudsman institution in other countries. იხ. <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/eoa/english/ombudsman/othercountries/index.htx> [16.05.2016].

ბისა და სანქციების გამოყენების უფლება.[1] შვედეთში ეს სანქცია გულისხმობს ჯარიმის სახით 1000 კრონის დაკისრებას.

მსოფლიოს უმეტეს ქვეყნებში გავრცელებული მოდელის ანალიზისა და დამკვიდრებული პრაქტიკის საფუძველზე არსებობს მოსაზრება, რომ ომბუდსმენი არ ფლობს სახელისუფლო უფლებამოსილებას, მისი მოქმედების მეთოდები და საშუალებები ეფუძნება მორალს, ავტორიტეტს და საჯაროობას. უფლებების დარღვევის ფაქტების გამოვლენის შემთხვევაში მის ხელთ არსებულ ყველაზე ძლიერ იარაღს შესაბამისი დაწესებულების მიმართ მომზადებული რეკომენდაცია წარმოადგენს, რათა აღმოფხვრას დარღვევის ფაქტები. ომბუდსმენს არ აქვს სახელმწიფო ორგანოებისათვის ბრძანებების მიცემის უფლება, მისი საქმიანობა შემოიფარგლება მხოლოდ წინადადების, მითითებისა და გაფრთხილების მიცემით. მხოლოდ შვედურ და ფინურ ომბუდსმენებს აქვთ საქმის გამოძიების დაწყების უფლება, სხვა ქვეყნებში ისინი მოკლებულნი არიან ამ უფლებამოსილებას.

იშვიათ შემთხვევაში, მაგალითად, ესტონეთში იუსტიციის კანცლერი ითავსებს კონსტიტუციურობაზე ზედამხედველობისა და საერთო პეტიციის ორგანოს ფუნქციებს. ასეთი კომბინირებული კომპეტენცია საერთაშორისო დონეზე უნიკალურია.[2]

ზოგიერთ ქვეყანაში მკაცრად არის გაწერილი სახელმწიფო ორგანოები და ის ურთიერთობები, რაზეც არ ვრცელდება ომბუდსმენის უფლებამოსილება. მაგალითად, აზერბაიჯანში ომბუდსმენის უფლებამოსილებაში არ შედის პრეზიდენტის, პარლამენტის წევრთა და მოსამართლეთა საქმიანობის გამოძიება.[3] ლიტვაში ეს თანამდებობის პირებია: პრეზიდენტი, სეიმის წევრი, პრემიერ-მინისტრი, მთავრობა, როგორც კოლეგიური ორგანო, სახელმწიფო კონტროლიორი, საკონსტიტუციო და სხვა სასამართლოების მოსამართლეები, მუნიციპალური საბჭო, როგორც კოლეგიური ორგანო. პროკურატურისა და წინასწარი გამოძიების ორგანოების პროცედურული გადაწყვეტილებების კანონიერება და იურიდიული ძალა ასევე არ შედის ომბუდსმენის საგამოძიებო უფლებამოსილებაში, თუმცა პროკურორთა და წინასწარი

---

[1] Establishment of the Ombudsman Institution in the World. იხ. <http://www.ombudsman.gov.ua/en/index.php?option=com_content&view=article&id=1114&Itemid=22> [16.05.2016].

[2] Estonian model of the institution of the Chancellor of Justice. იხ. <http://oiguskantsler.ee/en/estonian-model-of-the-institution-of-the-chancellor-of-justice-0> [16.05.2016].

[3] Constitutional Law on the Human Rights Commissioner (Ombudsman) of the republic of Azerbaijan, Amendments accepted during the 1st reading on 21 December 2010, Article 1.6. იხ. <http://www.ombudsman.gov.az/view.php?lang=en&menu=9> [16.05.2016].

გამოძიების ორგანოს მოსამსახურეთა ქმედება, რომელიც არღვევს ადამიანის უფლებებსა და თავისუფლებებს, წარმოადგენს ომბუდსმენის საქმიანობის საგანს. იგი ასევე არ განიხილავს შრომითსამართლებრივი ურთიერთობიდან წარმოშობილ დავებს, ასევე სასამართლო გადაწყვეტილებების, განაჩენებისა და წესების კანონიერებას და იურიდიულ ძალას.[1]

უკრაინაში ომბუდსმენი არ იხილავს საქმეებს, რომელიც უკვე იხილება სასამართლოს მიერ, ან რომელიც აჩერებს დაწყებული საქმის განხილვას, თუ დაინტერესებულმა პირმა უკვე შეიტანა სასამართლოში სარჩელი, განცხადება ან საჩივარი.[2]

ამ მხრივ, საინტერესოა ომბუდსმენის უფლებამოსილება სასამართლო ხელისუფლებასთან მიმართებით. სასამართლოთა საქმიანობა და სასამართლო ხელისუფლების განხორციელება თითქმის ყველგან დამოუკიდებულია ომბუდსმენის ზედამხედველობისგან, გამომდინარე სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის პრინციპიდან. გამონაკლის ქვეყნებს შორის ერთერთია შვედეთი, სადაც ომბუდსმენი იცავს და ზედამხედველობს პროცედურისა და ვადების დაცვას, თუმცა მას არ აქვს უფლება ჩაერიოს სასამართლოს მიერ გადაწყვეტილების მიღებაში. გამომდინარე იქიდან, რომ სასამართლო გადაწყვეტილებების აღსრულება, ასევე დამატებით პრობლემას წარმოადგენს უფლებების ეფექტურად დაცვის თვალსაზრისით, ზოგიერთ ქვეყანაში ომბუდსმენი აღჭურვილია უფლებამოსილებით, ზედამხედველობა გაუწიოს სასამართლო გადაწყვეტილებების აღსრულებას, ამიტომ იგი თვალყურს ადევნებს ამ პროცესს წმინდა ადმინისტრაციული თვალსაზრისით, მაგალითად, დადგენილი ვადების დაცვის კუთხით.

ომბუდსმენის საქმიანობის უპირატესობა გამოიხატება:

ა) მოქნილობაში - იგი არ მოქმედებს მკაცრად დადგენილი პროცედურული წესებით, როგორც, მაგალითად, მოსამართლე და შეუძლია გამოიყენოს საჩივართა გამოძიებისა და საქმის გადაწყვეტის განსხვავებული მეთოდები და ფორმები;

ბ) არაფორმალურობაში - მარტივია ომბუდსმენისთვის მიმართვის წესი, განსხვავებით სასამართლოსთვის მიმართვისა. ამ შემთხვევაში არ მოქმედებს

---

[1] Republic of Lithuenia Law on the Seimas Ombusmen, article 12. იხ. <http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=381470> [16.05.2016].

[2] Law of Ukraine "On the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights", Article 17. იხ. <http://www1.ombudsman.gov.ua/en/index.php?option=com_content&view=article&id=1145:law-of-ukraine-qon-the-ukrainian-parliament-commissioner-for-human-rights-q&catid=38:2010-12-15-09-15-51&Itemid=25> [16.05.2016].

საჩივრის სავალდებულო რეკვიზიტები და მისი შედგენა მოქალაქეს შეუძლია სპეციალური ცოდნისა და განათლების გარეშეც;

გ) სისწრაფეში - საჩივართა განხილვისა და გადაწყვეტის ვადები საკმაოდ მცირეა და ყველა ორგანო ვალდებულია მას უპასუხოს ან აღმოფხვრას დარღვევები გონივრულად ხანმოკლე ვადებში;

დ) თავისუფალ ინიციატივაში - უმეტეს შემთხვევაში არ არის შეზღუდული ინიციატივის მქონე პირები და ომბუდსმენისთვის მიმართვის უფლება აქვს ქვეყნის მოქალაქეებს, მოქალაქეობის არმქონე პირებს, უცხო ქვეყნის მოქალაქეებს, იურიდიულ პირებს. ომბუდსმენს თავისი ინიციატივითაც შეუძლია დაიწყოს გამოძიება, თუ აქვს დარღვევების შესახებ გარკვეული ინფორმაცია.

ომბუდსმენის ძირითადი უფლებამოსილება გამომდინარეობს მისი ადგილიდან სახელმწიფო ორგანოთა სისტემაში, ადამიანის უფლებების გარანტისა და დამცველის, ასევე სახელმწიფოსა და საზოგადოებას შორის შუამავლის როლიდან. იგი უფლებამოსილია:

- განიხილოს ფიზიკური პირების, მათ შორის მოქალაქეების, მოქალაქეობის არმქონე პირებისა და უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა მიერ, ასევე იურიდიული პირების მიერ ნებისმიერი ფორმით მისთვის გაგზავნილი საჩივრები;
- აწარმოოს გამოძიება და შემოწმება როგორც სხვა პირთა ინიციატივით, ასევე თავისი ინიციატივით;
- მისცეს რეკომენდაციები და წინადადებები საჯარო ფუნქციის განმახორციელებელ ყველა ორგანოს, ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის მიზნით;
- განახორციელოს შუამავლობა საჯარო ფუნქციის განმახორციელებელ ორგანოებსა და დაზარალებულ პირებს შორის, უფლებებისა და თავისუფლებების დარღვევის ფაქტებისა და შედეგების აღმოსაფხვრელად;
- მოითხოვოს და მიიღოს დროული, სრული და ზუსტი ინფორმაცია კონტროლს დაქვემდებარებული ყველა დაწესებულებიდან;
- დაესწროს კონტროლს დაქვემდებარებული ყველა დაწესებულების სხდომას და მონაწილეობა მიიღოს საკითხთა განხილვაში;
- გამოთქვას მოსაზრებები და გახადოს ისინი საჯარო;
- აცნობოს კომპეტენტურ ორგანოებს, მათ შორის სამართალდამცავ ორგანოებს, როდესაც დაკვირვებისა და შემოწმების შედეგად აღმოაჩენს დანაშაულის ნიშნებს;
- ყოველწლიურად მოამზადოს და წარუდგინოს პარლამენტს მოხსენება;

- მოამზადოს სპეციალური ანგარიშები და აცნობოს პარლამენტს უფლებათა განსაკუთრებით უხეში დარღვევების თაობაზე.

ომბუდსმენის საქმიანობის პრინციპები ნათლად და სრულყოფილად არის ჩამოყალიბებული ლიტვის კანონმდებლობაში: ესენია:

ა) პიროვნებისა და სახელმწიფოს პატივისცემა. კონსტიტუციის დებულების შესაბამისად სახელმწიფო ორგანოები ემსახურებიან ხალხს, სეიმის ომბუდსმენი თითოეული პირისათვის უზრუნველყოფს კარგი საჯარო მმართველობის უფლებას;

ბ) საქმიანობის თავისუფლება და დამოუკიდებლობა. სეიმის ომბუდსმენი დამოუკიდებელია სხვა დაწესებულებებისაგან. თითოეული სეიმის ომბუდსმენის (კანონმდებლობა ითვალისწინებს რამდენიმე ომბუდსმენის არსებობას) უფლებები თანასწორია, თითოეული მათგანი დამოუკიდებლად მოქმედებს თავისი კომპეტენციის სფეროში;

გ) ანგარიშვალდებულება. ომბუდსმენი თავისი საქმიანობით ანგარიშვალდებულია ლიტვის სეიმის წინაშე;

დ) კანონთან შესაბამისობა. ომბუდსმენი მოქმედებს კონსტიტუციის, კანონებისა და სამართლებრივი აქტების, ასევე საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების და სამართლის პრინციპების შესაბამისად;

ე) მიუკერძოებლობა და სამართლიანობა. ომბუდსმენი იცავს ყველა ადამიანის თანასწორობას მიუხედავად მათი ეთნიკური წარმომავლობის, რასის, სქესის, ენის, წარმოშობის, სოციალური სტატუსის, რელიგიური შეხედულებების ან პოლიტიკური რწმენისა. თავის საქმიანობაში იგი უნდა იყოს ობიექტური და სამართლიანი;

ვ) პროპორციულობა. ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვისას მან უნდა შეინარჩუნოს ბალანსი პიროვნების კერძო ინტერესსა და საჯარო ინტერესებს შორის, და სპეციალურ პირთა უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვისას არ უნდა დაარღვიოს სხვა პირთა უფლებები და თავისუფლებები;

ზ) ღიაობა. ომბუდსმენი ღიად აწვდის საზოგადოებას ინფორმაციას თავისი საქმიანობის, ბიუროკრატიის მიერ თანამდებობის ბოროტად გამოყენების, ასევე ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების სხვა დარღვევების შესახებ.[1]

უკრაინის კანონმდებლობით ომბუდსმენი უფლებამოსილია:

---

[1] Republic of Lithuenia Law on the Seimas Ombusmen, article 4. იხ. <http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=381470> [16.05.2016].

ა) დაუყოვნებლივ მიიღოს უკრაინის პრეზიდენტმა, უმაღლესი რადას, საკონსტიტუციო სასამართლოს, უზენაესი სასამართლოს და უმაღლესი სპეციალიზირებული სასამართლოების თავმჯდომარემ, გენერალურმა პროკურორმა, სხვა სახელმწიფო ორგანოთა ხელმძღვანელებმა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებმა, მოქალაქეთა გაერთიანებებმა, საწარმოებმა, დაწესებულებებმა, ორგანიზაციებმა, მიუხედავად საკუთრების ფორმისა, მათმა თანამდებობის პირებმა და მოსამსახურეებმა;

ბ) დაესწროს უკრაინის უმაღლესი რადას, მინისტრთა კაბინეტის, საკონსტიტუციო სასამართლოს, უზენაესი სასამართლოს, უმაღლესი სპეციალიზირებული სასამართლოების, პროკურატურის კოლეგიის და სხვა კოლეგიური ორგანოების სხდომებს;

გ) წარდგინებით მიმართოს საკონსტიტუციო სასამართლოს;

კანონებისა და უმაღლესი რადას სხვა სამართლებრივი აქტების, პრეზიდენტის აქტების, მინისტრთა კაბინეტის, ყირიმის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი რადას აქტების უკრაინის კონსტიტუციასთან შესაბამისობის თაობაზე, ადამიანისა და მოქალაქის უფლებებსა და თავისუფლებებთან დაკავშირებით;

უკრაინის კონსტიტუციისა და კანონების ოფიციალური განმარტების მოთხოვნით;

დ) დაუბრკოლებლად შევიდეს ყველა დაწესებულებაში, მათ შორის დაკავების, წინასწარი პატიმრობის, სასჯელაღსრულების, სავალდებულო მკურნალობის დაწესებულებებში, ფსიქიატრიულ საავადმყოფოებში, გამოკითხოს იქ მყოფი პირები და მიიღოს ინფორმაცია მათი დაკავების შესახებ;

ე) გაეცნოს დოკუმენტაციას, მათ შორის საიდუმლოს, მიიღოს მათი ასლები;

ვ) სხვადასხვა დაწესებულებებიდან მოითხოვოს მათ დაქვემდებარებაში მყოფი დაწესებულებებისა და დანაყოფების საქმიანობის შემოწმება, ექსპერტიზა და შესაბამისი დასკვნების წარდგენა;

ზ) მონაწილეობა მიიღოს ყველა ინსტანციის სასამართლოს სხდომებში, მათ შორის დახურულ სასამართლო სხდომებში, იმ პირის თანხმობით, რომლის ინტერესების დასაცავადაც დაიხურა სხდომა;

თ) განცხადებით მიმართოს სასამართლოს იმ პირთა და მოქალაქეთა უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის თაობაზე, რომელთაც ჯანმრთელობის მდგომარეობის ან სხვა საპატიო მიზეზით არ შეუძლიათ ამის გაკეთება, ასევე დამოუკიდებლად ან თავისი წარმომადგენლის მეშვეობით მიიღოს მონაწილეობა სასამართლო პროცესში კანონით დადგენილი წესით;

ი) ადამიანისა და მოქალაქის უფლებებისა და თავისუფლებების დარღვევის გამოვლენის შემთხვევაში რეაგირებისთვის მიმართოს შესაბამის ორგანოებს, რათა მათ მიიღონ შესაბამისი ზომები;

კ) შეამოწმოს ადამიანისა და მოქალაქის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის მდგომარეობა შესაბამისი ორგანოს, მათ შორის ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის განმახორციელებელი ორგანოების მიერ;

ლ) განახორციელოს კონტროლი ქალთა და მამაკაცთა თანასწორი უფლებებისა და შესაძლებლობების უზრუნველყოფაზე.

ქვეყნების ერთ ნაწილში პირებს, რომელთა უფლებები დაირღვა ნებისმიერ დროს შეიძლება მიმართონ ომბუდსმენს, ხოლო ზოგიერთ ქვეყანაში დადგენილია ხანდაზმულობის ვადები, თუ როდის უნდა აცნობოს პირმა ომბუდსმენს თავისი დარღვეული უფლების შესახებ. მაგალითად, საჩივრის ხანდაზმულობის ვადა ლიტვაში შეადგენს 1 წელს, უკრაინაში - 1 წელს, მაგრამ გამონაკლის შემთხვევებში შეიძლება 2 წლამდე გახანგრძლივდეს ომბუდსმენის მიერ.

თემატური კითხვები:

1) როგორ და რომელ კონტინენტებზე გავრცელდა ომბუდსმენის ინსტიტუტი?
2) რა სახის ომბუდსმენები გვხვდება?
3) რა ეწოდება ომბუდსმენს სხვა ქვეყნებში?
4) რა თავისებურებით ხასიათდება ომბუდსმენი, როგორც კოლეგიური ორგანო?
5) სად არის გავრცელებული რეგიონული/ადგილობრივი ომბუდსმენის ინსტიტუტი?
6) რა სფეროებზე იქმნება სპეციალიზებული ომბუდსმენის თანამდებობა?
7) რა წესით აირჩევა ომბუდსმენი საზღვარგარეთის ქვეყნებში?
8) რამდენად მონაწილეობს პარლამენტი ომბუდსმენის არჩევაში?
9) რა ვადით აირჩევიან ომბუდსმენები?
10) რამდენჯერ შეიძლება იყოს პირი არჩეული ომბუდსმენის თანამდებობაზე?
11) რა მოთხოვნებს უნდა აკმაყოფილებდეს ომბუდსმენობის კანდიდატი?
12) რა შემთხვევაში უწყდება ომბუდსმენს უფლებამოსილება?
13) რას მოიცავს ომბუდსმენის უფლებამოსილება?

14) რას გულისხმობს ომბუდსმენის ხელშეუხებლობა?

3. პიროვნების სამართლებრივი სტატუსი

3.1. მოქალაქეობის არსი

თანამედროვე სახელმწიფოში პიროვნების სამართლებრივი მდგომარეობის ფარგლებს, დიდწილად, მოქალაქეობა განსაზღვრავს. სწორედ მოქალაქეობის მინიჭებით აღიარებს ქვეყანა მას ადამიანთა უფლებების სრულფასოვან სუბიექტად. მისი მოპოვება ქვეყნის კანონმდებლობით, უპირატესად კონსტიტუციით, აღიარებულ ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა სრული „პაკეტის" შეძენის წინაპირობაა. ითვლება, რომ სწორედ მოქალაქეა სახელმწიფოს სრულუფლებიანი წევრი.[1] მოქალაქის ყველაზე მარტივი განმარტების მიხედვით, იგი არის პოლიტიკური საზოგადოების წევრი. მოქალაქეობა დაკავშირებულია პიროვნების აზროვნების წესთან და თავისი ქვეყნისადმი ერთგულებასთან.[2]

მოქალაქეობის ინსტიტუტის ძირითად მახასიათებლებად ითვლება: ა) **დროში სიმყარე,** რაც გულისხმობს მის მოქმედებას ადამიანის დაბადებიდან გარდაცვალებამდე, გარდა ქვეყნის კანონმდებლობით დადგენილი გამონაკლისებისა, მაგალითად, მოქალაქეობიდან გასვლა, მოქალაქეობის დაკარგვა და ა.შ.; ბ) **სახელმწიფოსა და პიროვნებას შორის ორმხრივი კავშირი,** რომელიც ხასიათდება ურთიერთსანაცვლო უფლება-მოვალეობებით და პასუხისმგებლობით; გ) **მდგრადობა სივრცეში,** რომელშიც მოიაზრება სახელმწიფოსა და პიროვნებას შორის ურთიერთთანამშრომლობა და პასუხისმგებლობა როგორც ქვეყნის შიგნით, ისე გარეთ; დ) **ფორმალურად იურიდიულად გაფორმებული ინდივიდუალური დოკუმენტით დადასტურება,** მაგალითად, მოქალაქის პასპორტით, პირადობის დამადასტურებელი მოწმობით.

მნიშვნელოვანია, რომ მოქალაქეობა, როგორც სახელმწიფოსა და პიროვნებას შორის კავშირი, მთლიანად ემყარება ორმხრივი ნების გამოვლინებას და ყოველგვარი ძალდატანება პირდაპირ იწვევს ამ ურთიერთობის ბათი-

---

[1] საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, საქართველოს მოქალაქეობა, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, ჰ. ტურავას რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 32.

[2] ბრენსონი მ., შეხტერი ს., ვონცი ტ., პოლიტიკური იდეების კვლევა, თბილისი, 2008, 21.

ლობას. მოქალაქეობა არის არა მოვალეობა, არამედ უფლება, რომელიც, თავის მხრივ, წარმოშობს როგორც უფლებებს, ისე მოვალეობებს.[1]

3.1.1. მოქალაქეობის ინსტიტუტის საკანონმდებლო საფუძველი

მოქალაქეობის ძირითადი პრინციპები, როგორც წესი, დადგენილია კონსტიტუციებით, დეტალურად კი რეგულირდება მიმდინარე კანონმდებლობით. აღსანიშნავია, რომ ისინი განისაზღვრება სახელმწიფო სუვერენიტეტის პრინციპიდან გამომდინარე და საერთაშორისო სტანდარტებზე დაყრდნობით. თანამედროვე სახელმწიფოებში მოქმედ კონსტიტუციათა დიდი ჯგუფი თავის თავზე იღებს მოქალაქეობასთან დაკავშირებული არსებითი საკითხების მოწესრიგებას, მაგალითად, გერმანიის, იაპონიის, მექსიკის ძირითადი კანონები. ისეთი კონსტიტუციებიც არსებობენ, რომლებიც მოქალაქეობის შესახებ სპეციალურ ნორმებს თითქმის არ შეიცავენ და ეს ფუნქცია მიმდინარე კანონმდებლობის სფეროშია, მაგალითად, იტალიაში.

მოქალაქეობის შესახებ მიმდინარე კანონმდებლობის შინაარსი მრავალფეროვანია. ამ ინსტიტუტის ფარგლებში, ხშირად, მოწესრიგებულია საკითხები, რომლებიც აწესრიგებენ ქვეყანაში მოქალაქეების, უცხოელი მოქალაქეების, მოქალაქეობის არმქონე პირების, ორმაგი მოქალაქეობის მქონე პირების, ლტოლვილების და ა.შ. პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის საკითხებს.

მოქალაქეობის შესახებ კანონმდებლობა, გარდა ეროვნული სამართლებრივი აქტებისა, რა თქმა უნდა, მოიცავს საერთაშორისო დოკუმენტებს, რომელთაც ცნობს და საკუთარი კანომდებლობის საფუძვლად აცხადებს სახელმწიფო.[2]

3.1.2. მოქალაქეობის ინსტიტუტის დამკვიდრება

მოქალაქეობის ინსტიტუტი საუკუნეებს ითვლის. ცნება - მოქალაქეობა მეტწილად დაკავშირებული იყო ქალაქში ცხოვრებასთან. ტერმინი - მოქა-

---

[1] საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, საქართველოს მოქალაქეობა, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, პ. ტურავას რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 32.

[2] ასეთი არაერთი აქტია ცნობილი: ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია (1948), საერთაშორისო პაქტი სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ (1966), ევროპის სოციალური ქარტია (1963) და სხვ.

ლაქე - ლათინური ძირიდან მოდის და „ცივის" ჰქვია, ხოლო მოქალაქეობაც და სახელმწიფოც „ცივიტად" იწოდება. შესაბამისად, ახსნა ლოგიკურია. ძველი ქვეყნები ქალაქის სახით იყო წარმოდგენილი. რომი არა მხოლოდ ქალაქი, არამედ სახელმწიფოც იყო, მოქალაქეობაც სწორედ სახელმწიფოსთანაა დაკავშირებული.[1] ანუ, მოქალაქე ოდითგანვე არის ადამიანი, რომელსაც მჭიდრო ურთიერთობა აქვს ქვეყანასთან, ის არის სახელმწიფოს ნაწილი.

მოქალაქეობის ინსტიტუტის არსებობა დასტურდება ჯერ კიდე რომის და ათენის სახელმწიფოებში. რომის იმპერიაში „მოქალაქის" კონტექსტი კარგად ჩანს ბიბლიიდანაც, პავლე მოციქულის მაგალითზე, რომელიც დასჯისაგან თავის დაცვას სწორედ „რომის მოქალაქის" სტატუსით ცდილობს.

შემდგომ ეტაპზე, ევროპის ქვეყნებში - ინგლისი, საფრანგეთი, ჰოლანდია და ა.შ. - მოქალაქეობის დამკვიდრება დაკავშირებულია ფეოდალური პერიოდის ქალაქ-სახელმწიფოების წარმოშობასთან, რაც, უეჭველია, რომის და ათენის რესპუბლიკების გავლენა იყო.[2] მოქალაქეობის ინსტიტუტის თანამედროვე აღქმა კი, ძირითადად, საფრანგეთის ბურჟუაზიული რევოლუციის ეპოქაში დაიწყო და გავრცელდა ყველა დემოკრატიულ სახელმწიფოში.

„მოქალაქეობასთან" ერთად ცნობილია „ქვეშემრდომის" ცნება. გავრცელებულია არგუმენტები და კონტრარგუმენტები მითითებული ცნებების იდენტურობაზე, თუმცა ფაქტია, რომ დღეს ისინი ერთნაირი დატვირთვით არსებობს. ტერმინი „ქვეშემრდომობა" მიანიშნებს მეფის ერთგულებაზე და, სიმბოლურად, მონარქიულ სახელმწიფოებში, დღემდე გამოიყენება.

3.1.3. მოქალაქეობის მიღება

თანამედროვე მსოფლიოში მოქალაქეობის მიღების ყველაზე გავრცელებულ საშუალებად **დაბადება და ნატურალიზაცია** ითვლება.

დაბადებით მოქალაქეობის მიღება, ანუ ფილიაცია, უფრო მარტივი გზაა და დაკავშირებული არაა პირის ნების გამოვლენასთან. ანუ, არ მოითხოვს სურვილის გამოხატვას მოქალაქეობასთან დაკავშირებით და არც რაიმე აქტივობას თანხმობის გასაცემად. ამიტომ, დღეს, სახელმწიფოთა რეალობაში, მოსახლეობის გადამწყვეტ უმრავლესობას, როგორც წესი, სწორედ დაბადებით მოქალაქე პირები შეადგენენ.

---

[1] ლორია ა., ფილიაცია და ნატურალიზაცია საქართველოში, თბილისი, 2009, 17-18.

[2] იქვე, 22.

3.1.3.1. მოქალაქეობის მიღება დაბადებით

დაბადებით, ანუ ფილიაციით, მოქალაქეობის მიღების ორი პრინციპია ცნობილი: სისხლის (jus sanguinis, ლათინურიდან jus - კანონი და sanguinis - სისხლი) და ნიადაგის (jus soli, ლათინურიდან jus - კანონი და soli - მიწა). სისხლის პრინციპი სხვაგვარად ეროვნულ პრინციპად მოიხსენიება, ხოლო ნიადაგის - ტერიტორიულად.

„სისხლის პრინციპის" მიხედვით მოქალაქეობა განისაზღვრება მშობლების მოქალაქეობის შესაბამისად, დაბადების ადგილის მიუხედავად. ცალკეულ შემთხვევებში, მოქალაქეობის მისაღებად საკმარისია ერთ-ერთი მშობლის მოქალაქეობა. სისხლის პრინციპის მოქმედების დროს ეთნიკურ ნიშანს რაიმე დატვირთვა არა აქვს. საფრანგეთი, გერმანია, თურქეთი წარმოადგენენ იმ ქვეყნების მაგალითებს, რომლებიც, პირველ რიგში, მხარს უჭერენ jus sanguinis-ს.[1]

„ნიადაგის პრინციპის" თანახმად კი, მოქალაქეობა მიიღება დაბადების ადგილის შესაბამისად, განურჩევლად იმისა, რომელი ქვეყნის მოქალაქეები არიან მშობლები. მაგალითად, მექსიკის კონსტიტუციის შესაბამისად, დაბადებით მოქალაქეობა მიენიჭებათ ბავშვებს, რომლებიც დაიბადნენ: ა) მექსიკის ტერიტორიაზე; ბ) ქვეყნის ფარგლებს გარეთ მექსიკის მოქალაქეობის მქონე მშობლებისაგან, ან ერთ-ერთი მშობლისაგან; გ) მექსიკის სამხედრო ან სავაჭრო გემზე ან თვითმფრინავში; ამასთან, მნიშვნელოვანი და ნიშანდობლივია, რომ მექსიკის კონსტიტუცია მხოლოდ დაბადებით მექსიკის მოქალაქეს აძლევს უფლებას იმსახუროს, დაიკავოს თანამდებობა ან შეასრულოს ვალდებულება სამხედრო-საზღვაო ფლოტში ან სამხედრო-საჰაერო ძალებში. ეს წესი ვრცელდება, ასევე კაპიტნებზე, მფრინავებზე, ხომალდის მფლობელებზე, მემანქანეებზე, მექანიკოსებზე და, საერთოდ, მექსიკის სავაჭრო დროშითა და ნიშნით მოსარგებლე ნებისმიერ საჰაერო ხომალდზე, ასევე პორტის უფროსის ან აეროდრომის კომენდანტის თანამდებობაზე, საბაჟო აგენტის ფუნქციებზე (მუხლი 32).

აშშ-ში მოქალაქეობა, მიუხედავად იმისა, რომ მოქმედებს სხვა პრინციპებიც, ძირითადად ემყარება ადამიანის დაბადების ადგილს. კონსტიტუციის მეთოთხმეტე შესწორება ცხადად გვიჩვენებს მის პირველადობას.[2]

---

[1] ბრენსონი მ., შეხტერი ს., ვონცი ტ., პოლიტიკური იდეების კვლევა, თბილისი, 2008, 27.

[2] იქვე, 28.

3.1.3.2. მოქალაქეობის მიღება ნატურალიზაციით

თანამედროვე მსოფლიოს რეალობა, პირველ რიგში, ინტერნაციონალიზაციისა და გლობალიზაციის პროცესები, იწვევს ადამიანთა აქტიურ გადაადგილებას ერთი ქვეყნიდან მეორეში. თვალსაჩინოა შერეული ქორწინებების რიცხვის ზრდაც. ძირითადად, მითითებული რეალობა წარმოშობს მოქალაქეობის შეცვლის სურვილებს, რასაც უზრუნველყოფს მოქალაქეობის მინიჭების შესაძლებლობა ნატურალიზაციის გზით. ნატურალიზაცია განიმარტება, როგორც უცხოელის მიღება და მისი შემოსვა ეროვნული მოქალაქის პრივილეგიებით.[1]

პროცედურულად, ნატურალიზაცია გულისხმობს დაინტერესებული პირის მიმართვის საფუძველზე, რომელიც ფაქტობრივად ცხოვრობს ქვეყნის ტერიტორიაზე, შესაბამისი სახელმწიფოს კომპეტენტური ორგანოების მიერ ამ ქვეყნის მოქალაქეობის მინიჭებას. თითოეული ქვეყნის კანონმდებლობა დამოუკიდებლად განსაზღვრავს კონკრეტულ პირობებს, რომელთა დაკმაყოფილებაც ნატურალიზაციის გზით მოქალაქეობის მინიჭების საფუძველია. ისინი დამოკიდებულია ქვეყნის პოლიტიკასა და დემოგრაფიულ მდგომარეობაზე. უფრო ხშირად გავრცელებულია: ქვეყნის ტერიტორიაზე ფაქტობრივად ცხოვრების გარკვეული პერიოდი (აშშ, გერმანია, საფრანგეთი), სახელმწიფო ენის ცოდნა (ლატვია, ესტონეთი); ასევე არსებობს შემთხვევები, როდესაც მოქალაქეობის მისაღებად სახელმწიფოები აწესებენ გარკვეული, მათ შორის უძრავი ქონების საკუთრების ვალდებულებას, მძიმე დაავადების არქონის დამადასტურებელ დოკუმენტს, ქვეყნის ისტორიის და კანონმდებლობის ცოდნას. მუსულმანურ სახელმწიფოთა ნაწილში არც თუ იშვიათად მოქმედებს შესაბამისი ეროვნებისა და რელიგიური აღმსარებლობის მოთხოვნა (საუდის არაბეთში, კუვეიტში, არაბთა გაერთიანებულ ემირატებში).

დაბადებით და ნატურალიზაციით მოქალაქეობის მქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობა, როგორც წესი, ერთნაირია. ამასთან, არსებობს გამონაკლისები, როდესაც დაბადებით მოქალაქე პირები უპირატესობით სარგებლობენ. მაგალითად, აშშ-ის პრეზიდენტად შეიძლება აირჩეს მხოლოდ ის პირი, რომელსაც მოქალაქეობა დაბადებით აქვს მიღებული.

---

[1] Boyd v. Nebraska ex rel. Thayer (1892). ციტირებულია: ბრენსონი მ., შეხტერი ს., ვონცი ტ., პოლიტიკური იდეების კვლევა, თბილისი, 2008, 27.

3.1.3.3. მოქალაქეობის მიღების სხვა შემთხვევები

გამონაკლის შემთხვევებში არსებობს მოქალაქეობის „არჩევანით" მიღების წესი, ე.წ. **ოპტაცია**. მას ადგილი აქვს იმ შემთხვევაში, როდესაც ერთი სახელმწიფოდან მეორე სახელმწიფოს მფლობელობაში გადასულ ტერიტორიაზე მცხოვრებ პირებს უფლება აქვთ გააკეთონ არჩევანი - მიიღონ ახალი მოქალაქეობა ან შეინარჩუნონ ძველი.

კანონმდებლობის პრაქტიკა იცნობს **მოქალაქეობის აღდგენის** ცნებას, რომელიც გულისხმობს იმ პირისათვის მოქალაქეობის დაბრუნებას, რომელსაც წარსულში ჰქონდა იგი და რაიმე მიზეზით დაკარგა.

3.2. მოქალაქეობის შეწყვეტა

მოქალაქეობის ინსტიტუტის ფარგლებში გავრცელებულია ისეთი რეგულაციები, რომლებიც უშვებენ მოქალაქეობის შეწყვეტის შესაძლებლობას. ერთ შემთხვევაში, იგი ხორციელდება ნებაყოფლობით, მოქალაქის მიერ გამოხატული ნების საფუძველზე და მას **მოქალაქეობიდან გასვლას** უწოდებენ. დემოკრატიულ სახელმწიფოებში დაშვებულია ქვეყნის დატოვება და სხვა ქვეყნის მოქალაქეობის მიღება. ზოგჯერ, სახელმწიფოში კანონმდებლობით შეიძლება დაწესდეს მოქალაქეობიდან გასვლის დამაბრკოლებელი გარემოებები, ძირითადად, რაიმე ტიპის, მაგალითად, სამოქალაქო, სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობიდან გამომდინარე ვალდებულების გამო. მეორე შემთხვევაში, მოქალაქეობის შეწყვეტას სანქციის ფორმა გააჩნია და წარმოადგენს მოქალაქის მიერ განხორციელებული, კანონმდებლობით აკრძალული ქმედების შედეგს. იგი მოქალაქეობის დაკარგვად იწოდება. მაგალითად, ცნობილია **მოქალაქეობის დაკარგვის** შემდეგი საფუძვლები: ისეთ სახელმწიფოში, სადაც არსებობს ერთიანი მოქალაქეობა, სხვა ქვეყნის მოქალაქეობის მიღება წინას დაკარგვის საფუძველია; თუ სახელმწიფოს კანონმდებლობა კრძალავს უცხო სახელმწიფოს საჯარო სამსახურში დასაქმებას და პირი დაიკავებს შესაბამის სტატუსს, დაკარგავს მოქალაქეობას და ა.შ.

3.3. მოქალაქეთა სტატუსის მნიშვნელოვან კომპონენტად განიხილება:

- **სახელმწიფო მფარველობს თავის მოქალაქეებს როგორც ქვეყნის შიგნით, ისე გარეთ.** ამ მიზნით, იგი ქვეყნის ფარგლებში უზრუნველყოფს

სამართლიან მართლმსაჯულებას, ადამიანებზე ორიენტირებულ საგადასახადო პოლიტიკას, სოციალური სახელმწიფოს კომპონენტების უპირატესობას, მაქსიმალურ საზოგადოებრივ უსაფრთხოებას, საჯარო სამსახურის ორიენტირებას მოქალაქეთა ინტერესებზე, არასამთავრობო სექტორის სიძლიერეს და სხვ. ქვეყნის გარეთ მოქალაქეებზე ზრუნვა, დიდწილად, განპირობებულია საერთაშორისო ასპარეზზე ქვეყნის სიძლიერით. ამიტომ, სახელმწიფოები მიისწრაფიან ღირსეული ადგილის დასამკვიდრებლად ევროპულ თუ მსოფლიო თანამეგობრობებში.

- **მოქალაქეობის ჩამორთმევა,** როგორც წესი, დაუშვებელია. 1948 წლის ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციაში ხაზგასმითაა ჩაწერილი, რომ არავის შეიძლება თვითნებურად ჩამოერთვას მოქალაქეობა ან თავისი მოქალაქეობის შეცვლის უფლება (მუხლი 15). იგივე სულის მატარებელი ნორმები ასახულია ცივილიზებული ქვეყნების კონსტიტუციებში. ცალკეულ სახელმწიფოებში, გამონაკლისის სახით, მოქალაქეობა შეიძლება ჩამოერთვათ პირებს, რომლებმაც იგი ნატურალიზაციის გზით მიიღეს. მაგალითად, ბრიტანეთის მოქალაქეობა ჩამოერთმევა პირს, თუ მან იგი არამართლზომიერად მოიპოვა, ჩაიდინა სახელმწიფოს ღალატი ან შეეფარდა ერთ წელზე მეტი ხნის ვადით თავისუფლების აღკვეთა მოქალაქეობის მიღებიდან პირველი ხუთი წლის განმავლობაში.[1]
- **მოქალაქის გაძევება - ექსპატრიაცია** აკრძალულია. თანამედროვე სახელმწიფო საკუთარი მოქალაქეების მიმართ არ იყენებს მსგავსი შინაარსის სანქციას.
- **მოქალაქის გადაცემა - ექსტრადიცია** დაიშვება მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში, საერთაშორისო ხელშეკრულების საფუძველზე, რათა უზრუნველყოფილ იქნას საერთაშორისო მშვიდობა და მსოფლიო თანამეგობრობა.

3.4. ორმოქალაქეობა

ორმაგი მოქალაქეობა - ბიპატრიზმი ის შემთხვევაა, როდესაც პირს დოკუმენტურად უდასტურდება ორი ქვეყნის მოქალაქეობა. არსებობს ორზე მეტი მოქალაქეობის შემთხვევებიც. როგორც წესი, ორმაგ მოქალაქეობას იწვევს ადამიანთა მიგრაციის, სახელმწიფოთა ტერიტორიისა და საზღვრების

[1] Oxford Dictionary of Law, p. 57. ციტირებულია: ბრენსონი მ., შეხტერი ს., ვონცი ტ., პოლიტიკური იდეების კვლევა, თბილისი, 2008, 30.

ცვლილებების და შერეული ქორწინებების რეალობა.[1] ორმაგი მოქალაქეობის მქონე პირი ორივე სახელმწიფოში აღჭურვილია უფლება-თავისუფლებათა სრული პაკეტით, სარგებლობს ამ ქვეყნების მფარველობით, მათ შორის, უვიზო მიმოსვლის უფლებით, ნებისმიერ მათგანში დასახლებისა და მუშაობის პრივილეგიით და ეროვნული კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა მრავალი შეღავათით. მაგრამ, მითითებული პრივილეგიების პარალელურად, რამდენიმე სახელმწიფოს მოქალაქეობის ერთდროულად არსებობა, პრობლემებსაც წარმოშობს, რომელიც ხშირად უხერხულ მდგომარეობაში აყენებს როგორც ფიზიკურ პირს, ისე ხელისუფლებას.[2] ორმაგი მოქალაქეობა გარკვეულ სირთულეებს ქმნის, თუ ორივე ქვეყანა ვალდებულების შესრულებას ითხოვს.

მიუხედავად გავრცელებულობისა, ბიპატრიზმი, ისევე როგორც აპატრიზმი ანომალიურ მოვლენადაა მიჩნეული მსოფლიო პრაქტიკაში და სახელმწიფოები ყოველნაირად ცდილობენ შიდანორმატიული თუ საერთაშორისო აქტებით მაქსიმალურად შეამცირონ მისი გამოვლინების შესაძლებლობები. ორმაგი მოქალაქეობის პრობლემა საერთაშორისო პრაქტიკაში ხშირად წამოჭრის ე.წ. „აქტიური" ან „ეფექტური" მოქალაქეობის თაობაზე დავას.[3]

პრობლემის მოსაწესრიგებლად გავრცელებული ერთ-ერთი გზა ე.წ. „ხელშეკრულებათა პრაქტიკაა", რაც გულისხმობს ორმაგი მოქალაქეობის პრობლემების თავიდან ასაცილებლად, შეთანხმების დადებას მეორე სახელმწიფოსთან, რომლის საფუძველზეც განისაზღვრება მასში მონაწილე მხარე სახელმწიფოებში მცხოვრები ორმაგი მოქალაქეობის მქონე პირების „ცხოვრების რეჟიმი". ზოგჯერ, ასეთ მოქალაქეებს გარკვეული უფლებები ეზღუდებათ. მაგალითად, რუმინეთის კონსტიტუციური პრაქტიკის თანახმად, საჯარო თანამდებობა შეიძლება დაიკავოს მხოლოდ რუმინეთის მოქალაქეობის მქონე და რუმინეთში მცხოვრებმა პირმა.[4] ზოგჯერ, ამ მიმართულებით, სხვადასხვა სახელმწიფოს მიმართ განსხვავებული რეჟიმი

---

[1] მაგალითად, მექსიკაში დაბადებული ავსტრიის მოქალაქეების შვილი მექსიკის კანონმდებლობით, იძენს მექსიკის, ავსტრიის კანონმდებლობით - ავსტრიის მოქალაქეობას და ხდება ბიპატრიდი.

[2] საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, საქართველოს მოქალაქეობა, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, პ. ტურავას რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 39.

[3] იქვე.

[4] პრაქტიკა სხვა შემთხვევებსაც იცნობს. მაგალითად, პოლონეთის პრეზიდენტად, 1990 წელს, კენჭს იყრიდა ბიზნესმენი კანდიდატი, რომელიც იყო პოლონეთის, კანადის და პერუს, ანუ სამი ქვეყნის მოქალაქე.

განისაზღვრება. მაგალითად, ესპანეთის კონსტიტუციის შესაბამისად, სახელმწიფომ შეიძლება დადოს ხელშეკრულება იბერიულ-ამერიკულ ქვეყნებთან, ასევე ქვეყნებთან, რომლებსაც ჰქონდათ ან აქვთ განსაკუთრებული კავშირი ესპანეთთან (მუხლი 11).

სახელმწიფოებს შორის ორმაგ მოქალაქეობასთან დაკავშირებული შეთანხმება გულისხმობს ერთი სახელმწიფოს ვალდებულებას, არ მოითხოვოს პირისაგან ისეთი მოვალეობის შესრულება, რომელიც უკვე აღასრულა ხელშემკვრელ სახელმწიფოში. მაგალითად, სამხედრო ვალდებულება.

ორმაგ მოქალაქეობათა შემცირების საკითხს არეგულირებს მთელი რიგი საერთაშორისო აქტები, კერძოდ, მოქალაქეობის კანონების კოლიზიის ზოგიერთ საკითხზე ჰააგის 1930 წლის კონვენცია, გათხოვილი ქალის მოქალაქეობის საკითხებზე 1957 წლის კონვენცია, ორმაგი მოქალაქეობის შემთხვევათა შემცირებისა და სამხედრო ვალდებულების შესახებ 1963 წლის ევროპული კონვენცია, 1997 წლის კონვენცია მოქალაქეობის შესახებ და სხვ.[1]

რთულ სახელმწიფოებში არსებობს ორმაგი მოქალაქეობის თავისებური ფორმა. უნიტარულ სახელმწიფოებში მოქმედებს ერთიანი, ხოლო ფედერაციულში - ორმაგი მოქალაქეობა. ყველა პირი ერთდროულად წარმოადგენს როგორც ფედერაციის სუბიექტის - შტატის, მიწის, პროვინციის, ისე ერთიანი ქვეყნის მოქალაქეს. მისი პრაქტიკული დატვირთვა გამოიხატება იმაში, რომ ფედერაციულ სახელმწიფოში კომპეტენციები გამიჯნულია ცენტრალურ და ფედერაციის სუბიექტს შორის, რაც განაპირობებს, ცალკეულ შემთხვევებში, სხვადასხვა ფედერაციის სუბიექტში განსხვავებულ რეგულაციებს, მაგალითად, მართლმსაჯულების, საგადასახადო, სისხლის, საოჯახო საკანონმდებლო სფეროში.[2] აშშ-ში, კონსტიტუციის დონეზე, მეთოთხმეტე შესწორების საფუძველზე, იკვეთება ეროვნული მოქალაქეობის უპირატესობა შტატის მოქალაქეობაზე.

3.5. სუპრანაციონალური მოქალაქეობა

თანამედროვე ეპოქის სიახლეა ევროპული კავშირის მოქალაქეობა, რომლითაც სარგებლობს ყველა იმ ქვეყნის მოქალაქე, რომლებიც ევროპული კავშირის წევრია. ევროპის მოქალაქეობა სუპრანაციონალური მოქალაქეობაა.

---

[1] საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, საქართველოს მოქალაქეობა, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, პ. ტურავას რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 39.

[2] Конституционное право зарубежных стран, отв. Ред. М. В. Баглай, Ю. И. Лейбо и Л. М. Энтин, Москва, 2003, 79.

ეს იმას ნიშნავს, რომ იგი ერთი საფეხურით მაღლა დგას და წევრი სახელმწიფოების მოქალაქეობის დანამატად გვევლინება.[1] ამასთან, იგი არ ცვლის ეროვნული მოქალაქეობის პრიორიტეტს.[2]

ევროპული მოქალაქეობის დამკვიდრება გარკვეულ დებატებს იწვევს. მიუხედავად მისი პოზიტიური შინაარსისა, განსაკუთრებით გლობალიზაციის პირობებში, როდესაც ეროვნული საზღვრების ვიწრო კონცეფციები აღარ შეესაბამება რეალობას და კონტინენტზე მშვიდობაც მეტადაა უზრუნველყოფილი; განიხილება მისი უარყოფითი მხარეებიც. კერძოდ, ცალკეულ ავტორებს მიაჩნიათ, რომ ადამიანების უმრავლესობას ემოციური მიჯაჭვულობა აქვს თავის სამშობლოსთან, რაც ევროპის მოქალაქეობის იდეას, გარკვეულწილად, ზღუდავს; ამასთან, ეს მოქალაქეობა ძირითადად საბაზრო ურთიერთობებს ემყარება, ანუ ეკონომიკური მოქალაქეობაა. არსებობს აზრი, რომ ევროპის მოქალაქეობამ მოიტანა მნიშვნელოვანი ეკონომიკური სარგებელი, მაგრამ პოლიტიკური სარგებელი შეზღუდულია.[3]

3.6. უცხოელთა სტატუსი

თანამედროვე სახელმწიფოში, მოქალაქეების გარდა, ცხოვრობს უცხოელთა კატეგორია. უცხოელად ითვლება ნებისმიერი პირი, რომელიც ბინადრობს კონკრეტული ქვეყნის ტერიტორიაზე და არ გააჩნია მისი მოქალაქეობა. უცხოელი შეიძლება იყოს ან **სხვა სახელმწიფოს მოქალაქე - უცხოელი მოქალაქე ან მოქალაქეობის არმქონე პირი - აპატრიდი.**

უცხოელთა სტატუსი, საერთაშორისო სტანდარტების ფარგლებში, კონკრეტული ქვეყნის ინტერესებიდან გამომდინარე წესრიგდება. დემოკრატიული სახელმწიფოები უცხოელთა სამართლებრივი მდგომარეობის განსაზღვრისას სარგებლობენ რამდენიმე წესით: ა) ქვეყანაში კანონიერად მცხოვრები უცხოელზე მოქმედებს ე.წ. ეროვნული რეჟიმი, რაც გულისხმობს მათ დაქვემდებარებას იმ ქვეყნის კანონმდებლობისადმი, რომელშიც ცხოვრობენ; ბ) უფლებებთან ერთად გააჩნიათ მოვალეობები და ვალდებული არიან დაიცვან იმ სახელმწიფოს ინტერესები, რომელშიც ცხოვრობენ; გ) კანონის წინაშე თანასწორი არიან, განურჩევლად მათი ნებისმიერი

---

[1] ბრენსონი მ., შეხტერი ს., ვონცი ტ., პოლიტიკური იდეების კვლევა, თბილისი, 2008, 31.

[2] Конституционное право зарубежных стран, отв. Ред. М. В. Баглай, Ю. И. Лейбо и Л. М. Энтин, Москва, 2003, 82.

[3] ბრენსონი მ., შეხტერი ს., ვონცი ტ., პოლიტიკური იდეების კვლევა, თბილისი, 2008, 31.

მახასიათებლისა, მაგალითად, ენის, კანის ფერის, რელიგიის და ა.შ. დ) მათი სტატუსის დადგენა ხდება კანონით.

თანამედროვე დემოკრატიულ სახელმწიფოებში, როგორც წესი, უცხოელების სამართლებრივი მდგომარეობა გათანაბრებულია მოქალაქეებთან. გამონაკლისს წარმოადგენს, მაგალითად, საარჩევნო უფლება, გარკვეული საჯარო თანამდებობის დაკავების შესაძლებლობა, ზოგჯერ, ცალკეული ობიექტების საკუთრებაში ქონა, ნაფიც მსაჯულად ყოფნა.

სხვადასხვა ქვეყნის კონსტიტუციები განსხვავებულ დამოკიდებულებას გამოხატავენ უცხოელთა სტაუსის ფარგლებთან დაკავშირებით. მაგალითად, ესპანეთის კონსტიტუციაში ჩაწერილია, რომ უცხოელები სარგებლობენ სამოქალაქო თავისუფლებებით, ხელშეკრულებების და კანონების შესაბამისად (მუხლი 13), ხოლო მის საპირისპიროდ, მექსიკის ძირითადი კანონის თანახმად, უცხოელები არც ერთ შემთხვევაში არ შეიძლება მონაწილეობდნენ ქვეყნის პოლიტიკურ საკითხებში (მუხლი 33).

უცხოელთა სტატუსთანაა დაკავშირებული ე.წ. **თავშესაფრის უფლება,** იგი გულისხმობს ქვეყნის ტერიტორიაზე ცხოვრების უფლების მიცემას და არსებობის პირობების შექმნას იმ პირისთვის, რომელსაც თავისი სახელმწიფოდან დევნიან, როგორც წესი, პოლიტიკური შეხედულებისთვის, ზოგჯერ კი რელიგიური, სამეცნიერო და სხვა მოტივებით. მიუხედავად აღიარებული საფუძვლებისა, თავშესაფრის უფლების კონსტიტუციური რეგულაციები მაინც გამოირჩევა ერთგვარი თავისებურებებით. მაგალითად, გერმანიის ძირითადი კანონის დონეზე, მკაცრი და კონკრეტული საფუძვლებია განსაზღვრული თავშესაფრის მიცემის საკითხის გადაწყვეტისთვის. კერძოდ, კონსტიტუცია ავალებს კანონს განსაზღვროს სახელმწიფოები, რომლებშიც არ ხორციელდება პოლიტიკური დევნა, არაადამიანური და დამამცირებელი მოპყრობა ან სასჯელი და იმ ქვეყნების მოქალაქეების თავშესაფრის საკითხი განიხილოს მხოლოდ მაშინ, როდესაც წარმოდგენილი იქნება მტკიცებულებები. ამასთან, დაგვიანებული შუამდგომლობები არ განიხილება (მუხლი 16ა). იტალიის კონსტიტუციაში ხაზგასმულია, რომ უცხოელს, რომელსაც თავის ქვეყანაში აკრძალული აქვს იტალიის კონსტიტუციით გარანტირებული დემოკრატიული თავისუფლებებით სარგებლობის რეალური შესაძლებლობა, გააჩნია თავშესაფრის უფლება, რასაკვირველია, კანონით დადგენილი პირობებით (მუხლი 10).

მნიშვნელოვანია, რომ დემოკრატიული ქვეყნების კონსტიტუციები არა მხოლოდ საკუთარი მოქალაქეების, არამედ მათ ქვეყანაში კანონიერად მცხოვრები უცხოელი მოქალაქეების მიმართაც კრძალავენ გაძევებას და

მხოლოდ საერთაშორისო ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ შემთხვევებში უშვებენ გადაცემას სხვა სახელმწიფოსთვის.

თემატური კითხვები:

1) იმსჯელეთ მოქალაქეობის ინსტიტუტის მნიშვნელობაზე!
2) რომელი აქტები განსაზღვრავენ მოქალაქეობის მომწესრიგებელ ნორმებს?
3) რას გულისხმობს მოქალაქეობის „დროში სიმყარე" და „მდგრადობა სივრცეში"?
4) განიხილეთ დაბადებით მოქალაქეობის შინაარსი!
5) რას ნიშნავს ნატურალიზაცია?
6) განიხილეთ მოქალაქეობის შეწყვეტის საფუძვლები!
7) იმსჯელეთ ორმაგ მოქალაქეობასთან დაკავშირებულ პრობლემებზე!
8) ვინ არის უცხოელი?
9) რას ნიშნავს სუპრანაციონალური მოქალაქეობა?
10) რას გულისხმობს თავშესაფრის უფლება?

თავი VII. არჩევნები

1. არჩევნების არსი

თანამედროვე მსოფლიოში სახელმწიფოსა და საზოგადოების განვითარების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან საზომად არჩევნები ითვლება. იგი საარჩევნო უფლების მქონე პირების მიერ, კენჭისყრის საშუალებით, სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირების პროცესია. დემოკრატიულად, ნაწილობრივ დემოკრატიულად თუ არადემოკრატიულად სახელმწიფოთა გამიჯვნა, დიდწილად, სწორედ ჩატარებული არჩევნების შეფასებით ხდება. მისი შინაარსი უდიდეს გავლენას ახდენს ქვეყნის მომავალ ცხოვრებაზე, განსაზღვრავს ხელისუფლების არსს, მოცულობასა და ეფექტიანობას. არჩევნების მეშვეობით, ხალხი უზრუნველყოფს საჯარო ხელისუფლების ორგანოებში და ცალკეულ თანამდებობებზე მხარდაჭერილი პირების განწესებას.

არჩევნები საჯარო ხელისუფლების ორგანოთა ფორმირების ისეთი წესია, რომელიც ხორციელდება ხმის მიცემის გზით, როგორც წესი, იმ პირობით, რომ ყოველ წარმოდგენილ მანდატზე პრეტენდენტია ორი ან მეტი კანდიდატი.[1] იგი წარმოადგენს ერის პოლიტიკური ძალების უსაფრთხო ინტეგრაციის საშუალებას დადგენილი ვადით.[2] მისი შედეგი შესაძლებელია საფუძვლად დაედოს დანაწევრებული საზოგადოების გაერთიანებას და გრძელვადიანი დემოკრატიული სტაბილურობის უზრუნველყოფას.

1.1. არჩევნები და ხალხის ნება

არჩევნები მუდმივად საზოგადოებრივი ცხოვრების ფოკუსში იმყოფება და განსაკუთრებული ინტერესის საგანია. დემოკრატიული ხელისუფლების მიზანია უზრუნველყოს პოლიტიკური მონაწილეობის კონვენციური ხასიათი, ანუ რიგით მოქალაქეებს საშუალება მისცეს ჩვეულებრივი, უსაფრთხო მოქმედებით, პირველ რიგში, კანდიდატებისათვის არჩევნებში ხმის მიცემით, აიძულოს მთავრობა ყურადღება მიაქციოს მათ ინტერესებს და

---

[1] Кожемякин П. Г., Избирательное право зарубежных стран, Днепропетровск, 2007, 5.
[2] Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar GG, C.H. Beck Verlag, München, 2012, Rn. 20.

მოთხოვნებს.[1] იგი ხელისუფლების ლეგიტიმაციის, ანუ სახალხო მხარდაჭერის და ცნობის საშუალებაა. არჩევნები ისეთი ფორმაა, რომელიც ყოველ მოქალაქეს უტოვებს თავისი სამშობლოსათვის სამსახურის გაწევის გონივრულ იმედს[2], საშუალებას აძლევს მონაწილეობა მიიღოს პოლიტიკურ პროცესებსა და ზოგადად, სახელმწიფოს ცხოვრებაში. არჩევნები მნიშვნელოვანია დემოკრატიისათვის, რადგან მას შეუძლია მოახდინოს მასების ინსტიტუციონალიზაცია. საარჩევნო წესები ადგენს: 1. ვის აქვს ხმის უფლება; 2. რამდენად ფასობს თითოეულის ხმა; 3. რამდენი ხმაა საჭირო გამარჯვების მოსაპოვებლად.[3] სწორედ ხალხის საყოველთაო და თავისუფალი პოლიტიკური მონაწილეობა განაპირობებს არჩეული ორგანოს სიძლიერეს ხელისუფლების განხორციელების პროცესში.[4] ითვლება, რომ არჩევნების გზით ხალხი სუვერენიტეტს გადასცემს რჩეულებს.[5] თუმცა, რადგან სუვერენიტეტი განუსხვისებელია, მხოლოდ ხალხის ნების განხორციელების შესაძლებლობის გადაცემა ხდება, კანონმდებლობით დადგენილ საზღვრებში, უფლებამოსილებათა რეალიზაციის გზით.

1.2. არჩევნების დამკვიდრება

არჩევნები კონსტიტუციონალიზმის ტრადიციულ ინსტიტუტად ითვლება. უძველეს დემოკრატიებში - ძველ საბერძნეთში და რომში თავისუფალ ადამიანთა კენჭისყრაში მონაწილეობა სავალდებულო იყო და, უფრო მეტიც, ანაზღაურებადი. უძველესი რესპუბლიკები ვერ იარსებებდნენ არჩევნების გარეშე. მოგვიანებით, ეს ინსტიტუტი პრაქტიკულად გაქრა და მრავალი ასეული წლის განმავლობაში, როცა მსოფლიოში აბსოლუტიზმი მეფობდა, ხელისუფლებაში არსად არავინ აირჩეოდა. არჩევნების აღორძინება და

---

[1] ჯანდა ქ., ბერი მ. ჯ., გოლდმენი ჯ., ამერიკული დემოკრატია, აშშ ხელისუფლება და პოლიტიკური პროცესი, რ. გაჩეჩილაძის თარგმანი, მ. უგრეხელიძის რედაქტორობით, თბილისი, 1995, 160.

[2] მონტესკიე შ.-ლ., კანონთა გონი, დ. ლაბუჩიძის თარგმანი, ნ. ნათაძისა და ო. ჯიოევის რედაქტორობით, თბილისი, 1994, 40.

[3] ჯანდა ქ., ბერი მ. ჯ., გოლდმენი ჯ., ამერიკული დემოკრატია, აშშ ხელისუფლება და პოლიტიკური პროცესი, რ. გაჩეჩილაძის თარგმანი, მ. უგრეხელიძის რედაქტორობით, თბილისი, 1995, 165.

[4] Комментарий к Конституции Российской Федерации, под. ред. В. Д. Зоркина и Л. В. Лазарева, Эксмо, Москва, 2010, 467.

[5] აღნიშნული არ ნიშნავს, რომ ორგანოები, რომლებიც საყოველთაო არჩევნებით არ აირჩევა ლეგიტიმური არაა. აქ საუბარია მხოლოდ მოსახლეობის საყოველთაო ნების ერთგვარ პრიმატზე.

საარჩევნო კანონმდებლობით მისი მოწესრიგება განხორციელდა მხოლოდ ბურჟუაზიული რევოლუციების პერიოდში, ანუ, მეთვრამეტე საუკუნეში, პირველი წერილობითი კონსტიტუციების შექმნის ეპოქაში.[1] არჩევნების და საარჩევნო კანონმდებლობის შემდგომი განვითარება მოხდა მეცხრამეტე საუკუნეში, და მხოლოდ მეოცე საუკუნეში ჩამოყალიბდა იგი, როგორც თანამედროვე ინსტიტუტი.

1.3. არჩევნების საკანონმდებლო საფუძველი

მნიშვნელოვანია საარჩევნო პროცედურების ოპტიმალური სამართლებრივი რეგლამენტაცია და ორგანიზაცია, რომელიც, როგორც წესი, ცალკეული ქვეყნების კონსტიტუციებისა და საარჩევნო კანონმდებლობის ფუნქციაა. მიჩნეულია, რომ ჭეშმარიტად დემოკრატიულ ყველა ქვეყანაში თანამდებობა უპირატესობა კი არა, მძიმე ტვირთია და მხოლოდ კანონს შეუძლია დააკისროს ეს ვალდებულება კენჭისყრით არჩეულს. სწორედ კანონმდებლობის საფუძველზე უნდა შეიქმნას არჩევნებში მონაწილეობის თანაბარი პირობები და გამოირიცხოს ყოველგვარი კერძო, კანონის საყოველთაობის დამრღვევი გადახრა.[2]

1.3.1. არჩევნების საერთაშორისო სტანდარტები

საარჩევნო უფლების ოპტიმალური რეგლამენტაცია დიდი ხანია გაცდა ცალკეული სახელმწიფოს ინტერესს და საერთაშორისო სტრუქტურების ზრუნვის საგანი გახდა. ნიშანდობლივია, რომ არაერთი საერთაშორისო დოკუმენტი მნიშვნელოვან აქცენტირებას არჩევნებზეც ახდენს. საარჩევნო სტანდარტების რეგულირებისათვის სრულიად გამორჩეული დატვირთვა გააჩნია ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენციის დამატებითი ოქმის მე-3 მუხლს, რომელშიც ხაზგასმულია რომ „მაღალი ხელშემკვრელი მხარეები კისრულობენ ვალდებულებას, გონივრული პერიოდულობით ჩაატარონ თავისუფალი არჩევნები ფარული კენჭისყრით ისეთ პირობებში, რომელიც საკანონმდებლო ორგანოების არჩევისას უზრუნველყოფს ხალხის ნება-სურვილის თავისუფალ გამოხატვას".[3]

---

[1] Кожемякин П. Г., Избирательное право зарубежных стран, Днепропетровск, 2007, 3.

[2] რუსო ჟ.-ჟ., საზოგადოებრივი ხელშეკრულება, დ. ლაბუჩიძე-ხოფერიას თარგმანი, ვ. როდონაიას რედაქტორობით, თბილისი, 1997, 106.

[3] ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენციის დამატებითი ოქმი, 1952. იხ. ადამიანის უფლებათა სფეროში ძირი-

მოცემული ნორმის განმარტების პროცესში იქმნება ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მდიდარი პრაქტიკა, რომელიც წარმოადგენს ევროპული კონვენციის დებულებათა ავტორიტეტულ განმარტებას.[1] მისი გამოყენების ხარისხი კი ეროვნულ სახელმწიფოებში თანდათან მაღლდება.

დემოკრატიული არჩევნების საერთაშორისო სტანდარტების შემცველ დოკუმენტებს შორის მნიშვნელოვანია გაეროს ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია, რომლის 21-ე მუხლი ცალსახად განიხილავს არჩევნებით გამოხატულ ხალხის ნებას მმართველობის უფლებამოსილების საფუძვლად.[2] ასევე, სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტი მიანიშნებს ყველა მოქალაქის უფლებასა და შესაძლებლობაზე მისცენ ხმა და არჩეულ იქნენ ისეთ საყოველთაო არჩევნებში, რომელიც უზრუნველყოფს ამომრჩეველთა ნების თავისუფალ გამოვლენას.[3] დისკრიმინაციის ყოველგვარი ფაქტის, მათ შორის საარჩევნო უფლების შეზღუდვის, წინააღმდეგ არის მიმართული არაერთი კონვენცია, რომელიც მონაწილე სახელმწიფოებს მოუწოდებს შექმნან პირობები პოლიტიკურ და საჯარო ცხოვრებაში ყველა პირის თანაბარ პირობებში მონაწილეობისათვის. მაგალითად, კონვენციები რასობრივი დისკრიმინაციის ყველა ფორმის ლიკვიდაციის შესახებ, ქალთა დისკრიმინაციის ყველა ფორმის ლიკვიდაციის შესახებ და ა.შ..

დემოკრატიული არჩევნების სარეკომენდაციო წესების შემცველ დოკუმენტებს შორის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის, ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია) 2002 წლის 18-19 ოქტომბერს, 52-ე სხდომაზე მიღებული საარჩევნო ნორმათა კოდექსი, რომელიც მოიცავს სახელმძღვანელო მითითებებსა და განმარტებით მოხსენებას. აღნიშნული დოკუმენტი, მასში განსაზღვრული საყურადღებო რეკომენდაციებიდან გამომდინარე,

---

თადი საერთაშორისო სამართლებრივი აქტების კრებული, ნაწილი II, ლ. ბერძენიშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2001.

[1] კორკელია კ., ქურდაძე ი., ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართალი ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მიხედვით, თბილისი, 2004, 45.

[2] ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია, 1948, 21-ე მუხლი. იხ. ადამიანის უფლებათა სფეროში ძირითადი საერთაშორისო სამართლებრივი აქტების კრებული, ნაწილი I, ლ. ბერძენიშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2001.

[3] საერთაშორისო პაქტი სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ, 1996, 25-ე მუხლი. იხ. ადამიანის უფლებათა სფეროში ძირითადი საერთაშორისო სამართლებრივი აქტების კრებული, ნაწილი I, ლ. ბერძენიშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2001.

არაერთი ევროპული სახელმწიფოს საარჩევნო კანონმდებლობის საფუძველი აღმოჩნდა.

1.3.2. კონსტიტუცია და არჩევნები

გარდა საერთაშორისო აქტებისა, მნიშვნელოვანია კონსტიტუციათა როლი არჩევნების რეგულირებასთან დაკავშირებით. ზოგიერთი სახელმწიფოს ძირითად კანონში არჩევნებს ცალკე თავი აქვს დათმობილი, ქვეყანათა მეორე ჯგუფში მხოლოდ სპეციალური რეგულაციებია ჩამოყალიბებული, ზოგან, ერთი პალატის არჩევნებს კონსტიტუცია არეგულირებს, მეორეს სპეციალური კანონი[1] და ა.შ.

1.3.3. არჩევნების მომწესრიგებელი სხვა აქტები

არც თუ ისე ხშირად, მაგრამ არსებობს შემთხვევები, როდესაც არჩევნების მომწესრიგებელი ნორმების თავმოყრა საარჩევნო კოდექსში ხდება. მაგალითად, საფრანგეთში, ბელგიაში, ეგვიპტეში, არგენტინაში და სხვა. ისინი კომპლექსური აქტებია, რომელთაც გააჩნიათ რეგულირების ფართო საგანი და შეიცავენ ამ ინსტიტუტის ნორმათა ძირითად მასას. საარჩევნო კოდექსებში სისტემატიზირებული დებულებები მოსახერხებელია გამოსაყენებლად, თუმცა ვერ ამოწურავენ არჩევნების სფეროში მოსაწესრიგებელ საკითხთა წრეს.[2] მაგალითად, საფრანგეთში საარჩევნო კოდექსთან ერთად არსებობს ქვეყნის პრეზიდენტის არჩევნების, ევროპარლამენტში საფრანგეთის წარმომადგენლების არჩევნების, ასევე საარჩევნო კამპანიის და პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების მომწესრიგებელი აქტები. ზოგადად, არჩევნების თემატიკასთან დაკავშირებული კანონმდებლობა მრავალფეროვანია და უშუალოდ არჩევნების მომწესრიგებელ მატერიალურ და პროცესუალურ ნორმებთან ერთად მომიჯნავე საკითხებსაც მოიცავს. მაგალითად, პოლიტიკური პარტიების დაფინანსებას, არჩევნებთან დაკავშირებულ ადმინისტრაციულ და სისხლისსამართლებრივ პასუხისმგებლობებს და სხვ.

გარდა აღნიშნულისა, მნიშვნელოვანი დატვირთვის მატარებელია საარჩევნო ადმინისტრაციის აქტები, რომლებიც კანონის ფარგლებში გამოიცემიან და მოქნილს ხდიან საარჩევნო პროცესს.

---

[1] კერძოდ, შვეიცარიაში, იუგოსლავიაში.
[2] Кожемякин П. Г., Избирательное право зарубежных стран, Днепропетровск, 2007, 4.

1.4. არჩევნების სახეები

საარჩევნო სამართალში არჩევნების კლასიფიკაცია სხვადასხვა ნიშნის მიხედვით ხდება.

- **ასარჩევი ორგანოს შესაბამისად,** ცნობილია საპრეზიდენტო, საპარლამენტო, რეგიონული და ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები, რომელთა შედეგი შესაბამისი საჯარო ხელისუფლების ორგანოებისა და თანამდებობის პირების არჩევაა.
- **არჩევნების პერიოდულობიდან გამომდინარე,** არსებობს საერთო, შუალედური და ხელახალი არჩევნები. საერთო არჩევნები ორი სახისაა: მორიგი და რიგგარეშე. მორიგი არჩევნები იმართება საჯარო ხელისუფლების წარმომადგენლობითი ორგანოს ან საჯარო ხელისუფლების თანამდებობის პირის უფლებამოსილების ვადის გასვლის გამო; რიგგარეშე არჩევნები კი საჯარო ხელისუფლების წარმომადგენლობითი ორგანოს ან საჯარო ხელისუფლების თანამდებობის პირის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში ჩატარებულ არჩევნებს გულისხმობს. შუალედური არჩევნები იმართება ხელისუფლების წარმომადგენლობითი ორგანოს შემადგენლობის შესავსებად, ხოლო ხელახალი არჩევნები ტარდება იმ შემთხვევაში, როდესაც არჩევნები არჩატარებულად გამოცხადება, ან გამარჯვებული ვერ გამოვლინდება, ან არჩევნების შედეგები ბათილად იქნება ცნობილი სასამართლოს გადაწყვეტილებით და სხვ.
- **სამოქმედო ტერიტორიის მიხედვით** არსებობს საერთოსახელმწიფოებრივი, რეგიონული და ადგილობრივი არჩევნები, რომლის შედეგია, შესაბამისად, ცენტრალური, სამხარეო და ადგილობრივი ორგანოების არჩევა და სხვ.

არჩევნების თავისებურ სახედ განიხილება **პირველადი არჩევნები, ანუ პრაიმერისი (Premieres),** რომლის შედეგად წინასწარი კენჭისყრით შეირჩევა პოლიტიკური პარტიის ის კანდიდატი, რომელიც უნდა ჩაერთოს საარჩევნო ბატალიებში. სხვაგვარად, მას პარტიულ არჩევნებსაც უწოდებენ. იგი აქტიურად გამოიყენება, მაგალითად, აშშ-ში პოლიტიკური პარტიების მიერ საპრეზიდენტო არჩევნებში მონაწილეობისთვის კანდიდატის შესარჩევად.

თემატური კითხვები:

1) როგორია არჩევნების და თანამედროვე სახელმწიფოს ურთიერთმიმართება?
2) ჩამოაყალიბეთ არჩევნების არსი!

3) როდის დამკვიდრდა არჩევნები?
4) რომელი აქტები აწესრიგებენ არჩევნების სამართლებრივ მდგომარეობას?
5) იმსჯელეთ საერთაშორისო სტანდარტების მნიშვნელობაზე არჩევნების რეგულირების პროცესში!
6) გამოჯნეთ მორიგი და რიგგარეშე არჩევნები!
7) ჩამოაყალიბეთ განსხვავება რიგგარეშე და შუალედურ არჩევნებს შორის!
8) რა განსხვავებაა შუალედურ და ხელახალ არჩევნებს შორის?
9) რომელი არჩევნები არსებობს სამოქმედო ტერიტორიის შესაბამისად?
10) რას ნიშნავს პრაიმერისი?

2. საარჩევნო უფლების არსი და მნიშვნელობა

საარჩევნო უფლება უმნიშვნელოვანესი კონსტიტუციური უფლებაა და როგორც წესი, გულისხმობს პირის შესაძლებლობას, აირჩიოს და არჩეულ იქნას სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შემადგენლობაში. საარჩევნო უფლება ადამიანის უფლებების სამართალში პიროვნულობისა და ღირსების გამოხატვის ეფექტურ საშუალებად ითვლება.

საარჩევნო უფლება ორი სახისაა: აქტიური და პასიური. **აქტიური საარჩევნო უფლება** არის პირის უფლება, ხმის მიცემის მეშვეობით, მონაწილეობა მიიღოს საყოველთაო არჩევნებსა და რეფერენდუმში. **პასიური საარჩევნო უფლება** კი წარმოადგენს პირის შესაძლებლობას, კენჭი იყაროს საჯარო ხელისუფლების წარმომადგენლობით ორგანოში ასარჩევად ან საჯარო ხელისუფლების თანამდებობის დასაკავებლად.

2.1. საარჩევნო სამართლის ძირითადი პრინციპები

იმისათვის, რომ თანამედროვე, დემოკრატიული სახელმწიფოს შინაარსს შეესაბამებოდეს, არჩევნები უნდა აკმაყოფილებდეს განსაზღვრულ, ძირითად მოთხოვნებს. პირველ რიგში, უნდა იყოს საყოველთაო, თანასწორი, თავისუფალი, ფარული და პირდაპირი. ამასთან, უნდა ტარდებოდეს პერიოდულად. ამ პრინციპების ერთობლიობა ევროპის საარჩევნო მემკვიდ-

რეობას წარმოადგენს.[1] ყოველი საარჩევნო პრინციპისთვის საერთო ისაა, რომ მათი ძირითადი მოთხოვნების დაკმაყოფილებამ უნდა უზრუნველყონ დემოკრატიული არჩევნები.[2]

საარჩევნო პრინციპები შესაბამისი უფლების აღიარებისა და რეალიზაციის ის პირობებია, რომლებიც არჩევნებს აძლევს ხალხის რეალური ნების გამოვლენის ფორმას.[3] ხაზგასასმელია, რომ ყველა საარჩევნო პრინციპი თანაბარმნიშვნელოვანია და საარჩევნო კანონმდებლობა მათ იერარქიას არ იცნობს.[4] მიუხედავად საერთაშორისო სტანდარტების არსებობისა, საარჩევნო სამართლის პრინციპების შინაარსი სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებულია და ქვეყნის რეალობიდან გამომდინარე, მრავალფეროვნებით ხასიათდება.

2.1.1. საყოველთაო საარჩევნო უფლება

საყოველთაო არჩევნების პრინციპი გულისხმობს, რომ ყველა ადამიანს აქვს უფლება ხმა მისცეს და კენჭი იყაროს არჩევნებში[5]. იგი ევროპული საარჩევნო მემკვიდრეობის ერთ-ერთი ფუძემდებლური პრინციპია და წარმოადგენს პოლიტიკურ პროცესებსა და ზოგადად, სახელმწიფოს ცხოვრებაში ხალხის მონაწილეობის თვალსაჩინო ფორმას.

საყოველთაო საარჩევნო უფლების დამკვიდრება საუკუნეების განმავლობაში გრძელდებოდა. ისტორიის კუთვნილება გახდა ის პერიოდი, როდესაც მისი მოპოვებისათვის თავგანწირული ბრძოლა უწევდათ საზოგადოების ცალკეულ ჯგუფებს[6]. დღესდღეობით, დემოკრატიული სახელმწი-

---

[1] საარჩევნო ნორმათა კოდექსი, სახელმძღვანელო მითითებები და განმარტებითი მოხსენება, ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), CDL-AD(2002)023rev., No. 9624, ვენეცია, 2002, §3.

[2] Maunz/Durig, Grundgesetz - Kommentar 73. GG Art. 28, Ergänzunglieferung 2014, Rn. 82.

[3] Кожемякин П. Г., Избирательное право зарубежных стран, Днепропетровск, 2007, 10.

[4] Guckelberger A., Wahlsystem und Wahlrechtsgrundsätze, Teil I – Allgemeinheit, Unmittelbarkeit, Freiheit und Geheimheit der Wahl, JA, 2012, S. 563.

[5] საარჩევნო ნორმათა კოდექსი, სახელმძღვანელო მითითებები და განმარტებითი მოხსენება, ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), CDL-AD(2002)023rev., No. 9624, ვენეცია, 2002, §1.1.

[6] მიუხედავად იმისა, რომ აშშ-ში ჯერ კიდევ 1870 წელს კონსტიტუციის მე-15 შესწორებით აეკრძალათ შტატებს საარჩევნო ხმის უფლებაზე უარის თქმა რასის, კანის ფერის (...) გამო, შავკანიანებისათვის არჩევნებში ხმის უფლების რეალური მინიჭება, დიდი ხნის შემდეგ, ორ ეტაპად მოხდა: 1. უზენაესმა სასამართლომ,

ფოების ზრუნვის საგანი აღიარებული საარჩევნო უფლების რეალიზაციის მყარი მექანიზმების - პროცესუალური და ინსტიტუციური გარანტიების შექმნაა.

2.1.1.1. საყოველთაო საარჩევნო უფლების შეზღუდვები

დემოკრატიული თეორიის თანახმად, ხმის მიცემის უფლება ყველას უნდა ჰქონდეს. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ იგი არ წარმოადგენს უნივერსალურ, აბსოლუტურ უფლებას. ეს უფლება შეიძლება, და მართებულიც არის ექვემდებარებოდეს გარკვეულ პირობებს.[1] შეზღუდვას ექვემდებარება როგორც აქტიური, ისე პასიური საარჩევნო უფლება. თანამედროვე სახელმწიფოებში, როგორც წესი, არჩევნებში მონაწილეობის უფლება გააჩნიათ პირებს, რომელთაც თავისუფალი ნების გამოვლენის საფუძველზე არჩევანის გაკეთების უნარი შესწევთ, ანუ, არიან გარკვეულ ასაკს მიღწეულნი და ქმედუნარიანები.

ქვეყანათა უმრავლესობაში მოქმედებს დამატებითი მოთხოვნები, რომელთაც უნდა აკმაყოფილებდეს პირი საარჩევნო უფლების მოსაპოვებლად. ისინი **საარჩევნო ცენზებად** იწოდებიან და წარმოადგენენ კონსტიტუციით ან საარჩევნო კანონმდებლობით დადგენილ პირობებს. დემოკრატიის თანამედროვე გაგება საარჩევნო უფლების რეგულაციაში უშვებს ე.წ. გამორიცხვის პრინციპს, ანუ იმ პირთა კატეგორიის განსაზღვრას, რომლებიც არ სარგებლობენ საარჩევნო უფლებით.

ცენზები არ შეიძლება განისაზღვროს საარჩევნო ან სხვა კანონებით, თუ ისინი დადგენილი არაა კონსტიტუციით, ან კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს მათი კანონით განსაზღვრის შესაძლებლობას.[2] შეზღუდვამ შეუძლებელი არ უნდა გახადოს უფლების განხორციელება. მას უნდა ჰქონდეს ლე-

---

1944 წელს, ერთ-ერთი პროცესის დროს (სმითი ოლსაითის წინააღმდეგ) დაადგინა, რომ ის კანონები, რომლებიც შავკანიანებს არჩევნებში მონაწილეობას უკრძალავდა (გადასახადების, საკუთრების მოთხოვნის ვალდებულებით საარჩევნო უფლების მოპოვებას) არაკონსტიტუციური იყო და 2. 20 წლის შუალედით, ე.წ. ,,სისხლიანი კვირადღის" ხუთი თვის შემდეგ, მიღებულ იქნა აქტი ,,საარჩევნო უფლებების შესახებ", რომელმაც გააუქმა დისკრიმინაციული წესები.

[1] საარჩევნო ნორმათა კოდექსი, სახელმძღვანელო მითითებები და განმარტებითი მოხსენება, ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), CDL-AD(2002)023rev., No. 9624, ვენეცია, 2002, §1.1.

[2] იხ. Кожемякин П. Г., Избирательное право зарубежных стран, Днепропетровск, 2007, 10.

გიტიმური მიზანი და უნდა იყოს პროპორციული.[1] სახელმწიფომაც და ევროპულმა სასამართლომაც შეზღუდვა ისე უნდა განახორციელოს, რომ საარჩევნო უფლებას არ წაართვას თავისი არსი და ეფექტურობა.[2] თავისუფალი არჩევნების უფლების შეზღუდვა დასაშვებია გონივრულ ფარგლებში და არა თვითნებურად. ასეთი პირობების დაცვის შემთხვევაში, ის არ შეიძლება შეფასდეს როგორც დისკრიმინაცია[3]. ევროპული სასამართლო ამ მოვლენას ადარებს ოთახს, რომელში შესვლეზეც შეიძლება დაწესდეს შეზღუდვები და ხელშემკვრელ მხარეებს უნდა მიეცეთ მოქმედების ფართო შესაძლებლობა ამ სფეროში.[4]

მიუხედავად არჩევნების საყოველთაობის საერთაშორისო სტანდარტების არსებობისა, ეროვნულ სახელმწიფოებს საარჩევნო უფლების განხორციელებაზე შეზღუდვების დადგენის ფართო ზღვარი აქვთ მინიჭებული, შესაბამისად, სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებული რაოდენობისა და შინაარსის საარჩევნო ცენზი მოქმედებს. შეზღუდვებს სახელმწიფო განსაზღრავს თავისი ისტორიული ფონის, კულტურული მრავალფეროვნების და პოლიტიკური რეალობის გათვალისწინებით. ევროპული კონვენციის დამატებითი ოქმის მესამე მუხლი უნდა შეფასდეს ქვეყნის პოლიტიკური ევოლუციიდან გამომდინარე, რადგან მახასიათებელი, რომელიც მიუღებელია ერთი სისტემისათვის, შეიძლება გამართლებულ იქნეს მეორეში.[5] ამასთან, არსებითია პრინციპების „ძირითადი ბირთვის" არსებობა, რომელსაც ყველა დემოკრა-

---

[1] იხ. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე უილისი დიდი ბრიტანეთის წინააღმდეგ (Willis v. the United Kingdom), ECHR no. 36042/97, 2002, 39.

[2] იხ. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე ლიკორესოსი საბერძნეთის წინააღმდეგ (Lykourezos v. Greece), ECHR no. 33554/03, 2006.

[3] იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2004 წლის 9 ივლისის №2/3/250-269გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს კონსერვატიული (მონარქისტული) პარტიის თავმჯდომარე თემურ ჟორჟოლიანი და იგორ გიორგაძის ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ".

[4] იხ. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე მეთიუ-მოჰინი და კლეფითი ბელგიის წინააღმდეგ (Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium), A, no. 113, 1987, 23-52.

[5] იხ. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე პოდკოლზინა ლატვიის წინააღმდეგ (Podkolzina v. Latvia), ECHR no. 46726/99-33, 2002.

ტიული სახელმწიფო განუხრელად იცავს.[1] „არ შეიძლება შემოღებულ იქნას სიმდიდრესთან, დაბადებასთან, რელიგიურ აღმსარებლობასა და სამოქალაქო მდგომარეობასთან დაკავშირებული ცენზი, რაც მოსახლეობას ხელს შეუშლიდა სასურველი გადაწყვეტილების მიღებაში და მის მისწრაფებას დააბრკოლებდა."[2]

მიუხედავად იმისა, რომ დღეს, საარჩევნო უფლების დემოკრატიზაციის შედეგად, მკვეთრად გამოხატულია საარჩევნო ცენზების მინიმიზაციის ტენდენცია, ისინი მაინც მრავალფეროვანია. არსებობს **ტექნიკური, დამცავი და დისკრიმინაციული ხასიათის ცენზები.** ტექნიკური ხასიათის ცენზებს მიეკუთვნება ასაკობრივი, მოქალაქეობის, ბინადრობის, განათლების ცენზები და ა.შ. დამცავი ხასიათისაა აურჩევლობის მოთხოვნა, დისკრიმინაციული კი - რასობრივი, სქესობრივი და სხვა ცენზები. აღსანიშნავია, რომ ზოგიერთი ცენზი თავისთავად არ ატარებს დისკრიმინაციულ ხასიათს, თუმცა შეიძლება გამოყენებულ იქნას ასეთი მიზნით. მაგალითად, ბინადრობის ცენზის დაუსაბუთებელი გაზრდა.

საარჩევნო ცენზები შეიძლება იყოს ბუნებრივი, მაგალითად, ასაკობრივი ცენზი, ან, წარმოქმნილი, მაგალითად, მოქალაქეობის ცენზი.

ასაკობრივი ცენზში, საარჩევნო სამართლის მიზნებისათვის, მოიაზრება გარკვეული ასაკის მოთხოვნა სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებში მონაწილეობის მისაღებად. იგი განისაზღვრება შესაბამისი ქვეყნის კონსტიტუციით ან/და საარჩევნო კანონმდებლობით, ხასიათდება მრავალფეროვნებით და, როგორც წესი, განსხვავდება აქტიური და პასიური საარჩევნო უფლების შემთხვევაში.

აქტიური საარჩევნო უფლების შემთხვევაშიც კი ასაკობრივი ცენზი დიდი ხნის განმავლობაში მაღალი იყო და მერყეობდა 21-დან 23 წლამდე. თანდათანობით, განსაკუთრებით მეოცე საუკუნის 70-იან წლებში, გამოიკვეთა მისი შემცირების ტენდენცია. დღესდღეობით ევროპული სახელმწიფოების უდიდესი უმრავლესობა - გერმანია, შვეიცარია, ავსტრია, დანია, საფრანგეთი და ა.შ., პირს აქტიურ საარჩევნო უფლებას ანიჭებს 18 წლის ასაკიდან. ცალკეულ შემთხვევებში, უფრო ხშირად არაევროპულ სახელმწიფოებში, მოქმედებს განსხვავებული ასაკობრივი ცენზი. მაგალითად, საარ-

---

[1] საარჩევნო ნორმათა კოდექსი, სახელმძღვანელო მითითებები და განმარტებითი მოხსენება, ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), CDL-AD(2002)023rev., No. 9624, ვენეცია, 2002, §4.

[2] ჰამილტონი ა., მედისონი ჯ., ჯეი ჯ., ფედერალისტური წერილები, 57, გ. ბარამიძის თარგმანი, გ. ბარამიძის, მ. გოგატიშვილისა და ლ. ფლეტჩერის რედაქტორობით, თბილისი, 2008, 317.

ჩვენო პრაქტიკა იცნობს ბრაზილიასა და კუბაში აქტიურ საარჩევნო უფლებას 16 წლის ასაკიდან, ირანში 15 წლიდან, მაროკოში 20 წლიდან და ა.შ. გამონაკლის სახელმწიფოებში, აქტიური საარჩევნო უფლებისათვის დაწესებული ასაკობრივი მოთხოვნა დამოკიდებულია ასარჩევ ორგანოზე. მაგალითად, იტალიის პარლამენტის ქვედა პალატის არჩევნებში პირი მონაწილეობას იღებს 18 წლის ასაკიდან, ზედა პალატის არჩევნებში კი 25 წლის ასაკიდან.

რაც შეეხება პასიური საარჩევნო უფლებისათვის განსაზღვრულ ასაკობრივ ზღვარს, როგორც წესი, უფრო მაღალია და განსხვავდება ასარჩევი თანამდებობის შესაბამისად. მაგალითად, საბერძნეთში პარლამენტის წევრები აირჩევიან 25 წლის, ხოლო პრეზიდენტი 40 წლის ასაკიდან; პოლონეთში ზედა პალატაში 21 წლის, ქვედა პალატაში 30 წლის, ხოლო პრეზიდენტი 35 წლის ასაკიდან; ჩინეთში აქტიური და პასიური საარჩევნო უფლება წარმოიშობა 18 წლის ასაკიდან, გამონაკლისია პრეზიდენტობის კანდიდატი, რომელსაც ასეთი უფლება აქვს 45 წლის ასაკიდან; იტალიის პარლამენტის ქვედა პალატის დეპუტატი უნდა იყოს არანაკლებ 25 წლის, ზედა პალატის არანაკლებ 40 წლის, ხოლო პრეზიდენტი არანაკლებ 50 წლისა და ა.შ.

მოქალაქეობის ცენზი, საარჩევნო სამართლის მიზნებისათვის, გულისხმობს მოცემული ქვეყნის მოქალაქეობის ფლობის მოთხოვნას სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებში მონაწილეობის მისაღებად. ცალკეულ შემთხვევებში, განსაკუთრებით პასიური საარჩევნო უფლების მოსაპოვებლად, მოქალაქეობის ქონა საკმარისი არაა და გარკვეული „სტაჟია" საჭირო. მაგალითად, აშშ-ის კონგრესის წარმომადგენელთა პალატაში ასარჩევად პირის მოქალაქეობა უნდა ითვლიდეს არანაკლებ შვიდ წელს, სენატში კი ცხრა წელს. არგენტინაში ნატურალიზებული პირი სამი წლის მერე მოიპოვებს პასიურ საარჩევნო უფლებას, ტაილანდში - არასდროს.[1]

საარჩევნო სამართალი იცნობს მოქალაქეობის ცენზის უფრო მკაცრ ფორმებსაც. სახელმწიფოს მეთაურს, ერთ შემთხვევაში, წაეყენება დაბადებით მოქალაქეობის მოთხოვნა - აშშ-ში, ალბანეთში, მეორე შემთხვევაში, ორმაგი მოქალაქეობის მქონე პირებს საპრეზიდენტო არჩევნებში მონაწილეობის უფლება არა აქვთ - ლატვიაში, აზერბაიჯანში.

მნიშვნელოვანია, რომ დღეს საარჩევნო უფლება ცალსახად ქვეყნის მოქალაქეებისათვის განკუთვნილ უფლებად აღარ განიხილება. უცხოელთა

[1] Кожемякин П. Г., Избирательное право зарубежных стран, Днепропетровск, 2007, 13.

ადგილობრივ არჩევნებში ხმის მიცემისა და კანდიდატად მონაწილეობის ტენდენცია თანამედროვე სახელმწიფოების მნიშვნელოვან გამოწვევად იქცა.[1] „ადგილობრივ დონეზე საჯარო ცხოვრებაში უცხოელთა მონაწილეობის შესახებ“ კონვენციის მონაწილე სახელმწიფოებმა ვალდებულება აიღეს მიანიჭონ ყველა უცხოელს ადგილობრივი ორგანოების არჩევნებში ხმის მიცემისა და თავისი კანდიდატების წარდგენის უფლება იმ დათქმით, თუ პირი აკმაყოფილებს იმავე სამართლებრივ მოთხოვნებს, რაც წაეყენება მოქალაქეს.[2] კონვენციის დათქმიდან გამომდინარე, სახელმწიფოთა ერთი ნაწილი უცხოელებს ანიჭებს როგორც აქტიურ, ისე პასიურ საარჩევნო უფლებას, ხოლო მეორე ნაწილი, მხოლოდ ხმის მიცემის შესაძლებლობას აძლევს. ადგილობრივ დონეზე არჩევნებში აქტიური საარჩევნო უფლებით სარგებლობენ ფინეთში, ესპანეთში, უნგრეთში მცხოვრები უცხოელები და მოქალაქეობის არმქონე პირები. როგორც აქტიური, ისე პასიური საარჩევნო უფლება გააჩნიათ ჰოლანდიაში, რუსეთში მცხოვრებ უცხოელებსა და მოქალაქეობის არმქონე პირებს.[3]

მნიშვნელოვანია, რომ „ადგილობრივ დონეზე საჯარო ცხოვრებაში უცხოელთა მონაწილეობის შესახებ“ კონვენციაში უცხოელებისათვის საარჩევნო უფლების მინიჭების პირობად ხაზგასმულია ბინადრობის მოთხოვნა შესაბამისი თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე. საარჩევნო ხმის უფლება შეიძლება მიეცეს მხოლოდ იმ უცხოელს, რომელიც კანონის საფუძველზე ცხოვრობს შესაბამის სახელმწიფოში მიმდინარე არჩევნებამდე 5 წლის განმავლობაში.[4] ამასთან, სახელმწიფოებს შეუძლიათ ცალმხრივი, ორმხრივი ან მრავალმხრივი შეთანხმების საფუძველზე გამოიყენონ უფრო მცირე ბინადრობის ცენზი.[5]

---

[1] იხ. Tanchev E., internacional and European Legal Standards Concerning Principles of Democratic Elelctions, European Standards of Electoral Law in Contemporary Constitucionalism, Venice Commission, Council of Europe Publishing, Sciense and Technigue of Democracy, No. 39, 2005, 19.

[2] Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level, Strasbourg, 05.11.1992, Article 6.1. იხ. <http://convetions. coe.int/treaty/EN/Treties/Html/144.htm> [25.04.2016].

[3] უცხოელთა საარჩევნო უფლებასთან დაკავშირებით დაწვრილებით იხ. ჭიღლაძე ნ., უცხოელთა საარჩევნო უფლება მუნიციპალურ დონეზე, ადამიანის უფლებათა დაცვის საერთაშორისო სტანდარტები და საქართველო, სტატიათა კრებული, კ. კორკელიას რედაქტორობით, თბილისი, 2011, 291-314.

[4] Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level, Strasbourg, 05.11.1992, Article 6.1. იხ. <http://convetions. coe.int/treaty/EN/Treties/Html/144.htm> [25.04.2016].

[5] იქვე, მუხლი 7.

ბინადრობის ცენზი ნიშნავს, კონსტიტუციით ან საარჩევნო კანონმდებლობით განსაზღვრულ, შესაბამისი სახელმწიფოს ტერიტორიაზე გარკვეული ვადით ცხოვრების მოთხოვნას არჩევნებში მონაწილეობის უფლების მოსაპოვებლად. მისი მიზანია ამომრჩევლისა და ასარჩევი პირისათვის, საარჩევნო პროცესში ჩართვის წინაპირობად, სახელმწიფოს თუ კონკრეტული რეგიონის ინტერესების და პრობლემების ცოდნა. ბინადრობის ცენზის შინაარსი სხვადასხვა ქვეყნის კანონმდებლობაში განსხვავებულია. ზოგიერთ ქვეყანაში დადგენილია არა დროის გარკვეული ხანგრძლივობა, არამედ მუდმივი ცხოვრების მოთხოვნა, რომელშიც იგულისხმება პირის ცხოვრება ბინაში ან სახლში, ან მუდმივ სამუშაო ადგილას გარკვეული, უფრო ხშირად, ერთი ან ორი თვით. მუდმივი მაცხოვრებელი არ შეიძლება იყოს ტურისტი ან სტუმარი, თუნდაც დიდხანს მცხოვრები მოცემულ ადგილას. მუდმივი ცხოვრება, ეს მოცემულ ტერიტორიაზე „ფესვგადგმაა".[1]

ქვეყანათა უმრავლესობაში, საარჩევნო უფლების მოპოვება დროის განსაზღვრულ პერიოდს უკავშირდება. აქტიური საარჩევნო უფლების მისაღებად ბინადრობის ცენზი აშშ-ის შტატების უმრავლესობაში ერთიდან ორ თვემდე მერყეობს, გერმანიასა და იაპონიაში სამ თვეს შეადგენს, საფრანგეთში ექვს თვეს, კანადაში თორმეტ თვეს და ა.შ. პასიური საარჩევნო უფლების შესაძენად იგი, როგორც წესი, გაცილებით მაღალია. მაგალითად, პრეზიდენტობის კანდიდატს საბერძნეთში მოეთხოვება მუდმივად ცხოვრება 5 წლის, სომხეთში, ალბანეთში, აზერბაიჯანში, მოლდოვაში 10 წლის, აშშ-ში 14 წლის განმავლობაში და ა.შ.

აურჩევლობის ცენზში მოიაზრება ასარჩევ თანამდებობაზე კანდიდატის სტატუსის შეუთავსებლობა საჯარო ხელისუფლების ორგანოებში რიგ თანამდებობრივ მდგომარეობასთან. აურჩევლობის მიზანია საარჩევნო პროცესში კანდიდატთა შანსების თანასწორობის უზრუნველყოფა და განსაზღვრული სტატუსის მქონე პირებისათვის ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების თეორიული შესაძლებლობის შეზღუდვაც. სხვადასხვა ქვეყნის კანონმდებლობა დამოუკიდებლად განსაზღვრავს იმ თანამდებობათა ჩამონათვალს, რომლებზეც ვრცელდება აურჩევლობის მოთხოვნა. ცალკეულ შემთხვევებში, მიზნის მისაღწევად, საკმარისად არ ითვლება კანდიდატად რეგისტრაციის მომენტში სტატუსზე უარის თქმა და განისაზღვრება ვადა, რომლის განმავლობაშიც პირმა უნდა დატოვოს დაკავებული თანამდებობა. მაგალითად, არჩევნებამდე ექვსი თვით, სამი თვით, ერთი თვით ადრე.

---

[1] Кожемякин П. Г., Избирательное право зарубежных стран, Днепропетровск, 2007, 12.

წარსულში, თითქმის ყველა ქვეყანაში, სადაც პარლამენტი არსებობდა, **ქონებრივი ცენზიც** მოქმედებდა. იგი გულისხმობდა ხმის უფლების მოსაპოვებლად გარკვეული ქონების ფლობის ვალდებულებას და ხშირად, ვრცელდებოდა არა მხოლოდ პასიურ, არამედ აქტიურ საარჩევნო უფლებაზეც. ცალკეულ შემთხვევაში, ქონებრივი ცენზი დაკავშირებული იყო გადახდისუნარიანობასთან. ითვლებოდა, რომ პირს, რომელსაც შეეძლო გადაეხადა გადასახადები, უფლება ჰქონდა მიეღო პოლიტიკური გადაწყვეტილებებიც. დღესდღეობით, ამ ფორმით, ქონებრივი ცენზი მხოლოდ გამონაკლის სახელმწიფოებში მოქმედებს.

თანამედროვე საარჩევნო სამართალი იცნობს **ქონებრივ საწინდარს,** რომელიც გულისხმობს საარჩევნო სუბიექტის ვალდებულებას, არჩევნებში მონაწილეობის უფლების მოსაპოვებლად, რეგისტრაციის დროს, სახელმწიფო ბიუჯეტში შეიტანოს გარკვეული თანხა. აღსანიშნავია, რომ გამარჯვებულ კანდიდატს არსებული თანხა უკან უბრუნდება. ზოგიერთ სახელმწიფოში ფულადი შენატანი იმ კანდიდატებსაც უბრუნდებათ, რომლებმაც ვერ გაიმარჯვეს არჩევნებში, მაგრამ მოიპოვეს ამომრჩეველთა სოლიდური რაოდენობის მხარდაჭერა. ამომრჩეველთა მითითებულ რაოდენობას სხვადასხვა ქვეყნის კანონმდებლობა განსხვავებულად განსაზღვრავს. ქონებრივი საწინდარის უპირველეს მიზანს წარმოადგენს ამომრჩევლისათვის შესაძლებლობის მიცემა არჩევანი გააკეთოს კანდიდატთა გონივრული რიცხვიდან.

სქესობრივი ცენზი საარჩევნო უფლების შემზღუდავი კატეგორიაა. ფაქტობრივად, საუკუნეების განმავლობაში, აქტიური საარჩევნო უფლებაც კი, მხოლოდ მამაკაცებს გააჩნდათ. ქალთა საარჩევნო უფლების დამკვიდრების ისტორია ცნობილია წინააღმდეგობებით. საუკუნეების მანძილზე, იქ, სადაც აქტიურდებოდა ქალთა პოლიტიკური უფლებებისთვის ბრძოლა, მას საწინააღმდეგო აგრესიული მოძრაობები უპირისპირდებოდა. მაგალითისათვის, შეიძლება ამერიკის შეერთებულ შტატებსა და დიდ ბრიტანეთში ორგანიზებული ანტისუფრაჟისტული მოძრაობების დასახელება.[1]

---

[1] ნიუ-იორკის შტატში 1897 წელს დაფუძნდა ქალთა საარჩევნო უფლების წინააღმდეგ მებრძოლი ასოციაცია, რომელიც აქტიურად მუშაობდა 1920 წლამდე და საკუთარ ჟურნალსაც გამოსცემდა. აშშ-ში, ასევე არსებობდა ქალთა საარჩევნო უფლების წინააღმდეგ მებრძოლი ეროვნული ორგანიზაცია. ეს ორგანიზაციები იყენებდნენ მობილიზაციის იმავე ხერხებს, რასაც სუფრაჟისტები. ინგლისში 1908-1918 წლებში (ქალთა საარჩევნო უფლების ნაწილობრივ დაშვებამდე) მუშაობდა ქალთა ეროვნული ანტისუფრაჟისტული ლიგა, რომელიც გამოსცემდა „ანტისუფრაჟისტულ მიმოხილვას" და რომელმაც სხვადასხვა დროს თავის პეტიციებზე ხელმომწერთა რეკორდული რაოდენობის შეგროვება შეძლო. ამ

ქალთა საარჩევნო ხმის უფლების დამკვიდრების სამშობლოდ ამერიკის შეერთებული შტატები ითვლება, სადაც იგი ვაიომინგის შტატში 1869 წელს, ხოლო იუტას შტატში 1870 წელს დამკვიდრდა. მის კვალდაკვალ, ქალთა საარჩევნო ხმის უფლება ახალ ზელანდიაში 1894 წელს, ხოლო ავსტრალიაში 1895-97 წლებში აღიარეს.[1] ევროპაში საარჩევნო უფლების დამკვიდრება უფრო მოგვიანებით მოხდა. ამ მხრივ, პიონერები იყვნენ ფინეთი 1906 წელს, ნორვეგია 1913 წელს, ხოლო დანია და ისლანდია 1915 წელს. ევროპის ბოლო სახელმწიფოები, სადაც ქალებისათვის ხმის მიცემის უფლება შესაძლებელი გახდა იყვნენ ლიხტენშტეინი 1984 წელს და შვეიცარია 1971 წელს, კანტონების დონეზე კი, უფრო გვიან, 1990 წელს.[2]

დღესდღეობით, როგორც წესი, ქალებისთვის აქტიური საარჩევნო უფლებით სარგებლობა პრობლემას არ წარმოადგენს, მაგრამ, ბევრ ქვეყანაში, პრობლემატურია არჩევით თანამდებობებზე მათი ყოფნის სტატისტიკა. ამიტომ, საარჩევნო სამართლის თეორია და პრაქტიკა იცნობს ქალთა წარმომადგენლობის ზრდის მთელ რიგ მექანიზმებს. მათ შორის, მნიშვნელოვანია ე.წ. კვოტირების სისტემა, რომელიც მსოფლიოს 70-ზე მეტ ქვეყანაში მოისინჯა.[3] კვოტების მიზანია გაიზარდოს ქალთა პროპორცია და გენდერული ბალანსი პარლამენტში. ერთ-ერთი საშუალება ქალი კანდიდატების მინიმალური პროცენტული წილის განსაზღვრაა არჩევნებში, ძირითადად, პარტიულ სიებში.[4] საარჩევნო სამართალი იცნობს კვოტების მრავალფეროვნებას. ერთ შემთხვევაში, ქალთა კვოტები კანონით წესრიგდება და მათ იურიდიული ან სავალდებულო კვოტები ეწოდება. მეორეში კი

ორგანიზაციის ბედი ირონიულია იმ მხრივაც, რომ 1910 წელს ის შეუერთდა მამაკაცთა ეროვნულ ლიგას ქალთა საარჩევნო უფლების საწინააღმდეგოდ, რის შედეგადაც შეიქმნა ქალთა საარჩევნო უფლების საწინააღმდეგო ეროვნული ლიგა. თუმცა, რეალურად, ეს იყო ქალთა ლიგის ჩაყლაპვა (...) ამ ანტისუფრაჟისტული ორგანიზაციის წევრები, ამასთან, თავიანთ დროში აქტიურობითა და ინტელექტით გამორჩეული ქალებიც იყვნენ. იხ. ცხადაძე თ., ანტიფემინიზმი: უმეცრება, უპასუხისმგებლობა თუ ბრძოლა პრივილეგიების შენარჩუნებისთვის? <http://www.feminism-boell.org/ka/kategoriebi/kalis-xma> [25.01.2014].

[1] გაფრინდაშვილი ლ., ფემინიზმი და ქალის უფლებები: მოძრაობა ნაპირიდან ცენტრისაკენ. იხ. <http://www.feminism-boell.org/ka/2014/05/08/peminizmi-da-kalis-uplebebi-mozraoba-napiridan-centrisaken> [08.05.2014].

[2] Schaser A., Zur Einführung des Frauenwahlrechts vor 90 Jahren am 12. November 1918, Feministische Studien - Zeitschrift für interdisziplinäre Frauen- und Geschlechterforschung, №1, 2009, S. 107.

[3] ხომერიკი ლ., გენდერი და პოლიტიკა, თბილისი, 2006, 14.

[4] Krennerich M., Frauen ins Parlament! Wahlsysteme und Frauenquoten im Fokus, 64. იხ. <http://www.zeitschriftfuermenschenrechte.de> [24.05.2014].

ნებაყოფლობითია და ინდივიდუალურად პოლიტიკური პარტიები განსაზღვრავენ.[1] საერთაშორისო პრაქტიკა ადასტურებს, რომ სახელმწიფოებში, სადაც მითითებული მექანიზმი მოქმედებს, ქალთა წარმომადგენლობითობა უკეთაა უზრუნველყოფილი.

საარჩევნო სამართლის თეორია და პრაქტიკა იცნობს კვოტირების სისტემის თავისებურ სახეს „დარეზერვებულ ადგილებს". საპარლამენტო „დარეზერვებული ადგილები" საარჩევნო სისტემასთან დაკავშირებული ცნებაა და გულისხმობს ქალთა კვოტების სპეციალურ ფორმას, პარლამენტში ქალებისთვის განკუთვნილი გარანტირებული ადგილების რაოდენობას.[2]

საარჩევნო სამართლის მიზნებისთვის **განათლების ცენზში** იგულისხმება არჩევნებში მონაწილეობის უფლების მისაღებად გარკვეული პროფესიული კვალიფიკაციის მოთხოვნა. იგი, ძირითადად, დაკავშირებული იყო პასიურ საარჩევნო უფლებასთან, თუმცა, წარსულში, ზოგჯერ, ასევე აქტიური საარჩევნო უფლებასთანაც. მისი დაკმაყოფილების პირობას წარმოადგენდა წერა-კითხვის შესაძლებლობა, სახელმწიფო ენაზე კომუნიკაციის უნარი, კონსტიტუციის ცოდნა და ა.შ. დღეს, ფართოდ არაა გავრცელებული და მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში გვხვდება. ასეთ დროს, კანდიდატს ევალება ჰქონდეს ზოგადი, ზოგიერთ თანამდებობაზე, უპირველესად, სახელმწიფოს მეთაურის პოსტზე, უმაღლესი განათლება. ინდოეთის პარლამენტის ზედა პალატაში 1/12 საუნივერსიტეტო განათლებით აირჩევა, ხოლო 1/12 მასწავლებლები.[3] ეკვადორის კონსტიტუციაში ჩაწერილია, რომ განათლების მქონე პირთათვის არჩევნებში მონაწილეობა სავალდებულოა, არმქონეთათვის კი ფაკულტატური.[4]

განათლების ცენზზე უარის თქმამ არაერთ სახელმწიფოში ამომრჩეველთა კორპუსის მკვეთრი გაზრდა გამოიწვია. მაგალითად, პერუში, 1980 წლის კონსტიტუციის მიღების შემდეგ, განათლების არმქონე პირთა არჩევნებზე დაშვებამ ამომრჩეველთა რაოდენობის მილიონზე მეტით გაზრდა გამოიწვია.[5]

---

[1] იქვე.

[2] იქვე, 70.

[3] ინდოეთში, სადაც განათლების არმქონე პირების დიდი რაოდენობაა, ყოველ პარტიასა და კანდიდატს თავისი სიმბოლო - იეროგლიფი გააჩნია და რომელიც ბიულეტენშიც დაიტანება და ამ გზით ხდება ამომრჩევლის ორიენტაცია ხმის მისაცემად.

[4] Кожемякин П. Г., Избирательное право зарубежных стран, Днепропетровск, 2007, 14.

[5] იქვე.

გამონაკლის შემთხვევებში, ძირითადად ისლამურ სახელმწიფოებშია შემორჩენილი **რელიგიური ცენზი,** რომელიც არჩევნებში მონაწილეობის შესაძლებლობას აძლევს მხოლოდ მუსულმანური რელიგიის წარმომადგენლებს. მაგალითად, ირანში, პარლამენტის წევრად აირჩევა მხოლოდ ისლამის აქტიური მიმდევარი.

ასევე, თანდათან ისტორიის კუთვნილება გახდა **რასობრივი ცენზი.** დიდი ხნის მანძილზე, განსაკუთრებით აფრიკულ ქვეყნებში, არჩევნებში მონაწილეობას არ ღებულობდა შავკანიანი, აბორიგენი მოსახლეობა. ქვეყანათა დიდ ნაწილში ამგვარი დამოკიდებულება უარყოფილია. დღესდღეობით, მაგალითად, სამხრეთ აფრიკაში პარლამენტის ცალკე, სამიდან ერთი პალატა არსებობს ფერადკანიანი წარმომადგენლობისთვის.

საარჩევნო სამართალი იცნობს მოთხოვნათა კატეგორიას, რომელიც ე.წ. **„მორალურ ცენზად"** იწოდება. მისი შინაარსი განსხვავებულია. იტალიაში, კონსტიტუციის 48-ე მუხლის თანახმად, კანონით განსაზღვრული უღირსი საქციელის ჩადენის შემთხვევაში, პირს შეიძლება ჩამოერთვას არჩევნებში მონაწილეობის უფლება. მექსიკაში, ასეთი უფლება შეზღუდული აქვთ ნარკომომხმარებლებს, ნიდერლანდში - მშობლის უფლებაჩამორთმეულ პირებს. აშშ-ის ზოგიერთ - ალაბამას, კონექტიკუტის, ლუიზიანას შტატებში, არსებობს მოთხოვნა, რომ ამომრჩეველს უნდა ჰქონდეს „კარგი ხასიათი". შეიძლება, არჩევნებში მონაწილეობის უფლების ჩამორთმევის საფუძველი აღმოჩნდეს მეზობლებთან ჩხუბი, ან, ამ უკანასკნელთა მხრიდან პირის პირადი ცხოვრების შეფასება.[1]

მსჯავდებულის საარჩევნო უფლებასთან დაკავშირებით, დღევანდელ მსოფლიოში, ერთმნიშვნელოვანი დამოკიდებულება არ არსებობს. ქვეყანათა ერთ ნაწილში, განურჩევლად დანაშაულისა, მსჯავრდებულ პირებს არჩევნებში მონაწილეობის უფლება აკრძალული აქვთ, მეორე ნაწილში, ნებისმიერი დანაშაულის ჩადენის შემთხვევაში, სარგებლობენ ხმის უფლებით, ხოლო სახელმწიფოთა მესამე ჯგუფში, მხოლოდ დანაშაულთა გარკვეული კატეგორიის ჩადენისთვის ჩამოერთმევათ პირებს მითითებული უფლება. ვენეციის კომისია რეკომენდაციას უწევს სახელმწიფოებს საარჩევნო უფლების ჩამორთმევა გამოიყენონ მხოლოდ მძიმე დანაშაულის ჩადენის დროს,[2] რადგან მნიშვნელოვანია, რომ პატიმართა უფლებების საზღვრების და შინაარსის დადგენა არა მხოლოდ შესაბამის კანონმდებ-

---

[1] იქვე, 15.

[2] იხ. საარჩევნო ნორმათა კოდექსი, სახელმძღვანელო მითითებები და განმარტებითი მოხსენება, ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), CDL-AD(2002)023rev., No. 9624, ვენეცია, 2002, §1.4.

ლობასთან მიმართებაში, არამედ ზოგადად, ადამიანთა განუსხვისებელი უფლებების კონტექსტში იყოს განხილული.[1] ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოსაც მიაჩნია, რომ მსჯავრდებულთათვის საარჩევნო უფლების საყოველთაო შეზღუდვა არის არათანაზომიერი და დაუსაბუთებელი. იგი არ შეიძლება ერთნაირად გავრცელდეს ყველა მსჯავრდებულზე, დანაშაულის ხასიათის, სიმძიმის ან სხვა გარემოებების გაუთვალისწინებლად. ძირითადად მიიჩნევა, რომ თავისუფლებააღკვეთილ პირთა პასუხისმგებლობის ასამაღლებლად, დამატებითი სასჯელის სახით, ხმის უფლების ჩამორთმევა, მართებული არ არის. ის ფაქტი, რომ მსჯავრდებულს შეზღუდული აქვს თავისუფლება, არ ნიშნავს, რომ, ასევე უნდა შეეზღუდოს ევროპული კონვენციით გათვალისწინებულ დანარჩენი უფლებები და თავისუფლებები. არ არსებობს ლოგიკური კავშირი ხმის მიცემის უფლების დაკარგვასა და თავისუფლების აღკვეთის სასჯელის დაკისრებას შორის.[2] ევროპულმა სასამართლომაც ჩათვალა, რომ სახელმწიფოს მსგავსი პოლიტიკა ხელს შეუშლის მსჯავრდებულთა, როგორც საზოგადოების კანონმორჩილი წევრების, შემდგომ რეაბილიტაციას.

სამხედრო მოსამსახურეთა საარჩევნო უფლებასთან მიმართებითაც არ არსებობს ერთგვაროვანი მიდგომა საარჩევნო პრაქტიკაში. ცალკეულ შემთხვევებში, მათ ასეთი უფლება შეზღუდული აქვთ. სარისკო ფაქტორად მიიჩნევა ის, რომ, ერთი მხრივ, სამხედრო მოსამსახურეზე, რომელიც იმავდროულად საჯარო ხელისუფლების წარმომადგენელი და განსხვავებულ სამართლებრივ და ყოფით რეჟიმში მყოფი პირია, არსებობს ხელისუფლების მხრიდან ზეწოლის ალბათობა, მეორე მხრივ, კი ითვლება, რომ იგი სუბიექტური მოსაზრებიდან გამომდინარე (დასაქმების, ასევე, როგორც წესი, მაღალი ანაზღაურების გამო), დიდწილად, სახელისუფლებო ძალების მხარდამჭერი პირია, რაც, ფაქტობრივად, არღვევს შანსების თანასწორობის პრინციპს. თუმცა, რისკების დასაძლევად, გამოსავალი სახელმწიფოს მხრიდან ადეკვატური ღონისძიებების გატარებაა და არა საარჩევნო უფლების ჩამორთმევა იმის გამო, რომ ქვეყნის ინტერესებისათვის ნებაყოფლობით გაცვალეს სამოქალაქო ტანსაცმელი სამხედრო უნიფორმასა და სამხედრო

---

[1] იხ. გადაწყვეტილებები საქმეებზე: Minister of Iustice v Hofmeyer 1993 930 SA 131(A) 139j-140B; Woods v Minister of Iustice, Legal and Parliamentary Affairs 1995 (1) SA 703 (ZSC); August and another v Electoral Commission and others, CCT8/99ZACC 3;1999 (3) SA I; 1999)(4) BCLR 363.

[2] იხ. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე ჰირსტი დიდი ბრიტანეთის წინააღმდეგ (Hirst v. The United Kingdom) no.2. 6/10, 2005.

სამსახურის ვალდებულებებზე.[1] ვენეციის კომისიამ თავის რეკომენდაციებში ჩამოაყალიბა სამხედრო მოსამსახურეების მიერ საყოველთაო საარჩევნო უფლების რეალიზაციის გარანტიები, რომლებიც უზრუნველყოფენ სამხედრო მოსამსახურეების საარჩევნო პროცედურების სამართლიანობას და კანონიერებას.[2] ამასთან, თანამედროვე მსოფლიოში მრავალი არმია პროფესიულ საწყისებზეა აგებული, ის მცირერიცხოვანია და მათი მონაწილეობა თუ არმონაწილეობა არსებით ზეგავლენას არ ახდენს არჩევნების შედეგებზე.[3] რაც შეეხება სამხედრო მოსამსახურეთა პასიურ საარჩევნო უფლებას, როგორც წესი, მოქმედებს აურჩევლობის პრინციპი, ანუ პირი, ასარჩევ თანამდებობაზე კენჭისყრის სურვილის შემთხვევაში, უარს ამბობს სამხედრო მოსამსახურის სტატუსზე და თანაბარ პირობებში მონაწილეობს არჩევნებში.

2.1.2. თავისუფალი არჩევნების პრინციპი

არჩევნებში თავისუფალი მონაწილეობის, ანუ თავისუფალი არჩევნების პრინციპი დაკავშირებულია აქტიურ საარჩევნო უფლებასთან და მოითხოვს, რომ ამომრჩეველთა საარჩევნო გადაწყვეტილება მათი აზრის ფორმირების თავისუფალი და ღია პროცესის შედეგი იყოს. თავისუფალი ნების გამოხატვა დაცული უნდა იყოს როგორც სამთავრობო, ისე არასამთავრობო ძალების გავლენისაგან. არჩევნების დროს გამოყენებული პროცედურები მიმართული უნდა იყოს ამომრჩევლებსა და მათ არჩევანზე იძულების, ზეწოლის წინააღმდეგ. თავისუფალი არჩევნების პრინციპი, ასევე მოიცავს ამ უფლების გამოყენებაზე უარის თქმის შესაძლებლობასაც.[4] ამომრჩეველმა თავად უნდა მიიღოს გადაწყვეტილება არჩევნებში მონაწილეობის შესახებ.

მხოლოდ თავისუფალი არჩევნები უზრუნველყოფს არჩეული ორგანოს საჭირო დემოკრატიულობასა და ლეგიტიმურობას, ყოველგვარი იძულებისა

---

[1] კოპალეიშვილი მ., ერაყსა და კოსოვოში განლაგებულ საქართველოს შეიარაღებული ძალების სამშვიდობო ბატალიონებში მოსამსახურე საქართველოს მოქალაქეების საყოველთაო საარჩევნო უფლების რეალიზაციის შესახებ, სასამართლო პრაქტიკის მიმოხილვა, ქართული სამართლის მიმოხილვა, ტომი 10, №4, 2007, 76.

[2] იხ. საარჩევნო ნორმათა კოდექსი, სახელმძღვანელო მითითებები და განმარტებითი მოხსენება, ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), CDL-AD(2002)023rev., No. 9624, ვენეცია, 2002, §1.4.

[3] მაცაბერიძე მ., არჩევნები და საზოგადოება, თბილისი, 2003, 207.

[4] Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar GG, C.H. Beck Verlag, München, 2012, Rn. 50.

და სხვა გარეგანი არამართლზომიერი გავლენებისგან დაცვას. ეს პრინციპი იცავს ინდივიდებს არა მხოლოდ არჩევნების დღეს, არამედ მთელს საარჩევნო პერიოდში.[1]

თანამედროვე საარჩევნო სამართალი იცნობს სახელმწიფოებს არჩევნებში მონაწილეობის განსხვავებული ფორმების გამოყენების შესაძლებლობას. უფრო კონკრეტულად, არსებობს ხმის მინდობილობით, მაგალითად, ბელგიაში, ჰოლანდიაში და ფოსტით, მაგალითად, შვეიცარიაში, დიდ ბრიტანეთში, დანიაში მიცემის პრაქტიკა.

არჩევნებში მონაწილეობას უკავშირდება ისეთი გავრცელებული მოვლენა, როგორიცაა **აბსენტეიზმი.** მოცემული მიზნისთვის, ტერმინი აბსენტეიზმი (absens - ვინც არ ესწრება) გულისხმობს ამომრჩევლის გულგრილ დამოკიდებულებას პოლიტიკური ცხოვრებისადმი, თავის არიდებას საჯარო ხელისუფლების ორგანოების არჩევნებსა თუ რეფერენდუმში მონაწილეობისაგან. იგი სხვადასხვა ფორმით გამოიხატება: ა) **აქტიური აბსენტეიზმი** გულისხმობს ამომრჩეველთა არჩევნებზე გამოცხადებას და საარჩევნო ყუთში ცარიელი ან მთლიანად გადახაზული ბიულეტენის მოთავსებას, ხოლო ბ) **პასიური აბსენტეიზმი** კი ამომრჩევლის უარს არჩევნებში მისვლაზე. აბსენტეიზმის შედეგი შეიძლება იყოს, უკეთეს შემთხვევაში, არჩეული ორგანოს ან თანამდებობის პირის ლეგიტიმურობის დაბალი ხარისხი, უარეს შემთხვევაში, არჩევნების არჩატარებულად გამოცხადება ისეთ ქვეყნებში, რომლებშიც ამომრჩეველთა გარკვეული რაოდენობის გამოცხადების სავალდებულოობაა დაწესებული. ამიტომ, სახელმწიფოები იყენებენ მასთან ბრძოლის მექანიზმებს. ზოგიერთ ქვეყანაში მის უარყოფით შედეგებს ებრძვიან ამომრჩეველთა არჩევნებზე გამოცხადების სავალდებულო რიცხვის შემცირებით ან გაუქმებით. ზოგან, ამომრჩეველთა აქტივობის გასაზრდელად, ე.წ. ხმის მიცემის აუცილებელი წესია დადგენილი, რომელიც ამომრჩეველთა რიცხვის ხელოვნურად გაზრდის საშუალებას იძლევა. ეს უკანასკნელი ,,საარჩევნო ვალდებულების" დარღვევისათვის გარკვეულ სანქციებს ითვალისწინებს, მაგალითად, სახელმწიფო სამსახურში შესვლის აკრძალვას, განსაზღვრულ ვადის განმავლობაში გარკვეული ხელშეკრულების დადების უფლების ჩამორთმევას, რიგ შეზღუდვებს სამეწარმეო საქმიანობაში, ფულად ჯარიმებს და სხვა. სანქციები გამოიყენება, მაგალითად, საბერძნეთში, იტალიაში, ბელგიაში და ა.შ.

[1] იქვე, 564.

2.1.3. თანასწორი საარჩევნო უფლება

თანასწორობის პრინციპი ევროპული საარჩევნო მემკვიდრეობის უმნიშვნელოვანესი პრინციპია, რომელიც, იმავდროულად, წარმოადგენს მოქალაქეთა თანასწორუფლებიანობის კონსტიტუციური გარანტიის შედეგს და უმნიშვნელოვანეს გამოვლინებას.[1] თანასწორობის პრინციპი ამბობს, რომ ყველა მოქალაქეს, რომელსაც აქტიური და პასიური საარჩევნო უფლება გააჩნია, ფორმალურად, უნდა შეეძლოს თანასწორ საფუძველზე ამ უფლების განხორციელება. მისი მოქმედების პირობებში, თითოეული სუბიექტის მიერ მიცემულ ხმას არა მხოლოდ ერთი და იგივე რაოდენობრივი ღირებულება, არამედ შედეგობრივადაც ერთნაირი წარმატება აქვს.[2] იგი ყოველ ამომრჩეველს აძლევს თანასწორ შესაძლებლობას ზემოქმედება მოახდინოს არჩევნების შედეგებზე.[3]

თანასწორი საარჩევნო უფლების რეალიზაცია ხდება შემდეგი პირობებით: 1. **დაუშვებელია ამომრჩეველთა დიფერენციაცია რაიმე ნიშნით** - საარჩევნო უფლება ენიჭება პირს განურჩევლად რასისა, კანის ფერისა, ენისა, სქესისა, რელიგიისა, პოლიტიკური და სხვა შეხედულებებისა, ეროვნული, ეთნიკური და სოციალური კუთვნილებისა, წარმოშობისა, ქონებრივი და წოდებრივი მდგომარეობისა, საცხოვრებელი ადგილისა. როგორც აღვნიშნეთ, საარჩევნო სამართლის ისტორია იცნობს საზოგადოების სხვადასხვა ჯგუფის ბრძოლას საარჩენო უფლების მოსაპოვებლად. დღესდღეობით თანასწორი საარჩევნო უფლების ეს მიმართულება, როგორც წესი, სხვადასხვა ხარისხით, უზრუნველყოფილია თანამედროვე სახელმწიფოებში. 2. **ყოველი მოქალაქე უნდა ფლობდეს ხმათა ერთნაირ რაოდენობას** - ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქში ყველა ამომრჩეველს ერთი ხმა აქვს, ხოლო მრავალმანდატიან საარჩევნო ოლქში ხმათა რაოდენობა განისაზღვრება შესაბამისი საარჩევნო ოლქის მანდატების რაოდენობის შესაბამისად, იმ დათქმით, რომ ამომრჩევლები ხმათა თანაბარ რაოდენობას ფლობენ. ეს პრინციპიც მაქსიმალურადაა უზრუნველყოფილი დემოკრატიულ სამყაროში. 3. **აუცილებელია ყველა არჩეული პირი წარმოადგენდეს ამომრჩეველთა თანაბარ რაოდენობას** - თითოეული ამომრჩევლის ხმას უნდა ჰქონ-

---

[1] Кожемякин П. Г., Избирательное право зарубежных стран, Днепропетровск, 2007, 17.

[2] Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar GG, C.H. Beck Verlag, München, 2012, Rn. 55.

[3] Кожемякин П. Г., Избирательное право зарубежных стран, Днепропетровск, 2007, 17.

დეს ერთნაირი ხვედრითი წონა, რაც მიიღწევა იმ შემთხვევაში, თუ წარმომადგენლობითი ორგანოს ერთი წევრი აირჩევა ამომრჩეველთა ხმების იგივე რაოდენობით, როგორც იმავე წარმომადგენლობითი ორგანოს ნებისმიერი სხვა წევრი. აბსოლუტური რაოდენობრივი თანხვედრა მიუღწეველია, მაგრამ თანასწორობის მაქსიმალური მიახლოვება აუცილებელია. ამ მიმართულებით, მნიშვნელოვანი რეკომენდაციებია ჩამოყალიბებული ვენეციის კომისიის სარჩევნო ნორმათა კოდექსში.

საარჩევნო სამართალი იცნობს თანასწორი საარჩევნო უფლების პრინციპიდან გადახრის შემთხვევებს, რომელთა მიზანია საზოგადოების ისეთი ჯგუფების წარმომადგენლობის უზრუნველყოფა, რომელთათვისაც, სხვადასხვა მიზეზებით, სადეპუტატო მანდატების მოპოვება გართულებულია. ასეთი სპეციალური წარმომადგენლობა, ძირითადად, ცნობილია გენდერული და ეროვნული უმცირესობებისთვის განსაზღვრული სავალდებულო კვოტების ფორმით. ადამიანის უფლებების სამართალში ასეთი „გადახრები", როგორ წესი, „პოზიტიურ დისკრიმინაციადაა" შეფასებული. გარდა ამისა, არსებობს სხვა გამონაკლისებიც. მაგალითად, ფრანგულ სენატში, თორმეტი სენატორი წარმოადგენს ფრანგულ დიასპორას, ინდონეზიაში, პარლამენტში ასი ადგილი ეკუთვნის შეიარაღებული ძალების წარმომადგენლებს და ა.შ.

2.1.4. პირდაპირი და ირიბი არჩევნების პრინციპი

მოთხოვნა, რომ ყველა ქვეყნის პარლამენტის ერთი პალატა პირდაპირი კენჭისყრით ირჩეოდეს, ევროპული კონსტიტუციური მემკვიდრეობის ერთერთი მნიშვნელოვანი ასპექტია.[1] ამომრჩეველთა მიერ საარჩევნო უფლების განხორციელება შეიძლება ხდებოდეს პირდაპირი ან ირიბი ფორმით. პირდაპირი, ანუ უშუალო საარჩევნო უფლება გულისხმობს ამომრჩევლის შესაძლებლობას დამოუკიდებლად მისცეს ხმა ასარჩევ კანდიდატს, უშუალოდ მიიღოს მონაწილეობა საჯარო ხელისუფლების ორგანოს და თანამდებობის პირის არჩევაში. ასეთი წესით, ხშირად აირჩევა პარლამენტების ქვედა პალატები - მაგალითად, პოლონეთში, აშშ-ში, იტალიაში, პრეზიდენტები - მაგალითად, ავსტრიაში, ბულგარეთში, მექსიკაში და ა.შ.

ირიბი, ანუ არაპირდაპირი საარჩევნო უფლება, როგორც წესი, გულისხმობს ამომრჩევლების მიერ საარჩევნო კოლეგიების არჩევის შესაძლებლობას,

---

[1] იხ. საარჩევნო ნორმათა კოდექსი, სახელმძღვანელო მითითებები და განმარტებითი მოხსენება, ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), CDL-AD(2002)023rev., No. 9624, ვენეცია, 2002, §56.

რომლებიც შემდგომ ირჩევენ შესაბამის სუბიექტებს. შეიძლება არსებობდეს ორსაფეხურიანი, გამონაკლის შემთხვევებში, სამსაფეხურიანი არჩევნებიც კი. ორსაფეხურიანი არჩევნებით ირჩევენ აშშ-ის პრეზიდენტს, არაერთი ქვეყნის პარლამენტის ზედა პალატას, სამსაფეხურიანი არჩევნებით, მაგალითად, სრულიად ჩინეთის სახალხო კრების წარმომადგენელთა დიდ ნაწილს.

2.1.5. არჩევნების ფარულობა

არჩევნების ფარულობა, ანუ ფარული კენჭისყრის პრინციპი საარჩევნო პროცედურების სამართლიანობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პირობაა, რომელიც უზრუნველყოფს ამომრჩევლის ნების გამოვლენის სრულ თავისუფლებას. იგი თავისუფალი და დემოკრატიული არჩევნების ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან გარანტიად ითვლება.[1] მითითებული პრინციპის შესაბამისად, დაცულია თითოეული ამომრჩევლის საარჩევნო გადაწყვეტილების კონფიდენციალურობა.

საარჩევნო პრაქტიკაში კენჭისყრის პროცედურები განსხვავებულია. ქვეყანათა უმრავლესობაში იგი მიმდინარეობს ბიულეტენების მეშვეობით და ამომრჩეველი საკუთარ ნებას გამოხატავს მისთვის სასურველი საარჩევნო სუბიექტის შემოხაზვით, ან არასასურველთა გადახაზავით. ხმის მიცემა ხორციელდება სპეციალურად მოწყობილ კაბინაში, სადაც მარტო მყოფი ამომრჩევლის ნების გამოვლენისადმი კონტროლი არ დაიშვება. შევსებული ბიულეტენი თავსდება დალუქულ საარჩევნო ურნაში. ფარულობის დამატებით უზრუნველსაყოფად, გამოიყენება ბიულეტენის კონვერტში მოთავსების წესი. არსებობს შემთხვევები, როდესაც კენჭისყრა ხორციელდება ე.წ. „საარჩევნო მანქანის" მეშვეობით. მაგალითად, აშშ-ში ამომრჩეველი შედის სპეციალურ კაბინაში, სადაც საარჩევნო მანქანაზე განთავსებულ ღილაკზე თითის დაჭერით აფიქსირებს საკუთარ არჩევანს. მომდევნო ამომრჩეველი მხოლოდ წინას მიერ კაბინის დატოვების შემდეგ იმეორებს პროცედურას.

ხმის მიცემა უნდა ხდებოდეს ინდივიდუალურად. „ოჯახური კენჭისყრაც" კი, როდესაც ოჯახის ერთ წევრს შეუძლია გააკონტროლოს მისი სხვა წევრების ხმები, ეწინააღმდეგება ფარული კენჭისყრის პრინციპს.[2]

---

[1] Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar GG, C.H. Beck Verlag, München, 2012, Rn. 66.

[2] იხ. საარჩევნო ნორმათა კოდექსი, სახელმძღვანელო მითითებები და განმარტებითი მოხსენება, ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), CDL-AD(2002)023rev., No. 9624, ვენეცია, 2002, §53.

თემატური კითხვები:

1) განმარტეთ საარჩევნო უფლების არსი!
2) ჩამოთვალეთ საარჩევნო სამართლის ძირითადი პრინციპები!
3) რას გულისხმობს არჩევნების საყოველთაობა?
4) იმსჯელეთ საყოველთაო საარჩევნო უფლების შეზღუდვის ფარგლებზე!
5) გამიჯნეთ მოქალაქეობისა და ბინადრობის ცნებები!
6) იმსჯელეთ მსჯავრდებულთა და სამხედრო მოსამსახურეთა არჩევნებში მონაწილეობის თავისებურებებზე!
7) რას გულისხმობს „ქონებრივი ცენზის" თანამედროვე „სტანდარტი"?
8) განმარტეთ თავისუფალი არჩევნების შინაარსი!
9) იმსჯელეთ „აბსენტეიზმის" მოვლენის პრობლემატურ ასპექტებსა და მათთან ბრძოლის გზებზე!
10) განმარტეთ თანასწორი საარჩევნო უფლების შინაარსი!

3. საარჩევნო სისტემის არსი

საარჩევნო სისტემა საარჩევნო სამართლის კომპლექსური ინსტიტუტია, რომლის მეშვეობითაც ხელისუფლების წარმომადგენლობითი დაწესებულების ფორმირების პროცესი სამართლებრივ ჩარჩოში ექცევა. მისი მომწესრიგებელი ნორმების მიზანს ქვეყანაში სტაბილური პოლიტიკური გარემოს დამკვიდრება წარმოადგენს.[1] ქმედითი არჩევითი ორგანოს შექმნისთვის ადეკვატური საარჩევნო სისტემის არსებობას გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს.[2] მის დიზაინზეა დამოკიდებული ცენტრალური მნიშვნელობის საკითხის გადაწყვეტა - რომელი პოლიტიკური დაჯგუფებები მოგვევლინებიან საპარლამენტო უმრავლესობად და რომელი უმცირესობად.[3]

საარჩევნო სისტემა, ფართო გაგებით, საჯარო ხელისუფლების არჩევითი, წარმომადგენლობითი ორგანოების ფორმირების წესია, ხოლო, ვიწრო გაგებით, არჩევნების შედეგების განსაზღვრის და მანდატების განაწილების პროცედურა. მისი მეშვეობით, ამომრჩეველთა პოლიტიკური პრეფერენ-

---

[1] მელქაძე ო., საარჩევნო სამართალი, თეორია და ქართული პრაქტიკა, თბილისი, 2012, 56.

[2] Комментарий к Конституции Российской Федерации, под. ред. В. Д. Зоркина и Л. В. Лазарева, Эксмо, Москва, 2010, 467.

[3] Vatter A., Kleine Parteien sind Verlierer des föderalen Wahlsystems, Die Volkswirtschaft, №5, 2015, S. 34.

ციები ეროვნული წარმომადგენლობითი ორგანოების ადგილების რაოდენობაში გამოიხატება.[1] საარჩევნო სისტემის მთავარი დანიშნულებაა საარჩევნო სუბიექტების მიერ მოპოვებული ამომრჩეველთა ხმების გარდაქმნა მანდატების რაოდენობაში.

საუკეთესო შემთხვევაში, საარჩევნო სისტემა უზრუნველყოფს რეალური წარმომადგენლობითი ორგანოს შექმნას, ამომრჩევლისათვის არჩევნების მნიშვნელობისა და პროცესის აღქმადობას, პარტიების შეთანხმების სტიმულირებას, ხელისუფლების ლეგიტიმურობის მაღალ ხარისხს, საპარლამენტო ოპოზიციის განვითარების ხელშეწყობას, სახელმწიფოს ადმინისტრაციული და ფინანსური რეალობის ადეკვატური ასახვას.[2]

3.1. საარჩევნო სისტემის ძირითადი სახეები

მსოფლიო საარჩევნო სამართალი იცნობს საარჩევნო სისტემათა კლასიფიკაციას მაჟორიტარულ და პროპორციულ საარჩევნო სისტემებად, რომელთა მრავალი ნაირსახეობაა გავრცელებული. გასული საუკუნის დასაწყისში, კომპრომისული იდეების ფონზე, ჩამოყალიბდა შერეული სისტემა, რომელიც არსობრივად საარჩევნო სისტემის ცალკე სახე არაა.[3] საარჩევნო სისტემები ერთმანეთისაგან ძირითადად განსხვავდება საარჩევნო ოლქების მასშტაბით,[4] საარჩევნო ბარიერით, პარტიული სიების ტიპით, ბიულეტენის სტრუქტურით, ასარჩევ დეპუტატთა რიცხოვნებით და სხვა კომპონენტებით.

3.1.1. საარჩევნო სისტემის არჩევანი

ყოველი სახელმწიფოსთვის ოპტიმალური საარჩევნო სისტემის შერჩევა მნიშვნელოვანი გამოწვევაა. გადაწყვეტილებაზე გავლენას ახდენს ქვეყანაში არსებული რეალობა და მისი განმსაზღვრელი პოლიტიკური, ისტორიული, ტერიტორიული, სოციალური, ეკონომიკური თუ სხვა ფაქტორები.

მე-19 საუკუნის შუა პერიოდიდან მიმდინარეობს დისკუსია იმასთან დაკავშირებით, რომელი საარჩევნო სისტემაა უკეთესი. დავის არსი შემოი-

---

[1] იქვე, 37.

[2] Traditionelle Unterscheidung von Mehrheits- und Verhältniswahl, von Wilko Zicht (1999, letztes Update: 28.05.2006). იხ. <http://www.wahlrecht.de/systeme/grundtypen.htm> [15.11.2015].

[3] Кожемякин П. Г., Избирательное право зарубежных стран, Днепропетровск, 2007, 25.

[4] „საარჩევნო ოლქის მასშტაბი" მოცემული მიზნისთვის, გულისხმობს ოლქში მანდატების რაოდენობას.

ფარგლება ორი პრინციპის - „უმრავლესობის წარმომადგენლობის" და „პროპორციული, ანუ განაწილებითი წარმომადგენლობის" პრინციპების დაპირისპირებით,[1] რომელთა საფუძველზე განისაზღვრება საარჩევნო სისტემის სახეები და არჩევნების შედეგები.

მნიშვნელოვანია, რომ არ არსებობს ისეთი იდეალური საარჩევნო სისტემა, რომელიც ყველა სახელმწიფოში უხარვეზოდ იმუშავებს. ამიტომაც, საარჩევნო სისტემების არჩევანის, ერთი სისტემის მეორეთი ჩანაცვლების ერთმნიშვნელოვანი ტენდენცია გამოკვეთილი არაა და განსხვავებული დამოკიდებულებები შეიმჩნევა. მაგალითად, 1993 წელს იტალიაში, პროპორციული შეიცვალა შერეული საარჩევნო სისტემით, ახალ ზელანდიაში, მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემა პროპორციულით.[2] აღსანიშნავია, რომ ორივე შემთხვევაში გადაწყვეტილებები რეფერენდუმის გზით იქნა მიღებული.

3.1.2. მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემა

მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემა (majorite - უმრავლესობა) ადგილების განაწილების ისეთი სისტემაა, რომლის დროსაც კანდიდატს არჩევნებში გამარჯვებისთვის ესაჭიროება ამომრჩეველთა უმრავლესობის მხარდაჭერა. მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემა კარგი საშუალებაა საპარლამენტო უმრავლესობის შესაქმნელად.[3] მისთვის დამახასიათებელია დისკრიმინაციული მიდგომა მცირე პარტიების მიმართ, მაგრამ ხელს უწყობს ორპარტიული სისტემის განვითარებას, რომელიც თავის მხრივ ქმნის სტაბილური ერთპარტიული მთავრობის ფორმირების შესაძლებლობას[4]. განასხვავებენ მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის რამდენიმე სახეს. კერძოდ:

3.1.2.1. ფარდობითი უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემა

ფარდობითი უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემა ერთ-ერთი ყველაზე მარტივი საარჩევნო სისტემაა, რომლის დროსაც არჩეულად ითვლება

---

[1] Mehrheitswahl vs. Verhältniswahl, Pro & Contra, von Wilko Zicht (1999, letzte Aktualisierung: 24.10.2009). იხ. <http://www.wahlrecht.de/systeme/grundtypen.htm> [15.11.2015].

[2] Кожемякин П. Г., Избирательное право зарубежных стран, Днепропетровск, 2007, 26.

[3] Blais A., The Debate over Electoral Sistems, Internacional Political Science Review, Vol.12, No. 3, 1991, 240.

[4] Choosing an Electoral System, In Electoral System: Issues and Alternatives, Edited by A. Lijphard and B. Grofman, New York, 1984, 5.

კანდიდატი, რომელმაც ყველა სხვა კანდიდატზე მეტი ხმა მოიპოვა. მას უწოდებენ „ფირნიშთან პირველად მისულის“ სისტემას[1], ან სისტემას, როცა „გამარჯვებული ყველაფერს იღებს“[2]. ფარდობითი უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემა მიჩნეულია პარლამენტში ერთი პარტიის მიერ უმრავლესობის ფორმირების წარმატებულ მექანიზმად.[3]

3.1.2.2. აბსოლუტური უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემა

აბსოლუტური უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემის დროს გამარჯვებულად ჩაითვლება კანდიდატი, რომელმაც მოაგროვა ამომრჩეველთა ხმების ნახევარზე მეტი (არანაკლებ 50%+1 ხმა). ხმების რაოდენობა ზოგიერთ ქვეყანაში ითვლება ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობიდან, ზოგან არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ხმების რაოდენობისაგან, ზოგან კი ამომრჩეველთა კანონიერად ცნობილი ხმების რაოდენობისაგან. თუ ვერცერთი კანდიდატი ვერ მიიღებს ხმათა განსაზღვრულ რაოდენობას, როგორც წესი, ტარდება არჩევნების მეორე ტური, რომელშიც მონაწილეობს პირველ ტურში უკეთესი შედეგების მქონე ორი კანდიდატი. გავრცელებულ შემთხვევებში, მეორე ტურში გამარჯვებული გამოვლინდება ფარდობითი უმრავლესობის პრინციპით.

3.1.2.3. კვალიფიციური უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემა

კვალიფიციური ხმის სისტემა გამონაკლისის სახით არსებობს, რომლის დროსაც კანდიდატის გამარჯვებისათვის დადგენილია აბსოლუტურ უმრავლესობაზე მეტი ხმის დაგროვების ვალდებულება, მაგალითად, ამომრჩეველთა ხმების არანაკლებ ორი მესამედი, სამი მეოთხედი და სხვა. ხმათა ასეთი მაღალი რაოდენობის მიღება რთულია, და, ხშირად, საჭიროებს მეორე ტურს. ამიტომ, განსაკუთრებით მრავალპარტიულ და პლურალისტურ დემოკრატიის პირობებში, მითითებული სისტემა იშვიათად გამოიყენება.[4]

---

[1] საქართველოს პარლამენტის არჩევის წესი, საარჩევნო ხისტემის ანალიზი და რეკომენდაციები, ადამანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი, თბილისი, 2013, 7.

[2] Кожемякин П. Г., Избирательное право зарубежных стран, Днепропетровск, 2007, 30.

[3] Blais A., The Debate over Electoral Sistems, Internacional Political Science Review, Vol.12, No. 3, 1991, 241.

[4] Кожемякин П. Г., Избирательное право зарубежных стран, Днепропетровск, 2007, 26.

3.1.2.4. ალტერნატიული ხმის სისტემა

ალტერნატიული ხმის სისტემა მაჟორიტარული სისტემის თავისებური სახესხვაობაა, რომელშიც, ფარდობითი უმრავლესობის სისტემის მსგავსად, საარჩევნო ოლქები ყოველთვის ერთმანდატიანია. იგი ამომრჩეველს შესაძლებლობას ანიჭებს გააკეთოს მრავალფეროვანი არჩევანი და კანდიდატებს ნომრები მიანიჭოს საკუთარი შეხედულებით. კერძოდ, ციფრით „1“ - მონიშნოს ყველაზე სასურველი კანდიდატი, „2“ - დაუწეროს მისთვის მეორე ადგილას მყოფ კანდიდატს და ა.შ. რადგან ეს სისტემა შესაძლებლობას აძლევს ამომრჩეველს არ შეზღუდოს საკუთარი არჩევანი და განსაზღვროს სასურველ კანდიდატთა რიგითობა, სისტემას ზოგჯერ **პრეფერენციულ სისტემასაც** უწოდებენ.

როგორც წესი, მაჟორიტარული სისტემის პირობებში იქმნება ერთმანდატიანი (უნინომინალური) საარჩევნო ოლქები, ე.ი. როდესაც თითოეული ოლქიდან აირჩევა მხოლოდ ერთი დეპუტატი. გამონაკლის შემთხვევებში შეიძლება შეიქმნას მრავალმანდატიანი (პოლინომინალური) საარჩევნო ოლქები, ე.ი. როდესაც თითოეულ ოლქში აირჩევა რამდენიმე დეპუტატი.

3.1.2.5. ერთი არაგადასაცემი ხმის სისტემა

ერთი არაგადაცემადი ხმის სისტემის დროს არჩევნები ტარდება მრავალმანდატიან ოლქებში, თუმცა ამომრჩეველს ერთი ხმა აქვს. არჩეულად ითვლებიან კანდიდატები, რომელთაც, ოლქისთვის განკუთვნილი მანდატების რაოდენობის შესაბამისად, ყველაზე მეტი ხმა მოიპოვეს. მაგალითად, ორმანდატიან საარჩევნო ოლქში მანდატის მფლობელი გახდება ორი უკეთესი შედეგების მქონე კანდიდატი, სამმანდატიანში - სამი და ა.შ. ხმების დათვლა ფარდობითი უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემის პრინციპით ხდება.

კუმულაციური სისტემა მოქმედებს როგორც ერთმანდატიანი, ისე მრავალმანდატიანი ოლქების პირობებში. ამორჩეველს აქვს რამდენიმე ხმა, რომელთა გადანაწილება სურვილის შესაბამისად შეუძლია. ანუ უფლება აქვს მისცეს ყველა ხმა ერთ კანდიდატს, ან თითოეულ კანდიდატს თითო ხმა, ან გაანაწილოს კანდიდატებს შორის. გამარჯვებულად ჩაითვლება ის კანდიდატი, რომელმაც მეტი ხმა მიიღო. ამ შემთხვევაშიც ხმების დათვლა ფარდობითი უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემის პრინციპით ხდება.

ერთი არაგადასაცემი ხმის სისტემას და კუმულაციურ სისტემას სხვაგვარად ნახევრადპროპოციულ სისტემებს უწოდებენ.

3.1.3. პროპორციული საარჩევნო სისტემა

პროპორციული საარჩევნო სისტემა კენჭისყრის შედეგების განსაზღვრის ისეთი სისტემაა, რომლის დროსაც მანდატების განაწილება პოლიტიკურ პარტიებსა და ბლოკებს შორის ხდება ამომრჩეველთაგან მიღებული ხმების პროპორციულად. მასში პარტიული არჩევნები იგულისხმება, რომლის დროსაც მანდატი მხოლოდ პარტიულ სიაში დასახელებული კანდიდატებისთვის არის ხელმისაწვდომი.[1]

პროპორციული წარმომადგენლობის სისტემა პირველად შემოიღეს ბელგიაში, 1899 წელს, შემდეგ ფინეთში – 1906 და შვედეთში - 1907.[2] არსებული პროპორციული სისტემები, როგორც წესი, ეფუძნებიან სიითი პროპორციული წარმომადგენლობის ამა თუ იმ ფორმას, რაც გულისხმობს ნებისმიერი პარტიის მიერ ელექტორატისათვის კანდიდატთა სიის წარდგენის ვალდებულებას. ამომრჩევლები ხმას აძლევენ პარტიას, ხოლო პარტიები იღებენ ამომრჩეველთა ხმების რაოდენობის პროპორციულ მანდატების რაოდენობას, რომლებიც ნაწილდება სიაში წარდგენილ კანდიდატებს შორის. საარჩევნო პრაქტიკაში პარტიის კანდიდატებს შორის მანდატების განაწილების განსხვავებული წესები მოქმედებს. როგორც წესი, პროპორციული საარჩევნო სისტემის მოქმედების დროს სახეზეა მრავალმანდატიანი საარჩევნო ოლქები.

პროპორციული საარჩევნო სისტემა სხვადასხვა პოლიტიკურ ძალთა სამართლიანი წარმომადგენლობისკენ მიისწრაფვის,[3] პლურალისტური გარემოს შექმნის მნიშვნელოვან საფუძვლად[4] და საზოგადოების მრავალფეროვანი ჯგუფების ინტერესების დაცვის მექანიზმად ითვლება.[5]

3.1.3.1. საარჩევნო ბარიერი

საარჩევნო ბარიერი, ანუ საარჩევნო ზღურბლი მოქმედებს პროპორციული სისტემის პირობებში. იგი წარმოადგენს კანონმდებლობით, ხშირად კონსტი-

---

[1] Maunz/Durig, Grundgesetz - Kommentar 73. GG Art. 28, Ergänzunglieferung 2014, Rn. 154.

[2] Farell D. M., Electoral Systems, A Comparative Introduction, 2nd edition, 2011, 66.

[3] Report on Electoral Systems, Overview of Available Solutions and Selection Criteria, Adopted by the Venice Commission at its 57th Plenary Session, Venice, 12-13 December, 2003, 8.

[4] European Parliament – Office for Promotion of Parliamentary Democracy, Electoral systems, The link between governance, elected members and voters, 2011, 18.

[5] იქვე.

ტუციით განსაზღვრულ, პარტიული სიის მიერ მიღებულ ხმათა მინიმალურ პროცენტულ რაოდენობას, რომელიც უფლებას აძლევს პარტიას, მონაწილეობა მიიღოს მანდატების განაწილებაში.[1] შესაბამისად, პარტია რომელიც ვერ მოაგროვებს ხმათა საჭირო რაოდენობას, ვერ მიიღებს ვერც ერთ მანდატს.

საარჩევნო ბარიერის პრინციპი მოქმედებს ქვეყანათა უმრავლესობაში და მიჩნეულია წარმომადგენლობითი ორგანოს ეფექტური მუშაობის ერთ-ერთ გარანტიად. იგი მიმართულია მასში არაგონივრული და გაუმართლებელი პარტიული სიჭრელის და დაქუცმაცების წინააღმდეგ. საარჩევნო ბარიერი გამორიცხავს „სუსტ" პარტიათა წარმომადგენლობას, რომლებიც ვერც ფრაქციას ჩამოაყალიბებენ და ვერც „ამინდს" შექმნიან. პირიქით, მათ შეიძლება პრობლემები შეუქმნან როგორც უმრავლესობის და მთავრობის ფორმირებას, საჭირო გადაწყვეტილების მიღებას, ასევე ძლიერი ოპოზიციის ჩამოყალიბებასაც.[2] ბარიერის არსებობა, ასევე ხელს უშლის წარმომადგენლობით ორგანოში უკიდურესად რადიკალური და ექსტრემისტული პარტიების შესვლას.

სხვადასხვა ქვეყნის საარჩევნო კანონმდებლობაში განსხვავებული საარჩევნო ბარიერია დაწესებული. კერძოდ, ნიდერლანდის სამეფოში 0,67%, ისრაელში 1%, მექსიკაში 1,5%, დანიაში 2%, ბულგარეთში 4%, გერმანიაში 5%, ლიხტენშტეინში 8%, თურქეთში 10% და ა.შ. აღსანიშნავია, რომ საარჩევნო ბარიერის თვალსაზრისით, მკაცრი საერთაშორისო სტანდარტი არ არსებობს. დამკვიდრებული დემოკრატიული ქვეყნების კატეგორიისთვის, ევროპის საბჭო 2007 წლის რეკომენდაციაში[3] გამოთქვამს მოსაზრებას, რომ საარჩევნო ბარიერი არ უნდა აღემატებოდეს 3%-ს.

3.1.3.2. საარჩევნო კვოტა

პროპორციული საარჩევნო სისტემის დროს, პარტიებს შორის, სადეპუტატო მანდატების განაწილება ქვეყანათა უმრავლესობაში ხორციელდება საარჩევნო კვოტის (საარჩევნო მეტრის) დადგენის გზით. არჩევნების შედეგის განსაზღვრისათვის განისაზღვრება ხმათა მინიმალური ოდენობა, რომელიც საჭიროა ერთი მანდატის მისაღებად. როგორც წესი, ის წარმოადგენს საარჩევნო სუბიექტებისათვის მიცემული ხმების საერთო

[1] საარჩევნო სისტემები, საქართველოს პარლამენტის კვლევითი დეპარტამენტი, 2012, 9. იხ. <Parliament.ge> [24.03.2015].

[2] იქვე.

[3] Council of Europe, Parliamentary Assembly, Recommendation (1791), §17.10.

რაოდენობის განაყოფს ამ ოლქისთვის განსაზღვრული მანდატების რაოდენობაზე. გამომდინარე იქიდან, რომ სხვადასხვა საარჩევნო ოლქში შეიძლება გამოცხადდეს სხვადასხვა რაოდენობის ამომრჩეველი, საარჩევნო კვოტა შეიძლება განსხვავებული იყოს. გამონაკლის შემთხვევებში, ზოგიერთ ქვეყანაში, კანონით დგინდება ყველა საარჩევნო ოლქისათვის ერთი დეპუტატის არჩევისათვის საჭირო ხმათა ერთიანი რაოდენობა (ერთიანი რიცხვის ხერხი). მისი მიზანი თანასწორობის პრინციპის უკეთ უზრუნველყოფაა, თუმცა, ასეთმა პრაქტიკამ გავრცელება ვერ ჰპოვა.

საარჩევნო კვოტის განსაზღვრის შემდეგ თითოეული პარტიული სიიდან სადეპუტატო მანდატს მიიღებს იმდენი კანდიდატი, რამდენჯერაც საარჩევნო კვოტა მოთავსდება ამ პარტიის მიერ არჩევნებზე მოპოვებულ ხმათა რაოდენობაში. პროპორციული საარჩევნო სისტემით კენჭისყრის შედეგების განსაზღვრისას სირთულეს წარმოადგენს იმ ნარჩენის გათვალისწინება, რომელიც გაყოფის შედეგად ჩნდება, ვინაიდან საარჩევნო კვოტა ყოველთვის არ ჯდება ხმათა რაოდენობაში უნაშთოდ. ამ პრობლემის მოგვარების სხვადასხვა საშუალება არსებობს[1]. გასათვალისწინებელია ის გარემოებაც, რომ ნაშთი შეიძლება გაჩნდეს ყველა ოლქში, ხოლო ქვეყნის მასშტაბით მათი ჯამი დაკარგული ხმების დიდ რაოდენობას წარმოშობს. ზოგჯერ, ამ ვითარებიდან ოპტიმალურ გამოსავლად მიიჩნევენ მთელი ქვეყნის ერთიან საარჩევნო ოლქად გამოცხადებას. მაგალითად, ნიდერლანდი, ისრაელი, ვენესუელა.

3.1.3.3. პარტიული სიები

რამდენადაც პროპორციული სისტემა პარტიული საარჩევნო სისტემაა, ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკითხი, პარტიის შიგნით მანდატების გაყოფაა. ამ სისტემის აუცილებელი კომპონენტი პარტიული სიებია, საიდანაც ხდება მოპოვებული მანდატების რაოდენობის შესაბამისი კანდიდატების შერჩევა და მათთვის დეპუტატის მანდატის მინიჭება.

პროპორციული საარჩევნო სისტემის დროს კენჭი ეყრება პარტიას და მის სიას, განსხვავებით, მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემისგან, რომლის დროსაც ამომრჩევლები ორიენტირებულნი არიან პერსონალურად კანდიდატებზე. ამომრჩეველი, როგორც წესი, ეცნობა პოლიტიკურ პარტიათა პოლიტიკას, მათ საპროგრამო მიზნებს, დაპირებებს, აფასებს შესრულების შანსს და აკეთებს არჩევანს.

---

[1] მაგალითად, ვ. დ'ონდტის, ტ. ჰერის, ჰ. დრუპის მეთოდები.

საარჩევნო სამართალში გავრცელებულია სხვადასხვა სახის პარტიული სიები. ზოგიერთ ქვეყანაში მიღებულია ე.წ. მყარი, ანუ როგორც სხვაგვარად უწოდებენ მკაცრი, ან დახურული სიები. მყარი სიების შედგენის და კანდიდატთა რიგითობის განსაზღვრის საფუძველს პარტიასა და საზოგადოებაში კანდიდატის რეიტინგი წარმოადგენს. უფრო კონკრეტულად, პარტია სიის პირველ ნომრად დაასახელებს ყველაზე პოპულარულ კანდიდატს, შემდეგ მეორეს, მესამეს და ა.შ. გამარჯვებული კანდიდატების გამოვლენა და მანდატების მინიჭება ხდება იმ თანმიმდევრობით, როგორც არიან განლაგებული სიაში. რაც უფრო წარმატებული აღმოჩნდება პარტიისათვის არჩევნები, მით მეტი კანდიდატი გახდება სიიდან მანდატის მფლობელი. ხისტი სიების პროპორციული სისტემა, მაგალითისთვის, გამოიყენება ესპანეთში, პორტუგალიაში, ისრაელში.

საარჩევნო პრაქტიკა იცნობს ე.წ. პრეფერენციული კენჭისყრის სისტემას, რომლის დროსაც ამომრჩეველი არჩევანს აკეთებს არა მხოლოდ პარტიაზე, არამედ უფლება აქვს მონიშნოს სასურველი კანდიდატები პარტიული სიის შიგნით. დამდგარი შედეგი კი მანდატების განაწილების საფუძველია.

პრეფერენციული კენჭისყრის დასახელებული წესი მოქმედებს ნახევრად მყარი და თავისუფალი სიების პირობებში. ნახევრად მყარი სიის მოქმედების შემთხვევაში, სიის პირველ ადგილზე მყოფი კანდიდატი პრეფერენციას არ ექვემდებარება და ყოველთვის პირველია, დანარჩენ კანდიდატებს შორის მანდატების განაწილების საკითხს კი ამომრჩეველი წყვეტს. დანიაში, ბელგიაში, ავსტრიაში[1] მოქმედებს ნახევრად მყარი სიების სისტემა.

თავისუფალი, სხვაგვარად ღია ან მოქნილი სიების სისტემის მოქმედების პირობებში ამომრჩევლის ნებას გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება არა მხოლოდ პარტიის, არამედ პარტიის შიგნით კანდიდატთა არჩევაში. სწორედ ამ ნების შესაბამისად ნაწილდება დეპუტატის მანდატები. თავისუფალ სიებში კანდიდატები არა რეიტინგულად, არამედ, როგორც წესი, ანბანური თანმიმდევრობით არიან განლაგებული. ამომრჩეველი ციფრებით ადგენს მისთვის მისაღებ განლაგებას. თავისუფალი სიები მოქმედებს შვეიცარიაში, 1991 წლამდე იყო იტალიაში[2].

ზოგიერთ ქვეყანაში, პროპორციული საარჩევნო სისტემის პირობებში, მოქმედებს ე.წ. „პანაშირების", ანუ „პანაშაჟის" მეთოდი (ფრანგული სიტყვისგან "panachage", რც ნიშნავს „ნაზავს"). პანაშირება გულისხმობს ამომრჩევლის უფლებას და შესაძლებლობას აირჩიოს როგორც კონკრეტული პარტიის

[1] Кожемякин П. Г., Избирательное право зарубежных стран, Днепропетровск, 2007, 41.

[2] იქვე, 42.

სია, ისე ხმა მისცეს კანდიდატებს სხვადასხვა სიაში, ზოგჯერ ჩაწეროს კიდეც მასში კანდიდატები.[1] ცალკეულ შემთხვევებში, ოლქების მრავალმანდატიანობის პირობებში, პანაშირება მაჟორიტარული სისტემის დროსაც გამოიყენება. ამომრჩეველს შეუძლია აირჩიოს სასურველი პოლიტიკური პარტია, და, იმავდროულად, კანდიდატებს შორის პრეფერენცია გააკეთოს სხვა პარტიის სიაში. ეს მეთოდი იშვიათად გამოიყენება (მაგალითად, ბელგიაში). შვეიცარიაში დაიშვება პანაშირების ფორმა, რომელიც გულისხმობს ამომრჩევლის მიერ კენჭისყრის დღეს ახალი საარჩევნო სიის შექმნას სხვადასხვა სიებიდან კანდიდატთა შერჩევის გზით.

3.1.4. შერეული სისტემები

შერეული სისტემები მიღებულია მთელ რიგ ქვეყნებში, რომელთა მიზანიცაა სხვადასხვა სისტემების სარგებლისა და მიღწევების გათვალისწინება და ნაკლოვანებების, ხარვეზების თავის არიდება ან შემცირება.[2] ასეთი სისტემები მიმართულია მაჟორიტარიზმის დეფექტების აღმოფხვრისა და კლასიკური პროპორციონალიზის უარისკენ. ბოლო პერიოდში შერეული სისტემა უფრო და უფრო პოპულარული ხდება და ის ახერხებს მაჟორიტარული და პროპორციული საარჩევნო სისტემების დადებითი ელემენტების შერწყმას.

შერეული საარჩევნო სისტემა მოქმედებს სხვადასხვა ფორმით. ერთ შემთხვევაში ის გულისხმობს სხვადასხვა სისტემების პარალელურად გამოყენებას. მაგალითად, 50 % აირჩევა პროპორციული და 50% მაჟორიტარული სისტემით, მეორე შემთხვევაში კი პროპორციული და მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის ელემენტების შეჯვარებას. ეს უკანასკნელი არსებობს სხვადასხვა ფორმით. მაგალითად, საბერძნეთის პარლამენტი, ძირითადად, შექმნილია პროპორციული სისტემის გამოყენებით, გერმანიაში, იტალიაში უფრო მეტია მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის ელემენტები.[3]

---

[1] იქვე, 41.

[2] Mehrheitswahl vs. Verhältniswahl, Pro & Contra, von Wilko Zicht (1999, letzte Aktualisierung: 24.10.2009). ob. <http://www.wahlrecht.de/systeme/grundtypen.htm> [15.-11.2015].

[3] Кожемякин П. Г., Избирательное право зарубежных стран, Днепропетровск, 2007, 43.

3.2. არსებითი ხასიათის დადებითი და უარყოფითი მახასიათებლები

მიუხედავად იმისა, რომ საარჩევნო სისტემების კვლევა უკვე ხანგრძლივი დროის განმავლობაში მიმდინარეობს, არ არსებობს ერთმნიშვნელოვანი პოზიცია ყველაზე სრულყოფილ მოდელთან დაკავშირებით. საარჩევნო სისტემების ფუნქციონირების ანალიზის შედეგად გამოკვეთილია ღირსებები და ნაკლოვანებები, რომლებიც თითოეულ მათგანს უკავშირდება.

3.2.1. მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის დადებითი მხარეები

- გასაგებად მარტივია საარჩევნო პროცესში ჩართული ნებისმიერი სუბიექტისთვის. ამომრჩეველი ხმას კონკრეტულ პირს აძლევს და შედეგსაც ნათლად ხედავს - მანდატის მფლობელი ხდება უკეთესი შედეგების მქონე კანდიდატი;
- ხელს უწყობს ამომრჩეველსა და კანდიდატს, მოგვიანებით კი დეპუტატს, შორის მყარ და პირდაპირ კავშირებს;
- უზრუნველყოფს გამარჯვებული პარტიის უმრავლესობას პარლამენტში. დიდწილად, გამორიცხავს არჩეული ორგანოს არაადეკვატურ პოლიტიკურ „სიჭრელეს";
- უზრუნველყოფს მდგრადი მთავრობის ფორმირებას. ეფექტურია ამომრჩევლის წინაშე აღმასრულებელი ხელისუფლების ანგარიშვალდებულების ნაწილში.
- ახდენს დიდი პოლიტიკური პარტიების და ბლოკების ფორმირებას, რაც ხელს უწყობს სახელმწიფოს პოლიტიკური ცხოვრების სტაბილიზაციას. ცალკეულ ქვეყნებში, მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში, სწორედ მაჟორიტარული, უფრო კონკრეტულად, ფარდობითი უმრავლესობის სისტემა ითვლება ორპარტიული სისტემის საფუძვლად და სხვ.

3.2.2. მაჟორიტარული სისტემის არსებითი ხარვეზები

- მნიშვნელოვნად მაღალია „დაკარგული" ხმების რაოდენობა - იმ ამომრჩეველთა ხმები, რომლებიც არ ეკუთვნოდა გამარჯვებულ კანდიდატს, არავის ეთვლება, რაც, გარკვეულწილად, საყოველთაო საარჩევნო უფლებასაც კი ეწინააღმდეგება. შესაძლებელია, მხარდამჭერთა რაოდენობით მეორე პარტიამ, პირველთან უმნიშვნელო განსხვავების შემთხვევაშიც კი, ვერც ერთი მანდატი ვერ მიიღოს;

- ხელისუფლების ლეგიტიმურობის შემცირების და არსებული სისტემის უნდობლობის რისკი, რამელიც შესაძლებელია გამოწვეული იყოს, ერთი მხრივ, იმ ამომრჩეველთა სიმრავლით, რომელთა ხმები „დაიკარგა“, ხოლო, მეორე მხრივ, დამარცხებული პარტიების დიდი რაოდენობით, რომელთა წარმომადგენლები ვერ მოხვდნენ დეპუტატთა კორპუსში;
- რეალური სოციალური და პოლიტიკურ სურათი, როგორც წესი, დამახინჯებულია გამარჯვებული პარტიის სასარგებლოდ, რადგან ქვეყანაში არსებული სოციალური და პოლიტიკური ჯგუფების წარმომადგენლობა შეზღუდულია. პარტიამ, რომელმაც ხმათა ნაკლები რაოდენობა მიიღო, შეიძლება მოიპოვოს მაჟორიტარული მანდატების აბსოლუტური უმრავლესობა;
- მიუხედავად თავისუფალი მანდატის მოქმედებისა, არსებობს დეპუტატების პირდაპირი ინტერესი კონკრეტულ საარჩევნო ოლქებში, რაც ადგილობრივი პრიორიტეტების ფონზე, ქვეყნის ინტერესების უპირატესობის საფრთხეა;
- აბსოლუტური და კვალიფიციური უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემის პირობებში არსებობს მეორე ტურის დიდი ალბათობა, რაც დამატებითი ხარჯია სახელმწიფო ბიუჯეტისთვის;
- გამარჯვების შანსი აქვს დიდი ფინანსური შესაძლებლობის მქონე, თუმცა გაურკვეველი პოლიტიკური შეხედულებების მქონე პირებს და სხვ.

3.2.3. პროპორციული საარჩევნო სისტემის პლუსები

- მცირეა „დაკარგული“ ხმების რაოდენობა;
- საშუალებას იძლევა შეიქმნას ხელისუფლება, რომლის შემადგენლობა უფრო ზუსტად ასახავს ქვეყანაში პოლიტიკურ ძალთა ფაქტობრივ თანაფარდობას, უკეთ იძლევა სხვადასხვა სოციალური და პოლიტიკური ჯგუფების ინტერესების გათვალისწინების შესაძლებლობას;
- უზრუნველყოფილია სხვადასხვა პოლიტიკური შეხედულების მოსახლეობის სამართლიანი წარმომადგენლობა. სახელდობრ, პარტიის მიერ მიღებული მანდატების რაოდენობა მიღებულ ხმათა პროპორციულია;
- ახდენს მრავალპარტიულობის სტიმულირებას. თუ სისტემა „დამახინჯებული“ არაა დამატებითი „წესებით“, ქმნის ხელსაყრელ პირობებს მცირე პოლიტიკური პარტიების საქმიანობისთვის და პარლამენტში მათი წარმომადგენლობისთვის. ანუ, ხელს უწყობს პოლიტიკური პლურალისტური გარემოს შექმნას.

- პარტიული სიის მეშვეობით შესაძლებელია სათანადო განათლების, გამოცდილებისა და უნარის მქონე, მაგრამ ამომრჩევლებისთვის ნაკლებად ცნობილი პირის არჩევის უზრუნველყოფა;
- არსებობს ეფექტური ხელისუფლების ჩამოყალიბების საფუძველი, მაღალია კოალიციური მთავრობის არსებობის შანსი და ა.შ.

3.2.4. პროპორციული საარჩევნო სისტემის მინუსები

- ახასიათებს დეპუტატებსა და ამომრჩევლებს შორის სუსტი კავშირი, რადგან ხმის მიცემა ხდება არა კანდიდატებისადმი, არამედ პარტიისადმი. ამომრჩეველი შეზღუდულია შეაფასოს კანდიდატის პიროვნული შესაძლებლობები, ცალკეულ შემთხვევაში, ამ ხარვეზის კომპენსირება ხდება პრეფერენციული კენჭისყრით და პანაშირების მეთოდით;
- გამოირჩევა კანდიდატების ზედმეტად ძლიერი დამოკიდებულებით პარტიულ აპარატზე, რომელთა უფლებამოსილებაა პარტიული სიების შედგენა. აქედან გამომდინარეობს კანდიდატებზე გავლენის შესაძლებლობა, მათ შორის, საკანონმდებლო საქმიანობის პროცესში. არსებობს პარტიული სიების სუბიექტურად შედგენის რისკიც;
- განსაკუთრებით ე.წ. „ახალი დემოკრატიის" ქვეყნებში, სადაც სამართლებრივი კულტურის დონე განსაკუთრებით დაბალია, ამომრჩევლისთვის რთულია პარტიული სიებით წარდგენილი კანდიდატების შეფასება, შესაბამისად, არჩევანი, როგორც წესი, პარტიული ხელმძღვანელებისადმი დამოკიდებულებას უკავშირდება. შედეგად, არც თუ მცირეა დეპუტატთა რიცხვი, რომელთა მიერ მანდატის გამოყენება კვორუმის უზრუნველყოფითა და კენჭისყრაში მონაწილეობით შემოიფარგლება;
- სირთულით გამოირჩევა მთავრობის ფორმირება. მრავალპარტიულობის პირობებში, დომინანტი პოლიტიკური პარტიის არარსებობის დროს, გარდაუვალია კოალიციური მთავრობის შექმნა იმ პარტიებისგან, რომელთაც განსხვავებული პროგრამები, მიზნები და ამოცანები გააჩნიათ. მთავრობის პოლიტიკა, რომელიც ეფუძნება პარტიათაშორის კოალიციას, გამოირჩევა ნაკლები თანმიმდევრულობითა და სტაბილურობით, ზოგჯერ კი კრიზისებით.[1] ითვლება, რომ აღნიშნული ასუსტებს დემოკრატიის ეფექტურობას;

[1] ამის ნათელი მაგალითი იტალიური პარლამენტარიზმის ისტორიაა.

- თუ წარმომადგენლობითი ორგანო ზედმეტად „ჭრელი" აღმოჩნდა, არსებობს პოლიტიკური არასტაბილურობის რისკი. აღნიშნული საფრთხის თავიდან აცილებას უზრუნველყოფს საარჩევნო ბარიერი;
- ახასიათებს ამომრჩეველთა ხმების დათვლის სირთულე - მანდატების პროპორციული განაწილების შედეგად საარჩევნო სუბიექტების „გამოუყენებელ ხმებისა" და გაუნაწილებელ მანდატების განაწილება ზუსტ პროპორციებთან მისაახლოებლად სხვადასხვა, ხშირად არც თუ მარტივი მეთოდებით ხორციელდება და სხვ.

თემატური კითხვები:

1) რას გულისხმობს საარჩევნო სისტემის შინაარსი?
2) იმსჯელეთ საარჩევნო სისტემის განმსაზღვრელ ფაქტორებზე!
3) გამოიჯნეთ მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის სახეები!
4) ჩამოაყალიბეთ მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის დადებითი მხარეები!
5) განსაზღვრეთ მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის ნაკლოვანებები!
6) იმსჯელეთ პროპორციული საარჩევნო სისტემის ღირსებებზე!
7) განიხილეთ პროპორციული საარჩევნო სისტემის უარყოფითი მახასიათებლები!
8) რას გულისხმობს საარჩევნო ბარიერი?
9) განიხილეთ პარტიული სიების კატეგორიები!
10) რას გულისხმობს შერეული საარჩევნო სისტემა?

4. საარჩევნო პროცესი

საარჩევნო პროცესი საარჩევნო სისტემის მნიშვნელოვანი ელემენტია, რომელიც მოიცავს პერიოდს არჩევნების თარიღის გამოცხადებიდან შედეგების გამოქვეყნებამდე და წარმოადგენს არჩევნების ორგანიზებისთვის დადგენილ თანმიმდევრულ, ერთმანეთთან მჭიდროდ დაკავშირებული ღონისძიებების სისტემას. იგი სხვადასხვა ქვეყანაში მთელი რიგი თავისებურებით გამოირჩევა, თუმცა, როგორც წესი, რამდენიმე ძირითად ეტაპად იყოფა, კერძოდ: ა) არჩევნების დანიშვნა, ბ) საარჩევნო ოლქებისა და უბნების შექმნა, გ) საარჩევნო ადმინისტრაციის ფორმირება, დ) ამომრჩეველთა რეგისტრაცია, ე) კანდიდატურების წარდგენა, ვ) საარჩევნო აგიტაცია, ზ) კენჭისყრა, თ) ხმების დათვლა, ი) შესაძლო მეორე ტურის/ხელახალი არჩევნების ორგანიზება, კ) არჩევნების შედეგების გამოქვეყნება.

4.1. არჩევნების დანიშვნა

საარჩევნო პრაქტიკა არჩევნების დანიშვნის განსხვავებულ გზებს იცნობს. მათ შორის, განსაკუთრებით გავრცელებულია: პირველ შემთხვევაში, მორიგი არჩევნების ვადას კანონმდებლობა განსაზღვრავს და მიიჩნევა, რომ ასეთი მექანიზმი სახელმწიფო ინსტიტუტების სტაბილურობისთვის მეტი გარანტიაა. იგი უფრო ხშირად გამოიყენება საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში, თუმცა, ზოგჯერ, მმართველობის სხვა მოდელის პირობებშიც გვხვდება. არჩევნების დრო საკანონმდებლო დონეზე რეგულირდება აშშ-ში, მექსიკაში, ლატვიაში, შვედეთში. მეორე შემთხვევაში, კანონმდებლობაში განსაზღვრული არაა არჩევნების კონკრეტული ვადა, მაგრამ დადგენილია ფარგლები, რომელშიც იგი უნდა გაიმართოს. ბუნებრივია, იგი დაკავშირებულია არჩევითი ორგანოს ვადის ამოწურვასთან. ასეთ შემთხვევაში, კანონმდებლობით დადგენილი ვადაში გამოიცემა არჩევნების დანიშვნის აქტი უფლებამოსილი სუბიექტის, ხშირად, მორიგი არჩევნების შემთხვევაში, სახელმწიფოს მეთაურის, ხოლო რიგგარეშე არჩევნების დროს, პარლამენტის მიერ. ზოგიერთ სახელმწიფოში, სხვადასხვა ორგანოთა არჩევნები ერთმანეთს ემთხვევა ეფექტური ორგანიზებისა და ეკონომიურობის მიზნით. ქვეყანათა უმრავლესობაში არჩევნები არასამუშაო დღეს ტარდება, რაც, ზოგჯერ, კონსტიტუციის დონეზეა მოწესრიგებული (მაგალითად, ავსტრიაში).

4.2. საარჩევნო ოლქებისა და უბნების შექმნა

საარჩევნო ოლქი არის ტერიტორიული ერთეული, საიდანაც ხდება ხელისუფლების წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრების არჩევა. მისი საზღვრები შეიძლება დადგინდეს გეოგრაფიული კრიტერიუმების და ადმინისტრაციული ან ისტორიული საზღვრების საფუძველზე.[1] ქვეყნის ტერიტორიის დაყოფას საარჩევნო ოლქებად უდიდესი პოლიტიკური დატვირთვა აქვს, მეტიც, მასზე დიდწილადაა დამოკიდებული არჩევნების შედეგები.[2] იმის გათვალისწინებით, თუ რამდენი დეპუტატი აირჩევა ცალკეულ საარჩევნო ოლქში, განასხვავებენ **ერთმანდატიან, ანუ უნინომინალურ და მრავალმანდატიან, ანუ პოლინომინალურ საარჩევნო ოლქებს.**

---

[1] საარჩევნო ნორმათა კოდექსი, სახელმძღვანელო მითითებები და განმარტებითი მოხსენება, ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), CDL-AD(2002)023rev., No. 9624, ვენეცია, 2002, §14.

[2] Кожемякин П. Г., Избирательное право зарубежных стран, Днепропетровск, 2007, 25.

პოლინომინალური ოლქი შეიძლება იყოს ორმანდატიანი, სამმანდატიანი და ა.შ. იშვიათ შემთხვევებში, საარჩევნო ოლქი შეიძლება იყოს საერთოსახელმწიფოებრივი, მაგალითად, ერთიანი სიებით პროპორციული საარჩევნო სისტემის დროს ან სახელმწიფოს მეთაურის არჩევისას, ასევე ე.წ. ჯუნტა სახელმწიფოებში.

საარჩევნო ოლქების ჩამოყალიბებას უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება. მათში ამომრჩეველთა, ან მოსახლეობის რაოდენობა დაახლოებით ერთნაირი უნდა იყოს. მხოლოდ ასეთი დაყოფა უზრუნველყოფს ამომრჩეველთა ხმების თანაბარ წონადობას, რაც თანასწორი საარჩევნო უფლების აუცილებელი პირობაა. ვენეციის კომისიის საარჩევნო ნორმათა კოდექსში მითითებულია, რომ საარჩევნო ოლქების შექმნისას ყურადღება უნდა მიექცეს გეოგრაფიულ კრიტერიუმებსა და ადმინისტრაციულ ან ისტორიულ საზღვრებს. თითოეული ოლქის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა რაოდენობას შორის ცდომილება იშვიათად უნდა სცილდებოდეს 10% ს და არ უნდა აღემატებოდეს 15%-ს, გარდა განსაკუთრებული გამონაკლისებისა.[1] განაწილების დადგენილი კრიტერიუმიდან მაქსიმალური დასაშვები გადახრა დამოკიდებულია კონკრეტულ სიტუაციაზე.

საარჩევნო უბანი საარჩევნო ოლქის ნაწილია, რომელიც ამომრჩევლების საცხოვრებელი ადგილის მიხედვით არიან განაწილებული და შექმნილია კენჭისყრის ჩასატარებლად და ხმების დასათვლელად. ხშირად, საარჩევნო უბნებს ქვედა დონის ადმინისტრაციული ერთეულები წარმოადგენენ. მაგალითად, საფრანგეთში კომუნები. ზოგჯერ კი, ისინი უფრო მცირე ერთეულებად იყოფა საარჩევნო პროცესის გასაადვილებლად. მაგალითად, ესპანეთში სექციად, რომელიც მოიცავს 500-დან 2000-მდე ამომრჩეველს.

4.3. საარჩევნო ადმინისტრაცია

საარჩევნო ორგანოები წარმოადგენენ კოლეგიური ორგანოებს, რომლებიც უზრუნველყოფენ არჩევნების მომზადებას და ჩატარებას. ვენეციის კომისიის მიერ მიღებულ საარჩევნო ნორმათა კოდექსში ხაზგასმულია სამართლიანი არჩევნების ჩასატარებლად გამჭვირვალე, მიუკერძოებელი და პოლიტიკური მანიპულირებისაგან თავისუფალი საარჩევნო ორგანოების არსებობის აუცილებლობა. იქვე ჩამოყალიბებულია რეკომენდაცია, რომელიც მიუთითებს,

---

[1] საარჩევნო ნორმათა კოდექსი, სახელმძღვანელო მითითებები და განმარტებითი მოხსენება, ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), CDL-AD(2002)023rev., No. 9624, ვენეცია, 2002, §1.4.

4.1. არჩევნების დანიშვნა

საარჩევნო პრაქტიკა არჩევნების დანიშვნის განსხვავებულ გზებს იცნობს. მათ შორის, განსაკუთრებით გავრცელებულია: პირველ შემთხვევაში, მორიგი არჩევნების ვადას კანონმდებლობა განსაზღვრავს და მიიჩნევა, რომ ასეთი მექანიზმი სახელმწიფო ინსტიტუტების სტაბილურობისთვის მეტი გარანტიაა. იგი უფრო ხშირად გამოიყენება საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში, თუმცა, ზოგჯერ, მმართველობის სხვა მოდელის პირობებშიც გვხვდება. არჩევნების დრო საკანონმდებლო დონეზე რეგულირდება აშშ-ში, მექსიკაში, ლატვიაში, შვედეთში. მეორე შემთხვევაში, კანონმდებლობაში განსაზღვრული არაა არჩევნების კონკრეტული ვადა, მაგრამ დადგენილია ფარგლები, რომელშიც იგი უნდა გაიმართოს. ბუნებრივია, იგი დაკავშირებულია არჩევითი ორგანოს ვადის ამოწურვასთან. ასეთ შემთხვევაში, კანონმდებლობით დადგენილი ვადაში გამოიცემა არჩევნების დანიშვნის აქტი უფლებამოსილი სუბიექტის, ხშირად, მორიგი არჩევნების შემთხვევაში, სახელმწიფოს მეთაურის, ხოლო რიგგარეშე არჩევნების დროს, პარლამენტის მიერ. ზოგიერთ სახელმწიფოში, სხვადასხვა ორგანოთა არჩევნები ერთმანეთს ემთხვევა ეფექტური ორგანიზებისა და ეკონომიურობის მიზნით. ქვეყანათა უმრავლესობაში არჩევნები არასამუშაო დღეს ტარდება, რაც, ზოგჯერ, კონსტიტუციის დონეზეა მოწესრიგებული (მაგალითად, ავსტრიაში).

4.2. საარჩევნო ოლქებისა და უბნების შექმნა

საარჩევნო ოლქი არის ტერიტორიული ერთეული, საიდანაც ხდება ხელისუფლების წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრების არჩევა. მისი საზღვრები შეიძლება დადგინდეს გეოგრაფიული კრიტერიუმების და ადმინისტრაციული ან ისტორიული საზღვრების საფუძველზე.[1] ქვეყნის ტერიტორიის დაყოფას საარჩევნო ოლქებად უდიდესი პოლიტიკური დატვირთვა აქვს, მეტიც, მასზე დიდწილადაა დამოკიდებული არჩევნების შედეგები.[2] იმის გათვალისწინებით, თუ რამდენი დეპუტატი აირჩევა ცალკეულ საარჩევნო ოლქში, განასხვავებენ **ერთმანდატიან, ანუ უნინომინალურ და მრავალმანდატიან, ანუ პოლინომინალურ საარჩევნო ოლქებს.**

---

[1] საარჩევნო ნორმათა კოდექსი, სახელმძღვანელო მითითებები და განმარტებითი მოხსენება, ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), CDL-AD(2002)023rev., No. 9624, ვენეცია, 2002, §14.

[2] Кожемякин П. Г., Избирательное право зарубежных стран, Днепропетровск, 2007, 25.

პოლინომინალური ოლქი შეიძლება იყოს ორმანდატიანი, სამმანდატიანი და ა.შ. იშვიათ შემთხვევებში, საარჩევნო ოლქი შეიძლება იყოს საერთოსახელმწიფოებრივი, მაგალითად, ერთიანი სიებით პროპორციული საარჩევნო სისტემის დროს ან სახელმწიფოს მეთაურის არჩევისას, ასევე ე.წ. ჯუნტა სახელმწიფოებში.

საარჩევნო ოლქების ჩამოყალიბებას უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება. მათში ამომრჩეველთა, ან მოსახლეობის რაოდენობა დაახლოებით ერთნაირი უნდა იყოს. მხოლოდ ასეთი დაყოფა უზრუნველყოფს ამომრჩეველთა ხმების თანაბარ წონადობას, რაც თანასწორი საარჩევნო უფლების აუცილებელი პირობაა. ვენეციის კომისიის საარჩევნო ნორმათა კოდექსში მითითებულია, რომ საარჩევნო ოლქების შექმნისას ყურადღება უნდა მიექცეს გეოგრაფიულ კრიტერიუმებსა და ადმინისტრაციულ ან ისტორიულ საზღვრებს. თითოეული ოლქის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა რაოდენობას შორის ცდომილება იშვიათად უნდა სცილდებოდეს 10% ს და არ უნდა აღემატებოდეს 15%-ს, გარდა განსაკუთრებული გამონაკლისებისა.[1] განაწილების დადგენილი კრიტერიუმიდან მაქსიმალური დასაშვები გადახრა დამოკიდებულია კონკრეტულ სიტუაციაზე.

საარჩევნო უბანი საარჩევნო ოლქის ნაწილია, რომელიც ამომრჩევლების საცხოვრებელი ადგილის მიხედვით არიან განაწილებული და შექმნილია კენჭისყრის ჩასატარებლად და ხმების დასათვლელად. ხშირად, საარჩევნო უბნებს ქვედა დონის ადმინისტრაციული ერთეულები წარმოადგენენ. მაგალითად, საფრანგეთში კომუნები. ზოგჯერ კი, ისინი უფრო მცირე ერთეულებად იყოფა საარჩევნო პროცესის გასაადვილებლად. მაგალითად, ესპანეთში სექციად, რომელიც მოიცავს 500-დან 2000-მდე ამომრჩეველს.

4.3. საარჩევნო ადმინისტრაცია

საარჩევნო ორგანოები წარმოადგენენ კოლეგიური ორგანოებს, რომლებიც უზრუნველყოფენ არჩევნების მომზადებას და ჩატარებას. ვენეციის კომისიის მიერ მიღებულ საარჩევნო ნორმათა კოდექსში ხაზგასმულია სამართლიანი არჩევნების ჩასატარებლად გამჭვირვალე, მიუკერძოებელი და პოლიტიკური მანიპულირებისაგან თავისუფალი საარჩევნო ორგანოების არსებობის აუცილებლობა. იქვე ჩამოყალიბებულია რეკომენდაცია, რომელიც მიუთითებს,

[1] საარჩევნო ნორმათა კოდექსი, სახელმძღვანელო მითითებები და განმარტებითი მოხსენება, ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), CDL-AD(2002)023rev., No. 9624, ვენეცია, 2002, §1.4.

რომ მიზნის მისაღწევად სასურველია კომისიის შემადგენლობაში შედიოდნენ მოსამართლე ან იურისტი, პარლამენტში შესული პარტიების, ან იმ პარტიის წარმომადგენლები, რომლებმაც ამომრჩეველთა ხმების განსაზღვრულ პროცენტულ ოდენობაზე მეტი დააგროვეს ბოლო არჩევნებში, ეროვნული უმცირესობის წარმომადგენლები და შინაგან საქმეთა სამინისტროს წარმომადგენელი, რასაკვირველია, ქვეყნის რეალობის გათვალისწინებით.[1]

საარჩევნო ადმინისტრაციის საქმიანობა, ძირითადად, ორ ფუნქციას ეფუძნება: ა) **ნორმატიულს**, რომელიც გულისხმობს კონტროლს საარჩევნო კანონმდებლობის შესრულებაზე და ბ) **აღმასრულებელს**, რომელშიც საარჩევნო პროცესის ადმინისტრირება მოიაზრება.

მსოფლიო საარჩევნო პრაქტიკაში საარჩევნო ორგანოებს განასხვავებენ სხვადასხვა ნიშნით:

ა) **მოქმედების ხანგრძლივობის მიხედვით** არსებობენ მუდმივი და დროებითი საარჩევნო ორგანოები. **მუდმივი ორგანოები** იქმნებიან გარკვეული ვადით, ამა თუ იმ ქვეყანაში კანონმდებლობით დადგენილი წესის შესაბამისად და უფლებამოსილების პერიოდში უზრუნველყოფენ ყველა სახის არჩევნებისა და რეფერენდუმის ჩატარებას, ხოლო **დროებითი ორგანოები** უფლებამოსილნი არიან კონკრეტული არჩევნების პერიოდში და შედეგების გამოცხადებისთანავე ასრულებენ არსებობას. როგორც წესი, მუდმივ რეჟიმში ზედა დონის საარჩევნო ორგანოები მუშაობენ.

ბ) **არჩევნების ადმინისტრირებისთვის უფლებამოსილი ორგანოები** იყოფა - **სპეციალურად ამ მიზნით შექმნილ ორგანოებად, სპეციალიზირებულ სასამართლო ორგანოებად და სამთავრობო სტრუქტურებად**; ცენტრალური საარჩევნო კომისიები იქმნება სახელმწიფო ორგანოს ფორმით, სადაც მუშაობენ სახელმწიფო მოხელეები შესაბამისი ანაზღაურებით. სპეციალური საარჩევნო ორგანოების შემადგენლობაში შედიან მსხვილი პარტიების და მთავრობის წარმომადგენლები, მაგალითად, გერმანიაში, ავსტრიაში, მექსიკაში. ავსტრიასა და მექსიკაში პარტიის წარმომადგენლების გარდა შედიან შინაგან საქმეთა მინისტრები, გერმანიაში, ასევე, მთავარი სახელმწიფო სტატისტიკური სამმართველოს თავმჯდომარე.

გ) **ტერიტორიული პრინციპის შესაბამისად** განასხვავებენ - **საერთო სახელმწიფოებრივ**, ანუ, ცენტრალურ, სამხარეო ან/და საოლქო და საუბნო საარჩევნო ორგანოებს. ზოგჯერ, ქვეყნის მასშტაბის საარჩევნო ორგანო არ იქმნება, ისინი მხოლოდ ფედერაციის სუბიექტების დონეზეა.

---

[1] იქვე.

დ) საარჩევნო ადმინისტრაციის ფორმირების განმახორციელებელი სუბიექტის მიხედვით არსებობენ პარლამენტის, აღმასრულებელი ხელისუფლების ან სასამართლოს მიერ, ასევე, ერთდროულად პარლამენტის, აღმასრულებელი ხელისუფლების ან სასამართლოს მიერ დაკომპლექტებული ორგანოები;

ე) შემადგენლობის განსაზღვრის პრინციპის მიხედვით ცნობილია პარტიული, პროფესიული და შერეული ორგანოები;

ვ) ცენტრალურსა და ქვემდგომ კომისიებს შორის ფუნქციების განაწილების მიხედვით: ცენტრალიზებული და დეცენტრალიზებული ორგანოები;

დიდ ბრიტანეთში, ჰოლანდიაში, ინდოეთში, ახალ ზელანდიაში საარჩევნო კომისია არ იქმნება. კონტროლისა და ზედამხედველობის ფუნქციას ასრულებს სპეციალური ჩინოვნიკი - არჩევნებზე უფლებამოსილი პირი. ინგლისში, მაგალითად, ქალაქის მერი ან საგრაფოს შერიფი. საფრანგეთში, იტალიაში, დანიაში, ავსტრიაში, ინგლისში არჩევნების კოორდინაციისა და ზედამხედველობის საკითხში მნიშვნელოვანია შინაგან საქმეთა სამინისტროს როლი.

4.4. ამომრჩეველთა რეგისტრაცია

ამომრჩეველთა რეგისტრაცია საარჩევნო პროცესის ის ეტაპია, რომლის დროსაც ხდება საარჩევნო უფლების მქონე პირთა განსაზღვრა და საარჩევნო კორპუსის ფორმირება. იგი ამომრჩეველთა ხმის უფლების რეალიზაციის აუცილებელი პირობაა და ნიშნავს პირის შეყვანას ამომრჩეველთა სიაში, რის საფუძველზეც ის შეიძლება დაშვებულ იქნას კენჭისყრაზე.

საპარლამენტო არჩევნების წარუმატებლობის ერთ-ერთ მიზეზს, შესაძლოა, ზუსტი საარჩევნო სიების არარსებობა წარმოადგენდეს[1]. საარჩევნო სიების სათანადო მენეჯმენტი/სიზუსტე სამართლიანი და თავისუფალი ხმის მიცემის უფლების წინაპირობაა[2]. არჩევნებში პასიური საარჩევნო უფლების ეფექტიანობა უსათუოდ დამოკიდებულია ხმის მიცემის სამართლიან განხორციელებაზე. საარჩევნო სიაში ამომრჩეველთა ნაწილის გამორიცხვა ან/და მათი მრავალჯერადი რეგისტრაცია, შელახავს არა მხოლოდ ამომრჩეველთა ინტერესებს, არამედ, შესაძლოა შეზღუდოს კანდიდატთა შანსების თანაბარი საარჩევნო პირობები და სამართლიანობა.

---

[1] European Court of Human Rights, Case of Georgian Labour Party v. Georgia, no 9103/04, 2008, §85.

[2] იქვე, §82.

მოსახლების გარკვეული ჯგუფის ან კატეგორიის გამორიცხვა არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს საყოველთაო საარჩევნო უფლებას[1]. საყოველთაო საარჩევნო უფლება გულისხმობს ამომრჩეველთა სრული რეესტრის არსებობასა და ამომრჩეველთა რეგისტრაციის ზუსტ პროცედურას[2]. ამომრჩევლებისთვის აქტიური საარჩევნო უფლების ჩამორთმევამ, შესაძლოა, გამოიწვიოს პასიური საარჩევნო უფლების დარღვევა.

ამომრჩეველთა სიების სათანადოდ წარმოება აუცილებელი პირობაა საყოველთაო საარჩევნო უფლების უზრუნველსაყოფად. მნიშვნელოვანია ამომრჩეველთა სიები აკმაყოფილებდეს რამდენიმე პირობას. ისინი უნდა იყოს მუდმივი და არა ერთჯერადი, განახლება უნდა ხდებოდეს რეგულარულად, წელიწადში ერთხელ მაინც, ამომრჩეველთა სიები უნდა ქვეყნდებოდეს, უნდა არსებობდეს სასამართლო კონტროლს დაქვემდებარებული ადმინისტრაციული პროცედურა არარეგისტრირებული ამომრჩევლების სიაში შესაყვანად.[3] ცნობილია ამომრჩეველთა სიების ფორმირების ორი მეთოდი - **სავალდებულო და არასავალდებულო** რეგისტრაცია. სავალდებულო რეგისტრაციის დროს საჯარო ხელისუფლების შესაბამის ორგანოებს გააჩნიათ ამომრჩეველთა სიების შედგენის ვალდებულება, ხოლო ნებაყოფლობითი, არასავალდებულო რეგისტრაციის დროს ამომრჩეველთა რეგისტრაცია მათივე სურვილით ხდება. ამომრჩეველთა რეგისტრაცია სხვადასხვა ქვეყანაში სხვადასხვა სტრუქტურას ევალება. მაგალითად, ისრაელში შინაგან საქმეთა სამინისტროს, ნიდერლანდში, ბელგიაში, პოლონეთში, დანიაში მუნიციპალური ორგანოების კომპეტენციაა, ლათინური ამერიკის ქვეყნებსა და ესპანეთში სპეციალური სამსახურის, რომელიც ცენტრალურ დონეზე მოქმედებს, შვედეთში საგადასახადო სტრუქტურების და ა.შ. არასავალდებულო რეგისტრაციის ორი სახე არსებობს: **მუდმივი და პერიოდული.** მუდმივი სიები დგება დროის განუსაზღვრელი პერიოდით, მაგრამ პერიოდულად გადაიხედება. მასში ცვლილების შეტანა შესაძლებელია ამომრჩევლის შესაბამისი მონაცემის შეცვლისას, ან გარდაცვალების შემთხვევაში. მაგალითად, ინდოეთში, აშშ-ში. პერიოდული სიების სისტემა გულისხმობს დროდადრო ძველი სიების გაუქმებას და ახლით ჩანაცვლებას. ხშირად ასეთი სიები ყოველი არჩევნების წინ დგება.

---

[1] იქვე, §119.

[2] European Electoral Heritage, 10 Years of the Code of Good Practice in Electoral Matters, Science and Technique of Democracy, Council of Europe Publishing, 2012, 9

[3] იხ. საარჩევნო ნორმათა კოდექსი, სახელმძღვანელო მითითებები და განმარტებითი მოხსენება, ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), CDL-AD(2002)023rev., No. 9624, ვენეცია, 2002, §1.7.

4.5. კანდიდატების წარდგენა

კანდიდატების საარჩევნო პროცესის უმნიშვნელოვანეს სტადიად ითვლება. ამ ეტაპზე განისაზღვრება პირთა წრე, რომელთა რიცხვიდან აირჩევიან პრეზიდენტები, უმაღლესი წარმომადგენლობითი და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების წევრები. ეს პროცედურა მოწესრიგებულია საარჩევნო კანონმდებლობით, რომელიც წარმოადგენს წესს, რომლის თანახმადაც სუბიექტები, რომლებიც ფლობენ პასიურ საარჩევნო უფლებას, შეიძლება დარეგისტრირდნენ კანდიდატად და დაფიქსირდნენ საარჩევნო ბიულეტენში.

კანდიდატების წარდგენის პროცედურა განსხვავებულია სხვადასხვა ქვეყანაში:

ა) კანდიდატების წარდგენის ერთ - ერთი სახეა **თვითწარდგენა. რომელიც გულისხმობს** თვით კანდიდატის შესაძლებლობას შეიტანოს განცხადება რეგისტრაციის თაობაზე. ზოგჯერ, თვითწარდგენის აუცილებელი პირობაა ერთი ან ორი პირის თანხმობა, ასევე საარჩევნო საწინდარის შეტანა.

ბ) კანდიდატის **წარდგენა ხელმოწერებით.** ამომრჩეველთა გარკვეული რაოდენობა ხელმოწერით გამოხატავს საკუთარ ნებას კანდიდატის წარდგენის თაობაზე. ამ ფორმით კანდიდატთა წარდგენის პროცედურას მიკროპეტიციას უწოდებენ.[1] მაგალითად, ასეთი უფლებამოსილება საფრანგეთში ერთ ამომრჩეველს გააჩნია, დიდ ბრიტანეთში, ირლანდიაში, ავსტრალიაში ათს, შვეიცარიაში თორმეტს, ჰოლანდიაში ოცდახუთს, ბელგიაში ორასიდან ხუთასამდე და ა.შ.

დ) თანამედროვე საარჩევნო სამართალში აქტუალურია კანდიდატურების **წარდგენა პოლიტიკური პარტიების მიერ.**

განსაზღვრული რაოდენობის ხელმოწერათა შეგროვების მოთხოვნა პასიური საარჩევნო უფლების მოსაპოვებლად თეორიულად არ ეწინააღმდეგება საყოველთაო კენჭისყრის პრინციპს, რადგან პრაქტიკაში მხოლოდ უკიდურესად სუსტ პარტიებს თუ შეიძლება გაუჭირდეთ აუცილებელი რაოდენობის მხარდამჭერთა ხელმოწერების შეგროვება, თუ ხელმოწერებთან დაკავშირებული წესები არ გამოიყენება კანდიდატთა დისკვალიფიკაციის მიზნით. ამგვარი მანიპულირების თავიდან ასაცი-

[1] Кожемякин П. Г., Избирательное право зарубежных стран, Днепропетровск, 2007, 30.

ლებლად, სასურველია კანონი არ ითხოვდეს ამომრჩეველთა 1%-ზე მეტი ხელმოწერების შეგროვებას.[1]

საარჩევნო სუბიექტი არის საჯარო ხელისუფლების წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრობის ან საჯარო ხელისუფლების თანამდებობის კანდიდატი, შესაბამისი საარჩევნო კომისიის მიერ რეგისტრირებული პარტია, საარჩევნო ბლოკი და ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფი.

საარჩევნო სუბიექტს ჰყავს წარმომადგენელი. საარჩევნო სუბიექტის - არჩევნებში დამოუკიდებლად მონაწილე პარტიის, საარჩევნო ბლოკის, ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფის წარმომადგენელი საარჩევნო სუბიექტს წარმოადგენს შესაბამის საარჩევნო კომისიასთან ურთიერთობაში.

პოლიტიკურ პარტიას (საარჩევნო სამართლის მიზნებისათვის) წარმოადგენს არჩევნებში მონაწილეობის მიზნით შესაბამისი კომპეტენტური ორგანოს მიერ რეგისტრირებული მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება. იგი არის საერთო მსოფლმხედველობრივ და ორგანიზაციულ საფუძველზე შექმნილი მოქალაქეთა ნებაყოფლობითი დამოუკიდებელი გაერთიანება, რომელიც რეგისტრირებულია კანონით დადგენილი წესით და როგორც თავისუფალი დემოკრატიული საზოგადოების აუცილებელი კონსტიტუციურსამართლებრივი ნაწილი, არჩევნების მეშვეობით და კანონმდებლობით ნებადართული სხვა საშუალებებით მონაწილეობს მოქალაქეთა პოლიტიკური ნების ფორმირებასა და გამოხატვაში.

საარჩევნო პროცესში არსებობს პოლიტიკურ პარტიათა **საარჩევნო ბლოკის** ფორმით მონაწილეობის შესაძლებლობა. იგი წარმოადგენს ორი ან მეტი პოლიტიკური გაერთიანების შეთანხმებას პრეზიდენტის, პარლამენტის ან ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში ერთობლივი მონაწილეობისათვის, მათ შორის კანდიდატის ან კანდიდატთა სიის ერთობლივი წარგენისათვის. ბლოკებად ჩამოყალიბების პროცედურა რეგულირდება ამა თუ იმ ქვეყანაში მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად და, პირველ რიგში, დამოკიდებულია ქვეყანაში არსებული საარჩევნო სისტემის თავისებურებაზე.

4.6. სააგიტაციო კამპანია

სააგიტაციო კამპანიად ითვლება სააგიტაციო ღონისძიებების სისტემა, რომელსაც ახორციელებენ პოლიტიკური პარტიები და დამოუკიდებელი

---

[1] იხ. საარჩევნო ნორმათა კოდექსი, სახელმძღვანელო მითითებები და განმარტებითი მოხსენება, ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), CDL-AD(2002)023rev., No. 9624, ვენეცია, 2002, §1.8.

კანდიდატები მიმდინარე არჩევნებზე ამომრჩეველთა მაქსიმალური რაოდენობის მხარდაჭერის უზრუნველყოფის მიზნით. საარჩევნო კამპანიაში, ასევე მონაწილეობენ მხარდამჭერთა სხვადასხვა ჯგუფები, საზოგადოებრივი ორგანიზაციები, მასობრივი ინფორმაციის საშუალებები და ა.შ. საარჩევნო კამპანიის დროს აგიტაციის ძირითადი ფორმებს და საშუალებებს წარმოადგენს წინასაარჩევნო შეკრებები და მანიფესტაციები, შეხვედრები ამომრჩევლებთან, საჯარო დებატები და დისკუსიები, ბეჭდური სააგიტაციო მასალების გამოცემა და გავრცელება, სტატიები პრესაში, გამოსვლები რადიოსა და ტელევიზიაში, მათ შორის ტელედებატები კანდიდატებს შორის და ა.შ. თანამედროვე საარჩევნო კანონები, როგორც წესი, დეტალურად არეგულირებენ საარჩევნო კამპანიას. მნიშვნელოვანია: ა) წინასაარჩევნო კამპანიის ვადების რეგულირება. როგორც წესი, საარჩევნო კამპანია იწყება არჩევნების დანიშვნის გამოცხადებით, ან კანდიდატთა/პარტიული სიის რეგისტრაციის შემდეგ და მთავრდება კენჭისყრამდე ერთი ან ორი დღით ადრე. ბ) კანდიდატებისა და პარტიებისთვის წინასაარჩევნო აგიტაციისათვის მასობრივი ინფორმაციის საშუალებების გამოყენების რეგულირება. გ) საარჩევნო კამპანიის დაფინანსება არჩევნების ორ დონეზე. პირველი მოიცავს საარჩევნო კამპანიის დაფინანსებას. ამ მიზნით საარჩევნო სუბიექტის მიერ მოზიდული ფულადი სახსრები უნდა ჩაირიცხოს საარჩევნო კამპანიის ფონდის ანგარიშზე. ინფორმაცია ფონდში არსებული თანხის ოდენობის, წყაროსა და ყველა სახის ოპერაციის შესახებ დოკუმენტურად უნდა გაფორმდეს და ღია, საჯარო და ხელმისაწვდომი იყოს. მეორე დონე მოიცავს არჩეული წარმომადგენლების ფინანსური მდგომარეობის მონიტორინგს არჩევნებამდე და მის შემდგომ.[1] ქვეყანათა დიდ ნაწილში კანონმდებლობა ადგენს საარჩევნო კამპანიისათვის მაქსიმალური დანახარჯის ზღვარს, კერძო პირთა შემოწირულობების, მათ შორის ანონიმური წყაროების ფარგლებს კანდიდატსა და პარტიებისათვის. დ) წინასაარჩევნო აგიტაციაში მონაწილეობის უფლების მქონე სუბიექტთა წრე. ე) ტერიტორიები, სადაც შესაძლებელია კამპანიის განხორციელება და სხვ.

არჩევნების სამართლიანობის უზრუნველსაყოფად უმნიშვნელოვანესია დამკვირვებელთა ჩართულობა. არსებობს მათი შემდეგი კატეგორიები: ა) პარტიების მიერ დანიშნული ადგილობრივი დამკვირვებლები, ბ) სხვა ადგილობრივი დამკვირვებლები და გ) საერთაშორისო დამკვირვებლები.[2]

---

[1] იქვე, 109.
[2] იქვე, 87.

4.7. კენჭისყრა, ხმების დათვლა და შედეგების გამოქვეყნება

ისინი საარჩევნო პროცესის უმნიშვნელოვანესი ეტაპებია, რომელთა ფარგლებში თვალსაჩინო ხდება ამომრჩეველთა ნების კონკრეტული შედეგი - მანდატების მფლობელი გამარჯვებული სუბიექტები.

ცალკეული ქვეყნის საარჩევნო კანონები დეტალურად აწესრიგებენ **კენჭისყრის** პროცესს. კენჭისყრის პროცედურებს უმნიშვნელოვანესი როლი აკისრიათ საარჩევნო პროცესში, რამდენადაც გაყალბების ყველაზე დიდი საშიშროება სწორედ ხმის მიცემის დროს არსებობს.[1] პირველ რიგში, კანონმდებლობით ხდება კენჭისყრის დროის დადგენა, რომელიც, ფალსიფიცირების შესაძლებლობის გამოსარიცხად, ერთი დღეა. თუ იგი არ ემთხვევა დასვენების დღეს, ასეთად ცხადდება. ამომრჩევლები ხმას აძლევენ საკუთარი საცხოვრებელი ადგილის შესაბამისად.

როგორც წესი, კენჭისყრა ხორციელდება ამ მიზნით მოწყობილ საარჩევნო უბნებში. სქემატურად, ხმის მიცემის პროცედურა ასე გამოიყურება: საარჩევნო კომისიის წევრთაგან მიღებულ საარჩევნო ბიულეტენში ამომრჩეველი, დახურულ კაბინაში, აღნიშნავს სასურველ კანდიდატს, მოათავსებს კონვერტში და ჩააგდებს საარჩევნო ურნაში, რომელიც ხმათა ფარულობის უზრუნველმყოფი მთელი რიგი რეკვიზიტების დაცვითაა შექმნილი. ბევრგან გამოიყენება მარკირების სისტემა, რათა ამომრჩეველს არ ჰქონდეს განმეორებით ხმის მიცემის საშუალება.

როგორც აღინიშნა, ცალკეულ შემთხვევებში, თანამედროვე მსოფლიოში, საარჩევნო ბიულეტენებით კენჭისყრის ჩანაცვლება ხდება სპეციალური საარჩევნო მანქანებით, რომლებიც სწრაფად და უხარვეზოდ ითვლის არჩევნების შედეგებს, ამცირებს საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევის შესაძლებლობებს.

იმისათვის, რომ, სხვადასხვა ობიექტური მიზეზების შემთხვევაში, ამომრჩეველთა არჩევნებში მონაწილეობის სურვილი არ შეიზღუდოს და არსებობდეს არჩევნებში მონაწილების შესაძლებლობა, საარჩევნო პრაქტიკა, ფოსტით და მინდობილობით ხმის მიცემასთან ერთად, იცნობს კენჭისყრაში მონაწილეობის შესაძლებლობას საცხოვრებელ ადგილას ე.წ. გადასატანი ყუთის მეშვეობით, არჩევნების ფარულობის პრინციპის დაცვით. ასევე, საარჩევნო კანონმდებლობა განსაზღვრავს სხვა ამომრჩევლის დახმარებით არჩევანის გაკეთების შესაძლებლობას ისეთ დროს, როდესაც ამომრჩეველს აქვს ფიზიკური ნაკლი, ან არასაკმარისი განათლება.

---

[1] იხ. იქვე, 29.

ხმების დათვლა საარჩევნო ადმინისტრაციის ქვედა რგოლებში ხორციელდება, სადაც ხდება არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა, კენჭისყრაში მონაწილე ამომრჩეველთა, ბათილად ცნობილი ბიულეტენების რაოდენობის და თითოეული სუბიექტისათვის მიცემული ხმების რაოდენობის შეჯამება, რომელიც აისახება შემაჯამებელ ოქმში. ეს უკანასკნელი გადაეცემა ზემდგომ საარჩევნო სტრუქტურებს, რომლებიც შემოსული ინფორმაციის საფუძველზე ითვლიან არჩევნების ჯამურ შედეგებს. არჩევნების კატეგორიიდან გამომდინარე, საბოლოო შედეგი შეიძლება შეჯამდეს ცენტრალურ ადმინისტრაციაში, მაგალითად, სახელმწიფოს მეთაურის, სიითი პროპორციული სისტემით ჩატარებული არჩევნების, ან, ადმინისტრაციის შუალედურ რგოლში, მაგალითად, მაჟორიტარული, თვითმმართველობის, რეგიონული პროპორციული არჩევნების. არჩევნების შედეგები არსებობს ორი სახის: პირველადი და საბოლოო, რომელიც გასაჩივრების ყველა ვადის ამოწურვას უკავშირდება.[1]

ისეთ შემთხვევებში, როდესაც არჩევნების შედეგად გამარჯვებული ვერ გამოვლინდება, ან ჩაიშლება, ამა თუ იმ ქვეყანაში მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, ინიშნება არჩევნების **მეორე ტური, ან ხელახალი არჩევნები.** მეორე ტურის, ხელახალი არჩევნების, შუალედური არჩევნების, განმეორებითი კენჭისყრის და სხვა არაორდინალურ შემთხვევებში, საარჩევნო კანონები, შედეგების დროულად გამოვლენის მიზნით, განსაზღვრავენ შემცირებულ ვადებს, ზოგჯერ, ასევე განსხვავებულ პროცედურებს. არჩევნების საბოლოო შედეგების შეჯამება და გამოქვეყნება ხდება ცენტრალური საარჩევნო ადმინისტრაციის მიერ.

4.8. საარჩევნო დავები

საარჩევნო დავების რეგლამენტირება არჩევნების კანონიერებისა და სამართლიანობის უზრუნველყოფის აუცილებელი პირობაა. იმისათვის, რომ საარჩევნო კანონის მოთხოვნები სრულად და განუხრელად განხორციელდეს, აუცილებელია არსებობდეს დარღვევებთან დაკავშირებული საჩივრებისა და განცხადებების კომპეტენტური ორგანოს მიერ განხილვის ეფექტური სისტემა.[2] საარჩევნო სამართალი იცნობს არჩევნებში მონაწილე სუბიექტების და სხვა დაინტერესებული პირების ინტერესების დაცვის მრავალფეროვან მექანიზმებს. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია სადავო საკითხების

[1] იხ. იქვე, 50.
[2] იხ. იქვე, §92.

გასაჩივრების შესაძლებლობა, როგორც საარჩევნო ადმინისტრაციის ფარგლებში, ისე სასამართლო ხელისუფლების სისტემაში. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ საარჩევნო ინტერესების დაცვის ეფექტურობის უზრუნველსაყოფად, ცალკეული ქვეყნის კანონმდებლობა იცნობს დავების განხილვის გამორჩეულად შეზღუდულ ვადებს, ასევე, ხშირად იყენებს უმაღლეს სასამართლო ინსტანციაში მიმართვის აკრძალვას, რათა თავიდან იქნას აცილებული დავების გაჭიანურების ობიექტური და სუბიექტური ფაქტორები და დროულად მოხდეს არჩევნების საბოლოო შედეგების გამოქვეყნება, რომელიც ახალარჩეული ორგანოს და თანამდებობის პირის ლეგიტიმაციის საფუძველია.

მნიშვნელოვანია, რომ საარჩევნო კანონმდებლობა, შესაბამისი წესების დარღვევისთვის, აწესებს სანქციებსაც, მათ შორის სისხლისსამართლებრივს. არჩევნების ეფექტურობის უზრუნველყოფისთვის მნიშვნელოვანია ბევრ ქვეყანაში საარჩევნო კანონმდებლობის და პროცედურების კონსტიტუციურობის დაქვემდებარება საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოებისთვის. ასევე, ზოგიერთ ქვეყანაში, სასამართლო ხელისუფლების სისტემაში ცალკე საარჩევნო სასამართლოების არსებობა.

თემატური კითხვები:

1) განმარტეთ საარჩევნო პროცესის არსი!
2) ჩამოთვალეთ საარჩევნო პროცესის სტადიები!
3) იმსჯელეთ საარჩევნო ოლქის განმსაზღვრელ ფაქტორებზე!
4) საარჩევნო ადმინისტრაციის რომელ სახესხვაობებს იცნობს საარჩევნო სამართალი?
5) რა განსხვავებაა ამომრჩეველთა სავალდებულო და არასავალდებულო რეგისტრაციას შორის?
6) ვინ შეიძლება იყოს საარჩევნო სუბიექტი?
7) რას გულისხმობს საარჩევნო კამპანია?
8) „დამკვირვებელთა" რომელი სახეებია ცნობილი?
9) ჩამოთვალეთ არჩევნებში მონაწილეობის მისაღებად კანდიდატთა წარდგენის ფორმები!
10) რომელი სტრუქტურები მონაწილეობენ საარჩევნო დავების განხილვაში?

თავი VIII . საკანონმდებლო ხელისუფლება

1. საკანონმდებლო ორგანოები და ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი

საპარლამენტო დაწესებულებების როლი ხელისუფლების შტოთა სამეულში განსაკუთრებულია. არჩევითობა და ხალხის მანდატი მათ პოლიტიკური გაერთიანებების და საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მიზნებისა და ამოცანების განხორციელების რეალურ ასპარეზად, ყველაზე „სახალხო" სახელმწიფოებრივ ინსტიტუტად აქცევს. პარლამენტის სიძლიერე იმაში მდგომარეობს, რომ იგი მოქმედებს ერის სახელით და მოიცავს ქვეყანაში მცხოვრები ერებისა და ხალხების, სხვადასხვა სოციალური ჯგუფების ინტერესებს.[1] ხელისუფლების გონივრული დაბალანსება ხალხსა და პარლამენტს შორის სამართლებრივი ურთიერთობის არსებობის ერთგვარი გარანტიაა, რომლის დროსაც ერთი მეორეზეა დამოკიდებული.[2] თანამედროვე სახელმწიფოში მიჩნეულია, რომ ხალხი, რომელსაც აქვს სუვერენული ხელისუფლება, თვითონ აკეთებს ყველაფერს, რისი გაკეთებაც თავად შეუძლია, ხოლო იმას, რისი გაკეთებაც კარგად არ შეუძლია, თავისი ნდობით აღჭურვილი პირების მეშვობით ახორციელებს.[3] ასეთ შემთხვევაშიც ითვლება, რომ გადაწყვეტილება მიიღო ხალხმა, კანონიერი წარმომადგენლების მეშვეობით.

2. პარლამენტის დამკვიდრება

ტერმინი „პარლამენტი" მომდინარეობს ინგლისური "Parliament"-დან, რომელიც ეფუძნება ფრანგულ ზმნას "parler" - ლაპარაკი. უძველეს საფრანგეთში პარლამენტად იწოდებოდა სასამართლოები პროვინციულ დონეზე. სწორედ ამ ტერმინის საფუძველზე ჩამოყალიბდა ინგლისური ეკვივალენტური ცნება. აქედან გამომდინარე, დიდ ბრიტანეთში, ჯერ კიდევ პირველი საკანონმდებლო კრების მოწვევამდე, მეფის მრჩეველთა საბჭო

---

[1] Комментарий к Конституции Российской Федерации, под. ред. В. Д. Зоркина и Л. В. Лазарева, Эксмо, Москва, 2010, 467.

[2] Jellinek G., Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., 1913, S. 582 ff., dagegen Kelsen H., Allgemeine Staatlehre, 1925, S. 314. ციტირებულია: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgezetz, C. F. Muller, 2011, 30.

[3] მონტესკიე შ.-ლ., კანონთა გონი, დ. ლაბუჩიძის თარგმანი, ნ. ნათაძისა და ო. ჯიოევის რედაქტორობით, თბილისი, 1994, 38.

აერთიანებდა ბარონებსა და არქიეპისკოპოსებს, სადაც განიხილავდნენ პოლიტიკას და მსჯელობდნენ საბეგარო გადასახადებზე. დროთა განმავლობაში საბჭოს მნიშვნელობა გაიზარდა და რაინდები თავიანთი საგრაფოების წარმომადგენლები გახდნენ. ეს იყო მომავალი თემთა პალატა, სიტყვა „პარლამენტი“ კი დამკვიდრდა ამ შეხვედრების აღსანიშნავად.[1]

დღესდღეობით, მსოფლიო პრაქტიკაში, უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს აღმნიშვნელი ტერმინი - პარლამენტი - ყველაზე ხშირად გამოიყენება, თუმცა, ცნობილია მრავალფეროვანი სახელწოდებები. კერძოდ, შვედეთის რიკსტაგი, ესპანეთის გენერალური კორტესები, ესტონეთის რიიგიკოგუ, ლატვიის სეიმი, აზერბაიჯანის მილი მეჯლისი, დანიის ფოლკეტინგი, ყირგიზეთის ჟოგორკუ კენეში, ქუვეითის მაჯლის ალ უმმა, ხორვატიის საბორი, ისლანდიის ალტინგი, ნორვეგიის სტორტინგი, ალბანეთის კუვენდადი და ა.შ.

პარლამენტის დაბადების დღედ 1265 წლის 20 იანვარი ითვლება,[2] როდესაც დიდ ბრიტანეთში პირველად იქნა მოწვეული წარმომადგენლობითი თავყრილობა, რომელიც შედგებოდა ბარონებისა და ყველა საგრაფოსა და დიდი ქალაქის ორ-ორი წარმომადგენლისაგან.[3] შეკრებას წინ უძღოდა 1254 წლიდან მეფის ხელისუფლების წინააღმდეგ ბარონთა ოპოზიციის ბრძოლა, რომლის სათავეში იდგა ინგლისის პოლიტიკური, სამხედრო და სახელმწიფო მოღვაწე, საპარლამენტო წყობილების ფუძემდებელი სიმონ დე მონფორი.[4] მან მეფის მომხრეებზე გამარჯვების შემდეგ,[5] ხელში ჩაიგდო ძალაუფლება და მოიწვია პირველი პარლამენტი, რითაც საფუძველი ჩაუყარა ინგლისში წოდებრივ წარმომადგენლობას[6] და შეზღუდა მეფის ძალაუფლება.

---

[1] <www.parliament.ge> წყარო:<http://www.parliament.uk> [24.06.2015].

[2] ქართული საბჭოთა ენციკლოპედია, ტომი 7, თბილისი, 1984, 106.

[3] პარლამენტის „ჩანასახები“ გაცილებით ადრეულ პერიოდში გვხვდება, მაგალითად, ძველი საბერძნეთის სახალხო კრება, ძველი რომის სენატი, მენის კუნძულების ტინვალდი, ისლანდიის ალტინგი და ა.შ.

[4] სიმონ დე მონფორი (1208-1265) წარმოშობით ფრანგი იყო, 1230 წელს გადასახლდა ინგლისში, 1238 წელს ცოლად შეირთო ინგლისის მეფის ჰენრი III-ის უმცროსი და, იმავდროულად, იყო პრინც ედუარდის აღმზრდელი.

[5] 1264 წლის 14 მაისს, ლუისის ბრძოლა.

[6] მოგვიანებით, დიქტატორული პოლიტიკის შედეგად, მონფორს აუმხედრდა ბარონთა დიდი ნაწილი, რომელსაც სათავეში ჩაუდგა ტყვეობიდან გაქცეული მეფის ძე ედუარდი, შედეგად, მონფორი დამარცხდა, თუმცა, ისტორიის საბედნიეროდ, მის მიერ ორგანიზებულმა საპარლამენტო ინსტიტუტმა ფუნქციონირება განაგრძო.

1295 წლიდან პარლამენტი კიდევ უფრო რეალურ წარმომადგენლობით ორგანოდ იქცა, რადგან მოწვევის დოკუმენტით განისაზღვრა დელეგატების უფლებამოსილებანი მათ მიმართ, ვისაც ისინი წარმოადგენდნენ. მისი პირველადი ფუნქცია მხოლოდ გადასახადების დაწესება იყო, შემდეგ საუკუნეებში კი საკანონმდებლო უფლებამოსილება დაემატა. დიდი ბრიტანეთის კვალდაკვალ, მეთოთხმეტე საუკუნის დასაწყისიდანვე, ჩამოყალიბება დაიწყო პირველმა საკანონმდებლო კრებებმა სხვა ქვეყნებშიც, მაგალითად, საფრანგეთში გენერალურმა შტატებმა, ესპანეთში კორტესებმა და ა.შ.

3. პარლამენტის ცნება და მახასიათებლები

თანამედროვე იურიდიულ ლიტერატურაში, როგორც წესი, პარლამენტის მახასიათებლებს შორის გამოარჩევენ წარმომადგენლობით, საკანონმდებლო, დაფუძნების და კონტროლის ფუნქციებს. ყურადღებაა გამახვილებული საჯაროობის ფუნქციაზე. ზოგჯერ ცალკე განიხილავენ დაკომპლექტების - რეკრუტირების ფუნქციას, რომელიც გულისხმობს პოლიტიკური ხელმძღვანელობის პერსონალის შერჩევას და მაღალი დონის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის შეძენისთვის მომზადებას.[1]

თანამედროვე სახელმწიფოთა კონსტიტუციების ერთ ნაწილში შეიმჩნევა პარლამენტის ცნების განსაზღვრის ტენდენცია, რომელშიც მისი თვალსაჩინო მახასიათებლებლების ხაზგასმა ხდება. ყველაზე ხშირად მინიშნებულია პარლამენტის უმაღლეს წარმომადგენლობით ხასიათზე. ასეა, მაგალითად, ლიხტენშტეინის, სერბეთის, რუსეთის, მოლდოვის და სხვა ქვეყნების კონსტიტუციებში. ზოგჯერ ძირითადი კანონის დებულება სრულიად სახელმწიფოს ხალხის წარმომადგენლობაზე მიანიშნებს, როგორც ეს ნიდერლანდის, პორტუგალიის, ესპანეთის და სხვა ქვეყნების ძირითად კანონებშია ჩამოყალიბებული. კიდევ ერთ უმნიშვნელოვანეს მახასიათებელს, საკანონმდებლო ხელისუფლების მატარებლობას უსვამს ხაზს ბრაზილიის, სლოვაკეთის, იაპონიის, ესპანეთის და სხვა ქვეყნების მთავარ სამართლებრივ აქტებში. მთავრობის მაკონტროლებელი ფუნქციაა განსაზღვრული პორტუგალიაში, ლიხტენშტეინში, ბულგარეთში, ესპანეთში და ა.შ. პარლამენტზე, როგორც ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოზეა მინიშნება იაპონიის, შვეიცარიის კონსტიტუციებში. ისეთ შემთხვევაში, თუ ძირითადი კანონი გვერდს უვლის პარლამენტის დეფინიციას, იგივე მახასიათებლები

[1] Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar GG, C.H. Beck Verlag, München, 2012, Rn. 19.

მისი სტატუსის მომწესრიგებელი ნორმებიდან გამომდინარეობს.

3.1. წარმომადგენლობითობის არსი

წარმომადგენლობითობა ხელისუფლების საკანონმდებლო შტოს სრულყოფილი სამართლებრივი მოწყობისა და ფუნქციონირების მნიშვნელოვანი პირობაა. პარლამენტის, როგორც წარმომადგენლობითი ორგანოს დახასიათება ნიშნავს, რომ ის სამართლებრივ ურთიერთობებში წარმოადგენს ხალხს, როგორც მის კანონიერ წარმომადგენელს კონსტიტუციის ძალით.[1] იგი განიმარტება ორი გაგებით. ფართო გაგებით, საუბარია ფენომენზე, რომელიც აღნიშნავს უფლებამოსილებების განხორციელების შესაძლებლობას, რომელიც დელეგირებულია ხალხის ან მისი ნაწილისაგან მკაცრად განსაზღვრული ვადით არჩეულ წარმომადგენლებზე, ხოლო ვიწრო გაგებით, გამოიხატება ამ უფლებამოსილების განხორციელებაში ხელისუფლების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების მიერ.[2]

წარმომადგენლობითი დემოკრატია, ანუ წარმომადგენლების მეშვეობით საპარლამენტო დაწესებულებების ფარგლებში გადაწყვეტილებების მიღება, ამ ორგანოების არსებობის აუცილებელი პირობა და უპირველესი მახასიათებელია. დემოკრატიულ სახელმწიფოსთან მიმართებაში „წარმომადგენლობა" არის დემოკრატიის პოლიტიკური იდეის ნაწილი, ასე რომ გამოთქმა - პარლამენტი „წარმოადგენს" ხალხს, ანუ პარლამენტი არის „ხალხის წარმომადგენლობა", ასახავს პოლიტიკურ ფაქტს.[3] წარმომადგენლობითი დემოკრატიის სრულყოფილი რეალიზაცია დიდწილად უზრუნველყოფს პოლიტიკური ხელისუფლების მაღალ ეფექტურობას, პოლიტიკურ სტაბილურობას, პოლიტიკური სისტემის რაციონალურ ორგანიზაციას, გადაწყვეტილების მიმღები პირების პასუხისმგებლობას.[4]

წარმომადგენლობითობა განაპირობებს ხალხის პოლიტიკურ ქმედუნარიანობასა და გადაწყვეტილებაუნარიანობას. იგი გულისხმობს საქმიანობას ხალხისათვის და პასუხისმგებლობას ხალხის წინაშე. ხალხი წარმოადგენს საჯარო ხელისუფლების წყაროს და, იმავდროულად, თავადაა ამ ხელისუფლების მატარებელი. წარმომადგენლობითობა პირდაპირ კავშირშია სახელმ-

---

[1] Комментарий к Конституции Российской Федерации, под общ. ред. Л.В. Лазарева, Москва, 2009, 390.

[2] Конституция Российской Федерации: доктринальный комментарий (постатейный), под ред. Ю. А. Дмитриева, Москва, 2009, 170.

[3] Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgezetz, C. F. Muller, 2011, 26.

[4] მაცაბერიძე მ., არჩევნები და საზოგადოება, თბილისი, 2003, 27-28.

წიფოს ყველაზე დიდი ღირებულების - პიროვნების ინტერესების დაცვასთან. პარლამენტის არჩევა უშუალოდ ხალხის მიერ ხაზს უსვამს მის წარმომადგენლობით ხასიათს და „წარმომადგენლობითობაზე მონოპოლისტის“ და „ლეგიტიმური პრიორიტეტის მფლობელის“ სტატუსს ანიჭებს.[1] ამიტომ, პარლამენტს ხშირად ცენტრალურ დემოკრატიულ ორგანოდ ახასიათებენ.

3.2. წარმომადგენლობითობის სახეები

პარლამენტი წარმოადგენს სამოქალაქო საზოგადოებას.[2] მისი წარმომადგენლობითობის მაღალ ხარისხს უზრუნველყოფს გეოგრაფიული, ასახვითი და ფუნქციონალური წარმომადგენლობების ერთდროული, დაბალანსე-ბული არსებობა. მნიშვნელოვანია, რომ პარლამენტის წევრთა რიგებს ავსებდნენ ქვეყნის ყველა რეგიონის, ასევე საზოგადოების ძირითადი ჯგუფებისა და პოლიტიკური ძალების წარმომადგენლები. პარლამენტი ამ „სიჭრელის“ ყველაზე თვალსაჩინო გამოხატულებაა.

3.2.1. გეოგრაფიული წარმომადგენლობა

გეოგრაფიული წარმომადგენლობის კრიტერიუმი წარმომადგენლობითი რეჟიმის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საზომია.[3] ცალსახაა, რომ პარლამენტი, რომელშიც უზრუნველყოფილია სახელმწიფოს ყველა რეგიონის წარმომადგენლობა, უკეთ ახდენს ცალკეული ტერიტორიული ერთეულების აქტუალური საკითხების თუ პრობლემების იდენტიფიკაციას და გადაწყვეტას. მნიშვნელოვანია, რომ საპარლამენტო დაწესებულება არსებობდეს იმ ფორმით, რომ მოქალაქეების მიერ არჩეული წარმომადგენლები ახერხებდნენ ქვეყნის მთელი მოსახლეობის ინტერესების დაბალანსებას.

უდავოა, რომ მიუხედავად პარლამენტის არსობრივად საერთოსახელმწიფოებრივ ინტერესზე ორიენტაციის და თავისუფალი მანდატის მოქმედებისა, რომელიც დეპუტატის მთელი ქვეყნის წარმომადგენლობას გულისხმობს, დიდი ალბათობით, რეგიონის ინტერესების უკეთ დაცვა სწორედ

---

[1] Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar GG, C.H. Beck Verlag, München, 2012, Rn. 10.

[2] Jellinek G., Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., 1913, 5. Neudruk 1928, S. 580 f., Laband, AöR 12 (1897), 277, 279; Laband P/Mauer O, Deutsches Reichsstaatsrecht, 7. Aufl., 1919, S. 84; მითითებულია: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgezetz, C. F. Muller, 2011, 30.

[3] ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 76.

მის წარმომადგენელს შეუძლია. ამიტომაა, რომ უდიდესი ყურადღება ექცევა ქვეყნის ტერიტორიის გონივრულ დაყოფას საარჩევნო ოლქებად, რომლებზეც სადეპუტატო მანდატების გადანაწილება ხდება. მნიშვნელოვანია, საარჩევნო ოლქის საზღვრების დადგენა ხდებოდეს გეოგრაფიული კრიტერიუმების და ადმინისტრაციული ან ისტორიული საზღვრების საფუძველზე, რომლებიც თავის მხრივ ხშირად გეოგრაფიითაა განპირობებული.[1] საარჩევნო ოლქების საზღვრები და მათთან მჭიდროდ დაკავშირებულ სადეპუტატო მანდატების რაოდენობა, პარლამენტში გეოგრაფიული წარმომადგენლობის უზრუნველყოფის მნიშვნელოვანი წინაპირობაა.

3.2.2. ასახვითი წარმომადგენლობა

წარმომადგენლობითობის მაღალი ხარისხით უზრუნველსაყოფად მნიშვნელოვანია პარლამენტის შემადგენლობაში შედიოდნენ საზოგადოების ყველა ძირითადი ჯგუფის - ასაკობრივი, პროფესიული, სქესობრივი, ეროვნული - წარმომადგენლები. სახალხო წარმომადგენლობა უნდა ემსახურებოდეს მთელი საზოგადოების ინტერესების გამოხატვას და არა მისი მხოლოდ რომელიმე ნაწილის, ვინაიდან საქმე ეხება ყველასათვის საერთო თავისუფლებას, საზოგადოებრივ ძალაუფლებას, ყველა ადამიანის ბედს.[2] წარმომადგენლობითობა სრულუფლებიან მოქალაქეთა ინტერესების კოლექტიური დაცვაა[3]. წარსულს ჩაბარდა წარმომადგენლობით ორგანოში გამორჩეული სოციალური მდგომარეობის მქონე ადამიანების ინტერესების უპირატესი დაცვის რეალობა.

ამასთან, აღსანიშნავია, რომ საზოგადოებისა და პარლამენტის „სარკისებური შესაბამისობის" მიღწევა შეუძლებელია. თანამედროვე საზოგადოებები ძალზე რთული და მრავალფეროვანია, ხოლო ცალკეული ჯგუფების პოლიტიკური რესურსები ძალზე არათანაბარია იმისთვის, რომ თავისუფალი არჩევნების შედეგად ჩამოყალიბდეს პარლამენტი ყოველი სოციალური ფენის წარმომადგენლობის პრინციპით.[4] „იდეა, რომლის მიხედვითაც წარმომადგენლობით ორგანოში ხალხის თითოეულ ფენას ცალკეული პირი

---

[1] საარჩევნო ნორმათა კოდექსი, სახელმძღვანელო მითითებები და განმარტებითი მოხსენება, ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), CDL-AD(2002)023rev., No. 9624, ვენეცია, 2002, §2.2.14.

[2] Чичерин Б., О народном представительстве, Теория государства и права, Москва, 2000, 194.

[3] Corral L. D., Doktrinärer Liberalismus, 1964, S.137 ff. მითითებულია: Dolzer/Kahl/-Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgezetz, C. F. Muller, 2011, 19.

[4] მაცაბერიძე მ., არჩევნები და საზოგადოება, თბილისი, 2003, 37.

უნდა წარმოადგენდეს, ფანტაზიის ნაყოფია და სხვა არაფერი. იგი ვერასოდეს შეისხამს ხორცს, თუ კონსტიტუციაში მკაფიოდ არ არის მითითებული, რომ ამ ორგანოში ყოველი პროფესიიდან ერთი ან მეტი დელეგატი უნდა იყოს წარმოდგენილი".[1] მსგავსი რეგულაციების არსებობა რეალობას მოკლებულია, რადგან მოქალაქეთა თავისუფალი არჩევანის უფლება ასეთ შესაძლებლობას გამორიცხავს. გამონაკლის შემთხვევებში, საპარლამენტო დაწესებულებაში საზოგადოების ცალკეული ჯგუფების წარმომადგენლობის უკეთ უზრუნველსაყოფად საკანონმდებლო რეგულაციების დაწესება ხდება. აღნიშნულის მაგალითად ეროვნული უმცირესობების ან ქალთა წარმომადგენლობის უზრუნველსაყოფად დადგენილი კვოტების დასახელება შეიძლება, რომელთა არსებობა კონსტიტუციონალიზმის თეორიასა და პრაქტიკაში აზრთა სხვადასხვაობას იწვევს.

ამა თუ იმ ქვეყანაში მოქმედი საარჩევნო კანონმდებლობით უზრუნველყოფილი თავისუფალი არჩევნების პრინციპი პოლიტიკურ პარტიებსა და მოქალაქეებს, ერთგვარად, აკისრებს პასუხისმგებლობას თავად იზრუნოს დეპუტატთა, ერთი მხრივ, „სიჭრელეზე", ხოლო, მეორე მხრივ, ისეთი კანდიდატების შერჩევაზე, რომლებიც მოქალაქეთა კონკრეტული ჯგუფისადმი კუთვნილების მიუხედავად, საზოგადოებრივი ინტერესის დაცვის გარანტები იქნებიან. დღესდღეობით, რამდენადაც წარმომადგენლობით ორგანოში საზოგადოების „სარკისებური" ასახვისთვის საკანონმდებლო საფუძვლების შექმნა გამორიცხულია და არც ხალხის მზაობა არსებობს შესაბამისი არჩევანის გასაკეთებლად, თავისუფალი მანდატი ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე მცხოვრები ადამიანების ინტერესების დაბალანსების ყველაზე ეფექტურ ბერკეტად რჩება. დემოკრატია წარმომადგენლობითი ხელისუფლების ფორმაა, რომლის ფარგლებშიც მოქალაქეები ირჩევენ წარმომადგენლებს, რომლებმაც უნდა მოახერხონ ამომრჩევლების, მათ შორის იმ ხალხის, ვისაც ისინი არ წარმოადგენენ, ანუ მთელი საზოგადოების ინტერესების დაბალანსება.

3.2.3. ფუნქციონალური წარმომადგენლობა

ფუნქციონალური წარმომადგენლობა გულისხმობს სახელმწიფოში მოქმედი ძირითადი პოლიტიკური ძალების წარმოდგენას საპარლამენტო დაწესე-

[1] ჰამილტონი ა., მედისონი ჯ., ჯეი ჯ., ფედერალისტური წერილები, №35, გ. ბარამიძის თარგმანი, გ. ბარამიძის, მ. გოგატიშვილისა და ლ. ფლეტჩერის რედაქტორობით, თბილისი, 2008, 182.

ბულებაში. მისი უზრუნველყოფა ასევე მნიშვნელოვანია, რადგან თანამედროვე სახელმწიფოში, დიდწილად, ხალხის ნებას ქმნის პარტიები, „განზოგადებული მოქალაქეები“, რაც მიეწერება ხალხს.[1] პოლიტიკური პარტიები პოლიტიკური კონკურენციის განვითარების, ხალხისა და მათ მიერ არჩეული პირების შეკავშირების მთავარ მექანიზმებს წარმოადგენენ.[2] თანამედროვე სახელმწიფოში, ფაქტობრივად, „წარმომადგენლობით დემოკრატიას, საარჩევნო სისტემის უნივერსალიზაციის შემდეგ, შეუძლია მხოლოდ პარტიების საშუალებით იმოქმედოს. პარტიები ამძრავი ღვედის როლს ასრულებენ სახელმწიფოსა და მოქალაქეს შორის“.[3]

ამ ფონზე, თავის მხრივ, მნიშვნელოვანია, რომ სახალხო წარმომადგენლობა არ შეზღუდოს პარტიულმა ინტერესებმა. გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს ისეთი საკანონმდებლო საფუძვლის შექმნას, რომელიც ხელს შეუწყობს შესაბამისი საარჩევნო გარემოს ჩამოყალიბებას.[4] დემოკრატია, რომელიც პოლიტიკური მრავალფეროვნებისა და მრავალპარტიულობის კონსტიტუციური დებულებების საფუძველზე განისაზღვრება, გამომდინარეობს ოპოზიციის არსებობის აუცილებლობიდან და არ უშვებს მონოპოლიას ხელისუფლებაზე, კანონმდებელი უნდა ისწრაფვოდეს იქით, რომ მაქსიმალურად იყოს უზრუნველყოფილი პროპორციული წარმომადგენლობა.[5] პრიორიტეტულია პარლამენტში ამომრჩეველთა ნების ადეკვატური პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენლობის უზრუნველყოფა. სახელმწიფოსა და საზოგადოებაში სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად, პარლამენტის წინაშე მდგარი ამოცანების შესასრულებლად უმნიშვნელოვანესია ყველა ის პოლიტიკური ძალა, რომელიც მოქალაქეთა ნდობით სარგებლობს, ფლობდეს ამ ნდობის შესაბამის მანდატების რაოდენობას.[6]

---

[1] Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgezetz, C. F. Muller, 2011, 25.

[2] Fish M. S., Stronger Legislatures, Stronger Democracies, Journal of Democracy, Vol. 17, No. 1, January, 2006, 7, 13. იხ. <http:/www.Matthewkroenig.com> [15.11. 2014].

[3] ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 61.

[4] შესაბამისი საარჩევნო გარემოს განმსაზღვრელი ფაქტორებია: ქვეყნის რეალობას მორგებული საარჩევნო სისტემა თავისი კომპონენტებით - ბარიერით, პარტიული სიების პრინციპით და ა.შ., ასევე, პარტიული და მედია პლურალიზმი და სხვ.

[5] Комментарий к Конституции Российской Федерации, под. ред. В. Д. Зоркина и Л. В. Лазарева, Эксмо, Москва, 2010, 468.

[6] წარმომადგენლობის ძირითად პრინციპზე დაწვრილებით იხ. ჭიღლაძე ნ., „წარმომადგენლობითობის“ განმაპირობებელი ფაქტორები კონსტიტუციონალიზმში, მზია ლეკვეიშვილი - 85, საიუბილეო კრებული, თბილისი, 2014, 421-443.

3.3. შიდაორგანიზაციული დამოუკიდებლობა

პარლამენტის მნიშვნელოვანი თვისება ის არის, რომ საკანონმდებლო ორგანო, როგორც ინსტიტუტი, მის დაფუძნებასა და ლეგიტიმაციაზე რომ არაფერი ვთქვათ, გარეგანი ძალებისა და სხვა სახელმწიფო ინსტიტუტებისაგან დამოუკიდებლად არსებობს.[1] პარლამენტის გამოკვეთილი, თვალსაჩინო მახასიათებელია შიდაორგანიზაციული დამოუკიდებლობა, რომელიც გულისხმობს პარლამენტის უფლებას, „თვითონ მართოს თავისი თავი“,[2] ანუ, შესაძლებლობას, ერთი მხრივ, დამოუკიდებლად, სხვა საჯარო ხელისუფლების სტრუქტურებისგან ჩაურევლად დააკომპლექტოს საკუთარი მართვის სტრუქტურები და მეორე მხრივ, ერთპიროვნულად შეიმუშავოს და დაამტკიცოს თავისი საქმიანობის მომწესრიგებელი ნორმატიული აქტი. აქედან გამომდინარე, პარლამენტის ავტონომია, ძირითადად, იყოფა: ორგანიზაციულ ავტონომიად და სარეგლამენტო ავტონომიად. თუ ორგანიზაციული ავტონომია უპირატესად პარლამენტის სტრუქტურის ორგანიზებას ეხება, სარეგლამენტო ავტონომიის ობიექტი მისი მუშაობის ორგანიზებაა, რის გამოც მას პროცედურულ ავტონომიასაც უწოდებენ.[3]

3.3.1. ორგანიზაციული ავტონომია

ორგანიზაციული ავტონომია პარლამენტის თვითორგანიზების უფლების მნიშვნელოვანი კომპონენტია და ნიშნავს, რომ მხოლოდ და მხოლოდ პარლამენტის კომპეტენციაშია, თავისი ფუნქციების შესრულების მიზნით, გარეშე სუბიექტების ჩაურევლად, საკუთარი მართვისთვის საჭირო ორგანოების თავად შექმნის შესაძლებლობა.[4] კონსტიტუციურსამართლებრივი დაკვეთისა და უფლებამოსილებათა ფორმირებისას პარლამენტი იქმნის, ერთი მხრივ, საპარლამენტო მართვის ორგანოებს, ანუ ისეთ ორგანოებსა და თანამდებობის პირებს, რომლებსაც პასუხისმგებლობა აკისრიათ პარლამენტის საქმიანობის პროცესზე, ანუ ევალებათ პარლამენტის მართვა, და,

---

[1] შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 152.
[2] Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgezetz, C. F. Muller, 2011, 53.
[3] Kühnreich, Das Selbstorganisationsrecht des Deutschen Bundestages unter besonderer Berücksichtigung des Hauptstadtbeschlusses, 1997, S. 33. მითითებულია: Dolzer/Kahl/-Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgezetz, C. F. Muller, 2011, 115.
[4] Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgezetz, C. F. Muller, 2011, 53.

მეორე მხრივ, დამატებით დამხმარე ორგანოებს, როგორებიცაა კომიტეტები და კომისიები.[1]

3.3.2. სარეგლამენტო ავტონომია

პარლამენტის მიერ საკუთარი რეგლამენტის თავად მიღება და თავისი საქმიანობის შიდაორგანიზაციული საკითხების დამოუკიდებლად გადაწყვეტა მისი, როგორც ტრადიციული საპარლამენტო დაწესებულების ავტონომიის გამოხატულებაა.[2] სარეგლამენტო ავტონომია პარლამენტის ავტონომიის მთავარი მახასიათებელია.

3.3.2.1. პარლამენტის რეგლამენტის როლი საპარლამენტო ცხოვრებაში

უფლება რეგლამენტზე, როგორც უფლება, რომელიც პარლამენტს ეხება და იმავდროულად მის მიერვე დგინდება, მისი უფლებების ბირთვია.[3] ქვეყანათა დიდ ნაწილში რეალურად ის არის პარლამენტის „წესების ჟურნალი" და მაშასადამე „საპარლამენტო ქმედების ძირითადი კანონი".[4] იგი ამოსავალი კონსტიტუციურსამართლებრივი წერტილი და იმის გარანტიაა, რომ პარლამენტს თავად შეუძლია, სხვა სახელმწიფო ორგანოების ჩაურევლად, ჩამოაყალიბოს თავისი მუშაობის ფორმები და მეთოდები, დისციპლინისა და წესრიგის ჩათლით და ამგვარად, იგი უზრუნველყოფს პარლამენტის მოწესრიგებულ ფუნქციონირებას სახელმწიფო და კონსტიტუციურ სივრცეში.[5]

პარლამენტის რეგლამენტის მიღების უფლება უშუალოდ კონსტიტუციას უკავშირდება. ასეთი კომპეტენციის მიმნიჭებელი ნორმის საფუძველზე რეგლამენტი სხვადასხვა სტრუქტურის ჩართულობით პარლამენტის აზრის და ნების ფორმირებას არეგულირებს და ქმნის საკანონმდებლო და მაკონტ-

---

[1] Kretschmer, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfaut(Hrsg.),GG,12. Aufl. 2011, Art. 40, Rdnr. 37. ციტირებულია: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgezetz, C. F. Muller, 2011, 54.

[2] Комментарий к Конституции Российской Федерации, под общ. ред. Л.В. Лазарева, Москва, 2009, 429.

[3] Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgezetz, C. F. Muller, 2011, 114.

[4] Kretschmer, in: Isensee/Kirchhof(Hrsg.),Handbuch des Staatsrechts , Bd, III. 3. Aufl. 2005. 53, Rdnr.1. ციტირებულია: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgezetz, C. F. Muller, 2011, 115.

[5] Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgezetz, C. F. Muller, 2011, 114.

როლებელი ამოცანების და სხვა ფუნქციების შესრულების პროცედურის საფუძველს.

3.3.2.2. რეგლამენტის ფორმა და მოცულობა

რეგლამენტი ერთიანი იურიდიული აქტია, რომელშიც გაერთიანებული და სისტემატიზირებული ნორმები და წესები დადგენილი და კონკრეტიზებულია კონსტიტუციაში პარლამენტის სტატუსის, მისი ორგანიზაციის წესის და საქმიანობის ნორმების საფუძველზე.[1]

პარლამენტის რეგლამენტი შედის იმ განსაკუთრებულ აქტთა რიცხვში, რომლებიც დეტალურად განსაზღვრავენ პარლამენტის სტატუსს. ისინი მიიღებიან, როგორც წესი, მხოლოდ პარლამენტის მიერ. საპარლამენტო დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად მათ კანონის ფორმა არ გააჩნიათ, რათა მიღების პროცესში მონაწილეობა არ მიიღონ არასაპარლამენტო სუბიექტმა. ასეთ შემთხვევაში, ერთგვარ პრობლემად პარლამენტის რეგლამენტის ავტორიტეტულობა რჩება ხელისუფლების სხვა ორგანოებისათვის, რადგან ცალკეულ შემთხვევებში მას განიხილავენ, როგორც პარლამენტის შიდა აქტს[2]. ამიტომ, ზოგიერთ ქვეყანაში, მაგალითად, შვედეთში, ესტონეთში რეგლამენტები მიიღება კანონის, საფრანგეთში ორგანული კანონის ფორმით.

ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პრობლემაა რეგლამენტისა და კონსტიტუციის ურთიერთობის საკითხი. კონსტიტუცია არ უნდა იქცეს რეგლამენტად, ისევე როგორც რეგლამენტი კონსტიტუციად. როგორც საზღვარგარეთის ქვეყნების გამოცდილება მოწმობს, აბსოლუტურად ზუსტი პარამეტრების გამოყენებით უნდა მოხდეს მატერიალურ-პროცესუალური მასივის სათანადო განთავსება. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული ძნელია, მაინც შესაძლებელია. კონსტიტუციაში, როგორც ხანგრძლივი მოქმედების აქტში, უნდა მოხდეს თავის არიდება შინაარსობრივი თვალსაზრისით ზედმეტი დეტალიზაციისგან.

3.4. საჯაროობა

როდესაც საუბარია პარლამენტის მნიშვნელოვან მახასიათებლებზე, ყურადღება გამახვილებულია საჯაროობის ფუნქციაზე. მნიშვნელოვანია, რომ პოლიტიკური მეცნიერების „ფუნქციათა კატალოგები" წარმომადგენ-

[1] Комментарий к Конституции Российской Федерации, под. ред. В. Д. Зоркина и Л. В. Лазарева, Эксмо, Москва, 2010, 490

[2] იქვე.

ლობითობისა და კონტროლის ფუნქციის გვერდით ყურადღებას ამახვილებენ პარლამენტის საჯაროობის ფუნქციაზეც და მის შინაარსს განავრცობენ პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების, გახმოვანების, საინფორმაციო და საკომუნიკაციო და ინტეგრაციის ფუნქციებად.[1]

საჯაროობა წარმოადგენს დემოკრატიისა და საპარლამენტო საქმიანობისათვის დამახასიათებელ აუცილებელ ფაქტორს. „წარმომადგენლობითობისთვის" სისხლხორცეულია საპარლამენტო საქმიანობის საჯაროობის პრინციპი. საპარლამენტო წარმომადგენლობით სისტემაში: 1) ხელისუფალნი იძულებული არიან ერთად ეძიონ ჭეშმარიტება; 2) საჯაროობის წყალობით, ეს ძიება ხორციელდება მოქალაქეთა თვალწინ; 3) თავისუფალი პრესის წყალობით კი მოქალაქენი თავად იღებენ მონაწილეობას ჭეშმარიტების ძიებაში და შეუძლიათ შედეგები ხელისუფლებამდე მიიტანონ.[2] რადგან პარლამენტი დაფუძნებულია ხალხის ნებაზე, მოქმედებს როგორც სახალხო ფორუმი, ხალხის სახელით იღებს გადაწყვეტილებას, განიხილავს საზოგადოების ინტერესის სფეროში არსებულ აქტუალურ საკითხებს, ამდენად, ბუნებრივია, რომ იღებს ვალდებულებას იყოს გამჭვირვალე ამ პროცესში.

საპარლამენტო ცხოვრებაში „წარმომადგენლების" საქმიანობის საჯაროობის პრინციპი დროში განგრძობადია. მუდმივი დიალოგი წარმომადგენლებთან არ ამოიწურება მაშინაც, როდესაც პარლამენტში განსხვავებული პოლიტიკური ორიენტაციის დეპუტაციაა, ან დროის გარკვეულ ეტაპზე შეიცვალა.[3] პარლამენტის და პარლამენტის წევრების საქმიანობა უნდა ხდებოდეს „ხალხის თვალის და გონების წინ", საჯაროა არა მხოლოდ ის, რაც პარლამენტის საჯარო განხილვის საგანია, არამედ საჯაროობა უზრუნველყოფილი უნდა იყოს დეპუტატთა და მათი ფრაქციების საზოგადოებასთან ურთიერთობის პროცესში.[4] საჯაროობა წარმომადგენლების კომპეტენციისა და პასუხისმგებლობის ამაღლების თვალსაჩინო საფუძველია.

---

[1] Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar GG, C.H. Beck Verlag, München, 2012, Rn. 19.

[2] შაო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 144.

[3] Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar GG, C.H. Beck Verlag, München, 2012, Rn. 20.

[4] Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgezetz, C. F. Muller, 2011, 20.

თემატური კითხვები:

1) დაახასიათეთ პარლამენტის როლი ხელისუფლების შტოთა სამეულში!
2) განიხილეთ საპარლამენტო ინსტიტუტის დამკვიდრების ისტორიული ეტაპები!
3) ჩამოაყალიბეთ პარლამენტის ძირითადი მახასიათებლები!
4) იმსჯელეთ პარლამენტის დეფინიციის საჭიროებაზე კონსტიტუციაში!
5) რას გულისხმობს „წარმომადგენლობითობის" პრინციპის არსი!
6) გამიჯნეთ გეოგრაფიული, ასახვითი და ფუნქციონალური წარმომადგენლობითობის ცნებები!
7) რას გულისხმობს პარლამენტის შიდაორგანიზაციული დამოუკიდებლობა?
8) განასხვავეთ ორგანიზაციული და სარეგლამენტო ავტონომიის ცნებები!
9) იმსჯელეთ „პარლამენტის რეგლამენტის" თავისებურებებზე!
10) რას გულისხმობს პარლამენტის საჯაროობა?

4. პარლამენტის უფლებამოსილების ფარგლები

პარლამენტი უფლებამოსილია დროის განსაზღვრულ პერიოდში, რომელსაც კანონმდებლობა, უპირატესად, კონსტიტუცია ადგენს. მისი ლეგიტიმაციის ათვლა იწყება უფლებამოსილების ცნობიდან და გრძელდება, როგორც წესი, ვადის ამოწურვამდე.

4.1. უფლებამოსილების ცნობა

პარლამენტის სტატუსის ათვლის წერტილის განსაზღვრას დიდი მნიშვნელობა ენიჭება, რადგან სწორედ ამ დროიდან შეუდგება იგი მუშაობას და იწყებს ხალხის ნდობის მანდატით აღჭურვილი უფლებამოსილებების განხორციელებას.

ქვეყანათა დიდ ნაწილში ახალარჩეული პარლამენტის ფუნქციაა ცნოს არჩეულ წევრთა უფლებამოსილება და უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო ლეგიტიმურად გამოაცხადოს. ამასთან, ახალარჩეული პარლამენტის მიერ მის წევრთა უფლებამოსილების ცნობა გარკვეულ კითხვის ნიშნებს აჩენს, რადგან, ამ ეტაპზე, თვით პარლამენტი არაა ლეგიტიმური და მხო-

ლოდ არჩეული პირების კრებადობას წარმოადგენს. ამიტომ, საპარლამენტო პრაქტიკა განსხვავებულად აწესრიგებს მითითებულ საკითხს.

ქვეყანათა ერთ ჯგუფში არჩევნების შედეგების დამტკიცება, ანუ პარლამენტის წევრთა უფლებამოსილების ცნობა საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოს ხელშია. მაგალითად, აზერბაიჯანის კონსტიტუციის თანახმად, საკონსტიტუციო სასამართლო ამტკიცებს შედეგებს, რომელსაც მილი მეჯლისი „დაადასტურებს“ და შეუდგება მუშაობას.

არსებობს შემთხვევები, როდესაც პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობის პროცედურაში აქტიურადაა ჩართული არჩევნების ორგანიზატორი ორგანო, ხშირად საარჩევნო ადმინისტრაციის ზედა რგოლი. მაგალითად, სომხეთში ახალარჩეული ეროვნული კრების პირველი სესია მოიწვევა დეპუტატთა სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედის არჩევის შემდეგ, რაც ცხადდება ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მიერ.[1] ცხადია, საარჩევნო ორგანოს, პარლამენტის მოწვევის აქტის გამოცემამდე, ესაჭიროება მის წევრთა უფლებამოსილების ცნობა.

ზოგიერთი ქვეყნის საპარლამენტო ცხოვრება უშვებს ახალარჩეული პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობის პროცედურაში წინა მოწვევის პარლამენტის წარმომადგენლის მონაწილეობას. მაგალითად, გერმანიაში ახალარჩეული ბუნდესტაგის პირველი სხდომა მოიწვევა წინა მოწვევის ბუნდესტაგის პრეზიდენტის[2] მიერ.

ზემოთ აღნიშნული შემთხვევები, რასაკვირველია, უკავშირდება ახალარჩეულ პარლამენტებს. შემდგომ ეტაპზე, უკვე ლეგიტიმური პარლამენტი, თავად ახორციელებს პარლამენტის წევრთა უფლებამოსილების ცნობას.

4.2. პარლამენტის დათხოვნა

კონსტიტუციონალიზმი იცნობს პარლამენტის ფუნქციონირების ვადამდე შეწყვეტის შესაძლებლობას, რომელიც, ხორციელდება დათხოვნის ინსტიტუტის მეშვეობით. მმართველობის მოდელების მრავალფეროვნებიდან გამომდინარე, მისი შინაარსი განსხვავებულია. არსებობს შემთხვევები, როდესაც პარლამენტი დამოუკიდებლად იღებს გადაწყვეტილებას საკუთარი დაშლის შესახებ, უფრო ხშირად, დათხოვა ხორციელდება სხვა ინსტიტუტების ჩართულობით, ზოგჯერ კი საერთოდ შეუძლებელია. როგორც წესი,

---

[1] The Law of the Republic of Armenia Rules of procedure of the National Assembly, Article 34.1. იხ. <http://parliament.am> [29.11.2015].

[2] Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, §1-1. იხ. <http://www.bundestag.de> [29.11.2015].

დათხოვნის ინსტიტუტი არ მოქმედებს საპრეზიდენტო რეჟიმებში, სადაც სახელმწიფოს მეთაურის ფიგურის სიძლიერიდან გამომდინარე, მისი ხელისუფლების დასაბალანსებლად, საპირწონედ, დამატებითი მექანიზმების გამოყენების საჭიროება არ არსებობს. ეს ფაქტი ფორმალურად მოტივირებულია საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების დამოუკიდებლობით, ხელისუფლების გამოყვნის პრინციპის შესაბამისად.[1] საპარლამენტო და შერეულ რეჟიმებში კი აღნიშნული უფლებამოსილება სახელისუფლებო შტოებს შორის წონასწორობის დაცვის ქმედითი ბერკეტია.

4.2.1. დათხოვნის არსი და მიზანი

დათხოვნის უფლება გულისხმობს სახელმწიფოს მეთაურისთვის მინიჭებულ კონსტიტუციურ უფლებას დამოუკიდებლად, ან კანონმდებლობით განსაზღვრულ სუბიექტთა ჩართულობით, მიიღოს გადაწყვეტილება უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შესახებ. დათხოვნას ექვემდებარება როგორც ერთპალატიანი პარლამენტი, ისე ორპალატიანი პარლამენტის ერთი ან ორივე პალატა. პარლამენტის დათხოვნის შესაძლებლობა, როგორც წესი, უნდობლობის ვოტუმის შესაძლებლობას უპირისპირდება. ეს წესი შეესაბამება „იარაღის თანასწორობას", რომლის მიხედვითაც არა მარტო საკანონმდებლო ხელისუფლებას შეუძლია აღმასრულებლის გადაყენება, არამედ აღმასრულებელსაც აქვს უფლება იგივე განახორციელოს საკანონმდებლო ხელისუფლების მიმართ.[2]

პარლამენტის დათხოვნის ინსტიტუტი პოლიტიკური კრიზისის დაძლევის მნიშვნელოვან ფორმად და ხელისუფლების შტოებს შორის ბალანსის დაცვის ერთ-ერთ თვალსაჩინო მექანიზმად ითვლება. იგი ჩამოყალიბდა, როგორც ხელისუფლების ორგანოებს შოროს წამოჭრილი კონფლიქტის მოგვარების საშუალება და წონასწორობის შესანარჩუნებელი ფაქტორი.[3] მნიშვნელოვანია, რომ კონსტიტუციური - სამთავრობო, საპარლამენტო კრიზისის განმუხტვაში მონაწილეობს ხალხი, ამომრჩეველთა ნება, რომელიც ნდობის მანდატის ხელახლა გადაცემას ახდენს.

---

[1] მელქაძე ო., საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი, თბილისი, 2005, 111.

[2] გაული ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2002, 194.

[3] ლოვო ფ., პარლამენტარიზმი, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, თბილისი, 2005, 107.

პარლამენტის დათხოვნის შესაძლებლობა კონსტიტუციონალიზმის თვალსაზრისით უდავოდ საშიშია[1] - სახელისუფლებო ორგანოთა სისტემის უმნიშვნელოვანესი რგოლი, რომლის ლეგიტიმაციის საფუძველი ხალხია, ტოვებს პოლიტიკურ ასპარეზს. ამიტომ, კონსტიტუციებში ჩამოყალიბებულია ეფექტური ნორმები სახელისუფლებო ვაკუუმის თავიდან ასაცილებლად და ქვეყნის უწყვეტი მართვადობის უზრუნველსაყოფად. აღნიშნულის ნიმუშად შეიძლება ჩაითვალოს ძირითადი კანონების დათქმები - ერთ შემთხვევაში, სახელმწიფოს მეთაური ვალდებულია დათხოვის აქტთან ერთად გამოსცეს ხელახალი არჩევნების დანიშვნის აქტი. მაგალითად, ნიდერლანდში, უნგრეთში დათხოვნის ბრძანებულებითვე უნდა დაინიშნოს ახალი არჩევნები; მეორე შემთხვევაში, საპარლამენტო სტრუქტურებმა უწყვეტობის უზრუნველსაყოფად უნდა გააგრძელონ მუშაობა, კერძოდ, უნგრეთში, დათხოვილი პარლამენტი საქმიანობას აგრძელებს ახლის დამფუძნებელი სხდომის გამართვამდე, მესამე შემთხვევაში, დათხოვნა გავლენას არ ახდენს დეპუტატების უფლებებზე, პრივილეგიებსა და იმუნიტეტზე, ხოლო მუდმივ კომისიას თავისი კომპეტენცია უნარჩუნდება დათხოვნილი კრების შემდეგ მოწვეული ახალი კრების პირველ სხდომამდე, მაგალითად, პორტუგალიაში და ა.შ.

4.2.2. დათხოვნის უფლებამოსილების მქონე სუბიექტები

პარლამენტის დათხოვნის უფლებამოსილაში ჩართულ სუბიექტთა წრე სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებულია. უფრო ხშირად, საკითხს წყვეტს სახელმწიფოს მეთაური:

ა) ერთპიროვნულად (მეფე ნიდერლანდში, იმპერატორი იაპონიაში, პრეზიდენტი ჩეხეთში);

ბ) მთავრობის მეთაურთან/მთავრობასთან შეთანხმებით (ირლანდიაში, სერბეთში);

გ) საპარლამენტო ფრაქციებთან კონსულტაციის შედეგად (მოლდოვაში);

დ) პრემიერ-მინისტრთან და პალატის თავმჯდომარეებთან შეთანხმებით (საფრანგეთში);

დ) მთავრობასთან და საპარლამენტო ფრაქციებთან კონსულტაციის შედეგად (ფინეთში, ხორვატიაში);

---

[1] შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 161.

ე) პალატის თავმჯდომარეების და საპარლამენტო ფრაქციების ჩართულობით (რუმინეთში, უკრაინაში);

ვ) პალატის თავმჯდომარეებთან ერთად (იტალიაში);

ზ) რეფერენდუმის დახმარებით (მაროკოში, ლატვიაში[1]);

აღსანიშნავია, რომ ზოგიერთი სახელმწიფო საპარლამენტო დათხოვნის უფლებამოსილების განხორციელებაში ჩართულ სუბიექტთა სიმრავლით განსაკუთრებულად გამოირჩევა. მაგალითად, **მაროკოში** მეფე პალატის თავმჯდომარეებთან და საკონსტიტუციო საბჭოს თავმჯდომარესთან კონსულტაციების, ასევე ხალხისთვის მიმართვის შემდეგ გამოსცემს ორივე პალატის ან მხოლოდ ერთ-ერთი მათგანის დათხოვნის შესახებ დეკრეტს, **უნგრეთში** - თვითდათხოვნასთან ერთად მოქმედებს წესი, რომლის საფუძველზეც პარლამენტის დათხოვნამდე რესპუბლიკის პრეზიდენტი ვალდებულია მოისმინოს პრემიერ-მინისტრის, პარლამენტის სპიკერისა და პარლამენტში წარმოდგენილი პოლიტიკური პარტიების ფრაქციათა ხელმძღვანელების მოსაზრებები.

4.2.3. დათხოვნის საფუძვლები

რამდენადაც, გარკვეულწილად, საქმე ეხება პარლამენტის დამოუკიდებლობის შეზღუდვას, კონსტიტუციები ამომწურავად განსაზღვრავენ მისი დათხოვნის საფუძვლებს. ამასთან, ასეთი კონსტიტუციური დათქმები არსებობს დათხოვნის უფლების ბოროტად გამოყენების რისკების თავიდან ასაცილებლად. მათ შორის, განსაკუთრებით გავრცელებულია:

ა) მთავრობისათვის ნდობის გამოუცხადებლობა (პოლონეთი, ხორვატია, ლიტვა, გერმანია, ჩეხეთი);

ბ) პარლამენტის შეკრების შეუძლებლობა გარკვეული დროის მანძილზე;

გ) გადაწყვეტილებაუუნარობა გარკვეული პერიოდის განმავლობაში (ჩეხეთი, მოლდოვა)[2];

დ) სახელმწიფო ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობა (ხორვატია) და ა.შ.[3]

---

[1] მნიშვნელოვანია, რომ რეფერენდუმზე თანხმობის მიუღებლობის შემთხვევაში ლატვიის პრეზიდენტი თანამდებობიდან გადაყენებულად ჩაითვლება და სეიმი უფლებამოსილების დარჩენილი ვადით ირჩევს ახალ პრეზიდენტს.

[2] როგორც წესი, განსაზღვრულია სამთვიანი ვადა (ჩეხეთი, მოლდოვა).

[3] კონსტიტუციური პრაქტიკა იცნობს სხვა, ნაკლებად გავრცელებულ შემთხვევებსაც. მაგალითად, საინტერესო საფუძველს განსაზღვრავს უნგრეთის კონსტიტუცია, რომლის თანახმადაც დათხოვნის საფუძველია პარლამენტის მიერ ერთი მოწვევის პერიოდში, 12 თვის განმავლობაში, არანაკლებ 4-ჯერ მთავრო-

4.2.4. დათხოვნის შემზღუდავი გარემოებები

საპარლამენტო დათხოვნის სამართლებრივი რეგულირების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ფაქტორად კონსტიტუციით განმტკიცებული შემზღუდავი გარემოებები ითვლება, ანუ ის შემთხვევები, რომლებიც ხელს უშლიან დათხოვნის ინსტიტუტის ამოქმედებას. განსაკუთრებით გავრცელებულია დათხოვნის შეუძლებლობა:

ა) პარლამენტის უფლებამოსილების დასაწყისში (საფრანგეთი,უკრაინა, პორტუგალია)[1];

ბ) პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადის გასვლამდე გარკვეული ხნით ადრე (რუმინეთი, უკრაინა, პორტუგალია, იტალია, მოლდოვა)[2];

გ) საგანგებო/საომარი/საალყო მდგომარეობის პირობებში (საფრანგეთი,რუმინეთი, პორტუგალია);

დ) მთავრობისადმი ნდობის/უნდობლობის პროცედურების განხორციელების დროს;

ე) იმპიჩმენტის პროცედურების მიმდინარეობისას (ხორვატია, რუსეთი);

ვ) განმეორებით ერთი და იმავე მიზეზით (ავსტრია[3]);

ზ) ერთი წლის განმავლობაში მხოლოდ ერთხელ (რუმინთი, მოლდოვა) და სხვ.

4.2.5. თვითდათხოვნა

თვითდათხოვნა პარლამენტის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის ერთ-ერთი საფუძველია. ამ ინსტიტუტის არსებობა გარკვეულ რისკებთანაა დაკავშირებული, რადგან სახელისუფლებო კრიზისის გაღრმავების საფუძველია. მიუხედავად ამისა, იგი არსებობს პარლამენტარიზმის ფარგლებში, რადგან თვითდაშლის აკრძალვა პარლამენტის დამოუკიდებლობის შეზ-

---

ბისათვის უნდობლობის გამოცხადება. ასევე, ჩეხეთში, უნდობლობა მთავრობის კანონპროექტთან დაკავშირებით, რომლის განხილვასთანაც მთავრობა აკავშირებს ნდობის საკითხს.

[1] ძირითადად ცნობილია სამი თვიდან ერთ წლამდე შეზღუდვის შემთხვევები.

[2] ყველაზე ხშირად ბოლო 6 თვის განმავლობაში;

[3] ეს ნიშნავს, რომ თუ ერთ შემთხვევაში პრეზიდენტმა დაითხოვა პარლამენტი განსხვავებული პოლიტიკური შეხედულებების გამო, ახალარჩეულ პარლამენტს, თუ მას კვლავ ექნება განსხვავებული პოლიტიკური შეხედულება, პრეზიდენტი მას ამ მიზეზით ვეღარ დაითხოვს. იხ. Die osterrichische Bundesverfassung, Das Bundes – Verfassungsgesetz mit Kommentar, herausgegeben von Kurt Ringhofer, Verlag des Osterreichishen Gewerkschaftsbundes, 1977, S. 113.

ღუდვად[1] განიხილება. ამასთან, კანონმდებლობა ქმნის მექანიზმებს, რათა დამატებითი პრობლემები არ შეიქმნას ხელისუფლების განხორციელების დროს. მაგალითად, ავსტრიის ნაციონალური საბჭოს უფლებამოსილების შეწყვეტის საკითხი იგივენაირად რეგულირდება, როგორც ჩვეულებრივ ოთხწლიანი უფლებამოსილების ვადის გასვლის შემთხვევაში. ანუ, ნაციონალურ საბჭოს - მიუხედავად გადადგომისა - მისი საკანონმდებლო უფლებამოსილება უგრძელდება იმ დღემდე, ვიდრე არ აირჩევა ახალი ნაციონალური საბჭო.[2]

თვითდათხოვნა ხორციელდება ავსტრიაში, უნგრეთში, ხორვატიაში, ტაჯიკეთში. გადაწყვეტილების მისაღებად პარლამენტართა ხმების განსხვავებული რაოდენობაა დაწესებული. მაგალითად, ხორვატიის საბორის დათხოვა ხდება, თუ გადაწყვეტილებას მხარს დაუჭერს წევრთა საერთო რაოდენობის უმრავლესობა, ხოლო ტაჯიკეთში პარლამენტის ორივე პალატის - მაჯლისი მილის წევრთა და მაჯლისი ნამოიანდაგონის დეპუტატთა არანაკლებ ორი მესამედი, ავსტრიაში - ჩვეულებრივი კანონის მიღებით ხორციელდება.

4.2.6. დათხოვნის თავისებურება ორპალატიან პარლამენტებში

ორპალატიანი პარლამენტის რეალობაში, როგორც წესი, ხორციელდება ერთი, ხშირად ქვედა პალატის დათხოვნა. საფრანგეთის და ჩეხეთის პრეზიდენტები ზედა პალატას - სენატს ვერ დაითხოვენ, ზოგიერთ ქვეყანაში - იტალიაში, ტაჯიკეთში, მაროკოში კი არსებობს ორივე პალატის დათხოვნის შესაძლებლობა. ზოგჯერ, ქვედა პალატის უფლებამოსილების შეწყვეტა ავტომატურად, ზედა პალატის დაშლასაც იწვევს. მაგალითად, პოლონეთში სეიმის დათხოვნა სენატის უფლებამოსილების შეწყვეტის საფუძველია.

თემატური კითხვები:

1) განსაზღვრეთ პარლამენტის უფლებამოსილების ფარგლები!
2) იმსჯელეთ პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობის შინაარსზე!
3) განიხილეთ პარლამენტის დათხოვნის არსი და მიზანი!

---

[1] შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 161.

[2] Die osterrichische Bundesverfassung, Das Bundes – Verfassungsgesetz mit Kommentar, herausgegeben von Kurt Ringhofer, Verlag des Osterreichishen Gewerkschaftsbundes, 1977, S. 115.

4) იმსჯელეთ პარლამენტის დათხოვნის ინსტიტუტის კავშირზე მმართველობის მოდელებთან?
5) განიხილეთ კანონის დათქმები, რომლებიც უპირისპირდება დათხოვნის რისკებს!
6) ვინ არიან პარლამენტის დათხოვნაზე უფლებამოსილი სუბიექტები?
7) ჩამოთვალეთ პარლამენტის დათხოვნის გავრცელებული საკანონმდებლო საფუძვლები!
8) განიხილეთ პარლამენტის დათხოვნის შემზღუდავი გარემოებები!
9) რას ნიშნავს „თვითდათხოვნა"?
10) რაში გამოიხატება დათხოვნის თავისებურებები ორპალატიან პარლამენტებში?

5. ერთპალატიანობა და ორპალატიანობა

არსებობენ ერთპალატიანი, ანუ მონოკამერალური და ორპალატიანი, ანუ ბიკამერალური პარლამენტები.[1] ქვეყნის არჩევანი სხვადასხვა ფაქტორზეა დამოკიდებული - სახელმწიფოებრივ პრიორიტეტებზე, ტერიტორიულ მოწყობაზე, მოსახლეობის რიცხოვნებაზე, ისტორიულ წარსულზე, ეროვნულ ტრადიციებზე და სხვა.

5.1. ბიკამერალიზმი

ტერმინი - ბიკამერალიზმი (bi - ორი, camera - პალატა) ორპალატიანობას ნიშნავს. ისტორიულად, მისი დატვირთვა ან ფედერაციულ სახელმწიფოში შემავალი სუბიექტების მაღალი ხარისხის წარმომადგენლობის უზრუნველყოფა იყო, როგორც, მაგალითად, აშშ-ში, ან, საზოგადოებაში ისედაც უპირატესობის მქონე სოციალური კლასის პოლიტიკური ძალაუფლებით აღჭურვა, როგორც დიდი ბრიტანეთის ლორდთა პალატის შემთხვევაში. მოგვიანებით,

[1] საპარლამენტო ისტორია იცნობს განსხვავებულ შემთხვევებსაც. მაგალითად, სოციალისტურ იუგოსლავიაში, კონსტიტუციის 1968 წლის რედაქციის საფუძველზე, პარლამენტის პალატათა რაოდენობა ექვსს აღწევდა, ხოლო 1974 წლის მიღებითადი კანონით კი სამპალატიანი საპარლამენტო სტრუქტურა განისაზღვრა; 1984 წელს, სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკაში, ძალაში შევიდა კონსტიტუცია, რომელიც აწესებდა სამპალატიან პარლამენტს. პალატების ფორმირების საფუძვლად „რასობრივი" პრინციპი დასახელდა - ერთი პალატა თეთრკანიანი, მეორე - ფერადკანიანი და მესამე - ინდიელი დელეგატებისთვის.

ორპალატიანი საპარლამენტო სისტემის დატვირთვა გასცდა დასახელებულ მიზნებს.

დღესდღეობით, ბიკამერალიზმი ითვლება ახალი საუკუნის ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან მახასიათებლად და გამოწვევად. ორპალატიანი პარლამენტი მოქმედებს დღეს მსოფლიოს ყველა „მსხვილ" სახელმწიფოში, ჩინეთის გარდა; დიდი სახელმწიფოებიდან, ანუ, რომელშიც მოსახლეობა არანაკლებ 50 მილიონია, ერთპალატიანი პარლამენტები აქვს მხოლოდ ჩინეთს, ინდონეზიას, სამხრეთ კორეას, თურქეთს, უკრაინას. 87 ქვეყნიდან, რომელიც ერთპალატიანი პარლამენტის მქონეა, პატარა სახელმწიფოების გარდა, 62 სახელმწიფო, ანუ 70%, ე.წ. „მესამე სამყაროს" ქვეყნებია.[1]

5.1.1. ორპალატიანობა და ტერიტორიული მოწყობა

ბიკამერალიზმი ფედერალიზმის რეალურ საფუძვლად მოიაზრება, რადგან მასში პრიორიტეტულად ითვლება ფედერაციის სუბიექტების - კვაზისახელმწიფოებრივ ტერიტოტიული წარმონაქმნების დამოუკიდებლობის გაღრმავება, ასევე, მათში მცხოვრები მოსახლეობის უფლებების და ინტერესების დაცვა. განსაკუთრებით ფედერაციულ სახელმწიფოებში, ზედა პალატა უზრუნველყოფს ფართო, მასშტაბურ წარმომადგენლობას[2] და არსებით როლს თამაშობს ცენტრსა და სახელმწიფოს გეოგრაფიულ კომპონენტებს შორის ბალანსის შენარჩუნებაში[3]. ორპალატიანობის დროს, გარკვეულწილად, ქვედა პალატა განტვირთულია რეგიონული ინტერესებისაგან.

ამიტომ, ყველა თანამედროვე ფედერაციაში, კონტინენტის მიუხედავად, კერძოდ, აშშ-ში, ინდოეთში, რუსეთში, ბრაზილიაში, ნიგერიაში, გერმანიაში, მექსიკაში, ავსტრალიაში - ბიკამერალური პარლამენტები მოქმედებს.[4] ფაქტობრივად, მხოლოდ გამონაკლის ფედერაციულ სახელმწიფოებში არსებობს

---

[1] Bicameral System in the World: A Survey, Meeting of the Senates of the World, Palais du Luxemburg, Paris, 2000, 30.

[2] „დამფუძნებელი მამები", კოუკლი, მასტლასი, გრანჟე... იხ. Паргачева И. П., Особенности взаимодействия второй палаты парламента с исполнительными органами власти: мировая практика, Актуальные проблемы развития парламентаризма: сравнительный анализ зарубежного опыта, Москва, 2008, 4.

[3] Gerald P., Report on Second Chambers in Europe "Parliamentary Complexity or Democratic Necessity?" Strasbourg, 26 November 2006; European Commission For Democracy Through Law. ციტირებულია: ყურაშვილი კ., ჩოკორაია კ., ბუჩუკური ა., ბიკამერალიზმის დილემები, ბათუმი, 2011, 25.

[4] Bicameral System in the World: A Survey, Meeting of the Senates of the World, Palais du Luxemburg, Paris, 2000, 30

ერთპალატიანი პარლამენტი. კერძოდ, ტანზანიაში, კომორის კუნძულებზე, მიკრონეზიის ფედერალურ შტატებში...[1]

უნიტარულ სახელმწიფოებში ზედა პალატის მნიშვნელობა შემცირებულია. ფედერაციის მიზანი - სუბიექტების სპეციფიური ინტერესების წარმოდგენა და დაცვა, სახეზე არ არის, რადგან ადმინისტრაციული ერთეულები არ წარმოადგენენ სახელმწიფოებრივ წარმონაქმნებს. ზოგან, ისინი მხოლოდ ტრადიციის გავლენითაა შენარჩუნებული და ზოგჯერ ფუნქციებსაც კი იმეორებენ. უნიტარულ სახელმწიფოებში ზედა პალატები ძირითადად მსხვილი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენლებისგან იქმნება, როგორც, მაგალითად, იტალიაში, ესპანეთში, საფრანგეთში, პოლონეთში, იაპონიაში და სხვ.[2]

უნიტარულ სახელმწიფოთა დიდ ნაწილში სწორედ ერთპალატიანი პარლამენტები ფუნქციონირებს, რომელთა გეოგრაფია მრავალფეროვანია. კერძოდ, პორტუგალიაში, საბერძნეთში, უნგრეთში, თურქეთში, უკრაინაში, ხორვატიაში, სლოვაკეთში და სხვა ქვეყნებში. შემთხვევითობად არ თვლიან ფაქტს, რომ არაერთ უნიტარულ სახელმწიფოში, მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ, ორპალატიანი პარლამენტები ერთპალატიანმა ჩაანაცვლა. ასე მოხდა არაერთ მყარი საპარლამენტო მოდელის მქონე სახელმწიფოში. მაგალითად, სკანდინავიის ქვეყნებში: დანიაში, ნორვეგიაში, შვედეთსა და ფინეთში.[3]

5.1.2. ორპალატიანობის სხვა მახასიათებლები

გარდა ფედერაციულ სახელმწიფოში მისი სუბიექტების წარმომადგენლობის გამოკვეთილი ინტერესისა, ბიკამერალიზმის თეორეტიკოსები ზედა პალატის მნიშვნელობის სხვა ასპექტებსაც განიხილავენ. მიაჩნიათ, რომ:

---

[1] იქვე.

[2] Булаков О. Н., К вопросу о бикамеральной системе парламентов, Правоведение, №4, 2003, 25.

[3] ნორვეგიის პარლამენტი - სტორტინგი კონსტიტუციის მიღებიდან, 1814 წლიდან მოყოლებული ბიკამერალური იყო, მაგრამ 2007 წლის 20 თებერვლის გადაწყვეტილების შესაბამისად, ერთპალატიანი გახდა და გაუქმდა მისი ოლდტაგად და ლაგტაგად დაყოფა. 1953 წელს, დანიაში, რეფერენდუმის საფუძველზე, კონსტიტუციაში განხორციელდა რადიკალური ცვლილებები, გაუქმდა ორპალატიანი პარლამენტი და შეიქმნა ერთპალატიანი საპარლამენტო სისტემა. იხ. <www.parliament.ge> წყარო: <http://www.folketinget.dk/>; 1971 წელს, შვედეთში ორპალატიანი პარლამენტი ჩაანაცვლა ერთპალატიანმა - რიკსდაგმა. იხ. <www.parliament.ge> წყარო: <http://www.riksdagen.se/>.

- ზედა პალატა სახელმწიფოში არსებულ მრავალ სოციალურ ჯგუფს წარმოადგენს, რომელთაც განსხვავებული ინტერესები გააჩნიათ. იგი ისეთი პლურალისტური საზოგადოების კუთვნილებაა, რომელიც დაყოფილია რელიგიური, იდეოლოგიური, ენობრივი, რასობრივი ნიშნებით, საპარლამენტო პალატაში მათი თანამშრომლობა კი მიდის კონსესუსის დემოკრატიამდე.[1] ზედა პალატაში თავს იყრის სპეციფიური ინტერესების მატარებელი ჯგუფები, რომლებიც წარმოადგენენ კონკრეტულ, ცალკე აღებულ საზოგადოებას;[2]
- ქვედა პალატა, როგორც წესი, შედგება პოლიტიკური წარმომადგელობისაგან და პარტიების საქმიანობის ასპარეზია. ზედა პალატა კი ერთგვარი „მუხრუჭია" იმ შემთხვევაში, თუ ქვედა პალატის უპასუხისმგებლო საპარლამენტო უმრავლესობა ხელში ჩაიგდებს კონტროლს და ცდილობს დაჩქარებული, პოლიტიკური განცდებით ნაკარნახევი და ცალმხრივი გადაწყვეტილებების მიღებას.[3] იგი აბალანსებს ქვედა პალატის მოჭარბებულ პარტიულ ინტერესებს;
- ბიკამერალიზმში განსაკუთრებული ყურადღება ექცევა პარლამენტის პალატების ურთიერთკონტროლს და დაბალანსებას. ერთობლივ კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხებზე ზედა პალატა ქვედას საპირწონეა დაბალანსებული და ხარისხიანი გადაწყვეტილებების მისაღებად. ამასთან, გააჩნია ერთგვარი საკონტროლო-საზედამხედველო უფლებამოსილება ქვედა პალატის საკვანძო ფუნქციებზე;[4]
- ძლიერ მხარედ ითვლება ის ფაქტი, რომ უმეტეს შემთხვევაში, ზედა პალატები არ ექვემდებარებიან ქვეყნის მეთაურის მიერ დათხოვნას. ამიტომ, ისინი, ერთი მხრივ, ხელს უწყობენ პარლამენტის მუშაობის უწყვეტობას[5] და,

---

[1] Lijphart A., Democracies, Yale, 1984, 22; Lijphart A., Patterns of democracy, Chapter 11: Bicameralism. იხ. <http://wikisum.com. Lijphart:_ Patterns_ of_ democracy> [01.12.-2015].

[2] პიტნიცი, ლეიპხარტი, ბლონდელი... იხ. Паргачева И. П., Особенности взаимодействия второй палаты парламента с исполнительными органами власти: мировая практика, Актуальные проблемы развития парламентаризма: сравнительный анализ зарубежного опыта, Москва, 2008, 4.

[3] Булаков О. Н., К вопросу о бикамеральной системе парламентов, Правоведение, №4, 2003, 20.

[4] მონტესკიე, ამერიკელი „დამფუძნებელი მამები", ბენტამი, მილი, მასტლასი, გრანჟე... იხ. Паргачева И. П., Особенности взаимодействия второй палаты парламента с исполнительными органами власти: мировая практика, Актуальные проблемы развития парламентаризма: сравнительный анализ зарубежного опыта, Москва, 2008, 4.

[5] ბენტამი. იხ. Паргачева И. П., Особенности взаимодействия второй палаты парламента с исполнительными органами власти: мировая практика, Актуальные проб-

მეორე მხრივ, დათხოვნის საშიშროების არარსებობის გამო უფრო თავისუფალნი არიან საკუთარ ქმედებებში, ნაკლებად ექცევიან მედიისა და საზოგადოებრივი აზრის წნეხის ქვეშ[1];

- ბიკამერალიზმის პირობებში უკეთაა უზრუნველყოფილი ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენლობა, რასაც თანამედროვე მრავალეროვნული და მრავალეთნიკური სახელმწიფოებისთვის შეიძლება არსებითი მნიშვნელობა ჰქონდეს.[2]

ტერიტორიით და მოსახლეობით პატარა ქვეყნების შემთხვევაში, ბიკამერალიზმი მაშინ ითვლება ეფექტურად, როდესაც ზედა პალატაში რეალურადაა შესაძლებელი ქვეყნის მთელი მოსახლეობის ინტერესების წარმოდგენა. თუ რაიმე ობიექტური გარემოებით ეს ვერ ხერხდება, მაგალითად, ეროვნული, ეთნიკური კონფლიქტების გამო, ორპალატიანობის დატვირთვა აზრს კარგავს. ასეთ დროს, ერთპალატიანი პარლამენტები უზრუნველყოფენ ტერიტორიული ერთეულების ადეკვატურ წარმომადგენლობას. დამატებით უარყოფით ფაქტორად განიხილება სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯი ორი პალატის შესანახად.

აღსანიშნავია, რომ იმ შემთხვევაშიც, როდესაც ორპალატიანი საპარლამენტო სისტემის დამკვიდრების საწინააღმდეგოდ მითითებული ანგარიშგასაწევი ფაქტორები სახეზე არაა, ოპონენტები მიიჩნევენ, რომ საკანონმდებლო ორგანოს ორპალატიანი სტრუქტურა აფერხებს კანონების განხილვა-მიღების პროცესს, რაც ესოდენ აუცილებელია სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დასაჩქარებლად და ამით ხსნიან ერთ დროს ერთპალატიანი პარლამენტების რიცხვის მნიშვნელოვნად მომრავლებას[3]. ცალკეული ავტორების აზრით, საპარლამენტო ტირანიისგან თავის დაღწევის გზა ორპალატიანობაზე უარის თქმაა, რადგან ერთობლივი მუშაობის აუცილებლობით ისინი აფერხებენ ერთმანეთს კანონების, მათ შორის ბიუჯეტის მიღებისას.[4]

лемы развития парламентаризма: сравнительный анализ зарубежного опыта, Москва, 2008, 4.

[1]Gerald P, Report on Second Chambers in Europe "Parliamentary Complexity or Democratic Necessity?" Strasbourg, 26 November 2006; European Commission For Democracy Through Law. მითითებულია: ყურაშვილი კ., ჩოკორაია კ., ბუჩუკური ა., ბიკამერალიზმის დილემები, ბათუმი, 2011, 26.

[2] მაგალითად, ეროვნულ წარმომადგენლობას უზრუნველყოფს ბოსნია-ჰერცეგოვინას საპარლამენტო ასამბლეის ხალხთა პალატა, რომელიც შედგება 15 წევრისგან, რომლის ორი მესამედს ავსებს ფედერაციიდან ხუთი ხორვატი და ხუთი ბოსნიელი, ერთი მესამედი კი, ხუთი სერბი, სერბეთის რესპუბლიკიდანაა.

[3] მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2008, 266.

[4]Дюги Л., Конституционное право, Москва, 1908, 468.

ამასთან, ბიკამერალიზმი მაშინაა გამართლებული, როდესაც პარლამენტის პალატების ინსტიტუციური ბაზისი და საქმიანობის ორგანიზაცია განსხვავებულადაა მოწესრიგებული. ზედა პალატის მიზანშეწონილობა აზრს კარგავს, თუ იგი იმეორებს ქვედა პალატას.[1]

5.1.3. განსხვავებული ორპალატიანობა

სხვადასხვა ქვეყანაში პარლამენტის პალატები ერთმანეთისგან განსხვავდებიან სახელწოდებით, უფლებამოსილების ვადით, რიცხობრივი შემადგენლობით, ფორმირების წესით, უფლებამოსილების ფარგლებით.

5.1.4. სახელწოდებათა მრავალფეროვნება

საზღვარგარეთის ქვეყნების პრაქტიკა იცნობს არა მხოლოდ თავად პარლამენტების, არამედ მისი პალატების სახელწოდებათა მრავალფეროვნებას. ზედა პალატები ყველაზე ხშირად იწოდებიან სენატად - ბელგია, მექსიკა, ჩეხეთი, ესპანეთი, ბრაზილია, საფრანგეთი, ირლანდია და ა.შ. ასევე საბჭოდ - შვეიცარიაში კანტონების საბჭო, ინდოეთში შტატების საბჭო, გერმანიაში - „ბუნდესრატი“, თარგმანით ფედერაციის საბჭო და ა.შ.

ქვედა პალატის დასახელებებს შორის ყველაზე მეტად გავრცელებულია წარმომადგენლობითი პალატა - აშშ, ბელგია, იაპონია, ჩეხეთი..., ეროვნულ კრება/ასამბლეა/საბჭო - საფრანგეთი, შვეიცარია, ბრაზილია..., დეპუტატთა პალატა - იტალია, არგენტინა, ბრაზილია, რუმინეთი და ა.შ.

5.2. უფლებამოსილებათა ფარგლები

უფლებამოსილების მოცულობის თვალსაზრისით, მსოფლიო საპარლამენტო პრაქტიკა იცნობს თანასწორუფლებიან და არათანასწორუფლებიან ორპალატიანობას.

თანასწორუფლებიანი ბიკამერალიზმის პირობებში პარლამენტის პალატები თანაბარი უფლებებით სარგებლობენ, ხოლო არათანასწორუფლებიანი ბიკამერალიზმის დროს ერთ-ერთი პალატა, ხშირად ქვედა, უპირატესობით გამოირჩევა.[2] პარლამენტის ცენტრალური უფლებამოსილების - კანონშემოქ-

---

[1] Булаков О. Н., К вопросу о бикамеральной системе парламентов, Правоведение, №4, 2003, 30.

[2] აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუციათა ტექსტები ზედა და ქვედა პალატის ცნებებს არ იცნობენ.

მედების მაგალითზე, არსებობენ ზედა პალატები როგორც სუსტი, ისე ძლიერი საკანონმდებლო კომპეტენციით. სუსტი საკანონმდებლო უფლებამოსილების შემთხვევაში პალატის კანონშემოქმედებითი ფუნქცია მწირია. ცალკეულ შემთხვევებში, საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებაც კი არ გააჩნიათ. მაგალითად: ნიდერლანდში, ეთიოპიაში, ტაინალდში. მათი შენიშვნების და წინააღმდეგობის დაძლევა ქვედა პალატისთვის სირთულეს არ წარმოადგენს. ძლიერი ზედა პალატის კანონშემოქმედებითი ფუნქცია სერიოზულ კონკურენციას უწევს ქვედა პალატას შესაბამის საქმიანობაში. იგი ჩართულია საკანონმდებლო პროცესის ყველა ეტაპზე და მისი მოწონების გარეშე კანონი „დღის შუქს ვერ იხილავს". ასეა, მაგალითად, იტალიაში, აშშ-ში, ავსტრიაში და ა.შ.

5.3. უფლებამოსილების ვადა

უფლებამოსილების ვადის ხანგრძლივობა სადეპუტატო მანდატის მფლობელისთვის სტაბილურობის საფუძველია. არსებობს მოსაზრება, რომ არჩევნების სიხშირის გამო, მოკლე ვადით არჩეული ქვედა პალატის წევრები, „საზოგადოებრივი რეპუტაციის მნიშვნელობით" იბოჭებიან, მეტად აფუძნებენ პოპულისტურ მიზნებს თავიანთ გადაწყვეტილებებს და ამომრჩეველზე ზეგავლენის მოხდენას ისახავენ მიზნად, ზედა პალატის წევრები კი უფრო დამოუკიდებელნი და ავტონომიურები არიან[1].

ზედა პალატის წევრთა უფლებამოსილება, ძირითადად, ექვსი წელია. ხშირად გამოიყენება როტაციის წესი.[2] ასეთი ვადები და წესი მოქმედებს საფრანგეთში, იაპონიაში, მექსიკაში. თუმცა, არსებობს გამონაკლისებიც, სადაც მათი უფლებამოსილება უფრო მცირე ან ხანგრძლივია, მაგალითად, ბრაზილიის ფედერალური სენატის ლეგისლატურის პერიოდი 8 წელს შეადგენს, 4 წელში ერთხელ განახლების პირობით, მაროკოს პარლამენტის მრჩეველთა პალატაში 9 წლიანი უფლებამოსილების ვადაა 3 წელში ერთხელ მესამედის ჩანაცვლების პრინციპით.

გამონაკლის შემთხვევებში, ზედა პალატის უფლებამოსილების ვადა ქვედა პალატის თანაბარია. მაგალითად, იტალიაში სენატიც და დეპუტატთა პალატაც აირჩევა 5 წლით. ასევე, ბელგიის პარლამენტის ორივე პალატის,

---

[1] Rosier C. B., Separate But Equal: The Essence of American Bicameralism, Utraque Unum – Spring/Summer, 2009 31-34.

[2] როტაცია გულისხმობს უფლებამოსილი ორგანოს, ამ შემთხვევაში, პარლამენტის ზედა პალატის, შემადგენლობის პერიოდული განახლების შესაძლებლობას.

სენატის და წარმომადგენლობითი პალატის უფლებამოსილების ვადა ოთხი წელია.

საპარლამენტო პრაქტიკა იცნობს ქვედა პალატების უფლებამოსილების განსხვავებულ ვადებს. უფრო გავრცელებულ შემთხვევებში ოთხიდან ხუთ წლამდე მერყეობს. საფრანგეთში, კანადაში ისინი ხუთი, იაპონიაში, ნიდერლანდში, ესპანეთში ოთხი, მექსიკაში სამი, ირლანდიის წარმომადგენელთა პალატა კი შვიდი წლის ვადით აირჩევა.

5.4. რიცხობრივი შემადგენლობა

უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს ეფექტური ფუნქციონირებისა და სიცოცხლისუნარიანობის უზრუნველყოფისათვის მნიშვნელოვანია სადეპუტატო მანდატების რაოდენობის გონივრულ ფარგლებში განსაზღვრა. ბიკამერალიზმის პრაქტიკაში, როგორც წესი, ზედა პალატის რიცხობრივი შემადგენლობა ნაკლებია ქვედასთან შედარებით. ამასთან, არსებული პრაქტიკიდან გამომდინარე, რთულია პარლამენტართა რაოდენობის განმსაზღვრელი ფაქტორების ჩამოყალიბება, რადგან ამ მიზნისთვის, ისეთი ობიექტური კრიტერიუმიც კი, როგორიცაა მოსახლეობის რაოდენობა ქვეყანაში, ცალკე აღებული, ნაკლებად გამოდგება. მაგალითად, აშშ-ში, სენატში 100 წევრია, წარმომადგენელთა პალატაში 435, მაშინ, როდესაც მოსახლეობის რაოდენობით დაახლოებით ხუთჯერ პატარა იტალიაში, სენატში 315 წევრია, დეპუტატთა პალატაში 630, ექვსჯერ პატარა ესპანეთში - სენატში 256, კონგრესში კი 350 წევრი.

რეალობა ისაა, რომ თითოეული სახელმწიფო საკუთარი ინტერესების და შესაძლებლობის საფუძველზე იღებს გადაწყვეტილებას პარლამენტართა რაოდენობასთან დაკავშირებით. შესაბამისად, საპარლამენტო პრაქტიკა მრავალფეროვანია. ცალკეულ შემთხვევებში, ზედა პალატებში წევრთა რაოდენობა განსაკუთრებით მცირეა. მაგალითად, ბოსნია ჰერცეგოვინას ხალხთა პალატაში 15, შვეიცარიის კანტონების საბჭოში 46, ტაჯიკეთის მაჯლისი მილში 34, გერმანიის ბუნდესრატში 69, ბელგიის სენატში - 71 წევრი და ა. შ. დიდი რაოდენობის, 400-600-მდე პარლამენტართა რიცხვით, გამოირჩევა გერმანიის, ინდოეთის, მექსიკის, იაპონიის, ბრაზილიის და ა.შ. საკანონმდებლო კრებების ქვედა პალატები.

5.5. ფორმირების წესი

პარლამენტარიზმი იცნობს ზედა პალატების ფორმირების სრულიად განსხვავებულ წესებს. ზოგიერთ ქვეყანაში მათი არჩევა ხდება პირდაპირი არჩევნებით. ასეა, მაგალითად, არგენტინაში, ბრაზილიაში, ჩეხეთში, შვეიცარიაში[1]... ისინი არაპირდაპირი წესით აირჩევა საფრანგეთში, ავსტრიაში, ჰოლანდიაში... შერეული სისტემა მოქმედებს ბელგიაში, ესპანეთში... ზოგჯერ, პალატის შემადგენლობის გარკვეულ ნაწილი დანიშვნის გზით ივსება უმაღლესი სახელმწიფო თანამდებობის პირების, როგორც წესი, სახელმწიფოს მეთაურის ან მთავრობის მეთაურის მიერ. კერძოდ, იტალიაში, ინდოეთში, რუსეთში...

საპარლამენტო პრაქტიკა იცნობს ზედა პალატის დაკომპლექტების ორიგინალურ წესებს. გერმანიის ბუნდესრატის ხელისუფლებაში მოსვლის უჩვეულო ფორმამ, რომელიც გულისხმობს ფედერაციის სუბიექტების - მიწების მთავრობების მხრიდან წარმომადგენლების დანიშვნას, განსხვავებული დამოკიდებულება ჩამოაყალიბა მის სტატუსთან დაკავშირებით. ავტორთა ერთი ჯგუფი თვლის, რომ იგი არ შედის პარლამენტის შემადგენლობაში, მეორე ჯგუფს მიაჩნია, რომ პარლამენტის ზედა პალატაა და, ე.ი. მისი ნაწილი; ზოგი „ფარულ ორპალატიანობაზე" საუბრობს, რაც გულისხმობს, რომ ის ფაქტობრივად ასრულებს საპარლამენტო ფუნქციებს. ბუნებრივია, არსებობს არგუმენტები და კონტრარგუმენტები. მნიშვნელოვანია, რა ითვლება უპირატესად, ფორმირების წესი, რომელიც ბუნდესრატის შემთხვევაში სცილდება საპარლამენტო პრაქტიკას, თუ უფლებამოსილებები, რომლებიც, ფაქტობრივად, სხვა ქვეყნების ზედა პალატების მსგავსია.[2]

საინტერესო პროცედურით კომპლექტდება ირლანდიის საკანონმდებლო ორგანოს - ეროვნული პარლამენტის ზედა პალატა, რომელიც შედგება სამოცი წევრისაგან. რომელთაგან ნაწილს ნიშნავს პრემიერ-მინისტრი, ნაწილს ირჩევს ზოგიერთი ირლანდიური უნივერსიტეტი და ნაწილი აირჩევა სპეციალური პროფესიული კანდიდატების სიებიდან. კონსტიტუცია განსაზღვრავს კონკრეტული საარჩევნო სიისთვის წაყენებულ პროფესიულ მოთხოვნებს, რომლებიც დაჯგუფებულია დარგობრივი პრინციპით. მათ შორის, ა) სახელმწიფო ენა და ეროვნული კულტურა, ხელოვ-

---

[1] არსებობს გამოკვეთილი ტენდენცია პირდაპირი არჩევნების დამკვიდრების.

[2] Булаков О. Н., К вопросу о бикамеральной системе парламентов, Правоведение, №4, 2003, 24.

ნება... ბ) სოფლის მეურნეობა, თევზჭერა... გ) შრომა კოლექტიური და ინდივიდუალური, დ) სახელმწიფო მართვა და სოციალური მომსახურება და ა.შ.[1]

თემატური კითხვები:

1) იმსჯელეთ ორპალატიანობისა და ტერიტორიული მოდელების ურთიერთმიმართებაზე!
2) ჩამოაყალიბეთ ზედა პალატის როლი საპარლამენტო მექანიზმში!
3) იმსჯელეთ პარლამენტის პალატებს შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნაზე!
4) განიხილეთ უფლებამოსილების ვადის მნიშვნელობა და პრაქტიკა ბიკამერალიზმის პირობებში!
5) განიხილეთ ორპალატიანი პარლამენტის რიცხობრივი შემადგენლობის ტენდენციები!
6) ჩამოაყალიბეთ ზედა პალატის ფორმირების თავისებურებები!
7) გამიჯნეთ თანასწორუფლებიანი და არათანსწორუფლებიანი ორპალატიანობა!
8) შეაფასეთ ბიკამერალიზმის რეალობა მსოფლიო გეოგრაფიაში!
9) განიხილეთ ორპალატიანობის რისკები!
10) იმსჯელეთ ზედა პალატაში „სპეციალური ინტერესების" დაცვის შესაძლებლობებზე!

6. პარლამენტის მართვის ორგანოები

საპარლამენტო დაწესებულების უფლებამოსილებათა რეალიზაციისთვის უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება მისი ხელმძღვანელობის მოდელის შერჩევას, წინამძღოლ ორგანოთა და თანამდებობის პირთა განსაზღვრას, იმ სამართლებრივი ჩარჩოს დაწესებას, რომლის ფარგლებშიც უნდა მოხდეს აღნიშნულ სტრუქტურათა არჩევა და ფუნქციონირება. პარლამენტის სრულფასოვანი საქმიანობისთვის მნიშვნელოვანია დაკომპლექტების, ანუ ე.წ. რეკრუტირების ფუნქციის დამოუკიდებლად განხორციელება, რომლის ამოცანაა პოლიტიკური ხელმძღვანელობის პერსონალის არჩევა და მაღალი დონის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის შეძენისთვის მისი მომზადება.[2]

---

[1] ირლანდიის კონსტიტუცია, მუხლი 18. იხ. საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი V, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით, 2007, 267-268.

[2] Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar GG, C.H. Beck Verlag, München, 2012, Rn. 19.

პარლამენტის მართვა ხორციელდება როგორც **ერთპიროვნულად** - თავმჯდომარის, სპიკერის, მარშლის, პრეზიდენტის და ა.შ. წოდებული საპარლამენტო თანამდებობის პირებისა და მათი მოადგილეების, ისე **კოლეგიურად** - ამ მიზნით შექმნილი ორგანოს - ბიუროს, პრეზიდიუმის, საბჭოს და ა.შ. მიერ.

6.1. საპარლამენტო მართვის ტრადიციები

მას შემდეგ, რაც საპარლამენტო რეალობა პოლიტიკური ცხოვრების განუყოფელი ნაწილი გახდა, მსოფლიოს არაერთი მოაზროვნის ყურადღება მიმართული იყო საპარლამენტო დაწესებულების ორგანიზაციის სრულყოფის ფორმებისა და მეთოდების შემუშავებისკენ. ამ თვალსაზრისით, მეტად საინტერესოა ამერიკელი მკვლევარის ჰაროლდ რეიმერის მუშაობის შედეგები. მან შექმნა სახალხო კრების ორგანიზაციის საყურადღებო მოდელი, რომელიც, ასევე, საფუძვლად დაედო ამერიკელი მეცნიერების მაიკლ დოილისა და დევიდ სტრაუსის გამოკვლევებს. მათ პრაქტიკაში დაამკვიდრეს კრების მუშაობის უახლესი, დახვეწილი მეთოდები, რომლებიც ავსებდნენ, ზოგჯერ კი ცვლიდნენ დიდი ბრიტანეთის უძველეს, ტრადიციული საპარლამენტო ცხოვრების წესებს. „ჩვენ კრების საზოგადოება ვართ, სამყარო, რომელიც შედგება მცირე ჯგუფებისაგან, რომლებიც იკრიბებიან, რათა გაცვალონ ინფორმაცია, გეგმები, გადაწყვიტონ პრობლემები, გააკრიტიკონ ან უმაღლესად შეაფასონ, მიიღონ ახალი გადაწყვეტილება და ახსნან ძველის შეუსრულებლობის მიზეზები"[1] - აცხადებდნენ ისინი და ზოგადად კრების მოდელში, პირველ ყოვლისა, მოიაზრებდნენ სახალხო წარმომადგენლობის უმაღლეს ფორმას - საკანონმდებლო კრებას, შეიმუშავებდნენ მისი ორგანიზაციის ამოსავალ პრინციპებს. მათი კრების ეფექტურობის თეორიის ცენტრში პასუხისმგებელ სუბიექტთა წრე დგას, რომელიც ხელმძღვანელ, წამყვან პირთა და ორგანოთა სავალდებულო კატეგორიას მიეკუთვნებიან და საკანონმდებლო კრების არსებობის აუცილებელ პირობას წარმოადგენენ.

მსოფლიო საპარლამენტო პრაქტიკამ შეიმუშავა საპარლამენტო კრების ხელმძღვანელობის სხვადასხვა მოდელი. ერთ შემთხვევაში, პარლამენტს ერთდროულად მართავს ერთპიროვნული ხელმძღვანელიც და კოლეგიური ორგანოც, რომელთა უფლებამოსილებები გამიჯნული და დაბალანსებულია (ავსტრია, ესპანეთი, იტალია), მეორე შემთხვევაში, პარლამენტის მართვაში ერთპიროვნული ხელმძღვანელის როლია მკვეთრად გამორჩეული (აშშ,

[1] Дойл М., Страус Д., Как сделать собрание эффективным, США ,1991, 80.

დიდი ბრიტანეთი, ინდოეთი), სხვა, გამონაკლის შემთხვევაში, კოლეგიური ორგანოს ფუნქციური დატვირთვაა მეტად თვალსაჩინო (ჩინეთი).[1] რამდენადაც საპარლამენტო დაწესებულების ოპტიმალური მოწყობა სტატუსის ადეკვატურად განხორციელების საფუძველია, მისი მართვის ფორმებისა და მეთოდების სრულყოფა შეუქცევადი პროცესია და დღესაც უწყვეტად მიმდინარეობს.

6.2. პარლამენტის თავმჯდომარე

თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმის თეორია და პრაქტიკა უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს სიცოცხლისუნარიანობის ერთ-ერთ აუცილებელ პირობად მის ხელმძღვანელს მოიაზრებს, რომელსაც, იმავდროულად, მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია უმაღლეს სახელმწიფო პოლიტიკურ თანამდებობის პირთა იერარქიაში.

6.2.1. პარლამენტის თავმჯდომარის მისია

სხვა დეპუტატებთან მიმართებაში, პარლამენტის ფარგლებში, თავმჯდომარე არის "primus inter pares" - პირველი თანასწორთა შორის, რაც ნიშნავს იმას, რომ ის არ არის დეპუტატი კოლეგების „უფროსი", თუმცა სამსახურებრივი მოვალეობების შესრულებისას შეუძლია მნიშვნელოვანი აქცენტების დასმა... დეპუტატებს, ფრაქციებს, მართალია შეუძლიათ მისი გაკონტროლება, მაგრამ თავმჯდომარეს როგორც "primus"-ს, პარლამენტის საშინაო საქმეებთან დაკავშირებით მითითებებს ვერ მისცემენ.[2] აღსანიშნავია, რომ ხელმძღვანელის უფლებამოსილებებს ძირითადად შიდაორგანიზაციული ხასიათი აქვს, მიუხედავად იმისა, რომ ამოცანები, ფუნქციები და უფლებამოსილებები საკმარისად მრავალრიცხოვანია.[3]

უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს ხელმძღვანელის უმთავრესი მოვალეობაა, წარმოადგინოს პარლამენტი და დაიცვას მისი უფლებები და ღირსება, ხელი შეუწყოს მის საქმიანობას, აგრეთვე გაუძღვეს მოლაპარაკებებს და დაიცვას წესრიგი უწყებაში. ამისათვის, საჭიროა თავმჯდომარემ, დამატებით მოვალეობის სახით, პარლამენტისთვის „უწყვეტი მოსამ-

[1] Сравнительное конституционное право, отв. Ред. Чиркина, Москва, 1996, 542.
[2] Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgezetz, C. F. Muller, 2011, 57.
[3] Комментарий к Конституции Российской Федерации, под общ. ред. Л.В. Лазарева, Москва, 2009, 423.

ზადებელი სამუშაოები" ატაროს ანუ ითანამშრომლოს პარლამენტის წამყვან პოლიტიკურ ორგანოებთან, განსაკუთრებით ფრაქციებთან.[1]

6.2.2. პარლამენტის თავმჯდომარის სტატუსის სამართლებრივი საფუძველი

პარლამენტის ხელმძღვანელისათვის დაკისრებული მისიის აღსასრულებლად ერთგვარი გარანტიაა ადეკვატური კონსტიტუციური საფუძვლის შექმნა. ამიტომ, მთელი რიგი თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოს ძირითადი კანონები, დიდი ან მცირე მოცულობით, თავად განსაზღვრავენ პარლამენტის უმაღლესი თანამდებობის პირის სამართლებრივ მდგომარეობას. ზოგიერთი ქვეყნის კონსტიტუცია მხოლოდ პარლამენტში ხელმძღვანელ პირთა არსებობის ფაქტს აფიქსირებს (დანია), ზოგჯერ მათი არჩევის განმსაზღვრელ პირობაზე - საკანონმდებლო კრების წევრობის აუცილებლობაზეა მინიშნება (შვედეთი, უნგრეთი, იტალია, ჰოლანდია, ჩეხეთი, ავსტრია), ცალკეულ შემთხვევებში, არჩევის სხვა პროცედურული ნორმებიცაა გაწერილი. მაგალითად, უფლებამოსილების ვადა და კენჭისყრის ფორმა (ფინეთი, სლოვაკეთი), არჩევისას გადამწყვეტი ფრაქციების ინტერესი (მოლდოვა), თანამდებობაზე პირის განმეორებით არჩევის დაუშვებლობა (შვეიცარია), სტატუსის შეწყვეტის საფუძვლები (ისრაელი), თანამდებობიდან გათავისუფლება (მოლდოვა). არც თუ იშვიათად, უფლებამოსილებათა ძირითადი კატალოგიც იქნება მოცემული (სერბეთი, სლოვაკეთი, ირლანდია, პოლონეთი, ფინეთი, გერმანია).

ამასთან, არსებითი მნიშვნელობა აქვს ძირითადი კანონით განსაზღვრულ ფარგლებში, სხვა საკანონმდებლო აქტებით, პირველ რიგში, პარლამენტის რეგლამენტით, პარლამენტის ხელმძღვანელის უფლებამოსილებების დეტალურად განსაზღვრას. აღნიშნული მნიშვნელოვანია იმიტომაც, რომ, ცალკეულ შემთხვევებში, პარლამენტის ხელმძღვანელს სპეციალური უფლებამოსილება ესაჭიროება მოქმედებისთვის, მაგალითად, ჰოლიტიკურ აქციებში პარლამენტის სახელით მონაწილეობისთვის.

---

[1] Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgezetz, C. F. Muller, 2011, 56.

6.2.3. პარლამენტის ხელმძღვანელის შერჩევის პრინციპები

საპარლამენტო პრაქტიკა პარლამენტის თავმჯდომარეს ავტორიტეტულობის და მიუკერძოებლობის პირობას უყენებს. თუმცა, აღნიშნულის სამართლებრივი რეგულირება ობიექტური ხასიათის პრობლემებთანაა დაკავშირებული.

პარლამენტის თავმჯდომარის **ავტორიტეტულობას**, პირველ რიგში, განსაზღვრავს მისი სტატუსი საზოგადოებრივ და სახელმწიფოებრივ ცხოვრებაში, განსაკუთრებით საპარლამენტო ცხოვრების გამოცდილება, რომლის დროს საშუალება ჰქონდა წარმოეჩინა თავი, როგორც მაღალი საკანონმდებლო და ორგანიზატორული შესაძლებლობების მატარებელ პიროვნებას. აღნიშნულის სამართლებრივი მოწესრიგება რთულია და, ზოგჯერ, ტრადიციების ძალით ხდება. მაგალითად, აშშ-ში, წარმომადგენელთა პალატის სპიკერის პოსტის დაკავებამდე პალატის წევრი მრავალ იერარქიულ საფეხურს გადის. 1899 წლიდან სპიკერად არჩევამდე მისი კაპიტოლიაში ყოფნის საშუალო ვადა 24 წელია.[1]

ხელმძღვანელის **მიუკერძოებლობის** სამართლებრივი უზრუნველყოფა უფრო დიდი პრობლემაა, რადგან, როგორც წესი, დეპუტატები რომელიმე პარტიას მიეკუთვნებიან და მისი ინტერესების დამცველნი არიან. არსებული საპარლამენტო სინამდვილე, როგორც წესი, პარლამენტის ლიდერად მოიაზრებს საპარლამენტო უმრავლესობის წარმომადგენელს, ხოლო ასეთის არ არსებობის შემთხვევაში, ფრაქციათა შეთანხმების საფუძველზე, უდიდესი საპარლამენტო გაერთიანების წევრს.[2] მიუკერძოებლობის დასაცავად ითვლება პარლამენტის თავმჯდომარის უფლებამოსილების სამართლებრივი ჩარჩოს ისე ჩამოყალიბება, რომ ზიანი არ მიადგეს საერთო საპარლამენტო ინტერესს. მაგალითისთვის, მისი უმნიშვნელოვანესი ფუნქციის - აზრის თავისუფალი გამოხატვის უზრუნველსაყოფად, რომლის განხორციელების

---

[1] Лафитский В. И., Конгресс США, Парламенты мира, 1991, 81.

[2] გამონაკლის შემთხვევაში, მიუკერძოებლობის უზრუნველსაყოფად, სხვა მექანიზმები გამოიყენება. კერძოდ, დიდი ბრიტანეთის თემთა პალატის სპიკერს არ შეუძლია უფლებამოსილების განხორციელების დროს ეკუთვნოდეს რომელიმე პოლიტიკურ ძალას, მას უჩერდება პარტიის წევრობა და მიუკერძოებლობის დარღვევის შემთხვევაში, დეპუტატს უფლება აქვს შეიტანოს პალატაში წინადადება სპიკერის შენიშვნის თაობაზე, შვედეთში პარლამენტის თავმჯდომარე - ტალმანი, არ მონაწილეობს დებატებსა და კენჭისყრაში, მაგრამ პარტიის ხმების რაოდენობის გამოსარიცხად, მის მოვალეობას ასრულებს დეპუტატის თანაშემწე, პორტუგალიის ასამბლეა ერთი წლის ვადით ირჩევს თავმჯდომარეს, რომელსაც უჩერდება გარკვეულ უფლებამოსილებათა განხორციელების უფლება.

დროსაც სუბიექტურობა უარყოფითი შედეგის მომტანია, მნიშვნელოვანია მიუკერძოებლობის სამართლებრივი გარანტიის შექმნა, რისთვისაც პარლამენტის რეგლამენტში განსაზღვრავენ იმპერატიულ ნორმებს, რომლებიც კრძალავს დეპუტატთა გამოსვლებზე თავმჯდომარის კომენტარებს, რეპლიკებს, შეფასებებს და აწესებს პასუხისმგებლობის ზომებს. მნიშვნელოვნად ითვლება, „პირველ რიგში ხელმძღვანელმა დაიცვას ნეიტრალიტეტი. მისი ამოცანაა არ მისცეს შეფასება გამოსვლებს და არ გამოთქვას თავისი იდეები... არ დაუშვას პირადი გამოხდომები".[1] ანალოგიურად განისაზღვრება სამართლებრივი საშუალებები მიუკერძოებლობის პრინციპის უზრუნველსაყოფად პარლამენტის ხელმძღვანელის სხვა უფლებამოსილებებთან დაკავშირებით.

6.3. პარლამენტის თავმჯდომარის მოადგილეები

პარლამენტის ხელმძღვანელის მოადგილეები მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ საპარლამენტო ცხოვრებაში. ისინი კანონმდებლობით გაწერილ შემთხვევებში ცვლიან სპიკერს და ახორციელებენ მათთვის განსაზღვრულ, გადანაწილებულ სხვა უფლებამოსილებებს. საპარლამენტო დემოკრატია გულისხმობს თავმჯდომარის მოადგილეების პოსტების განაწილებას ფრაქციათა პროპორციული წარმომადგენლობის პრინციპის საფუძველზე. ამასთან, დამკვიდრებული მსოფლიო პრაქტიკის გამოცდილებით, რომლის მიხედვითაც თავმჯდომარის მოადგილეები წარმოადგენენ ფრაქციებს და დეპუტატთა ჯგუფებს, ლიდერი ფრაქცია, თავმჯდომარის პოსტთან ერთად, იღებს ერთი მოადგილის პოსტსაც.[2]

ცალკეულ შემთხვევებში, წინასწარაა განსაზღვრული მოადგილეთა იერარქია, მათ შორის კონსტიტუციის დონეზეც. სწორედ ძირითადი კანონის საფუძველზე ირჩევენ ავსტრიაში თავმჯდომარესთან ერთად, მეორე და მესამე თავმჯდომარეს. მოცემული რეგულაცია წარმოადგენს ნაციონალური საბჭოს თავჯდომარის მოვალეობების შესრულების გარანტიას.[3] შვეიცარიაში ირჩევენ პირველ და მეორე მოადგილეებს, შვედეთში სპიკერის პირველ, მეორე და მესამე მოადგილეებს და ა.შ. არსებობს შემთხვევები, როდესაც შინაარსობრივად იერარქია ფრაქციათა სიდიდესთანაა დაკავშირებული. გერმანიაში თავმჯდომარის მიერ უფლებამოსილების განხორციელების

[1] Дойл М., Страус Д., Как сделать собрание эффективным, США ,1991, 82.
[2] Комментарий к Конституции Российской Федерации, под общ. ред. Л.В. Лазарева, Москва, 2009, 417.
[3] Die osterrichische Bundesverfassung, Das Bundes – Verfassungsgesetz mit Kommentar, herausgegeben von Kurt Ringhofer, Verlag des Osterreichishen Gewerkschaftsbundes, 1977, S. 112.

შეუძლებლობის შემთხვევაში მას ცვლის მოადგილე, რომელიც წარმოდგენილია რიცხოვნებით მეორე ფრაქციის მიერ.[1]

6.4. მართვის კოლეგიური ორგანო

პარლამენტის სიცოცხლისუნარიანობისთვის მნიშვნელოვანია მისი მართვის კოლეგიური სტრუქტურის არსებობა და ფუნქციონირება. ასეთი ტიპის ორგანოების შემადგენლობა, როგორც წესი, წარმომადგენლობითია. მის შემადგენლობაში შედიან საპარლამენტო სტრუქტურების, მათ შორის, ფრაქციების წარმომადგენლები. ისინი ორგანიზაციას უწევენ პარლამენტის მუშაობას, მეთვალყურეობენ ინიცირებული კანონპროექტების მოძრაობას, განიხილავენ პლენარულ სხდომებზე გასატანი კანონპროექტების, კომიტეტების, კომისიების დასკვნების, რეზოლუციების, მიმართვების პროექტების მზადყოფნას, კანონმდებლობით განსაზღვრულ ასარჩევ თანამდებობის პირებთან დაკავშირებით მომზადებულ დასკვნებს და ა.შ.

თემატური კითხვები:

1) განიხილეთ მართვის მოდელები საპარლამენტო პრაქტიკაში!
2) ჩამოთვალეთ საპარლამენტო მართვის ორგანოები!
3) იმსჯელეთ პარლამენტის ხელმძღვანელობის კონსტიტუციური სტატუსის მნიშვნელობაზე!
4) გამიჯნეთ პარლამენტის „ერთპიროვნული“ და „კოლეგიური“ მართვის შინაარსი!
5) იმსჯელეთ სპიკერის როლზე პარლამენტის მართვაში!
6) რას გულისხმობს პარლამენტის თავმჯდომარის „ავტორიტეტულობა“ და „მიუკერძოებლობა“?
7) შესაძლებელია თუ არა თანამედროვე პარტიულ პარლამენტში სპიკერის „ნეიტრალიტეტის“ უზრუნველყოფა და როგორ?
8) განმარტეთ „პირველი თანასწორთა შორის“ პრინციპის არსი!
9) რა პრინციპით ხდება თანამედროვე საპარლამენტო პრაქტიკაში პარლამენტის თავმჯდომარის მოადგილეების არჩევა?
10) იმსჯელეთ მართვის კოლეგიური ორგანოს როლზე საპარლამენტო ცხოვრებაში!

[1] Изензее Й., Киррхоф П., Государственное право Германии, Москва, 1992, 175.

7. პარლამენტის დამხმარე ორგანოები

უმაღლესი საკანონმდებლო კრების მრავალი ინსტიტუტი პარლამენტარიზმის დამკვიდრების ადრეულ ეტაპზე შეიქმნა და დასაწყისშივე შეუწყო ხელი მისი სტატუსის განმტკიცებას სახელმწიფო ორგანოთა ერთიან სისტემაში. ტერმინოლოგიურად და შინაარსობრივად განასხვავებენ **მუდმივმოქმედ კომიტეტებს**, რომლებიც პარლამენტის უფლებამოსილების ვადით იქმნება და არამუდმივმოქმედ კომიტეტებს - **საგამოძიებო და სხვა დროებით კომისიებს**, რომლებიც, როგორც წესი, კონკრეტული მიზნით, განსაზღვრული ვადით ფუნქციონირებს. დასახელებული სტრუქტურების განსაკუთრებული დამახასიათებელი ნიშანთვისება საპარლამენტო სამუშაოს გადანაწილება და თანამედროვე პარლამენტის ორგანიზაციული დიფერენციაციაა.[1]

7.1. მუდმივმოქმედი კომიტეტები

პარლამენტის დამხმარე ორგანოებს შორის მუდმივმოქმედ კომიტეტებს განსაკუთრებული ადგილი განეკუთვნებათ. ისინი დარგობრივი პრინციპით იყოფიან და საქმიანობენ ეკონომიკის, ფინანსების, საგარეო ურთიერთობების, ჯანმრთელობის დაცვის, სოფლის მეურნეობის, რეგიონული პოლიტიკის და სხვა მიმართულებებით. კომიტეტები წინასწარ განიხილავენ და ამზადებენ უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს განმგებლობას მიკუთვნებულ საკითხებს.

7.1.1. მუდმივმოქმედი კომიტეტების დამკვიდრება საპარლამენტო ცხოვრებაში

პარლამენტარიზმის დამკვიდრებამ და განვითარებამ მრავალ ქვეყანაში მისი სრულყოფის და ოპტიმალური ორგანიზაციის აუცილებლობა ცხადყო. აღმოჩნდა, რომ პარლამენტის მთელი შემადგენლობა მრავალრიცხოვანი დაწესებულებაა მის წინაშე მდგარი რთული პრობლემების საფუძვლიანი გადაწყვეტისთვის. გაჩნდა პარლამენტის მოსაწესრიგებელი საკითხების წინასწარი მომზადებისა და განხილვის აუცილებლობა პარლამენტართა შეზღუდული შემადგენლობის მიერ, რამაც საპარლამენტო საქმიანობის

[1] Zeh, in: Sshneider/Zeh (Hrsg), Parlamenhtrecht und Parlamentspraxis,1989,Vor Rdnr.1. მითითებულია: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgezetz, C. F. Muller, 2011, 90.

ცალკეული მიმართულების შესაბამისად, დეპუტატების სპეციალიზაციის სავალდებულობა გამოიწვია.

ამერიკელმა კანონმდებლებმა, საპარლამენტო პრაქტიკაში, 200-ზე მეტი წლის წინათ დანერგეს მნიშვნელოვანი სიახლე კონგრესის კომიტეტებისა და კომისიების სახით, როდესაც სენატსა და წარმომადგენლობით პალატაში შეტანილი წინადადებები დეტალურად შესასწავლად გაანაწილეს სპეციალურ ჯგუფებში. შედეგი იმდენად თვალშისაცემი აღმოჩნდა, რომ 1793 – 95 წლებში კონკრეტულ საკითხთა გადასაწყვეტად სპეციალიზებული კომიტეტები მომრავლდნენ „როგორც სოკოები წვიმის შემდეგ"[1] და მათმა რაოდენობამ 350-ს მიაღწია. თუმცა, აღნიშნული პროცესი თანდათან კალაპოტში ჩადგა და 1800 წელს წარმომადგენელთა პალატაში მხოლოდ 6 მუდმივი კომიტეტი იყო.

ახალმა სამუშაო ორგანოებმა არსებითად შეცვალეს საკანონმდებლო პროცესის ხასიათი. პლენარული დებატების ორატორულმა მიტინგურმა აურზაურმა, კონგრესის მუშაობის ადრეულ სტადიაზე, ადგილი დაუთმო სპეციალიზებული კომიტეტების რეკომენდაციების ყოვლისმომცველ და ფართო განხილვას. კონგრესის ორგანიზაციული სტრუქტურიზაცია წავიდა უფრო ვიწრო ქვედანაყოფების - ქვეკომიტეტების შექმნის გზითაც. წარმომადგენელთა პალატა იმავე მიზეზით დაიყო კომისიებად, რის გამოც იყოფა ყოველი დიდი ორგანიზაცია განყოფილებებად და დეპარტამენტებად, რათა გამოიყენოს ექსპერტების ცოდნა და გამოცდილება გარკვეულ სფეროებში.[2] ასე შეიქმნა სენატსა და წარმომადგენლობით პალატაში მუდმივი კომიტეტების მტკიცე სისტემა, რომელმაც მრავალი თვისება ჩვენს დრომდე შემოინახა.

თანდათანობით, საკომიტეტო სისტემამ თითქმის ყველა დემოკრატიულ სახელმწიფოში დაიმკვიდრა ადგილი. ბუნებრივია, სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი ცხოვრების რეალობიდან გამომდინარე, ისინი სხვადასხვა სახელმწიფოში განსხვავებულ როლს ასრულებენ და რიგი თავისებურებებით გამოირჩევიან.

---

[1] Савельев В. А., Роль комитетов в конгрессе, США, 1989, 12.

[2] ჯანდა ქ., ბერი მ. ჯ., გოლდმენი ჯ., ამერიკული დემოკრატია, აშშ ხელისუფლება და პოლიტიკური პროცესი, რ. გაჩეჩილაძის თარგმანი, მ. უგრეხელიძის რედაქტორობით, თბილისი, 1995, 276.

7.1.2. მუდმივმოქმედი კომიტეტების მნიშვნელობა

თანამედროვე პარლამენტის ცხოვრებაში კომიტეტების მნიშვნელობა წარმოუდგენლად დიდია. მათი არსებობა ხაზს უსვამს პარლამენტის, როგორც „საქმის პარლამენტის" და არა მარტო როგორც „სიტყვის პარლამენტის" მნიშვნელობას.[1] პრაქტიკულად, ყველა მეტ-ნაკლებად მნიშვნელოვანი საკითხი, რომელიც პარლამენტის განხილვის საგანია, გამოდის კომიტეტებიდან და კომისიებიდან.[2] ის, რასაც მართლა მუშაობა ჰქვია, ახლა კომიტეტების საქმეა[3].

კომიტეტების როლი საპარლამენტო ცხოვრებაში შთამბეჭდავადაა შეფასებული არაერთი ცნობილი მოღვაწის მიერ. ვ. უილსონი შენიშნავდა, რომ „კონგრესის სესია კონგრესის საჯარო გამოფენაა, ხოლო ხოლო კონგრესი კომისიებში, ესაა კონგრესი მუშაობის პროცესში".[4] განსაკუთრებული დატვირთვის გამო მუდმივი კომისიები პარლამენტის „ნერვულ ცენტრებად" მიაჩნიათ და მის „თვალებს, ყურებს, ხელებს და ტვინსაც"[5] უწოდებენ.

ითვლება, რომ კომიტეტში მომზადებული საკითხი უფრო კვალიფიციური და კომპეტენტურია. საკანონმდებლო მუშაობა უფრო ეფექტურია რაოდენობრივად შემცირებულ ჯგუფებში, რომლებიც საჭიროების შემთხვევაში სპეციალიზდებიან.[6] საპარლამენტო კომიტეტების მიერ შეთავაზებულ წინადადებებს უფრო მეტი ძალა აქვს, თუ მათ ექსპერტების მოსაზრებათა სახით წამოაყენებენ, რადგან პროფესიონალთა მიერ მათი განხილვა და შეფასება მათ პრესტიჟს მატებს.[7]

შინაარსობრივი ეფექტურობის გარდა, კომიტეტები ახერხებენ შემჭიდროვებულ ვადებში დაამუშაონ სხდომაზე განსახილველი საკითხები და უფრო „ოპერატიულს" ხდიან პარლამენტის მუშაობას. მუდმივი კომტეტები საპარ-

---

[1] Klein H. H., in: Maunz/Durig (Hrsg), GG. Art. 40 Rdnr. 135; ციტირებულია: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgezetz, C. F. Muller, 2011, 91.

[2] Комментарий к Конституции Российской Федерации, под общ. ред. Л.В. Лазарева, Москва, 2009, 171.

[3] შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 149.

[4] ჯანდა ქ., ბერი მ. ჯ., გოლდმენი ჯ., ამერიკული დემოკრატია, აშშ ხელისუფლება და პოლიტიკური პროცესი, რ. გაჩეჩილაძის თარგმანი, მ. უგრეხელიძის რედაქტორობით, თბილისი, 1995, 276.

[5] Савельев В. А., Роль комитетов в конгрессе, США, 1989, 12.

[6] ლოვო ფ., პარლამენტარიზმი, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, თბილისი, 2005, 72.

[7] შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 197.

ლამენტო სესიას საქმეს უადვილებენ და, ამის გამო, პარლამენტს პოლიტიკური დებატებისა და მთავრობის ზედამხედველობისთვის მეტი დრო რჩება.[1]

7.1.3. კომიტეტების დაკომპლექტების პრინციპი

საპარლამენტო დემოკრატია ერთმნიშვნელოვნად აღიარებს, მათ შორის, კომიტეტების დაკომპლექტებისას, ფრაქციათა პროპორციული წარმომადგენლობის პრინციპს - თითოეულ კომიტეტში ცალკეული ფრაქციის ადგილების რაოდენობა პროცენტულად უტოლდება პარლამენტში მისი ადგილების რაოდენობას. პრინციპულად, კომიტეტში, ყოველი საპარლამენტო დაჯგუფება უნდა იყოს წარმოდგენილი.[2]

განსაკუთრებული მნიშვნელობის გამო, ცალკეულ შემთხვევებში, თვით კონსტიტუციის ტექსტებშია ხაზგასმული მითითებული პრინციპის მნიშვნელობაზე. მაგალითად, ასეა იტალიის, დანიის, ბრაზილიის და სხვა ქვეყნების ძირითად კანონებში. საპარლამენტო ნების ჩამოყალიბებისთვის ყოველი კომიტეტი პარლამენტის დაპატარავებული ასლი უნდა იყოს და თავისი შემადგენლობით მის შემადგენლობას აირეკლავდეს ანუ, უნდა მოქმედებდეს ე.წ. „სარკისებურობის" პრინციპი.[3] ხაზგასასმელია, რომ განვითარებულ საპარლამენტო მექნიზმში პროპორციული წარმომადგენლობითი კვოტების განაწილების შემდეგ, ადგილების ათვისებისას პოლიტიკური ჯგუფები მაქსიმალურად იყენებენ პროფესიულ ნიშანს, ანუ, თავისი შემადგენლობიდან წევრებად ნიშნავენ კომიტეტის დარგობრივი მიმართულების ადეკვატური კვალიფიკაციის მქონე დეპუტატს. ეფექტურობისა და მოქნილობისთვის მნიშვნელოვანია კომიტეტების არა მხოლოდ შინაარსობრივი, არამედ რიცხობრივი შემადგენლობაც.

7.1.4. კომიტეტების თავმჯდომარეები

კომიტეტის თავმჯდომარეების კანდიდატურის შერჩევისას ორი ფაქტორია მნიშვნელოვანი - პროფესიული და პარტიული. ზოგიერთ ქვეყანაში კომიტეტის თავმჯდომარეთა პოსტების გადანაწილებაც ფრაქციათა პროპორციული წარმომადგენლობის პრინციპის საფუძველზე ხდება.

---

[1] იქვე, 176.
[2] Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgezetz, C. F. Muller, 2011, 92.
[3] Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, S. 134; Maunz/durig, (Hrsg.), GG, Art. 40, Rdnr.129, ციტირებულია: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgezetz, C. F. Muller, 2011, 91.

კომიტეტების თავმჯდომარეები წარმართავენ კომიტეტის მუშაობას, ასრულებენ საქმიანობის და წევრთა კოორდინაციის, ინტეგრაციის ფუნქციებს თანასწორობის პრინციპის დაცვით. იმ პირობებში, რომ კომიტეტის თავმჯდომარეებს, ისევე როგორც თავად კომიტეტებს, ოფიციალურად არა აქვთ მინიჭებული პარლამენტის საგარეო წარმომადგენლობითი უფლებამოსილება, როგორც წესი, მათ საკმაო პოლიტიკური წონა გააჩნიათ პარლამენტის ფარგლებს გარეთაც[1]. ისინი პოლიტიკურ სისტემაში მნიშვნელოვან მოთამაშეებს წარმოადგენენ.

7.2. კომიტეტებისა და კომისიების სტატუსის საკანონმდებლო საფუძველი

როგორც მუდმივმოქმედი კომიტეტების, ისე საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიების სამართლებრივი მდგომარეობის საფუძვლები, როგორც წესი, კონსტიტუციებშია განსაზღვრული, დეტალურად კი სხვა საკანონმდებლო აქტებით, პირველ რიგში - პარლამენტის რეგლამენტით, წესრიგდება.

7.3. საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიები

საპარლამენტო პრაქტიკაში დროებითი კომისიების მრავალი სახესხვაობაა ცნობილი. მაგალითად, სპეციალური, ანუ ე.წ. Ad-hoc-კომიტეტები ამზადებენ კონკრეტულ პროფესიული მიმართულების საკითხებს და აქტიურად არიან ჩართული გარე კომპეტენციის თემებთან დაკავშირებულ თანამშრომლობაში.[2] მას შემდეგ, რაც 1636 წელს, მასაჩუსეტში, „შტოებს შორის კონფლიქტის გამო“ გამოჩნდა აქტი, რომელიც სადავო საკითხების განსაზღვრისა და მოწესრიგების უფლებას შემთანხმებელ კომისიას ანიჭებდა, მსოფლიოს საპარლამენტო ცხოვრებაში შემთანხმებელი კომისიის ინსტიტუტის დამკვიდრებისა და აქტიური გამოყენების ათვლა დაიწყო.[3] არსებობს ასევე სარევიზიო და სხვა დროებითი კომისიები. მათთვის, როგორც წესი, კონკრეტული საკითხის შესწავლის მიზნიდან გამომდინარე, საერთოა უფლებამოსილების მკაცრად განსაზღვრული ვადა.

---

[1] Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgezetz, C. F. Muller, 2011, 93.

[2] იქვე.

[3] Монахов Б. М., Мирочник С. О., Истоки американского парламентаризма, Вестник Межпарламентарской ассамблей, 1996, 81.

დროებითი კომისიების ერთ-ერთი და მნიშვნელოვანი სახესხვაობა საგამოძიებო კომისიაა, რომელიც საპარლამენტო კონტროლის ფარგლებში ახორციელებს საპარლამენტო გამოძებას.

7.3.1. საგამოძიებო კომისიების დამკვიდრება

XIX საუკუნის შუა პერიოდში, ჯონ ბრაუნის აჯანყების შემდეგ, მისი მიზეზების და შედეგების გამოძიებისათვის, აშშ-ის სენატში შექმნილმა კომიტეტმა[1] დასაბამი მისცა საგამოძიებო კომისიების დამკვიდრებას განვითარებული ქვეყნების საპარლამენტო ცხოვრებაში. მოგვიანებით, ისინი მრავალ სახელმწიფოში უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს მნიშვნელოვანი მამოძრავებელი ძალა გახდა.[2] გამორჩეული უფლებამოსილებების გამო მათ ზოგჯერ კვაზისასამართლო ორგანოებს მიაკუთვნებენ. პარლამენტი „მათ იყენებს კონკრეტული პროფესიული საკითხების მოსამზადებლად და ჩართული ჰყავს გარე კომპეტენციის საკითხებთან დაკავშირებით აქტიურ თანამშრომლობაში".[3] პარლამენტარიზმის ისტორიამ იცის შემთხვევები, როდესაც საპარლამენტო გამოძიების მიმდინარეობამ არსებითი გავლენა მოახდინა სახელმწიფოში პოლიტიკურ პროცესებზე.[4]

7.3.2. დროებითი საგამოძიებო კომისიების შექმნა

დროებითი საგამოძიებო კომისიის განსაკუთრებული მნიშვნელობიდან გამომდინარე, მის სტატუსთან დაკავშირებული ამოსავალი პრინციპები, როგორც წესი, განსაზღვრულია ძირითადი კანონების ტექსტებში. საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციებში გამოკვეთილია აღნიშნული სტრუქტურების სამართლებრივი მოწესრიგების რამდენიმე მოდელი. ერთ შემთხ-

---

[1] Крылов Б. С., Парламент буржуазного государства, Москва, 1963, 122.

[2] მაგალითისთვის, ცნობილია საპარლამენტო გამოძიება აშშ-ში, თანამდებობის პირთა უფლებამოსილების გადამეტებასთან დაკავშირებით; იტალიაში, მათ მიერ გადასახადების გადაუხდელობის გამო; იაპონიაში, ქრთამის აღებასთან დაკავშირებით. საგამოძიებო კომისიების გამოყენების სერიოზული პრაქტიკა დაგროვდა ჩეხეთში, განსაკუთრებით, პრივატიზაციასთან, საგარეო ვაჭრობასთან დაკავშირებული საკითხების გამოსაკვლევად. ასევე, 1994 წლის არჩევნების შემდეგ დეპუტატების უფლებამოსილების გადასამოწმებლად, 1994 წლის მარტის „საპარლამენტო კრიზისის '' გამოსაკვლევად და ა.შ.

[3] Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgezetz, C. F. Muller, 2011, 93.

[4] Комментарий к Конституции Российской Федерации, под. ред. В. Д. Зоркина и Л. В. Лазарева, Эксмо, Москва, 2010, 489.

ვევაში, კონსტიტუციები აფიქსირებენ მხოლოდ ასეთი სტრუქტურების არსებობის შესაძლებლობას, არ განსაზღვრავენ მათ შინაარსს და შექმნის წესთან დაკავშირებულ პრინციპებს (პოლონეთი), მეორე შემთხვევაში, მოწესრიგებულია კომისიების სამართლებრივი ბუნება, განმარტებულია მათი საქმიანობის ჩარჩო და სტატუსთან დაკავშირებული სხვა არსებითი საკითხები, (გერმანია). ზოგჯერ კონსტიტუციები მთელი რიგი პროცედურული ნორმების რეგლამენტაციასაც ახდენენ (პორტუგალია, ბრაზილია). ცალკეულ სახელმწიფოთა კონსტიტუციებში, ან საერთოდ არ ფიქსირდება კომისიების არსი, ან სხვა საკითხების მომწესრიგებელ ნორმებში მოიხსენიება.

7.3.3. დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის ინიციატორები

დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის პრინციპებს შორის უმნიშვნელოვანესია პარლამენტარ ინიციატორთა წრის განსაზღვრაა. საკონსტიტუციო პრაქტიკაში განსხვავებული დამოკიდებულება არსებობს დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის მოთხოვნის უფლების მქონე პარლამენტართა მინიმალურ ოდენობასთან დაკავშირებით. პარლამენტის წევრთა ერთი მესამედის ინიციატივის საფუძველზე იქმნება საგამოძიებო კომისიები ბრაზილიაში, ლატვიაში, სლოვენიაში... არანაკლებ ერთი მეოთხედის მოთხოვნით ლიხტენშტეინში... დეპუტატთა საერთო რაოდენობის მინიმუმ ერთი მეხუთედის წინადადებით პორტუგალიაში, ჩეხეთში და ა.შ.

7.3.4. დროებითი საგამოძიებო კომისიის დაკომპლექტების კონსტიტუციური პრინციპი

საპარლამენტო პრაქტიკა, როგორც წესი, დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის საფუძვლად, ფრაქციათა პროპორციული წარმომადგენლობის პრინციპს აღიარებს. აღნიშნული, არაერთ ქვეყანაში, კონსტიტუციის დონეზეა განმტკიცებული. იტალიაში, ძირითადი კანონის საფუძველზე, საგამოძიებო კომისიის შემადგენლობაში პროპორციულად შედიან სხვადასხვა ფრაქციის წარმომადგენლები, ისრაელში - ყოველ საგამოძიებო კომისიაში ქნესეთში მათი წარმომადგენლობის შესაბამისად უნდა შედიოდნენ, აგრეთვე იმ პარტიის წარმომადგენლები, რომლებიც არ არიან სამთავრობო გუნდში, ქნესეთის შემადგენლობაში არსებული პროცენტული რაოდენობით. პორტუგალიაში - საგამოძიებო კომისიის შემადგენლობა განისაზღვრება რესპუბლიკის კრებაში წარმოდგენილი პარტიებით. ზოგჯერ, განსხვავებული წესებია დაწესებული. მაგალითად, გერმანიაში - ბუნ-

დესტაგის რეგლამენტის თანახმად, კომისიის წევრები ინიშნებიან ფრაქციებს შორის შეთანხმებით, თუ ვერ შეთანხმდებიან, ფრაქციათა პროპორციული წარმომადგენლობის პრინციპით იმ დათქმით, რომ ყველა ფრაქციას უფლება აქვს გააგზავნოს კომისიაში ერთი წევრი, ბუნდესტაგის გადაწყვეტილებით კი მეტი.[1] სახელმწიფოთა ერთ ნაწილში ფრაქციათა პროპორციულ წარმომადგენლობას არა კონსტიტუციები, არამედ რეგლამენტები უზრუნველყოფენ.

მნიშვნელოვანია კომისიის პერსონალური შემადგენლობის საკითხი. როგორც წესი, დროებითი საგამოძიებო კომისიის წევრები მხოლოდ პარლამენტის წევრები არიან.[2] დაინტერესებული პირების, ექსპერტების და საქმის გამოძიებისათვის მნიშვნელოვან სხვა პირთა ჩართულობას კომისიის მუშაობის პროცესში უზრუნველყოფს მისი საქმიანობის ამოსავალი პრინციპი - საჯაროობა.

7.3.5. დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის საფუძველი

მნიშვნელოვანია, დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის საფუძვლები. მათი „პოლიტიკური ბრძოლის ველად" გამოცხადების ფუნქცია ძირითადად განსაზღვრულია უმაღლესი იურიდიული ძალის მქონე აქტებში, კონსტიტუციებში,[3] რომლებშიც ჩამოყალიბებული დროებითი საგამოძიებო კომისიების შექმნის ზოგადი საფუძვლები. მაგალითისთვის, კონსტიტუციათა საფუძველზე კომისიები იქმნება „სახელმწიფო მნიშვნელობის მქონე საკითხებზე", „კონკრეტული ფაქტის გამოსაძიებლად", „საზოგადოებრივი ინტერესის მქონე საკითხთა გამოძიებისათვის"; „სხვადასხვა პრობლემების შესწავლისა და გამოძიების ჩატარების მიზნით"... ცალკეულ შემთხვევებში, კომისიის შექმნის საფუძველი კიდევ უფრო ზოგადია და მინიშნება მხოლოდ „განსაზღვრული საკითხების" გამოძიებაზეა. ბუნებრივია, უფრო დეტალუ-

---

[1] Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980, zuletzt geändert laut Bekanntmachung vom 23. April 2014, § 56. იხ. <https://www.bundestag.de> [14.06.2015].

[2] გამონაკლისის სახით, საპარლამენტო რეალობა უშვებს შესაძლებლობას, კომისიათა გარკვეულ კატეგორიაში შედიოდნენ პირები, რომლებიც პარლამენტის წევრები არ არიან. იხ. Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, S. 160, Busch, in: Sshneider/Zeh (Hrsg), Parlamenhtrecht und Parlamentspraxis, 1989, Rdnr.30. in: Epping/Hillgruber (Hrsg), GG, 2009, Art.45b. Rdnr.2. მითითებულია: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgezetz, C. F. Muller, 2011, S. 93-94.

[3] Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar GG, C.H. Beck Verlag, München, 2012, VorRn.

რად, საგამოძიებო კომისიის შექმნის საფუძვლებს პარლამენტის სამუშაო დოკუმენტები, ზოგჯერ, ასევე სპეციალური კანონები აწესრიგებენ.

7.3.6. დროებითი საგამოძიებო კომისია - საპარლამენტო უმცირესობის უფლება?!

საპარლამენტო პრაქტიკაში დროებითი საგამოძიებო კომისიები, როგორც წესი, საპარლამენტო უმცირესობის ინტერესების დაცვის თვალსაჩინო საშუალებად ითვლება. „როგორც წესი, სწორედ უმცირესობას აქვს ხოლმე ამა თუ იმ საკითხის გამორკვევისა და გამოძიების ინტერესი".[1] ისინი „ოპოზიციის სურვილს, მიიპყროს საზოგადოების ყურადღება, ხედმიწევნით ესადაგებიან და მათი ფუნქცია აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენელთა უშუალო ზედამხედველობაა".[2] საგამოძიებო კომისია საპარლამენტო კონტროლის თავისებური „სადაზვერვო ინსტრუმენტია პოლიტიკური დაპირისპირების ფარგლებში".[3] დროებითი კომისიის საქმიანობის შედეგმა შეიძლება განსაზღვროს შესაბამისი, მათ შორის სახელმწიფო - პოლიტიკური თანამდებობის პირების არა მხოლოდ პოლიტიკური, არამედ სამართლებრივი პასუხისმგებლობაც.

7.3.7. დროებითი საგამოძიებო კომისიის თავმჯდომარე

დროებითი საგამოძიებო კომისიის თავმჯდომარის პარტიული კუთვნილების საკითხთან დაკავშირებით განსხვავებული დამოკიდებულება არსებობს. ცალკეულ შემთხვევებში ასეთი სტატუსის დამაბრკოლებელი გარემოება საპარლამენტო უმრავლესობის ან უმცირესობის წევრობა არაა. ზოგჯერ, კონსტიტუციის დონეზეა მოწესრიგებული საგამოძიებო კომისიის ხელმძღვანელის პოსტზე საპარლამენტო უმცირესობის წარმომადგენლობა. მაგალითად, პორტუგალიაში კომისიის თავმჯდომარეთა ადგილები ნაწილდება საპარლამენტო

---

[1] ბლანკენაგელი ა., 2009 წლის 17 დეკემბერს ბერლინში საქართველოს სახელმწიფო და საზოგადოებრივი საკონსტიტუციო კომისიების წარმომადგენლებთან „საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის რეფორმის" თემაზე გამართული მრგვალი მაგიდის შესახებ ანგარიში. წიგნში: ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიჰენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა - საქართველოს გზა ევროპისკენ, თბილისი, 2012, 281.

[2] შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 179.

[3] Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar GG, C.H. Beck Verlag, München, 2012, VorRn.

ჯგუფებს შორის, თითოეული მათგანის დეპუტატთა რაოდენობის პროპორციულად.[1]

თემატური კითხვები:

1) იმსჯელეთ დამხმარე სტრუქტურების როლზე საპარლამენტო ცხოვრებაში!
2) ჩამოთვალეთ პარლამენტის ძირითადი დამხმარე ორგანოები!
3) რომელია პარლამენტის კომიტეტის ყველაზე გავრცელებული უფლებამოსილებები!
4) განიხილეთ კომიტეტების დაკომპლექტების პრინციპი თანამედროვე პარლამენტში!
5) იმსჯელეთ ფაქტორებზე, რომლებიც ანგარიშგასაწევია კომიტეტების თავმჯდომარის არჩევისას!
6) გამოჯნეთ დროებითი კომისიების სახეები!
7) იმსჯელეთ დროებითი საგამოძიებო კომისიის სტატუსის კონსტიტუციური მოწესრიგების მნიშვნელობაზე!
8) ჩამოაყალიბეთ დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის გავრცელებული საფუძვლები!
9) განიხილეთ დროებითი კომისიების შექმნის საფუძვლები!
10) იმსჯელეთ დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის შესაძლებლობაზე, როგორც უმცირესობის უფლებაზე!

8. საპარლამენტო ფრაქცია

პარტიული ფრაქციები თანამედროვე საკანონდებლო დაწესებულების არსებობის აუცილებელი პირობა და მამოძრავებელი ძალაა. ისინი დეპუტატთა ისეთი გაერთიანებებია, რომელთა არსებობა დღევანდელი უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების კონსტიტუციური საქმიანობის ჩარჩოებში აუცილებელია, რადგან პარლამენტს აძლევენ ფუნქციონირების რეალურ გარანტიას, ქმნიან მის პოლიტიკურ სტრუქტურას, ახდენენ საპარ-

[1] დროებით საგამოძიებო კომისიასთან დაკავშირებით დაწვრილებით იხ. ჭიღლაძე ნ., დროებითი საგამოძიებო კომისიის კონსტიტუციური სტატუსი, ქართული სამართლის აქტუალური საკითხები, ეძღვნება პროფესორ ლუარსაბ ანდრონიკაშვილის ხსოვნას, ნ. ჭიღლაძისა და თ. ნემსწვერიძის რედაქტორობით, თბილისი, 40-58.

ლამენტო ნების ფორმირებას და მიჰყავთ სხვადასხვა პოლიტიკური პოზიციები ეფექტურ თანხმობამდე.

8.1. ფრაქციების დამკვიდრება საპარლამენტო ცხოვრებაში

fractio – დამტვრევას, დაქუცმაცებას ნიშნავს და წარმოდგება ლათინური facere-სგან, ხოლო ამ ზმნიდან წარმოებულ fractio-ს რომაელი ავტორები იყენებდნენ ისეთი პოლიტიკური ჯგუფის აღსანიშნავად, რომელიც მზად იყო „დამანგრეველი, საზიანო მოქმედებისთვის". ჯერ კიდევ, შორეულ წარსულში ჩამოყალიბდა ორი ცნების პარტიის და ფრაქციის მჭიდრო კავშირი. საუკუნეზე მეტხანს ისინი თანაარსებობდნენ, როგორც სინონიმები და ურთიერთშემცვლელად გამოიყენებოდნენ. თავიდან ნეიტრალური ცნება Part (ნაწილი) აქტიურ გამოყენებაში შემოვიდა „პარტიის" ან პოლიტიკური ჯგუფის "Party" მნიშვნელობით. მეჩვიდმეტე საუკუნეში მოხდა ორი ცნების სინონიმური დაახლოვება, რის შემდეგაც ფრაქციის ნეგატიური აღქმა გადავიდა პარტიაზეც.[1] არც თუ იშვიათად ისინი განიხილებოდნენ კრიზისების მაპროვოცირებელ და საზოგადოების გამხლეჩ ძალებად. ასეთი დამოკიდებულება აშკარად იგრძნობოდა ინგლისის პოლიტიკურ აზროვნებაში. სახელმწიფო მოღვაწე და პუბლიცისტი გ. ბოლინგბროკი პარტიას თვლიდა პოლიტიკურ ბოროტებად, ხოლო ფრაქციას ყველაზე უარესად ყველა პარტიას შორის. ფრაქციები, მისი აზრით ყოველთვის ექვემდებარებოდნენ პირად ან ჯგუფურ ინტერესებს და რადგან ყოველი მათგანი საკუთარ ინტერესს ისახავს მიზნად, ამას საზოგადოებრივი ინტერესი ეწირება.[2] მსგავსი მსჯელობა გვხვდება სხვა ავტორთა ნაშრომებშიც. ინგლისელი ფილოსოფოსი დ. იუმი წერდა, რომ ფრაქციები ანგრევენ მთავრობას, უძლურს ხდიან კანონებს, წარმოშობენ გააფთრებულ შუღლს სახელმწიფოში.[3]

მეტად საინტერესოდ იქნა დამუშავებული „ფრაქციების თეორია" მედისონის მიერ, იყო რა ჯეფერსონის ფრაქციის წევრი, იგი აქტიურად იცავდა ვირჯინიელი მესაკუთრეების ჯგუფურ ინტეტრესებს, მაგრამ ამაღლდა რა „კონსტიტუციის მამის" ხარისხამდე და მოვლენათა მიმდინარეობა ეროვნული მოღვაწის თვალით შეაფასა, ფრაქციების მოღვაწეობა სულ სხვა ჭრილში წარმოუდგა. ფრაქციების ფენომენში დაინახა ეროვნული მასშტაბის პრობ-

[1] Зяблюк Н. Г., Теория фракции Дж. Медисона, США, №8-9, 1994, 77.
[2] იქვე.
[3] იქვე.

ლემა - საჯარო ხელისუფლების ორგანოების საქმიანობაში საზოგადოებრივი ინტერესების უპირატესობის მიუხედავად, ფრაქციების საქმიანობაში ჯგუფური და საზოგადოებრივი ინტერესების თანაფარდობის პრობლემა. კონსტიტუციური კონვენტის პერიოდში, მომავალი სახელმწიფო მოწყობის საკითხებზე მუშაობის დროს, მედისონმა ჯერ კიდევ 1787 წელს მარტ-აპრილში, მონახაზებში - „შეერთებული შტატების პოლიტიკური სისტემის ნაკლოვანებების შესახებ" - პირველად ჩამოაყალიბა თავისი მოსაზრებანი ამ პრობლემის ხასიათსა და მისი გადაჭრის გზების შესახებ. შემდეგ კი განავითარა კონვენტზე გამოსვლებში, ფედერალისტის სტატიებში და სხვადასხვა წერილებში. საბოლოოდ მედისონმა ჩამოაყალიბა ფრაქციის შემდეგი განსაზღვრება „ფრაქციის ქვეშ მე ვგულისხმობ მოქალაქეთა გარკვეულ რიცხვს, რომლებიც შეიძლება შეადგენდნენ მთელის როგორც უმრავლესობას, ისე უმცირესობას, გაერთიანებისა და მოქმედებისადმი შთაგონებულნი არიან რაიმე საერთო სურვილებით და ინტერესებით და ეწინააღმდეგებიან სხვა მოქალაქეთა უფლებებს, მუდმივ და ზოგად ინტერესებს".[1] მას წარმოუდგენლად მიაჩნია როგორც, ფრაქციების არარსებობის პირობებში, პოლიტიკური ცხოვრებისათვის აუცილებელი თავისუფლების დაკარგვა, ისე ადამიანთა შეხედულებების, განცდების, ინტერესების თანხვედრა. მედისონს უმცირესობის ფრაქცია პრაქტიკულად არ აშინებს, ვინაიდან უმრავლესობას ხელეწიფება ჩააგდოს მისი ნებისმიერი განზრახვა. იგი საფრთხეს უმრავლესობის ფრაქციაში ხედავს, რადგან თვლის, რომ „თუ ფრაქცია უმრავლესობას შეიცავს, მაშინ სახალხო მმართველობის ფორმა მოწოდებულია თავის ჭარბ ვნებას და ინტერესს შესწიროს როგორც საზოგადოებრივი სიკეთე, ისე სხვა მოქალაქეთა უფლებები".[2] ფრაქციების არსებობა გარდაუვლობის ფონზე, მედისონი მიიჩნევს, რომ საპარლამენტო მექანიზმმა უნდა უზრუნველყოს მათი ჯგუფური და საზოგადოებრივი ინტერესების დაბალანსება.

რადგან „ჯგუფებად გაერთიანების იდეას პირველ რიგში წარმოშობს ადამიანის ბუნებრივი მისწრაფება ურთიერთობა დაამყაროს მასთან, ვინც იზიარებს მის შეხედულებებს",[3] იმ პირობებშიც კი, როდესაც, ფაქტობრივად, საპარლამენტო პრაქტიკა და კანონმდებლობა ფრაქციების იგნორირებას ახდენდნენ, პოლიტიკური ჯგუფები თანდათან იკავებდნენ სასურველ ად-

---

[1] Гамильтона А., Медисона Дж., Джея Дж., Федералист, Политические эссе, Москва, 1994, 79.

[2] იქვე, 80.

[3] Керимов А. Д., Парламентские группы в национальном собрании современной Франции, Государство и право, № 12, 1993, 110.

გილს საპარლამენტო ცხოვრებაში. საარჩევნო უფლების დემოკრატიზაციის უშუალო ზემოქმედებით გაჩნდა პოლიტიკური პარტიები ორგანიზებული დაჯგუფებების სახით, რომლებიც პოლიტიკური პროცესების ხელში ჩასაგდებ ფაქტორებად მოგვევლინენ, მაგალითად, ინგლისში 1867 წლის მეორე რეფორმის აქტის შემდეგ და გერმანიაში ჩრდილოეთ გერმანიის კავშირში დემოკრატიული საარჩევნო უფლების შემოღების შემდეგ.[1] „თანამედროვე პარტიათა წარმოქმნამდე დიდი ხნით ადრე, პარლამენტის წევრები, რომლებიც ერთნაირად აძლევდნენ ხმას და შეთანხმებულად მოქმედებდნენ, პარლამენტში გვერდიგვერდ ისხდნენ. მეცხრამეტე საუკუნეში ამ ჯგუფებს არჩეული ლიდერი ხელმძღვანელობდა, მაგრამ გადამწყვეტ ფაქტორად პარტიული ფრაქციები მხოლოდ თანამედროვე პარტიულ სისტემაში იქცნენ".[2]

დღეს საპარლამენტო ფრაქციების არსებობასთან მჭიდროდაა დაკავშირებული საპარლამენტო დემოკრატიის ფუნქციონირება და განვითარება. დემოკრატიული ქვეყნების პარლამენტის სტრუქტურის მნიშვნელოვანი მახასიათებელია დეპუტატთა ფრაქციებად დაყოფა. პ. ავრილისა და ჟ. ჟიკოლის აზრით, ისინი წარმოადგენენ საპარლამენტო ცხოვრების ძირითად რგოლს; ჟ. ლაპორტი და მ. ტულარი მათ განიხილავენ მეოცე ასწლეულის ყველაზე მნიშვნელოვან საპარლამენტო ორგანოებად; ა. ოსველიუკი თვლის, რომ ფრაქციების გარეშე და გვერდის ავლით პარლამენტარებს არ შეუძლიათ ყველაზე არსებითი უფლებების რეალიზაცია.[3] დემოკრატიზაციის შედეგია სახელმწიფოს მიზნების გარდაქმნა საყოველთაო კეთილდღეობის სახელმწიფოდ, რამაც სახელმწიფო გამოწვევების გამრავლებით პარლამენტის დატვირთვა იმგვარად გაზარდა, რომ პარლამენტის შრომისუნარიანობის შენარჩუნება... დაუძლევადია თუ პარლამენტის მუშაობის პროცესის არ წარმართავენ ფრაქციები და სამუშაო შიდაფრაქციულ დონეზე არ ნაწილდება, რომ პარტიულობის სისტემამ და საყოველთაო კეთილდღეობის სახელმწიფომ შეთანხმებულად იმოქმედონ.[4] ის, რომ დემოკრატია აუცილებლად პარტიების სახელმწიფოა, ათეულობით წელია რაც პოლიტიკური თეორიის გაცვეთილ ფრაზად იქცა. ერთმნიშვნელოვნადაა აღიარებული,

---

[1] Holscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 242 ff. მითითებულია: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgezetz, C. F. Muller, 2011, 96.

[2] შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 180.

[3] Керимов А. Д., Парламентские группы в национальном собрании современной Франции, Государство и право, № 12, 1993, 120.

[4] Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgezetz, C. F. Muller, 2011, 21.

რომ ფრაქციები თანამედროვე პარლამენტის ფუნქციონირების აუცილებელი პირობაა.

მთელი რიგი ქვეყნების კონსტიტუციური განვითარების ერთ-ერთი ნიშანი აღმოჩნდა სწორედ პოლიტიკური სისტემის ინტენსიური სტრუქტურიზაცია, რომელიც პირველ რიგში გამოიხატა ფრაქციების დამკვიდრებით. პოლიტიკური ჯგუფების შექმნისა და განვითარების შედეგი იყო ფრაქციათა პროპორციული წარმომადგენლობის პრინციპის დამკვიდრება საკანონმდებლო დაწესებულებაში, რომელიც პოლიტიკურ ძალთა თანაფარდობის, შეკავებისა და წონასწორობის მნიშვნელოვან გარანტიად ითვლება.

8.2. ფრაქციების სტატუსი

ფრაქციები პარლამენტის მნიშვნელოვანი პოლიტიკური სტრუქტურებია. ამასთან, ისინი არც საჯარო-ხელისუფლებრივი მართვის ნაწილს წარმოადგენენ და არც სახელმწიფო ძალაუფლებით სარგებლობენ[1]. ფრაქციები არ ითვლება პარლამენტის სამუშაო ორგანოებად, თუმცა მის „ორგანული ნაწილებს", „მუდმივმოქმედ სტრუქტურებს" წარმოადგენენ. მათი უფლებები, პირველ ყოვლისა, შიდასაპარლამენტო სივრცეს უკავშრდება.[2]

პარლამენტის მუშაობისთვის მათი არსებობა სავალდებულოა, ვინაიდან მათ ქმედუნარიანობას შეხედულებათა ერთობლიობა განაპირობებს და ფრაქციის შიგნით შრომის განაწილება უდავო პირობაა თანამედროვე პარლამენტის წინაშე არსებული კომპლექსური ამოცანების დასაძლევად. სწორედ ამაში გამოიხატება ფრაქციების მართვის ფუნქცია საპარლამენტო სისტემაში. ფრაქციებად შეკავშირების გარეშე დეპუტატები მოქმედებენ როგორც „გადაწყვეტილების მიღების უფლების ინდივიდუალურ მატარებელთა თავყრილობა" და არა როგორც ხანგრძლივი ისტორიის მქონე ჯგუფის ნაწილი. პარტიული მხარდაჭერის გარეშე წამოყენებული წინადადება განწირულია და დროის უქმად ფლანგვას ნიშნავს.[3] პარლამენტი, როგორც „ფრაქციების პარლამენტი" ხანგრძლივვადიანი საზოგადოებრივი კეთილდღეობის გარანტია.[4]

---

[1] Schmidt – Bleibtreu/Hofman/Hoptauf (Hrsg.), GG, 12. Aufl. 2011, Art. 40 Rdnr. 59; Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2009, Art. 38 Rdnr. 136. მითითებულია: Dolzer/Kahl/-Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgezetz, C. F. Muller, 2011, 95.

[2] Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgezetz, C. F. Muller, 2011, 95

[3] შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 165.

[4] Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgezetz, C. F. Muller, 2011, 98.

ფრაქციები განსაზღვრავენ საპარლამენტო საქმიანობის საფუძველს, სახეს, რომელიც აირეკლება საზოგადოების თვალში. ქვეყანათა დიდ ნაწილში ისინი არა მარტო საპარლამენტო საქმიანობის, არამედ სახელმწიფოს მთელი პოლიტიკური სისტემის აქტიურ სუბიექტებს წარმოადგენენ, აქტიურად მონაწილეობენ სახელმწიფო ხელისუფლების ფორმირებაში, წარმოადგენენ საკანონმდებლო ორგანოების სასიცოცხლო ძალას და ხშირად გადამწყვეტ გავლენას ახდენენ მათი გადაწყვეტილების მიღებაზე. პარტიული ფრაქციები საკანონმდებლო კრების ორგანიზაციის ამოსავალი ელემენტებია.

საპარლამენტო ცხოვრებაში მნიშვნელობის გამო, ცალკეულ შემთხვევებში, ფრაქციების სტატუსი კონსტიტუციის დონეზეა მოწესრიგებული. პორტუგალიის, შვეიცარიის, რუმინეთის, ესტონეთის და სხვა ქვეყნების ძირითადი კანონების ტექსტები თავად აწესრიგებენ ფრაქციის სტატუსთან დაკავშირებულ ამოსავალ პრინციპებს. ზოგჯერ, თვითონ კონსტიტუციები ადგენენ ფრაქციათა არსებითი უფლებამოსილების კატალოგს, განსაკუთრებით საკანონმდებლო და საკონტროლო უფლებამოსილების ფარგლებში არსებულ ფუნქციებს.

ორგანიზაციული და სარეგლამენტო ავტონომიის ფარგლებში, საკანონმდებლო საფუძველზე, პარლამენტი თავადაა უფლებამოსილი რეგისტრაციაში გაატაროს და გააუქმოს ფრაქციები, მოახდინოს მათში განხორციელებული ცვლილებების ლეგიტიმაცია. ყველა ქვეყნის პარლამენტი დამოუკიდებლად ადგენს ფრაქციის არსებობისათვის საჭირო დეპუტატთა რაოდენობას. როგორც წესი, იგი დამოკიდებულია წარმომადგენლობითი ორგანოს რიცხოვნებაზე.

8.3. ფრაქცია და პარტია

საპარლამენტო ფრაქციების შექმნა შესაძლებელია როგორც პარტიულ, ისე არაპარტიულ საფუძველზე. როგორც წესი, სამართლებრივად, მათი უფლებრივი მდგომარეობა განსხვავებული არაა. თუმცა, როგორც წესი, პარტიული ფრაქციები უფრო მყარი, ორგანიზებული, მიზანმიმართული გაერთიანებებია, რაც, გარკვეულწილად, გამომდინარეობს შესაბამის პარტიებთან მათი კავშირიდან. უფრო მეტიც, პარტიული ფრაქციები, რეალურად, მათი წარმომადგენლობითი უნარის საფუძველზე, უპარტიო ფრაქციებსა და ჯგუფებთან შედარებით პრივილეგიებით სარგებლობენ.[1] წარმომადგენ-

[1] Holscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 242 ff. მითითებულია: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgezetz, C. F. Muller, 2011, 96.

ლობით დემოკრატიას, საარჩევნო სისტემის უნივერსალიზაციის შემდეგ, შეუძლია მხოლოდ პარტიების საშუალებით იმოქმედოს. პარტიები ამბრავი ღვედის როლს ასრულებენ სახელმწიფოსა და მოქალაქეს შორის.[1] კ. მაკლეს აზრით, საპარლამენტო ჯგუფი წარმოადგენს პარტიის წარმმართველ პოსტს, მ. დიუვერჟე კი მას პარტიის ორგანოს უწოდებს პარლამენტში.[2] პარტია ყველაფერია, ინდივიდი - არაფერი, - ასეთია პარლამენტის, ამ ყველაზე დემოკრატიული ინსტიტუტის ისტორიული კარიერის ფინალი. მიუხედავად იმისა, რომ იმუნიტეტის, პრივილეგიების, პრეროგატივისა და სიბეჯითის გამო პარლამენტარები მნიშვნელოვან ფიგურებად გვეჩვენებიან, ისინი პოლიტიკურ პროცესებში ჭანჭიკებს ემსგავსებიან.[3]

ფრაქციების მეშვეობით პოლიტიკური პარტიები გავლენას ახდენენ პოლიტიკური ნების ფორმირებაზე, ატარებენ საკუთარ პოლიტიკურ კურსს წარმომადგენლობით დაწესებულებაში. თავის მხრივ, სახელმწიფოებრივი ნების ჩამოყალიბების პროცესი, ფრაქციების მეშვეობით, გავლენას ახდენს პარტიის პროგრამების განვითარებასა და პოლიტიკური ორიენტაციის ჩამოყალიბებაზე. ფრაქციების მეშვეობით პარტია გარკვეულწილად აკონტროლებს და სასურველ მიმართულებას აძლევს დეპუტატთა მოღვაწეობას.

ფრაქციები, როგორც წესი, ჩამოყალიბებული პოლიტიკური კურსის მქონე ორგანიზებული, შეთანხმებული სტრუქტურული ერთეულებია, გააჩნიათ საკუთარი პოზიცია ცალკეულ საკითხებზე, რომელიც ხშირად აზრთა შეჯერების, მწვავე დისკუსიის შემდგომი კონსენსუსის შედეგია და ამიტომ, საკითხის უფრო ობიექტური და ეფექტური გადაწყვეტის საშუალებას იძლევა, ვიდრე ინდივიდუალური პოზიციის წარმომდგენი ცალკეული პარლამენტის წევრი.

ფაქტიურად, ფრაქციები „პარლამენტში პარტიების წარმომადგენლობითი ინსტანციებია“ ან უკეთ რომ ვთქვათ, „პარტიის განცალკევებულად მოქმედი ერთეული პარლამენტში“.[4] ფრაქციებს ერთგვარი შუამავლის ფუნქცია აკისრიათ პარტიასა და პარლამენტს შორის.[5] დღევანდელ პარლამენტებში სადე-

---

[1] ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 61.

[2] Керимов А. Д., Парламентские группы в национальном собрании современной Франции, Государство и право, №12, 1993, 121.

[3] შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 163.

[4] Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, S. 275; Hauenschild, Wesen und Rechtsnatur der parlamentarishen Fraktionen, 1968, S. 167 ff. მითითებულია: Dolzer/Kahl/Waldhoff/-Bonner, Kommentar zum Grundgezetz, C. F. Muller, 2011, 96.

[5] Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgezetz, C. F. Muller, 2011, 96.

პუტატო მანდატით სარგებლობა, უფლებამოსილების განხორციელების ეფექტურობა, მჭიდროდაა დაკავშირებული მის პოლიტიკურ ინტეგრაციასთან პარტიულ ორგანიზაციასა და ფრაქციაში.

თემატური კითხვები:

1) შეაფასეთ ფრაქციის როლი საპარლამენტო მექანიზმში!
2) როდიდან დამკვიდრდა ფრაქციული ცხოვრების წესი საპარლამენტო დაწესებულებაში?
3) რა პრობლემები უშლიდა ხელს ფრაქციის დამკვიდრებას?
4) განიხილეთ ფრაქციათა პროპორციული წარმომადგენლობის პრინციპის მნიშვნელობა თანამედროვე საპარლამენტო დემოკრატიაში!
5) იმსჯელეთ ფრაქციის კონსტიტუციური სტატუსის მნიშვნელობაზე!
6) იმსჯელეთ ფრაქციისა და პარტიის ცნებების ურთიერთმიმართებაზე!
7) განიხილეთ ფრაქციული ცხოვრების რისკები საპარლამენტო დაწესებულებაში!
8) იმსჯელეთ ფრაქციების პოზიტიურ როლზე თანამედროვე პარლამენტში!
9) განიხილეთ ფრაქციის უფლებამოსილების ფარგლები!
10) ჩამოაყალიბეთ ფრაქციის შექმნის საფუძვლები!

9. პარლამენტის წევრი

უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს ეფექტურობა, საზოგადოებრივ და სახელმწიფოებრივ ცხოვრებაზე მისი გავლენის ხარისხი დიდწილად დამოკიდებულია მთავარი მოქმედი პირის - პარლამენტის წევრის სტატუსზე, რომელსაც რამდენიმე ძირითადი ელემენტის - უფლებამოსილების, პრივილეგიების და პასუხისმგებლობის ერთობლიობა ქმნის.[1] სადეპუტატო მანდატი შეიძლება მოიპოვოს ნებისმიერმა ღირსეულმა მოქალაქემ, ვინც თანამოქალაქეთა პატივისცემას და ნდობას იმსახურებს.[2]

---

[1] Конституционное право, отв. Ред. В. В. Лазарев, Москва, 2004, 449.

[2] ჰამილტონი ა., მედისონი ჯ., ჯეი ჯ., ფედერალისტური წერილები, №57, გ. ბარამიძის თარგმანი, გ. ბარამიძის, მ. გოგატიშვილისა და ლ. ფლეტჩერის რედაქტორობით, თბილისი, 2008, 317.

პარლამენტის წევრების საქმიანობა უნდა ხდებოდეს „ხალხის თვალის და გონების წინ".[1]

პარლამენტის წევრის სამართლებრივი მდგომარეობის საფუძველს, როგორც წესი, პრინციპების დონეზე, თავად კონსტიტუცია ქმნის. ხშირად მარეგულირებელ ნორმას კონსტიტუციური ხასიათი აქვს. პარლამენტის და დეპუტატების სტატუსი, სამართლებრივი კუთხით, ხალხისგან კი არ მომდინარეობს, არამედ კონსტიტუციიდან და საპარლამენტო უფლებიდან.[2] ამიტომ, მნიშვნელოვანია კანონმდებლობა, რომელმაც ხალხის წარმომადგენელთა შერჩევის და უფლებამოსილების სამართლებრივი საფუძველი უნდა შექმნას. ყოველი პოლიტიკური კონსტიტუციის უპირველესი მიზანი არის ან უნდა იყოს ის, რომ მმართველებად სათანადო თვისებების მქონე ხალხი მიიზიდოს. ხელისუფლებაში უნდა იყვნენ ბრძენი და სიქველით გამორჩეული ადამიანები, რომლებმაც კარგად იციან, თუ რა არის საზოგადო სიკეთე და არაფერს დაიშურებენ მის მისაღწევად. მეორე მხრივ, პოლიტიკური კონსტიტუცია უნდა ითვალისწინებდეს სიფრთხილის ყველა ზომას, რათა ამ ადამიანებმა თავიანთი სიქველე მთელი იმ ხნის მანძილზე შეინარჩუნონ, ვიდრე ისინი მათდამი დაკისრებულ მოვალეობას ასრულებენ.[3]

პარლამენტის წევრის ლეგიტიმურობის ათვლა უფლებამოსილების ცნობიდან იწყება. საპარლამენტო პრაქტიკა იცნობს მრავალ ფორმას, რომელთა საშუალებითაც დეპუტატს საშუალება აქვს აქტიურად იყოს ჩართული საპარლამენტო ცხოვრებაში. ის მონაწილეობს პარლამენტის და მისი პალატების სხდომებში, გამოდის სიტყვით, შეაქვს კანონპროექტები და სხვა წინადადებები, მონაწილეობს ბიუჯეტის განხილვაში, კომიტეტების და კომისიების, ასევე სხვა საპარლამენტო სტრუქტურების მუშაობაში. სადეპუტატო საქმიანობაში აქტიურობის ხარისხი განსაზღვრავს მის ბედს სამომავლო არჩევნებში.

---

[1] Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar GG, C.H. Beck Verlag, München, 2012, Rn. 20.

[2] Jellinek G., Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., 1913, 5. Neudruk 1928, S. 580 f., Laband, AöR 12 (1897), 277, 279; Laband P/Mauer O., Deutsches Reichsstaatsrecht, 7. Aufl., 1919, S. 84. მითითებულია: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgezetz, C. F. Muller, 2011, 30.

[3] ჰამილტონი ა., მედისონი ჯ., ჯეი ჯ., ფედერალისტური წერილები, №57, გ. ბარამიძის თარგმანი, გ. ბარამიძის, მ. გოგატიშვილისა და ლ. ფლეტჩერის რედაქტორობით, თბილისი, 2008, 317.

პარლამენტის წევრის სტატუსი მოიცავს ისეთი არსებითი ხასიათის მახასიათებლებს, როგორებიცაა თავისუფალი მანდატი, იმუნიტეტი, ინდემნიტეტი, შეუთავსებლობა და სხვ.

9.1. თავისუფალი მანდატი

ტერმინი „მანდატი" მომდინარეობს ლათინურიდან "mandatum" და დავალებას ნიშნავს. საპარლამენტო მანდატის შემთხვევაში იგულისხმება ხალხის დავალება დეპუტატებისადმი.

თანამედროვე საპარლამენტო დემოკრატიაში თავისუფალი მანდატი გულისხმობს სამი კომპონენტის ერთიანობას: ა) ყოველი დეპუტატი ერს წარმოადგენს მთლიანობაში და არა მხოლოდ იმ რეგიონს, რომელმაც აირჩია; ბ) მისი გაწვევა დაუშვებელია უფლებამოსილების ვადის ამოწურვამდე; გ) იგი შეზღუდული არ არის არც მისი წარმდგენი პოლიტიკური პარტიის და არც ამომრჩეველთა დავალებებით და განაწესებით. წარმომადგენლობითი დემოკრატია გულისხმობს, რომ წარმომადგენლები მათი ამომრჩევლების ჩინოვნიკები არ არიან. მათ მანდატს ეწოდება „საერთო", რადგან ისინი ერს წარმოადგენენ და არა ოლქებსა და უშუალოდ ამომრჩევლებს და „წარმომადგენლობითია", რადგან ისინი არ არიან შებოჭილი ინსტრუქციებით.[1]

9.1.1. მთელი ქვეყნის წარმომადგენელი

პარლამენტის წევრმა უფლებამოსილების განხორციელების ფარგლებში მონაწილეობა უნდა მიიღოს პარლამენტის განმგებლობას მიკუთვნებული საკანონმდებლო და სხვა ამოცანების შესრულებაში. რასაკვირველია, მნიშვნელოვანია, ვისი ინტერესი უნდა გამოხატოს? ვისი წარმომადგენელია - საკუთარი ამომრჩევლის თუ ერისა და სახელმწიფოსი?

თანამედროვე საპარლამენტო დოქტრინა თანხმდება, რომ პარლამენტის წევრმა გადაწყვეტილების მიღების დროს უნდა იხელმძღვანელოს საერთო სახელმწიფოებრივი და არა იმ ტერიტორიული ერთეულის ვიწრო ინტერესებით, სადაც ის აირჩიეს. მათ მხოლოდ კონსტიტუციამ და საკუთარმა სინდისმა უნდა უკარნახოს კონკრეტულ შემთხვევაში როგორ უნდა გადაწყვიტონ საერთოეროვნული თუ ადგილობრივი პრობლემები. ეს პრინციპი ვრცელდება ნებისმიერ დეპუტატზე, მიუხედავად იმისა, მაჟორიტარული

---

[1] ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 76.

საარჩევნო სისტემის საფუძველზე მოიპოვა მანდატი თუ პარტიული სიიდან პროპორციული არჩევნებით.

ეროვნული წარმომადგენლობაზე დაფუძნებულმა საპარლამენტო წარმომადგენლობის იდეამ და დეპუტატის გამოცხადებამ ამომრჩევლებისგან დამოუკიდებელ, ეროვნულ ინტერესებზე მოსაუბრე „მთელი ერის წარმომადგენელად", ფაქტობრივად, სახალხო სუვერენიტეტის ნაცვლად, საპარლამენტო სუვერენიტეტი დაამკვიდრა.[1] ნიშანდობლივია, ამერიკის კონგრესის წარმომადგენელთა პალატის წევრის ჰენრი ჰაიდის ცნობილი მიმართვა ახალარჩეული პალატისადმი: „თუ თქვენ აქ მხოლოდ იმისთვის ხართ, რომ დარეგისტრირდეთ თქვენი ოლქის სახელით, ამით ვერც თქვენს ამომრჩევლებს მოემსახურებოდით კარგად და ვერც კონგრესს... დროდადრო გადაწყვეტილებების მიღებისას, უნდა გაითვალისწინოთ ნაციონალური ინტერესები, თუნდაც თქვენ ამით თქვენი მეზობლები და მეგობრები გაანაწყენოთ."[2] ამოსავალია, რომ თავისუფალი მანდატის არსებობის პირობებში, ისინი, ერთი მხრივ, დამოუკიდებელნი იყვნენ საკუთარ გადაწყვეტილებებში, ხოლო, მეორე მხრივ, მაქსიმალურად იცავდნენ ამომრჩევლის ინტერესებს, რომელთა ხელშია მათი სადეპუტატო მანდატის შეფასება და ხანგრძლივობა.

9.1.2. შეუზღუდაობა ამომრჩეველთა და პოლიტიკურ პარტიათა მხრიდან

თავისუფალი მანდატის პირობებში არავის არა აქვს უფლება რაიმე ვალდებულებით შეზღუდოს დეპუტატის თავისუფლება. იგი პასუხისმგებელია მხოლოდ კონსტიტუციისა და საკუთარი სინდისის წინაშე და გადაწყვეტილებებს იღებს შინაგანი რწმენით. ითვლება, რომ პასუხისმგებლობის ტვირთის სიმძიმე ზრდის „სწორი" გადაწყვეტილების მოტივაციას. საკუთარი სინდისის შესაბამისად მოქმედი დეპუტატი, რომელიც პასუხისმგებლობას არავის უნაწილებს, მეტად მონდომებული და ორიენტირებულია საჯარო ინტერესზე.

---

[1] Marshall G., parliamentary Sovereignty and the Commonwealth, 1957; Klaus Streifthau, Die Souveränität des Patlaments, 1963. ციტირებულია: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgezetz, C. F. Muller, 2011, 19.

[2] Roger H. Davidson and Walter J. Oleszek, Congress and Its Members, 5th ed. (Washington, DC: Congressional Quarterly Press, 1996), p. 136. ციტირებულია: ბრენსონი მ., შეხტერი ს., ვონცი ტ., პოლიტიკური იდეების კვლევა, თბილისი, 2008, 206.

კონკრეტულ გადაწყვეტილებაზე ზეწოლა პარტიიდან კონსტიტუციის დარღვევად შეიძლება შეფასდეს. წარმომადგენლობის მეშვეობით წარმომადგენელს ეძლევა თავისი ამომრჩევლის „ბატონის" თანამდებობა, რომელთან ნებისმიერი განსაკუთრებული დავალება შეუთავსებელია.[1] თუკი კანონმდებლები მოქმედებენ როგორც დელეგატები, პოლიტიკური კურსის შემუშავების პროცესი უფრო პლურალისტურია, ანუ პოლიტიკური კურსი ასახავს იმ შეთანხმების პროცესს, რომელიც მიმდინარეობს ამომრჩეველთა სხვადასხვა ჯგუფის წარმომადგენელ კანონმდებელთა შორის. იმ შემთხვევაში კი კანონმდებლები მოქმედებენ, როგორც მეურვეები და ხმას აძლევენ ისე, როგორც საკუთარი სინდისი კარნახობთ; კურსის შემუშავება ნაკლებადაა დაკავშირებული ცალკეული ოლქის ან შტატის ინტერესებთან, თუმცა ამ შემთხვევაშიც კი არავითარი გარანტია არ არსებობს, რომ ეს გადაწყვეტილება ასახავს მოსახლეობის უმრავლესობის ინტერესს.[2]

ამასთან, აღსანიშნავია, რომ თავისუფალი მანდატის არსებობა ასუსტებს პარტიულ დისციპლინას, ზღუდავს ამომრჩეველთან კონტაქტის ვალდებულებას, ართულებს პარტიის წინაშე აღებული ვალდებულებების შესრულებას, პარტიათა ჩართულობის გარეშე, აბრკოლებს კენჭისყრას. თავისუფალი მანდატი ერთგვარად ზღუდავს ხალხის უფლებას გააკონტროლოს მის მიერ არჩეული დეპუტატი, მოსთხოვოს იმის გაკეთება, რაც მას სჭირდება ან თვლის საჭიროდ. რეალურად, დეპუტატმა თავისუფალი მანდატის ფარგლებში, სწორედ ის უნდა გააკეთოს, რაც ხალხს სჭირდება, წინააღმდეგ შემთხვევაში, იგი რისკავს, რადგან, ერთი მხრივ, აღარ წარადგენენ კანდიდატად მომავალ არჩევნებზე, მეორე მხრივ, არ იქნება მხარდაჭერილი ამომრჩევლის მიერ. არჩევნები საშუალებას აძლევს ხალხს შეცვალოს წინა წარმომადგენლები სხვებით.[3] მნიშვნელობა აქვს თავის მოწონებას შემდეგი არჩევნებისთვის როგორც ამომრჩევლისთვის ისე, პირველ რიგში, მისი წარმდგენი პოლიტიკური პარტიისთვის და იმ სუბიექტებისთვის, რომლებმაც დააფინანსეს მისი საარჩენო კამპანია. დეპუტატის ინტერესშია სტატუსის შესაბამისი მოვალეობების ადეკვატურად შესრულება.

თავისუფალი მანდატი არ გამორიცხავს დეპუტატის კავშირს ამომრჩეველთან. უფრო მეტიც, თანამედროვე საპარლამენტო სამართალი იცნობს

---

[1] Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgezetz, C. F. Muller, 2011, 25.

[2] ჯანდა ქ., ბერი მ. ჯ., გოლდმენი ჯ., ამერიკული დემოკრატია, აშშ ხელისუფლება და პოლიტიკური პროცესი, რ. გაჩეჩილაძის თარგმანი, მ. უგრეხელიძის რედაქტორობით, თბილისი, 1995, 293.

[3] Чичерин Б., О народном представительстве, Теория государства и права, Москва, 2000, 192.

დეპუტატის საქმიანობის მრავალფეროვან ფორმებს საარჩევნო ოლქში. ისინი ინარჩუნებენ კავშირს ამომრჩეველთან, ახდენენ მიღების ორგანიზებას საკუთარ ოფისებში, რეგულარულად ჩადიან საარჩევნო ოლქებში, ხვდებიან მათ როგორც ინდივიდუალურად, ისე კოლექტიურად, ეხმარებიან პრობლემების გადაწყვეტაში, საჩივრებისა და მიმართვების გადამისამართებაში და სხვა.

9.1.3. გაწვევის დაუშვებლობა

თავისუფალი მანდატი არ უშვებს დეპუტატის გაწვევის შესაძლებლობას არც იმ შემთხვევაშიც, როდესაც იგი ამომრჩევლის მოლოდინს არ გაამართლებს და დაპირებებს არ ასრულებს და არც მაშინ, როდესაც მკვეთრად გადაუხვევს პოლიტიკური ძალის საპროგრამო კურსიდან, მიუხედავად იმისა, რომ სწორედ პარტიის მხარდაჭერით მოიპოვა მანდატი.

თავისუფალი მანდატი გამორიცხავს მანდატის ჩამორთმევის საშიშროებას იმ შემთხვევაშიც, თუ პარლამენტის წევრი დატოვებს მისი წარმდგენი პოლიტიკური პარტიის ან პარლამენტში ამ პარტიის ფრაქციის რიგებს.

9.2. იმპერატიული მანდატი

თავისუფალი მანდატის საპირისპირო ცნებად ითვლება იმპერატიული მანდატი, რომელიც გულისხმობს იმას, რომ დეპუტატი არის იმ რეგიონის წარმომადგენელი, რომელმაც აირჩია, ამომრჩეველს კი მისი გაწვევა შეუძლია ნებისმიერ დროს და იგი ვალდებულია იმოქმედოს ამომრჩევლის და წარმდგენი პოლიტიკური ძალის ნების შესაბამისად. შინაარსობრივად, იგი ჯერ კიდევ ანტიკურ დემოკრატიაშია ცნობილი, როგორც რეპრეზენტაციული, ანუ უშუალო დემოკრატიის გამოხატულება. ტერმინი საფრანგეთის მესამე რესპუბლიკის დროს დამკვიდრდა და აქტიურად მოქმედი ინსტიტუტი გახდა, განსაკუთრებით, საბჭოთა კავშირში.

დღეს დემოკრატიული სამყარო, ზოგჯერ, კონსტიტუციის ტექსტში ჩამოყალიბებული ამკრძალავი ფორმულირებითაც კი, უარს ამბობს იმპერატიულ მანდატზე. ასე, მაგალითად, „ბათილია ყოველგვარი იმპერატიული მანდატი“. ანალოგიური ფორმულირებებია საფრანგეთის, იტალიის, ესპანეთის, მოლდოვის კონსტიტუციებში.

მიუხედავად იმისა, რომ იმპერატიული მანდატი არ შეესაბამება თანამედროვე სახელმწიფოსა და საზოგადოების პრიორიტეტებსა და სისტემურ ხედვებს, რამდენიმე ქვეყანაში მაინც შენარჩუნებულია. კერძოდ, ჩინეთში, კუბაში.

საპარლამენტო პრაქტიკაში არის შემთხვევები, როდესაც ფორმალურად აღიარებულია თავისუფალი მანდატი, თუმცა, იმავდროულად, გამოკვეთილია იმპერატიული მანდატის ნიშნები.[1] უფრო მეტიც, სამართლებრივი კულტურის, საზოგადოებისა და პოლიტიკური ძალების სიმწიფის დეფიციტის მქონე სახელმწიფოებში, დეპუტატთა მიერ თავისუფლების ბოროტად გამოყენების[2] შესაზღუდად გამოიყენება პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის მექანიზმი.[3]

9.3. პარლამენტის წევრის დაცვის გარანტიები

პარლამენტის წევრის დაცვის გარანტიად ითვლება პასუხისმგებლობისგან გათავისუფლება, ანუ ინდემნიტეტი (ლათინური სიტყვისაგან "indemnitas" - დანაკარგის დაუშვებლობა) და ხელშეუხებლობა, ანუ იმუნიტეტი (ლათინური სიტყვისაგან "immunitas" - პასუხისმგებლობისგან გათავისუფლება). ზოგჯერ, იურიდიულ ლიტერატურაში, მათ გამაერთიანებელ ტერმინად „საპარლამენტო იმუნიტეტს" იყენებენ.

9.3.1. იმუნიტეტი

იმუნიტეტი საპარლამენტო სუვერენიტეტის გამოხატულებას წარმოადგენს.[4] უფლებამოსილების ცნობის მომენტიდან დეპუტატი აღჭურვილია უფლებებით და პრივილეგიებით. მათ შორის, იმუნიტეტით. ის უზრუნ-

---

[1] მოლდოვის კონსტიტუციაში ხაზგასმულია, რომ მანდატის განხორციელებისას დეპუტატები იმყოფებიან ხალხის სამსახურში; დიდ ბრიტანეთში, თემთა პალატის წევრები, კანონმდებლობის საფუძველზე, ხშირად ჩადიან ამომრჩევლებთან, რათა მოიპოვონ კეთილგანწყობა, ისმენენ და თავიანთ საპარლამენტო მოღვაწეობაში ითვალისწინებენ სხვადასხვა საკითხებთან დაკავშირებულ მათ აზრებს.

[2] ე.წ. „გადამრბენი" დეპუტატების პრობლემა.

[3] უკრაინის კონსტიტუციის თანახმად, პოლიტიკური პარტიიდან ან პოლიტიკური პარტიის საარჩევნო ბლოკიდან არჩეული უკრაინის სახალხო დეპუტატის მიერ ამ პოლიტიკური პარტიის ფრაქციის შემადგენლობაში შესვლაზე უარის თქმის ან ასეთი ფრაქციის შემადგენლობიდან გასვლის შემდეგ მისი უფლებამოსილება ვადამდე წყდება, კანონის საფუძველზე, პარტიის ხელმძღვანელი ორგანოს მიერ გადაწყვეტილების მიღების დღიდან. ინდოეთის კონსტიტუციის საფუძველზეც, პარლამენტარი მანდატს კარგავს, თუ გადადის ერთი პარტიიდან მეორეში.

[4] Non-liable?Inviolable?Untouchable? The Challenge of Parliamentary Immunities, An Overview, Office for Promotion of Parliamentary Democracy, 2012, 13.

ველყოფს დეპუტატის დამოუკიდებლობას უფლებამოსილების განხორციელების დროს. იმუნიტეტი არ არის აბსოლუტური დაცვის გარანტია, რადგან, როგორც წესი, ექვემდებარება მოხსნას.[1] პარლამენტებმა ჯერ კიდევ მეფის ხელისუფლებასთან ბრძოლაში მიაღწიეს თავისი წევრებისთვის იმუნიტეტს.

იმუნიტეტი გულისხმობს პარლამენტარის ხელშეუხებლობას, რომელიც წარმოადგენს მისი სტატუსის მნიშვნელოვან გარანტიას. ის, პირველ რიგში, იცავს მას შანტაჟისა და სისხლისსამართლებრივი დევნისგან ცრუ საფუძვლებით. პარლამენტის წევრის მიმართ სისხლის სამართლის საქმის აღძვრის და შესაბამისი ღონისძიებების გატარების შემთხვევაში, წინასწარი პატიმრობის ჩათვლით, იგი თავის უფლებამოსილებას ვერ ახორციელებს. პარლამენტის მუშაობისთვის დამაბრკოლებელი გარემოებაა, სასამართლოს მიერ ჭეშმარიტების დადგენამდე, რომელიც შეიძლება გამამართლებელ გადაწყვეტილებაშიც გამოიხატოს, ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში დეპუტატის მოწყვეტა საპარლამენტო ცხოვრებიდან.

იმუნიტეტის შინაარსი და მისი უზრუნველყოფის ფორმები საზღვარგარეთის ქვეყნებში მრავალფეროვანია და რიგი თავისებურებებით ხასიათდება. როგორც წესი, იმუნიტეტით დაცვას ექვემდებარება დაკავება, დაპატიმრება, გამოძიება, ჩხრეკა, სისხლისსამართლებრივი დევნა, სისხლისსამართლებრივი, სამოქალაქო და ადმინისტრაციული სამართალწარმოება.[2] ზოგადად, იმუნიტეტი გულისხმობს იმას, რომ პარლამენტის წევრი არ შეიძლება პასუხისგებაში მიეცეს ან იყოს დაპატიმრებული სამართალდარღვევის ჩადენისთვის, პარლამენტის ან მისი ხელმძღვანელი ორგანოების თანხმობის გარეშე. გამონაკლისს წარმოადგენს შემთხვევები, როდესაც მას წაასწრებენ დანაშაულის ჩადენის ადგილას.

ორპალატიან სისტემაში, როგორც წესი, იმუნიტეტით დაცული არიან ორივე პალატის წევრები. არსებობს გამონაკლისები. კერძოდ, გერმანიაში ამ პრივილეგიით დაცვას ექვემდებარებიან მხოლოდ ბუნდესტაგის წევრები.

ევროპის ქვეყნების უმრავლესობაში, როგორც წესი, იდემნიტეტი უვადოდ მოქმედებს - ავსტრიაში, ბელგიაში, იტალიაში, გერმანიაში, პორტუგალიაში და ა.შ., განსხვავებით, იმუნიტეტისგან, რომელიც დროებითი ხასიათისაა.[3] ზოგიერთ ქვეყანაში პარლამენტის წევრის იმუნიტეტი ვრცელდება

---

[1] Report CDL-AD (2014)011 on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunity, Adopted by the Venice Commission at its 98th Plenary Session, Stasbourg, 2014, 4.

[2] იქვე, 19.

[3] Non-liable?Inviolable?Untouchable? The Challenge of Parliamentary Immunities, An Overview, Office for Promotion of Parliamentary Democracy, 2012, 36-49.

მთელი უფლებამოსილების განმავლობაში - გერმანიაში, ესპანეთში, იტალიაში. ავსტრიაში იმუნიტეტი მართალია მთელი ვადის განმავლობაში გრძელდება, მაგრამ შეზღუდულია, რადგან სისხლის სამართლის საქმის აღძვრას თანხმობა არ სჭირდება, თუ მკვეთრად არ უკავშირდება დეპუტატის პოლიტიკურ საქმიანობას. შვედეთში იმუნიტეტი ვრცელდება რიქსდაგის უფლებამოსილების ვადის გასვლის შემდეგაც და მისი მოხსნა შესაძლებელია მხოლოდ კენჭისყრაში მონაწილე პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ხუთი მეექვსედის გადაწყვეტილებით.

აშშ-ის კონსტიტუციით, კონგრესმენები სამშობლოს ღალატისა და სხვა მძიმე დანაშაულის, ასევე საზოგადოებრივი წესრიგის დარღვევისა შემთხვევების გარდა, სარგებლობენ დაპატიმრებისაგან თავისუფლების პრივილეგიით. აღსანიშნავია, რომ დაცვის ეს გარანტია დროის ფარგლებითაა შეზღუდული და ვრცელდება პალატის სხდომაზე დასწრების, იქ მისვლისა და უკან დაბრუნების პერიოდზე და არ მოიცავს, მაგალითად, საპარლამენტო არდადეგების დროს.

იაპონიის ძირითადი კანონით, დაპატიმრებული პარლამენტის წევრები, პალატის მოთხოვნით, სესიის პერიოდში თავისუფლდებიან, რათა მონაწილეობა მიიღონ პარლამენტის მუშაობაში.

იმუნიტეტის მოხსნის თაობაზე წინადადების უფლების მქონე სუბიექტთა წრე განსხვავებულია. გერმანიაში, უნგრეთში, შვედეთში მას წარადგენს მთავარი პროკურორი, ესპანეთში - უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე, დანიაში, ესტონეთში, რუმინეთში - იუსტიციის სამინისტრო, ფინეთში - პროკურორი ან პოლიციის თანამშრომელი, პოლონეთში - თავად პარლამენტის წევრი.[1]

მსოფლიოს პარლამენტებში, პარლამენტის მხრიდან, იმუნიტეტის მოხსნაზე თანხმობა განსხვავებულად მიიღება. ზოგჯერ გადაწყვეტილების მიღება ხდება უბრალო, ზოგან აბსოლუტური, ცალკეულ შემთხვევებში კი, პარლამენტის წევრთა ხმების კვალიფიციური უმრავლესობით.

9.3.2. ინდემნიტეტი

ინდემნიტეტის ფარგლებში, პარლამენტარი პასუხს არ აგებს თავისი შეხედულებებისა და ქმედებებისთვის, რომლებიც უშუალოდაა დაკავშირებული მისი სადეპუტატო უფლებამოსილების განხორციელებასთან, არც უფლებამოსილების ვადის განმავლობაში და არც მისი ამოწურვის შემდეგ.

---

[1] იქვე, 20.

მიჩნეულია, რომ დეპუტატის მიერ გამოთქმული შეხედულებები პლენარულ თუ საპარლამენტო ორგანოების სხდომებზე, ასევე მის გარეთ, რომლებიც უკავშირდება სადეპუტატო უფლებამოსილებას და ნების თავისუფალ გამოვლენას, დაცულია ინდემნიტეტით. მას, იმავდროულად, პასუხისმგებლობა აკისრია რეგლამენტის და სხვა აქტების საფუძველზე. ასევე, შეზღუდულია სახელმწიფო საიდუმლოების და ქვეყნის უსაფრთხოების დაცვის მკაცრი წესებით. ცხადია, ინდემნიტეტის ბოროტად გამოყენება დაუსჯელი არ რჩება.

ერთმანეთისაგან განსხვავდება უპირობო, ანუ აბსოლუტური და პირობითი, ანუ შეზღუდული ინდემნიტეტი.[1] აბსოლუტური ინდემნიტეტი ის შემთხვევაა, როდესაც პარლამენტის წევრის პასუხისმგებლობისაგან გათავისუფლების დათქმა მის მიერ პარლამენტში და მის გარეთ გამოთქმული შეხედულებებისათვის გრძელდება სადეპუტატო მანდატის უფლებამოსილების ვადის გასვლის შემდეგაც. ამასთან, ვრცელდება სამოქალაქო, ადმინისტრაციულ, სისხლისსამართლებრივ და დისციპლინურ პასუხისმგებლობაზე. ანუ მოქმედებს უვადოდ. შეზღუდული ინდემნიტეტი კი გულისხმობს, რომ ამ პრინციპის მოქმედება შემოფარგლულია ა) სესიების პერიოდით, ან უფლებამოსილების ვადით; ბ) საპარლამენტო შენობით (დიდი ბრიტანეთი, დანია, ფინეთი, ნიდერლანდი), გ) არ ვრცელდება, მაგალითად, შეურაცხმყოფელ გამოთქმებზე, სახელმწიფო საიდუმლოებაზე, დ) იცავს მხოლოდ სისხლისსამართლებრივი (ჩეხეთი, ბულგარეთი), სისხლისსამართლებრივი და სამოქალაქო სამართლებრივი (ბელგია, დანია, ფინეთი, შვედეთი, კვიპროსი), ან ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობისაგან.[2] დიდ ბრიტანეთში, იტალიისგან განსხვავებით, დეპუტატი პარლამენტის კედლებს გარეთ გამოთქმული შეხედულებისათვის არ არის დაცული, თუნდაც სიტყვა-სიტყვით იმეორებდეს საპარლამენტო დებატების დროს გამოხატულ აზრებს.[3]

ინდემნიტეტი შესაძლებლობას აძლევს საპარლამენტო უმცირესობის წარმომადგენლებს, რომ ყოველგვარი შიშის გარეშე, თავისუფლად გამოხატონ საკუთარი აზრები, რაც, თავის მხრივ, ხელს უწყობს პლურალისტური დემოკრატიის გაღვივებას[4].

---

[1] Report CDL-AD (2014)011 on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunity, Adopted by the Venice Commission at its 98th Plenary Session, Stasbourg, 2014, 15.

[2] იქვე, 19.

[3] Non-liable?Inviolable?Untouchable? The Challenge of Parliamentary Immunities, An Overview, Office for Promotion of Parliamentary Democracy, 2012, 48.

[4] იქვე, 8.

გარდა პასუხისმგებლობისაგან გათავისუფლებისა, ინდემნიტეტის ცნების ქვეშ, როგორც წესი, მოიაზრებენ სპეციალურ შეღავათებს, რომლებიც ერთგვარი ჯილდოა პარლამენტარისთვის. მასში შედის ტრანსპორტის, კორესპონდენციების, საარჩევნო ოლქებში საქმიანობის, მივლინების და სხვა წარმომადგენლობითი ხარჯების ანაზღაურების ვალდებულება. ქვეყანათა დიდ ნაწილში დეპუტატის მანდატთან დაკავშირებული პრივილეგიები გრძელდება და გამოიხატება საგადასახადო შეღავათებში, ზოგჯერ მათგან გათავისუფლებაში, შესაბამის პენსიაში და სხვ.

9.3.3. შეუთავსებლობა

თანამედროვე საპარლამენტო დემოკრატიაში შეუთავსებლობის სტანდარტის არსებობა მნიშვნელოვანია და გულისხმობს მიუკერძოებელი, დამოუკიდებელი და ინტერესთა კონფლიქტისაგან თავისუფალი პარლამენტის წევრის საქმიანობას უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოში. საპარლამენტო შეუთავსებლობა წარმოადგენს სახელმწიფო სახელისუფლებო ძალებს შორის ოპტიმალური ბალანსირებისა და კონტროლის უზრუნველყოფის ერთ-ერთ ინსტრუმენტს.

საპარლამენტო პრაქტიკაში მოქმედებს განსხვავებული მასშტაბების შეზღუდვები. ყველაზე ხშირად პარლამენტის წევრთათვის შეუთავსებელია ადმინისტრაციული ფუნქციები საჯარო სამსახურში და აქტიური სამეწარმეო საქმიანობა.[1] ასეთი ქვეყნებია - გერმანია (ბუნდესტაგი), ფიჯი, არგენტინა, კოსტა-რიკა, ახალი ზელანდია, შვეიცარია (ფედერალური კრება), იაპონია, ქუვეითი, მექსიკა, გაერთიანებული სამეფო, ამერიკის შეერთებულ შტატები და სხვა ქვეყნები, განსაკუთრებით ევროპული დემოკრატიის სახელმწიფოები[2]. საპარლამენტო შეუთავსებლობის საკითხი განიხილება:

---

[1] საპარლამენტო შეუთავსებლობის მიზნებისთვის, არსებობს აქტიური და პასიური სამეწარმეო საქმიანობა. აქტიურ სამეწარმეო საქმიანობად ითვლება იურიდიული პირის აღმასრულებელ და სათათბირო ორგანოებში ხელმძღვანელობის ან წევრობის ფორმით „მენეჯერული“ და წარმომადგენლობითი უფლებამოსილების განხორციელება, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართულობა. პასიური სამეწარმეო საქმიანობა კი გულისხმობს საწარმოში, მიუხედავად მისი ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმისა, იმგვარ მონაწილეობას, რომელთანაც დაკავშირებული არ არის ხელმძღვანელობითი და წარმომადგენლობითი უფლებამოსილების განხორციელება.

[2] Van Der Hulst M., The Parliamentary Mandate – A Global Comparative Study, Interparliamentary Union, Geneva, 2000, 46.

ა) საჯარო სამსახურში - მთავრობის წევრობასთან, სამოსამართლო ფუნქციებთან, საჯარო სამსახურში არჩევით თანამდებობებთან, საჯარო სამსახურში დანიშვნით თანამდებობებთან შეუთავსებლობა;

ბ) სამეწარმეო საქმიანობასთან.

არსებობს **შეზღუდული** საპარლამენტო შეუთავსებლობა და **აბსოლუტური** საპარლამენტო შეუთავსებლობა.

9.3.3.1. შეუთავსებლობა საჯარო სამსახურში

შეუთავსებლობა მინისტრის პოსტთან. სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილების სისტემა, როგორც წესი, ზღუდავს ხელისუფლების ერთი შტოს წარმომადგენელის, იმავდროულად, მეორე ხელისუფლების ფარგლებში საქმიანობას. მმართველობის მოდელების გათვალისწინებით, დეპუტატის მანდატისა და მინისტრის პორტფელის შეთავსებასთან დაკავშირებით განსხვავებული დამოკიდებულებები არსებობს. საპრეზიდენტო რეჟიმების სახელმწიფოებში, რომლებიც ცალსახად ეფუძნებიან ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს, საკანონმდებლო და აღმასრულებელი დაწესებულებების თანამდებობების შეუთავსებლობა საკვანძო პრინციპია - აშშ-ის კონგრესმენის მანდატი შეუთავსებელია სხვა თანამდებობასთან, მათ შორის მთავრობის წევრობასთან. ხშირად, იგივე პრინციპი მოქმედებს შერეული მმართველობის ქვეყნებში. მინისტრის სტატუსის მოპოვების შემდეგ პარლამენტის წევრს უფლებამოსილება უწყდება. გამონაკლისის სახით, არსებობს შემთხვევები, როდესაც „გამინისტრებულ" დეპუტატს უფლება აქვს დაუბრუნდეს სადეპუტატო მოვალეობის შესრულებას, თუ დატოვებს მინისტრის პოსტს. ასეთი წესია, მაგალითად, შვედეთში. ქვეყნებში, სადაც შტოებს შორის ურთიერთთანამშრომლობა უპირატესია, საპარლამენტო შეუთავსებლობის პრინციპი არ მოქმედებს. საპარლამენტო რეჟიმის ქვეყნებში, როგორც წესი, საკანონმდებლო და სამთავრობო მოვალეობები შეთავსებადია, რითაც ხდება საპარლამენტო და სამთავრობო ურთიერთთანამშრომლობის ეფექტური ფუნქციონირების ხელშეწყობა.[1] ესპანეთში, ეროვნული კორტესების წევრობა შეუთავსებელია სახელმწიფო ადმინისტრაციის წარმომადგენლობასთან, თუმცა, მთავრობის წევრობასთან შეთავსება დაშვებულია. დიდ ბრიტანეთში მინისტრები და პრემიერ-მინისტრი თემთა პალატაში შედიან.

---

[1] იქვე, 47.

შეუთავსებლობა მოსამართლის სტატუსთან. თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოები სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობისათვის განსაკუთრებულ გარანტიებს ქმნიან და მკაცრად კრძალავენ მოსამართლეთა საქმიანობის პროცესში პოლიტიკური მოღვაწეობის ჩართვას. ამიტომ, არაერთი ქვეყნის კონსტიტუციაში, დეპუტატის მანდატთან შეუთავსებელი თანამდებობების ჩამონათვალში, მითითებულია სასამართლო ხელისუფლების განმახორციელებელი რგოლები, როგორც საკონსტიტუციო კონტროლის, ისე მართლმსაჯულების სახით.

შეუთავსებლობა არჩევით თანამდებობებთან. თანამედროვე ბიკამერალური პარლამენტები არ უშვებენ ერთდროულად ორივე პალატის წევრობის შესაძლებლობას. ზოგჯერ, ამასთან დაკავშირებით, თავად კონსტიტუციები აკეთებენ განაცხადს. იტალიის, ჰოლონეთის ძირითად კანონებში ჩაწერილია ნორმები, რომლებიც განსაზღვრავენ ორივე პალატის წევრობის შეუძლებლობას. ასეთივე დამოკიდებულება არსებობს აშშ-ში, საფრანგეთში, გერმანიაში. ირლანდიის კონსტიტუცია ადგენს, რომ თუ ერთ-ერთი პალატის წევრი აღმოჩნდება მეორე პალატის წევრად, იგი პირველი პალატიდან გათავისუფლებულად ითვლება.[1] მნიშვნელოვანია, ასევე, უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრის სტატუსის შეუთავსებლობა რეგიონულ და ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრობასთან. ამ მიმართულებით, მკაცრი კონსტიტუციური რეგულირებით გამოირჩევა იტალია, ესპანეთი.

შეუთავსებლობა სხვა საჯარო სამსახურებთან. უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრისათვის საჯარო სამსახურში დანიშვნითი თანამდებობების შეუთავსებლობის დათქმა ვრცელდება სახელმწიფოებრივი ცხოვრების ყველა მიმართულებით: საერთაშორისო-დიპლომატიურ სამსახურზე, სამოქალაქო თუ სამართალდამცავ და სამხედრო სტრუქტურებზე, განათლების, ეკონომიკის, სოფლის მეურნეობის სფეროებზე და ა.შ. ზოგიერთ განვითარებულ ქვეყანაში შესაძლებელია პარლამენტის წევრობის შეთავსება დიპლომატიურ წარმომადგენლობასთან. მაგალითად, გვატემალაში, კოლუმბიაში, ჰაიტში. კოლუმბიაში არსებული პრაქტიკის შესაბამისად, ცნობილია სამხედრო ხელმძღვანელის პოსტის შეთავსება სამხედრო ვითარებაში.[2]

შეუთავსებლობა არაანაზღაურებად საქმიანობასთან. ხაზგასასმელია, რომ საპარლამენტო შეუთავსებლობის პრინციპი კრძალავს საჯარო სამსახურში

---

[1] გონაშვილი ვ., პარლამენტის წევრის სტატუსი საზღვარგარეთის ქვეყნებსა და საქართველოში, თბილისი, 2003, 56.

[2] იქვე, 57.

ანაზღაურებად საქმიანობას. შესაბამისად, როგორც წესი, მანდატის მოქმედების დროის ფარგლებში პარლამენტარები არ იზღუდებიან სხვადასხვა ტიპის სახელწიფო კომისიებში და პროგრამებში არაანაზღაურებადი საქმიანობისთვის.

შეთავსების დაშვება. საპარლამენტო სივრცეში, როგორც წესი, შეუთავსებელი საქმიანობის ჩამონათვალში არ ხვდება პარლამენტის წევრის სამეცნიერო მოღვაწეობა, სწავლება საგანმანათლებო დაწესებულებებში, სახელოვნებო, საგამომცემლო და სარედაქციო საქმიანობა, ინტელექტუალური მოღვაწეობა.

9.3.3.2. შეუთავსებლობა სამეწარმეო საქმიანობასთან

საპარლამენტო მანდატისა და კერძო საქმიანობის შეთავსების საკითხი სცილდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის ფარგლებს და ინტერესთა კონფლიქტის აღმოფხვრის პრინციპის სფეროს განეკუთვნება[1]. მნიშვნელოვანია, რომ კერძო და საჯარო საქმიანობის შეთავსებამ არ უნდა მოახდინოს გავლენა დეპუტატთა, როგორც ერის წარმომადგენლის მანდატის ფუნქციურ დატვირთვაზე[2]. სამეწარმეო საქმიანობასთან შეუთავსებლობის პრინციპი ზღუდავს პარლამენტის წევრის მიერ, მანდატის პირობებში არსებული გავლენის სფეროების საკუთარი ბიზნეს ინტერესებისათვის გამოყენების შესაძლებლობას.

თანამედროვე საპარლამენტო პრაქტიკა, როგორც წესი, საკუთრების უფლების ღირებულებითი მასშტაბიდან გამომდინარე, დეპუტატს არ უკრძალავს აქციებისა და წილის ფლობას კერძო საწარმოში. ამასთან, ცალკეულ შემთხვევებში, უზღუდავს მათი მართვის შესაძლებლობას უფლებამოსილების ვადის განმავლობაში და ავალდებულებს, ამ მიმართულებით, წარმომადგენლების მეშვეობით მოქმედებას. ზოგან შეუძლიათ განახორციელონ უფლებამოსილებები, მაგრამ შეზღუდულად. ცალკეულ ქვეყნებში, ხაზგასმითაა აკრძალული დეპუტატის ნებისმიერი ფორმით კავშირი ისეთ სამეწარმეო სუბიექტთან, რომელიც რაიმე ფორმით დაკავშირებულია სახელმწიფოსთან.

---

[1] Van Der Hulst M., The Parliamentary Mandate – A Global Comparative Study, Interparliamentary Union, Geneva, 2000, 46.

[2] იქვე, 45.

9.4. დეპუტატთა უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა

დეპუტატის უფლებამოსილება მთავრდება უფლებამოსილების ვადის გასვლით ან ვადამდე. განსხვავებით გაწვევისგან, თანამედროვე საპარლამენტო სამართალი უშვებს სადეპუტატო უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შესაძლებლობას. მისი საფუძვლები მრავალფეროვანია. პრაქტიკა იცნობს უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტას პარლამენტის ან სასამართლოს გადაწყვეტილებით, პირადი სურვილით ან ისეთი საქმიანობის გამო, რომელიც შეუთავსებელია დეპუტატის სტატუსთან. საინტერესოა, გერმანიის მაგალითი, სადაც საარჩევნო კანონით საკონსტიტუციო სასამართლოს მინიჭებული აქვს უფლება მიიღოს დეპუტატის სტატუსის შეწყვეტის გადაწყვეტილება იმ შემთხვევაში, თუ იგი აკრძალული, არაკონსტიტუციურად ცნობილი პარტიის წევრი აღმოჩნდება.

თემატური კითხვები:

1) ჩამოთვალეთ პარლამენტის წევრის სტატუსის კონსტიტუციური მახასიათებლები!
2) იმსჯელეთ დეპუტატის მანდატის თავისებურებებზე მმართველობის მოდელებთან მიმართებით!
3) რას გულისხმობს „თავისუფალი მანდატი“?
4) განიხილეთ „თავისუფალი მანდატის“ უპირატესობა „იმპერატიულ მანდატთან“ შედარებით!
5) რას ნიშნავს სადეპუტატო იმუნიტეტი?
6) იმსჯელეთ სადეპუტატო იმუნიტეტის ფარგლებზე!
7) რა იგულისხმება „ინდემნიტეტის“ ცნებაში?
8) იმსჯელეთ დეპუტატის მანდატის შეუთავსებლობაზე საჯარო სამსახურთან!
9) განიხილეთ სამეწარმეო საქმიანობასთან სადეპუტატო მანდატის შეუთავსებლობის საკითხი!
10) იმსჯელეთ პარლამენტის წევრის სტატუსის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საფუძვლებზე!

10. პარლამენტის მუშაობის ორგანიზაცია

სახელმწიფო მექანიზმსა და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში პარლამენტის როლის შეფასება მხოლოდ მის კომპეტენციებზე არაა დამოკიდებული.

მსოფლიო საპარლამენტო რეალობა იცნობს დემოკრატიულ პროცედურებს, რომელთა გამოყენებითაც გადაწყვეტილების მიღების პროცესი ეფექტურია, პროცესის მონაწილე დეპუტატებისა და მათი ჯგუფების გავლენა შედეგზე კი თვალსაჩინო. უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს საქმიანობა ხორციელდება სპეციფიკური, ისტორიულად დამკვიდრებული ორგანიზაციული ფორმებით. ისინი ქმნიან აგურებს, რომელთაგანაც ვითარდება საპარლამენტო საქმიანობა.[1] ეს ფორმები დადგენილია საპარლამენტო პრაქტიკით და განმტკიცებულია კონსტიტუციებსა და რეგლამენტებში.

პარლამენტის საქმიანობის ორგანიზაციული ფორმები მრავალფეროვანია, რომელთა შორის გამორჩეულია: ა) **პარლამენტის, მისი პალატების სხდომები,** რომლებიც სხვადასხვაგვარია - მორიგი, რიგგარეშე, საგანგებო და იმართება შესაბამისი დღის წესრიგის განსახილველად; ბ) **პარლამენტის კომიტეტების, კომისიების სხდომები** - მათი კომპეტენციის ფარგლებში არსებული საკითხების მოსამზადებლად; გ) **საპარლამენტო მოსმენები** - კონკრეტული საკითხების საჯარო ან დახურული განხილვა ექსპერტების, მოწვეული სპეციალისტების, საზოგადოების წარმომადგენლების, დაინტერესებული პირებისა და ჯგუფების მონაწილეობით; დ) **შემთანხმებელი კომისიის სხდომები** - კომპრომისული გადაწყვეტილების შეჯერების მიზნით დეპუტატთა ჯგუფების სპეციალური შეკრებები; ე) **საპარლამენტო მოსმენები** - დეპუტატთა ზეპირი ან წერილობითი მიმართვები კონკრეტულ თანამდებობის პირებთან კომპეტენციიდან გამომდინარე და სხვ.

10.1. სესიები და სხდომები

სესიად იწოდება კანონმდებლობით განსაზღვრული დროის მონაკვეთი, რომლის განმავლობაშიც პარლამენტი საკუთარ კომპეტენციათა დიდ ნაწილს ახორციელებს. საპარლამენტო სესია მიმდინარეობს სხდომების ფორმით. პლენარული სხდომა წარმოადგენს განსზღვრული დღის წესრიგით პალატის წევრთა შეკრებას გადაწყვეტილებათა მისაღებად. მხოლოდ პლენარული სხდომაა უფლებამოსილი მიიღოს გადაწყვეტილება პარლამენტის განმგებლობას მიკუთვნებულ არსებით, საკანონმდებლო და საკონტროლო უფლებამოსილებებზე.[2] როგორც წესი, არსებობს მორიგი, რიგგარეშე და საგანგებო სესიები. მორიგი სესია პარლამენტის კანონმდებლობით განსაზღ-

[1] Конституционное право, отв. Ред. В. В. Лазарев, Москва, 2004, 447.

[2] პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 746.

ვრული ორდინალური მუშაობის პერიოდია. მისი მოწვევა სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებული, ძირითადად, წელიწადში ერთიდან ოთხამდე სიხშირით ხდება. გამონაკლისის სახით, ზოგიერთ ქვეყანაში, სესიები უწყვეტად, მუდმივ რეჟიმში მუშაობს. მაგალითად, მაკედონიაში (კონსტიტუციის 66-ე მუხლი), სლოვაკეთში (კონსტიტუციის 82-ე მუხლი), თუმცა პარლამენტმა შეიძლება მიიღოს გადაწყვეტილება და დასვენება გამოაცხადოს წელიწადში არაუმეტეს ოთხი თვისა. ასეთ დროს მუშაობას აგრძელებენ პარლამენტის თავმჯდომარე, მოადგილეები და კომიტეტები.

რიგგარეშე სესიები მოიწვევა იმ დროს, როდესაც გასულია მორიგი სესიის პერიოდი და არსებობს განსახილველი საკითხები, რომელთა დროულად მიღებას სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობა აქვს. აღსანიშნავია, რომ მას გარკვეული შეზღუდვები უკავშირდება. კერძოდ, რიგგარეშე სესია უნდა დამთავრდეს იმ საკითხების ამოწურვისთანავე, რომელთა გამოც იქნა მოწვეული. ასევე, ის, როგორც წესი, შემოფარგლულია ვადით, რომელშიც საკითხთა განხილვა უნდა დასრულდეს.

პალატათა ერთობლივი სხდომების ფორმატი მაშინ გამოიყენება, როდესაც ორპალატიანმა პარლამენტმა უნდა მიიღოს გადაწყვეტილება. ცალკეულ შემთხვევებში, ასეთ შეკრებაზე მისაღები გადაწყვეტილებების თემატიკა შეზღუდულია. მაგალითად, ფილიპინების კონგრესის (კონსტიტუციის 23-ე მუხლი) ერთობლივი სხდომა ტარდება მხოლოდ საომარი მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით, გადაწყვეტილებები კი მიიღება ცალ-ცალკე პალატებში დამსწრე პარლამენტართა არანაკლებ ორი მესამედით. კოლუმბიაში კონსტიტუცია (141-ე მუხლი) განსაზღვრავს პალატების თანამშრომლობის ამ ფორმის გამოყენების შემთხვევებს, მაგალითად, სესიების გახსნის და დახურვის დროს, სხვა ქვეყნების სახელმწიფოს და მთავრობის მეთაურების მიღებისას და ა.შ.

ზოგიერთი ქვეყანა რიგ თავისებურებებსაც იცნობს. მაგალითად, საფრანგეთის კონსტიტუციით (მუხლები 12.3, 16.4, 18.2) მორიგი და საგანგებო სესიების გარდა, არსებობს სავალდებულო სესიის ცნება, რომელიც განსაკუთრებულ შემთხვევებში იმართება. მაგალითად, პარლამენტის შეკრება დათხოვნის შედეგად ჩატარებული არჩევნების შემდეგ, ან პრეზიდენტის მიმართვის მოსმენა, თუ ის შეკრებილი არ არის.

ცალკე აღნიშვნის ღირსია ორგანიზაციული ან დამფუძნებელი სხდომები, რომლებიც ტარდება არჩევნების შემდეგ. მათ მიზანს წარმოადგენს პარლამენტის წევრთა უფლებამოსილების ცნობა, ფიცის დადება, ხელმძღვანელების არჩევა, სამუშაო ორგანოების დაკომპლექტება. ამ სხდომებს უძღვე-

ბიან ან უხუცესი დეპუტატები, ან საარჩევნო ადმინისტრაციის ხელმძღვანელები, ან წინა მოწვევის პარლამენტის ხელმძღვანელები.

არაერთგვაროვანი დამოკიდებულება არსებობს სესიის მოწვევის უფლებამოსილების მქონე სუბიექტთა წრესთან დაკავშირებით. მკაფიოდ გამოკვეთილი ტენდენცია, რომელიც მოწვევის უფლებას სახელმწიფოს მეთაურს უკავშირებდა, ბოლო პერიოდში შესუსტდა პარლამენტის სასარგებლოდ, მისი თავმჯდომარის შესაბამისი უფლებამოსილებით, რაც პარლამენტის სუვერენიტეტიდან გამომდინარეობს.[1] ანუ, დღესდღეობით, ორი მიმართულებაა გამოკვეთილი. ერთ შემთხვევაში, სახელმწიფოს ან აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის ვალია მოიწვიოს სესია. განსაკუთრებით ეს რეალობა გამოკვეთილია მონარქიებში, სადაც მეფეს არა მხოლოდ სესიის მოწვევის, არამედ დახურვის უფლებასაც ანიჭებენ (მაგალითად, იაპონია). მეორე შემთხვევაში, საკითხი პარლამენტის ფარგლებში წყდება: ან თავმჯდომარის უფლებამოსილებაა, ან მორიგი სესიის მოწვევის ვადას რეგლამენტები განსაზღვრავენ, ან თვით კონსტიტუცია. ცალკეულ შემთხვევებში მორიგი სესიის მოწვევის დროს განსაზღვრავს პარლამენტი.

საპარლამენტო კანონმდებლობა და პრაქტიკა სესიის მოწვევის უფლების მქონე პირთა წრისგან გამიჯნავს სუბიექტებს, რომლებსაც სესიის მოწვევის ინიცირება შეუძლიათ. ასეთი უფლებამოსილება ხშირად მთავრობის მეთაურის ან პარლამენტართა ჯგუფის ხელშია.

ცალკე განხილვის საგანია ახალარჩეული პარლამენტების პირველი სესიები, რომლებიც, როგორც წესი, კონსტიტუციის ნორმის საფუძველზე მოიწვევა და აქტის გამოცემა სახელმწიფოს მეთაურის მხოლოდ ფორმალური უფლებამოსილებაა. ასეთ შემთხვევაში, კონსტიტუციები მოწვევის თარიღის ფარგლებსაც ადგენენ, მაგალითად, საბერძნეთში 30 დღის განმავლობაში.

ასევე, განსხვავებულია რიგგარეშე და საგანგებო სესიების მოწვევის რეგულაციები. როგორც წესი, ეს უფლებამოსილება სახელმწიფოს მეთაურის ხელშია. ინიციატორები კი შეიძლება იყვნენ პალატის თავმჯდომარეები იტალიაში, თურქეთში, სახელმწიფოს მეთაურები ან მთავრობა საფრანგეთში, ბელგიაში, იაპონიაში, ასევე დეპუტატთა გარკვეული რაოდენობა, მაგალითად, დეპუტატთა უმრავლესობა საფრანგეთში, არანაკლებ მეოთხედი საბერძნეთში. რიგგარეშე სესიები მოიწვევა შვედეთში მთავრობის ან პარლამენტის თავმჯდომარის - ტალმანის მიერ. ტალმანი თავის ამ უფლებამოსილებას ახორციელებს არანაკლებ 150 დეპუტატის მოთხოვნით; ფილიპინებში პრეზიდენტი იწვევს სესიას შეუზღუდავად, იაპონიაში მთავრობა

[1] Любимов А. П., Парламентское право, Москва, 2011, 102.

დეპუტატთა ერთი მეოთხედის მოთხოვნით; ესპანეთში მთავრობის მოთხოვნით, დეპუტატთა უმრავლესობის სურვილით, საფრანგეთში პრეზიდენტის მიერ მთავრობის ან ეროვნული კრების უმრავლესობის მოთხოვნით.[1]

პარლამენტის სხდომები, როგორც წესი, ღიაა. შესაბამისი საფუძვლების არსებობისას, სახელმწიფო და საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისათვის, შეიძლება დაიხუროს. ამასთან, საჯაროობის უზრუნველყოფა იმდენად პრიორიტეტულია, რომ გამონაკლისი შემთხვევები მკაცრად რეგულირდება. მაგალითად, გერმანიაში ბუნდესტაგის სხდომის დახურვის ინიციატივით შეიძლება გამოვიდეს მის წევრთა არანაკლებ ერთი მეათედი ან მთავრობა, საკითხი კი გადაწყდება არანაკლებ ორი მესამედის თანხმობით. საჯაროობის უზრუნველსაყოფად ქვეყანათა უმრავლესობაში სხდომების პირდაპირი ტრანსლირება ხდება ტელევიზიით, ასევე, სხდომათა დარბაზებში გამოყოფილია ლოჟები ჟურნალისტებისა და დაინტერესებული პირებისთვის.

10.2. დღის წესრიგი

საპარლამენტო პრაქტიკა დღის წესრიგის განსაზღვრას მხოლოდ ტექნიკურ საკითხად არ მიიჩნევს და განსაკუთრებულ ყურადღებას ანიჭებს. მისი შედგენა პარლამენტის, პალატის ხელმძღვანელი ორგანოების უფლებამოსილებაა ფრაქციების ჩართულობით, ხოლო დამტკიცება პარლამენტის. დღის წესრიგის განსაზღვრაზე გავლენას ახდენს აღმასრულებელი ხელისუფლება, განსაკუთრებით მაშინ, თუ საპარლამენტო უმრავლესობას ფლობს.

დიდი მნიშვნელობა ენიჭება საკითხთა რიგითობის განსაზღვრას დღის წესრიგში. ზოგჯერ, აღნიშნული რეგლამენტებით განისაზღვრება. მაგალითად, შვედეთის რიკსდაგში საკითხები განიხილება შემდეგი თანმიმდევრობით: დეპუტატთა კითხვები, არჩევნები პარლამენტში, სამთავრობო წინადადებები და ანგარიშები, პარლამენტის სამუშაო ორგანოების მოხსენებები, დეპუტატთა წინადადებები, საპარლამენტო კომისიების დასკვნები.[2]

პარლამენტის ეფექტური მუშაობისთვის დიდი მნიშვნელობა ენიჭება დღის წესრიგით გათვალისწინებული საკითხების გონივრული დროის

---

[1] იქვე.

[2] Конституционное право зарубежных стран, отв. Ред. М. В. Баглай, Ю. И. Лейбо и Л. М. Энтин, Москва, 2003, 256.

ფარგლებში განხილვას. მნიშვნელოვანია, ოპტიმალურად გაიხარჯოს დრო, რომელიც კონკრეტული პრობლემის მოწესრიგებას სჭირდება.[1]

დღის წესრიგით განსაზღვრული საკითხების ამოწურვა ხდება დადგენილ ვადაში. აშშ-ში მოქმედებს დისკონტინუიტეტის პრინციპი, რაც ნიშნავს, რომ ნებისმიერი საკითხი, რომლის განხილვა ვერ დასრულდება სესიის მიმდინარეობისას, წყდება და ახალი სესიის მუშაობის დაწყებისას ხელახლა იწყება. მისი საპირისპიროა კონტინუიტეტის პრინციპი, რომელიც გულისხმობს, რომ სესიის დამთავრების შემთხვევაში საკითხის განხილვის გაგრძელების შესაძლებლობას მომდევნო სესიაზე.[2]

დღის წესრიგი გათვალისწინებულ საკითხთა განხილვაში დეპუტატთა მონაწილეობის წესს რეგლამენტები განსაზღვრავენ, რომლებიც გამოსვლის დროისა და მიმდევრობის განაწილებასაც აწესრიგებენ. კამათის დრო ძირითადად ნაწილდება ფრაქციებს შორის. როგორც წესი, დამოუკიდებელი დეპუტატებისათვის გამოსვლის უფლების მოპოვება რთულია. რეგულირებას ექვემდებარება ერთი და იგივე საკითხზე ხელმეორედ გამოსვლის შეზღუდვა.[3]

10.3. კვორუმი

პარლამენტის რეგლამენტები განსაზღვრავენ კვორუმს, რომელიც გულისხმობს პარლამენტის მუშაობის კანონიერებისთვის სხდომაზე დამსწრე პარლამენტართა აუცილებელ მინიმუმს. როგორც წესი, ეს ნორმა დეპუტატთა უმრავლესობაა. გამონაკლის შემთხვევებში, იგი შეიძლება ნაკლები

---

[1] ცნობილია, საპარლამენტო პრაქტიკაში გამოყენებული მთელი რიგი პროცედურები. მაგალითად, გამომსვლელთათვის ფიქსირებული დროის დადგენა, ანუ, დებატების შეკვეცა, ე.წ. „გილიოტინა"; განსახილველი ცვლილებებიდან თავმჯდომარის მიერ რამდენიმეს შერჩევა, ანუ, გადახტომა ზოგიერთ ცვლილებაზე, ე.წ. „კენგურუ"; კამათის შეწყვეტასთან დაკავშირებით წინადადების რიგგარეშე განხილვა, რომლის შედეგი საკითხის მოხსნაა დღის წესრიგიდან და ა.შ.

[2] Любимов А. П., Парламентское право, Москва, 2011, 105.

[3] ამ მკაცრი რეგულაციით საპარლამენტო პრაქტიკა დაუპირისპირდა ე.წ. „ფლიბუსტერობას", ფრანგული "flibustier"-დან, რაც ნიშნავს „მეკობრეობას". აშშ-ის სენატში, იაპონიის მრჩეველთა საბჭოში, არასასურველი გადაწყვეტილების თავიდან ასაცილებლად ზოგიერთი სენატორი თავისი სიტყვისთვის დღეებს იყენებდა, კითხულობდა ბიბლიას, ყვებოდა ანეგდოტებს და ა.შ. სენატორის გამოსვლის დრო შეიძლებოდა შეზღუდულიყო მხოლოდ დეპუტატთა არანაკლებ კვალიფიციური უმრავლესობის მოთხოვნით.

იყოს. მაგალითად, იაპონიაში პარლამენტართა ერთი მესამედი, ბრიტანეთში, თემთა პალატაში - ორმოცი დეპუტატი, ლორდთა პალატაში - სამი.[1]

ხშირად, პარლამენტების რეგლამენტები განსაზღვრავენ სხდომაზე დეპუტატთა დასწრების სავალდებულებას, წინააღმდეგ შემთხვევაში, აწესებენ სანქციებს. ისინი, როგორც წესი, ხმის მიცემასაც პირადად ახორციელებენ. არსებობს გამონაკლისები, მაგალითად, საფრანგეთში კანონმდებლობა განსაზღვრავს შემთხვევებს, როდესაც შესაძლებელია მანდატის გადაცემა. კერძოდ, ავადმყოფობის, მთავრობის მიერ დროებით დაკისრებული მისიის, საერთაშორისო ასამბლეაში მუშაობის, საგანგებო სესიის დროს დედაქალაქში არ ყოფნის, ბიუროს მიერ დადგენილი ფორსმაჟორული სიტუაციების შემთხვევაში.[2]

10.4. გადაწყვეტილების მიღების წესი

საპარლამენტო ცხოვრება იცნობს გადაწყვეტილების მიღების განსხვავებულ წესებს. უფრო ხშირად, საკთხის მნიშვნელობის გათვალისწინებით, გამოიყენება ფარდობითი, აბსოლუტური და კვალიფიციური ხმათა უმრავლესობები. **ფარდობითი უმრავლესობის პრინციპი** გულისხმობს გადაწყვეტილების მიღებას იმ პოზიციის ან კანდიდატის სასარგებლოდ, რომელმაც სხვაზე მეტი ხმა დაიმსახურა. **აბსოლუტური უმრავლესობის პრინციპის** შინაარსი მოიაზრებს გადაწყვეტილების მიღებას პარლამენტართა აბსოლუტური უმრავლესობის, ანუ 50+1 ის მხარდაჭერით, ხოლო **კვალიფიციური უმრავლესობის პრინციპი** გადაწყვეტილების მიღებისთვის საკმარისად არ მიიჩნევს აბსოლუტური უმრავლესობის მხარდაჭერას და აუცილებლად თვლის მას მხარი დაუჭიროს დეპუტატთა არანაკლებ ორმა მესამედმა, ან სამმა მეოთხედმა, სამმა მეხუთედმა და ა.შ. არსებითი მნიშვნელობა აქვს და განსხვავებულ შედეგებს წარმოშობს პარლამენტართა რაოდენობა, რომელიც ათვლის წერტილად გამოიყენება. კერძოდ, ეს შეიძლება იყოს ა) **სხდომაზე დამსწრე პარლამენტის წევრთა რიცხვი,** ბ) **პარლამენტართა სრული შემადგენლობა,** რომელიც გულისხმობს კონსტიტუციით განსაზღვრულ დეპუტატთა რიცხვს, გ) **პარლამენტართა სიითი შემადგენლობა,** ანუ რეალურად არსებული პარლამენტარების რაოდენობა. საპარლამენტო პრაქტიკა სხვადასხვაგვარად წყვეტს ხმების გაყოფის შემთხვევაში გადაწყვეტილების

---

[1] Конституционное право зарубежных стран, отв. Ред. М. В. Баглай, Ю. И. Лейбо и Л. М. Энтин, Москва, 2003, 256.

[2] პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 752.

ბედს. მაგალითად, აშშ-ის სენატში გადამწყვეტია თავმჯდომარის ხმა, გერმანიაში, ესპანეთში, საფრანგეთში საკითხი მიღებულად არ ითვლება.[1]

საპარლამენტო პრაქტიკა იცნობს გადაწყვეტილების მიღება კონსესუსით, ე.წ. por asentimiento-ს პრინციპით, როცა შეთავაზების შემდეგ ოპოზიცია ან მოწინააღმდეგეები არ არსებობენ. ასეთ დროს კენჭისყრაც არ ტარდება.[2] გამარტივებული პროცედურა საფრანგეთში, ნაციონალურ ასამბლეაში გულისხმობს, კენჭისყრას დებატების გარეშე და შეზღუდულ დებატებს, რომლებიც ძალიან მკაცრად არის რეგლამენტირებული.[3]

10.5. კენჭისყრის ფორმები

თანამედროვე პარლამენტებში გავრცელებულია კენჭისყრის სხვადასხვა სახე: **ღია, დახურული, სახელობითი.** როგორც წესი, ღია კენჭისყრა ყველაზე აქტიურად გამოიყენება; ფარული კენჭისყრა, ძირითადად, საკადრო და პერსონალურ საკითხებზე იმართება; სახელობითი კენჭისყრა მაშინ ცხადდება, როდესაც, განსახილველი საკითხის აქტუალურობიდან გამომდინარე, საზოგადოებისთვის მნიშვნელოვანია თითოეული დეპუტატის გამოვლენილი ნება. ხმის მისაცემად მრავალფეროვანი ფორმების გამოყენების პრაქტიკა არსებობს. დღესდღეობით, ყველაზე გავრცელებულია კენჭისყრა ელექტრონული სისტემით, რომლის შედეგები ტაბლოზე აისახება. ამასთან, შენარჩუნებულია კენჭისყრის ტრადიციული ფორმები - ხელის აწევით, ფეხზე ადგომით, ბიულეტენებით.[4]

---

[1] Любимов А. П., Парламентское право, Москва, 2011, 104.

[2] იქვე, 102.

[3] პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 752.

[4] საპარლამენტო ინსტიტუტის არსებობის ისტორიაში ცნობილია კენჭისყრის ორიგინალური ფორმები, მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში, აშშ-ში გამოკვეთილი უმრავლესობის პირობებში ე.წ. აკლამაცია - გადაწყვეტილება დამოკიდებულია იმაზე, თავმჯდომარის აზრით, რომელი ვარიანტის მომხრეები უფრო ხმამაღლა იყვირებენ და აპლოდირებენ, ასევე, ე.წ. „კენჭისყრა ფეხებით", რომელიც გულისხმობს თვალსაჩინოებისთვის დეპუტატების დაჯგუფებას დარბაზის რომელიმე ნაწილში; აგრეთვე, „ცხვრის ნახტომი" - დარბაზის დატოვება კი და არას შესაბამისად, განსხვავებული კარიდან დაბრუნება.

თემატური კითხვები:

1) ჩამოთვალეთ პარლამენტის მუშაობის ორგანიზაციული ფორმები!
2) რომელი აქტებით განისაზღვრება პარლამენტის მუშაობის ორგანიზაცია?
3) რა იგულისხმება საპარლამენტო „სესიისა" და „სხდომის" ცნებებში?
4) რა სახის სესიები და სხდომები არსებობს?
5) რას ნიშნავს „საპარლამენტო მოსმენები"?
6) რას გულისხმობს „კვორუმი"?
7) როგორია გადაწყვეტილების მიღების წესები საპარლამენტო დაწესებულებაში?
8) კენჭიყრის როგორ ფორმებს იცნობს საპარლამენტო სამართალი?
9) რომელი სუბიექტი და რა შემთხვევებში იწვევს სესიებს და სხდომებს?
10) ვინ განსაზღვრავს პარლამენტის სხდომების დღის წესრიგს?

11. პარლამენტის კომპეტენციები

პარლამენტის კომპეტენციათა კატალოგი მრავალფეროვანია. ისინი, როგორც წესი, პრინციპების დონეზე, განმტკიცებულია კონსტიტუციებში. დე ლოლმის ცნობილი ფორმულის თანახმად, პარლამენტს ყველაფერი შეუძლია მამაკაცის ქალად გადაქცევის გარდა.[1] შესაძლებელია, მისი უფლებამოსილებების დაჯგუფება შინაარსის მიხედვით.

11.1. საკანონმდებლო უფლებამოსილება

პარლამენტებისთვის ძირითადი, „მატერიალურად ხელშესახები" ფუნქცია საკანონმდებლო უფლებამოსილებაა, რომელიც მათ უპირველეს საერთო მახასიათებლად მიიჩნევა. სახალხო წარმომადგენლობითი ორგანოსათვის საკანონმდებლო უფლების გადაცემა დემოკრატიის ძირეული თვისებაა, რადგან ამ გზით მოქალაქეები, თუმცა არაპირდაპირ, მაგრამ მაინც თავად ქმნიან თავიანთ კანონებს,[2] რომელთაც გააჩნიათ უმაღლესი და პირდაპირი მოქმედების ძალა ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე და რომლებიც უნდა დაიც-

[1] ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 289.
[2] შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 192.

ვან სხვა სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებმა, თანამდებობის პირებმა, მოქალაქეებმა და მათმა გაერთიანებებმა.[1]

მნიშვნელოვანია, რომ პარლამენტის საკანონმდებლო საქმიანობა, შეუზღუდავი არ არის. კონსტიტუცია, თავისი არსით, გარკვეულწილად, ზღუდავს პარლამენტის საკანონმდებლო თავისუფლებას, რამდენადაც გამორიცხავს კანონების მასთან აშკარა თუ ფარული წინააღმდეგობების შესაძლებლობას.[2] პარლამენტის აქტები - კანონები - არ შეიძლება გაუქმდეს ან შეიცვალოს სხვა სახელმწიფო ორგანოს მიერ, თუ არ ეწინააღმდეგებიან კონსტიტუციას. ხელისუფლების სხვა ნებისმიერი ორგანოს აქტები უნდა შეესაბამებოდნენ პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონებს.[3]

11.1.1. კანონთა ბუნება

კანონი წარმოადგენს განსაკუთრებული წესით მიღებულ, უმაღლესი იურიდიული ძალის მქონე ნორმატიულ აქტს, რომელიც აწესრიგებს სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი ცხოვრების უმნიშვნელოვანეს საკითხებს. ის მიმართულია სახელმწიფოს, ძირითადი სოციალური ჯგუფების და ცალკეული პიროვნებების ინტერესების დასაცავად. კანონი და პარლამენტის საკანონმდებლო ფუნქცია უზრუნველყოფს ადამიანების და მთლიანად სახელმწიფოს კეთილდღეობას, ბედნიერებას და აღორძინებას.[4]

კანონები ერთმანეთისაგან განსხვავდებიან მნიშვნელობის და, აქედან გამომდინარე, **იურიდიული ძალის მიხედვით.** კარგად ადაპტირებული ნორმატიული სისტემა და ნორმების იერარქიზაცია სამართლებრივი სახელმწიფოს აუცილებელი პირობაა.[5] უმაღლეს საფეხურზე უნდა იყოს კონს-

---

[1] Комментарий к Конституции Российской Федерации, под. ред. В. Д. Зоркина и Л. В. Лазарева, Эксмо, Москва, 2010, 470.

[2] მასბაუმი მ. ს., კანონშემოქმედებითი საქმიანობის ტექნიკა, ქართული სამართლის მიმოხილვა, №2-3, 2004, 276.

[3] Комментарий к Конституции Российской Федерации, под общ. ред. Л. В. Лазарева, Москва, 2009, 391.

[4] Конституция Российской Федерации: доктринальный комментарий (постатейный), под ред. Ю. А. Дмитриева, Москва, 2009, 170.

[5] ისტორიულად, სამართლებრივი ნორმების იერარქია კანონის უზენაესობის პრინციპის სახით წარმოიშვა, რომელიც ჩამოყალიბდა საფრანგეთის 1789 წლის უფლებათა დეკლარაციაში. ამ პრინციპის თანახმად, თუ გვერდზე გადავდებთ კონსტიტუციას, რომელიც აუცილებლად უმაღლეს საფეხურზე უნდა იყოს, კანონს სხვა ნორმებთან შედარებით, უპირატესობა უნდა მიენიჭოს, ვინაიდან მიღებულია რა კენჭისყრით ხალხის რჩეულების მიერ, ის საყოველთაო ნების გამოხატულებად გვევლინება. იხ. პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუ-

ტიტუციური ღირებულების პრინციპები, რომლებიც ათვლის წერტილის როლს ასრულებს.[1] კონსტიტუციონალიზმი იცნობს კანონთა კლასიფიკაციას კონსტიტუციურ, ორგანულ და ჩვეულებრივ კანონებად. როგორც წესი, კანონთა კატეგორიები კონსტიტუციით განისაზღვრება. **კონსტიტუციური კანონები** საკანონმდებლო იერარქიის სათავეში მდგომი აქტებია, რომელშიც იგულისხმება თავად კონსტიტუცია და ის აქტები, რომელთაც ცვლილებები და დამატებები შეაქვთ მასში. **ორგანული კანონები** სახელმწიფოებრივ ცხოვრებაში გამორჩეულად მნიშვნელოვან საკითხთა წრეს აწესრიგებენ. ისინი ძირითადად განსაზღვრავენ საჯარო ხელისუფლების ორგანოების სტატუსსა და არჩევნების პროცედურებს, ამასთან, როგორც წესი, კონსტიტუციათა ბლანკეტური ნორმების საფუძველზე. მაგალითად, საფრანგეთში ორგანული კანონებით წესრიგდება საკონსტიტუციო საბჭოს, მართლმსაჯულების უმაღლესი პალატის, რესპუბლიკის მართლმსაჯულების სასამართლოს, ეკონომიკური და სოციალური საბჭოს, მაგისტრატურის უმაღლესი საბჭოს სტატუსი, ასევე პარლამენტის პალატების არჩევის წესი და სხვ. ზოგჯერ, ორგანულ კანონად მიიჩნევენ ნებისმიერ კანონს, რომელზეც კონსტიტუციაშია მითითება. ბრაზილიაში, ასეთი კანონები „დამატებით კანონებად" იწოდებიან, რადგან ძირითადი კანონის შევსების ფუნქცია გააჩნიათ. აღსანიშნავია, რომ ორგანული კანონის ცალკე სახედ გამოყოფა შეზღუდული რაოდენობის სახელმწიფოებში ხდება. არსებობის შემთხვევაში, ისინი ჩვეულებრივ კანონზე მეტი იურიდიული ძალით სარგებლობენ. **ჩვეულებრივი, ანუ მიმდინარე კანონები** მიიღება მრავალფეროვანი, თუმცა შედარებით ნაკლებად მნიშვნელოვანი საზოგადოებრივი ურთიერთობების მოსაწესრიგებლად. ისინი, კანონებს შორის, ქვედა იერარქიულ საფეხურზე იკავებენ ადგილს. კანონებს შორის გამორჩეული ადგილი უკავია **კოდექსებს,** რომლებიც წარმოადგენენ კონკრეტული სფეროს მომწესრიგებელი დებულებების სისტემატიზირებულ ერთობლიობას.

ტერიტორიული პრინციპის მიხედვით, განასხვავებენ ფედერალურ კანონებს, რომელთა იურიდიული ძალა ვრცელდება ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე და ფედერაციის სუბიექტის კანონებს, რომელთა მოქმედება შემოიფარგლება შესაბამისი ავტონომიური წარმონაქმნის ტერიტორიით. ბუნებრივია, პირველ შემთხვევაში, მიღების უფლებამოსილება გააჩნია ქვეყნის უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოს, მეორე შემთხვევაში კი, ფედერაციის სუბი-

---

ციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 192.

[1] იქვე, 190.

ექტების წარმომადგენლობით ორგანოებს. ფედერაციის სუბიექტის მიერ მიღებული კანონები უნდა შეესაბამებოდეს საერთო სახელმწიფოებრივ საკანონმდებლო აქტებს.

პარლამენტის სამართალშემოქმედება არ შემოიფარგლება კანონების მიღებით. მისი კომპეტენციების რეალიზაცია ასევე ხდება მის მიერ გამოცემულ სხვა საპარლამენტო აქტებში, რომლებიც მრავალფეროვანია და განსხვავდება იურიდიული ძალის მიხედვით. განსაკუთრებული ყურადღების ღირსია პარლამენტის სამუშაო დოკუმენტი - **რეგლამენტი**, რომლის რეგულირების სფერო, იურიდიული ძალა და მიღების პროცედურა, როგორც განხილული იყო, გამორჩეულია. პარლამენტი ასევე უფლებამოსილია მიიღოს **დადგენილება, რეზოლუცია, განცხადება, მიმართვა** და სხვა დოკუმენტები, რომლებშიც, ასევე გამოხატავს თავის ნებას. თუმცა, მათი მიღებისას კანონის მიღებისთვის დადგენილი განსაკუთრებული პროცედურა არ გამოიყენება. ცალკეულ სახელმწიფოებში კანონით მოსაწესრიგებელ სფეროთა ჩამონათვალს კანონმდებლობა ადგენს, რომლის მიღმაც პარლამენტი, გარდა კანონებისა, ასევე საჯარო ხელისუფლების სხვა ორგანოები, გამოსცემენ სამართლებრივ აქტებს.

კანონქვემდებარე აქტები გამომდინარეობენ საკანონმდებლო აქტებიდან და, იერარქიულად, მათ შემდგომ საფეხურებზე არიან განლაგებული. ამასთან, სქემატურად, სამართლებრივი აქტების იერარქია ადგილს საერთაშორისო ხელშეკრულებებსაც უთმობს, რომელთა იურიდიული ძალა, შიდასახელმწიფოებრივი აქტების მიმართ, განსხვავებულია. ზოგიერთ ქვეყანაში, მაგალითად, ნიდერლანდში, ავსტრიაში განსაკუთრებული მნიშვნელობის მქონე საერთაშორისო ხელშეკრულებებს კონსტიტუციაზე მაღალი ან მისი თანაბარი იურიდიული ძალა გააჩნია. ბელგიაში, ესპანეთში, შვეიცარიაში კონსტიტუციაზე დაბალი, მაგრამ სხვა შიდასახელმწიფოებრივ აქტებზე მაღალი იურიდიული ძალით სარგებლობენ და თანაბარი ადგილი გააჩნიათ[1] გერმანიაში, დანიაში, იტალიაში, ფინეთში და სხვ.[2]

---

[1] მოქმედებს ე.წ. "lex posteriori derogat priori" პრინციპი, რაც ნიშნავს, რომ საერთაშორისო ხელშეკრულებას იმ შიდა აქტების მიმართ აქვს უპირატესობა, გარდა კონსტიტუციისა, რომლებიც ამოქმედდა ხელშეკრულების ძალაში შესვლამდე. წინამდებარე ტექსტის მიზნებისთვის საერთაშორისო ხელშეკრულება ზოგადი ტერმინია და მოიცავს ასევე საერთაშორისო შეთანხმებას, კონვენციას.

[2] კორკელია კ., ევროპული კონვენციის სტატუსი საქართველოს კანონმდებლობაში, ადამიანის უფლებათა საერთასორისო სამართალი ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მიხედვით, თბილისი, 2004, 36-37.

11.1.2. საკანონმდებლო პროცესი

კანონთა მიღება ხორციელდება წინასწარ განსაზღვრული წესებისა და პროცედურების საფუძველზე, რომელთა ერთობლიობა **საკანონმდებლო პროცესად** იწოდება. იგი მოიცავს კანონპროექტის მომზადებიდან კანონის ძალაში შესვლამდე პერიოდს. დიდი მნიშვნელობიდან გამომდინარე, ზოგიერთი ქვეყნის კონსტიტუცია საკანონმდებლო პროცესს ცალკე თავს უთმობს, მაგალითად, არგენტინის, მაროკოს, შვეიცარიის და სხვა ქვეყნების ძირითადი კანონები. უფრო დეტალურად, კანონის მიღების პროცედურა, კონსტიტუციიდან გამომდინარე, წესრიგდება პარლამენტის სამუშაო დოკუმენტით - რეგლამენტით და სხვა აქტებით.

საკონსტიტუციო ეპოქაში, კანონშემოქმედების პროცესში გამოიკვეთა ორი ძლიერი მიმართულება: სამოქალაქო მონაწილეობა და ერთპიროვნული ძალაუფლების შეზღუდვა.[1] საკანონმდებლო პროცესი ისეა მოწყობილი, რომ მიღებულ გადაწყვეტილებაში გამოხატული იყოს პრეზიდენტის, მთავრობის, ტერიტორიული ერთეულების, წამყვანი პოლიტიკური ძალების და სხვათა ინტერესი. ასე რომ, მიღებული კანონი, როგორც წესი, გამოხატავს სახელმწიფოში „ძალისა და გავლენის" ძირითადი ცენტრების შეთანხმებულ, ზოგჯერ კომპრომისულ პოზიციას.[2] კანონზე მუშაობა თავის თავში წარმოადგენს სისტემას, რომლის ყველა ელემენტი და ეტაპი, რომელიც ავსებს, აკონკრეტებს და ავითარებს წინას, წარმოადგენს საფუძველს კანონშემოქმედების შემდგომ ეტაპზე.[3] ამ საქმიანობის ყველა პირობის დაცვა უზრუნველყოფს საკანონმდებლო ტექსტის სრულყოფილებას, მიზანმიმართულებას, კანონის ქმედითობას და ეფექტურობას. მიღებული კანონი მაშინ ასრულებს მიზანს, თუ მისი მიღების პროცესი გამჭვირვალეა და უზრუნველყოფილია საზოგადოების ჩართულობა. კანონის მიღების პროცესი რამდენიმე ეტაპისგან შედგება: ა) კანონპროექტის შეტანა, ანუ, კანონპროექტის მომზადება და საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელება; ბ) საპარლამენტო კომიტეტებში კანონპროექტის განხილვა; გ) პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე კანონპროექტის განხილვა დ) კანონპროექტის მიღება; ე) უფლებამოსილი სუბიექტის მიერ კანონპროექტზე ხელის მოწერა, ვ) კანონის გამოქვეყნება.

---

[1] Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar GG, C.H. Beck Verlag, München, 2012, Rn. 21.

[2] Конституционное право, отв. Ред. В. В. Лазарев, Москва, 2004, 440.

[3] Любимов А. П., Парламентское право, Москва, 2002, 226.

11.1.2.1. საკანონმდებლო ინიციატივა

კანონპროექტის განხილვის დაწყების აუცილებელი პირობაა საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელება. **საკანონმდებლო ინიციატივა** გულისხმობს უფლებამოსილი სუბიექტის მიერ საკანონმდებლო ორგანოში კანონის მიღების, შეცვლის ან გაუქმების თაობაზე წინადადების შეტანის შესაძლებლობას. იგი კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა კატეგორიას განეკუთვნება და ძირითადი კანონის საფუძველზე განისაზღვრება. საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება თავის თავში გულისხმობს პარლამენტის ვალდებულებას მსვლელობა მისცეს მას, რაც იმავდროულად, არ გულისხმობს პარლამენტის ვალდებულებას ზუსტად წარმოდგენილი ფორმით მოახდინოს მისი მიღება.

საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელება უფლებამოსილი სუბიექტის მიერ შეიძლება მოხდეს ან კანონპროექტის, ან არგუმენტირებული საკანონმდებლო წინადადების ფორმით. მათ შორის განხვავება იმაში გამოიხატება, რომ პირველი წარმოადგენს შინაარსობრივად და სტრუქტურულად ჩამოყალიბებულ ტექსტს, რომელიც, პარლამენტში დადგენილი პროცედურის გავლის შემდეგ, იღებს კანონის ფორმას, ხოლო მეორე, მოსაწესრიგებელი საკითხი მხოლოდ იდეაა, ზოგჯერ კი კონცეფცია. ცალკეულ შემთხვევებში, მათ სხვა პრინციპითაც გამიჯნავენ: საკანონმდებლო უფლებამოსილებას მთავრობის მიერ წარდგენილ დოკუმენტს უწოდებენ, ხოლო საკანონმდებლო წინადადებას პარლამენტართა ინიციატივას, ისეთ, შემთხვევაშიც, როდესაც იგი წარდგენილია კანონპროექტისთვის წაყენებული ყველა მოთხოვნის დაცვით (მაგალითად, საფრანგეთში). გამონაკლის სახელმწიფოებში, საკანონმდებლო წინადადებას ინიციატივის უფლების არმქონე სუბიექტისთვის პარლამენტში კანონპროექტის ან კონცეფციის წარდგენის შესაძლებლობას უწოდებენ.

სუბიექტთა წრის მრავალფეროვნებიდან გამომდინარე, საკანონმდებლო ინიციატივა შეიძლება, დაჯგუფდეს რამდენიმე სახედ: სამთავრობო ინიციატივა, საპარლამენტო ინიციატივა, სახალხო ინიციატივა და სპეციალური ინიციატივა.[1]

სამთავრობო ინიციატივა განსაკუთრებით გავრცელებულია საპარლამენტო და, ზოგჯერ, შერეულ რეჟიმებში და მთავრობის მიერ კანონპროექტების ინიცირების შესაძლებლობას გულისხმობს. სტატისტიკა ადასტუ-

[1] Конституционное право зарубежных стран, отв. Ред. М. В. Баглай, Ю. И. Лейбо и Л. М. Энтин, Москва, 2003, 256.

რებს, ერთი მხრივ, წარდგენილი სამთავრობო ინიციატივების რაოდენობრივ უპირატესობას და, მეორე მხრივ, კანონპროექტების მაღალი ხარისხს. ისინი, ინიცირებამდე, შეთანხმებული არიან დაინტერესებულ სუბიექტებთან - სამიზნე ჯგუფებთან, პოლიტიკურ ძალებთან, არასამთავრობო სექტორთან, რაც, გარკვეულწილად, მხარდაჭერას განაპირობებს. სამთავრობო ინიციატივის სახესხვაობად ითვლება პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება, რომელიც, როგორ წესი, შეზღუდულად გამოიყენება. საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში, მაგალითად, აშშ-ში, პრეზიდენტი ინიცირებას ახდენს გზავნილების ფორმით, რომელიც მოგვიანებით იღებს კანონპროექტის ფორმას და დეპუტატის საკანონმდებლო ინიციატივის საფუძველზე იწყებს მოძრაობას. ასეთი აქტები „ადმინისტრაციის ბილებად" იწოდებიან. ესტონეთში პრეზიდენტს მხოლოდ კონსტიტუციის გადასინჯვის პროექტის შეტანის უფლება გააჩნია. გამონაკლისის სახით, საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით შეიძლება სარგებლობდეს სასამართლო ხელისუფლება და პროკურატურა მაგალითად, აზერბაიჯანში; სასამართლო ხელისუფლება მის განმგებლობას მიკუთვნებულ საკითხებზე, კერძოდ, რუსეთში.

საპარლამენტო ინიციატივის შინაარსი მრავალფეროვნებით გამოირჩევა. იგი გულისხმობს პარლამენტის სხვადასხვა სუბიექტის საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით სარგებლობის შესაძლებლობას. პირველ რიგში, ასეთი უფლებამოსილება გააჩნია დეპუტატს ან ინდივიდუალურად, როგორც, მაგალითად, იტალიის, ნორვეგიის, შვეიცარიის, აშშ-ის, დიდ ბრიტანეთის პარლამენტებში, ან კოლექტიურად, მაგალითად, ლატვიაში, არანაკლებ 5, იაპონიაში - 20, გერმანიაში - 15, ნორვეგიაში - 10 დეპუტატს. ცალკეულ შემთხვევებში, მაგალითად, ლატვიაში, ინიციატივის უფლება გააჩნია მუდმივმოქმედ კომიტეტებს და საპარლამენტო ფრაქციებს. საპარლამენტო ინიციატივის გამოყენება, პრაქტიკიდან გამომდინარე, უფრო ხშირად ხდება არა ახალი კანონპროექტის წარსადგენად, არამედ სამთავრობო კანონპროექტებში ცვლილების შესატანად. საპარლამენტო ცხოვრება იმასაც ადასტურებს, რომ საპარლამენტო ინიციატივას მაშინ აქვს შედეგი, ანუ მთავრდება კანონპროექტის მიღებით, როდესაც მას მხარს უჭერენ პოლიტიკური ჯგუფები.

სახალხო ინიციატივა გულისხმობს ამომრჩეველთა გარკვეული რაოდენობისთვის კანონმდებლობით, უპირატესად, კონსტიტუციით განსაზღვრულ შესაძლებლობას, შეიტანოს პარლამენტში კანონპროექტი განსახილველად. ასეთი უფლებამოსილება სხვადასხვა ქვეყანაში ამომრჩეველთა განსხვავებულ რაოდენობას გააჩნია და სხვადასხვა ფაქტორი განაპირობებს.

მაგალითად, ავსტრიაში აღნიშნული უფლებამოსილება არანაკლებ 100 000, შვეიცარიაში - 50 000 ამომრჩევლის ხელშია, ბრაზილიაში იგი მიბმულია ამომრჩეველთა საერთო რიცხვის 1%-ს, კოლუმბიაში 5%-ს, ლატვიაში ერთ მეათედის ნებასთან. ამასთან, ზოგჯერ კანონმდებლობა დამატებით დათქმებსაც განსაზღვრავს. მაგალითად, ბრაზილიაში ინიციატორებს შორის ოცდაექვსი შტატიდან ხუთის წარმომადგენლობა უნდა იყოს უზრუნველყოფილი, რუმინეთში კი რეგიონების საერთო რიცხვის არანაკლებ ერთი მეოთხედის. აღსანიშნავია, რომ ზოგიერთ სახელმწიფოში ამომრჩეველს ეზღუდება კონკრეტული შინაარსის კანონპროექტების წარდგენის შესაძლებლობა. კერძოდ, ესპანეთში, მათ საერთაშორისო ურთიერთობების, გადასახადების და ორგანული კანონის რეგულირების სფეროს მომწესრიგებელი კანონპროექტების წარდგენა არ შეუძლიათ. ხაზგასასმელია, რომ პრაქტიკაში სახალხო ინიციატივის რეალიზაცია იშვიათად ხდება.

სპეციალურ ინიციატივაში მოიაზრება სახელმწიფო ხელისუფლების სხვადასხვა სტრუქტურული რგოლის მიერ შესაბამისი შინაარსის კანონპროექტის შეტანის შესაძლებლობა. იტალიის საპარლამენტო პრაქტიკა იცნობს ასეთი უფლების ეროვნული ეკონომიკური საბჭოსა და საოლქო საბჭოების მიერ განხორციელებას, შვეიცარიაში კი საკონტროლო ორგანოების მიერ. სპეციალურ ინიციატივად შეიძლება ჩაითვალოს შემთხვევები, როდესაც კონკრეტულ კანონპროექტთან დაკავშირებით საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სუბიექტს კანონმდებლობა წინასწარ აზუსტებს. მაგალითად, ბევრ სახელმწიფოში ბიუჯეტის პროექტის შეტანის უფლება მხოლოდ მთავრობას გააჩნია, პარლამენტის რეგლამენტის კი საპარლამენტო სუბიექტებს. გავრცელებული პრაქტიკაა ფედერაციულ სახელმწიფოებში მისი სუბიექტებისთვის, უნიტარულში კი ავტონომიური წარმონაქმნებისათვის საკანონმდებლო უფლების მინიჭება.

11.1.2.2. საპალამენტო კომიტეტებში კანონპროექტის განხილვა

პარლამენტში კანონპროექტის განხილვის დაწყებამდე იგი საპარლამენტო კომიტეტების მსჯელობის საგანია. მათი ჩართულობის ხარისხი და პასუხისმგებლობა მნიშვნელოვანია, განსაკუთრებით იმ სახელმწიფოებში, რომლებშიც განვითარებული საკომიტეტო სისტემის როლი გამორჩეულია. ასეთ შემთხვევაში, შესაბამისი კომიტეტის დასკვნის გარეშე, კანონპროექტის გან-

ხილვა ვერ გაგრძელდება.[1] გარდა პასუხისმგებელი კომიტეტისა, კანონპროექტის განხილვის და მასზე დასკვნის მომზადების ვალდებულება, როგორც წესი, აკისრიათ სხვა საპარლამენტო მუდმივმოქმედ და ზოგჯერ, თემატიკის შესაბამისად, დროებით კომიტეტებსაც. კომიტეტების დატვირთვა მნიშვნელოვანია საპარლამენტო განხილვის ეტაპზეც. მათ აკისრიათ პასუხისმგებლობა პლენარულ და პალატის სხდომებზე გამოთქმული და მიღებული შენიშვნები და წინადადებები ასახონ კანონპროექტში და მოამზადონ ტექსტი შემდგომი განხილვისთვის. იტალიასა და ესპანეთში, მართალია მკაცრი რეგულაციის ფარგლებში, მაგრამ კომიტეტებს კანონპროექტის არა მხოლოდ განხილვის, მიღების უფლებაც გააჩნიათ.

სამოქალაქო საზოგადოების ფართო ქსელის გამოყენების გარეშე საკანონმდებლო პროცესი არ იმყოფება სრულყოფილ სამართლებრივ ჩარჩოში. საარჩევნო გარემოსა და საპარლამენტო კანონმდებლობის გაუმჯობესება, თავისთავად, არაა საკმარისი სამართლებრივი ხასიათის გარანტია მიღებული კანონების და მათი თანმიმდევრული აღსრულებისთვის.[2] ამიტომაა გამორჩეულად მნიშვნელოვანი საკომიტეტო მოსმენების ფორმატი, რომელსაც საფუძვლად უდევს საჯაროობის პრინციპი და საშუალებას აძლევს ყველა დაინტერესებულ პირს მონაწილეობა მიიღოს კანონპროექტის დამუშავებისა და დახვეწის პროცესში.

11.1.2.3. კანონპროექტების განხილვა

საპალამენტო განხილვების პროცესი რამდენიმე ეტაპად იყოფა და მას **მოსმენებს**, ზოგჯერ კი **წაკითხვებს** უწოდებენ. ყველა ეტაპი განსხვავებული შინაარსის და დატვირთვის მატარებელია.

პირველი მოსმენის დროს კანონპროექტი განიხილება ზოგადად, „სამსჯავროზე" გამოდის მისი მიღების მიზანი და პრინციპები. ტრადიციულად, მომხსენებელი პროექტის ინიციატორი ან მისი წარმომადგენელია. სხდომას წარედგინება შესაბამისი კომიტეტის დასკვნა. არსებობს კომიტეტის წევრთა განსხვავებული აზრის წარდგენის პრაქტიკა, რომელსაც, ძირი-

---

[1] შესაბამის კომიტეტად ითვლება ის დარგობრივი კომიტეტი, რომლის უფლებამოსილების სფერო ემთხვევა კანონპროექტით მოწესრიგებულ საკითხთა წრეს. პირობითად, ფარმაცევტული საქმიანობის შესახებ კანონპროექტს განიხილავს ჯანდაცვის კომიტეტი, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების შესახებ კანონპროექტს აგრარულ საკითხთა კომიტეტი და ა.შ.

[2] Доктрины Правового Государства и Верховенства Права в современном мире, Отв. Ред. В. Д. Зорькин и П. Д. Баренбойм, Москва, 2013, 50.

თადად, მის წევრთა ოპოზიციური ნაწილის პოზიციაა. ცნობილია ალტერნატიული კანონპროექტის წარდგენის ან მისი სხვა კომიტეტისთვის გადაცემის შემთხვევები. პარლამენტარებს აქვთ არჩევანი მიიღონ იგი პირველი მოსმენით, უარი თქვან ან ხელახალი განხილვისთვის დაუბრუნონ პასუხისმგებელ კომიტეტს. **მეორე მოსმენა** კანონპროექტის ყველაზე შინაარსობრივ და პრინციპულ განხილვას გულისხმობს, რომლის დროსაც მსჯელობის საგანი ხდება კანონპროექტის ცალკეული დებულებები - კარები, თავები, მუხლები, პარაგრაფები და მათი ნაწილებიც კი. მეორე მოსმენის ეტაპზე შეიძლება მნიშვნელოვნად შეიცვალოს კანონპროექტი, შევიდეს არსებითი ხასიათის ცვლილებები და დამატებები. დასასრულს იმართება კენჭისყრა, რომელიც ადასტურებს კანონპროექტის მეორე მოსმენით მიღებას, ან უარყოფას. **მესამე მოსმენა** გულისხმობს უკვე დამუშავებული და რედაქტირებული ტექსტის განხილვას. შესაბამისად, მასში მხოლოდ რედაქციული ხასიათის ცვლილების შეტანაა შესაძლებელი.

როგორც წესი, საპარლამენტო მოსმენების პროცესში მთავრობა ფლობს ზემოქმედების მთელ რიგ მექანიზმებს. ზოგიერთი საპარლამენტო რეჟიმის ქვეყანაში არსებობს ფორმატი - „კენჭისყრა დებატების გარეშე", რაც გულისხმობს მთავრობის შესაძლებლობას, კომიტეტის და პარლამენტართა უმრავლესობის თანხმობის შემდეგ, დადებითი დასკვნის წარდგენისთანავე, მოითხოვს საკითხის კენჭისყრაზე დაყენება. თუ ასეთი თანხმობა ვერ მოიპოვა, რჩება „დაჩქარებული დებატების" გამოყენების შესაძლებლობა, რომელშიც მონაწილეობენ მხოლოდ მთავრობის წარმომადგენლები და ის პირები, რომლებიც უშუალოდ იყვნენ ჩართული კანონპროექტის მომზადების პროცესში. ხაზგასასმელია, რომ, ცალკეულ შემთხვევებში, კონსტიტუციითაა გარანტირებული საპარლამენტო უმცირესობის გარკვეული უფლებები კანონპროექტის განხილვის ეტაპზე.

11.1.2.4. კანონპროექტის მიღება

კანონპროექტი მიღებულად ითვლება მესამე მოსმენის შემდეგ გამართული კენჭისყრის საფუძველზე. როგორც წესი, ჩვეულებრივი კანონის მისაღებად საჭიროა დამსწრე პარლამენტართა უმრავლესობის, ორგანული კანონის შემთხვევაში აბსოლუტური უმრავლესობის, ხოლო კონსტიტუციური კანონებისთვის კი კვალიფიციური უმრავლესობის მხარდაჭერა. გამორჩეულია, ცალკეულ კანონპროექტთა მიღების წესები. მაგალითად, ფინეთში დეტუტატთა კვალიფიციური უმრავლესობით მიიღება საფინანსო კანონპროექტები. განსხვავებული დამოკიდებულება არსებობს კენჭისყრის

შემდეგ, ხმათა თანაბრობისას, კანონპროექტის ბედთან მიმართებით. ქვეყანათა უმრავლესობაში, კანონპროექტი უარყოფილად ითვლება, შვედეთსა და ფინეთში ტარდება ხმების გადათვლა, ზოგან, გადამწყვეტია თავმჯდომარის ხმა.

11.1.2.5. კანონპროექტის მიღების თავისებურებები ბიკამერალიზმის პირობებში

საკანონმდებლო პროცესი მთელი რიგი თავისებურებებით ხასიათდება ორპალატიან პარლამენტებში, რასაც, ბუნებრივია, მისი რთული სტრუქტურა განაპირობებს. სრულყოფილი და ეფექტური საკანონმდებლო აქტების მისაღებად პალატების მჭიდრო თანამშრომლობა აუცილებელი პირობაა.

მრავალფეროვანი პრაქტიკა არსებობს კანონპროექტის შეტანის წესთან დაკავშირებით. სახელმწიფოთა ერთ ნაწილში, მაგალითად, საფრანგეთში, იტალიაში, შვეიცარიაში კანონპროექტის შეტანა უფლებამოსილ სუბიექტებს შეუძლიათ როგორც ზედა, ისე ქვედა პალატაში. მეორე შემთხვევაში, კერძოდ, დიდ ბრიტანეთში, მხოლოდ ქვედა პალატაში; ზოგიერთი ქვეყანა მეტი თავისებურებით გამოირჩევა.,აშშ-ში კანონპროექტთა ინიცირება ორივე პალატაში შეიძლება, თუმცა ფინანსური კანონპროექტებმა მხოლოდ ქვედა პალატიდან უნდა დაიწყონ მოძრაობა. ესპანეთში სამთავრობო კანონპროექტები პირველად შედის ქვედა პალატაში, მიღების შემდეგ გადაეცემა ზედა პალატას, რომელსაც შეუძლია ხმების აბსოლუტური უმრავლესობით უარყონ ისინი ან შეიტანონ ცვლილებები.

აუცილებელია პალატებს შორის თანხმობის მიღწევა განხილვის ეტაპზე. როგორც წესი, ერთ პალატაში მიღებული კანონპროექტი გადაეცემა მეორეს, რომელშიც მან იდენტური პროცედურა უნდა გაიაროს. შედეგი შეიძლება იყოს იგივე ტექსტის მიღება, ან ცვლილებებისა და დამატებების შეტანა, ან უარყოფა. ევროპულმა პარლამენტებმა, პალატებს შორის შეთანხმების მისაღწევად, განსხვავებული რეგულაციები ჩამოაყალიბეს. არათანასწორი ორპალატიანობის შემთხვევაში, როდესაც უპირატესობა ქვედა პალატის მხარესაა, ზედა პალატების შენიშვნების გადალახვა ხდება - ესპანეთში, პარლამენტის წევრთა ხმების აბსოლუტური, პოლონეთში და იაპონიაში კი კვალიფიციური უმრავლესობით. რუმინეთში ჯერ გამოიყენება შემთანხმებელი კომისიის, შედეგის მიუღწევლობის შემთხვევაში კი, ერთობლივი პლენარული სხდომის ფორმატი. თანასწორუფლებიანი პალატების პირობებში, უთანხმოების გადალახვა ხდება ორი მეთოდით. პირველი, კანონპროექტი იქამდე მოძრაობს პალატებს შორის, ვიდრე არ იქნება მიღწეული შეთანხმება

ან უარყოფილი იქნება. მეორე, - შემთანხმებელი კომისია კანონპროექტის შეთანხმებულ ტექსტს წარუდგენს პალატებს, რომლებიც ან მიიღებენ მას, ან უარყოფენ ან დაუბრუნებენ კომისიას. [1]

11.1.2.6. ბიუჯეტის პროექტის მიღების თავისებურებები

ქვეყანათა დიდ ნაწილში ბიუჯეტს კანონის ფორმა აქვს და, აქედან გამომდინარე, ექვემდებარება საკანონმდებლო პროცედურებს. ფინეთში, ნორვეგიაში, კანადაში, დიდ ბრიტანეთში მას კანონის ფორმა არა აქვს და, შესაბამისად, მის მისაღებად განსხვავებული პროცედურა არსებობს. ფინანსური და საბიუჯეტო კანონპროექტებს ერთ შემთხვევაში მთავრობა წარადგენს, მაგალითად, პოლონეთში, მეორე შემთხვევაში, პრემიერ მინისტრი, მაგალითად, საფრანგეთში. აშშ-ში პრეზიდენტმა 1921 წელს მიიღო ბიუჯეტის პროექტის ინიცირების უფლება, რომელიც შედის ქვედა პალატაში,

---

[1] Паргачева И. П., Особенности взаимодействия второй палаты парламента с исполнительными органами власти: мировая практика, Актуальные проблемы развития парламентаризма: сравнительный анализ зарубежного опыта, Москва, 2008, 8-12. ასევე, მაგალითები: საფრანგეთში სამთავრობო კანონპროექტები ერთ-ერთი პალატის ხელმძღვანელს გადაეცემა. გამონაკლისია ისეთი პროექტები, რომლებიც შეეხება ფინანსურ, სოციალურ უზრუნველყოფას და ზოგადად, ფინანსებს, რომელიც შეისწავლება ჯერ ეროვნული კრების მიერ, შემდეგ განიხილება ორივე პალატაში და შეჯერდება ტექსტი. მეორე მოსმენის შემდეგ, არსებითი უთანხმოების შემთხვევაში, პრემიერ მინისტრი მოიწვევს ერთობლივი კომისიის სხდომას 7 სენატორის და 7 დეპუტატის შემადგენლობით, სადავო დებულებების ტექსტის შესათანხმებლად. თუ შეთანხმება ვერ მოხდება, მთავრობა მიმართავს ეროვნულ კრებას საბოლოო გადაწყვეტილებისთვის. შვეიცარიაში მთავრობის კანონპროექტი განიხილება ორივე პალატის მიერ. თუ წარმოიშვა უთანხმოება, პროცედურა მეორდება, მაგრამ არა უმეტეს სამჯერ, რომლის შემდეგაც მოიწვევა ორივე პალატის საკოორდინაციო სხდომა და ჩატარდება დასკვნითი კენჭისყრა. ნებისმიერი სამთავრობო კანონპროექტი იტალიაში პირველად განიხილება ერთ-ერთ პალატაში და მოწონების შემდეგ გადაეცემა მეორეს იგივე პროცედურის გასავლელად. განსაკუთრებულ ყურადღებას იმსახურებს იტალიის მთავრობის მიერ პირდაპირი საკანონმდებლო ფუნქციის განხორციელების შესაძლებლობა. დაჩქარების აუცილებლობისას, მთავრობა თავისი პასუხისმგებლობით იღებს დროებით დებულებებს, რომელთაც კანონის ძალა აქვთ. ასეთი სასწრაფო დეკრეტები იმავე დღეს პარლამენტს წარედგინება დასამტკიცებლად. თუ სამთავრობო დეკრეტი არ დამტკიცდება პარლამენტის მიერ 60 დღის განმავლობაში, ის ძალას კარგავს გამოქვეყნების მომენტიდან. პალატებს შეუძლიათ კანონით მოაწესრიგონ სამართლებრივი ურთიერთობა, რომელიც წარმოიშვა დეკრეტის საფუძველზე, თუნდაც არ ჰქონდა კანონის ძალა.

მიღების შემდეგ კი გადაეცემა ზედა პალატას. როგორც წესი, გადამწყვეტია ქვედა პალატის პოზიცია.

საპარლამენტო განხილვებიც თავისებურებით გამოირჩევა. რეგლამენტები, პარლამენტის საკომიტეტო და პლენარული მუშაობის ფარგლებში, უზრუნველყოფენ ბიუჯეტის პროექტის ფართომასშტაბიან განხილვის პროცედურებს, მათ შორის, საფინანსო და საკონტროლო უფლებამოსილების მქონე სახელისუფლებო სტრუქტურების ჩართულობით. ბიუჯეტის კანონის მნიშვნელობის მიუხედავად, ზოგჯერ, მისი განხილვა სამი მოსმენით არ ხდება, რაც იმით აიხსნება, რომ პარლამენტარებს არ შეუძლიათ შეცვალონ მისი ტექსტი. მაგალითად, ფინეთში ბიუჯეტი ერთი მოსმენით განიხილება. საინტერესოა, ბიუჯეტის მიღებაზე უარის თქმის შედეგი. არაერთ ქვეყანაში კონსტიტუცია მას პარლამენტის დათხოვნის საფუძვლად მიიჩნევს.

11.1.2.7. უფლებამოსილი სუბიექტის მიერ კანონპროექტზე ხელის მოწერა

პარლამენტის მიერ მიღებული კანონპროექტი[1] ხელმოსაწერად გადაეცემა სახელმწიფოს მეთაურს. ხშირად, საკანონმდებლო პროცესში მისი ეს ყველაზე მნიშვნელოვანი პრეროგატივაა.[2] კონსტიტუციონალიზმის თეორიაში ცნობილია **პრომულგაციის** ცნება, რომელიც განიმარტება, როგორც აქტი, რომლითაც, პრეზიდენტი, ერთი მხრივ, ადასტურებს საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მიღებული კანონის არსებობას, ხოლო, მეორე მხრივ, აძლევს სახელმწიფო ხელისუფლებას ამ კანონის აღსრულების ბრძანებას.[3] პრომულგაციად მიიჩნევენ სპეციალური აქტის გამოცემას მიღებული კანონის დამტკიცებასთან დაკავშირებით. საპარლამენტო მონარქიებსა და საპარლამენტო

---

[1] ნიშანდობლივია, რომ პარლამენტის მიერ ხელმოწერილი დოკუმენტი, როგორც წესი, ჯერ კიდევ კანონპროექტად იწოდება სახელმწიფოს მეთაურის მიერ ხელმოწერამდე.

[2] მაგალითად, აშშ-ში საკანონმდებლო ხელისუფლება მთლიანად ეკუთვნის კონგრესს. თავად პრეზიდენტს არც საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება აქვს, არც არავითარი „პოზიტიური" პრეროგატივა ანუ შესაძლებლობა, ზეწოლა განახორციელოს კონგრესზე, რომ კენჭი უყაროს მისთვის სასურველ ტექსტებს (პროექტები ერთვის ხოლმე პრეზიდენტის მიმართვებს, რომელსაც პარლამენტის წევრები წამოაყენებენ). სამაგიეროდ, კონსტიტუციით მას მინიჭებული აქვს ვეტოს უფლება - „ნეგატიური" პრეროგატივა, რაც საშუალებას აძლევს წინააღმდეგობა გაუწიოს კანონებს, რომლებიც მისთვის მიუღებელია. იხ. პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 355.

[3] იქვე, 711.

რესპუბლიკებში მოქმედებს ე.წ. კონტრასიგნაციის პროცედურა, რომლის არსი გულისხმობს იმას, რომ იურიდიული და პოლიტიკური პასუხისმგებლობა სახელმწიფოს მეთაურთან ერთად ეკისრება მთავრობის მეთაურს და ხელმომწერ მინისტრს. მაგალითად, საფრანგეთში პრომულგაციის დეკრეტი აღჭურვილი უნდა იყოს პრემიერ-მინისტრისა და პასუხისმგებელი მინისტრების თანახელმოწერებით, ანუ იმ მინისტრების, რომლებიც შეიძლება ჩაითვალწონ ტექსტის მთავარ ინიციატორებად, როგორც მომზადების, ასევე გამოყენების თვალსაზრისით. ცხადია, მათ შორის უნდა იყოს ფინანსთა მინისტრიც, თუ ტექსტი ფინანსურ შედეგებს იწვევს, რაც ძალიან ხშირად ხდება.[1]

საზღვარგარეთის ქვეყნების კანონმდებლობა განსხვავებულ ვადებს განუსაზღვრავს პრეზიდენტს კანონპროექტზე ხელმოსაწერად. მაგალითად, საფრანგეთში თოთხმეტ დღეს, აშშ-ში ათს, იტალიაში ერთ თვეს.

11.1.2.8. ვეტო

ვეტოს უფლებაში იგულისხმება სახელმწიფოს მეთაურის შესაძლებლობა უარი თქვას პარლამენტის მიერ მიღებული კანონპროექტის ხელმოწერაზე და მოტივირებული შენიშვნებით დაუბრუნოს პარლამენტს განსახილველად.

ტერმინი „ვეტო“ მომდინარეობს ლათინური სიტყვიდან და აკრძალვას ნიშნავს.[2] დღესდღეობით, კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკაში მოქმედებს ე.წ. შეყოვნებითი, ანუ სუსპენზიური ვეტოს უფლება. იგი გულისხმობს პრეზიდენტის მიერ არგუმენტირებული შენიშვნებით დაბრუნებული კანონპ-

---

[1] იქვე, 710.

[2] ეს ინსტიტუტი თავდაპირველად რომის იმპერიაში აღმოცენდა და მოქალაქეების დაცვის საშუალებას წარმოადგენდა სახელისუფლებო ორგანოებისგან, უფრო კონკრეტულად, პლებეების დაცვას პატრიციებისგან, რომლებიც უმრავლესობით იყვნენ წარმოდგენილნი სენატში. მოგვიანებით, ვეტოს უფლებით სახელმწიფოს მეთაური აღიჭურვა. მე-17 საუკუნის დასაწყისიდან, ინგლისში, როდესაც მონარქის აბსოლუტური ძალაუფლების შეზღუდვის ხარჯზე კანონშემოქმედების პროცესში წამყვანი ფიგურა პარლამენტი გახდა, კანონის მიღებაზე მონარქის თანხმობასთან ერთად, წინააღმდეგობის შესაძლებლობაც ჩამოყალიბდა. მიუხედავად იმისა, რომ ვეტო დიდ ბრიტანეთში მოქმედი ინსტიტუტია, მონარქს იგი 1708 წლის შემდეგ აღარ გამოუყენებია. თუ ინგლისში მონარქის ვეტოს უფლებით აღჭურვა მის სიძლიერეს უსვამდა ხაზს, აშშ-ის პრეზიდენტი ამ უფლებით აღიჭურვა საკანონმდებლო ორგანოს უფლებამოსილების შეზღუდვის მიზნით.

როექტის პარლამენტის მიერ განხილვის ვალდებულებას, რომლის შედეგი შეიძლება იყოს შენიშვნების მიღება ან ვეტოს გადალახვა, ანუ, როგორც წესი, თავდაპირველზე მეტი პარლამენტართა ხმების რაოდენობით კანონის ხელახლა მიღება. ვეტოს გადალახვის შემდეგ სახელმწიფოს მეთაურს აღარ რჩება კანონის შეფერხების ბერკეტი და იგი ძალაში შედის მისი ან პარლამენტის ხელმძღვანელის ხელმოწერით. საპარლამენტო პრაქტიკა იცნობს ასევე ე.წ. აბსოლუტური, ანუ „ჯიბის ვეტოს“ ცნებას, როდესაც სახელმწიფოს მეთაურს უფლება აქვს ხელი არ მოაწეროს კანონპროექტს, რაც მის საბოლოოდ უარყოფას ნიშნავს. იგი, კლასიკური სახით, მოქმედებდა წარსულში, ძირითადად, მონარქიებში. დღეს, გამონაკლისის სახით, მას ადგილი შეიძლება ჰქონდეს ისეთ შემთხვევებში, როდესაც სახელმწიფოს მეთაური ხელმოსაწერად წარდგენილ კანონპროექტს ხელს არ აწერს, მაგრამ ვერც პარლამენტში აბრუნებს მოტივირებული შენიშვნებით, რადგან საპარლამენტო არდადეგებია ან გასულია საკანონმდებლო ორგანოს უფლებამოსილების ვადა. ასეთ მოცემულობაში, ამბობენ, რომ პრეზიდენტმა „კანონი ჯიბეში ჩაიდო“. ვეტოს ასეთი რეგულაცია არსებობს, მაგალითად, აშშ-ში. ზოგადად კი, კონგრესს იმ შემთხვევაში შეუძლია გვერდი აუაროს აშშ-ის პრეზიდენტის ვეტოს, თუ ორივე პალატა ხელახლა უყრის კენჭს და არანაკლებ ორი მესამედით მიიღებს.[1]

არსებობს ვეტოს კლასიფიკაცია საერთო და ნაწილობრივ ვეტოდ. ნაწილობრივი ვეტოს შემთხვევაში, პრეზიდენტს შეუძლია შეაჩეროს კანონპროექტის მხოლოდ შენიშვნებიანი ნაწილი, დანარჩენი ძალაში შევა.

საპარლამენტო პრაქტიკა იცნობს ვეტოს გამორჩეულ რეგულაციებს. მაგალითად, უნგრეთში, პრეზიდენტი პარლამენტში კანონპროექტის შენიშვნებით დაბრუნებასთან ერთად, მას, კონსტიტუციურობის შესამოწმებლად, უგზავნის საკონსტიტუციო სასამართლოს. არაკონსტიტუციურობის დადასტურების შემთხვევაში, პარლამენტი ვალდებულია დაუბრუნდეს კანონპროექტის განხილვას, წინააღმდეგ შემთხვევაში, პრეზიდენტს ეკისრება ხელმოწერის ვალდებულება.

რა არის ვეტოს არსებობის მიზანი? საკანონმდებლო საქმიანობა პარლამენტის მთავარი ფუნქციაა. სახელმწიფო მოწყობის მოდელის მიუხედავად, მას კანონშემოქმედებით პროცესში უდავოდ სჭირდება დამაბალანსებელი მექანიზმი, რომელსაც ვეტო წარმოადგენს. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის საფუძველზე შტოებს შორის კონტროლი და დაბალანსება ხელი-

[1] პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 355.

სუფლების სრულფასოვნად განსახორციელებლად სახელმწიფოს პრიორიტეტული ამოცანაა. ვეტო სწორედ საკანონმდებლო ორგანოს გამაწონასწორებელი ბერკეტია. საპრეზიდენტო და შერეულ მოდელებში, იგი, იმავდროულად უზრუნველყოფს სახელმწიფოს მეთაურის საკანონმდებლო პროცესში ჩართულობას და პარლამენტზე ზემოქმედების ძლიერ იარაღს წარმოადგენს. საპარლამენტო სისტემაშიც, საკანონმდებლო ორგანოს ძლიერი როლი ისე უნდა იყოს უზრუნველყოფილი, რომ არ დაირღვეს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის მოთხოვნები. უფრო მეტიც, ძლიერი პარლამენტის პირობებში, ძალაუფლების გამოყენების საფრთხე მატულობს და ვეტოს არსებობაც დასაბუთებულია.

იმავდროულად, ვეტოს მნიშვნელოვან ამოცანად ითლება მოსახლეობისთვის დამატებითი დაცვის გარანტიის შექმნა, რათა კანონის ფორმით მიღებულ გადაწყვეტილებში მაქსიმალურად აისახოს მათი ინტერესი. ასევე, ვეტო დამატებითი ბარიერია კონსტიტუციის უზენაესობის უზრუნველსაყოფად და არაკონსტიტუციური კანონების დასაბლოკად. პასუხი კითხვაზე, უნდა შეეძლოს თუ არა ერთ ადამიანს ხალხის რჩეული საპარლამენტო უმრავლესობის ნების უგულებელყოფა, მარტივია: ხშირად, სახელმწიფოს მეთაურის მანდატიც ამომრჩევლის ნების გამოვლენის შედეგია და არც თანამედროვე ვეტოა გადაწყვეტილების მიღების საბოლოო „ინსტანცია".

11.1.2.9. გამოქვეყნება

გამოქვეყნება გულისხმობს კანონის ტექსტის დაბეჭდვას სპეციალურ გამოცემაში, საიდანაც აითვლება მისი მოქმედების ვადა, ანუ ძალაში შესვლა. გამოქვეყნება არის პროცედურა, გამოყენებული იმისათვის, რომ მოქალაქეებმა შეიტყონ კანონის პრომულგაციის შესახებ და ის გავრცელდეს მათზე. ცნობილია, რომ დაუშვებელია კანონის არცოდნით თავის გამართლება.[1]

კანონის ძალაში შესვლის ვადის საკითხს სხვადასხვა ქვეყანა განსხვავებულად აწესრიგებს, ანუ განსაზღვრავს დროს, რომლის შემდეგაც ხელმოწერილი კანონი ძალაშია. საფრანგეთში ასეთი ვადა ერთი დღეა, იტალიაში თხუთმეტი, იაპონიაში ოცი. ამასთან, მნიშვნელოვანია, რომ თავად კანონი შეიძლება ითვალისწინებდეს ძალაში შესვლის კონკრეტულ თარიღს ან მოქმედებას იწყებდეს გამოქვეყნებისთანავე.

---

[1] იქვე, 709.

თემატური კითხვები:

1) ჩამოაყალიბეთ საკანონმდებლო პროცესის შინაარსი და ეტაპები!
2) რა სახის კანონები არსებობს იურიდიული ძალის მიხედვით?
3) როგორია კანონთა კლასიფიკაცია ტერიტორიული პრინციპის მიხედვით?
4) რას ეწოდება და ვისი უფლებაა საკანონმდებლო ინიციატივა?
5) რაში მდგომარეობს პარლამენტის კომიტეტში კანონპროექტის განხილვის მნიშვნელობა?
6) როგორია პლენარულ სხდომაზე კანონპროექტის განხილვის პრინციპი?
7) რას ნიშნავს „ვეტო" და როგორია მისი პროცედურა?
8) როგორ ხდება კანონის გამოქვეყნება და ძალაში შესვლა?
9) რაში გამოიხატება კანონპროექტის მიღების თავისებურებები ბიკამერალიზმის პირობებში?

11.2. საკონტროლო უფლებამოსილებები

ხელისუფლების დანაწილების კლასიკური თეორიის თანახმად, კანონშემოქმედებითი საქმიანობის პარალელურად, საკონტროლო უფლებამოსილება პარლამენტის უმნიშვნელოვანესი კონსტიტუციური ფუნქციაა. იგი გამომდინარეობს სახელმწიფოში ძალაუფლების დაბალანსებისა და გამიჯვნის ვალდებულებიდან და დამოკიდებულია სახელმწიფოს მმართველობის მოდელზე.[1] კონსტიტუციის კომენტარებში ხშირად მიუთითებენ, რომ საკონტროლო უფლებამოსილება ცალკეულ შემთხვევაში, შეიძლება გახდეს სახელმწიფოს მართვის ინსტრუმენტი, რადგან, როგორც წესი, მის ფარგლებში არსებული ინფორმაცია დაკავშირებულია სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის საკითხთან.[2]

კონტროლის მიზანს მთავრობის და სხვა სახელმწიფო სტრუქტურების გამჭვირვალე მოქმედების უზრუნველყოფა და, საჭიროების შემთხვევაში, კანონმდებლობით დადგენილი პასუხისმგებლობის ზომების გამოყენება

[1] Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar GG, C.H. Beck Verlag, München, 2012, Rn. 27.

[2] Паргачева И. П., Особенности взаимодействия второй палаты парламента с исполнительными органами власти: мировая практика, Актуальные проблемы развития парламентаризма: сравнительный анализ зарубежного опыта, Москва, 2008, 4.

წარმოადგენს.[1] მნიშვნელოვანია, რომ იგი ხორციელდება კანონიერებისა და, როგორც წესი, საჯაროობის პრინციპების დაცვით.

ითვლება, რომ პარლამენტის მიერ საკონტროლო უფლებამოსილების განხორციელება ხალხის ნების გამოხატვის საშუალებაა, რადგან ირიბად ხორციელდება ხალხის მიერ. საპარლამენტო კონტროლდაქვემდებარებულობა ადასტურებს, რომ საჯარო ხელისუფლების ორგანოებისა და თანამდებობის პირების საქმიანობა ექვემდებარება სახალხო კონტროლს. მნიშვნელოვანია, რომ კონტროლი ითვლება საპარლამენტო უმცირესობის ბერკეტად, გავლენა მოახდინოს საპარლამენტო, ზოგჯერ კი, სახელმწიფოებრივ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაზე.

კონტროლის ფუნქცია ორგანულადაა შერწყმული პარლამენტის ნებისმიერ საქმიანობასთან,[2] დაწყებული პარლამენტის, კომიტეტებისა და კომისიების მუშაობის ფორმატში ცნობილი მრავალფეროვანი სამართლებრივი ფორმებიდან, დამთავრებული პარლამენტარების რეგიონებში, მუნიციპალურ წარმონაქმნებსა და უშუალოდ ამომრჩევლებთან შეხვედრებით.

განსაკუთრებით ეფექტურ საშუალებად ითვლება - საჯარო ხელისუფლების ორგანოების და თანამდებობის პირების მიმართ **საპარლამენტო კითხვები და შეკითხვები, ინტერპელაცია, საპარლამენტო საგამოძიებო კომისია, ნდობა - უნდობლობის მექანიზმი, თანამდებობიდან გადაყენება, მათ შორის - იმპიჩმენტი და სხვ.** რა თქმა უნდა, ისინი სრულიად განსხვავებულ სამართლებრივ შედეგებს წარმოშობენ. როგორც წესი, საპარლამენტო კონტროლის შედეგს წარმოადგენს უფრო პოლიტიკური, ვიდრე სამართლებრივი პასუხისმგებლობა. რასაკვირველია, საპარლამენტო კონტროლი არ გულისხმობს სხვა სახელისუფლებო სტრუქტურების მიმდინარე აღმასრულებელ-განმკარგულებელ, ადმინისტრაციულ, საფინანსო, საკადრო, ან სხვა მსგავსი საქმიანობიდან გამომდინარე გადაწყვეტილებებში ჩარევას.

მნიშვნელოვანია, რომ კონტროლის ფუნქცია, ასევე გულისხმობს შემდგომი კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობასაც, ანუ კონტროლს მას შემდეგაც, რაც კრიტიკული თვითშეფასების შედეგად, ან სხვა მიზეზით, მთავრობამ ისედაც დაასრულა მმართველობა. ეს აუცილებელია, რადგან პარლამენტის, მისი უმრავლესობის ინტერესს არ წარმოადგენს, სახელმ-

[1] Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar GG, C.H. Beck Verlag, München, 2012, Rn. 25.

[2] Комментарий к Конституции Российской Федерации, под. ред. В. Д. Зоркина и Л. В. Лазарева, Эксмо, Москва, 2010, 471.

წიფოს ფუნქციების შემდგომი შეასრულებისას, მუდმივად მთავრობასთან და მის ქმედებებთან თანმხლებად აღიქმებოდეს.[1]

კითხვა, შეკითხვა, ინტერპელაცია - საპარლამენტო კონტროლის აქტუალურ და ქმედით ფორმებად ითვლება. მათ სხვაგვარად საინფორმაციო, ანუ საკონსულტაციო კონტროლს უწოდებენ.[2] ამ ფორმის კონტროლი მთავრობაზე მეტად მნიშვნელოვანი ფუნქციაა, რადგან ამ ფუნქციის შესრულების დროს იგი გამოდის პორტალად, რომლის მეშვეობითაც ერთმანეთს უკავშირდება სამოქალაქო საზოგადოება და მთავრობა.[3] ისინი პარლამენტის, მისი პალატების წევრთა ჯგუფის ან ინდივიდუალური დეპუტატის მიმართვის შესაძლებლობას წარმოადგენენ მთავრობასთან, მის წევრებთან, ცალკეულ შემთხვევაში, სხვა საჯარო სახელისუფლებო სტრუქტურებთან და თანამდებობის პირებთან მოთხოვნით მიიღონ ინფორმაცია, ასევე, მოისმინონ ანგარიში, რომელიმე კონკრეტულ პრობლემაზე, მათი უფლება-მოსილების ფარგლებში. საპარლამენტო პრაქტიკიდან გამომდინარე, კვირაში არანაკლებ ერთი სხდომა პრიორიტეტულად ეთმობა მთავრობისადმი მიმართვებს და პასუხებს. მათი მნიშვნელობა და, ზოგჯერ შინაარსიც, სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებულია. ზოგადად, კითხვა წერილობითი ან ზეპირი ფორმისაა და, როგორც წესი, წარმოადგენს პარლამენტის წევრის მიმართვას მთავრობის ან მისი წევრისადმი გარკვეული ინფორმაციის მისაღებად. ბევრ ქვეყანაში არსებობს მოთხოვნა, რომ იგი უნდა იყოს მოკლე და არ უნდა შეიცავდეს ბრალდებას.

შეკითხვად იწოდება პარლამენტის ან პარლამენტართა ჯგუფის მიმართვა მნიშვნელოვან პოლიტიკურ პრობლემაზე, რომელიც დღის წესრიგში შეტანის გზით ხდება განხილვის საგანი. მას თან ახლავს კამათი და კენჭისყრა პასუხის შეფასების მიზნით. არსებობს ზეპირი შეკითხვა, რომლებიც რეალურად წერილობით დაისმის, თუმცა, ზეპირი მთავრობის პასუხია და, როგორც წესი, დებატებით მთავრდება და შეკითხვა დებატების გარეშე, რომლებიც ძირითადად ყოველდღიურ პრობლემებს ეხება.[4] შეკითხვის პასუხები შედეგად შეიძლება, საბოლოო ჯამში, მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხიც დადგეს.

---

[1] Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar GG, C.H. Beck Verlag, München, 2012, Rn. 27.

[2] Паргачева И. П., Особенности взаимодействия второй палаты парламента с исполнительными органами власти: мировая практика, Актуальные проблемы развития парламентаризма: сравнительный анализ зарубежного опыта, Москва, 2008, 4.

[3] იქვე.

[4] პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 754.

ინტერპელაცია (interpellation - გამოსვლების შეწყვეტა) საპარლამენტო კონტროლის უფრო რთული ფორმაა. იგი დაკავშირებულია აღმასრულებელი ხელისუფლების პოლიტიკასთან, მისი ქმედებების მოტივებთან და მიზნებთან, რაც საერთო ინტერესის საგანია. თუ მთავრობისგან დამაკმაყოფილებელი პასუხის მიღება ვერ ხდება, პარლამენტმა ან მისმა პალატამ შეიძლება მიიღოს სპეციალური რეზოლუცია. რეზოლუციის შედეგები სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებულია, მათ შორის საპარლამენტო და შერეულ მოდელებში. მაგალითად, საფრანგეთში, ესპანეთში, გერმანიაში, შვეიცარიაში იგი შეიძლება აღმოჩნდეს მთავრობის ან მისი წევრების ნდობის გამოცხადების, საგამოძიებო კომისიის შექმნის და საბოლოო ჯამში, მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის საფუძველი. პასუხების ვალდებულება იმდენად მაღალ ხარისხშია, რომ, ცალკეულ შემთხვევებში, საკითხის განხილვაში მონაწილეობაზე უარი სამართლებრივ პასუხისმგებლობასაც იწვევს. რაც შეეხება განსხვავებულ შემთხვევებს, მაგალითად, იტალიაში ინტერპელაციის რეზოლუციის მიღება პრაქტიკულადა არ იწვევს არანაირ შედეგს, რაც აქვეითებს ამ ინსტიტუტის ეფექტურობას და, იმავდროულად, აადვილებს მის გამოყენებას. მთავრობის რეგლამენტით დადგენილი ინტერპელაციის ვადების დაცვაც კი მხოლოდ იმ შემთხვევაში ხდება, როდესაც წარდგენილი ინტერპელაციების რიცხვი დიდი არაა. როცა რაოდენობა დიდია, მთავრობას აქვს შესაძლებლობა აირჩიოს, რომელ ინტერპელაციას უპასუხოს და რომელს არა.[1] საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში, როგორც წესი, ევროპული პარლამენტარიზმის მსგავსი ტრადიციული კონტროლის ფორმები ნაკლებად არსებობს. მაგალითად, აშშ-ში კონტროლის ფუნქცია გამოიხატება კომიტეტების გაგზავნილ კითხვებში და მათ მოსმენებში, საკითხის გასარკვევად არაფორმალურ შეხვედრებში აღმასრულებელი ხელისუფლების თანამდებობის პირებთან, პარლამენტარების ჩართვაში სამთავრობო კომისიებში, ასევე, გამოძიებაში, რომელსაც ატარებს კონგრესის კომიტეტები და სხვა დამხმარე ორგანოები - საგამოძიებო სამსახური, კონგრესის საბიუჯეტო ოფისი, მთავარი სარევიზიო ოფისი.[2] დასკვნისთვის, ინტერპელაციას, ორი ძლიერი მხარე გააჩნია - პირველი, იწვევს დებატებს და საზოგადოების სამსჯავროზე გამოაქვს აქტუალური საკითხები და, მეორე, „უზრუნველყოფს" პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას შესაბამისი საფუძვლების არსებობის შემთხვევაში.

---

[1] Паргачева И. П., Особенности взаимодействия второй палаты парламента с исполнительными органами власти: мировая практика, Актуальные проблемы развития парламентаризма: сравнительный анализ зарубежного опыта, Москва, 2008, 17.

[2] იქვე, 20.

11.3. სადამფუძნებლო უფლებამოსილებები

საპარლამენტო დაწესებულებები მონაწილეობენ სხვა უმაღლესი სახელმწიფო, მათ შორის, კონსტიტუციური ორგანოების და თანამდებობის პირების ხელისუფლებაში მოსვლის პროცესში. შესაბამისი საპარლამენტო პროცედურების შედეგად ან ჩართულობით ხდებიან ლეგიტიმურები მთავრობის თავმჯდომარეები და წევრები, უმაღლესი მაკონტროლებელი და საფინანსო ორგანოები, უფლებადამცავი და სამართალდამცავი სტრუქტურების ხელმძღვანელები, სასამართლო ხელისუფლების ზედა რგოლის წარმომადგენლები, ცალკეულ შემთხვევაში - პრეზიდენტებიც კი. ეს მახასიათებელი მიანიშნებს, რომ ყველა ხელისუფლება ხალხისგან მოდის. ხალხის მიერ არჩეული ხელისუფლების მიერ ნდობის მანდატის გადაცემა შესაბამისი ორგანოებისათვის და როგორც წესი, ანგარიშვალდებულების გარკვეული ფორმის შენარჩუნება, ლეგიტიმურობის ჯაჭვის უწყვეტობის დასტური და ლეგიტიმურობის, პირდაპირ თუ ირიბად, ხალხისთვის დაბრუნებაა.[1] ამასთან, პარლამენტის სადამფუძნებლო უფლებამოსილება გამოიხატება იმაშიც, რომ მხოლოდ პარლამენტია უფლებამოსილი შექმნას საკანონმდებლო საფუძველი შესამამისი თანამდებობის პირების ასარჩევად, დასანიშნად, დასამტკიცებლად თუ ნდობის გამოსაცხადებლად.

11.4. საფინანსო უფლებამოსილებები

პარლამენტის საბიუჯეტო უფლებამოსილებები მნიშვნელოვან კომპეტენციათა კატეგორიას მიეკუთვნება. ბიუჯეტი - სახელმწიფო შემოსავლებისა და გასავლების აღმწერი დოკუმენტი - მიიღება ყოველწლიურად. ამიტომ, დეტალურად ხდება საშემოსავლო ნაწილის გაანალიზება, დგინდება ბიუჯეტის შევსების წყაროები. გასავლის ნაწილში პარლამენტი პრიორიტეტების მიხედვით ადგენს განათლების, თავდაცვის, ჯანდაცვის, სოციალური პროგრამების, ტერიტორიული ერთეულების ტრანსფერების და ა.შ. მოცულობას. მნიშვნელოვანია, რომ ბიუჯეტის შესრულების კონტროლის მნიშვნელოვანი მექანიზმები პარლამენტის ხელშია - შესაბამისი საპარლამენტო - საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტების, ამ მიზნით შექმნილი სპეციალური კომისიების, სამთავრობო მოსმენების, ინტერპელაციის, იმპიჩმენტის და სხვა ფორმებით. იმავდროულად, ბიუჯეტის დამტკიცება და კონტროლი მის შესრულებაზე

[1] Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar GG, C.H. Beck Verlag, München, 2012, Rn. 24.

საპარლამენტო კონტროლის დამოუკიდებელი ფორმაა და საბიუჯეტო-საფინანსო კონტროლად იწოდება[1], რადგან სახელმწიფო ბიუჯეტის განხილვის პროცესი, მისი მრავალმხრივობიდან გამომდინარე, წარმოაჩენს მთავრობის სახეს, მის მიერ აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელების ხარისხს.

11.5. უფლებამოსილებები საგარეო ურთიერთობის სფეროში

საგარეო ურთიერთობის სფეროში საპარლამენტო უფლებამოსილებები ფართოა. პირველ რიგში, აღსანიშნავია საერთაშორისო ხელშეკრულებების რატიფიკაციის და დენონსაციის უფლება. **რატიფიკაცია** არის პარლამენტის მიერ სახელმწიფოს სრულუფლებიანი წარმომადგენლის ხელმოწერილი საერთაშორისო ხელშეკრულების დამტკიცება, რომელიც მას აძლევს იურიდიულ ძალას. **დენონსაცია** კი საერთაშორისო ხელშეკრულების მოქმედების შეწყვეტის ფორმაა. საერთაშორისო ხელშეკრულებებზე ხელმოწერის უფლებას კონსტიტუცია უნაწილებს უმაღლეს თანამდებობის პირებს - სახელმწიფოს მეთაურს, მთავრობის მეთაურს, საგარეო საქმეთა მინისტრს, კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილებიდან გამომდინარე. დოკუმენტშივე განისაზღვრება პარლამენტში მისი შესვლისა და რატიფიკაციის ვადები. რატიფიკაციის აქტი აძლევს სახელშეკრულებო ურთიერთობას აუცილებელ სტაბილურობას, ხაზს უსვამს იმ მდგომარეობას, რომ ხელშეკრულების ნორმები დაცული იქნება აღმასრულებელი ხელისუფლების შემადგენლობის შეცვლის შემდეგაც.[2] თანამედროვე სახელმწიფოთა კონსტიტუციები რატიფიცირებულ საერთაშორისო ხელშეკრულებებს ქვეყანაში მოქმედი კანონმდებლობის ნაწილად, ზოგჯერ კი, პრიორიტეტულადაც კი აღიარებენ.

საერთაშორისო სამართლის ნორმები ადგენენ, რომ რატიფიკაციის პროცესში პარლამენტი არაა უფლებამოსილი შეიტანოს ცვლილება ტექსტში, მხოლოდ შეუძლია დაეთანხმოს ან უარი თქვას მასზე. ამასთან, ბევრ ქვეყანაში საერთაშორისო ხელშეკრულებების კონსტიტუციურობის პრობლემაზე ეჭვის შემთხვევაში, საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანო მსჯელობს მის ძირითად კანონთან შესაბამისობაზე და იღებს შესაბამის გადაწყვეტილებას.

---

[1] Паргачева И. П., Особенности взаимодействия второй палаты парламента с исполнительными органами власти: мировая практика, Актуальные проблемы развития парламентаризма: сравнительный анализ зарубежного опыта, Москва, 2008, 22.

[2] Конституционное право, отв. Ред. В. В. Лазарев, Москва, 2004, 441.

საგარეო ურთიერთობის სფეროში პარლამენტის საქმიანობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მიმართულებაა საპარლამენტო დელეგაციების შექმნა და ამ ფორმით თანამშრომლობა საერთაშორისო ორგანიზაციებთან და უცხო სახელმწიფოებთან.

თემატური კითხვები:

1) ჩამოთვალეთ პარლამენტის კომპეტენციები!
2) განიხილეთ პარლამენტის არსებითი ხასიათის უფლებამოსილებების კონსტიტუციური მოწესრიგების მნიშვნელობა!
3) შეაფასეთ საკონტროლო ფუნქციის მნიშვნელობა პარლამენტის საქმიანობაში!
4) ჩამოთვალეთ პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილებები!
5) გამიჯნეთ ერთმანეთისგან კითხვა, შეკითხვა და ინტერპელაციის ცნებები!
6) იმსჯელეთ მმართველობის მოდელებიდან გამომდინარე პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილების თავისებურებებზე!
7) რა ფუნქციებს ასრულებს პარლამენტი საფინანსო სფეროში?
8) რა თავისებურებებით ხასიათდება სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტის განხილვა?
9) რაში გამოიხატება პარლამენტის სადამფუძნებლო უფლებამოსილება?
10) რას გულისხმობს „რატიფიკაცია“ და „დენონსაცია“?

თავი IX. სახელმწიფოს მეთაური

1. სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტი

თანამედროვე სახელმწიფოთა უმრავლესობაში საკმაოდ მრავალფეროვანი სახელმწიფო აპარატი ფუნქციონირებს, რომელიც მოიცავს როგორც საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების ორგანოებსა და თანამდებობის პირებს, ასევე სხვა, ამა თუ იმ სახელისუფლებო შტოს მიღმა არსებულ ინსტიტუტებს.[1] სახელმწიფო აპარატის მრავალფეროვან სისტემაში წამყვანი, ცენტრალური ადგილი უკავია სახელმწიფოს მეთაურს - მონარქს მონარქიული მმართველობის სახელმწიფოებში და პრეზიდენტს - რესპუბლიკური მმართველობის სახელმწიფოებში.

სახელმწიფოს მეთაურის სტატუსი, როგორც წესი, განსაზღვრულია და რეგულირდება სახელმწიფოს ძირითადი კანონით - კონსტიტუციით. ამასთან, სახელმწიფოთა უმრავლესობაში მიღებულია და მოქმედებს არაერთი კანონი, რომელიც აწესრიგებს სახელმწიფოს მეთაურის სამართლებრივი მდგომარეობის თუ უფლებამოსილების სხვადასხვა საკითხს, ასევე შეიცავს სახელმწიფოს მეთაურის საქმიანობასთან დაკავშირებულ რეგულაციებს. ამგვარ საკანონმდებლო აქტებს შორის შესაძლებელია გამოიყოს მონარქის ტახტის მემკვიდრეობის თუ პრეზიდენტის არჩევის წესი, საომარი თუ საგანგებო მდგომარეობის, მოქალაქეობის საკითხი და სხვ. სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტთან დაკავშირებული რიგი საკითხები რეგულირდება კონსტიტუციური შეთანხმებებითა და კონსტიტუციური ჩვეულებებით (მაგალითად, მონარქის განსაკუთრებული პრეროგატივები დიდ ბრიტანეთში), ასევე დიპლომატიური ეტიკეტით (მაგალითად, სახელმწიფოს მეთაურისათვის რწმუნებათა სიგელების გადაცემა უცხო ქვეყნების ელჩების მიერ).

სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტი ფორმის მიხედვით საკმაოდ მრავალფეროვანია. როდესაც ვსაუბრობთ სახელმწიფოს მეთაურზე, უპირველესად იგულისხმება კონკრეტული პირი, ერთპიროვნული მონარქი ან პრეზიდენტი. იშვიათად გვხვდება კოლეგიური სახელმწიფოს მეთაური (როგორც მონარქიებში, ასევე რესპუბლიკებში), კომბინირებული სახელმწიფოს მეთაური (როდესაც სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებები გადანაწილებულია რამოდენიმე სახელმწიფო ორგანოზე), ორწვეროვანი სახელმწიფოს მეთაური (როდესაც ორი პირი ერთდროულად წარმოადგენს სახელმ-

[1] მაგალითად, ომბუდსმენი ან პროკურატურის ორგანოები.

წიფოს მეთაურს). გვხვდება დროებითი სახელმწიფოს მეთაურის ფორმაც, რომელიც ძირითადად საომარი მდგომარეობის ან სახელმწიფო გადატრიალების დროს იქმნება (სამხედრო თუ რევოლუციური საბჭოები). შესაბამისად, ნათელია, რომ თანამედროვე სახელმწიფოებში ლეგიტიმური (კონსტიტუციასთან, კანონთან შესაბამისი) თუ არალეგიტიმური (სახელმწიფო ხელისუფლების მიმთვისებელი, უზურპატორი) სახელმწიფოს მეთაურის განსხვავებული ფორმებია დამკვიდრებული. ნებისმიერი ფორმის სახელმწიფოს მეთაური, მიუხედავად ამ ფორმების სიმრავლისა, წარმოადგენს სახელმწიფო ხელისუფლების მატარებელს, რომელსაც მიკუთვნებული აქვს სახელმწიფო უფლებამოსილებები, მიუხედავად იმ ფაქტორებისა, რის საფუძველზე აქვს მას მინიჭებული და როგორ ახორციელებს ამგვარ უფლებამოსილებებს.

სახელმწიფოთა თუ ადამიანების ცნობიერებაში სახელმწიფოს მეთაური აღქმულია, როგორც სახელმწიფოს პირველი პირი (იშვიათად - უმაღლესი კოლეგიური ორგანო), რომელსაც განსაკუთრებული ავტორიტეტი და მნიშვნელოვანი სახელისუფლებო ბერკეტები გააჩნია. მსგავსად წარსული პერიოდებისა (აღმოსავლური დესპოტიები ან აბსოლუტური მონარქიები), რიგ თანამედროვე სახელმწიფოებშიც სახელმწიფოს მეთაური შეუზღუდავი ძალაუფლებითაა აღჭურვილი, იქნება ეს მონარქიული სახელმწიფო (მაგალითად, არაბული მონარქიები) თუ რესპუბლიკა (ზოგიერთი აფრიკული თუ აზიური რესპუბლიკა). ამასთანავე, რიგი ქვეყნების სახელმწიფოს მეთაურებს საკმაოდ შეზღუდული უფლებამოსილებები გააჩნიათ. საპარლამენტო მონარქიებისა და საპარლამენტო რესპუბლიკების სახელმწიფოს მეთაურები საკუთარ უფლებამოსილებებს ახორციელებენ მთავრობასთან შეთანხმებით ან კონტრასიგნაციის[1] მექანიზმის შედეგად.

მმართველობის საპარლამენტო ფორმის პირობებში მონარქი „მეფობს, მაგრამ არ მართავს", ხოლო პრეზიდენტი არ ხელმძღვანელობს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებს, იგი ძირითადად ფორმალურ-პროცედურული შინაარსის კომპეტენციის მატარებელია. მიუხედავად იურიდიული თუ ფაქტობრივი შეზღუდვებისა, განუსაზღვრელია სახელმწიფოს მეთაურის ზეგავლენა სახელმწიფოს პოლიტიკურ ცხოვრებაზე, რაც, უპირველესად, თავად სახელმწიფოს მეთაურის პიროვნული და ქარიზმატული ფაქტორებითაა

---

[1] კონტრასიგნაცია - სახელმწიფოს მეთაურის სამართლებრივი აქტის თანახელმოწერა მთავრობის მეთაურის, იშვიათად შესაბამისი სფეროს მინისტრის ან რამოდენიმე მინისტრის მხრიდან, რის შედეგადაც სამართლებრივი აქტი იძენს იურიდიულ ძალას და მის აღსრულებაზე პასუხისმგებლობა ეკისრება მთავრობას.

განპირობებული. რაც შეეხება მმართველობის არასაპარლამენტო ფორმებს, სახელმწიფოს მეთაური ქმედითი სამართლებრივი თუ ფაქტობრივი ბერკეტებით არის აღჭურვილი და მისი როლი მნიშვნელოვანია სახელმწიფოს პოლიტიკურ-სამართლებრივ ცხოვრებაში.

1.1. სახელმწიფოს მეთაური: ცნება და ტერმინოლოგიის საკითხი

თანამედროვე სახელმწიფოში სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტი სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელების განუყოფელ ნაწილად გვევლინება. სახელმწიფოს მეთაური წარმოადგენს უმაღლეს თანამდებობის პირს, ან იშვიათად - კოლეგიურ სახელმწიფო ორგანოს, რომელიც სახელმწიფო ინსტიტუტების იერარქიაში ფორმალურად უმაღლეს საფეხურს იკავებს და ახორციელებს სახელმწიფოს წარმომადგენლობას შიდაპოლიტიკურ ცხოვრებასა თუ საერთაშორისო ურთიერთობებში.[1]

ტერმინი „სახელმწიფოს მეთაური" თანამედროვე პერიოდის კონსტიტუციებში და სამეცნიერო ლიტერატურაში გამოიყენება ამ პირის განსაკუთრებული, პირველადი მდგომარეობის ხაზგასასმელად. სახელმწიფო მექანიზმში სახელმწიფოს მეთაურის ცენტრალური ადგილი განპირობებულია იმ გარემოებითაც, რომ, როგორც წესი, იგი იმავდროულად შეიარაღებული ძალების მთავარსარდალსაც წარმოადგენს. თავად ტერმინის „სახელმწიფოს მეთაური" წარმოშობა უკავშირდება ისტორიულად მონარქის როლს და უფლებამოსილებებს სახელმწიფოს პოლიტიკურ-სამართლებრივ ცხოვრებაში. თანამედროვე პერიოდში აღნიშნული ტერმინი ოფიციალური სახით დამკვიდრდა სახელმწიფოთმცოდნეობასა თუ კონსტიტუციონალიზმში და გვხვდება როგორც მონარქიული, ასევე რესპუბლიკური სახელმწიფოების ძირითად კანონებში. ამასთან, ტერმინი „სახელმწიფოს მეთაური" გამოიყენება როგორც იმ მონარქების მიმართ, რომლებიც რეალურად „მართავენ" (იორდანია, ომანი), ასევე მონარქების მიმართ, რომლებიც მხოლოდ „მეფობენ" (ევროპის სახელმწიფოთა მონარქები). ხსენებული ტერმინით გამოიყენება იმ პრეზიდენტების მიმართ, რომლებიც საკუთარი შეხედულებისამებრ, დამოუკიდებლად ახორციელებენ სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებებს (აშშ, მექსიკა, ბრაზილია) და იმ პრეზიდენტებთან მიმართებაშიც, რომლებიც სახელმწიფოს მეთაურის კომპეტენციებს მთავრობასთან შეთანხმებით ან მთავრობის რჩევით ახორციელებენ (იტალია, გერ-

[1] მელქაძე ო., საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი, თბილისი, 1996, 101.

მანია). შესაბამისად, სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტის სამართლებრივი ანალიზისას გვერდს ვერ ავუვლით ამ ინსტიტუტის ფაქტობრივ მახასიათებლებს, რადგან სახელმწიფოს მეთაურის სამართლებრივი მდგომარეობა და სახელმწიფოში არსებული რეალური სინამდვილე არც თუ ხშირად არის შესაბამისობაში ერთმანეთთან. მაგალითისათვის, დიდი ბრიტანეთის სახელმწიფო ორგანოთა ანალიზი ცხადყოფს, რომ სახელმწიფოს მეთაური - მონარქი ფაქტობრივად არ წარმოადგენს სახელმწიფოს „პირველ პირს", რადგან სახელმწიფოებრივი გადაწყვეტილებების მიღება დიდწილად დამოკიდებულია „პრემიერ-მინისტრის დიქტატურაზე", მთავრობა გახდა „სახელმწიფო ხელისუფლების მემკვიდრე"[1] და გაერთიანებულ სამეფოს „მართავს პრემიერ-მინისტრი".[2] ანალოგიური სიტუაციაა იაპონიაში, სადაც მონარქის კონსტიტუციური უფლებამოსილებები სიმბოლურია და ძირითადად ცერემონიული დატვირთვა გააჩნია, გერმანიაში, რომელსაც „კანცლერის რესპუბლიკასაც" კი უწოდებენ, იტალიაში და სხვა ქვეყნებში, სადაც მთავრობის მეთაური და თავად მთავრობა საპარლამენტო უმრავლესობის ნდობით სარგებლობს.

თანამედროვე ეტაპზე, მონარქებისა თუ პრეზიდენტების მიმართ ცალკეული ქვეყნების კონსტიტუციები იყენებენ ტერმინს „სახელმწიფოს მეთაური", თუმცა გვხვდება სხვაგვარი აღნიშვნებიც - „მეფე", „ემირი", „სულთანი", „შეიხი" ან „პრეზიდენტი", რომლის კონსტიტუციურ მახასიათებლებში არ არის მითითებული „სახელმწიფოს მეთაურობა". რაც შეეხება კოლეგიური სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტს, შვეიცარიაში მას „ფედერალური საბჭო" ეწოდება. სახელმწიფოს მეთაურის როლისა და ფუნქციების დახასიათებისას გამოიყენება იმგვარი ტერმინებიც, როგორიცაა „სიმბოლო" (ესპანეთი, იაპონია), „გარანტი" (მაროკო), „დამცველი", „არბიტრი" (საფრანგეთი, რუმინეთი), „სახელმწიფოს წარმომადგენელი", „გვირგვინის ხელისუფლება" და სხვ. ამგვარი მახასიათებლები გვხვდება როგორც მონარქიული, ასევე რესპუბლიკური ფორმის სახელმწიფოთა კონსტიტუციებში. ტერმინი „სიმბოლო" ძირითადად გამოყენებულია მონარქიულ სახელმწიფოებში შემდეგი დატვირთვით: „სახელმწიფოსა და ხალხის ერთიანობის სიმბოლო", „ეროვნული ერთიანობის სიმბოლო", „სახელმწიფოს ერთიანობის სიმბოლო". რაც შეეხება ტერმინს „გარანტი", კონსტიტუციებში აღნიშნულია, რომ სახელმწიფოს მეთაური წარმოადგენს „კონსტიტუციის დაცვის გარანტს", „სახელმწიფოს ტერიტორიული მთლიანობის დაცვის გარანტს",

---

[1] Gicquel J., Gicquel J.-E., Droit constitutionnel et institutions politiques, 21-éd., Paris, 2007, 230, 238.

[2] Hamon F., Troper M., Droit constitutionnel, 30-e éd., Paris, 2007, 227.

„ადამიანის უფლებების დაცვის გარანტს". მსგავსი დატვირთვით იხმარება ტერმინი „დამცველი". რიგ სახელმწიფოებში სახელმწიფოს მეთაურის მახასიათებლად გამოყენებულია ტერმინი „არბიტრი".[1] რაც შეეხება ტერმინს „გვირგვინის ხელისუფლება", ხაზგასასმელია, რომ მონარქის ცნება თავის თავში მოიაზრებს გვირგვინის ხელისუფლებას, ხოლო ტერმინი „გვირგვინი" სახელმწიფოსთან ყველაზე მეტად მიახლოებულ ცნებას წარმოადგენს.[2]

1.2. სახელმწიფოს მეთაური სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში

დემოკრატიულ სახელმწიფოში სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება ხელისუფლების საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო შტოებად დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით. ხელისუფლების თითოეული შტო ხასიათდება მკაფიო დამოუკიდებლობით, თუმცა, იმავდროულად, ისინი ურთიერთდაკავშირებული არიან სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელების პროცესში. ხელისუფლების შტოთა დასახელებულ ტრიადაში სახელმწიფოს მეთაურის ადგილი არ არის ყოველთვის მკაფიოდ და ნათლად განსაზღვრული. ცალკეული სახელმწიფოების კონსტიტუციების მიხედვით, სახელმწიფოს მეთაური წარმოადგენს ან მხოლოდ აღმასრულებელ ხელისუფლებას,[3] ან როგორც საკანონმდებლო, ისე აღმასრულებელ ხელისუფლებას,[4] ან არ მიეკუთვნება არც ერთ სახელისუფლებო შტოს.[5] კონსტიტუციური გადაწყვეტილებების ამგვარი მრავალფეროვნების მიუხედავად, სახელმწიფოს მეთაურის სამართლებრივი სტატუსისა და სახე-

---

[1] საფრანგეთის კონსტიტუცია - „პრეზიდენტი თავისი არბიტრაჟით უზრუნველყოფს საჯარო ხელისუფლების ორგანოთა ნორმალურ ფუნქციონირებას" (მუხლი 5).

[2] მელქაძე ო., საარჩევნო სამართალი, თეორია და ქართული პრაქტიკა, თბილისი, 2012, 147.

[3] აშშ-ის კონსტიტუცია - „აღმასრულებელი ხელისუფლება გადაეცემა ამერიკის შეერთებული შტატების პრეზიდენტს" (მუხლი II, ნაწილი 1).

[4] ინდოეთის კონსტიტუცია - „კავშირის აღმასრულებელი ხელისუფლება გადაეცემა პრეზიდენტს და ხორციელდება უშუალოდ მის მიერ ან მისდამი ამ კონსტიტუციის შესაბამისად დაქვემდებარებული თანამდებობის პირების მეშვეობით" (ნაწილი V, პუნქტი 53); „იქმნება კავშირის პარლამენტი, რომელიც შედგება პრეზიდენტისა და ორი პალატის - შტატების საბჭოსა და სახალხო პალატისაგან" (ნაწილი V, პუნქტი 79).

[5] გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის კონსტიტუცია - „ფედერალური პრეზიდენტი არ შეიძლება შედიოდეს ფედერაციის ან რომელიმე მიწის მთავრობაში ან საკანონმდებლო ორგანოში" (მუხლი 55).

ლისუფლებო სისტემაში მისი ადგილის განსაზღვრა დამოკიდებულია კონკრეტული სახელმწიფოს მმართველობის ფორმის, კონსტიტუციური წყობის თავისებურებებისა და სახელმწიფო ინსტიტუტების ფუნქციონირების პრაქტიკის ანალიზზე.

სახელმწიფოს მეთაურის სამართლებრივი მდგომარეობა და პოლიტიკური როლი დამოკიდებულია და განისაზღვრება შესაბამისი სახელმწიფოს მმართველობის მოდელისა და პოლიტიკური რეჟიმის გათვალისწინებით. სახელმწიფოს მართვის საქმეში და პოლიტიკურ ხელმძღვანელობაში სახელმწიფოს მეთაურის მონაწილეობის ხარისხი უპირველესად დამოკიდებულია აღმასრულებელი ხელისუფლებით მისი აღჭურვის დონეზე.[1] აღმასრულებელი ფუნქციები გააჩნიათ სახელმწიფოს მეთაურებს საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში, შერეული მმართველობის ფორმის სახელმწიფოებში, დუალისტურ და აბსოლუტურ მონარქიებში და არ გააჩნიათ - საპარლამენტო რესპუბლიკებსა და საპარლამენტო მონარქიებში.

საპარლამენტო მმართველობის სახელმწიფოებში (ევროპული მონარქიების თუ გერმანიისა და იტალიის საპარლამენტო რესპუბლიკების მაგალითზე) სახელმწიფოს მეთაურს სიმბოლური ფუნქცია ეკისრება, იგი სრულად დისტანცირებულია აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან. დუალისტურ მონარქიებში, საპრეზიდენტო და ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში სახელმწიფოს მეთაური იმავდროულად აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურიცაა, შესაბამისად ამგვარი მმართველობის ფორმის სახელმწიფოთა მეთაურებს ძლიერ ფიგურებად მიიჩნევენ. რაც შეეხება აბსოლუტურ მონარქიებსა და სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკებს, სახელმწიფოს მეთაური ერთმმართველია, იგი გვევლინება ხელისუფლების წყაროდ და ამ პირობებში ფაქტობრივად იგნორირებულია ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი.[2]

მონარქიული სახელმწიფოების კონსტიტუციებში დეკლარირებული ფორმულა იმის თაობაზე, რომ ყველა ტიპის ხელისუფლება „ამოდის მონარქისაგან", რეალურად განხორციელებულია აბსოლუტურ და დუალისტურ, მაგრამ არა საპარლამენტო მონარქიებში.[3] ამ უკანასკნელში მონარქი სიმბოლური, წარმომადგენლობითი ფუნქციებით არის აღჭურვილი და არა ქმედითი სახელისუფლებო ბერკეტებით.

---

[1] მელქაძე ო., საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი, თბილისი, 1996, 101-102.

[2] მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2005, 285.

[3] იქვე, 287.

რაც შეეხება პრეზიდენტის ადგილს სახელისუფლებო სისტემაში, ისიც კონკრეტული სახელმწიფოს მმართველობის ფორმაზეა დამოკიდებული. საპარლამენტო რესპუბლიკის სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებები სახელისუფლებო შტოებთან მიმართების კუთხით, როგორც წესი, ფორმალური ხასიათისაა. საპრეზიდენტო სისტემის რესპუბლიკების სახელმწიფოს მეთაური კი იმავდროულად აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურად გვევლინება და, ბუნებრივია, ქმედით, ძლიერ ფიგურას წარმოადგენს. ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის სახელმწიფოს მეთაური გარკვეული აღმასრულებელი ფუნქციების მატარებელია, თუმცა, იმ შემთხვევაში, თუ სახელმწიფოს მეთაურის პოლიტიკური ძალა საპარლამენტო უმრავლესობას მოიპოვებს, პრეზიდენტი აღმასრულებელი ხელისუფლების ფაქტობრივ მეთაურად შეიძლება მოგვევლინოს. სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკის პირობებში კი სახელმწიფოს მეთაური როგორც კონსტიტუციურად, ასევე ფაქტობრივად აღჭურვილია არა მხოლოდ აღმასრულებელი ხელისუფლების ფუნქციებით. საკმაოდ ფართოა მისი კომპეტენციური არსენალი საკანონმდებლო და სასამართლო ორგანოებთან მიმართებაშიც, რაც სახელმწიფოს მეთაურს ფაქტობრივ ერთმმართველად აქცევს. აღსანიშნავია კიდევ ერთი გარემოება - ავტორიტარული და ტოტალიტარული პოლიტიკური რეჟიმების პირობებში ძალაუფლების მქონე დიქტატორის მიერ „არჩევნების“ გზით ხდება ხელისუფლებისა და სახელმწიფოს მეთაურის თანამდებობის უზურპირება.

2. სახელმწიფოს მეთაური: ფორმა და კლასიფიკაცია

კაცობრიობის განვითარების ცალკეულ ეტაპებზე სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტი არაერთი ნაირსახეობით იყო დამკვიდრებული, დაწყებული ეგვიპტელი ფარაონებით და ბიზანტიელი ბაზილევსებით. არსებობდნენ კოლეგიური ორგანოები, რომლებიც, ასევე ასრულებდნენ სახელმწიფოს მეთაურის ფუნქციებს. შუა საუკუნეების პერიოდიდან მომდინარეობს ერთპიროვნული სახელმწიფოს მეთაურის ტრადიცია, რომელიც თავდაპირველად მონარქის სახით გვევლინებოდა. მოგვიანებით, სახელმწიფოთა ნაწილში მმართველობის რესპუბლიკური ფორმის ჩამოყალიბებამ სახელმწიფოს მეთაურად განსაზღვრა პრეზიდენტი. თუ გამოვრიცხავთ იმ დროებით ორგანოებს, რომლებიც ცალკეულ სახელმწიფოებში სახელმწიფო გადატრიალებების თუ რევოლუციების, ასევე გარდამავალ პერიოდებში ფუნქციონირებდნენ, შედეგად შესაძლებელია გამოვყოთ სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტის ორი ძირითადი ფორმა - მონარქი და პრეზიდენტი.

მათ პარალელურად, რიგ სახელმწიფოებში ჩამოყალიბდა სახელმწიფოს მეთაურის თავისებური ნაირსახეობები.

თანამედროვე ეტაპზე სახელმწიფოს მეთაური შემდეგი ძირითადი ფორმებითაა წარმოდგენილი:

ა) ერთპიროვნული მონარქი, რომელსაც თანამდებობა მემკვიდრეობით გადაეცა (დიდი ბრიტანეთი, იაპონია, ესპანეთი, ბელგია);

ბ) ერთპიროვნული მონარქი დანიშნული სამეფო ოჯახის მიერ (საუდის არაბეთი);

გ) ერთპიროვნული მონარქი ფედერაციულ სახელმწიფოში, რომელსაც განსაზღვრული ვადით ირჩევენ საკუთარი რიგებიდან ფედერაციის სუბიექტების მონარქები (მალაიზია, არაბთა გაერთიანებული საემიროები);

დ) პრეზიდენტი, რომელიც არჩეულია განსაზღვრული ვადით ხალხის, პარლამენტის ან წარმომადგენლობითი კოლეგიის მიერ (აშშ, გერმანია, იტალია, ინდოეთი);

ე) უმაღლესი კოლეგიური ორგანო, რომელსაც განსაზღვრული ვადით ირჩევს პარლამენტი;

ვ) ერთპიროვნული ან კოლეგიური სახელმწიფოს მეთაური, რომელმაც მიითვისა ხელისუფლება სახელმწიფოში.[1]

2.1. მონარქი: ერთპიროვნული და კოლეგიური

მონარქი, როგორც სახელმწიფოს მეთაური, საკმაოდ გავრცელებულია თანამედროვე მსოფლიოში. არსებულ სახელმწიფოთა დაახლოებით მეოთხედი ნაწილი მონარქიული ფორმის მატარებელია. ისტორიულად ცნობილია მონარქის ინსტიტუტის არაერთი ნაირსახეობა: „მონარქი-ღმერთი" (იაპონია იმპერატორ ხიროხიტოს პერიოდამდე), „მონარქი-დესპოტი" (აღმოსავლური მონარქიები), აბსოლუტური მონარქი (მეფეები ადრეული პერიოდის ევროპულ სახელმწიფოებში), მონარქი დუალისტურ მონარქიებში (კანონის გამოცემის უფლების გარეშე), და მონარქი საპარლამენტო მონარქიებში (ქმედითი საკანონმდებლო და მმართველობითი ფუნქციების გარეშე).

მონარქი წარმოადგენს მონარქიული მმართველობის ფორმის სახელმწიფოს მეთაურს, რომლის სამართლებრივი სტატუსი იმ თავისებურებით ხასიათდება, რომ მონარქის ხელისუფლება თავისთავადია და არ არის წარმოებული რომელიმე ხელისუფლების, ორგანოს ან ამომრჩეველთა

[1] დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2014, 212-213.

კორპუსისგან. მონარქი განიხილება როგორც სუვერენი, ხელისუფლების უზენაესი წარმომადგენელი, ხოლო ცალკეულ ქვეყნებში - სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი მატარებელი.[1]

2.1.1. ერთპიროვნული მონარქი

თანამედროვე სახელმწიფოთა უმრავლესობაში სახელმწიფოს ერთპიროვნული მეთაურია მონარქი. ევროპულ სახელმწიფოთა თითქმის ნახევარი ინარჩუნებს მონარქიული მმართველობის ფორმას (დიდი ბრიტანეთი, ბელგია, ესპანეთი, დანია, შვედეთი, ნორვეგია). გარკვეული თავისებურებით ხასიათდება სახელმწიფოს მეთაური - მონარქის ინსტიტუტი ყოფილ დომინიონებში[2] (კანადა, ავსტრალია, ახალი ზელანდია). სახელმწიფოს მეთაური ფორმალურად არის დიდი ბრიტანეთის მონარქი, წარმოდგენილი გენერალ-გუბერნატორის სახით, თუმცა ამ უკანასკნელის დანიშვნის პირობები განსაზღვრულია შიდაეროვნული კანონმდებლობით. იმ სახელმწიფოთა მიმდინარე ტენდენცია, რომლებიც გათავისუფლდნენ კოლონიური მმართველობისაგან, მიმართულია მონარქიული მმართველობის ფორმის და მემკვიდრეობითი სახელმწიფოს მეთაურის არჩევითი პრეზიდენტით ჩანაცვლებისაკენ (ინდოეთი, პაკისტანი, ნიგერია). გაუქმდა მონარქიები ეთიოპიაში, ავღანეთსა თუ სხვა სახელმწიფოებში.

მონარქის, როგორც სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტი, მნიშვნელოვან ფაქტორს წარმოადგენს აღმოსავლეთის არაერთი ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებაში. ამ სახელმწიფოებისათვის, რომლებიც დუალისტურ მონარქიებად გვევლინებიან, დამახასიათებელია მონარქის აქტიური როლი სახელმწიფო საქმეების ხელმძღვანელობასა და მართვაში. მას მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებები გააჩნია საკანონმდებლო და სასამართლო სფეროებში (მაროკო, კუვეიტი, იორდანია). შეუზღუდავი ძალაუფლებით სარგებლობენ მონარქები აბსოლუტურ მონარქიებში, ხშირად ისინი არა მხოლოდ საერო, არამედ სასულიერო ხელისუფლების მეთაურებადაც გვევლინებიან (საუდის არაბეთის თეოკრატიული მონარქია).

---

[1] მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2005, 297.

[2] დომინიონი - ფაქტობრივად დამოუკიდებელი სახელმწიფო ერთა თანამეგობრობაში (1946 წლამდე ბრიტანული ერთა თანამეგობრობა), რომელიც საკუთარი სახელმწიფოს მეთაურად აღიარებს დიდი ბრიტანეთის მონარქს. იმავდროულად, დიდი ბრიტანეთის მონარქი დომინიონში წარმოდგენილია გენერალ-გუბერნატორის სახით.

მონარქის, როგორც სახელმწიფოს ერთპიროვნული მეთაურის შენარჩუნება სახელმწიფოთა უმრავლესობაში განპირობებულია ისტორიული მიზეზებით. ამ პროცესში მნიშვნელოვანია ისტორიული ტრადიციები, ეროვნული კულტურის თავისებურებები და ეროვნული სამართალშეგნება. მონარქიული სახელმწიფოების უმრავლესობისათვის ერთპიროვნული სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტის შენარჩუნება განაპირობა არა იმდენად კონკრეტული პიროვნების - მონარქის, არამედ თავად მონარქის, როგორც ინსტიტუტის პატივისცემამ. მონარქი განიხილება პოლიტიკურად ნეიტრალურ და პოლიტიკურ ბატალიებზე მაღლა მდგომ ფიგურად, რომელიც ერთგვარ არბიტრად გვევლინება საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის კონფლიქტის შემთხვევაში. მონარქის ინსტიტუტისადმი ამგვარი ერთგულებისა და პატივისცემის მიუხედავად, თანამედროვე მსოფლიოს პოლიტიკურ რუკაზე შესამჩნევია მონარქიული სახელმწიფოების შემცირებისა და მათი რესპუბლიკური მმართველობით ჩანაცვლების ტენდენცია. ამგვარი ტენდენცია უპირველესად განპირობებულია იმ მისწრაფებით, რომ სახელმწიფოს დემოკრატიული ორგანიზაციის საკითხის გადაწყვეტა არა ერთპიროვნული მონარქის შენარჩუნებაში, არამედ არჩევითი სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტის დანერგვაში მდგომარეობს.

ერთპიროვნული მონარქის ფაქტობრივი მდგომარეობა სახელმწიფოთა უმრავლესობაში მნიშვნელოვნად განსხვავდება კონსტიტუციითა და კანონებით ფორმალურად დადგენილი გარემოებებისაგან. სახელმწიფო ხელისუფლება მონარქის ხელში რეალურად თავმოყრილია ძირითადად იმ სახელმწიფოებში, რომლებშიც დემოკრატიული ტრადიციებისა და ფასეულობების ნაკლებობა შეიმჩნევა. დუალისტურ და აბსოლუტურ მონარქიებში მონარქი ერთპიროვნული მმართველია, იგი საკუთარი შეხედულებით ნიშნავს და ათავისუფლებს მთავრობის წევრებს, მიუხედავად პარლამენტის წინაშე მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მექანიზმის არსებობისა. მონარქი მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს საკანონმდებლო ორგანოს ფორმირებასა და საქმიანობაზე, პარლამენტის წევრთა ნაწილი ინიშნება მის მიერ. მონარქს გააჩნია საკუთარი ინიციატივით პარლამენტის ვადამდე დათხოვნისა და ვეტოს უფლება. იგი არის უმაღლესი მთავარსარდალი, ნიშნავს უმაღლეს სამხედრო და სამოქალაქო თანამდებობის პირებს, მოსამართლეთა კორპუსს. მიუხედავად იმისა, რომ შესაძლოა მონარქის ძალაუფლება შეზღუდულია კონსტიტუციით, ხოლო საკანონმდებლო ხელისუფლება გაყოფილია პარლამენტთან, ამგვარი შეზღუდვა ფორმალურ ხასიათს ატარებს. მონარქი ქმედით და გადამწყვეტ როლს ასრულებს საშინაო თუ საგარეო პოლიტიკის განსაზღვრასა და განხორციელებაში.

საპარლამენტო მონარქიებში მონარქის უფლებამოსილებები და ფაქტობრივი მდგომარეობა მნიშვნელოვნადაა შეზღუდული, თვით საკანონმდებლო დონეზეც კი. მონარქი შესაძლოა ფლობდეს გარკვეულ მნიშვნელოვან პრეროგატივებს, თუმცა მათი განხორციელებისათვის ესაჭიროება სხვა სახელმწიფო ორგანოების, უპირატესად მთავრობის თანხმობა. მიუხედავად ამგვარი მწირი უფლებამოსილებებისა, მონარქი შესაძლოა იქცეს საკმაოდ მნიშვნელოვან ფიგურად სახელმწიფოს პოლიტიკურ ცხოვრებაში, რაც, უპირველესად, მის პიროვნულ თვისებებზეა დამოკიდებული.

მონარქი ხელშეუხებელია, იგი არ არის პასუხისმგებელი საკუთარი საქმიანობისათვის პარლამენტის წინაშე, სარგებლობს მნიშვნელოვანი შეღავათებით და პრივილეგიებით.

2.1.2. კოლეგიური და სხვა ფორმის მონარქი

მონარქიულ სახელმწიფოთა აბსოლუტურ უმრავლესობაში სახელმწიფოს მეთაურია ერთპიროვნული მონარქი. ამასთან, რიგ სახელმწიფოებში დამკვიდრებულია ტრადიციული მონარქიისაგან განსხვავებული სახელმწიფოს მეთაურის ფორმები. არაბთა გაერთიანებულ საემიროებში ვხვდებით კოლეგიური მონარქის ინსტიტუტს, კვაზიმონარქი არსებობს ერთა თანამეგობრობის წევრ სახელმწიფოებში, არჩევითი მონარქი ჰყავს მალაიზიას და ვატიკანს, ხოლო ანდორას პარიტეტული (დუალისტური) მონარქი მეთაურობს.

კოლეგიური მონარქი - ემირთა საბჭო (ოფიციალურად - კავშირის უმაღლესი საბჭო) ფუნქციონირებს არაბთა გაერთიანებულ საემიროებში. საბჭოს შემადგენლობაში შედის შვიდი ფედერაციის სუბიექტის - ემირატების შვიდი მემკვიდრეობითი მმართველი, რომლებიც 5 წლის ვადით ირჩევენ ემირთა საბჭოს თავმჯდომარეს. ემირთა საბჭო, რომელიც გადაწყვეტილებებს კონსენსუსის წესით იღებს, სახელმწიფოს ერთპიროვნული მონარქის ფუნქციებს ახორციელებს.

კვაზიმონარქი[1] - გენერალ-გუბერნატორი ერთა თანამეგობრობის წევრ სახელმწიფოებში (ავსტრალია, კანადა, ახალი ზელანდია),[2] რომელიც შესაბამისი სახელმწიფოს კონსტიტუციის შესაბამისად ფორმალურად ინიშნება

---

[1] კვაზი - თავსართი, რომელიც აღნიშნავს მოჩვენებითს, არანამდვილს, ყალბს.

[2] ერთა თანამეგობრობა - სუვერენული სახელმწიფოების ნებაყოფლობითი სახელმწიფოთაშორისი გაერთიანება, რომელშიც შედიან დიდი ბრიტანეთი და უმრავლესობა მისი ყოფილი კოლონიები, დომინიონები და პროტექტორატები. ერთა თანამეგობრობის მეთაურია დიდი ბრიტანეთის მონარქი.

დიდი ბრიტანეთის მონარქის მიერ და მისი წარმომადგენლის სტატუსით სარგებლობს. რეალურად კი, გენერალ-გუბერნატორის კანდიდატურას შეარჩევს კონკრეტული სახელმწიფოს პრემიერ-მინისტრი და ფორმალურად ნიშნავს დიდი ბრიტანეთის მონარქი. ამგვარი სახელმწიფოები საკუთარ სახელმწიფოს მეთაურად აღიარებენ დიდი ბრიტანეთის მონარქს, რომლის წარმომადგენლად ითვლება გენერალ-გუბერნატორი.

არჩევითი მონარქი - მალაიზიის სახელმწიფოს მეთაური. მალაიზიის 13 შტატიდან 9 შტატს ხელმძღვანელობენ მემკვიდრეობითი სულთნები, რომლებიც ქმნიან მმართველთა საბჭოს. ხსენებული სულთნები მონაცვლეობით იკავებენ მონარქის თანამდებობას 5 წლის ვადით. არჩევით მონარქს ვხვდებით, ასევე ქალაქ-სახელმწიფო ვატიკანში, რომლის კონსტიტუციის თანახმად კათოლიკური ეკლესიის მეთაური - რომის პაპი იმავდროულად ქალაქ-სახელმწიფოს სუვერენს წარმოადგენს და აირჩევა სიცოცხლის ბოლომდე კარდინალთა კოლეგიის მიერ. რომის პაპი სახელმწიფო მდივნის მეშვეობით წარმოადგენს სახელმწიფოს, დებს საერთაშორისო ხელშეკრულებებს, ამტკიცებს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს, ნიშნავს მოსამართლეებს.

პარიტეტული (დუალისტური) მონარქი - ანდორის სახელმწიფოს მეთაურის ფუნქციებს ასრულებს ორი თანამმართველი - ესპანეთის ეპისკოპოსი და საფრანგეთის პრეზიდენტი. თითოეული მათგანი ნიშნავს ანდორაში პირად წარმომადგენელს. სახელმწიფოს მეთაურის ამგვარი ფორმის კიდევ ერთ თავისებურებას წარმოადგენს ის გარემოება, რომ თანამმართველები სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებებს ახორციელებენ როგორც ერთდროულად, ასევე ცალ-ცალკე.

ზემოხსენებული მაგალითები მიუთითებს, რომ სახელმწიფოს მეთაურის მონარქიულ ფორმას არაერთი ნაირსახეობა გააჩნია, ზოგიერთი მათგანი კი მხოლოდ ერთეულ სახელმწიფოშია დამკვიდრებული.

2.2. პრეზიდენტი: ერთპიროვნული და კოლეგიური

მმართველობის რესპუბლიკური ფორმის სახელმწიფოებში სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში განსაკუთრებული ადგილი უკავია არჩეულ პრეზიდენტს. გამოყენებული ტერმინები „პრეზიდენტი", „კოლეგიური პრეზიდენტი", „პრეზიდენტურა" განსხვავებული მნიშვნელობის მატარებელია. ტერმინი „პრეზიდენტი" გამოიყენება რესპუბლიკური მმართველობის სახელმწიფოს ერთპიროვნული მეთაურის შემთხვევაში, ხოლო ტერმინები „კოლეგიური პრეზიდენტი" და „პრეზიდენტურა" არაერთპიროვნული, პირთა ჯგუფისაგან შემდგარი სახელმწიფოს მეთაურის აღმნიშვ-

ნელია. როგორც წესი, რესპუბლიკურ სახელმწიფოებში გვხვდება ერთპიროვნული სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტი. რაც შეეხება სხვა ფორმებს, მათ ერთეულ სახელმწიფოებში ვხვდებით.

პრეზიდენტის ინსტიტუტი თანამედროვე სახელმწიფოებში გარკვეული სახესხვაობით არის წარმოდგენილი. მათ რიცხვს მიეკუთვნება ერთპიროვნული პრეზიდენტი, კოლეგიური პრეზიდენტი, კომბინირებული პრეზიდენტურა და ბიცეფალური (ორწვეროვანი) პრეზიდენტურა. თითოეულის სამართლებრივი მდგომარეობა მნიშვნელოვანი თავისებურებებით ხასიათდება, თუმცა მათ შორის საერთოა ის, რომ ყველა მათგანი სახელმწიფოს მეთაურს წარმოადგენს. პრეზიდენტის ნებისმიერი სახესხვაობა სახელმწიფოს წარმომადგენელია საგარეო თუ საშინაო ასპარეზზე, კოლეგიური პრეზიდენტის შემთხვევაში კი სახელმწიფოს წარმომადგენლად გვევლინება ამგვარი ორგანოს ხელმძღვანელი, თავმჯდომარე, თუმცა არა საკუთარი, არამედ კოლეგიური სახელმწიფოს მეთაურის სახელით.

2.2.1. ერთპიროვნული პრეზიდენტი

რესპუბლიკური ფორმის სახელმწიფოს მეთაურს, როგორც წესი, წარმოადგენს ერთპიროვნული პრეზიდენტი, რომელიც აირჩევა განსხვავებული წესითა თუ პროცედურებით. ეს შესაძლოა იყოს საყოველთაო-სახალხო არჩევნები (საფრანგეთი, ბრაზილია); პრეზიდენტის პარლამენტის მიერ, ხოლო ორპალატიანი პარლამენტის შემთხვევაში - პალატების გაერთიანებულ სხდომაზე არჩევა; სპეციალური საარჩევნო კოლეგიის (ამრჩევთა კოლეგიის) მიერ პრეზიდენტის არჩევა (გერმანია, ინდოეთი). აშშ წარმოადგენს ერთადერთ ქვეყანას, რომლის პრეზიდენტი აირჩევა განსაკუთრებული სახის ირიბი არჩევნების გზით - შტატების ამრჩევების მიერ. ამომრჩეველი შტატების მიხედვით ირჩევს ამრჩევებს, რომლებიც შემდგომ ირჩევენ აშშ-ის პრეზიდენტს.

აფრიკის რიგ სახელმწიფოში (ანგოლა, კონგო) წარსულში ადგილი ჰქონდა პრეზიდენტის არჩევას პარტიის ყრილობის მიერ, ასევე ყოფილა შემთხვევები, როდესაც ლათინური ამერიკის სახელმწიფოებში პრეზიდენტებს ირჩევდნენ სამხედრო-რევოლუციური საბჭოს წევრები საკუთარი რიგებიდან.

პრეზიდენტის რეალურ სტატუსსა და ქმედით პოლიტიკურ როლს დიდწილად განსაზღვრავს მმართველობის რესპუბლიკური ფორმის ნაირსახეობა და პოლიტიკური რეჟიმი. საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში (აშშ) პრეზიდენტი სახელმწიფოს მეთაურთან ერთად აღმასრულებელი ხელისუფ-

ლების მეთაურსაც წარმოადგენს, შესაბამისად მისი გავლენა ქვეყნის პოლიტიკურ განვითარებაზე საკმაოდ მნიშვნელოვანია. იგი აღჭურვილია ფართო უფლებამოსილებებით სახელმწიფოს პოლიტიკური ხელმძღვანელობის სფეროში, გააჩნია საკანონმდებლო ორგანოზე ზემოქმედების ცალკეული ბერკეტები, მნიშვნელოვანი კომპეტენციების მატარებელია შეიარაღებულ ძალებთან თუ საჯარო ადმინისტრაციასთან მიმართებით. რაც შეეხება საპარლამენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტს (იტალია, გერმანია, ავსტრია), იგი არ არის აღჭურვილი აღმასრულებელი ხელისუფლების ფუნქციებით და, შესაბამისად, მისი როლი სახელმწიფოებრივი საკითხების მართვა-გადაწყვეტაში შემცირებულია, მას უპირატესად წარმომადგენლობითი ხასიათის უფლებამოსილებები გააჩნია. რაც შეეხება შედარებით მნიშვნელოვან უფლებამოსილებებს, მათ განსახორციელებლად პრეზიდენტის სამართლებრივ აქტებს ესაჭიროება კონტრასიგნაცია მთავრობის მხრიდან. ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკების შემთხვევაში კი, პრეზიდენტი საკმაოდ ქმედითი უფლებამოსილებებით, მათ შორის სამთავრობო ფუნქციებით არის აღჭურვილი.

2.2.2. კოლეგიური და სხვა ფორმის პრეზიდენტი

კოლეგიური პრეზიდენტი შედარებით იშვიათ მოვლენას წარმოადგენს. ამგვარი ორგანოების რიცხვს მიეკუთვნება ფედერალური საბჭო (შვეიცარია), სახელმწიფო საბჭო (კუბა) და პრეზიდიუმი (ბოსნია-ჰერცეგოვინა).

ფედერალური საბჭო (შვეიცარია) აღჭურვილია ერთდროულად სახელმწიფოს მეთაურისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოს ფუნქციებით, იგი წარმოადგენს „კავშირის უმაღლეს ხელმძღვანელ და აღმასრულებელ ხელისუფლებას“ (კონსტიტუცია, მუხლი 174). საბჭო შედგება შვიდი წევრისაგან, რომელთაც 4 წლის ვადით ირჩევს პარლამენტი. ფედერალური საბჭო ერთი წლის ვადით ირჩევს საბჭოს პრეზიდენტს და ვიცე-პრეზიდენტს, რომელთაც არ გააჩნიათ დამოუკიდებელი, საბჭოსგან განცალკევებული სახელისუფლებო უფლებამოსილებები. ფედერალური საბჭოს პრეზიდენტი არ წარმოადგენს სახელმწიფოს მეთაურს, იგი მხოლოდ კოლეგიური ორგანოს მიმდინარე, საორგანიზაციო საქმიანობას ხელმძღვანელობს. ქვეყნის სახელმწიფოს მეთაურია თავად კოლეგიური ფედერალური საბჭო.

სახელმწიფო საბჭო (კუბა) კოლეგიური სახელმწიფოს მეთაურის განსაკუთრებულ ნაირსახეობას წარმოადგენს. მისი უფლებამოსილებები გაცილებით ფართოა, ვიდრე ერთპიროვნული სახელმწიფოს მეთაურისა, რადგან

დამატებით ასრულებს პარლამენტის ფუნქციებს სესიებს შორის პერიოდში (კონსტიტუცია, მუხლი 90). გამომდინარე იმ გარემოებიდან, რომ საკანონმდებლო ორგანო საკმაოდ მცირე პერიოდით მოიწვევა (წელიწადში 8-15 დღე), სახელმწიფო საბჭო ფაქტობრივად სრულად ითავსებს პარლამენტის ფუნქციებსაც (გარდა კონსტიტუციის ცვლილებისა და სახელმწიფო ბიუჯეტის დამტკიცებისა). სახელმწიფო საბჭოს თავმჯდომარე იმავდროულად მთავრობის თავმჯდომარეცაა. სახელმწიფო საბჭოს თავმჯდომარეს, მოადგილეებსა და წევრებს (სულ 31 წევრი) 5 წლის ვადით ირჩევს ქვეყნის პარლამენტი. სახელმწიფო საბჭოს კომპეტენციების[1] ანალიზი ცხადყოფს ამ ორგანოს მიერ სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებების განხორციელებას.

კოლეგიური პრეზიდენტის ნაირსახეობას წარმოადგენს ბოსნია-ჰერცეგოვინას პრეზიდიუმი. იგი შედგება ეროვნული ნიშნით 4 წლის ვადით არჩეული სამი წევრისაგან (ბოსნიელი, ხორვატი, სერბი). ბოსნიელი და ხორვატი წევრები აირჩევიან საყოველთაო კენჭისყრით ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე, სერბი ეროვნების წევრს კი ირჩევს სერბეთის რესპუბლიკა. პრეზიდიუმი ახორციელებს სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებებს - წარმოადგენს სახელმწიფოს, წყვეტს საგარეო პოლიტიკის საკითხებს, ნიშნავს ელჩებს, პარლამენტის თანხმობით დებს საერთაშორისო ხელშეკრულებებს, მთავრობის რეკომენდაციით პარლამენტს წარუდგენს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტს.

კომბინირებული პრეზიდენტურის ფორმა დამკვიდრებულია ვიეტნამსა და ჩინეთში. ამ სახელმწიფოთა კონსტიტუციები ითვალისწინებენ, შესაბამისად, პრეზიდენტის და რესპუბლიკის თავმჯდომარის თანამდებობებს. ორივე შემთხვევაში მათი არჩევა ხდება საკანონმდებლო ორგანოს მიერ. პრეზიდენტის/რესპუბლიკის თავმჯდომარის თანამდებობასთან ერთად ვიეტნამსა და ჩინეთში არსებობს პარლამენტის კოლეგიური ორგანო - მუდმივი კომიტეტი, რომლის წევრებსაც საკანონმდებლო ორგანოები ირჩევენ. მუდმივი კომიტეტი წარმოადგენს სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოს, მას შეუძლია სესიებს შორის პერიოდში ჩაანაცვლოს პარლამენტი

[1] არჩევნების დანიშვნა, დეკრეტ-კანონების გამოცემა, საერთაშორისო ხელშეკრულებების რატიფიცირება, კანონთა განმარტება, დიპლომატიური წარმომადგენლების დანიშვნა, საომარი მდგომარეობისა და საყოველთაო მობილიზაციის გამოცხადება, სახელმწიფოს წარმომადგენლობა საგარეო და საშინაო ურთიერთობებში.

მნიშვნელოვანი სახელმწიფოებრივი საკითხების გადაწყვეტისას.[1] რაც შეეხება ხსენებული სახელმწიფოების პრეზიდენტს/რესპუბლიკის თავმჯდომარეს, მათი ფუნქციები გაწერილია კონსტიტუციებით, თუმცა, რიგი მნიშვნელოვანი უფლებამოსილების განსახორციელებლად ესაჭიროებათ თანხმობა მუდმივი კომიტეტის მხრიდან. შესაბამისად, პრეზიდენტი/რესპუბლიკის თავმჯდომარე და მუდმივი კომიტეტი ერთობლივად, კომბინირებული ფორმით ახორციელებენ სახელმწიფოს მეთაურის ფუნქციებს.

ბიცეფალური (ორწვეროვანი) პრეზიდენტურა დამკვიდრებულია სან-მარინოსა და ირანში. სან-მარინოს სახელმწიფოს მეთაურს წარმოადგენს პარლამენტის - დიდი გენერალური საბჭოს მიერ დანიშნული ორი კაპიტან-რეგენტი. მათი უფლებამოსილების ვადა 6 თვეა, ისინი ერთობლივად ახორციელებენ სახელმწიფოს მეთაურის ფუნქციებს და, იმავდროულად, აღმასრულებელ ხელისუფლებას. რაც შეეხება ირანს, მისი პრეზიდენტურა ორი პირისგან შედგება: ირანის უმაღლესი ხელმძღვანელი - სახელმწიფოს სულიერი ლიდერი და რესპუბლიკის პრეზიდენტი. სულიერი ლიდერი აირჩევა არაპირდაპირი არჩევნების გზით ექსპერტების მიერ, რომლებიც, თავის მხრივ, აირჩევიან საყოველთაო არჩევნების შედეგად. სულიერი ლიდერი ხელმძღვანელობს ქვეყნის განვითარებას შარიათის კანონების[2] შესაბამისად, ხოლო პრეზიდენტი ახორციელებს უმაღლესი სახელმწიფო ადმინისტრატორის ფუნქციებს. ირანის კონსტიტუციის შესაბამისად, სახელმწიფოს სულიერი ლიდერი პარლამენტთან - ნაციონალურ საბჭოსთან კონსულტაციის შედეგად განსაზღვრავს რესპუბლიკის საერთო პოლიტიკას, ზედამხედველობს სახელმწიფო პოლიტიკის აღსრულებას, აცხადებს რეფერენდუმს, არის უმაღლესი მთავარსარდალი, აცხადებს ომს და ზავს, გააჩნია საკადრო უფლებამოსილებები, ნიშნავს პრეზიდენტის არჩევნებს. რაც შეეხება ირანის რესპუბლიკის პრეზიდენტს, იგი სულიერი ლიდერის შემდგომ წარმოადგენს სახელმწიფოს უმაღლეს თანამდებობის პირს (კონსტიტუცია, მუხლი 113), აირჩევა საყოველთაო არჩევნების გზით და პასუხისმგებელია ხალხის, სულიერი ლიდერის და პარლამენტის წინაშე. პრეზიდენტი ხელმძღვანელობს აღმასრულებელ ხელისუფლებას, გარდა სულიერი ლიდერის კომპეტენციას მიკუთვნებული სფეროებისა. ზემოხ-

---

[1] მთავრობის შემადგენლობის შეცვლა, სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გეგმების შეცვლა, ბიუჯეტის დამტკიცება, ომისა და ზავის საკითხების გადაჭრა, კანონის ძალის მქონე აქტების გამოცემა, კანონებში ცვლილებების შეტანა (გარდა სისხლის და სამოქალაქო სამართლის კანონმდებლობისა).

[2] ისლამური კანონი, დაფუძნებული ორ ძირითად წყაროზე - ყურანსა და ტრადიციაზე.

სენებული გარემოებები ნათლად მიუთითებს, რომ ირანში დამკვიდრებულია ბიცეფალური (ორწვეროვანი) პრეზიდენტურის მოდელი, თუმცა ამ ორწვეროვან სისტემაში უპირატესობა არა თავად პრეზიდენტს, არამედ ქვეყნის სულიერ ლიდერს ენიჭება.

3. სახელმწიფოს მეთაური: განწესება, უფლებამოსილების შეწყვეტა, პასუხისმგებლობა

სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტის ფორმირება და სახელმწიფოს მეთაურის თანამდებობაზე განწესება პირდაპირკავშირშია სახელმწიფოს მმართველობის ფორმასთან, იქნება ეს მონარქია თუ რესპუბლიკა. სახელმწიფოს მეთაურის თანამდებობაზე განწესება სხვადასხვა გზით ხორციელდება - მემკვიდრეობით ტახტის დაკავება, არჩევნები, კოლეგიური ორგანოს ფორმირება. სახელმწიფოს მეთაურის განწესება ხორციელდება პერიოდულობით (არჩევნების შემთხვევაში) ან უკავშირდება კონკრეტული ფაქტის დადგომას (გადადგომა, გარდაცვალება). სახელმწიფოს მეთაურის განწესების პროცესი, თავად ამ ინსტიტუტის წარმომავლობიდან გამომდინარე, შერჩევის განსხვავებულ კრიტერიუმებს ეფუძნება. მონარქის შემთხვევაში ხორციელდება როგორც შერჩევის, ასევე არჩევის პროცედურები, ხოლო პრეზიდენტთან დაკავშირებით - არჩევნები, იქნება ეს კოლეგიური პრეზიდენტი თუ ერთპიროვნული პრეზიდენტი.[1]

3.1. მონარქი: თანამდებობის დაკავება და უფლებამოსილების შეწყვეტა

სახელმწიფოს მეთაურის - ერთპიროვნული მონარქის მიერ ტახტის დაკავება ხორციელდება შესაბამისი სახელმწიფოს კონსტიტუციით დადგენილი პროცედურებით, თუმცა, ხშირია მონარქის მიერ არაკონსტიტუციური გზით თანამდებობის დაკავება. კონსტიტუციურ პროცედურებში იგულისხმება, როგორც წესი, ტახტის მემკვიდრეობით მიღება და, იშვიათ შემთხვევებში, მონარქის არჩევა. კოლეგიური მონარქის მიერ ტახტის დაკავება მემკვიდრეობით მისი მიღებისგან განსხვავებული კონსტიტუციური რეგულაციებით ხორციელდება. რაც შეეხება არაკონსტიტუციური გზით მონარქის განწესებას, ეს უკავშირდება სახელმწიფო გადატრიალებებს ან თავად მონარქის

[1] მელქაძე ო., საარჩევნო სამართალი, თეორია და ქართული პრაქტიკა, თბილისი, 2012, 145.

ტახტიდან ჩამოგდებას სამეფო ოჯახის წევრთა მიერ, რაც არცთუ იშვიათი შემთხვევაა.

3.1.1. ტახტის მემკვიდრეობის წესით დაკავება

სახელმწიფოს მეთაური - მონარქი იკავებს თანამდებობას ავტომატურად, ქვეყანაში მოქმედი ტახტის მემკვიდრეობის წესის შესაბამისად. როგორც წესი, ტახტის მემკვიდრე ხდება სახელმწიფოს მეთაური მონარქის გარდაცვალების ან ტახტზე უარის თქმის შემთხვევაში ვაკანსიის გაჩენისთანავე. ამ დროს მოქმედებს ფორმულა - „მეფე მოკვდა, გაუმარჯოს მეფეს".

მრავალფეროვანია მონარქიული სახელმწიფოების კანონმდებლობა ტახტის მემკვიდრეობის შესახებ, რაც მათი ისტორიული განვითარების თავისებურებებთან კავშირშია. ტახტის მემკვიდრეობის რეგულაციები, როგორც წესი, კონსტიტუციებშია მოცემული, თუმცა რიგ ქვეყნებში, ძირითადად დაწერილი კონსტიტუციების არსებობის პირობებში, მოქმედებს ცალკეული კანონები, რომლებსაც კონსტიტუციური მნიშვნელობა გააჩნია.[1] ამასთან, ტახტის მემკვიდრეობით გადაცემა მხოლოდ სამეფო დინასტიის შთამომავლებზე ხორციელდება. დანიაში, სამეფო დინასტიის შთამომავლობის არარსებობის შემთხვევაში, პარლამენტი ნიშნავს ტახტის მემკვიდრეს, რომელიც შემდგომ ხდება მეფე.

თანამედროვე მონარქიულ სახელმწიფოებში დამკვიდრებულია ტახტის მემკვიდრეობის ხუთი ძირითადი სისტემა: სალიკური, კასტილიური, სკანდინავიური, მუსულმანური და ტომობრივი. ამგვარი კლასიფიკაცია პირობითი ხასიათის მატარებელია, რადგან, მაგალითისათვის, მუსულმანური სისტემა ნაწილობრივ სალიკურ სისტემას ეფუძნება, ხოლო ტომობრივი მემკვიდრეობის სისტემა არაერთ ნაირსახეობას მოიცავს.

ტახტის მემკვიდრეობის **სალიკური** სისტემის შესაბამისად, ტახტის მემკვიდრედ ითვლება ასაკით უფროსი ვაჟი, ხოლო თუ ვაჟი არ არის, უახლოესი მამაკაცი ნათესავი. ქალი ვერ ხდება მონარქი, იგი შესაძლებელია მხოლოდ მონარქის მეუღლე გახდეს. ამგვარი სისტემა ისტორიულად მოქმედებდა საფრანგეთში, ხოლო თანამედროვე ეტაპზე დამკვიდრებულია იაპონიაში, ტაილანდში, რიგ მუსულმანურ სახელმწიფოებში.

ტახტის მემკვიდრეობის **კასტილიური** სისტემა პირველად ჩამოყალიბდა და დღემდე დამკვიდრებულია ესპანეთში. მსგავსი სისტემა მოქმედებს დიდ

[1] მაგალითად, დანიის 1953 წლის და შვედეთის 1810 წლის კანონები ტახტის მემკვიდრეობის შესახებ.

ბრიტანეთშიც. მეფის ქალიშვილი შესაძლოა გახდეს მონარქი, მაგრამ უპირატესობა ენიჭება მეფის ვაჟს, თუნდაც ასაკით უმცროსს. თუ მეფეს ვაჟი არ ჰყავს, მონარქი ხდება ასაკით უფროსი ქალიშვილი. კასტილიური სისტემა დეტალურადაა გადმოცემული ესპანეთის კონსტიტუციაში (მუხლი 57).

ტახტის მემკვიდრეობის **სკანდინავიური** სისტემა მოქმედებს ნორვეგიაში, შვედეთში, ჰოლანდიაში. ტახტის მემკვიდრე ქალიშვილი თანაბარ პირობებშია მემკვიდრე მამაკაცთან მიმართებით, უფროსი ქალიშვილი გამორიცხავს უმცროსი ვაჟის ტახტზე ასვლას.

ტახტის მემკვიდრეობის **მუსულმანური** სისტემა ითვალისწინებს მხოლოდ ვაჟის მემკვიდრეობას, თუმცა ხასიათდება გარკვეული თავისებურებებით. მაგალითად, ქუვეითში მემკვიდრე შესაძლებელია გახდეს მონარქის ნებისმიერი ვაჟი, ასაკის მიუხედავად, ხოლო კატარსა და საუდის არაბეთში - მონარქის ნებისმიერი მამაკაცი ნათესავი. ამგვარი თავისებურებები აიხსნება იმ გარემოებით, რომ მონარქის ტახტი გადაეცემა არა კონკრეტულ პირს, არამედ სამეფო ოჯახს, დინასტიას და მემკვიდრის შერჩევა ხდება არა ასაკის, არამედ ღირსეულობის კრიტერიუმით. ამგვარ შერჩევას მმართველი სამეფო ოჯახი თავად ახორციელებს. იორდანიის კონსტიტუციით დამკვიდრებული წესის შესაბამისად, თუ მეფეს არ ჰყავს ვაჟი, მას შეუძლია მემკვიდრედ დანიშნოს ძმა, ხოლო თუ არც ძმა ჰყავს - ძმის შვილი. ამ პირობების არარსებობის შემთხვევაში კი პარლამენტი - ეროვნული კრება ირჩევს მონარქს სამეფო დინასტიის შთამომავლებისაგან.

ტახტის მემკვიდრეობის **ტომობრივი** სისტემა დამკვიდრებულია ზოგიერთ აფრიკულ სახელმწიფოში (ლესოტო, სვაზილენდი). მეფე აღქმულია, როგორც შესაბამისი ტომის მთავარი ბელადი. მთავარი ბელადის გარდაცვალების შემთხვევაში მისი მრავალრიცხოვანი ვაჟებისგან ტახტის მემკვიდრის შერჩევის საკითხს წყვეტს ტომის ბელადთა საბჭო, რომელსაც ხელმძღვანელობს დედა-დედოფალი.

მონარქიულ სახელმწიფოებში დამკვიდრებულია გარკვეული რეგულაციები, რომლებიც ტახტის მემკვიდრის ასაკობრივ თუ ქმედუნარიანობის ცენზს უკავშირდება. თუ ტახტის მემკვიდრე ხდება არასრულწლოვანი მონარქი[1], მოქმედი მონარქი დროებით ქმედუუნაროა ან შეუძლებელია მონარქის მიერ მოვალეობების შესრულება, მონარქის უფლებამოსილებებს დროებით ახორციელებს დანიშნული რეგენტი ან რეგენტთა საბჭო. უკანასკნელ პერიოდში ერთპიროვნული რეგენტი იშვიათად ინიშნება, ბელგიის

[1] მაგალითად, მაროკო - 16 წლამდე; ლუქსემბურგი, იორდანია - 18 წლამდე; ბელგია, მონაკო - 21 წლამდე.

გამონაკლისის გარდა. ხშირია კოლეგიური ფორმის - რეგენტთა საბჭოს გამოყენების შემთხვევები. ესპანეთში რეგენტი შეიძლება იყოს მხოლოდ ტახტის მემკვიდრის მამა, დედა ან სხვა ახლო ნათესავი, მათი არყოფნისას კი პარლამენტი უფლებამოსილია დანიშნოს რეგენტი ან სამ-ხუთ წევრიანი რეგენტთა საბჭო.

რიგ მონარქიულ სახელმწიფოებში ტახტის დაკავების სავალდებულო წინაპირობაა გაბატონებული რელიგიისადმი კუთვნილება. მაგალითისათვის, დიდ ბრიტანეთში დადგენილია მონარქის სავალდებულო კუთვნილება ანგლიკანური ეკლესიისადმი, ნორვეგიასა და დანიაში - ევანგელისტურ-ლუთერანული რელიგიისადმი, ხოლო მუსულმანურ სახელმწიფოებში - ისლამის მიმდევრობა.

3.1.2. ტახტის არჩევნების წესით დაკავება

სახელმწიფოს მეთაურის მიერ თანამდებობის (ტახტის) დაკავების წესი მნიშვნელოვანი თავისებურებებით ხასიათდება არჩევით მონარქიებში, რომელიც რესპუბლიკური და მონარქიული ელემენტების ერთგვარ სინთეზს წარმოადგენს, თუმცა, რესპუბლიკური ელემენტი უმნიშვნელოა და არ ცვლის თავად ინსტიტუტის შინაარსს.

მონარქის რეგულარული არჩევნები გამოიყენება ერთადერთ ქვეყანაში - მალაიზიაში, სადაც ფედერაციის შემადგენელი 9 სუბიექტის მონარქები - სულთნები ქმნიან მმართველთა საბჭოს და თავისი შემადგენლობიდან, რიგითობის პრინციპის დაცვით, 5 წლის ვადით ირჩევენ სახელმწიფოს მეთაურს - მონარქს. არსებითად მსგავსი წესი გამოიყენება არაბთა გაერთიანებულ საემიროებში, სადაც ფუნქციონირებს კოლეგიური სახელმწიფოს მეთაური - ემირთა საბჭო (ოფიციალურად - კავშირის უმაღლესი საბჭო). მის შემადგენლობაში შედის შვიდი ფედერაციის სუბიექტის - ემირატების შვიდი მემკვიდრეობითი მმართველი, რომელსაც საბჭოს საორგანიზაციო ფუნქციები აკისრია. სახელმწიფოს მეთაურის უფლება-მოსილებებს ახორციელებს ემირთა საბჭო, რომელიც კონსენსუსის წესით იღებს გადაწყვეტილებებს. არსებობს სხვა ტიპის, ე.წ. ოჯახიდან არჩეული მონარქებიც. მაგალითისათვის, სვაზილენდში გარდაცვლილი მონარქის მემკვიდრე აირჩევა მისი მრავალრიცხოვანი შვილებისგან, ასევე სამეფო ოჯახიდან აირჩევა მონარქი საუდის არაბეთსა და ქუვეითში.

3.1.3. მონარქის უფლებამოსილების შეწყვეტა

ერთპიროვნული მონარქის თანამდებობა უვადოა და, როგორც წესი, გრძელდება გარდაცვალებამდე. რიგ შემთხვევებში, მონარქი გადადგომის გზით თავად წყვეტს ტახტის მემკვიდრისათვის გადაცემის საკითხს. ამასთან, შესაბამისი სახელმწიფოს კანონმდებლობა შესაძლოა ითვალისწინებდეს მონარქის უფლებამოსილების შეწყვეტას გარდაცვალების, ავადმყოფობის, სარწმუნოების შეცვლის, არასამეფო საგვარეულოს წევრზე დაქორწინების, სახელმწიფო ღალატის შემთხვევებში. რაც შეეხება არჩევით თუ კოლეგიურ მონარქს, მისი უფლებამოსილების შეწყვეტის ძირითადი საფუძველია უფლებამოსილების ვადის გასვლა.

3.2. პრეზიდენტი: არჩევნები და უფლებამოსილების შეწყვეტა

ერთპიროვნული პრეზიდენტისა თუ კოლეგიური პრეზიდენტურის ინსტიტუტის ფორმირება ხდება განსაზღვრული ვადით, არჩევნების შედეგად.

3.2.1. პრეზიდენტის არჩევნები

ერთპიროვნული პრეზიდენტის არჩევა ხორციელდება ოთხი ძირითადი პროცედურის მეშვეობით - არჩევა პარლამენტის მიერ, მოქალაქე-ამრჩევთა მიერ, სპეციალური საარჩევნო კოლეგიის მიერ და უშუალოდ მოქალაქე ამომრჩევლების მიერ. პრეზიდენტი აირჩევა გარკვეული ვადით, თუმცა ისტორიას ახსოვს უვადო, სიცოცხლის ბოლომდე განწესებული დიქტატორი პრეზიდენტებიც,[1] რომლებმაც რესპუბლიკანიზმში მონარქიის ელემენტები შეიტანეს. განსხვავებულია ქვეყნების მიხედვით ერთი საპრეზიდენტო უფლებამოსილების ვადაც და იგი მერყეობს 4-დან 7 წლამდე. მაგალითისათვის, 4-წლიანი ვადაა დაწესებული აშშ-ში და არგენტინაში, 5 წლით აირჩევა პრეზიდენტი 40-მდე სახელმწიფოში (საფრანგეთი, გერმანია, პოლონეთი, პორტუგალია, ისრაელი), 6-წლიანი ვადით ირჩევენ პრეზიდენტს ავსტრიაში, მექსიკასა და ფინეთში, ხოლო ყველაზე ხანგრძლივი, 7-წლიანი ვადა დადგენილია ირლანდიის, თურქეთის, იტალიის, სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკის პრეზიდენტებისათვის. ერთგვარი გამონაკლისია ნაურუს პრეზიდენტი, რომელიც 3 წლით აირჩევა, ხოლო შვეიცარიის

[1] იუგოსლავია, თურქმენეთი, უგანდა, ტუნისი, ჰაიტი, კორეის სახალხო-დემოკრატიული რესპუბლიკა.

კოლეგიური პრეზიდენტურის - ფედერალური საბჭოს პრეზიდენტი, რომელიც ფაქტობრივად ქვეყნის ადმინისტრაციული ლიდერის ფუნქციებს ასრულებს, აირჩევა ერთწლიანი ვადით.

პრეზიდენტობის კანდიდატების მიმართ დადგენილია განსხვავებული ასაკობრივი ცენზი. სახელმწიფოთა უმრავლესობა პრეზიდენტად არჩევისათვის მინიმალურ ასაკად 35 წელს (აშშ, მექსიკა, პორტუგალია, ინდოეთი) ან 40 წელს (საბერძნეთი, ბულგარეთი, თურქეთი) ადგენს. ამასთან, რიგ ქვეყნებში მინიმალური ასაკობრივი ზღვარი უფრო მაღალია: ჩინეთი - 45 წელი, იტალია - 50 წელი, ნამიბია - 65 წელი. 25-წლიანი ასაკობრივი ცენზია დადგენილი ნიკარაგუის, ხოლო 30-წლიანი - ვენესუელას პრეზიდენტობის კანდიდატისათვის, ქვედა და ზედა ასაკობრივი ზღვარია განსაზღვრული ყირგიზეთსა და ტაჯიკეთში - 35-დან 65 წლამდე. თურქმენეთსა და ტუნისში კი პრეზიდენტობის კანდიდატის ასაკი არ უნდა აღემატებოდეს 70 წელს.

პრეზიდენტობის კანდიდატებთან მიმართებით დადგენილია ე.წ. გადარჩევასთან (ხელახლა არჩევასთან) დაკავშირებული ცენზები. თურქეთის, ბოლივიის, მექსიკის პრეზიდენტად პირი აირჩევა უფლებამოსილების ერთი ვადით და მისი ხელახლა არჩევა დაუშვებელია. რესპუბლიკათა უმრავლესობაში დადგენილია ერთი და იგივე პირის პრეზიდენტად ორგზის არჩევის, ზოგ ქვეყანაში კი (უკრაინა, ფინეთი, ჩეხეთი, ესტონეთი) - ზედიზედ ორგზის არჩევის ნორმა. ეს უკანასკნელი არ გამორიცხავს პირის მესამე და მეოთხე ვადით არჩევის შესაძლებლობას, თუ ეს პირი მესამე ვადამდე გამოტოვებს საპრეზიდენტო უფლებამოსილების ერთ სრულ ვადას. რიგ სახელმწიფოებში შეუზღუდავია ერთი და იმავე პირის ახალი ვადით პრეზიდენტად არჩევა, რაც ამ სახელმწიფოების დემოკრატიულობის დაბალი ხარისხის მიმანიშნებელია (სენეგალი, ეკვადორი). გარდაცვალებამდე გამოიყენებოდა შეუზღუდავობა პრეზიდენტების მიერ სირიის, ჩრდილოეთ კორეის, კონგოს, ჰაიტის, აზერბაიჯანის სახელმწიფოებში, სადაც უფლებამოსილების მუდმივობის გარდა, მკვიდრდება ე.წ. „მემკვიდრეობითი პრეზიდენტის" ინსტიტუტი, რადგან ყველა მათგანში სახელმწიფოს მეთაურებად მოგვევლინენ ყოფილი პრეზიდენტების ვაჟები.

პრეზიდენტობის კანდიდატების მიმართ სახელმწიფოთა უმრავლესობაში დადგენილია მოქალაქეობის ცენზი. რიგ სახელმწიფოებში შესაძლებელია „ნებისმიერი მოქალაქის" არჩევა, რიგ ქვეყნებში კი - მხოლოდ დაბადებით და არა ნატურალიზირებული მოქალაქის (აშშ, ბულგარეთი, ესტონეთი, ფინეთი). პრეზიდენტობის კანდიდატი არჩევნების დღემდე ბოლო ერთი წელი (მექსიკა), 5 წელი (ბულგარეთი), 10 წელი (ალბანეთი, უკრაინა, სომხეთი, აზერბაიჯანი), 14 წელი (აშშ), 15 წელი (ყირგიზეთი, თურქმენეთი) უნდა

ცხოვრობდეს შესაბამისი ქვეყნის ტეროტორიაზე. აქვე, ხაზგასასმელია, რომ რიგ ქვეყნებში აკრძალულია ორმაგი მოქალაქეობის მქონე პირის პრეზიდენტად არჩევა (ლატვია), ხოლო რიგ ქვეყნებში ამგვარ აკრძალვას არ ვხვდებით (ლიტვა, პოლონეთი).

ცალკეული რესპუბლიკები, ისტორიული თუ სხვა რეალობის გათვალისწინებით, პრეზიდენტობის კანდიდატურების მიმართ დამატებით ცენზებს აწესებენ. მუსულმანურ სახელმწიფოებში, მსგავსად მონარქიებისა, პრეზიდენტიც გაბატონებულ მუსულმანურ რელიგიას უნდა წარმოადგენდეს (ირანი, იემენი, პაკისტანი). ვხვდებით სახელმწიფო ენის ცოდნის მოთხოვნას (უკრაინა, მოლდოვა, ყაზახეთი, ყირგიზეთი), პრეზიდენტობის კანდიდატისათვის განათლების ცენზს - უმაღლესი (აზერბაიჯანი, თურქეთი) თუ საშუალო (ნიგერია, ნიკარაგუა) სავალდებულო განათლების სახით.

პრეზიდენტის პირდაპირი არჩევნები, როგორც წესი, ტარდება საპრეზიდენტო და ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში, თუმცა ეს არ ნიშნავს, რომ საპრეზიდენტო მმართველობის სისტემებში არ ხდება პრეზიდენტის ირიბი წესით არჩევა ან პირდაპირი არჩევის წესი არ გამოიყენება საპარლამენტო რესპუბლიკებში (ავსტრია, ბულგარეთი, ირლანდია). აშშ-ის პრეზიდენტის ირიბი წესით არჩევა ხდება ამრჩევთა (დელეგატთა) კოლეგიის მიერ, რომელსაც, თავის მხრივ, ირჩევს ამომრჩეველი. ირიბი წესით, საარჩევნო კოლეგიების მიერ ხდება პრეზიდენტის არჩევა გერმანიაში, ინდოეთსა და იტალიაში. საარჩევნო კოლეგიები აერთიანებენ პარლამენტის წევრებსა და ფედერაციის სუბიექტების ან ავტონომიური ერთეულების წარმომადგენლობითი ორგანოების დელეგატებს, წარმომადგენლობის პროპორციების გათვალისწინებით. პრეზიდენტის ირიბი წესით არჩევის ნაირსახეობაა პარლამენტის მიერ მისი არჩევა. ამგვარი წესი დამახასიათებელია საპარლამენტო მმართველობის რესპუბლიკებისათვის (ესტონეთი, ლატვია, საბერძნეთი, უნგრეთი), ორპალატიანი პარლამენტის შემთხვევაში კი პრეზიდენტი აირჩევა პალატების გაერთიანებულ სხდომაზე.

კოლეგიური პრეზიდენტის ინსტიტუტის ფორმირება ხორციელდება პარლამენტის მიერ ამ ორგანოს არჩევნების შედეგად. მაგალითისათვის, კუბის სახელმწიფო საბჭო აირჩევა ერთპალატიანი პარლამენტის მიერ, ხოლო შვეიცარიის ფედერალურ საბჭოს ირჩევს ორპალატიანი ფედერალური კრება. რაც შეეხება კომბინირებული პრეზიდენტურის ინსტიტუტს (ჩინეთი, ვიეტნამი), მისი არჩევა ხდება ერთპალატიანი პარლამენტების მიერ საკუთარი უფლებამოსილების ვადით.

ახალარჩეული პრეზიდენტის უფლებამოსილების განხორციელების დაწყებისათვის სავალდებულო წინაპირობაა ფიცის დადება (ინაუგურაცია), რომლის ტექსტი და დადების დრო, როგორც წესი, სახელმწიფოთა კონსტიტუციებით არის გათვალისწინებული.

3.2.2. პრეზიდენტის უფლებამოსილების შეწყვეტა

პრეზიდენტის უფლებამოსილების შეწყვეტა შესაძლებელია კონკრეტული გარემოებების და საფუძვლების არსებობის შემთხვევაში. მათ რიცხვს მიეკუთვნება: საპრეზიდენტო მანდატის ვადის ამოწურვა, ვადამდე თანამდებობიდან გადადგომა, იმპიჩმენტის წესით ან სხვა საფუძვლით თანამდებობიდან გადაყენება, გარდაცვალება. ყველა ზემოხსენებულ შემთხვევაში ინიშნება პრეზიდენტის ახალი არჩევნები, მორიგი ან რიგგარეშე. ამასთან, პრეზიდენტის მანდატის ვადამდე შეჩერების შემთხვევაში დგება პრეზიდენტის უფლებამონაცვლის საკითხი. ეს საკითხი მარტივად წყდება საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში, სადაც შემოღებულია ვიცე-პრეზიდენტის თანამდებობა, რომელიც აირჩევა პრეზიდენტთან ერთად და რომელიც ასრულებს სახელმწიფოს მეთაურის მოვალეობას დარჩენილი უფლებამოსილების ვადით (აშშ, ბრაზილია). რაც შეეხება საპარლამენტო და ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის რესპუბლიკებს, რიგგარეშე საპრეზიდენტო არჩევნებამდე შესაძლებელია განსხვავებული იყოს დროებით მონაცვლე სუბიექტი - პრემიერ-მინისტრი (ავსტრია, ფინეთი, უკრაინა), პარლამენტის (ლიტვა, უნგრეთი) ან მისი ერთ-ერთი პალატის (საფრანგეთი, იტალია, გერმანია) თავმჯდომარე ან ხელისუფლების სხვადასხვა შტოების ხელმძღვანელ პირთაგან შემდგარი კოლეგიური ჯგუფი (ისლანდია, ირლანდია).

3.3. სახელმწიფოს მეთაურის პასუხისმგებლობა

3.3.1. მონარქის პასუხისმგებლობა

მონარქის სამართლებრივი სტატუსი ორი განსაკუთრებული თავისებურებით ხასიათდება. პირველი, შეუზღუდავი უფლებამოსილებით აღჭურვილი სახელმწიფოს მეთაური - მონარქი არ არის პასუხისმგებელი თავისი საქმიანობისათვის საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე. ამგვარი მიდგომა განპირობებულია პრეზუმფციით, რომლის თანახმად მონარქი საკითხებს წყვეტს მინისტრებთან შეთანხმებით, რომლებსაც ეკისრებათ კიდევაც პასუ-

ხისმგებლობა მიღებული გადაწყვეტილებების შედეგებზე.[1] რაც შეეხება მეორე თავისებურებას, მონარქიული სახელმწიფოების კონსტიტუციებით აღიარებულია მონარქის ხელშეუხებლობა, რომელსაც ზღვარი არ გააჩნია. მონარქი დაცულია არა მხოლოდ ფიზიკური ხელშეხებისგან, არამედ კანონმდებლობის შესაბამისად მას არ ეკისრება პოლიტიკური თუ სამართლებრივი პასუხისმგებლობა. ამასთან, მონარქის პასუხისმგებლობისგან თავისუფლების პრინციპი ყველა სახელმწიფოში არ არის აღქმული, როგორც მისი აბსოლუტური უპასუხისმგებლობა. მონარქიული სისტემის კონცეფცია არ იცნობს საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე მონარქის პასუხისმგებლობას და მონარქი არ აგებს პასუხს საკუთარ მოქმედებებზე. თუმცა, არსებობს გამონაკლისიც, რომელიც მონარქის უმოქმედობას უკავშირდება. კერძოდ, იმ შემთხვევაში, თუ შვედეთის მეფე ექვს თვეზე მეტი დროის განმავლობაში ვერ შეძლებს შეასრულოს ან არ შეასრულებს მის მოვალეობებს, მთავრობა ამის თაობაზე აცნობებს პარლამენტს - რიქსდაგს, რომელიც წყვეტს საკითხს - დატოვა თუ არა მეფემ გვირგვინი. მსგავსი საფუძვლით მონარქის შეცვლის შესაძლებლობას ითვალისწინებს ჰოლანდიის კონსტიტუციაც.

3.3.2. პრეზიდენტის პასუხისმგებლობა

რესპუბლიკური მმართველობის ფორმის სახელმწიფოების საკონსტიტუციო სამართალი ითვალისწინებს პრინციპს, რომლის თანახმად პრეზიდენტს, როგორც წესი, არ ეკისრება პოლიტიკური პასუხისმგებლობა საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე. საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში პრეზიდენტი აღმასრულებელი ხელისუფლების მატარებელი სახელმწიფოს მეთაურია და, საყოველთაო-სახალხო წესით არჩევის გამო, იგი არ აგებს პასუხს საკუთარი მოქმედებებისათვის პარლამენტის წინაშე. საპარლამენტო რესპუბლიკაში, მიუხედავად იმისა, რომ პრეზიდენტის არჩევაში საკანონმდებლო ორგანო მონაწილეობს, სახელმწიფოს მეთაურს ასევე არ ეკისრება პოლიტიკური პასუხისმგებლობა პარლამენტის წინაშე, ამ პასუხისმგებლობის მატარებელია მთავრობა (კონტრასიგნაციის მექანიზმიდან გამომდინარე). რაც შეეხება ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკას, მასში საპარლამენტო-საპრეზიდენტო ნიშან-თვისებების შერწყმიდან გამომდინარე, პრეზიდენტი „ორმაგი დაცვის“ ქვეშაა და პოლიტიკური პასუხისმგებლობა კვლავ მთავრობას ეკისრება. ამასთან, მონარქისგან განსხვავებით, პრეზიდენტს ეკისრება სამართლებრივი პასუხისმგებლობა, რომლის საფუძვლები და საზღვრები

[1] მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2005, 301.

შესაბამისი სახელმწიფოების კონსტიტუციებით ან სპეციალური კანონებითაა დადგენილი, თუმცა მხოლოდ გარკვეული მოქმედებისათვის: მასზე არ ვრცელდება ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა, სისხლისსამართლებრივი ვრცელდება ნაწილობრივ, ხოლო სამოქალაქოსამართლებრივი - სახელმწიფოსათვის მიყენებული მნიშვნელოვანი ზიანისთვის. პრეზიდენტი იტალიაში პასუხისმგებელია სახელმწიფოს ღალატისა და კონსტიტუციის დარღვევისათვის (კონსტიტუცია, მუხლი 90), აშშ-ში - სახელმწიფოს ღალატის, ქრთამის აღების და სხვა მძიმე თუ მსუბუქი დანაშაულისთვის (კონსტიტუცია, მუხლი II, ნაწილი 4), გერმანიაში - კონსტიტუციისა და ფედერალური კანონების განზრახ დარღვევისათვის (კონსტიტუცია, მუხლი 61), მექსიკაში - სამშობლოს ღალატისა და მძიმე სისხლისსამართლებრივი დანაშაულისათვის (კონსტიტუცია, მუხლი 108).

პრეზიდენტისათვის სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის დაკისრება, როგორც წესი, მისი თანამდებობიდან გადაყენების შემდგომ ხდება, რაც იმპიჩმენტის პროცედურითაა შესაძლებელი. იმპიჩმენტი წარმოადგენს სახელმწიფოს მეთაურის (ასევე უმაღლესი თანამდებობის სხვა პირების) სამართლებრივი პასუხისმგებლობის ფორმას, რომლის მიზანია პასუხისმგებლობის რეალიზაციის განსაკუთრებული პროცედურის შედეგად პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადაყენება.

პრეზიდენტის პასუხისმგებლობის საკითხი ერთ შემთხვევაში პარლამენტის, ხოლო მეორე შემთხვევაში - სასამართლო ორგანოების წინაშე დგება. იმპიჩმენტის საპარლამენტო განხილვამ და ბრალეულობის დადგენამ შესაძლოა გამოიწვიოს პრეზიდენტის გადადგომა და ამით დასრულდეს ყველაფერი. თუმცა, პრეზიდენტის იმპიჩმენტის პროცედურა ყოველთვის მხოლოდ მისი გადადგომით როდი სრულდება. საფრანგეთში იმპიჩმენტის პარალელურად შესაძლოა დადგეს პრეზიდენტის სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის საკითხიც, მაშინ, როდესაც გერმანიაში ამგვარი პასუხისმგებლობა ამოქმედდება მხოლოდ იმპიჩმენტის პროცედურის დასრულების შემდგომ.

რესპუბლიკური მმართველობის ფორმის თანამედროვე სახელმწიფოებში იმპიჩმენტის პროცედურა სამი ძირითადი ფორმითაა დამკვიდრებული: **საპარლამენტო, საპარლამენტო-სასამართლო და საპარლამენტო-პლებისციტური.**

იმპიჩმენტის **საპარლამენტო** ფორმა აღმოცენდა აშშ-ში და გავრცელებულია ლათინური ამერიკის სახელმწიფოებშიც. ზოგადად, პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადაყენების საკითხის ინიცირება ხდება პარლამენტის წევრთა გარკვეული ჯგუფის მიერ (პარლამენტის ან პარლამენტის

ქვედა პალატის წევრთა 1/3, 1/4 ან 1/5). საკანონმდებლო ორგანო ქმნის საგამოძიებო კომისიას, რომელიც ამზადებს საბრალდებო დასკვნის პროექტს და წარუდგენს პარლამენტს (ორპალატიანობის შემთხვევაში - ქვედა პალატას). საკანონმდებლო ორგანო ქვედა პალატის წევრთა ხმების არანაკლებ 2/3-ით საბრალდებო დასკვნის მიღების შემთხვევაში გადასცემს დასკვნას ზედა პალატას, რომელიც, ასევე წევრთა ხმების არანაკლებ 2/3-ით წყვეტს საკითხს პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადაყენების თაობაზე. აშშ-ის კონგრესის ზედა პალატაში იმპიჩმენტის პროცედურის განხორციელებისას სხდომას თავმჯდომარეობს აშშ-ის უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე. ერთპალატიანი პარლამენტის პირობებში იმპიჩმენტის ზემოხსენებული სქემა სახეცვლილია, იმ კუთხით, რომ ბრალდების წაყენებისა და იმპიჩმენტის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს ერთი და იგივე პალატა, განსხვავებულია მხოლოდ ხმათა საჭირო რაოდენობა. მაგალითისათვის, უკრაინის პარლამენტი საბრალდებო დასკვნას იღებს ხმათა 2/3-ით, ხოლო გადაწყვეტილება იმპიჩმენტის თაობაზე მიიღება პარლამენტის წევრთა ხმების არანაკლებ 3/4-ით.

იმპიჩმენტის **საპარლამენტო-სასამართლო** ფორმა ძირითადად დამკვიდრებულია ევროპის რესპუბლიკური ფორმის სახელმწიფოთა უმრავლესობაში (გერმანია, იტალია, პოლონეთი, პორტუგალია, ჩეხეთი). საკითხს იმპიჩმენტის პროცედურის დაწყების თაობაზე იხილავს და წყვეტს პარლამენტი, ხოლო იმპიჩმენტის პროცედურას საბოლოოდ ასრულებს სახელმწიფოს ერთ-ერთი უმაღლესი ინსტანციის სასამართლო. ამგვარი სასამართლოა საკონსტიტუციო (გერმანია, იტალია, ჩეხეთი) ან უმაღლესი (საკასაციო) სასამართლო (პორტუგალია).

იმპიჩმენტის **საპარლამენტო-პლებისციტური** ფორმა საკმაოდ იშვიათად გვხვდება (ავსტრია, სლოვაკეთი, ისლანდია). საბრალდებო დასკვნას იხილავს და ამტკიცებს პარლამენტი წევრთა კვალიფიციური უმრავლესობით (სლოვაკეთი - 3/4, ისლანდია - 3/5), რის შემდგომ ბრალდება წარედგინება ამომრჩეველს „სახალხო კენჭისყრისათვის". შედეგად, საყოველთაო-სახალხო კენჭისყრით წყდება პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადაყენების საკითხი, რაც შეეხება მის სისხლისსამართლებრივ პასუხისმგებლობას, საკითხს იხილავს სასამართლო.

4. სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებები

თანამედროვე სახელმწიფოთა კანონმდებლობა სახელმწიფოს მეთაურის მრავალფეროვან უფლებამოსილებებს ითვალისწინებს საზოგადოებრივი ცხოვრების სხვადასხვა სფეროში. ამ უფლებამოსილებათა განხორციელება გარკვეულწილად დამოკიდებულია კონსტიტუციური მექანიზმების ფუნქციონირების პრაქტიკასა და სახელმწიფოში არსებულ პოლიტიკურ რეალობაზე. ამ მხრივ ნიშანდობლივია ორი ძირითადი ტენდენცია: პირველი, სახელმწიფოთა ნაწილში შეიმჩნევა მთავრობის ან მთავრობის მეთაურის მხრიდან სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებების ფაქტობრივი თუ ფორმალური შეზღუდვის პროცესი და მეორე, რიგ სახელმწიფოებში მიმდინარეობს სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებების გაფართოების პროცესი, რაც, ხშირ შემთხვევებში სცილდება კონსტიტუციებით და სხვა საკანონმდებლო აქტებით დადგენილ ფარგლებს. ორივე ზემოხსენებული პროცესი განპირობებულია თანამედროვე მსოფლიოში სამთავრობო ხელისუფლების როლის ზრდის ტენდენციით.

4.1. სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებების კლასიფიკაცია

სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებების განხილვისას გასათვალისწინებელია მისი როგორც იურიდიული, ასევე ფაქტობრივად განხორციელებული უფლებამოსილებების ანალიზი, სახელმწიფოს მმართველობის კონკრეტული ფორმის კონტექსტში. სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებების განხილვა რთულია მათი გარკვეული ნიშნით კლასიფიკაციის გარეშე. კლასიფიკაციის პროცესში გასათვალისწინებელია მისი, როგორც სახელმწიფოს წარმომადგენლის უფლებამოსილებები, ადგილი ხელისუფლების დანაწილების და სახელმწიფო ორგანოთა სისტემაში, სახელმწიფოს მეთაურის ურთიერთობა ხელისუფლების ტრადიციულ განშტოებებთან და საკუთარი უფლებამოსილებების რეალურად განხორციელების მდგომარეობა. მიუხედავად ზემოხსენებული ფაქტორებისა, სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებები ერთიან კომპლექსს წარმოადგენს, გარკვეული სახესხვაობებით.

სახელმწიფოს მეთაურის ძირითადი უფლებამოსილებები, როგორც მონარქიული, ასევე რესპუბლიკური ფორმის სახელმწიფოებში, შემდეგი განზოგადებული სახით შეგვიძლია დავახგუფოთ:

ა) სახელმწიფოს მეთაურის წარმომადგენლობითი უფლებამოსილებები - სახელმწიფოს მეთაური წარმოადგენს სახელმწიფოს იურიდიულ განსახიერებას, მის სიმბოლოს;

ბ) სახელმწიფოს მეთაურის მაკომპლექტებელი უფლებამოსილებები - სახელმწიფოს მეთაური მონაწილეობს სახელმწიფო ორგანოთა ფორმირებასა და უმაღლესი თანამდებობის პირთა განწესების პროცესში;

გ) სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებები კონსტიტუციური წყობისა და ადამიანის უფლებების დაცვის სფეროში - სახელმწიფოს მეთაური იურიდიულად წარმოადგენს კონსტიტუციის დაცვის გარანტს, არის უმაღლესი მთავარსარდალი, მას უკავშირდება საომარი თუ საგანგებო მდგომარეობის, ზავის გამოცხადებასთან დაკავშირებული უფლებამოსილებები;

დ) სახელმწიფოს მეთაურის საარბიტრაჟო უფლებამოსილებები - სახელმწიფოს მეთაური წარმოადგენს უმაღლესი თანამდებობის პირს, რომელიც უზრუნველყოფს სახელმწიფო ორგანოთა სტაბილურ ფუნქციონირებას და სახელისუფლებო კონფლიქტების გადაჭრას;

ე) სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებები აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან მიმართებით;

ვ) სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებები საკანონმდებლო ხელისუფლებასთან მიმართებით;

ზ) სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებები სასამართლო ხელისუფლებასთან მიმართებით.

4.2. სახელმწიფოს მეთაურის წარმომადგენლობითი უფლებამოსილებები

მონარქის მიერ სახელმწიფოს განსახიერება და პერსონიფიცირება საფუძვლად დაედო თეორიას, რომლის მიხედვით სუვერენი განასახიერებს სახელმწიფოს უფლებებსა და მოვალეობებს. ლიბერალური სახელმწიფოს ჩამოყალიბებამ მნიშვნელოვნად შეცვალა ხსენებული თეორია და სახელმწიფოს მეთაურის სამართლებრივი მდგომარეობა. თუმცა მას შეუნარჩუნა სახელმწიფოს უმაღლესი წარმომადგენლის ფუნქციები. ნებისმიერი სახელმწიფოს კონსტიტუცია ამა თუ იმ ფორმით ადგენს, რომ სახელმწიფოს მეთაური წარმოადგენს სახელმწიფოს ქვეყნის შიგნით და საერთაშორისო ურთიერთობებში.

სახელმწიფოს მეთაური, როგორც სახელმწიფოს წარმომადგენელი, ყოველწლიურად მიმართავს ხალხს და საკანონმდებლო ორგანოს. სახელმწიფოს მეთაურის უფლება ცალკეული საკითხების რეფერენდუმზე გატანის სფეროში (საფრანგეთი და აფრიკის ფრანგულენოვანი სახელმწიფოები)

ეფუძნება პრეზიდენტის, როგორც სახელმწიფოს წარმომადგენლის სტატუსს. მნიშვნელოვანია სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებები საგარეო თუ საშინაო პოლიტიკის სფეროებში. იგი ნიშნავს ელჩებსა და სხვა დიპლომატიურ წარმომადგენლებს, იღებს რწმუნებათა სიგელებს სხვა ქვეყნების ელჩებისგან, აწარმოებს მოლაპარაკებებს, დებს საერთაშორისო ხელშეკრულებებს. რაც შეეხება საშინაო პოლიტიკას, სახელმწიფოს მეთაურია უფლებამოსილი გადაწყვიტოს მოქალაქეობის მინიჭება-შეწყვეტის საკითხები, მისცეს თავშესაფარი უცხოელებს, ახორციელებს შეწყალების უფლებას, გადასცემს სახელმწიფო ჯილდოებს, ანიჭებს უმაღლეს სამხედრო და საპატიო წოდებებს, მონაწილეობს ცერემონიულ და სადღესასწაულო ღონისძიებებში. სახელმწიფოს მეთაური ნიშნავს წარმომადგენლებს ტერიტორიულ ერთეულებსა თუ ფედერაციის სუბიექტებში.

4.3. სახელმწიფოს მეთაურის მაკომპლექტებელი უფლებამოსილებები

სახელმწიფოს მეთაური სხვადასხვა ფორმით მონაწილეობს სახელმწიფო ორგანოთა ფორმირებისა და უმაღლესი თანამდებობის პირების განწესების პროცესში. უპირველესად, მნიშვნელოვანია მისი როლი მთავრობის ფორმირებისას, თუმცა ეს როლი განსხვავებულია ცალკეული ქვეყნების მიხედვით, მმართველობის ფორმის გათვალისწინებით.

საპარლამენტო რესპუბლიკებსა და საპარლამენტო მონარქიებში სახელმწიფოს მეთაური მონაწილეობს მთავრობის ფორმირების პროცესში, თუმცა, ხშირად ამგვარი მონაწილეობა ნომინალურ ხასიათს ატარებს. იგი ითვალისწინებს საპარლამენტო უმრავლესობის ფაქტორს და, შესაძლებელია ითქვას, რომ პრემიერ-მინისტრის პოსტს თითქმის ავტომატურად იკავებს საპარლამენტო არჩევნებში გამარჯვებული პოლიტიკური პარტიის ლიდერი. იმ შემთხვევაში, თუ საკანონმდებლო ორგანოში არ არის მყარი უმრავლესობა, სახელმწიფოს მეთაურის როლი მთავრობის ფორმირების პროცესში იზრდება. რაც შეეხება საპრეზიდენტო რესპუბლიკებს და აბსოლუტურ მონარქიებს, მთავრობის ფორმირება სრულადაა დამოკიდებული სახელმწიფოს მეთაურზე, რადგან იგი თავად არის აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელი. დუალისტურ მონარქიებსა და ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში აღმასრულებელი ხელისუფლება გადანაწილებულია სახელმწიფოს მეთაურსა და პრემიერ-მინისტრს შორის, თუმცა უპირატესობა სახელმწიფოს მეთაურს ენიჭება და მასზეა დამოკიდებული მთავრობის მეთაურის დანიშვნა-გათავისუფლება.

სახელმწიფოს მეთაური, როგორც უმაღლესი თანამდებობის პირი, თანამდებობაზე ნიშნავს სხვადასხვა რანგის სახელმწიფო მოხელეებს, ასევე საარჩევნო ადმინისტრაციის, მარეგულირებელი ორგანოების, სხვადასხვა დონის სასამართლოების, საანგარიშო პალატების, სამხედრო თუ სამოქალაქო სფეროს თანამდებობის პირებს.

4.4. სახელმწიფოს მეთაური - კონსტიტუციური წყობის დაცვა

კონსტიტუციური წყობის დაცვასთან დაკავშირებული უფლებამოსილებები სახელმწიფოს მეთაურის უმთავრეს პრეროგატივას წარმოადგენს. მათ რიცხვს, უპირველესად, მიეკუთვნება შეიარაღებული ძალების უმაღლესი მთავარსარდლობა, რომელიც მინიჭებული აქვს თითქმის ყველა ტიპის სახელმწიფოს მეთაურს. სახელმწიფოს მეთაური თანამდებობრივად ყოველთვის წარმოადგენს უმაღლეს მთავარსარდალს.

კონსტიტუციური წყობის დაცვას უკავშირდება კონსტიტუციის დაცვის ფუნქცია, გამომდინარე იმ გარემოებიდან, რომ ამგვარი წყობა თავად კონსტიტუციითაა განსაზღვრული. ამ ფუნქციის რეალიზაციის მიზნით, სახელმწიფოს მეთაური აღჭურვილია ისეთი უფლებამოსილებებით, როგორიცაა აღმასრულებელი ხელისუფლების თუ ტერიტორიული ერთეულების ორგანოთა სამართლებრივი აქტების გაუქმება, სასამართლოსადმი, მათ შორის საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მიმართვის უფლება, ვეტოს უფლება და სხვ.

კონსტიტუციური წყობის და კონსტიტუციის დაცვის ერთ-ერთი ქმედითი უფლებამოსილებაა სახელმწიფოს მეთაურის მიერ საგანგებო და საომარი მდგომარეობის შემოღება, ასევე ზავის საკითხის გადაწყვეტა. საგანგებო მდგომარეობა უკავშირდება ტექნოგენურ თუ ბუნებრივ კატასტროფებს, ეპიდემიებს, სამოქალაქო არეულობას. რაც შეეხება საომარ მდგომარეობას, იგი წესდება სხვა ქვეყნის აგრესიის შემთხვევაში. საგანგებო და საომარი მდგომარეობის დროს სახელმწიფოს მეთაური ახორციელებს განსაკუთრებულ ღონისძიებებს, უფლებამოსილია შეზღუდოს ადამიანის ზოგიერთი უფლება და თავისუფლება. სახელმწიფოს მეთაური ხელმძღვანელობს სათათბირო ორგანოს - უშიშროების საბჭოს. საპარლამენტო მმართველობის სახელმწიფოებში საგანგებო და საომარი მდგომარეობის დროს სახელმწიფოს მეთაურის ნაცვლად ცალკეულ ღონისძიებებს ახორციელებს პარლამენტი და მთავრობა.

4.5. სახელმწიფოს მეთაური - არბიტრი

სახელმწიფოს მეთაური ისტორიულად გვევლინებოდა, როგორც უმაღლესი თანამდებობის პირი, რომელიც წყვეტდა სადავო საკითხებს ცალკეულ პირებსა თუ პირთა ჯგუფს შორის. იგი კოორდინაციას უწევდა სახელმწიფო ორგანოთა საქმიანობას, უზრუნველყოფდა მოსახლეობის ინტერესების შეთანხმებას სახელმწიფო ინსტიტუციებთან, თუმცა შესაბამისი ფორმულირებები კონსტიტუციებში არ იყო დაფიქსირებული. პირველად პრეზიდენტის საარბიტრაჟო კომპეტენციის თაობაზე ჩანაწერი გაჩნდა საფრანგეთის 1958 წლის მოქმედ კონსტიტუციაში (მუხლი 5). სახელმწიფოს მეთაურის საარბიტრაჟო უფლებამოსილებების მიზანია სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა გამართული ფუნქციონირების და თანამშრომლობის უზრუნველყოფა, საჭიროების შემთხვევაში - შუამავლობაც კი. სახელმწიფოს მეთაური უფლებამოსილია განახორციელოს შემთანხმებელი პროცედურები როგორც სახელმწიფო ორგანოებს, ასევე სახელმწიფო ორგანოებსა და მოქალაქეებს, პოლიტიკურ პარტიებს შორის, საჭიროების შემთხვევაში კი სახელმწიფოსა და ფედერაციის სუბიექტებს, თავად ფედერაციის სუბიექტებსა თუ სხვა ტერიტორიულ ერთეულებს შორის.

4.6. სახელმწიფოს მეთაური და საკანონმდებლო ხელისუფლება

აღიარებულია, რომ სახელმწიფოს მეთაური არ არის კანონმდებელი. იურიდიულად იგი არ წარმოადგენს კანონმდებელს იმ ქვეყნებშიც კი, სადაც თანამედროვე ფორმით პარლამენტი არ არსებობს (საუდის არაბეთი, ომანი), რადგან ითვლება, რომ „ღვთაებრივი" კანონები ყურანშია გადმოცემული.

სახელმწიფოს მეთაური სხვადასხვა ფორმით მონაწილეობს პარლამენტის ფორმირების პროცესში, მაგალითად, დიდი ბრიტანეთისა და ერთა თანამეგობრობის წევრ სახელმწიფოებში ნიშნავს პარლამენტის ზედა პალატების წევრთა ნაწილს. მსგავსი ფუნქციით არის აღჭურვილი რესპუბლიკური მმართველობის სახელმწიფოების პრეზიდენტიც (იტალია, ირანი). სახელმწიფოს მეთაურის აქტებით ინიშნება სხვადასხვა დონის წარმომადგენლობითი ორგანოების თუ თანამდებობის პირთა როგორც მორიგი, ასევე რიგგარეშე არჩევნები. საპარლამენტო მმართველობის სახელმწიფოებში და ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში სახელმწიფოს მეთაური უფლებამოსილია გახსნას და დახურულად გამოაცხადოს საპარლამენტო სესია, რიგ ქვეყნებში ვადამდე დაითხოვოს პარლამენტი ან მისი ქვედა პალატა, დანიშნოს რიგგარეშე არჩევნები.

სახელმწიფოს მეთაური იწვევს პარლამენტის რიგგარეშე სხდომებს, უფლებამოსილია დაესწროს პარლამენტის ნებისმიერ სხდომას, მიმართოს პარლამენტს ყოველწლიური თუ საბიუჯეტო მოხსენებით. უმრავლეს სახელმწიფოებში სახელმწიფოს მეთაური აღჭურვილია საკანონმდებლო ინიციატივისა და კანონის პრომულგაციის უფლებით, პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონზე ვეტოს დადებისა და კანონის კონსტიტუციურობის თაობაზე საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი სარჩელით მიმართვის უფლებით.

რაც შეეხება ვეტოს უფლებას, განასხვავებენ აბსოლუტურ (ჯიბის) და შეყოვნებით (სუსპენზიურ) ვეტოს. აბსოლუტური ვეტოს დროს ხდება პარლამენტის მიერ მიღებული კანონის საბოლოო უარყოფა სახელმწიფოს მეთაურის მიერ, კანონის ხელმოწერაზე და გამოქვეყნებაზე უარის თქმის გზით. შეყოვნებითი ვეტოს შემთხვევაში სახელმწიფოს მეთაური ხელმოსაწერად მისთვის გადაცემულ კანონს მოტივირებული შენიშვნებით უბრუნებს პარლამენტს ხელახალი განხილვისათვის. სახელმწიფოს მეთაური უფლებამოსილია გამოიყენოს ვეტოს უფლება როგორც მთლიანად კანონის, ასევე მისი ცალკეული ნაწილის მიმართ. პარლამენტი უფლებამოსილია სახელმწიფოს მეთაურის მიერ ვეტოს სახით ჩამოყალიბებული შენიშვნები კენჭისყრით, ხმების საკმაოდ მაღალი რაოდენობით დაძლიოს, წინააღმდეგ შემთხვევაში პრეზიდენტის შენიშვნები აისახება კანონში.

4.7. სახელმწიფოს მეთაური და აღმასრულებელი ხელისუფლება

სახელმწიფოს მეთაური სხვადასხვა ფორმით მონაწილეობს აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელების პროცესში, რაც დაკავშირებულია სახელმწიფოს მმართველობის ფორმასთან. მთავრობის საქმიანობაში მონაწილეობის ერთ-ერთ სახეს წარმოადგენს მთავრობის მეთაურის მიერ სახელმწიფოს მეთაურის გარკვეული პერიოდულობით ინფორმირება ქვეყანაში არსებული მდგომარეობის შესახებ. სახელმწიფოს მეთაური უფლებამოსილია მოიწვიოს და თავმჯდომარეობდეს მთავრობის სხდომებს (იტალია, საფრანგეთი, პოლონეთი, რუმინეთი), სახელმწიფოს მეთაურის სამართლებრივი აქტები სავალდებულოა შესასრულებლად მთავრობისა და მთავრობის წევრებისთვის. რიგ ქვეყნებში სახელმწიფოს მეთაური უფლებამოსილია გააუქმოს ან შეაჩეროს აღმასრულებელი ხელისუფლების სამართლებრივი აქტები. რაც შეეხება სახელმწიფოს მეთაურის მონაწილეობას მთავრობის ფორმირების პროცესში, ხსენებული საკითხი ჩვენს მიერ განხილულ იქნა შესაბამის ქვეთავში (4.3.).

4.8. სახელმწიფოს მეთაური და სასამართლო ხელისუფლება

ზოგადად, სასამართლო ხელისუფლება გარკვეული სპეციფიკით ხასიათდება, იგი დისტანცირებულია სახელმწიფოს მეთაურისაგან და ხელისუფლების სხვა შტოებისაგან. სახელმწიფოს მეთაური არ ერევა სასამართლოს საქმიანობაში, წარსულში დარჩა ის დრო, როდესაც სოლომონ მეფე[1] ასამართლებდა თანამოქალაქეებს. მუსულმანური სამყაროს სახელმწიფოებში მონარქი უფლებამოსილი იყო განესაჯა, თუმცა თანამედროვე ეპოქაში ამგვარი რამ თითქმის აღარ ხდება. დამკვიდრდა სასამართლოს დამოუკიდებლობის პრინციპი, რომლის დაცვა სახელმწიფოს მეთაურის ვალდებულებაცაა. თანამედროვე სახელმწიფოებში სახელმწიფოს მეთაურები არ აკეთებენ განცხადებებს ამა თუ იმ პირის ბრალეულობის თუ უდანაშაულობის თაობაზე, რადგან ეს აღიქმება სასამართლო ხელისუფლების საქმიანობაში ჩარევად.

სახელმწიფოს მეთაურს გააჩნია შემდეგი სახის უფლებამოსილებები: მოსამართლეთა დანიშვნა, შეწყალებისა თუ მსჯავრდებულთათვის სასჯელის შემსუბუქების, ასევე სასამართლოსადმი სარჩელით მიმართვის უფლება. იმ სახელმწიფოებში, სადაც სახელმწიფოს მეთაურს გააჩნია მოსამართლეთა განწესების უფლებამოსილება, ეს, როგორც წესი, ეხება უმაღლესი ინსტანციის სასამართლოსა და საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრებს. სახელმწიფოს მეთაურს არ გააჩნია მოსამართლეთა გათავისუფლების, სხვა თანამდებობაზე გადაყვანის თუ დისციპლინური სახდელის დაკისრების უფლებამოსილება, ამგვარი კომპეტენციით აღჭურვილი არიან სასამართლო თვითმმართველობის ორგანოები. სახელმწიფოს მეთაური ნიშნავს სასამართლო საქმიანობის ადმინისტრაციული მართვის ორგანოს - მაგისტრატურის (იუსტიციის) უმაღლესი საბჭოს წევრებს, ზოგ შემთხვევაში თავმჯდომარეობს კიდევაც ამ ორგანოს (საფრანგეთი). რაც შეეხება შეწყალების და სასჯელის შემსუბუქების უფლებას, სახელმწიფოს მეთაურის ეს უფლებამოსილებები რეალურად წარმოადგენს სისხლის სამართლის საქმეებზე სასამართლო განაჩენის შეცვლას. შეწყალების უფლება სათავეს იღებს იმ ეპოქიდან, როდესაც მონარქი იმავდროულად უმაღლეს მსაჯულადაც ითვლებოდა. ასევე, სახელმწიფოს მეთაური უფლებამოსილია შეიტანოს

---

[1] ისრაელის სამეფოს მეფე ძვ.წ.965-ძვ.წ.928. აღწერილია ახლო აღმოსავლეთის მანუსკრიპტებში, როგორც იმპერიის გრძენი მმართველი, ცნობილი იყო განსაკუთრებული სიბრძნით, სიმდიდრითა და სიძლიერით.

სარჩელი საერთო სასამართლოებში, მიმართოს საკონსტიტუციო სასამართლოს კონკრეტული სამართლებრივი აქტის კონსტიტუციასთან შესაბამისობის დადგენის საკითხზე.

4.9. სახელმწიფოს მეთაურის სამართლებრივი აქტები

სახელმწიფოს მეთაურს სამართალშემოქმედების სფეროში გააჩნია ნორმატიული და ინდივიდუალური აქტების გამოცემის უფლებამოსილება. ამგვარ აქტებს მიეკუთვნება ბრძანებები, ბრძანებულებები, კანონის ძალის მქონე დეკრეტები. სახელმწიფოს მეთაურის აქტები რაოდენობით საკმაოდ აღემატება პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონებს.

მუსულმანური სახელმწიფოების მონარქის მიერ გამოცემულ სამართლებრივ აქტებს კანონის ძალა გააჩნია. ამ სახელმწიფოებში მონარქი საკუთარი შეხედულებისამებრ გამოსცემს სამართლებრივ აქტებს სახელმწიფოებრივი ცხოვრების ნებისმიერ სფეროში, მხოლოდ ერთი დათქმით - აქტი უნდა შეესაბამებოდეს ისლამის მოთხოვნებს. რაც შეეხება საპარლამენტო მმართველობის სახელმწიფოებს და ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკებს, სახელმწიფოს მეთაურის რიგი აქტები ძალაში შედის მხოლოდ კონტრასიგნაციის მექანიზმის განხორციელების შემდგომ.

4.9.1. კონტრასიგნაციის მექანიზმი

კონსტიტუციონალიზმის დოქტრინაში კონტრასიგნაცია (ლათინური: contra-წინააღმდეგ, signare-ხელმოწერა) სახელმწიფოს მეთაურის სამართლებრივი აქტების პრემიერ-მინისტრის (იშვიათად, შესაბამისი სფეროს მინისტრის) მხრიდან თანახელმოწერას გულისხმობს, რის შედეგად აქტი იძენს იურიდიულ ძალას და მის აღსრულებაზე სამართლებრივი თუ პოლიტიკური პასუხისმგებლობა ეკისრება პრემიერ-მინისტრს.

კონტრასიგნაციის ინსტიტუტი ევროპულ სამართალში მე-19 საუკუნის დასაწყისში დამკვიდრდა და დღემდე მოქმედებს ევროკავშირის „ძველი" წევრი სახელმწიფოების უმრავლესობაში (საფრანგეთი, გერმანია, იტალია, პორტუგალია, ესპანეთი, საბერძნეთი, ფინეთი). იგი სათავეს 1701 წლიდან იღებს, ინგლისის „მოწყობის აქტით", რომელმაც საბოლოოდ შეზღუდა მონარქის აბსოლუტური ძალაუფლება და დაამკვიდრა დუალისტური მონარქია. კონტრასიგნაციის მექანიზმის აღდგენა მოხდა აღმოსავლეთ ევროპაშიც, განხორციელებული კონსტიტუციური რეფორმების შედეგად (პოლონეთი, ჩეხეთი, ბულგარეთი, უნგრეთი, რუმინეთი, ხორვატია, ლიტვა, ლატვია).

ისტორიულად, კონტრასიგნაციის ინსტიტუტი ორი სამართლებრივი პრინციპის - მონარქის სუვერენობისა და პარლამენტის უზენაესობის პრინციპების დაპირისპირების შედეგად აღმოცენდა. როგორც ცნობილი კონსტიტუციონალისტი ანდრაშ შაიო აღნიშნავს, „კონსტიტუციური პრობლემა იყო, თუ როგორ უნდა მომხდარიყო მეფის გაკონტროლება - რომლის პასუხისმგებლობის საკითხიც ვერც პიროვნულ და ვერც მისი, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის რანგში, ვერ დგებოდა".[1]

კონტრასიგნაცია განხილული უნდა იყოს როგორც სამართლებრივი სიმბოლო, რომელიც ადასტურებს სახელმწიფოს მეთაურის აქტების აღსრულებაზე პასუხისმგებლობის მთავრობის წევრებზე გადატანას. თუმცა, ხაზგასასმელია, რომ თანამედროვე ევროპული სახელმწიფოების კონსტიტუციები, რომლებიც ითვალისწინებენ კონტრასიგნაციის მექანიზმს, არ ადგენენ თანახელმოწერილი აქტის აღსრულებაზე სპეციალური პასუხისმგებლობის კონკრეტულ პროცედურებს. შესაბამისად, კონტრასიგნაციის ინსტიტუტის რეალურ სამართლებრივ შინაარსს წარმოადგენს არა სახელმწიფოს მეთაურის აქტებზე თანახელმომწერ პირზე პასუხისმგებლობის გადატანა, არამედ აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და სახელმწიფოს მეთაურის ფუნქციებისა და კომპეტენციების გამიჯვნა.

თანამედროვე სახელმწიფოთა კონსტიტუციურსამართლებრივ სისტემებში კონტრასიგნაცია, როგორც წესი, დამკვიდრებულია აღმასრულებელი ხელისუფლების ფუნქციური დუალიზმის პირობებში, საპარლამენტო და შერეული მმართველობის მოდელებში. კონტრასიგნაცია წარმოადგენს სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებების შეზღუდვის პროცესუალურ ფორმას, რომლის გარეშე სახელმწიფოს მეთაურის სამართლებრივ აქტს არ გააჩნია იურიდიული ძალა და არ ხდება მისი აღსრულება (იტალიის კონსტიტუცია, მუხლი 89; გერმანიის ძირითადი კანონი, მუხლი 58; საბერძნეთის კონსტიტუცია, მუხლი 35; პორტუგალიის კონსტიტუცია, მუხლი 140). კონტრასიგნაციის ინსტიტუტის სამართლებრივი ანალიზი ცხადყოფს, რომ კონტრასიგნაციას არ ექვემდებარება სახელმწიფოს მეთაურის ის სამართლებრივი აქტები, რომლებიც უკავშირდება, ერთი მხრივ, მისი, როგორც არბიტრის ფუნქციებს სახელისუფლებო განშტოებებს შორის არსებული კონფლიქტების თუ პოლიტიკური კრიზისების განსამუხტავად და, მეორე მხრივ, გარკვეულ ე.წ. „ფორმალურ-ტექნიკური ხასიათის უფლებამოსილებებს", რომლებიც მხოლოდ სახელმწიფოს მეთაურის კომპეტენ-

[1] შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 102-103.

ციას მიეკუთვნება (უფლებამოსილებები მთავრობის ფორმირების ან პარლამენტის დათხოვნის პროცესში). შესაბამისად, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ კონსტიტუციურსამართლებრივ პრაქტიკაში კონტრასიგნაციას ექვემდებარება სახელმწიფოს მეთაურის იმ უფლებამოსილებების რეალიზაცია, რომლებიც გარკვეულწილად აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებას უკავშირდება.[1] ამასთან, და ამას ევროპული სახელმწიფოების კონსტიტუციური პრაქტიკაც ადასტურებს, კონტრასიგნაციის მექანიზმი დამკვიდრებულია მხოლოდ იმ სახელმწიფოებში, სადაც არსებობს პარლამენტის წინაშე მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მექანიზმი. კონტრასიგნაციის ინსტიტუტი სახელმწიფოს მეთაურთან მიმართებით მთავრობის დამოუკიდებლობისა და ავტონომიურობის კონსტიტუციურ გარანტიას წარმოადგენს, რაც, საბოლოო ჯამში, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის უზრუნველყოფას ემსახურება. კონტრასიგნაციის ინსტიტუტი უზრუნველყოფს პრეზიდენტის, როგორც სახელისუფლებო ინსტიტუტებს შორის ნეიტრალური არბიტრის როლის გაზრდას და რაც მთავარია, განაპირობებს დამოუკიდებელი და პასუხისმგებელი მთავრობის ჩამოყალიბების პროცესს.

თემატური კითხვები:

1) რა ადგილი უკავია სახელმწიფოს მეთაურს სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში?
2) სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტის რა ძირითადი ფორმებია ცნობილი?
3) მონარქის ინსტიტუტის რა ნაირსახეობებია გავრცელებული?
4) პრეზიდენტის ინსტიტუტის რა ნაირსახეობებია გავრცელებული?
5) რა თავისებურებებით ხასიათდება მონარქის მიერ თანამდებობის დაკავება და უფლებამოსილების შეწყვეტა?
6) რა თავისებურებებით ხასიათდება პრეზიდენტის მიერ თანამდებობის დაკავება და უფლებამოსილების შეწყვეტა?
7) სახელმწიფოს მეთაურის პასუხისმგებლობის რა ფორმებია დამკვიდრებული?
8) სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებების რა ძირითადი ჯგუფებია გავრცელებული?

---

[1] კვერენჩხილაძე გ., კონტრასიგნაციის ინსტიტუტი - ევროპული გამოცდილება და ქართული პერსპექტივები, ჟურნალი „სარჩევი", N1-2(3-4), 2012, 207.

9) რა თავისებურებებით ხასიათდება სახელმწიფოს მეთაურის ურთიერთობა სახელმწიფო ხელისუფლების შტოებთან?
10) რას წარმოადგენს კონტრასიგნაციის მექანიზმი და როგორია მისი ძირითადი არსი?

თავი X. აღმასრულებელი ხელისუფლება

1. აღმასრულებელი ხელისუფლება: ფუნქციები და მახასიათებლები

საყოველთაოდ აღიარებულია, რომ სახელმწიფოებრივი ორგანიზმისა და კონსტიტუციური წყობის წარმატებული ფუნქციონირების ერთ-ერთ ფუძემდებლურ პრინციპს ხელისუფლების დანაწილება წარმოადგენს. აღნიშნული დებულება, რომელიც არაერთხელ დადასტურდა დოქტრინისა თუ პრაქტიკის მიერ, სრულყოფილი სახით საფრანგეთის 1789 წლის „ადამიანისა და მოქალაქის უფლებათა დეკლარაციის" მე-16 მუხლში აისახა: „საზოგადოებას, სადაც (...) არ არსებობს ხელისუფლებათა დანაწილება, არ გააჩნია კონსტიტუცია".[1]

სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის წანამძღვრები ჯერ კიდევ ანტიკური ეპოქის მოაზროვნეთა შრომებში შეინიშნება. ძველი ბერძენი ფილოსოფოსი პლატონი ავითარებს მოსაზრებას შრომის განაწილების აუცილებლობის შესახებ, რის შედეგად მიუთითებს სახელმწიფო ხელისუფლების სხვადასხვა მხარეებზე და ერთმანეთისაგან გამოყოფს საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებებს.[2] პლატონის მოსაზრებები განავითარა მისმა მოწაფემ, ბერძენმა ფილოსოფოსმა არისტოტელემ. იგი მიიჩნევდა, რომ „სახელმწიფო წარმოადგენს რთულ ერთიანობას, რომელიც შედგება სპეციფიური ნაწილებისაგან. უპირველესად, ეს არის „კანონსათათბირო" ორგანო, მეორე ელემენტია ადმინისტრაციული ანუ სამთავრობო ორგანო და მესამე - სასამართლო ორგანო, რომელიც ახორციელებს მართლმსაჯულებას".[3] სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილების შესახებ პლატონისა და არისტოტელეს შეხედულებებმა ზეგავლენა იქონია ბერძენი ისტორიკოსის პოლიბიოსისა და რომაელი ორატორის ციცერონის მოძღვრებებზე, რომლებმაც განავითარეს სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილებისა და სახელმწიფოს ფორმის ურთიერთკავშირის თეორია.

XVII საუკუნიდან მოყოლებული, ვიდრე XX საუკუნის დასაწყისამდე, გავრცელებული იყო საკანონმდებლო ხელისუფლების აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე „ბატონობის" იდეა. კლასიკური გაგებით სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილების თეორიის ერთ-ერთი ფუძემდებელი, ინგლისელი ფილოსოფოსი ჯონ ლოკი თვლიდა, რომ „კონსტიტუციურ სახელმწიფოში, რომელიც მოქმედებს ერთიანობის შესანარჩუნებლად, შეიძლება

[1] Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, art.16.
[2] აბაშმაძე ვ., ქართული ინტელექტუალური ფენომენები, თბილისი, 1992, 449.
[3] Aristote, La Politique, Livre VI, Chapitre XI, § 1, Paris, 2008, 119.

არსებობდეს მხოლოდ ერთი უმაღლესი ხელისუფლება - საკანონმდებლო, რომელსაც ემორჩილებიან და უნდა ემორჩილებოდნენ სხვა დანარჩენები, რადგან საკანონმდებლო ხელისუფლება წარმოადგენს ნდობით აღჭურვილ ხელისუფლებას".[1] ხელისუფლების დანაწილება სახელმწიფოს მოწყობის უმთავრეს პრინციპად აღიარა ფრანგმა განმანათლებელმა შარლ ლუი მონტესკიემ, რომლის მოსაზრებით ხელისუფლების სამი შტო იმგვარად უნდა იყოს დანაწილებული, რომ სახელმწიფოში არსებობდეს „საკანონმდებლო ხელისუფლება, მეფე - აღმასრულებელი ხელისუფლების მატარებელი და სასამართლო ხელისუფლება".[2] ჯონ ლოკისეული იდეა ხელისუფლების შტოთა შორის საკანონმდებლო ხელისუფლების დომინირებული მდგომარეობის თაობაზე განავრცეს ამერიკელმა სახელმწიფო მოღვაწეებმა ალექსანდერ ჰამილტონმა, ჯეიმს მედისონმა და ჯონ ჯეიმ ცნობილ პოლიტიკურ ესსეში „ფედერალისტი", რომლის 51-ე წერილში ხაზგასმულია, რომ „მართვის რესპუბლიკური სისტემის პირობებში უპირატესობას საკანონმდებლო ხელისუფლება ფლობს".[3]

XX საუკუნის შუა პერიოდიდან, ხელისუფლების შტოთა შორის საკანონმდებლო ხელისუფლების დომინანტური მდგომარეობის იდეა, რეალური სიტუაციიდან და არსებული პოლიტიკურ-სამართლებრივი ურთიერთობებიდან გამომდინარე, გარკვეულად გაქარწყლდა და სახელისუფლებო ტრიადაში ერთგვარი წამყვანი როლი აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ დაიკავა. მისი შინაგანი მახასიათებლების და უფლებამოსილების განხორციელების საშუალებების გათვალისწინებით, აღმასრულებელი ხელისუფლება მიდრეკილია გარკვეული განცალკევებულობისაკენ და ისწრაფვის სხვა სახელისუფლებო შტოების კონტროლისაგან გათავისუფლებისაკენ. ამგვარი ტენდენცია შესამჩნევია თანამედროვე სახელმწიფოებში. ეს გარემოება განაპირობა იმ ფაქტორებმა, რომ ხელისუფლების სხვა შტოებთან მიმართებით უფრო მეტად სწორედ აღმასრულებელი ხელისუფლების კომპეტენციურ არეალშია თავმოყრილი ფინანსური, მატერიალურ-ტექნიკური, ტექნოლოგიური, ორგანიზაციული, ადამიანური თუ სხვა სახის რესურსები. და, რაც მთავარია, უდავოა, რომ სწორედ მთავრობა ფლობს ზედმიწევნით და სრულ ინფორმაციას სახელმწიფოს საგარეო თუ საშინაო ურთიერთობების სფეროში. შესაბამისად, გასათვალისწინებელია როტშილდების დინასტიის ცნობი-

---

[1] Locke J., Traité du gouvernement civil, Chicoutimi, Québec, 2002, 90.

[2] Montesquieu Ch.-L., De l'esprit des lois, Deuxième partie, livres XI, Chapitre XI, Paris, 1995, 57-58.

[3] მედისონი, ფედერალისტი, №51, 1788 წლის 6 თებერვალი. იხ. <http://federalistpapers.ge/federali51.php> [14.04.2016].

ლი გამონათქვამი: „ვინც ფლობს ინფორმაციას, ის ფლობს მსოფლიოს". თანამედროვე პერიოდში აღმასრულებელ ხელისუფლებას საკმაოდ მნიშვნელოვანი პრეროგატივები გააჩნია საკანონმდებლო ორგანოსთან ურთიერთობის კუთხით, განსაკუთრებით საკანონმდებლო პროცესში მონაწილეობის მხრივ. ამგვარი ტენდენციის საილუსტრაციოდ, რასაც საფრანგეთის 1958 წლის კონსტიტუციამაც შეუწყო ხელი, შესაძლებელია გამოვყოთ რამოდენიმე არგუმენტი, კერძოდ: დასავლეთ ევროპის ქვეყნების პარლამენტებში მთავრობის საკანონმდებლო ინიციატივები საგრძნობლად ჭარბობს საპარლამენტო ინიციატივებს;[1] მთავრობა ჩართულია საკანონმდებლო პროცესის თითქმის ყველა სტადიაში, გააჩნია პრიორიტეტული უფლება (ზოგჯერ ინიციატივის რიგგარეშე განხილვის მოთხოვნის უფლებით) პარლამენტის სხდომის დღის წესრიგის შედგენის პროცესში (საფრანგეთის კონსტიტუცია, მუხლი 48); უფლებამოსილია ნდობის საკითხთან კავშირში, განხილვის გარეშე, მიმართოს პარლამენტს კანონპროექტის მიღების მოთხოვნით და სხვ.[2] აღმასრულებელი ხელისუფლების გავლენის ზრდა, განსაკუთრებით საპარლამენტო მმართველობის მოდელებში, სახელმწიფოს მიზნებიდან გამომდინარე ოპერატიული და ეფექტური მოქმედების აუცილებლობით აიხსნება.[3]

სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის შესაბამისად, აღმასრულებელი ხელისუფლება წარმოადგენს სახელმწიფო ხელისუფლების დამოუკიდებელ შტოს, რომლის ძირითადი ფუნქცია კანონების აღსრულებასა და სახელმწიფოებრივ ცხოვრებაში მათ რეალიზაციაში მდგომარეობს. ამასთან, არც ისტორიულად და არც თანამედროვე პერიოდში, აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობა არ შემოიფარგლება მხოლოდ კანონების აღსრულებით, მას საკმაოდ ფართო საორგანიზაციო და განმკარგულებელი ფუნქციები გააჩნია, ინდივიდუალური თუ ნორმატიული სამართლებრივი აქტების გამოცემის ჩათვლით. აღმასრულებელი ხელისუფლება გვევლინება სახელმწიფო ხელისუფლების აღმასრულებელ-განმკარგულებელ შტოდ, რომელიც სახელმწიფოს მმართველობით ფუნქციას ახორციელებს. საკუთარი უფლებამოსილებების განსახორციელებლად აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურა საკმაოდ მრავალფეროვანი სახელმწიფო

[1] Trevilly Y., Rehabiliter le metier de depute, La Revue Politique et Parlementaire, Mai-juin, №953, 1991, 17.
[2] Duverger M., Le systeme politique francais, 20-e éd., Paris, 1990, 356-357.
[3] შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 211-214.

ორგანოებისაგან შედგება, როგორც ცენტრალურ, ასევე რეგიონულ თუ ადგილობრივ დონეზე.

აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელება ემყარება აღმასრულებელი ვერტიკალის პრინციპს. საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლებისგან განსხვავებით, რომლებიც გარკვეული სუბორდინაციით ხასიათდებიან,[1] აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოები მკაცრ იერარქიულ ქვემდებარეობაში იმყოფებიან. აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოები მიუთითებენ და განუსაზღვრავენ ქვემდგომ ორგანოებს საქმიანობის მიმართულებებს და საკითხთა გადაწყვეტის წესს, რისი უფლებამოსილება არ გააჩნიათ საკანონმდებლო თუ სასამართლო ხელისუფლების ორგანოებს. ხსენებული იერარქიულობის პრინციპი გულისხმობს, რომ აღმასრულებელ ხელისუფლებას მეთაურობს ერთი თანამდებობის პირი ან ერთი კოლეგიური ორგანო. ამგვარი თანამდებობის პირი შესაძლოა იყოს მონარქი ან პრეზიდენტი, რომლის უფლებამოსილების საზღვრები სახელმწიფო მმართველობის ფორმით არის განპირობებული. საპარლამენტო მონარქიებსა და საპარლამენტო რესპუბლიკებში აღმასრულებელი ხელისუფლება ეკუთვნის მთავრობას და კონცენტრირებულია პრემიერ-მინისტრის ხელში, რომელიც, როგორც საპარლამენტო არჩევნებში გამარჯვებული პოლიტიკური პარტიის ლიდერი, თავად აყალიბებს კაბინეტს. ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში აღმასრულებელი ხელისუფლება გადანაწილებულია მთავრობასა და პრეზიდენტს შორის, ხოლო საპრეზიდენტო რესპუბლიკებსა და აბსოლუტურ მონარქიებში აღმასრულებელ ხელისუფლებას ახორციელებს შესაბამისად პრეზიდენტი და მონარქი.

1.1. მთავრობა - აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო

სახელმწიფოთა უმრავლესობაში აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოა მთავრობა, რომელიც ახორციელებს სახელმწიფოს უმაღლეს პოლიტიკურ ხელმძღვანელობას და სახელმწიფო საქმეების საერთო მართვას. მთავრობა გვევლინება უმთავრეს კოლეგიურ სახელმწიფო ორგანოდ, რომელიც უზრუნველყოფს საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განხორციელებას და სახელმწიფოს კონსტიტუციური წყობის დაცვას. მთავრობა უზრუნველყოფს სახელმწიფო მმართველობის ხელმძღვანელობას, განაგებს

[1] მაგალითისათვის, ფედერაციულ სახელმწიფოში ფედერალური პარლამენტის მიერ მიღებული კანონი სავალდებულოა ფედერაციის სუბიექტისათვის, ხოლო უმაღლესი სასამართლო უფლებამოსილია გააუქმოს ან შეცვალოს ფედერაციის სუბიექტის სასამართლოს გადაწყვეტილება.

სახელმწიფო ადმინისტრაციას, სახელმწიფო ფინანსებს, საერთაშორისო ურთიერთობებს და შეიარაღებულ ძალებს.[1]

მთავრობა წარმოადგენს საერთო კომპეტენციის მატარებელ სახელმწიფო ხელისუფლების კოლეგიურ ორგანოს, რომელიც ახორციელებს უმაღლეს აღმასრულებელ და ადმინისტრაციულ ფუნქციებს სახელმწიფოში, უზრუნველყოფს საშინაო და საგარეო პოლიტიკის რეალიზაციას და კონსტიტუციური წყობის დაცვას. შესაბამისად, მთავრობა აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ გვევლინება. ის მოსაზრება, რომ მთავრობა მოწოდებულია აღასრულოს საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მიღებული კანონები (რა მიზნითაც შეიქმნა თავდაპირველად ეს ინსტიტუტი) თანამედროვე ეტაპზე ნაკლებად აქტუალურია, რადგან მთავრობა ჩამოყალიბდა უმაღლეს პოლიტიკურ ორგანოდ, რომელიც ხელმძღვანელობს საჯარო ადმინისტრაციას და ახორციელებს საერთოეროვნულ მმართველობას (კანონებისა და საგარეო პოლიტიკის პრაქტიკული რეალიზაცია, ბიუჯეტის შესრულება, თავდაცვითი თუ უსაფრთხოების ფუნქციების განხორციელება, ეკონომიკური პროცესების დაგეგმვა, უზრუნველყოფა და სხვა). თანამედროვე სახელმწიფოებში მთავრობის ფუნქციებისა და დამოუკიდებლობის ხარისხის გაზრდამ, კონსტიტუციონალიზმში დამკვიდრებული „შეკავება–გაწონასწორების" პრინციპზე დაყრდნობით და მმართველობის მოდელების გათვალისწინებით, განაპირობა მთავრობის საქმიანობაზე კონტროლის განხორციელების კონკრეტული ფორმების შემუშავება, მთავრობის პოლიტიკურ-სამართლებრივი პასუხისმგებლობის სახით. შერეული თუ საპარლამენტო მმართველობის მოდელებში, სადაც მთავრობა კოლეგიური ორგანოს სახით ფუნქციონირებს, დამკვიდრებულია მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მექანიზმები პარლამენტის წინაშე. რაც შეეხება საპრეზიდენტო რესპუბლიკებსა (აშშ, ბრაზილია, მექსიკა) და დუალისტურ მონარქიებს (მაროკო, ნეპალი, იორდანია), მთავრობა არ არის წარმოდგენილი კოლეგიური ორგანოს სახით, რადგან ამ ტიპის სახელმწიფოებში აღმასრულებელი ხელისუფლების მატარებელი უშუალოდ სახელმწიფოს მეთაურია.[2] შესაბამისად, ამგვარ მოდელებში მთავრობის წევრები არა საკანონმდებლო ორგანოს, არამედ სახელმწიფოს მეთაურის წინაშე არიან პასუხისმგებელნი.

---

[1] მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2005, 318.

[2] მაგალითისათვის, აშშ-ის კონსტიტუცია - „აღმასრულებელი ხელისუფლება გადაეცემა ამერიკის შეერთებული შტატების პრეზიდენტს" (მუხლი II, ნაწილი 1).

საკონსტიტუციო სამართალსა და პოლიტიკურ მეცნიერებებში ტერმინი „მთავრობა“ ამ ორგანოს ყველაზე გავრცელებული ოფიციალური სახელწოდებაა. ამგვარი დასახელებით იწოდება იგი გერმანიაში, ჩეხეთში, ესპანეთში, ნიდერლანდში, ხოლო „ფედერალურ მთავრობად“ – ავსტრიასა და გერმანიაში, „მინისტრთა კაბინეტად“ – თურქეთში, უკრაინასა და ლატვიაში, „მინისტრთა საბჭოდ“ – ბელგიაში, იტალიაში, ესპანეთსა და ისრაელში, „სახელმწიფო საბჭოდ“ – ჩინეთში, ნორვეგიასა და შვედეთში, „აღმასრულებელ საბჭოდ“ – ანდორასა და ახალ ზელანდიაში, „ფედერალურ საბჭოდ“ – შვეიცარიაში. რიგ ქვეყნებში ტერმინები „მთავრობა“ და „მინისტრთა საბჭო“ სინონიმებად გვევლინება, მაგალითისათვის, ბელგიის კონსტიტუციის III თავის II განყოფილებას ეწოდება „ფედერალური მთავრობა“, ხოლო მასში გამოიყენება ტერმინი „მინისტრთა საბჭო“, მიუხედავად იმისა, რომ საუბარია ერთი და იგივე ორგანოზე. ასევე, გვხვდება ქვეყნები, სადაც ტერმინები „მთავრობა“ და „მინისტრთა საბჭო“ განსხვავებული დატვირთვის მატარებელია. მაგალითისათვის ნიდერლანდის კონსტიტუციის მიხედვით, მთავრობა შედგება მეფისა და მინისტრებისაგან (მუხლი 42), ხოლო მინისტრთა საბჭო – პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრებისაგან (მუხლი 45). პორტუგალიაში, კონსტიტუციის მიხედვით, მთავრობის შემადგენლობაში შედიან პრემიერ-მინისტრი, მინისტრები, სახელმწიფო მდივნები და მათი მოადგილეები (მუხლი 183), ხოლო მინისტრთა საბჭოში - პრემიერ-მინისტრი, პრემიერ-მინისტრის მოადგილეები და მინისტრები (მუხლი 184). ზოგიერთ ქვეყანაში კი (ბრაზილია), ტერმინი „მთავრობა“ კონსტიტუციურ დონეზე საერთოდ არ გამოიყენება, აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანიზაციასთან დაკავშირებით სახელდება მხოლოდ პრეზიდენტი და ცალკეული მინისტრები (კარი IV, თავი II). მიუხედავად იმ გარემოებისა, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო სხვადასხვა სახელმწიფოებში განსხვავებულად იწოდება, განზოგადებული მნიშვნელობით სწორედ ტერმინი „მთავრობა“გამოიყენება.

სახელმწიფოთა კონსტიტუციები ითვალისწინებენ დებულებებს მთავრობის არსის, დანიშნულებისა და ადგილის შესახებ. „მთავრობა განსაზღვრავს და ახორციელებს ერის პოლიტიკას. მის განკარგულებაშია ადმინისტრაცია და შეიარაღებული ძალები“ (საფრანგეთის კონსტიტუცია, მუხლი 20); „მთავრობა არის ორგანო, რომელიც ხელმძღვანელობს სახელმწიფოს საერთო პოლიტიკას და სახელმწიფო ადმინისტრაციის უმაღლესი ორგანოა“ (პორტუგალიის კონსტიტუცია, მუხლი 185); „მთავრობა ახორციელებს საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ხელმძღვანელობას, სამოქალაქო და სამხედრო საქმეების მართვას და სახელმწიფოს დაცვას“ (ესპანეთის კონსტიტუცია,

მუხლი 97); „მთავრობა ახორციელებს ფედერაციის საქმეების უმაღლეს მმართველობას“ (ავსტრიის კონსტიტუცია, მუხლი 69).

აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემაში მთავრობის ადგილის მიხედვით, შესაძლებელია გამოვყოთ აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანიზაციის სამი ძირითადი მოდელი: საპრეზიდენტო მოდელი, როდესაც მთავრობა არ არსებობს დამოუკიდებელი ორგანოს სახით, ბიცეფალური (შერეული) მოდელი, როდესაც მთავრობა აღმასრულებელ ხელისუფლებას ახორციელებს პრეზიდენტთან ერთად და კაბინეტური მოდელი, სადაც მთავრობა აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემის უმაღლესი ორგანოა. **საპრეზიდენტო მოდელის** კლასიკურ ნიმუშს წარმოადგენს ამერიკის შეერთებული შტატები და მისი ძირითადი მახასიათებლებია: მთავრობა სათათბირო ორგანოა და არ არსებობს კოლეგიური ორგანოს სახით, მას ხელმძღვანელობს პრეზიდენტი, რომელიც თავად შეარჩევს და ნიშნავს მთავრობის წევრებს; მინისტრები პასუხისმგებელი არიან მხოლოდ პრეზიდენტის წინაშე. **ბიცეფალური მოდელი** გვხვდება მმართველობის შერეულ სისტემებში, სადაც, კოლეგიურ მთავრობასა და პრეზიდენტს შორის ნაწილდება აღმასრულებელი ხელისუფლების ფუნქციები (საფრანგეთი, პორტუგალია, ფინეთი, პოლონეთი). რაც შეეხება მესამე, **კაბინეტურ მოდელს**, აღმასრულებელი ხელისუფლება სრულად ეკუთვნის მთავრობას, რომელიც აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოა, ხოლო სახელმწიფოს მეთაურს ქმედითი ადმინისტრაციული თუ მმართველობითი უფლებამოსილებები არ გააჩნია. ამ მოდელში მთავრობის ფორმირება საკანონმდებლო ორგანოზეა დამოკიდებული, რომელიც მთავრობის საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლის მნიშვნელოვანი მექანიზმებითაა აღჭურვილი (დიდი ბრიტანეთი, გერმანია, იტალია, ესპანეთი). უდავოა, რომ მთავრობის ადგილი სახელმწიფო ორგანოთა სისტემაში და მისი მონაწილეობის ხარისხი აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელების საქმეში პირდაპირკავშირშია სახელმწიფოს მმართველობის მოდელთან.[1]

შესაბამისად, რიგ სახელმწიფოებში მთავრობა წარმოადგენს კოლეგიურ ორგანოს, რომელიც ხელმძღვანელობს სახელმწიფო მმართველობას. ზოგიერთ სახელმწიფოში აღმასრულებელი ხელისუფლება ეკუთვნის სახელმწიფოს მეთაურს, ხოლო მთავრობა კოლეგიური ორგანოს სხით არ ფუნქციონირებს. ასევე, სახელმწიფოთა ნაწილში აღმასრულებელი ხელისუფლება ეკუთვნის როგორც სახელმწიფოს მეთაურს, ასევე მთავრობას.

---

[1] კობახიძე ი., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, II ნაწილი, თბილისი, 2007, 90.

1.2. მთავრობა სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში

მთავრობის პოლიტიკურ-სამართლებრივი სტატუსი განისაზღვრება კონკრეტული სახელმწიფოს კონსტიტუციით, ზოგიერთ შემთხვევაში - სპეციალური კანონმდებლობით. მთავრობის ადგილი, ფორმირების მექანიზმი და უფლებამოსილებები დიდწილად განპირობებულია სახელმწიფოს მმართველობის მოდელით, ასევე ისტორიული თავისებურებებით. საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში, აბსოლუტურ და დუალისტურ მონარქიებში, სადაც აღმასრულებელი ხელისუფლება მთლიანად ან ძირითადად სახელმწიფოს მეთაურს ეკუთვნის, მთავრობა ერთგვარ დამხმარე ორგანოდ გვევლინება და მისი გავლენა სახელმწიფოებრივ ცხოვრებაზე მოკრძალებულია. რაც შეეხება საპარლამენტო რესპუბლიკებსა და საპარლამენტო მონარქიებს, სწორედ მთავრობა, პრემიერ-მინისტრით სათავეში, ქმედითად ახორციელებს აღმასრულებელ ხელისუფლებას. შუალედური ხასიათისაა მთავრობა ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში, სადაც აღმასრულებელი ხელისუფლების ფუნქციები გადანაწილებულია თავად მთავრობასა და სახელმწიფოს მეთაურზე.

სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში მთავრობის ადგილის განსაზღვრა დამოკიდებულია მის ურთიერთობაზე სახელმწიფოს მეთაურთან, პარლამენტთან და პოლიტიკურ პარტიებთან.

მთავრობისა და სახელმწიფოს მეთაურის ურთიერთობა შესაძლებელია განვიხილოთ მხოლოდ საპარლამენტო მმართველობის ფორმის სახელმწიფოებში, გამომდინარე იმ გარემოებიდან, რომ საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში სახელმწიფოს მეთაური თავად წარმოადგენს მთავრობის მეთაურს. საპარლამენტო ფორმის სახელმწიფოებში სახელმწიფოს მეთაური საკუთარ კონსტიტუციურ კომპეტენციას ახორციელებს მთავრობასთან შეთანხმებით ან მთავრობის თანხმობით. სახელმწიფოს მეთაურის იმგვარი მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებები, როგორიცაა პარლამენტის დათხოვნა, ვეტოს გამოყენება, რიგგარეშე სესიის მოწვევა, სამართლებრივი აქტების გამოცემა, ხორციელდება მთავრობასთან შეთანხმების ან მთავრობის მხრიდან კონტრასიგნაციის შედეგად. კონტრასიგნაციის მექანიზმი ანეიტრალებს სახელმწიფოს მეთაურის ნებისმიერი დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების მცდელობას. სახელმწიფოს მეთაურის მონაწილეობა მთავრობის ფორმირების პროცესში ნომინალურ ხასიათს ატარებს, მცირეა მისი გავლენა მთავრობის საქმიანობის პროცესზეც.

მთავრობისა და პარლამენტის ურთიერთობა განპირობებულია სახელმწიფოს მმართველობის მოდელით. საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში მთავრობა, რომელსაც პრეზიდენტი ხელმძღვანელობს, ფორმირდება არასაპარლამენტო გზით და იგი არ არის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მატარებელი საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე. სახლმწიფო ხელისუფლების დანაწილების პრონციპიდან გამომდინარე, მთავრობა წრმოადგენს დამოუკიდებელ სახელისუფლებო შტოს - აღმასრულებელ ხელისუფლებას. მმართველობის საპრეზიდენტო მოდელის პირობებში საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლება ფუნქციონირებენ ერთმანეთისაგან დამოუკიდებლად, თუმცა გააჩნიათ ერთმანეთის გამაწონასწორებელი უფლებამოსილებები. „შეკავება-გაწონასწორების“ მექანიზი სწორედ უმაღლესი სახელმწიფო ორგანოების სისტემაში პარლამენტისა და მთავრობის თანასწორობის პრეზუმფციიდან გამომდინარეობს.

საპრეზიდენტო რესპუბლიკებისაგან განსხვავებით, საპარლამენტო მმართველობის სახელმწიფოებში მთავრობას მნიშვნელოვანი კომპეტენციები გააჩნია საკანონმდებლო ორგანოსთან მიმართებით. ამ ტიპის სახელმწიფოებში მთავრობა ფორმირდება საპარლამენტო გზით, იგი პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მატარებელია საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე და პარლამენტი უნდობლობის გამოცხადებით უფლებამოსილია გადააყენოს მთავრობა. მიუხედავად ამგვარი მექანიზმების არსებობისა, პარლამენტის საქმიანობის მიმართულებებს ფაქტობრივად განსაზღვრავს მთავრობა. ეს განპირობებულია იმ გარემოებით, რომ მთავრობა მმართველი პარტიის/პარტიების ლიდერებისგან კომპლექტდება და საპარლამენტო უმრავლესობა გარკვეულწილად შეზღუდულია პარტიული დისციპლინით. ამგვარი მიდგომა განსაკუთრებით შესამჩნევია სახელმწიფოებში, სადაც ჩამოყალიბებულია ერთპარტიული მთავრობა (დიდი ბრიტანეთი ლეიბორისტების ან კონსერვატორების მმართველობის პირობებში). კოალიციური მთავრობის პირობებში კი იზრდება საკანონმდებლო ორგანოს დამოუკიდებლობის ხარისხი მთავრობასთან მიმართებით. მიუხედავად ხსენებული შემთხვევებისა, საერთო კანონზომიერებად იქცა ის ფაქტი, რომ ნებისმიერი პოლიტიკური სურათის პირობებში მთავრობა წამყვან პოზიციას იკავებს სახელმწიფო ხელისუფლების პრაქტიკული განხორციელების პროცესში.

მთავრობისა და პოლიტიკური პარტიების ურთიერთობა განპირობებულია სახელმწიფოს მმართველობის მოდელით.

საპარლამენტო ფორმის სახელმწიფოებში მთავრობა ეყრდნობა საპარლამენტო უმრავლესობის პარტიას, რომელიც მისი ფუნქციონირების კონსტიტუციურ საფუძველს წარმოადგენს. შესაბამისად, ამ შემთხვევაში მჭიდრო

ურთიერთკავშირია მთავრობასა და პოლიტიკურ პარტიას შორის. მთავრობა მკაცრ კონტროლს ახორციელებს პარლამენტში მის პოლიტიკურ ძალაზე, ასევე მკაცრია პარტიული დისციპლინა. მთავრობის საპარლამენტო პასუხისმგებლობის სისტემა განაპირობებს მთავრობის ფორმირებას საპარლამენტო უმრავლესობის პარტიის ლიდერების შემადგენლობიდან. შესაბამისად, შეიძლება ითქვას, რომ ერთპარტიული მთავრობის ქვეყნებში მთავრობა იმავდროულად პარტიის ხელმძღვანელ ორგანოდაც გვევლინება. ერთპარტიულისგან განსხვავებით, კოალიციური მთავრობა მოკლებულია ეფექტურ შესაძლებლობას აკონტროლოს საპარლამენტო პოლიტიკური ჯგუფები, რომლებიც ქმნიან საპარლამენტო უმრავლესობას. კოალიციური მთავრობა, პოლიტიკური ფაქტორების გათვალისწინებით, ხშირად იღებს კომპრომისულ გადაწყვეტილებებს საპარლამენტო უმრავლესობის ინტერესების გათვალისწინებით და სამთავრობო კონტროლი საპარლამენტო პოლიტიკურ ძალებზე მნიშვნელოვნად შესუსტებულია.

საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში მთავრობა არ ფორმირდება საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ, შესაბამისად განსხვავებულია მთავრობისა და საპარლამენტო პოლიტიკური პარტიების ურთიერთობის ფორმები. თავის მხრივ, საკანონმდებლო ორგანო თავისუფალია დათხოვნის საშიშროებისაგან, რაც აძლიერებს მის პოზიციებს მთავრობასთან მიმართებით.

სახელმწიფო ორგანოთა სისტემაში მთავრობის ფაქტობრივი მდგომარეობის ანალიზი მიგვანიშნებს, რომ მთავრობას უკავია ცენტრალური ადგილი სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში, იგი წარმოადგენს სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განხორციელების უმთავრეს ორგანოს და დიდია მისი გავლენა სახელმწიფოს წამყვანი პოლიტიკური პარტიების საქმიანობაზე.

1.3. მთავრობის სახეები

პოლიტიკური შემადგენლობის ნიშნით ერთმანეთისაგან განასხვავებენ ერთპარტიულ, კოალიციურ (მრავალპარტიულ) და უპარტიო მთავრობას.

ერთპარტიული მთავრობა ფორმირდება საპარლამენტო და შერეული მმართველობის ფორმის პირობებში, როდესაც ერთი პოლიტიკური პარტია არჩევნების შედეგად მოიპოვებს საკანონმდებლო ორგანოს ან მისი ქვედა პალატის წევრთა მანდატების უმრავლესობას (მაგალითად, დიდი ბრიტანეთი, სადაც თემთა პალატის არჩევნებში უმრავლესობას მოიპოვებს კონსერვატიული ან ლეიბორისტული პარტია). საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში პრეზიდენტი აკომპლექტებს მთავრობას, როგორც წესი, საკუთარი პოლი-

ტიკური პარტიის წარმომადგენლებით. რაც შეეხება ტოტალიტარულ პოლიტიკურ რეჟიმებს, აქ მთავრობა კომპლექტდება მმართველი კომუნისტური პარტიის ლიდერებისაგან.

კოალიციური მთავრობა ფორმირდება საპარლამენტო და შერეული მმართველობის ფორმის პირობებში, როდესაც საპარლამენტო არჩევნებში ვერც ერთი პოლიტიკური ძალა ვერ მოიპოვებს მანდატების იმ რაოდენობას, რაც საკმარისია ერთპარტიული მთავრობის ჩამოსაყალიბებლად. კოალიციური მთავრობა წარმოადგენს ერთიანი სამთავრობო პროგრამის თაობაზე საპარლამენტო პოლიტიკური ძალების შეთანხმების შედეგს. კოალიციური მთავრობა ეყრდნობა იმ საპარლამენტო უმრავლესობის ნდობას, მხარდაჭერას, რომელშიც შედიან პოლიტიკური პარტიები და დამოუკიდებელი მხარდამჭერი დეპუტატები.

თანამედროვე სახელმწიფოებში უპარტიო მთავრობა შესაძლებელია სამი სახესხვაობით იყოს წარმოდგენილი:

- უპარტიო მთავრობა ფორმირდება იმ აბსოლუტურ მონარქიებში (საუდის არაბეთი, ომანი, კატარი), სადაც პოლიტიკური პარტიები საერთოდ არ არსებობენ და სახეზე გვაქვს ბუნებრივად უპარტიო სახელმწიფო და უპარტიო მთავრობა.

- უპარტიო მთავრობა ფორმირდება იმ შემთხვევაში, როდესაც საპარლამენტო პოლიტიკური პარტიები ვერ თანხმდებიან კოალიციური მთავრობის ჩამოყალიბებაზე, ხოლო პარლამენტის დათხოვნა არასასურველ გარემოებადაა მიჩნეული. ამ შემთხვევაში ფორმირდება სამსახურებრივი, ჩინოვნიკური მთავრობა, რომელიც შედგება არა პოლიტიკოსებისაგან, არამედ ამა თუ იმ დარგის კვალიფიციური სპეციალისტებისაგან. ამგვარი ტიპის უპარტიო მთავრობა ყოველდღიური ოპერატიული მართვის ორგანოა, იგი არ იღებს მნიშვნელოვან პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებს და ფუნქციონირებს მოკლე ვადით, პარტიულ საფუძველზე მთავრობის ფორმირებამდე. მოკლევადიანი სამსახურებრივი მთავრობის შექმნა ასევე შესაძლებელია სახელმწიფოსათვის კრიზისულ, გარდამავალ სიტუაციებში, პოლიტიკური პარტიების შეთანხმების საფუძველზე, სახელმწიფოს კრიზისიდან გამოყვანის მიზნით.

- უპარტიო მთავრობა ფორმირდება სამხედრო-დიქტატორული რეჟიმების პირობებში, როდესაც პოლიტიკური პარტიების საქმიანობა აკრძალულია, ხოლო მთავრობის ფორმირებას ახდენენ სამხედრო პირები.

საპარლამენტო მხარდაჭერის გათვალისწინებით, გამოყოფენ მთავრობის ორ ტიპს - უმრავლესობის მთავრობა და უმცირესობის მთავრობა. უმრავლესობის მთავრობა გავრცელებული ფორმაა და ამ შემთხვევაში მთავრობა

საქმიანობს საპარლამენტო უმრავლესობის ნდობის, მხარდაჭერის საფუძველზე. რაც შეეხება უმცირესობის მთავრობას, მისი ფორმირება შესაძლებელია იმ საპარლამენტო ძალის მიერ, რომელიც არ წარმოადგენს საპარლამენტო უმრავლესობას. ამგვარი მთავრობა საპარლამენტო უმცირესობისათვის პოლიტიკური დათმობის შედეგად იქმნება, როდესაც თავად უმრავლესობა ვერ ახერხებს კოალიციური მთავრობის ჩამოყალიბებას, თუმცა მთავრობის არსებობა ქვეყნისათვის აუცილებელია კონკრეტულ ეტაპზე. უმცირესობის მთავრობა, როგორც წესი, საკმაოდ ხანმოკლე ვადით ფორმირდება.

სახელმწიფოში შექმნილი კონკრეტული პოლიტიკური ვითარების გათვალისწინებით შესაძლებელია შეიქმნას დროებითი მთავრობა, საქმიანი კაბინეტი, ჩრდილოვანი კაბინეტი და ეროვნული თანხმობის მთავრობა. დროებითი მთავრობა ფორმირდება სახელმწიფო რეჟიმის შეცვლის პირობებში, როდესაც შეჩერებულია მოქმედი კონსტიტუცია, თუმცა ახალი ძირითადი კანონი ჯერ არ არის მიღებული. საქმიანი კაბინეტი იქმნება სამთავრობო კრიზისის პირობებში, შეზღუდული უფლებამოსილებებით მიმდინარე საქმეების ოპერატიული მართვისათვის. ჩრდილოვან კაბინეტს ორპარტიული სისტემის პირობებში ქმნის არჩევნებში დამარცხებული ოპოზიციური პოლიტიკური პარტია, რომლის საპარლამენტო არჩევნებში გამარჯვების შემთხვევაში ჩრდილოვანი კაბინეტი გარდაიქმნება მოქმედ მთავრობად.[1] რაც შეეხება ე.წ. „ეროვნული თანხმობის მთავრობას", იგი იქმნება ეკონომიკური კრიზისის, საგანგებო ვითარების, ომის ან რევოლუციის შემდგომ პერიოდში და ფორმირდება სახელმწიფოს წამყვანი პოლიტიკური ძალების (თუნდაც პოლიტიკურად მოწინააღმდეგე) წარმომადგენლებისაგან. ამგვარი მთავრობის შექმნა მიზნად ისახავს გარკვეული პერიოდით პოლიტიკური ძალების გაერთიანებას მნიშვნელოვანი სახელმწიფოებრივი მიზნის მისაღწევად.[2]

---

[1] ჩრდილოვანი კაბინეტის მოქმედ მთავრობად გარდაქმნა არაერთხელ განხორციელებულა დიდი ბრიტანეთის, კანადის, ავსტრალიის, გერმანიის პოლიტიკურ ცხოვრებაში.

[2] მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2005, 323.

2. მთავრობა: ფორმირება და შემადგენლობა

2.1. მთავრობის ფორმირების მოდელები

მთავრობის ფორმირების პროცესში პარლამენტისა და სახელმწიფოს მეთაურის მონაწილეობის ხარისხის, ასევე კონკრეტული სახელმწიფოს მმართველობის ფორმის გათვალისწინებით განასხვავებენ მთავრობის ფორმირების სამ ძირითად მოდელს - არასაპარლამენტო, საპარლამენტო და ნახევრად საპარლამენტო (შერეული).

2.1.1. მთავრობის ფორმირების არასაპარლამენტო მოდელი

მთავრობის ფორმირების არასაპარლამენტო მოდელი გამოიყენება საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში, ასევე აბსოლუტურ და დუალისტურ მონარქიებში. ამ შემთხვევაში, მთავრობის მეთაურისა თუ მთავრობის წევრების დანიშვნა ხორციელდება სახელმწიფოს მეთაურის მიერ, საკანონმდებლო ორგანოს მონაწილეობის გარეშე ან მხოლოდ ფორმალური მონაწილეობის შედეგად. ხაზგასასმელია, რომ კლასიკურ საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში (აშშ) მთავრობა არ არსებობს სახელმწიფოს მეთაურისაგან დამოუკიდებლად მოქმედი კოლეგიური ორგანოს სახით, მინისტრები ექვემდებარებიან პრეზიდენტს. აშშ-ისა და ლათინური ამერიკის საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში მინისტრების კანდიდატურებს თანამდებობაზე დანიშვნამდე ესაჭიროება პარლამენტის ზედა პალატის - სენატის თანხმობა, რაც, ერთი შეხედვით, ქმნის მთავრობის ფორმირების პროცესში საკანონმდებლო ორგანოს მონაწილეობის შთაბეჭდილებას. თუმცა, ამგვარი მონაწილეობა პრაქტიკულად ფორმალურ ხასიათს ატარებს, რადგან სენატი არ ეწინააღმდეგება პრეზიდენტს მთავრობის წევრთა დანიშვნებში და რეალურად ინტერესდება მხოლოდ კანდიდატთა მორალურ-ზნეობრივი თვისებებით (აშშ-ის მაგალითზე). თავის მხრივ, პრეზიდენტი მთავრობის წევრობის კანდიდატებს შეარჩევს საკანონმდებლო ორგანოსთან მათი მყარი პოზიციების გათვალისწინებითაც. რაც შეეხება ლათინური ამერიკის საპრეზიდენტო რესპუბლიკებს, მათ უმრავლესობაში სახელმწიფოს მეთაური ერთპიროვნულად, საკანონმდებლო ორგანოსთან შეთანხმების გარეშე ნიშნავს და ათავისუფლებს თანამდებობაზე მთავრობის წევრებს.

2.1.2. მთავრობის ფორმირების საპარლამენტო მოდელი

მთავრობის ფორმირების საპარლამენტო მოდელი გამოიყენება საპარლამენტო რესპუბლიკებსა და საპარლამენტო მონარქიებში, ასევე ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში. მთავრობის ფორმირება დამოკიდებულია საკანონმდებლო ორგანოში პოლიტიკურ ძალთა განლაგებაზე. ამ შემთხვევაში გადამწყვეტია საპარლამენტო უმრავლესობის ფაქტორი, იქნება ეს ერთი პოლიტიკური პარტია თუ პარტიათა კოალიცია, რომელიც ახდენს მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადებას, რის შემდგომაც მთავრობა უფლებამოსილია განახორციელოს საკუთარი ფუნქციები. მთავრობის ფორმირების საპარლამენტო მოდელის შემთხვევაში სახელმწიფოს მეთაური მთავრობის მეთაურად ნიშნავს საპარლამენტო არჩევნებში გამარჯვებული პოლიტიკური პარტიის ლიდერს ან ამ პარტიის მიერ წარდგენილ პირს. ეს უკანასკნელი კი, თავის მხრივ, აყალიბებს მთავრობის შემადგენლობას და სამთავრობო პროგრამასთან ერთად წარუდგენს საკანონმდებლო ორგანოს ნდობის მისაღებად. რიგ სახელმწიფოებში (გერმანია, ბულგარეთი) პარლამენტს დასამტკიცებლად წარედგინება მხოლოდ პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი, რომელიც, დამტკიცების შემდგომ, თავად შეარჩევს და ნიშნავს მთავრობის სხვა წევრებს.

მთავრობის ფორმირების საპარლამენტო მოდელის პირობებში განსხვავებულია პროცესში საკანონმდებლო ორგანოს მონაწილეობის ხარისხი. შესაძლებელია გამოვყოთ ოთხი ძირითადი ფორმა:

- სახელმწიფოს მეთაური წამოაყენებს მთავრობის მეთაურისა და წევრების კანდიდატურებს და პარლამენტის მიერ თანხმობის გამოხატვის შემდგომ ნიშნავს მათ თანამდებობაზე (ესპანეთი);

- სახელმწიფოს მეთაური თანამდებობაზე ნიშნავს მთავრობის მეთაურსა და წევრებს, რაზედაც შემდგომ თანხმობას გამოხატავს პარლამენტი (იტალია, საბერძნეთი);

- სახელმწიფოს მეთაური თანამდებობაზე ნიშნავს პარლამენტის მიერ შეთავაზებულ მთავრობის მეთაურის კანდიდატურას, ხოლო შემდგომ ნიშნავს მთავრობის მეთაურის მიერ მისთვის წარდგენილ მთავრობის სხვა წევრებს (იაპონია);

- სახელმწიფოს მეთაური თანამდებობაზე ნიშნავს მთავრობის მეთაურსა და წევრებს პარლამენტის მონაწილეობის გარეშე. ამ შემთხვევაში, მთავრობის მეთაურად ინიშნება საპარლამენტო არჩევნებში გამარჯვებული პოლი-

ტიკური პარტიის ლიდერი და მთავრობის ფორმირებაც მისი პარტიული გუნდიდან ხორციელდება (დიდი ბრიტანეთი, კანადა, ავსტრალია).[1]

შესაბამისად, მთავრობის ფორმირების საპარლამენტო მოდელის შემთხვევაში, მთავრობის მეთაურისა და სხვა წევრების თანამდებობაზე განწესება დამოკიდებულია არა იმდენად სახელმწიფოს მეთაურის ნებაზე, რამდენადაც საკანონმდებლო ორგანოში არსებულ პოლიტიკურ ძალთა ბალანსზე.

2.1.3. მთავრობის ფორმირების ნახევრად საპარლამენტო (შერეული) მოდელი

მთავრობის ფორმირების ნახევრად საპარლამენტო (შერეული) მოდელი დამახასიათებელია რიგი ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკებისათვის, იგი საკმაოდ იშვიათად გვხვდება თანამედროვე ეტაპზე. ამ მოდელისათვის დამახასიათებელია მთავრობის ფორმირების პროცესში სახელმწიფოს მეთაურის დამოუკიდებელი და აქტიური როლი. პრეზიდენტი საკუთარი შეხედულებით აყალიბებს მთავრობის შემადგენლობას, პრემიერ-მინისტრის ჩათვლით. ამასთან, მთავრობის ფორმირების პროცესში სახელმწიფოს მეთაური ხელმძღვანელობს არა პარლამენტის პარტიული შემადგენლობით, არამედ საკუთარი სახელმწიფოებრივი პოზიციით. მთავრობის შერჩეულ შემადგენლობას სახელმწიფოს მეთაური დასამტკიცებლად წარუდგენს საკანონმდებლო ორგანოს, თუმცა საკანონმდებლო ორგანოს უარი მთავრობის დამტკიცებაზე დაიძლევა სახელმწიფოს მეთაურის მიერ პარლამენტის დათხოვნის მექანიზმით. მაგალითისათვის, ბელორუსიის მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარეს ნიშნავს პრეზიდენტი პარლამენტის თანხმობით. პრეზიდენტის მიერ წარდგენილი კანდიდატურის დამტკიცებაზე ორჯერ უარის შემთხვევაში სახელმწიფოს მეთაური ნიშნავს მთავრობის მეთაურის მოვალეობის შემსრულებელს, დაითხოვს პარლამენტის ქვედა პალატას და ნიშნავს რიგგარეშე საპარლამენტო არჩევნებს. მთავრობის ფორმირების მსგავსი მოდელი დამკვიდრებული იყო საქართველოში 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის განხორციელებამდე.

2.1.4. შეზღუდვები მთავრობის ფორმირების პროცესში

მთავრობის წევრის კონსტიტუციურსამართლებრივი სტატუსი და ფაქტობრივი მდგომარეობა განსხვავებულია სხვადასხვა ქვეყნების მიხედვით.

---

[1] იქვე, 326.

შესაბამისად, განსხვავებულია შეუთავსებლობის მოთხოვნებიც. ყველაზე ფართოდ გავრცელებულია მთავრობის წევრის პორტფელისა და საპარლამენტო მანდატის შეუთავსებლობა, რომელიც ვარიანტების სიმრავლით გამოირჩევა: შეთავსება სავალდებულოა (ძირითადად საპარლამენტო მმართველობის ფორმის ქვეყნებში: დიდი ბრიტანეთი, ირლანდია, კანადა, ავსტრალია); შეთავსება დასაშვებია (გერმანია, იტალია, ავსტრია, პოლონეთი) და შეთავსება დაუშვებელია (ლიტვა, ნორვეგია, ჰოლანდია, საფრანგეთი). ამგვარი მოდელების ძირითადი განმსაზღვრელი გახლავთ ის გარემოება, რომ საპარლამენტო მმართველობის სახელმწიფოებში მინისტრის პოსტებს, როგორც წესი, პროფესიონალი პოლიტიკოსები იკავებენ, ხოლო საპრეზიდენტო მოდელებში - პროფესიონალი ადმინისტრატორები.

სახელმწიფოთა კონსტიტუციები ან, იშვიათ შემთხვევაში, სპეციალური კანონები ადგენენ ცალკეულ შეზღუდვებსა და ცენზებს მთავრობის წევრთა კანდიდატურებისათვის. გვხვდება მთავრობის წევრისათვის მინიმალური ასაკობრივი ცენზის დადგენის შემთხვევები, ძირითადად 25 ან 30 წელი (ნორვეგია, მექსიკა, ბრაზილია). რიგი ქვეყნების კონსტიტუციები მთავრობის წევრთა შერჩევა-დანიშვნისას ითვალისწინებენ გეოგრაფიულ, ეთნიკურ, რელიგიურ, ენობრივ, ნატურალიზაციის ფაქტორებს (კანადა, ბელგია, შვეიცარია, ინდოეთი, არაბეთის სახელმწიფოები). ასევე, გავრცელებულია ერთგვარი „მორალური“ ცენზებიც. ფინეთში მინისტრი „ცნობილი უნდა იყოს წესიერებითა და შესაძლებლობებით“ (კონსტიტუცია, მუხლი 36), არაბთა გაერთიანებულ საემიროებში მინისტრი „ცნობილი უნდა იყოს კომპეტენტურობითა და გამოცდილებით“ (კონსტიტუცია, მუხლი 56), საბერძნეთში კი მინისტრობის კანდიდატი უნდა აკმაყოფილებდეს პარლამენტის წევრობის კანდიდატისათვის წარდგენილ მოთხოვნებს (კონსტიტუცია, მუხლი 23).

2.2. მთავრობის სტრუქტურა და შემადგენლობა

სახელმწიფოების მიხედვით მთავრობათა შიდა სტრუქტურა საკმაოდ მრავალფეროვანია, თუმცა შესაძლებელია მათი დაჯგუფება ორ ძირითად - კონტინენტურ და ანგლო-საქსურ სისტემად.

კონტინენტური სისტემა ხასიათდება მთავრობის შემადგენლობაში ყველა ცენტრალური უწყების ხელმძღვანელის თავმოყრით. პრემიერ-მინისტრი, მინისტრები, დეპარტამენტების ხელმძღვანელები, სახელმწიფო მდივნები ერთობლიობაში ქმნიან კოლეგიურ ორგანოს - მთავრობას. კონტინენტური სისტემის პირობებში მთავრობის ორგანიზაციისას მის გარეთ არ რჩება არც ერთი თანამდებობის პირი, რომელიც ხელმძღვანელობს საერთოეროვნულ

აღმასრულებელ უწყებას. ამგვარი მოდელის შემთხვევაში, მთავრობის წევრთა რიცხოვნობა საკმაოდ დიდია, რაც არც თუ დადებითად აისახება მის საქმიანობაზე. შესაბამისად, ქვეყნებში, სადაც დამკვიდრებულია მთავრობის ორგანიზაციის კონტინენტური სისტემა, მთავრობის შიგნით იქმნება შედარებით მოქნილი ორგანო, რომელიც შედგება მხოლოდ სამინისტროებისა და მნიშვნელოვანი უწყებების ხელმძღვანელებისაგან.[1]

ანგლო-საქსური სისტემა წარმოიქმნა დიდი ბრიტანეთის სახელმწიფოებრივ პრაქტიკაში და გავრცელდა სხვა სახელმწიფოებში (კანადა, ავსტრალია, ინდოეთი). ამ სისტემის უმთავრესი მახასიათებელია ის გარემოება, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო გათვალისწინებულია არა ქვეყნის კონსტიტუციით, არამედ კონსტიტუციური შეთანხმებით. ამასთან, მთავრობის ქმედითი ორგანოა კაბინეტი, რომლის შემადგენლობაში შედიან მხოლოდ პრემიერ-მინისტრი, მინისტრები და მნიშვნელოვანი უწყებების ხელმძღვანელები და არა აღმასრულებელი ხელისუფლების ყველა დაწესებულების პირველი პირი.

მრავალფეროვანია მთავრობის თანამდებობრივი შემადგენლობა. მთავრობის მეთაურის გარდა, მთავრობის შემადგენლობაში შედიან ვიცე-პრემიერები ან პრემიერ-მინისტრის მოადგილეები, მინისტრები, სახელმწიფო მინისტრები,[2] სახელმწიფო მდივნები,[3] „უფროსი" და „უმცროსი" მინისტრები (დიდი ბრიტანეთი), საპარლამენტო მდივნები, რომლებიც უზრუნველყოფენ მთავრობის ან ცალკეული სამთავრობო დაწესებულების ურთიერთობას საკანონმდებლო ორგანოსთან, „უპორტფელო მინისტრები", რომლებიც ასრულებენ პრემიერ-მინისტრის ცალკეულ დავალებებს ან ახორციელებენ სამინისტროთა გარკვეული ნაწილის კოორდინაციას კონკრეტულ სფეროებში.

2.2.1. მთავრობის მეთაური

თავად სიტყვა მინისტრი ლათინური „მინისტერიუმიდან" მომდინარეობს და თანამდებობას, სამსახურს აღნიშნავს. აქედან წარმოდგება ტერმინი „პრემიერ-მინისტრი" - აღმასრულებელი ხელისუფლების პირველი თანამდებობის პირი იმ სახელმწიფოებში, სადაც მთავრობის მეთაურის თანამდებობა განცალკევებულია სახელმწიფოს მეთაურის თანამდებობიდან.

[1] მინისტრთა საბჭოს ბიურო (იტალია); კაბინეტის საბჭო (საფრანგეთი).

[2] სახელმწიფო მინისტრი - მინისტრთა კაბინეტის წევრი (იაპონია), პრემიერ-მინისტრის მოადგილე (პორტუგალია).

[3] სახელმწიფო მდივანი - საგარეო საქმეთა მინისტრი (აშშ).

განსხვავებულია პრემიერ-მინისტრის თანამდებობის დასახელება სხვადასხვა ქვეყნების მიხედვით: იტალიასა და პოლონეთში იგი მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარედ იწოდება; დიდ ბრიტანეთში, საფრანგეთში, პორტუგალიაში, ფინეთში - პრემიერ-მინისტრად, ანუ პირველ მინისტრად, ესპანეთსა და ჩეხეთში - მთავრობის თავმჯდომარედ, გერმანიასა და ავსტრიაში - ფედერალურ კანცლერად, ბულგარეთსა და უნგრეთში - მინისტრ-თავმჯდომარედ, ინდოეთის შტატებში - მთავარ მინისტრად, ნორვეგიასა და შვედეთში - სახელმწიფო მინისტრად, ლატვიაში - მინისტრთა პრეზიდენტად.[1] მიუხედავად ტერმინოლოგიური სხვაობისა, განზოგადებული სახით პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილებები მთავრობის ხელმძღვანელობაში, მის წარმომადგენლობაში, მთავრობის წევრთა საქმიანობის კოორდინაციასა და კონტროლში, მთავრობის სხდომების წარმართვასა და სამთავრობო აქტების გამოცემაში გამოიხატება.

პრემიერ-მინისტრის სამართლებრივი სტატუსი უშუალო კავშირშია სახელმწიფოს მმართველობის ფორმასთან. საპრეზიდენტო რესპუბლიკებსა და აბსოლუტურ მონარქიებში პრემიერ-მინისტრის ინსტიტუტი თითქმის არ არსებობს, რადგან მის ფუნქციებს თავად სახელმწიფოს მეთაური (პრეზიდენტი ან მონარქი) ახორციელებს, რომელიც იმავდროულად აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურსაც წარმოადგენს. შესაბამისად, მთელი სისრულით პრემიერ-მინისტრის, როგორც მთავრობის მეთაურის ინსტიტუტი საპარლამენტო და შერეული მმართველობის მოდელებში ფუნქციონირებს, სადაც იგი დამოუკიდებელი სახელისუფლებო შტოს ცენტრალური ფიგურაა, სახელმწიფოს ლიდერობაზე არსებითი პრეტენზიით (ეს განსაკუთრებით საპარლამენტო მოდელებში შეინიშნება). ინგლისელი კონსტიტუციონალისტის დუგლას ვ. ვერნის ფორმულა ზედმიწევნით გამოხატავს პრემიერ-მინისტრის ინსტიტუტის შექმნის არსს: „აღმასრულებელი ხელისუფლების მონარქიული ფორმიდან მინისტრთა კაბინეტის ფორმაზე გადასვლა ნიშნავს ერთი პიროვნების შეცვლას კოლეგიური ორგანოს მიერ. მაშინ, როდესაც ძველი რეჟიმების დროს ეს მეფეთა პატივი იყო, პარლამენტარიზმის პირობებში პრემიერ-მინისტრი პირველია მხოლოდ თანასწორთა შორის".[2]

მთავრობის განსაკუთრებული ადგილი სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურს ფართო უფლება-

---

[1] მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2005, 320.

[2] დუგლას ვ. ვ., საპარლამენტო მმართველობა და საპრეზიდენტო მმართველობა, წიგნში: რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, შემდგენელი და რედაქტორი ო. მელქაძე, თბილისი, 1996, 119.

მოსილებებს ანიჭებს, რაც, თავის მხრივ, განაპირობებს პრემიერ-მინისტრის განსაკუთრებულ ადგილს არა მხოლოდ სამთავრობო, არამედ სახელისუფლებო სისტემაშიც. ამასთან, უდავოა, რომ პრემიერ-მინისტრის კომპეტენციის და ზეგავლენის რეალური მოცულობა ქვეყნის მოქმედ პარტიულ სისტემაზეა დამოკიდებული. ეს აიხსნება იმ ფაქტორით, რომ საპარლამენტო და შერეული მმართველობის სახელმწიფოებში საპარლამენტო არჩევნებში გამარჯვებული პარტია აკომპლექტებს მთავრობას და, როგორც წესი, პრემიერ-მინისტრის თანამდებობასაც ამ პარტიის ლიდერი იკავებს.[1]

თანამედროვე სახელმწიფოს მთავრობის მეთაური ცენტრალურ პოლიტიკურ ფიგურას წარმოადგენს, რომელიც მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებებითაა აღჭურვილი. პრემიერ-მინისტრი, როგორც წესი, ითავსებს მმართველი პოლიტიკური პარტიის ლიდერის და სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოს - მთავრობის მეთაურის ფუნქციებს. იგი შეარჩევს, თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს მთავრობის სხვა წევრებს. პრემიერ-მინისტრის პოზიცია გადამწყვეტია მთავრობის მიერ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში, იგი ერთპიროვნულად იღებს რიგ სახელმწიფოებრივ თუ საკადრო გადაწყვეტილებებს.

მთავრობის მეთაურის მიერ მოვალეობების შესრულების შეუძლებლობის შემთხვევაში მისი დროებითი მონაცვლის საკითხი განსხვავებულად რეგულირდება ყოველი კონკრეტული სახელმწიფოს შემთხვევაში. იმ ქვეყნებში, სადაც შემოღებულია მთავრობის მეთაურის მოადგილის თანამდებობა, მოვალეობის დროებითი შესრულება სწორედ მას ეკისრება (პორტუგალია). შესაძლებელია, მთავრობის მეთაურმა თავად დანიშნოს მონაცვლე (გერმანია, იაპონია, კანადა) ან მთავრობის მეთაურის მოვალეობის შესრულება დაეკისროს მთავრობის უხუცეს წევრს (შვედეთი).

მთავრობის მეთაურთან ფუნქციონირებენ სხვადასხვა სახის ადმინისტრაციული და საკონსულტაციო ორგანოები, რომლებიც ეხმარებიან მას საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელების პროცესში.[2]

---

[1] კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკაში ორიგინალობით გამოირჩევა ისრაელის მაგალითი, სადაც 1996-2001 წლებში პრემიერ-მინისტრი აირჩეოდა საყოველთაო-სახალხო არჩევნების გზით, ქნესეთის არჩევნების პარალელურად.

[2] პრემიერ-მინისტრის სამდივნო (დიდი ბრიტანეთი), სამოქალაქო და სამხედრო კაბინეტი (საფრანგეთი).

2.2.2. სამთავრობო დაწესებულებები

სამთავრობო დაწესებულებები წარმოადგენენ სპეციალური კომპეტენციის მქონე აღმასრულებელი ხელისუფლების ადმინისტრაციულ ორგანოებს, რომლებიც სპეციალიზებული არიან სახელმწიფო მმართველობის ცალკეულ სფეროში. სამთავრობო დაწესებულებათა ნაირსახეობა მრავალფეროვანია, ისინი შესაძლოა არსებობდნენ როგორც სამთავრობო (მათი ხელმძღვანელები შედიან მთავრობის შემადგენლობაში), ასევე არასამთავრობო (მათი ხელმძღვანელები არ შედიან მთავრობის შემადგენლობაში) ორგანოების სახით.

სამთავრობო დაწესებულებები ყველაზე ხშირად სამინისტროების სახით არიან ჩამოყალიბებული, რომლებიც ზოგჯერ დეპარტამენტებად ან სამდივნოებად იწოდებიან. ასევე, შესაძლებელია ცალკეულ სამთავრობო დაწესებულებას მინიჭებული ჰქონდეს უწყებათაშორისი ორგანოს კომპეტენცია. სამთავრობო დაწესებულებები გავრცელებულია, ასევე კომისიების, საბჭოების, სააგენტოების, ბიუროების სახით. მათი ხელმძღვანელები ინიშნებიან მთავრობის მეთაურის ან თავად მთავრობის სამართლებრივი აქტით.

მთავრობა სახელმწიფო მმართველობით ფუნქციას ახორციელებს მრავალფეროვანი ადმინისტრაციული აპარატის მეშვეობით, რომელიც სახელმწიფო ორგანოებისა და თანამდებობის პირების ერთობლიობას წარმოადგენს. მათ შორის უმნიშვნელოვანესია ცენტრალური ადმინისტრაციული ორგანოები, რომლებიც სპეციალურ მართვის ფუნქციებს ახორციელებენ სამინისტროების სახით. სამინისტრო იქმნება პოლიტიკური და სოციალურ-ეკონომიკური ცხოვრების მნიშვნელოვან სფეროებში სახელმწიფოებრივი მმართველობის განსახორციელებლად. ზოგადად, სამინისტროთა სტრუქტურა მუდმივ ცვალებადობას განიცდის, რაც სახელმწიფოებრივ ცხოვრებასთან მათ მისადაგებაზე მიუთითებს. სამინისტროების მნიშვნელობა განპირობებულია იმ გარემოებით, რომ მათი ხელმძღვანელები შედიან მთავრობის შემადგენლობაში. თუ შევადარებთ, ერთი მხრივ, საპრეზიდენტო და, მეორე მხრივ, საპარლამენტო და შერეულ რესპუბლიკებში სამინისტროების რაოდენობას, ნათელი გახდება, რომ საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში სამინისტროთა რაოდენობა, როგორც წესი, ნაკლებია. ეს აიხსნება თავად მმართველობის მეტი ცენტრალიზაციით (აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურია პრეზიდენტი), ასევე იმ გარემოებით, რომ შესაძლებელია მთავრობის ფორმირება საპარლამენტო ფრაქციებისათვის მინისტრთა პოსტების შეთავაზების გარეშე. საპირისპიროდ, საპარლამენტო მოდელებში სამინისტროთა რაოდენობა 20-დან 40-მდე მერყეობს, საკმაოდ ბევრი სამი-

ნისტრო იქმნება იმ შემთხვევაში, თუ საქმე გვაქვს კოალიციურ მთავრობასთან.

სამინისტროები, რომლებიც მთავრობის ინსტიტუციური სისტემის ცენტრალურ რგოლს წარმოადგენენ, მათზე დაკისრებული ფუნქციების მიხედვით შესაძლოა შემდეგი სახით დავაჯგუფოთ:[1]

- სამინისტროები, რომელთა საქმიანობა დაკავშირებულია სახელმწიფო ფინანსების მოზიდვა-განკარგვასთან (ფინანსთა, ეკონომიკის, ხაზინის, საგადასახადო და სხვ.);

- სამინისტროები, რომელთა საქმიანობა მეურნეობის კონკრეტულ სფეროს უკავშირდება (მრეწველობის, ვაჭრობის, ტურიზმის, სოფლის მეურნეობის და სხვ.);

- სამინისტროები, რომლებიც უზრუნველყოფენ სახელმწიფო სუვერენიტეტს შიდაეროვნული და საერთაშორისოსამართლებრივი პროცედურების მეშვეობით (საგარეო საქმეთა, იუსტიციის და სხვ.);

- ე.წ. ძალოვანი სამინისტროები (შინაგან საქმეთა, თავდაცვის, უშიშროების და სხვ.);

- სამინისტროები, რომლებიც უზრუნველყოფენ სახელმწიფოს ტერიტორიის ინფრასტრუქტურისა და მოსახლეობის მომსახურებას (ტრანსპორტის, კომუნიკაციების, ფოსტის და სხვ.);

- სამინისტროები, რომელთა საქმიანობა უკავშირდება სახელმწიფოს სოციალური ფუნქციის განხორციელებას (განათლების, შრომის, ჯანდაცვის, კულტურის და სხვ.).

სამინისტროს შინაგანი სტრუქტურა, ადგილი და როლი ცენტრალური მმართველობითი აპარატის საერთო სისტემაში დამოკიდებულია მისთვის მიკუთვნებული მმართველობითი ფუნქციების ხასიათზე. სამინისტროს სათავეში დგას მინისტრი, რომელიც ახორციელებს სამინისტროს საერთო ხელმძღვანელობას, შიდა სამსახურებს აძლევს მითითებებს, გააჩნია ფართო ადმინისტრაციული და დისციპლინური ხელისუფლება. მინისტრი მის ქვემდებარე უწყებაში ნიშნავს და ათავისუფლებს თანამდებობის პირებს, გარდა იმ თანამდებობებისა, რომელთა დანიშვნა-გათავისუფლება სახელმწიფოს მეთაურის ან მთავრობის მეთაურის კომპეტენციაშია. მინისტრი წარმართავს, კოორდინაციას უწევს და აკონტროლებს სამინისტროს ყველა სამსახურის და მისდამი დაქვემდებარებული პერიფერიული ადმინისტრაციული აპარატის საქმიანობას.

---

[1] დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 297-298.

სამთავრობო დაწესებულებები შესაძლებელია სამ ძირითად ჯგუფს მივაკუთვნოთ:

- ცენტრალური სამთავრობო დაწესებულებები, რომლებიც ახორციელებენ სპეციალიზებული მართვის ფუნქციებს (სამინისტრო, დეპარტამენტი, კომიტეტი, სააგენტო);

- საერთო მმართველობის ადგილობრივი ორგანოები - მთავრობის წარმომადგენლები ტერიტორიულ ერთეულებში (გუბერნატორი, პრეფექტი);

- სპეციალიზებული მმართველობის ადგილობრივი ორგანოები - ცენტრალური სამინისტროებისა და სხვა უწყებების ადგილობრივი დანაყოფები.

3. მთავრობის ფუნქციები და უფლებამოსილება

სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში მთავრობის მდგომარეობა განისაზღვრება მისი ფუნქციებით, რომლებიც ცალკეული უფლებამოსილებების სახით რეალიზდება. მთავრობის ფუნქციები და უფლებამოსილებები შესაძლებელია შემდეგ სახეებად დავაჯგუფოთ:

- სახელმწიფო აპარატის მართვა. მთავრობა არა მხოლოდ აკომპლექტებს სახელმწიფო აპარატს, არამედ ხელმძღვანელობს და კონტროლს უწევს მის საქმიანობას. თანამედროვე სახელმწიფო აპარატი საკმაოდ რთული ორგანიზაციული წარმონაქმნია. მთავრობა, როგორც უმთავრესი პოლიტიკური ინსტიტუტი, წარმართავს და კოორდინაციას უწევს სახელმწიფო აპარატის ფუნქციონირებას სამინისტროების, დეპარტამენტების თუ სხვა სამთავრობო დაწესებულებების მეშვეობით. მთავრობის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების შესრულება სწორედ სახელმწიფო აპარატის მეშვეობით ხორციელდება.

- კანონის აღსრულება. სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის შესაბამისად, მთავრობა ახორციელებს აღმასრულებელ ხელისუფლებას, შესაბამისად, მას ეკისრება საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მიღებული საკანონმდებლო აქტების აღსრულებისა და ყოველდღიურ ცხოვრებაში რეალიზაციის ფუნქცია;

- სახელმწიფო ბიუჯეტის შემუშავება და შემდგომი შესრულება ცალსახად სამთავრობო ფუნქციას წარმოადგენს და ამ პროცესებში საკანონმდებლო ორგანოს როლი ფაქტობრივად ნომინალურია;

- სახელმწიფოს საგარეო და საშინაო პოლიტიკის განხორციელება მთავრობის მნიშვნელოვანი ფუნქციაა. საპარლამენტო ფორმის სახელმწიფოებში სახელმწიფოს მეთაურის როლი საგარეო ურთიერთობების წარმართვაში მინიმუმამდეა დაყვანილი. პარლამენტი უფლებამოსილია შეიმუშავოს საგარეო

პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებები, მათი განხორციელება კი უშუალოდ მთავრობის ფუნქციას წარმოადგენს. მთავრობა აკომპლექტებს დიპლომატიურ და საკონსულო სამსახურებს, აწარმოებს საერთაშორისო მოლაპარაკებებს, დებს საერთაშორისო ხელშეკრულებებს. რაც შეეხება საშინაო პოლიტიკის განხორციელებას, მთავრობის უფლებამოსილებები მრავალფეროვანია და ვრცელდება საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა სფეროზე - ეკონომიკა, სოციალური პოლიტიკა, მართლწესრიგი, თავდაცვა, უშიშროება და სხვ.;

- ნორმათდამდგენი უფლებამოსილება მთავრობის საქმიანობის უმნიშვნელოვანესი სფეროა, რომლის საშუალებით მთავრობა თანამედროვე სახელმწიფოებში უფრო აქტიურად იჭრება საკანონმდებლო ორგანოს კომპეტენციის სფეროში. ნებისმიერ სახელმწიფოში ნორმატიული აქტების უმრავლესობა სწორედ მთავრობის მიერ გამოიცემა. მთავრობა გამოსცემს კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტებს პარლამენტის მიერ მიღებული კანონების აღსასრულებლად. ამგვარი აქტები მიიღება იმ საკითხებზე, რომელთა მოწესრიგება არ განეკუთვნება საკანონმდებლო ორგანოს კომპეტენციას.

მთავრობა, როგორც საერთო კომპეტენციის აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანო, წარმართავს სამთავრობო დანაყოფების საქმიანობას. კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილებების განხორციელებისათვის უმნიშვნელოვანესია მთავრობის კომპეტენციაში სამართლებრივი აქტების გამოცემის უფლებამოსილების არსებობა. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით, მთავრობის, როგორც აღმასრულებელი ორგანოს ძირითადი ფუნქცია კანონთა დაცვისა და აღსრულების უზრუნველყოფაში რეალიზდება. პროფესორი ანდრაშ შაიო მიუთითებს, რომ „აღმასრულებელი ხელისუფლება მოვალეა დაიცვას და ხორცი შეასხას კანონებს".[1] მთავრობა სამართლებრივი აქტების გამოცემით ახორციელებს საკანონმდებლო აქტების მავალდებულებელი დანაწესების შესრულებას და აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელების სფეროში არსებული ურთიერთობების სამართლებრივ მოწესრიგებას.

მთავრობის ნორმათდამდგენ საქმიანობაში მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია დელეგირებულ კანონმდებლობას. კერძოდ, მთავრობა გამოსცემს ნორმატიულ აქტებს პარლამენტის მიერ მიღებული კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში. ამგვარ კანონებს საფრანგეთში „ჩარჩო-კანონები", ხოლო ანგლო-საქსურ ქვეყნებში „ჩონჩხისებური კანონები" ეწოდება. შესაბამისად,

[1] შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 211.

თავად პარლამენტის მიერ ენიჭება მთავრობას საკანონმდებლო ორგანოს კომპეტენციას მიკუთვნებული საკითხების ნორმატიული აქტებით მოწესრიგების უფლებამოსილება. ამასთან, შესაძლებელია მთავრობამ გამოსცეს ნორმატიული აქტები იმ შემთხვევაშიც, თუ მათი გამოცემის უფლებამოსილება საკანონმდებლო ორგანოს მიერ არ არის დელეგირებული აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის, თუმცა ეს აქტები ექვემდებარება დამტკიცებას პარლამენტის მხრიდან (იტალია).

- პარლამენტის კანონშემოქმედებით საქმიანობაში მონაწილეობა, რაც ფაქტობრივად მთავრობის დამოუკიდებელ ფუნქციად გადაიქცა. ამგვარი მონაწილეობა სხადასხვა ფორმით ხორციელდება. მმართველობის საპარლამენტო და შერეული ფორმის სახელმწიფოებში საკანონმდებლო ინიციატივათა უმრავლესობა მთავრობას ეკუთვნის. რაც შეეხება საპრეზიდენტო რესპუბლიკებს, პრეზიდენტი, როგორც წესი, არ სარგებლობს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით (აშშ), თუმცა საკანონმდებლო ორგანოსადმი მისი მრავალრიცხოვანი მიმართვები შეიცავს მთავრობის მიერ შემუშავებულ საკანონმდებლო წინადადებებს, რომლებიც შემდგომ სადეპუტატო ინიციატივებად გარდაიქმნება. ასევე, მნიშვნელოვანია მთავრობის გავლენა თავად საკანონმდებლო პროცესზე, იქნება ეს სახელმწიფოს მეთაურის კომპეტენციურ არსენალში ვეტოს უფლების არსებობა თუ საპარლამენტო სხდომის დღის წესრიგის შედგენაში ქმედითი მონაწილეობის შესაძლებლობა.

მთავრობის უფლებამოსილებები მოიცავს სახელმწიფო მართვის და სახელმწიფოებრივი ცხოვრების საკითხთა აბსოლუტურ უმეტესობას. ამგვარი საკითხები უკავშირდება სახელმწიფოს ეკონომიკური და სოციალური პოლიტიკის განხორციელებას, ბიუჯეტის შესრულებას, სამოქალაქო და სამხედრო თანამდებობის პირთა განწესებას, საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვას, სახელმწიფო უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტას, ასევე კანონმდებლობით მისთვის მინიჭებული ნებისმიერი უფლებამოსილების განხორციელებას.

4. მთავრობის პასუხისმგებლობა

მთავრობას საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელების პროცესში ეკისრება პასუხისმგებლობა, რომელიც, თავის მხრივ, შესაძლოა იყოს პოლიტიკური და სამართლებრივი ფორმის. მთავრობის ან მისი წევრის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე დამკვიდრებულია საპარლამენტო და შერეული მმართველობის ფორმის სახელმწიფოებში, ხოლო პოლიტიკური პასუხისმგებლობა სახელმწიფოს მეთაურის წინაშე -

საპრეზიდენტო რესპუბლიკებსა და აბსოლუტურ მონარქიებში. რაც შეეხება სამართლებრივ პასუხისმგებლობას, იგი ნებისმიერი მმართველობის ფორმის სახელმწიფოშია გავრცელებული.

4.1. მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა

მთავრობას ეკისრება პოლიტიკური პასუხისმგებლობა საკანონმდებლო ორგანოს ან სახელმწიფოს მეთაურის წინაშე.

მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა პარლამენტის წინაშე გამოიხატება ამ უკანასკნელის მიერ მთავრობისათვის ნდობის არგამოცხადებით ან უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადების ფორმით. ორივე შემთხვევა წარმოადგენს პარლამენტის, როგორც მთავრობის საქმიანობაზე კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოს მიერ მთავრობის საქმიანობის შეფასების პოლიტიკურ შედეგს. იმ შემთხვევაში, თუ საკანონმდებლო ორგანო ნდობას არ უცხადებს მთავრობას ან უცხადებს უნდობლობას, მთავრობა უნდა გადადგეს. მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა ითვალისწინებს მთავრობის პასუხისმგებლობას მის მიერ გატარებული პოლიტიკური კურსისა და მმართველობითი საქმიანობისათვის. ამ პასუხისმგებლობის ადრესატი უმეტეს შემთხვევებში პარლამენტის ქვედა პალატაა (ბიკამერალურ სახელმწიფოებში). იშვიათად, მთავრობა პასუხისმგებელია ერთდროულად ორივე პალატის წინაშე. მაგალითად, იტალიის კონსტიტუციის 94-ე მუხლის თანახმად, „მთავრობამ უნდა მიიღოს ორივე პალატის ნდობა", რუმინეთის კონსტიტუციის 102-ე მუხლის თანახმად კი - „ნდობის ვოტუმის გამოცხადება ხდება ორივე პალატის გაერთიანებულ სხდომაზე".

საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე მთავრობის პასუხისმგებლობის ინსტიტუტი, რომელიც პოლიტიკური პასუხისმგებლობით ხასიათდება, დემოკრატიული სახელმწიფოებრივი მოწყობის მნიშვნელოვანი ელემენტია. იგი დამკვიდრებულია მმართველობის საპარლამენტო თუ შერეულ სისტემებში და მისი ძირითადი პრინციპი გამოიხატება იმ გარემოებაში, რომ მთავრობა ახორციელებს აღმასრულებელ ხელისუფლებას მანამ, სანამ სარგებლობს საკანონმდებლო ორგანოს ნდობით. სწორედ ამ პრინციპის სამართლებრივ საფუძველს წარმოადგენს საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მექანიზმი.

მთავრობის პასუხისმგებლობის ხარისხი განპირობებულია კონკრეტული სახელმწიფოს მმართველობის ფორმითა და სახელმწიფო-პოლიტიკური რეჟიმით. ტოტალიტარულ რეჟიმებში, სადაც მთავრობა, ისევე როგორც პარლამენტი, მოკლებული არიან დამოუკიდებელ საჯარო ხელისუფლებას,

პარლამენტისადმი მთავრობის პასუხისმგებლობა უნდობლობის თუ ნდობაზე უარის გამოცხადებით არ არის დამკვიდრებული. მთავრობის საპარლამენტო პასუხისმგებლობის ინსტიტუტი დემოკრატიული სახელმწიფოებრივი მოწყობის მნიშვნელოვანი ელემენტია, რომელიც ხელისუფლების დანაწილების პრინციპიდან გამომდინარეობს. მთავრობის საპარლამენტო პასუხისმგებლობის მექანიზმი არ გვხვდება საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელებში (აშშ, ლათინური ამერიკის სახელმწიფოები), გამომდინარე იმ გარემოებიდან, რომ მთავრობა არ წარმოადგენს სახელმწიფო ხელისუფლების დამოუკიდებელ კოლეგიურ ორგანოს, მთავრობას მეთაურობს პრეზიდენტი.

მთავრობის საპარლამენტო პასუხისმგებლობის ინსტიტუტი დამკვიდრებულია მმართველობის საპარლამენტო თუ შერეულ სისტემებში და მისი ამოსავალი პრინციპია: მთავრობა ახორციელებს აღმასრულებელ ხელისუფლებას მანამ, სანამ სარგებლობს საკანონმდებლო ორგანოს ნდობით (მხარდაჭერით). სწორედ ამ პრინციპის სამართლებრივ საფუძველს წარმოადგენს საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მექანიზმი.

საპარლამენტო და შერეული მმართველობის მოდელებში მთავრობის მიერ აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელება, როგორც წესი, საჭიროებს საკანონმდებლო ორგანოს მხრიდან ნდობის გამოცხადებას, რაც, თავის მხრივ, ზრდის პარლამენტის ზეგავლენის ხარისხს მთავრობის საქმიანობის კონტროლის პროცესში. ნდობის გამოცხადების საკითხის დასმის ინიციატივა შესაძლებელია მომდინარეობდეს როგორც პარლამენტის წევრების, ასევე თავად მთავრობის მხრიდან. მთავრობის სახელით ნდობის საკითხის დასმის უფლება გააჩნია მთავრობის მეთაურს.

მთავრობის საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლის მნიშვნელოვანი ნაირსახეობაა მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადებაზე უარი საკანონმდებლო ორგანოს მხრიდან. ნდობის გამოცხადებაზე უარის თქმას ადგილი აქვს, როდესაც მთავრობა თავად აყენებს ნდობის საკითხს პარლამენტის წინაშე იმ სამართლებრივ აქტთან დაკავშირებით, რომლის მიღებასაც ცდილობს პარლამენტისაგან. ნდობის გამოცხადების საკითხის დაყენება ეფექტური საშუალებაა მთავრობის ხელში საკანონმდებლო ორგანოზე ზეწოლის თვალსაზრისით, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც პარლამენტის მიერ ნდობის გამოცხადებაზე უარის შემთხვევაში შესაძლებელია საკანონმდებლო ორგანოს ან მისი ქვედა პალატის დათხოვნა. მეორე მხრივ, პარლამენტის უარი მიიღოს მთავრობისათვის სასურველი სამართლებრივი აქტი, ხელს

უშლის ან მნიშვნელოვან სირთულეს უქმნის მთავრობას საკუთარი პოლიტიკის გატარებაში.

ნდობის საკითხი მთავრობის მიერ შესაძლებელია დაისვას ყოველგვარი მოტივაციის გარეშე. მაგალითისათვის, უნგრეთის კონსტიტუციის მიხედვით მთავრობა უფლებამოსილია პრემიერ-მინისტრის მეშვეობით წამოაყენოს ნდობის ვოტუმის განხილვის საკითხი (მუხლი 39/ა-2). მთავრობის ნდობის საკითხი ხშირად მთავრობის უფლებამოსილების დაწყებას უკავშირდება (საბერძნეთი, ბელგია, თურქეთი), ხოლო რიგ შემთხვევებში მიბმულია კონკრეტული კანონპროექტის ან ბიუჯეტის მიღების პროცესზე (ესტონეთი, ანდორა). ყველაზე გავრცელებულ ფორმას კი წარმოადგენს მთავრობის ნდობის საკითხის დაკავშირება სამთავრობო პროგრამის ან მთავრობის ზოგადი პოლიტიკის მოწონებასთან (საფრანგეთი, ლიტვა, პორტუგალია, ესპანეთი).[1]

უნდობლობის ვოტუმი მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ერთ-ერთი გამოხატულებაა. მას მხოლოდ პოლიტიკური შედეგები მოსდევს და არ შეიძლება გახდეს სამართლებრივი დევნის საფუძველი. უნდობლობის ვოტუმი ორი სახისაა - ორდინალური (დესტრუქციული) და კონსტრუქციული. ზოგადად, უნდობლობის დესტრუქციული ვოტუმი წარმოადგენს საპარლამენტო პრაქტიკაში (როგორც წესი, საკანონმდებლო ორგანოს ქვედა პალატის მიერ) მთავრობის პოლიტიკური კურსისადმი, მთავრობის მიერ ინიცირებული კანონპროექტისადმი ან მთავრობის ცალკეული წევრისადმი გამოხატულ უნდობლობას (დაწუნებას). საკითხის დაყენების ინიციატივა უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადების შესახებ შეიძლება მოდიოდეს როგორც თავად მთავრობისაგან, ასევე საპარლამენტო ფრაქციისაგან ან დეპუტატთა გარკვეული ჯგუფისაგან. მთავრობისადმი უნდობლობის ვოტუმის გამოხატვა იწვევს მთავრობის გადაყენებას და მთავრობის ახალი შემადგენლობის ფორმირებას, ან სახელმწიფოს მეთაურის მიერ პარლამენტის დათხოვნას და რიგგარეშე საპარლამენტო არჩევნების დანიშვნას. ეს ორი უფლებამოსილება[2], ხელისუფლების დანაწილების პრინციპიდან გამომდინარე, ერთმანეთის ერთგვარ საპირწონეს წარმოადგენს და ხელისუფლების შტოებს შორის ბალანსის უზრუნველყოფას ემსახურება. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი, რომელიც გერმანული კონსტიტუციონალიზ-

---

[1] დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 311.

[2] იგულისხმება პარლამენტის უფლება - უნდობლობის გამოცხადებით გადააყენოს მთავრობა და პრეზიდენტის კომპეტენცია - დაითხოვოს საკანონმდებლო ორგანო.

მიდან იღებს სათავეს, მთავრობის მეთაურისადმი გამოხატული უნდობლობის ვოტუმის განსაკუთრებულ ფორმას წარმოადგენს. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გამოხატვით აირჩევა მისი მემკვიდრე პარლამენტის ან პარლამენტის იმ პალატის მიერ, რომლის წინაშეც პასუხისმგებელია მთავრობა. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადებასთან ერთად პარლამენტისაგან მოითხოვს მთავრობის მეთაურის ახალი კანდიდატურის წამოყენებას. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მექანიზმი, ტრადიციული დესტრუქციული უნდობლობის ვოტუმისგან განსხვავებით, წარმოადგენს მთავრობის სტაბილურობის ელემენტს. ამ პროცედურის განსხვავებულობა იმაში მდგომარეობს, რომ პრემიერ-მინისტრისადმი უნდობლობის გამომხატველი რეზოლუცია მიღებული უნდა იქნას ახალი პრემიერ-მინისტრის არჩევასთან ერთად. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ინსტიტუტი წარმოადგეს მექანიზმს, რომელიც კონსტიტუციურად აძლიერებს მთავრობის პოლიტიკურ სიმყარეს, იცავს იმ ოპოზიციური ფრაქციებისაგან, რომლებსაც აერთიანებთ მხოლოდ პრემიერ-მინისტრის შეცვლის სურვილი და არა ალტერნატიული სამთავრობო პროგრამა. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი საშუალებას იძლევა თავიდან იქნეს აცილებული ქვეყანაში ხშირი სამთავრობო კრიზისები. გამომდინარე იმ გარემოებიდან, რომ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პირობებში უნდობლობის გამოცხადებასთან ერთად განისაზღვრება მთავრობის მეთაურის მემკვიდრე, ამგვარი მექანიზმი ხელს უწყობს სახელმწიფო სტაბილურობის შენარჩუნებას,[1] მაშინ, როდესაც უნდობლობის დესტრუქციული ვოტუმი ხშირად სამთავრობო ვაკუუმს იწვევს.[2]

მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე ორი სახისაა - სოლიდარული (კოლეგიური) და ინდივიდუალური. სოლიდარული პასუხისმგებლობის შემთხვევაში ხდება მთავრობის სრული შემადგენლობით გადადგომა (საფრანგეთი, ესპანეთი), ხოლო ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის შემთხვევაში გადადგება მთავრობის ის წევრი, რომელსაც უნდობლობა გამოუცხადა საკანონმდებლო ორგანომ. რიგ სახელმწიფოებში დამკვიდრებულია მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის როგორც სოლიდარული, ასევე ინდივიდუალური ფორმა. ამასთან, როგორც წესი, მთავრობის მეთაურის გადადგომა, გადაყენება ან უფლე-

---

[1] გაული ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში, კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2002, 154.

[2] მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2005, 328.

ბამოსილების სხვაგვარად შეწყვეტა იწვევს მთავრობის სრული შემადგენლობის უფლებამოსილების შეწყვეტას. მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის გავრცელებული ფორმაა მთავრობის სამართლებრივი აქტების შეჩერება ან გაუქმება კონსტიტუციასთან თუ სხვა საკანონმდებლო აქტებთან შეუსაბამობის მოტივით. ამგვარი უფლებამოსილებით სარგებლობენ საერთო და საკონსტიტუციო სასამართლოები, იშვიათად - სახელმწიფოს მეთაური. მთავრობის წევრის თანამდებობიდან გადაყენება შესაძლებელია საკანონმდებლო ორგანოს მიერ იმპიჩმენტის მექანიზმის გამოყენებითაც.

მთავრობის პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას სახელმწიფოს მეთაურის წინაშე გამოიხატება სახელმწიფოს მეთაურის მიერ მთავრობის წევრის გადაყენებით. ამგვარი შესაძლებლობა გააჩნიათ საპრეზიდენტო და ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკების, ასევე აბსოლუტური მონარქიების სახელმწიფოს მეთაურებს. რაც შეეხება მთავრობის წევრის პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას პრემიერ-მინისტრის წინაშე, იგი გულისხმობს მთავრობის მეთაურის მიერ ცალკეული მთავრობის წევრის გადაყენებას ან მოთხოვნას გადადგომის თაობაზე, რასაც საფუძვლად უდევს განსხვავებული შეხედულებები მნიშვნელოვან სახელმწიფოებრივ საკითხებთან დაკავშირებით.

4.2. მთავრობის სამართლებრივი პასუხისმგებლობა

პოლიტიკური პასუხისმგებლობისაგან განსხვავებით, კონკრეტული სამართალდარღვევის შემთხვევაში მთავრობის წევრს ეკისრება სამართლებრივი პასუხისმგებლობა.

სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა ეკისრება მთავრობის წევრს ჩადენილი დანაშაულისათვის. მთავრობის წევრისათვის სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის დაკისრებამდე შესაძლებელია იმპიჩმენტის მექანიზმით მისი თანამდებობიდან გადაყენება, რიგ სახელმწიფოებში კი პარლამენტი არ ახორციელებს იმპიჩმენტის პროცედურას, იგი მხოლოდ ბრალს წარუდგენს მთავრობის წევრს (საფრანგეთი, პოლონეთი), რის შემდგომ პასუხისმგებლობის საკითხს იხილავს სასამართლო.

სამოქალაქოსამართლებრივი პასუხისმგებლობა ეკისრება მთავრობას ან მთავრობის წევრს მათ მიერ ფიზიკური ან იურიდიული პირებისათვის მიყენებული ზიანის შემთხვევაში. ამგვარი პასუხისმგებლობის საკითხს იხილავს და გადაწყვეტილებას იღებს სასამართლო.

მთავრობის წევრის დისციპლინური პასუხისმგებლობის მექანიზმი გამოიხატება სახელმწიფოს მეთაურის ან მთავრობის მეთაურის მიერ სამსა-

ხურებრივი გადაცდომისათვის მთავრობის წევრის მიმართ სხვადასხვა ზომის გამოყენებაში (შენიშვნა, გაფრთხილება).

თემატური კითხვები:

1) როგორია აღმასრულებელი ხელისუფლების ძირითადი ფუნქციები და მახასიათებლები?
2) რა თავისებურებებით ხასიათდება მთავრობა - აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო?
3) რა ადგილი უკავია მთავრობას სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში?
4) მთავრობის რა ძირითადი სახეებია გავრცელებული?
5) მთავრობის ფორმირების რა მოდელებია გავრცელებული?
6) მთავრობის ფორმირებისა და შემადგენლობის რა სახესხვაობებია დამკვიდრებული?
7) მთავრობის უფლებამოსილების რა სახესხვაობებია დამკვიდრებული?
8) მთავრობის პასუხისმგებლობის რა სახესხვაობებია გავრცელებული?
9) რა თავისებურებებით ხასიათდება მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მექანიზმი?
10) რა თავისებურებებით ხასიათდება მთავრობის სამართლებრივი პასუხისმგებლობის მექანიზმი?

თავი XI. საკონსტიტუციო კონტროლი

1. კონსტიტუცია და მისი სამართლებრივი დაცვის მნიშვნელობა

კონსტიტუცია სახელმწიფოს უმნიშვნელოვანესი სამართლებრივი და პოლიტიკური დოკუმენტია. მისი ნორმები სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებასთან დაკავშირებულ უმნიშვნელოვანეს საზოგადოებრივ ურთიერთობებს არეგულირებს. კონსტიტუციებში განმტკიცებულია სახელმწიფოებრივი მშენებლობის ძირითადი პრინციპები, განსაზღვრულია პიროვნების სამართლებრივი მდგომარეობა, სახელმწიფოს მმართველობისა და წყობილების ფორმა, სახელმწიფო ორგანოთა სისტემა, მათი ფორმირებისა და ფუნქციონირების წესი. ამდენად, შემთხვევითი არ არის, რომ კონსტიტუციას ქვეყნისა და საზოგადოების ძირითად კანონს უწოდებენ.

საკანონმდებლო აქტების იერარქიაში კონსტიტუცია უმაღლესი იურიდიული ძალის მქონე აქტია. ყველა სხვა ნორმატიული აქტი უნდა შეესაბამებოდეს კონსტიტუციის პრინციპებსა და მოთხოვნებს. მიუხედავად ამისა, პრაქტიკაში ხშირია შემთხვევა, როდესაც მოქმედი სამართლებრივი აქტები არ შეესაბამება კონსტიტუციის ნორმებს. ყოველივე ეს, კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვის აუცილებლობაზე მიუთითებს. სამართლებრივი სახელმწიფოს დამახასიათებელი ნიშნებია კანონის უზენაესობა, ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვა, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის რეალიზაცია, საზოგადოებაში დემოკრატიულობისა და კონსტიტუციურობის რეჟიმის დამკვიდრება და შენარჩუნება. ამ მიზნების მისაღწევად კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვის ეფექტური სისტემის არსებობაა აუცილებელი.

კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვის აუცილებლობაზე მე-20 საუკუნის დასაწყისში გამოთქვამდა მოსაზრებას ჰანს კელზენი. იგი თვლიდა, რომ კონსტიტუციის, ვინაიდან იგი არის სახელმწიფოს უმთავრესი და ძირითადი კანონი, რომლის შინაარსიდანაც გამომდინარეობს ყველა სხვა კანონი, სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად აუცილებელია კონტროლის განსაკუთრებული სისტემის, - დაცვის კონკრეტული გარანტიების არსებობა.[1]

კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვა გულისხმობს იმ საშუალებებისა და მეთოდების ერთობლიობას, რომელთა დახმარებითაც უზრუნველყოფილი უნდა იქნეს კონსტიტუციური კანონიერების რეჟიმის დაცვა, სახელმ-

[1] Kelsen H., La garantie juridictionnelle de la Constitution, Revue du droit public et de la science politique en france, №2, 1928, 198.

წიფო ორგანოთა მიერ მიღებული სამართლებრივი აქტების კონსტიტუციასთან შესაბამისობა და იმ პრინციპების დაცვა, რომლის თანახმადაც ნებისმიერი კონსტიტუციასთან შეუსაბამო სამართლებრივი აქტი უნდა გაუქმდეს.[1] კონსტიტუციის დაცვა, ფართო გაგებით, - არის სამართლის ყველა სუბიექტის საქმიანობა, მიმართული საზოგადოებრივ ურთიერთობებში კონსტიტუციურ ნორმათა რეალიზაციის უზრუნველყოფისკენ, ხოლო ვიწრო გაგებით - იმ მექანიზმებისა და მეთოდების ერთობლიობა, რომელთა საშუალებითაც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები, მათი განსაკუთრებული ფუნქციის სახით, უზრუნველყოფს კონსტიტუციურ დებულებათა მკაცრ შესრულებას.[2] კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვა არის სამართლებრივი საშუალებებით საზოგადოებაში კონსტიტუციის უზენაესობისა და უმაღლესი იურიდიული ძალის უზრუნველყოფისაკენ, აგრეთვე მისი განუხრელი დაცვისაკენ მიმართული საქმიანობა.[3]

კონსტიტუციის დაცვა და მის ნორმათა შესრულება ყველა სახელმწიფო ორგანოსა თუ თანამდებობის პირის ვალდებულებაა. ამ მხრივ განსაკუთრებული პასუხისმგებლობა ეკისრებათ უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოებს: სახელმწიფოს მეთაურს, პარლამენტს, მთავრობას, საერთო და სპეციალიზებულ სასამართლოებს. კონსტიტუციის დაცვას ისინი განსხვავებული სამართლებრივი მექანიზმებით ახორციელებენ. იურიდიულ ლიტერატურაში კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვის სხვადასხვა მექანიზმია განხილული, თუმცა ძირითად ინსტიტუტად საკონსტიტუციო კონტროლია მიჩნეული,[4] რადგან ამ სფეროში აღნიშნული საქმიანობის მაქსიმალურ ეფექტურობას საკონსტიტუციო კონტროლი განაპირობებს. ნიშანდობლივია, რომ იურიდიულ ლიტერატურაში მე-20 საუკუნე საკონსტიტუციო კონტროლის ეპოქად არის დახასიათებული.[5]

---

[1] Конституционное право зарубежных стран, Под. общей ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо и Л. М. Энтина, Москва, 2002, 73.

[2] Автономов А. С., Сивицкий В. А., Черкасов А. И., Конституционное (государственное) право зарубежных стран, Москва, 2003, 53.

[3] Конституционный строй России (выпуск четвёртый), отв. ред. Ю. Л. Шульженко и А. Н. Лебедев, Москва, 2003, 4.

[4] oliva E., Droit constitutionnel, 5e edition, 2006, 39; Овсепян Ж. И., Судебный конституционный контроль в зарубежных странах: правовая защита конституции, Ростов-на-дону, 1992, 42; Шульженко Ю. Л., О понятии "правовая охрана конституции", Государство и право, №7, 2002, 11; Общая теория государства и права. Отв. ред. М. Н. Марченко, Т. 3, Москва, 2002, 170.

[5] Marcou J., Justice constitutionnelle et systemes politiques, Press Universitaires de Grenoble, 1997, 5; Rousseau D., La justice constitutionnelle en Europe, 3-ed., 1998, 9.

2. საკონსტიტუციო კონტროლის ცნება

საკონსტიტუციო კონტროლის არსი, უპირველეს ყოვლისა, სამართლებრივი აქტების კონსტიტუციასთან შესაბამისობის შემოწმებას გულისხმობს. იურიდიულ ლიტერატურაში საკონსტიტუციო კონტროლის სხვადასხვა განმარტება არსებობს. საკონსტიტუციო კონტროლი არის სამართლებრივი აქტებისა და ქმედებების შემოწმება და შეფასება მათი კონსტიტუციასთან შეუსაბამობის აღმოფხვრის მიზნით, ხოლო საკონსტიტუციო კონტროლის არსი კონსტიტუციის უზენაესობისა და მისი პირდაპირი მოქმედების, სახელმწიფო ხელისუფლების შეზღუდვასა და ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვაში მდგომარეობს;[1] საკონსტიტუციო კონტროლი საჯარო ხელისუფლების ორგანოთა სპეციფიკური ფუნქციაა, რომლის მეშვეობითაც ისინი უზრუნველყოფენ კონსტიტუციის უზენაესობას ნორმატიულ აქტთა სისტემაში, მის პირდაპირ და უშუალო მოქმედებას საზოგადოებრივ ურთიერთობათა სუბიექტების საქმიანობაში ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე.[2] გერმანელი პროფესორი ა. ბლანკენაგელი აღნიშნავს, რომ საკონსტიტუციო კონტროლი არის ხელისუფლების დანაწილებისა და კონსტიტუციური კონფლიქტების მოგვარებისაკენ მიმართული საქმიანობა.[3] ასეთი განმარტება, მნიშვნელოვანწილად, ფედერალური სახელმწიფოს თავისებურებებით არის განპირობებული, რადგან ამ სახელმწიფოებში საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოების ერთ-ერთი უმთავრესი ფუნქცია სწორედ კომპეტენციური დავების გადაწყვეტაა.

ამერიკულ დოქტრინაში საკონსტიტუციო კონტროლის ტოლფასი ტერმინი "judicial review" განიმარტება როგორც სასამართლოს უფლება, შეაფასოს კონგრესის აქტების კონსტიტუციურ სტანდარტებთან შესაბამისობა და შეუსაბამობის გამოვლენის შემთხვევაში არაკონსტიტუციურად გამოაცხადოს ისინი,[4] ან როგორც – ფედერალური დონის ან შტატების აქტების შემოწმებისა და კონსტიტუციასთან შეუსაბამობის შემთხვევაში – მათი გაუქმების უფლებამოსილება.[5]

---

[1] Кряжков В. А., Лазарев Л. В., Конституционная юстиция в Российской Федерации, Москва, 1998, 11.

[2] Витрук Н. В., Конституционное правосудие в России (1991-2001 гг.) Очерки теории и практики, Москва, 2001, 71.

[3] Бланкенагель А., Теория и практика конституционного контроля в ФРГ, Советское государство и право, №1, 1989.

[4] Witt E., Congressional Quarterly s Guide to the U.S. Supreme Court, Second edition, Congressional Quarterly Inc., Washington, D.C., 1990, 69.

[5] Abernathy M., Glenn Civil liberties under the Constitution, 5 th. ed., University of South Carolina Press, 1989, 37.

ზოგიერთ ქვეყანაში საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოებმა შეითავსა ნორმატიულ აქტთა არა მხოლოდ კონსტიტუციასთან, არამედ კანონებთან შესაბამისობის შემოწმების უფლებამოსილებაც.[1] საკონსტიტუციო კონტროლი არის კომპეტენტური სახელმწიფო ორგანოების საქმიანობა ნორმატიული აქტების კონსტიტუციასთან და კანონებთან შესაბამისობის შემოწმების, შეუსაბამობის გამოვლენის, კონსტატირებისა და აღმოფხვრის მიზნით, რომლის დროსაც ეს ორგანოები უფლებამოსილნი არიან, გააუქმონ გამოვლენილი შეუსაბამობანი.[2] ამ განმარტებაში გადმოცემულია საკონსტიტუციო კონტროლის სპეციფიკაც, რაც საშუალებას იძლევა, განვასხვავოთ საკონსტიტუციო კონტროლი ძირითადი კანონის დაცვის სხვა ფორმებისგან. კერძოდ, განმარტებაში ხაზგასმულია, რომ საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოები უფლებამოსილნი არიან, გააუქმონ გამოვლენილი შეუსაბამობანი.

3. საკონსტიტუციო კონტროლის ფუნქციები

საკონსტიტუციო კონტროლის განხორციელების პროცესში წყდება მნიშვნელოვანი და კონკრეტული ამოცანების მთელი კომპლექსი. ამ ამოცანების მოცულობა და ჩამონათვალი განსხვავებულია სხვადასხვა სახელმწიფოში და ეს ამა თუ იმ ქვეყნის სახელმწიფო-საზოგადოებრივი განვითარების თავისებურებებით არის განპირობებული. ყველა ქვეყნისთვის დამახასიათებელი საკონსტიტუციო კონტროლის ერთ-ერთი მთავარი ამოცანაა **სხვადასხვა სამართლებრივი აქტის კონსტიტუციასთან შესაბამისობის შემოწმება და დარღვევების გამოვლენის შემთხვევაში სათანადო ზომების გატარება კონსტიტუციასთან შესაბამისობაში მათ მოსაყვანად.** ეს განსაზღვრავს საკონსტიტუციო კონტროლის არსსა და შინაარსს, მის ძირითად დანიშნულებას, რადგან ამ ფუნქციის რეალიზებით საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოები უზრუნველყოფენ სამართლებრივი სახელმწიფოს ისეთ მნიშვნელოვან პრინციპს, როგორიც არის კონსტიტუციის უზენაესობა.

საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოების შემდეგი უმნიშვნელოვანესი ფუნქციაა **კომპეტენციური დავების განხილვა,** რაც, თავის მხრივ, უშუალო კავშირშია ხელისუფლების დანაწილების პრინციპთან. ხელისუფლების

---

[1] ნორმატიულ აქტთა კანონებთან შესაბამისობის შემოწმება არ უნდა მივიჩნიოთ საკონსტიტუციო კონტროლის განხორციელებად, რადგან ამ შემთხვევაში ნორმატიული აქტების კანონიერების კონტროლთან გვაქვს საქმე, რასაც საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოები ახორციელებს.

[2] Шульженко Ю. Л., Конституционный контроль в России, Москва, 1995, 9.

დანაწილება კონსტიტუციონალიზმის ერთ-ერთი ფუძემდებლური პრინციპია, რომლის თანახმად, ერთიანი სახელმწიფო ხელისუფლება განაწილებულია ერთმანეთისგან დამოუკიდებელ საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებებს შორის. ამასთან, აღნიშნული პრინციპის ქმედითობის უზრუნველსაყოფად ხელისუფლების სამი განშტოების მხოლოდ დამოუკიდებლობა და შეუვალობა საკმარისი არ არის, აუცილებელია, სამივე აღჭურვილი იყოს ურთიერთკონტროლისა და ურთიერთბოჭვის პროცედურებით.[1] გამომდინარე აქედან, საკონსტიტუციო კონტროლის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფუნქცია ხელისუფლების შტოებს შორის შეკავება-გაწონასწორების რეჟიმის დაცვაა, რამაც უნდა უზრუნველყოს მათ შორის კომპეტენციური ბალანსი.

ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის მნიშვნელოვანი კომპონენტი სახელმწიფო ხელისუფლების არა მხოლოდ ჰორიზონტალურ, არამედ ვერტიკალურ დონეზე გამიჯვნა-გადანაწილებაა. შესაბამისად, საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოები კომპეტენციურ დავებს არა მხოლოდ ჰორიზონტალურ, არამედ ვერტიკალურ ჭრილშიც განიხილავენ. ამ თვალსაზრისით, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მათი როლი ფედერალურ სახელმწიფოში. ამ სახელმწიფოებში საერთო ფედერალურ კონსტიტუციასთან, კანონებთან და სხვა სამართლებრივ აქტებთან ერთად მოქმედებენ ფედერაციის სუბიექტთა კონსტიტუციები, კანონები და სამართლებრივი აქტები, ანუ ფედერალურ სახელმწიფოებში სამართლის სისტემის ორი – საერთო ფედერალური და ფედერაციის სუბიექტთა დონე ფუნქციონირებს. ასეთ პირობებში აუცილებელია ისეთი მექანიზმის არსებობა, რომელიც უზრუნველყოფს მთელი კანონმდებლობის ერთიანობას, სამართლებრივ აქტთა დადგენილი იერარქიის დაცვას, ფედერაციის სუბიექტთა სამართლის სისტემების შესაბამისობას საერთო ფედერალური სამართლის სისტემასთან.

ფედერალურ სახელმწიფოებში ხშირია შემთხვევა, როდესაც წამოიჭრება სადავო საკითხები ფედერაციასა და მის სუბიექტებს ან თავად სუბიექტებს შორის. ეს შეიძლება ეხებოდეს ტერიტორიასთან დაკავშირებულ ან კომპეტენციათა გამიჯვნის ნიადაგზე წამოჭრილ დავებს. ასეთ შემთხვევებში, საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოებს ეკისრებათ საგანგებო როლი აღნიშნული ამოცანების გადაჭრაში, რადგან როგორც მსოფლიო გამოცდილება გვიჩვენებს, ერთ-ერთი ყველაზე ეფექტური მექანიზმი აღნიშნული

[1] სამართლის რეფორმა საქართველოში, ს. ჯორბენაძის, რ. კნიპერისა და ლ. ჭანტურიას რედაქტორობით, თბილისი, 1994, 32.

პრობლემების გადასაჭრელად საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოთა საქმიანობაა.

საკონსტიტუციო კონტროლის პირველი პრეცედენტი ფედერალურ სახელმწიფოში - აშშ-ში შეიქმნა.[1] შვეიცარიაში საკონსტიტუციო კონტროლის დაფუძნება ამ სახელმწიფოს ფედერალურ მოწყობას უკავშირდება.[2] ყოფილი სოციალისტური სახელმწიფოებიდან საკონსტიტუციო კონტროლი პირველად ფედერაციულ სახელმწიფოებში წარმოიშვა (ჩეხოსლოვაკია, იუგოსლავია).[3] კომპეტენციური დავების გადაწყვეტის ფუნქცია, ასევე მნიშვნელოვანია რეგიონულ და ავტონომიური წარმონაქმნების მქონე სახელმწიფოებშიც (იტალია, ესპანეთი).

საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოების უმნიშვნელოვანესი ფუნქციაა დემოკრატიული სახელმწიფოს უმთავრესი ატრიბუტის – **ადამიანის კონსტიტუციურ უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვა.** განსაკუთრებულ როლს ამ საქმიანობაში საკონსტიტუციო სასამართლოები ასრულებს. მოქალაქეთა კონსტიტუციური სარჩელების განხილვის უფლებამოსილებით მსოფლიოს ოცდაათამდე სახელმწიფოს საკონსტიტუციო სასამართლოა აღჭურვილი.

ზემოთ განხილულის გარდა, საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოები სხვა ფუნქციებსაც ითავსებენ. მათ პირობითად **კონსტიტუციური მნიშვნელობის მქონე სადავო საკითხების გადაწყვეტასთან დაკავშირებული ფუნქციები** შეიძლება ვუწოდოთ. ამ სადავო საკითხებს გლობალური მნიშვნელობა აქვთ ქვეყნის სიცოცხლისუნარიანობისთვის, მისი სოციალური, ეკონომიკური და პოლიტიკური სისტემებისთვის, ყოველი მოქალაქისთვის, საბოლოო ჯამში, სახელმწიფოს კონსტიტუციური წყობისთვის.[4] ამ საკითხების საკმაოდ მრავალფეროვანი ჩამონათვალი, როგორც წესი, მოცემულია კონსტიტუციებსა და სხვა ნორმატიულ აქტებში. მაგალითად: ავსტრიის საკონსტიტუციო სასამართლო განიხილავს საქმეებს პრეზიდენტისა და წარმომადგენლობით ორგანოთა არჩევნების შედეგების გაპროტესტების თაობაზე;[5] პოლონეთის საკონსტიტუციო ტრიბუნალი განიხილავს საქმეებს პოლიტიკურ პარტიათა მიზნებისა და საქმიანობის კონსტიტუციურობის

---

[1] Troper M., Marshall, Kelsen, Barak and the constitutionalist fallacy, Oxford University Press and New York University Scool of Law, I-CON, Volum 3, Number 1, 2005, 24.

[2] Овсепян Ж. И., Судебный конституционный контроль в зарубежных странах, Правовая защита Конституции, Ростов, 1992, 12.

[3] იქვე, 12.

[4] Шульженко Ю. Л., Конституционный контроль в России, Москва, 1995, 9-10.

[5] კონსტიტუციის ტექსტი იხ. Конституции государств Европы (в трёх томах), Т.1, Москва, 2001, 103.

თაობაზე;[1] რუსეთის საკონსტიტუციო სასამართლო იძლევა დასკვნას პრეზიდენტის მიმართ სამშობლოს ღალატში ან სხვა მძიმე დანაშაულში ბრალდების წაყენების შემთხვევაში კანონმდებლობით დადგენილი საიმპიჩმენტო პროცედურის დაცვის შესახებ.[2] სხვადასხვა ქვეყანაში საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებათა მოცულობა არსებითად განსხვავდება ერთმანეთისგან.

ზოგიერთი სახელმწიფოს საკონსტიტუციო სასამართლო სარგებლობს კონსტიტუციისა და სხვა ნორმატიული აქტების დებულებების განმარტების უფლებით. თუმცა, სხვადასხვა ქვეყანაში ამ უფლებამოსილების მოცულობა განსხვავდება ერთმანეთისგან. მაგალითად: უნგრეთში, ბულგარეთსა და რუსეთში კანონმდებლობა საკონსტიტუციო სასამართლოებს აღჭურავს უფლებით, განმარტონ კონსტიტუციის ნებისმიერი დებულება; გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო განმარტავს მხოლოდ კონსტიტუციის ზოგიერთ დებულებას; უკრაინისა და აზერბაიჯანის საკონსტიტუციო სასამართლოები უფლებამოსილნი არიან, განმარტონ როგორც კონსტიტუციის, ასევე, კანონთა დებულებებიც. უმეტეს შემთხვევაში სახელმწიფოთა კონსტიტუციები და კანონები არაფერს ამბობენ საკონსტიტუციო იურისდიქციის ორგანოების უფლებამოსილებაზე, განმარტონ კონსტიტუციური ან სამართლის სხვა ნორმები. მიუხედავად ამისა, ამ სახელმწიფოებში საკონსტიტუციო იურისდიქციის ორგანოები პრაქტიკულად მაინც ახორციელებენ კონსტიტუციურ ნორმათა კაზუალურ განმარტებას. ეს განპირობებულია იმით, რომ თავიანთი უფლებამოსილებების რეალიზაციის პროცესში ისინი, როგორც წესი, იყენებენ ამა თუ იმ კონსტიტუციურ ნორმას და, შესაბამისად, განმარტავენ მათ. ამგვარი განმარტება უნდა განვასხვავოთ ოფიციალური განმარტებისგან, რაც მხოლოდ განმარტების უფლების საკანონმდებლო რეგლამენტაციის შემთხვევაში შეიძლება ჰქონდეს საკონსტიტუციო იურისდიქციის ორგანოს.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის საფუძველზე, საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოთა ფუნქციები ოთხ ძირითად კატეგორიად შეიძლება დავყოთ:

1) სხვადასხვა სამართლებრივი აქტის კონსტიტუციასთან შესაბამისობის შემოწმება და დარღვევების გამოვლენის შემთხვევაში სათანადო ზომების გატარება მათ კონსტიტუციასთან შესაბამისობაში მოსაყვანად;

2) კომპეტენციური დავების განხილვა;

3) ადამიანის კონსტიტუციურ უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვა;

---

[1] იქვე, ტომი 2, 720.

[2] იქვე, ტომი 3, 46.

4) კონსტიტუციური მნიშვნელობის მქონე სადავო საკითხების გადაწყვეტა.

ამ ფუნქციების რეალიზებით საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოები უზრუნველყოფენ სამართლებრივი სახელმწიფოს სამი ძირითადი კომპონენტის – კონსტიტუციის უზენაესობის, ხელისუფლების დანაწილებისა და ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა ხელშეუვალობის პრინციპების დაცვას.

4. საკონსტიტუციო კონტროლის მოდელები

საკონსტიტუციო კონტროლი სხვადასხვა სახელმწიფოში განსხვავებული ფორმით ხორციელდება. თითოეულ მათგანში კონტროლის ფუნქციებით სხვადასხვა სუბიექტები არიან აღჭურვილი, რომლებსაც, ასევე განსხვავებული საკონტროლო უფლებამოსილებები აქვთ მიკუთვნებული. საკონსტიტუციო კონტროლის განხორციელებას ყოველ კონკრეტულ სახელმწიფოში თავისი სპეციფიკურობა ახასიათებს. მსოფლიოში საკონსტიტუციო კონტროლის სამი ძირითადი მოდელი ფუნქციონირებს:

ა) ანგლო-საქსური მოდელი, რომელსაც „ამერიკულ მოდელსაც“ უწოდებენ. ამ სახელმწიფოებში საკონსტიტუციო კონტროლს საერთო იურისდიქციის სასამართლოები განახორციელებენ. აღნიშნული მოდელის თავისებურება იმაში მდგომარეობს, რომ ამ სახელმწიფოთა ერთ ნაწილში საკონსტიტუციო კონტროლს ყველა სასამართლო ინსტანცია განახორციელებს, თუმცა, საბოლოო გადაწყვეტილებას იღებს უზენაესი სასამართლო (აშშ, არგენტინა, მექსიკა, სკანდინავიის ქვეყნები, იაპონია), ხოლო დანარჩენ სახელმწიფოებში, საკონსტიტუციო კონტროლი მხოლოდ უზენაესი სასამართლოს პრეროგატივაა (ავსტრალია, ინდოეთი, კანადა, მალაიზია, ირლანდია);

ბ) ევროპული, ანუ ე.წ. „ავსტრიული“ მოდელი, რომელიც როგორც ევროპის უმეტეს სახელმწიფოში ასევე, აზიაში, ამერიკისა და აფრიკის კონტინენტებზეც ფუნქციონირებს. ამ მოდელმა თავისი საფუძველი ჰპოვა ყოფილ საბჭოთა სახელმწიფოებშიც. აღნიშნული მოდელის ძირითადი დამახასიათებელი ნიშანია ის, რომ საკონსტიტუციო კონტროლს ამ სახელმწიფოებში საკონსტიტუციო კონტროლის სპეციალიზებული ორგანოები ახორციელებენ, ანუ, ორგანოები, რომლებიც შექმნილნი არიან მხოლოდ საკონსტიტუციო კონტროლის განსახორციელებლად. ეს ორგანოებია: საკონსტიტუციო სასამართლოები და კვაზისასამართლო ორგანოები, როგორებიცაა საკონსტიტუციო საბჭო, საკონსტიტუციო კომიტეტი ან საკონსტიტუციო-

რელიგიური საბჭო. ამ ორგანოთა კატეგორიას განეკუთვნება, ასევე ზოგიერთი სახელმწიფოს უზენაესი სასამართლოს სტრუქტურაში შექმნილი სპეციალური საკონსტიტუციო პალატები ან კოლეგიები; ეს მოდელი ძირითადად გავრცელებულია ევროპის სახელმწიფოებში (იტალია, ავსტრია, გერმანია, ესპანეთი, საფრანგეთი). იგი, ასევე ფუნქციონირებს ამერიკის კონტინენტზეც (კოლუმბია, კოსტა-რიკა, პანამა, ჩილე და სხვ.), აზიაში (კვიპროსი, სირია, თურქეთი, სამხრეთ კორეა და სხვ.), აფრიკის კონტინენტზე (ანგოლა, ეგვიპტე, მალი, ეთიოპია და სხვ.).

გ) „შერეული მოდელი", რომლის პირობებშიც საკონსტიტუციო კონტროლი ერთდროულად ხორციელდება, როგორც სპეციალიზებული ორგანოს, ასევე საერთო იურისდიქციის სასამართლოების მიერ.

4.1. საკონსტიტუციო კონტროლის ანგლო-საქსური მოდელი

ანგლო-საქსური სამართლებრივი სისტემის ქვეყნებში, როგორც წესი, საკონსტიტუციო კონტროლს საერთო სასამართლოები ახორციელებენ. მათ რიცხვშია, ზოგიერთი სკანდინავიური ქვეყანაც. თუმცა, ეს არ ეხება დიდ ბრიტანეთს, სადაც საკონსტიტუციო კონტროლი საერთოდ არ არსებობს. ზოგიერთ რომანულ-გერმანული სამართლებრივი სისტემის ქვეყანაში კანონმდებლობა ითვალისწინებს ისეთ მექანიზმებს, რომელთა საშუალებითაც საერთო იურისდიქციის მქონე სასამართლოც შეიძლება გახდეს საკონსტიტუციო კონტროლის მონაწილე (იტალია, რუსეთი).

4.1.1. მცირე ისტორიული ექსკურსი

საერთო იურისდიქციის სასამართლოების მიერ საკონსტიტუციო კონტროლის განხორციელებას დიდი ისტორიული წარსული გააჩნია. კონსტიტუციურსამართლებრივ ლიტერატურაში არსებობს მოსაზრება, რომ კონტროლის ეს ფორმა დასაბამს ჯერ კიდევ რომის იმპერიის და ძველი საბერძნეთის ეპოქიდან იღებს, სადაც სასამართლო ორგანოები განიხილავდნენ დავებს ცალკეულ მმართველებს შორის. თუმცა გავრცელებული მოსაზრების თანახმად, კონტროლის ამ ფორმას საფუძველი მე-17 საუკუნის დასაწყისში დიდ ბრიტანეთში ჩაეყარა. კერძოდ, ეს უკავშირდება საიდუმლო საბჭოს საქმიანობას, რომელიც აუქმებდა კოლონიების ლეგისლატურების მიერ

გამოცემულ სტატუტებს იმ მოტივით, რომ ისინი ეწინააღმდეგებოდნენ კოლონიურ ქარტიებს, ან საერთო სამართლის პრინციპებს.[1]

თეორიულად იდეას, რომლის შესაბამისადაც მოსამართლეს შეეძლო გაეუქმებინა კანონი ზემდგომ კანონთან შეუსაბამობის მოტივით, საფუძველი მე-16 საუკუნის ინგლისელმა იურისტმა და მოსამართლემ ედუარდ კოუკმა ჩაუყარა. მან ჯერ კიდევ 1610 წელს, საერთო სამართლის პრინციპებზე დაყრდნობით გააუქმა ბრიტანეთის პარლამენტის მიერ მიღებული კანონი.[2] მე-17 საუკუნის 30-40-იანი წლების საიდუმლო საბჭოს პრაქტიკამ, ასახვა ჰპოვა ამერიკულ კოლონიებში სასამართლოთა საქმიანობაზე, როდესაც ეს უკანასკნელნი იღებდნენ გადაწყვეტილებებს, რომლითაც უარს ამბობდნენ ინგლისის მეფის ბრძანებების შესრულებაზე, იმ მოტივით, რომ ისინი ეწინააღმდეგებოდნენ კოლონიურ ქარტიას.

მე-17 საუკუნის 80-90-იან წლებში აშშ-ის ცალკეულ შტაბებში უკვე დანერგილი იყო პრაქტიკა, რომლის შესაბამისადაც დამოუკიდებელი სასამართლოები ამოწმებდნენ შტატების კანონების კონსტიტუციასთან შესაბამისობას და იღებდნენ შესაბამის გადაწყვეტილებებს. მიუხედავად ყოველივე ზემოთ თქმულისა, კონსტიტუციურსამართლებრივ ლიტერატურაში აღნიშნულია, რომ საერთო იურისდიქციის სასამართლოების მიერ განხორციელებად საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტს საფუძველი აშშ-ში, 1803 წელს ჩაეყარა. კერძოდ, მაშინ, როდესაც აშშ-ის უზენაესმა სასამართლომ ჯ. მარშალის თავმჯდომარეობით, საქმეზე „მერბერი მედისონის წინააღმდეგ" მიიღო გადაწყვეტილება, რომლითაც ფაქტიურად გაუქმებულად ცნო ფედერალური კანონი და განაცხადა, რომ სასამართლოს უფლება აქვს არაკონსტიტუციურად ცნოს კონგრესის ნებისმიერი კანონი, თუ იგი ეწინააღმდეგება კონსტიტუციას.[3] მიუხედავად იმისა, რომ აშშ-ის 1787 წლის კონსტიტუციაში არაფერია ნათქვამი სასამართლოების უფლებამოსილებაზე საკონსტიტუციო კონტროლის განხორციელების თაობაზე, შეიძლება ითქვას, რომ უზენაესმა სასამართლომ თავად მიითვისა იგი. ზემოაღნიშნული გადაწყვეტილება გახდა პირველი პრეცედენტი უზენაესი სასამართლოს მიერ ფედერალური კანონის გაუქმებისა და საფუძველი – საერთო სასამართლოების მიერ უმაღლესი საკონსტიტუციო კონტროლის ფუნქციის შეთვისებისა.

---

[1] Romont M., La justice constitutionnelle dans le monde, Paris, 1996, 8.

[2] Troper M., Marshall, Kelsen, Barak and the constitutionalist fallacy, Oxford University Press and New York University Scool of law, I-CON, Volum 3, Number 1, 2005, 24; Клишас А. А., Конституционная юстиция в зарубежных странах, Москва, 2004, 17.

[3] Constitutional law, Cases and Other Problems, Edited by P. A. Freund et al., fourth adition, Boston and Toronto, 1997, 3-9.

დღეისათვის, საკონსტიტუციო კონტროლის მოცემული მოდელი, რომელსაც იურიდიულ ლიტერატურაში ხშირად ე.წ. „ამერიკულ მოდელს" უწოდებენ, მსოფლიოს მრავალ ქვეყანაში ფუნქციონირებს. მაგალითად, ლათინური ამერიკის ტერიტორიაზე – არგენტინაში, ბოლივიაში, დომინიკის რესპუბლიკაში, კანადაში, მექსიკაში და სხვ.; აზიის სახელმწიფოებში – ბანგლადეშში, ისრაელში, ინდოეთში, ირანში, პაკისტანში, იაპონიაში და სხვ.; ევროპის კონტინენტზე – დანიაში, ირლანდიაში, ნორვეგიაში, შვედეთში; აღნიშნული მოდელი ფუნქციონირებს, ასევე ავსტრალიაში, ახალ ზელანდიასა და აფრიკის ინგლისურენოვან მთელ რიგ სახელმწიფოებში.

4.1.2. ანგლო-საქსური მოდელის თავისებურებანი

საკონსტიტუციო კონტროლის აღნიშნული მოდელის თავისებურება იმაში მდგომარეობს, რომ მისთვის უცნობია წინასწარი კონტროლის ფორმა და იგი ყოველთვის შემდგომ ხასიათს ატარებს. ყველა კონსტიტუციურ-სამართლებრივი საკითხი შეიძლება დადგეს მხოლოდ სისხლის, სამოქალაქო თუ ადმინისტრაციული სამართალწარმოების პროცესში. ასე მაგალითად, თუ კონკრეტული საქმის განხილვისას სასამართლო მივა დასკვნამდე, რომ კანონი ან მისი ნორმა, რომლის საფუძველზეც მან უნდა მიიღოს გადაწყვეტილება, არ შეესაბამება კონსტიტუციას, სასამართლომ უნდა შეწყვიტოს საქმის განხილვა და თავადვე იმსჯელოს საეჭვო ნორმის კონსტიტუციურობაზე. თუმცა, არის გამონაკლისი შემთხვევებიც. მაგალითად, იაპონიაში, სადაც საკონსტიტუციო კონტროლი მთლიანობაში ანგლო-საქსურ სისტემაზეა აწყობილი, კანონმდებლობა ითვალისწინებს სასამართლოსათვის ამა თუ იმ სამართლებრივი აქტის არაკონსტიტუციურობის თაობაზე სპეციალური სარჩელით მიმართვის შესაძლებლობასაც.

ზემოაღნიშნულ მოდელს კიდევ ერთი თავისებურება ახასიათებს. ამ სახელმწიფოთა ერთ ნაწილში საკონსტიტუციო კონტროლს ყველა სასამართლო ინსტანცია განახორციელებს, დაწყებული ქვედა ინსტანციიდან დამთავრებული უმაღლესი ინსტანციით, თუმცა, საბოლოო გადაწყვეტილებას იღებს უზენაესი სასამართლო (მაგ. აშშ, არგენტინა, მექსიკა, სკანდინავიის ქვეყნები, იაპონია). ასეთ კონტროლს დეცენტრალიზებულს უწოდებენ.[1] დანარჩენ სახელმწიფოებში, საკონსტიტუციო კონტროლი მხოლოდ უზენაესი სასამართლოს პრეროგატივაა (ცენტრალიზებული კონტროლი), მათ შორის ზოგიერთ ფედერალურ სახელმწიფოში – ფედერაციის სუბიექტ-

[1] Сравнительное конституционное право, Отв. ред. В. Е. Чиркин, Москва, 2002, 95.

თა უმაღლესი სასამართლო ინსტანციების (მაგ. ავსტრალია, ინდოეთი, კანადა, მალაიზია).

პირველ შემთხვევაში, ქვედა ინსტანციის სასამართლოს გადაწყვეტილება ამა თუ იმ აქტის არაკონსტიტუციურად ცნობის თაობაზე, სავალდებულოა მხოლოდ კონკრეტულ საქმეში მონაწილე მხარეთათვის, მაგრამ თუ საქმე მივა უზენაეს სასამართლომდე, ამ უკანასკნელის გადაწყვეტილება სავალდებულო ხდება სახელმწიფოს ყველა სასამართლოსათვის. ამასთან, უნდა აღვნიშნოთ, რომ როგორც წესი უზენაესი სასამართლო კი არ აუქმებს კანონს, არამედ ახდენს მხოლოდ ამა თუ იმ კანონის კონსტიტუციურობის კონსტატაციას. იმ შემთხვევაშიც კი, თუ უზენაესი სასამართლო მიიღებს გადაწყვეტილებას, რომლითაც კანონს არაკონსტიტუციურად მიიჩნევს, ეს კანონი ფაქტიურად ძალას კარგავს, თუმცა მაინც აგრძელებს სახელმწიფოს სამართლის სისტემაში არსებობას მანამ, სანამ პარლამენტი არ გააუქმებს მას.

სახელმწიფოთა მეორე ჯგუფში, ანუ, იქ, სადაც კონტროლს ცენტრალიზებული ხასიათი გააჩნია და მას მხოლოდ უზენაესი სასამართლოები განახორციელებენ, ქვედა ინსტანციის სასამართლოებს არა აქვთ უფლება იმსჯელონ ამა თუ იმ სამართლებრივი აქტის კონსტიტუციურობაზე. თუ, მათ მიერ კონკრეტული საქმის განხილვისას წამოიჭრება ამდაგვარი საკითხი, საქმე ამ საკითხთა გადასაწყვეტად გადაეცემა უმაღლეს სასამართლო ინსტანციას.

საკონსტიტუციო კონტროლის ანგლო-საქსურ მოდელს გარკვეული პლუსები გააჩნია. პირველ რიგში ეს ეხება იმას, რომ საკითხი სამართლებრივი აქტის არაკონსტიტუციურობის შესახებ შეიძლება დააყენოს პროცესში მონაწილე ნებისმიერმა მხარემ, მაშინ როდესაც საკონსტიტუციო სასამართლოებში, როგორც წესი, სარჩელით მიმართვის უფლება მხოლოდ კანონმდებლობით მკაცრად განსაზღვრულ სუბიექტთა ვიწრო წრეს აქვს.

შეიძლება, ასევე ვიმსჯელოთ ამ მოდელის სახელმწიფოთა პირველი ჯგუფის კიდევ ერთ პოზიტიურ მხარეზე. კერძოდ იმაზე, რომ, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, სახელმწიფოთა ამ ჯგუფში კონტროლს დეცენტრალიზებული ხასიათი აქვს და ნორმატიული აქტის არაკონსტიტუციურობის საკითხის განხილვა ნებისმიერ სასამართლოს შეუძლია, მაშინ, როდესაც ევროპული მოდელის პირობებში საკონსტიტუციო კონტროლს ერთადერთი ორგანო ახორციელებს, იქნება ეს საკონსტიტუციო სასამართლო თუ საკონსტიტუციო საბჭო.

4.2. საკონსტიტუციო კონტროლის ევროპული მოდელი

ამ მოდელის ძირითადი დამახასიათებელი ნიშანია ის, რომ საკონსტიტუციო კონტროლს ამ სახელმწიფოებში საკონსტიტუციო კონტროლის სპეციალიზებული ორგანოები ახორციელებენ, ანუ, ორგანოები, რომლებიც შექმნილნი არიან მხოლოდ საკონსტიტუციო კონტროლის განსახორციელებლად.

საკონსტიტუციო კონტროლის სპეციალიზებული ორგანოს შექმნის იდეა აბატ სიიესს ეკუთვნის. დიდი როლი ითამაშა ამ ინსტიტუტის ფორმირებაში ვენის უნივერსიტეტის სამართლის პროფესორმა ჰანს კელზენმა, რომელიც თვლიდა, რომ ვინაიდან კონსტიტუცია არის სახელმწიფოს უმთავრესი და ძირითადი კანონი, რომლის შინაარსიდანაც „გამომდინარეობს" ყველა სხვა კანონი, მისი სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად აუცილებელია კონტროლის განსაკუთრებული სისტემის, დაცვის კონკრეტული გარანტიების არსებობა. ერთ-ერთ ძირითად გარანტიად იგი მიიჩნევდა კონსტიტუციის შეუსაბამო აქტების ანულირების მექანიზმის არსებობას. მაგრამ კელზენის აზრით, კონსტიტუციასთან შეუსაბამო კანონის ანულირება არ შეიძლება დაკისრებოდა ამ აქტის მიმღებ ორგანოს, ანუ პარლამენტს. იგი საკანონმდებლო ორგანოს განიხილავდა არა როგორც კონსტიტუციაზე მიბმულ (დამოკიდებულ) ორგანოს, რომელიც ხელმძღვანელობს სამართლით, არამედ, როგორც ორგანოს, რომელიც თავად ქმნის სამართალს, თავად არის სამართლის შემოქმედი. შესაბამისად, პარლამენტი თავად ვერ შეძლებს თავისი თავის კონსტიტუციისთვის დაქვემდებარების უზრუნველყოფას. კელზენი თვლიდა, რომ არაკონსტიტუციური აქტების ანულირების ფუნქცია უნდა გააჩნდეს, როგორც პარლამენტისგან, ასევე ნებისმიერი სხვა სახელმწიფო ხელისუფლებისგან განცალკევებულ და დამოუკიდებელ უმაღლეს ორგანოს. ასეთად, კი, მისი აზრით, შეიძლებოდა ყოფილიყო საკონსტიტუციო სასამართლო ან ტრიბუნალი, ან კვაზისასამართლო ორგანო, რომელიც დაკომპლექტებული იქნებოდა კომპეტენტური და ცნობილი იურისტებით.[1]

პრაქტიკული განხორციელება კელზენისეულმა იდეამ ჯერ კიდევ მე-20 საუკუნის 20-იან წლებში ჰპოვა. პირველი ასეთი ორგანო ავსტრიაში შეიქმნა 1920 წელს, ოდნავ მოგვიანებით – ჩეხო-სლოვაკიაში (1920წ.), ლიხტენშტეინში (1921წ.), საბერძნეთში (1927წ.), ესპანეთში (1931წ.), ეგვიპტეში

[1] Kelzen H., La garantie juridictionnelle de la Constitution, Revue du droit public et politique en France et a l etranger, Paris, №2, 1928, 198.

(1941წ.). განსაკუთრებით ფართო მასშტაბით საკონსტიტუციო კონტროლის სპეციალიზებული ორგანოები შეიქმნა მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ. კერძოდ, იტალიაში – 1947 წელს, გერმანიაში – 1949 წელს, ოდნავ მოგვიანებით – ბელგიაში, პორტუგალიაში, თურქეთში, საფრანგეთში და ა.შ. ეს ორგანოები სხვადასხვა სახელმწიფოებში განსხვავებული სახელწოდებებით იქმნებოდნენ. ყველაზე გავრცელებული იყო „საკონსტიტუციო სასამართლო". საფრანგეთში შეიქმნა „საკონსტიტუციო საბჭო", პოლონეთში – „საკონსტიტუციო ტრიბუნალი", რუმინეთში – „საკონსტიტუციო პალატა" და ა.შ.

4.2.1. საკონსტიტუციო კონტროლის სპეციალიზებული ორგანოები

სხვადასხვა სახელმწიფოში, საკონსტიტუციო კონტროლის სპეციალიზებული ორგანოები სხვადასხვა ფორმით არსებობენ: საკონსტიტუციო სასამართლოა – ავსტრიაში, ბულგარეთში, უნგრეთში, გერმანიაში, ესპანეთში, იტალიაში, ლიტვაში, პოლონეთში, რუსეთში, რუმინეთში, სლოვაკეთში, უკრაინაში, ხორვატიაში, ჩეხეთში და სხვებში; საკონსტიტუციო საბჭო – საფრანგეთში, მაროკოში, ტუნისში, ყაზახეთში, კოტ-დივუარში და ა.შ.; საერთო იურისდიქციის უმაღლესი სასამართლო ორგანოების საკონსტიტუციო პალატა – გვინეაში, ესტონეთში, კოსტა-რიკაში, ბურკინა-ფასოში, ნიგერიაში და ა.შ.; საკონსტიტუციო-რელიგიური საბჭო – ირანში, პაკისტანში; საკონსტიტუციო გამომძიების საბჭო – ეთიოპიაში. ფედერალურ სახელმწიფოებში არსებობს, როგორც ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო, ასევე არსებობენ ფედერაციის სუბიექტთა საკონსტიტუციო სასამართლოები.

ზოგადი დეფინიციის შესაბამისად, საკონსტიტუციო კონტროლის სპეციალიზებული ორგანო არის დამოუკიდებელი, განცალკევებული სახელმწიფო ორგანო, რომელიც მხოლოდ საკონსტიტუციო კონტროლის განსახორციელებლად იქმნება და ფუნქციონირებს და რომლის საქმიანობაშიც ეს ფუნქცია უმთავრესი და უმნიშვნელოვანესია. ეს ორგანოებია: 1) საკონსტიტუციო სასამართლოები; 2) კვაზისასამართლო ორგანოები (საკონსტიტუციო საბჭო, საკონსტიტუციო კომიტეტი, საკონსტიტუციო-რელიგიური საბჭო); 3) ზოგიერთი სახელმწიფოს უზენაეს სასამართლოში დაფუძნებული სპეციალური საკონსტიტუციო პალატები.

ა) საკონსტიტუციო სასამართლო. საკონსტიტუციო კონტროლის განმახორციელებელ სპეციალიზებულ ორგანოთა ჯგუფიდან ყველაზე გავრცელებულია საკონსტიტუციო სასამართლოები, რომლის წევრებიც არიან მოსამართლეები. მოსამართლის თანამდებობაზე შეიძლება დაინიშნონ, როგორც

სამართლის პროფესორები და ცნობილი სპეციალისტები, ასევე პრაქტიკოსი იურისტები. მსოფლიოს არცერთ სახელმწიფოში საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეთა რიცხვი ორ ათეულს არ აღწევს, ხშირ შემთხვევაში იგი ათზე ნაკლებია. მაგალითად, რუსეთის საკონსტიტუციო სასამართლო შედგება 19 მოსამართლისგან, იტალიის – 15 მოსამართლისგან, უნგრეთის – 11 მოსამართლისგან, სლოვენიის და მაკედონიის – 9 მოსამართლისგან და ა.შ. ხშირად საკონსტიტუციო სასამართლოები შედგება 2 პალატისგან (ერთერთი როგორც წესი არის სენატი), რაც ძირითადად, სასამართლოში საქმეების განხილვის დაჩქარებით არის განპირობებული. საქმეების განხილვა, როგორც წესი, სამოქალაქო საპროცესო პრინციპებზე დაყრდნობით მიმდინარეობს, თუმცა ბევრ ქვეყანაში მიღებულია კანონი საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ.

საკონსტიტუციო სასამართლოების მიერ საკონსტიტუციო კონტროლის განხორციელებას მრავალი პოზიტიური მხარე აქვს. კონტროლის ამ ფორმის უდავო ღირსებად უნდა მივიჩნიოთ საკონსტიტუციო სასამართლოებში საქმეთა განხილვა შეჯიბრებითობისა და საჯაროობის პრინციპებზე დაყრდნობით. დადებითი მხარეა ისიც, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოში მიმართვის უფლება, როგორც წესი, აქვს ნებისმიერ ადამიანს, რომლის კონსტიტუციური უფლებაც არის დარღვეული. ამით კონტროლის ეს ფორმა განსხვავდება ანგლო-საქსური მოდელისგან, რომლის შესაბამისადაც არაკონსტიტუციურობის საფუძვლით სასამართლოში სარჩელით მიმართვის უფლება აქვთ მხოლოდ კონკრეტული საქმის მონაწილე მხარეებს. საკონსტიტუციო სასამართლოებში დამკვიდრებული პრაქტიკის სასარგებლოდ უნდა ითქვას ისიც, რომ მისი მოსამართლეები, როგორც წესი, საკონსტიტუციო სამართლის სპეციალისტები, პროფესიონალი იურისტები არიან.

საკონსტიტუციო კონტროლის ამ ფორმისთვის დამახასიათებელია ის, რომ არ არსებობს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებათა გასაჩივრების პროცედურა, მისი ყოველი გადაწყვეტილება საბოლოოა. ბუნებრივია, ყოველივე ეს, კიდევ უფრო მეტ პასუხისმგებლობას აკისრებს საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეებს. ამასთან, გადაწყვეტილების მიღებისას საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეებს შესაძლებელია ჰქონდეთ განსხვავებული აზრი.

ბ) საკონსტიტუციო საბჭო. საკონსტიტუციო კონტროლის განმახორციელებელი სპეციალიზებული ორგანოა საკონსტიტუციო საბჭოც. ეს ორგანო ფუნქციონირებს საფრანგეთში, ყაზახეთში, სენეგალში, მოზამბიკში და ა.შ. რუმინეთში არსებობს საკონსტიტუციო სასამართლო, თუმცა, თავისი უფლე-

ბამოსილებით და როლით, სახელმწიფო მექანიზმში ის უფრო ახლოა საკონსტიტუციო საბჭოსთან.

საკონსტიტუციო საბჭოს წევრთა დანიშვნაში ხელისუფლების სხვადასხვა შტოები ერთმანეთისგან დამოუკიდებლად მონაწილეობენ: ნაწილი ინიშნება პრეზიდენტის მიერ, ნაწილი პარლამენტის პალატათა თავმჯდომარეების ან ერთპალატიანი პალატის თავმჯდომარის მიერ და ნაწილიც – სასამართლო ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოს – უზენაესი სასამართლოს მიერ, ან მოსამართლეთა თვითმმართველობის უმაღლესი ორგანოს – საერთო-სახელმწიფოებრივი ყრილობის მიერ. საკონსტიტუციო საბჭოს შემადგენლობაში, თავიანთი საზოგადოებრივი მდგომარეობიდან გამომდინარე, შეიძლება იყვნენ სხვა წევრებიც, მაგალითად, ყოფილი პრეზიდენტები. საკონსტიტუციო სასამართლოებისგან განსხვავებით საბჭოს წევრები არიან მრჩევლები და არა მოსამართლეები. საკონსტიტუციო საბჭოსთვის დამახასიათებელია ისიც, რომ მრავალი საკონსტიტუციო სასამართლოსგან განსხვავებით, იგი განიხილავს არა მარტო ნორმატიული აქტების, არამედ გარკვეულ ქმედებათა კონსტიტუციურობის საკითხებსაც.

საკონსტიტუციო საბჭოს მნიშვნელოვან ღირსებად უნდა მივიჩნიოთ წინასწარი (პრევენციული) საკონსტიტუციო კონტროლის განხორციელების უფლებამოსილება. კერძოდ, იგი კანონების კონსტიტუციურობის საკითხს განიხილავს პრეზიდენტის მიერ მათ ხელმოწერამდე და პრომულგაციამდე, ანუ, კანონის ძალაში შესვლამდე. ეს ამცირებს ისეთი კანონების არსებობას, რომლებიც შემდგომ შეიძლება არაკონსტიტუციურად იქნენ ცნობილი საკონსტიტუციო კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოების მიერ, როგორც ეს ხშირად ხდება ისეთ სახელმწიფოებში, რომლებშიც საკონსტიტუციო კონტროლს განახორციელებენ საერთო იურისდიქციის ან საკონსტიტუციო სასამართლოები. თუმცა, სუბიექტთა წრე, რომლებსაც საკონსტიტუციო საბჭოში მიმართვის უფლება აქვთ საკმაოდ შეზღუდულია. როგორც წესი, ასეთი უფლებით სარგებლობენ მხოლოდ პრეზიდენტი და პარლამენტის წევრთა განსაზღვრული რაოდენობა (საფრანგეთში – 60 დეპუტატი).

საკონსტიტუციო საბჭოს მოდელი ითვალისწინებს იმასაც, რომ განსაკუთრებული მნიშვნელობის მქონე კანონები (საფრანგეთში – ორგანული კანონები), პრეზიდენტის მიერ მათ ხელმოწერამდე, კონსტიტუციურობის თაობაზე დასკვნის მისაღებად, აუცილებლად უნდა გაიგზავნოს საკონსტიტუციო საბჭოში, ანუ, ამ შემთხვევაში წინასწარ საკონსტიტუციო კონტროლს სავალდებულო ხასიათი აქვს. მართალია, ზოგადი წესების შესაბამისად, საკონსტიტუციო საბჭო წინასწარ საკონსტიტუციო კონტროლს განახორციელებს, მაგრამ ამა თუ იმ ნორმატიული აქტით მოქალაქეთა

კონსტიტუციური უფლებების დარღვევის ფაქტზე სარჩელის აღძვრის შემთხვევაში არც შემდგომი კონტროლია გამორიცხული.

გ) საკონსტიტუციო-რელიგიური საბჭო. საკონსტიტუციო კონტროლის თავისებური ორგანოთა სისტემა ფუნქციონირებს რიგ მუსლიმანურ სახელმწიფოებში, რომელთა ბუნება სამართლის პოლიტიკური ისლამიზაციით არის განპირობებული. ამ სახელმწიფოებში ფუნქციონირებენ საკონსტიტუციო-რელიგიური საბჭოები, რომელთა შემადგენლობაშიც შედიან როგორც იურისტები, ასევე, ყურანისა და მუსლიმანური ტრადიციების მცოდნე სასულიერო პირები. ამგვარი ორგანოს ტიპური მაგალითია, ირანში, 1979 წლის კონსტიტუციით დაფუძნებული კონსტიტუციის დაცვის საბჭო (იურიდიულ ლიტერატურაში მას ხშირად „გუშაგთა საბჭო"-ს უწოდებენ).[1] იგი შედგება 6 სასულიერო პირის და 6 იურისტისგან, რომელთაგან პირველნი სახელმწიფოს სულიერი ლიდერის მიერ ირჩევიან, ხოლო იურისტთა შემადგენლობას, მართლმსაჯულების უმაღლესი საბჭოს წარდგინებით, ქვეყნის საკანონმდებლო ორგანო – მეჯლისი ამტკიცებს. საბჭო პარლამენტის მიერ მიღებული კანონების ყურანთან და კონსტიტუციურ პრინციპებთან შესაბამისობას ამოწმებს.

4.3. საკონსტიტუციო კონტროლის შერეული მოდელი

ყველა ქვეყნის მაგალითზე შექმნილი საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტი ზემოხსენებული კლასიკური ვარიანტების სტრუქტურასა და ხასიათში არ ეწერება. საკონსტიტუციო კონტროლის სრულყოფილი მექანიზმის შექმნა, ამ ინსტიტუტის საგანგებო მნიშვნელობიდან და უფლებამოსილებებიდან გამომდინარე, რთული ამოცანაა თვით იმ ქვეყნებშიც, რომლებშიც გარკვეული დემოკრატიული საფუძვლები და გამოცდილება არსებობს. ამიტომ, ბევრი სახელმწიფო თავისებურად ავითარებს საკონსტიტუციო კონტროლის სისტემას. მაგალითად, რიგ ქვეყნებში (საბერძნეთი, პორტუგალია, სამხრეთ აფრიკა, ეკვადორი) დამკვიდრდა ე.წ. „შერეული მოდელი", რომლის პირობებშიც საკონსტიტუციო კონტროლი ერთდროულად ხორციელდება, როგორც სპეციალიზებული ორგანოს, ასევე საერთო იურისდიქციის სასამართლოების მიერ. მაგალითად, პორტუგალიაში საკონსტიტუციო კონტროლი ხორციელდება, როგორც საკონსტიტუციო სასამართლოს ასევე, საერთო იურისდიქციის სასამართლოების მიერ. საბერძნეთში, 1975 წლის კონსტიტუციის თანახმად, საკონსტიტუციო კონტ-

[1] Сравнительное конституционное право, Отв. ред. В. Е. Чиркин, Москва, 2002, 103.

როლის უფლებით აღჭურვილია, ერთი მხრივ, საერთო იურისდიქციის ყველა სასამართლო და, მეორე მხრივ, ამ მიზნით შექმნილი სპეციალური უმაღლესი სასამართლო, რა თქმა უნდა, ყველა მათგანი თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში მოქმედებს.

5. საკონსტიტუციო კონტროლის სახეები

სხვადასხვა ქვეყანაში საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტი არაერთგვაროვანია. თითქმის ყველა სახელმწიფოში იგი თავისებურებებით ხასიათდება, რადგან განსხვავდება საკონსტიტუციო კონტროლის განხორციელების ფორმები და პროცედურები. მიუხედავად ამისა, მათი კლასიფიკაცია სხვადასხვა ნიშნით მაინც არის შესაძლებელი. ეს საშუალებას იძლევა სხვადასხვა ქვეყნის საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტებისათვის დამახასიათებელი საერთო და განმასხვავებელი ნიშან-თვისებები გამოვავლინოთ.

1) დროში განხორციელების მიხედვით საკონსტიტუციო კონტროლი შეიძლება იყოს წინასწარი (პრევენციული) ან შემდგომი (რეპრესიული).

წინასწარია კონტროლი, როდესაც სამართლებრივი აქტის კონსტიტუციურობის შემოწმება ხდება მის ძალაში შესვლამდე, ხოლო შემდგომ კონტროლს ადგილი აქვს, როდესაც საკითხი ამა თუ იმ აქტის კონსტიტუციურობის თაობაზე განიხილება ამ აქტის ძალაში შესვლის შემდეგ. კონტროლის ამ ფორმებს აქვთ როგორც დადებითი ასევე, უარყოფითი მხარეები. წინასწარი კონტროლის სასარგებლოდ უნდა ითქვას, რომ იგი ფაქტობრივად, სადავო სამართლებრივი აქტის პროექტის კონსტიტუციასთან შესაბამისობის შემოწმების საშუალებას იძლევა, რაც ცხადია ამცირებს ალბათობას, რომ უკვე ძალაში შესული აქტი კონსტიტუციასთან შეუსაბამო რაიმე დებულებებს შეიცავდეს. ეს, თავის მხრივ, ხსნის კანონქვემდებარე აქტების შემდგომი გაუქმების პრობლემასაც, რასაც, როგორც წესი, ადგილი აქვს შემდგომი კონტროლის პირობებში კანონის არაკონსტიტუციურად ცნობის შემთხვევაში.

თუმცა, წინასწარ საკონსტიტუციო კონტროლს ერთგვარი ნაკლიც აქვს. კერძოდ, ის, რომ კონტროლის ამ ფორმის განხორციელების შემთხვევაში, კონტროლის ორგანო იძულებულია იმსჯელოს იმ აქტის კონსტიტუციურობის თაობაზე, რომელიც ჯერ კიდევ არ შესულა ძალაში და შესაბამისად, არც ამ აქტის მოქმედებით გამომდინარე მოსალოდნელი შედეგები არის მისთვის ცნობილი, ანუ არ არსებობს პრაქტიკიდან მიღებული ინფორმაცია ამ აქტის რეალიზაციის შედეგების თაობაზე. წინასწარი კონტროლის კლა-

სიკურ ნიმუშად შეიძლება დავასახელოთ საფრანგეთის საკონსტიტუციო საბჭოს შესაბამისი საქმიანობა, რომელსაც შეუძლია საკანონმდებლო პროცესში ჩართვა მის სხვადასხვა სტადიაზე. მსგავსი პრაქტიკა არსებობს პორტუგალიაშიც, სადაც პრეზიდენტს გააჩნია უფლებამოსილება კანონის ხელმოწერამდე მიმართოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ამ აქტის კონსტიტუციურობის საკითხის გარკვევის მოთხოვნით. თუ სასამართლო დაადგენს, რომ კანონის დებულებები არაკონსტიტუციურია, პრეზიდენტი ვალდებულია მას ვეტო დაადოს.

2) ფორმის მიხედვით საკონსტიტუციო კონტროლი შეიძლება იყოს კონკრეტული ან აბსტრაქტული.

კონკრეტული კონტროლის პირობებში, საკითხი ამა თუ იმ აქტის კონსტიტუციურობის თაობაზე, როგორც წესი, განიხილება და წყდება კონკრეტული სასამართლო დავის შემთხვევაში, ან დაკავშირებულია სამართლებრივი ნორმის რეალიზაციის პროცესში წარმოშობილ კონკრეტულ გარემოებებთან. შესაბამისად, იგი ყოველთვის მომდევნო ხასიათისაა. კონტროლის აღნიშნული ფორმა ფართოდ გამოიყენება ანგლო-საქსური სამართლებრივი სისტემის, საკონსტიტუციო კონტროლის ამერიკული მოდელის ქვეყნებში. ამ სახელმწიფოებში ნორმატიული აქტის კონსტიტუციურობის საკითხი, როგორც წესი, შეიძლება დადგეს მხოლოდ სისხლის, სამოქალაქო თუ ადმინისტრაციული სამართალწარმოების პროცესში. კერძოდ, თუ კონკრეტული საქმის განხილვისას სასამართლო მივა დასკვნამდე, რომ კანონი ან მისი ნორმა, რომლის საფუძველზეც მან უნდა მიიღოს გადაწყვეტილება, არ შეესაბამება კონსტიტუციას, უნდა შეწყვიტოს საქმის განხილვა და თავადვე იმსჯელოს საეჭვო ნორმის კონსტიტუციურობაზე.

ზოგიერთ საკონსტიტუციო კონტროლის ევროპული მოდელის სახელმწიფოშიც არის დამკვიდრებული, ანუ იმ სახელმწიფოებში, რომლებშიც საკონსტიტუციო სასამართლოები ფუნქციონირებენ. განსხვავება ამერიკული მოდელისგან ის არის, რომ როდესაც კონკრეტული საქმის განხილვისას სასამართლო მიდის დასკვნამდე, რომ კანონი ან სხვა ნორმატიული აქტი, რომელიც მან საქმეში უნდა გამოიყენოს არ შეესაბამება კონსტიტუციას, მან უნდა შეაჩეროს საქმის განხილვა და მიმართოს საკონსტიტუციო სასამართლოს აღნიშნული აქტის კონსტიტუციურობის საკითხის გარკვევის მოთხოვნით. კონტროლის ეს ფორმა არსებობს გერმანიაში, ავსტრიაში, ესპანეთში, ბელგიაში, თურქეთში, რუსეთში და სხვა ქვეყნებში.

რაც შეეხება აბსტრაქტულ კონტროლს, იგი საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოების მიერ კონკრეტული სასამართლო დავისგან ან სხვა რაიმე კონკრეტული გარემოებებისგან დამოუკიდებლად ხორციელდება, ანუ კონტ-

როლის ამ ფორმის პირობებში, საკითხი ამა თუ იმ აქტის კონსტიტუციურობის თაობაზე შეიძლება აღიძრას ნებისმიერ დროს, მისი ძალაში შესვლის მომენტიდან. კონტროლის ეს ფორმა მოქმედებს საკონსტიტუციო კონტროლის ევროპული მოდელის ქვეყნებში. ასე მაგალითად, იტალიის კანონმდებლობა ითვალისწინებს შესაბამის სუბიექტთა უფლებას, პირდაპირ მიმართონ საკონსტიტუციო სასამართლოს კანონების კონსტიტუციურობის საკითხის განხილვის მოთხოვნით. აბსტრაქტული კონტროლის ფორმა დამკვიდრებულია, აგრეთვე გერმანიაში, ესპანეთში, პორტუგალიაში და სხვა ქვეყნებში.

3) განხორციელების აუცილებლობის თვალსაზრისით საკონსტიტუციო კონტროლი შეიძლება იყოს სავალდებულო ან ფაკულტატური.

პირველ შემთხვევაში საკონსტიტუციო კონტროლის განხორციელება სავალდებულოა და იგი, როგორც წესი, პრევენციული კონტროლის ფორმით ხორციელდება. ასეთ დროს, სავალდებულო წესით მოწმდება სამართლებრივი აქტის პროექტის კონსტიტუციურობა, ანუ, სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, ეს ნიშნავს, რომ აქტი ვერ შევა ძალაში, სანამ არ შემოწმდება მისი კონსტიტუციასთან შესაბამისობა. ამის კლასიკურ მაგალითს წარმოადგენს საფრანგეთის საკონსტიტუციო საბჭოს საქმიანობა, რომელიც სავალდებულო წესით განიხილავს ორგანული კანონებისა და პარლამენტის პალატათა რეგლამენტების პროექტებს.

ფაკულტატურ კონტროლს კი, ადგილი აქვს მაშინ, როდესაც მისი ჩატარება რომელიმე სუბიექტის ნებაზეა დამოკიდებული, ანუ ამგვარი კონტროლი განხორციელდება მხოლოდ მაშინ, თუ შესაბამისი უფლებამოსილების მქონე სუბიექტი მოითხოვს ამა თუ იმ აქტის კონსტიტუციურობის შემოწმებას. ფაკულტატური კონტროლი შეიძლება იყოს როგორც წინასწარი, ასევე შემდგომი, ხოლო სავალდებულო კონტროლს აზრი მხოლოდ მაშინ აქვს, როდესაც იგი წინასწარ ხასიათს ატარებს. აღსანიშნავია, რომ მსოფლიოს მრავალ ქვეყანაში საკონსტიტუციო კონტროლის განხორციელების სფეროში ძირითადად ფაკულტატური კონტროლი გამოიყენება.

4) სამართლებრივი შედეგების მიხედვით საკონსტიტუციო კონტროლი შეიძლება იყოს საკონსულტაციო ან დამდგენი.

ორივე შემთხვევაში ჩვეულებრივ ხდება ამა თუ იმ აქტის კონსტიტუციასთან შესაბამისობის შემოწმება. განსხვავება იმაშია, რომ პირველ შემთხვევაში საკონსტიტუციო კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოს გადაწყვეტილებას სავალდებულო ხასიათი არა აქვს. იგი არა იურიდიული, არამედ მორალური ხასიათის მატარებელია. თუმცა უნდა აღვნიშნოთ, რომ პრაქტიკაში, როგორც წესი, აქტის მიმღები სუბიექტი იძულებული ხდება

გაითვალისწინოს საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოს გადაწყვეტილება, რადგან წინააღმდეგ შემთხვევაში, თუ ასეთი გადაწყვეტილებით აქტი არაკონსტიტუციურად გამოცხადდა, ეს ყოველთვის შეიძლება გახდეს სამართლიანი პროტესტის საბაბი ამ აქტის მოწინააღმდეგეთა მხრიდან. საკონსულტაციო კონტროლის მაგალითად შეიძლება დავასახელოთ საფრანგეთისა და ბელგიის სახელმწიფო საბჭოების გადაწყვეტილებები მათი მთავრობების მხრიდან წარმოდგენილ კანონპროექტებზე. კერძოდ, საფრანგეთის სახელმწიფო საბჭო იძლევა წინასწარ დასკვნებს მთავრობის კანონპროექტებზე, რომლებსაც მთავრობა დელეგირებული კანონმდებლობის აქტების სახით გამოსცემს „საჯარო ადმინისტრაციის რეგლამენტებთან" დაკავშირებით,[1] ხოლო ბელგიის სახელმწიფო საბჭო განიხილავს მთავრობის მიერ მომზადებულ ყოველ კანონპროექტს, გარდა ბიუჯეტთან დაკავშირებული ან მთავრობის მიერ დაჩქარებული წესით მისაღებად გამოცხადებული კანონპროექტებისა.[2]

როდესაც კონტროლი დამდგენია, საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოს გადაწყვეტილება სავალდებულო ხასიათს ატარებს ანუ, თუ დადგინდება, რომ აქტი არაკონსტიტუციურია, იგი კარგავს ძალას. ძირითადად საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოთა გადაწყვეტილებები დამდგენი ხასიათისაა.

5) შინაარსის მიხედვით საკონსტიტუციო კონტროლი შეიძლება იყოს ფორმალური ან მატერიალური.

ფორმალურია კონტროლი, როდესაც მოწმდება ნორმატიული აქტის მომზადებისა და მიღებისათვის კონსტიტუციური ნორმებით დადგენილი პროცედურული წესების დაცვა, ხოლო მატერიალურია კონტროლი, როდესაც ადგილი აქვს ამა თუ იმ აქტის, ან მისი ცალკეული დებულების კონსტიტუციასთან შესაბამისობის დადგენის მიზნით შინაარსობრივ შემოწმებას.

თემატური კითხვები:

1) რას ნიშნავს კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვა?
2) რა არის საკონსტიტუციო კონტროლი და რაში მდგომარეობს მისი არსი?

---

[1] კვერენჩხილაძე გ., მელქაძე ო., საფრანგეთის სახელმწიფო სისტემა, თბილისი, 1997, 128.

[2] Конституционный контроль в зарубежных странах (учебное пособие), отв. ред. В. В. Маклаков, Москва, 2007, 53.

3) რა ფუნქციების რეალიზება ხდება საკონსტიტუციო კონტროლის განხორციელებისას?
4) საკონსტიტუციო კონტროლის რა მოდელები ფუნქციონირებს თანამედროვე სახელმწიფოებში?
5) რა დადებითი და უარყოფითი მხარეები აქვს საკონსტიტუციო კონტროლის ანგლო-საქსურ და ევროპულ მოდელებს?
6) როგორი ფორმებით ხდება საკონსტიტუციო კონტროლის განხორციელება?

თავი XII. სასამართლო ხელისუფლება

სახელმწიფო ხელისუფლების დამოუკიდებელ შტოს სასამართლო ხელისუფლება წარმოადგენს. ქვეყნის დემოკრატიულობის ხარისხი, უპირველეს ყოვლისა, სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობითა და მიუკერძოებლობით განისაზღვრება. მისი მეშვეობით ცდილობენ მოქალაქეები სხვა ხელისუფლების ორგანოთა მიერ დარღვეული უფლებების აღდგენას. განსხვავებით საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან, რომლებიც ფუნქციონირებენ უმაღლესი ორგანოების სახით, სასამართლო ხელისუფლება, როგორც ერთიანი სისტემა, წარმოდგენილია სხვადასხვა სახის და დონის სასამართლო ორგანოების მიერ, რომლებიც დამოუკიდებლად იღებენ გადაწყვეტილებებს ქვეყნის სახელით.

1. სასამართლო ხელისუფლების განხორციელების ფორმები

საზღვარგარეთის ქვეყნებში სასამართლო ხელისუფლება ძირითადად ხორციელდება მართლმსაჯულების ორგანოების მეშვეობით. ხშირად საკონსტიტუციო კონტროლი (საკონსტიტუციო მართლმსაჯულება) მოიაზრება სასამართლო ხელისუფლებაში, თუმცა ზოგჯერ იგი გამოტანილია სასამართლო ხელისუფლების გარეთ. არის შემთხვევები, როდესაც მართლმსაჯულებისა და საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოთა ერთმანეთისგან გამიჯვნა ტერმინოლოგიურად შეუძლებელია და კონსტიტუციაშიც არ არის ამის შესახებ პირდაპირი მითითება, ამიტომ იმის დასადგენად, მოიაზრებს თუ არა კონსტიტუცია საკონსტიტუციო კონტროლს სასამართლო ხელისუფლების განხორციელებაში, კონსტიტუციის სტრუქტურა უნდა მოვიშველიოთ და დავადგინოთ, სტრუქტურულად კონსტიტუციაში რა ადგილას არის განხილული საკონსტიტუციო კონტროლის საკითხი. ზოგიერთ ქვეყანაში საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ ნორმები მოცემულია სასამართლო ხელისუფლების მარეგულირებელ თავში, მაგალითად, ლუქსემბურგში, ჩეხეთში, თურქეთში, სლოვაკეთში, რუსეთში, მოლდოვაში, სომხეთში. თუმცა ზოგიერთი ქვეყნის კონსტიტუციით საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანო გამოყოფილია სასამართლო ხელისუფლებიდან და ცალკე თავის სახით არის განხილული. მაგალითად, საფრანგეთში - საკონსტიტუციო საბჭოს ეთმობა კონსტიტუციის VII ნაწილი, ხოლო სასამართლო ხელისუფლებას -

VIII ნაწილი,[1] ლიტვაში - საკონსტიტუციო სასამართლო განხილულია VIII თავში, ხოლო სასამართლო - IX თავში.[2] იგივე პრინციპია გატარებული იტალიაში, ესპანეთში, ბოსნიასა და ჰერცეგოვინაში, რუმინეთში, უკრაინაში, უნგრეთში, ყაზახეთში, ხორვატიაში, ალბანეთში, ბულგარეთში, მაკედონიაში, სლოვენიაში. შესაბამისად, ამ უკანასკნელ შემთხვევებში უნდა ვივარაუდოთ, რომ კანონმდებელი საკონსტიტუციო კონტროლს სასამართლო ხელისუფლების განხორციელებაში არ მოიაზრებს.

2. სასამართლო ორგანოთა სისტემა

სასამართლო ორგანოებს ძირითადად წარმოადგენენ უზენაესი და ქვემდგომი სასამართლოები. სასამართლო ორგანოთა სისტემის ერთიანობის თვალსაზრისით, მისი ორი სახე არსებობს: ანგლო-საქსური სამართლის სისტემის მქონე ქვეყნებში ძირითადად პირველი სისტემა გამოიყენება, როდესაც საერთო იურისდიქციის სასამართლოების სახით წარმოდგენილ სასამართლო სისტემის სათავეში დგას უზენაესი სასამართლო და წარმოადგენს ბოლო სასამართლო ინსტანციას, მაგალითად, აშშ-ში. უმეტეს ქვეყნებში სწორედ ასეთი სახე გამოიყენება და მეორე, ე.წ. პოლისისტემური, რომელიც უმეტესად კონტინენტური ევროპის ქვეყნებში გვხვდება; ამ შემთხვევაში, ქვეყანაში ერთმანეთის გვერდით იქმნება საერთო და სპეციალური იურისდიქციის მქონე სასამართლოთა სისტემა თავისი უმაღლესი სასამართლოებით, მაგალითად, გერმანიაში, სადაც საერთო, ადმინისტრაციული, საფინანსო, შრომის და სოციალური იუსტიციის სფეროებში მართლმსაჯულების განსახორციელებლად ფედერაცია უმაღლესი სასამართლო პალატების სახით ქმნის ფედერალურ სასამართლო პალატას, ფედერალურ ადმინისტრაციულ სასამართლოს, ფედერალურ საფინანსო პალატას, ფედერალურ შრომის სასამართლოს და ფედერალურ სოციალურ საკითხთა სასამართლოს;[3] ასევე, შვეიცარიაში, უზენაესი სასამართლოს გარდა, იქმნება სისხლის სამართლის სასამართლო, რომელიც, როგორც პირველი ინსტანციის სასამართლო, განიხილავს სისხლის სამართლის საქმეებს; ბრაზილიაშიც პოლისისტემური სტრუქტურაა, სადაც სასამართლო ხელისუფლების დაწესებუ-

---

[1] Constitution of October 4, 1958. იხ. <http://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly> [16.07.2016].

[2] The Constitution of the Republic of Lithuania came into force on 2 November 1992. იხ. <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm> [16.07.2016].

[3] Basic Law for the Federal Republic of Germany, article 95. იხ. <https://www.bundestag.de/blob/284870/ce0d03414872b427e57fccb703634dcd/basic_law-data.pdf> [16.07.2016].

ლებებია: უზენაესი ფედერალური და მართლმსაჯულების უმაღლესი სასამართლოს გარდა გვხვდება შრომითი, საარჩევნო დავების განმხილველი, ასევე სამხედრო სასამართლოთა სისტემა.[1]

სასამართლო ორგანოებიდან უზენაესი სასამართლოს არსებობა ძირითადად კონსტიტუციით არის გარანტირებული. აშშ-ში, არგენტინაში, იაპონიაში კონსტიტუციებით არის დადგენილი უზენაესი სასამართლოს შექმნის აუცილებლობა, ხოლო სხვა სასამართლოების შექმნა კანონით რეგულირდება. ხშირად სასამართლო სისტემის ყველა ძირითადი ორგანო კონსტიტუციის რეგულირების სფეროს წარმოადგენს, ხოლო სხვა სახის სასამართლოების შექმნა კანონის კომპეტენციას განეკუთვნება. ეს წესი უმეტესად ე.წ. ახალი ტალღის კონსტიტუციებში გვხვდება.

უნიტარულ სახელმწიფოებში სასამართლო სისტემა ერთიანია, თუმცა მისგან განსხვავებით იგი თავისებურებით ხასიათდება ფედერაციულ სახელმწიფოებში. გამომდინარე იქიდან, რომ ფედერაციის სუბიექტებს გააჩნიათ საკუთარი სასამართლო სისტემები, ქვეყანაში გვხვდება ფედერალური და ფედერაციის სუბიექტთა, მაგალითად, შტატების სასამართლო სისტემები, თუმცა, საბოლოო ინსტანციას ქვეყნის ფედერაციული სასამართლოები წარმოადგენს. ამავდროულად, ფედერაციის სუბიექტთა სასამართლო სისტემა შესაძლოა ერთმანეთისგან მკვეთრად განსხვავებულიც იყოს. მაგალითად, ამერიკის შეერთებულ შტატებში, რომელიც ფედერაციული რესპუბლიკაა, ფედერაციის სასამართლო სისტემას ამჟამინდელი იერარქიით ქმნიან: უზენაესი სასამართლო, 13 სააპელაციო, 94 საოლქო და რამდენიმე სპეციალური იურისდიქციის (სასარჩელო, საბაჟო, საერთაშორისო ვაჭრობის, საპრეტენზიო, საგადასახადო, ბაჟისა და პატენტის სააპელაციო) სასამართლო.[2]

რაც შეეხება ცალკეული შტატების სასამართლო სისტემებს, უნდა ითქვას, რომ ყველა შტატი ამ საკითხში უნიკალურია, საერთო კი ის აქვთ, რომ სასამართლო სისტემის სათავეში დგას შტატის უზენაესი სასამართლო. შემდეგი საფეხურია შტატის სააპელაციო სასამართლოები, რომლებიც შექმნილია 38 შტატში. შემდგომ მოდის საერთო იურისდიქციის სასამართლოები - საოლქო, რაიონის, უმაღლესი, საკანცლერო, საგრაფოს, საერთო სასარჩელო, რომლებიც განიხილავენ მძიმე სისხლისსამართლებრივ და რთულ სამოქალაქო საქმეებს. ისინი იმავდროულად ასრულებენ სააპელაციო სასამართ-

[1] Brazil Constitution: translated, updated and commented, article 92. იხ. <http://www.v-brazil.com/government/laws/constitution.html> [16.07.2016].

[2] საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი I, 3. გონაშვილი რედაქტორობით, თბილისი, 2008, 35.

ლოს ფუნქციებს ქვემდგომი სასამართლოების საქმეებზე. უმეტესად მოუწესრიგებელია და სისტემატიზაციას არ ექვემდებარება შეზღუდული იურისდიქციის სასამართლო სისტემა - სასამართლო იერარქიის ქვემდგომი დონე. მათ სხვადასხვა სახელწოდებები აქვთ: მაგისტრატურის სასამართლო, მშვიდობის სასამართლო და სხვ. ისინი პრაქტიკულად არ შეესაბამებიან რაიმე კლასიფიკაციასა და შედარებას. მათ კომპეტენციაში შედის წვრილმანი სამართალდარღვევებისა და 500 დოლარამდე ოდენობის სასარჩელო დავის განხილვა. სასამართლო სისტემას ართულებს შტატების სპეციალური იურისდიქციის სასამართლოები. მაგალითად, შექმნილია მემკვიდრეობის, საგზაო მოძრაობის უზრუნველყოფის, ობლობის საქმეთა და სხვა სასამართლოები. აშშ-ში სულ დაახლოებით 17 ათასი სასამართლო ფუნქციონირებს.[1]

რუსეთში, რომელიც, ასევე ფედერაციული მოწყობის ქვეყანაა, სასამართლო სისტემაში შედიან ფედერალური სასამართლოები, საკონსტიტუციო (საწესდებო) სასამართლოები და მომრიგებელი მოსამართლეები. ფედერალურ სასამართლოებს მიეკუთვნება: რუსეთის ფედერაციის საკონსტიტუციო სასამართლო, ფედერაციის უზენაესი სასამართლო, რესპუბლიკების უზენაესი სასამართლოები, სამხარეო და საოლქო სასამართლოები, ფედერალური მნიშვნელობის ქალაქების სასამართლოები, ავტონომიური ოლქისა და ავტონომიური ოკრუგების სასამართლოები, რაიონული სასამართლოები, სამხედრო და სპეციალიებული სასამართლოები; ფედერაციის უმაღლესი საარბიტრაჟო სასამართლო, ოკრუგების ფედერალური საარბიტრაჟო სასამართლოები (საარბიტრაჟო საკასაციო სასამართლოები), საარბიტრაჟო სააპელაციო სასამართლოები, ფედერაციის სუბიექტების საარბიტრაჟო სასამართლოები. რაც შეეხება ფედერაციის სუბიექტებს, მათ გააჩნიათ საკუთარი სასამართლო სისტემა, რომელშიც შედის: ფედერაციის სუბიექტების საკონსტიტუციო (საწესდებო სასამართლოები) და მომრიგებელი მოსამართლეები.[2]

უნიტარული სახელმწიფოების სასამართლო სისტემა მარტივია და შეიძლება იყოს ორ ან სამ დონიანი. მათი სასამართლო სისტემა მოიცავს უზენაეს, სააპელაციო, საოლქო (რაიონულ), ასევე ზოგიერთ შემთხვევაში - სპეციალურ სასამართლოებს. ესტონეთში სასამართლო სისტემაში შედიან: საგრაფო, საქალაქო და ადმინისტრაციული სასამართლოები, საოლქო სასამართლოები, სახელმწიფო სასამართლო. ზოგიერთი კატეგორიის საქმეთა განსახილველად შეიძლება შეიქმნას სპეციალური სასამართლოები.

---

[1] იქვე, 36.

[2] იქვე, 379.

საგანგებო სასამართლოების შექმნა აკრძალულია.[1] ლატვიაში სასამართლო საქმეებს განიხილავენ რაიონული (საქალაქო) სასამართლოები, საოლქო სასამართლოები და უზენაესი სასამართლო, ხოლო ომის ან საგანგებო მდგომარეობის დროს - აგრეთვე, სამხედრო სასამართლოები.[2] ჩეხეთში სასამართლო სისტემას ქმნიან: უზენაესი სასამართლო, უზენაესი ადმინისტრაციული სასამართლო, უმაღლესი, რეგიონული და რაიონული სასამართლოები. სხვა სახის სასამართლოები შეიძლება შეიქმნას კანონით.[3]

რომანული სამართლის სისტემის მქონე ქვეყნებში სასამართლო ხელისუფლების სისტემაში შეიძლება შედიოდეს, ასევე აუდიტორული პალატა/აუდიტორული სასამართლო, მაგალითად იტალიაში, ხოლო ისლამური ქვეყნების ნაწილში, სახელმწიფო სასამართლოების გვერდით არსებობს რელიგიური - შარიათის სასამართლოები.

ინსტანციურობის თვალსაზრისით სასამართლო ორგანოთა პირველ დონეს წარმოადგენს პირველი ინსტანციის სასამართლოები, სწორედ ამ სასამართლოებში უნდა იქნეს შეტანილი თავდაპირველი საჩივარი/სარჩელი. მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება კანონიერ ძალაში შესვლამდე თავის მხრივ შეიძლება გასაჩივრდეს სააპელაციო წესით მეორე ინსტანციაში, ხოლო შემდგომ - საკასაციო წესით მესამე ინსტანციაში. თავის მხრივ, გამონაკლის შემთხვევებში უზენაეს სასამართლოსაც შეიძლება ჰქონდეს პირველი ინსტანციით საქმეთა განხილვის უფლება ზოგიერთი კატეგორიის საქმეებზე. მაგალითად, აშშ-ში უზენაესი სასამართლო იხილავს საქმეებს საბოლოო ინსტანციით შტატებს შორის კომპეტენციის გამიჯვნის თაობაზე და პირველი, მაგრამ არა საბოლოო ინსტანციით - ყველა საქმეს, სადაც მხარეებად გამოდიან ელჩები, კონსულები, ვიცე-კონსულები, საქმეებს აშშ-სა და შტატებს შორის დავის შესახებ, ყველა საქმესა და სარჩელს, რომელიც წარმოიშობა შტატების მიერ მოქალაქეებისა და უცხოელების წინააღმდეგ. უზენაეს სასამართლოს აქვს სააპელაციო უფლებამოსილება ქვემდგომი სასამართლოების მიერ განხილულ საქმეებზე და შტატების უზენაესი სასამართლოების გადაწყვეტილებებზე. სააპელაციო სასამართლოები იხილავენ საჩივრებს საოლქო სასამართლოების ყველა საბოლოო გადაწყვეტილებაზე, მათ გადაწყვეტილებებს პანამის არხის ტერიტორიის თაობაზე, გუამისა და

---

[1] Constitution of the Republic of Estonia, art. 148-149. იხ. <https://president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html> [16.07.2016].

[2] The Constitution of the Republic of Latvia, article 82. იხ. <http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution> [16.07.2016].

[3] Law No. 1/1993 Coll., Constitution of the Czech Republic, article 91. იხ. <http://www.-czechlegislation.com/en/1-1993-sb> [16.07.2016].

ვირჯინიის კუნძულების საოლქო სასამართლოების საქმეებზე, გარდა იმ შემთხვევებისა, როცა შესაძლებელია ეს საქმე პირდაპირ უზენაესმა სასამართლომ განიხილოს. ფედერალური სააპელაციო სასამართლოები იღებენ როგორც საბოლოო, ისე გასაჩივრებად გადაწყვეტილებებს. ისინი არ სარგებლობენ პირველადი იურისდიქციით.

ზოგიერთ ქვეყანაში გვხვდება სასამართლო კონტროლის კიდევ ერთი ფორმა - რევიზია, როდესაც ზემდგომი სასამართლო იხილავს არა ქვემდგომი სასამართლოს გადაწყვეტილების კანონიერებას, არამედ ასევე მის დასაბუთებულობას. ანგლო-საქსონური სამართლის სისტემის მქონე ქვეყნებისთვის უმეტესად დამახასიათებელია სააპელაციო გასაჩივრების წესი, ხოლო რომანული სამართლის სისტემის ქვეყნებისთვის - ასევე საკასაციო, მაგალითად, იტალიაში ან სარევიზიო, მაგალითად, გერმანიაში.

სასამართლო ინსტანციურობაში მთავარი ის არის, რომ სასამართლო გადაწყვეტილებების გასაჩივრებისას სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის უპირველეს ამოსავალ წერტილს წარმოადგენს მისი გასაჩივრება მხოლოდ სასამართლო წესით და არცერთ სხვა ორგანოს არ აქვს უფლება გააუქმოს სასამართლო გადაწყვეტილებები, გარდა თვით სასამართლოსი.

3. ადმინისტრაციული სასამართლოები

დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული იუსტიცია სპეციალური სასამართლოების საქმიანობის ყველაზე უფრო გავრცელებული მიმართულებაა. საზღვარგარეთის ქვეყნებში ეს სფერო უფრო და უფრო ვითარდება, მათ შორის ყოფილ საბჭოთა ქვეყნებშიც. **ზოგიერთ შემთხვევაში არსებობს მხოლოდ ქვედა დონის ადმინისტრაციული სასამართლოები, ხოლო მათ ზედა ინსტანციას უზენაესი ან უმაღლესი სასამართლო წარმოადგენს, რომელიც საბოლოო ინსტანციის სასამართლოა სხვა სახის საქმეებზეც. პოტსსაბჭოთა ქვეყნებში სწორედ ასეთი სისტემაა დამკვირდებული, მაგალითად, ესტონეთში, რუსეთში.** რუსეთში ფედერაციის უზენაესი სასამართლო არის უმაღლესი სასამართლო ორგანო სამოქალაქო, სისხლის, ადმინისტრაციული და საერთო იურისდიქციის სასამართლოების განსჯად სხვა საქმეებზე, ახორციელებს ზედამხედველობას მათ საქმიანობაზე და სასამართლო პრაქტიკის საკითხებზე იძლევა განმარტებებს (მუხლი 126)[1]; ესტონეთში ადმინისტ-

[1] საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი I, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2008, 422.

რაციული სასამართლოები წარმოადგენენ პირველი ინსტანციის სასამართლოებს. მეორე ინსტანციის სასამართლოა საოლქო სასამართლო, რომელიც სააპელაციო წესით განიხილავს პირველი ინსტანციის, მათ შორის ადმინისტრაციული სასამართლოების გადაწყვეტილებებს, ხოლო უმაღლეს სასამართლო ინსტანციას წარმოადგენს სახელმწიფო სასამართლო, რომელიც საკასაციო წესით წყვეტს ყველა სახის სასამართლო დავას[1].

მეორე მოდელის მიხედვით, რომელიც უფრო მეტად არის გავრცელებული, არსებობს ადმინისტრაციულ სასამართლოთა მთელი სისტემა, რომლის სათავეში დგას უმაღლესი ინსტანციის ადმინისტრაციული სასამართლო. მაგალითად, ფინეთში, შვედეთსა და ჩეხეთში მას ეწოდება უზენაესი ადმინისტრაციული სასამართლო, პოლონეთსა და პორტუგალიაში - უმაღლესი ადმინისტრაციული სასამართლო, ლუქსემბურგში – ადმინისტრაციული ტრიბუნალი. ზოგიერთ ქვეყანაში უმაღლესი ადმინისტრაციული სასამართლო ორგანო შესაძლოა სხვა სახელწოდებითაც შეგვხვდეს, მაგალითად, ბელგიაში, თურქეთში, საბერძნეთში მას ეწოდება სახელმწიფო საბჭო, თუმცა თავისი არსით იგი უმაღლეს ადმინისტრაციულ სასამართლო ინსტანციას წარმოადგენს.

ადმინისტრაციული სასამართლოების უფლებამოსილება ძირითადად შემოიფარგლება ადმინისტრაციული დავების გადაწყვეტით, კერძოდ, ფიზიკურ-იურიდიულ პირთა და სახელმწიფო ორგანოებსა და მათ თანამდებობის პირებს შორის. ადმინისტრაციული სასამართლოები იხილავენ ამ ორგანოებისა და თანამდებობის პირების აქტების კანონიერებას. მაგალითად, პოლონეთში ადმინისტრაციული სასამართლოები ახორციელებენ სახელმწიფო ადმინისტრაციის საქმიანობაზე კონტროლს, რაც, ასევე, მოიცავს სასამართლო გადაწყვეტილებების მიღებას ტერიტორიული თვითმმართველობის ორგანოების მიერ მიღებული კანონებისა და სამთავრობო ადმინისტრაციის ადგილობრივ ორგანოთა ნორმატიული აქტების შესაბამისად;[2] პორტუგალიაში ადმინისტრაციული სასამართლოების კომპეტენციაში შედის საჩივრებისა და სარჩელების განხილვა იმ დავების მოწესრიგების მიზნით, რომლებიც წარმოიშობა ადმინისტრაციულსამართლებრივ ურთიერთობებ-

[1] Constitution of the Republic of Estonia, art. 148-149. იხ. <https://president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html> [16.07.2016].

[2] the Constitution of Poland of 2nd april, 1997, article 184. იხ. <http://www.sejm.gov.pl-/prawo/konst/angielski/kon1.htm> [16.07.2016].

ში[1], საბერძნეთში მართალია ადმინისტრაციულ დავებს განიხილავენ ადმინისტრაციული სასამართლოები, მაგრამ განსაკუთრებულ შემთხვევებში, ერთგვაროვანი სასამართლო პრაქტიკის ჩამოყალიბების მიზნით შეიძლება დაინიშნოს კერძო ხასიათის დავების განხილვა ადმინისტრაციულ სასამართლოებში ან ადმინისტრაციული დავებისა - სამოქალაქო სასამართლოებში.[2]

4. საგანგებო სასამართლოები

საგანგებო სასამართლოებისა და ტრიბუნალების შექმნა დემოკრატიულ ქვეყნებში აკრძალულია. გერმანიის, ესპანეთის, დანიის, ლუქსემბურგის, ესტონეთის, რუმინეთის, უკრაინის, ბელგიის, მაკედონიის და სხვა მრავალი ქვეყნის კონსტიტუციაში პირდაპირ, ყოველგვარი გამონაკლისის მიუხედავად, მითითებულია, რომ დაუშვებელია საგანგებო სასამართლოების შექმნა.

5. სამხედრო სასამართლოები

სამხედრო სასამართლოების არსებობის პერიოდულობასთან დაკავშირებით ორი მოდელი გვხვდება. ერთის მიხედვით, სამხედრო სასამართლოები მუდმივად მოქმედებს ჩვეულებრივი იურისდიქციის სასამართლოთა გვერდით, კონსტიტუციების მიხედვით სამხედრო სასამართლოები მუდმივად მოქმედებენ თურქეთში, ბრაზილიაში, ბულგარეთში, პოლონეთში. მათი უფლებამოსილება სხვადასხვა ფორმით შეიძლება იზღუდებოდეს, მაგალითად, ქუვეითში მათი იურისდიქცია ვრცელდება მხოლოდ შეიარაღებული და უშიშროების ძალების წევრთა მიერ ჩადენილ სამხედრო დანაშაულებზე;[3] ბრაზილიაში ისინი უფლებამოსილნი არიან განიხილონ განსაზღვრული სამხედრო დანაშაულები,[4] თურქეთში კი ფუქციონირებს უმაღლესი სამხედრო სააპელაციო სასამართლო, რომელიც არის საბოლოო

---

[1] Constitution of the Portuguese Republic seventh Revision, 2005, article 209. იხ. <http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitive.pdf> [16.07.2015].

[2] the Constitution of Greece, article 94. იხ. <http://www.hri.org/docs/syntagma/> [16.07.-2016].

[3] საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი I, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2008, 534.

[4] Brazil Constitution: translated, updated and commented. იხ. <http://www.v-brazil.com/-government/laws/constitution.html> [16.07.2016].

ინსტანციის სასამართლო და განიხილავს საჩივრებს სამხედრო სასამართლოების მიერ გამოტანილ გადაწყვეტილებებზე, წარმოადგენს პირველ და საბოლოო ინსტანციას სამხედრო მოსამსახურეების მიმართ, და უმაღლესი სამხედრო ადმინისტრაციული სააპელაციო სასამართლო, რომელიც არის პირველი და საბოლოო ინსტანციის სასამართლო, ახორციელებს სასამართლო ზედამხედველობას ადმინისტრაციული აქტისა და მოქმედების შედეგად წარმოშობილ დავებზე სამხედრო მოსამსახურეებსა და სამხედრო სამსახურთან დაკავშირებით, იმ შემთხვევაშიც, თუ ეს აქტი გამოიცა და მოქმედება შესრულდა სამოქალაქო ორგანოს მიერ. სამხედრო მოვალეობების შესრულების შედეგად წარმოშობილი დავისას არ არის აუცილებელი, რომ მოცემული პირი იყოს სამხედრო მოსამსახურე.[1]

მეორე მოდელის მიხედვით კი სამხედრო სასამართლო/ტრიბუნალი, რომელიც იხილავს სამხედრო ხასიათის საქმეებს, შეიძლება შეიქმნას მხოლოდ დროებით და განსაკუთრებულ პირობებში, მაგალითად, ლატვიაში - ომისა და საგანგებო მდგომარეობის, ავსტრიასა და პორტუგალიაში - საომარი მდგომარეობის დროს.

6. უზენაესი სასამართლოს უფლებამოსილება და ფორმირების წესი

უზენაესი სასამართლო, როგორც წესი, წარმოადგენს უმაღლეს და საბოლოო ინსტანციას საერთო სასამართლოების მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებზე, ასევე განიხილავს ზოგიერთ საქმეს პირველი ინსტანციით. ზოგჯერ მას, ასევე გააჩნია საკონსტიტუციო იურისდიქცია, თუ ქვეყანაში არ არსებობს საკონსტიტუციო კონტროლის დამოუკიდებელი ორგანო, და პირიქით, თუ საქმე ეხება ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დარღვევას, ზოგიერთ ქვეყანაში უზენაესი სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებებიც გადაისინჯება საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ.

უზენაესი სასამართლო სასამართლო სისტემის ზედა რგოლს წარმოადგენს. მისი თავმჯდომარისა და წევრების არჩევის წესი განსხვავებულია სხვადასხვა ქვეყნებში და მის ფორმირებაში მონაწილეობენ ხელისუფლების სხვადასხვა უმაღლესი ორგანოები. აშშ-ში უზენაესი სასამართლოს წევრებს ნიშნავს პრეზიდენტი სენატის „რჩევითა და თანხმობით", ხოლო თავმჯდო-

[1] The Constitution of the Republic of Turkey. იხ. <http://constitutionalcourt.gov.tr/> [16.07.2016].

მარეს მათი შემადგენლობიდან ნიშნავს პრეზიდენტი;[1] ლიტვაშიც უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეები, ხოლო მათი შემადგენლობიდან - თავმჯდომარე ინიშნებიან და თავისუფლდებიან პარლამენტის მიერ პრეზიდენტის წარდგინებით;[2] ალბანეთში უმაღლესი სასამართლოს წევრები ინიშნებიან პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის თანხმობით. აქედან ერთ-ერთი წევრი ინიშნება თავმჯდომარედ ამავე პროცედურით;[3] იაპონიაში ისინი ინიშნებიან კაბინეტის მიერ, თუმცა მათი დანიშვნა ხალხის მიერ გადაისინჯება წარმომადგენელთა პალატის პირველი საყოველთაო არჩევნების ჩატარებისას და შეიძლება ხელახლა გადაისინჯოს წარმომადგენელთა პალატის წევრთა პირველ საყოველთაო არჩევნებზე 10 წლის შემდეგ. ეს პროცედურა შემდგომ ამავე წესით მეორდება. თუ აღნიშნულ შემთხვევებში ამომრჩეველთა უმრავლესობა ხმას მისცემს რომელიმე მოსამართლის გათავისუფლებას, ასეთი მოსამართლე უნდა გათავისუფლდეს.[4] ესტონეთში სახელმწიფო სასამართლოს თავმჯდომარე თანამდებობაზე ინიშნება პარლამენტის მიერ პრეზიდენტის წარდგინებით, ხოლო წევრები - პარლამენტის მიერ სახელმწიფო სასამართლოს თავმჯდომარის წარდგინებით;[5] ინდოეთში უზენაესი სასამართლოს მოსამართლე ინიშნება პრეზიდენტის მიერ, უზენაესი სასამართლოსა და შტატების უმაღლესი სასამართლოების იმ მოსამართლეებთან კონსულტაციის შემდეგ, რომლებთან კონსულტაციასაც პრეზიდენტი აუცილებლად მიიჩნევს;[6] მოლდოვაში - თავმჯდომარე, თავმჯდომარის მოადგილეები და მოსამართლეები ინიშნებიან პარლამენტის მიერ მაგისტრატურის უმაღლესი საბჭოს წარდგინებით;[7] ბულგარეთში - თავმჯდომარეებს ნიშნავს და ათავისუფლებს პრეზიდენტი უმაღლესი სასამართლო

---

[1] საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი II, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2008, 52.

[2] The Constitution of the Republic of Lithuania came into force on 2 November 1992, article 112. იხ. <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm> [16.07.2016].

[3] Constitution of the Republic of Albania, article 136. იხ. <http://www.osce.org/albania/41888?download=true> [16.05.2016].

[4] The Constitution of Japan, article 79. იხ. <http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_english.nsf/html/statics/english/constitution_e.htm> [16.05.2016].

[5] Constitution of the Republic of Estonia, article 150. იხ. <https://president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html> [16.07.2016].

[6] საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი IV, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2007, 365.

[7] Constitution of the Republic of Moldova, article 116. იხ. <http://www.presedinte.md/titlul1> [16.07.2016].

საბჭოს წარდგინებით;[1] პოლონეთში - პირველ თავმჯდომარეს ნიშნავს პრეზიდენტი უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა საერთო კრების მიერ წარდგენილ კანდიდატთაგან;[2] ესპანეთში - თავმჯდომარე ინიშნება მეფის მიერ სასამართლო ხელისუფლების გენერალური საბჭოს წინადადებით,[3] ხოლო უნგრეთში - აირჩევა პარლამენტის მიერ პრეზიდენტის წარდგინებით, ხოლო თავმჯდომარის მოადგილეები ინიშნებიან პრეზიდენტის მიერ უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის წარდგინებით.[4]

ხშირად, უზენაესი სასამართლოს წევრთა არჩევის წესი და სავალდებულო საკვალიფიკაციო მოთხოვნებიც განსხვავებულია საერთო სასამართლოების ქვემდგომი მოსამართლეებისგან, რაც უზენაესი სასამართლოს მაღალი სტატუსიდან და მნიშვნელოვანი როლიდან გამომდინარეობს.

უზენაესი სასამართლოს კონსტიტუციური სტატუსი შემდეგნაირია: მაკედონიაში იგი არის სასამართლო ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო, რომელიც უზრუნველყოფს სასამართლოების მიერ კანონების ერთგვაროვან გამოყენებას,[5] ესპანეთში - არის უმაღლესი სასამართლო ინსტანცია ყველა საქმეზე, გარდა იმ საქმეებისა, რომლებიც ეხება კონსტიტუციურ გარანტიებს,[6] ჩეხეთში - უმაღლესი სასამართლო ორგანო სასამართლოთა კომპეტენციას მიკუთვნებულ საქმეებზე, გარდა საკონსტიტუციო სასამართლოსა და უმაღლესი ადმინისტრაციული სასამართლოს მიერ გადასაწყვეტი საქმეებისა;[7] ალბანეთში უმაღლეს სასამართლოს გააჩნია პირველადი და გადასინჯვითი იურისდიქცია. იგი სარგებლობს პირველადი იურისდიქციით, როდესაც იხილება სისხლის სამართლის ბრალდება პრეზიდენტის, პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრთა საბჭოს წევრთა, დეპუტატების, უმაღლესი სასამართლოს მოსამართლეების და საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეების მიმართ. სასამართლო პრაქტიკის უნიფიკაციისა და შეცვ-

---

[1] Constitution of the Republic of Bulgaria, art. 129. იხ. <http://www.parliament.bg/-en/const> [16.07.2016].

[2] the Constitution of the Republic of Poland of 2nd april, 1997, article 183. იხ. <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> [16.07.2016].

[3] საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი III, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2006, 198.

[4] Hungary's Constitution of 2011, article 48. იხ. <https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2011.pdf> [16.07.2016].

[5] Constitution of the former Yugoslav Republic of Macedonia. article 101. იხ. <https://-www.icrc.org/> [16.07.2016].

[6] საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი III, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2006, 198.

[7] Constitution of the Czech Republic, article 92. იხ. <http://www.czechlegislation.com/-en/1-1993-sb> [16.07.2016].

ლისათვის უმაღლეს სასამართლოს უფლება აქვს ზოგიერთი სასამართლო საქმე გაიტანოს გაერთიანებულ კოლეგიაზე განსახილველად.[1] დეტალურად არის ფორმულირებული უზენაესი სასამართლოს კომპეტენცია ისრაელის შესაბამის ძირითად კანონში. უზენაესი სასამართლო განიხილავს სააპელაციოდ გასაჩივრებულ საქმეებს და საოლქო სასამართლოს სხვა გადაწყვეტილებებს. იგი, ასევე ასრულებს მართლმსაჯულების უმაღლესი სასამართლოს ფუნქციას და საქმის განხილვისას, როდესაც საჭიროდ ჩათვლის, შეუძლია პირს „უბოძოს თავისუფლება სამართლიანობის აღსადგენად“, რაც არ შედის სხვა სასამართლოს ფუნქციებში. იგი, როგორც მართლმსაჯულების უმაღლესი სასამართლო ორგანო კომპეტენტურია:

ა) გაათავისუფლოს პირი პატიმრობიდან და წინასწარი დაკავებიდან, თუ მიიჩნევს, რომ ის უდანაშაულოა;

ბ) მიუთითოს სახელმწიფოს და ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის თანამდებობის პირებს თავიანთი უფლებამოსილების სამართლიანად განხორციელების შესახებ ან თუ ისინი არასწორად იყვნენ არჩეულნი ან დანიშნულნი, შეაჩეროს მათი უფლებამოსილება;

გ) მიუთითოს სასამართლოებს, იმ პირებსა და ორგანოებს, რომელთაც კანონით გააჩნიათ სასამართლო ან კვაზისასამართლო უფლებამოსილება, სხვა სასამართლოებსა და რელიგიურ სასამართლოებს, რომ განახორციელონ თავიანთი უფლებამოსილება სამართლიანად, კანონის შესაბამისად მოუსმინონ საქმეს, კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში არ მიიღონ საქმე წარმოებაში ან გადადონ საქმის განხილვა;

დ) რელიგიურ სასამართლოებს დაავალოს განიხილონ მის კომპეტენციაში შემავალი საქმეები ან თავი შეიკავონ განხილვისგან ან გააგრძელონ განხილვა განსაზღვრულ შემთხვევებში, იმ პირობით, რომ სასამართლო არ განიხილავს თხოვნას ამ თავის მიხედვით, თუ მთხოვნელმა არ გამოიყენა პირველივე შესაძლებლობა აღეძრა საკითხი სასამართლოში.[2]

7. სპეციალური სასამართლო ორგანოები

სპეციალური სასამართლო ორგანოები იქმნება ზოგიერთ მაღალი თანამდებობის პირის სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობის დაკისრების ან მათ ქმედებაში დანაშაულის ნიშნების არსებობის შესახებ დასკვნის მომზა-

---

[1] Constitution of the Republic of Albania, article 142. იხ. <http://www.osce.org/albania/41888?download=true> [16.07.2016].

[2] საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი II, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით, მე-2 გამოცემა, თბილისი, 2008, 444.

დების მიზნით. ისინი სხვადასხვაგვარად იწოდება, თუმცა მათი კომპეტენცია სასამართლო უფლებამოსილების განხორციელებაში გამოიხატება. ამ სახის ორგანოები ძირითადად გვხვდება ე.წ. ძველი დემოკრატიის ქვეყნებში და მათი არსებობა ე.წ. ახალი დემოკრატიის – აღმოსავლეთ ევროპისა და პოსტსაბჭოთა ქვეყნებისთვის წაკლებად არის დამახასიათებელი, ვინაიდან ამ ქვეყნებში მათი უფლებამოსილება, როგორც წესი, უზენაეს ან საკონსტიტუციო სასამართლოებს აქვთ დაკისრებული.

დანიაში ამგვარი ორგანოს სახით ფუნქციონირებს სამეფოს მაღალი სასამართლო, რომელიც მეფის ან პარლამენტის ინიციატივით განიხილავს მინისტრთა წინააღმდეგ საქმეებს, ასევე პარლამენტის თანხმობითა და მეფის ინიციატივით შეუძლია განიხილოს საქმე სხვა პირთა დანაშაულში ბრალდების შესახებ, თუ მათ მიერ ჩადენილი დანაშაულები მეფის აზრით სახელმწიფოსთვის განსაკუთრებულ საშიშროებას წარმოადგენს. იგი შედგება უზენაესი სასამართლოს თანამდებობრივად არაუმეტეს 15 უხუცესი მოსამართლისგან და პარლამენტის მიერ პროპორციული წარმომადგენლობის პრინციპის შესაბამისად 6 წლის ვადით არჩეული 15 მოსამართლისგან. მაღალი სასამართლო თავის მოსამართლეთა შემადგენლობიდან ირჩევს თავმჯდომარეს.[1]

საფრანგეთში გათვალისწინებულია ამ სახის ორი ორგანოს არსებობა. ერთი მათგანი - მართლმსაჯულების უმაღლესი პალატა, - იხილავს პრეზიდენტის მიერ თავისი ვალდებულებების შესრულებისას სახელმწიფო ღალატის ჩადენის საქმეს, რომელიც მას გადაეცემა პარლამენტის პალატების მიერ მიღების შემდეგ. მართლმსაჯულების უმაღლესი პალატა შედგება ეროვნული კრებისა და სენატის ყოველი სრული ან ნაწილობრივი განახლების შემდეგ მათ მიერ მათივე შემადგენლობიდან თანაბარი რაოდენობით არჩეული წევრებისაგან. იგი თავისივე შემადგენლობიდან ირჩევს თავმჯდომარეს[2]. მეორე ორგანოა - რესპუბლიკის მართლმსაჯულების სასამართლო, რომელიც იღებს გადაწყვეტილებას მთავრობის წევრთა მიერ დანაშაულის ან დელიქტის ჩადენის საქმეზე. იგი შედგება 15 მოსამართლისგან: ეროვნული კრებისა და სენატის სრული ან ნაწილობრივი განახლებისას მათ მიერ მათივე შემადგენლობიდან თანაბრად არჩეული 12 პარლამენტარისა და საკასაციო სასამართლოს 3 მოსამართლისგან, რომელთაგან ერთ-ერთი ხელმძღვანე-

---

[1] The Constitutional Act of Denmark, art. 59-60. იხ. <http://www.thedanishparliament.dk/Publications/~/media/PDF/publikationer/English/The_constitutional_act_of_denmark_2013.pdf.ashx> [16.07.2016].

[2] Constitution of October 4, 1958, art. 68-69. იხ. <http://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly> [16.07.2016].

ლობს რესპუბლიკის მართლმსაჯულების სასამართლოს. ნებისმიერ პირს, რომელიც დაზარალდა მთავრობის წევრის მიერ მისი ფუნქციის განხორციელებისას დანაშაულის ან გადაცდომის ჩადენით, შეუძლია შეიტანოს საჩივარი საჩივრების კომისიაში[1].

პოლონეთში ასეთი ორგანოა სახელმწიფო ტრიბუნალი, რომელიც იხილავს პრეზიდენტის, პრემიერ-მინისტრის, მინისტრთა საბჭოს წევრების, ეროვნული ბანკის თავმჯდომარის, კონტროლის უმაღლესი პალატის თავმჯდომარის, რადიომაუწყებლობისა და ტელევიზიის სრულიად პოლონეთის საბჭოს წევრების, ე.წ. უპორტფელო მინისტრების, შეიარაღებული ძალების უმაღლესი მთავარსარდლის, ასევე დეპუტატებისა და სენატორების მიერ თანამდებობრივი ვალდებულებების შესრულებისას კონსტიტუციისა და კანონის დარღვევის საკითხებს და უფარდებს შესაბამის სასჯელებს.[2] სახელმწიფო ტრიბუნალი შედგება დეპუტატთა და სენატორთა შემადგენლობიდან სეიმის მიერ თავისი უფლებამოსილების ვადით არჩეული თავმჯდომარის, 2 თავმჯდომარის მოადგილისა და 16 წევრისაგან. ტრიბუნალის თავმჯდომარის მოადგილეებს უნდა გააჩნდეთ მოსამართლის თანამდებობის დასაკავებლად საჭირო კვალიფიკაცია. ტრიბუნალის თავმჯდომარეა უზენაესი სასამართლოს პირველი თავმჯდომარე.[3]

ფინეთში კი იმპიჩმენტის უფლებამოსილების სახელწოდების ორგანოა შექმნილი - იმპიჩმენტის უმაღლესი სასამართლო, რომელიც განიხილავს ბრალდებებს სახელმწიფო საბჭოს წევრების, იუსტიციის კანცლერის, საპარლამენტო ომბუდსმენის, უზენაესი სასამართლოსა და უზენაესი ადმინისტრაციული სასამართლოს წევრების მიერ თავიანთი სამსახურებრივი მოვალეობების შესრულებისას კანონიერების დარღვევის საქმეებზე. იგი, ასევე განიხილავს პრეზიდენტის მიერ სამშობლოს ღალატის ან ადამიანურობის წინააღმდეგ დანაშაულის ჩადენის შემთხვევებს, მას შემდეგ რაც პარლამენტი მიიღებს აღნიშნულ გადაწყვეტილებას.[4]

---

[1] იქვე, მუხლები 68[1] და 68[2].

[2] The Constitution of the Republic of Poland of 2nd APRIL, 1997, article 198. იხ. <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> [16.07.2016].

[3] იქვე, მუხლი 199.

[4] საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი II, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2008, 790-791.

8. მოსამართლის თანამდებობაზე განწესების ვადა

მოსამართლეთა თანამდებობაზე განწესების 3 მოდელი არსებობს: ა) მათი განწესება განსაზღვრული ვადით, ბ) უვადოდ და გ) შერეული მოდელი, სადაც გამოიყენება პირველი ორი მოდელის ელემენტები.

ა) პირველი მოდელის მიხედვით მოსამართლე თანამდებობაზე განწესდება განსაზღვრული ვადით. ეს სისტემა დამახასიათებელი იყო სოციალისტური ტიპის ქვეყნებისთვის, რათა მაქსიმალურად ყოფილიყო კონტროლირებული სასამართლო სისტემა და მოსამართლეთა არჩევის ვადა ძირითადად საკანონმდებლო ორგანოს უფლებამოსილების ვადას ემთხვეოდა. დღეს ეს წესი იშვიათად არის შემორჩენილი, მაგალითად, ტაჯიკეთში, სადაც მოსამართლეთა უფლებამოსილების ვადა 10 წელს შეადგენს.

ბ) მეორე მოდელი (უვადოდ განწესება) წარმოადგენს მსოფლიოს დემოკრატიულ ქვეყნებში აპრობირებულ მოდელს; სწორედ ამ მოდელის დანერგვის ტენდენცია შეინიშნება მსოფლიოში სტატისტიკურადაც, ვინაიდან მოსამართლის დამოუკიდებლობა ამ მოდელით ყველაზე მეტად არის გარანტირებული, მისი დანიშვნა არ ემთხვევა პოლიტიკურ არჩევნებს, არ არის დამოკიდებული იმაზე, თუ რომელი პოლიტიკური ძალა მოვა ხელისუფლებაში და მოსამართლის უპირველეს გარანტიას მისი მიუკერძოებლობა, პროფესიონალიზმი და სამოსამართლო უფლებამოსილების ღირსეულად განხორციელება წარმოადგენს. ეს მოდელი თავის მხრივ, შეიძლება დავყოთ ორ სახედ: 1) როდესაც მოსამართლე თანამდებობაზე ინიშნება უვადოდ ანუ სიცოცხლის ბოლომდე, და 2) როდესაც იგი განწესდება უვადოდ ანუ საპენსიო ან კანონით განსაზღვრული ასაკის მიღწევამდე.

„სიცოცხლის ვადით" ანუ სანამ მათი ყოფაქცევა უმწიკლოა თანამდებობაზე ინიშნებიან მოსამართლეები აშშ-ში, არგენტინაში, ჩეხეთში. მეორე სახის მიხედვით კი კონსტიტუციაში არის აღნიშნული, რომ მოსამართლეები უვადოდ ინიშნებიან, თუმცა კონსტიტუციაშივე არის დაფიქსირებული „უვადოდ" დანიშვნის შეზღუდვა საპენსიო ასაკით. მაგალითად, საბერძნეთში - 65 და 70 წლით, ხორვატიაში - 70 წლით, უკრაინაში, ალბანეთში, ბულგარეთში, ისლანდიასა და სლოვაკეთში - 65 წლით. ანალოგიური წესია გათვალისწინებული ბელგიაში, ნიდერლანდში, ისრაელში, ფინეთში, მოლდოვაში, სლოვენიაში, თურქეთში. შეიძლება შეგვხვდეს შემთხვევები, როდესაც კონსტიტუცია ადგენს უვადოდ განწესების წესს, მაგრამ თვითონ არ აწესებს და კანონს ანიჭებს უფლებას დაადგინოს უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საფუძვლები (მათ შორის პენსიაზე გასვლის გამო). ასეთი საფუძვლები შემდგომ კანონების დონეზეა დადგენილი, მაგალითად, ლიტვაში შეადგენს

65 წელს, ხოლო უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეებისთვის - 70 წელს, პოლონეთში - 70 წელს, ესტონეთში - 67 წელს, სერბეთში - 60 წელს. კანონებით არის, ასევე დადგენილი მოსამართლეთა ზღვრული ასაკი ესპანეთში, რუმინეთსა და ლატვიაში.

გ) შერეული მოდელის არსი იმაში მდგომარეობს, რომ თავდაპირველად მოსამართლე ინიშნება განსაზღვრული ვადით, ხოლო შემდგომ უვადოდ. მაგალითად, გერმანიასა და სერბეთში მოსამართლეები ინიშნებიან 3 წლის ვადით, ხოლო შემდგომ - უვადოდ; ბრაზილიაში - 2 წლის ვადით, ხოლო შემდეგ უვადოდ, უკრაინასა და მოლდოვაში - 5 წლის ვადით, და შემდგომ უვადოდ; ბულგარეთში - 5 წლის ვადით, ხოლო ამ ვადის გასვლისა და უმაღლესი სასამართლო საბჭოს გადაწყვეტილებით ჩატარებული ატესტაციის გავლის შემდეგ აღარ ექვემდებარებიან თანამდებობიდან გათავისუფლებას; ლიტვაში კი - ჯერ 3 წლის ვადით, შემდგომ უვადოდ ან ხელმეორედ - 2 წლამდე ვადით. განმეორებითი ვადის გასვლის შემდეგ კი - უვადოდ.

9. მოსამართლეთა თანამდებობაზე განწესებაზე უფლებამოსილი ორგანოები

მოსამართლეების დანიშვნის უფლებამოსილების მქონე ორგანოების თვალსაზრისით რამდენიმე მოდელი არსებობს. მათ შორის ყველაზე გავრცელებულია მათი დანიშვნა ქვეყნის პრეზიდენტის მიერ. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ პრეზიდენტის რეალური მონაწილეობის ხარისხი უფრო დაბალია, რაც უფრო დემოკრატიულია ქვეყანა და იგი მხოლოდ დანიშვნის აქტს აწერს ხელს, მოსამართლეთა კანდიდატურების შერჩევა და წარდგენა კი შესაბამისი კომპეტენციის მქონე ორგანოს პრეროგატივას წარმოადგენს. ასეთი წესია ფინეთში, ირლანდიაში, რუმინეთში, უკრაინაში, უნგრეთში, ალბანეთში, რუსეთში, ისრაელში, პოლონეთში, მოლდოვაში, სლოვაკეთში. მოსამართლეთა თანამდებობაზე განწესების კიდევ ერთი წესია მათი არჩევა ქვეყნის პარლამენტის მიერ. ეს წესი საკმაოდ დემოკრატიულად მიიჩნევა, თუმცა შედარებით იშვიათად გამოიყენება და გვხვდება ლატვიაში, სერბეთსა და სლოვენიაში. ცნობილია დანიშვნის შერეული წესებიც, რაც გულისხმობს მათ დანიშვნაში რამდენიმე ხელისუფლების შტოს მონაწილეობას, მაგალითად, აშშ-ში ისინი ინიშნებიან პრეზიდენტის მიერ სენატის - პარლამენტის ზედა პალატის თანხმობით, ავსტრიაში - პრეზიდენტის მიერ მთავრობის ან კომპეტენტური მინისტრის წარდგინებით. გვხვდება განსხვავებული წესებიც: ხორვატიასა და ბულგარეთში მოსამართლეებს ნიშნავს იუსტიციის უმაღლესი ორგანო, ზოგიერთ კონსტიტუციურ მონარქიაში,

მაგალითად, ლუქსემბურგსა და ნიდერლანდში - მონარქი, ხოლო იაპონიის მოსამართლეები ინიშნებიან მთავრობის მიერ.

10. იუსტიციის უმაღლესი ორგანო

10.1. სტატუსი

ამ სახის ორგანოთა ძირითად ფუნქციას წარმოადგენს მოსამართლეთა წარმომადგენლობა და ინტერესების დაცვა, ასევე მონაწილეობა მოსამართლეთა კანდიდატურების შერჩევაში, წახალისებასა და მათ მიმართ დისციპლინური ზომების გამოყენებაში. მაგალითად, არგენტინაში მისი ზოგადი ფუნქციაა მოსამართლეების შერჩევასა და სასამართლო ხელისუფლების მართვაზე პასუხისმგებლობა, ესპანეთსა და უნგრეთში - სასამართლო ხელისუფლების მართვა, ბულგარეთში - მოსამართლეთა სამსახურებრივი დაწინაურება, დაქვეითება, გადაყვანა და თანამდებობიდან გათავისუფლება, მაკედონიაში - სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობისა და ავტონომიურობის უზრუნველყოფა და განმტკიცება, სერბეთში - სასამართლოებისა და მოსამართლეთა დამოუკიდებლობისა და ავტონომიურობის გათვალისწინება და უზრუნველყოფა.

10.2. სახელწოდება

ეს ორგანო სხვადასხვა სახელწოდებით მოიხსენიება, სადაც ყველაზე ხშირად გამოიყენება ტერმინები „მართლმსაჯულება“, „იუსტიცია“, „სასამართლო/მაგისტრატურა“. საფრანგეთში, მოლდოვასა და რუმინეთში მას ეწოდება მაგისტრატურის უმაღლესი საბჭო, არგენტინაში - მაგისტრატთა საბჭო, მაროკოში - მაგისტრატურის უზენაესი საბჭო, ესპანეთში - გენერალური საბჭო, ბელგიაში - მართლმსაჯულების უმაღლესი საბჭო, სომხეთში - მართლმსაჯულების საბჭო, პოლონეთში - სრულიად პოლონეთის სასამართლო საბჭო, თურქეთში - მოსამართლეებისა და პროკურორების უზენაესი საბჭო, პორტუგალიაში, უკრაინასა და ალბანეთში - იუსტიციის უმაღლესი საბჭო, უნგრეთში - იუსტიციის ეროვნული საბჭო, ხორვატიაში - მოსამართლეთა ეროვნული საბჭო, სერბეთში, ბულგარეთსა და ყაზახეთში - უმაღლესი სასამართლო საბჭო, მაკედონიასა და სლოვაკეთში - სასამართლო საბჭო, ისრაელში - მოსამართლეთა საარჩევნო კომიტეტი.

საბერძნეთში სასამართლო მოხელეთა სამსახურებრივი წინსვლის, დანიშვნის, სხვა სამუშაოზე გადაყვანისა და მათი ხელახალი ატესტაციის საკითხები განეკუთვნება მართლმსაჯულების უზენაესი საბჭოს კომპეტენციას,

ხოლო დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხები - უმაღლესი დისციპლინური საბჭოს უფლებამოსილებას.

10.3. ფორმირების წესი

იუსტიციის უმაღლესი ორგანოს ფორმირებაში, როგორც წესი, მონაწილეობს ხელისუფლების ყველა შტო - პოლიტიკური შტოებიც და სასამართლოს წარმომადგენლობაც, რათა მაქსიმალურად იყოს უზრუნველყოფილი მოსამართლეთა დამოუკიდებლობა და ობიექტურობა. იგი შედგება ორი კატეგორიის წევრებისაგან: თანამდებობითი და არჩევითი/დანიშვნითი წევრებისაგან. თანამდებობითი წევრები, მაგალითად, უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე, იუსტიციის მინისტრი და სხვები საბჭოს წევრებად ითვლებიან, სანამ იკავებენ შესაბამის თანამდებობებს, ხოლო არჩევითი/დანიშვნითი წევრები თანამდებობაზე განწესდებიან განსაზღვრული ვადით, სხვადასხვა სახელმწიფო ორგანოთა მონაწილეობით. როგორც წესი, ეს ორგანო ფორმირდება კომპეტენტური პირებით, რომელთაც იურიდიულ სფეროში გააჩნიათ დიდი სამეცნიერო ან პრაქტიკული გამოცდილება. მაგალითად, იტალიის მაგისტრატურის უმაღლესი საბჭოს შემადგენლობაში თანამდებობით შედიან პრეზიდენტი, საკასაციო სასამართლოს პირველი თავმჯდომარე და გენერალური პროკურორი. დანარჩენ წევრთა 2/3 აირჩევა საერთო სასამართლოს მოსამართლეთა მიერ მაგისტრატურის სხვადასხვა კატეგორიას მიკუთვნებულ პირთაგან, ხოლო 1/3 - პარლამენტის მიერ ერთობლივ სხდომაზე, უნივერსიტეტის სამართლის პროფესორთაგან და არანაკლებ 15 წლის სტაჟის მქონე ადვოკატთაგან. არჩევითი წევრები თანამდებობაზე რჩებიან 4 წლის ვადით და არ შეიძლება არჩეულ იქნენ მომდევნო ვადით;[1] ესპანეთის სასამართლო ხელისუფლების გენერალური საბჭო შედგება უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარისა და მეფის მიერ 5 წლის ვადით დანიშნული 20 წევრისაგან. 12 მათგანი ინიშნება მოსამართლეებისა და მაგისტრატებისაგან; 4 - დეპუტატთა კონგრესის წინადადებით, ხოლო 4 - სენატის წინადადებით, რომლებიც ორივე შემთხვევაში აირჩევიან ხმათა 3/5-ის უმრავლესობით ადვოკატთა და სხვა იურისტთა წრიდან, რომელთა კომპეტენტურობა აღიარებულია სახალხოდ და რომელთაც თავისი პროფე-

[1] საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი V, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2007, 348.

სიით ნამუშევარი აქვთ 15 წელზე მეტი;[1] სრულიად პოლონეთის სასამართლო საბჭო შედგება: 1) უზენაესი სასამართლოს პირველი თავმჯდომარის, იუსტიციის მინისტრის, უმაღლესი ადმინისტრაციული სასამართლოს თავმჯდომარისა და პრეზიდენტის მიერ დანიშნული ერთი პირისაგან; 2) უზენაესი სასამართლოს, საერთო სასამართლოების, ადმინისტრაციული სასამართლოებისა და სამხედრო სასამართლოების შემადგენლობიდან არჩეული 15 წევრისაგან; 3) სეიმის მიერ დეპუტატთაგან არჩეული 4 წევრისაგან, ასევე სენატის მიერ სენატორთაგან არჩეული 2 წევრისაგან. არჩევით წევრთა უფლებამოსილების ვადა 4 წელს შეადგენს.[2] განსხვავებით ზემოთ დასახელებული სხვა ქვეყნებისგან, პოლონეთში მათ კონსტიტუციის მიხედვით არ მოეთხოვებათ განსაკუთრებული სტაჟი.

ზოგიერთ ქვეყანაში იუსტიციის უმაღლესი ორგანოს კომპეტენციაში შედის არა მხოლოდ მოსამართლეთა, არამედ პროკურორთა საკადრო და დისციპლინურ საკითხთა გადაწყვეტაც. შესაბამისად, ამ ქვეყნების იუსტიციის უმაღლესი ორგანოების შემადგენლობაში მოქმედებს ორი განყოფილება, რომელთაგან ერთი კომპეტენტურია მოსამართლეებთან დაკავშირებით, ხოლო მეორე _ პროკურორებთან დაკავშირებით. მაგალითად, საფრანგეთში მაგისტრატურის უმაღლესი საბჭო შედგება ორი პალატისაგან, რომელთაგან ერთს აქვს იურისდიქცია მოსამართლეებთან, მეორეს - პროკურორებთან დაკავშირებით. მოსამართლეებთან ურთიერთობაში კომპეტენტური პალატის შემადგენლობაში ქვეყნის პრეზიდენტისა და იუსტიციის მინისტრის გარდა შედის 5 მოსამართლე და 1 პროკურორი, სახელმწიფო საბჭოს მიერ დანიშნული 1 სახელმწიფო მრჩეველი და 3 პირი, რომლებიც არც პარლამენტის შემადგენლობაში შედიან, არც სასამართლო ორგანოებში და შესაბამისად ინიშნებიან პრეზიდენტის, ეროვნული კრების თავმჯდომარისა და სენატის თავმჯდომარის მიერ. პროკურორებთან ურთიერთობაში კომპეტენტური პალატის შემადგენლობაში პრეზიდენტისა და იუსტიციის მინისტრის გარდა შედის 5 პროკურორი და 1 მოსამართლე, სახელმწიფო მრჩეველი და ზემოაღნიშნული 3 პირი;[3] რუმინეთის მაგისტრატურის უმაღლესი საბჭო შედგება 19 წევრისგან. ესენი არიან: ა) მაგისტრატთა საყოველთაო სხდომებზე არჩეული და სენატის მიერ დამტკიცებული 14 წევრი,

---

[1] საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი III, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2006, 198.

[2] The Constitution of the Republic of Poland of 2nd APRIL, 1997, article 187. იხ. <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> [16.07.2016].

[3] Constitution of October 4, 1958, art. 65. იხ. <http://www2.assemblee-nationale.fr/languages/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly> [16.07.2016].

რომლებიც ორ სექციად იყოფიან: ერთი მოსამართლეთათვის და ერთიც პროკურორთათვის; პირველი სექცია შედგება 9 მოსამართლისგან, ხოლო მეორე - 5 პროკურორისგან; ბ) სამოქალაქო საზოგადოების 2 წარმომადგენელი, რომლებიც სამართლის სპეციალისტები არიან, სარგებლობენ მაღალი პროფესიული და მორალური რეპუტაციით, აირჩევიან სენატის მიერ; გ) იუსტიციის მინისტრი, უმაღლესი საკასაციო და მართლმსაჯულების სასამართლოს თავმჯდომარე და უმაღლეს საკასაციო და მართლმსაჯულების სასამართლოს მიმაგრებული გენერალური პროკურორი. წევრთა უფლებამოსილების ვადა 6 წელია.[1]

10.4. ხელმძღვანელობა

იუსტიციის უმაღლესი ორგანოს ხელმძღვანელობის ორი ფორმა გვხვდება: ერთი, როდესაც მას ხელმძღვანელობს ქვეყნის ერთ-ერთ მაღალი თანამდებობის პირი, და მეორე, როდესაც თვით ეს ორგანო ირჩევს თავის წევრთაგან თავმჯდომარეს. მაგალითად, საფრანგეთში, იტალიასა და ალბანეთში მისი თავმჯდომარეა ქვეყნის პრეზიდენტი, ესპანეთში, პორტუგალიასა და სლოვაკეთში - უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე, თურქეთსა და ბულგარეთში - იუსტიციის მინისტრი, მაროკოში - მეფე, ყაზახეთში - პრეზიდენტის მიერ დანიშნული თავმჯდომარე. რუმინეთში პრეზიდენტი ხელმძღვანელობს მაგისტრატურის უმაღლესი საბჭოს მხოლოდ იმ სხდომებს, რომელსაც იგი ესწრება. საბჭოს თავმჯდომარე კი აირჩევა თვით საბჭოს მიერ მის შემადგენლობაში მყოფ მაგისტრატთა საყოველთაო სხდომებზე არჩეულ და სენატის მიერ დამტკიცებულ წევრთაგან. ხორვატიაში, პოლონეთსა და სლოვენიაში იუსტიციის უმაღლესი ორგანოს თავმჯდომარე აირჩევა თვით მისივე წევრების მიერ თავისი შემადგენლობიდან.

10.5. უფლებამოსილება

იუსტიციის უმაღლესი ორგანოს უფლებამოსილება გამომდინარეობს ზოგადი სტატუსიდან. მისი დანიშნულება და უფლებამოსილების ძირითადი ნაწილი თანამედროვე სტრუქტურის მქონე კონსტიტუციების რეგულირების სფეროს წარმოადგენს. საფრანგეთის მაგისტრატურის უმაღლესი საბჭო წარადგენს წინადადებას საკასაციო სასამართლოს მოსამართლეების,

[1] Constitution of Romania, article 132. იხ. <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371> [16.07.2016].

სააპელაციო სასამართლოს პირველი თავმჯდომარისა და მაღალი ინსტანციის სასამართლოების თავმჯდომარეების დანიშვნის შესახებ. სხვა მოსამართლეებიც მისი თანხმობით ინიშნებიან. როგორც სადისციპლინო საბჭო, იგი ასევე იღებს გადაწყვეტილებას მოსამართლეებთან დაკავშირებით. ანალოგიურ უფლებამოსილებას ახორციელებს პროკურორებთან ურთიერთობაშიც.[1] დეტალურად არის სასამართლო საბჭოს კომპეტენცია გაწერილი სლოვაკეთის კონსტიტუციაში. მის უფლებამოსილებას განეკუთვნება:

ა) პრეზიდენტისთვის მოსამართლეთა კანდიდატურებისა და მოსამართლეთა გამოწვევის შესახებ წინადადებების წარდგენა;

ბ) მოსამართლეთა დანიშვნისა და გადაადგილების შესახებ გადაწყვეტილების მიღება;

გ) პრეზიდენტისთვის უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარისა და მისი მოადგილის დანიშვნისა და მათი გამოწვევის შესახებ წინადადებების წარდგენა;

დ) მთავრობაში იმ მოსამართლეთა კანდიდატურების შესახებ წინადადებების შეტანა, რომლებმაც შეიძლება რესპუბლიკა წარადგინონ საერთაშორისო სასამართლო ორგანოებში;

ე) დისციპლინური კოლეგიების წევრებისა და დისციპლინური კოლეგიების თავმჯდომარეების არჩევა და დანიშვნა;

ვ) სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის შედგენისას აზრის გამოთქმა სასამართლოების რაოდენობის შესახებ წინადადებაზე;

ზ) კანონით დადგენილი სხვა კომპეტენციის განხორციელება.[2]

ზოგიერთ ქვეყანაში იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილება უფრო მეტად არის გაზრდილი, ვინაიდან იგი არა მარტო შეარჩევს მოსამართლეთა კანდიდატურებს, არამედ ქვემდგომი სასამართლოების მოსამართლეებს თვითონ ნიშნავს თანამდებობაზე. ამგვარი გამოცდილება გვხვდება ბულგარეთში, ხორვატიაში, მაკედონიაში. მაგალითად, ხორვატიაში მოსამართლეებს ნიშნავს და ათავისუფლებს მოსამართლეთა ეროვნული საბჭო, რომელიც ასევე წყვეტს მათ დისციპლინურ პასუხისმგებლობასთან დაკავშირებულ საკითხებს. მათი დანიშვნისა და გათავისუფ-

[1] Constitution of October 4, 1958, art. 65. იხ. <http://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly> [16.07.2016].

[2] Constitution of the Slovak Republic (460/1992 Coll.), article 141[a]. იხ. <http://www.slovak-republic.org/constitution/> [16.05.2016].

ბულებაში. მისი უზრუნველყოფა ასევე მნიშვნელოვანია, რადგან თანამედროვე სახელმწიფოში, დიდწილად, ხალხის ნებას ქმნის პარტიები, „განზოგადებული მოქალაქეები", რაც მიეწერება ხალხს.[1] პოლიტიკური პარტიები პოლიტიკური კონკურენციის განვითარების, ხალხისა და მათ მიერ არჩეული პირების შეკავშირების მთავარ მექანიზმებს წარმოადგენენ.[2] თანამედროვე სახელმწიფოში, ფაქტობრივად, „წარმომადგენლობით დემოკრატიას, საარჩევნო სისტემის უნივერსალიზაციის შემდეგ, შეუძლია მხოლოდ პარტიების საშუალებით იმოქმედოს. პარტიები ამძრავი ღვედის როლს ასრულებენ სახელმწიფოსა და მოქალაქეს შორის".[3]

ამ ფონზე, თავის მხრივ, მნიშვნელოვანია, რომ სახალხო წარმომადგენლობა არ შეზღუდოს პარტიულმა ინტერესებმა. გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს ისეთი საკანონმდებლო საფუძვლის შექმნას, რომელიც ხელს შეუწყობს შესაბამისი საარჩევნო გარემოს ჩამოყალიბებას.[4] დემოკრატია, რომელიც პოლიტიკური მრავალფეროვნებისა და მრავალპარტიულობის კონსტიტუციური დებულებების საფუძველზე განისაზღვრება, გამომდინარეობს ოპოზიციის არსებობის აუცილებლობიდან და არ უშვებს მონოპოლიას ხელისუფლებაზე, კანონმდებელი უნდა ისწრაფვოდეს იქით, რომ მაქსიმალურად იყოს უზრუნველყოფილი პროპორციული წარმომადგენლობა.[5] პრიორიტეტულია პარლამენტში ამომრჩეველთა ნების ადეკვატური პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენლობის უზრუნველყოფა. სახელმწიფოსა და საზოგადოებაში სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად, პარლამენტის წინაშე მდგარი ამოცანების შესასრულებლად უმნიშვნელოვანესია ყველა ის პოლიტიკური ძალა, რომელიც მოქალაქეთა ნდობით სარგებლობს, ფლობდეს ამ ნდობის შესაბამის მანდატების რაოდენობას.[6]

---

[1] Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgezetz, C. F. Muller, 2011, 25.

[2] Fish M. S., Stronger Legislatures, Stronger Democracies, Journal of Democracy, Vol. 17, No. 1, January, 2006, 7, 13. იხ. <http:/www.Matthewkroenig.com> [15.11. 2014].

[3] ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 61.

[4] შესაბამისი საარჩევნო გარემოს განმსაზღვრელი ფაქტორებია: ქვეყნის რეალობას მორგებული საარჩევნო სისტემა თავისი კომპონენტებით - ბარიერით, პარტიული სიების პრინციპით და ა.შ., ასევე, პარტიული და მედია პლურალიზმი და სხვ.

[5] Комментарий к Конституции Российской Федерации, под. ред. В. Д. Зоркина и Л. В. Лазарева, Эксмо, Москва, 2010, 468.

[6] წარმომადგენლობის ძირითად პრინციპზე დაწვრილებით იხ. ჭიღლაძე ნ., „წარმომადგენლობითობის" განმაპირობებელი ფაქტორები კონსტიტუციონალიზმში, მზია ლეკვეიშვილი - 85, საიუბილეო კრებული, თბილისი, 2014, 421-443.

რებულ გარემოებებზე. მაგალითად, პოლონეთში მოსამართლე არ შეიძლება დაკავებულ ან დაპატიმრებულ იქნეს, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც დანაშაულის ადგილზე წაასწრებენ და თუ მისი დაკავება აუცილებელია წარმოების მიმდინარეობის სათანადოდ უზრუნველსაყოფად. დაკავების შესახებ დაუყოვნებლივ ეცნობება კომპეტენტური ადგილობრივი სასამართლოს თავმჯდომარეს, რომელმაც შეიძლება მოითხოვოს დაკავებულის დაუყოვნებლივ გათავისუფლება[1]; ალბანეთში მოსამართლე შეიძლება დაკავებულ ან დაპატიმრებულ იქნეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ წაასწრებენ უშუალოდ დანაშაულის ჩადენის დროს ან მისი ჩადენის შემდეგ დაუყოვნებლივ. ამ შემთხვევაში, განსხვავება ისაა, რომ დაკავების თაობაზე დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს. თუ იგი 24 საათის განმავლობაში არ მისცემს თანხმობას დაპატიმრებული მოსამართლის სასამართლოსთვის გადაცემის შესახებ, კომპეტენტური ორგანო ვალდებულია იგი გაათავისუფლოს.[2] მაკედონიაში დაუშვებელია მოსამართლის დაკავება სასამართლო საბჭოს თანხმობის გარეშე, გარდა ისეთ დანაშაულზე წასწრებისა, რისთვისაც გათვალისწინებულია თავისუფლების აღკვეთა არანაკლებ 5 წლის ვადით.[3]

მოსამართლეები სარგებლობენ, ასევე ინდემნიტეტით, რაც იმას გულისხმობს, რომ მოსამართლე პასუხს არ აგებს გამოთქმული მოსაზრების გამო. მაგალითად, სერბეთში მოსამართლე პასუხს არ აგებს სასამართლო გადაწყვეტილების გამოტანის დროს გამოთქმული აზრის ან ხმის მიცემისათვის, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც იგი კანონის დარღვევით ჩაიდენს სისხლის სამართლის დანაშაულს;[4] ხორვატიაში მოსამართლეებს სამართალწარმოებაში მონაწილეობისთვის არ მოეთხოვებათ ანგარიში სასამართლო გადაწყვეტილების მიღების პროცესში გამოთქმული აზრების ან ხმის მიცემისთვის, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც მოსამართლე ჩაიდენს სისხლისსამართლებრივად დასჯად ქმედებას.[5]

---

[1] The Constitution of the Republic of Poland of 2nd APRIL, 1997, art. 181. იხ. <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> [16.07.2016].

[2] Constitution of the Republic of Albania, article 137. იხ. <http://www.osce.org/albania/41-888?download=true> [16.07.2016].

[3] Constitution of the former Yugoslav Republic of Macedonia, article 100. იხ. <https://www.icrc.org/> [16.05.2016].

[4] Constitution of The Republic of Serbia, art. 151. იხ. <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/en-GB/235-100028/constitution> [16.07.2016].

[5] The Constitution of the Republic of Croatia (consolidated text), Amending the Constitution,article 121. იხ. <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=2413> [16.07.2016].

12. მოსამართლის შეუთავსებლობა

მოსამართლეთა მიერ სხვა საქმიანობის განხორციელება მკაცრად არის განსაზღრული, რათა მოსამართლე ყველა სხვა შესაძლო ზემოქმედებისგან დაცული იყოს და არ გაუჩნდეს სხვა ინტერესი სამოსამართლო საქმიანობის განხორციელების დროს. როგორც წესი, მოსამართლეებს ეკრძალებათ სახელმწიფო, ტერიტორიულ ან თვითმმართველობის ორგანოებში რაიმე თანამდებობის დაკავება, პოლიტიკური, სამეწარმეო ან სხვა ანაზღაურებადი საქმიანობის განხორციელება. გამონაკლისები ძირითადად გვხვდება მხოლოდ სამეცნიერო ან პედაგოგიურ საქმიანობასთან დაკავშირებით. მაგალითად, ესპანეთში მოსამართლეებსა და მაგისტრატებს არ შეუძლიათ დაიკავონ სხვა საჯარო თანამდებობები ან გაერთიანდნენ პოლიტიკურ პარტიაში ან პროფკავშირებში;[1] ბელგიაში არცერთ მოსამართლეს არ შეუძლია გაუწიოს სახელმწიფოს ფასიანი მომსახურება, თუ ის ამას არ აკეთებს ანაზღაურების გარეშე და იმ შემთხვევაში, თუ არ არსებობს კანონით გათვალისწინებული შეუთავსებლობა.[2] ლიტვაში მოსამართლეს არ შეუძლია დაიკავოს რაიმე სხვა არჩევითი ან დანიშვნითი თანამდებობა, იმუშაოს სამეწარმეო, კომერციულ ან სხვა კერძო დაწესებულებაში ან ორგანიზაციაში, ან მიიღოს სხვა ანაზღაურება, გარდა მოსამართლისთვის დანიშნული ხელფასისა და პედაგოგიური, სამეცნიერო და შემოქმედებითი მოღვაწეობისათვის გათვალისწინებული ანაზღაურებისა. მოსამართლეს არ შეუძლია მონაწილეობდეს პოლიტიკური პარტიების ან სხვა პოლიტიკური ორგანიზაციების საქმიანობაში.[3] ისრაელში კი მოსამართლეს იმავდროულად სხვა თანამდებობის დაკავება ან სახელმწიფო საქმიანობის განხორციელება შეუძლია მხოლოდ იუსტიციის მინისტრისა და უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის თანხმობით.[4] დეტალურად არის გაწერილი ყველა შესაძლო გამონაკლისი შემთხვევა საბერძნეთის კონსტიტუციაში: მოსამართლეს ეკრძალება ნებისმიერი ანაზღაურებადი ან პროფესიული საქმიანობის განხორციელება. გამონაკლისის წესით

---

[1] საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი III, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2006, 199.

[2] საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი IV, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2007, 147.

[3] The Constitution of the Republic of Latvia, article 113. იხ. <http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution> [16.05.2016].

[4] საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი II, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით, მე-2 გამოცემა, თბილისი, 2008, 443.

დასაშვებია მისი არჩევა აკადემიის წევრად, უმაღლეს სასწავლო დაწესებულებათა პროფესორად, ასევე მისი მონაწილეობა დისციპლინური, აუდიტორული ან იურიდიული ბუნების მქონე სპეციალურ საბჭოებში ან კომიტეტებში, თუ მის მონაწილეობას სპეციალურად ითვალისწინებს კანონი. აკრძალულია მოსამართლეთათვის ადმინისტრაციულ მოვალეობათა დაკისრება. იურიდიული ბუნების მქონედ ითვლება მოვალეობები, რომლებიც უკავშირდება სასამართლოს მოხელეთა კვალიფიკაციის ამაღლებას. ნებადართულია მოსამართლეთათვის საერთაშორისო ორგანიზაციებში ქვეყნის წარმოდგენის უფლებამოსილების დაკისრება. მთავრობის შემადგენლობაში მათი ყოფნა დაუშვებელია.[1]

13. მოსამართლის თანამდებობიდან გათავისუფლება

მოსამართლეთა თანამდებობიდან გათავისუფლებისა და გადაყვანის პროცედურა და შემთხვევები მკაცრად არის შეზღუდული. მათი თანამდებობიდან გათავისუფლების საფუძველი ძირითადად შეიძლება იყოს დანაშაულის ან მოსამართლის სტატუსთან შეუფერებელი ქმედების ჩადენა, გარკვეული ასაკის მიღწევა, გარდაცვალება, ქმედუნარიანობის დაკარგვა. მაგალითად, დანიაში ასეთი საფუძველი შეიძლება იყოს მის მიმართ გამამტყუნებელი განაჩენის გამოტანა ან 65 წლის ასაკის მიღწევა,[2] სლოვაკეთში, - თუ მისი ჯანმრთელობის მდგომარეობა ხანგრძლივი დროით, არანაკლებ ერთი წელი, არ აძლევს შესაძლებლობას სათანადოდ განახორციელოს მოსამართლის მოვალეობანი ან თუ მოსამართლემ მიაღწია 65 წლის ასაკს.[3]

ისრაელში მოსამართლის უფლებამოსილება გრძელდება: 1) პენსიაზე გასვლამდე; 2) თანამდებობიდან გადადგომამდე; 3) მოსამართლისათვის ისეთი თანამდებობის დაკავების ან თანამდებობაზე არჩევის შემთხვევაში, რომლის დაკავება აკრძალულია ქნესეთის წევრობის კანდიდატობისას; 4) მოსამართლეთა საარჩევნო კომიტეტის თავმჯდომარის ან უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის მიერ მომზადებული კომიტეტის გადაწყვეტილე-

---

[1] the Constitution of Greece, article 89. იხ. <http://www.hri.org/docs/syntagma/> [16.05.-2016].

[2] The Constitutional Act of Denmark, article 64. იხ. <http://www.thedanishparliament.dk/Publications/~/media/PDF/publikationer/English/The_constitutional_act_of_denmark_2013.pdf.ashx> [16.07.2016].

[3] Constitution of the Slovak Republic (460/1992 Coll.), article 147. იხ. <http://www.slovak-republic.org/constitution/> [16.05.2016].

ბით, რომელიც მიიღება სულ მცირე 7 წევრის ხმათა უმრავლესობით; 5) სადისციპლინო სასამართლოს მოთხოვნით.[1]

მაკედონიაში კი მოსამართლეს უფლებამოსილების ვადა უწყდება:

- პირადი თხოვნით;

- თუ წარმოიშობა უფლებამოსილების განხორციელების მუდმივი შეუძლებლობა, რის თაობაზეც გადაწყვეტილებას იღებს რესპუბლიკის სასამართლო საბჭო;

- თუ იგი პენსიაში გასვლის პირობებს აკმაყოფილებს;

- თუ იგი მსჯავრდებულია დანაშაულის ჩადენისათვის თავისუფლების აღკვეთით არანაკლებ ექვსი თვის ვადით;

- თუ იგი არჩეული ან დანიშნულია სხვა საჯარო სამსახურში;

- თანამდებობიდან გათავისუფლებისას;

- სერიოზული დისციპლინური გადაცდომის შემთხვევაში, რაც შეუფერებელია მოსამართლის უფლებამოსილების შესრულებასთან; და

- მოსამართლის უფლებამოსილების არაპროფესიონალურად და არაკეთილსინდისიერად შესრულების შემთხვევაში.[2]

14. მოსამართლის გადაყვანა

საზღვარგარეთის ქვეყნების კანონმდებლობა ითვალისწინებს მოსამართლეთა სხვა სასამართლოში გადაყვანის პრაქტიკასაც, რისი შესაძლებლობაც პირდაპირ კონსტიტუციის დონეზე არის დაფიქსირებული დანიის, ჩეხეთის, ავსტრიის, ლუქსემბურგის, ისრაელის, პოლონეთის, ფინეთის, გერმანიის, ესპანეთის, სერბეთის, პორტუგალიის, ისლანდიის და სხვა ქვეყნების კონსტიტუციებში. ძირითადად აუცილებელია, რომ გადაყვანა განხორციელდეს შესაბამისი მოსამართლის თანხმობით. თუმცა, ზოგიერთ შემთხვევაში ეს თანხმობაც არ არის აუცილებელი პირობა. მაგალითად, დანიაში მოსამართლე არ შეიძლება გადაყვანილ იქნენ სხვა თანამდებობაზე მისი თანხმობის გარეშე, გარდა სასამართლო ორგანოების რეორგანიზაციის გამონაკლისი შემთხვევებისა;[3] ავსტრიაში მოსამართლეები შესაძლოა საკუთარი

---

[1] საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი II, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით, მე-2 გამოცემა, თბილისი, 2008, 442.

[2] Constitution of the former Yugoslav Republic of Macedonia, article 99. იხ. <https://www.icrc.org/> [16.05.2016].

[3] The Constitutional Act of Denmark, article 64. იხ. <http://www.thedanishparliament.dk/Publications/~/media/PDF/publikationer/English/The_constitutional_act_of_denmark_2013.pdf.ashx> [16.07.2016].

ნების საწინააღმდეგოდ გადაყვანილ იქნენ სხვა ადგილზე, ან გადაყენებულ იქნენ მხოლოდ კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში დადგენილი ფორმის დაცვით და ოფიციალური სასამართლო გადაწყვეტილების საფუძველზე. თუმცა, მითითებული პირობები არ გამოიყენება მათი გადაყვანის ან გადაყენებისას, თუ ეს აუცილებელია სასამართლოს ორგანიზაციაში ცვლილებებთან დაკავშირებით. ასეთ შემთხვევაში კანონით დგინდება, თუ რა დროის განმავლობაში უნდა იქნენ მოსამართლეები გადაყვანილნი;[1] ისრაელში დადგენილია შემდეგი წესი: არ შეიძლება მოსამართლე მუდმივად იქნეს გადაყვანილი სხვა ადგილას მდებარე სასამართლოში სამუშაოდ, თუ არა უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის თანხმობით, სადისციპლინო სასამართლოს გადაწყვეტილებით. მოსამართლე მისი თანხმობის გარეშე არ შეიძლება დაინიშნოს თანამდებობაზე უფრო დაბალი ინსტანციის სასამართლოში.[2]

გადაყვანის ძირითადი საფუძველია სასამართლო სისტემის რეორგანიზაცია, მისი უკეთ ფუნქციონირება და აუცილებლობა. მაგალითად, პოლონეთში მოსამართლეთა გადაყვანის საფუძველი შეიძლება იყოს სასამართლოთა შემადგენლობის ან სასამართლო ოლქის საზღვრების შეცვლა, ფინეთში - სასამართლო სისტემის რეორგანიზაცია, გერმანიაში - სასამართლო წყობილების ან სასამართლო ოლქების ცვლილება, ისლანდიაში - სასამართლო სისტემის რეორგანიზაცია, სერბეთში - იმ სასამართლოს ან მისი იურისდიქციის მნიშვნელოვანი ნაწილის გაუქმება, რომლის მოსამართლედაც იყო განწესებული.

თემატური კითხვები:

1) რა ფორმებით ხორციელდება სასამართლო ხელისუფლება?
2) როგორია სასამართლო ორგანოთა სისტემა უნიტარულ სახელმწიფოებში?
3) როგორია სასამართლო ორგანოთა სისტემა ფედერაციულ სახელმწიფოებში?
4) ადმინისტრაციული იუსტიციის რა მოდელები გვხვდება?
5) სამხედრო სამართლოების რა მოდელები გვხვდება?
6) რა წესით ფორმირდება უზენაესი სასამართლო?

---

[1] Austrian Federal Constitutional Laws, article 88.2. იხ. <https://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/english/downloads/englishverfassung.pdf> [16.05.2016].

[2] საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი II, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით, მე-2 გამოცემა, თბილისი, 2008, 443.

7) რა უფლებამოსილება გააჩნია უზენაეს სასამართლოს?
8) რას გულისხმობს სპეციალური იურისდიქციის სასამართლოები?
9) რა ვადით ხდება მოსამართლის თანამდებობაზე განწესება და რა მოდელები არსებობს ამ
10) მხრივ?
11) რომელი ორგანოები უზრუნველყოფენ მოსამართლის თანამდებობაზე განწესებას?
12) რა წესით აირჩევა იუსტიციის უმაღლესი ორგანო?
13) ვინ ხელმძღვანელობს იუსტიციის უმაღლეს ორგანოს?
14) რა უფლებამოსილება გააჩნია იუსტიციის უმაღლეს ორგანოს?
15) რას გულისხმობს მოსამართლის იმუნიტეტი და რა წესით ხდება მოსამართლის დაკავება?
16) რისი უფლება არ აქვს მოსამართლეს?
17) რა შემთხვევებში უწყდება მოსამართლეს უფლებამოსილების ვადა?
18) რა შემთხვევებშია შესაძლებელი მოსამართლეთა სხვა სასამართლოში გადაყვანა?

1. ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური რეგულირება

ევროპის ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობა ეფუძნება 1985 წლის „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიით დადგენილ თვითმმართველობის ძირითად პრინციპებს.[1] სწორედ მასში ასახულ ძირითად დებულებებზე დაყრდნობით შექმნეს ევროპის ქვეყნებმა შესაბამისი კანონმდებლობა - კონსტიტუციების თუ კანონების დონეზე.

ქარტიის მე-2 მუხლის თანახმად, ყველა ხელმომწერი სახელმწიფო იღებს ვალდებულებას, რომ „ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპი აღიარებული იქნება შიდა კანონმდებლობით და შესაძლებლობის შემთხვევაში, კონსტიტუციით“. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული ნორმა პირდაპირ ვალდებულებას არ შეიცავს, რომ ყველა ქვეყანამ კონსტიტუციით მოაწესრიგოს თვითმმართველობის საკითხები, ქვეყნების უმეტესობამ გადაწყვიტა თვითმმართველობის ძირითადი პრინციპები, მათი მნიშვნელობიდან გამომდინარე, სწორედ კონსტიტუციის რეგულირების სფეროს განეკუთვნებოდეს და შესაბამისად ძირითად კანონში დაუთმო დიდი ადგილი.

ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპები ძირითადად მოიცავს თვითმმართველობის სტატუსის, ადგილობრივი ორგანოების ფორმირების, საბიუჯეტო და საშემოსავლო, თვითმმართველობის ორგანოებზე ადმინისტრაციული ზედამხედველობის საკითხებს. მაგალითად, პოლონეთის კონსტიტუცია არეგულირებს თვითმმართველობის ცნებას, ტერიტორიული თვითმმართველობის ერთეულებს, საკუთრებისა და სხვა ქონებრივ უფლებებს, სასამართლო წესით დაცვას, ამოცანებს, კომპეტენციებს შორის დავების გადაწყვეტას, შემოსავლებსა და მათ წყაროებს, გადასახადებისა და მოსაკრებლების დადგენის წესს, წარმომადგენლობით ორგანოებს, მათი არჩევის წესს, ადგილობრივ რეფერენდუმებს, თვითმმართველობებზე ზედამხედველობას, თვითმმართველობების გაერთიანების უფლებას.[2] სერბეთის კონსტიტუცია აწესრიგებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ზოგად დებულებებს, თვითმმართველობის ერთეულების სტატუსს, მუნიციპალიტეტის კომ-

---

[1] „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტია, სტრასბურგი, 15.X.1985. იხ. <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/Georgian/122-Georgian.pdf> [16.007.2016].

[2] The Constitution of the Republic of Poland of 2nd APRIL, 1997, Charter VII, art. 163-171. იხ. <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> [16.07.2016].

პეტენციას, სამართლებრივ აქტებსა და ორგანოებს, მუნიციპალიტეტის საქმიანობის მონიტორინგს, ადგილობრივი თვითმმართველობის დაცვას.[1]

გარკვეული გამონაკლისები არსებობს თვითმმართველობის კონსტიტუციური რეგულაციის მხრივ, ვინაიდან გვხვდება ისეთი ქვეყნებიც, რომელთა კონსტიტუციებში ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებმა ასახვა საერთოდ ვერ ჰპოვა. მაგალითად, ნორვეგიის, თურქეთის, სლოვაკეთის, ქუვეითის, ტაჯიკეთის კონსტიტუციური კანონები არ შეიცავენ თვითმმართველობის შესახებ ნორმებს. ამ კატეგორიის ქვეყნებს განეკუთვნება აშშ და მექსიკა, თუმცა იმ განსხვავებით, რომ მათი ფედერაციული მოწყობიდან გამომდინარე ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხთა მოწესრიგების სრული უფლებამოსილება ფედერაციის სუბიექტებს - შტატებს აქვთ გადაცემული.

2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ცნება

თვითმმართველობის ცნებას ძირითადად ითვალისწინებენ ე.წ. ახალი ტალღის კონსტიტუციები, ვინაიდან შედარებით ადრე მიღებულ კონსტიტუციათა უმრავლესობაში თვითმმართველობის საკითხები წარმოდგენილია მხოლოდ საფინანსო, საარჩევნო და სხვა პრინციპების სახით და არ არის მოცემული თვითმმართველობის განმარტება.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის 3.1. მუხლის თანახმად, **„ადგილობრივი თვითმმართველობა ნიშნავს ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების უფლებასა და შესაძლებლობას, კანონის ფარგლებში მოაწესრიგონ და მართონ საზოგადოებრივი საქმეების მნიშვნელოვანი წილი მათი პასუხისმგებლობითა და ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად“**. ამდენად, ქარტიის მიხედვით, თვითმმართველობის ცნებაში ხაზი აქვს გასმული მის რამდენიმე უმნიშვნელოვანეს დეტალს, რომ:

1. თვითმმართველობა არის ადგილობრივი ორგანოების განსახორციელებელი უფლება;

2. მათი საქმიანობა უნდა წარიმართოს კანონის ფარგლებში;

3. თვითმმართველობის განხორციელებაზე პასუხისმგებელია თვითმმართველობის ორგანო;

---

[1] Constitution of The Republic of Serbia, art. 188-193. იხ. <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/en-GB/235-100028/constitution> [16.07.2016].

4. თვითმმართველობა უნდა განხორციელდეს ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად.

თვითმმართველობის ცნებას შეიცავს სომხეთის კონსტიტუცია, რომლის მიხედვით „ადგილობრივი თვითმმართველობა არის მუნიციპალიტეტის უფლება და შესაძლებლობა, საკუთარი პასუხისმგებლობით, კონსტიტუციისა და კანონების შესაბამისად, მოსახლეობის კეთილდღეობის მიზნით გადაწყვიტოს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები"[1]. ანალოგიური შინაარსისაა უკრაინის კონსტიტუცია, რომელიც ადგენს, რომ „ადგილობრივი თვითმმართველობა წარმოადგენს ტერიტორიული თემის - სოფლის ან სოფლის თემად ნებაყოფლობით გაერთიანებული რამდენიმე სოფლის, დაბის და ქალაქის მცხოვრებთა უფლებას დამოუკიდებლად გადაწყვიტონ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები უკრაინის კონსტიტუციისა და კანონების ფარგლებში"[2]. თვითმმართველობის შედარებით უფრო ვიწრო ცნებას გვთავაზობს ესტონეთის კონსტიტუცია: „ადგილობრივი მნიშვნელობის ყველა საკითხის გადაწყვეტითა და მოწყობით დაკავებულია ადგილობრივი თვითმმართველობები, რომლებიც კანონის საფუძველზე მოქმედებენ დამოუკიდებლად[3].

3. ადგილობრივი თვითმმართველობა და ადგილობრივი მმართველობა

საზღვარგარეთის ქვეყნების კანონმდებლობა განასხვავებს „ადგილობრივი თვითმმართველობისა" და „ადგილობრივი მმართველობის" ცნებებს. უმეტეს ქვეყნებში გვხვდება სწორედ „ადგილობრივი თვითმმართველობის" ცნება, რაც, **როგორც წესი, ძირითადად დაკავშირებულია ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების ფორმირებისა და ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხთა გადაწყვეტაში ადგილობრივი მოსახლეობის უშუალო ან მათ მიერ არჩეული ორგანოების პირდაპირ მონაწილეობასთან.** მაგალითად, ესტონეთში, ჩეხეთში, ესპანეთში, უნგრეთში, მაკედონიაში, პორტუგალიაში, სერბეთში და სხვ., ხოლო იმ ქვეყნებში, სადაც ადგილობრივი ორგანოები ან მათი აღმასრულებელი ნაწილი ფორმირდება ცენტრალური ხელისუფლების მონაწილეობით ან გაზრდილია ზედა სახელისუფლებო რგოლის მონაწილე-

---

[1] The Constitution of the Republic of Armenia (with Amendments), article 104. იხ. <http://www.parliament.am/parliament.php?id=constitution&lang=eng> [16.07.2016].

[2] The Constitution of Ukraine, article 140. იხ. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254-%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [16.07.2016].

[3] Constitution of the Republic of Estonia, article 154. იხ. <https://president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html> [16.07.2016].

ობა ადგილობრივი საკითხების გადაწყვეტაში, კონსტიტუციები ხშირად იყენებენ ტერმინს „ადგილობრივი მმართველობა". მაგალითად, ლიტვის კონსტიტუცია იცნობს როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის, ასევე ადგილობრივი მმართველობის ცნებებს, სადაც ადგილობრივი თვითმმართველობის დამახასიათებელი ელემენტია მუნიციპალიტეტი, რომელშიც ხელისუფლების ძირითად ორგანოს წარმოადგენს მოსახლეობის მიერ არჩეული მუნიციპალიტეტის საბჭო, ხოლო ადგილობრივი მმართველობა ხორციელდება ოლქების დონეზე. ამასთან, მუნიციპალიტეტების მიერ კონსტიტუციისა და კანონის დაცვასა და მთავრობის გადაწყვეტილებების შესრულებაზე ზედამხედველობა ხორციელდება მთავრობის მიერ დანიშნული წარმომადგენლების მიერ[1].

გვხვდება გარკვეული გამონაკლისებიც, როდესაც მართალია არსობრივად საქმე გვაქვს ადგილობრივ თვითმმართველობასთან, მაგრამ კონსტიტუცია მას ადგილობრივ მმართველობას უწოდებს, მაგალითად, ლატვიაში, საბერძნეთში, ალბანეთში, ირლანდიაში. ამ ქვეყნების კონსტიტუციები, მიუხედავად ადგილობრივი ორგანოების ფორმირებასა და მათ საქმიანობაში თვითმმართველობის მრავალი პრინციპის არსებობისა, მხოლოდ ტერმინს „ადგილობრივი მმართველობა" გამოიყენებენ.

4. თვითმმართველობის ერთეულები

თვითმმართველობის ერთეულები სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებული რაოდენობით და სახელწოდებით გვხვდება. მაგალითად, აშშ-ში გამომდინარე იქიდან, რომ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფა შტატების განმგებლობას განეკუთვნება, შტატებს აშკარად განსხვავებული ადგილობრივი ტერიტორიული ერთეულები გააჩნიათ. შტატები იყოფა საგრაფოებად, ქალაქებად, თაუნებად, თაუნშიპებად, მუნიციპალიტეტებად, სპეციალურ ოლქებად.

შედარებით მარტივად არის საქმე უნიტარულ სახელმწიფოებში, სადაც თვითმმართველობის შესახებ ძირითადი ნორმები ცენტრალური ხელისუფლების მიერ მიღებული აქტით არის დადგენილი და, შესაბამისად, მთელ ქვეყანაში ერთნაირი თვითმმართველობის ერთეულები გვხვდება. ლიტვაში მოქმედებს თვითმმართველობის 3 დონიანი სისტემა: ზედა რგოლია ოლქი, რომელიც თავის მხრივ იყოფა მუნიციპალიტეტებად. თვითმმართველობის

[1] The Constitution of the Republic of Lithuania came into force on 2 November 1992, article 123. იხ. <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm> [16.07.2016].

უმდაბლეს ერთეულს კი საუხუცესო წარმოადგენს. სტრუქტურულად ანალოგიური სისტემაა ლუქსემბურგში: ქვეყანა იყოფა ოლქებად, რომლებიც, თავის მხრივ, იყოფა კანტონებად, ხოლო კანტონები - კომუნებად.

უნიტარული ქვეყნების უმეტეს ნაწილში ორდონიანი სისტემა გვხვდება. უნგრეთში თვითმმართველობის ზედა რგოლს შეადგენენ ოლქები, ხოლო ქვედას - ქალაქები და კომუნები; შვედეთის ტერიტორია იყოფა ოლქებად, ხოლო ოლქები - თემებად; ნიდერლანდი იყოფა პროვინციებად, ხოლო ეს უკანასკნელნი თავის მხრივ - მუნიციპალიტეტებად.

ქვეყნის ადმინისტრაციული მოწყობის მრავალფეროვნება და დონეების რაოდენობა გარკვეულწილად დამოკიდებულია ქვეყნის ტერიტორიის სიდიდეზეც. ბუნებრივია, რომ ტერიტორიით მცირე ზომის ქვეყნებში არ არსებობს რამდენიმე დონის შექმნის საჭიროება. მაგალითად, მონაკო, რომელიც ტერიტორიულად იმდენად მცირე ერთეულია, რომ შეადგენს მხოლოდ ერთ კომუნას - მონაკოს მთელ ტერიტორიას, ამიტომ ქვეყნისა და კომუნის ტერიტორიის ფარგლები ერთმანეთს ემთხვევა.

საპირისპირო სურათია ტერიტორიით დიდ ქვეყნებში. მაგალითად, ჩინეთში ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემას ქმნიან პროვინციები, ცენტრალური მთავრობის დაქვემდებარებაში მყოფი მუნიციპალიტეტები, ოლქები, ქალაქები, მუნიციპალური რაიონები, დაბები, ეროვნულ უმცირესობათა დაბები და მცირე ქალაქები.

5. ადგილობრივი ორგანოები

საზღვარგარეთის ქვეყნებში ხელისუფლების დანაწილების პრინციპიდან გამომდინარე ადგილობრივი ორგანოების ორი სახე გვხვდება: ა) წარმომადგენლობითი ანუ დამდგენი და ბ) აღმასრულებელი ანუ განმკარგულებელი.

როგორც წესი, წარმომადგენლობითი ორგანოები აირჩევა საყოველთაოდ აღიარებულ საარჩევნო პრინციპებზე დაყრდნობით - საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით. მაგალითად, პოლონეთში, უკრაინაში, ბულგარეთში, ხორვატიაში და სხვ. მათი არჩევა „თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის ერთ-ერთ სავალდებულო მოთხოვნას წარმოადგენს და ამიტომ ყველა ქვეყანაში, რომელიც მას მიერთებულია, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო პირდაპირი გზით აირჩევა.

რაც შეეხება ადგილობრივ აღმასრულებელ ორგანოებს, ისინი აირჩევიან წარმომადგენლობითი ორგანოების მიერ ან შერეული წესით. „თვითმ-

მართველობის შესახებ" ევროპული ქარტია არ ითვალისწინებს მათი არჩევის წესს და თითოეულ სახელმწიფოს უტოვებს უფლებას თვითონ გადაწყვიტოს ადგილობრივი აღმასრულებელი ორგანოს არჩევის წესი.

რაც შეეხება აღმასრულებელი ორგანოების ხელმძღვანელთა თანამდებობას, ის არჩევითია და დემოკრატიულ ქვეყნებში ისინი ძირითადად აირჩევიან - ა) პირდაპირი გზით უშუალოდ ამომრჩევლების მიერ ან ბ) არაპირდაპირი გზით წარმომადგენლობითი ორგანოების მიერ. პირდაპირი გზით აირჩევა იგი უკრაინაში, იაპონიაში. ქვეყნების ნაწილში კი ადგილობრივი აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელს ირჩევს ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანო. მაგალითად, ბელგიაში აღმასრულებელი კომიტეტის თავმჯდომარე აირჩევა საბჭოს მიერ მის წევრთა შემადგენლობიდან[1]. ზოგიერთი ქვეყნის კონსტიტუცია ორივე ზემოაღნიშნული წესის არსებობის შესაძლებლობას ითვალისწინებს. მაგალითად, ბულგარეთის კონსტიტუცია ორივე წესით არჩევას შესაძლებლად მიიჩნევს და საკითხის გადაწყვეტას კანონს ანდობს: მერი აირჩევა მოსახლეობის ან მუნიციპალური საბჭოს მიერ კანონით განსაზღვრული წესით[2]. ავსტრიაში მართალია ბურგომისტრი აირჩევა თემის საბჭოს მიერ, მაგრამ ამასთან გათვალისწინებულია, რომ მიწის კონსტიტუცია შეიძლება ითვალისწინებდეს ბურგომისტრის არჩევას მათ მიერ, ვისაც აქვს თემის საბჭოს არჩევის უფლება[3].

იშვიათად, მაგრამ გვხვდება ისეთი შემთხვევებიც, როდესაც თვითმმართველობის ქვედა დონეზე ადგილობრივი აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელი ინიშნება ზემდგომი ორგანოების მიერ ან თანამდებობაზე განწესებაში გამოიყენება დანიშვნისა და დამტკიცების ელემენტები. მაგალითად, ნიდერლანდში მერები ფორმალურად ინიშნებიან სამეფო ბრძანებულებით[4], ბელარუსში კი ადგილობრივი აღმასრულებელი და განმკარგულებელი ორგანოების ხელმძღვანელები თანამდებობაზე ინიშნებიან და თანამდებობიდან თავისუფლდებიან ქვეყნის პრეზიდენტის მიერ ან მის მიერ დად-

---

[1] La Constitution Belge, article 165. იხ. <http://www.senate.be/doc/const_fr.html> [16.07.-2016].

[2] Constitution of the Republic of Bulgaria, article 139. იხ. <http://www.parliament.bg/en-/const> [16.07.2016].

[3] Austrian Federal Constitutional Laws, article 117. იხ. <https://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/english/downloads/englishverfassung.pdf> [16.07.2016].

[4] the Constitution of the Kingdom of the Nitherlands, article 131. იხ. <http://www.-government.nl/documents-and-publications/regulations/2012/10/18/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008.html> [16.07.2016].

გენილი წესით და თანამდებობაზე მტკიცდებიან შესაბამისი დეპუტატთა ადგილობრივი საბჭოების მიერ[1].

6. თვითმმართველობის კომპეტენცია

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის 4.4. მუხლის თანახმად, „ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოებისათვის მინიჭებული უფლებამოსილება, როგორც წესი, იქნება სრული და ექსკლუზიური. იგი არ შეიძლება იქნას შეზღუდული სხვა ცენტრალური ან რეგიონული ორგანოს მიერ, კანონით განსაზღვრული შემთხვევების გარდა“. ხოლო 8.2. მუხლის შესაბამისად, „ადმინისტრაციული ზედამხედველობა შეიძლება განხორციელდეს მაღალი დონის ხელისუფლების ორგანოების მიერ იმ ამოცანების შესრულებასთან დაკავშირებით, რომლებიც მათ დელეგირებული აქვთ ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოებისათვის. შესაბამისად, სხვა ქვეყნების გამოცდილების ანალიზის საფუძველზე, ძირითადად ექსკლუზიური და დელეგირებული უფლებამოსილებები გვხვდება. მაგალითად, ავსტრიის კონსტიტუცია ადგენს, რომ თემის კომპეტენციის სფეროს წარმოადგენს მისი საკუთარი უფლებამოსილებანი და ფედერაციისა და მიწის მიერ მისთვის გადაცემული ანუ დელეგირებული უფლებამოსილებანი[2].

ხორვატიის კონსტიტუცია არ განსაზღვრავს უფლებამოსილების დეტალურ ჩამონათვალს და მხოლოდ სფეროების მიხედვით ადგენს თვითმმართველობის კომპეტენციას. განსაზღვრულია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულები, რომლებიც მოქალაქეთა მოთხოვნებს პირდაპირ ასრულებენ, ახორციელებენ ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს და, განსაკუთრებით, ადგილობრივი დასახლებების ორგანიზაციასთან, მშენებლობასთან, ურბანულ დაგეგმარებასთან, საზოგადოებრივ სარგებლობასთან, ბავშვთა ზრუნვასთან, სოციალურ კეთილდღეობასთან, პირველად დახმარებასთან, განათლებასთან და დაწყებით სკოლებთან, კულტურასთან, ფიზიკურ განათლებასთან და სპორტთან, მყიდველთა დაცვასთან, გარემოს

[1] Constitution of the Republic of Belarus of 1994 (with changes and additions adopted at the republican referenda of November 24, 1996* and of October 17, 2004), article 119. ob. <http://law.by/main.aspx?guid=3871&p0=V19402875e> [16.07.2016].

[2] Austrian Federal Constitutional Laws, article 118. ob. <https://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/english/downloads/englishverfassung.pdf> [16.07.2016].

დაცვასა და განვითარებასთან, ხანძარსაწინააღმდეგო დაცვასთან და სამოქალაქო თავდაცვასთან დაკავშირებულ საქმეებს[1].

ზოგიერთი ქვეყნის კონსტიტუცია კი დეტალურად ადგენს თვითმმართველობის უფლებამოსილებას. მაგალითად, ბრაზილიაში მუნიციპალიტეტები უფლებამოსილნი არიან:

1. მიიღონ კანონები ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებზე;

2. საჭიროებისამებრ მიიღონ დამატებები ფედერალურ და შტატების კანონებზე;

3. კომპეტენციის ფარგლებში დააწესონ და ამოიღონ გადასახადები და გამოიყენონ შემოსავლები, რა დროსაც არ უნდა დაირღვეს კანონით განსაზღვრულ ვადებში ანგარიშის წარდგენისა და ბალანსის გამოქვეყნების ვალდებულება;

4. შტატის კანონმდებლობის შესაბამისად შექმნან, მოახდინონ რეორგანიზაცია და გააუქმონ რაიონები;

5. პირდაპირ ან კონცესიის ან ნებართვის საფუძველზე მოახდინონ ადგილობრივი საჯარო სამსახურის, მათ შორის საზოგადოებრივი ტრანსპორტის ორგანიზება და უზრუნველყოფა;

6. კავშირთან და შტატთან ტექნიკური და ფინანსური თანამშრომლობის გზით უზრუნველყონ წინასასკოლო და დაწყებითი განათლება;

7. კავშირთან და შტატთან ტექნიკური და ფინანსური თანამშრომლობის გზით უზრუნველყონ მოსახლეობის სამედიცინო მომსახურება;

8. საჭიროების შემთხვევაში, დაგეგმვისა და გამოყენების კონტროლის მეშვეობით, ქალაქის მიწების პროპორციული განაწილებითა და იჯარით გადაცემით ხელი შეუწყონ ტერიტორიულ მოწყობას;

9. დაიცვან ადგილობრივი ისტორიული და კულტურული მემკვიდრეობა ფედერალური და შტატის კანონმდებლობის შესაბამისად და მათი ზედამხედველობის ქვეშ.[2]

რაც შეეხება უფლებამოსილების მეორე ფორმას - დელეგირებულ უფლებამოსილებას, იგი წარმოადგენს ზემდგომი ტერიტორიული ერთეულის უფლებამოსილებას, რომელსაც შეუძლია საკუთარი უფლებამოსილების გარკვეული ნაწილი გადასცეს თვითმმართველობას. აუცილებელია, რომ ამასთან ერთად თვითმმართველობას გადაეცეს გადაცემული უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო სახსრებიც ან ყველა ხარჯი დაიფაროს

---

[1] The Constitution of the Republic of Croatia (consolidated text), Amending the Constitution, article 134. იხ. <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=2413> [16.07.2016].

[2] Brazil Constitution: translated, updated and commented, article 30. იხ. <http://www.v-brazil.com/government/laws/constitution.html> [16.07.2016].

ცენტრალური ბიუჯეტიდან. ამასთან, შესაძლოა თვითმმართველ ერთეულს წინასწარ მიეცეს მითითებები, თუ როგორ უნდა განახორციელოს გადაცემული (დელეგირებული) უფლებამოსილება. მაგალითად, ავსტრიაში: თემისთვის გადასაცემი კომპეტენცია მოიცავს უფლებამოსილებებს, რომლებიც თემმა უნდა განახორციელოს ფედერალური კანონების შესაბამისად, დავალებით ან ფედერაციის მითითებების საფუძველზე, ან იმ უფლებამოსილებებს, რომლებიც თემმა უნდა განახორციელოს მიწის კანონების შესაბამისად, დავალებით ან მიწის მითითებათა საფუძველზე. თუმცა მისი განმახორციელებელი ფედერალური აღმასრულებელი ხელისუფლების კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხებზე შეზღუდულია ფედერაციის კომპეტენტური ორგანოების მითითებით, ხოლო მიწის აღმასრულებელი ხელისუფლების კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხებზე - მიწის კომპეტენტური ორგანოების მითითებებით[1]. ალბანეთის კონსტიტუციის 112-ე მუხლის მიხედვით, ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებზე კანონის შესაბამისად შეიძლება დელეგირებულ იქნეს სახელმწიფო ადმინისტრაციის უფლებამოსილება. დელეგირებული უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო თანხები დაიფარება სახელმწიფოს მიერ[2]. აზერბაიჯანის კონსტიტუციის 144-ე მუხლი კი ადგენს, რომ მუნიციპალიტეტებს საკანონმდებლო ან აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ შეიძლება გადაეცეთ დამატებითი უფლებამოსილებანი და მათ განსახორციელებლად საჭირო ფინანსური სახსრები. უფლებამოსილებების განხორციელება კონტროლდება შესაბამისი საკანონმდებლო ან აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ.[3]

7. სასამართლო გარანტიები

ადგილობრივ თვითმმართველობას გააჩნია სასამართლო დაცვის გარანტია. მას უფლება აქვს ადგილობრივი ორგანოების მეშვეობით მიმართოს სასამართლოს თავისი უფლებების დასაცავად და დარღვეული უფლების აღსადგენად.

თავის მხრივ, სასამართლოებისათვის მიმართვის ორი ფორმა არსებობს, პირველი - როდესაც თვითმმართველობას უფლება აქვს მიმართოს მხოლოდ

---

[1] Austrian Federal Constitutional Laws, article 119.1. იხ. <https://www.vfgh.gv.at/cms/-vfgh-site/english/downloads/englishverfassung.pdf> [16.07.2016].

[2] Constitution of the Republic of Albania, 1998. იხ. <http://www.osce.org/albania-/41888?download=true> [16.07.2016].

[3] The Constitution of the Republic of Azerbaijan. იხ. <http://azerbaijan.az/portal/General/Constitution/doc/constitution_e.pdf> [16.07.2016].

საერთო იურისდიქციის სასამართლოებს ან მეორე - როდესაც იგი მიმართავს საკონსტიტუციო სასამართლოს.

პირველი მოდელი თითქმის ყველა ქვეყანაში გვხვდება. რაც შეეხება მეორე მოდელს, სერბეთის კონსტიტუცია ითვალისწინებს ადგილობრივი თვითმმართველობის დაცვას, რომლის მიხედვით, მუნიციპალიტეტის სტატუტით განსაზღვრულ ორგანოს უფლება აქვს, საჩივარი აღძრას საკონსტიტუციო სასამართლოში, თუ სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულის ორგანოს ინდივიდუალური აქტი ან მოქმედება აბრკოლებს მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილების განხორციელებას. მუნიციპალიტეტის სტატუტით განსაზღვრულ ორგანოს, ასევე უფლება აქვს, მიმართოს საკონსტიტუციო სასამართლოს სერბეთის რესპუბლიკის ან ავტონომიური პროვინციის იმ კანონის ან სხვა ნორმატიული აქტის კონსტიტუციურობისა და კანონიერების განხილვის თაობაზე, რომელიც არღვევს ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებას.[1] პოლონეთში ტერიტორიული თვითმმართველობის ერთეულის წარმომადგენლობითმა ორგანომ შეიძლება მიმართოს საკონსტიტუციო ტრიბუნალს, თუ ნორმატიული აქტი ეხება მის სფეროს მიკუთვნებულ საკითხებს[2]; სომხეთში საკონსტიტუციო სასამართლოს მიმართავენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები სახელმწიფო ორგანოთა იმ ნორმატიული აქტების კონსტიტუციასთან შესაბამისობის საკითხზე, რომლებიც არღვევს მათ კონსტიტუციურ უფლებას[3]; იტალიაში თუ რეგიონი თვლის, რომ სახელმწიფოს ან სხვა რეგიონის რომელიმე კანონი ან კანონის ძალის მქონე აქტი ზიანს აყენებს მის კომპეტენციას, შეუძლია შესაბამისი აქტის გამოქვეყნებიდან 60 დღის ვადაში საკონსტიტუციო სასამართლოს წინაშე დააყენოს საკითხი მისი კონსტიტუციური კანონიერების შესახებ[4].

როგორც წარმოდგენილი მაგალითებიდან ჩანს, სასამართლოში გასაჩივრების საგანიც სხვადასხვა შეიძლება იყოს, თუმცა ის არცერთ შემთხვევაში არ უნდა სცდებოდეს თვითმმართველობის ინტერესებს.

---

[1] Constitution of Republic Serbia, article 193. იხ. <http://www.predsednik.rs/en/documents/constitution-republic-serbia> [16.07.2016].

[2] The Constitution of the Republic of Poland of 2nd APRIL, 1997, article 191. იხ. <http://-www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> [16.07.2016].

[3] The Constitution of the Republic of Armenia (with Amendments), article 101. იხ. <http:-//www.parliament.am/parliament.php?id=constitution&lang=eng> [16.07.2016].

[4] Constitution of the Italian Republic, article 127. იხ. <https://www.senato.it/documenti/-repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf>

8. თვითმმართველობის საზღვრები

ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკითხი მუნიციპალურ ურთიერთობებში არის ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულის საზღვრების შეცვლა. „თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის მე-5 მუხლის მიხედვით, „ცვლილებები ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოს ადმინისტრაციულ საზღვრებში არ იქნება შეტანილი შესაბამის ადგილობრივ ორგანოსთან წინასწარი კონსულტაციის გარეშე, შესაძლებლობის შემთხვევაში, რეფერენდუმის ჩატარების საშუალებით იქ, სადაც კანონით ეს ნებადართულია“.

საზღვრების შეცვლის შესახებ შესაძლოა გადაწყვეტილება მიიღოს ცენტრალურმა, ფედერაციის სუბიექტის ან რეგიონულმა ორგანომ, მაგრამ საზღვრების შეცვლის ამოსავალი პრინციპი იმაში მდგომარეობს, რომ აუცილებლად უნდა იქნეს გათვალისწინებული ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესები და წინასწარ უნდა მოხდეს მათი გამოკითხვა. ადგილობრივმა მოსახლეობამ ამ პროცესში მონაწილეობა შეიძლება მიიღოს ინიციატივის, კონსულტაციის, ადგილობრივი რეფერენდუმის ფორმით და სხვ. მაგალითად, იტალიაში მას შემდეგ, რაც მოსმენილ იქნება რეგიონული საბჭოს მოსაზრება, კონსტიტუციური კანონით შეიძლება მიღებულ იქნეს გადაწყვეტილება არსებული რეგიონების გაერთიანების ან ახალი რეგიონების შექმნის შესახებ, სადაც არანაკლებ მილიონი მცხოვრებია, თუ ამას მოითხოვენ კომუნალური საბჭოები, რომლებიც წარმოადგენენ დაინტერესებული მოსახლეობის არანაკლებ მესამედს და თუ ამგვარი წინადადება დამტკიცებულია რეფერენდუმზე ამავე მოსახლეობის უმრავლესობით. პროვინციის ან დაინტერესებული პროვინციისა და კომუნის, ან დაინტერესებული კომუნის მოსახლეობის უმრავლესობით რეფერენდუმზე დამტკიცებით და რესპუბლიკის კანონის მიღების გზით, მას შემდეგ, რაც მოუსმენენ რეგიონულ საბჭოებს, შეიძლება ნება მიეცეს პროვინციებსა და კომუნებს, მათი სურვილით გამოეყონ ერთ რეგიონს და მიუერთდნენ მეორეს. ერთი და იმავე რეგიონის ფარგლებში პროვინციის საზღვრების შეცვლა და ახალი პროვინციების შექმნა დგინდება რესპუბლიკის კანონით, კომუნების ინიციატივითა და ამ რეგიონთან კონსულტაციის შემდეგ. რეგიონს, დაინტერესებული მოსახლეობის აზრის გამოკითხვით, შეუძლია მიიღოს კანონები, რომლებიც მის ტერიტორიაზე შექმნის ახალ კომუნებს, ან შეცვლის მათ საზღვრებსა და სახელწოდებებს[1]. სომხეთში დადგენილია, რომ მუნიციპალიტეტები შეიძ-

[1] იქვე, 132-133 მუხლები.

ლება გაერთიანდეს ან გაიყოს საზოგადოების ინტერესებიდან გამომდინარე რეფერენდუმის გზით. ამის შესახებ კანონი მიიღება ეროვნული კრების მიერ მთავრობის წინადადებით. მთავრობის მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის წარდგენამდე შესაბამის მუნიციპალიტეტებში ინიშნება ადგილობრივი რეფერენდუმები, რომლის შედეგები ერთვის საკანონმდებლო ინიციატივას. მუნიციპალიტეტები შეიძლება გაერთიანდეს ან გაიყოს ადგილობრივი რეფერენდუმების შედეგების მიუხედავად[1]. ზოგიერთ ქვეყანაში კი რეფერენდუმის ჩატარება არ არის აუცილებელი და საზღვრების შეცვლა შესაძლებელია მოსახლეობის აზრის გათვალისწინების საფუძველზე. მაგალითად, რუსეთის ფედერაციაში იმ ტერიტორიების საზღვრების შეცვლა, სადაც ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება, დაიშვება შესაბამისი ტერიტორიის მოსახლეობის აზრის გათვალისწინებით (მუხლი 131)[2], ასევეა ესტონეთში[3]. ბულგარეთში მუნიციპალიტეტის საზღვრები განისაზღვრება მოსახლეობის გამოკითხვის შედეგად[4], ხოლო ალბანეთში ამ ტერიტორიაზე მცხოვრები მოსახლეობის წინასწარი თანხმობით[5].

9. ადგილობრივი ფინანსები

ადგილობრივი თვითმმართველობის ეფექტურად განხორციელების მიზნით აუცილებელია შესაბამისი დამოუკიდებელი ფინანსების არსებობა. თვითმმართველობის განხორციელების ერთ-ერთ პრინციპს ფინანსური დამოუკიდებლობა წარმოადგენს. როგორც წესი, თვითმმართველ ერთეულებს გააჩნიათ საკუთარი ქონება, ბიუჯეტი, შემოსავლები, გადასახებისა და მოსაკრებლების დადგენისა და ამოღების უფლება. ავსტრიის კონსტიტუცია ადგენს თვითმმართველი ერთეულის ფინანსური დამოუკიდებლობის ცნებას, რომლის მიხედვით, თემი წარმოადგენს დამოუკიდებელ სამეურნეო ერთეულს. ფედერაციისა და მიწის საერთო კანონებით დადგენილ ფარგლებში მას უფლება აქვს ფლობდეს ყველა სახის ქონებას, შეიძინოს და

---

[1] The Constitution of the Republic of Armenia (with Amendments), article 110. იხ. <http://www.parliament.am/parliament.php?id=constitution&lang=eng> [16.07.2016].

[2] საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი I, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2008, 424.

[3] Constitution of the Republic of Estonia, article 158. იხ. <https://president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html> [16.07.2016].

[4] Constitution of the Republic of Bulgaria, article 136. იხ. <http://www.parliament.bg/-en/const> [16.07.2016].

[5] Constitution of the Republic of Albania, article 108. იხ. <http://www.osce.org/albania/-41888?download=true> [16.07.2016].

განკარგოს იგი, ეწეოდეს სამეურნეო საქმიანობას, ასევე საფინანსო სისტემის ფარგლებში დამოუკიდებლად განსაზღვროს საკუთარი ბიუჯეტი და აკრიფოს გადასახადები[1].

თვითმმართველობის ქონება შეიძლება მოიცავდეს შესაბამის ტერიტორიაზე არსებულ მრავალ ობიექტს. უკრაინაში ადგილობრივი თვითმმართველობის მატერიალურ და ფინანსურ საფუძველს წარმოადგენს მოძრავი და უძრავი ქონება, ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლები, სხვა ფულადი სახსრები, მიწა, ადგილობრივი ერთეულების საკუთრებაში არსებული ბუნებრივი რესურსები, აგრეთვე მათი საერთო საკუთრების ობიექტები, რომლებიც რაიონული და საქალაქო საბჭოების მართვაში იმყოფება[2]; სომხეთში მუნიციპალურ საკუთრებას წარმოადგენს მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში არსებული მიწა, რაც აუცილებელია სახელმწიფო საჭიროებისათვის, ასევე ფიზიკურ და იურიდიულ პირთა კუთვნილი მიწა[3].

რაც შეეხება საბიუჯეტო საკითხებს, ბიუჯეტის ფორმირება თვითმმართველი ერთეულის კომპეტენციას წარმოადგენს. ლიტვის კონსტიტუცია ადგენს, რომ მუნიციპალიტეტები ადგენენ და ამტკიცებენ თავიანთ ბიუჯეტს[4]. ლუქსემბურგში კომუნალური საბჭო ყოველწლიურად ადგენს კომუნის ბიუჯეტს და ამტკიცებს მის ანგარიშს[5].

მნიშვნელოვანი პრინციპია ისიც, რომ ადგილობრივი ბიუჯეტი საკმარისი უნდა იყოს თვითმმართველობის ფუნქციების განსახორციელებლად, რის გარანტიასაც ესპანეთის კონსტიტუცია იძლევა: ადგილობრივი ბიუჯეტები საკმარისი უნდა იყოს იმ ფუნქციების განსახორციელებლად, რომლებიც კანონით მიეკუთვნება შესაბამისი ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების განმგებლობას, რისთვისაც გამოიყენება მათი საკუთარი გადასახადები, ასევე სახელმწიფო გადასახადებში მათი წილი და ავტონომიური საზოგადოებების გადასახადები[6]. იგივე შეიძლება ითქვას ხორვატიაზე, რო-

---

[1] Austrian Federal Constitutional Laws, article 116. იხ. <https://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/english/downloads/englishverfassung.pdf> [16.07.2016].

[2] The Constitution of Ukraine, article 142. იხ. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254-%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [16.07.2016].

[3] The Constitution of the Republic of Armenia (with Amendments), article 105[1]. იხ. <http://www.parliament.am/parliament.php?id=constitution&lang=eng> [16.07.2016].

[4] The Constitution of the Republic of Lithuania came into force on 2 November 1992, article 121. იხ. <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm> [16.07.2016].

[5] Luxembourg – Constitution, article 107. იხ. <http://www.constitutionnet.org/files/Luxembourg%20Constitution.pdf> [16.07.2016].

[6] Constitution Passed by the Cortes Generales in Plenary Meetings of the Congress of Deputies and the Senate Held on October 31, 1978 Ratified by Referendum of the Spanish

მელიც ადგენს, რომ ადგილობრივი და რეგიონული თვითმმართველობის ერთეულების შემოსავლები უნდა იყოს მათი უფლებამოსილების პროპორციული[1].

სახელმწიფო ეხმარება ფინანსურად სუსტ თვითმმართველობებს. იტალიაში მოსახლეობიდან მცირე საგადასახადო შემოსულობების მქონე ტერიტორიებისათვის სახელმწიფოს კანონით იქმნება სტაბილიზებული ფონდი, მისი სახსრების განაწილების რაიმე შეზღუდვის გარეშე. ეკონომიკური განვითარების, სოციალური სიმჭიდროვისა და სოლიდარობის ეკონომიკური და სოციალური დისბალანსის აღმოფხვრის, ადამიანის უფლებათა ეფექტური განხორციელების ხელშეწყობის, ასევე ფუნქციების ნორმალური განხორციელებისას სხვადასხვა მიზნების მიღწევის მიზნით, სახელმწიფოს შეუძლია დაადგინოს დამატებითი სახსრები ან განახორციელოს სპეციალური ქმედებები ცალკეული კომუნების, პროვინციების, დიდი ქალაქებისა და რეგიონების სასარგებლოდ[2]. სლოვენიაში თემის დაფინანსება ხდება საკუთარი წყაროების ხარჯზე. იმ თემებს, რომლებსაც არასათანადო ეკონომიკური განვითარების გამო არ შეუძლიათ სრულად უზრუნველყონ თავიანთი ამოცანების დაფინანსება, სახელმწიფო კანონით დადგენილი პრინციპებისა და კრიტერიუმების შესაბამისად, გამოუყოფს დამატებით სახსრებს[3].

თვითმმართველობებს აქვთ გადასახადებისა და მოსაკრებლების დადგენის უფლებაც. ესტონეთის კონსტიტუციის მიხედვით, ადგილობრივ თვითმმართველობას უფლება აქვს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ მიღებული კანონის შესაბამისად დაადგინოს და აკრიფოს გადასახადები, ასევე დააწესოს მოსაკრებლები[4]; პოლონეთში ტერიტორიული თვითმმართველობის ერთეულებს გააჩნიათ უფლება კანონით განსაზღვრულ ფარგლებში დაადგინონ ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების ოდე-

---

People on December 7. article 142. იხ. <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf> [16.07.2016].

[1] The Constitution of the Republic of Croatia (consolidated text), Amending the Constitution,article 137. იხ. <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=2413> [16.07.2016].

[2] Constitution of the Italian Republic, article 119. იხ. <https://www.senato.it/documenti-/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf> [16.07.2016].

[3] Constitution and laws, article 142. იხ. <http://www.up-rs.si/up-rs/uprs-eng.nsf/pages/-Ustava-in-zakoni?OpenDocument> [16.07.2016].

[4] Constitution of the Republic of Estonia, article 157. იხ. <https://president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html> [16.07.2016].

ნობა[1]; გერმანიაში თვითმმართველობის გარანტია ასევე მოიცავს საკუთარი ფინანსური პასუხისმგებლობის საფუძვლებსაც. აღნიშნულ საფუძვლებს განეკუთვნება საგადასახადო შემოსავლები, რომლებიც უზრუნველყოფენ თემების ეკონომიკურ საკმარისობას და გადასახადების განაკვეთების დადგენა[2].

იმ შემთხვევაში, თუ სახელმწიფო მოახდენს რომელიმე საკუთარი უფლებამოსილების თვითმმართველობაზე დელეგირებას, აუცილებელია, რომ მან, ასევე გადასცეს შესაბამისი სახსრები. საბერძნეთში დადგენილია, რომ სახელმწიფოს ცენტრალური ან რეგიონული ორგანოების თანამდებობის პირთა მიერ ადგილობრივი მმართველობის ორგანოთათვის კომპეტენციათა გადაცემის ყოველ შემთხვევას უკავშირდება, ასევე შესაბამისი თანხების ტრანსფერი[3].

10. თვითმმართველობის გაერთიანებები

თვითმმართველობას გააჩნია უფლება სხვა თვითმმართველობებთან ერთად შექმნას კავშირები, ერთობლივი დაწესებულებები, გაწევრიანდეს სხვადასხვა ორგანიზაციაში, მათ შორის, ზოგიერთ შემთხვევაში, საერთაშორისო ორგანიზაციებში. მაგალითად, ესტონეთში ადგილობრივ თვითმმართველობას უფლება აქვს სხვა ადგილობრივ თვითმმართველობასთან ერთად შექმნას კავშირები და ერთობლივი დაწესებულებები[4].

გარკვეული თავისებურებებით ხასიათდება კავშირების შექმნის უფლებამოსილება ავსტრიაში, რაც საჭიროებს ზედამხედველი ორგანოს თანხმობას. თანხმობა უნდა გაიცეს დადგენილების საფუძველზე, თუ ეს საფრთხეს არ უქმნის შეთანხმებაში მონაწილე თემების, როგორც თვითმმართველი ერთეულების ფუნქციონირებას ან, თუ ეყრდნობა მონაწილე თემთა ინტერესების შესაბამისად მიზანშეწონილობას, რენტაბელობასა და ეკონომიურობას. აღნიშნულმა კავშირებმა საფრთხის ქვეშ არ უნდა დააყენოს თემების, როგორც თვითმმართველი ერთეულებისა და ქვედა მმართველობითი რგო-

---

[1] The Constitution of the Republic of Poland of 2nd April, 1997, article 168. იხ. <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> [16.07.2016]

[2] Basic Law for the Federal Republic of Germany, article 28. იხ. <https://www.bundestag.de/blob/284870/ce0d03414872b427e57fccb703634dcd/basic_law-data.pdf> [16.07.2016].

[3] The Constitution of Greece, article 102. იხ. <http://www.hri.org/docs/syntagma/> [16.07.2016].

[4] Constitution of the Republic of Estonia, article 159. იხ. <https://president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html> [16.07.2016].

ლების ფუნქციონირება. თემთა კავშირების ორგანიზება უნდა დაარეგულიროს მიწის კანონმდებლობამ. ამასთან, ნებისმიერ შემთხვევაში მათ ორგანოებად გათვალისწინებული უნდა იყოს კავშირში შემავალი ყველა თემის მიერ არჩეული კრება და კავშირის თავმჯდომარის თანამდებობა[1];

„თვითმმართველობის შესახებ" ევროპული ქარტიიდან გამომდინარე, ბევრ ქვეყანაში თვითმმართველობას უფლება აქვს შექმნას გაერთიანებები სხვა ქვეყნების შესაბამის ერთეულებთან. მაგალითად, პოლონეთში ტერიტორიული თვითმმართველობის ერთეულებს უფლება აქვთ შევიდნენ საერთაშორისო გაერთიანების ადგილობრივ და რეგიონულ საზოგადოებებში, ითანამშრომლონ სხვა სახელმწიფოთა ადგილობრივ და რეგიონულ საზოგადოებებთან[2]. ასევეა ალბანეთში, სადაც ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებს უფლება აქვთ ითანამშრომლონ სხვა ქვეყნების ადგილობრივ ორგანოებთან ან წარმოდგენილ იქნენ ადგილობრივი ხელისუფლების საერთაშორისო ორგანიზაციებში[3].

11. ადმინისტრაციული ზედამხედველობა

სხვა ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ზედამხედველობის განსხვავებული ფორმები გვხვდება, სადაც ზედამხედველობა, როგორც წესი, ზემდგომი ორგანოების მიერ ხორციელდება. მაგალითად, ლიტვაში მას ახორციელებს მთავრობის მიერ დანიშნული წარმომადგენელი[4], პოლონეთში - მინისტრთა საბჭო და ვოევოდის თავმჯდომარე[5], რუმინეთში – მთავრობის მიერ დანიშნული პრეფექტი[6],

---

[1] Austrian Federal Constitutional Laws, article 116[a]. იხ. <https://www.vfgh.gv.at/cms/-vfgh-site/english/downloads/englishverfassung.pdf> [16.07.2016].

[2] The Constitution of the Republic of Poland of 2nd April, 1997, article 172. იხ. <http://-www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> [16.07.2016]

[3] Constitution of the Republic of Albania, article 109. იხ. <http://www.osce.org/albania/-41888?download=true> [16.05.2016].

[4] The Constitution of the Republic of Lithuania came into force on 2 November 1992, article 123. იხ. <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm> [16.07.2016].

[5] The Constitution of the Republic of Poland of 2nd April, 1997, article 171. იხ. <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> [16.07.2016]

[6] Constitution of Romania, article 122. იხ. <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371> [16.07.2016].

ბულგარეთში - მინისტრთა საბჭოს მიერ დანიშნული საოლქო მმართველი[1], სერბეთში - მთავრობა[2] და სხვ.

„თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის მე-8 მუხლის მიხედვით „1. ნებისმიერი ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებზე შეიძლება განხორციელდეს კონსტიტუციით ან კანონით განსაზღვრული პროცედურების შესაბამისად და მათ მიერ განსაზღვრულ შემთხვევებში.

2. ნებისმიერი ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობაზე, როგორც წესი, მიზნად უნდა ისახავდეს კანონსა და კონსტიტუციურ პრინციპებთან შესაბამისობის მიღწევას. ამასთან, ადმინისტრაციული ზედამხედველობა შეიძლება განხორციელდეს მაღალი დონის ხელისუფლების ორგანოების მიერ იმ ამოცანების შესრულებასთან დაკავშირებით, რომლებიც მათ დელეგირებული აქვთ ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოებისათვის.

3. ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებზე ადმინისტრაციული ზედამხედველობა განხორციელდება ისეთი გზით, რომ მაკონტროლებელი ხელისუფლების ორგანოს ჩარევა პროპორციაში იყოს იმ ინტერესების მნიშვნელობასთან, რომელთა დაცვაც არის განზრახული.“

ზედამხედველობის ცნება, რომელსაც ზოგჯერ მონიტორინგსაც უწოდებენ (მაგალითად, სერბეთში) საკმაოდ ფართოა და ზემდგომი ორგანოების მხრიდან სხვადასხვა მოქმედებების განხორციელებას მოიცავს. ეს შეიძლება იყოს თვითმმართველობის აქტების კონსტიტუციურობის, კანონიერების, დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული აქტების შემოწმება, რაც შეიძლება გამოიხატოს მათ გაუქმებასა თუ შეჩერებაში. ზოგიერთ ქვეყანაში კი ზედამხედველობის არეალი უფრო გაზრდილია და მოიცავს თანამდებობის პირთა გადაყენებას, თვითმმართველობის ორგანოს დათხოვნას, მისი უფლებამოსილების შეჩერებას და სხვ. მაგალითად, ავსტრიაში ფედერაცია და მიწები ახორციელებენ ზედამხედველობას იმაზე, არღვევს თუ არა თემი საკუთარი კომპეტენციის სფეროში აღმასრულებელი საქმიანობის განხორციელებისას კანონებსა და დადგენილებებს, კერძოდ, სცილდება თუ არა იგი საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებს და ასრულებს თუ არა

[1] Constitution of the Republic of Bulgaria, article 143. იხ. <http://www.parliament.bg/-en/const> [16.07.2016].

[2] Constitution of The Republic of Serbia, article 192. იხ. <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/en-GB/235-100028/constitution> [16.07.2016].

კანონით მასზე დაკისრებულ დავალებებს[1]; საბერძნეთში სახელმწიფო ახორციელებს ადგილობრივი მმართველობის ორგანოთა ზედამხედველობას, რაც უნდა მოიცავდეს მხოლოდ კანონიერების კონტროლს და არ უნდა ზღუდავდეს ამ ორგანოთა ინიციატივასა და მოქმედების თავისუფლებას[2]; ნიდერლანდში პროვინციებისა და მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციული ორგანოების გადაწყვეტილებები შეიძლება გაუქმდეს მხოლოდ სამეფო ბრძანებულებით და მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ეწინააღმდეგება კანონს ან საზოგადოებრივ ინტერესებს[3]; ხორვატიაში უფლებამოსილების ფარგლებში საქმეთა განხორციელებისას ადგილობრივი და რეგიონული თვითმმართველობის ერთეულები ექვემდებარებიან უფლებამოსილი სახელმწიფო ორგანოს მიერ კონსტიტუციურობისა და კანონიერების შემოწმებას[4]; სომხეთში სამართლებრივი ზედამხედველობა ხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის კანონიერებაზე და დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებაზე[5].

ლუქსემბურგში გათვალისწინებულია ამგვარი აქტების გაბათილება ან შეჩერება, ნიდერლანდსა და ავსტრიაში - გაუქმება, რუმინეთში ადმინისტრაციულ სასამართლოში გასაჩივრება, რაც გულისხმობს გასაჩივრებული აქტის შეჩერებას, იტალიაში - საკონსტიტუციო სასამართლოში გასაჩივრება, სერბეთში - შეჩერება და 5 დღის ვადაში მისი კონსტიტუციურობის ან კანონიერების საკითხის აღძვრა, უკრაინაში - შეჩერება და სასამართლოსათვის მიმართვა.

საზღვარგარეთის ზოგიერთი ქვეყნის კანონმდებლობა იცნობს, ასევე მუნიციპალური ორგანოების გადაწყვეტილებების წინასწარი კონტროლის შესაძლებლობასაც (მაგალითად, ნიდერლანდი)[6].

---

[1] Austrian Federal Constitutional Laws, article 119[a]. იხ. <https://www.vfgh.gv.at/cms-/vfgh-site/english/downloads/englishverfassung.pdf> [16.07.2016].

[2] The Constitution of Greece, article 102. იხ. <http://www.hri.org/docs/syntagma/> [16.-07.2016].

[3] the Constitution of the Kingdom of the Nitherlands, article 132. იხ. <http://-www.government.nl/documents-and-publications/regulations/2012/10/18/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008.html> [16.07.2016].

[4] The Constitution of the Republic of Croatia (consolidated text), Amending the Constitution, article 136. იხ. <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=2413> [16.07.2016].

[5] The Constitution of the Republic of Armenia (with Amendments), article 108[1]. იხ. <http://www.parliament.am/parliament.php?id=constitution&lang=eng> [16.07.2016].

[6] the Constitution of the Kingdom of the Nitherlands, article 132. იხ. <http://-www.government.nl/documents-and-publications/regulations/2012/10/18/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008.html> [16.07.2016].

რაც შეეხება თვითმმართველობის ორგანოთა დათხოვნასა თუ საქმიანობის შეჩერებას, ალბანეთის კონსტიტუცია ითვალისწინებს ადგილობრივი მმართველობის ერთეულის უშუალოდ არჩეული ორგანოს დათხოვნას ან გაუქმებას მინისტრთა საბჭოს მიერ კონსტიტუციის ან კანონების სერიოზული დარღვევისათვის. თუმცა ადგილობრივ ორგანოს შეუძლია 15 დღის განმავლობაში შეიტანოს საჩივარი საკონსტიტუციო სასამართლოში, რაც იწვევს მინისტრთა საბჭოს გადაწყვეტილების შეჩერებას. აღნიშნულ ვადაში გასაჩივრების უფლების გამოუყენებლობის შემთხვევაში ან თუ საკონსტიტუციო სასამართლო ძალაში დატოვებს მინისტრთა საბჭოს გადაწყვეტილებას, პრეზიდენტი ნიშნავს შესაბამისი ადგილობრივი ორგანოს არჩევნების თარიღს[1]. პოლონეთში ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს დათხოვნის ანალოგიური საფუძველია დადგენილი - თუ იგი უხეშად არღვევს კონსტიტუციასა და კანონებს. ეს უფლება გააჩნია სეიმს პრემიერ-მინისტრის წინადადებით[2]. ასევეა, პორტუგალიაშიც, სადაც თვითმმართველობის ერთეულების ორგანოების დათხოვნის საფუძველს წარმოადგენს მხოლოდ უხეში კანონსაწინააღმდეგო მოქმედება თუ უმოქმედობა[3].

დათხოვნის განსხვავებული მექანიზმი გვხვდება იტალიაში, სადაც მთავრობას შეუძლია „ჩაანაცვლოს" რეგიონის ან პროვინციის ორგანოები მათ მიერ საერთაშორისო შეთანხმებებისა და ევროკავშირის აქტების ნორმების შეუსრულებლობის შემთხვევაში, ან სახელმწიფო უშიშროების სერიოზული საფრთხის არსებობისას, როდესაც ამგვარი ჩანაცვლება ნაკარნახევია ქვეყნის სამართლებრივი ან ეკონომიკური ერთიანობის აუცილებლობით და, განსაკუთრებით, გადასახადით დაბეგვრის ძირითადი სტანდარტების დაცვის მიზნით, რომლებიც ადგილობრივი მმართველობის ფარგლების გაუთვალისწინებლად არღვევენ სამოქალაქო და სოციალურ უფლებებს. გარანტიების უზრუნველყოფის მიზნით კანონი დაადგენს შესაბამის პროცედურებს, რათა ჩანაცვლებული ხელისუფლება ხორციელდებოდეს სუბსიდიარობისა და პატიოსანი თანამშრომლობის პრინციპების დაცვით[4].

---

[1] Constitution of the Republic of Albania, article 115. ob. <http://www.osce.org/albania/41888?download=true> [16.05.2016].

[2] The Constitution of the Republic of Poland of 2nd April, 1997, article 171. ob. <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> [16.07.2016].

[3] Constitution of the Portuguese Republic seventh Revision, 2005, article 242. ob. <http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitive.pdf> [16.07.2015].

[4] Constitution of the Italian Republic, article 120. ob. <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf> [16.07.2016].

თავისებურია სომხეთის კონსტიტუციაც, რომელიც მთავრობას აძლევს უფლებას, კანონით დადგენილ შემთხვევებში საკონსტიტუციო სასამართლოს დასკვნის საფუძველზე თანამდებობიდან გადააყენოს მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელი[1].

მნიშვნელოვანი საკითხია, ასევე დათხოვნილი თვითმმართველობის ორგანოს უფლებამემკვიდრეობის შესახებ. თუ ალბანეთში მისი დათხოვნა იწვევს რიგგარეშე არჩევნების დანიშვნას, სერბეთში მთავრობა მუნიციპალიტეტის დათხოვნილი კრების პოლიტიკური და ეროვნული შემადგენლობის გათვალისწინებით იმავდროულად ნიშნავს დროებით ორგანოს, რომელიც ასრულებს კრების კომპეტენციაში შემავალ ფუნქციებს[2], ხოლო ლიტვაში სეიმს უფლება აქვს დროებით შემოიღოს პირდაპირი მმართველობა[3].

თემატური კითხვები:

1) რომელ აქტს ეფუძნება ევროპის ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობა?
2) რას მოიცავს ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპები?
3) რა მოაზრება „თვითმმართველობის შესახებ" ევროპული ქარტიის მიხედვით თვითმმართველობის ცნებაში?
4) რით განსხვავდება ადგილობრივი თვითმმართველობა ადგილობრივი მმართველობისგან?
5) რა სახის და რამდენი დონის თვითმმართველობის ერთეულები გვხვდება საზღვარგარეთის ქვეყნებში?
6) როგორია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირების პრინციპები?
7) რა სახის უფლებამოსილება გააჩნია თვითმმართველობის ერთეულებს?
8) რას გულისხმობს დელეგირებული უფლებამოსილება?
9) რას გულისხმობს საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის მიმართვა და რომელ ქვეყნებშია იგი გათვალისწინებული?

---

[1] The Constitution of the Republic of Armenia (with Amendments), article 109. იხ. <http://www.parliament.am/parliament.php?id=constitution&lang=eng> [16.07.2016].

[2] Constitution of The Republic of Serbia, article 192. იხ. <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/en-GB/235-100028/constitution> [16.07.2016].

[3] The Constitution of the Republic of Lithuania came into force on 2 November 1992, article 123. იხ. <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm> [16.07.2016].

10) რა წესით ხდება თვითმმართველობის ერთეულის საზღვრების შეცვლა?
11) რას შეიძლება მოიცავდეს თვითმმართველობის ქონება?
12) „თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიიდან გამომდინარე რას გულისხმობს თვითმმართველობის მიერ გაერთიანებების შექმნა?
13) რას გულისხმობს ადმინისტრაციული ზედამხედველობა?



დაიბეჭდა:
გამომცემლობა „მერიდიანი",
თბილისი, ალ. ყაზბეგის გამზ., №47.
☎ 239-15-22
E-mail: meridiani777@gmail.com