



ბატონიშვილის ბიბლიოთეკა

ციტირებისთვის:

ბეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ.,
პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-2 გამოცემა, თბილისი, 2014

ელექტრონული იურიდიული ბიბლიოთეკა www.princelibrary.ge

შექმნილია USAID/PROLoG-ის ფინანსური ხელშეწყობით



სულხან-საბა ორბელიანის
უნივერსიტეტი



USAID
ამერიკელი ხალხისგან

EAST • WEST
MANAGEMENT
INSTITUTE

კანონის უზენაესობის მხარდაჭერა
საქართველოში (PROLoG)

შინაარსი

მეორე გამოცემის წინათქმა.....	13
თავი I შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში.....	14
1. საკონსტიტუციო სამართლის სისტემა.....	14
1.1. საკონსტიტუციო სამართლის ცნება და მიზანი.....	14
1.2. საკონსტიტუციო სამართლის განვითარების ეტაპები.....	16
1.3. საკონსტიტუციო სამართლის წყაროები.....	18
1.4. საკონსტიტუციო სამართლებრივი ურთიერთობები და საკონსტიტუციო სამართლის სუბიექტები.....	20
1.5. საკონსტიტუციო სამართლის პრინციპები.....	21
1.5.1. ძალაუფლების გამიჯვნა.....	21
1.5.2. სახალხო სუვერენიტეტი და სახალხო წარმომადგენლობითობა.....	23
1.5.3. დემოკრატიული სახელმწიფო.....	24
1.5.4. სოციალური სახელმწიფო.....	24
1.5.5. სამართლებრივი სახელმწიფო.....	24
2. მოძღვრება კონსტიტუციაზე.....	25
2.1. კონსტიტუციის არსი.....	25
2.2. კონსტიტუციის ფუნქციები.....	27
2.3. კონსტიტუციის სახეები.....	28
3. საქართველოს კონსტიტუცია და ნორმატიული აქტების სისტემა.....	32
3.1. საქართველოს კონსტიტუცია.....	32
3.1.1. საქართველოს კონსტიტუციის სტრუქტურა.....	32
3.1.2. საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვა.....	33
3.2. საქართველოს ნორმატიული აქტების სისტემა.....	34
3.2.1. ნორმატიული აქტების კლასიფიკაცია და იერარქია.....	34
3.2.2. ნორმატიული აქტები.....	35
3.2.2.1. კონსტიტუციური კანონი.....	35
3.2.2.2. კონსტიტუციური შეთანხმება.....	36
3.2.2.3. საერთაშორისო ხელშეკრულებები და შეთანხმებები.....	36
3.2.2.4. ორგანული კანონი.....	37
3.2.2.5. კანონი.....	38
3.2.2.6. პარლამენტის რეგლამენტი და პრეზიდენტის დეკრეტი.....	38
3.2.2.7. კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები.....	39
თავი II ძართული კონსტიტუციონალიზმის განვითარების მტაკები.....	41
1. ძალაუფლების გამიჯვნის იდეა შუა საუკუნეების საქართველოში.....	41
2. საკონსტიტუციო შინაარსის უძველესი წყაროები.....	41
3. საკონსტიტუციო იდეები საქართველოში.....	42
4. საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტი და 1921 წლის კონსტიტუცია.....	44
4.1. საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტი.....	44
4.2. 1921 წლის კონსტიტუციის პროექტის შემუშავება და მიღება.....	46
4.3. კონსტიტუციონალიზმის პრინციპები.....	46
4.4. რეფერენდუმი.....	47
4.5. პრეზიდენტი.....	49
4.6. ძალაუფლების გამიჯვნა.....	49
4.7. პარლამენტის უზენაესობა.....	50
4.8. პარლამენტარიზმი, ნდობა-უნდობლობის ვოტუმი.....	50

4.9. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის მმართველობის ფორმა.....	51
4.10. 1921 წლის კონსტიტუცია – ყველა დროის მნიშვნელოვანი დოკუმენტი.....	53
5. საკონსტიტუციო დიქტატურა საბჭოთა საქართველოში.....	54
6. საკონსტიტუციო რეფორმები 1990-1991 წლებში.....	56
6.1. უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანო – უზენაესი საბჭო.....	56
6.2. გარდამავალი პერიოდი – საბჭოურიდან რესპუბლიკურ კონსტიტუციაზე.....	57
6.3. ახალი საკონსტიტუციო კომისია და კონსტიტუციის პროექტის შემუშავების მცდელობა.....	57
6.4. საბჭოთა და ეროვნული კანონმდებლობის შეუსაბამობის პრობლემა.....	58
6.5. რეფერენდუმი და სარეფერენდუმი საკითხები.....	58
6.6. საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის აქტი.....	59
6.7. პრეზიდენტის თანამდებობის შემოღება და პრეზიდენტის არჩევნები.....	60
6.8. მმართველობის ფორმა.....	61
6.9. პრეზიდენტის უფლებამოსილება.....	62
6.10. მთავრობა.....	63
6.11. სასამართლო.....	64
6.12. უზენაესი საბჭოს წევრის სტატუსი.....	64
7. კვანისაკონსტიტუციო რეფორმები 1992-1995 წლებში.....	65
7.1. ხელისუფლების დამხობა და 1921 წლის კონსტიტუციის აღდგენა.....	65
7.2. „მცირე კონსტიტუცია“.....	67
7.2.1. პრეამბულა, სუვერენიტეტის პრინციპი და ძალაუფლების გამიჯვნა.....	68
7.2.2. პარლამენტი.....	68
7.2.3. პარლამენტის თავმჯდომარე, სახელმწიფოს მეთაური.....	69
7.2.4. მინისტრთა კაბინეტი.....	70
7.2.5. შეიარაღებული ძალები და უშიშროება.....	71
7.2.6. სასამართლო ხელისუფლება.....	71
8. საკონსტიტუციო ცვლილებები და რეფორმები 1995-2014 წლებში.....	71
8.1. 1995 წლის კონსტიტუციის პროექტის შემუშავება და მიღება.....	71
8.2. 2004 წლის 6 თებერვლის საკონსტიტუციო რეფორმა.....	73
8.3. 2010 წლის 15 ოქტომბრის საკონსტიტუციო რეფორმა.....	77
8.4. მიმდინარე საკონსტიტუციო რეფორმა.....	82
თავი III პოლიტიკური რეჟიმი და მმართველობის ფორმები.....	85
1. პოლიტიკური რეჟიმებისა და მმართველობის ფორმების ზოგადი დახასიათება.....	85
2. პოლიტიკური რეჟიმი.....	85
2.1. დემოკრატია.....	85
2.2. ტოტალიტარიზმი.....	87
2.3. ავტორიტარიზმი.....	88
3. მმართველობის ფორმები.....	89
3.1. მონარქია.....	89
3.2. რესპუბლიკა.....	90
3.3. საპრეზიდენტო რესპუბლიკა.....	91
3.3.1. საპრეზიდენტო სისტემის ზოგადი დახასიათება.....	91
3.3.2. შტოებს შორის ურთიერთგაწონასწორების სისტემა.....	93
3.3.3. საპრეზიდენტო მმართველობა ლათინურ ამერიკასა და აფრიკაში.....	95
3.4. საპარლამენტო სისტემა.....	95
3.4.1. საპარლამენტო სისტემის ისტორიული წინამძღვრები და მისი ზოგადი დახასიათება.....	95
3.4.2. სახელმწიფოს მეთაური.....	98
3.4.3. მთავრობა.....	99

3.4.3.1. მთავრობის ფორმირება	99
3.4.3.2. უნდობლობის ვოტუმი	100
3.4.4. ტრადიციული და რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი	101
3.4.4.1. ტრადიციული პარლამენტარიზმის კრიზისი	101
3.4.4.2. რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი	102
3.4.5. ნდობის ურთიერთობა	103
3.4.6. პარლამენტის დათხოვნა.....	104
3.4.7. განსხვავებები საპრეზიდენტო და საპარლამენტო სისტემას შორის	104
3.5. შერეული (ნახევრად-საპრეზიდენტო) რესპუბლიკა	106
3.5.1. შერეული (ნახევრად-საპრეზიდენტო) რესპუბლიკის ზოგადი დახასიათება	106
3.5.2. შერეული (ნახევრად-საპრეზიდენტო) რესპუბლიკის კლასიფიკაცია	107
3.5.3. შერეული რესპუბლიკის თავისებურებები	109
3.5.4. კოჰაბიტაცია	110
3.6. მმართველობის ფორმების მარტივი გამიჯვნის წესი	111
4. საქართველოს მმართველობის ფორმა	112
4.1. საქართველოს მმართველობის ფორმის ისტორიული ანალიზი	112
4.1.1. უძველესი დროიდან პირველ კონსტიტუციამდე	112
4.1.2. 1921 წლის კონსტიტუცია	113
4.1.3. საბჭოური კონსტიტუციები	113
4.1.4. მმართველობის ფორმები დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ	113
4.2. საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუცია	114
4.2.1. 1995 წლის კონსტიტუციის თავდაპირველი რედაქცია.....	114
4.2.2. მმართველობის მოდელი 2004 წლის თებერვლის შემდეგ	116
4.2.2.1. პრეზიდენტის როლი და სტატუსი სახელმწიფო ხელისუფლებაში.....	117
4.2.2.2. პრემიერ-მინისტრის ბერკეტები	118
4.2.2.3. პარლამენტი და მთავრობის საკონტროლო უფლებამოსილებები	118
4.3. საქართველოს მმართველობის მოდელი 2010 წლის საკონტიტუციო ცვლილებების შემდეგ	118
4.3.1. პრეზიდენტის სტატუსი	118
4.3.2. პრეზიდენტის კომპეტენციები	119
4.3.3. პრეზიდენტის საგარეო უფლებამოსილებები	120
4.3.4. პრეზიდენტი, როგორც უმაღლესი მთავარსარდალი	120
4.3.5. კონტრასიგნაცია.....	121
4.3.6. მთავრობის სტატუსი.....	121
4.3.7. მთავრობის საპარლამენტო კონტროლი	122
4.3.8. 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად მიღებული მმართველობის მოდელი	124
თავი IV ტერიტორიული მოწყობა.....	127
1. ტერიტორიული მოწყობის ზოგადი მიმოხილვა.....	127
1.1. შესავალი	127
1.2. უნიტარიზმი.....	127
1.2.1. უნიტარიზმის ცნება.....	127
1.2.2. დეცენტრალიზაცია და დეცენტრალიზაცია.....	128
1.2.3. ცენტრალიზებული და შედარებით დეცენტრალიზებული უნიტარიზმი.....	128
1.2.4. დეცენტრალიზებული უნიტარული სახელმწიფო	129
1.2.5. ავტონომია	130
1.2.6. ავტონომიის სახეები.....	130
1.2.7. უნიტარიზმის უპირატესობები.....	131

1.3. ფედერალიზმი	131
1.3.1. ფედერალიზმის ზოგადი დახასიათება.....	131
1.3.2. კომპეტენციათა გამიჯვნა.....	133
1.3.3. სიმეტრია თუ ასიმეტრია?	134
1.3.4. ფედერალური ერთიანობის გარანტიები.....	134
1.3.5. ფედერალიზმის დადებითი ასპექტები.....	134
1.3.6. ფედერალიზმის „უკუჩვენებები“.....	135
1.3.7. ფედერალიზმის განმასხვავებელი ნიშნები.....	135
1.4. რეგიონალიზმი	137
1.4.1. რეგიონალიზმის ისტორიული წანამძღვრები	137
1.4.2. რა არის რეგიონული ავტონომია?	137
1.4.3. სიმეტრია თუ ასიმეტრია?.....	138
1.4.4. რეგიონების კომპეტენცია.....	139
1.4.5. ტერიტორიული მოწყობის გამიჯვნის სქემა	140
2. საქართველოს ტერიტორიული მოწყობა	141
2.1. ისტორიული შესავალი	141
2.1.1. დამოუკიდებელი საქართველოს დილემა.....	142
2.1.2. საბჭოთა საქართველოს ტერიტორიული მოწყობა	143
2.2. 1995 წლის კონსტიტუცია ტერიტორიული მოწყობის შესახებ.....	143
2.3. თანამედროვე საქართველოს ტერიტორიული მოწყობა.....	144
2.3.1. ტერიტორიული ერთეულები საქართველოში	144
2.3.2. სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი	145
2.4. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა.....	146
2.4.1. აჭარის ა/რ-ის კომპეტენცია.....	146
2.4.2. აჭარის ა/რ-ის ხელისუფლების ორგანიზაცია.....	148
2.4.3. აჭარის ა/რ-ის მთავრობა.....	149
2.5. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა	151
2.5.1. აფხაზეთის ა/რ-ის სტატუსი	151
2.5.2. აფხაზეთის ა/რ-ის უმაღლესი საბჭო.....	151
2.5.3. აფხაზეთის ა/რ-ის მთავრობა	152
2.5.4. აფხაზეთის ა/რ-ის სხვა ორგანოები.....	152
2.6. ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე შექმნილი დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული	153
თავი V არჩევნები.....	155
1. არჩევნები და საარჩევნო სამართალი	155
1.1 შესავალი	155
1.2. არჩევნების სახეები და პერიოდულობა.....	155
1.3. საარჩევნო სისტემები.....	157
1.3.1. მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემა.....	158
1.3.2. პროპორციული საარჩევნო სისტემა	163
1.3.3. შერეული საარჩევნო სისტემა	164
1.4. საარჩევნო უფლება და ცენზები.....	164
1.5. არჩევნების პრინციპები.....	166
1.6. არჩევნების სტაბილურობა და დემოკრატიულობა	167
1.7. რეფერენდუმი და პლემისციტი.....	169
2. საქართველოს საარჩევნო სისტემა და არჩევნები.....	170
2.1 არჩევნების ისტორიული განვითარება საქართველოში.....	170

2.2 საქართველოს არჩევნების ძირითადი სახეები.....	171
2.2.1. საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნები.....	171
2.2.2. საქართველოს პარლამენტის არჩევნები.....	172
2.2.3. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნები.....	174
2.2.3.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს არჩევნები.....	174
2.2.3.2. საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის საკრებულოს არჩევნები.....	174
2.2.3.3. თვითმმართველი ქალაქის მერის და თვითმმართველი თემის გამგებლის არჩევნები.....	175
2.3. საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაცია.....	175
2.4. ამომრჩეველთა სიები და წინასაარჩევნო კამპანია.....	177
2.5. არჩევნების მონიტორინგი და მედია.....	178
2.6. კენჭისყრის დღე და არჩევნების შეჯამება.....	179
2.7. საარჩევნო დავის განხილვა და პასუხისმგებლობა.....	181
2.8. რეფერენდუმი და პლებისციტი საქართველოში.....	181
თავი VI პარლამენტი.....	184
1. პარლამენტარიაზმის ზოგადი მიმოხილვა.....	184
1.1. პარლამენტის ინსტიტუტის გენეზისი.....	184
1.2. პარლამენტის სისტემური კლასიფიკაცია.....	187
1.3. პარლამენტის შიდა სტრუქტურული ორგანიზაცია.....	190
1.4. პარლამენტის წევრის სტატუსი.....	190
1.4.1. იმუნიტეტი და ინდეპენდენცია.....	190
1.4.2. პარლამენტის წევრის სტატუსის შექმნა.....	191
1.5. პარლამენტის დამოუკიდებლობა.....	192
1.6. პარლამენტის უფლებამოსილებები.....	193
2. საქართველოს პარლამენტი.....	194
2.1. პარლამენტი საქართველოს სახელმწიფოს ისტორიაში.....	194
2.2. საქართველოს პარლამენტი 1995 წლის კონსტიტუციით.....	195
2.2.1. საქართველოს პარლამენტის სტატუსი და არჩევნები.....	195
2.2.2. საქართველოს პარლამენტის უფლებამოსილების შეწყვეტა.....	197
2.2.3. საქართველოს პარლამენტის მუშაობის წესი და პირველი სხდომა.....	197
2.2.4. საქართველოს პარლამენტის წევრი.....	198
2.2.4.1. საქართველოს პარლამენტის წევრის სტატუსი.....	198
2.2.4.2. საქართველოს პარლამენტის წევრის იმუნიტეტი და ინდეპენდენცია.....	199
2.2.5. საქართველოს პარლამენტის სტრუქტურა.....	199
2.2.5.1. საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე.....	200
2.2.5.2. პარლამენტის ბიურო.....	200
2.2.5.3. საპარლამენტო ფრაქცია.....	201
2.2.5.4. საქართველოს პარლამენტის კომიტეტი.....	202
2.2.5.5. საქართველოს პარლამენტის კომისიები.....	203
2.2.6. პარლამენტის ფუნქციები.....	204
2.2.6.1. საქართველოს პარლამენტის საკანონმდებლო უფლებამოსილებები: საკანონმდებლო პროცესი.....	205
2.2.6.1.1. საკანონმდებლო ინიციატივა.....	205
2.2.6.1.2. საკანონმდებლო წინადადება.....	207
2.2.6.1.3. საკომიტეტო და პლენარული განხილვები.....	208
2.2.6.1.4. კანონპროექტის დაჩქარებული და გამარტივებული წესით განხილვა.....	212
2.2.6.1.5. კანონპროექტზე ხელის მოწერა და გამოქვეყნება.....	212

2.2.6.1.6. კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანა.....	213
2.2.6.1.7. სახელმწიფო სიმბოლოების შესახებ კანონების პროექტების განხილვა.....	215
2.2.6.1.8. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის დამტკიცება.....	216
2.2.6.1.9. ბიუჯეტის კანონის პროექტის განხილვა და მიღება.....	217
2.2.6.2. პარლამენტის კონტროლის უფლებამოსილებები.....	219
2.2.6.2.1. საპარლამენტო კონტროლი.....	219
2.2.6.2.2. საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმები.....	220
2.2.6.2.2.1. ინტერპელაცია.....	221
2.2.6.2.2.2. დროებითი საგამოძიებო კომისია.....	222
2.2.6.2.2.3. დროებითი კომისია.....	225
2.2.6.2.2.4. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური.....	225
2.2.6.2.2.5. საქართველოს ეროვნული ბანკი.....	227
2.2.6.2.2.6. საქართველოს სახალო დამცველი.....	228
2.2.6.2.2.7. პარლამენტის მიერ არჩეული პირებისა და სუბიექტების კონტროლი.....	228
2.2.6.2.2.8. პარლამენტის მიერ მიღებული და აღმასრულებელი_ხელისუფლების ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლი.....	229
2.2.6.2.2.9. იმპიჩმენტი.....	230

თავი VII პრეზიდენტი232

1. პრეზიდენტის ინსტიტუტის ზოგადი მიმოხილვა.....	232
1.1. შესავალი.....	232
1.2. პრეზიდენტის ინსტიტუტის ფორმირება – მცირე ისტორიული ექსკურსი.....	232
1.3. პრეზიდენტი, როგორც სახელმწიფოს მეთაური.....	234
1.3.1. სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტი.....	234
1.3.2. სახელმწიფოს მეთაურის კლასიფიკაცია და პრეზიდენტის არჩევის ზოგადი სტანდარტი	235
1.4. პრეზიდენტის ინსტიტუტი მმართველობის მოდელების მიხედვით.....	236
1.4.1. პრეზიდენტი სახელმწიფო მმართველობის საპრეზიდენტო მოდელში.....	237
1.4.2. პრეზიდენტი სახელმწიფო მმართველობის საპარლამენტო მოდელში.....	238
1.4.3. პრეზიდენტი სახელმწიფო მმართველობის შერეულ მოდელში.....	240
2. საქართველოს პრეზიდენტი.....	241
2.1. საკონსტიტუციო რეფორმები და პრეზიდენტი.....	241
2.2. საქართველოს პრეზიდენტი კონსტიტუციის მიხედვით.....	243
2.2.1 საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნები.....	243
2.2.2. საქართველოს პრეზიდენტის კონსტიტუციური სტატუსი.....	244
2.2.3. საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებები.....	245
2.2.3.1. საქართველოს პრეზიდენტი, როგორც სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი	245
2.2.3.2. საქართველოს პრეზიდენტის საგარეო უფლებამოსილებები.....	246
2.2.3.3. საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებები საკანონმდებლო ორგანოსთან მიმართებით.....	247
2.2.3.4. საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებები აღმასრულებელი ხელისუფლების სფეროში.....	247
2.2.3.5. საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებები სასამართლო ხელისუფლებასთან მიმართებით.....	248
2.2.3.6. საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებები საფინანსო-საბიუჯეტო საქმიანობის სფეროში.....	249
2.2.4. საქართველოს პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტები.....	249

2.2.5. საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილების დროებით შესრულება და შეწყვეტა ..	250
2.3. პრეზიდენტის ადმინისტრაცია	251
თავი VII მთავრობა	253
1. მთავრობის ზოგადი მიმოხილვა	253
1.1. მთავრობის ცნება და არსი	253
1.2. სამთავრობო მოდელები და მთავრობის ადილი სახელმწიფო მმართველობის სხვადასხვა სისტემაში	253
1.3. მთავრობის ფორმირება და უფლებამოსილებები	257
1.4. მთავრობის შემადგენლობა	258
1.5. მთავრობის წევრის სტატუსი	258
1.6. მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადება და გადაყენება	259
2. საქართველოს მთავრობა	259
2.1. სამართლებრივი წარსული – რესტროსპექტივა	259
2.1.1. დემოკრატიულ რესპუბლიკამდე	259
2.1.2. მთავრობა საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკაში	260
2.1.3. მთავრობა საბჭოთა საქართველოში	261
2.1.4. დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდგომი პერიოდი, საკონსტიტუციო რეფორმები	262
2.2. საქართველოს მთავრობის საკონსტიტუციო სტატუსი და უფლებამოსილებები	264
2.2.1. საქართველოს მთავრობა, როგორც კონსტიტუციური ორგანო	264
2.2.2. მთავრობის ფორმირება	265
2.2.3. საქართველოს მთავრობის შემადგენლობა, სტრუქტურა და უფლებამოსილებები	267
2.3.4. საქართველოს პრეზიდენტისა და მთავრობის ურთიერთმიმართება	269
2.3.5. მთავრობის ანგარიშგაღებულება	270
2.2.6. მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადება	271
თავი IX სასამართლო	273
1. სასამართლო ხელისუფლების ზოგადი მიმოხილვა	273
1.1. სასამართლო ხელისუფლების დანიშნულება და მისი ადგილი ძალაუფლებათა გამიჯვნის სისტემაში	273
1.2. სასამართლო ხელისუფლების კონსტიტუციური საფუძვლები	274
1.3. სასამართლო სისტემის ორგანიზაცია	276
1.4. მოსამართლის სტატუსი	278
2. საქართველოს სასამართლო სისტემა	281
2.1. ისტორიული მიმოხილვა	281
2.2. სასამართლო ხელისუფლების საკონსტიტუციო საფუძვლები საქართველოში	283
2.3. საქართველოს საერთო სასამართლოების სისტემა	283
2.4. საერთო სასამართლოების მოსამართლის სამართლებრივი სტატუსი	285
2.4.1. მოსამართლეთა თანამდებობაზე გამწესება	285
2.4.2. მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის გარანტიები	286
2.4.3. მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობა, უფლებამოსილების შეწყვეტა	287
2.5. საქართველოს მოსამართლეთა კონფერენცია	289
2.6. საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო	289
თავი X საკონსტიტუციო კონტროლი	291
1. საკონსტიტუციო კონტროლის ზოგადი მიმოხილვა	291
1.1. საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტი	291
1.2. საკონსტიტუციო კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოები	292

1.2.1. საკონსტიტუციო სასამართლოები.....	292
1.2.1.1. ზოგადი მიმოხილვა	292
1.2.1.2. ავსტრიული მოდელი	292
1.2.1.3. გერმანული მოდელი	293
1.2.2. საერთო სასამართლოები და საკონსტიტუციო სასამართლოს ექვივალენტი ორგანოები.....	294
1.2.3. საკონსტიტუციო კონტროლის ძირითადი სახეები	295
2. საკონსტიტუციო კონტროლი საქართველოში	297
2.1. საკონსტიტუციო კონტროლის კონსტიტუციური საფუძვლები.....	297
2.2. საკონსტიტუციო კონტროლის საკანონმდებლო საფუძვლები	298
2.3. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო	299
2.3.1. საკონსტიტუციო სასამართლოს დაკომპლექტება და სტრუქტურა.....	299
2.3.2. საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებები, „ნეგატიური კანონმდებელი“	300
2.3.3. საკონსტიტუციო სამართალწარმოება.....	302
2.3.4. საკონსტიტუციო სასამართლოს აქტები, გადაწყვეტილების მიღება და აღსრულება	303
თავი XI ადგილობრივი თვითმმართველობა	305
1. ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის ზოგადი დახასიათება.....	305
1.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის არსი	305
1.2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითადი ცნებები.....	306
1.3. ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითადი პრინციპები.....	307
1.4. ევროპული ქარტია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“	309
2. ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში.....	312
2.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარება საქართველოში.....	312
2.2. ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოს კონსტიტუციაში	313
2.3. ადგილობრივი თვითმმართველობის საკანონმდებლო მოწესრიგება.....	315
2.4. ადგილობრივი თვითმმართველობის ქართული სისტემა.....	316
2.5. მუნიციპალიტეტი	317
2.5.1. მუნიციპალიტეტის შექმნა, გაუქმება და უფლებამოსილებები	317
2.5.2. მუნიციპალიტეტის ორგანოები.....	318
2.5.2.1. მუნიციპალიტეტის საკრებულო	318
2.5.2.2. მუნიციპალიტეტის გამგებელი/მერი	321
2.5.2.3. მუნიციპალიტეტის ორგანოების სამართლებრივი აქტები	322
2.5.3. პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა. საკრებულოს დათხოვნა და საქმიანობის შეჩერება, საკრებულოს და გამგებლის/მერის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა	322
2.5.4. მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი.....	323
2.5.5. მუნიციპალიტეტის ქონება.....	324
2.5.6. მოქალაქეთა მონაწილეობა თვითმმართველობის განხორციელებაში	325
2.5.7. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობა.....	326
2.5.8. სამხარეო საკონსულტაციო საბჭო.....	327
2.6. თბილისის მუნიციპალიტეტი	327
თავი XII ეროვნული უშიშროების საბჭო და ეროვნული ბანკი.....	330
1. საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭო	330
1.1. სახელმწიფოს უშიშროება და უსაფრთხოება	330
1.2. ეროვნული უშიშროების საბჭოს შექმნა	330
1.3. ეროვნული უშიშროების საბჭო საქართველოში	331
1.3.1. საქართველოს ეროვნული უშიშროების სათავეებთან	331
1.3.2. საკონსტიტუციო სამართლებრივი სტატუსი.....	332

1.3.3. საბჭოს სტრუქტურა და ფორმირების წესი.....	333
1.3.4 საბჭოს სტრუქტურული ერთეულები.....	334
1.3.5 საბჭოს უფლებამოსილებები.....	336
1.3.6. ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია.....	337
2. საქართველოს ეროვნული ბანკი.....	338
2.1. საქართველოს ეროვნული ბანკის ისტორიული გზა.....	338
2.2. ეროვნული ბანკის სტატუსი და ფუნქციები.....	338
2.3. ეროვნული ბანკის მმართველობა და სტრუქტურა.....	340
2.3.1. ეროვნული ბანკის საბჭო.....	340
2.3.2. ეროვნული ბანკის პრეზიდენტი.....	341
2.4. ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრისა და პრეზიდენტის სტატუსი.....	342
2.5. ეროვნული ბანკი და საქართველოს ეროვნული ვალუტა – ლარი.....	343
თავი XIII აღამიანის ძირითადი უფლებები და უფლების დაცვის ძირითადი	
მექანიზმები საქართველოში.....	344
1. აღამიანის ძირითადი უფლებების ზოგადი მიმოხილვა.....	344
1.1. შესავალი.....	344
1.2. მცირე ისტორიული ექსკურსი.....	344
1.3. ძირითადი უფლების არსი და საქართველოს კონსტიტუცია.....	346
1.4. ძირითადი უფლებების ადრესატი.....	349
1.5. ძირითადი უფლებების სუბიექტები.....	350
1.6. ძირითადი უფლებების კლასიფიკაცია.....	352
1.7. ძირითადი უფლებების შეზღუდვა და შეზღუდვის საკონსტიტუციოსამართლებრივი გამართლება.....	354
2. უფლების დაცვის მექანიზმები საქართველოში.....	356
2.1. შესავალი.....	356
2.2. საკონსტიტუციო სასამართლო, როგორც ძირითადი უფლების დაცვის საკონსტიტუციოსამართლებრივი საშუალება.....	356
2.3. საერთო სასამართლოების სისტემა – უფლების დაცვის სამართლებრივი მექანიზმი.....	358
2.4. სახალხო დამცველის ინსტიტუტი, როგორც უფლების დაცვის საკონსტიტუციოსამართლებრივი საშუალება.....	358
2.5. დავის გადაწყვეტის ალტერნატიული საშუალებანი – მედიაცია და არბიტრაჟი.....	360
2.6. ადმინისტრაციული საჩივარი, როგორც უფლების დაცვის სამართლებრივი საშუალება.....	361
თავი XIV მოქალაქეობა.....	364
1. მოქალაქეობის ინსტიტუტი.....	364
1.1. მოქალაქეობის ცნება.....	364
1.2. მოქალაქეობის მოპოვების გზები.....	364
1.3. ორმაგი მოქალაქეობა.....	365
2. საქართველოს მოქალაქეობა.....	366
2.1. საქართველოს მოქალაქეობის მოპოვების გზები.....	366
2.1.1. დაბადებით საქართველოს მოქალაქეობა.....	366
2.1.2. ნატურალიზაციით საქართველოს მოქალაქეობის მოპოვება.....	367
2.1.2.1. მოქალაქეობის ჩვეულებრივი წესით მინიჭება.....	367
2.1.2.2. მოქალაქეობის გამარტივებული წესით მინიჭება.....	367
2.1.2.3. მოქალაქეობის საგამონაკლისო წესით მინიჭება.....	367
2.1.2.4. მოქალაქეობის აღდგენის წესით მინიჭება.....	368
2.1.3. მოქალაქეობის მიღების დამაბრკოლებელი გარემოება.....	368
2.1.4. საპატიო მოქალაქეობა.....	368

2.1.5. მოქალაქეობის შენარჩუნება.....	369
2.2. მოქალაქეობის შეწყვეტა	369
2.2.1. მოქალაქეობიდან გასვლა.....	369
2.2.2. მოქალაქეობის დაკარგვა.....	369
2.3. საქართველოს მოქალაქეობის დადგენა.....	370
2.4. საქართველოს მოქალაქეთა სამართლებრივი მდგომარეობა	371
2.5. ადამიანისა და მოქალაქის უფლებები.....	371
3. უცხოელები და მოქალაქეობის არმქონე პირები.....	372
3.1. უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი სტატუსი	372
3.2. უცხოელთა უფლება-მოვალეობები	372
3.3. თავშესაფრის უფლება.....	373
ბიბლიოგრაფია	რრორ! ოოკმარკ ნოტ ღეჴინედ.

მეორე გამოცემის წინათქმა

„საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი“ პირველად 2013 წელს გამოიცა და იმ-თავითვე მიიპყრო იურიდიული საზოგადოების ყურადღება. სახელმძღვანელოს ნოვატორული სტილი, სტუდენტის ინტერესებზე მორგებული სასწავლო მასალა, ზოგადთეორიული, შედარებითსამართლებრივი და ეროვნული საკონსტიტუციო სამართლის შესახებ ინფორმაციის წყალობით მნიშვნელოვნად გამარტივდა საკონსტიტუციო სამართლის სასწავლო დისციპლინის ათვისება.

სახელმძღვანელოს პირველი გამოცემა გადამუშავდა, შეივსო და დაიხვეწა, ასევე, დაემატა რამდენიმე ახალი თავი თუ ქვეთავი, რომელიც კიდევ უფრო დაეხმარება სტუდენტებს აუცილებელი ინფორმაციის მიღებაში. მეორე გამოცემაში გათვალისწინებული იქნა სხვადასხვა უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების ინტერესი, რომელთა სასწავლო კურსი საკონსტიტუციო სამართალში სხვებისგან მცირედ განსხვავებულ თემატიკას მოიცავს.

მინდა მადლობა გადავუხადო სახელმძღვანელოს ავტორებს, რომელთაც მთლიანად გადაამუშავეს არსებული მასალა, მიუსადაგეს მოქმედ კანონმდებლობას, განავრცეს და განავითარეს სახელმძღვანელოს პრობლემური ადგილები.

ქართული კანონმდებლობის ზედმეტად სწრაფი ცვლილებების გამო, იძულებული ვიყავით სრულიად წარმოუდგენელი სიჩქარით გვემუშავა და მაქსიმალურად სრულყოფილად გადმოგვეცა ინფორმაცია. ამის გამო, შესაძლებელია წიგნში უმნიშვნელო ტექნიკური ხარვეზები გაიპარა, თუმცა ეს ტექსტის გაგებასა და მთლიანი მასალის ათვისებაში პრობლემას არ შექმნის.

იმედს ვიტოვებთ, რომ სახელმძღვანელო მნიშვნელოვნად დაეხმარება ქართველ სტუდენტებს საკონსტიტუციო სამართლის დისციპლინის დაძლევისა და საკონსტიტუციო სამართლის საფუძვლების დაუფლებაში, ასევე, ნებისმიერ დაინტერესებულ ადამიანს, რომლის საქმიანობის, კვლევის ან ინტერესის სფეროს საკონსტიტუციო სამართალი წარმოადგენს.

დიმიტრი გეგენავა

დავით ბატონიშვილის სამართლის
ინსტიტუტის დირექტორი,
ასისტენტ-პროფესორი

თბილისი, 2014 წლის სექტემბერი

თავი I

შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში

1. საკონსტიტუციო სამართლის სისტემა

1.1. საკონსტიტუციო სამართლის ცნება და მიზანი

საკონსტიტუციო სამართალი სამართლის დარგებს შორის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანია და სამართლებრივ სისტემაში განსაკუთრებულ ადგილს იკავებს. სწორედ მისი საშუალებით მოხერხდა მრავალ ქვეყანაში არადემოკრატიული მმართველობიდან დემოკრატიულზე გადასვლა.¹ იგი, ერთგვარად, დამფუძნებელი ხასიათის მატარებელია და მიმართულია სახელმწიფოს ძირითადი კანონის – კონსტიტუციისაკენ. „საკონსტიტუციო სამართალი“ რამდენიმე მნიშვნელობით გამოიყენება²: როგორც სამართლის მიმართულება და როგორც მეცნიერება. აქტუალურობის მიუხედავად, მისი ყველასათვის მისაღები, ერთიანი და მკაცრად განსაზღვრული³, „ქრესტომათიული განმარტება“ არ არსებობს⁴.

საკონსტიტუციო სამართალი სახელმწიფოს მიერ დადგენილი და უზრუნველყოფილი ნორმათა სისტემა⁵, რომელიც აწესრიგებს სახელმწიფო ორგანოებს, მათ ურთიერთკავშირს,⁶ სახელმწიფო ხელისუფლების ერთიან სტრუქტურასა და უფლებამოსილებებს⁷, მოქალაქესა და სახელმწიფოს შორის ურთიერთობას⁸, სუვერენიტეტს, სახელმწიფოს სამართლებრივ, პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და სოციალურ სისტემას⁹. საკონსტიტუციო სამართლის მთავარი მიზანია, უზრუნველყოს სახელმწიფო ორგანოების მუდმივი და კანონზომიერი ცვლა, შეზღუდოს არსებული ხელისუფლება¹⁰, შექმნას იმგვარი მოწესრიგება, რომ სახელმწიფო ინსტიტუტები თავისუფლების სფეროში ვერ ჩაერიონ¹¹.

საკონსტიტუციო სამართალი საჯარო სამართლის ნაწილია და სამართლის სხვა მიმართულებების არსებობისათვის მყარ საფუძველს ქმნის¹², რითაც სახელმწიფოში მოქმედ ერთიან და ერთგვაროვან სამართლებრივ რეჟიმს ადგენს. საკონსტიტუციო სამართალი ორ დიდი დარგად – სახელმწიფო მოწყობად და ადამიანის ძირითად უფლებებად – იყოფა, რომლებიც, თავის მხრივ, ბევრი ვიწრო მიმართულებისგან შედგება¹³: საპარლამენტო სამართალი, სამოსამართლო სამართალი, საარჩევნო სამართალი, პოლიტიკური პარტიების სამართალი, ადამიანის ძირითადი უფლებების სამართალი, საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების სამართალი და სხვ.

მართალია, საკონსტიტუციო სამართლის კვლევის ძირითადი საგანი სახელმწიფოა, თუმცა ეს სულაც არ ნიშნავს, რომ მისი „სახელმწიფო სამართლად“ მოხსენიება მართებულია. მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფო სამართლის კვლევის საგანიც სახელმწიფო და სახელმწიფო ხელისუფლებაა¹⁴, მათ შორის არსებითი განსხვავებაა. სამართლებრივ სისტემათა ძალიან მცირე ნაწილი კვლავაც გამოიყენებს ცნებას – „სახელმწიფო სამართალი“¹⁵, თუმცა ეს ან ისტორიული ტრადიციაა¹⁶, რომელსაც სიმბოლური დატვირთვა ენიჭება ან საბჭოური მეცნიერების გავლენა.

ტერმინთა თაობაზე დავა მეცხრამეტე საუკუნეში დაიწყო და დღემდე აქტუალურია; სახელწოდებების გარდა, მათ შორის არსებითი შინაარსობრივი სხვაობაც არსებობს.¹⁷

სახელმწიფო სამართალი გაცილებით ფართო ცნებაა და გულისხმობს სახელმწიფოს მართვა-გამგეობასთან, მმართველობის ძირითად საკითხებთან დაკავშირებულ ნორმათა ერთობლიობას. შესაბამისად, სახელმწიფო სამართალში შეიძლება მოაზრებულ იქნას როგორც საკონსტიტუციო, ისე ადმინისტრაციული სამართალი და ნებისმიერი ის ინტერდისციპლინური სამართლის დარგი¹⁸, რომელიც სახელმწიფოს ფუნქციების რეალიზების რაიმე საკითხს მაინც ეხება, მათ შორის, მოქალაქეთა უფლება-მოვალეობებს¹⁹ და ა.შ.

მნიშვნელოვანი სხვაობაა „საკონსტიტუციოსა“ და „კონსტიტუციურს“ შორის. სამწუხაროდ, ქართულ სამართლებრივ ლიტერატურაში ხშირად ამ ორ ცნებას ერთი მნიშვნელობით გამოიყენებენ, რაც არასწორია. „საკონსტიტუციო“ კონსტიტუციისკენ მიმართულს, მისგან გამოდინარეს, ხოლო „კონსტიტუციური“ კი - კონსტიტუციასთან დაკავშირებულს, მასზე დამყარებულს, შესაბამისს აღნიშნავს. აქედან გამომდინარე, „საკონსტიტუციო“ სამართალი აღნიშნავს სამართალს, რომელიც მიმართულია კონსტიტუციისაკენ, ანუ მისი შესწავლის, კვლევის საგანი არის კონსტიტუცია. „კონსტიტუციური“ სამართალი გულისხმობს კონსტიტუციის შესაბამის, მასთან თანხვედრაში მყოფ სამართალს, რაც გაცილებით ფართოა და მოიცავს ნებისმიერ სამართალს, რომელიც კონსტიტუციას შეესაბამება, მათ შორის, რასაკვირველია, საკონსტიტუციო სამართალსაც. ტერმინოლოგიური განსხვავება ქართული ენის თავისებურებებითაა გამოწვეული, რომელიც საშუალებას იძლევა „საკონსტიტუციო“ და „კონსტიტუციური“ სხვადასხვა მნიშვნელობის მატარებელ ცნებებად მივიჩნიოთ. უცხო ენათა უმრავლესობაში კი ორივე მათგანი ხშირად ერთი ცნებით აღინიშნება: ინგლისური – *Constitutional*, ფრანგული – *Constitutionnel*, იტალიური – *Constituzionale*, რუსული – *Конституционный* და ა.შ.

რაც შეეხება საკონსტიტუციო სამართლის მეცნიერებას, იგი საუკუნეების განმავლობაში ჩამოყალიბებულ, სახელმწიფოს მართვა-გამგეობასთან დაკავშირებული საკითხების ისტორიულ, სამართლებრივ, ფილოსოფიურ და პოლიტიკურ ასპექტებსა²⁰ და ხელისუფლების ქმედებათა ლეგიტიმურობის საკითხს²¹, საკონსტიტუციო სამართლის განვითარების ისტორიას, საკონსტიტუციოსამართლებრივ ნორმათა პრაქტიკაში რეალიზებას, მის სუბიექტებს, წყაროებს²² და ა.შ. შეისწავლის. შაიოს განმარტებით, „კონსტიტუციონალიზმი არის სახელმწიფო ხელისუფლების შეზღუდვა საზოგადოებრივი სიმშვიდის შენარჩუნებისთვის, რომელიც მოწოდებულია დააცხროს მიმდინარე ვნებები ისე, რომ საფრთხე არ შეუქმნას მმართველობის ეფექტიანობას“²³. კონსტიტუციონალიზმს უბრალო „კანონიერებაზე“ გაცილებით უფრო მეტი რამ აინტერესებს, ვინაიდან ხელისუფლების ქმედების კანონიერად შერაცხვა არ გულისხმობს, რომ ის *a priori* კონსტიტუციურია; საკონსტიტუციო სამართლის მეცნიერების ერთ-ერთი მიზანია, დაადგინოს თუ რა არის კონსტიტუციური²⁴.

უმეტეს შემთხვევაში კონსტიტუციონალიზმს საკონსტიტუციო სამართლის მეცნიერებას და არა სამართლის დარგს უწოდებენ, თუმცა მათ შორის ხშირად განსხვავება იმდენად უმნიშვნელოა, რომ მხოლოდ სიმბოლურ დატვირთვას იძენს. კონსტიტუციონალიზმი ვერასდროს იქნება ჩაკეტილი მხოლოდ სამართლის მეცნიერების

ჩარჩოებში, უფრო მეტიც, ზოგადად, სამართლის მეცნიერების მსგავსად, მისი კვლევის სფერო არ იზღუდება რომელიმე კონკრეტული სახელმწიფოს საკონსტიტუციო სამართლით²⁵. ვინაიდან თავად კონსტიტუცია რაციონალური აზროვნების შედეგია, ძალიან რთულია საკონსტიტუციო სამართლის, ისტორიის, ფილოსოფიისა და პოლიტიკური მეცნიერების ერთმანეთისგან მკვეთრი გამოჯვანა²⁶.

ბარნეტი საკონსტიტუციო სამართლის დოქტრინის ოთხ მთავარ მახასიათებელს გამოყოფს: ა) ძალაუფლება (ხელისუფლება) უნდა ხორციელდებოდეს საკანონმდებლო ორგანოს მიერ დადგენილ ფარგლებში და მისი განმხორციელებელი ანგარიშვალდებულება კანონის წინაშე; ბ) ძალაუფლების განხორციელება უნდა შეესაბამებოდეს ადამიანის ძირითად უფლებებს; გ) ძალაუფლება, მისი ბოროტად გამოყენების თავიდან აცილების მიზნით, სახელმწიფო ინსტიტუტებს შორის რაციონალურად უნდა იყოს განაწილებული; დ) პოლიტიკის შექმნისა და განხორციელებისას ხელისუფლება ანგარიშვალდებულება საკუთარი ამომრჩევლის წინაშე, რომლისგანაც მომდინარეობს მისი უფლებამოსილება.²⁷

კონსტიტუციონალიზმი პოლიტიკურ-სამართლებრივი თეორიაა²⁸ და ძალზე ახლოსაა საზოგადოებრივ და პოლიტიკურ მეცნიერებებთან²⁹. კონსტიტუციონალიზმსა და პოლიტოლოგიას კვლევის ბევრი საერთო ობიექტი აქვთ: სახალხო სუვერენიტეტი, წარმომადგენლობა, ძალაუფლების გამოჯვანა, სახელმწიფო ორგანოები და ა.შ.³⁰ უმრავლესობის ძალაუფლება არ შეიძლება იყოს შეუზღუდავი, მორალური პრინციპები და სამართლიანობა მასზე მაღლა უნდა იდგეს³¹, ამას კი სისტემატიზაცია სჭირდება, რის გამოც საკონსტიტუციო სამართლის მეცნიერება სხვადასხვა სახელმწიფოს საკონსტიტუციო სამართალს განაზოგადებს, სისტემურად აანალიზებს³²; იგი იკვლევს პოლიტიკური ხელისუფლების ჩამოყალიბებასთან, ძალაუფლების გადაცემასა და განხორციელებასთან დაკავშირებულ საკითხებს³³. სწორედ ამიტომაც, სრულიად მართებულია დიუვერჟესული მოსაზრება – „შეისწავლო კონსტიტუციური სამართალი ეს ნიშნავს იმას, რომ შეისწავლო პოლიტიკური ინსტიტუტების იურიდიული ასპექტები“³⁴.

საკონსტიტუციო სამართალი განსაკუთრებულად მნიშვნელოვანია საქართველოსთვის, რომელიც გარდამავალ ეტაპზე იმყოფება და რომლისთვისაც სასიცოცხლოა სახელმწიფოში ძალაუფლების სწორი და დაბალანსებული განაწილება. კონსტიტუციონალიზმის ძირითადი ამოცანა ზომ სწორედ ხელისუფლების შეზღუდვა და ძლიერი სამოქალაქო საზოგადოების არსებობაა.

1.2. საკონსტიტუციო სამართლის განვითარების ეტაპები

კონსტიტუციის ამოსავალი იდეა ძალაუფლების შეზღუდვისა და გამოჯვანის პრინციპების პრაქტიკაში რეალიზებაა³⁵, ამიტომაც კონსტიტუციონალიზმის ისტორიის დასაწყისად 1215 წელს ინგლისის მეფე ჯონ უმეცხელოს მიერ „თავისუფლებათა დიდი ქარტიის“ მიღება მიიჩნევა³⁶. ქარტია ერთ-ერთი გამორჩეული სამართლებრივი ძეგლია, რომელსაც აქტუალობა არ დაუკარგავს და რაც მთავარია, გაერთიანებულ სამეფოში

დღემდე მოქმედებს. ამ აქტით პირველად მოხერხდა მონარქის ძალაუფლების შეზღუდვა და სახალხო წარმომადგენლობის უზრუნველყოფა, რომლის საფუძველზე განხორციელებულმა ქმედებებმა, თავის მხრივ, პარლამენტარიზმს დაუდო სათავე³⁷.

ათვლის წერტილად „თავისუფლების დიდი ქარტიის“ მიჩნევა არ ნიშნავს, რომ მანამდე არსებული სამართლებრივი ძეგლები სრულიად უმნიშვნელოა, პირიქით, ისინი ანალიზისათვის ძალზე სასარგებლო და საინტერესო ინფორმაციას შეიცავენ. სამართლებრივი ძეგლები, რომლებიც სახელმწიფოს მართვა-გამგეობის საკითხებს აწესრიგებდნენ, მრავლადაა შემორჩენილი სხვადასხვა ერის კულტურულ და ისტორიულ მემკვიდრეობაში.

თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმის განვითარება ძირითადად ოთხ ეტაპად მიმდინარეობდა. პირველი ეტაპის დასაწყისი, რა თქმა უნდა, 1787 წლის აშშ-ის კონსტიტუციას უკავშირდება, რომელიც დღემდე ერთ-ერთ ყველაზე მყარ კონსტიტუციად მიიჩნევა³⁸. მისი მიზანი სრულიად ახალი, განსხვავებული მმართველობის სისტემის დამკვიდრება იყო.³⁹ სწორედ პირველი დაწერილი კონსტიტუცია გახლდათ კლასიკური გაგებით კონსტიტუციონალიზმის (კლასიკური გაგებით) დასაწყისი, რამაც სათავე დაუდო მსოფლიოს ძირეულ სამართლებრივ და კულტურულ გარდაქმნას. პირველ ეტაპი მოიცავს 1787 წლიდან 1918 წლამდე პერიოდს, როდესაც სახელმწიფოთა ნაწილმა გაითვალისწინა შტატების გამოცდილება და თავადაც შექმნა საკუთარი კონსტიტუციები, მაგ., ბელგიის 1831 წლის, შვეიცარიის 1874 წლის, არგენტინის 1853 წლის კონსტიტუციები და ა.შ.⁴⁰ პირველი ეტაპის კონსტიტუციები ძირითადად სახელმწიფო მოწყობის საკითხებს აწესრიგებდა, აკანონებდა უკვე არსებულ წესწყობილებას, ადამიანის ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებს ყურადღება თითქმის არ ექცეოდა⁴¹.

პირველი მსოფლიო ომის დასრულებამ მსოფლიოს პოლიტიკური რუკა სრულებით შეცვალა. სახელმწიფოთა ნაწილი პირვანდელი სახით აღარ არსებობდა, რამდენიმე რევოლუციის შედეგად შეიცვალა მმართველობის ფორმები და რაც მთავარია, გაჩნდა ბევრი დამოუკიდებელი სახელმწიფო. ამ პროცესმა გამოიწვია თვისობრივად ახალი კონსტიტუციების შექმნა, რაც მეორე მსოფლიო ომამდე გაგრძელდა. კონსტიტუციონალიზმის განვითარების მეორე ეტაპი სწორედ პირველ და მეორე მსოფლიო ომებს შორის პერიოდს მოიცავს.⁴² ამ პერიოდის კონსტიტუციებში შედარებით წინა პლანზეა წამოწეული ადამიანის ძირითადი უფლებები, თუმცა ძირითადი ყურადღება კვლავაც სახელმწიფო მოწყობის თემას ეთმობა. ჩეხოსლოვაკიის, ავსტრიის, ლუქსემბურგის კონსტიტუციებმა დაამკვიდრა ახალი სახელმწიფო ინსტიტუტი – საკონსტიტუციო სასამართლო⁴³.

კონსტიტუციონალიზმის განვითარების მესამე ეტაპი მეორე მსოფლიო ომის დასრულებიდან იწყება და მოიცავს მეოცე საუკუნის თითქმის მთელ მეორე ნახევარს, 90-იან წლებამდე. ეს პერიოდი ემთხვევა „ცივ ომს“ და მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის ისტორიაში ერთ-ერთი ყველაზე გარდამტეხია⁴⁴. მეორე მსოფლიო ომის დასრულებიდან რამდენიმე წელში მიღებული კონსტიტუციებიდან აღსანიშნავია საფრანგეთის, იტალიის, იაპონიის კონსტიტუციები, რომელთაც მეოცე საუკუნის 50-60-იან წლებში გათავისუფლებულ და ახლადშექმნილ სახელმწიფოთა

ძირითადი კანონები მოჰყვა.⁴⁵ დემოკრატიულმა პროცესებმა, ადამიანის უფლებების წინა პლანზე წამოწვევამ და ადამიანის, როგორც უზენაესი ღირებულების აღიარებამ მნიშვნელოვნად განაპირობა ამ ეტაპის კონსტიტუციების სამართლებრივი არქიტექტურა, კონსტიტუციებში აისახა მეოცე საუკუნის უმნიშვნელოვანი საერთაშორისო აქტები და კონვენციები, მათ შორის, გაეროს ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია, ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენცია და ა.შ.

კონსტიტუციონალიზმის მეოთხე, მიმდინარე ეტაპი მეოცე საუკუნის 90-იანი წლების დასაწყისს, კერძოდ საბჭოთა კავშირისა და ე.წ. „კომუნისტური ბანაკის“ დაშლას, ახალი სახელმწიფოების წარმოქმნას უკავშირდება. პოსტკომუნისტურმა სახელმწიფოებმა მნიშვნელოვანი საკონსტიტუციო რეფორმები გაატარეს და ახალი კონსტიტუციები მიიღეს⁴⁶, რომლებშიც დემოკრატიული ინსტიტუტები, ადამიანის უფლებების განმტკიცებელია⁴⁷ და ემყარება სხვადასხვა ქვეყნის საკონსტიტუციო სამართლებრივ გამოცდილებას. მათში უარყოფილია კომუნისტური მიდგომები და ხელისუფლების კომუნისტური გაგება, თუმცა საბოლოოდ მაინც არაა გათავისუფლებული წარსულის ნაშთების ზეგავლენისაგან და უფრო მეტად გათავისუფლებულ სახელმწიფოთა დეკლარაციის როლს ასრულებს⁴⁸.

1.3. საკონსტიტუციო სამართლის წყაროები

სამართლის წყარო სამართლის მეცნიერების შესწავლის ერთ-ერთ ძირითად ინსტიტუტს წარმოადგენს. ზოგადი განმარტებით, სამართლის გამოხატვის ფორმას სამართლის წყარო ეწოდება⁴⁹, შესაბამისად, საკონსტიტუციო სამართლის წყარო ის ფორმა და საშუალებაა, რომლითაც საკონსტიტუციო სამართალი გამოიხატება და აწესრიგებს საკონსტიტუციო სამართლებრივ ურთიერთობებს⁵⁰.

ყველა სახელმწიფოს საკონსტიტუციო სამართლის წყაროთა დამოუკიდებელი სისტემა აქვს, ამიტომაც რთულია მათი განზოგადება,⁵¹ თუმცა ძირითადი სახეების გამოყოფა მაინც შესაძლებელია. საკონსტიტუციო სამართლის წყაროები საქმოდ მრავალფეროვანია, ისინი შეიძლება იყოს როგორც დაწერილი, ისე დაუწერილი⁵².

საკონსტიტუციო სამართლის წყაროების სამ მთავარ სახეობას გამოარჩევენ: სამართლებრივი აქტები, ჩვეულება და სასამართლო პრაქტიკა⁵³, თუმცა, ასევე, აღსანიშნავია საკონსტიტუციო სამართლის მეცნიერება (დოქტრინა) და რელიგიური ხასიათის წყაროები, რომლებიც სახელმწიფოს სამართლებრივი სისტემის განუყოფელი შემადგენელი ნაწილია და უფრო მეტიც, ზოგიერთ შემთხვევაში, კონკრეტული რელიგიის წმინდა წერილი კონსტიტუციაზე მალლაც კი ღვას (მაგ., ირანის ისლამური რესპუბლიკა, აღმოსავლეთის ისლამური სახელმწიფოების ნაწილი)⁵⁴.

საკონსტიტუციო სამართლის წყაროებს შორის იერარქიის მკაცრი სისტემა მოქმედებს,⁵⁵ რაც თავად საკონსტიტუციო სამართლის მდგრადობას განაპირობებს. წყაროებს შორის გამოიყოფა ძირითადი და დამხმარე წყაროები. ძირითად წყაროებს განეკუთვნება ისეთი წყაროები, რომლებიც სახელმწიფოს მიერ არის აღიარებული და მინიჭებული აქვს სავალდებულო ძალა. დამხმარე წყაროა ყველაფერი, რაც აადვილებს

საკონსტიტუციო სამართლის პრაქტიკაში რეალიზებას და ფაქულტატური, არასავალდებულო მნიშვნელობა აქვს ძირითადი და დამხმარე წყაროების ერთიანი სისტემა და დაყოფა არ არსებობს, რაც სახელმწიფოთა სამართლებრივი სისტემების მრავალფეროვნებითაა განპირობებული.

საკონსტიტუციო სამართლის უპირველესი წყაროა სამართლებრივი აქტები, რომლებიც საკონსტიტუციო სამართლებრივ ნორმებს ადგენს.⁵⁶ მართალია, სამართლებრივი აქტების კლასიფიკაცია კონკრეტულად სახელმწიფოზეა დამოკიდებული, თუმცა სამართლებრივ აქტში, ზოგადად, მოიაზრება კონსტიტუცია, კონსტიტუციური, ორგანული, ჩვეულებრივი და რეფერენდუმის შედეგად მიღებული კანონები, საერთაშორისო ხელშეკრულებები და შეთანხმებები, აღმასრულებელი ხელისუფლების აქტები⁵⁷.

კანონები და პარლამენტის მიერ მიღებულ ნორმატიულ-სამართლებრივ აქტთა უმრავლესობა საკანონმდებლოა, აღმასრულებელი ხელისუფლება კი, ძირითადად, კანონქვემდებარე აქტებს გამოცემს.⁵⁸ მართალია, აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ გამოცემული აქტების რაოდენობა გაცილებით აღემატება საკანონმდებლო აქტების რაოდენობას, მაგრამ ყველა მათგანი არ არის საკონსტიტუციო სამართლის წყარო: აღმასრულებელი ხელისუფლების აქტებიდან მხოლოდ ისინი მიიჩნევა საკონსტიტუციო სამართლის წყაროდ, რომლებიც საკონსტიტუციო სამართლებრივ საკითხებთან დაკავშირებით გამოიცემა⁵⁹.

საკონსტიტუციო ჩვეულებად მიიჩნევა ისეთი ჩვეულება, რომელიც აწესრიგებს საკონსტიტუციო სამართლებრივ ურთიერთობებთან დაკავშირებულ, სახელმწიფოს მიერ მოუწესრიგებელს საკითხებს. გაერთიანებულ სამეფოში საკონსტიტუციო სამართლის წყაროდ მიიჩნევა ე.წ. *Lex et Consuetudo Parliamenti*, რომელიც საუკუნეთა მანძილზე დაგროვებულ, პარლამენტის შიგნით არსებული ურთიერთობების მომწესრიგებელ ჩვეულებებს აერთიანებს.⁶⁰ ხშირად, საკონსტიტუციო ჩვეულება დადგენილია სასამართლო ორგანოების მიერ. მსგავსი წყაროები განსაკუთრებით აქტუალურია ისლამურ, წყნარი ოკეანეთისა და აფრიკის სახელმწიფოთა ნაწილში. ტროპიკული აფრიკის რამდენიმე ქვეყანამ ჩვეულებათა კოდიფიკაციაც კი სცადა, თუმცა წარუმატებლად.⁶¹

საკონსტიტუციო სამართლებრივი კანონმდებლობის პრაქტიკაში გამოყენება ეროვნული კონსტიტუციონალიზმის განვითარების დონის განმსაზღვრელი ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი კრიტერიუმია.⁶² სასამართლო პრაქტიკას დიდი მნიშვნელობა ენიჭება საკონსტიტუციო სამართალში. ხშირ შემთხვევაში, კონსტიტუციის ნორმათა მნიშვნელობას სწორედ სასამართლო (უმათავრესად, საკონსტიტუციო სასამართლო) განსაზღვრავს და ადგენს შესაბამისი განმარტების გზით. შტაინბერგერის აზრით, საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება ზოგადასავალდებულო ნორმის ხასიათის მატარებელია.⁶³ თუმცა მეცნიერთა ნაწილი ამით არ კმაყოფილდება და მას სტატუსით ნორმატიულ აქტსაც კი უთანაბრებს, ნორმატიულ ხასიათსა და პრეცედენტის მნიშვნელობას ანიჭებს⁶⁴.

დოქტრინა საკონსტიტუციო სამართლის დამხმარე წყაროა ყველა სამართლებრივ სისტემაში. რა თქმა უნდა, მას სამართლებრივად სავალდებულო სტატუსი არ გააჩნია.

მასში მოიაზრება საკონსტიტუციო სამართლის სფეროს მეცნიერთა შრომები, რეკომენდაციები, დასკვნები და ა.შ.⁶⁵ მსგავსი ტიპის წყაროები ოდითგანვე სამართლის ყველა მიმართულებაში გამოიყენება და „იურისტების სამართლის“ საერთო სახელითაა ცნობილი⁶⁶.

1.4. საკონსტიტუციოსამართლებრივი ურთიერთობები და საკონსტიტუციო სამართლის სუბიექტები

ადამიანი, მისი უფლებები და თავისუფლებები მთელი საკონსტიტუციო სამართლის არსს განსაზღვრავენ,⁶⁷ საკონსტიტუციო სამართლის მთავარი ამოცანაა, ისე მოაწიოს სახელმწიფო, რომ მან უზრუნველყოს თავის მოქალაქეთა მშვიდობა, იზრუნოს ადამიანზე, რომლებიც სახელმწიფოსთან არიან იდეტიფიცირებულები⁶⁸.

საკონსტიტუციო სამართლის ნორმები საჯარო ხელისუფლების განხორციელებასთან დაკავშირებულ სოციალურ, პოლიტიკურ, ეკონომიკურ, კულტურულ და სხვა ურთიერთობებს აწესრიგებს⁶⁹, თუმცა, ვინაიდან ნორმათა მოწესრიგების მთავარი ობიექტი პოლიტიკური ურთიერთობებია, საკონსტიტუციოსამართლებრივი ურთიერთობები, ძირითადად, პოლიტიკურ ხასიათს ატარებს⁷⁰. აღსანიშნავია, რომ საკონსტიტუციო სამართალი ნებისმიერი სამართლებრივი ურთიერთობის საფუძველს წარმოადგენს და ფართო გაგებით, აწესრიგებს კიდევ მათ – ამ ურთიერთობათა მომწესრიგებელი კონკრეტული ნორმებისთვის სამართლებრივი საფუძვლის შექმნით⁷¹.

საკონსტიტუციოსამართლებრივი ურთიერთობების მიზანია სახელმწიფო ძალაუფლების, სახალხო სუვერენიტეტისა და ადამიანის თავისუფლებათა ცნობრებაში რეალიზება.⁷² ამ ურთიერთობების ობიექტია ყველა ის მატერიალური და არამატერიალური სიკეთე, რომლის რეალიზების მიზნითაც საკონსტიტუციო სამართლის სუბიექტები მსგავს ურთიერთობებში მონაწილეობენ⁷³.

საკონსტიტუციო სამართლის სუბიექტები საკონსტიტუციოსამართლებრივ უფლება-მოვალეობათა მატარებელი პირები არიან.⁷⁴ საკონსტიტუციო სამართლის მოცულობიდან გამომდინარე, მისი სუბიექტების მრავალფეროვნებაც ლოგიკურია. სუბიექტთა კლასიფიკაციის უამრავი ვარიანტი არსებობს, რაც მეტწილად კონსტიტუციონალისტთა გემოვნებასა და სახელმწიფოს სამართლებრივ სისტემაზე დამოკიდებული. საკონსტიტუციო სამართლის სუბიექტებია: სახელმწიფო, ხელისუფლება და ხალხი, ფიზიკური და იურიდიული პირები, სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, სახელმწიფოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული და ავტონომიური ერთეულები, ფედერაციის სუბიექტები, საზოგადოებრივი, პოლიტიკური და რელიგიური გაერთიანებები.⁷⁵

სახელმწიფო, ხელისუფლება და ხალხი საკონსტიტუციო სამართლის უმთავრესი სუბიექტები არიან. ისინი ერთმანეთისადმი დაკავშირებულ და ურთიერთგანმაპირობებელ ინსტიტუტებს წარმოადგენენ. ხელისუფლების განხორციელება ხალხის ნდობაზეა დამყარებული⁷⁶, იგია მისი წყარო და მასვე ეკუთვნის კიდევაც მთელი სახელმწიფო ხელისუფლება⁷⁷. ამ მხრივ, საკონსტიტუციო სამართალი განსხვავდება სამართლის სხვა

დარგებისგან, კონსტიტუციონალიზმში სწორედ ხალხია უმთავრესი და განმსაზღვრელი სუბიექტი⁷⁸.

ფიზიკური პირები არიან მოქალაქეები, უცხო ქვეყნის მოქალაქეები, ორმაგი მოქალაქეობის მქონე პირები (ბიპატრიდები) და მოქალაქეობის არმქონე პირები (აპატრიდები). ⁷⁹ რაც შეეხება იურიდიულ პირებს, *საკონსტიტუციო სამართლის სუბიექტები არა ყველა, არამედ მხოლოდ ის იურიდიული პირებია, რომლებიც საჯაროსამართლებრივი ნორმების საფუძველზე იქმნება (საჯარო სამართლის იურიდიული პირები) სახელისუფლებო უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით*⁸⁰.

საკონსტიტუციო სამართლის სუბიექტის სტატუსი შეიძლება სხვადასხვა პროფესიულ, რელიგიურ და საზოგადოებრივ გაერთიანებას ჰქონდეს.⁸¹ **პოლიტიკურ პარტიად მიიჩნევა ადამიანთა ჯგუფი, რომელსაც საკუთარი სტრუქტურა აქვს და რომლის მიზანია სახელმწიფოს ხელისუფლების, სახელისუფლებო ძალაუფლების მოპოვება, შენარჩუნება და განხორციელება.**⁸²

რელიგიური გაერთიანებების აქტიური მონაწილეობა საკონსტიტუციოსამართლებრივ ურთიერთობებში ძირითადად აღმოსავლეთის სახელმწიფოებისთვისაა დამახასიათებელი,⁸³ თუმცა მსგავსი ფაქტები ტრადიციულ ევროპულ სახელმწიფოებშიც მრავლადაა.

1.5. საკონსტიტუციო სამართლის პრინციპები

საკონსტიტუციო სამართლის პრინციპები არის „ის ფუძემდებლური იდეები და საწყისები, რომლებიც განსაზღვრავენ მოცემული სამართლის დარგის ძირითად არსს და ხასიათს“ ⁸⁴ . უფრო მეტიც, *თანამედროვე სამართალში პრინციპების კატეგორია სამართლის ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან სამართლის წყაროდ იქცა*⁸⁵.

საკონსტიტუციო სამართლის პრინციპები აერთიანებს, როგორც სამართლის ზოგად, ისე უშუალოდ კონსტიტუციონალიზმისათვის დამახასიათებელ სახელმძღვანელო იდეებს. *კონსტიტუციონალიზმის ძირითადი პრინციპებია: ძალაუფლების გამიჯვნა, შეკავება და ვაწონასწორება, სახალხო სუვერენიტეტი, სახალხო წარმომადგენლობითობა, დემოკრატიული, სოციალური და სამართლებრივი სახელმწიფო, ადამიანის ძირითადი უფლებების პატივისცემა და ა.შ.*⁸⁶

1.5.1. ძალაუფლების გამიჯვნა

ძალაუფლების გამიჯვნის კლასიკური მოდელი მონტესკიეს სახელს უკავშირდება, რომელმაც თავისი წინამორბედი მეცნიერების – ჰობსისა და ლოკის მოსაზრებები გაითვალისწინა და ჩამოაყალიბა იმ კონცეფციის საფუძვლები, რომელმაც შემდგომში მრავალი განვითარებული სახელმწიფოს კონსტიტუციაში ჰპოვა ასახვა. **სწორედ მონტესკიესა და ლოკის იდეები დაედო საფუძვლად აშშ-ის კონსტიტუციას.**⁸⁷ *მონტესკიეს დაუშვებლად მიაჩნდა აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების ერთი პირის ქვეშ გაერთიანება, მით უმეტეს მისთვის სასამართლო უფლებამოსილებების მინიჭება.*⁸⁸ მონტესკიესეული მოსაზრება, **„ძალაუფლება უნდა აკავებდეს ძალაუფლებას“** ⁸⁹ ,

საფუძვლად უდევს ძალაუფლების გამიჯვნის თეორიასა და შემდგომში მასზევე აღმოცენებულ მედიონის შეკავებისა და გაწონასწორების სისტემას.

ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპის შესაბამისად, სახელმწიფო ძალაუფლება განაწილებულია ხელისუფლების სამ შტოზე.⁹⁰ მათგან თითოეულს (საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო) აქვს ექსკლუზიური უფლებამოსილება: შექმნას (საკანონმდებლო), აღასრულოს (აღმასრულებელი) და შეუფარდოს (სასამართლო) კანონები.⁹¹ აქედან გამომდინარე, ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპი ხელისუფლების თითოეულ შტოს თავის ფუნქციასა და პასუხისმგებლობას აკისრებს.⁹² მათი ფუნქციების ამოსავალი წერტილია სამართალი და კანონი, რომელთა მიმართაც ხორციელდება უფლებამოსილებების რაციონალური გადანაწილება ძალაუფლების პრინციპის შესაბამისად: საკანონმდებლო ქმნის, აღმასრულებელი აღასრულებს, ხოლო სასამართლო უფარდებს (იყენებს) კანონს⁹³.

მონტესკიესეული დოქტრინა ფრანგულ ენაზე (ორიგინალში) *Séparation des pouvoirs*, ინგლისურად – *Separation of Powers*, გერმანულად – *Gewaltenteilung*, ესპანურად – *Separación de poderes* სახელწოდებითაა ცნობილი. მართალია, ხსენებულ ენებში „ხელისუფლება“ და „ძალაუფლება“ ზოგიერთ შემთხვევაში, საგამონაკლისო წესით, შესაძლებელია იდენტური მნიშვნელობით გამოიყენებოდეს, თუმცა ამ შემთხვევაში ისინი თანაბარმნიშვნელოვანი და ადეკვატური ცნებები არაა. სამწუხაროდ, ქართულ სამეცნიერო ლიტერატურასა და თვით კონსტიტუციაშიც, „ძალაუფლების გამიჯვნის“ ნაცვლად, დამკვიდრებულია „ხელისუფლების დანაწილების“ ცნება, რაც, თავისთავად, მცდარია. წარმოუდგენელია ხელისუფლების დანაწილება და გადანაწილება რომელიმე ინსტიტუტზე, რადგან ხელისუფლება არის ერთიანი, სამართლებრივი ფიქცია და მომდინარეობს ხალხიდან. ხელისუფლება რამდენიმე შტოსგან შედგება, თუმცა ეს როდი გულისხმობს ხელისუფლების ერთიანობის დარღვევას და შელახვას. მხოლოდ სახელმწიფო ძალაუფლება ნაწილდება მათ შორის და იმიჯნება ერთმანეთისგან. ხელისუფლების შტოებს შორის ძალაუფლების გამიჯვნა წარმოადგენს ამ პრინციპის ამოსავალ იდეას: ძალაუფლება უნდა აკავებდეს ძალაუფლებას და არა ხელისუფლება – ხელისუფლებას.

ძალაუფლების გამიჯვნის თეორია სამი უმთავრესი პრინციპისგან შედგება: ფუნქციების (უფლებამოსილებათა) გამიჯვნა, ინსტიტუციური გამიჯვნა, შეკავებისა და გაწონასწორების მექანიზმი.⁹⁴ ფუნქციური გამიჯვნის თანახმად, აუცილებელია, ხელისუფლების შტოებს შორის უფლებამოსილებების განაწილება ისე, რომ ერთი შტოს კომპეტენცია მეორეში არ იჭრებოდეს.⁹⁵ რაც შეეხება ინსტიტუციურ გამიჯვნას, მის მიხედვით, სავალდებულოა ხელისუფლების თითოეულ შტოს კონკრეტული ორგანო (ორგანოები) წარმოადგენდეს,⁹⁶ შესაბამისი იერარქიული პრინციპის დაცვით, მაგ., საკანონმდებლოს – პარლამენტი, სასამართლოს – უმაღლესი და სხვადასხვა ინსტანციების სასამართლოები და ა.შ.

თანამედროვე სახელმწიფოები, რომლებსაც დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს სტატუსზე აქვთ პრეტენზია, აღიარებენ და ემყარებიან ძალაუფლების გამიჯვნის თეორიას. რა თქმა უნდა, დროისა და ეპოქის შესაბამისად, აღნიშნული

თეორიაც შეიცვალა, მოდიფიკაცია განიცადა, რაც, თავისთავად, ლოგიკურია. მართალია, გაჩნდა ისეთი სახელმწიფო ორგანოები, რომლებიც თავიანთი არსით არცერთ შტოს მიეკუთვნება, თუმცა ეს თავად პრინციპის არაპრაქტიკულობას არ გულისხმობს.

შეკავებისა და გაწონასწორების სისტემის (*Checks and Balances*) მიხედვით, ხელისუფლების შტოებს შორის არა მხოლოდ ძალაუფლება უნდა გადანაწილდეს, არამედ თითოეულ მათგანს მიეცეს საშუალება, აკონტროლოს დანარჩენები. ხელისუფლების შტოები უნდა აკავებდნენ ერთმანეთის ძალაუფლებას და საჭიროების შემთხვევაში ამოქმედებდნენ ამისათვის აუცილებელ მექანიზმებს.⁹⁷ მაგ., პარლამენტის უფლებამოსილია ნდობა-უნდობლობა გამოუცხადოს მთავრობას, იმპიჩმენტის წესით გადააყენოს პრეზიდენტი, თავის მხრივ, პრეზიდენტს შეუძლია, დაითხოვოს პარლამენტი და ა.შ.

განასხვავებენ ძალაუფლების ჰორიზონტალურ და ვერტიკალურ გამიჯვნას. ძალაუფლების ჰორიზონტალური გამიჯვნის მიხედვით, სახელმწიფო ძალაუფლება ნაწილდება ცენტრალური ხელისუფლების შტოებს შორის, ხოლო ვერტიკალურის შემთხვევაში – ძალაუფლება გამიჯნულია სახელმწიფოს ცენტრალურ და ტერიტორიულ, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს შორის (ცენტრი-პერიფერია).

პაუნდის აზრით, „ძალაუფლების პრინციპი ზედმიწევნითი სიზუსტით ჯერ არსად განხორციელებულა და ის ჰიპოთეტური მიჯნები, რომლებიც ხელისუფლების შტოებს შორის ივლება, უფრო მეტად ისტორიულია, ვიდრე – ანალიტიკური“⁹⁸. ყოველი სახელმწიფო თავად წყვეტს რამდენად ზედმიწევნით გამოიყენებს ამ პრინციპს. შესაძლოა მონიხსოს გარკვეული შუალედური პოზიციებიც, თუმცა, ძირითად შემთხვევებში, დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს ხელისუფლება იყოფა სამ შტოდ, კონსტიტუცია კი ცდილობს მაქსიმალურად მოაწესრიგოს მათი უფლებამოსილებები და ერთმანეთს შორის ურთიერთობები, რათა ძალაუფლება რეალურად აკავებდეს ძალაუფლებას.

1.5.2. სახალხო სუვერენიტეტი და სახალხო წარმომადგენლობითობა

სახალხო სუვერენიტეტის დოქტრინის შემუშავება ბოლენისა და რუსოს სახელს უკავშირდება. კონცეფცია ევროპული აბსოლუტიზმის ხანაში აღმოცენდა და მონარქის შეუზღუდავი ძალაუფლების იდეას დაუპირისპირდა.⁹⁹ სახალხო სუვერენიტეტის ამოსავალი დებულება ხალხია, რომელიც ძალაუფლების ერთადერთ წყაროს წარმოადგენს. სწორედ ხალხია უფლებამოსილი, განსაზღვროს ხელისუფლების მოქმედების ფარგლები, აღჭურვოს სუვერენი შესაბამისი სახელისუფლებო ბერკეტებით. სახელმწიფოში გადაწყვეტილებას იღებს ხალხი, უშუალოდ ან წარმომადგენლების მეშვეობით.¹⁰⁰

სახალხო სუვერენიტეტი თავის თავში აერთიანებს ერის თვითგამორკვევის, წინააღმდეგობისა და სამოქალაქო დაუმორჩილებლობის უფლებებს, ხელისუფლების შეცვლისა და მის წინააღმდეგ გამოსვლის შესაძლებლობას და ა.შ.¹⁰¹ სახალხო

სუვერენიტეტის იდეამ უმნიშვნელოვანესი როლი შეასრულა დემოკრატიის განმტკიცებასა და დემოკრატიული სახელმწიფოს ჩამოყალიბების საქმეში.

სახალხო წარმომადგენლობითობა შუალობითი დემოკრატიის ფორმაა, როდესაც სახელმწიფო ხელისუფლებას ხალხის მიერ არჩეული წარმომადგენლები ახორციელებენ. ეს, ერთი შეხედვით, სრულიად ჩვეულებრივი მოვლენა თავის დროზე მნიშვნელოვანი ბრძოლისა და დაპირისპირების საგანი იყო. შუა საუკუნეების მთავარი დაპირისპირებები მონარქსა და ხალხს შორის სწორედ სახალხო წარმომადგენლობითობის გამო ხდებოდა: ხალხი ცდილობდა წარმომადგენლებით ემართა საკუთარი თავი, ერთპიროვნული სუვერენი კი ერთმმართველად დარჩენას ლამობდა. **თანამედროვეობაში სახალხო წარმომადგენლობითობა პარლამენტით, ადგილობრივი თვითმმართველობებისა და სხვა წარმომადგენლობითი ორგანოების არსებობითაა უზრუნველყოფილი.**

1.5.3. დემოკრატიული სახელმწიფო

დემოკრატიული სახელმწიფო კონსტიტუციონალიზმის ერთ-ერთი მთავარი ღირებულებაა. მისი არსებობისათვის საკმარისი არაა მხოლოდ ხალხი, მისთვის აუცილებელია სამოქალაქო საზოგადოება, მაღალი სამართლებრივი კულტურითა და მართლშეგნებით. **დემოკრატია, მართალია, უმრავლესობის მმართველობაა, მაგრამ იგი არ გულისხმობს უმრავლესობის შეუზღუდავ, ტოტალურ ძალაუფლებას, პირიქით, დემოკრატიის მთავარი ამოცანა უმრავლესობის მიერ უმცირესობის უფლებების დაცვა უნდა იყოს. სახელმწიფომ მთავარ მიზნად ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების უზრუნველყოფა უნდა დაისახოს, მაქსიმალურად მოერიდოს ძირითადი უფლებებით დაცულ სფეროში ჩარევას, მკაცრად დაადგინოს სახელმწიფოსა და ინდივიდის ურთიერთმიმართების ფარგლები.¹⁰²**

1.5.4. სოციალური სახელმწიფო

სოციალური სახელმწიფოს იდეა არ უნდა იქნას გაიგივებული სოციალისტურ სახელმწიფოსთან. ეს უკანასკნელი სოციალისტური იდეოლოგიით მართულ და მოწყობილ სახელმწიფოს გულისხმობს. რაც შეეხება სოციალურ სახელმწიფოს, იგი მოიაზრებს სახელმწიფოს, რომლის მიზანია სოციალური თანასწორობისა და მოქალაქეთა კეთილდღეობის უზრუნველყოფა.¹⁰³ სოციალური სახელმწიფოს თანამედროვე გაგება, ასევე, მოიცავს სახელმწიფოს ვალდებულებას, უზრუნველყოს მოქალაქეთა განათლების, ჯანდაცვის, შრომის და სხვა უფლებები,¹⁰⁴ რომელთა რეალიზაციაც საზოგადოებაში ადამიანის ღირსეულ ადგილს განაპირობებს.

1.5.5. სამართლებრივი სახელმწიფო

სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი საკონსტიტუციო სამართლისთვის განმსაზღვრელი სახელმძღვანელო იდეაა. სამართლებრივი სახელმწიფოს კონცეფცია კონტინენტური ევროპისა და ანგლო-ამერიკული სამართლის ოჯახებისათვის თაბრად მნიშვნელოვანია, გერმანულ დოქტრინაში მას *Rechtsstaat*, ამერიკულში – *Rule of Law*, ფრანგულში კი – *l'Etat de droit* ეწოდება. მართალია, ისინი, სისტემური თვალსაზრისით, ერთმანეთისგან განსხვავდებიან, თუმცა თვისობრივად მსგავსი ხასიათი აქვთ. სამართლებრივი სახელმწიფოს იდეა, უპირველეს ყოვლისა, სამართლის უზენაესობას, სამართლის წინაშე თანასწორობას გულისხმობს, რაც თანამედროვე, ცივილიზებული სამყაროს საფუძველია. სამართლებრივი სახელმწიფოს იდეა სამი უმთავრესი ელემენტისგან შედგება: კონსტიტუციის უზენაესობა, კონსტიტუციის ფუძემდებლური ხასიათი და დამოუკიდებელი სასამართლო¹⁰⁵.

კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპი, თავად კონსტიტუციის კლასიკური გაგების მსგავსად, შეერთებული შტატებიდან იღებს სათავეს. კონსტიტუციონალიზმის განვითარების ისტორიაში მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა მოსამართლე მარშალმა და საკონსტიტუციო მართლმსაჯულებისათვის უმნიშვნელოვანესმა საქმემ – *მერბერი მედისონის წინააღმდეგ*. სწორედ ამ გადაწყვეტილებით მარშალმა დაამკვიდრა დაწერილი კონსტიტუციის, როგორც უზენაესი კანონის პრინციპი¹⁰⁶, რომლის მიხედვითაც, კონსტიტუცია იქცა სამართლის უპირველეს, უტყუარ წყაროდ.

რაც შეეხება ევროპას, აქ კონსტიტუციის უზენაესობის პრინციპის დამკვიდრება კელზენის სახელთანაა დაკავშირებული. სწორედ კელზენისეული ძირითადი ნორმა და მისი თეორია დაედო საფუძვლად ხსენებული პრინციპის აღზევებას. კელზენისთვის კონსტიტუცია ნებისმიერ სხვა სამართლებრივ აქტზე მაღლა მდგომი დოკუმენტია, რომელსაც ნებისმიერი აქტი თუ ქმედება უნდა შეესაბამებოდეს¹⁰⁷.

სახელმწიფოს გამართული ფუნქციონირებისათვის აუცილებელია სასამართლოს დამოუკიდებლობა იყოს უზრუნველყოფილი, თითოეულ ადამიანს უნდა ჰქონდეს რწმენა, რომ მის საქმეს ობიექტურად, მიუკერძოებლად და სამართლიანად გადაწყვეტს კვალიფიციური პირი. სასამართლოს დამოუკიდებლობა სამართლებრივი სახელმწიფოს არსებობის ერთ-ერთი აუცილებელი წინაპირობაა.

2. მოძღვრება კონსტიტუციაზე

2.1. კონსტიტუციის არსი

თანამედროვე სამართალში რამდენიმე ინსტიტუტია ისეთი სტატუსის მატარებელი, რომელსაც თავისუფლად შეუძლია, თავად სამართლის სისტემის შესახებ ნათელი წარმოდგენა შექმნას. მსგავს ინსტიტუტს უპირობოდ განეკუთვნება კონსტიტუცია, რომელიც სახელმწიფოებრიობის განმსაზღვრელი ერთ-ერთი ნიშანია და რომლის საფუძველზეც სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება.¹⁰⁸ თუმცა მხოლოდ კონსტიტუციის ფორმალური არსებობა არ ნიშნავს, რომ სახელმწიფოში კონსტიტუციონალიზმი მაღალ დონეზეა განვითარებული ან უფრო მეტიც, საერთოდ არსებობს¹⁰⁹.

ნებისმიერ გაერთიანებას, ორგანიზაციას, სოციალურ ჯგუფს სჭირდება ნორმათა სისტემა, რომელიც მისი წევრების უფლებებსა და მოვალეობებს განსაზღვრავს.¹¹⁰ სახელმწიფოს შემთხვევაში მსგავსი ნორმების ერთობლიობა სწორედ კონსტიტუციის ფორმით არსებობს. იგი ნორმათა ერთობლიობაა, რომელიც აფუძნებს და უზრუნველყოფს ხელისუფლების განხორციელებას.¹¹¹ თომას პეინის განმარტებით, კონსტიტუცია არა ხელისუფლების, არამედ ხალხის აქტია, რომელიც აფუძნებს მმართველობას, მმართველობა კონსტიტუციის გარეშე იგივეა, რაც ძალაუფლება უფლების გარეშე¹¹².

„კონსტიტუცია“ ლათინური სიტყვაა (constitution – დადგენა, დაფუძნება, დამყარება) და რომის იმპერატორის სამართლებრივი აქტების აღსანიშნავად გამოიყენებოდა. მეთერთმეტე საუკუნის ბოლოდან „კონსტიტუციამ“ განსხვავებული მნიშვნელობა მიიღო და აღნიშნავს ერთ ან რამდენიმე დოკუმენტს,¹¹³ რომელიც, როგორც წესი, სოციალურ-პოლიტიკური კონტექსტის გათვალისწინებით იქმნება¹¹⁴ და უზრუნველყოფს ხელისუფლების მშვიდობიან ცვლას ან ზოგიერთ შემთხვევაში უმრავლესობის ნების შესაბამისად, ახდენს არადემოკრატიული მმართველობის ძალადობრივი ცვლილების ლეგიტიმაციას.¹¹⁵

კონსტიტუციას განსაკუთრებული მდგომარეობა უჭირავს სამართლებრივ სისტემაში, მას ისეთი როლი აკისრია, რომელსაც ვერცერთი სხვა დოკუმენტი ვერ ჩაანაცვლებს,¹¹⁶ იგი არ შემოიფარგლება მხოლოდ სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის საკითხთა მცირე წრის მოწესრიგებით და ურთიერთობების გაცილებით ფართო სპექტრს ეხება¹¹⁷. კონსტიტუცია ერთდროულად წარმოადგენს ფილოსოფიას, პოლიტიკას, საზოგადოებასა და სამართალს¹¹⁸. წარმოუდგენელია მისი მხოლოდ სამართლებრივ აქტად აღქმა.¹¹⁹ იგი უდიდესი სოციალური და პოლიტიკური მნიშვნელობის მატარებელია. ხშირად დარღვეული სახელმწიფო სუვერენიტეტის აღდგენისა და გამთლიანების,¹²⁰ სოციალური ინტეგრაციის ფუნქციასაც ასრულებს და ერის, საზოგადოების ერთიანობის ჩამოყალიბებას უწყობს ხელს¹²¹. სწორედ კონსტიტუციამ გააერთიანა ინგლისის ბატონობისგან გათავისუფლებული 13 პროვინცია¹²² და „შექმნა ერი“¹²³.

პოლმსის შეფასებით, კონსტიტუცია მოქნილი, ცოცხალი დოკუმენტია, ხოლო კონსტიტუციის ტექსტი – ცხოვრებაში გატარებული სადამფუძნებლო აქტი¹²⁴, რომელიც გამოწვევების, მოთხოვნებისა და საზოგადოებრივი მოთხოვნილებების შესაბამისად უნდა განიცდიდეს ცვლილებებს, ასახავდეს მის თანადროულ ყოფას. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ დაუშვებელია კონსტიტუციაში ცვლილებების გაუაზრებელი და ხშირი განხორციელება, რადგან ეს, თავის მხრივ, ძირითადი კანონის სამართლებრივ და სოციალურ სტატუსს აკნინებს, მის მიმართ ნდობას ამცირებს.

მნიშვნელობა არა აქვს სახელმწიფოს უზენაეს კანონს კონსტიტუცია ერქმევა თუ სხვა სამართლებრივი ცნებით აღინიშნება¹²⁵, უმთავრესია ის დამოკიდებულება და ადგილი, რომელსაც იგი სახელმწიფოში, ნორმატიული აქტების იერარქიასა და რაც მთავარია, საზოგადოების ცნობიერებაში იკავებს. კონსტიტუცია დამფუძნებელი ხასიათის დოკუმენტია, რადგან ქმნის მთელ მართლწესრიგს. ის სამართლებრივი სისტემის საფუძველია,¹²⁶ უზენაესი აქტი, რომელიც ყველა სხვა სამართლებრივ ნორმაზე მაღლა დგას¹²⁷.

საკონსტიტუციოსამართლებრივი ნორმები სამართალში შეუცვლელ ადგილს იკავებენ. სახელმწიფოს სამართლებრივი სისტემიდან გამომდინარე, შესაძლოა მას არ გააჩნდეს ერთიანი, სისტემატიზებული ძირითადი კანონი, თუმცა არ არსებობს სახელმწიფო, რომელსაც არ გააჩნია საკონსტიტუციურსამართლებრივი – საკონსტიტუციო ნორმა.

კონსტიტუციის ტექსტის მიზანია მომავალი თაობებისთვის ძირითადი მიმართულების მიცემა, უმრავლესობის კონტროლი და ინდივიდუალურ ღირებულებათა და თავისუფლებათა დაცვა¹²⁸, შესაბამისად, აღნიშნული მიზანი სამართლებრივად სწორედ ნორმებში აისახება, რომლებიც, თავის მხრივ, ასევე, სამართლის სისტემის ერთიანობასა და თვითმყოფალობას უზრუნველყოფენ¹²⁹.

კონსტიტუცია, საკონსტიტუციო ნორმები წარმოადგენს სახელმწიფოში არსებული ნებისმიერი სხვა სამართლებრივი აქტის პირდაპირ თუ არაპირდაპირ წყაროს, საფუძველს, რომელიც თავად აქტის ლეგიტიმურობას განაპირობებს.¹³⁰ კონსტიტუციის ნორმებით განისაზღვრება სახელმწიფოს მოწყობიდან დაწყებული, ადამიანის ძირითადი უფლებების უზრუნველყოფით დამთავრებული, სახელმწიფოსა და საზოგადოების მშვიდობიანი და უსაფრთხო არსებობისათვის აუცილებელი საკითხები¹³¹, „საკონსტიტუციონორმები აყალიბებს წესებს და პრინციპებს, რომლებიც პოლიტიკური ძალაუფლების მიზნებსა და ლეგიტიმურ გამოყენებას განსაზღვრავს“¹³².

დავიდის აზრით, ზოგიერთ სახელმწიფოში საკონსტიტუციო ნორმების განსაკუთრებული სტატუსი სწორედ მათი პოლიტიკურობითაა განპირობებული¹³³, თუმცა პოლიტიკურობის ელემენტს მიღმაც, ნორმათა ამ კატეგორიას ისეთი სტატუსი აქვს, რომ ისინი ნებისმიერ შემთხვევაში გამორჩეულ ადგილს დაიკავებდნენ სახელმწიფოებრივ თუ საზოგადოებრივ ურთიერთობებში.

არსებობს მრავალი მოსაზრება, თუ რას უნდა შეეხებოდეს კონსტიტუციის ნორმები, რომელი სახელმწიფო, პოლიტიკური და სამართლებრივი ინსტიტუტები უნდა იყვნენ წარმოდგენილი კონსტიტუციის ტექსტში, რა მასშტაბებით უნდა მოხდეს მათი ასახვა და ა.შ. კელზენი ორ რეკომენდაციას იძლევა: 1. კონსტიტუციის ნორმები არ უნდა იყოს ძალზე ზოგადი და ბუნდოვანი; 2. თუკი მსგავსი დებულებები მაინც აღმოჩნდება კონსტიტუციის ტექსტში, აქტის კონსტიტუციურობის დადგენის თაობაზე დავისას სასამართლო მათი გამოყენებისგან თავის შეკავებას მაქსიმალურად უნდა ეცადოს.¹³⁴ საკონსტიტუციო ნორმების კელზენისეული გაგება სრულებით არ გულისხმობს ნორმათა დავიწროებასა და სპეციალიზებას, უბრალოდ, მისთვის კონსტიტუციაში ძალზე ზოგადი და აბსტრაქციის მაღალი ხარისხის მქონე ნორმების არსებობაა მიუღებელი, რაც მათ შემდგომ გამოყენებას პრობლემურს ხდის.

კონსტიტუციის ნორმები უნდა იყოს ზოგადი, აბსტრაქტული, განაზოგადებდეს ინსტიტუტებს, სახელმწიფო ორგანოების უფლება-მოვალეობებსა და კონსტიტუციით გათვალისწინებულ სხვა ცნებებს. მათი ხასიათი უნდა იძლეოდეს სასამართლოს მიერ ნორმათა დავიწროებისა და კონკრეტულ საქმეზე მისადაგების საშუალებას¹³⁵.

2.2. კონსტიტუციის ფუნქციები

კონსტიტუციის ფუნქცია ის ჭეშმარიტი დანიშნულება და მიზანია, რის გამოც ხდება მისი მიღება და რის გამოც მისი არსებობაა საჭირო.¹³⁶ კონსტიტუციის არსის გასაგებად სწორედ მისი ფუნქციების გაგებაა აუცილებელი. ამ ფუნქციების მრავალფეროვანი კლასიფიკაცია არსებობს და ფუნქციათა ყველა სახის ჩამოთვლა ან აღწერა წარმოუდგენელია. მიუხედავად იმისა, რომ ამ საკითხში მეცნიერთა მოსაზრებები განსხვავებულია, მაინც შესაძლებელია სამი უმთავრესი ფუნქციის გამოყოფა, ესენია: სამართლებრივი, პოლიტიკური და იდეოლოგიური ფუნქციები¹³⁷.

კონსტიტუციის სამართლებრივი ფუნქცია, უპირველეს ყოვლისა, მისი, როგორც სამართლებრივი აქტის ხასიათში ვლინდება, მისი მთავარი მიზანია, მოაწესრიგოს სახელმწიფოს ძირითად ორგანოთა და ინსტიტუტთა ურთიერთობები¹³⁸, განსაზღვროს პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური სისტემის ძირითადი მიმართულებები¹³⁹, შექმნას სახელმწიფოს ერთიანი სამართლებრივი სისტემა და მართლწესრიგი. საკონსტიტუციო სამართლისა და კონსტიტუციის სამართლებრივი მიზანია, გააკონტროლოს სახელმწიფო ორგანოთა ქმედებები და მოაქციოს ისინი სამართლებრივ ფარგლებში¹⁴⁰.

პოლიტიკური ფუნქცია გულისხმობს იმას, რომ კონსტიტუცია უზრუნველყოფს სახელმწიფოს პოლიტიკურ მოწყობასა და ქვეყანაში პოლიტიკური ძალების თანაფარდობას,¹⁴¹ ასევე, პოლიტიკური სისტემის მიზნების განხორციელებას¹⁴², წესრიგსა და სამოქალაქო მშვიდობას¹⁴³.

რაც შეეხება კონსტიტუციის იდეოლოგიურ ფუნქციას, თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმში მისი შინაარსი მკვეთრად განსხვავდება წინა წლების მიდგომისაგან.¹⁴⁴ იდეოლოგიური ფუნქცია ვლინდება კონსტიტუციის იდეებსა და პრინციპებში, რომელსაც ძირითადი კანონი მიზნად ისახავს. კონსტიტუციაში აისახება მისი დამფუძნებლების, ხალხის მსოფლმხედველობა, საზოგადოების მთავარი ღირებულებები¹⁴⁵ და ზნეობრივი ფასეულობები, მათ შორის: ადამიანის უფლებების პატივისცემა, დემოკრატია, სამართლებრივი სახელმწიფო და სხვა.¹⁴⁶

მეცნიერთა ნაწილი კონსტიტუციის დამფუძნებელ და მმართველობით ფუნქციებსაც ასახელებს,¹⁴⁷ თუმცა ისინი გაცილებით ვიწრო შინაარსისაა, რომლებიც სამართლებრივი და პოლიტიკური ფუნქციების ჭრილშიც შეიძლება იყოს განხილული.

2.3. კონსტიტუციის სახეები

კონსტიტუციის არსი და დანიშნულება ყველა სამართლებრივ სისტემაში მსგავსია, თუმცა თითოეულ ეროვნულ სისტემას მისთვის დამახასიათებელი თავისებურებები აქვს, რომლებიც კონსტიტუციათა მრავალფეროვნებას განაპირობებს. ამიტომაც კონსტიტუციონალიზმში მიღებულია კონსტიტუციათა კლასიფიკაცია ფორმის, მოქმედების ვადის, მიღებისა და გადასინჯვის წესის, სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის, მმართველობის ფორმის, პრაქტიკაში მოქმედებისა და სხვა კრიტერიუმების შესაბამისად.¹⁴⁸

სხვადასხვა კრიტერიუმის მიხედვით, არსებობს კონსტიტუციათა შემდეგი ძირითადი სახეები: დაწერილი და დაუწერელი; კოდიფიცირებული და არაკოდიფიცირებული; მუდმივი და დროებითი; ნაჩუქარი და სახალხო; უშუალო და შუალობითი წესით მიღებული; მყარი და მოქნილი; დემოკრატიული და არადემოკრატიული; რესპუბლიკური და მონარქიული; უნიტარული და ფედერალური; უმაღლესი და დაქვემდებარებული; ფორმალური და ფაქტობრივი და სხვ.

ა) დაწერილი და დაუწერელი

ფორმის მიხედვით, გამოყოფენ დაწერილ და დაუწერელ კონსტიტუციებს. დაწერილი კონსტიტუცია ერთი ან რამდენიმე სამართლებრივი აქტია, რომელიც სახელმწიფოს ძირითად წესებს განსაზღვრავს.¹⁴⁹ სახელმწიფოთა უმრავლესობას დაწერილი კონსტიტუცია აქვს.

დაუწერელი კონსტიტუციის კლასიკური მაგალითია გაერთიანებული სამეფოს კონსტიტუცია, რომელიც საუკუნეების განმავლობაში შექმნილი საკანონმდებლო აქტების, პარლამენტის დადგენილებების, სასამართლოს გადაწყვეტილებებისა და სამართლებრივი ჩვეულებების ერთობლიობაა.¹⁵⁰ დაუწერელი კონსტიტუცია არა მხოლოდ ბევრი სამართლებრივი აქტის, არამედ სამართლის სხვადასხვა წყაროს ერთობლიობაა, რომლებიც საკონსტიტუციოსამართლებრივ საკითხებს აწესრიგებს.

ბ) კოდიფიცირებული და არაკოდიფიცირებული

დაწერილი კონსტიტუციები შეიძლება იყოს კოდიფიცირებული (სისტემატიზებული) ან არაკოდიფიცირებული (არასისტემატიზებული). კოდიფიცირებული კონსტიტუცია ერთი სამართლებრივი აქტია, ხოლო არაკოდიფიცირებული კონსტიტუცია რამდენიმე თანაბარმნიშვნელოვანი კანონის ერთობლიობაა, რომლებშიც სახელმწიფო მოწყობასთან და ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებული უმნიშვნელოვანესი საკითხებია თავმოყრილი.

გ) მუდმივი და დროებითი

დროში მოქმედების მიხედვით, განასხვავებენ მუდმივ და დროებით კონსტიტუციებს. მუდმივია კონსტიტუცია, რომელიც გრძელვადიან მოქმედებაზეა გათვლილი და მოქმედების ვადას წინასწარ არ ითვალისწინებს.¹⁵¹ სახელმწიფოთა კონსტიტუციების უმრავლესობა მუდმივია. „მუდმივი“ არ ნიშნავს, რომ ძირითადი კანონი სამარადისოა, სახელმწიფოს შეუძლია ნებისმიერ დროს შეცვალოს ან მიიღოს ახალი კონსტიტუცია, თუკი ამის საჭიროება არსებობს. რაც შეეხება, დროებით კონსტიტუციას, იგი, როგორც წესი, სახელმწიფოს გარდამავალ ეტაპზე მიიღება და მისი მოქმედების ვადა წინასწარაა განსაზღვრული.¹⁵² ხშირ შემთხვევაში დროებით კონსტიტუციას ე.წ. „მცირე“ კონსტიტუციასაც უწოდებენ, იგი მუდმივი კონსტიტუციის მიღებამდე სახელმწიფო მოწყობის ძირითად საკითხებს აწესრიგებს.

დ) ნაჩუქარი და სახალხო

მიღების ფორმის მიხედვით, არსებობს სახალხო (ორიგინალური) და ნაჩუქარი (ოქტროირებული) კონსტიტუციები.¹⁵³ სახალხოა ისეთი კონსტიტუცია, რომელიც სუვერენული სახელმწიფოს მიერ დამოუკიდებლად, უშუალოდ ხალხის მიერ ან სპეციალური წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ მიიღება. ნაჩუქარი კონსტიტუციის მიღების რამდენიმე წყარო არსებობს: სახელმწიფოს მეთაური, ხშირ შემთხვევაში მონარქი, იღებს ძირითად კანონს ერთპიროვნულად, ან იმპერია, დამპყრობელი სახელმწიფო მის ყოფილ ტერიტორიას (ახალ სახელმწიფოს) ჩუქნის კონსტიტუციას.¹⁵⁴

ე) უშუალო და შუალობითი წესით მიღებული

სახალხო კონსტიტუციებში განასხვავებენ უშუალო და შუალობითი წესით მიღებულ ძირითად კანონებს. უშუალოდ მიღებული კონსტიტუცია არის უშუალოდ ხალხის მიერ, რეფერენდუმის საშუალებით მიღებული კონსტიტუცია.

შუალობითი წესით კონსტიტუცია მიიღება უფლებამოსილი ორგანოს მიერ. ასეთი ორგანო შეიძლება იყოს სახელმწიფოს უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო – პარლამენტი ან სპეციალურად კონსტიტუციის მისაღებად შექმნილი, წარმომადგენლობითი და დამფუძნებელი უფლებამოსილებების მქონე საკონსტიტუციო კომისია, დამფუძნებელი კრება, ყრილობა და სხვ.¹⁵⁵

ვ) მყარი და მოქნილი

ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის წესის მიხედვით, არსებობს მყარი და მოქნილი კონსტიტუციები. მყარია კონსტიტუცია, თუ მასში ცვლილების განხორციელების მექანიზმი გართულებულია, სჭირდება სპეციალური პროცედურები და სხვა საკანონმდებლო ცვლილებებთან შედარებით, გაცილებით დიდი კვორუმი. მოქნილი კონსტიტუცია ცვლილების მარტივ პროცედურას ითვალისწინებს, ხშირ შემთხვევაში კონსტიტუციის ცვლილების მექანიზმი სხვა საკანონმდებლო აქტების ცვლილებისაგან არაფრით გამოირჩევა ან საკანონმდებლო სირთულე მხოლოდ ფორმალური ხასიათია.¹⁵⁶

ზ) დემოკრატიული და არადემოკრატიული

პოლიტიკური რეჟიმების მიხედვით, განასხვავებენ დემოკრატიულ და არადემოკრატიულ (ავტორიტარული, ტოტალიტარული) კონსტიტუციებს.¹⁵⁷ დემოკრატიულია კონსტიტუცია, რომელიც იცავს ადამიანის უფლებებს, დემოკრატიულ ფასეულობებს, ძალაუფლების გამიჯვნისა და სახელმწიფო მოწყობის დემოკრატიულ პრინციპებს.

არადემოკრატიულ, იგივე ავტორიტარულ კონსტიტუციებს განეკუთვნება ისეთი კონსტიტუციები, რომლებიც რომელიმე პოლიტიკური ძალის ან პირის ინტერესებსაა მორგებული და დარღვეულია კონსტიტუციონალიზმის ძირითადი პრინციპები.

თ) რესპუბლიკური და მონარქიული

მმართველობის ფორმის მიხედვით, განასხვავებენ რესპუბლიკურ და მონარქიულ კონსტიტუციებს.¹⁵⁸ მეოცე საუკუნის პირველ ნახევრამდე მათ შორის მნიშვნელოვანი განსხვავება იყო¹⁵⁹, თუმცა თანამედროვე მსოფლიოში ორივე მათგანი თითქმის მსგავსია. მათი მთავარი განმასხვავებელი ნიშანი ისაა, რომ მონარქიულ კონსტიტუციებში ხშირად ტახტის მემკვიდრეობის წესი, სამეფო ოჯახის სტატუსი და მსგავსი საკითხებიცაა თავმოყრილი, რაც რესპუბლიკისთვის დამახასიათებელი არაა.

ი) უნიტარული და ფედერალური

სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის მიხედვით, არსებობს უნიტარული და ფედერალური კონსტიტუციები.¹⁶⁰ მსგავსი სტატუსის მინიჭება დამოკიდებულია იმაზე, თუ რომელ ტერიტორიულ მოწყობას ადგენს სახელმწიფოს კონსტიტუცია. ფედერალურ კონსტიტუციაში მოწესრიგებულია ფედერალურ ხელისუფლებასა და ფედერაციის სუბიექტებს შორის ურთიერთობა, ფედერაციის სუბიექტის სტატუსი და სხვ.¹⁶¹

კ) უმაღლესი და დაქვემდებარებული

კონსტიტუციათა მსგავსი დაყოფა რთული სახელმწიფო მოწყობის მქონე ქვეყნების არსებობითაა განპირობებული. სახელმწიფოთა ნაწილში მოქმედებს როგორც საერთო კონსტიტუცია, ისე მის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ან ავტონომიურ ერთეულებს, ფედერაციის შემთხვევაში კი – ფედერაციის სუბიექტებს, თავიანთი კონსტიტუციები აქვთ. საერთო-სახელმწიფოებრივი კონსტიტუცია უმაღლესი კანონია სახელმწიფოში და მოქმედებს სახელმწიფოს მთელს ტერიტორიაზე. რაც შეეხება ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ან ავტონომიური ერთეულის, ფედერაციის სუბიექტის კონსტიტუციას, იგი მხოლოდ მათ ტერიტორიაზე მოქმედებს და უნდა შეესაბამებოდეს სახელმწიფოს კონსტიტუციას.¹⁶²

ლ) ფორმალური და ფაქტობრივი

კონსტიტუციის პრაქტიკული მნიშვნელობის მიხედვით, გამოყოფენ ფორმალურ (ფიქტიური, „მკვდარი“) და ფაქტობრივ (რეალური, „ცოცხალი“) კონსტიტუციებს.¹⁶³ თუ კონსტიტუცია ნამდვილად სახელმწიფოს ძირითადი კანონია და პრაქტიკაში აქტიურად გამოიყენება, ფაქტობრივი კონსტიტუციაა, ხოლო, თუ მას მოჩვენებითი ფუნქცია აქვს,

არ სრულდება და მხოლოდ ქაღალდზე დაწერილ ტექსტად რჩება, – კონსტიტუცია ფორმალურია.

3. საქართველოს კონსტიტუცია და ნორმატიული აქტების სისტემა¹⁶⁴

3.1. საქართველოს კონსტიტუცია

3.1.1. საქართველოს კონსტიტუციის სტრუქტურა

სახელმწიფოთა კონსტიტუციები, რომლებიც ერთი, დაწერილი, კოდიფიცირებული დოკუმენტის სახითაა წარმოდგენილი, ძირითადად სამი ნაწილისაგან შედგება: პრეამბულა, ძირითადი და გარდამავალი დებულებები. თუმცა კონსტიტუციათა ნაწილს შესაძლოა პრეამბულა საერთოდ არ გააჩნდეს ან დასკვნითი დებულებებიც მესამე ნაწილში იყოს თავმოყრილი.

პრეამბულა კონსტიტუციის შემადგენელი ნაწილია, რომელიც წინ უძღვის ძირითად ტექსტს. მასში ჩამოყალიბებულია კონსტიტუციის ძირითადი პრინციპები, მიზნები და ამოცანები. სწორედ ამის გამო პრეამბულის სამართლებრივი ბუნების შესახებ მეცნიერთა აზრი განსხვავებულია. დიდ ნაწილს პრეამბულა სავალდებულო, ნორმატიული ძალის მატარებლად არ მიაჩნია და მას მხოლოდ დეკლარაციულ მნიშვნელობას ანიჭებს, რომელიც კონსტიტუციის სულისკვეთების გაცემაში გვეხმარება. მეორე ნაწილის აზრით, პრეამბულა ისეთივე საკონსტიტუციოსამართლებრივი ნორმაა, როგორც კონსტიტუციის სხვა ნაწილები.¹⁶⁵

საქართველოს კონსტიტუციის პრეამბულა, ერთგვარად, კონსტიტუციის საპროგრამო შესავალია, რომელშიც საქართველოს კონსტიტუციის ძირითადი მიზნები და პრინციპებია გაცხადებული. მასში ყურადღება გამახვილებულია საქართველოს საკონსტიტუციო გამოცდილებაზე. მართალია, პრეამბულაში საუბარია, რომ საქართველოს კონსტიტუცია იზიარებს 1921 წლის კონსტიტუციის პრინციპებს, თუმცა ეს დებულება უფრო სიმბოლური ხასიათის მატარებელია, ვიდრე შინაარსობრივი, რადგან 1921 წლის კონსტიტუციის ძირითადი პრინციპები მოქმედი კონსტიტუციის იდეებისაგან რადიკალურად განსხვავებულია.

ძირითად დებულებებში მოცემულია სახელმწიფო მოწყობისა და ადამიანის ძირითადი უფლებების უმნიშვნელოვანი საკითხები, რომლებიც შინაარსობრივად შესაბამის თავებშია განაწილებული. გარდამავალ დებულებებში მოცემულია კონსტიტუციის ამოქმედებასთან, გარდამავალ პერიოდთან, სხვა ნორმატიული აქტების მოქმედებასთან დაკავშირებული საკითხები.

კონსტიტუციის ძირითადი ტექსტი 9 თავისა და 109 მუხლისაგან შედგება, თუმცა მას საკონსტიტუციო რეფორმების შედეგად ორი თავი და რამდენიმე ათეული მუხლი დაემატა. შედეგად, საქართველოს კონსტიტუციის ძირითადი და გარდამავალი დებულებების სტრუქტურული განლაგება ასე გამოიყურება: I თავი – ზოგადი დებულებები, II თავი – საქართველოს მოქალაქეობა. ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, III თავი – საქართველოს პარლამენტი, IV თავი – საქართველოს პრეზიდენტი, IV¹ თავი – საქართველოს მთავრობა, V თავი – სასამართლო

ხელისუფლება, VI თავი – სახელმწიფო ფინანსები და კონტროლი, VII თავი – სახელმწიფოს თავდაცვა, VII¹ თავი – ადგილობრივი თვითმმართველობა, VIII თავი – კონსტიტუციის გადასინჯვა, IX თავი – გარდამავალი დებულებები.

3.1.2. საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვა

კონსტიტუციის მრავალმხრივობის მიუხედავად, იგი არ წარმოადგენს უცვლელ, ხელშეუხებელ სამართლებრივ აქტს, რომელიც თანამედროვე მოთხოვნებს მხარს ვერ უბამს და წარსულის გადმონაშთად რჩება. პირიქით, ის ცოცხალი, დინამიკური დოკუმენტია, რომელშიც საზოგადოების მორალური და პოლიტიკური ღირებულებები აისახება. 166 ეს ღირებულებები დროთა განმავლობაში იცვლება, კონსტიტუცია კი ყოველთვის სინამდვილის ადეკვატურ მოწესრიგებას უნდა ადგენდეს და რეალობას არ უნდა იყოს აცდენილი. ამიტომაც კონსტიტუცია უნდა ითვალისწინებდეს მისი გადასინჯვის წესსა და საფუძვლებს. საკონსტიტუციო ცვლილებები უნდა იყოს საკმარისად რთული, იძლეოდეს დაფიქრების, ანალიზის საშუალებას, თუმცა, იმავდროულად, უნდა იყოს პრაქტიკულად განხორციელებადი, შესაძლებელი.

საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვას საკმაოდ რთული პროცედურა აქვს. იგი რამდენიმე ეტაპისა და კუმულაციური პირობისგან შედგება. შეიძლება გამოვყოთ საკონსტიტუციო ცვლილებების რამდენიმე მნიშვნელოვანი პირობა: საკონსტიტუციო ცვლილებების უფლებამოსილი ინიციატორი; გადასინჯვის პროექტის საყოველთაო-სახალხო განხილვა; კენჭისყრისათვის აუცილებელი კვორუმი და კენჭისყრებს შორის განსაზღვრული ინტერვალი.

საქართველოს კონსტიტუციის ზოგადი ან ნაწილობრივი გადასინჯვის – მასში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის ინიცირების უფლება აქვს საქართველოს პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტს და 200 000 ამომრჩეველს. 2013 წლის 17 ნოემბრამდე მსგავსი ინიციატივის დაყენების უფლება საქართველოს პრეზიდენტსაც ჰქონდა. საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის სამართლებრივი მექანიზმი მოცემულია კონსტიტუციის მერვე და პარლამენტის რეგლამენტის 27-ე თავებში. საქართველოს პარლამენტის 173-ე-175-ე მუხლებით კი დაწვრილებით განისაზღვრება ამომრჩეველთა ინიციატივით კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის წარდგენის პროცედურული საკითხები.

კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტი წარედგინება საქართველოს პარლამენტს, რომელიც აქვეყნებს კანონპროექტს და დადგენილებით ქმნის კომისიას საყოველთაო-სახალხო განხილვისათვის. კომისიის წევრთა რაოდენობას განსაზღვრავს პარლამენტი. კანონპროექტის საყოველთაო-სახალხო განხილვა ერთი თვის განმავლობაში მიმდინარეობს, რის შემდეგაც კანონპროექტს განიხილავს საქართველოს პარლამენტი. კონსტიტუციაში ცვლილებები და დამატებები შედის კონსტიტუციური კანონის გზით, რომლის დაჩქარებული ან გამარტივებული წესით საპარლამენტო განხილვა დაუშვებელია.

კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის მისაღებად საჭიროა პარლამენტის ორ თანამდევრულ სესიაზე სულ ცოტა სამი თვის ინტერვალით სრული შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეოთხედის თანხმობა. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 176-ე მუხლი აზუსტებს კენჭისყრის პროცედურას. რეგლამენტის თანახმად, საკონსტიტუციო ცვლილებების მისაღებად აუცილებელი სამი კენჭისყრიდან ორი ერთსა და იმავე სესიაზე, ხოლო საბოლოო, მესამე კენჭისისყრა კი სულ ცოტა სამი თვის შემდეგ, მომდევნო სესიაზე იმართება.

3.2. საქართველოს ნორმატიული აქტების სისტემა

3.2.1. ნორმატიული აქტების კლასიფიკაცია და იერარქია

სახელმწიფო იმართება სამართლის საშუალებით. სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების, თანამდებობის პირების ნებისმიერი გადაწყვეტილება თუ ქმედება სამართლის გამოხატვის ფორმით ხორციელდება. სამართლებრივი აქტი უფლებამოსილი სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს (თანამდებობის პირის) მიერ კანონმდებლობით დადგენილი წესით მიღებული (გამოცემული), შესასრულებლად სავალდებულო აქტია. სამართლებრივი აქტის სახეება ნორმატიული და ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტები.

ნორმატიული აქტისამართლებრივი აქტია, რომელიც შეიცავს მისი მუდმივი ან დროებითი და მრავალჯერადი გამოყენების ქცევის ზოგად წესს. ნორმატიული აქტის ორი სახე არსებობს: საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები, რომლებიც ჯამში საქართველოს კანონმდებლობას ქმნიან. საქართველოს კანონმდებლობას, ასევე, განეკუთვნება საქართველოს კონსტიტუციური შეთანხმება, საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებები და შეთანხმებები.

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

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

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

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

საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების ურთიერთმიმართება, ასევე, კანონქვემდებარე აქტების ერთმანეთისადმი იერარქიული ქვემდებარეობა განისაზღვრება საქართველოს კონსტიტუციით, „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონითა და რამდენიმე სპეციალური საკანონმდებლო აქტით.

3.2.2. ნორმატიული აქტები

3.2.2.1. კონსტიტუციური კანონი

კონსტიტუციური კანონი წარმოადგენს საკანონმდებლო აქტს, რომელიც დიდმნიშვნელოვან საკონსტიტუციოსამართლებრივ საკითხებს ეხება. კონსტიტუციური კანონის სამართლებრივი სტატუსი იმაზეა დამოკიდებული, თუ რომელ სამართლებრივ სისტემას მიეკუთვნება სახელმწიფო. ანგლოსაქსურ სამართალში საკონსტიტუციო სტატუსი აქვთ სამართლებრივ აქტებს, რომლებიც სახელმწიფო მოწყობას და ზოგადად საკონსტიტუციოსამართლებრივ საკითხებს აწესრიგებენ, თუმცა ისინი უფრო პოლიტიკურ ხასიათის მატარებელი დოკუმენტებია.

კონსტიტუციური კანონი რამდენიმე მიზნით მიიღება. რიგ შემთხვევებში კონსტიტუციური კანონები ასრულებენ კონსტიტუციის ფუნქციას, ქმნიან რა იმ სამართლებრივ ბაზას ცალ-ცალკე, რომლებიც ერთიანი დოკუმენტისთვის არის დამახასიათებელი.¹⁶⁷ კონსტიტუციური კანონებით ხდება კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანა, ასევე, კონსტიტუცია შესაძლებელია ითვალისწინებდეს მათი საშუალებით ცალკეული საკითხების მოწესრიგებას.

საქართველოში კონსტიტუციური კანონი იერარქიულად კონსტიტუციას უთანაბრდება, მის განუყოფელ ნაწილს წარმოადგენს. ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე, კონსტიტუციური კანონით განისაზღვრება საქართველოს სახელმწიფო-ტერიტორიული მოწყობა (თუმცა კონსტიტუციური დათქმის თანახმად, აღნიშნული ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ განხორციელდება); კონსტიტუციური კანონით წესრიგდება აჭარის და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკების სტატუსი და ამ ტიპის კანონები გამოიყენება კონსტიტუციის გადასინჯვისათვის.

კონსტიტუციური კანონის მისაღებად აუცილებელია პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეოთხედის მხარდაჭერა. მაღალი სტატუსიდან და

მნიშვნელობიდან გამომდინარე, დაუშვებელია კონსტიტუციური კანონის დაჩქარებული ან გამარტივებული წესით განხილვა და მიღება.

3.2.2.2. კონსტიტუციური შეთანხმება

კონსტიტუციური შეთანხმება მნიშვნელოვანი სამართლებრივი მექანიზმია, რომლის გამოყენების პრაქტიკასაც რამდენიმე სახელმწიფო მიმართავს¹⁶⁸. ამგვარი შეთანხმებები, ძირითადად, სახელმწიფოსა და რელიგიურ ორგანიზაციებს შორის იდება. პირველი, თანამედროვე გაგებით, კონსტიტუციური შეთანხმება (კონკორდატი) ნაპოლენ პირველსა და რომის პაპ პიუს მეშვიდეს შორის გაფორმდა. კონსტიტუციურ შეთანხმებებს შორის ყველაზე ცნობილია რომის ეკლესიასა და იტალიის სახელმწიფოს შორის 1929 წელს დადებული ე.წ. ლატერანის ხელშეკრულება. ლატერანის ხელშეკრულების თანახმად, რომის პაპისა და იტალიის სახელმწიფოს ძალაუფლება გაიმიჯნა, ვატიკანი აღიარებულ იქნა სახელმწიფოდ, რომლის უსაფრთხოებასაც იტალია უზრუნველყოფდა, შიდა საქმეებში ჩაურევლად.¹⁶⁹ 1984 წელს იტალიის სახელმწიფოსა და ეკლესიას შორის გაფორმდა ვილა მადამას ხელშეკრულება, რომელმაც სრულიად განსხვავებული მოწესრიგება დაადგინა და შეცვალა ლატერანის ხელშეკრულების პრინციპები.¹⁷⁰

საქართველოს სახელმწიფო აღიარებს საქართველოს სამოციქულო ეკლესიის განსაკუთრებულ როლს საქართველოს ისტორიაში. კონსტიტუციური შეთანხმებით განისაზღვრება საქართველოს სახელმწიფოსა და საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალური მართლმადიდებელი ეკლესიის ურთიერთობა. კონსტიტუციურ შეთანხმებას ხელს აწერენ საქართველოს პრეზიდენტი და სრულიად საქართველოს კათოლიკოს-პატრიარქი, ხოლო ამტკიცებს საქართველოს პარლამენტი და წმინდა სინოდი. შეთანხმება პარლამენტის მიერ დამტკიცებულად ჩაითვლება, თუკი მას მხარს დაუჭერს სრული შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეზუთელი.

კონსტიტუციური შეთანხმება დაიდო 2002 წლის 14 ოქტომბერს სვეტიცხოვლის საკათედრო ტაძარში და იგი შედგება 12 მუხლისაგან, რომელიც ეხება სახელმწიფოსა და ეკლესიის ურთიერთობის ძირითად ასპექტებს, განსაზღვრავს სამოციქულო ეკლესიის სტატუსს, შეღავათებსა და ა.შ. ამის მიუხედავად, კონკორდატი აღიარებს რწმენისა და აღმსარებლობის თავისუფლებას და არ ზღუდავს სხვა რელიგიური გაერთიანებების უფლებებს.

საქართველოს კანონმდებლობით, აუცილებელია, კონსტიტუციური შეთანხმება შეესაბამებოდეს საერთაშორისო სამართლის საყოველთაო პრინციპებსა და ნორმებს ადამიანის უფლებების სფეროში, რათა არ მოხდეს რომელიმე რელიგიური ჯგუფის უფლებების შელახვა.

3.2.2.3. საერთაშორისო ხელშეკრულებები და შეთანხმებები

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

რომელიც საერთაშორისო სამართლის ნორმებით წესრიგდება. საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებთან დაკავშირებული საკითხები საქართველოს კანონმდებლობითაა განსაზღვრული.

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

საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებების ნაწილი, რომელიც თავად ითვალისწინებს ამას ან განსაზღვრულია საქართველოს კანონმდებლობით, საჭიროებს პარლამენტის მხრიდან თანხმობას – რატიფიკაციას. საერთაშორისო ხელშეკრულების რატიფიკაციას პარლამენტი ახდენს დადგენილებით, რომლის მისაღებად საჭიროა სრული შემადგენლობის უმრავლესობა.

3.2.2.4. ორგანული კანონი

ორგანული კანონისაკანონმდებლო აქტის ერთ-ერთი სახეა. მსგავსი ტიპის კანონები მიიღება საფრანგეთში, ესპანეთში, პორტუგალიაში, რუმინეთში, საქართველოში და ა.შ.¹⁷¹. ორგანული კანონის ინსტიტუტი საფრანგეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციამ დაამკვიდრა, რომლის მიზანსაც კონსტიტუციაში მითითებული ორგანოების საქმიანობის წესის დადგენა წარმოადგენდა¹⁷². ამ პრინციპით, „ორგანული კანონები მიიღება კონსტიტუციაში არსებული ბლანკეტური ნორმების საფუძველზე“¹⁷³. საფრანგეთისა და ესპანეთის კონსტიტუციებით განსაზღვრულია საკითხთა წრე, რომელიც ორგანული კანონით უნდა მოწესრიგდეს¹⁷⁴.

ორგანული კანონი შინაარსობრივად ავსებს კონსტიტუციას,¹⁷⁵ მისი მიღება კონსტიტუციის პრაქტიკული რეალიზაციისათვის აუცილებელია¹⁷⁶. სახელმწიფოებში, რომლებშიც ორგანული კანონის ინსტიტუტი არსებობს, მსგავსი კანონები სამართლებრივი ძალით კონსტიტუციას ექვემდებარებიან და აღემატებიან ჩვეულებრივ კანონებს, რიგ შემთხვევებში კი ჩვეულებრივი კანონები უნდა შეესაბამებოდნენ როგორც კონსტიტუციას, ისე ორგანულ კანონებს¹⁷⁷.

საქართველოში ორგანული კანონით განისაზღვრება არამხოლოდ კონსტიტუციის განსაზღვრული სახელმწიფო ორგანოების საქმიანობისა და უფლებამოსილების

განხორციელების წესი, არამედ ყველა ის საკითხი, რომელზეც კონსტიტუცია აკეთებს დათქმას, რომ მსგავსი საკითხები ორგანული კანონით მოწესრიგების სფეროა (მაგ., სახელმწიფო სიმბოლიკა, მოქალაქეობა, აჭარის კონსტიტუციის დამტკიცება, არჩევნები და ა.შ.). ორგანული კანონი მიიღება მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში და მის მისაღებად საჭიროა პარლამენტის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერა.

3.2.2.5. კანონი

კანონისაკანონმდებლო აქტების ყველაზე გავრცელებული ფორმაა და ყველაზე ხშირად გამოიყენება პარლამენტის მიერ სახელმწიფოსათვის მნიშვნელოვანი საკითხების მოსაწესრიგებლად. „კანონი“ ვიწრო და ფართო გაგებით გამოიყენება. ფართო გაგებით, იგი აღნიშნავს არამხოლოდ სამართლებრივ აქტს, არამედ სამართალსაც, ხოლო ვიწრო გაგებით, „კანონი“ საკანონმდებლო აქტის კონკრეტული სახეა. კონსტიტუციური და ორგანული კანონებისგან გასასხვავებლად მას ხშირადჩვეულებრივ, სპეციალურ ან მიმდინარე კანონად მოიხსენიებენ.

კანონი მიიღება პარლამენტის სხდომაზე დამსწრეთა უმრავლესობით, თუმცა არანაკლებ პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მესამედისა.

3.2.2.6. პარლამენტის რეგლამენტი და პრეზიდენტის დეკრეტი

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი და პრეზიდენტის დეკრეტი კანონის ძალის მქონე ნორმატიული აქტებია. ამ აქტებს კანონის ძალა მათი მოწესრიგების სფეროს მნიშვნელობიდან გამომდინარე აქვთ მინიჭებული.

პარლამენტის რეგლამენტით განისაზღვრება პარლამენტის შინაგანი სტრუქტურა, მუშაობისა და აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან ურთიერთობის წესი, საკანონმდებლო პროცესი, პარლამენტის საქმიანობის ტექნიკური და ორგანიზაციული მხარეები. რეგლამენტის მომზადება და მიღება კანონის მომზადებისა და მიღებისათვის დადგენილი წესით ხდება. პარლამენტი რეგლამენტს იღებს დამსწრეთა უმრავლესობით, მაგრამ არანაკლებ პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მესამედისა. ვინაიდან რეგლამენტი უშუალოდ პარლამენტსა და მის საქმიანობას ეხება, მას ხელს აწერს და აქვეყნებს პარლამენტის თავმჯდომარე.

პრეზიდენტის დეკრეტი გამოიცემა საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებულ შემთხვევებში. პრეზიდენტი დეკრეტს გამოსცემს საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს და მოქმედებს ამ მდგომარეობის დასრულებამდე. ისინი დასამტკიცებლად წარედგინება საქართველოს პარლამენტს შეკრებისთანავე.

3.2.2.7. კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები

კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების ნაწილი პირდაპირ განსაზღვრულია „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონით, თუმცა ეს უკანასკნელი არ იძლევა მათ ამომწურავ ჩამონათვალს და ადგენს, რომ სხვა კანონქვემდებარე აქტების გამოცემის უფლებამოსილებას სპეციალური კანონმდებლობა უნდა ითვალისწინებდეს. კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების გამოცემაზე უფლებამოსილი ორგანოებია: საქართველოს პარლამენტი, პრეზიდენტი, მთავრობა, სამინისტრო, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო – საკრებულო, საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა სახელმწიფო ორგანოები.

პარლამენტის კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტია პარლამენტის დადგენილება, რომელიც მიიღება კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში. პარლამენტის ის დადგენილება, რომელიც საკადრო ან პერსონალურ საკითხებს ეხება, არანორმატიულია. არანორმატიული დადგენილების მიღების სხვა შემთხვევები გათვალისწინებულია საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით.

საქართველოს პრეზიდენტის კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებია: **პრეზიდენტის ბრძანება და პრეზიდენტის ბრძანებულება.** ბრძანებას პრეზიდენტი გამოსცემს საქართველოს კონსტიტუციით მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში და მათ საფუძველზე, როგორც საქართველოს სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი. რაც შეეხება **ბრძანებულებას**, იგი გამოიცემა პრეზიდენტის უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით, კანონმდებლობით განსაზღვრულ შემთხვევებში და მის საფუძველზე. ორივე, ბრძანება და ბრძანებულება, შესაძლებელია იყოს ნორმატიულიც და ინდივიდუალურიც. არანორმატიულია პრეზიდენტის ბრძანებულება, რომელიც საკადრო და პერსონალურ საკითხებს ეხება. **საქართველოს პრეზიდენტის ნორმატიული აქტი, რომელიც საჭიროებს კონტრასიგნაციას, ქვეყნდება და სამართლებრივ შედეგებს წარმოშობს მხოლოდ კონტრასიგნაციის შემთხვევაში.** კონტრასიგნაციის წესი განისაზღვრება „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონით.

საქართველოს მთავრობის ნორმატიული აქტია **მთავრობის დადგენილება**, რომელიც მიიღება საქართველოს კონსტიტუციისა და კანონების ნორმატიული აქტების საფუძველზე და მათ შესასრულებლად. რაც შეეხება **მინისტრის ნორმატიულ აქტს – ბრძანებას**, იგი შეიძლება გამოიცეს მხოლოდ საქართველოს საკანონმდებლო აქტით, საქართველოს პრეზიდენტის ნორმატიული აქტითა და საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრულ შემთხვევებსა და ფარგლებში. **ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს ნორმატიული აქტი – დადგენილება** მიიღება დამსწრეთა უმრავლესობით, მაგრამ არანაკლებ საკრებულოს სიითი შემადგენლობის ერთი მესამედისა, თუ კანონით სხვა რამ არ არის განსაზღვრული. საკრებულოს დადგენილება მოქმედებს შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე.

თავი II ქართული კონსტიტუციონალიზმის განვითარების მთავარი

1. ძალაუფლების გამიჯვნის იდეა შუა საუკუნეების საქართველოში

XII საუკუნეში ძალაუფლების გამიჯვნის იდეა ყუთლუ-არსლანის პოლიტიკური დასის უმთავრესი პროგრამა იყო. ამის შესახებ ქართულ სამეცნიერო ლიტერატურაში განსხვავებული მოსაზრებებია. საკითხის სრულად გარკვევა დღემდე შეუძლებელია ისტორიკოსის თხზულებაში დაცული მეტად ბუნდოვანი ცნობების გამო. ივანე ჯავახიშვილიც კი არ იჩენს გაბედულებას და მხოლოდ ჰიპოთეზებით შემოიფარგლება. მემპტიანე მოგვითხრობს, რომ ყუთლუ-არსლანმან *„ითხოვა კარავი დადგმად... და თქუა „დასხლომილინ მუნ შივა, განმგებელნი მიცემისა და მოღებისა, წყალობისა და შერისხვისანი, ვჰკადრებდეთ და ვაცნობებდეთ თამარ მეფესა და დედოფალსა და მუნ შივანლა სრულ იქნებოდის განგებული ჩუენი“¹⁷⁸.*

ეს მცირე ნარატიული წყარო გვაფიქრებინებს, რომ პოლიტიკურ დასს განუზრახავს მეფის ხელისუფლების შეზღუდვა, რისთვისაც კარავის (შუა საუკუნეებში „კარავი“ დარბაზის მნიშვნელობით გამოიყენებოდა) დადგმით უნდა მიეღწიათ. კარავი მეფისგან დამოუკიდებელი იქნებოდა. „განგების“ ხელისუფლება კი კარავს უნდა ჰქონოდა, ხოლო „სრულქმნის“ ფუნქცია – მეფეს. ამით ერთმანეთს ემიჯნებოდა საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლება. სავარაუდოდ, უმაღლესი მართლმსაჯულებითი ფუნქცია (*„წყალობისა და შერისხვისანი“*) კარავის, როგორც საკანონმდებლო ორგანოს, უფლებამოსილებებში შედიოდა.

მიუხედავად იმისა, რომ პოლიტიკური პროგრამა განუხორციელებელი დარჩა, იგი მაღალ სამართლებრივ აზროვნებაზე მიუთითებს. ძალაუფლების შეზღუდვის შესახებ ყუთლუ-არსლანის პოლიტიკური დასის იდეა უკვე თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმის ფუნდამენტური პრინციპია.

2. საკონსტიტუციო შინაარსის უძველესი წყაროები

საქართველოს ისტორიაში მრავლადაა სამართლის ძეგლი, რომელიც თავისი შინაარსით შეიძლება მივიჩნიოთ საქართველოს საკონსტიტუციო ისტორიის სათავედ, უფრო ფრთხილი შეფასებით კი – საკონსტიტუციო სამართლის წყაროდ¹⁷⁹. ამ ძეგლებიდან განსაკუთრებით აღსანიშნავია *„ხელმწიფის კარის გარიგება“* (XIV საუკუნე), *„განგება დარბაზობისა“* (XIII-XV საუკუნეები), *„წესი და განგება მეფეთ კურთხევისა“* (XIII საუკუნე), *„ძეგლი ერისთავთა“* (XIV საუკუნე), *„დასტურლამალი“* (XVII საუკუნე), *იოანე ბაგრატიონის „სჯულდება“* (XVIII საუკუნე) და სხვ. ძეგლებში დახასიათებულია შუა და გვიანფეოდალიზმის პერიოდის საქართველოს სახელმწიფოებრივი წესწყობილება, მეფის ხელისუფლება, მისი უფლებები და მოვალეობები, სახელმწიფო ხელისუფლების ცალკეული ორგანოები და მოხელეები, მათი ფუნქციები.

საკონსტიტუციო შინაარსის ცნობებს, სამართლებრივი ძეგლების გარდა, ჩვენამდე მოღწეული უძველესი ქართული ლიტერატურულ-ჰაგიოგრაფიული, ისტორიული, არქეოლოგიური ხასიათის წყაროებიც შეიცავენ. მაგ., შუასაუკუნეების სახელმწიფოებრივი წესწყობილებისა და მმართველობის ფორმის სამართლებრივი ბუნების დასადგენად მეტად საყურადღებოა შოთა რუსთაველის „ვეფხისტყაოსანი“.

3. საკონსტიტუციო იდეები საქართველოში

კლასიკური საკონსტიტუციო ხასიათის იდეები, რუსეთის მიერ საქართველოს ანექსიის შემდეგ, ცალკეულ მოღვაწეთა შრომებში ჩნდება. **1832 წლის შეთქმულთა პროგრამა** საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენასა და კონსტიტუციური მონარქიის შემოღებას ითვალისწინებდა, რომლის დეტალური შინაარსი ჩვენთვის უცნობია. შეთქმულთა დაკითხვის ოქმიდან ირკვევა, რომ ზოგიერთი შევიცარიული სისტემის შემოღებას ემხრობოდა¹⁸⁰.

აღსანიშნავია **ნიკო ნიკოლაძის** დამოკიდებულება დასავლური პოლიტიკური მოდელით, ასევე, **ილია ჭავჭავაძის** შეხედულებები კონსტიტუციონალიზმის ისეთ ფუნდამენტურ პრინციპებზე, როგორცაა – ძალაუფლების გამიჯვნა, მმართველობის ფორმები და სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაცია.

საკონსტიტუციო იდეებმა ცხოველმყოფელი მნიშვნელობა XX საუკუნის 20-იანი წლების პოლიტიკურ ლიდერთა შეხედულებებში შეიძინა. საყურადღებოა **ნოე ჟორდანიას**¹⁸¹, **პავლე საყვარელიძის**¹⁸², **გიორგი გვაზავას**¹⁸³, **ალექსანდრე მდივანის**¹⁸⁴, **კონსტანტინე მიქელაძის**¹⁸⁵, **ივანე ჩერქეზიშვილის**¹⁸⁶ და სხვათა საკონსტიტუციოსამართლებრივი შეხედულებები, რომლებზეც დიდი გავლენა იმ დროის რენესანსული ევროპის საკონსტიტუციო სამართლის დოქტრინებმა იქონია.

საქართველოს პირველ რესპუბლიკაში კონსტიტუციის შემუშავებასა და მიღებას წინ უსწრებდა კონსტიტუციის შესახებ არსებული მეცნიერული ცოდნა, რომლის გარეშე სახელმწიფოს ძირითადი კანონი ვერ შეიქმნებოდა. კონსტიტუციის ცნების შესახებ საინტერესო კონცეფციები მოცემულია ამა თუ იმ ქართველი პოლიტიკოსის ნაშრომებში და საარქივო დოკუმენტურ წყაროებში. დროებითი მთავრობის თავმჯდომარეს, ნოე ჟორდანიას კარგად ჰქონდა შეგნებული კონსტიტუციის არსი, მისი შემუშავების მნიშვნელობა ქვეყნის მომავალი განვითარების საქმეში. ამის საილუსტრაციოდ შეიძლება მოვიყვანოთ მის მიერ პარლამენტში წარმოთქმული სიტყვები: „*კონსტიტუცია არის ერთიანი ძირითადი უფლებები, ნორმა, რომლის ფარგლებში ყოველი სახელმწიფო მუშაობს და მისი ორგანოები მოღვაწეობენ. ის არის, ასე ვთქვათ, ერთნაირი საერთო დიპლომი, სახალხო ხარატი, რომელზედაც არის დაბეჭენილი სახელმწიფოს მთელი წესწყობილება და თითოეულმა მოქალაქემ იცის, რა უფლებანი აქვს ამ ხარატის მიხედვით და მოვალეობანი აწევს მას სახელმწიფოს მიმართ*“¹⁸⁷.

კონსტიტუციის პროექტის შემუშავებელი კომისიის თავმჯდომარის, პავლე საყვარელიძის კონცეფციის მიხედვით, კონსტიტუციის ძირითადი დანიშნულებაა მმართველობის ფორმის საკითხების მოწესრიგება, ხელისუფლების ცენტრალურ შტოებს შორის

უფლებამოსილებათა განაწილება და პოლიტიკურ სისტემაში მათი ადგილის განსაზღვრა: „კონსტიტუცია არის იმ ძირითადი წესების კრებული, რომელიც საზღვრავს ერთის მხრით სახელმწიფოს წესწყობილებას და მთავრობის ფორმას, სახელმწიფოს უმაღლესი ძალაუფლების მატარებელი ორგანოების ურთიერთობას, მეორე მხრით, მოქალაქეთა უფლებებს, რომლებსაც სახელმწიფო უზრუნველყოფს“¹⁸⁸. იგი გავრცელებული ტიპის კონსტიტუციად მიიჩნევა დაწერილ კონსტიტუციას, რომლის სამაგალითო ნიმუშად საფრანგეთის მესამე რესპუბლიკის 1875 წლის ძირითად კანონს მოიაზრებდა¹⁸⁹.

ეროვნულ-დემოკრატიული პარტიის ლიდერის, გიორგი გვაზავას აზრით, კონსტიტუციის მიზანი არ არის ყოველდღიური მოთხოვნილებებისა და უფლებრივი მდგომარეობის მოწესრიგება, არამედ შექმნა იმ მუდმივი პრინციპებისა, რომლის ფარგლებში მოქმედებს სახელმწიფოს ცხოვრება¹⁹⁰. „მუდმივ პრინციპებში“ იგი სახელმწიფო ხელისუფლების მოწყობის საკონსტიტუციო საფუძვლებს გულისხმობდა.

პარლამენტის წევრი, ალექსანდრე მდივანი კონსტიტუციას შეეხო სტატიაში „კონსტიტუცია და მისი გადასინჯვა“¹⁹¹. მისი აზრით, „კონსტიტუცია ძირითადი კანონია, რომლის მიხედვით სახელმწიფოს მთელი მართვა-გამგეობა მოეწეობა“¹⁹². კონსტანტინე მიქელაძეს მიაჩნდა, რომ კონსტიტუციას, პირველ ყოვლისა, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა შორის ფუნქციების განაწილება, სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემის შექმნა უნდა უზრუნველყო: „კონსტიტუცია უნდა შეიცავდეს ისეთ იურიდიულ ნორმებს, რომლებიც საზღვრავენ სახელმწიფოს ფუნქციების განაწილებას ორგანოთა შორის, ორგანოთა ორგანიზაციას და სახელმწიფოსა და მოქალაქეთა შორის ურთიერთობას“¹⁹³.

1920 წელს გამოცემულ სახელმძღვანელოში „სამართლის მეცნიერება“, კონსტიტუცია განმარტებულია, როგორც იურიდიული აქტი, რომელიც შეიცავს სახელმწიფოსა და მოქალაქის უფლებებს და ამავე დროს, მათი საქმიანობის იურიდიულ ჩარჩოს: „კონსტიტუცია შეიცავს აღნუსხვას იმისას, თუ რა ჩარჩოებში უნდა ხდებოდეს მოღვაწეობა ერთის მხრით სახელმწიფო ხელისუფლების, ხოლო მეორე მხრით ყოველი მოქალაქის. ერთი სიტყვით კონსტიტუცია სავალდებულოა არა მარტო აღმასრულებელი ხელისუფლების - მთავრობისათვის, არამედ თვით კანონმდებელი ორგანოს - პარლამენტისათვის“¹⁹⁴. პროექტის ავტორთა აზრით, კონსტიტუცია უნდა ყოფილიყო დემოკრატიული შინაარსის, რომელშიც განსაზღვრული იქნებოდა ქართველი ერის ბუნება და ხასიათი, ერის მენტალობა. მაგ., პავლე საყვარელიძე მიუთითებდა: „ჩვენ უნდა შევიძუმავოთ დემოკრატიული კონსტიტუცია საქართველოსათვის“¹⁹⁵; ნოე ჟორდანიას აღნიშნავდა: „ისეთი კონსტიტუცია უნდა შევქმნათ, რომელიც ჩვენი ხალხის ცხოვრებას შეეგუება. პირდაპირ სხვის ტანზე გამოჭრილი ტანისამოსი არ გამოგვადგება“¹⁹⁶. დეპუტატი ივანე ჩერქეზიშვილი პარლამენტის სხდომაზე აცხადებდა: „ჩვენ უნდა შევიძუმავოთ დემოკრატიული კონსტიტუცია თანახმად დემოკრატიული რესპუბლიკის ბუნებისა“¹⁹⁷.

აღნიშნულ შეხედულებათა ანალიზი ცხადყოფს, რომ 1921 წლის კონსტიტუციის პროექტის ავტორთა აზრი კონსტიტუციის შესახებ იყო აბსოლუტურად პროგრესული, რომელიც ითვალისწინებდა სახელმწიფო ხელისუფლების საკონსტიტუციო საფუძვლების შექმნას. ქართველი პოლიტიკოსები და საზოგადო მოღვაწეები სრულად იაზრებდნენ

ევროპული კონსტიტუციონალიზმის იდეებს, ჰქონდათ ღრმა და სისტემური ცოდნა, რომელიც აისახა კიდევ მათ მიერ შემუშავებულ სამართლებრივ დოკუმენტებში.

4. საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტი და 1921 წლის კონსტიტუცია

4.1. საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტი

1918 წლის 26 მაისს საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენას წინ რამდენიმე მნიშვნელოვანი ფაქტი უძღოდა. განსაკუთრებით აღსანიშნავია რუსეთის იმპერიაში მომხდარი 1917 წლის თებერვალ-მარტის რევოლუცია და ოქტომბრის სამხედრო გადატრიალება, რომლის შემდეგაც რეალური გახდა, საქართველოს მოეპოვებინა ნანატრი დამოუკიდებლობა. საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენას ხელი ამიერკავკასიის სეიმის დაშლამაც შეუწყო. **1918 წლის 26 მაისის აქტით საქართველო გახდა საერთაშორისო სამართლის სუბიექტი, ე.ი. სუვერენული დამოუკიდებელი სახელმწიფო**¹⁹⁸.

დამოუკიდებლობის აქტის პროექტის შემუშავების შესახებ ძალიან ცოტა ინფორმაცია მოგვეპოვება. აღსანიშნავია საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარის და იუსტიციის მინისტრის, რაჟდენ არსენიძის მოგონებები, რომლებიც მან ემიგრაციაში ყოფნის დროს დაწერა. არსენიძის გადმოცემით, დამოუკიდებლობის აქტის პროექტის შესამუშავებლად 1918 წლის 25 მაისს საქართველოს ეროვნულ საბჭოს საკანონმდებლო კომისია შეუქმნია, რომლის მუშაობის სტენოგრაფიული ჩანაწერები, როგორც თავადვე ამბობს, არავის შეუდგენია. სავარაუდოდ, ამ კომისიის მუშაობაში მასაც მიუღია მონაწილეობა. აღნიშნული მკაფიოდ ჩანს მისი მონათხრობიდან: „ეს კომისია შეიკრიბა იმავე დღეს. ნაშუადღევს დავიწყეთ მუშაობა. ვჩქარობთ, რადგან ხვალ ეროვნული საბჭოს სხდომაა, რომელმაც თავს იდვა ამ ისტორიული აქტის შესრულება. ვჩქარობთ, მაგრამ არც ის შეიძლება, რომ აქტი არ იყოს მოფიქრებული, სერიოზული, ღირსი თავისი დიადი დანიშნულების“¹⁹⁹. პროექტის შედგენა 25 მაისს, ნაშუაღამევს დაუსრულებიათ და განსახილველად წარუდგენიათ საქართველოს ეროვნული საბჭოს ბიუროსათვის.

1918 წლის 26 მაისს დამოუკიდებლობის აქტი საქართველოს ეროვნული საბჭოს ყრილობაზე ერთხმად მიიღეს. იგი ეროვნული საბჭოს სასახლის წინ თავმოყრილ საზოგადოებას თავად ნოე ჟორდანიამ წაუკითხა. **1919 წლის 12 მარტს საქართველოს დამფუძნებელი კრების პირველ სხდომაზე მოხდა დამოუკიდებლობის აქტის ლეგიტიმაცია** – ის ხალხის მიერ არჩეულმა უმაღლესმა საკანონმდებლო ორგანომ დაამტკიცა.

საქართველოს 1918 წლის 26 მაისის დამოუკიდებლობის აქტი სადამფუძნებლო ხასიათის დოკუმენტია. იგი ქართველი ხალხის სახელით იყო მიღებული და მის ჭეშმარიტ ინტერესებს ასახავდა. აქტმა სამართლებრივად დააფუძნა ახალი დემოკრატიული ქართული სახელმწიფო, მისი არსებითი სახელისუფლებო სტრუქტურებით. აქტის ძირითადი პრინციპები და დებულებები მომავალი კონსტიტუციისათვის ფუძემდებლურ საკანონმდებლო ბაზას წარმოადგენდა.

საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტი საკონსტიტუციოსამართლებრივი ხასიათის აქტია, ვინაიდან მასში განსაზღვრულია კონსტიტუციონალიზმის ისეთი არსებითი საკითხები, როგორიცაა: სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპი (პირველი პუნქტი), პოლი-

ტიკური წყობილების ფორმა (მე-2 პუნქტი), მოქალაქეთა უფლებები (მე-5 პუნქტი) და სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაცია (მე-7 პუნქტი).

დამოუკიდებლობისაქტისპირველიპუნქტისმიხედვით, „საქართველოს ხალხი სუვერენულ უფლებათა მატარებელია და საქართველო სრულუფლებიანი დამოუკიდებელი სახელმწიფოა“. მე-2 პუნქტი დამოუკიდებელი საქართველოს პოლიტიკური წყობილების ფორმად „დემოკრატიულ რესპუბლიკას“ აღიარებს. მე-5 პუნქტი განამტკიცებს სახელმწიფოს ვალდებულებას საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის საზღვრებში მოქალაქეთა ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვისა და განხორციელების სფეროში.

დამოუკიდებლობის აქტში ცალკე, მე-6 პუნქტი ეძღვნება საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკაში მცხოვრები ერების უფლებებს. მასში ნათქვამია, რომ სახელმწიფო უზრუნველყოფს ეროვნულ უმცირესობათა უფლებების დაცვას. აქტის პუნქტების უმრავლესობა მომავალში დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუციაში ჩაიწერა. დეზულება, რომელმაც კონსტიტუციაში ვერ ჰპოვა ასახვა, დამოუკიდებლობის აქტის მე-3 პუნქტი იყო, რომლის თანახმად, საერთაშორისო ომიანობაში საქართველო მუდმივი ნეიტრალური სახელმწიფოა. სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიაში (1918-1921) იყო მცდელობა, რომ ნეიტრალიტეტის პრინციპი კონსტიტუციის ტექსტშიც ყოფილიყო განსაზღვრული, რასაც საკონსტიტუციო კომისიის მიერ 1920 წელს მიღებული პროექტის მე-2 მუხლიც ადასტურებს, რომელიც ზოგადად ქართული სახელმწიფოს ნეიტრალიტეტს აღიარებდა. ჩვენი ქვეყნის გეოპოლიტიკური ინტერესებიდან გამომდინარე, ეს პრინციპი უარყოფილ იქნა.

ყველაზე მნიშვნელოვანი დებულება, რომელიც დამოუკიდებლობის აქტის მე-7 პუნქტშია მოცემული, სახელმწიფო ხელისუფლების მოწყობის პრინციპებია. აქტის მიხედვით, დამფუძნებელი კრების მოწვევამდე ქვეყნის მართვა-გამგეობის საკითხებს გაუძღვებოდა ეროვნული საბჭო და დროებითი მთავრობა, რომელიც პოლიტიკურად პასუხისმგებელია ეროვნული საბჭოს წინაშე. ეს, ფაქტობრივად, საქართველოში სახელმწიფოებრივი მმართველობის საპარლამენტო მოდელის ჩასახვასა და განვითარებას ნიშნავდა. აქტით არ არის განსაზღვრული სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტი, გარდა ამისა, მართვა-გამგეობის უზენაეს ორგანოდ გამოცხადდა პარლამენტი (ეროვნული საბჭო). სახელმწიფო მოწყობის ეს მოდელი უცვლელად აისახა კონსტიტუციაში. 1918 წლის 26 მაისიდან 1921 წლის 21 თებერვლამდე, ვიდრე დამფუძნებელი კრება პირველ კონსტიტუციას მიიღებდა, საქართველოში სახელმწიფო ხელისუფლების ცალკეული შტოების (ეროვნული საბჭოსა და დროებითი მთავრობის) ურთიერთობები დამოუკიდებლობის აქტის მე-7 პუნქტით იყო განსაზღვრული.

დამოუკიდებლობის აქტისა და პირველი კონსტიტუციის ცალკეულ დებულებათა შედარებითი ანალიზი ცხადყოფს, რომ ძირითადი კანონის ნორმატიული ბაზა დამოუკიდებლობის აქტი იყო, შეიძლება ითქვას, მისი შესავალი ნაწილი – პრეამბულა.²⁰⁰ საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია დამოუკიდებლობის აქტს კონსტიტუციის ტექსტის განუყოფელ ნაწილად მიიჩნევდა. 1920 წელს კომისიამ ორჯერ გამოსცა კონსტიტუციის პროექტი და ორივეს დამოუკიდებლობის აქტი წინ დაურთო. 1921 წლის მარტში, სანამ დროებითი მთავრობა დატოვებდა საქართველოს, პირველი

კონსტიტუციის ტექსტი გამოიცა ქ. ბათუმში. აქ დამოუკიდებლობის აქტი კონსტიტუციის ტექსტშია მოთავსებული და მისი სტრუქტურის განუყოფელი ნაწილია. მსგავსად ვეა 1922 წელს საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის მთავრობის ინიციატივით ფრანგულ ენაზე პარიზში გამოცემული კონსტიტუციის შემთხვევაშიც²⁰¹.

4.2. 1921 წლის კონსტიტუციის პროექტის შემუშავება და მიღება

საქართველოს პირველი კონსტიტუციის პროექტის შემუშავება საქართველოს ეროვნულ საბჭოში დაიწყო. 1918 წლის 6 ივნისს საკონსტიტუციო კომისიის შემაჯგნლობა 14 წევრით განისაზღვრა. 1919 წლის 12 მარტს მოწვეულ იქნა ქართველი ხალხის მიერ არჩეული საქართველოს დამფუძნებელი (საკანონმდებლო) კრება. დამფუძნებელმა კრებამ ჩამოაყალიბა ახალი **საკონსტიტუციო კომისია**, რომელმაც ეროვნული საბჭოს საკონსტიტუციო კომისიის მიერ დაწვებულ პროექტზე მუშაობა დაასრულა. კომისიაზე გამოიკვეთა კონსტიტუციის პროექტის პრიორიტეტები: კონსტიტუციას უნდა განესაზღვრა ხელისუფლების ორგანოთა ურთიერთობის ეფექტური და ქმედითუნარიანი კონსტიტუციური პრინციპები, კომისიას უნდა გადაეწვევია მმართველობის ფორმის საკითხი.²⁰²

საქართველოს კონსტიტუციის პროექტზე მნიშვნელოვანი გავლენა ადრინდელი და იმ პერიოდის დასავლეთის პოლიტიკურ-სამართლებრივმა კონცეფციებმა და დოქტრინებმა (მაგალითად, მართველობის ფორმის უცვლელიობა, პარლამენტის უზენაესობა, პარლამენტის უწყვეტობა, მართვის კოლეგიალიზმის უპირატესობა და სხვ.) მოახდინა. საკონსტიტუციო კომისიამ ქართულ ენაზე თარგმნა, გამოსცა და კონსტიტუციის პროექტს საფუძვლად დაუდო შვეიცარიის 1874, საფრანგეთის 1875, ბელგიის 1831, გერმანიის 1919 და ჩეხოსლოვაკიის 1920 წლების კონსტიტუციები. კონსტიტუცია მიღებულ იქნა 1921 წლის 21 თებერვალს.

თუ რა ბედი ეწია საქართველოს პირველ კონსტიტუციას 1921 წლის 17 მარტს დამფუძნებელი კრების უკანასკნელ სხდომაზე, უცნობია. მეცნიერთა აზრით, კრებამ კონსტიტუციის მოქმედება ღრობით შეაჩერა, რასაც ვერ დავეთანხმებით, ვინაიდან კონსტიტუციის ტექსტში მსგავსი მექანიზმი არ იყო ჩადებული, შესაბამისად, ამის უფლებამოსილება დამფუძნებელ კრებას არ გააჩნდა. კონსტიტუციაში გხვდება ნორმა, რომლის მიხედვით, იგი მუდმივად მოქმედებს და მასში ცვლილებების შეტანა მხოლოდ რეფერენდუმზე ქართველი ერის ნების გამოხატულებით შეიძლებოდა.

24 მარტს კი რეკომმა დეკრეტით დამფუძნებელი კრება დაითხოვა. იმავე დღეებში საბჭოთა მთავრობამ დაგმო დამფუძნებელი კრება და მის მიერ შემუშავებული კონსტიტუცია.

4.3. კონსტიტუციონალიზმის პრინციპები

საქართველოს დამფუძნებელი კრებისა და საკონსტიტუციო კომისიის უმთავრესი მიზანი ევროპული ტიპის სამართლებრივი სახელმწიფოს ჩამოყალიბება და ქვეყანაში კონსტიტუციური მართლწესრიგის დამყარება იყო.

საქართველოს კონსტიტუციის ტექსტი დაეფუძნა პირველი კონსტიტუციის პროექტის შემუშავებისა და მიღების პერიოდში დასავლურ კონსტიტუციონალიზმში აღიარებულ ფუნდამენტურ პრინციპებს. ეს პრინციპებია: უფლებამოსილების ფუნქციური გამოჯენა – კონსტიტუციაში ცალკე თავი ეთმობა პარლამენტს, აღმასრულებელ ხელისუფლებას და სასამართლოს; მმართველობის ფორმის უცვლელიობა; პარლამენტის უზენაესობა და სუვერენობა; პარლამენტის უწყვეტობა; სახალხო სუვერენიტეტი; რესპუბლიკური მართვა-გამგეობა; უშუალო დემოკრატია; კოლეგიური მართვა-გამგეობა; აღმასრულებელი ხელისუფლების პოლიტიკური პასუხისმგებლობა; აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე საპარლამენტო კონტროლი.

საქართველო პირველად გადავიდა მონარქიული წყობილებიდან რესპუბლიკურზე. კონსტიტუციამ იმთავითვე უარყო მონარქიული კონსტიტუცია. გათვალისწინებულ იქნა ევროპული ქვეყნების გამოცდილება. საფრანგეთისა და პორტუგალიის საკონსტიტუციო დოქტრინა დაუშვებლად მიიჩნედა რესპუბლიკური მართვა-გამგეობის გადასინჯვას ან რაიმე ფორმით მის გადახედვას.

კომისიაში შეისწავლეს რესპუბლიკური მმართველობის სამი დამოუკიდებელი ფორმა: **ამერიკული, ფრანგული და შვეიცარიული**. ამერიკულს უწოდეს „უფლება-განაწევრებული დემოკრატია“, ფრანგულს – „საპარლამენტო დემოკრატია“, შვეიცარიულს კი – „პირდაპირი დემოკრატია“. კომისიაში შეთანხმდნენ, მოეხდინათ სამივე სისტემის დადებითი პრინციპების სინთეზირება და მათგან „შერეული ფორმის“ ჩამოყალიბება ეროვნული ტრადიციებისა და საქართველოს პირველი რესპუბლიკის სახელმწიფოებრივი გამოცდილების გათვალისწინებით. კომისიაზე დიდი ინტერესი გამოიწვია რუსოს თეორიამ „პირდაპირი მმართველობის“ შესახებ, რომელიც მაშინ მხოლოდ შვეიცარიაში მოქმედებდა.

4.4. რეფერენდუმი

რეფერენდუმის საკითხი დაკავშირებულია სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპთან. სწორედ რეფერენდუმის მეშვეობით უნდა მიეღწია ხალხს პოლიტიკური თვითგამორკვევისათვის. შესაბამისად, ამ საკითხს კომისია გვერდს ვერ აუვლიდა.

საკონსტიტუციო კომისიაში მსჯელობა პირდაპირი დემოკრატის დამკვიდრების თაობაზე დაიწყო. საბოლოოდ, შვეიცარიული სისტემა უარყვეს. გეოპოლიტიკური სივრციდან გამომდინარე, საქართველო საჭიროებდა პოლიტიკურად ძლიერ და პასუხისმგებელ მთავრობას. პირდაპირი დემოკრატის ფორმებიდან უპირატესობა **რეფერენდუმს** მიანიჭეს, რომელიც ფართოდ გამოიყენებოდა XVIII საუკუნიდან მოყოლებული საფრანგეთსა და შვეიცარიაში, შემდგომ კი – ამერიკის შეერთებულ შტატებში.

რეფერენდუმის შემოღების მცდელობა დემოკრატიული იდეალების რეალიზებისკენ გადადგმული ნაბიჯი და ხალხის კონსტიტუციური ნების გამოხატვის ძირითადი მექანიზმი იყო. თუმცა საქართველოში რეფერენდუმით სრულად ვერ ისარგებლებდნენ.²⁰³

რეფერენდუმი აღქმული იყო, როგორც ხალხის პარლამენტზე კონტროლის ეფექტური ფორმა. კონსტიტუციაში უარყოფილია კონტროლის სახელისუფლებო ბერკეტები (ვეტო, ზედა პალატა, საკონსტიტუციო ზედამხედველობა). კონსტიტუციამ უარყო კონსტიტუ-

ციონალიზმში დამკვიდრებული საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების პრაქტიკა. რეფერენდუმის საშუალებით თავად მოსახლეობას უნდა ეთქვა უარი იმ კანონზე, რომელიც კონსტიტუციის ან ხალხის ნების წინააღმდეგი იქნებოდა. რეფერენდუმის შემოღებით ქართველმა კანონმდებლებმა უარყვეს პარლამენტის ორპალატიანი სისტემა, რომლის ზედა პალატა იმ პერიოდში მიჩნეული იყო „აჩქარებული კანონმდებლობის“ მუხრუჭად და ეს ფუნქცია რეფერენდუმის სახით ხალხს გადაეცა.

საკონსტიტუციო კომისიის მხრიდან სწორი ნაბიჯი იყო კონსტიტუციაში არასავალდებულო რეფერენდუმის შემოღება. სავალდებულო რეფერენდუმი თვეში ერთხელ მაინც გამოიწვევდა რეფერენდუმის ჩატარებას. ეს კი მოსახლეობის მხრიდან რეფერენდუმისადმი ინდიფერენტული დამოკიდებულებისა და სახელმწიფო ბიუჯეტიდან თანხების არაეფექტური გამოყენების საფუძველი იქნებოდა. რეფერენდუმს დაექვემდებარა მხოლოდ კანონი და არა სხვა რაიმე სახის აქტი, რაც დეკრეტებთან და დადგენილებებთან შედარებით, კანონის განსაკუთრებულ მნიშვნელობაზე მიუთითებს.

კონსტიტუციაში გათვალისწინებულ იქნა რეფერენდუმი ნებისმიერი კანონის მისაღებად, მათი შინაარსის მიუხედავად. ხალხს უფლება მიეცა თავისი აზრი გამოეხატა კანონმდებლობით მოწესრიგებულ სხვადასხვა საკითხზე (ფინანსები, გადასახადები, განათლება და ა. შ.). ეს იყო რეფერენდუმი ფართო გაგებით.

რეფერენდუმის შემოღებით კონსტიტუციამ უარყო „ერთპიროვნული ვეტოს“ ინსტიტუტი, რაც იმთავითვე მიმართული იყო „ერთპიროვნული სახელმწიფოს ლიდერის“ თანამდებობის დაწესების წინააღმდეგ. ამ ინსტიტუტის დანერგვით განხორციელდა „უშუალო მმართველობისა“ და „წარმომადგენლობითი დემოკრატის“ პრინციპების სინთეზირება. საბოლოოდ კი მივიღეთ „ნახევრად პირდაპირი“ მმართველობის საკონსტიტუციო მოდელი; შესაბამისად, წარმომადგენლობით დემოკრატის ფართო ადგილი უჭირავს საქართველოს პირველ კონსტიტუციაში.

ყველაზე მნიშვნელოვანი, რამაც პირველ კონსტიტუციაში რეფერენდუმის დამკვიდრება გამოიწვია, პარლამენტის უზენაესობის დასავლური პრინციპი იყო: არ არსებობს სხვა ძალა, გარდა ხალხისა, რომელიც პარლამენტზე მაღლა დგას (64-ე მუხლი).

საქართველოს პირველი კონსტიტუცია იყო ერთ-ერთი დემოკრატიული კონსტიტუცია, რომელიც კანონშემოქმედებითი საქმიანობის პროცესში მოსახლეობას ფართო უფლებამოსილებას ანიჭებდა. გათვალისწინებულ იქნა საკანონმდებლო სახალხო ინიციატივის სამი დამოუკიდებელი ფორმა: ა) ზოგადი ინიციატივა, რომლითაც უნდა ესარგებლა პარლამენტის წევრებს და 5000 ამომრჩეველს. ამგვარი ინიციატივა მოსახლეობას უფლებას ანიჭებდა, პარლამენტში შეეტანა ნებისმიერი საკანონმდებლო წინადადება. იმ პერიოდისათვის მოქმედი არცერთი დასავლური კონსტიტუცია ზოგად ინიციატივას არ განამტკიცებდა; ბ) 30 000 ამომრჩეველს მიენიჭა *სარეფერენდუმო ინიციატივის* უფლება, რაც პარლამენტის მიერ მიღებული კანონის საყოველთაო კენჭისყრაზე გატანას გულისხმობდა; გ) ინიციატივის ყველაზე მნიშვნელოვანი ფორმა იყო *კონსტიტუციის გადასინჯვის წინადადების* შეტანა პარლამენტში, რომლის უფლება პარლამენტის წევრებთან ერთად 50 000 ამომრჩეველს ჰქონდა.

4.5. პრეზიდენტი

პრეზიდენტის საკითხის ირგვლივ კონცეპტუალური ხედვა ორი მიმართულებით ჩამოყალიბდა: ეროვნულ-დემოკრატიები ემხრობოდნენ, ხოლო სოციალ-დემოკრატიები ეწინააღმდეგებოდნენ მას. თუმცა სოციალ-დემოკრატებში პრეზიდენტის თანამდებობას მომხრეები გამოუჩნდნენ ნოე ჟორდანის და პავლე საყვარელიძის სახით. სოციალ-დემოკრატებისათვის მთავარი მმართველობაში კოლეგიალიზმი იყო და ამას შვეიცარიის მაგალითზე ასაბუთებდნენ.

ეროვნულ-დემოკრატიების აზრით, პრეზიდენტის ინსტიტუტის შემოღება გამოიწვევდა ძალაუფლების გამიჯვნას, ხელისუფლების ორგანოებს შორის ურთიერთნაურევლობის პრინციპის განხორციელებას. საპარლამენტო მმართველობა პრეზიდენტთან ერთად იყო ძლიერი ხელისუფლების არსებობის გარანტი.

პრეზიდენტის ინსტიტუტის უარყოფით უარი ეთქვა პრეზიდენტის მიერ ხელისუფლების უზურპაციის მოსალოდნელ საფრთხეს. პრეზიდენტი, როგორც ჯარების მხედართმთავარი, მოახდენდა გადატრიალებას და ხალხს მონარქად მოეკლინებოდა, – ეს იყო ძირითადი არგუმენტი. თუმცა კომისიაში აცნობიერებდნენ, რომ მეთაურის გარეშე სახელმწიფოს ნორმალური არსებობა შეუძლებელი იყო და პრეზიდენტის ინსტიტუტის უარყოფით არ შეიძლებოდა მისი ფუნქციების უარყოფაც. ვინ უნდა უპატრონოს ქვეყანას, როცა მთავრობა ღრობით დათხოვნილია? – რა თქმა უნდა, პრეზიდენტმა. ეს აზრი შემდეგ შეიცვალა და დაიწყო მსჯელობა პრეზიდენტის ფუნქციების დელეგირების შესახებ. უარყოფილ იქნა ავსტრიული მოდელი, სადაც პარლამენტის თავმჯდომარე, იმავდროულად, პრეზიდენტის თანამდებობასაც ითავსებდა და უპირატესობა შვეიცარიულ სისტემას მიანიჭა: თავმჯდომარე იყო კოლეგიური მთავრობის წევრი, რომელიც სარგებლობდა განსაკუთრებული პრეროგატივებით. შვეიცარიულ და ქართულ მოდელებს შორის განსხვავება იმაშია, რომ შვეიცარიაში მთავრობის თავმჯდომარე იმავდროულად კონფედერაციის ხელმძღვანელი გახლდათ, საქართველოში კი მთავრობის თავმჯდომარეს ეს სტატუსი არ გააჩნდა.

4.6. ძალაუფლების გამიჯვნა

ძალაუფლების გამიჯვნის თვალსაზრისით, 1921 წლის კონსტიტუცია იზიარებს პირველი რესპუბლიკის სახელმწიფოებრივი ცხოვრების გამოცდილებას. ამ პერიოდში უფლებამოსილებათა გამიჯვნა არ ყოფილა მიღებული, ვინაიდან მთავრობის თავმჯდომარე ითავსებდა სახელმწიფოს მეთაურის გარკვეულ ფუნქციას, ხელისუფლების სისტემაში დომინირებდა პარლამენტი, მთავრობას ირჩევდა საკანონმდებლო ხელისუფლება და იგი სწორედ პარლამენტის წინაშე იყო პასუხისმგებელი. თუმცა კონსტიტუცია გულგრილი არ დარჩენილა მონტესკიესეული ძალაუფლების გამიჯვნის, როგორც კონსტიტუციონალიზმის ძირითადი დოქტრინის, მიმართ. კანონმდებლობა ეკუთვნოდა პარლამენტს, ხოლო უმაღლესი აღმასრულებელი ხელისუფლება – მთავრობას. მაგრამ პარლამენტი მაინც

ინარჩუნებს დომინირებულ მდგომარეობას და ძალაუფლების კონცენტრაციას მის ხელისუფლებაში. მთავრობა პარლამენტს ემორჩილება და მისგან გამომდინარეობს.

საქართველოში ძალაუფლების გამიჯვნის ხორცშესხმის იდეა ეროვნულ-დემოკრატიებს ეკუთვნით, რომლებიც მოითხოვდნენ პრეზიდენტის თანამდებობის შემოღებას. პრეზიდენტი დანიშნავდა მინისტრებს და პოლიტიკური კრიზისების დროს ითავებდა არბიტრის როლს. კონსტიტუციაში ნაკლებია ურთიერთშეკავებისა და გაწონასწორების მექანიზმები, რაც მოცემულ შემთხვევაში, უმეტესად, პარლამენტისკენ იხრება. ეს გამოიხატებოდა აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე კონტროლის განხორციელების უფლებამოსილებაში, მთავრობის წევრისადმი უნდობლობის გამოცხადებაში, ინტერპელაციაში და სხვ. მთავრობას კი, თავის მხრივ, არ ჰქონდა პარლამენტის დათხოვნის უფლება. უფლებამოსილებათა გამიჯვნის წინააღმდეგ ძირითადი არგუმენტი მაინც საკანონმდებლო ორგანოსათვის მთავრობის დამორჩილებაში მდგომარეობდა, თუმცა ზოგიერთი ევროპული საპარლამენტო რეჟიმი ითვალისწინებდა პარლამენტის წინაშე მთავრობის პასუხისმგებლობას, ხოლო პრეზიდენტს პარლამენტის დათხოვნის უფლება ჰქონდა (საფრანგეთი, გერმანია, ჩეხოსლოვაკია).

4.7. პარლამენტის უზენაესობა

პარლამენტის უზენაესობის იდეა ძალაუფლების გამიჯვნის უარყოფის ერთ-ერთი მიზეზი იყო. პარლამენტი ხელისუფლების საკონსტიტუციო სისტემაში სუვერენული ინსტიტუტია, რომლის ძალაუფლება განსხვავდება ხელისუფლების დანარჩენი შტოების ძალაუფლებისაგან, ხოლო პარლამენტის ბატონობის პრინციპი მიუღებელია უფლებამოსილებათა გამიჯვნისათვის.

პარლამენტის უზენაესობიდან გამომდინარეობს მისი უწყვეტობის პრინციპი, რომელიც პირველი კონსტიტუციის 62-ე მუხლითაა დადგენილი. საკონსტიტუციო კომისია XVIII-XIX საუკუნეებში გაბატონებული იდეის გავლენის ქვეშ მოექცა, რომლის თანახმად, დაუშვებელია ხალხის მიერ არჩეული პარლამენტის უკან გამოწვევა – დათხოვნა: იგი არც თავის თავს ითხოვს და არც სხვას აქვს მისი დათხოვნის უფლება.

4.8. პარლამენტარიზმი, ნდობა-უნდობლობის ვოტუმი

პარლამენტარიზმის ცნების გარკვევას კონსტიტუციონალიზმის დოქტრინაში დღემდე არ დაუკარგავს მნიშვნელობა. პირველი კონსტიტუციის პროექტის ავტორები პარლამენტარიზმის გზას დაადგნენ. მათი აზრით, **პარლამენტარიზმი მმართველობის სისტემაა, რომლისთვისაც დამახასიათებელია კონსტიტუციონალიზმის ერთ-ერთი ფუნდამენტური პრინციპი – მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა პარლამენტის წინაშე.**

კომისიამ შეისწავლა აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანიზაციის ამერიკული, ფრანგული და შვეიცარიული საკონსტიტუციო სისტემები. შვეიცარიული დირექტორიის რეჟიმი კომისიას სთავაზობდა საქმიანი მთავრობის ინსტიტუტს. მთავრობას ირჩევდა შვეიცარიის პარლამენტი (ერის საკრებულო), რომელიც პარლამენტის წინაშე არ იყო

პოლიტიკურად პასუხისმგებელი. ასეთი სისტემა საქართველოსათვის მიუღებელი იყო. მიჩნეულ იქნა, რომ უპასუხისმგებლობის პირობებში საქმიანი მთავრობა სუსტია, იგი ყურად არ იღებს პარლამენტის დადგენილებებს, ამან კი შეიძლება გამოიწვიოს პოლიტიკური კრიზისი, უცხო ვარის შემოსვლა და ქვეყნის დაპყრობა. რთული გეოპოლიტიკური ვითარება საქართველოს არ აძლევდა საშუალებას, უარი ეთქვა პოლიტიკურ მთავრობაზე.

კომისია აღმასრულებელი ხელისუფლების შერეული ფორმის ძიებას შეუდგა. გამოითქვა მოსაზრება, რომ უნდა მომხდარიყო ფრანგული და შვეიცარიული მოდელების შეერთება: ფრანგულიდან უნდა აეღოთ მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა, ხოლო შვეიცარიულიდან – უპრეზიდენტობა.

1921 წლის კონსტიტუციით პირველად განისაზღვრა მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი. მას ეკუთვნოდა უმაღლესი აღმასრულებელი ხელისუფლება. მთავრობის თავმჯდომარეს მიენიჭა განსაკუთრებული უფლება, მიეწვია მთავრობის წევრები. ამგვარი უფლება ძირითადად საპრეზიდენტო და კონსტიტუციურ მონარქიებში მხოლოდ სახელმწიფოს მეთაურის პრეროგატივა იყო.

კონსტიტუციაში უპირატესობა მიენიჭა მთავრობის წევრების ინდივიდუალურ პასუხისმგებლობას. ამგვარი გადაწყვეტილების ძირითადი მოტივი, ერთი მხრივ, ის იყო, რომ მთავრობის მთლიანი გადაწყვეტის შემთხვევაში პოლიტიკურ კრიზისებს არ მიეღო ხანგრძლივი ხასიათი და ქვეყანა არ დარჩენილიყო უმთავრობოდ; მეორე მხრივ კი, თავიდან იქნა აცილებული პრეზიდენტის თანამდებობის შემოღება, ვინაიდან მთავრობის გუნდური გადაწყვეტა მოითხოვდა სახელმწიფოს მეთაურის არსებობას, რათა კრიზისების დროს შეესრულებინა მთავრობის ფუნქციები. აღსანიშნავია, რომ ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის შემოღებით უზრუნველყოფილ იქნა მთავრობის დარჩენა ხელისუფლებაში, ვინაიდან ერთი მინისტრის ცუდ საქციელს არ უნდა გამოეწვია მთლიანად კაბინეტისათვის უნდობლობის გამოცხადება. შეიძლება ითქვას, რომ რაციონალიზებული პარლამენტარიზმის შესახებ იდეა საქართველოში გაცილებით უფრო ადრე არსებობდა, ვიდრე – დასავლეთში.

4.9. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის მმართველობის ფორმა

პირველი კონსტიტუციით განსაზღვრული მმართველობის მოდელი არ შეიძლება ჩაითვალოს წმინდა კლასიკურ საპარლამენტო რეჟიმად, სწორედ ეს პრინციპი გამოარჩევს მას მმართველობის დანარჩენი ევროპული სისტემებისაგან. რა თავისებურებით ხასიათდება მართვის ეს მოდელი წმინდა საპარლამენტო რეჟიმებთან შედარებით?

პირველ ყოვლისა:

- კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს ნეიტრალურ პოლიტიკურ ფიგურას – სახელმწიფოს მეთაურს.

- კონსტიტუციამ უარი უთხრა წმინდა საპარლამენტო მართვის ისეთ ფუნქციონალურ პრინციპს, როგორცაა „მთავრობის სოლიდარული პასუხისმგებლობა“ და შემოიფარგლა მხოლოდ „ინდივიდუალური პასუხისმგებლობით“;

- კონსტიტუციაში არ არის გათვალისწინებული „პარლამენტის დათხოვნის“ ინსტიტუტი.

- ძირითადად კანონმა უარი უთხრა შეკავებისა და გაწონასწორების მექანიზმებს, რაც იმაში გამოიხატა, რომ პარლამენტმა შეინარჩუნა პოლიტიკურ სისტემაში გაბატონებული მდგომარეობა და მთავრობას უფლება არ ჰქონდა რაიმე ფორმით გაეკონტროლებინა მისი საქმიანობა.

კონსტიტუციამ განსაზღვრა საპარლამენტო მართვის ზოგიერთი ძირითადი პრინციპი:

- კონსტიტუციით ქვეყნის უზენაესი ორგანო იყო პარლამენტი და მას გაბატონებული მდგომარეობა ეჭირა პოლიტიკურ სისტემაში;

- საქართველოს პარლამენტი ირჩევდა მთავრობის თავმჯდომარეს, ეს უკანასკნელი კი იწვევდა მინისტრებს, რომელთაც ნდობას უცხადებდა პარლამენტი. ეს იყო პირველი რესპუბლიკის საპარლამენტო რეჟიმის მონაპოვარი;

- მთავრობის წევრები და მთავრობის თავმჯდომარე, თუმცა ინდივიდუალურად, მაგრამ პოლიტიკურად მაინც პასუხისმგებელი უნდა ყოფილიყვნენ პარლამენტის წინაშე;

- მთავრობა ანგარიშგაღებული იყო პარლამენტის წინაშე, რაც ითვალისწინებდა შეკითხვების დასმასა და ინტერპელაციას, ასევე, საგამოძიებო კომისიის შექმნას;

- მთავრობის თავმჯდომარე პასუხისმგებელი იყო პარლამენტის წინაშე საერთო პოლიტიკისათვის და ემორჩილებოდა პარლამენტის დადგენილებას;

- პარლამენტს საერთო კონტროლი უნდა გაეწია აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობისათვის, რაც საპარლამენტო რეჟიმების ერთ-ერთი ფუნდამენტური ელემენტია;

- საბიუჯეტო სფეროში ერთ-ერთი მთავარი უფლება მთავრობას ჰქონდა, იგი წარადგენდა ყოველ წელს ბიუჯეტის პროექტს;

- მთავრობას მიენიჭა კანონპროექტების ინიცირების უფლება;

- პარლამენტის სხდომის მოწვევის უფლება ჰქონდა მთავრობას;

- მთავრობის წევრებს უფლება ჰქონდათ მონაწილეობა მიეღოთ პარლამენტისა და მისი კომისიების მუშაობაში;

- კონსტიტუცია განამტკიცებს „ავტონომიის პრინციპს“, რომლის მიხედვით, პარლამენტი თვითონ იღებს რეგლამენტს და განსაზღვრავს მისი მოქმედების წესებს;

- კონსტიტუცია მთავრობის წევრს უფლებას აძლევდა ყოფილიყო პარლამენტის წევრი ან ადგილობრივი თვითმართველობის ხმოსანი. მთავრობის წევრის პარლამენტის წევრად ყოფნის პრინციპი საპარლამენტო მმართველობის ერთ-ერთი ელემენტია. მთავრობის წევრს, რომელიც დეპუტატად იყო არჩეული, პარლამენტში ხმის მიცემის უფლება ჰქონდა.

მმართველობის წარმოდგენილი მოდელიდან არცერთი იქნა ბრმად მიღებული. პირველი კონსტიტუცია ითვალისწინებდა დასავლური მოდელების ზოგიერთ პრინციპს. მასში აისახა კონსტიტუციამდელი ხანის პირველი რესპუბლიკის მმართველობის გამოცდილებაც, სწორედ ამის გამო კონსტიტუციაში სახელმწიფოებრივი ხელისუფლების მოწყობის სისტემა არ იყო წმინდა ევროპული.

კონსტიტუციის მიხედვით, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა მოწყობა ეფუძნება არა ძალაუფლების გამიჯვნის საკონსტიტუციო პრინციპს, არამედ პარლამენტარიზმს –

პარლამენტის წინაშე მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობისა და პარლამენტის უზენაესობის პრინციპს, რომელმაც რეალურად გამოიწვია ხელისუფლების პორიზონტალური სისტემის დისბალანსი.

საქართველოს პირველი კონსტიტუციის სახელმწიფო მმართველობის ფორმის მოდელი საპარლამენტო მმართველობის აბსოლუტურად დამოუკიდებელი, უპრეცედენტო და თავისებური მოვლენა იყო მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმში.

4.10. 1921 წლის კონსტიტუცია – ყველა დროის მნიშვნელოვანი დოკუმენტი

ქართული კონსტიტუციონალიზმის განვითარების ყველა მნიშვნელოვან ეტაპზე 1921 წლის კონსტიტუციის თემა ყოველთვის აქტუალური იყო. 1990-იანი წლებიდან მოყოლებული საქართველოს ყველა ხელისუფლება ცდილობდა 1921 წლის კონსტიტუციის საფუძველზე მოეხდინა თავისი ხელისუფლების ლეგიტიმაცია. უფრო მეტიც, ოფიციალურ დოკუმენტებში მტკიცედ აცხადებდნენ, რომ ახალი კონსტიტუციის პროექტი დაეფუძნებოდა 1921 წლის კონსტიტუციის სამართალმემკვიდრეობას. საილუსტრაციოდ, გადავხედოთ პირველი კონსტიტუციისადმი საქართველოს ხელისუფალთა მიერ გაცხადებულ ნებას:

- საქართველოს უზენაესმა საბჭომ ზვიად გამსახურდიას ხელმძღვანელობით 1991 წლის 9 აპრილს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიას დაავალა საქართველოს რესპუბლიკის ახალი კონსტიტუციის შემუშავება **1921 წლის კონსტიტუციის დებულებათა საფუძველზე;**

- 1991 წლის 9 აპრილის საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის აქტში მნიშვნელოვანი ჩანაწერი არსებობს, რომ **საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია დღესაც მოქმედია და აქვს იურიდიული ძალა;**

- 1992 წლის 21 თებერვალს საქართველოს ე.წ. „სამხედრო საბჭომ“ აღადგინა 1921 წლის მოქმედება და ცნო მისი უზენაესობა საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე;

- „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ 1992 წლის 6 ნოემბრის კანონის პრეამბულის მიხედვით, საქართველოს ახალი კონსტიტუცია **დაეფუძნებოდა 1921 წლის კონსტიტუციის მემკვიდრეობითობას;**

- 1993 წელს საქართველოს პარლამენტმა საკონსტიტუციო კომისიას დაავალა საქართველოს **1921 წლის კონსტიტუციის ახალი რედაქციის ჩამოყალიბება, რაც შემდგომ უარყვეს;**

- საქართველოს 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუციის პრეამბულაში ჩაიწერა, რომ **კონსტიტუცია ეფუძნება 1921 წლის კონსტიტუციის პრინციპებს.**

ბოლო წლებში გამართულ სამეცნიერო კონფერენციებსა თუ შეხვედრებზე ხშირად ისმის 1921 წლის კონსტიტუციის მოქმედების აღდგენის იდეა, თუმცა ამასთან დაკავშირებით რაიმე პრაქტიკული ნაბიჯი ჯერჯერობით არ გადადგმულა.

5. საკონსტიტუციო დიქტატურა საბჭოთა საქართველოში

1921 წლის 25 თებერვალს საქართველოში საბჭოთა ძალაუფლება დამყარდა. ქვეყანა დემოკრატიიდან დიქტატურაზე გადავიდა. საბჭოთა რეჟიმისთვის აბსოლუტურად მიუღებელი იყო ის ფასეულობები, რომლებიც 1921 წლის კონსტიტუციამ დაამკვიდრა. საზოგადოებრივი ცხოვრება საქართველოს პირველი საბჭოთა კონსტიტუციის მიღებამდე ძირითადად დეკრეტებით იყო მოწესრიგებული.

საბჭოთა რეჟიმის არსებობის მანძილზე საბჭოთა საქართველოს ე.წ. „კონსტიტუციების“ საერთო დამახასიათებელი ნიშან-თვისებები იყო: დემოკრატიის, ძალაუფლების გამიჯვნის, ადამიანის უფლებების, მრავალპარტიული პლურალიზმის – ანუ იმ ძირითადი პრინციპების უარყოფა, რომლებსაც მთლიანად კონსტიტუციონალიზმი ეფუძნება. საბჭოთა საქართველოს კონსტიტუციები ამკვიდრებდნენ დიქტატურას საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა სფეროში. სწორედ აქედან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ ეს იყო „საკონსტიტუციო დიქტატურის ეპოქა“ საქართველოში.

საბჭოთა რესპუბლიკებს თავიანთი კონსტიტუციები ჰქონდათ, რომლებიც ძირითადად საბჭოთა კავშირის კონსტიტუციის დუბლიკატი იყო. მაგ., საბჭოთა კავშირის 1977 წლის 7 ოქტომბრის კონსტიტუციის 76-ე მუხლი ადგენდა, რომ „მოკავშირე რესპუბლიკას აქვს თავისი კონსტიტუცია, რომელიც შეესაბამება სსრ კავშირის კონსტიტუციას და ითვალისწინებს რესპუბლიკის თავისებურებებს“.

პირველი საბჭოური კონსტიტუცია 1922 წლის 2 მარტს მიიღეს. მისი ბევრი დებულება ძირითადად ფორმალურ ხასიათს ატარებდა. მაგ., მე-5 მუხლის მიხედვით, საქართველო გამოცხადდა სუვერენულ სახელმწიფოდ, თუმცა მას, ფაქტობრივად, საბჭოთა კავშირის შემადგენლობიდან გასვლის უფლება არ გააჩნდა. საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლება სრულიად საქართველოს ცენტრალურ აღმასრულებელ კომიტეტს ეკუთვნოდა. საბჭოთა საქართველოს უზენაესი ორგანო იყო მუშათა, გლეხთა და წითელარმიელთა დეპუტატების საბჭოთა ყრილობა. შემოღებულ იქნა „სახალხო სასამართლოს“ ინსტიტუტი, რომელსაც სამოქალაქო და სისხლის სამართლის საქმეები ექვემდებარებოდა. აქტიური და პასიური საარჩევნო უფლება ყველა მოქალაქისათვის 18 წლიდან განისაზღვრა. ფორმალურად, მაგრამ მაინც, ადგილი დაეთმო არჩევნებთან დაკავშირებულ საკითხებს. კონსტიტუცია არაფერს ამბობს ადამიანის ძირითად უფლებებზე.

სრულიად საქართველოს მუშათა, გლეხთა და წითელარმიელთა დეპუტატების საბჭოების 1927 წლის 4 აპრილის მე-4 ყრილობაზე მიღებულ იქნა მეორე საბჭოთა კონსტიტუცია, რომელიც შესაბამისობაში უნდა ყოფილიყო საბჭოთა კავშირის 1924 წლისა და ამიერკავკასიის საბჭოთა ფედერაციული სოციალისტური რესპუბლიკის მეორე საბჭოთა კონსტიტუციების მოთხოვნებთან. ახალი კონსტიტუციით სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოთა სისტემა არსებითად არ შეცვლილა. მე-19 მუხლით დადგინდა უზენაეს ორგანოთა გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები. საქართველოს სოციალისტური საბჭოთა რესპუბლიკის აღმასრულებელი და განმკარგულებელი ორგანო იყო სახალხო კომისართა საბჭო. კონსტიტუციაში მაზრების სახით ადგილობრივი

თვითმმართველობის ახალი ინსტიტუტი ჩნდება. განისაზღვრა სასამართლოსა და საპროკურორო ზედამხედველობის ინსტიტუტები. კონსტიტუციაში მნიშვნელოვანი ადგილი დაეთმო ავტონომიური რესპუბლიკების და ოლქების სტატუსს.

1937 წლის 13 თებერვალს სრულიად საქართველოს საბჭოების საგანგებო მე-8 ყრილობაზე დამტკიცებულ იქნა საბჭოთა საქართველოს რიგით მესამე კონსტიტუცია. საქართველოს ერთადერთ უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოდ 4 წლის ვადით არჩეული საქართველოს უზენაესი საბჭო გამოცხადდა. უმაღლეს აღმასრულებელ ორგანოდ კვლავ სახალხო კომისართა საბჭო დარჩა. კონსტიტუციით განისაზღვრა სახალხო კომისართა შემადგენლობა, რომლებიც სახელმწიფო მმართველობის სხვადასხვა დარგს ხელმძღვანელობდნენ. კონსტიტუციის მე-5, მე-6 და მე-7 თავები ავტონომიური ერთეულების უმაღლესი ორგანოების მოწყობისა და საქმიანობის ზოგად პრინციპებს დაეთმო.

1937 წლის კონსტიტუციაში ყურადღებას იპყრობს მე-11 თავი – „მოქალაქეთა ძირითადი უფლებანი და მოვალეობანი“. უზრუნველყოფილი იყო შრომისა და ჯანმრთელობის, დასვენების, განათლების, სინდისის, სიტყვის, ბეჭდვის, გაერთიანების, პროფესიული კავშირების შექმნის უფლებები, კრებებისა და მიტინგების, დემონსტრაციების თავისუფლება. დადგინდა თანასწორობის პრინციპი და ხელშეუხლებლობის უფლება. კონსტიტუციით მოქალაქეებს განესაზღვრათ გარკვეული ვალდებულებების შესრულება, მაგ., კონსტიტუციის, კანონების, საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვა, სამხედრო სამსახურის მოხდა და ა.შ.

1977 წლის 7 ოქტომბრიდან ძალაში შევიდა საბჭოთა კავშირის ახალი კონსტიტუცია, რომლის ძირითადი დებულებები უნდა ასახულიყო საბჭოთა საქართველოს კონსტიტუციაში. 1977 წლის 1 ივლისს, საქართველოს უმაღლესი საბჭოს გადაწყვეტილებით, შეიქმნა კონსტიტუციის პროექტის მოსამზადებელი კომისია ედუარდ შევარდნაძის თავმჯდომარეობით. კომისიას პროექტის შედგენა ერთ წელიწადში არ გასჭირვებია, ვინაიდან იგი, ფაქტობრივად, საბჭოთა კავშირის კონსტიტუციის ანალოგი უნდა ყოფილიყო, მით უმეტეს ასეთი მოთხოვნა პირდაპირ 1977 წლის კონსტიტუციის 121-ე მუხლიდან გამომდინარეობდა, რომლის მიხედვით, სსრ კავშირის უმაღლესი საბჭოს პრეზიდიუმი კონტროლს უწევდა მოკავშირე რესპუბლიკათა კონსტიტუციებისა და კანონების შესაბამისობას სსრ კავშირის კონსტიტუციასა და კანონებთან.

საბჭოთა საქართველოს მეოთხე, 1978 წლის 14 აპრილის კონსტიტუცია, მიღებულ იქნა საქართველოს სსრ უმაღლესი საბჭოს რიგგარეშე მე-8 სესიაზე. კონსტიტუცია თავისი სტრუქტურით და შინაარსით განსხვავდებოდა ადრე მიღებული საბჭოთა საქართველოს კონსტიტუციებისაგან. მის პრეამბულაში ნათქვამია, რომ ახალი კონსტიტუციის მიღება კომუნიზმის მაღალი იდეალებით იყო განპირობებული.

კონსტიტუციაში დადასტურებული დემოკრატიული ღირებულებები ძირითადად ფორმალურ ხასიათს ატარებდა. მე-2 მუხლით განმტკიცდა სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპი. მთელი ძალაუფლება ხალხის კუთვნილებად გამოცხადდა. მე-5 მუხლის მიხედვით, ყველა უმნიშვნელოვანესი სახელმწიფოებრივი საკითხი საყოველთაო-სახალხო

განხილვას ან რეფერენდუმს ექვემდებარებოდა. კონსტიტუცია ერთადერთ პოლიტიკურ ძალად კომუნისტურ პარტიას აღიარებდა.

კონსტიტუციით დაცულ იქნა დემოკრატიული ცენტრალიზმის პრინციპი, მამუბაური ხასიათი შეიძინა ადამიანის ძირითადმა უფლებებმა. თვალშისაცემია ის გარემოება, რომ კონსტიტუციაში ჯერ ადამიანის უფლებებზეა საუბარი, შემდგომ კი სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებზე. საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ გამოცხადდა საქართველოს სსრ უმაღლესი საბჭო. შემოღებულ იქნა მინისტრთა საბჭოს ინსტიტუტი, როგორც სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი აღმასრულებელი და განმკარგულებელი ორგანო, რომელიც უმაღლესი საბჭოს წინაშე იყო ანგარიშვალდებული.

საბჭოთა საქართველოს 1978 წლის კონსტიტუციაში 1984-1991 წლებში შეტანილმა ცვლილებებმა არსებითად შეცვალა მისი შინაარსი.

6. საკონსტიტუციო რეფორმები 1990-1991 წლებში

6.1. უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანო – უზენაესი საბჭო

1990 წლის 28 ოქტომბერს საქართველოში დასრულდა სამოცდაათწლიანი საბჭოური ეპოქა. 28 ოქტომბრის მაჟორიტარულ-პროპორციულ არჩევნებში მონაწილეობდა 11 პოლიტიკური პარტია და პარტიათა ბლოკი. პროპორციული სისტემით არჩევნების შედეგების მიხედვით უზენაეს საბჭოში შევიდნენ ბლოკი „**მრგვალი მაგიდა – თავისუფალი საქართველოსა**“ და **საქართველოს კომუნისტური პარტიის წარმომადგენლები: 86 და 44 დეპუტატი**. მაჟორიტარული სისტემით ასარჩევი 125 დეპუტატიდან არჩეულ იქნა მხოლოდ 57 დეპუტატი. ზოგიერთ რეგიონში, იმის გამო, რომ ამომრჩეველთა მხოლოდ 50 პროცენტზე ნაკლები გამოცხადდა, მეორე ტური დაინიშნა. 28 ოქტომბრის არჩევნებში 250 მანდატიდან 182 შეივსო. საქართველოს რესპუბლიკის უზენაესი საბჭო არჩეულ იქნა 5 წლის ვადით.

საქართველოს უზენაესი საბჭო იყო მეორე მოწვევის მრავალპარტიული უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანო საქართველოს 1919 წლის დამფუძნებელი კრების შემდეგ. უზენაესი საბჭოს პირველი სხდომა 1990 წლის 14-15 ნოემბერს გაიმართა. სესია დაიწყო სრულიად საქართველოს კათალიკოს-პატრიარქის ილია მეორის ლოცვა-კურთხევით. საბჭოს თავმჯდომარედ არჩეულ იქნა ზვიად გამსახურდია. საქართველოს სსრ მინისტრთა საბჭომ უფლებამოსილება მოიხსნა საქართველოს უზენაესი საბჭოს სხდომაზე. უზენაესმა საბჭომ საქართველოს რესპუბლიკის მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარედ ერთხმად დანიშნა თენგიზ სიგუა, რომელსაც დაევა რესპუბლიკის მინისტრთა საბჭოს სტრუქტურისა და პერსონალური შემადგენლობის შესახებ წინადადებების წარდგენა.

მნიშვნელოვანი ცვლილებები შევიდა 1978 წლის კონსტიტუციაში. გაუქმდა კომუნისტური პარტიის ხელმძღვანელი და წამყვანი როლი, დასაბამი მიეცა პოლიტიკურ პლურალიზმს.²⁰⁴ 1990 წლის 15 ნოემბერს საქართველოს უზენაესი საბჭოს მუდმივ კომისიებს დაევა საქართველოს რესპუბლიკის კანონებისა და დადგენილებების

პროექტების შემუშავება. აქედან საკონსტიტუციოსამართლებრივი ხასიათისა იყო: კანონპროექტები უზენაესი საბჭოს წევრის სტატუსის, საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის, ადგილობრივი თვითმმართველობის ფორმების, მინისტრთა საბჭოს, საქართველოს რესპუბლიკის მოქალაქეობის, პოლიტიკური პარტიებისა და საზოგადოებრივი გაერთიანებების შესახებ.

6.2. გარდამავალი პერიოდი – საბჭოურიდან რესპუბლიკურ კონსტიტუციამდე

1990 წლის 14 ნოემბერს საქართველოს უზენაესმა საბჭომ მიიღო საკონსტიტუციოსამართლებრივი ხასიათის კანონი „საქართველოს რესპუბლიკაში გარდამავალი პერიოდის გამოცხადების შესახებ“. ამ დროში უნდა მომზადებულიყო საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის საფუძვლები. ახალი კონსტიტუციის შემუშავებამდე შენარჩუნებულ იქნა 1978 წლის კონსტიტუციის მოქმედება. ძირითადი კანონის ტექსტიდან ამოღებულ იქნა საბჭოური ტერმინები და იგი დემოკრატიული და რესპუბლიკური ინსტიტუტებისათვის დამახასიათებელმა ცნებებმა ჩაანაცვლა.

საქართველო გამოცხადდა სუვერენულ, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართალმემკვიდრე სახელმწიფოდ, რომელიც ძალადობით იყო შეყვანილი საბჭოთა კავშირის შემადგენლობაში. იმავე დღეს მიღებულ იქნა კანონები დროშის, გერბისა და ჰიმნის შესახებ. საქართველოს რესპუბლიკა საგარეო-პოლიტიკურ საქმიანობაში ხელმძღვანელობდა საერთაშორისო სამართლის პრინციპებითა და საქართველოს რესპუბლიკის კანონმდებლობით.

14 ნოემბრის სხდომაზე კონსტიტუციაში შეტანილი ცვლილებით, საქართველოს საბჭოთა რესპუბლიკას „საქართველოს რესპუბლიკა“ ეწოდა. ცვლილებებშეტანილი კონსტიტუცია გარდამავალი საქართველოს სახელმწიფოს მყარი სამართლებრივი საფუძველი გახდა.

6.3. ახალი საკონსტიტუციო კომისია და კონსტიტუციის პროექტის შემუშავების მცდელობა

ჯერ კიდევ „გარდამავალი პერიოდის გამოცხადების შესახებ“ 1990 წლის 14 ნოემბრის კანონში ნათლად გაცხადდა ახალი კონსტიტუციის შემუშავების იდეა. ამ მიზნით, მეორე დღეს, 15 ნოემბერს საქართველოს უზენაესი საბჭოს თავმჯდომარემ ხელი მოაწერა დადგენილებას „საქართველოს რესპუბლიკის ახალი კონსტიტუციის პროექტის მოსამზადებელი კომისიის შექმნის შესახებ“. დადგენილებით გათვალისწინებული იყო დეპუტატებისა და მოწვეული სპეციალისტების ჩართვა კომისიის მუშაობაში, საბჭოში წარმოდგენილი პოლიტიკური პარტიების წინადადებების გათვალისწინებით. 22 ნოემბერს საბჭომ აირჩია საკონსტიტუციო კომისია 42 წევრის შემადგენლობით²⁰⁵. თავმჯდომარედ არჩეულ იქნა ზვიად გამსახურდია. სამწუხაროდ, კომისიამ ვერ მოახერხა კონსტიტუციის პროექტის შედგენა.

6.4. საბჭოთა და ეროვნული კანონმდებლობის შეუსაბამობის პრობლემა

ოფიციალური მოსკოვი შემოთავაზებით ადევნებდა თვალყურს საქართველოში მიმდინარე ფართო საკანონმდებლო საქმიანობას, განსაკუთრებით იმ ნაწილში, რაც სამხრეთ ოსეთის საკითხს ეხებოდა. პრეზიდენტ გორბაჩოვის 1991 წლის 7 იანვრის ბრძანებულებაში ნათქვამი იყო, რომ „იურიდიული ძალა არ აქვს მიღების მომენტიდან და არ უნდა შეასრულონ სახელმწიფო და საზოგადოებრივმა ორგანოებმა, საწარმოებმა, დაწესებულებებმა და მოქალაქეებმა საქართველოს სსრ და მის შემადგენლობაში მყოფი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ხელისუფლების ორგანოების მიერ მიღებული ამ ბრძანებაში დასახელებული აქტების დებულებანი, რომლებიც ეწინააღმდეგება სსრ კავშირის მოქმედ კანონმდებლობას“. საქართველოს უზენაესმა საბჭომ დაგმო პრეზიდენტ გორბაჩოვის ბრძანებულება და 1991 წლის 9 იანვარს დადგინებული უპასუხა: „საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციისა და სსრ კავშირის კონსტიტუციის თანახმად, რესპუბლიკის უზენაეს საბჭოს უფლება აქვს გადაწყვიტოს ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი მოწყობის ყველა საკითხი. საქართველოს რესპუბლიკის სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესმა ორგანომ ისარგებლა აღნიშნული უფლებით და გააუქმა თავის დროზე უკანონოდ შექმნილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი“.

საინტერესო იყო იმავე სხდომაზე იუსტიციის მინისტრის ჯონი ხეცურიანის გამოსვლა: „სსრ კავშირის პრეზიდენტს უფლება არ აქვს იურიდიული ძალა დაუკარგოს კანონებს, რომლებიც საქართველოს რესპუბლიკის უზენაესმა საბჭომ დაამტკიცა. მხოლოდ იგია და მხოლოდ იგია სუვერენული რესპუბლიკის ხელისუფლების უზენაესი ორგანო, რომელიც თავის უფლებებს ახორციელებს მთელ მის ტერიტორიაზე“²⁰⁶.

6.5. რეფერენდუმი და სარეფერენდუმიო საკითხები

საქართველოს უზენაეს საბჭოში აცნობიერებდნენ, რომ დამოუკიდებლობის აღდგენის გარეშე საქართველო ვერ განვითარდებოდა, როგორც თავისუფალი სახელმწიფო, მაგრამ საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენა მხოლოდ ხალხის ნების საფუძველზე თუ იქნებოდა შესაძლებელი. სწორედ ამიტომ უმოკლეს ვადებში შემუშავებულ იქნა **კანონმდებლობა „რეფერენდუმის შესახებ“**, რომელიც 1990 წლის 27 დეკემბერს გამოტანილ იქნა სახალხო-საყოველთაო განხილვისათვის. საქართველოს რესპუბლიკის უზენაესმა საბჭომ კანონპროექტი „რეფერენდუმის შესახებ“ 1991 წლის 29 იანვარს დაამტკიცა. მე-3 მუხლის თანახმად, რეფერენდუმში მონაწილეობის უფლება ჰქონდა საქართველოს ყველა მოქალაქეს 18 წლის ასაკიდან. სარეფერენდუმიო საკითხებად განისაზღვრა: ახალი კანონის მიღება, კანონის ან მისი ცალკეული დებულებების გაუქმება ან შეცვლა, ისეთი გადაწყვეტილების მიღება, რომლებიც განსაზღვრავდნენ საქართველოს რესპუბლიკის კანონების ან სხვა აქტების ძირითად შინაარსს. კანონით,

რეფერენდუმს პლებისციტური მნიშვნელობაც ჰქონდა, ვინაიდან შეიძლებოდა მისი ჩატარება „საქართველოს რესპუბლიკისთვის სხვა დიდმნიშვნელოვან საკითხებზე საზოგადოებრივი აზრის გასაგებად“.

საკანონმდებლო ბაზის არსებობა ხელს უწყობდა საქართველოს უზენაეს საბჭოს, შედგომოდა საქართველოს ისტორიაში პირველი რეფერენდუმის მზადებას. 1991 წლის 5 მარტს ცენტრალურ საარჩევნო კომისიას დაევალა სარეფერენდუმო კომისიის მოვალეობის შესრულება. დაინიშნა რეფერენდუმის ჩატარების დღე, – 31 მარტი. სარეფერენდუმოდ გამოტანილი იყო შემდეგი კითხვა: „თანახმა ხართ თუ არა, აღსდგეს საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობა 1918 წლის 26 მაისის დამოუკიდებლობის აქტის საფუძველზე?“. საქართველოს ცენტრალური სარეფერენდუმო კომისიის 1991 წლის 4 აპრილის შემაჯამებელი ოქმიდან ირკვევა, რომ 3 672 403 ამომრჩევლიდან რეფერენდუმში მონაწილეობა მიიღო 3 326 100 მოქალაქემ. სარეფერენდუმოდ გამოტანილ საკითხს ხმა მისცა – „დაიხ“ 3 295 493, ხოლო უარყოფითი ხმა – „არა“ 16 917 ამომრჩეველმა. საქართველოს მოსახლეობის აბსოლუტურმა უმრავლესობამ მხარი დაუჭირა საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენას საქართველოს 1918 წლის 26 მაისის დამოუკიდებლობის აქტის საფუძველზე.

6.6. საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის აქტი

რეფერენდუმის შედეგების გათვალისწინებით, საქართველოს უზენაესმა საბჭომ 1991 წლის 9 აპრილს გამოაცხადა საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის აქტი. უზენაესი საბჭოს სხდომაზე პროექტი ზვიად გამსახურდიამ წაიკითხა და მის განხილვაში მონაწილეობა დეპუტატებმა მიიღეს. იგი ერთხმად იქნა მიღებული 12 საათსა და 30 წუთზე. დამოუკიდებლობის აღდგენის აქტში გაცხადებული იყო, რომ „1990 წლის 28 ოქტომბერს მრავალპარტიული, დემოკრატიული გზით არჩეული საქართველოს რესპუბლიკის უზენაესი საბჭო, ეყრდნობა რა 1991 წლის 31 მარტის რეფერენდუმით გამოხატულ საქართველოს მოსახლეობის ერთხლოვან ნებას, ადგენს და საქვეყნოდ აცხადებს საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენას საქართველოს დამოუკიდებლობის 1918 წლის 26 მაისის აქტის საფუძველზე“.

9 აპრილის დამოუკიდებლობის აქტში სიტყვა „კონსტიტუცია“ სამჯერა ნახსენები. მნიშვნელოვანი ჩანაწერია ის, რომ საქართველოს პირველი რესპუბლიკის სახელმწიფოებრიობა დღესაც არსებობს და მისი კონსტიტუცია დღესაც იურიდიული ძალის მქონეა, ვინაიდან დემოკრატიული რესპუბლიკის მთავრობას კაპიტულაციაზე ხელი არ მოუწერია და განავრძობდა მოღვაწეობას ემიგრაციაში. აქტის მიხედვით, საქართველოს სუვერენული რესპუბლიკის ტერიტორია ერთიანი და განუყოფელია. საქართველოს ტეროტირიაზე უზენაესად გამოცხადდა მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუცია და ხელისუფლება. ერთ-ერთ ძირითად საკონსტიტუციო პრინციპად აღიარებულ იქნა საერთაშორისო სამართლის პრიმატი საქართველოს რესპუბლიკის კანონების მიმართ და მისი ნორმების პირდაპირი მოქმედება.

საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენის აქტში, ზოგადი პრინციპის საფუძველზე, განმტკიცდა ადამიანის ძირითადი კონსტიტუციური უფლებები და თავისუფლებები. 9 აპრილი მნიშვნელოვანია იმითაც, რომ მიღებულ იქნა საკონსტიტუციო მნიშვნელობის აქტი „საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციისა და კანონმდებლობის მოქმედების შესახებ“. კიდევ ერთხელ დადასტურდა, რომ ახალი კონსტიტუციის მიღებამდე საქართველოს რესპუბლიკის ტერიტორიაზე მოქმედებს „საქართველოს რესპუბლიკაში გარდამავალი პერიოდის გამოცხადების შესახებ“ საქართველოს 1990 წლის 14 ნოემბრის კანონი. აღნიშნული აქტით, საქართველოს უზენაესმა საბჭომ საქართველოს საკონსტიტუციო კომისიას დაავალა, დაეჩქარებინა კონსტიტუციის პროექტზე მუშაობა 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის დებულებათა საფუძველზე.

საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის აქტი საკონსტიტუციო ხარისხში იქნა აყვანილი, რასაც ადასტურებს 9 აპრილის „საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციისა და კანონმდებლობის მოქმედების შესახებ“ აქტის მე-3 პუნქტი, რომლის თანახმად, საქართველოს რესპუბლიკის კანონმდებლობა შესაბამისობაში უნდა ყოფილიყო მოყვანილი 9 აპრილის დამოუკიდებლობის აღდგენის აქტთან.

საქართველოს რესპუბლიკამ 1991 წლის 9 აპრილიდან დაიწყო სრულუფლებიანი დამოუკიდებელი ცხოვრება, როგორც საერთაშორისო სამართლის სუბიექტმა.

6.7. პრეზიდენტის თანამდებობის შემოღება და პრეზიდენტის არჩევნები

1991 წლის 9 აპრილის დადგენილებით, საქართველოს რესპუბლიკის სახელმწიფო წყობილების სრულყოფის, ქვეყნის სუვერენიტეტის, მოქალაქეთა უფლებების, თავისუფლებებისა და უშიშროების განმტკიცების მიზნით, საქართველოს რესპუბლიკაში დაწესდა პრეზიდენტის თანამდებობა. ამასთან დაკავშირებით, საქართველოს უზენაესი საბჭოს კანონმდებლობისა და კანონიერების დაცვის კომისიას შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებების შემუშავება დაევა.

1991 წლის 14 აპრილს უზენაესმა საბჭომ მიიღო ახალი კანონი „საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტის თანამდებობის დაწესებისა და ამასთან დაკავშირებით საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“.

1991 წლის 14 აპრილს საქართველოს უზენაესი საბჭოს სხდომაზე საქართველოს პრეზიდენტად არჩეულ იქნა ზვიად გამსახურდია. იმავე სხდომაზე საბჭომ პირველი მოსმენით „პრეზიდენტის არჩევნების შესახებ“ კანონი მიიღო, რომლის მიხედვით, საქართველოს პრეზიდენტი უნდა ყოფილიყო დაბადებით საქართველოს რესპუბლიკის მოქალაქე. განისაზღვრა პრეზიდენტის მინიმალური (35 წ.) და მაქსიმალური (65 წ.) ასაკობრივი ზღვარი. საპრეზიდენტო კანონმდებლობამ დაამკვიდრა პრეზიდენტის საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი და ფარული საარჩევნო სისტემა. საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნების თარიღად დაწესდა ხუთ წელიწადში ერთხელ 26 მაისი. დადგინდა პრეზიდენტის არჩევნების მეორე ტური და ხელახალი არჩევნების ინსტიტუტი.

აღნიშნული საარჩევნო კანონმდებლობის საფუძველზე, საქართველოს რესპუბლიკის უზენაესი საბჭოს 1991 წლის 14 აპრილის „**საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტის არჩევნების ჩატარების თარიღის შესახებ**“ დადგენილებით, პირველი საპრეზიდენტო არჩევნები საქართველოში გაიმართა 1991 წლის 26 მაისს, სიმბოლურად საქართველოს დამოუკიდებლობის დღეს. ამომრჩეველთა რაოდენობა იყო 3 594 810. ხმების 87,03% ზვიად გამსახურდიამ მიიღო.

1991 წლის 7 ივნისს ახლად არჩეულმა პრეზიდენტმა დაღო „თავისუფლებისა და დამოუკიდებლობის ერთგულების ფიცი“. იმავე დღეს, საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის წარდგინების საფუძველზე, საქართველოს უზენაესმა საბჭომ ცნო საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილება.

საინტერესოა 1991 წლის 23 მაისის საქართველოს რესპუბლიკის კანონი „**საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტის პატივისა და ღირსების დაცვის შესახებ**“. სისხლის სამართლის კოდექსში შეტანილი ცვლილებებით, დასჯადი იყო ქმედება, რომელიც ითვალისწინებდა პრეზიდენტის საჯარო შეურაცხყოფას ან მის მიმართ ცილისწამებას.

6.8. მმართველობის ფორმა

1990-1991 წლების მმართველობის ფორმის ანალიზი რთულია. გასათვალისწინებელია იმ პერიოდის არასრულყოფილი საკანონმდებლო ბაზა და პრეზიდენტის ინსტიტუტის ხანმოკლე არსებობა. 1991 წლის 14 აპრილს კონსტიტუციაში შეტანილი ცვლილებები გარკვეულ წარმოდგენას ქმნის პრეზიდენტის, მთავრობისა და საკანონმდებლო ორგანოს ურთიერთობების შესახებ. ცვლილებებით დადგინდა ძლიერი პრეზიდენტის ინსტიტუტი შერეული მმართველობის პირობებში. იმ პერიოდში საქართველო არ ყოფილა არც საპრეზიდენტო და არც საპარლამენტო მმართველობა. ის უფრო შერეულ მოდელს უახლოვდებოდა.

მმართველობის ფორმის არსს სახელმწიფო ხელისუფლების ცალკეულ შტოებს შორის ურთიერთობების სპეციფიკა განსაზღვრავს. ესაა, პირველ ყოვლისა, მთავრობის დამოკიდებულება პრეზიდენტთან და საკანონმდებლო ხელისუფლებასთან, ამის მიხედვით განისაზღვრება მმართველობის მოდელის თავისებურება.

რა დამოკიდებულება არსებობდა პრეზიდენტსა და პარლამენტს შორის მთავრობის ფორმირების პროცესში? ცალსახად შეიძლება ითქვას, რომ პრეზიდენტი არ იყო დამოუკიდებელი ფიგურა მთავრობის ჩამოყალიბების დროს. კონსტიტუციის 104-ე მუხლში შესული ცვლილებებით, „საქართველოს უზენაესი საბჭო თანხმობას აძლევს საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტს საქართველოს რესპუბლიკის მთავრობის ჩამოყალიბების, მის შემადგენლობაში ცვლილებების, მთავრობის თავმჯდომარისა და მთავრობის წევრების თანამდებობიდან გათავისუფლების შესახებ“. საქართველოს პრეზიდენტი უზენაეს საბჭოს დასანიშნად წარუდგენდა მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურას. პრეზიდენტს უფლება არ ჰქონდა საქართველოს უზენაესი საბჭოს თანხმობის გარეშე გადაეყენებინა მთავრობა ან მთავრობის ცალკეული წევრი.

საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტის წარდგინების საფუძველზე, მხოლოდ საქართველოს უზენაესი საბჭო იყო უფლებამოსილი, განესაზღვრა საქართველოს მთავრობის სტრუქტურა.

შერეული მმართველობის მოდელის ნაირსახეობის არსებობას კიდევ უფრო ამყარებს სამი უმნიშვნელოვანესი კონსტიტუციური დებულება: საქართველოს რესპუბლიკის მთავრობა საქართველოს კანონებისა და უზენაესი საბჭოს სხვა გადაწყვეტილებათა, საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებათა საფუძველზე და მათ შესასრულებლად გამოსცემდა დადგენილებებსა და განკარგულებებს და **მთავრობა პასუხისმგებელი იყო უზენაესი საბჭოსა და პრეზიდენტის წინაშე**. ძირითადად, შერეული და საპარალამენტო მოდელებისათვის დამახასიათებელია უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს დათხოვნის შესაძლებლობა. პრეზიდენტს უფლება ჰქონდა, უზენაესი საბჭოს თავმჯდომარესა და მთავრობის თავმჯდომარესთან კონსულტაციების შემდეგ, დაეთხოვა საქართველოს უზენაესი საბჭო.

6.9. პრეზიდენტის უფლებამოსილება

1991 წლის 14 აპრილს შესული ცვლილებებით იმ დროისათვის მოქმედ კონსტიტუციას დაემატა სრულიად ახალი მე-13¹ თავი – „**საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტი**“.

საქართველოს სახელმწიფოს – საქართველოს რესპუბლიკის მეთაური საქართველოს პრეზიდენტი წარმოადგენდა საქართველოს რესპუბლიკას ქვეყნის შიგნით და საერთაშორისო ურთიერთობებში და იყო საქართველოს საჯარისო ფორმირების უმაღლესი მთავრსარდალი.

კონსტიტუციით, პრეზიდენტი:

- იყო საქართველოს მოქალაქეების უფლებებისა და თავისუფლებების, საქართველოს კონსტიტუციისა და კანონების დაცვის გარანტი;
- მეთაურობდა საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის ორგანოთა სისტემას და უზრუნველყოფდა მათ ურთიერთმოქმედებას საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოებთან;
- საქართველოს უზენაეს საბჭოს წარუდგენდა მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურას დასანიშნად, აყალიბებდა მასთან შეთანხმებით მთავრობის შემადგენლობას;
- წარუდგენდა ყოველწლიურ მოხსენებას საქართველოს უზენაეს საბჭოს ქვეყნის მდგომარეობის შესახებ, მოახსენებდა ინფორმაციას საქართველოს საშინაო და საგარეო მდგომარეობის თაობაზე;
- საქართველოს უზენაეს საბჭოს წარუდგენდა საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის, გენერალური პროკურორის, მთავარი სახელმწიფო არბიტრის კანდიდატურებს;
- საქართველოს რესპუბლიკის მთავრობასთან და ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრთა საბჭოსთან შეთანხმებით ნიშნავდა და ათავისუფლებდა პრეფექტებს;

- ხელს აწერდა კანონებს, უფლება ჰქონდა საკუთარი შენიშვნებით უკან დაებრუნებინა კანონპროექტი;
- იღებდა გადაწყვეტილებას რეფერენდუმის გამართვის შესახებ;
- უფლება ჰქონდა დაეთხოვა საქართველოს უზენაესი საბჭო;
- გაეუქმებინა საქართველოს მთავრობის დადგენილებები და განკარგულებები, სამინისტროებისა და სხვა საქვეუწყებო ორგანოთა აქტები, პრეფექტების განკარგულებები და ბრძანებები;
- პრეზიდენტს ჰქონდა კონსტიტუციური კონტროლის ფუნქცია – შეეჩერებინა ავტონომიური რესპუბლიკების მინისტრთა საბჭოს დადგენილებები და განკარგულებები, ასევე კანონები, თუ ისინი ეწინააღმდეგებოდნენ საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციას და კანონებს;
- ყოველწლიურად განსაზღვრავდა სამხედრო სამსახურში გასწვევ პირთა რიცხვს;
- თანამდებობებზე ნიშნავდა სარდლებსა და გენერლებს, ანიჭებდა სამხედრო წოდებებს;
- აწარმოებდა მოლაპარაკებას და ხელს აწერდა საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებს, იღებდა აკრედიტებულ უცხოეთის სახელმწიფოების დიპლომატიურ წარმომადგენელთა რწმუნებულებისა და გაწვევის სიგელებს, ნიშნავდა და გამოიწვევდა საქართველოს რესპუბლიკის დიპლომატიურ წარმომადგენლებს უცხოეთის სახელმწიფოებში და საერთაშორისო ორგანიზაციებში, ანიჭებდა უმაღლეს დიპლომატიურ რანგებს და სხვა სპეციალურ წოდებებს;
- წყვეტდა საქართველოს მოქალაქედ მიღების, გავლის და მოქალაქეობის ჩამორთმევის, თავშესაფრის მიცემის საკითხებს, გამოსცემდა შეწყალების აქტს;
- აცხადებდა საომარ მდგომარეობას და დაუყოვნებლივ შეჰქონდა ეს საკითხი უზენაეს საბჭოში განსახილველად.

საქართველოს პრეზიდენტი საქართველოს კონსტიტუციისა და კანონების საფუძველზე და მათ შესასრულებლად გამოსცემდა ბრძანებულებებს და განკარგულებებს, რომლებსაც საგაღმწეო ძალა ჰქონდათ ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე. პრეზიდენტი იყო ხელშეუხლებელი. მისი გადაყენების უფლება ჰქონდა მხოლოდ უზენაეს საბჭოს სამშობლოს ღალატის შემთხვევაში. საქართველოს პრეზიდენტის მიერ მოვალეობის შეუსრულებლობის დროს მისი უფლებამოსილება დაეკისრებოდა უზენაესი საბჭოს თავმჯდომარეს, ხოლო თუ ესეც შეუძლებელი იყო – მთავრობის თავმჯდომარეს.

6.10. მთავრობა

1991 წლის 28 თებერვალს საქართველოს უზენაესმა საბჭომ ცვლილებები შეიტანა საქართველოს კონსტიტუციაში, რომლის მიხედვითაც, განისაზღვრა მთავრობის საკონსტიტუციო სტატუსი და შემადგენლობა. კონსტიტუციაში ჩაიწერა, რომ „**საქართველოს რესპუბლიკის მთავრობა საქართველოს რესპუბლიკის სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი აღმასრულებელი და განმკარგულებელი ორგანოა**“. კონსტიტუციაში „საქართველოს რესპუბლიკის მინისტრთა საბჭო“ შეიცვალა სიტყვებით

– „საქართველოს რესპუბლიკის მთავრობა“. საქართველოს პრეზიდენტის არჩევამდე მთავრობას ერთპიროვნულად აყალიბებდა საქართველოს უზენაესი საბჭო, რომლის წინაშეც მთავრობა იყო პასუხისმგებელი.

1991 წლის 14 აპრილის საკონსტიტუციო ცვლილებებით, საქართველოს მთავრობა იყო რესპუბლიკის აღმასრულებელ-განმკარგულებელი ორგანო, რომელიც ექვემდებარებოდა საქართველოს პრეზიდენტს.

6.11. სასამართლო

1990-იანი წლების საკონსტიტუციო რეალობაში სასამართლო ხელისუფლებას მოკრძალებული ადგილი უჭირავს. ამას ადასტურებს თუნდაც ის ფაქტი, რომ კონსტიტუციის სტრუქტურაში მართლმსაჯულება ადგილობრივი ხელისუფლების შემდეგაა მოცემული საპროკურორო ზედამხედველობასთან ერთად.

1990 წლის 28 დეკემბერს ცვლილებები შევიდა საქართველოს კონსტიტუციაში და დადგინდა სასამართლოთა სისტემა: საქართველოს უზენაესი სასამართლო, აფხაზეთის ასსრ და აჭარის ა/რ უზენაესი სასამართლოები, თბილისის საქალაქო სასამართლო და რაიონის (ქალაქის) სასამართლოები. კანონი, ასევე, ითვალისწინებდა ანტიდემოკრატიულ პრინციპს, – არ იყო მოსამართლის დამოუკიდებლობა გარანტირებული. კონსტიტუციის 164-ე მუხლი ჩამოყალიბდა შემდეგნაირად: „უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეები და ყველა სასამართლოს მსაჯულები პასუხისმგებელნი და ანგარიშვალდებულნი არიან მათი ამრჩევი ორგანოების წინაშე და შეიძლება მათ მიერვე იქნენ გაწვეულნი კანონით დადგენილი წესით“.

„საქართველოს რესპუბლიკაში სასამართლო წყობილების შესახებ“ საქართველოს 1990 წლის 28 დეკემბრის კანონის მე-7 მუხლით, განმტკიცდა მოქალაქეთა სასამართლო დაცვის უფლება. სხვა სახელმწიფოს მოქალაქეები და მოქალაქეობის არმქონე პირები საქართველოს ტერიტორიაზე სარგებლობდნენ სასამართლო დაცვის უფლებით, საქართველოს მოქალაქეების თანაბრად.

„საქართველოს რესპუბლიკაში მოსამართლის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს 1990 წლის 28 დეკემბრის კანონის მე-2 მუხლში ნათქვამი იყო, რომ მოსამართლე და მსაჯული მართლმსაჯულებას უნდა ახორციელებდნენ საქართველოს რესპუბლიკის კანონის ზუსტი შესაბამისობით, დამოუკიდებლად, ამასთან, იყვნენ სამართლიანი, პრინციპულნი და მიუკერძოებელნი.

6.12. უზენაესი საბჭოს წევრის სტატუსი

1990 წლის 27 დეკემბერს საქართველოს უზენაესმა საბჭომ მიიღო კანონი „საქართველოს რესპუბლიკის უზენაესი საბჭოს წევრის სტატუსის შესახებ“, რომლითაც განისაზღვრა უზენაესი საბჭოს წევრის უფლებამოსილება, საქმიანობის გარანტიები,

უზენაესი საბჭოს წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტისა და დროებით შეჩერების საკითხი.

კანონმდებლობით განისაზღვრა საბჭოს წევრის იმპერატიული მანდატი. „საქართველოს რესპუბლიკის უზენაესი საბჭოს წევრის გაწვევის წესის შესახებ“ 1991 წლის 27 თებერვლის კანონის ზოგადი დებულების მიხედვით, დეპუტატის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა შეეძლო მხოლოდ უზენაეს საბჭოს, რომელმაც თავის დროზე ცნო ამ დეპუტატის უფლებამოსილება. კანონით დადგინდა დეპუტატის ვადამდე გაწვევის საფუძვლები: კანონით განსაზღვრული შემთხვევები, ასევე, ამომრჩევლებისა თუ პოლიტიკური პარტიების მიერ დეპუტატთა გაწვევის აქტები. კანონის თანახმად, დეპუტატის გაწვევის საკითხის აღძვრის უფლება ჰქონდათ იმათ, ვინც იგი დეპუტატობის კანდიდატად დაასახელა.

7. კვაზისაკონსტიტუციო რეფორმები 1992-1995 წლებში

7.1. ხელისუფლების დამხობა და 1921 წლის კონსტიტუციის აღდგენა

საქართველოს მეორე რესპუბლიკის არსებობა ხანმოკლე აღმოჩნდა. 1991 წლის დეკემბერში გარეშე ძალების დახმარებით დაიწყო სამხედრო ამბოხი საქართველოს მოსახლეობის მიერ ერთსულოვნად არჩეული ხელისუფლების წინააღმდეგ. სამხედრო პუტჩი 1992 წლის იანვრამდე გაგრძელდა, რომელმაც დემოკრატიული და ლეგიტიმური მთავრობის დამხობა გამოიწვია. მთელი ძალაუფლება „სამხედრო საბჭომ“ აიღო. მოგვიანებით, 1992 წლის 10 მარტს მან თავი „სახელმწიფო საბჭოდ“ გამოაცხადა, რომელსაც უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს არჩევამდე სახელმწიფო ხელისუფლება უნდა განეხორციელებინა. სახელმწიფო საბჭომ თავმჯდომარედ სამხედრო პუტჩის ორგანიზატორი ედუარდ შევარდნაძე მოიწვია.

1992 წლის 3 იანვარს სამხედრო საბჭომ გაავრცელა მიმართვა საქართველოს მოსახლეობისადმი, რომელშიც ნათქვამი იყო: „სამხედრო საბჭომ რესპუბლიკის ტერიტორიაზე დროებით შეაჩერა კონსტიტუციის მოქმედება და დაითხოვა პარლამენტი. საქართველოს სახელმწიფო მართვის ყველა სტრუქტურა ემორჩილება საქართველოს რესპუბლიკის სამხედრო საბჭოს. მთავრობის ჩამოყალიბებისთანავე სამხედრო საბჭო მოიხსნის უფლებამოსილებას და ძალაუფლებას გადასცემს მთავრობას“²⁰⁷.

სახელმწიფოში არსებული ქაოტური მდგომარეობა მოითხოვდა მის საკონსტიტუციოსამართლებრივ ჩარჩოებში მოქცევას. პრესაში და პოლიტიკურ ორგანიზაციებში გაჩნდა საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის აღდგენის იდეა. გაზეთ „საქართველოს რესპუბლიკის“ 1992 წლის 7 თებერვლის ნომერში დაიბეჭდა სტატია შემდეგი სათაურით: „ქაოსს მხოლოდ საქართველოს ეროვნული კონსტიტუციის პრინციპების განხორციელებით შეიძლება მოეღოს ბოლო“. სტატიის ავტორი მიუთითებდა, რომ „ვინაიდან საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის იურიდიული ძალმოსილება ახლა უკვე ეჭვს არ იწვევს, დროა განვმარტოთ ისიც, რომ, თუ არსებობს იურიდიული ძალმოსილების კანონი, მაშინ მას მხოლოდ აღსრულება სჭირდება“.

„**დამოუკიდებლობის აღდგენა ნიშნავს 1921 წლის კონსტიტუციის ამოქმედებას**“ – ეს არის ამონარიდი საქართველოს ეროვნული დამოუკიდებლობის პარტიის პოლიტიკური საბჭოს რეზოლუციიდან, რომელშიც ნათქვამი იყო: „პარტია ცნობს მხოლოდ იმ ხელი-სუფლების კანონიერებას, რომელიც საქართველოს ტერიტორიაზე 1921 წლის კონსტიტუციის მოქმედებას გააგრძელებს, ანუ აღადგენს საქართველოს სახელმწიფოებრივ დამოუკიდებლობას“²⁰⁸.

1992 წლის 21 თებერვალს სამხედრო საბჭომ მიიღო დეკლარაცია საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის აღდგენის თაობაზე. დეკლარაციაში ნათქვამი იყო: „**საქართველოს რესპუბლიკის ფუძემდებლური სახელმწიფოებრივი დოკუმენტებია: 1918 წლის მაისის დამოუკიდებლობის აქტი და 1921 წლის კონსტიტუცია.** საქართველოს კონსტიტუციის მოქმედება განისაზღვრა „მუდმივ და შეუწყვეტლივ“. მისი მიღების შემდეგ საქართველოს პარლამენტს არ დაუდგენია საკანონმდებლო აქტით კონსტიტუციის გაუქმება ან შეჩერება, ამგვარი დადგენილების მიღება შესაძლებელი იყო მხოლოდ და მხოლოდ სარეფერენდუმო გადაწყვეტილებით საქართველოს მოქალაქეთა მიერ, რის გარეშეც საქართველოს დამფუძნებელ კრებას არ ჰქონდა უფლებამოსილება გაეუქმებინა კონსტიტუცია ან შეეჩერებინა მისი მოქმედება. საქართველოს ხელისუფლებამ უარყო საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართალმემკვიდრეობითობა, არ აღადგინა 1921 წლის კონსტიტუცია და დემოკრატიული სახელმწიფოს აღდგენის ნაცვლად საქართველოში ავტორიტარული რეჟიმი დაამყარა“. თუმცა, სამწუხაროა, რომ სამხედრო საბჭომ არ გაითვალისწინა 1991 წლის 9 აპრილის სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აქტში არსებული ჩანაწერი, რომლის მიხედვით, ზვიად გამსახურდიას მთავრობა 1921 წლის კონსტიტუციას აღიარებდა, როგორც იურიდიული ძალის მქონე დოკუმენტს და არ მოუხდენია მისი უგულებელყოფა.

სამხედრო საბჭომ 1992 წლის 24 თებერვალს დადგენილებით მიზნად დაისახა კონსტიტუციის უზენაესობის უზრუნველყოფი ღონისძიებების განხორციელება. დადგენილებაში ნათქვამი იყო: „1921 წლის კონსტიტუციის უზენაესობისა და დღევანდელი რეალობის გათვალისწინებით“: ა) მოქმედი კანონმდებლობის საქართველოს კონსტიტუციის პრინციპებთან შესაბამისობაში მოყვანამდე საქართველოს რესპუბლიკის ტერიტორიაზე მოქმედებს დღემდე არსებული კანონმდებლობა, გარდა მისი იმ ნაწილებისა, რომლებიც ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის პრინციპებს; ბ) დაევალოს საქართველოს რესპუბლიკის დროებით მთავრობას მოქმედი კანონმდებლობა შეუსაბამოს საქართველოს კონსტიტუციის პრინციპებს.

არ შეიძლება არ აღინიშნოს, რომ სამხედრო საბჭოს არ ჰქონდა კონსტიტუციის მოქმედების აღდგენის უფლებამოსილება. იგი არ იყო ლეგიტიმური ორგანო, არ გამოხატავდა ხალხის ნებას. გასათვალისწინებელია ის ფაქტი, რომ 1921 წლის კონსტიტუცია ლეგიტიმური ორგანოს – ხალხის მიერ არჩეული საქართველოს დამფუძნებელი კრების მიერ იყო მიღებული და შესაბამისად, მისი მოქმედების აღდგენასაც ხალხის მიერ არჩეული ლეგიტიმური ორგანოს ნება სჭირდებოდა.

1992 წლის 29 თებერვალს საქართველოს სამოქალაქო სახალხო შეკრებაზე აღინიშნა, რომ „**საქართველოს კონსტიტუციის მოქმედების გაგრძელება ნიშნავს დამოუკიდებელი**

საქართველოს სახელმწიფოებრიობის აღდგენას“. სრულიად საქართველოს კათალიკოს-პატრიარქმა ილია მეორემ განაცხადა, რომ „საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის აღდგენა არ უნდა იყოს მარტოოდენ თავისუფლების დეკლარირება. მთავარია ვართ თუ არა ჩვენ მზად ამ თავისუფლებისათვის, დემოკრატიისთვის“²⁰⁹.

აღსანიშნავია, რომ ხელისუფლებას არაფერია გაუკეთებია იმისათვის, რომ კონსტიტუცია რეალურად ამოქმედებულიყო. პრესაში გაჩნდა წერილები, სადაც დაგმობილი იყო ხელისუფლების პოზიცია კონსტიტუციის უმოქმედების გამო. მაგ., გაზეთ „საქართველოს რესპუბლიკის“ 1992 წლის 8 აპრილის ნომერში დაიბეჭდა სტატია სათაურით: „კონსტიტუციის ამოქმედებისთვის დეკლარაციის მიღება არ კმარა“. იმავე გაზეთის 29 აპრილის ნომერში საინტერესო სტატიაა მოცემული პროფ. თამაზ შაველიძის ავტორობით, რომელიც კონსტიტუციის აღდგენის იურიდიულ ასპექტებს ეხება.

1992 წლის 11 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტის პროპორციულ-მაჟორიტარული არჩევნები მოქმედი, 1921 წლის კონსტიტუციის დარღვევით ჩატარდა, ვინაიდან ეს უკანასკნელი მხოლოდ პროპორციულ სისტემას ცნობდა. პარლამენტმა 4 ნოემბერს თავმჯდომარედ ელუარდ შევარდნაძე აირჩია, 6 ნოემბერს პარლამენტის დადგენილებით იგი გახდა საქართველოს სახელმწიფოს მეთაური, რითაც მოხდა მისი დანაშაულებრივი ხელისუფლების „ლეგიტიმაცია“.

1992 წლის 4 ნოემბერს დროებითმა მთავრობამ (საქართველოს დროებითი მთავრობის დებულებით, მთავრობას სახელმწიფო საბჭოს პრეზიდიუმთან შეთანხმებით აყალიბებდა საქართველოს რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარე – პრემიერ-მინისტრი. მთავრობა ახორციელებდა აღმასრულებელ და განმკარგულებელ საქმიანობას) უფლებამოსილება საქართველოს პარლამენტის წინაშე მოიხსნა და მასვე დაეკისრა უფლებამოსილების განხორციელება ახალი მთავრობის შედგენამდე.

7.2. „მცირე კონსტიტუცია“

პირველი კონსტიტუცია იმ პერიოდისათვის, არსებული საზოგადოებრივი ცხოვრებიდან გამომდინარე, სინამდვილესთან სრულიად შეუსაბამო იყო.²¹⁰ თუმცა საქართველოს პარლამენტს შეეძლო 1921 წლის კონსტიტუციაში შეეტანა ცვლილებები და ამ სახით მიეღო იგი, რაც, სამწუხაროდ, არ გაუკეთებია.

გარდამავალი პერიოდი მოითხოვდა ახალი საკანონმდებლო ბაზის შექმნას. **საქართველოს პარლამენტმა 1992 წლის 6 ნოემბერს დაამტკიცა „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ კანონი**, რომელიც ხელისუფლების ცალკეული ორგანოების უფლებამოსილებებს განსაზღვრავს. **„სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ კანონს, მისი მოწესრიგების სფეროს გათვალისწინებით, „მცირე კონსტიტუციასაც“ უწოდებენ.**

კანონი შედგება შესავალი ნაწილის, 8 თავისა და 33 მუხლისაგან. მიუხედავად იმისა, რომ მასში განსაზღვრულია ხელისუფლების ცალკეული ორგანოები, მათი უფლებამოსილებები, ის მაინც შორს იდგა ძალაუფლების გამიჯვნის დოქტრინისაგან. ამას მარტო ის ფაქტიც ადასტურებს, რომ პარლამენტის თავმჯდომარე იმავდროულად სახელმწიფოს მეთაური იყო. მმართველობის ფორმად კანონი საპარლამენტო რესპუბლიკას აღგენდა.

უმაღლესი აღმასრულებელი ორგანო იყო მინისტრთა კაბინეტი. კანონი აღიარებდა სასამართლოს დამოუკიდებლობას.

„სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ კანონი საქართველოს ახალი კონსტიტუციის მიღებამდე სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი ცხოვრების ძირითადი მომწესრიგებელი აქტი იყო, თუმცა მას ჭეშმარიტი კონსტიტუციის ფუნქცია არ შეუსრულებია.²¹¹

7.2.1. პრეამბულა, სუვერენიტეტის პრინციპი და ძალაუფლების გამიჯვნა

სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ კანონის პრეამბულიდან ნათლად ჩანს, რომ კანონს უნდა უზრუნველყო გარდამავალი პერიოდის სახელმწიფო ხელისუფლების ცალკეული შტოების უფლებამოსილების, ორგანიზაციისა და საქმიანობის მოწესრიგება ახალი კონსტიტუციის მიღებამდე. პრეამბულაშივე გაცხადდა, რომ ახალი კონსტიტუციის პროექტი დაეფუძნებოდა საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის მემკვიდრეობითობას.

კანონის ზოგად დებულებებში აღნიშნულია, რომ საქართველოში სახელმწიფო ხელისუფლების წყარო არის ხალხი, რომელიც თავის სუვერენიტეტს ახორციელებს უშუალოდ და წარმომადგენლობითი ორგანოების მეშვეობით.

საქართველოს სახელმწიფოს პოლიტიკური წყობილების ფორმა იყო „დემოკრატიული რესპუბლიკა“. მე-2 მუხლის მიხედვით, საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლება ერთიანი და განუყოფელია, რომელიც ხორციელდება ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე.

კანონით, უმაღლესი საკანონმდებლო ხელისუფლება ეკუთვნოდა პარლამენტს, აღმასრულებელი-განმკარგულებელი ხელისუფლება სახელმწიფოს მეთაურს და მინისტრთა კაბინეტს, ხოლო სასამართლო ხელისუფლება – სასამართლოს. მიუხედავად ამგვარი ჩანაწერისა, კანონი შორს იდგა ძალაუფლების გამიჯვნის დოქტრინისაგან. საკმარისია ორი არგუმენტის მოყვანა: სახელმწიფოს მეთაური იმავდროულად პარლამენტის თავმჯდომარის თანამდებობას იკავებდა, გარდა ამისა, კანონით არ იყო გათვალისწინებული შეკავებისა და გაწონასწორების მექანიზმები, რაც ძალაუფლების გამიჯვნის არსებითი ელემენტებია.

7.2.2. პარლამენტი

საქართველოს რესპუბლიკის მუდმივმოქმედი უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო იყო საქართველოს პარლამენტი, რომელიც შედგებოდა საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი, ფარული, პროპორციული და მაჟორიტარული წესით, სამი წლის ვადით არჩეული დეპუტატებისა და პარლამენტის თავმჯდომარისაგან.

საქართველოს პარლამენტი წყვეტდა საქართველოს სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის საკითხებს, განსაზღვრავდა ქვეყნის საგარეო და საშინაო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს და კონტროლს უწევდა აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობას. პარლამენტის უმთავრესი ფუნქცია იყო: **მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადება, სხვა**

ქვეყნებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან ურთიერთობების საკითხის განხილვა, საერთაშორისო ხელშეკრულებათა და შეთანხმებათა რატიფიკაცია და დენონსაცია, შეიარაღებული ძალების მოწყობა, საომარი მდგომარეობის გამოცხადება, ამნისტია, ბიუჯეტის დამტკიცება და მასში ცვლილებების შეტანა, უმაღლესი თანამდებობის პირების არჩევა, დანიშვნა, გათავისუფლება და სხვა.

საქართველოს პარლამენტს უფლება ჰქონდა კანონები და დადგენილებები მიეღო პარლამენტის წევრთა სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით. მე-13 მუხლით გათვალისწინებული იყო კონსტიტუციის მიღება და „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანა სიითი შემადგენლობის 2/3 უმრავლესობით.

კანონით განისაზღვრა საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სუბიექტთა წრე. ესენი იყვნენ: სახელმწიფოს მეთაური, პარლამენტის წევრი, პარლამენტის კომისია, მინისტრთა კაბინეტი, უზენაესი სასამართლო, უზენაესი საარბიტრაჟო სასამართლო, გენერალური პროკურორი, ავტონომიური რესპუბლიკის სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოები, მოქალაქეთა ჯგუფი, რომლის ინიციატივა დადასტურებული იქნებოდა 10 000 ამომრჩევლის ხელმოწერით.

დადგინდა დებუტატის ხელშეუხლებლობის ინსტიტუტი და თავისუფალი მანდატი. დებუტატს უფლება ჰქონდა შეკითხვით მიემართა სახელმწიფო ორგანოებისა და თანამდებობის პირებისათვის.

7.2.3. პარლამენტის თავმჯდომარე, სახელმწიფოს მეთაური

„სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ კანონის მე-17 მუხლის მიხედვით, საქართველოს რესპუბლიკის უმაღლესი თანამდებობის პირი იყო საქართველოს სახელმწიფოს მეთაური, რომელიც წარმოადგენდა საქართველოს ქვეყნის შიგნით და საერთაშორისო ურთიერთობებში. სახელმწიფოს დამოუკიდებლობის და ტერიტორიული მთლიანობის, ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის, სახელმწიფო ორგანოების ურთიერთშეთანხმებული საქმიანობის უზრუნველყოფა საქართველოს სახელმწიფოს მეთაურის ფუნქციებში შედიოდა.

გარდა ამისა, სახელმწიფოს მეთაური ახორციელებდა კანონით გათვალისწინებულ სხვა უფლებამოსილებებს, როგორცაა: პარლამენტის მორიგი, რიგგარეშე სესიებისა და სხდომების მოწვევა; პარლამენტის სხდომების თავმჯდომარეობის უფლებამოსილება; პარლამენტის მუშაობაში მონაწილეობის უფლება; კანონის ხელისმწიფერა და გამოქვეყნება, ასევე, ვეტოს უფლება; საქართველოს რესპუბლიკის სახელმწიფო მმართველობის ორგანოთა სისტემის მეთაურობა; წელიწადში ერთხელ ან პარლამენტის მოთხოვნით პარლამენტის წინაშე მოხსენების გაკეთება ქვეყნის საშინაო და საგარეო მდგომარეობის შესახებ; პრემიერ-მინისტრის მოადგილეების, მინისტრთა კაბინეტის წევრების დანიშვნისა და გათავისუფლების უფლებამოსილება და პარლამენტისათვის წარდგენა, გენერალური პროკურორის, საინფორმაციო-სადაზვერვო სამსახურის უფროსის, კონტროლის პალატის თავმჯდომარის, ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის, სოციალ-

ეკონომიკური ინფორმაციის კომიტეტის თავმჯდომარის მოადგილეების დანიშვნის უფლებამოსილება; პრემიერ-მინისტრის ან მინისტრთა კაბინეტის წევრისთვის უნდობლობის გამოცხადების შესახებ პარლამენტში წინადადების შეტანა; სახელმწიფო რწმუნებულის (განსაკუთრებულ შემთხვევაში) და უმაღლესი თანამდებობის პირების დანიშვნის უფლებამოსილება; უმაღლესი სამხედრო წოდებების, უმაღლესი დიპლომატიური რანგების და სხვა სპეციალური წოდებების მინიჭების უფლებამოსილება; უცხოეთის სახელმწიფოებთან მოლაპარაკებების წარმოება და საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებებისათვის ხელისმოწერის უფლებამოსილება; პარლამენტთან შეთანხმებით საქართველოს რესპუბლიკის სრულუფლებიანი და საგანგებო ელჩების დანიშვნისა და გამოწვევის უფლებამოსილება; საქართველოს რესპუბლიკაზე სამხედრო თავდასხმის შემთხვევაში საომარი მდგომარეობის გამოცხადების უფლებამოსილება; საგანგებო წესების გამოცხადების უფლებამოსილება; საქართველოს რესპუბლიკის ორდენებითა და მედლებით დაჯილდოების უფლებამოსილება; საქართველოს მოქალაქედ მიღებისა და თავშესაფრის მიცემის საკითხის გადაწყვეტის უფლებამოსილება; შეწყალების აქტის გამოცემის უფლებამოსილება. აღნიშნული სახელმწიფოებრივი ამოცანების განსახორციელებლად სახელმწიფოს მეთაური გამოსცემდა ბრძანებულებებსა და განკარგულებებს.

კანონით გათვალისწინებული იყო სახელმწიფოს მეთაურის იმპიჩმენტის პროცედურა, რომლის საფუძველად განისაზღვრა: სამშობლოს ღალატი, კონსტიტუციური კანონების უხეში დარღვევა ან სხვა საფუძვლები. იმპიჩმენტის პროცედურის აძღვრის უფლება პარლამენტის წევრთა საერთო რაოდენობის არანაკლებ 1/4-ს ჰქონდა. სახელმწიფოს მეთაური გადაყენებულად ჩაითვლებოდა, თუ მას მხარს პარლამენტის წევრთა საერთო რაოდენობის არანაკლებ 2/3 დაუჭერდა.

სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილების შეწყვეტის ან მის მიერ უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის შემთხვევაში სახელმწიფოს მეთაურის მოვალეობას ასრულებდა პრემიერ-მინისტრი, ხოლო პრემიერ-მინისტრის მიერ ამ მოვალეობის შეუსრულებლობის შემთხვევაში – პარლამენტის სპიკერი.

7.2.4. მინისტრთა კაბინეტი

„მცირე კონსტიტუციაში“ ცალკე თავი ეთმობა მინისტრთა კაბინეტს. კანონმა შეინარჩუნა საბჭოური ტერმინი „**ადმინისტრაციულ-განმარგულებელი**“, რომელსაც საქართველოს მინისტრთა კაბინეტი წარმოადგენდა. მთავრობის შემადგენლობაში შედიოდნენ პრემიერ-მინისტრი, მისი მოადგილეები, მინისტრთა კაბინეტის სხვა წევრები, ასევე, ავტონომიური რესპუბლიკების მინისტრთა საბჭოების თავმჯდომარეები.

კანონით განმტკიცდა მინისტრთა კაბინეტის საქმიანობის დამოუკიდებლობის პრინციპი. კანონის 22-ე მუხლი ამბობს: „**მინისტრთა კაბინეტის კომპეტენციაში ჩარევა დაუშვებელია, გარდა კანონით გათვალისწინებული შემთხვევისა**“. მინისტრთა კაბინეტი საქართველოს პარლამენტის ნდობა-უნდობლობის ვოტუმზე იყო დამოკიდებული. კაბინეტი პოლიტიკურად პასუხისმგებელი იყო სახელმწიფოს მეთაურისა და პარლამენტის წინაშე.

25-ე მუხლი განსაზღვრავს ფუნქციების გამოჯენის პრინციპს, რომლის თანახმად, მინისტრთა კაბინეტი უფლებამოსილია გადაწყვიტოს სახელმწიფო მმართველობის ყველა საკითხი, რომელიც არ შედის პარლამენტის, პარლამენტის თავმჯდომარის, სახელმწიფოს მეთაურის კომპეტენციაში. პრემიერ-მინისტრს უფლება ჰქონდა სახელმწიფოს მეთაურისთვის წარედგინა წინადადება მინისტრთა კაბინეტის სტრუქტურისა და პერსონალური შემადგენლობის შესახებ. ამ სტრუქტურას ამტკიცებდა პარლამენტი. მინისტრთა კაბინეტის სამართლებრივი დოკუმენტი იყო **დადგენილება**, ხოლო პრემიერ მინისტრისა – **განკარგულება**. მინისტრთა კაბინეტის კომპეტენციათა არეალში შედიოდა ავტონომიური რეპუბლიკების სახელმწიფო მმართველობის უმაღლესი ორგანოების, ასევე, ადგილობრივი ორგანოების სამართლებრივი აქტების შეჩერება.

მინისტრთა კაბინეტი იყო კოლექტიური ორგანო. პრემიერის გადადგომა იწვევდა მთლიანად კაბინეტის გადადგომას.

7.2.5. შეიარაღებული ძალები და უშიშროება

კანონის 30-ე მუხლში ნათქვამი იყო, რომ საქართველოს რესპუბლიკის შეიარაღებული ძალები იქმნება საქართველოს რესპუბლიკის ინტერესების, სუვერენიტეტისა და ტერიტორიული მთლიანობის დასაცავად.

ქვეყნის თავდაცვის, უშიშროებისა და წესრიგის უზრუნველყოფის მიზნით გათვალისწინებულ იქნა **ეროვნული უშიშროებისა და თავდაცვის საბჭოს არსებობა**, რომელსაც ხელმძღვანელობდა სახელმწიფოს მეთაური – შეიარაღებული ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი. ეროვნული უშიშროებისა და თავდაცვის საბჭო ანგარიშვალდებული იყო პარლამენტის წინაშე.

7.2.6. სასამართლო ხელისუფლება

სასამართლო ხელისუფლების შესახებ კანონის მე-8 თავშია საუბარი. განმტკიცდა სასამართლოს დამოუკიდებლობა და მოსამართლის მხოლოდ კანონისადმი მორჩილების პრინციპი. სასამართლოს განაჩენები და გადაწყვეტილებები გამოჰქონდა საქართველოს სახელით. დაუშვებელი იყო სპეციალური და საგანგებო სასამართლოების შექმნა, აგრეთვე სასამართლო ფუნქციების განხორციელება სხვა არასასამართლო ორგანოების მიერ.

8. საკონსტიტუციო ცვლილებები და რეფორმები 1995-2014 წლებში

8.1. 1995 წლის კონსტიტუციის პროექტის შემუშავება და მიღება

XX საუკუნის 90-იანი წლების კვაზისაკონსტიტუციო რეფორმები, ფაქტობრივად, მარცხით დასრულდა. შემდგომი სახელმწიფოებრივი განვითარება და ქვეყნის საერთაშორისო თანამეგობრობაში ინტეგრაცია სრულყოფილი სამართლებრივი დოკუმენტის არსებობას მოითხოვდა. „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ კანონი ვერ

უზრუნველყოფდა სახელმწიფო ხელისუფლების მოწყობასთან დაკავშირებულ ყველა არსებით საკითხს.

1993 წლის 19 თებერვალს საქართველოს პარლამენტმა დაამტკიცა საქართველოს კონსტიტუციის პროექტის შემუშავებული სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია. თავმჯდომარედ სახელმწიფოს მეთაური და პარლამენტის თავმჯდომარე, ელჟარდ შევარდნაძე აირჩიეს, მოადგილეებად – რესპუბლიკური პარტიის ეროვნული კომიტეტის წევრი, ვახტანგ ხმალაძე და თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის დეკანი, გივი ინწკირველი, კომისიის მდივნად – სახელმწიფოს მეთაურის აპარატის საკონსტიტუციო საკითხების განყოფილების უფროსი, ავთანდილ დემეტრაშვილი. საქართველოს პარლამენტის 1993 წლის 23 მარტის დადგენილებით, სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია ექვემდებარებოდა საქართველოს პარლამენტს და ყოველთვიურად წარუდგენდა ინფორმაციას მუშაობის მიმდინარეობის შესახებ²¹².

კომისიის შემადგენლობა საკმაოდ დიდი იყო, მასში 118 ადამიანი შედიოდა. შეიქმნა საბუთო ვაგუფები, რომლებსაც კონსტიტუციის პროექტის ცალკეული თავების მომზადება დაევალოთ. პროექტის შედგენაში აქტიურად იყვნენ ჩართული უცხოელი ექსპერტები, განსაკუთრებით აღსანიშნავია ეუთოს მისია და ვენეციის კომისია. საკონსტიტუციო საკითხები განხილულ იქნა ჩიკაგოს კონფერენციაზე, რომელშიც საკონსტიტუციო კომისიის წევრები მონაწილეობდნენ.

თავდაპირველად, საკონსტიტუციო კომისიაში გაჩნდა იდეა, რომ ცვლილებები შეეტანათ საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციაში. თუმცა ეს იდეა მალევე უარყვეს და სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია ახალი კონსტიტუციის პროექტის შემუშავებას შეუდგა. შეთანხმდნენ, რომ კონსტიტუციის რედაქციაში გათვალისწინებული იქნებოდა პირველი კონსტიტუციის პრინციპები, რაც შემდგომ აისახა კიდევაც მის პრეამბულაში.

სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიამ 1995 წლის აგვისტოში დაასრულა პროექტზე მუშაობა და იგი განსახილველად გადასცა საქართველოს პარლამენტს. **პარლამენტმა პროექტი 158 ხმით 8 წინააღმდეგ დაამტკიცა 24 აგვისტოს, 17 საათსა და 50 წუთზე, ე.წ. „იმელის“ შენობაში.** 1995 წლის 17 სექტემბერს საქართველოს კონსტიტუციის ტექსტს ხელი მოაწერეს საკონსტიტუციო კომისიისა და საქართველოს პარლამენტის წევრებმა.

ამ აქტით საქართველოში დასრულდა გარდამავალი კვაზისაკონსტიტუციო ეპოქა. **პირვანდელი რედაქციით კონსტიტუცია შედგებოდა პრეამბულის, 9 თავისა და 109 მუხლისაგან.** კონსტიტუციით განისაზღვრა კონსტიტუციონალიზმის ფუნდამენტური პრინციპები: დემოკრატიული რესპუბლიკანიზმი, ძალაუფლების გამიჯვნა და ადამიანის ფუნდამენტური უფლებები. იგი ამკვიდრებდა საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მოდელს. საქართველოს პრეზიდენტი იყო სახელმწიფოსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური. მთავრობის წევრები პასუხისმგებელნი და ანგარიშვალდებულნი იყვნენ პრეზიდენტის წინაშე. ფართოდ იქნა წარმოდგენილი სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებები. პარლამენტი გამოცხადდა ქვეყნის უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოდ, რომელიც შედგებოდა პროპორციული სისტემით არჩეული 150 და

მაჟორიტარული სისტემით არჩეული 85 წევრისაგან. დამკვიდრდა საკონსტიტუციო სასამართლოს ინსტიტუტი. კონსტიტუციით შემოღებულ იქნა სახალხო დამცველის თანამდებობა.

კონსტიტუციის ზოგადი ან ნაწილობრივი გადასინჯვის კანონპროექტის შეტანის უფლება მიენიჭათ საქართველოს პრეზიდენტს, პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტს და 200 000 ამომრჩეველს. კონსტიტუციამ დაამკვიდრა ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის რთული პროცედურა.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს კონსტიტუცია მყარ კონსტიტუციათა რიგებს მიეკუთვნება, მასში 1999 წლიდან დღემდე შეტანილია 33 ცვლილება, აქედან ორი შეიძლება მივიჩნიოთ არა მხოლოდ ცვლილებად ან დამატებად, არამედ მასშტაბურ საკონსტიტუციო რეფორმად, რომელმაც არსებითად შეცვალა მმართველობის სისტემა (2004 და 2010 წლების საკონსტიტუციო რეფორმები).

8.2. 2004 წლის 6 თებერვლის საკონსტიტუციო რეფორმა

საქართველოს კონსტიტუციაში პირველი მასშტაბური ცვლილება საქართველოს პარლამენტის მიერ 2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციური კანონის მიღებას უკავშირდება. საკონსტიტუციო რეფორმას ხელი შეუწყო ხელისუფლებაში ახალი ძალის მოსვლამ, რომელსაც ქვეყნის სახელმწიფოებრივი მოწყობის საკითხი ახლებურად ჰქონდა გააზრებული. კონსტიტუციური კანონის ავტორთა აზრით, კონსტიტუციის ახალ რედაქციას უნდა უზრუნველყო სისტემური კორუფციით დაავადებული სახელმწიფოს გამოჯანმრთელება, რომელსაც, თავის მხრივ, უნდა ჩაეტარებინა გადაუდებელი, საზოგადოებისთვის სასიცოცხლო რეფორმები²¹³.

2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციური კანონი არსებითად კონსტიტუციის იმ ნაწილს შეეხო, რომელიც სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების სისტემას, ანუ სახელმწიფო მმართველობის ფორმას ადგენდა. საპრეზიდენტო რესპუბლიკის ნაცვლად, შემოღებულ იქნა მმართველობის ფორმა, რომლის კონცეპტუალურ საფუძვლად ე.წ. ფრანგული მოდელი სახელდება²¹⁴.

საჯარო დისკუსიების გარეშე კონსტიტუციური კანონპროექტის ნაჩქარევად მიღებამ ეჭვქვეშ დააყენა კონსტიტუციური რეფორმების ლეგიტიმურობა. პროექტის შესადგენად არც საკონსტიტუციო კომისია შეუქმნიათ და ამ გარემოებას იმით ხსნიდნენ, რომ პროექტის საბაზისო ვარიანტი შევარდნაძის მმართველობის დროს იყო ჩამოყალიბებული და არაერთგზის განხილული.

თავდაპირველი რედაქციით, საქართველოს კონსტიტუციამ დაამკვიდრა საპრეზიდენტო მმართველობის სისტემა, სადაც მთავრობა წარმოადგენს პრეზიდენტის სათათბირო ორგანოს, რომელსაც ნორმატიული აქტების მიღების უფლება არ გააჩნია. დღეისათვის სახელმწიფოში არსებული სიტუაცია მოითხოვს მთავრობის სტატუსის და სტრუქტურის, მისი ფორმირების პროცესისა და უფლებამოსილების საკითხების ახლებურ გააზრებას. სწორედ ამ მიზნით მომზადდა კონსტიტუციური კანონის პროექტი – ნათქვამია განმარტებით ბარათში.²¹⁵

საქართველოს კონსტიტუციაში ცალკე, IV¹ თავი დაეთმო საქართველოს მთავრობას, რაც მისი სამართლებრივი სტატუსის კონსტიტუციურად აღიარების პირველი მცდელობა იყო. მთავრობა უზრუნველყოფდა აღმასრულებელი ხელისუფლების, ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განხორციელებას. განისაზღვრა მთავრობის ორმაგი პასუხისმგებლობის პრინციპი, ერთი მხრივ, პრეზიდენტისა და მეორე მხრივ, პარლამენტის წინაშე. მთავრობას ნორმატიული აქტების გამოცემის უფლება მიენიჭა. საკონსტიტუციო რეფორმის საფუძველზე, კონსტიტუციით დადგინდა მთავრობის ფორმირებისა და დათხოვნის სამართლებრივი მექანიზმი; პრეზიდენტს ჩამოერთვა აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელის ფუნქცია; მთავრობის თავმჯდომარე გახდა პრემიერ-მინისტრი. მთავრობა გარდაიქმნა კოლეგიურ ორგანოდ. მას მიენიჭა პარლამენტისადმი საკანონმდებლო ინიციატივით მიმართვისა და წარდგენილი კანონპროექტის რეგარეშე განხილვის მოთხოვნის უფლებამოსილება.

ბიუჯეტის კანონპროექტთან დაკავშირებულ პროცედურებზე სრული პასუხისმგებლობა დაეკისრა მთავრობას. კონსტიტუციური კანონით განისაზღვრა პრემიერ-მინისტრისა და პარლამენტის თავმჯდომარის მოვალეობათა შესრულების წესიც. გათვალისწინებულ იქნა მთავრობის მიერ მიღებული ნორმატიული აქტების საკონსტიტუციო სასამართლოში გასაჩივრების შესაძლებლობა. აღსანიშნავია ის გარემოებაც, რომ პრეზიდენტს, რომელიც აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებაში მონაწილეობს, მიენიჭა უფლება, გაეუქმებინა მთავრობისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებების აქტები მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ისინი ეწინააღმდეგებოდნენ საქართველოს კონსტიტუციას, საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს, კანონებსა და პრეზიდენტის ნორმატიულ აქტებს.

პრეზიდენტ გამსახურდიას საკონსტიტუციო რეფორმების²¹⁶ შემდეგ საქართველოში 2004 წელს მეორედ დამკვიდრდა პარლამენტის დათხოვნის ინსტიტუტი, რომელიც, ძირითადად, საპარლამენტო რეჟიმებისათვის არის დამახასიათებელი, თუმცა კონსტიტუციით მკაცრად განისაზღვრა დათხოვნის კონსტიტუციური შემთხვევები. აღნიშნული საკონსტიტუციო ცვლილებებით გაზრდილია პრეზიდენტისა და მთავრობის უფლებები.

2004 წლის საკონსტიტუციო რეფორმამ საზოგადოებაში აზრთა სხვადასხვაობა გამოიწვია. ქართველ კონსტიტუციონალისტებს შორის გავრცელებული მოსაზრების თანახმად, 2004 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა შეუსაბამო იყო როგორც ფორმით, ისე შინაარსით²¹⁷. კრიტიკოსების თქმით, ტექსტი საჯაროდ არ გამოუქვეყნებიათ, სულ მცირე, ერთი თვით ადრე, როგორც ამას კონსტიტუციის 102-ე მუხლის მე-2 პუნქტი მოითხოვს²¹⁸.

კონსტიტუციურ კანონპროექტზე საინტერესო დასკვნა აქვს ვენეციის კომისიასაც. კანონპროექტის ინგლისურენოვანი თარგმანი კომისიამ 2004 წლის 29 იანვარს მიიღო. „საქართველოს კონსტიტუციის ცვლილებებისა და დამატებების პროექტთან დაკავშირებული დასკვნა“ ვენეციის კომისიის 12-13 მარტის 58-ე პლენარულ სხდომაზე იქნა მიღებული. პროექტი კი საქართველოს პარლამენტმა 2004 წლის 6 თებერვალს დაამტკიცა, ანუ გაცილებით ადრე, ვიდრე კომისია დასკვნას წარმოადგენდა. შესაბამისად,

საქართველოს პარლამენტი ვენეციის კომისიის რეკომენდაციებს ვერ გაითვალისწინებდა. უნდა აღინიშნოს, რომ დასკვნაში კონსტიტუციური კანონპროექტთან დაკავშირებით კრიტიკაც და შენიშვნაც ბევრი იყო.

ვენეციის კომისია აღნიშნავს, რომ კონსტიტუციური კანონპროექტის მიზანია არსებული საპრეზიდენტო მოდელის ნახევრად-საპრეზიდენტო სისტემით ჩანაცვლება. ეს უკანასკნელი კი საქართველოს ევროპულ პრაქტიკასთან აახლოებს, რაც, თავის მხრივ, მისასაღებელია. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ამ მიზნის სრულად რეალიზება არ მომხდარა ²¹⁹. აბსოლუტურად სამართლიანად უნდა ჩაითვალოს ის შენიშვნა, რომელიც პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის თანხმობის გარეშე მთავრობის დანიშვნის საკითხს ეხება. ცვლილება-დამატებები ხშირ შემთხვევაში პრეზიდენტს უტოვებს მეტ ძალაუფლებას, ანიჭებს რა უფლებამოსილებას, დანიშნოს მინისტრები პარლამენტის დამტკიცების გარეშე, ან დაუტოვოს შეზღუდული ფუნქციები, მიუხედავად იმისა, რომ პარლამენტმა უნდობლობა გამოუცხადა მთავრობას ²²⁰. ასეთი ურთიერთობა ხელისუფლების ცალკეულ შტოებს შორის, როგორც ვენეციის კომისიის დასკვნაშია აღნიშნული, ნახევრად-საპრეზიდენტო მოდელს არ შეესაბამება, ვინაიდან **„მთავრობის გადადგომის საკითხი არ შეიძლება პრეზიდენტის დისკრეციის ქვეშ დარჩეს“**²²¹.

ვენეციის კომისია კრიტიკული იყო იმ დებულების მიმართ, რომელიც პრეზიდენტის მიერ ბიუჯეტის დეკრეტით დამტკიცებას ითვალისწინებდა. კომისია მკაფიოდ მიუთითებდა, რომ **„მთავრობის გადაყენებასა და პარლამენტის დათხოვნას არ უნდა მიეყვადეთ ფინანსურ სფეროში პრეზიდენტის უფლებამოსილების გაზრდამდე“**²²².

საკონსტიტუციო ცვლილებებით, **საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება მთავრობასაც მიენიჭა „მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევებში“**. კომისიის აზრით, როგორც ნახევრად-საპრეზიდენტო, ისე საპარლამენტო სისტემაში მთავრობას საკანონმდებლო ინიციატივის ზოგადი უფლება აქვს. პირობა უფლების გამოყენების შესახებ – „მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევებში“ – ამოღებულ უნდა იქნეს. ამასთან, კითხვის ნიშნის ქვეშ დგება, შენარჩუნდეს თუ არა პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივა²²³.

ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი დებულება, რომელიც ვენეციის კომისიამ ბოლომდე მოიწონა და კრიტიკულად არ იყო განწყობილი, იყო კონსტიტუციური კანონპროექტით მოცემული ის ცვლილება, რომლის მიხედვით, **სახელმწიფოს მეთაური იმავდროულად არ იყო აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური**. დასკვნაში ნათქვამია: *„წინამდებარე ცვლილება-დამატება მეტად მნიშვნელოვანია, იმდენად რამდენადაც გამოხატავს მთავრობის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაზე გადაყვანის სურვილს“*²²⁴.

მიუხედავად კრიტიკული შენიშვნებისა, კომისიამ მთლიანობაში დადებითად შეაფასა კონსტიტუციური კანონპროექტი, ვინაიდან, **„წარმოდგენილი ცვლილება-დამატებები შორს გამიზნული და მნიშვნელოვანია“**, „*კომისია მთლიანობაში მიესალმა საკონსტიტუციო ცვლილებების მიზანს, ისევე როგორც წარმოდგენილ დებულებებს“*²²⁵ თუმცა, დასკვნით ნაწილში ხელისუფლებას მოუწოდა ცვლილებებთან დაკავშირებით, მათი სრულყოფის მიზნით, შემდგომი არსებითი დისკუსიის გაგრძელებისაკენ.

პროფესორმა ბაბეკმა, რომელიც ქართული საკონსტიტუციო რეფორმების კვლევის ერთ-ერთი თვალსაჩინო უცხოელი წარმომადგენელი გახლავთ, მრავალი ნაშრომი და

ინტერვიუ მიუძღვნა 2004 და 2010 წლების რეფორმებს. მისი სიტყვებიდან ნათლად ჩანს, თუ რა უარყოფითად იყო განწყობილი საზოგადოების დიდი ნაწილი 2004 წლის ცვლილებებისადმი და როგორ მოითხოვდნენ მის არსებით გადასინჯვას²²⁶. მისი აზრით, 2004 წლის შესწორებამ საქართველოს საპრეზიდენტო სისტემაში პრეზიდენტს გაუძლიერა (მრავალი თვალსაზრისით) ძალაუფლება. პრემიერ-მინისტრის ინსტიტუტი კი მკაფიოდ განსაზღვრული არ იყო²²⁷. ბაბეკის აზრით, 73-ე მუხლში შესული ცვლილება, რომელიც ითვალისწინებდა თავდაცვის, შინაგან საქმეთა და იუსტიციის მინისტრების პრეზიდენტის წინაშე ანგარიშვალდებულების პრინციპს (**პრეზიდენტის დისკრეცია იყო ეს სამი მინისტრი თანამდებობიდან გაეთავისუფლებინა და დაემტკიცებინა მათი სამინისტროთა დებულებები**), ზიანს აყენებს პრემიერ-მინისტრის პოზიციას და ეწინააღმდეგება ნახევრად-საპრეზიდენტო სისტემას²²⁸.

2004 წლის საკონსტიტუციო ცვლილების კრიტიკის ობიექტი პრეზიდენტის მნიშვნელოვანი და თვალშისაცემი კონსტიტუციურად განმტკიცებული ძალაუფლება იყო. ბაბეკის აზრით, არსებობს კრიტიკული შენიშვნები იმ საკონსტიტუციო დებულებების მიმართ, რომლებიც ითვალისწინებდა:

- პრეზიდენტის გაზრდილ ძალაუფლებას მთავრობის მიმართ, კერძოდ, მას შეეძლო განსაკუთრებულ სახელმწიფოებრივ საკითხებთან დაკავშირებით მოეწვია მთავრობის სხდომა და სხდომაზე მიღებული გადაწყვეტილება საკუთარი აქტით გაეფორმებინა;
- პრეზიდენტის დისკრეციულ უფლებამოსილებას, პარლამენტის თანხმობის გარეშე დაენიშნა პრემიერ-მინისტრი.
- პრეზიდენტის უფლებამოსილებას, მთავრობისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების სამართლებრივი აქტების შეჩერების ან გაუქმების შესახებ, თუ ისინი ეწინააღმდეგებოდნენ საქართველოს კონსტიტუციას ან პრეზიდენტის ნორმატიულ აქტს.
- პრეზიდენტის უფლებამოსილებას, დეკრეტით დაემტკიცებინა სახელმწიფოს ბიუჯეტი.

მრავალი კრიტიკისა და განსხვავებული მოსაზრების მიუხედავად, 2004 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა, სახელმწიფოს კონსტიტუციური სისტემის განვითარების თვალსაზრისით, წინგადაგმული ნაბიჯი იყო. ყველა საკონსტიტუციო ცვლილებასა და რეფორმას, მიუხედავად მათი დადებითი და უარყოფითი მხარეებისა, უდავოდ აქვს არსებობის უფლება, თუ ისინი ქვეყნის მდგრად განვითარებას მეტ-ნაკლებად ხელს შეუწყობენ. 2004 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების მთავარ ღირსებად შეიძლება ჩაითვალოს მთავრობის როლის წინ წამოწევა, რაც კონსტიტუციის პირვანდელი რედაქციით არ იყო უზრუნველყოფილი და მთელ აღმასრულებელ ძალაუფლებას პრეზიდენტი ფლობდა. ასეთი ფართომასშტაბიანი ცვლილებების განხორციელება სხვა ქვეყნების გამოცდილების გააზრება-გათვალისწინებას მოითხოვს. **სამწუხაროდ, საქართველოს არ გაუვლია საკონსტიტუციო განვითარების დიდი ეტაპი**, შესაბამისად, არ გვაქვს საკმარისი გამოცდილება, რომ უცხოელი ექსპერტების დახმარების გარეშე ეფექტური და შორსგამიზნული საკონსტიტუციო რეფორმები განხორციელდეს, – **კარგი და წარმატებული კონსტიტუცია დავწეროთ**. ამიტომ აუცილებელია გაკეთვალისწინოთ საერთაშორისო ორგანიზაციებისა (მაგ., ვენეციის კომისია) და დამოუკიდებელი

ექსპერტების რჩევები, რომლებსაც საკონსტიტუციოსამართლებრივ სფეროში დიდი გამოცდილება დაუგროვდათ.

8.3. 2010 წლის 15 ოქტომბრის საკონსტიტუციო რეფორმა

2004 წლის შემდეგ მეორე დიდი საკონსტიტუციო რეფორმა 2010 წელს განხორციელდა. საქართველოს პრეზიდენტის 2009 წლის 23 ივნისის ბრძანებულებით დამტკიცდა საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულება, რომლის მე-2 მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტების თანახმად:

„1. კომისიის ძირითადი ამოცანებია ქვეყნის თანამედროვე, მდგრადი და სტაბილური განვითარების, სამართლის უზენაესობის, სამოქალაქო საზოგადოებასა და სახელმწიფოს შორის ცივილური ურთიერთობების უზრუნველყოფისათვის შესაბამისი შინაარსის კონსტიტუციური კანონის პროექტის მომზადება.

2. კონსტიტუციური გადასინჯვის ფარგლებში მოიაზრება სახელმწიფოს ბოჭვა ძირითადი უფლებებით, სახელისუფლებო განშტოებათა ეფექტიანი, გაწონასწორებული სისტემა და კონსტიტუციის სხვა ვალდებულებათა ახლებური ხედვა“.

სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის პარალელულად, მუშაობა დაიწყო საზოგადოებრივმა საკონსტიტუციო კომისიამ, რომელიც 2009 წლის 1 მაისს შეიქმნა, საზოგადოებრივ საწყისებზე, ყოველგვარი დაფინანსების გარეშე. საზოგადოებრივი საკონსტიტუციო კომისია სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიას არ ეთანხმებოდა²²⁹.

2010 წლის 19 ივლისს, საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის სრული შემადგენლობის ბოლო სხდომაზე, 40 ხმით 5-ის წინააღმდეგ მიღებულ იქნა კონსტიტუციური კანონპროექტის ბოლო ვერსია, რომელიც საქართველოს პრეზიდენტს გადაეგზავნა. ყოველგვარი ცვლილებების გარეშე, საქართველოს პრეზიდენტმა ისარგებლა თავისი საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით და კონსტიტუციური კანონპროექტი საქართველოს პარლამენტში შეიტანა²³⁰.

2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონპროექტის მიღება განპირობებული იყო საქართველოს სახელმწიფოებრივი მოწყობის ეფექტური საკონსტიტუციო მოდელის ჩამოყალიბების აუცილებლობით²³¹. ცვლილებები შეეხო არა მხოლოდ ცალკეულ მუხლებს, არამედ არსებითად შეიცვალა ქვეყნის სახელმწიფოებრივი მოწყობის მოდელი. ქვეყანა საპარლამენტო რესპუბლიკაზე ორიენტირებულ რეჟიმზე გადავიდა. საკონსტიტუციო კომისიის 2010 წლის 11 მაისის სხდომაზე საბაზისო ვარიანტად მიღებულ იქნა დემეტრაშვილისა და შარმანაშვილის პროექტი, რომელიც წარმოადგენდა შერეული მმართველობის მოდელს, სადაც საპარლამენტო მმართველობის ელემენტები სჭარბობს²³². კონსტიტუციური კანონის პროექტის ძირითადი მოცულობა 2013 წლის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან (2013 წლის 17 ნოემბერი) ამოქმედდა.

კონსტიტუციაში შესატანი ცვლილებები საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით შექმნილმა სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიამ მოამზადა, რომლის თავმჯდომარე პროფ. დემეტრაშვილი გახლდათ.²³³ პროექტის შემუშავებაში მონაწილეობდნენ უცხოელი

ექსპერტები. ამ მხრივ, განსაკუთრებით აღსანიშნავია ბერლინის კონფერენცია, რომელიც საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის საკითხებს მიეძღვნა. ნაწილობრივ გათვალისწინებულ იქნა ვენეციის კომისიის წინასწარი რეკომენდაციები, თუმცა მისი საბოლოო დასკვნა პროექტში არ აისახა, რადგან პარლამენტმა ცვლილებები, 2004 წლის მსგავსად, ვენეციის კომისიის დასკვნის შემუშავებამდე მიიღო.

მცირეოდენი ცვლილება განიცადა საქართველოს კონსტიტუციის პრეამბულამ, აგრეთვე, გადაისინჯა ადამიანის უფლებების ნაწილი. საკონსტიტუციო რეფორმით პრეზიდენტის როლი სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემაში დასუსტდა და მთავრობის უფლებამოსილებები გაიზარდა. ცვლილებების შედეგად გაუქმდა კონსტიტუციის დებულება, რომლის მიხედვით, „საქართველოს პრეზიდენტი წარმართავს და ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას“ (69-ე მუხლი). თუ ადრინდელი რედაქციით, პრეზიდენტი მიმართავდა პარლამენტს საერთაშორისო ხელშეკრულებისა და შეთანხმების რატიფიცირების, დენონსირებისა და გაუქმების თაობაზე, საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად, აღნიშნული უფლებამოსილება გადავიდა მთავრობის ხელში.

საქართველოს პრეზიდენტს ჩამოერთვა საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება. ცვლილებებით, მთავრობის მიერ წარდგენილ ინიციატივას საქართველოს პარლამენტი, მისივე მოთხოვნით, რიგგარეშედ განიხილავს. შეიცვალა საქართველოს პრეზიდენტობის კანდიდატის დაბადებით საქართველოს მოქალაქედ ყოფნის მოთხოვნა და „მკვიდრობის ცენზი“. კანდიდატი არჩევნების დანიშვნის დღემდე ბოლო 3 წლის მანძილზე უნდა ცხოვრობდეს საქართველოში. პრეზიდენტს აეკრძალა პარტიული თანამდებობის დაკავება.

ცვლილებები განსაკუთრებით შეეხო საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლს, რომელიც პრეზიდენტის უფლებამოსილებებს განსაზღვრავს. პრეზიდენტს აღარ აქვს პრემიერ-მინისტრის დანიშვნის, უკანასკნელის მიერ მინისტრების დანიშვნაზე თანხმობის, მთავრობის, იუსტიციის, შინაგან საქმეთა და თავდაცვის მინისტრების გადაყენების უფლებამოსილება²³⁴.

პრეზიდენტს ჩამოერთვა საკონსტიტუციო და ადმინისტრაციული იუსტიციის განხორციელების უფლებამოსილება, კერძოდ, კონსტიტუციის 73-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, პრეზიდენტი უფლებამოსილი იყო შეეჩერებინა ან გაეუქმებინა მთავრობისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებათა აქტები, თუ ისინი საქართველოს კონსტიტუციას, საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს, კანონებსა და პრეზიდენტის ნორმატიულ აქტებს ეწინააღმდეგებოდნენ²³⁵. კონსტიტუციას დაემატა ახალი 73¹-ე მუხლი, რომლითაც პირველად ქართულ სინამდვილეში პრეზიდენტის სამართლებრივ აქტებზე კონტრასიგნაციის ინსტიტუტი დამკვიდრდა²³⁶.

მთავრობა ჩამოყალიბდა აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ და განისაზღვრა აღმასრულებელი ხელისუფლების დამოუკიდებელ სახელისუფლებო შტოდ ჩამოყალიბების საკონსტიტუციო გარანტიები²³⁷. ახლებურად განისაზღვრა მთავრობის ფორმირების, ასევე, მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების პროცესი. შემოღებულ იქნა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მექანიზმი.

გადაისინჯა კონსტიტუციის 81¹-ე მუხლი, რომელიც სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის თანამდებობას განსაზღვრავს. თუკი მანამდე გუბერნატორს თანამდებობაზე

ნიშნავდა პრეზიდენტი, ეს უფლებამოსილება მთავრობას გადაეცა. ახლებურად ჩამოყალიბდა კონსტიტუციის 86-ე მუხლი, რომლითაც საერთო სასამართლოს მოსამართლეთა უკიდურესად დანიშნა განისაზღვრა.

კონსტიტუციას დაემატა სრულიად ახალი – მე-7¹ თავი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, რომელშიც განმტკიცებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირებისა და სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების წესი, ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის გარანტიები.

დღემდე პრაქტიკულად ხელშეუხებელი დარჩა კონსტიტუციის რამდენიმე თავი, მაგ., ზოგადი დებულებები და ადამიანის ძირითადი უფლებები. მრავალრიცხოვან სწავლულთა და ექსპერტთა აზრით, კონსტიტუციის ამ დებულებების სტაბილურობა განპირობებულია იმით, რომ აქ აღიარებულია ისეთი ფასეულობები, როგორებიცაა: თავისუფლება, დემოკრატია, სამართლის უზენაესობა, რომელსაც დღევანდელი ევროპა ევრდნობა და რომლებსაც ქართული საზოგადოებაც იზიარებს²³⁸.

რაიკენბეკერის აზრით, ბოლო საკონსტიტუციო რეფორმის შესაფასებლად ძალზე მნიშვნელოვანია ვენეციის კომისიისა და სხვა უცხოელი ექსპერტების მიერ წარმოდგენილი მოხსენებები²³⁹. ქართველი და უცხოელი ექსპერტების დასკვნების შეფასებისას ერთი გარემოება იკვეთება: უცხოელები საკონსტიტუციო რეფორმის შეფასებისას უფრო თავშეკავებულობას იჩენენ, არ არიან რადიკალურები და მას, საბოლოო ჯამში, დადებითან განიხილავენ, ქართველი ექსპერტების ნაწილი კი პირიქით – ყველა საკითხს უარყოფით ელფერს აძლევს.

იყო თუ არა 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა საჯარო დისკუსიებისა და განხილვების შედეგი? აქ საინტერესო იქნება სტივენ ფიშის მოსაზრების ილუსტრირება. იგი ამბობს, რომ ნაჩქარევი, მოუფიქრებელი მოდელის ნაცვლად, საქართველომ თავისი საკონსტიტუციო ცვლილებები ინტენსიური საჯარო და ექსპერტთა განხილვების შედეგად ჩამოაყალიბა²⁴⁰. ამ კუთხით, როგორც აღინიშნა, მნიშვნელოვანი იყო ბერლინის კონფერენცია და მისი შედეგები, თუმცა, როგორც ბაბეკი მიუთითებს, სამწუხაროდ, ბერლინის კონფერენციის შედეგების დეტალური განხილვისა და მათი კარგად ჩამოყალიბებული საკონსტიტუციო დოკუმენტად გარდაქმნისთვის დრო აღარ დატოვეს²⁴¹. საერთაშორისო ექსპერტების რჩევების გათვალისწინება აუცილებელია, მით უმეტეს, როდესაც ისინი ისეთი მაღალი რანგის პოლიტიკურ-სამართლებრივ დოკუმენტს ეხება, როგორიცაა კონსტიტუცია. **მაშინ რა მნიშვნელობა და აზრი აქვს კონფერენციების ჩატარებას, საერთაშორისო ექსპერტების ან ვენეციის კომისიის რეკომენდაციებს, თუ ისინი, გარკვეულწილად, კონსტიტუციაში არ აისახა?**

ექსპერტთა დასკვნების ანალიზისას, საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად დამკვიდრებული მმართველობის მოდელის მიმართ არაერთგვაროვან შეხედულებებს ვხვდებით. ცალსახაა, რომ საკონსტიტუციო ცვლილებებით მკაფიოდ არ არის დადგენილი მმართველობის კლასიკური მოდელიდან ერთ-ერთი – საპრეზიდენტო, ნახევრად-საპრეზიდენტო თუ საპარლამენტო. თუმცა, უნდა ითქვას, რომ რეფორმა პრეზიდენტის ძალაუფლების შესასუსტებლად უდავოდ წინ გადადგმული ნაბიჯი იყო. თანამედროვე

დემოკრატიული კონსტიტუციონალიზმის ანალიზი გვიჩვენებს, რომ მრავალ სახელმწიფოში საპარლამენტო მოდელი დამკვიდრდა, რასაც საფუძვლად დაედო აღიარებული პრინციპი: **რაც უფრო ძლიერია პარლამენტი, მით უფრო ძლიერია დემოკრატია..**

ვენეციის კომისია 2010 წლის კონსტიტუციური კანონის პროექტის დასკვნაში აღნიშნავს, რომ პრეზიდენტის და მთავრობის თანაბარი უფლებამოსილება უფრო მეტად შეესაბამება საპარლამენტო სისტემას. ამ ფორმულირიბიდან გამომდინარე, შეიძლება დავსვათ კითხვა: **კომპეტენციების თვალსაზრისით, არის თუ არა კონსტიტუციის ახალი რედაქციით პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის ბალანსი?** რასაკვირველია არა, ვინაიდან, მთავრობის სამართლებრივი მდგომარეობა უფრო გამყარებულია, ვიდრე – პრეზიდენტისა. შესაბამისად, მოდელი მხოლოდ უახლოვდება საპარლამენტო დემოკრატის და წმინდა ტიპის საპარლამენტო მმართველობას არ წარმოადგენს.

საზოგადოებრივ საკონსტიტუციო კომისიაში მიაჩნდათ, რომ მმართველობის ოპტიმალური ფორმა საპარლამენტო სისტემა იყო და იგი 2010 წლის 9 აპრილს წარმოდგენილ „საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქციის განვრცობით კონცეფცია“-ში მიუთითებდა, რომ, მართალია, მმართველობის საპარლამენტო მოდელი არ არის რაღაც „ჯადოსნური კვერთხი“, რომლის ერთი შეხება საკმარისი აღმოჩნდება ჩვენი პრობლემების მოსაგვარებლად, მაგრამ სახელმწიფოს მოწყობის ეს სისტემა, სხვებისგან განსხვავებით, საშუალებას იძლევა, კონსტიტუციის ფარგლებში და მის საფუძველზე, თავად სისტემის შიგნით უკეთ გადავჭრათ ყველა ის პრობლემა, რომელიც ხელს უშლის დემოკრატიული ინსტიტუტების ჩამოყალიბებას²⁴².

პროფესორი ბაბეკი აღნიშნავს, რომ ამ ცვლილებებით ხდება სუპერსაპრეზიდენტო კონსტიტუციური სისტემის გადასვლა საპარლამენტო დემოკრატიაზე²⁴³. თუმცა პროფ. ირაკლი კობახიძე ამ შეხედულებას არ ეთანხმება და აღნიშნავს, რომ საკონსტიტუციო ცვლილებები ხასიათდება მთელი რიგი თავისებურებებით, რომლებიც უცხოა საპარლამენტო რესპუბლიკის კლასიკური მოდელისათვის. კერძოდ, მეტიმეტად შესუსტებულია პარლამენტის როლი პრემიერ-მინისტრისა და მთავრობის საქმიანობის კონტროლის სფეროში. ამის საპირისპიროდ, არაადეკვატურად არის გაძლიერებული პრემიერ-მინისტრის პოლიტიკური პოზიციები სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემაში²⁴⁴. ბაბეკის მსგავსად, განსხვავებული პოზიცია ჰქონდა სტივენ ფიშს, რომელიც პრეზიდენტის უფლებამოსილების ფონზე პარლამენტისა და პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილების გაზრდაზე ამხვილებდა ყურადღებას²⁴⁵.

პროფ. გიორგი კახიანიანს აზრით, კონსტიტუციის ახალი რედაქცია მმართველობის საპარლამენტო მოდელზე, ან უფრო ზუსტად რომ ვთქვათ, შერეული მმართველობის იმგვარ მოდელზე გადასვლას ითვალისწინებს, რომელიც საპარლამენტო რესპუბლიკისთვის დამახასიათებელი ელემენტებით უხვადაა გაჯერებული²⁴⁶.

სტივენ ფიში აღნიშნავს, რომ საქართველომ ძალაუფლების კონცენტრირების ნაცვლად, პრეზიდენტის აღმასრულებელი უფლებამოსილების შესუსტებისა და ძალაუფლების გაძიჯვნის გზა აირჩია²⁴⁷. ვენეციის კომისიამ დადებითად შეაფასა პრეზიდენტის კომპეტენციების შემცირების ტენდენცია. კომისიის აზრით, პოზიტიურ

შეფასებას იმსახურებს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის მე-3 პუნქტის გაუქმება, რომელიც პრეზიდენტს საკონსტიტუციო ზედამხედველობის უფლებამოსილებას ანიჭებდა. თუმცა კომისია კრიტიკულად იყო განწყობილი საერთაშორისო ურთერთობების სფეროში პრეზიდენტის კომპეტენციების მიმართ და აუცილებლობად მიაჩნდა ნორმის მეტი სიცხადით ფორმულირება. დასკვნაში ნათქვამი იყო: „საგარეო საქმეების სფეროში პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის უფლებამოსილებების გამიჯვნა არ არის სრულიად გარკვეული“²⁴⁸. ვენეციის კომისია „ყველაზე მნიშვნელოვან ცვლილებად“ პრეზიდენტისთვის იმ უფლებამოსილების ჩამორთმევას განიხილავს, რომელიც მთავრობის წევრების დასანიშნად თანხმობის მიცემას ითვალისწინებდა.

ვენეციის კომისია და საერთაშორისო ექსპერტები დადებითად აფასებენ პარლამენტის წინაშე მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის დადგენას. ძველი რედაქციით, მთავრობა პასუხისმგებელი იყო პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე. პროფ. ბაბეკი მიუთითებს, რომ ახალი დებულებების მიხედვით, მთავრობა პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე და ეს მისასაღებელია²⁴⁹. თუმცა გაკვირვებას იწვევს კონსტიტუციის ახალი რედაქციის 78-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის ბოლო წინადადება, რომლის მიხედვით, „მთავრობა ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე“. ტექსტში არ ჩანს სიტყვა „პასუხისმგებელია“. ზოგიერთი მკვლევარი ამ ორ ცნებას ერთმანეთთან აიგივებს²⁵⁰, რაც, ჩვენი აზრით, არასწორია. როგორც პასუხისმგებლობას, ისე ანგარიშვალდებულებას, კონსტიტუციის მიხედვით, თავისი ფორმები აქვს. ანგარიშვალდებულების ფორმებია მთავრობის წევრებისადმი კითხვით ან შეკითხვით მიმართვა, როდესაც მთავრობა ვალდებულია პასუხი გასცეს, ანუ ანგარიში ჩააბაროს იმ ორგანოს, რომელმაც მას ნდობა გამოუცხადა. რაც შეეხება პასუხისმგებლობას, ეს უფრო რთული ფორმითაა წარმოდგენილი კონსტიტუციაში. მაგალითად, მთავრობა პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებლობას გრძნობს, როცა მას პარლამენტი ნდობას ან უნდობლობას უცხადებს ან როცა მთავრობის წევრს იმპიჩმენტით გადააყენებს.

საკონსტიტუციო რეფორმამ ყველაზე მეტი კრიტიკა პარლამენტის მხრიდან მთავრობის კონტროლის არასაკმარისი მექანიზმების გამო დაიმსახურა. ხმალაძე და ჯიბლაშვილი აღნიშნავენ, რომ 79-ე მუხლის მე-2 პუნქტის ახალი რედაქციით, პრემიერ-მინისტრი გათავისუფლდა პრეზიდენტისთვის მთავრობის საქმიანობის შესახებ მოხსენების წარდგენის ვალდებულებისგან და მთავრობის საქმიანობისათვის მისი წინაშე პასუხისმგებლობისაგან, რაც სავსებით მართებულია, მაგრამ 78-ე მუხლის მსგავსად, აქაც საერთოდ დაიკარგა მისი პასუხისმგებლობის საკითხი მთავრობის საქმიანობისათვის. არადა, პრემიერ-მინისტრის ფართო უფლებები მთავრობის წევრების მიმართ პარლამენტის წინაშე პირადი პასუხისმგებლობის ვალდებულებით უნდა იყოს გაწონასწორებული.²⁵¹

როგორც საერთაშორისო, ისე ადგილობრივი ექსპერტების სამართლიანი კრიტიკის საგანი გახდა მთავრობის ფორმირების ან მისთვის უნდობლობის გამოცხადების პროცესის ვადები. პროფ. ირაკლი კობახიძე მიუთითებს, რომ ვერცერთი დემოკრატიული ქვეყნის კონსტიტუციაში შეხვედებით ნდობის გამოცხადებისთვის დადგენილ ესოდენ ხანგრძლივ ვადებს²⁵². ხმალაძე და ჯიბლაშვილიც იმავე აზრს ავითარებენ და აღნიშნავენ,

რომ „უნდობლობის გამოცხადების პროცესის შესაძლო ხანგრძლივობა უზომოდ აღემატება ყოველგვარ გონივრულ ვადას“²⁵³.

ბერლინის კონფერენციაზე პროფესორი ბლანკენაგელი აღნიშნავდა, რომ კრიზისის გაგრძელება დესტაბილიზაციის რისკს ქმნის. მან საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლის პროექტით შემოთავაზებულ პროცედურასთან დაკავშირებით სამი პრობლემა დაასახელა: **პირველი იყო პროცედურული ეტაპების რაოდენობა, მეორე – ვადები და ბოლოს ქეორუმი** ²⁵⁴. მიუხედავად ზემოთ აღნიშნული შენიშვნებისა, საქართველოს პარლამენტს არცერთი არ გაუთვალისწინებია.

2013 წლის 10 მაისს საქართველოს უნივერსიტეტების საკონსტიტუციო სამართლის ლექტორებისა და მკვლევარების ერთმა ჯგუფმა მიმართვა გაავრცელა საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის სახელზე, სადაც ისინი ითხოვდნენ ამ პროცედურების გამარტივებას და შესაბამისი კონსტიტუციური კანონპროექტიც კი წარმოადგინეს²⁵⁵.

ვენეციის კომისია საბოლოოდ დასკვნაში აღნიშნავს, რომ შემოთავაზებული საკონსტიტუციო ცვლილებები უზრუნველყოფს რამდენიმე მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას და საყურადღებო ნაბიჯს კარგი მიმართულებით. თუმცა კონსტიტუციურ კანონპროექტს კომისია არ მიიჩნევდა სრულყოფილად და გამოთქვამდა სურვილს, შესულიყო მასში შესწორებები, რაც მათ მიღებადღე უნდა განხილულიყო.

იმედის მომცემი იყო სტივენ ფიშის დასკვნა, – მისი აზრით, საქართველოს საკონსტიტუციო ცვლილება, თუკი მას ხელისუფლებაში მყოფი პირები საკუთარი პოლიტიკური ამბიციების მიღწევის მიზნით ზიანს არ მიაყენებენ, იმედს იძლევა, რომ ექნება ის ეფექტი, რომელიც მის ავტორებს აქვთ ჩაფიქრებული²⁵⁶. სამწუხაროდ დასკვნას აკეთებს ბაბეკი. მისი აზრით, **საკონსტიტუციო სისტემა, რომელიც უწყებათა შორის პრობლემის გადაჭრის გონივრულ გზებს ვერ უზრუნველყოფს, ადვილად ექვემდებარება გარეშე ძალების ჩარევას.** ამრიგად, საქართველოს ემუქრება თავისი უახლესი ისტორიის გაგრძელება – სახელმწიფო გადატრიალებები და რევოლუციები. ასეთი შესაძლებლობის თავიდან აცილება, რა თქმა უნდა, შესაძლებელია, პასუხისმგებელ პოლიტიკოსებს შორის პასუხისმგებლური დიალოგით²⁵⁷.

ჰებერლე სწორად მიანიშნებს, რომ **საკონსტიტუციო სამართალი არის ერთდროულად კომპრომისისა და კონფლიქტების სამართალი** ²⁵⁸. ბუნებაში არ არსებობს იდეალური კონსტიტუცია, რომელიც ხელისუფლების ორგანიზაციასთან დაკავშირებულ ყველა საკითხს პოზიტიურად გადაწყვეტს, მთავარია, იგი იყოს მრავალფეროვანი პოლიტიკური კონსენსუსის შედეგი და არა პოლიტიკურ კონიუნქტურაზე მორგებული.

8.4. მიმდინარე საკონსტიტუციო რეფორმა

2014 წლის 27 დეკემბერს საქართველოს პარლამენტის დადგენილებით შეიქმნა სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია, რომელმაც საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტი უნდა მოამზადოს ²⁵⁹. კომისიის შემადგენლობაში არიან პარლამენტის წევრები, სახელმწიფო ხელისუფლების თანამდებობის პირები, ექსპერტები, აკადემიური სფეროს წარმომადგენლები.

საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის საქმიანობის სამართლებრივი საფუძველია საქართველოს პარლამენტის მიერ 2013 წლის 27 დეკემბერს დამტკიცებული „სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის“ დებულება, რომლის მე-2 მუხლის მიხედვით, **კომისიამ კონსტიტუციონალიზმის საერთაშორისო და ქართული გამოცდილების გათვალისწინებით უნდა მოამზადოს კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტი**, რომლითაც გაიზრდება ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების კონსტიტუციური გარანტიები, გაუმჯობესდება ხელისუფლების ჰორიზონტალური და ვერტიკალური გამიჯვნის, გაწონასწორებისა და ურთიერთქმედების მექანიზმები, დაიხვეწება დამოუკიდებელი ინსტიტუტების კონსტიტუციური სტატუსი და ფუნქციები, მოწესრიგდება ის ფუნდამენტური საკითხები, რომლებიც სხვადასხვა მიზეზით დღემდე დარჩენილია კონსტიტუციური რეგულირების მიღმა, დამკვიდრდება საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის გონივრული მოდელი, რომელიც ერთდროულად უზრუნველყოფს საქართველოს კონსტიტუციის სტაბილურობას და კონსტიტუციურ საკითხებზე პოლიტიკური კრიზისების თავიდან აცილებას, აღმოიფხვრება საქართველოს კონსტიტუციის ტექსტის ხშირი ცვლილებებით გამოწვეული შეუსაბამოები და ტექნიკური ხარვეზები.

ამ დებულების საფუძველზე, 2014 წლის 3 მარტს გაიმართა სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის პირველი სხდომა, სადაც შეიქმნა 5 სამუშაო ჯგუფი და არჩეულ იქნა კომისიის მდივანი – პროფესორი გიორგი კვერენჩილაძე. 29 მარტის მეორე სხდომაზე აირჩიეს სამუშაო ჯგუფების ხელმძღვანელები. კომისიის თავმჯდომარემ, დავით უსუფაშვილმა განაცხადა: *„ჩვენ არ ვაპირებთ „ქართული ოცნების“ საოცნებო კონსტიტუციის შექმნას, ჩვენ ვაპირებთ ქართველი ხალხისთვის საოცნებო და სასარგებლო კონსტიტუციის შექმნას. შევთანხმდით ძალიან მნიშვნელოვან საკითხზე, რომ ჩვენ არ ვწერთ ახალ კონსტიტუციას, ჩვენ ვგეგმავთ არსებული კონსტიტუციის გაუმჯობესებას. შესაბამისად ვიმოქმედებთ არსებული კონსტიტუციის ფარგლებში“.*

2014 წლის 12 მაისს გაიმართა საკონსტიტუციო კომისიის საქართველოს პარლამენტის, პრეზიდენტისა და მთავრობის საკითხთა სამუშაო ჯგუფის სხდომა. მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება, რომ ჯგუფი იმუშავებს შემდეგი მიმართულებით: მთავრობის შემადგენლობა, მისი ფორმირების პროცედურა და პასუხისმგებლობა, პრემიერ-მინისტრის არჩევის წესი, ვალდებულებები და უფლებამოსილება, მინისტრების დანიშვნის წინაპირობა, მთავრობის უფლებამოსილების დაწყება და შეწყვეტა, პრემიერ-მინისტრის, პარლამენტისა და პრეზიდენტის ურთიერთვალდებულება. სხდომაზე აღინიშნა, რომ ჯგუფის ფუნქციაა, შექმნას ახალი ცვლილებების მოდელი, რომლითაც პრეზიდენტის, პარლამენტისა და მთავრობის უფლებამოსილება დაბალანსდება.

საქართველოს პარლამენტის 2013 წლის 4 ოქტომბრის დადგენილებით, სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიას საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის შესახებ კანონპროექტი პარლამენტისთვის უნდა წარედგინა 2014 წლის 1 სექტემბრამდე. თუმცა შემდგომში კომისიის სამუშაო ჯგუფების მიერ გამოიკვეთა საკითხთა დიდი წრე, რომლებიც დამატებით მსჯელობას საჭიროებდა. აქედან გამომდინარე, პარლამენტმა 2014

წლის 30 ივლისის დადგენილებით კონსტიტუციის გადასინჯვის შესახებ კანონპროექტის წარდგენის ვადა 2015 წლის 1 მარტამდე გადაწია.

ასევე, პრობლემური ხდება კონსტიტუციური კანონპროექტის საქართველოს პარლამენტში დამტკიცების საკითხი. საქართველოს კონსტიტუციის 102-ე მუხლის მიხედვით, საკონსტიტუციო ცვლილებებისა და დამატებების მისაღებად საჭიროა პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეოთხედი, რაც დაახლოებით 112 დეპუტატს უტოლდება. საპარლამენტო უმრავლესობას კი საკონსტიტუციო უმრავლესობა არ ჰყავს. შესაბამისად, საკონსტიტუციო ცვლილებებთან დაკავშირებით თუ არ მოხდა საქართველოს პარლამენტის უმრავლესობისა და უმცირესობის პოლიტიკური კონსენსუსი, რისი მიღწევაც ალბათ ძალიან რთული იქნება, კონსტიტუციური კანონპროექტი პროექტად დარჩება.

თავი III

პოლიტიკური რეჟიმი და მმართველობის ფორმები

1. პოლიტიკური რეჟიმებისა და მმართველობის ფორმების ზოგადი დახასიათება

სახელმწიფოს ფორმა არის სახელმწიფო სამართლის კომპლექსური ინსტიტუტი, რომელიც თავის თავში სამ სხვადასხვა ქვეინსტიტუტს მოიცავს: *მმართველობის ფორმა, სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობა და პოლიტიკური რეჟიმი*. **მმართველობის ფორმა** მიუთითებს იმაზე, თუ ვის მიერ ხორციელდება სახელმწიფო ხელისუფლება, როგორ ხდება სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების ფორმირება; **ტერიტორიული მოწყობა** – სახელმწიფოს ტერიტორიულ ერთეულებსა და სახელმწიფოს ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის ურთიერთმომართებას, **პოლიტიკური რეჟიმი** კი განსაზღვრავს იმ ხერხებსა და მეთოდებს, რომელთა მეშვეობითაც სახელმწიფო ორგანოები სახელმწიფო ხელისუფლებას ახორციელებენ.²⁶⁰

2. პოლიტიკური რეჟიმი

პოლიტიკური რეჟიმი სახელმწიფოს ფორმის ცნების ერთ-ერთი ძირითადი ელემენტია, იგი **მმართველობის ფორმების, მეთოდებისა და ხერხების სისტემაა, რომლებსაც ხელისუფლების სათავეში მყოფი მოქმედი პოლიტიკოსები განსაზღვრავენ სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელების მიზნით**. *პოლიტიკური რეჟიმი, ფართო გაგებით, მოიცავს მთლიანად საზოგადოების პოლიტიკურ ცხოვრებას, მთელ პოლიტიკურ სისტემას მისი ცალკეული ელემენტებით (პოლიტიკური პარტიები, საზოგადოებრივი ორგანიზაციები, პროფკავშირი, ეკლესია და ა.შ.)*.²⁶¹ ზოგადი კლასიფიკაციის მიხედვით, განასხვავებენ: **დემოკრატიულ, ავტორიტარულ და ტოტალიტარულ პოლიტიკურ რეჟიმებს**. ამ რეჟიმების ხასიათი პირდაპირ არასდროსაა მითითებული კონსტიტუციებში (თუ არ ჩავთვლით მეტად გავრცელებულ მითითებებს სახელმწიფოს დემოკრატიულ ხასიათზე), მაგრამ რეჟიმი ყოველთვის აისახება კონსტიტუციის შინაარსში.²⁶²

2.1. დემოკრატია

დემოკრატია ბერძნული სიტყვაა და „დემოს“ ნიშნავს ხალხს, ხოლო „კრატოს“ – ძალაუფლებას, მმართველობას. **დემოკრატია შეიძლება განვმარტოთ, როგორც სისტემა, სადაც პოლიტიკურ ძალაუფლებას ფლობს ხალხი**. *დემოკრატია ხალხის, უფრო სწორად, უმრავლესობის, მმართველობის სინონიმია და ამით განსხვავდება ერთი (მონარქია, ავტოკრატია), ან რამდენიმე პირის (არისტოკრატია, ოლიგარქია) მმართველობისაგან*.²⁶³ **დემოკრატია შეიძლება განხორციელდეს პირდაპირ ან არაპირდაპირ**. ბერძნული დემოკრატია ხალხს სახელმწიფო საქმეებში პირდაპირი მონაწილეობის უფლებას აძლევდა, არაპირდაპირი (წარმომადგენლობითი) დემოკრატიის დროს კი ხალხი

არაპირდაპირ მონაწილეობს თავისი არჩეული წარმომადგენლების მეშვეობით. აღნიშნული თანამედროვე ეპოქაში დემოკრატიის ყველაზე გავრცელებულ ფორმას წარმოადგენს.²⁶⁴

დემოკრატიული რეჟიმის შემაღენელი ე.წ. ინსტიტუციური ელემენტები, უპირველეს ყოვლისა, პოლიტიკური კონკურენციის პირობებში ჩატარებული საყოველთაო არჩევნებით განისაზღვრება და ძირითადად პარტიულ პლურალიზმს გულისხმობს. ლოვოს განმარტებით, **„დემოკრატია ეს არის ინსტიტუციონალური რეჟიმი, სადაც ხელმძღვანელების დანიშვნა განსაზღვრული ვადით მშვიდობიანად, კანონიერად ჩატარებული არჩევნებით ხდება“**²⁶⁵. დემოკრატია მას შემდეგ არსებობს, რაც მოქალაქეთა ერთობლიობა უფლებას იღებს, თავისუფლად აირჩიოს ხელმძღვანელები პერიოდული ინტერვალით. ხალხის წარმომადგენლობითი ორგანოები მხოლოდ განსაზღვრული ვადით არიან არჩეული. ამასთან, არჩევნები აზრს კარგავს, თუ ხალხს არ ექნება შესაძლებლობა, რეალური არჩევანი გააკეთოს სხვადასხვა პარტიას შორის. აქედან გამომდინარე, **პარტიათა პლურალიზმი დემოკრატიის აუცილებელი პოსტულატია.**²⁶⁶

უმრავლესობის მმართველობა შესაძლებელია ძალიან სასტიკი აღმოჩნდეს ცალკეული ადამიანებისა და სხვადასხვა უმცირესობის მიმართ. სწორედ უმრავლესობამ გამოუტანა სასიკვდილო განაჩენი სოკრატეს. ამიტომაც, თანამედროვე გაგებით, **დემოკრატია უმრავლესობის შეზღუდული ძალაუფლებაა, შეზღუდული ყველა იმ უფლებითა და თავისუფლებით, რომლებიც ცალკეულ ადამიანებს ეკუთვნით.**²⁶⁷

აქედან გამომდინარე, **დემოკრატია გამოიხატება სამი ფორმით: მონაწილეობა – ხმის მიცემა და არჩევნები, კონკურენცია – პოლიტიკური პარტიების შეჯიბრება, თავისუფლება (ლიბერალიზმი) – სიტყვის, შეკრების თავისუფლება, ადამიანის სხვა უფლებები.** ამიტომ, **დემოკრატია შეიძლება განიმარტოს, როგორც პოლიტიკური ძალაუფლება, რომელიც ხორციელდება პირდაპირ ან არაპირდაპირ მონაწილეობის, კონკურენციისა და ლიბერალიზმის მეშვეობით.**²⁶⁸

თუმცა, ამ დეფინიციის მესამე ელემენტი – ლიბერალიზმი – სუბიექტურად შეიძლება მიჩნეულ იქნას.²⁶⁹ მრავალი მეცნიერი ასეთი ტიპის დემოკრატიას უწოდებს ლიბერალურ დემოკრატიას და თავისუფლების ხარისხის მიხედვით, გამოყოფს **დემოკრატიული რეჟიმის ორ ტიპს: დასავლურ ანუ ლიბერალურ დემოკრატიებს და აღმოსავლურ ანუ მარქსისტულ დემოკრატიებს.** თვით ისეთ სახელმწიფოსაც კი, რომელიც მთლიანად სპობს პიროვნულ „თავისუფლებას“ და უარყოფს ლიბერალურ იდეალს, შეუძლია დემოკრატიის დამყარება, ოღონდ სახელმწიფოებრივი წყობა ამ წყობაზე დაქვემდებარებულმა პირებმა უნდა შექმნან. *ამრიგად, ბოლშევიზმი და ფაშიზმი, ყველა დიქტატურის მსგავსად, ანტილიბერალურია, მაგრამ აუცილებელი არ არის ანტიდემოკრატიულიც (უმრავლესობის ნებასთან შეუსაბამო) იყოს.*²⁷⁰

შეიძლება ითქვას, რომ დემოკრატია და ლიბერალიზმი ერთგვარ დაპირისპირებაში იმყოფება. **დემოკრატია უმრავლესობის მმართველობაა, ხოლო ლიბერალიზმი არის სამართალდაქვემდებარებული პიროვნული თავისუფლების კონცეფცია.** დასავლეთის განვითარებულ სახელმწიფოებში არსებული დემოკრატიული რეჟიმები თავის თავში მოიცავს ლიბერალიზმს. უმრავლესობის მმართველობა ხორციელდება თითოეული პიროვნების ინდივიდუალური თავისუფლების დაცვით.

2.2. ტოტალიტარიზმი

ტოტალიტარიზმი არის არადემოკრატიული ფორმა, კონტროლირებული ინდივიდთა მცირე ჯგუფის მიერ, რომელიც კონსტიტუციურად საზოგადოების წინაშე არაა პასუხისმგებელი. ამ სისტემაში ხალხი ხელისუფლების წარმომადგენლების არჩევასა და მოხსნაში მნიშვნელოვან როლს არ ასრულებს. გარდა იმისა, რომ ხალხს შეზღუდული აქვს თავიანთი ლიდერის არჩევის საშუალება, მათ, ასევე, შეზღუდული აქვთ პიროვნული უფლებები, როგორცაა, სიტყვის ან შეკრების თავისუფლება. ამავე დროს აღსანიშნავია, რომ აუცილებელი არაა ასეთი რეჟიმი იმართებოდეს თვითნებური ან კაპრიზული მიდგომით. მის ძლიერ ინსტიტუციურ საფუძველს წარმოადგენს იდეოლოგიის არსებობა. ნაცისტურ გერმანიასა და საბჭოთა კავშირში სწორედ იდეოლოგია ქმნიდა ნორმებს.²⁷¹

ტოტალიტარიზმი არადემოკრატიული მმართველობის ფორმაა, რომელიც ხასიათდება მაღალი ცენტრალიზაციით, აქვს კარგად განვითარებული იდეოლოგია და ცდილობს სახელმწიფო, საზოგადოებრივი და ეკონომიკური ინსტიტუტები გარდაქმნას და გააერთიანოს. ტოტალიტარიზმის მთავარი მიზანი სახელმწიფოს იდეოლოგიური მიზნების მისაღწევად სახელმწიფო წყობილების გარდაქმნაა. დაბრკოლებების გადასალახად კი ძალადობა და ტერორი ხშირად აუცილებელ საშუალებას წარმოადგენს. *ტოტალიტარიზმი ჩნდება მაშინ, როდესაც ხელისუფლებაში მოსული ხალხი აღიარებს რადიკალურ, რეაქციულ პოლიტიკურ შეხედულებებს, უარყოფს სტატუს კვოს, დრამატულ, რევოლუციურ ცვლილებებს მიიჩნევს, როგორც აუცილებელს და ძალადობას, როგორც მიზნის მიღწევის საშუალებას.* ტოტალიტარულ რეჟიმში განსაკუთრებული ყურადღება ექცევა მობილიზაციას. უტოპიური მიზნების მისაღწევად საჭიროა ენთუზიაზმი, რისი მობილიზებისთვისაც დიდი ენერგია იხარჯება.²⁷²

ტოტალიტარიზმის გამოვლინებად შეიძლება მივიჩნიოთ საბჭოთა კავშირი 1930-1950 წლებში – მოხდა შიდა ინსტიტუტების რადიკალური გარდაქმნა, პირადი ცხოვრების თითქმის ყველა ასპექტი კონტროლდებოდა, მილიონობით ადამიანი იყო დაპატიმრებული და დახვრეტილი. ტოტალიტარიზმს წარმოადგენდა ნაცისტური გერმანია, თუმცა აქ ეკონომიკური კუთხით ნაკლები ცვლილებები განხორციელდა. თანამედროვე ეპოქაში კი ჩრდილოეთ კორეაში არსებული კომუნისტი შეიძლება შეფასდეს, როგორც ტოტალიტარიზმი. აქ იდეოლოგია მართავს ცხოვრების ყველა სფეროს და აღნიშნული გამყარებულია ძალადობით, შიშით, თავისუფლების შეზღუდვით. ამასთან, ყველა ძალადობრივი რეჟიმი ტოტალიტარიზმს არ წარმოადგენს. მაგ., ტოტალიტარიზმად ვერ შევაფასებთ სადამ ჰუსეინის მმართველობას, რადგან მას აკლდა ძლიერი იდეოლოგია. ჰუსეინის მიზანი ხელისუფლების შენარჩუნება იყო.²⁷³

ტოტალიტარიზმის ძირითად მახასიათებლებს წარმოადგენს:

- საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა სფეროს (ოჯახი, რელიგია, განათლება, ბიზნესი, კერძო საკუთრება თუ სოციალური ურთიერთობანი) კონტროლის მცდელობა;
- ძალადობის, როგორც არსებული ინსტიტუტების გარდაქმნის საშუალებად გამოყენება;

- ძლიერი იდეოლოგიური მიზნის არსებობა.²⁷⁴

2.3. ავტორიტარიზმი

ავტორიტარიზმი არადემოკრატიული პოლიტიკური რეჟიმის სახეა, რომლის დროსაც მეტ-ნაკლებად შეზღუდულია პოლიტიკური უფლებები, სახელმწიფო ძალაუფლება კონცენტრირებულია ძირითადად ერთი პირის (პრეზიდენტი, პრემიერ-მინისტრი, მონარქი) ან ჯგუფის ხელში. რეჟერენდუმი და არჩევნები მთავრობის მიერ კონტროლდება, აქედან გამომდინარე, ხშირად ფორმალურ ხასიათისაა. ხელისუფლებისა და საზოგადოებრივ-პოლიტიკური ურთიერთობების რეალური მექანიზმი განსხვავებულია კონსტიტუციაში განმტკიცებული ნორმებისგან. ავტორიტარიზმი, როგორც სისტემა, ძირითადად პოლიტიკურ სფეროს მოიცავს – იდეოლოგიური ოპოზიციური პოლიტიკური პარტიები და ლიდერები. ამასთან, ტოტალიტარიზმისაგან განსხვავებით, ავტორიტარიზმი მოსახლეობას თავისუფალი მოღვაწეობის უფრო ფართო არეალს უტოვებს, განსაკუთრებით კი, ეკონომიკის სფეროში. მმართველობა არ ზღუდავს კერძო სამეწარმეო თუ კომერციულ საქმიანობას. ავტორიტარიზმი არ იმართება იდეოლოგიების მეშვეობით, თუმცა იკვეთება განსხვავებული მენტალობა, ნაკლებია პოლიტიკური მობილიზაცია და არსებობს შეზღუდული პოლიტიკური პლურალიზმი.²⁷⁵ ისტორიული წარსულიდან ავტორიტარულ რეჟიმად შეიძლება დახასიათდეს ფრანკოს მმართველობა ესპანეთში (1939-1975) ან პინოჩეტის რეჟიმი ცივი ომის პერიოდის ჩილეში (1973 წლიდან).

არადემოკრატიულ რეჟიმში შეიძლება გამოიყოს პერსონალური და მონარქიული, სამხედრო, ერთპარტიული, თეოკრატიული და არალიბერალური/ჰიბრიდული ფორმები. აღნიშნული ძირითადად ავტორიტარიზმის ფორმებია, თუმცა, ზოგიერთ შემთხვევაში აღნიშნული შეიძლება ტოტალიტარულ რეჟიმებშიც არსებობდეს (მაგ., ერთპარტიული მმართველობა).

პერსონალური და მონარქიული დაფუძნებულია ერთ ძლიერ ლიდერზე, რომელიც მას მიღებული აქვს თავისი ქარიზმით ან ტრადიციული მონარქიული წესებით.

სამხედრო მმართველობაში ძალადობა არის კონტროლის ყველაზე ძლიერი საშუალება. სამხედრო მმართველობა უკანასკნელი 50 წლის მანძილზე ძალზედ გავრცელებული იყო ლათინურ ამერიკაში, აფრიკაში, ნაწილობრივ აზიაშიც.

ერთპარტიული მმართველობა კორპორაციულია, მხარდაჭერასა და კონტროლს მრავალრიცხოვანი წევრების მეშვეობით ახორციელებს. ერთი პარტია პოლიტიკის მონოპოლიზებას ახდენს და გამორიცხავს სხვებს. პარტიის წევრები ახორციელებენ პროპაგანდას, რომლის სანაცვლოდაც ისინი პრივილეგიებით აღიჭურვებიან. კუბა, ჩინეთი, ვიეტნამი ასეთებად შეიძლება მივიჩნიოთ.

თეოკრატიული მმართველობა ხორციელდება ღმერთის სახელით. აღნიშნული ძირითადად მოცემულია ისლამურ სამყაროში, სადაც ისლამური წესების დაცვას მორალური პოლიცია ადევნებს თვალყურს.

არალიბერალურ/ჰიბრიდულ რეჟიმებში არსებობს ძირითადი დემოკრატიული სტრუქტურა, მაგრამ სრულყოფილად არაა ინსტიტუციონიზებული და არც დემოკრატიულ ინ-

სტიტუტებს სცემენ სათანადო პატივს. აღნიშნულ კატეგორიაში მრავალი ქვეყანა მოიაზრება. ისინი არც „თავისუფალი“ და არც „არათავისუფლები“ არიან, „დემოკრატია“ და „არადემოკრატია“ შორის იმყოფებიან. აღმასრულებელ, საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლებას აქვს მნიშვნელოვანი ძალაუფლება, არჩევნები რეგულარულად ტარდება, თუმცა, პროცესები განუჭვრეტელი და შეზღუდულია. პოლიტიკური კონკურენცია შეიძლება არსებობდეს ქალაქზე, რეალურად კი პოლიტიკური ოპონენტები, შესაძლოა, იღვენებოდნენ.²⁷⁶

3. მმართველობის ფორმები

მმართველობის ფორმაგანსაზღვრავს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების სტატუსს, უფლებამოსილებათა გამიჯვნასა და ურთიერთმიმართების პრინციპებს. მარტივი გაგებით, მმართველობის ფორმა არის სახელმწიფოს მეთაურის, პარლამენტისა და მთავრობის ფორმირებისა და ურთიერთდამოკიდებულების წესი.²⁷⁷ ზოგადი კლასიფიკაციით განასხვავებენ მონარქიულ და რესპუბლიკურ სახელმწიფოებს.

3.1. მონარქია

სიტყვა მონარქია ბერძნული სიტყვიდან მომდინარეობს: „მონო“ ნიშნავს ერთს, „არხე“ კი – ხელისუფლებას. ე.ი. მონარქია ერთის ხელისუფლებას, ერთის მმართველობას აღნიშნავს. თანამედროვე მსოფლიოში ორმოცდაათამდე მონარქიული სახელმწიფოა. სხვადასხვა ქვეყანაში მონარქი სხვადასხვაგვარად იწოდება: „მეფედ“/„დედოფლად“ გაერთიანებულ სამეფოში, „სულთანად“ – მალაიზიაში, „ემირად“ – ქუვეითში და ა.შ. მონარქია არის მმართველობის ისეთი ფორმა, სადაც სახელმწიფოს მეთაურის ხელისუფლება არ არის ხალხის მიერ არჩეული ან სხვა რომელიმე ხელისუფლებისგან წარმოებული. მონარქი ხელისუფლებას იღებს მემკვიდრეობით და არადემოკრატიულ რეჟიმებში, ძირითადად, თავად მიიჩნევა მთელი სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროდ.²⁷⁸

მონარქიული მმართველობა ხასიათდება შემდეგი ზოგადი ნიშნებით:

- მონარქი სახელმწიფოს უმაღლესი ხელისუფლების ერთპიროვნული მატარებელია სიკვდილამდე;

- მონარქი თავის პოსტს პერსონალურად იკავებს, მას არ ჰყავს ვიცე-მონარქი;

- მონარქი თავისუფალია, როგორც პოლიტიკური, ისე სამართლებრივი პასუხისმგებლობისაგან;

- მონარქი პასუხს აგებს მხოლოდ ღვთის წინაშე. თუმცა რეკოლუციური ეპოქები ყოველთვის არ ითვალისწინებენ ამ წესს, ისტორიამ მეფეთა დასჯის ფაქტებიც იცის;²⁷⁹

- სახელმწიფო ხელისუფლება მემკვიდრეობით გადადის მონარქის შვილზე, უმეტესწილად ვაჟზე, ზოგჯერ ქალიშვილზეც (განასხვავებენ ტახტის მემკვიდრეობით გადაცემის ოთხ ძირითად სისტემას: სალიკური, კასტილიური, ავსტრიული და არაბული) ²⁸⁰. თუ შვილი მცირეწლოვანია, მის სრულწლოვანებამდე, ან ტახტის ვაკანტურობის, მონარქის ხანგრძლივი ავადმყოფობის თუ დროებითი არყოფნის

შემთხვევაში სახელმწიფოს მართავს რეგენტი ან რეგენტთა საბჭო.

განასხვავებენ აბსოლუტურ, დუალისტურ და საპარლამენტო (კონსტიტუციურ) მონარქიებს. აბსოლუტური ანუ შეუზღუდავი მონარქია მმართველობის ისეთი ფორმაა, რომელშიც სახელმწიფო ხელისუფლების სამივე შტო (საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო) ერთი პირის – მონარქის ხელშია. ასეთ სახელმწიფოებში არ არსებობს არც კონსტიტუცია და არც არჩევითი ორგანოები. მთავრობა კი მეფის ოჯახის წევრებისგან შედგება. აბსოლუტური მონარქიის ქვეყნებში მონარქი მიიჩნევა უმაღლეს სასულიერო პირად, იგი განაგებს ქვეყნის რელიგიურ ცხოვრებას (საუღის არაბეთი, ბაჰრეინი და სხვ.).

დუალისტურ მონარქიაში სუსტად, მაგრამ მაინც, არსებობს სახელმწიფო ხელისუფლების დაყოფა საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებად. რაც შეეხება სასამართლო სისტემას, მას ძირითადად მონარქი ახორციელებს. დუალისტურ მონარქიაში ერთგვარი „ორხელისუფლებიანობაა“ (მაროკო, ნეპალის სამეფო, იორდანია).

კონსტიტუციური მონარქიები ძალიან ჰგავს საპარლამენტო რესპუბლიკებს. განსხვავებას წარმოადგენს ის, რომ სახელმწიფოს მეთაური არის არა გარკვეული ვადით არჩეული პრეზიდენტი, არამედ მონარქი, რომელსაც ხელისუფლება მემკვიდრეობით აქვს მიღებული. მონარქი არის ერის ერთიანობის სიმბოლო და აქვს ცერემონიული ფუნქციები. მისი აქტები ძალაში შედის მხოლოდ პრემიერ-მინისტრის ან მინისტრის თანახმობის შემდეგ. ამ შემთხვევაში, „მეფე მეფობს, მაგრამ არ მართავს“. მონარქიას დემოკრატიისთვის გარკვეული უპირატესობაც აქვს. მონარქია უზრუნველყოფს სახელმწიფოს მეთაურს, რომელიც ერთიანობის აპოლიტიკური და მიუკერძოებელი სიმბოლოა. პოლიტიკურ პარტიებზე მაღლა მდგომი სახელმწიფოს მეთაური ერის ინტერესებს წარმოადგენს, მონარქი, ამავე დროს, მიიჩნევა ერის ისტორიული მემკვიდრეობისა და კულტურის უდიდეს სიმბოლოდ. მრავალ ევროპულ სახელმწიფოში კონსტიტუციური მონარქიაა, მათ შორის, გაერთიანებული სამეფო, დანია, ნიდერლანდები, შვედეთი, ბელგია, ესპანეთი, ლუქსემბურგი და ა.შ. ასევე, ევროპის გარეთ კონსტიტუციურ მონარქიას წარმოადგენს იაპონია, რომელსაც სათავეში იმპერატორი უდგას.

3.2. რესპუბლიკა

თანამედროვე სახელმწიფოთა უმეტესობა რესპუბლიკური მართვა-გამგეობის მიმდევარია. რესპუბლიკა არის სახელმწიფოს ისეთი ფორმა, სადაც ხელისუფლების წყაროა ხალხი. ხელისუფლების ორგანოები ხალხის მიერ აირჩევიან გარკვეული ვადით. ხალხი აძლევს მანდატს ხელისუფლებას, მართოს საზოგადოება სახელმწიფოს საერთო კეთილდღეობის მიღწევისათვის, – რესპუბლიკური მმართველობა წარმომადგენლობითი ხასიათისაა. ჯეიმს მედისონი რესპუბლიკას განსაზღვრავდა როგორც „ქვეყანას, რომელშიც კანონებს ქმნიან და აღასრულებენ ხალხის მიერ არჩეული წარმომადგენლები“. ხალხის წარმომადგენლები ხელისუფლებას განაგებენ განსაზღვრული ვადის განმავლობაში ან არაკეთილსინდისიერი საქციელის ჩადენამდე.²⁸¹

რესპუბლიკური მმართველობა ეფუძნება ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპს და განასხვავებს ხელისუფლების სამ დამოუკიდებელ შტოს: საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებას. იმის მიხედვით, თუ როგორაა ძალაუფლება გადანაწილებული ამ შტოებს შორის, განასხვავებენ რესპუბლიკური მართვა-გამგეობის საპრეზიდენტო, საპარლამენტო და შერეულ ფორმებს.

3.3. საპრეზიდენტო რესპუბლიკა

3.3.1. საპრეზიდენტო სისტემის ზოგადი დახასიათება

საპრეზიდენტო სისტემა არის რესპუბლიკური სახელმწიფოს მმართველობის ერთ-ერთი ფორმა. ისტორიულად საპრეზიდენტო სისტემა შეიქმნა, როგორც მონარქიის, ისე პარლამენტარიზმის ალტერნატივა. **საპრეზიდენტო მმართველობა ამერიკის შეერთებულ შტატებში 1787 წელს წარმოიშვა.**²⁸²

საპრეზიდენტო სისტემის ერთ-ერთ ძირითად მახასიათებელ თვისებას ძალაუფლების გამიჯვნა წარმოადგენს. საპრეზიდენტო სისტემა თითოეულ შტოს თითო ფუნქციას გადასცემს. *პარლამენტი საკანონმდებლო ფუნქციითაა აღჭურვილი, პრეზიდენტი – აღმასრულებელი ხელისუფლებით, სასამართლო კი – სამართალშეფარდებითი ფუნქციით.*²⁸³

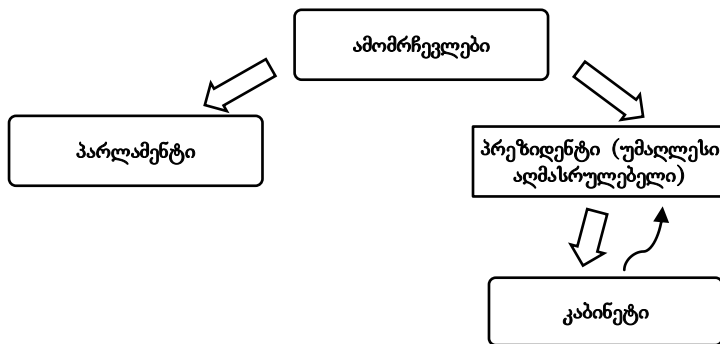
პრეზიდენტი მართავს აღმასრულებელ ხელისუფლებას ფიქსირებული ვადით. პრეზიდენტი აირჩევა პარლამენტისგან დამოუკიდებლად, ხალხის მიერ პირდაპირ ან საარჩევნო კოლეგიის მიერ, ანუ მას დამოუკიდებელი ლეგიტიმაციის წყარო აქვს და იგი არ უკავშირდება საკანონმდებლო ორგანოს უმრავლესობის ნებას.

საპრეზიდენტო მმართველობაში მოქალაქეები საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას ცალ-ცალკე ირჩევენ. ეს შტოები ინსტიტუციურად და ფორმირების წყაროთი ერთმანეთისგან გამიჯნულია. თითოეული სარგებლობს პოლიტიკური დამოუკიდებლობის მნიშვნელოვანი ხარისხით. **საკანონმდებლო ორგანო მთავრობას ვერ გადააყენებს, ასევე, მთავრობა ვერ დაშლის პარლამენტს.**

საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში პრეზიდენტის ინსტიტუტი თავის თავში აერთიანებს სახელმწიფოს მეთაურობასა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურობას. მაგ., აშშ-ის კონსტიტუცია საერთოდ არ ითვალისწინებს მთავრობის ცნებას, თუმცა, პრეზიდენტთან არსებობს პრეზიდენტის კაბინეტი, რომელიც მდივნებისგან (იგივე მინისტრებისგან) შედგება. კაბინეტი არაა დამოუკიდებელი ორგანო, როგორც ეს საპარლამენტო რესპუბლიკაშია, იგი პრეზიდენტის სათათბირო ორგანოს წარმოადგენს. **მინისტრები ერთგვარ „თანაშემწეებად“**²⁸⁴ შეიძლება მივიჩნიოთ, რომლებიც მხოლოდ პრეზიდენტის დავალებებს ასრულებენ და არა აქვთ უფლება, გამოსცენ რაიმე აქტი ან მიიღონ გადაწყვეტილება. პრეზიდენტი აღმასრულებელ ხელისუფლებას მარტო ახორციელებს და მინისტრებთან გადაწყვეტილების მიღების უფლებას არ იცოფს. **პრეზიდენტს მთავრობის სფეროში გადაწყვეტილების მიღების სრული თავისუფლება აქვს.** ეს კარგად ჩანს ლინკოლნის სიტყვებში, რომელიც თავის მდივნებთან მონათმფლობელობის გაუქმების თაობაზე კონსულტაციის დროს განაცხადა: „შვიდი

წინააღმდეგი, ერთი მომხრე: გადაწყვეტილება მიღებულია“.²⁸⁵ კაბინეტი პასუხისმგებელია პრეზიდენტის და არა პარლამენტის წინაშე. კაბინეტის წევრის გადაყენების უფლება აქვს პრეზიდენტს.²⁸⁶ ეს ნიშნავს, რომ საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში აღმასრულებელი ხელისუფლება მონისტურია, ერთი პირი უდგას სათავეში, მაშინ როდესაც საპარლამენტო რესპუბლიკაში მას კოლეგიური ორგანო მართავს.

სქემა 1
საპრეზიდენტო სისტემა



სწორი ისარი მიუთითებს კონსტიტუციური ორგანოს ფორმირების წყაროს (ვინ ახდენს ამ ორგანოს ფორმირებას)

კლაკნილი ისარი მიუთითებს იმ კონსტიტუციურ ორგანოზე, რომლის წინაშეც ანგარიშგადასმულია და რომელსაც შეუძლია მოხსნას ეს ორგანო.

პრეზიდენტის შეცვლა ხდება მყარი ინტერვალებით. **გარდა გამონაკლისი შემთხვევებისა, როგორცაა იმპიჩმენტი, გარდაცვალება, თანამდებობიდან გადადგომა, პრეზიდენტი თანამდებობაზე რჩება ფიქსირებული ვადით.** პრეზიდენტის გადაყენება შეიძლება მხოლოდ დანაშაულის, კონსტიტუციის დარღვევის ან სამშობლოს ღალატის შემთხვევაში. ხოლო თუ პრეზიდენტი ნაკლებად ქმედუნარიანია, არაკომპეტენტური ან უფლებამოსილებას ბოროტად იყენებს, პრეზიდენტის გადაყენების რაიმე მექანიზმი არ არსებობს. პრეზიდენტის იმპიჩმენტი ვერ განხორციელდება ხელისუფლების შტოებს შორის პოლიტიკური უთანხმოების გამო²⁸⁷, რაც საკანონმდებლო ორგანოს აიძულებს, „აიჭანოს“ პრეზიდენტი მისი უფლებამოსილების ვადის განმავლობაში. საპრეზიდენტო სისტემა არ ითვალისწინებს ინსტიტუციურ მექანიზმს კრიზისების გასამკლავებლად. საპარლამენტო სისტემაში კი გათვალისწინებულია ისეთი ინსტიტუციური მექანიზმები, როგორცაა უნდობლობის ვოტუმი, რომელიც იძლევა პარლამენტის ან მთავრობის განახლების საშუალებას.²⁸⁸

კონსტიტუციის მამა-დამფუძნებლებმა აშშ-ის პრეზიდენტს მიანიჭეს შემდეგი უფლებამოსილებები: ვეტო, რომელიც კონგრესს შეუძლია გადალახოს; სამხედრო ძალების მთავარსარდლობა, თუმცა ომის გამოცხადების უფლება მხოლოდ კონგრესს მიენიჭა; ხელშეკრულებების დადების უფლება (სენატის თანხობითა და რჩევით), ასევე, უცხო ქვეყნების აღიარების უფლება; ელჩების, მოსამართლეების დანიშვნა (სენატის თანხმობით); შეწყა-

ლების უფლება; სახელმწიფოს მდგომარეობის შესახებ კონგრესის ინფორმირება და კანონის მიღების რეკომენდაციის მიღება; კონგრესის სპეციალურ სესიაზე მოწვევა.²⁸⁹

3.3.2. შტოებს შორის ურთიერთგაწონასწორების სისტემა

ამერიკელებმა მხარი დაუჭირეს ძალაუფლების გამიჯვნას ხელისუფლების თითოეულ განშტოებაში. პრეზიდენტს არ შეუძლია კონგრესის დათხოვნა, ხოლო კონგრესს არ შეუძლია პრეზიდენტის გადაყენება (გარდა იმპიჩმენტის შემთხვევისა). კონგრესს არ შეუძლია საკუთარი თავის დათხოვნა, ხოლო პრეზიდენტის „მოშორება“ მხოლოდ მისი მოკვლით თუ შეიძლება.²⁹⁰ ერთადერთი უფლება, რომელიც პრეზიდენტს კონგრესის მიმართ აქვს, ისაა, რომ მას შეუძლია საგანგებო მდგომარეობის არსებობის დროს მოიწვიოს კონგრესი. **არც პრეზიდენტს და არც მისი კაბინეტის წევრებს არა აქვთ საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება.** შესაბამისად, საკანონმდებლო პროცესში რაიმე განსაკუთრებული პრივილეგიების მოთხოვნის უფლებაც არ გააჩნიათ. **პრეზიდენტს შეუძლია მხოლოდ რეკომენდაცია მისცეს კონგრესს ამა თუ იმ კანონის მიღებაზე, მაგრამ ვერ აიძულებს ამ რეკომენდაციების გათვალისწინებას.**

პრეზიდენტი საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების და დროებითი საკანონმდებლო აქტების გამოცემის უფლებით არ სარგებლობს, თუმცა იგი აღჭურვილია ვეტოს უფლებით კონგრესის მიერ მიღებულ კანონებზე. **პრეზიდენტის ვეტო შეყოვნებითი, სუსპენზიურია, იგი შეიძლება გადაილახოს ორივე პალატის ხმათა 2/3-ის მხარდაჭერით.** პრეზიდენტს, ასევე, არააპირდაპირ აქვს „ჯიბის ვეტოს“ უფლებაც: თუ პრეზიდენტმა კანონპროექტს ხელი არ მოაწერა მაშინ, როდესაც კონგრესის სესია შეწყვეტილია და ფაქტობრივად, კონგრესი მას ვერ განიხილავს, კანონპროექტი კანონად ვერ იქცევა. შესაბამისად, კანონპროექტი საბოლოოდ არის უარყოფილი.

ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპიდან გამომდინარე, საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში დაუშვებელია დეპუტატის მანდატისა და აღმასრულებელ ხელისუფლებაში საქმიანობის შეთავსება. გამონაკლისია მხოლოდ **ვიცე-პრეზიდენტი, რომელიც იმავდროულად სენატის სპიკერია. ვაშინგტონში პრეზიდენტის თეთრი სახლი და კაპიტოლიუმი (კონგრესის ადგილსამყოფელი) პენსილვანია ავენიუს სხვადასხვა ბოლოშია განლაგებული, რაც სიმბოლურად მათ განცალკევებულობას გამოხატავს²⁹¹.**

ერთი შეხედვით, აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ორგანოები დამოუკიდებლად ფუნქციონირებენ და ერთმანეთზე რაიმე ზეგავლენას ვერ ახდენენ, მაგრამ კონსტიტუცია ითვალისწინებს მექანიზმებს, რითაც ხელისუფლების ეს განშტოებები ერთდროულად შეიძლება იყვნენ გაყოფილნი და ამავე დროს, – ურთიერთდამოკიდებულნიც.²⁹² პრეზიდენტი, თავისი დიდი ძალაუფლების მიუხედავად, იძულებულია ითანამშრომლოს პარლამენტთან, თუნდაც იმ მარტივი მიზეზის გამო, რომ თუ პარლამენტმა სათანადო ასიგნებები არ გამოყო, იგი ვერ განახორციელებს თავის ფუნქციებს, კონგრესის თანხმობის გარეშე, მას სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ერთი ცენტის აღებაც კი არ შეუძლია. ასევე, მისი თანხმობის გარეშე ვერ შექმნის რაიმე სამსახურს.²⁹³ ხელშეკრულებებზე მოლაპარაკება შეიძლება აწარმოოს პრეზიდენტმა, თუმცა ისინი სენატმა უნდა დაამტკიცოს. პრეზიდენ-

ტი ასახელებს თანამდებობის პირებს, მათ შორის, უზენაესი სასამართლოს წევრებს, თუმცა ეს სენატმა უნდა დაადასტუროს. მდივნები თანამდებობაზე სენატის თანხმობით ინიშნებიან²⁹⁴, თუმცა კონსტიტუციით მათი გათვისუფლების საკითხი გათვალისწინებული არაა. საკანონმდებლო ხელისუფლების უზენაესობის მომხრეებს მიაჩნდათ, რომ მათი თანხმობით დანიშნული პირები მათივე თანხმობით უნდა გათავისუფლებულიყვნენ, მაგრამ უმაღლესი სასამართლოს გადაწყვეტილებით საბოლოოდ განისაზღვრა, რომ არ შეიძლება პრეზიდენტი პასუხისმგებელი იყოს აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობაზე და ამავე დროს, იძულებული იყოს იმუშაოს მათთან, ვისთანაც მუშაობა არ შეუძლია²⁹⁵.

ამერიკის დამფუძნებელმა მამებმა სენატი შექმნეს არა მხოლოდ საკანონმდებლო ორგანოდ, არამედ მას მნიშვნელოვანი პრეროგატივები მიანიჭეს აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან მიმართებით – სენატი პრეზიდენტს ფუნქციებს უმსუბუქებს. ძალაუფლების გამიჯვნა ხშირად წარმოშობს ჩიხს, როდესაც რთული და მნიშვნელოვანი საკითხები განიხილება. პრეზიდენტი ღიდ სირთულეებს აწყდება უცხო ერებთან შეთანხმებების მიღწევისას კონგრესის შესაძლო ოპონირების გამო.²⁹⁶

საპრეზიდენტო სისტემა მთავრობის ანგარიშვალდებულების სისტემას ორი განცალკევებული შტოსთვის შეზღუდვების დაწესების გზით ქმნის. ამ ორ შტოს შეიძლება განსხვავებული ხედვები ჰქონდეს, რაც გადაწყვეტილების მისაღებად დებატებისა და მოლაპარაკების გამართვას საჭიროებს. ეს წინდაუხედავი და მოუფიქრებელი გადაწყვეტილებების მიღებას უფრო რთულს ხდის. ძალაუფლების გამიჯვნა და შეკავებისა და გაწონასწორების მექანიზმი თავის თავში უწყესრიგობისა და არაორგანიზებულობის პოტენციალს ატარებს, რაზეც აშშ-ის უზენაესმა სასამართლომ გადაწყვეტილებაში – *Immigration and Naturalization Service v. Chadha* განაცხადა, რომ „კომფორტი და ეფექტიანობა დემოკრატიული მმართველობის არც უპირველესი მიზანი და არც განმასხვავებელი ნიშანია“²⁹⁷. მართლაც, „ხელისუფლების გამიჯვნა-დანაწილების დოქტრინა 1787 წლის კონვენციამ აღიარა არა იმისთვის, რომ ეფექტიანობა წახალისებინა, არამედ იმისთვის, რომ გამორიცხულიყო ხელისუფლების თვითნებური გამოყენება. მიზანი იყო არა ის, რომ თავიდან ყოფილიყო აცილებული უთანხმოება, არამედ ის, რომ ხალხი დაცული ყოფილიყო ავტოკრატიისაგან სახელისუფლებო უფლებამოსილების სამ სექციად გადანაწილების თანხლები გარდაუვალი უთანხმოების საშუალებით.“²⁹⁸

საპრეზიდენტო სისტემაში, აღმასრულებელი ხელისუფლების ძალაუფლების გაწონასწორების მიზნით, საპარლამენტო კომისიებს განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს და აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვა წარმომადგენლები, გარდა კაბინეტისა, კომიტეტებში რეგულარულად იკითხებიან. არსებობს სახელამდევლო და საგამოძიებო კომისიები. საგამოძიებო კომისიებს უფრო მეტი მნიშვნელობა აქვს ამერიკაში, ვიდრე საპარლამენტო რეჟიმებში.²⁹⁹

აღმასრულებელი ხელისუფლების მონოპოლიზაციისა და ბოროტად გამოყენების შეზღუდვის მიზნით, საპრეზიდენტო სისტემაში არსებობს შეზღუდვა პრეზიდენტის ხელახალ არჩევაზე. მხოლოდ ერთი ვადით აირჩევიან მექსიკისა და ნიკარაგუას პრეზიდენტები, მრავალ ქვეყანაში დასაშვებია მეორე ვადით არჩევაც.³⁰⁰

პრეზიდენტის ძალაუფლების შეზღუდვის მნიშველოვან მექანიზმს წარმოადგენს ტერიტორიული მოწყობა. აშშ-ში არსებული ფედერალური ტერიტორიული მოწყობა რესპუბლიკის პრეზიდენტის ძალაუფლების დამატებით გამაწონასწორებელ ბერკეტს წარმოადგენს, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც შტატის მთავრობა არაა იმ პარტიის ხელში, რომელიც ფედერალურ დონეზეა მმართველი. მაგრამ, ეს დადებითი ეფექტი, რაც ლიბერალური ლოგიკითაა ნაკარნახევი, შეიძლება საპირისპირო შედეგამდე მივიდეს იმ კუთხით, რომ ეროვნული პოლიტიკა სუსტდება და არასტაბილური ხდება.³⁰¹

3.3.3. საპრეზიდენტო მმართველობა ლათინურ ამერიკასა და აფრიკაში

ამერიკული მოდელი შემდგომში მიღებული იქნა სხვა ახალადმოპოვებული დამოუკიდებელი ქვეყნების მიერ. 1809 წლიდან 1830 წლამდე ტერიტორიებმა, რომლებიც ლათინურ ამერიკად იქნა ცნობილი, ესპანეთისა და პორტუგალიის იმპერიებისგან მოიპოვეს დამოუკიდებლობა. ახალმა ქვეყნებმა აირჩიეს რესპუბლიკური მართვა-გამგეობის ფორმა, კერძოდ კი, საპრეზიდენტო მმართველობა, 1787 წლის აშშ-ის კონსტიტუციის გავლენით. თუმცა, ლათინურ ამერიკაში პრეზიდენციალიზმის შემოტანამ ვერც დემოკრატია და ვერც ძალთა სწორი გადანაწილება მოიტანა, არამედ *Caudillismo* დაამკვიდრა. *Caudillos* იყო ძლიერი პიროვნება, პირველ ყოვლისა, სამხედრო, შემდეგ კი სამოქალაქო წარმომავლობის, რომელიც დომინირებდა ამ ქვეყნების პოლიტიკურ ცხოვრებაში თითქმის მთელი მეცხრამეტე საუკუნე. მე-20 საუკუნეში მმართველობა სხვა შტოებზე პრეზიდენტის დომინირებით ჩამოყალიბდა.³⁰²

ლათინური ამერიკის ქვეყნებში გამოიკვეთა შემდეგი ძირითადი ტენდენციები: *პრეზიდენტის ძალაუფლების პერსონალური ხასიათი; პარლამენტარიზმის ნიშნების გამოჩენა (კაბინეტი, მინისტრების კონტრასიგნაცია); პრეზიდენტი კონსტიტუციურ დონეზეც დანარჩენ ორ შტოზე დომინირებს, აქვს ფართო კომპეტენცია საკანონმდებლო პროცესში ჩასარეგად (საკანონმდებლო წინადადება, ვეტო), გამოსცემს დეკრეტებს, ნიშნავს თანამდებობის პირებს, აცხადებს საგანგებო და საომარ მდომარეობას. ხშირად იყენებს „საკონსტიტუციო დიქტატურას“.*³⁰³

ამერიკული მოდელი მეოცე საუკუნეში, ასევე, შემოღებული იქნა აფრიკის ქვეყნების მიერ, დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ. როგორც ჩანს, ეს მეტად მორგებული ფორმაა იმ ქვეყნებისთვის, რომლებიც დამოუკიდებელი სახელმწიფოს მშენებლობის პროცესში უამრავ სირთულეს აწყდებიან. ამ სახელმწიფოთა უმეტესობაში ავტორიტარული მთავრობის გამოჩენა საპრეზიდენტო კონსტიტუციის ჩვეულებრივ „გვერდით ეფექტს“ წარმოადგენს, სანამ ისინი უფრო დემოკრატიულ და დაბალანსებულ სისტემას დააარსებენ.³⁰⁴

3.4. საპარლამენტო სისტემა

3.4.1. საპარლამენტო სისტემის ისტორიული წინამძღვრები და მისი ზოგადი დახასიათება

პარლამენტარიზმის ისტორია ინგლისს უკავშირდება. ინგლისში პარლამენტის ხანგრძლივი ისტორიის დაწყება შეიძლება ჯერ კიდევ 1265 წლიდან, როდესაც *Curia Regis* აქტის თანახმად, ქალაქების წარმომადგენლები და ბურჟუები დიდგვაროვან ფეოდალებთან, ეპისკოპოსებთან, რაინდებთან ერთად შესაკრებად დაიბარეს. მე-16 საუკუნეში უკვე ორპალატიანი პარლამენტი არსებობდა, რომელიც აკანონებდა გადასახადებს, ქმნიდა ახალ კანონებს და გამოხატავდა ხალხის ინტერესებს. მე-17 საუკუნეში ბრძოლა მეფის ხელისუფლებასა და პარლამენტს შორის მოიცავდა მეფის სიკვდილით დასჯას, სამოქალაქო ომს, კრომველის რესპუბლიკურ მმართველობას, მონარქიის აღდგენას, მეფის ჩამოგდებას 1688-89 წლების რევოლუციის დროს. 1689 წლის უფლებათა ბილმა მეფეს დაუტოვა აღმასრულებელი ხელისუფლება, მაგრამ იგი მას უფლებამოსილების განხორციელებისას პარლამენტის ინტერესების დაცვას ავალდებულებდა. ეს პირობები აიძულებდა მონარქს, რომ მისი მინისტრები ყოფილიყვნენ პარლამენტის ორივე პალატის, განსაკუთრებით კი, თემთა პალატის მიერ მხარდაჭერილი.³⁰⁵ ამ სისტემამ შექმნა ძალაუფლების გამიჯვნის პირველი პროტოტიპი. მეფის აბსოლუტური ხელისუფლება შეიზღუდა ორპალატიანი პარლამენტით, მეფეს დარჩა აღმასრულებელი ხელისუფლება (შემდგომში აღნიშნულიც ჩამოერთვა), პარლამენტს კი – საკანონმდებლო. შესაბამისად, საპარლამენტო სისტემა ჩამოყალიბდა ისტორიული განვითარების და არა თეორიული გააზრების შედეგად.

მოგვიანებით ის დიდი ბრიტანეთიდან კონტინენტურ ევროპაში გავრცელდა. დღეს საპარლამენტო სისტემა – საპარლამენტო რესპუბლიკა ან საპარლამენტო მონარქია – ევროპის 28 სახელმწიფოშია და ასევე, გავრცელებულია ავსტრალიაში, ინდოეთში, კანადაში, იაპონიასა და სხვა სახელმწიფოებში. **საპარლამენტო სისტემა ძალაუფლების გამიჯვნის ისეთი მოდელია, რომელიც სხვა შტოებთან მიმართებით პარლამენტის უზენაესობის პრინციპს ეფუძნება. პარლამენტი არის ხელისუფლების კონცენტრაციის ცენტრი, სახალხო სუვერენიტეტის ერთადერთი წყარო, რომელიც ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას, ქმნის და აკონტროლებს მთავრობას, ირჩევს პრეზიდენტს³⁰⁶.** ხალხის მიერ პირდაპირ მხოლოდ საკანონმდებლო ორგანოა არჩეული. მთავრობა და პრეზიდენტი არჩეულია საკანონმდებლო ორგანოს მიერ.

საპარლამენტო რესპუბლიკის ძირითად მახასიათებელს პარლამენტის წინაშე მთავრობის პასუხისმგებლობა წარმოადგენს. როგორც ლოვო აღნიშნავს, პარლამენტარიზმის განსაზღვრისთვის პასუხისმგებლობის პრინციპი საკმარისია ³⁰⁷. **მთავრობის პასუხისმგებლობა მთავრობის მიმართ უნდობლობის გამოცხადებასა და დათხოვნის უფლებამოსილებაში გამოიხატება. საპარლამენტო სისტემა პოპულარულია როგორც აკადემიურ, ისე პოლიტიკურ წრეებში. ამის მთავარი მიზეზი სწორედ პარლამენტის უფლებამოსილებაა, დაითხოვოს მთავრობა უნდობლობის ვოტუმის გზით³⁰⁸.**

პარლამენტარიზმის ძირითადი იდეა მდგომარეობს იმაში, რომ მთავრობას უნდა ჰქონდეს პარლამენტის ნდობა. ³⁰⁹ მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადება, პირველ ყოვლისა, ხდება მთავრობის ფორმირებისას, რომელიც დღის წესრიგში პარლამენტის ახალი შემადგენლობის მოწვევის ან ძველი მთავრობის გადაყენების შემდეგ დგება. ნდობა-უნდობლობის საკითხი წამოიჭრება მთავრობის ფუნქციონირების თითქმის ყველა

ეტაპზე, ეს მოიცავს არა მხოლოდ მთავრობის ფორმირებასა და მთავრობის გადაყენებას³¹⁰, არამედ მხარდაჭერას ცალკეულ კანონპროექტებზე, მთავრობის პროგრამაზე და ა. შ.

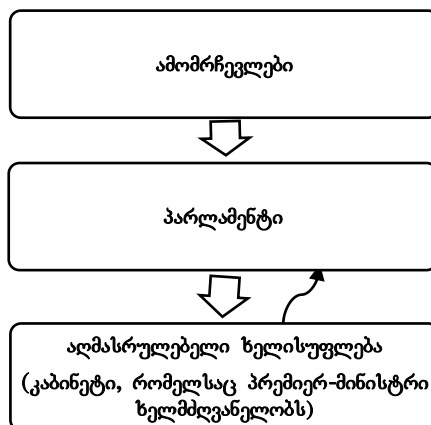
საპარლამენტო სისტემა იმ სისტემის ანტითეზაა, რომელიც ძალაუფლების გამიჯვნაზეა დაფუძნებული.³¹¹ საპრეზიდენტო სისტემაში ერთმანეთისგან დამოუკიდებლად ფორმირდება საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლება. გარდა ამისა, აღმასრულებელი ხელისუფლების არსებობა დამოკიდებული არაა საკანონმდებლო ორგანოს ნებაზე. აღმასრულებელი ხელისუფლება თანამდებობაზე ყოფნას აგრძელებს, პარლამენტში უმრავლესობის შეცვლის მიუხედავად. საპარლამენტო სისტემაში კი, აღმასრულებელ ხელისუფლებას ქმნის საკანონმდებლო ორგანო. თუ საპარლამენტო უმრავლესობა დაიშალა, აღმასრულებელი ხელისუფლება არსებობას წყვეტს.

ძალაუფლების გამიჯვნა საპრეზიდენტო სისტემაში, ასევე, გულისხმობს ერთი პირის მიერ ერთდროულად საკანონმდებლო და აღმასრულებელი მანდატის შეთავსების დაუშვებლობას. ამის საპირისპიროდ, საპარლამენტო სისტემაში ერთი და იგივე პიროვნება შეიძლება იყოს როგორც პარლამენტის, ისე მთავრობის წევრი. ზოგიერთ საპარლამენტო სისტემაში, მაგალითად, გაერთიანებულ სამეფოსა და მის ყოფილ კოლონიებში, სავალდებულოა, რომ მთავრობის წარმომადგენელი იყოს პარლამენტის წევრი. სხვა ქვეყნებში კი დასაშვებია (მაგრამ აუცილებელი არაა) პარლამენტის მანდატისა და მინისტრის პორტფელის შეთავსება (გამონაკლისია ნიდერლანდები, ნორვეგია და ლუქსემბურგი, სადაც მათი შეთავსება აკრძალულია).³¹²

საპარლამენტო მმართველობაში ხელისუფლების ერთიანობა უფრო იკვეთება, ვიდრე ძალაუფლების გამიჯვნა. საპარლამენტო სისტემაში ძალაუფლების გამიჯვნის კლასიკურ თეორიებს ნაკლები ყურადღება ექცევა. რეალურად, ძალაუფლების გამიჯვნა არა ხელისუფლების შტოებს, არამედ სამთავრობო უმრავლესობასა და საპარლამენტო ოპოზიციას შორის ხდება.³¹³

სქემა 2

საპარლამენტო სისტემა



სწორი ისარი მიუთითებს კონსტიტუციური ორგანოს ფორმირების წყაროს (ვინ ახდენს ამ ორგანოს ფორმირებას)

კლასიკური ისარი მიუთითებს იმ კონსტიტუციურ ორგანოზე, რომლის წინაშეც ანგარიშვალდებულია და რომელსაც შეუძლია მოხსნას ეს ორგანო.

3.4.2. სახელმწიფოს მეთაური

საპარლამენტო სისტემა სახელმწიფოს მეთაურსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურს ერთმანეთისგან მიჯნავს.

სახელმწიფოს მეთაურს აქვს მხოლოდ ფორმალური, ცერემონიული უფლებამოსილებები³¹⁴. საპარლამენტო რესპუბლიკაში სახელმწიფოს მეთაური არის „უხელისუფლებო“ პრეზიდენტი³¹⁵. სახელმწიფოს მეთაური (პრეზიდენტი, მონარქი) სახელმწიფოს ერთიანობის, ერთგულების და ხალხის წარმომადგენლობის სიმბოლოა. იგი წარმოადგენს სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო ურთიერთობებში, არის ნეიტრალური არბიტრი ხელისუფლების შტოებს შორის³¹⁶. მის აქტებს მხოლოდ შესაბამისი უწყების მინისტრის კონტრასიგნაციის (თანახელმოწერის) შემთხვევაში აქვს ძალა.

პრეზიდენტი არ სარგებლობს საკანონმდებლო ინიციატივისა და ვეტოს უფლებით. მისი უფლებამოსილებები ძირითადად ეხება დანიშვნებს, დაჯილდოებას, შეწყალებას. იგი ყოველწლიურად არ მიმართავს პარლამენტს. პრეზიდენტისა და პარლამენტის უფლებამოსილების განსხვავებული ვადები გამორიცხავს პრეზიდენტისა და მთავრობის ფორმირების დამთხვევას.

ფორმალურად, პრეზიდენტი მონაწილეობას იღებს მთავრობის ფორმირებაში, მაგრამ იგი დამოუკიდებლად ვერ მოქმედებს და მხოლოდ საპარლამენტო უმრავლესობის ნების გამტარებელია. პარტიული სიჭრელის შემთხვევაში პრეზიდენტის როლი იზრდება.

პრეზიდენტის როლი განსაკუთრებულია სამთავრობო კრიზისის დროს. იგი უფლებამოსილია, გადააყენოს მთავრობა ან დაითხოვოს პარლამენტი იმის შესაბამისად, თუ რას მიიჩნევს მიზანშეწონილად. მაგ., იტალიაში, როდესაც პარლამენტი უნდობლობას გამოუცხადებს კაბინეტს, ეს უკანასკნელი უნდა გადადგეს, მაგრამ შესაძლოა რესპუბლიკის პრეზიდენტმა არ მიიღოს კაბინეტის გადადგომა და დაითხოვს პარლამენტი, თუ ფიქრობს, რომ შეუძლებელია ახალი კაბინეტის ჩამოყალიბება, რომელსაც პარლამენტის წევრთა უმრავლესობა დაუჭერს მხარს.

შეიძლება ითქვას, რომ საპარლამენტო რესპუბლიკაში პასუხისმგებლობა და ძალაუფლება ერთმანეთთან თანხვედრაშია. აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელების ძალაუფლებას ფლობს მთავრობა, პრეზიდენტი კი ფორმალური ფიგურაა, შესაბამისად, პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებელია მთავრობა და არა – პრეზიდენტი.

საპარლამენტო რესპუბლიკის მოდელში პრეზიდენტის არჩევა პარლამენტის მიერ ხორციელდება, თუმცა, ეს არ არის ამ მოდელის პრინციპული ნიშანი. პრეზიდენტის არჩევის განსხვავებული ვარიაციებიც გვხვდება, როდესაც არჩევნებში ტერიტორიული წარმომადგენლობაც ჩართულია. სახელმწიფოს მეთაურის ცდუნება, შეიჭრას კაბინეტის

კომპეტენციაში, საპარლამენტო სისტემაში დიდია, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც სახელმწიფოს მეთაურს პოლიტიკური კარიერა ჰქონდა წარსულში. საპარლამენტო სისტემა ცდილობს ეს რისკი მინიმუმამდე დაიყვანოს, იმ გზით, რომ პრეზიდენტს არ აძლევს უფლებას, „ნაგულისხმევი“ ძალაუფლება მიიღოს ხალხის მიერ პირდაპირი არჩევის მეშვეობით. ამიტომ, როგორც წესი, საპარლამენტო სისტემაში პრეზიდენტს პარლამენტი ირჩევს.³¹⁷

3.4.3. მთავრობა

მთავრობა წარმოადგენს აღმასრულებელ ხელისუფლებას, რომლის საქმიანობასაც წარმართავს მთავრობის თავმჯდომარე (პრემიერ-მინისტრი, კანცლერი და სხვ.). **მთავრობა არის კოლექტიური აღმასრულებელი ხელისუფლება.** *პრემიერ-მინისტრი არის პირველი თანასწორთა შორის ან ზოგიერთ შემთხვევაში მისი პოზიცია შეიძლება უპირატესობით გამოირჩეოდეს, თუმცა, ყველა შემთხვევაში გადაწყვეტილება კოლექტიურად მიიღება.* ამის საპირისპიროდ, საპრეზიდენტო სისტემაში კაბინეტის წევრები არიან უფრო მრჩეველები და დაქვემდებარებული პირები, ვიდრე გადაწყვეტილების მიძღები პირები.³¹⁸ საპარლამენტო სისტემა არ აწესებს აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელის არჩევაზე შეზღუდვას. ამ თვალსაზრისით, თუ პარლამენტის მხარდაჭერა არსებობს, პოპულარულ პრემიერ-მინისტრს შეუძლია შეუზღუდავად იყოს ხელისუფლებაში. **საპრეზიდენტო და შერეულ სისტემებში პრეზიდენტის ხელმოკრულ არჩევაზე, ჩვეულებისამებრ, შეზღუდვებია დაწესებული.**³¹⁹

მთავრობა სარგებლობს საკანონმდებლო ინიციატივის, კანონის ძალის მქონე ბრძანებულებებისა და დელეგირებული კანონმდებლობის გამოცემის უფლებით.³²⁰

საპარლამენტო სისტემაში მთავრობა საპარლამენტო გზით ყალიბდება. პარლამენტი ირჩევს ან ამტკიცებს მთავრობის მეთაურსა და წევრებს. **პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრების დანიშვნა სახელმწიფოს მეთაურის პრეროგატივაა, მაგრამ ეს ფორმალურ ხასიათს ატარებს.** პარლამენტი მხოლოდ მინისტრთა კაბინეტის ფორმირებას როლი ახდენს, უფრო მნიშვნელოვანი ისაა, რომ პარლამენტზე არსებითად არის დამოკიდებული კაბინეტის შემდგომი ფუნქციონირება.³²¹

3.4.3.1. მთავრობის ფორმირება

მთავრობის ნდობის საკითხი მისი შექმნის დროს დგება. საპარლამენტო სისტემაში, როგორც წესი, მთავრობის ფორმირების პროცესში პირველ ნაბიჯს სახელმწიფოს მეთაური დგამს. მთავრობის ფორმირების პროცესი მოიცავს ფორმალურ დებულებებსა და უამრავ არაფორმალურ წესს. ზოგიერთი იურიდიული წესი პრაქტიკაში ყოველთვის ირღვევა. მაგ., სახელმწიფოს მეთაურის ჩართულობა. საპარლამენტო მონარქიების უმეტესობაში კონსტიტუცია მონარქს ანიჭებს მთავრობის წევრების დანიშვნისა და

მოხსნის უფლებამოსილებას. პრაქტიკაში აღნიშნულს მმართველი პარტიის ლიდერები ასორციელებენ.³²²

ერთი გამარჯვებული პარტიის გამოვლენის შემთხვევაში, მთავრობის ფორმირება ხდება სწრაფად და მარტივად.³²³ ამ შემთხვევაში სახელმწიფოს მეთაური ასახელებს გამარჯვებულ პარტიას, ხოლო იქ, სადაც ერთი გამარჯვებული პარტია არ ვლინდება, მთავრობის ფორმირება უფრო რთული და ამავე დროს, მრავალი ალტერნატივით აღსავსე პროცესია. ეს პროცესი განპირობებულია არა იმდენად საარჩევნო შედეგით, რამდენადაც პოლიტიკურ პარტიებს შორის მოლაპარაკების შედეგით. **მთავრობის ფორმირების მიზნით, მრავალ ქვეყანაში დამკვიდრდა ინფორმეთაურისა და ფორმეთაურის ინსტიტუტი.** თავდაპირველად შეირჩევა „ინფორმეთაური“, როგორც წესი, ის არის ყველა პარტიისთვის მისაღები პოლიტიკოსი, რომელიც იკვლევს სხვადასხვა კოალიციის შექმნისა და პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატურების დასახელების შესაძლებლობას. მომდევნო ეტაპზე შეირჩევა ფორმეთაური, რომელიც არის სახელმწიფოს მეთაურის მიერ არჩეული პარტია ან პარტიის ლიდერი, რომელმაც უნდა ჩამოაყალიბოს მთავრობა³²⁴. ზოგიერთ სახელმწიფოში აღნიშნული წესრიგდება საკონსტიტუციო ჩვეულებებით, ზოგიერთში კი – კონსტიტუციითა და სხვა საკანონმდებლო აქტებით.

პრემიერ-მინისტრის დასახელების შემდეგ საჭიროა ინვესტიტურის მიღება, ანუ ნდობის გამოცხადება პარლამენტისგან. ზოგიერთ საპარლამენტო სახელმწიფოში კი ეს არ მოითხოვება (ნორვეგიაში, დანიაში, გაერთიანებულ სამეფოში, ლუქსემბურგი და ნიდერლანდები). ივარაუდება, რომ კაბინეტს აქვს პარლამენტის ნდობა, სანამ ის არ გამოხატავს თავის უნდობლობას.³²⁵ იმ ქვეყნებს შორის, სადაც ფორმალურად ვოტუმი მოთხოვნილია, ნდობის მისაღებად მრავალ ქვეყანაში საკმარისია ფარდობით უმრავლესობა (ბელგია, იტალია), ხოლო ზოგიერთში აბსოლუტური უმრავლესობაა საჭირო (ესპანეთი, გერმანია). ამისგან განსხვავებით, შედეგითი ნდობის მისაღებად საკმარისია იმის დამტკიცება, რომ აბსოლუტური უმრავლესობა არაა პრემიერ-მინისტრის წინააღმდეგი. პრაქტიკაში ეს გულისხმობს იმას, რომ პრემიერ-მინისტრი უმცირესობის მიერაც შეიძლება აირჩეს.³²⁶ შესაბამისად, **განსხვავებენ პოზიტიური და ნეგატიური ფორმირების წესებს. ნეგატიური წესი მიუთითებს, რომ საკმარისია მთავრობა იყოს აბსოლუტური უმრავლესობის მხრიდან ტოლერირებული, შეწყნარებული, მაშინ, როდესაც პოზიტიური წესი მოითხოვს სულ მცირე ფარდობითი უმრავლესობის მხრიდან მხარდაჭერას.**³²⁷

ორპალატიან სისტემაში, როგორც წესი, მთავრობა ნდობას ქვედა პალატისგან იღებს. თუმცა, არსებობს გამონაკლისებიც, მაგალითად იტალიაში მთავრობამ ნდობა ორივე პალატისგან უნდა მიიღოს.³²⁸

3.4.3.2. უნდობლობის ვოტუმი

მას შემდეგ რაც პრემიერ-მინისტრი აირჩევა, ის კვლავ პარლამენტზე დამოკიდებული რჩება, რადგან უნდობლობის ვოტუმის დაყენებით პარლამენტი მთავრობის გადაყენების პოტენციალს ფლობს. უნდობლობის ვოტუმის წინაპირობა შეიძლება პოლიტიკური

უთანხმოება იყოს, განსხვავებით საპრეზიდენტო რესპუბლიკისგან, სადაც იმპინმენტი მხოლოდ დანაშაულს უკავშირდება.³²⁹ **უმრავლესობასა და მთავრობას შორის მუდმივი თანხობის შენარჩუნება საპარლამენტო რეჟიმის მახასიათებლად შეიძლება მივიჩნიოთ.** თუ მათ შორის თანხობა არაა, ეს იწვევს ერთ-ერთი მოთამამის გავარდნას. პრაქტიკაში, პარლამენტის უფლებამოსილება – გადააყენოს მთავრობა, შეიძლება გამოყენებული იქნას მხოლოდ უმცირესობის მთავრობის ან პარტიული სოლიდარობის დარღვევის შემთხვევაში. სხვა შემთხვევაში, მთავრობა უზრუნველყოფილია უმრავლესობის მხარდაჭერით.

განასხვავებენ უნდობლობის დესტრუქციულ და კონსტრუქციულ ვოტუმს.მემკვიდრის განსაზღვრის გარეშე მთავრობის გადაყენება დესტრუქციულ უნდობლობის ვოტუმს წარმოადგენს. კონსტრუქციული ვოტუმი კი გულისხმობს უნდობლობის პროცესის ინიცირებისა და პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის ერთდროულად დასახელებას. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი ხელს უწყობს სახელმწიფოს სტაბილურობას, რადგან არ რჩება ხელისუფლების ვაკუუმი – მას ახალი თანამდებობის პირი მაშინვე იკავებს. **განასხვავებენ კოლექტიურ უნდობლობის ვოტუმს პრემიერ-მინისტრის ან მთელი მთავრობის წინააღმდეგ და უნდობლობის ინდივიდუალურ ვოტუმს ცალკეული მინისტრის წინააღმდეგ**³³⁰. ზოგიერთი ქვეყანა მხოლოდ მთავრობის კოლექტიურ პასუხისმგებლობას იცნობს, ზოგიერთში კი ორივე მათგანია გავრცელებული.

ამავე დროს, გასათვალისწინებელია ის ფაქტი, რომ უნდობლობის ვოტუმი ძალიან სახიფათოა. *შაიოს სიტყვებით, ეს არის ბომბი, რომელიც (თუ მას ახალი არჩევნების დანიშვნაც მოჰყვა) მის ამწყობ ინჟინრებს შეიძლება ხელში აუფეთქდეთ*³³¹. უნდობლობის პროცედურის შედეგია მთავრობის გადადგომა და ახალი მთავრობის ფორმირება ან პარლამენტის დათხოვნა და ვადაძლევი საპარლამენტო არჩევნების ჩატარება. ამ გადაწყვეტილებას სახელმწიფოს მეთაური იღებს.

3.4.4. ტრადიციული და რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი

მთავრობის პასუხისმგებლობის დაყენების თვალსაზრისით თანამედროვე და ტრადიციული პარლამენტარიზმი ერთი და იგივე არაა. ამ მხრივ, **ერთმანეთისგან იმიჯნება ტრადიციული (კლასიკური) და რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი.**

3.4.4.1. ტრადიციული პარლამენტარიზმის კრიზისი

კლასიკური ტიპის კონსტიტუციები მთავრობის პასუხისმგებლობის დაყენებას დაბრკოლებას არ უქმნის. ზოგიერთ საპარლამენტო რეჟიმში ის შეიძლება დადგეს ნებისმიერ საკითხთან დაკავშირებით, ნებისმიერი საშუალებით: კენჭისყრა უნდობლობაზე, კანონპროექტის უკუგდება, კრედიტზე უარის თქმა. პასუხისმგებლობის სისტემატური დაყენება მთავრობის არასტაბილურობას იწვევს.³³²

საპარლამენტო არასტაბილურობა განსაკუთრებით გავრცელებული იყო XIX საუკუნე-სა და XX საუკუნის პირველ ნახევარში. სწორედ ამ პერიოდში შეიძინა პარლამენტა-

რიზმა ყველაზე მეტად უარყოფითი მნიშვნელობა, არასტაბილურობის სინონიმიც კი გახდა.³³³ მუდმივი კრიზისები ხშირად იწვევდნენ მთავრობის პარალიზებას ან ხელს უწყობდნენ ფაშიზმის ლეგალურ მოსვლას.³³⁴ 1875-1914 წლების საფრანგეთის მესამე რესპუბლიკაში 39 წლის განმავლობაში 48 მთავრობა გამოიცვალა. მეოთხე რესპუბლიკაში კიდევ უფრო დამძიმდა მდგომარეობა და თითოეული მთავრობის მოღვაწეობის ვადა დაახლოებით 6 თვემდე აღწევდა.³³⁵ პარლამენტარიზმის გადარჩენა მხოლოდ რეფორმის გზით ისახებოდა, რეფორმის ძირითადი მიზანი კი მთავრობის გაძლიერება უნდა ყოფილიყო.

3.4.4.2. რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი

რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი არის საკონსტიტუციო მექანიზმებისა და პროცედურების ერთობლიობა, რომელიც გამიზნულია კაბინეტის სტაბილურობის განსამტკიცებლად ისე, რომ შენარჩუნებული იქნეს საპარლამენტო სისტემის ძირითადი თავისებურებები, მთავრობის პოლიტიკაზე საკანონმდებლო ზედამხედველობის ჩათვლით.³³⁶ საპარლამენტო რეჟიმში მთავრობისა და პარლამენტის ურთიერთობის რაციონალიზაციის მცდელობა პირველად პირველი მსოფლიო ომის მერე შექმნილ კონსტიტუციებში გამოჩნდა. იმპერიის ნანგრევებზე ახალი სახელმწიფოები წარმოიშვა, რომლებიც ცდილობდნენ, სამართლებრივად ჩამოეყალიბებინათ და რაციონალური ფორმით წარემართათ ის წესები, რაც ჩვეულებების მიხედვით არსებობდა ევროპის უკვე საპარლამენტო სისტემად ჩამოყალიბებულ ქვეყნებში. ამ პერიოდში აღმასრულებელი ხელისუფლების მიმართ დიდი უნდობლობა არსებობდა, რაც იმდროინდელ კონსტიტუციებში აისახა კიდევ. თუმცა, ეს რაციონალიზაცია მარცხით დასრულდა, არ გაამართლა რა პარლამენტის ზედმეტად გაძლიერებამ. მუდმივი კრიზისები ხშირად იწვევდნენ მთავრობის პარალიზებას ან ხელს უწყობდნენ ფაშიზმის ლეგალურ მოსვლას.³³⁷ მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ, პარლამენტისა და მთავრობის ურთიერთობის რაციონალიზაციის მეორე ტალღა დაიწყო. ამ შემთხვევაში, ევროპის კონტინენტის დიდი ქვეყნების მიზანი იყო, უზრუნველყოთ სამთავრობო სტაბილურობა.³³⁸ ომის შემდგომ, ხშირი კრიზისების თავიდან ასაცილებლად ძირეული ცვლილებები განახორციელეს დასავლეთ ევროპის სახელმწიფოებმა.³³⁹

კლასიკური საპარლამენტო სისტემის პირობებში კაბინეტის მიერ შემოტანილი კანონპროექტის უარყოფა მთავრობის შემდგომი ფუნქციონირების კანონიერებას ავტომატურად კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს. რაციონალიზაციის შედეგად მთავრობისადმი უნდობლობის გამოცხადება ცალკე პროცედურა გახდა, ანუ უნდობლობის გამოცხადება შესაძლებელია მხოლოდ წინასწარგანზრახულად. გარდა ამისა, გართულდა თვითონ უნდობლობის პროცედურა. უნდობლობის ვოტუმის საკითხის დასაყენებლად საჭიროა დეპუტატთა გარკვეული რაოდენობის ხელმოწერა. ასევე, უნდობლობის ვოტუმის ხშირი გამოყენების შესამცირებლად შემოღებულ იქნა უნდობლობის საკითხის დასმის გარკვეული პერიოდით აკრძალვა; განისაზღვრა უნდობლობის ვოტუმის განხილვის ვადები. უნდობლობის ვოტუმის გამოსაცხადებლად საჭიროა ხმათა აბსოლუტური უმრავლესობა, როდესაც კლასიკური პარლამენტარიზმის მიხედვით, უბრალო უმრავლესობაც საკმარისია.³⁴⁰

რაციონალიზებული პარლამენტის უმძლავრესი იარაღია უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი.³⁴¹ ყველაზე მნიშვნელოვანი მექანიზმი, რაც მთავრობის სტაბილურობის განსამტკიცებლად იქნა შემუშავებული, არის სწორედ გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონის ნოვაცია – უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი. გერმანიის ძირითადი კანონის 67-ე მუხლის თანახმად უნდობლობის შედეგად კანცლერი მხოლოდ იმ შემთხვევაში გადადგება, თუ პარლამენტს მისი შემცვლელი ჰყავს. წარმატებულმა უნდობლობის ვოტუმმა იმავდროულად ალტერნატიული მთავრობა უნდა წარმოადგინოს. შესაბამისად, მთავრობა შეიძლება მხოლოდ იმ კოალიციის მიერ იქნას გადაყენებული, რომელიც მზადაა, ერთად შეუდგეს მუშაობას. *მთავრობა ვერ იქნება გადაყენებული იმ კოალიციის მიერ, რომელიც, სტრომის სიტყვების თანახმად, სხვა არაფერია, თუ არა უკმაყოფილო კანონმდებლების სასოწარკვეთილი ბრბო.*³⁴²

სპეციალური ინსტიტუციური გარანტიები მიზნად ისახვდა მთავრობის საპარლამენტო ამონებისგან უფრო მეტ დაცვას, მთავრობის იმუნიტეტის გაზრდას პარლამენტის სანქციებზე.³⁴³ რაციონალიზებული პარლამენტი აძლიერებს კაბინეტებს და იცავს მათ უნდობლობის საკითხის წამოჭრისგან, რომელმაც შეიძლება არასტაბილურობა გამოიწვიოს.³⁴⁴

დღეს არსებულ საპარლამენტო სახელმწიფოებში არსებობს, როგორც ტრადიციული პარლამენტარიზმის სისტემები, ისე – რაციონალიზებული. კერძოდ, ბელგიაში, დანიაში, შვედეთში, ფინეთსა და ირლანდიაში მთავრობა გადადგება, როდესაც მნიშვნელოვანი კანონპროექტი ვარდება პარლამენტში, მაშინაც კი, თუ ეს კონსტიტუციის თანახმად ეს სავალდებულო არაა.

3.4.5. ნდობის ურთიერთობა

„ნდობის ურთიერთობა“ მთავრობასა და პარლამენტს შორის ორმხრივია. მთავრობას შეუძლია საკუთარი ინიციატივით დასვას ნდობის საკითხი. ნდობის ვოტუმი შეიძლება კაბინეტის ხელში მანიპულაციის იარაღად გადაიქცეს, როდესაც მთავრობას პარლამენტში გამოაქვს არაპოპულარული კანონპროექტი ან უნდობლობის საკითხის თავიდან აცილება სურს.³⁴⁵

პრემიერ-მინისტრს შეუძლია მისი გამოყენება ნებისმიერ საკითხზე, რაზეც მოისურვებს. იტალიაში რეგლამენტი საშუალებას იძლევა, ნდობის ვოტუმი გამოყენებულ იქნას არა მხოლოდ სპეციფიკურ საკითხებზე, არამედ ცალკეულ მუხლებზე ან შესწორებებზე. ზოგიერთ ქვეყანაში ცალკეული სახის კანონპროექტები, როგორცაა, ბიუჯეტი, ფინანსები, ჩვეულების თანახმად, ნდობის საკითხის დასმად მიიჩნევა.³⁴⁶ იმ შემთხვევებშიც კი, როდესაც ნდობის ვოტუმი გამოყენებული არაა, პარლამენტის წევრები ითვალისწინებენ იმის შესაძლებლობას, რომ პრემიერ-მინისტრს ნებისმიერ დროს შეუძლია დასვას ნდობის საკითხი. უნდობლობის ვოტუმი (მისი მუქარა) პრემიერ-მინისტრს აძლევს პოლიტიკაზე გავლენის მოხდენის მნიშვნელოვან საშუალებას.³⁴⁷

3.4.6. პარლამენტის დათხოვნა

ხელისუფლების შტოებს შორის ბალანსის მიღწევის მიზნით საპარლამენტო რესპუბლიკაში მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის საპირწონედ პარლამენტის დათხოვნის ინსტიტუტი არსებობს. მთავრობისადმი უნდობლობის გამოცხადების შემთხვევაში პარლამენტს დათხოვნის საფრთხე ემუქრება. ეს წესი „იარაღის თანასწორობის“ პრინციპს გამოხატავს, რომლის მიხედვითაც, არა მხოლოდ საკანონმდებლო ორგანოს შეუძლია აღმასრულებელი ხელისუფლების გადაყენება, არამედ აღმასრულებელსაც აქვს უფლება, იგივე განახორციელოს.³⁴⁸

პარლამენტის დათხოვნის წინაპირობებს წარმოადგენს: ა) როდესაც პარლამენტი ვერ ირჩევს მთავრობას (დიდი ხნის განმავლობაში ვერ მოხერხდა მთავრობის ფორმირება), ან ბ) როდესაც პარლამენტი უნდობლობას უცხადებს მთავრობას. ორივე შემთხვევაში სახელმწიფოს მეთაური იღებს გადაწყვეტილებას, გადააყენოს მთავრობა, თუ დაითხოვოს პარლამენტი და დანიშნოს ახალი არჩევნები.³⁴⁹ თუმცა, ბრიტანულ სისტემაში დაშლის უფლებამოსილება ვირტუალურად შეუზღუდავია და პრემიერ-მინისტრის პრეროგატივაა.³⁵⁰ ვესტმინსტერული სისტემა გამონაკლისს წარმოადგენს.

დათხოვნის უფლებას უწოდებენ ძალაუფლების „მოქნილ“ გამიჯვნას, რაც აშშ-ის კონსტიტუციით შემოღებული ხელისუფლებების „ხისტი გამიჯვნის“ საწინააღმდეგოა. მთავრობის მეთაურის უფლებამოსილება, დაშალოს პარლამენტი საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ, მთავრობის გადაყენების უფლების საპირწონეა. ეს ორი მექანიზმი, გადაყენებისა და დაშლის უფლებამოსილებები, აიძულებს საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას, იყვნენ ურთიერთდამოკიდებულნი.³⁵¹ მიუხედავად ამისა, ლოვო აცხადებს, რომ პარლამენტის დათხოვნა არაა საპარლამენტო სისტემისთვის ორგანული. მისი აზრით, ის ჯერ კონიუნქტურული და შემდეგ კი თეორიული ხასიათისაა.³⁵²

საპარლამენტო სისტემაში ნდობა-უნდობლობის მექანიზმები მართლაც ისეა მოწყობილი, რომ პარლამენტი და მთავრობა ერთმანეთზეა გადაჯაჭვული, იქნება მათი ორმხრივი ურთიერთდამოკიდებულების სისტემა. ამიტომ აქ შტოების შერწყმა და ერთიანობა იკვეთება, ვიდრე მათი ერთმანეთისგან გამიჯვნა.

3.4.7. განსხვავებები საპრეზიდენტო და საპარლამენტო სისტემას შორის

	საპარლამენტო	საპრეზიდენტო
ისტორია	განვითარდა ისტორიული ევოლუციის შედეგად, მონარქის ძალაუფლების შეზღუდვის გზით.	არის თეორიული გააზრების შედეგი, ძალაუფლების გამიჯვნის დოქტრინაზე დაყრდნობით, აშშ-ის კონსტიტუციის დამფუძნებელი მამების მიერ შექმნილი.
ძალაუფლების გამიჯვნა	აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ორგანოები	საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლება ერთმანეთისგან

	შერწყმულია ერთმანეთთან.	განცალკევებულია.
აღმასრულებელი ხელისუფლების ბუნება	ერთმანეთისგან გამიჯნულია მთავრობისა და სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტები.	ერთმანეთისგან გამიჯნული არაა მთავრობისა და სახელმწიფოს მეთაური. სახელმწიფოს მეთაური იმავდროულად მთავრობის მეთაური.
აღმასრულებელი ხელისუფლების შერჩევა	პრემიერ-მინისტრი აირჩევა საკანონმდებლო ორგანოს მიერ.	პრეზიდენტი არჩეულია ხალხის მიერ წინასწარ განსაზღვრული ვადით.
ხელახალი არჩევის უფლება	მხარდაჭერის არსებობის შემთხვევაში პრემიერ-მინისტრი განუსაზღვრელი ვადით შეიძლება იქნას არჩეული.	როგორც წესი, პრეზიდენტი შეიძლება აირჩეს ერთი ან ორი ვადით.
კაბინეტის შერჩევა	პრემიერ-მინისტრი ნიშნავს მინისტრებს თავისი არჩევანით ან კოალიციური მოლაპარაკების მიხედვით.	პრეზიდენტი ნიშნავს მთავრობის წევრებს თავისი არჩევანით, თუმცა, პარლამენტის თანხმობით.
კაბინეტის ბუნება	კაბინეტი არის კოლექტიური ორგანო; მინისტრები ფლობენ მნიშვნელოვან ძალაუფლებას (განსაკუთრებით კოალიციურ მთავრობაში), პრემიერ-მინისტრი არის პირველი თანასწორთა შორის.	პრეზიდენტი არის გადაწყვეტილების მიმღები ერთადერთი პირი. მინისტრებს შეუძლიათ მხოლოდ ურჩიონ პრეზიდენტს.
მინისტრები და საკანონმდებლო ორგანო	დასაშვებია, მინისტრი იყოს პარლამენტის წევრი.	მკაცრი გამიჯვნა: დაუშვებელია მთავრობის წევრობისა და პარლამენტის მანდატის ერთმანეთთან შეთავსება.
აღმასრულებელი ხელისუფლების პასუხისმგებლობა	მთავრობა პოლიტიკურად პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე. უნდობლობის გამოცხადებით პარლამენტს შეუძლია გადააყენოს მთავრობა და დანიშნოს ახალი მთავრობა. აღმასრულებელი ხელისუფლება ყოველთვის არის პოტენციური დათხოვნის საფრთხის ქვეშ, პარლამენტის უმრავლესობის მიერ „უნდობლობის ვოტუმის“ შესაძლო გამოცხადების შემთხვევებით.	აღმასრულებელი ხელისუფლება (პრეზიდენტი) პასუხისმგებელია მხოლოდ ხალხის წინაშე. პრეზიდენტი არჩეულია წინასწარ განსაზღვრული ვადით, რომლის განმავლობაშიც ის ვერ მოიხსნება თანამდებობიდან პოლიტიკური უთანხმოების გამო.

აღმასრულებელი ხელისუფლების პრეროგატივა საკანონმდებლოზე	მთავრობის მეთაურს შეუძლია დამალოს პარლამენტი ან დაემუქროს პარლამენტს დაშლით.	პრეზიდენტს არ შეუძლია დამალოს პარლამენტი.
---	--	---

3.5. შერეული (ნახევრად-საპრეზიდენტო) რესპუბლიკა

3.5.1. შერეული (ნახევრად-საპრეზიდენტო) რესპუბლიკის ზოგადი დახასიათება

საფრანგეთის მეხუთე რესპუბლიკამ დე გოლის მეთაურობით, საპრეზიდენტო და საპარლამენტო სისტემების უარყოფითი მხარეების აღმოფხვრის, განსაკუთრებით კი, საპარლამენტო კრიზისების დაძლევისა და სტაბილური მთავრობის შექმნის მიზნით, შექმნა შერეული რესპუბლიკა, რომელიც აერთიანებს საპრეზიდენტო და საპარლამენტო რესპუბლიკის ნიშან-თვისებებს. სახელწოდება „ნახევრად-საპრეზიდენტო“ არ მიუთითებს პრეზიდენტის საშუალო მდგომარეობაზე საპარლამენტო და საპრეზიდენტო რესპუბლიკას შორის. პირიქით, პრეზიდენტი სახელმწიფოს მართვის ყველა სფეროში ფლობს დიდ უფლებამოსილებას. *დე გოლმა მმართველობის ამ ფორმაში გააერთიანა ფრანგული ბონაპარტიზმის, ამერიკული პრეზიდენტიალიზმისა და ბრიტანული ძლიერი პრემიერ-მინისტრის კონცეფციები*³⁵³.

ნახევრად-საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მეცნიერული დამუშავება პირველად ფრანგმა მეცნიერმა დიუვერჟემ მოახდინა მეოცე საუკუნის 80-იან წლებში³⁵⁴. დიუვერჟეს ესემ დაამკვიდრა ახალი ტერმინი და მანვე იწინასწარმეტყველა ახალი პოლიტიკური სისტემის გამოჩენა, რომელიც დომინანტი საკონსტიტუციო ფორმა იქნებოდა ახალი დემოკრატიებისთვის. მართლაც, აღნიშნული დღეს აფრიკასა და პოსტ-კომუნისტურ ქვეყნებში საკმაოდ გავრცელებული მმართველობის ფორმაა.³⁵⁵

დიუვერჟეს მიხედვით, **ნახევრად-საპრეზიდენტო რესპუბლიკა ხასიათდება სამი ნიშნით:** ა) პრეზიდენტი არჩეულია ხალხის მიერ; ბ) პრეზიდენტს აქვს მნიშვნელოვანი ძალაუფლება; გ) ასევე, არსებობს პრემიერ-მინისტრი და კაბინეტი, რომელიც პარლამენტის უმრავლესობის ნდობას საჭიროებს.³⁵⁶ ეს მახასიათებლები განსაზღვრავს მმართველობის ამ ტიპში ორთავიანი, ბიცეფალური აღმასრულებელი ხელისუფლების არსებობას. მიუხადავად ამისა, დიუვერჟეს კონცეფცია საკმაოდ პრობლემურია, განსაკუთრებით კი, პრეზიდენტის „მნიშვნელოვანი ძალაუფლების“ კრიტერიუმი. პრობლემურია, თუ რა სახის კომპეტენცია შეიძლება ჩაითვალოს „მნიშვნელოვნად“. მიიჩნევა, რომ „მნიშვნელოვანი“ კომპეტენცია არსებობს, თუ პრეზიდენტი ფლობს ამ უფლებამოსილებათაგან ერთ-ერთს: პარლამენტის დათხოვნა, ვეტო, მთავრობის დანიშვნა. იმ შემთხვევაშიც, თუ პრეზიდენტს არ აქვს კაბინეტის ფორმირების დისკრეტია ან პარლამენტის დაშლის უფლებამოსილება, პრეზიდენტის ძალაუფლება შეიძლება ჩაითვალოს „საკმაოდ მნიშვნელოვნად“, დიუვერჟეს კონცეფციით, თუ პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონზე, პრეზიდენტს შეუძლია ვეტო დაადოს. ასეთი ძალაუფლება განსაკუთრებულად მნიშვნელოვანია, თუ ვეტოს დასაძლევად საჭიროა კვალიფიციური

უმრავლესობა. თუ მთავრობა ვერ ახერხებს თავისი კანონპროექტის გატანას, ეს მას პრეზიდენტთან მოლაპარაკებას აიძულებს.³⁵⁷

3.5.2. შერეული (ნახევრად-საპრეზიდენტო) რესპუბლიკის კლასიფიკაცია

თავად დიუვერჟე, პრეზიდენტის კომპეტენციების მიხედვით, ნახევრად-საპრეზიდენტო სისტემის რამდენიმე ტიპს გამოყოფს: 1. სისტემა „სიმბოლური პრეზიდენტით“ (ავსტრია, ირლანდია, და ისლანდია); 2. სისტემა „სრული ძალაუფლების მქონე პრეზიდენტით“ (საფრანგეთი); 3. სისტემა, პრეზიდენტისა და მთავრობის ბალანსით (ვეიმარის გერმანია, ფინეთი და პორტუგალია).³⁵⁸ დიუვერჟეს გარდა არაერთი მეცნიერი ნახევრად-საპრეზიდენტო რეჟიმის განსხვავებულ ტიპებს გამოყოფს. მეცნიერთა ნაწილი შერეულ რესპუბლიკას ყოფს ნახევრად-საპრეზიდენტო და ნახევრად-საპარლამენტო რესპუბლიკებად. ნახევრად-საპარლამენტოს უწოდებენ სისტემას, სადაც საკანონმდებლო ორგანოს მეტი უფლებამოსილება აქვს, ვიდრე – აღმასრულებელ ხელისუფლებას. ხოლო ნახევრად-საპრეზიდენტოს უწოდებენ იმ სისტემას, სადაც აღმასრულებელ ხელისუფლებას დომინანტი როლი აქვს.³⁵⁹

პროფესორები, შუგარტი და კერი, იყენებენ პირველი მეცნიერები, რომლებმაც ნახევრად-საპრეზიდენტო სისტემის სახეებს შორის უფრო მეტად სისტემურ განსხვავებებს მიაქციეს ყურადღება. თანამედროვე სამეცნიერო ლიტერატურაში ნახევრად-საპრეზიდენტო სისტემის ქვეყნების კლასიფიკაციისათვის ყველაზე მეტად შუგარტისა და კერის მიერ წარმოდგენილი კრიტერიუმები გამოიყენება. ისინი გამოყოფენ ნახევრად-საპრეზიდენტო სისტემის ორ ტიპს: პრემიერ-პრეზიდენტთან ერთად და საპრეზიდენტო-საპარლამენტოს. შუგარტისა და კერისათვის პრემიერ-პრეზიდენტთან ერთად და საპრეზიდენტო-საპარლამენტოს შორის მთავარი განსხვავება მდგომარეობს იმაში, რომ პრემიერ-პრეზიდენტთან ერთად სისტემაში პრეზიდენტს აქვს მთავრობის ფორმირებაში გარკვეული როლი, მაგრამ პრემიერ-მინისტრი და კაბინეტი ექსკლუზიურად საპარლამენტო უმრავლესობის წინაშე ანგარიშვალდებული (ანუ მთავრობის გადაყენების უფლებამოსილებას ფლობს პარლამენტი და არა პრეზიდენტი), მაშინ როდესაც საპრეზიდენტო-საპარლამენტოში პრემიერ-მინისტრი და კაბინეტი ორმაგად პრეზიდენტისა და საპარლამენტო უმრავლესობის წინაშე პასუხისმგებელი (პრეზიდენტსაც და პარლამენტსაც აქვს მთავრობის გადაყენების უფლებამოსილება).³⁶⁰

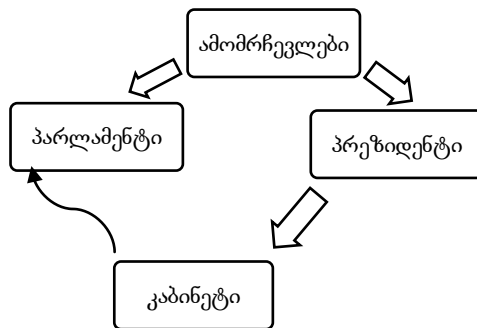
საპარლამენტო სისტემაში საკანონმდებლო ორგანო ირჩევს და თავადვე გადააყენებს კაბინეტს. საპრეზიდენტო სისტემაში პრეზიდენტი ირჩევს და პრეზიდენტივე გადააყენებს კაბინეტს. ნახევრად-საპრეზიდენტო სისტემაში კი, სახელმწიფო ინსტიტუტი, რომელიც ირჩევს მთავრობას, არაა ის ორგანო, რომელიც გადააყენებს მას. **პრემიერ-პრეზიდენტთან ერთად სისტემაში პრეზიდენტი ირჩევს პრემიერ-მინისტრს, მაგრამ კაბინეტის დათხოვნის უფლებამოსილება მხოლოდ კანონმდებლის ხელშია.** ის ფაქტი, რომ პრეზიდენტი ვერ უზრუნველყოფს თავისთვის სასურველი კაბინეტის შენარჩუნებას, ზღუდავს პრეზიდენტის რეალურ ძალაუფლებას პრემიერ-მინისტრის არჩევისას. დანიშვნის შემდეგ კაბინეტი ექვემდებარება პარლამენტს და არა პრეზიდენტს. მაგრამ

პრაქტიკაში კაბინეტი ექვემდებარება პრეზიდენტს, როდესაც პრეზიდენტი და პარლამენტის უმრავლესობა ერთსა და იმავე პარტიას განეკუთვნება. საპრეზიდენტო-საპარლამენტო სისტემაში პრეზიდენტი ირჩევს კაბინეტს და ასევე, ფლობს მისი გადაყენების უფლებამოსილებას. საპრეზიდენტო-საპარლამენტო სისტემაში კაბინეტი პასუხისმგებელია როგორც პრეზიდენტის, ისე პარლამენტის მიმართ.³⁶¹

მოცემული სქემები მიუთითებს მთავრობის ფორმირებისა და მოხსნის უფლებამოსილებებზე.

სქემა 3

პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად

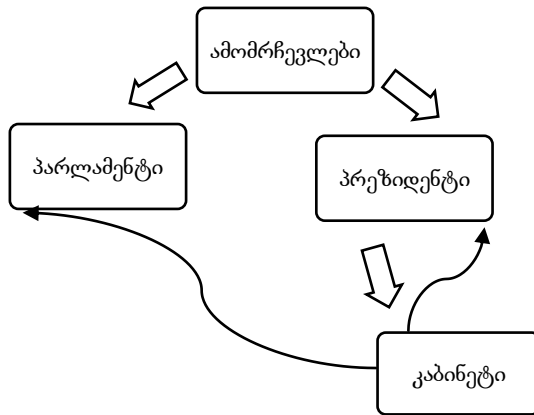


სწორი ისარი მიუთითებს საკონსტიტუციო ორგანოს ფორმირების წყაროს (ეინ ახდენს ამ ორგანოს ფორმირებას)

კლაკნული ისარი მიუთითებს იმ საკონსტიტუციო ორგანოზე, რომლის წინაშეც ანგარიშვალდებულია და რომელსაც შეუძლია მოხსნას ეს ორგანო.

სქემა 4

საპრეზიდენტო-საპარლამენტო



სწორი ისარი მიუთითებს საკონსტიტუციო ორგანოს ფორმირების წყაროზე (ვინ ახდენს ამ ორგანოს ფორმირებას).

კლაკნილი ისარი მიუთითებს იმ საკონსტიტუციო ორგანოზე, რომლის წინაშეც ანგარიშვალდებულია და რომელსაც შეუძლია მოხსნას ეს ორგანო.

3.5.3. შერეული რესპუბლიკის თავისებურებები

შერეული მმართველობის საერთო მახასიათებელს წარმოადგენს ის, რომ ადმასრულებელ ხელისუფლებას ჰყავს ორი მეთაური: პრეზიდენტი და პრემიერ-მინისტრი, ამასთან, მათ შორის კომპეტენციები ნათლად გამიჯნული არაა. შერეული რესპუბლიკების კონსტიტუციებში, ადმასრულებელ ხელისუფლებასთან თანამშრომლობის მხრივ, კონსტიტუციის ორაზროვნება წარმოადგენს ამ სისტემის „დაბრკოლების ლოდს“. პორტუგალიისა და ვაიმარის რესპუბლიკის მაგალითზე შეიძლება ითქვას, რომ მთავარი გამოწვევა სახელმწიფოს და ადმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურებს შორის კომპეტენციის ნათელი გაუმიჯნაობაა.³⁶²

ამ სისტემაში პრეზიდენტი დომინანტ როლს ასრულებს, თუ მას პარლამენტის მხარდაჭერა აქვს. ადმასრულებელ ხელისუფლებას ახორციელებს პრეზიდენტი, მაგრამ პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებელია მთავრობა. პრემიერი კრიზისულ შემთხვევაში ასრულებს დამცავი „ფარის“ როლს, რომელიც პრეზიდენტს პოლიტიკური დარტყმებისგან იცავს. თუ ადმასრულებელი ხელისუფლების ეკონომიკურმა პოლიტიკამ მარცხი განიცადა, პრეზიდენტს შეუძლია პრემიერ-მინისტრი მსხვერპლად შესწიროს პარლამენტს, ცხადია, თუ შეძლებს პრემიერის ბრალეულობაში პარლამენტის დარწმუნებას.³⁶³

სახელმწიფოს მეთაური ფორმალურად განცალკევებულია მთავრობისგან, მაგრამ ფაქტობრივად ის წარმართავს მთავრობის საქმიანობას. მთავრობის ფრანგული მოდელი მინისტრთა საბჭოსა და მინისტრთა კაბინეტს ითვალისწინებს. მინისტრთა საბჭო არის მთავრობის სხლდმა პრეზიდენტის თავმჯდომარეობით. მინისტრთა კაბინეტის სხლდომები იშვიათად იმართება, საბჭოსი კი – ყოველ კვირა, რაც იმას ნიშნავს, რომ პრეზიდენტი

მთავრობის საქმიანობაში ასრულებს მთავარ როლს, მინისტრთა კაბინეტი კი მეორეხარისხოვან საკითხებზე იკრიბება³⁶⁴. განსაკუთრებულ ყურადღებას იმსახურებს პრეზიდენტის მიერ საგანგებო უფლებამოსილებების განხორციელება. იგი ერთპიროვნულად წყვეტს, არსებობს თუ არა საგანგებო მდგომარეობა ქვეყანაში. გამოაცხადებს რა ამგვარ მდგომარეობას, პრეზიდენტის ლეგალური „დეკლარაცია“ იწყება. თუ პალატები და მთავრობა ვერ ასრულებს დაკისრებულ მოვალეობას, პრეზიდენტი უფლებამოსილია მათ ნაცვლად მიიღოს გადაწყვეტილებები, შეუძლია გადააყენოს მთავრობა და თავადვე განახორციელოს აღმასრულებელი ხელისუფლება.³⁶⁵ სახელმწიფოს მეთაურის მნიშვნელოვან ბერკეტს საკანონმდებლო ორგანოს გვერდის ავლით რეფერენდუმზე კანონპროექტის გატანის უფლება წარმოადგენს. რეფერენდუმზე პროექტის მოწონების შემთხვევაში, პრეზიდენტი ხელს აწერს და აქვეყნებს კანონს. ნორმატიული აქტების მიხედვით საქმიანობიდან აღსანიშნავია, რომ მას შეუძლია გამოსცეს ორდონანსები და დეკრეტები.

აღსანიშნავია, რომ საპრეზიდენტო-საპარლამენტო სისტემა პრეზიდენტს უფრო მეტ კომპეტენციას ანიჭებს, ვიდრე პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად (მაგ., პრეზიდენტის კანონმდებლობითი უფლებამოსილება). რუსეთში პრეზიდენტს დეკრეტების გამოცემის ფართო კომპეტენცია აქვს, ხოლო პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად სისტემაში პრეზიდენტს არ აქვს ვეტო, ან სუსტი ვეტო აქვს, რაც პარლამენტის კომპეტენციას ზრდის.³⁶⁶ **შუგარტი და კერი პრეზიდენტი-პარლამენტთან ერთად სისტემის დემოკრატიულობას ეჭვქვეშ აყენებენ.** ასეთი სისტემა არსებობდა გერმანიაში ე.წ. ვაიმარის რესპუბლიკაში (1919-1933), რაც ფაშიზმის მოსვლით დასრულდა, დღეს მოცემულია რუსეთის ფედერაციის რესპუბლიკაში და სხვა სახელმწიფოებში. **მიჩნევენ, რომ ამ სისტემაში დარღვეულია შეკავება-გაწონასწორების მექანიზმები.**

3.5.4. კოჰაბიტაცია

მართალია, მთავრობის ფორმირებას ახდენს პრეზიდენტი, მაგრამ პრეზიდენტი საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ, მიუხედავად იმისა, ფორმალურად ითვალისწინებს თუ არა ამას კონსტიტუცია, იძულებულია ანგარიში გაუწიოს საპარლამენტო არჩევნების შედეგებს პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის დასახელების დროს. თუ საპარლამენტო არჩევნების შედეგად, საპარლამენტო უმრავლესობას პრეზიდენტის მიმართ ოპოზიციურად განწყობილი პოლიტიკური პარტია მოიპოვებს, პრეზიდენტი იძულებული იქნება, პრემიერ-მინისტრად ოპოზიციურად განწყობილი კანდიდატი წამოაყენოს. სხვა არჩევანის გაკეთების შემთხვევაში, პრეზიდენტს საშიშროება ექმნება, პრემიერ-მინისტრმა და მთავრობამ ვერ მიიღოს ნდობა პარლამენტში.³⁶⁷

როცა პრეზიდენტს ოპოზიციური პოლიტიკური პარტიის მიერ ჩამოაყალიბებული მთავრობა ჰყავს, იქმნება სისტემა, რომელსაც ხშირად ფრანგულ ლიტერატურაში „თანაცხოვრებას“ (*cohabitation*) უწოდებენ, რომელიც ასახავს იდეას – ორი შეუთავსებელი ადამიანი იძულებულია ერთად იცხოვროს.³⁶⁸

პრეზიდენტს აქაც რჩება ბერკეტი. მას შეუძლია ნებისმიერი მიზეზით დაითხოვოს პარლამენტი, საფრანგეთში ერთადერთ აკრძალვას წარმოადგენს პარლამენტის დათხოვნის

დაუშვებლობა მისი არჩევანი ერთი წლის განმავლობაში. სხვა შემთხვევაში მას თავისუფლად შეუძლია დათხოვნა თავისი მხარდამჭერი უმრავლესობის აღსადგენად გამოიყენოს. თუმცა, პრეზიდენტმა პარლამენტის დათხოვნას მხოლოდ მაშინ უნდა მიმართოს, როდესაც დარწმუნებულია ამომრჩეველთა მხარდაჭერაში, წინააღმდეგ შემთხვევაში, ასეთი გადაწყვეტილება პრეზიდენტისათვის ძალზე სახიფათოა. თუ ამომრჩევლებმა პრეზიდენტის ოპოზიციას დაუჭირეს მხარი, ის უკვე იძულებულია, შეეგუოს ოპოზიციურ მთავრობას.

აღმასრულებელი ხელისუფლების ოპოზიციურ სემენტებად დაყოფამ – ერთი მხრივ, პრეზიდენტი და მეორე მხრივ, კაბინეტი პარლამენტის მხარდაჭერით, შეიძლება წარმოშვას კრიზისი, თუკი ამ დროს ერთ-ერთი ან ორივე მხარე უგულვებელყოფს ერთმანეთის უფლებებს. **კოჰაბიტაცია ხშირად განისაზღვრება, როგორც „აღმასრულებელი დაყოფილი საკუთარი თავის წინააღმდეგ“.**³⁶⁹ პრეზიდენტს არ გააჩნია საკმარისი უფლებამოსილებები, რომ დამოუკიდებლად განახორციელოს აღმასრულებელი ხელისუფლება, მაგრამ საკმარისი აქვს იმისთვის, რომ თავისი უფლებამოსილებების პრემიერ-მინისტრის წინააღმდეგ გამოყენებით კრიზისი გამოიწვიოს. როგორც წესი, ასეთ შემთხვევაში პრეზიდენტი უკან იხვევს და სისტემა ფუნქციონირებს, როგორც საპარლამენტო. ამიტომ **დიუვერჟე ნახევრად-საპრეზიდენტო რესპუბლიკას უწოდებდა სისტემას, რომელიც მონაცვლეობს საპრეზიდენტო და საპარლამენტო სისტემებს შორის. როცა პრეზიდენტი და საპარლამენტო უმრავლესობა ერთ პარტიას წარმოადგენს, სისტემა საპრეზიდენტოა, ხოლო როცა ასე არაა, სისტემა ფუნქციონირებს, როგორც საპარლამენტო.**³⁷⁰

აღსანიშნავია, რომ კოჰაბიტაცია უფრო ხშირად ხდება პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად სისტემაში, ვიდრე საპრეზიდენტო-საპარლამენტო სისტემაში.

3.6. მმართველობის ფორმების მარტივი გამიჯვნის წესი

მმართველობის ფორმებს შორის განსხვავება შეიძლება მარტივად ჩამოვყალიბოთ პროფესორ კერის მიერ შემუშავებულ შემდეგ კითხვებზე პასუხის გაცემის გზით: ა) როგორ აირჩევა საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლებები; ბ) რა ურთიერთობა აქვთ მათ ერთმანეთთან ფუნქციონირების პროცესში.

პარლამენტი ნებისმიერ დემოკრატიულ სისტემაში აირჩევა ხალხის მიერ, მაგრამ ასე არაა აღმასრულებელი ხელისუფლების შემთხვევაში.

საპრეზიდენტო სისტემა

- უმაღლესი აღმასრულებელი პირი არჩეულია პირდაპირი წესით ხალხის მიერ;
- აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ორგანოების ფუნქციონირების ვადა ფიქსირებულია და ორმხრივი ნდობის საგანს არ წარმოადგენს.

საპარლამენტო სისტემა

- აღმასრულებელი ხელისუფლება არჩეულია საკანონმდებლო ორგანოს მიერ;
- აღმასრულებელი ხელისუფლება ინარჩუნებს უფლებამოსილებას მანამ, სანამ საკანონმდებლო ორგანოს ნდობა აქვს.

შერეული სისტემები

- პრეზიდენტი არჩეულია პირდაპირი წესით ხალხის მიერ და მინიჭებული აქვს მნიშვნელოვანი ძალაუფლება;
- პრეზიდენტთან ერთად არსებობს პრემიერ-მინისტრი და კაბინეტი, რომელსაც საკანონმდებლო ორგანოს ნდობა სჭირდება.³⁷¹

4. საქართველოს მმართველობის ფორმა

4.1. საქართველოს მმართველობის ფორმის ისტორიული ანალიზი

4.1.1. უძველესი დროიდან პირველ კონსტიტუციამდე

ისტორიულად საქართველოს მართვა-გამგეობის ფორმა მონარქიას წარმოადგენდა. ამასთან, დიდგვაროვნები ყოველთვის ცდილობდნენ მეფის ხელისუფლების შეზღუდვას, სახელმწიფო მმართველობამ კონსტიტუციური მონარქიის სახე თამარის ეპოქაში მიიღო. როგორც ივანე ჯავახიშვილი წერს: „სამეფოს სათავეში თუმცა მეფე იდგა, მაგრამ მთავრობაც, მინისტრთა საბჭო – „სავაზირო“ და სახელმწიფო დარბაზიც არსებობდა, რომელნიც მეფის ხელისუფლების თანამოხიარენი იყვნენ. მინისტრთა ყოველთა უპირველესს, რომელიც იმავე დროს მწიგნობართა უხუცესი და ჭყონდიდელი მთავარეპისკოპოსი იყო, ისეთი დიდი მნიშვნელობა ჰქონდა, რომ მის დაუკითხავად მეფეს არაფრის გადაწყვეტა არ შეეძლო“. თუ ამ ყოველივეს ყუთლუ არსლანის გამოსვლას დავამატებთ, თამამად შეიძლება ითქვას, რომ XII საუკუნეში ვხვდებით ქართული პარლამენტარიზმის პირველ ჩანასახსა და ხელისუფლების შებოჭვის პირველ მცდელობას.

საქართველოს რუსეთის იმპერიის მიერთების შემდეგ ქართველი მოღვაწეები მმართველობის ფორმებთან დაკავშირებით არაერთ საინტერესო მოსაზრებას ავითარებდნენ. ისინი სრულად იზიარებდნენ კაცობრიობის იმდროინდელ მიღწევებს. 1832 წლის შეთქმულებს განსაზღვრულიც კი ჰქონდათ მართვა-გამგეობის ფორმა – კონსტიტუციური მონარქია. სოლომონ დოდაშვილი კი სასურველ მმართველობის ფორმად საპარლამენტო რესპუბლიკას მიიჩნევდა.

დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ, 1918 წელს, საქართველო დემოკრატიულ რესპუბლიკად იქნა გამოცხადებული, ხოლო ეროვნულ საბჭოს ქვეყნის საკანონმდებლო ორგანოს ფუნქცია დაეკისრა. 1921 წლის 21 თებერვალს დამფუძნებელმა კრებამ ნაჩქარევად, კონსტიტუციის მნიშვნელოვანი ნაწილის არსებითი განხილვის გარეშე, მიიღო კონსტიტუცია, რომლის თანახმად, საქართველოს „მუდმივი და უცვლელი ფორმა პოლიტიკური წესწყობილებისა არის დემოკრატიული რესპუბლიკა“.

4.1.2. 1921 წლის კონსტიტუცია

1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია მმართველობის საპარლამენტო რესპუბლიკასთან მიახლოებულ მოდელს გვთავაზობდა და უამრავი პროგრესული ცნება და ნორმა შემოაქონდა. დემოკრატიული ღირებულებებისა და სამართლებრივი მიღწევების გათვალისწინების მიუხედავად, ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოთა მოწყობის საკითხები გარკვეული თავისებურებებით ხასიათდება.

საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის მმართველობის ფორმა ქართული კონსტიტუციონალიზმის განვითარების ეტაპებზე საუბრისას დაწვრილებით იქნა განხილული.

4.1.3. საბჭოური კონსტიტუციები

1921 წლის 21 თებერვალს მიღებული კონსტიტუციის მეოთხე დღეს – 25 თებერვალს, სამხედრო ოკუპაციის შედეგად დამყარდა საბჭოთა ხელისუფლება და საქართველო საბჭოთა სოციალისტურ რესპუბლიკად გამოცხადდა. სახელმწიფო წყობილების ფორმად პროლეტარიატის დიქტატურა, ხოლო ხელისუფლების ორგანოების იერარქიული დონეების ურთიერთმიმართების საფუძვლად დემოკრატიული ცენტრალიზმი განისაზღვრა.

1927 წლის 3 აპრილს საბჭოთა საქართველოს მეორე კონსტიტუცია იქნა მიღებული, რომლითაც დაკანონდა საქართველოს საბჭოთა კავშირში შესვლა.

საბჭოთა კავშირის ისტორიაში ფორმალურად ყველაზე დემოკრატიულად აღიარებული 1936 წლის კონსტიტუციის თარგზე გამოიჭრა საქართველოს 1937 წლის კონსტიტუცია. სახელმწიფოს პოლიტიკურ საფუძველს ამჯერად უკვე ქალაქისა და სოფლის მშრომელთა დეპუტატების საბჭო წარმოადგენდა და მთელი ძალაუფლება მათ გადაეცათ. ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო იყო საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის უზენაესი საბჭო, ხოლო უმაღლესი განმკარგულებელი ორგანო – საქართველოს სსრ სახალხო კომისართა საბჭო. ფორმალურად მნიშველოვნად შეიცვალა საარჩევნო სისტემა და აღიარებულ იქნა საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი არჩევნების პრინციპის ფარული კენჭისყრით ამოქმედება.

1978 წლის 15 აპრილის კონსტიტუციამ მნიშვნელოვანი ცვლილებები გაითვალისწინა. სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების ერთიან სისტემას ქმნიდა სახალხო დეპუტატთა საბჭოების ქსელი, საქართველოს უმაღლესი საბჭოთი სათავეში, რომელიც 5 წლის ვადით აირჩეოდა და ახდენდა აღმასრულებელი ხელისუფლების – მთავრობის, ფორმირებას.

4.1.4. მმართველობის ფორმები დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ

1990 წლის 28 ოქტომბრის დემოკრატიული არჩევნების შედეგად შეიქმნა საქართველოს პარლამენტი, რომელმაც საქართველოში მეორედ საპარლამენტო

რესპუბლიკას მისცა დასაბამი. ვინაიდან მას ჯერ არ ჰქონდა საკუთარი კონსტიტუცია, პარლამენტმა 1978 წლის კონსტიტუციაში შეიტანა ცვლილებები. პირველ ხანებში, სახელმწიფოს მეთაურის ფუნქციას პარლამენტის თავჯდომარე ითავსებდა, ხოლო პარლამენტს, ფაქტობრივად, ვიცე-სპიკერი თავმჯდომარეობდა, აღმასრულებელ ხელისუფლებას კი პრემიერ-მინისტრი მეთაურობდა. ეს იყო სახელმწიფოს მეთაურის თანამდებობის შეთავსების მეორე შემთხვევა, თუმცა, განსხვავებული სახით, რადგან სახელმწიფოს მეთაურობის შემთავსებელ სუბიექტს პარლამენტის თავჯდომარე წარმოადგენდა და არა მთავრობის თავმჯდომარე, როგორც ეს 1921 წლის კონსტიტუციით იყო გათვალისწინებული. სახელმწიფომ ამ სახით ხუთიოდე თვე იარსება. 1991 წლის დასაწყისში საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტის არჩევნები ჩატარდა და საქართველოს პირველ პრეზიდენტად ზვიად გამსახურდია აირჩიეს, ხოლო პარლამენტის თავმჯდომარეობა მის პირველ მოადგილეს დაეკისრა. 1978 წლის კონსტიტუციაში ცვლილებების სიმრავლემ კონსტიტუციის ტექსტი არსებითად წაუკითხავი გახადა. **შეიღება ითქვას, მმართველობის ფორმა საპრეზიდენტო-საპარლამენტო შერეული მმართველობის მოდელის ჩანასახი იყო.** აღსანიშნავია, რომ ახალმა ხელისუფლებამ ჩაატარა რეფერენდუმი, რომლის შედეგების გათვალისწინებით მიიღო „საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის აქტი“.

1991 წელს ზვიად გამსახურდიას კანონიერი ხელისუფლება ძალადობრივი გზით დაამხეს, იქმნება სამხედრო საბჭო, რომელიც ძალადაკარგულად აცხადებს 1978 წლის კონსტიტუციას და იღებს დეკლარაციას 1921 წლის კონსტიტუციის აღდგენის თაობაზე. ცხადია, ეს იყო სიმბოლური გადაწყვეტილება, თავად საბჭომ 3 დღის შემდეგ დაადგინა, რომ 1921 წლის კონსტიტუცია ამოქმედდა „რეალობის გათვალისწინებით“.³⁷² ამდენად, ეს იყო საქართველოს პირველი კონსტიტუციის ამოქმედების მეორე უშედეგო ცდა.

1992 წლის მარტში სამხედრო საბჭომ თვითლიკვიდაცია გამოაცხადა და შეიქმნა სახელმწიფო საბჭო ედუარდ შევარდნაძის თავმჯდომარეობით. სახელმწიფო საბჭომ დაადასტურა 1921 წლის კონსტიტუციის მოქმედება და გამოაცხადა საპარლამენტო არჩევნები.

1992 წელს არჩეულმა პარლამენტმა 6 ნოემბერს „მცირე კონსტიტუციის“ სახელით ცნობილი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ კონსტიტუციური კანონი მიიღო, რითაც უკვე მესამედ, საპარლამენტო რესპუბლიკის აღიარება მოხდა. ნოვაცია ის იყო, რომ პარლამენტს ჰყავდა ამომრჩევლების მიერ პირდაპირი წესით არჩეული პარლამენტის თავჯდომარე, რომელიც შემდგომ პარლამენტმა სახელმწიფოს მეთაურადც აირჩია. **ქართულ კონსტიტუციონალიზმში სახელმწიფოს მეთაური უკვე მესამედ გახდა შეთავსებადი ფიგურა.**

1993 წელს პარლამენტის მიერ არჩეულმა საკონსტიტუციო კომისიამ ახალ კონსტიტუციაზე დაიწყო მუშაობა. 1995 წელს მიღებულმა კონსტიტუციამ მმართველობის ფორმად საპრეზიდენტო რესპუბლიკა დაამკვიდრა.

4.2. საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუცია

4.2.1. 1995 წლის კონსტიტუციის თავდაპირველი რედაქცია

კონსტიტუციის შემუშავების დროს 1993–1995 წლების საკონსტიტუციო კომისიაში პრეზიდენტის დიდი ძალაუფლების არსებობა გამართლებული იყო იმით, რომ *პრეზიდენტი არის ერის კეთილი მზრუნველი, მამა, პატრიარქი*³⁷³. თუმცა, ფაქტია, რომ კონსტიტუცია იქმნება არა იმის გამო, რომ ადამიანები ანგელოზები არიან, არამედ იმის გამო, რომ ყოველ ადამიანს აქვს ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების მიდრეკილება.

1995-2004 წლებში არსებული კონსტიტუციის რედაქციით, სახელმწიფო ხელისუფლება კლასიკურ სამ განშტოებად იყო დაყოფილი – საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებად. პარლამენტი აირჩეოდა 4 წლის ვადით, პრეზიდენტი კი – 5 წლით. **ამ პერიოდში არსებული სახელმწიფო ხელისუფლების მოდელი საპრეზიდენტო სისტემას შეიძლება მივაკუთვნოთ, თუმცა პრეზიდენტის სასარგებლოდ დარღვეული წონასწორობით.**³⁷⁴

საქართველოს პრეზიდენტი წარმოადგენდა საქართველოს სახელმწიფოსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურს, წარმართავდა და ახორციელებდა სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას, უზრუნველყოფდა ქვეყნის ერთიანობასა და მთლიანობას, სახელმწიფო ორგანოთა საქმიანობას კონსტიტუციის შესაბამისად. საქართველოს პრეზიდენტი იყო საქართველოს უმაღლესი წარმომადგენელი საგარეო ურთიერთობებში და უმაღლესი მთავარსარდალი. **საპრეზიდენტო რესპუბლიკის კონცეფციის შესაბამისად, მთავრობა არ იყო დამოუკიდებელი ორგანო, იგი პრეზიდენტის სათაბიროს წარმოადგენდა.**

საქართველოს პარლამენტი იყო ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც ახორციელებდა საკანონმდებლო ხელისუფლებას, განსაზღვრავდა ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, კონსტიტუციით განსაზღვრულ ფარგლებში კონტროლს უწევდა მთავრობის საქმიანობას და ახორციელებდა სხვა უფლებამოსილებებს. სასამართლო ხელისუფლება კი ხორციელდებოდა საკონსტიტუციო კონტროლის, მართლმსაჯულების და კანონით დადგენილი სხვა ფორმების მეშვეობით.

პრეზიდენტს არ ჰქონდა პარლამენტის დათხოვნის უფლება, ხოლო პარლამენტი უფლებამოსილი იყო, იმპიჩმენტის წესით გადაეყენებინა პრეზიდენტი. თუმცა იმპიჩმენტის პროცედური სირთულის გამო, ეს თითქმის შეუძლებელი იყო. სამივე შტოს ერთმანეთისგან მკაფიო გამიჯვნის მიუხედავად, ისინი ვერც აბსოლუტურად იზოლირებულად მოქმედებენ. დიდი იყო იმ უფლებამოსილებათა წრე, რომელიც ხელისუფლების ორივე შტოს მონაწილეობით უნდა განხორციელებულიყო. კერძოდ:

ა) პარლამენტის მიერ კანონის მიღებისას პრეზიდენტს ჰქონდა შეყოვნებითი ვეტო, რომლის დაძლევაც პარლამენტს სითით შემადგენლობის 3/5-ით შეეძლო. აღსანიშნავია, რომ ვეტოს დაძლევისთვის განსაზღვრული კვოტა ძალზე მაღალი იყო;

ბ) საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება პრეზიდენტსაც ჰქონდა, რაც დამახასიათებელი არაა არც საპრეზიდენტო და არც საპარლამენტო რესპუბლიკებისთვის და არღვევდა წონასწორობას პრეზიდენტის სასარგებლოდ. უფრო მეტიც, პრეზიდენტი უფლებამოსილი იყო, მოეთხოვა განსაკუთრებული უფლებები საკანონმდებლო პროცესში,

როგორცაა, კანონპროექტის რიგგარეშე განხილვის უფლება;

გ) საგანგებო და საომარ მდგომარეობას აცხადებდა პრეზიდენტი და ამტკიცებდა პარლამენტი;

დ) მინისტრებს ნიშნავდა პრეზიდენტი პარლამენტის თანხმობით, მაგრამ ათავისუფლებდა ერთპიროვნულად;

ე) საერთაშორისო ხელშეკრულებების დადების, ელჩებისა და დიპლომატიური წარმომადგენლების დანიშვნის და რიგი საკითხების გადაწყვეტისას ორივე განშტოება იღებდა მონაწილეობას;

ვ) ბიუჯეტის წარდგენის უფლებით სარგებლობდა მხოლოდ პრეზიდენტი, პარლამენტს, პრეზიდენტის თანხმობის გარეშე, არ ჰქონდა მასში ცვლილების შეტანის უფლება. ამის საპირისპიროდ, აშშ-ში პრეზიდენტი ბიუჯეტის ასიგნებების გამოყოფის შემთხვევაში მთლიანად პარლამენტზეა დამოკიდებული. თუ საქართველოს პარლამენტი ბიუჯეტს არ მიიღებდა, აღმსარულებელი ხელისუფლება ნაკისრ ვალდებულებათა შესასრულებლად აუცილებელ ხარჯებს წინა წლის ბიუჯეტის მიხედვით ფარავდა.

ამ საკითხებთან დაკავშირებით თანამშრომლობა შედგებოდა მანამ, სანამ საპარლამენტო უმრავლესობასა და პრეზიდენტს შორის მკვეთრი პოლიტიკური დაპირისპირება არ მოხდებოდა, ხოლო ასეთი დაპირისპირების წარმოიშობის შემთხვევაში იქმნებოდა ჩიხური მდგომარეობა – პრეზიდენტი ვერ დაითხოვდა პარლამენტს, პარლამენტი ვერ გადააყენებდა პრეზიდენტს. ჩიხის დაძლევა კი, როგორც წესი, კონსტიტუციის დარღვევის ხარჯზე ხორციელდებოდა.³⁷⁵

გარდა ამისა, აღმსარულებელი ხელისუფლების შეოქმედებას აშშ-ში დამატებით სხვა ისეთი ფაქტორებიც განაპირობებს, რაც ქართულ სინამდვილეში არ არსებობდა, კერძოდ, ორპალატიანი საკანონმდებლო ორგანო, ძალაუფლების გამიჯვნა ვერტიკალურად – ფედერალიზმის პრინციპებით და ა.შ.

4.2.2. მმართველობის მოდელი 2004 წლის თებერვლის შემდეგ

2004 წლის 6 თებერვლის საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად საქართველო გადავიდა შერეული (ნახევრად-საპრეზიდენტო) მმართველობის მოდელზე. 2004 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების ძირითადი შედეგი იყო პრეზიდენტის უფლებამოსილების მნიშვნელოვანი გაფართოება, პარლამენტის დასუსტება, ხელისუფლების ახალი აღმსარულებელი ორგანოს – მთავრობის შექმნა, სამი განშტოების დამატებით ჩამოყალიბდა სახელმწიფოს მეთაურის ხელისუფლება, პრეზიდენტის სახით. ³⁷⁶ ცვლილებების შედეგად პრეზიდენტი გახდა არა აღმსარულებელი ხელისუფლების, არამედ სახელმწიფოს მეთაური და ამავე დროს, პრემიერ-მინისტრთან ერთად ხელმძღვანელობდა აღმსარულებელ ხელისუფლებას. მთავრობის ფორმირება ხდებოდა პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის ფორმალური მონაწილეობით. მთავრობა უფლებამოსილებას იხსნიდა ახალარჩეული პრეზიდენტის და არა ახალარჩეული პარლამენტის წინაშე.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კონსტიტუციაში განხორციელებული ცვლილებები შერეული მმართველობის არა ფრანგულ, არამედ რუსულ მოდელზე აიგო, რაც შუგარტისა და კერის კლასიფიკაციით, პრეზიდენტი-პარლამენტთან ერთად მმართველობის ფორმას წარმოადგენს.

4.2.2.1. პრეზიდენტის როლი და სტატუსი სახელმწიფო ხელისუფლებაში

მთავრობის ფორმირებაში გადამწყვეტი როლი პრეზიდენტს ეკუთვნოდა, თუმცა ამ პროცესში პარლამენტიც მონაწილეობდა. თუ პრეზიდენტის მიერ წარდგენილი მთავრობის შემადგენლობა და სამთავრობო პროგრამა ზედიზედ სამჯერ ვერ მიიღებდა პარლამენტის ნდობას, საქართველოს პრეზიდენტი დაითხოვდა პარლამენტს და დანიშნავდა რიგგარეშე არჩევნებს. როგორც ვხედავთ, პარლამენტს მთავრობის ნდობაზე უარის თქმა შეიძლება მეტისმეტად მძიმედ დასჯდომოდა. ამიტომ, **მთავრობის ფორმირებაში პარლამენტის როლი ფორმალური იყო.**

მართალია, პრეზიდენტი გამიჯნული იყო მთავრობისგან, მაგრამ უფლებამოსილი იყო, ნებისმიერ დროს მოიწვია და თავმჯდომარეობა გაეწვია მთავრობის სხდომისთვის. პრეზიდენტის აქტები იერარქიით უფრო მაღლა იდგა მთავრობისა და მინისტრის (მთლიანად აღმასრულებელი ხელისუფლების) აქტებზე. ფრანგულ მოდელში გამიჯნულია უფლებამოსილებები, რომელსაც პრეზიდენტი დამოუკიდებლად ახორციელებს და უფლებამოსილებები, რომელთან დაკავშირებითაც აუცილებელია შესაბამისი დარგის მინისტრის თანახმობა. **2004 წლის კონსტიტუციის რედაქციით, პრეზიდენტი აღჭურვილი იყო უფლებამოსილებით, ნებისმიერ საკითხზე გამოეცა ბრძანება.** ასეთი უფლებამოსილებით სარგებლობენ რუსეთის, სომხეთისა და ყირგიზეთის პრეზიდენტები.³⁷⁷

პრეზიდენტი უფლებამოსილი იყო, თავად გაეუქმებინა მინისტრის აქტები, თუ ისინი არ შეესაბამებოდა კონსტიტუციას, კანონებსა და პრეზიდენტის ნორმატიულ აქტებს. პრეზიდენტს დაეკისრა საკონსტიტუციო კონტროლისა და ადმინისტრაციული იუსტიციის ფუნქცია, რაც ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპის დარღვევა იყო³⁷⁸.

პრეზიდენტი უფლებამოსილი იყო ნებისმიერ დროს, საკუთარი ინიციატივით ან კონსტიტუციით გათვალისწინებულ შემთხვევებში გადააყენებინა მთავრობა. აღსანიშნავია, რომ საქართველოს თავდაცვის, შინაგან საქმეთა და იუსტიციის მინისტრები პირდაპირ ექვემდებარებოდნენ პრეზიდენტს. პრეზიდენტი იყო საქართველოს სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი და მონაწილეობას იღებდა ყველა მაღალი თანამდებობის პირთა დანიშვნაში. იგი თანხმობას აძლევდა მთავრობას პარლამენტში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის წარდგენაზე; პრეზიდენტს მიენიჭა უფლება, საგადასახადო და საბიუჯეტო საკითხებზე გამოეცა კანონის ძალის მქონე დეკრეტები, თუ პარლამენტი დათხოვნილი იყო, აგრეთვე, დეკრეტით დაემტკიცებინა სახელმწიფო ბიუჯეტი, თუ პარლამენტი დროულად არ დაამტკიცებდა მას. საგანგებო და საომარი მდგომარეობის გამოცხადების დროს პრეზიდენტს ენიჭებოდა ადამიანის ძირითადი უფლებების შეზღუდვის უფლება.

4.2.2.2. პრემიერ-მინისტრის ბერკეტები

პრემიერი, ერთი შეხედვით, ყველაზე დაუცველი ფიგურა იყო, თუმცა პრეზიდენტს მისი გათავისუფლება შეეძლო მხოლოდ მაშინ, როდესაც მთლიანად მთავრობას ითხოვდა³⁷⁹. აღსანიშნავია, რომ პრემიერი აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებისას კანონმდებლობით შეზღუდული არ იყო. პრეზიდენტის მსგავსად, მასაც ნებისმიერ სამთავრობო საკითხზე ჰქონდა კომპეტენცია, თუმცა მისი პოლიტიკური აქტივობის ფარგლებს მაინც პრეზიდენტი განსაზღვრავდა³⁸⁰. თუ პრემიერი პრეზიდენტის მორჩილი არ გამოდგებოდა, პრეზიდენტი მას გადააყენებდა, ხოლო თუ საპარლამენტო უმრავლესობა პრემიერ-მინისტრის მხარდამჭერი იყო (პრეზიდენტი ვერ ან არ დაშლიდა ოპოზიციურ პარლამენტს), მას შეეძლო აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებაში პრეზიდენტს შესცილებოდა. აქ წარმოიშობა ცნობილი „კოაბიტაციის“ (cohabitation) პრობლემა. რაც პრაქტიკაში რეალობად 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ იქცა და 2013 წლის ოქტომბრის მორიგ საპრეზიდენტო არჩევნებამდე გაგრძელდა.

4.2.2.3. პარლამენტი და მთავრობის საკონტროლო უფლებამოსილებები

კონსტიტუცია ითვალისწინებდა უნდობლობის გამოცხადების შესაძლებლობას. პარლამენტის მიერ მთავრობისადმი უნდობლობის შემთხვევაში პრეზიდენტი უფლებამოსილი იყო, გადააყენებინა მთავრობა ან დაეთხოვა პარლამენტი. პარლამენტს საფრთხე არ ემუქრებოდა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ის მთავრობის მიმართ აღძრავდა უპირობო უნდობლობას, რაც პარლამენტის სრული შემადგენლობის 3/5-იან უმრავლესობას მოითხოვდა. სხვა შემთხვევაში, მთავრობის ფორმირებისას, მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადებისას, ბიუჯეტის მიუღებლობისას და მთავრობის მიერ კანონზე მიბმულ ნდობაზე (ნეგატიური ვოტუმი) უარის თქმისას პრეზიდენტი უფლებამოსილი იყო, დაეთხოვა პარლამენტი ან უკეთეს შემთხვევაში, უგულბებელიყო საკანონმდებლო ორგანოს გადაწყვეტილებები.

2004 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებით შეიზღუდა პარლამენტის საკანონმდებლო ფუნქციაც. კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მე-8 პუნქტის თანახმად, ფინანსურ ხარჯებთან დაკავშირებული კანონპროექტი პარლამენტს მხოლოდ მთავრობის თანხმობის შემდეგ შეეძლო მიეღო.

4.3. საქართველოს მმართველობის მოდელი 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების შემდეგ

4.3.1. პრეზიდენტის სტატუსი

2004 წლით დამკვიდრებული მოდელის ყველაზე პრობლემურ საკითხს პრეზიდენტის დაუბალანსებელი უფლებამოსილებები წარმოადგენდა. **2009-2010 წლების**

საკონსტიტუციო კომისიის ამოსავალი წერტილი სწორედ პრეზიდენტის აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან დისტანცირება იყო. თუ 2004 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებით პრეზიდენტი იყო როგორც სახელმწიფოს მეთაური, ისე აღმასრულებელი ხელისუფლებით აღჭურვილი, საშინაო და საგარეო პოლიტიკის წარმმართველი პირი, 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილების შედეგად „საქართველოს პრეზიდენტი არის საქართველოს სახელმწიფოს მეთაური, ქვეყნის ერთიანობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის გარანტი. საქართველოს პრეზიდენტი კონსტიტუციით მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებების ფარგლებში უზრუნველყოფს სახელმწიფო ორგანოთა ფუნქციონირებას. საქართველოს პრეზიდენტი არის საქართველოს სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი. საქართველოს პრეზიდენტი წარმოადგენს საქართველოს საგარეო ურთიერთობებში“. **პრეზიდენტს, როგორც ნეიტრალურ არბიტრს, აეკრძადა პოლიტიკური პარტიის წევრობა.**

პრეზიდენტად შეიძლება აირჩეს პირი, რომელსაც მიღწეული აქვს 35 წლის ასაკისთვის, საქართველოში უცხოვრია 5 წელი მაინც და არჩევნების დანიშვნის დღემდე ბოლო 3 წლის განმავლობაში ცხოვრობდა საქართველოში. აღნიშნული საარჩევნო ცენზი პრეზიდენტობის კანდიდატის ქვეყანასთან საკმარისი კავშირების უზრუნველყოფას ემსახურება. საკონსტიტუციო ცვლილების ნოვაციას წარმოადგენს პრეზიდენტობის კანდიდატისათვის დაბადებით საქართველოს მოქალაქეობის მოთხოვნის გაუქმება.

4.3.2. პრეზიდენტის კომპეტენციები

მმართველობის ახალი მოდელიდან გამომდინარე, პრეზიდენტის კომპეტენციები მნიშვნელოვნად შემცირებულია. ის დამოუკიდებლად ძირითადად მხოლოდ ცერემონიალურ და სიმბოლურ ფუნქციებს ასრულებს. პრეზიდენტს არ ექვემდებარება მთავრობა, აღარ აქვს უფლება, ნებისმიერ დროს მოიწვიოს და თავმჯდომარეობდეს მთავრობის სხდომას. მას შეუძლია მხოლოდ საკითხის განხილვის უფლება მოითხოვოს მთავრობის სხდომაზე. **პრეზიდენტი აღარ სარგებლობს მთავრობის გადაწყვეტილებების გაუქმების უფლებამოსილებით;** ასევე, არ შეუძლია საკუთარი ინიციატივით ნებისმიერ დროს გადააყენოს მთავრობა. საქართველოს თავდაცვის, შინაგან საქმეთა და იუსტიციის მინისტრები გამოვიდნენ პრეზიდენტის დაქვემდებარებიდან. მთავრობის დაკომპლექტების პროცესში იგი სიმბოლურად მონაწილეობს, **ჩამოერთვა საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება.** შეიზღუდა პრეზიდენტის კომპეტენცია საგარეო ურთიერთობების სფეროში, კერძოდ, ელჩების დანიშვნა თუ აკრედიტაცია, სხვა სახელმწიფოებთან მოლაპარაკების წარმოება, საერთაშორისო ხელშეკრულებათა ხელმოწერა, საკონსტიტუციო ცვლილებების შემდგომ შესაძლებელია განხორციელდეს მხოლოდ მთავრობასთან შეთანხმებით.

პრეზიდენტი ჩამოშორდა ბიუჯეტის მიღების პროცესს. ბიუჯეტის პროექტის წარდგენას არ სჭირდება პრეზიდენტის თანხმობა. პრეზიდენტი ჩართულია მთავრობის ფორმირებისა და ნლობა-უნდობლობის გამოცხადების პროცესში. ამასთან, ახალი რედაქციით, მთავრობა უფლებამოსილებას იხსნის ახალარჩეული პარლამენტის და არა ახალარჩეული პრეზიდენტის წინაშე. **მიუხედავად იმისა, რომ პრეზიდენტს ჩამოშორდა**

უფლებამოსილებების ვრცელი სპექტრი, მის არსენალში მაინც რჩება სახელმწიფოსათვის მნიშვნელოვანი საკითხების გადაწყვეტის შესაძლებლობა.

პრეზიდენტს შეუნარჩუნდა საკადრო უფლებამოსილებები: კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში პარლამენტს წარუდგენს, ნიშნავს, ათავისუფლებს და გადააყენებს თანამდებობის პირებს; ნიშნავს საკონსტიტუციო სასამართლოს 3 წევრს, კანონით დადგენილი წესით ნიშნავს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრს; ორგანული კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით მონაწილეობს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის წევრებისა და თავმჯდომარის თანამდებობაზე განწესებაში; მთავრობასთან შეთანხმებით პარლამენტს წარუდგენს ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების წევრთა კანდიდატურებს; კვლავაც პრეზიდენტი წარადგენს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურას მთავრობის წინასწარი თანხმობით.

საქართველოს პრეზიდენტს შეუნარჩუნდა რეფერენდუმის დანიშვნის უფლება, თუმცა საკუთარი ინიციატივით დანიშვნის უფლება ჩამოერთვა. პრეზიდენტის მნიშვნელოვანი კომპეტენციაა საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის მიმართვა კანონის არაკონსტიტუციურობასთან დაკავშირებით. მას, ასევე, აქვს სუსპენზიური ვეტოს უფლება.

4.3.3. პრეზიდენტის საგარეო უფლებამოსილებები

საგარეო ურთიერთობებთან დაკავშირებით აღსანიშნავია, რომ პრეზიდენტი არის საქართველოს წარმომადგენელი საგარეო ურთიერთობებში, მას შეუძლია აწარმოოს მოლაპარაკებები მთავრობასთან შეთანხმებით. თუმცა, მოლაპარაკებისთვის საჭირო რესურსს იგი არ ფლობს, რამდენადაც მას არ ექვემდებარება საგარეო საქმეთა სამინისტრო. აღსანიშნავია, რომ **პრეზიდენტს აკისრია საგარეო წარმომადგენლობის უფლებამოსილება, მაგრამ საგარეო პოლიტიკის განმსაზღვრელ ორგანოს მთავრობა წარმოადგენს.** ამ შემთხვევაში პრობლემური ხდება მათ შორის კომპეტენციებს გამიჯვნის საკითხი. ამგვარი მოწესრიგების მქონე სახელმწიფოებში ხშირად სადაო ხდება, საერთაშორისო ვიზიტებზე ვინ უნდა წარმოადინოს სახელმწიფო, რადგან ამ სფეროში კომპეტენციას ორივე ინსტიტუტი ფლობს. აღნიშნული საკითხი იქცა პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს შორის მწვავე დაპირისპირების საგნად პოლონეთში.

4.3.4. პრეზიდენტი, როგორც უმაღლესი მთავარსარდალი

პრეზიდენტი კვლავ რჩება საქართველოს სამხედრო ძალების უმაღლეს მთავარსარდალად. **საომარი მდგომარეობის გამოცხადება და გაუქმება, საომარი მდგომარეობის დროს აქტების გამოცემა პრეზიდენტის დისკრეციული უფლებამოსილებაა, რომელსაც არ სჭირდება მთავრობასთან შეთანხმება ან პრემიერ-მინისტრის კონტრასგინაცია.** პრეზიდენტის დისკრეციაა, ასევე, ეროვნული უშიშროების საბჭოს ხელმძღვანელობა. იგი ნიშნავს ეროვნული უშიშროების საბჭოს წევრებს,

კონტრასიგნაციას არ საჭიროებს ის სამართლებრივი აქტები, რომელიც საბჭოს საქმიანობას უკავშირდება. სამხედრო ძალების სტრუქტურას ამტკიცებს საქართველოს პრეზიდენტი. მთავრობასთან შეთანხმების შემდეგ თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან გადააყენებს საქართველოს შეიარაღებული ძალების გაერთიანებული შტაბის უფროსს, სხვა მხედართმთავრებს. როგორც ვხედავთ, ეროვნული თავდაცვის საკითხებზე კომპეტენციებს იყოფენ თავდაცვის სამინისტრო და პრეზიდენტი, თუმცა პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებლობა ეკისრება თავდაცვის სამინისტროს, რაც თავდაცვის სფეროში პრეზიდენტის ფართო უფლებამოსილებებთან შეუსაბამოა.

4.3.5. კონტრასიგნაცია

საკონსტიტუციო ცვლილებების ნოვაციას წარმოადგენს კონტრასიგნაციის ინსტიტუტი. **კონტრასიგნაცია პრეზიდენტის აქტებზე პრემიერ-მინისტრის ან შესაბამისი მინისტრის თანახელმწივრას გულისხმობს, რის გარეშეც პრეზიდენტის აქტებს იურიდიული ძალა არ გააჩნია.** საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით, საკონსტიტუციოსამართლებრივ პრაქტიკაში კონტრასიგნაციას ექვემდებარება სახელმწიფოს მეთაურის იმ უფლებამოსილებათა რეალიზაცია, რომელიც გარკვეულწილად აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებას უკავშირდება.³⁸¹ საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციას ექვემდებარება საქართველოს პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტები, გარდა საომარი მდგომარეობის დროს გამოცემული აქტებისა და ასევე, კონსტიტუციით გათვალისწინებული რამდენიმე გამონაკლისი შემთხვევისა. ესენი, ძირითადად, გახლავთ ის საკითხები, რომლებიც საკონსტიტუციო სამართლის პრაქტიკაში ცნობილია, როგორც „უშუალოდ სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებები“.³⁸²

4.3.6. მთავრობის სტატუსი

2010 წელს განხორციელებული საკონსტიტუციო რეფორმის ერთ-ერთ უმთავრეს მიზანს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში მთავრობის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოს კონსტიტუციური რეგლამენტაცია წარმოადგენდა.³⁸³ **მთავრობის ფორმირებას უშუალოდ პარლამენტი ახდენს და პასუხისმგებლობაც მის წინაშე ეკისრება. ამასთან, მთავრობა გათავისუფლდა ორმაგი დაქვემდებარებიდან, იგი აღარ არის პრეზიდენტის წინაშე პასუხისმგებელი.**³⁸⁴

საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად, მთავრობა აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ იქცა, რომელიც „ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას“. მთავრობა შედგება პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრებისგან. მთავრობის მეთაურია პრემიერ-მინისტრი, რომელიც განსაზღვრავს მთავრობის საქმიანობის მიმართულებებს, ორგანიზებას უწევს მთავრობის საქმიანობას, ახორციელებს მთავრობის წევრთა საქმიანობის კოორდინაციასა და კონტროლს. მთავრობის წევრების დანიშვნის პროცესში პრემიერ-მინისტრი გახდა დამოუკიდებელი ფიგურა და მას აღარ ესაჭიროება

პრეზიდენტის თანხმობა. **მთავრობა სოლიდარულადაა პასუხისმგებელი პარლამენტის წინაშე:** პრემიერ-მინისტრის გადადგომა ან მისი უფლებამოსილების სხვაგვარად შეწყვეტა იწვევს მთავრობის სხვა წევრთა უფლებამოსილების შეწყვეტასაც. პრემიერ-მინისტრი თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს მთავრობის სხვა წევრებს, რისთვისაც მას აღარ სჭირდება პრეზიდენტის თანხმობა, თუმცა, აღსანიშნავია, რომ პარლამენტისგან ნდობას იღებს არა მხოლოდ პრემიერ-მინისტრი, არამედ მთავრობის მთელი შემადგენლობა.

მთავრობა უფლებამოსილებას იხსნის ახალარჩეული პარლამენტის და არა პრეზიდენტის წინაშე, როგორც ეს 2004 წლის რედაქციაში იყო. ახალარჩეული პარლამენტის ცნობისთანავე მთავრობის უფლებამოსილება მოხსნილად მიიჩნევა, თუმცა ახალი მთავრობის ფორმირებამდე პრეზიდენტი მასვე აკისრებს მოვალეობის შესრულებას.

მთავრობის ფორმირება განისაზღვრება კონსტიტუციის მე-80 მუხლით. მთავრობის ფორმირების მოდელთან დაკავშირებით არაერთი შენიშვნა გამოითქვა მეცნიერების მხრიდან. პირველ ყოვლისა, აღსანიშნავია, მთავრობის ფორმირების ვადები. კონსტიტუციის მიხედვით, აღნიშნული პროცედურა შეიძლება გაგრძელდეს 102 დღეს, რაც საფრთხეს უქმნის მთავრობის სტაბილურ ფუნქციონირებას. პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი, რომლის მიერ წარდგენილმა მთავრობის შემადგენლობამ ვერ მიიღო ნდობა, უფლებამოსილია 30 დღის განმავლობაში წარადგინოს მთავრობის იგივე ან ახალი შემადგენლობა პარლამენტში ნდობის მისაღებად. პრეზიდენტს ახალი პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი შეუძლია წარუდგინოს მხოლოდ აღნიშნული 30 დღიანი ვადის გასვლის შემდეგ. ნდობის გამოცხადების პროცედურის გამარტივებისათვის, აუცილებელია შეიზღუდოს პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატის მიერ მთავრობის შემადგენლობის წარდგენის ვადა.³⁸⁵

ასევე, შენიშვნები დაიმსახურა კონსტიტუციის ნორმამ, რომელიც პრეზიდენტს ავალდებულებს პარლამენტს თავდაპირველად წარუდგინოს პარლამენტის არჩევნებში საუკეთესო შედეგის მქონე საარჩევნო სუბიექტის მიერ შერჩეული კანდიდატი. აღნიშნული არ ითვალისწინებს ისეთ შემთხვევას, როდესაც საუკეთესო შედეგის მქონე სუბიექტი პარლამენტში არ ფლობს მანდატების უმრავლესობას. ასეთ შემთხვევაში სხვა პარტიების მიერ, რომლებიც მეორე, მესამე და შემდგომ ადგილზე გავიდნენ, კოალიციის შექმნის შემთხვევაში საპარლამენტო უმრავლესობას ქმნის აღნიშნული კოალიცია და არა საუკეთესო შედეგის მქონე პარტია. ამ შემთხვევაში საპარლამენტო უმრავლესობა თითქმის თვე-ნახევრის განმავლობაში უნდა ელოდოს მისთვის სასურველი კანდიდატის დასახელებასა და შემდგომ ნდობის მინიჭებას.³⁸⁶

აღსანიშნავია, რომ პარლამენტისგან ნდობას იღებს არა მხოლოდ პრემიერ-მინისტრი, არამედ მთავრობის მთელი შემადგენლობა. შესაბამისად, მთავრობის შემადგენლობის ერთი მესამედით, მაგრამ არა ნაკლებ 5 წევრით განახლების შემთხვევაში, მთავრობა საჭიროებს ხელახალ ნდობის გამოცხადებას პარლამენტის მიერ.

4.3.7. მთავრობის საპარლამენტო კონტროლი

უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა შორის წონასწორობის მექანიზმების არსებობა ძალზე მნიშვნელოვანია. საპარლამენტო სისტემაში მთავრობის გაზრდილი კომპეტენციების დაბალანსება პარლამენტის წინაშე მთავრობის პასუხისმგებლობით ხორციელდება. ამ მხრივ, აღსანიშნავია, რომ პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილებები 2010 წლის რედაქციით არ გაზრდილა, პირიქით, შემცირდა კიდევ. კერძოდ, **პარლამენტს შეუძლია დასვას მინისტრის პასუხისმგებლობის საკითხი, რომელზეც რეაგირების ვალდებულება პრემიერ-მინისტრს არ გააჩნია, ეს მხოლოდ მის კეთილ ნებაზეა დამოკიდებული.** 2004 წლის რედაქციით კი, თუ პრემიერ-მინისტრი არ გაათავისუფლებდა მთავრობის წევრს, ასეთ შემთხვევაში, იგი ორი კვირის ვადაში პარლამენტს წარუდგენდა თავის მოტივირებულ გადაწყვეტილებას. ასევე, მაღალია თავად პასუხისმგებლობის საკითხის დასმისთვის საჭირო კვორუმი – სრული შემადგენლობის უმრავლესობა. იგი აღემატება მთავრობის ნდობის საკითხის დასაყენებლად საჭირო კვორუმს.

გართულდა საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიების შექმნაც. მართალია, ეს საკითხი შეიძლება დააყენოს დეპუტატთა ერთმა მეხუთედმა, მაგრამ კომისიის შექმნის გადაწყვეტილება პარლამენტმა უნდა მიიღოს, რაც უმრავლესობის ნებაზეა დამოკიდებული. *2010 წლის ცვლილებებამდე კი დეპუტატთა არანაკლებ ერთი მეოთხედის მოთხოვნა საკმარისი იყო საგამოძიებო ან სხვა დროებითი კომისიების შესაქმნელად და არა საკითხის აღსაძვრელად. შესაბამისად, მნიშვნელობა არ აქვს კომისიის შექმნას მეოთხედი მოითხოვს თუ მეხუთედი, თუ გადაწყვეტილება უმრავლესობამ უნდა მიიღოს, რაც საპარლამენტო კონტროლში ოპოზიციის როლს აკნინებს.*³⁸⁷

კონტროლის ყველაზე აქტუალური და ქმედითი ფორმაა ნდობა-უნდობლობის გამოცხადება. უნდობლობის დესტრუქციული მოდელის სანაცვლოდ, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი იქნა შემოთავაზებული, რაც წინგადადგმული ნაბიჯია, თუმცა, მის ეფექტურობას დიდად ამცირებს კონსტრუქციული ვოტუმის არაორდინალური მანსიათებლები.³⁸⁸

საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლით გათვალისწინებულ უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმთან დაკავშირებით ვენეციის კომისიამ კონსტიტუციონალიზმის კონცეფციასთან შეუსაბამო რამდენიმე საკითხი გამოყო: **პროცედურული ეტაპების რაოდენობა; ვადები; ქვორუმი; პრეზიდენტის როლი უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმში.**³⁸⁹

უნდობლობის გამოცხადების პროცესის შესაძლო ხანგრძლივობა ყველანაირ გონივრულ ვადას აღემატება – პროცესი შესაძლოა 131 დღემდე გაგრძელდეს, ხოლო, თუ მას მოსდევს პარლამენტის რიგგარეშე არჩევნები (3 თვე) და ახალი მთავრობის შექმნა, ამას შესაძლოა მოჰყვეს 297 დღიანი პოლიტიკური კრიზისი.³⁹⁰ ესოდენ ხანგრძლივ ვადებს არ იცნობს დემოკრატიული ქვეყნების კანონმდებლობა. გერმანიის ფედერალური რესპუბლიკის ძირითადი კანონის მიხედვით, უნდობლობის გამოცხადების შესახებ წინადადების წარდგენასა და არჩევნებს შორის უნდა გავიდეს ორმოცდარვა

საათი. ესპანეთის კონტიტუციის მიხედვით კი, უნდობლობის რეზოლუცია შეიძლება დაყენებულ იქნეს კენჭისყრაზე მისი შეტანიდან ხუთი დღის შემდეგ.

მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების საკითხი დაისმება პარლამენტის წევრთა 2/5-ის უმრავლესობით. როგორც წესი, უნდობლობის საკითხის დასმისთვის საჭირო პარლამენტართა რაოდენობა არ აღემატება პარლამენტის წევრთა 1/4-ს.³⁹¹

ასევე, კონსტიტუცია ითვალისწინებს მიზანშეუწონელ პროცედურულ ეტაპებს. უნდობლობის საკითხის აღძვრა ცალკე კენჭისყრას საჭიროებს, რასაც უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ტრადიციულ მექანიზმში არ ვხვდებით. უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმში ნდობა და უნდობლობა ერთ მთელს ქმნის: მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადება და მთავრობის ახალი შემადგენლობისთვის ნდობის გამოცხადება წარმოადგენს ერთიან პროცედურას, ერთი კენჭისყრის საგანს, რაც ქართულ მოდელში, ასევე, დარღვეულია.

მნიშვნელოვანი ფაქტია უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის განხორციელების პროცესში პრეზიდენტისთვის „ვეტოს“ უფლება. გაუგებარია, რატომ მიენიჭა აღნიშნული უფლებამოსილება პრეზიდენტს, როდესაც იგი მთავრობის ფორმირების პროცესში არ ფლობს რაიმე რეალურ კომპეტენციას.³⁹² აღნიშნული ზრდის პრეზიდენტის როლს, თუმცა, ამცირებს პარლამენტის კომპეტენციას, ეჭვქვეშ აყენებს პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებელი მთავრობის არსებობის იდეას. როგორც პროფ. ბაბუკი შენიშნავს, **უნდობლობის პროცედურის მიზანი არა პრემიერ-მინისტრის, არამედ საქართველოს დაცვა უნდა იყოს.**³⁹³ თუ უფლების შეზღუდვა საფრთხეს უქმნის თავად ამ უფლების განხორციელებას, აღნიშნული მისი გაუქმების ტოლფასია. შესაბამისად, უნდობლობის გამოცხადება იმდენად რთულ პროცედურას წარმოადგენს, შეიძლება ითქვას, რომ პარლამენტს ეს უფლება ჩამორთმეული აქვს.

4.3.8. 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად მიღებული მმართველობის მოდელი

2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად რა ტიპის მმართველობის მოდელი იქნა მიღებული, საკმაოდ რთული დასადგენია. იგი არ შეესაბამება რომელიმე კლასიკური მმართველობის ფორმას. ექსპერტები და მეცნიერები სხვადასხვა მოსაზრებას გამოთქვამენ იმის შესახებ, თუ რომელს შეიძლება მიეკუთვნოს წარმოდგენილი მმართველობის ფორმა. ძირითადად, საუბარია შერეული მმართველობის ფორმასა და საპარლამენტო რესპუბლიკაზე. საპრეზიდენტო კი იმთავითვე გამოირიცხება პრეზიდენტის აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან ჩამოშორების გამო. განვიხილოთ, წარმოდგენილი მმართველობის მოდელი საპარლამენტო და შერეული მმართველობის ფორმების ძირითადი მახასიათებლებიდან უფრო მეტად რომელს შეიძლება მიესადაგოს.

საპარლამენტო მმართველობის უპირველეს მახასიათებელს წარმოადგენს პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებელი მთავრობა. საპარლამენტო მმართველობაში სახელმწიფოს მეთაური და აღმასრულებელი ხელისუფლება ერთმანეთისგან გამიჯნულია. ამასთან, პრეზიდენტი პარლამენტის მიერ არჩეული ცერემონიალური ფიგურაა. შერეულ

მმართველობის ფორმაში კი, პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებელ მთავრობასთან ერთად არსებობს პირდაპირი წესით არჩეული პრეზიდენტი, რომელსაც მნიშვნელოვანი კომპეტენციები აქვს.

2010 წლის მოდელით ფორმალურად არსებობს პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებელი მთავრობა, თუმცა, პრეზიდენტის უფლებამოსილებები არ შეესაბამება ტრადიციული საპარლამენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტის კომპეტენციას. **სახელმწიფოს მეთაური პირდაპირი წესით არჩეული პრეზიდენტია, რაც მის ლეგიტიმაციასა და მნიშვნელობას თავიდანვე ზრდის.** მართალია, პრეზიდენტი გაიმიჯნა აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან, მაგრამ „ფრაგმენტულად“ კვლავ აღჭურვილია აღმასრულებელი ხელისუფლებით, კერძოდ, თავდაცვისა და საგარეო ურთიერთობების სფეროში.³⁹⁴ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის განხორციელებისას პრეზიდენტს ვეტოს მექანიზმით აქტიური როლი მიენიჭა. გარდა ამისა, პრეზიდენტს აქვს საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მიმართვის უფლება, რაც მას პარლამენტის მიერ მიღებული საკანონმდებლო აქტების გაუქმების საკითხის დასმის უფლებით აღჭურავს. პრეზიდენტს შეუწარმუნდა სუსპენზიური ვეტოს უფლება, ეს დამახასიათებელი არაა საპარლამენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტისთვის. აღნიშნული ზრდის პრეზიდენტის როლს, რამდენადაც მთავრობის მიერ წარდგენილი კანონი პარლამენტის მიერ მიღების შემთხვევაში, პრეზიდენტმა შეიძლება „დაბლოკოს“, რაც პრემიერ-მინისტრს მასთან მოლაპარაკებას აიძულებს. **ზემოთ დასახელებული უფლებამოსილებები საკმარისი არაა პრეზიდენტის მიერ დამოუკიდებელი პოლიტიკის გასატარებლად, თუმცა, აღნიშნული მას ანგარიშგასაწევ ფიგურად აქცევს.** ამ უფლებების მთავრობის მხრიდან უგულვებელყოფის შემთხვევაში, პრეზიდენტს შეუძლია კრიზისი გამოიწვიოს, თუ იგი საკონსტიტუციო უფლებამოსილებების პრაქტიკაში რეალიზაციას ეცდება.

როგორც ვხედავთ, **პრეზიდენტის უფლებამოსილებები კლასიკური საპარლამენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტის ფუნქციებს აღემატება.** იმის დასადგენად, გვაქვს თუ არა შერეული რესპუბლიკა, საჭიროა პასუხი გაეცეს კითხვას: პრეზიდენტის უფლებამოსილებები საკმარისია თუ არა, აღნიშნულის „მნიშვნელოვან კომპეტენციად“ მიჩნევისათვის? დიუვერჟეს თანახმად, თუ პრეზიდენტს მთავრობის ფორმირების, პარლამენტის დათხოვნის ან ვეტოს დადების უფლებათაგან რომელიმე მინიჭებული აქვს, ეს საკმარისია მისი კომპეტენციის „საკმაოდ მნიშვნელოვნად“ მიჩნევისთვის. საქართველოს კონსტიტუციით, პრეზიდენტს ვეტოს უფლება აქვს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოში შერეული მმართველობის მოდელი მოქმედებს. ამავე დროს, იგი უფრო საპარლამენტოსკენაა გადახრილი, ვიდრე – საპრეზიდენტოსკენ. ამიტომაც **დასაშვებია, რომ იგი, ასევე, დახასიათდეს, როგორც ნახევრად-საპარლამენტო რესპუბლიკა.** მმართველობის მოდელთან დაკავშირებით აღსანიშნავია, პროფ. კობახიძის მოსაზრება, რომელიც აღნიშნულის შერეულ მოდელად აღქმას პრობლემურად მიიჩნევს და მას **კვაზისაპარლამენტო რესპუბლიკად ახასიათებს.**

როგორც შაიო აღნიშნავს „ხელისუფლების დანაწილებისა და მოწყობის მრავალი სხვადასხვა გზა არსებობს. საკითხის ნებისმიერ გადაწყვეტას არსებობის უფლება აქვს, თუ თავისუფლების შეზღუდვის საშუალებები გამორიცხული ან თავიდან

აკილებულია“³⁹⁵ . კონსტიტუციის 2010 წლის ცვლილებების რედაქციით შემოთავაზებული ძალაუფლების გამიჯვნის მოდელი კი ამ ფუნქციას ვერ უზრუნველყოფს. 2004 წლის კონსტიტუციის რედაქციით ძალაუფლების კონცენტრაციის ცენტრი პრეზიდენტი იყო, 2010 წლის რედაქციით კი ეს პრემიერ-მინისტრია. პარლამენტი კვლავ არ ფლობს მთავრობის კონტროლის ქმედით ინსტრუმენტებს. აღნიშნული ნაკლოვანებები საჭიროებს სიღრმისეულ გააზრებასა და კონსტიტუციის ხელახალ გადასინჯვას.

თაში IV ტერიტორიული მოწყობა

1. ტერიტორიული მოწყობის ზოგადი მიმოხილვა

1.1. შესავალი

სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობა ერთ-ერთი ის უმნიშვნელოვანესი საკითხია, რომელსაც აქტიურად შეისწავლის და იკვლევს საკონსტიტუციო სამართლის თეორია. **ტერიტორიული მოწყობა სახელმწიფოში ცენტრსა და მის ტერიტორიულ ერთეულებს შორის ძალაუფლების გამიჯვნის საკითხის განსაზღვრას გულისხმობს.** ისტორიულად უპირატესობა ყოველთვის ერთიან ცენტრალიზებულ სახელმწიფოს ენიჭებოდა. ფეოდალური დაქუცმაცებულობის შემდეგ ცენტრალიზაციისკენ გადადგმული ნაბიჯები სახელმწიფოებრიობის ისტორიაში პროგრესულ ნაბიჯს წარმოადგენდა, მაგრამ თანამედროვე საზოგადოებაში სახელმწიფოს როლის გაზრდამ მას უამრავი ამოცანა დააკისრა, რომლის გადაჭრაც ცენტრალურ ხელისუფლებას ერთდროულად არ ხელეწიფება. ამიტომაც თეორიასა და პრაქტიკაში სულ უფრო დიდი ყურადღება ეთმობა ცენტრალური ხელისუფლების იმ მოვალეობებისგან გათავისუფლებას, რომლის შესრულება ადგილობრივ ორგანოებსაც შეუძლია. ადგილობრივი ორგანოები უფრო ეფექტურად წვეტენ ლოკალური მნიშვნელობის საკითხებს, რადგან ადგილობრივი პრობლემების გადაჭრისას უფრო მეტად დაინტერესებულ სუბიექტებს წარმოადგენენ³⁹⁶.

თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართლის თეორიაში, იმის მიხედვით, თუ როგორაა სახელისუფლებო ძალაუფლება გადანაწილებული და რა სამართლებრივი ურთიერთობა არსებობს ცენტრსა და ტერიტორიულ ერთეულებს შორის, **გამოყოფენ სამი ძირითადი სახის ტერიტორიული მოწყობის ფორმას: უნიტარიზმი, რეგიონალიზმი და ფედერალიზმი.**

1.2. უნიტარიზმი

1.2.1. უნიტარიზმის ცნება

უნიტარიზმი მომდინარეობს ლათინური სიტყვიდან “unus” და სიტყვასიტყვით აღნიშნავს მოძრაობას, რომელსაც მივყავართ ერთიანობისკენ.³⁹⁷ **უნიტარული სახელმწიფო იყოფა ტერიტორიულ ერთეულებად, რომელთა უფლებამოსილებაც ადმინისტრაციული ფუნქციებით შემოიფარგლება.** უნიტარული სახელმწიფო არის „განუყოფელი“ და „დაუნაწევრებელი“, იგი არ ცნობს ტერიტორიული ერთეულის პოლიტიკურ დამოუკიდებლობას. უნიტარულ სახელმწიფოში მოქმედებს ერთი საერთო კონსტიტუცია, კანონმდებლობა, სასამართლო ხელისუფლება, ხელისუფლების ერთიანი ცენტრალიზებული სისტემა, ერთიანი მოქალაქეობა და საგადასახადო სისტემა. მაგრამ ეს არ გამორიცხავს ტერიტორიული ერთეულის ფართო სამეურნეო, სოციალურ და კულტურულ უფლებამოსილებებს.³⁹⁸ ამიტომ უნიტარიზმი არ ნიშნავს აუცილებლად მკაცრ ცენტრალიზაციას, იგი გულისხმობს ორ ძირითად ნიშან-თვისებას:

1. ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების სამართლებრივი სტატუსის განსაზღვრა ცენტრალური ხელისუფლების მიერ – სახელმწიფო ადგენს ტერიტორიული ერთეულების რაოდენობას, მათ გამგებლობას მიკუთვნებულ საკითხებს;

2. ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობის პირდაპირი ან ირიბი კონტროლი.

1.2.2 დეკონცენტრაცია და დეცენტრალიზაცია

ცენტრალური ხელისუფლების მიერ უნიტარული სახელმწიფოს ტერიტორიული ერთეულებისთვის კომპეტენციის გადაცემა ხდება დეკონცენტრაციის ან/და დეცენტრალიზაციის განხორციელებით.

დეკონცენტრაცია ცენტრალური ხელისუფლების მიერ გარკვეული უფლებამოსილების მისდამი სტრუქტურულად დაქვემდებარებული ადგილობრივი ორგანოებისთვის გადაცემას გულისხმობს. ამ შემთხვევაში ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობა ცენტრის პირდაპირი კონტროლისა და ზედამხედველობის ქვეშ ხორციელდება. ცენტრს ნებისმიერ დროს შეუძლია თავის სურვილისამებრ დელეგირებული უფლებამოსილების უკან დაბრუნება კანონიერების დარღვევის აღკვეთის ან მიზანშეუწონლობის მოტივით.³⁹⁹ დეკონცენტრაციის მიზანი ცენტრალური ორგანოების განტვირთვაა.

დეცენტრალიზაციის დროს უფლებამოსილება გადაეცემა ადგილობრივ ორგანოს, რომელიც არის გარკვეული ავტონომიის მქონე, სტრუქტურულად და ორგანიზაციულად დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი. დეცენტრალიზაციის ერთ-ერთი გამოხატულებაა ადგილობრივი თვითმმართველობა, რომელიც შეიძლება არსებობდეს როგორც კომუნალურ, ისე რეგიონულ დონეზე. თვითმმართველი ერთეული დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით ახორციელებს მის კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხებს.

დეცენტრალიზაციის ხარისხის მიხედვით, განასხვავებენ ცენტრალიზებულ, შედარებით დეცენტრალიზებულ და დეცენტრალიზებულ უნიტარულ სახელმწიფოებს.

1.2.3. ცენტრალიზებული და შედარებით დეცენტრალიზებული უნიტარიზმი

ცენტრალიზებულ უნიტარულ სახელმწიფოებში ტერიტორიულ ერთეულებს, როგორც კომუნალურ, ისე რეგიონულ დონეზე მართავს ცენტრის მიერ დანიშნული მმართველი ან მმართველობის ორგანო. ხელისუფლება ადგილზე ხორციელდება მკაცრად ცენტრალიზებული ფორმით, ძლიერია ცენტრალური ხელისუფლების პოზიციები და ადგილობრივი ხელისუფლება დამოკიდებული და დაქვემდებარებულია ცენტრალურ ხელისუფლებას, რაც არადემოკრატიული მმართველობის ფორმაა. ამ სახის სახელმწიფოები იშვიათია.

შედარებით დეცენტრალიზაციის დროს ადგილზე ცენტრის მიერ დანიშნულ მოხელეებთან ერთად არსებობს არჩევითი ორგანოებიც, რისი მაგალითიც საფრანგეთის

რესპუბლიკა. საფრანგეთში ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დანიშნულ პრეფექტთან ერთად არსებობს უშუალოდ მოსახლეობის მიერ არჩეული მუნიციპალური ორგანოები, დეპარტამენტის საბჭოები. ეს შეიძლება განვიხილოთ, როგორც დეკონცენტრაციისა და დეცენტრალიზაციის თანაარსებობა, თუმცა, აღსანიშნავია, რომ ადგილობრივი არჩევითი ორგანოების კომპეტენცია საგრძობლად შეზღუდულია, ხოლო სამთავრობო ემისრები არა მხოლოდ ფართო ადმინისტრაციული უფლებამოსილებით არიან აღჭურვილნი, არამედ მუნიციპალური საბჭოს საქმეებში ჩარევის უფლებაც აქვთ.⁴⁰⁰ ამასთან, შედარებითი დეცენტრალიზაციის დროს არ არსებობს ადგილობრივი კანონმდებლობა, ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობა ძირითადად ადმინისტრაციული ხასიათისაა.

1.2.4. დეცენტრალიზებული უნიტარული სახელმწიფო

დეცენტრალიზაციის მაღალი ხარისხის პირობებში ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეებს შორის კომპეტენცია ნორმატიულად გამიჯნულია. **დეცენტრალიზებული უნიტარული სახელმწიფოს მაგალითია გაერთიანებული სამეფო. ბრიტანულ დეცენტრალიზაციას ლიტერატურაში დეკოლუციას უწოდებენ.** ადგილობრივი ხელისუფლება არჩევითი ორგანოებით, საგრაფოებით არის წარმოდგენილი. გარდა ამისა, 1998 წელს გაერთიანებულმა სამეფომ რეფერენდუმის საფუძველზე შოტლანდიასა და უელსს ავტონომიური უფლებამოსილებები გადასცა. შოტლანდიის პარლამენტი არის ერთპალატიანი და აირჩევა 4 წლით. მას მიენიჭა კანონშემოქმედებისა და შეზღუდულად გადასახადების შემოღების უფლება. მის კომპეტენციას განეკუთვნება შემდეგი საკითხების მოწესრიგება: საფინანსო და ეკონომიკური საკითხები, საშინაო საქმეები, ვაჭრობა, ტრანსპორტი, სოციალური დაცვა, შრომა, ჯანმრთელობა და ფარმაცია, მედია და კულტურა. შოტლანდიის პარლამენტს არა აქვს „შოტლანდიის აქტის“ შეცვლის უფლება. მისი შეცვლა მხოლოდ გაერთიანებული სამეფოს ცენტრალური ხელისუფლების პრეროგატივაა. აღსანიშნავია, რომ დეკოლუცია ნელ-ნელა ფართოვდება. 2012 წელს „შოტლანდიის აქტში“ ცვლილების შეტანის შედეგად შოტლანდიას ფისკალური უფლებამოსილებები მნიშვნელოვნად გაეზარდა.⁴⁰¹

შოტლანდიისგან განსხვავებით, უელსისათვის უფლებამოსილებათა გადაცემა უფრო მოკრძალებულ ხასიათს ატარებდა. 1998 წლის „უელსის აქტით“ დაფუძნებულია არა პარლამენტი, არამედ უელსის ასამბლეა. ავტონომია მხოლოდ ადმინისტრაციული ხასიათით შემოიფარგლებოდა, რადგან ასამბლევას მარტოოდენ კანონქვემდებარე აქტების გამოცემის უფლება გადაეცა. თუმცა დეკოლუცია გაფართოვდა უელსშიც. 2006 წელს გაერთიანებული სამეფოს „უელსის მთავრობის აქტით“, ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპის შესაბამისად, დაარსდა უელსის მთავრობა.⁴⁰² 2011 წელს ჩატარებული რეფერენდუმის შედეგად კი, უელსისათვის გადაცემული კომპეტენციის ფარგლებში, ასამბლევას კანონშემოქმედებითი უფლებამოსილებებიც მიენიჭა.⁴⁰³

ჩრდილოეთ ირლანდიის ტერიტორია საგანგებო კანონმდებლობით იმართება და მისი სტატუსი შოტლანდიისა და უელსის ავტონომიური სტატუსისგან განსხვავდება. 1922-1972 წლებში ჩრდილოეთ ირლანდიაში „სტომონტის სისტემის“ სახელით ცნობილი

ადგილობრივი მმართველობის სტრუქტურა მოქმედებდა, რომელიც ორპალატიანი პარლამენტისა და მთავრობის ფუნქციონირებას გულისხმობდა. 1972 წელს ჩრდილოეთ ირლანდიაში გაუქმდა ადგილობრივი მმართველობა და ცენტრის პირდაპირი მმართველობა დამყარდა.⁴⁰⁴ ამის შემდეგ ჩრდილოეთ ირლანდიაში ცენტრალურმა ხელისუფლებამ არაერთხელ აღადგინა და გააუქმა დევილუცია. 2007 წელს ჩრდილოეთ ირლანდიას მეხუთედ მიენიჭა ადგილობრივი მართვის უფლებამოსილებანი.

დიდი ბრიტანეთის დევილუცია არის ლოკალური ორგანოებისთვის უფლებამოსილებათა ისეთი გადაცემა, როდესაც ცენტრალურ ხელისუფლებას მისი შეცვლა ნებისმიერ დროს შეუძლია. ფედერალურ სახელმწიფოში ფედერაციის სუბიექტის უფლებამოსილებები განმტკიცებულია კონსტიტუციით, რომლის ცალმხრივად შეცვლის უფლება ფედერალურ ხელისუფლებას არა აქვს. დევილუციის შემთხვევაში კი ცენტრალური ხელისუფლება უფლებამოსილია, სხვა საკანონმდებლო აქტის მსგავსად, ნებისმიერ დროს გააუქმოს შოტლანდიის, უელსისა და ჩრდილოეთ ირლანდიისთვის უფლებამოსილების მიმნიჭებელი საკანონმდებლო აქტები. ცენტრალური ხელისუფლება ახდენს როგორც დე-, ისე რე- ცენტრალიზაციას, ამის თვალსაჩინო მაგალითია ჩრდილოეთ ირლანდია.⁴⁰⁵

1.2.5. ავტონომია

უნიტარიზმი არ გამოირიცხავს ავტონომიის არსებობას. ავტონომიის ცნების მრავალი მნიშვნელობით გამოყენების მიუხედავად, იგი ძირითადად ცენტრალური მთავრობის გავლენისაგან ტერიტორიული ერთეულის ნაწილობრივ დამოუკიდებლობასა და თავის გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხების საკუთარი პასუხისმგებლობით განხორციელებას გულისხმობს.⁴⁰⁶ ავტონომიის შედეგად სახელმწიფოს გარკვეული ნაწილი, მის სხვა ტერიტორიულ ერთეულებთან შედარებით, აღჭურვილია გაცილებით ფართო უფლებებით. ავტონომია გულისხმობს ჯგუფის, როგორც უმცირესობის, აღიარებასა და მისი კოლექტიური უფლებების დაცვას.⁴⁰⁷ ამ დროს მხედველობაში მიიღება ისტორიული, ეკონომიკური ხასიათის თავისებურებანი, ასევე, კომპაქტურად დასახლებული დაჯგუფებები.⁴⁰⁸ ავტონომიის საშუალებით განსხვავებული ჯგუფები საკუთარი კულტურის, ენის, რელიგიის შესაბამისად განსაზღვრავენ საკუთარ წესებს, რითაც ახდენენ თვითგამორკვევისა და თვითიდენტიფიკაციის უფლების რეალიზაციას.

1.2.6 ავტონომიის სახეები

ავტონომიის მრავალ სახეს გამოყოფენ. მათგან აღსანიშნავია, **ექსტერიტორიული (პერსონალური) და ტერიტორიული ავტონომია.** **ექსტერიტორიული ავტონომიის შემთხვევაში ავტონომიური უფლებებით აღიჭურვება უმცირესობა და არა ის ტერიტორია, სადაც იგი სახლობს.** ამგვარი ავტონომია მოიცავს ამა თუ იმ ეთნიკური ჯგუფის ყველა წევრს, მათი საცხოვრებელი ადგილის მიუხედავად. ექსტერიტორიული ავტონომია ნაკლებადაა სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის ფორმა, რამდენადაც

ეროვნულ ჯგუფებს უცხო ქვეყნის ტერიტორიაზე ტერიტორიული წარმონაქმნის გარეშე აძლევს საშუალებას ისარგებლონ სოციალურ-კულტურული უფლებებით⁴⁰⁹. პერსონალური ავტონომიის დროს ამ უფლებით აღჭურვილი ხალხის უფლებების დასაცავად შექმნილია საჯარო სამართლის ორგანიზაცია, რომელიც უმცირესობას წარმოადგენს და უზრუნველყოფს მათი ინტერესების განხორციელებას კულტურის, ენის, აღზრდა-განათლების სფეროში.

ტერიტორიული ავტონომიის შემთხვევაში ესა თუ ის ტერიტორია ფლობს განსაკუთრებულ სტატუსს, ავტონომიური უფლებებით სარგებლობს შესაბამის ტერიტორიაზე მცხოვრები ყველა პირი და არა მხოლოდ ეთნიკური ჯგუფის წევრი.⁴¹⁰ *უნიტარული სახელმწიფოს ტერიტორიულ ავტონომიებს წარმოადგენს ფინეთში ალანდის კუნძულები, დანიაში – გრენლანდია და ფარერის კუნძულები, პორტუგალიაში – მადეირასა და აზორის არქიპელაგი, საფრანგეთში – კორსიკა.* ზოგიერთ ავტონომიას თვითგამორკვევის უფლების უზრუნველსაყოფად და ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან სახელმწიფოს ერთიანობის შესანარჩუნებლად აქვს იმდენად ფართო კომპეტენცია, რომ მისი უფლებამოსილებები აღემატება ფედერაციის სუბიექტის უფლებამოსილებებსაც. ამის მაგალითია ალანდის კუნძულები ფინეთში და გრენლანდიისა და ფარერის კუნძულები – დანიაში. თუმცა, ამ შემთხვევაშიც წარმოდგენილია უნიტარული სახელმწიფოს ორი ძირითადი მახასიათებელი: მათი სტატუსის დადგენა ცენტრალური ხელისუფლების მიერ და ცენტრალური ხელისუფლების ზედამხედველობა ავტონომიებზე.

1.2.7. უნიტარიზმის უპირატესობები

უნიტარული სახელმწიფოს დადებით მხარეს გადაწყვეტილების მიღების სიმარტივე წარმოადგენს. ცენტრალური ხელისუფლება შეზღუდული არაა ტერიტორიული ერთეულების უფლებამოსილებებით და ქვემდგომ ორგანოებთან მრავალი საკითხის შეთანხმება აუცილებლობას არ წარმოადგენს. ეკონომიკური და პოლიტიკური კრიზისის პირობებში, რადიკალური რეფორმების განხორციელება უფრო ადვილია.⁴¹¹ გარდა ამისა, უნიტარიზმში თუ ტერიტორიული ერთეულების მთავრობები გამოუცხადებენ ბოიკოტს ცენტრალური ხელისუფლების იურისდიქციას, სახელმწიფოებრიობა და სუვერენიტეტი არსებობს არ წყვეტს. ტერიტორიული მთლიანობის რღვევა არ იწვევს სახელმწიფოს ნების გამოხატველი ხელისუფლების მოსპობას. ფედერაციის დროს კი, თუკი ფედერაციის სუბიექტები შეწყვეტენ ცენტრალურ ხელისუფლებასთან ურთიერთობას, სახელმწიფოებრიობა ირღვევა.⁴¹²

1.3. ფედერალიზმი

1.3.1. ფედერალიზმის ზოგადი დახასიათება

იურიდიულ ლიტერატურაში ტერიტორიული მოწყობის ფორმებს შორის, დეცენტრალიზაციის მაღალი ხარისხის გამო, ფედერალიზმი ყველაზე დემოკრატიულ

ფორმადაა მიჩნეულია.⁴¹³ ფედერალური სახელმწიფო საკონსტიტუციო დონეზე პირველად ამერიკის შეერთებულ შტატებში ჩამოყალიბდა, როდესაც საზოგადოებაში არსებობდა ეროვნული მთლიანობის მიღწევისა და ამავე დროს, შტატების ადგილობრივი თავისუფლების შენარჩუნების ორი განსხვავებული ნება, სურვილი.⁴¹⁴ სწორედ ამ ორი ინტერესის წონასწორობაზე აიგო ამერიკის ფედერალური წყობილება.

განასხვავებენ სახელშეკრულებო და არასახელშეკრულებო (საკონსტიტუციო) ფედერალიზმს. სახელშეკრულებო ფედერალიზმი წარმოიშობა უნიტარული სახელმწიფოების გაერთიანების გზით. როგორც წესი, ისინი თავდაპირველად ქმნიან სახელმწიფოთა კონფედერაციას და შემდეგ კი გადადიან ფედერალურ წყობაზე. ასე მოხდა შეერთებულ შტატებსა და შვეიცარიაში. აღნიშნულს ადგილი აქვს მაშინ, როდესაც საქმე საერთო წარმომავლობის ან თანაცხოვრების ხანგრძლივი ისტორიის მქონე მოსახლეობის დაახლოებას ეხება.⁴¹⁵ **არასახელშეკრულებო ანუ საკონსტიტუციო ფედერალიზმის დროს ფედერალიზმის დამფუძნებლად გვევლინება კონსტიტუცია და არა სუვერენულ სახელმწიფოებს შორის შეთანხმება.** ამ შემთხვევაში ცენტრალური ხელისუფლება თავის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებს კონსტიტუციით სახელმწიფოებრივ უფლებამოსილებებს ანიჭებს.

ფედერალიზმი შეიძლება დავახასიათოთ, როგორც რთული საკავშირო სახელმწიფო, რომელიც შედგება ქვესახელმწიფოებრივი წარმონაქმნებისგან. ტერიტორიული ერთეულების სახელმწიფოებრიობა გამოიხატება იმაში, რომ მათ აქვთ საკუთარი კონსტიტუცია, პარლამენტი, მთავრობა და სასამართლო ხელისუფლება, ფინანსური დამოუკიდებლობა და ა.შ. ფედერალურ სახელმწიფოებში მოქმედებს ფედერაციის სუბიექტის მოქალაქეობა; ფედერაციის სუბიექტებს აქვთ საკუთარი დროშა, გერბი და ჰიმნი.⁴¹⁶ **პრაქტიკულად, ერთ სუვერენულ სახელმწიფოში გაერთიანებულია რამდენიმე არასუვერენული სახელმწიფო**⁴¹⁷.

ფედერალიზმში არსებობს ხელისუფლების ორი დონე: საერთო ფედერალური ხელისუფლება და ფედერაციის სუბიექტების ხელისუფლება. ფედერაციის სუბიექტის ტერიტორია წარმოადგენს ორმაგი ზემოქმედების ობიექტს: მასზე ერთდროულად ვრცელდება როგორც ფედერაციის სუბიექტის, ისე ფედერალური ხელისუფლების კანონმდებლობა, თუმცა მათი კომპეტენციები გამიჯნულია.⁴¹⁸

ფედერალურ სისტემაში ფედერაციის სუბიექტი მონაწილობს საერთო სახელმწიფოებრივი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, ფედერაციის სუბიექტების მოცულობისა და მოსახლეობის რაოდენობის მიუხედავად. ყველაზე ეფექტურად ფედერაციის სუბიექტების მიერ საკანონმდებლო ხელისუფლებაში მონაწილეობა ხორციელდება. ყველა ფედერალურ სახელმწიფოში არსებობს სპეციფიკური ორგანო – ზედა პალატა – სენატი, რომლის მოვალეობაც ფედერაციის სუბიექტების წარმომადგენლობის უზრუნველყოფაა. დაკომპლექტების პროცესში ყველაზე ნაკლებმნიშვნელოვანი ერთეულების პარიტეტის დაცვის მიზნით, ფედერაციის სუბიექტების წარმომადგენლობა თანასწორია. უფლებამოსილების თვალსაზრისით, ფედერალურ სახელმწიფოებში ეს პალატა მნიშვნელოვან კომპეტენციებს ფლობს. ამ კუთხით ფედერალიზმში სამი ტიპის ზედა პალატის გამოყოფა შეიძლება: 1. ზედა

პალატა ქვედა პალატასთან შედარებით დამატებით უფლებამოსილებებსაც ფლობს (აშშ); 2. ორივე პალატა სრულიად თანასწორუფლებიანია; 3. თანაბარ უფლებებს ფლობს მხოლოდ ფედერაციის კანონმდებლობისა და ადმინისტრაციის საკითხებში (გერმანია).⁴¹⁹

აღმასრულებელ ხელისუფლებაში მონაწილეობა არის შედარებით ირიბი და სუსტი. თუმცა, მაღალი დონის მოხელეების დანიშვნისას შესაბამისი პროპორციით უნდა იყოს წარმოდგენილი ყველა მიწა (გერმანია). სხვა ფედერალურ უწყებებში მოძუშავე პირები უნდა აიყვანონ იმ მიწიდან, რომელშიც მოქმედებენ ეს უწყებები. მნიშვნელოვანი კვოტა მოდის რეგიონებისათვის სასამართლო ხელისუფლებაშიც. ⁴²⁰ საკონსტიტუციო ცვლილებები კი დამტკიცებული უნდა იქნას ფედერაციის სუბიექტების კვალიფიციური უმრავლესობის მიერ.⁴²¹

1.3.2. კომპეტენციათა გამიჯვნა

ფედერალურ სახელმწიფოში ცენტრისა და ფედერაციის სუბიექტების კომპეტენციები ერთმანეთისგან გამიჯნულია. განასხვავებენ ოთხი სახის უფლებამოსილებებს:

1. **ფედერაციის ექსკლუზიური უფლებამოსილება** – ეს იმ საკითხების ჩამონათვალია, რომელიც მხოლოდ ფედერალურ ხელისუფლებას ეკუთვნის. როგორც წესი, ასეთ სფეროებს მიეკუთვნება: ქვეყნის თავდაცვა, ფულად-საკრედიტო პოლიტიკა, საგარეო ურთიერთობები, ფედერალური ხელისუფლების ორგანიზაცია, საგადასახადო პოლიტიკის ძირითადი პრინციპები.⁴²²

2. **ფედერაციის სუბიექტის ექსკლუზიური უფლებამოსილება** – ეს იმ საკითხების ჩამონათვალია, რომელიც ფედერაციის სუბიექტებს ეკუთვნის. ფედერაციის სუბიექტის უფლებამოსილებას მიეკუთვნება: საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვა, ადგილობრივი ბიუჯეტის დამტკიცება, განათლება, ჯანდაცვა, სპორტი, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაცია. საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში ფედერაციის სუბიექტები გამოსცემენ კანონებს.

3. **ერთობლივი, ე.წ. კონკურენციული უფლებამოსილება** – კონკურენციული საკითხების მოწესრიგების უფლება აქვს როგორც ცენტრს, ისე ფედერაციის სუბიექტს. ფედერალური ხელისუფლების მიერ ჩარჩო კანონის მიღების შემდეგ ფედერაციის სუბიექტი ახდენს მის დეტალურ რეგლამენტაციას. ასევე, ფედერაციის სუბიექტებს აღნიშნული სფეროს საკანონმდებლო მოწესრიგება შეუძლიათ იმ შემთხვევაში, თუ ფედერალურ ხელისუფლებას საკანონმდებლო ნორმები გამოცემული არა აქვს. ფედერაციის სუბიექტი საკუთარი აქტებით განსაზღვრავენ ამ საკითხებს მანამ, სანამ ცენტრალური ხელისუფლება არ გამოსცემს შესაბამის ნორმებს.⁴²³

4. **ნარჩენი უფლებამოსილება** – ნარჩენ უფლებამოსილებად მიიჩნევა ყველა ის უფლებამოსილება, რომელიც ზემოაღნიშნულ სამს არ მიეკუთვნება. ნარჩენი უფლებამოსილება ძირითადად ფედერაციის სუბიექტებისადმი მიეკუთვნებული.

ფედერალურ სახელმწიფოთა ნაწილი განამტკიცებს ფედერაციის ცენტრის უფლებამოსილებას, დანარჩენი კი ფედერაციის სუბიექტის გამგებლობას მიეკუთვნება. ნაწილი განამტკიცებს როგორც ცენტრის, ისე სუბიექტების ან კონკურენციულ

უფლებამოსილებას. სახელმწიფოთა ნაწილი ყველა სახეს განსაზღვრავს კონსტიტუციით.⁴²⁴

1.3.3. სიმეტრია თუ ასიმეტრია?

განასხვავებენ სიმეტრიულ და ასიმეტრიულ ფედერალიზმს. სიმეტრიული ფედერალიზმის დროს ფედერაციის სუბიექტები ფედერალურ ხელისუფლებასთან მიმართებით თანაბარი უფლებებით სარგებლობენ. ასიმეტრიული ფედერალიზმის დროს სახელმწიფოს ფედერაციის სუბიექტებს აქვთ განსხვავებული სამართლებრივი სტატუსი და უფლებები. მაგ., აშშ-ში კოლუმბიის ფედერალურ ოლქს აქვს დანარჩენი 50 შტატისგან განსხვავებული სტატუსი. კოლუმბიის ოლქს არ ჰყავს წარმომადგენელი სენატში და იგი სათათბირო ხმის უფლების მქონე დეპუტატით არის წარმოდგენილი წარმომადგენელთა პალატაში.⁴²⁵

1.3.4. ფედერალური ერთიანობის გარანტიები

მრავალი სუბიექტის არსებობას, დადებით მომენტებთან ერთად, უარყოფითი მხარეებიც აქვს, ტერიტორიული ერთეულების დეზინტეგრაციის და სახელმწიფოს დაშლის სახითაც კი. ამიტომ ფედერაციული სახელმწიფოს არსებობისთვის სასიცოცხლოდ აუცილებელია ცენტრალისტური ელემენტების არსებობა. ფედერალური სახელმწიფოს ერთიანობის უზრუნველყოფა ექვს ძირითად პრინციპს გამოყოფენ, ესენია: 1. სეკსიის (გამოყოფის) აკრძალვა; 2. უფლება-მოვალეობის მოცულობის ცალმხრივად შეცვლა დაუსებელია; 3. ფედერაციის მთელ ტერიტორიაზე ადამიანების, ინფორმაციისა და საქონლის თავისუფალი გადაადგილება; 4. ფედერალური კანონმდებლობის უზენაესობა. ნორმატიული აქტების იერარქიაში ფედერალურ სამართალს ფედერაციის სუბიექტის სამართალთან მიმართებით უპირატესობა აქვს; 5. ფედერაციის სუბიექტების კონსტიტუციები უნდა შეესაბამებოდეს სახელმწიფოს კონსტიტუციის მოდელს; 6. თუ ზემოაღნიშნული ხუთი პრინციპი საკმარისი არ აღმოჩნდა, მაშინ გამოიყენება ფედერალური ინტერვენციის ინსტიტუტი.⁴²⁶ ფედერალური ინტერვენცია გულისხმობს ფედერაციის სუბიექტის იარაღით ან მის გარეშე დახმარებას, თუ მას დამოუკიდებლად არ შეუძლია საშინაო წესრიგისა და მშვიდობის უზრუნველყოფა. ფედერალური სახელმწიფოების კონსტიტუციები ითვალისწინებენ ფედერალური ჩარევის სხვა სახეებსაც, როდესაც ფედერაციის სუბიექტი არ ასრულებს მასზე დაკისრებულ მოვალეობას, ან შეგნებულ წინააღმდეგობას უწევს ცენტრალურ ხელისუფლებას.

1.3.5. ფედერალიზმის დადებითი ასპექტები

ფედერალიზმი განსხვავებული ეთნიკური, ლინგვისტური თუ კულტურული ჯგუფების მშვიდობიანი თანაარსებობის საშუალებას იძლევა. ფედერალიზმში არ არსებობს ეროვნული უმცირესობა, არსებობს სახელმწიფოს დამაარსებელი ერთ-ერთი სუბიექტი.

ფედერალიზმში არსებობს არა რეგიონული ენები, არამედ სახელმწიფო ენები, რომლებიც თანაბრად გამოიყენება ცენტრალური ხელისუფლების მიერ (შვეიცარია).⁴²⁷ ფედერალიზმი ბოჭავს ცენტრალური ხელისუფლების ტირანიას⁴²⁸, წარმოადგენს ძალაუფლების გამიჯვნას ვერტიკალურ დონეზე, რითაც უზრუნველყოფს ადამიანთა კოლექტიურ თავისუფლებას. იგი უზრუნველყოფს პოლიტიკურ პლურალიზმს, ფედერაციის სხვადასხვა სუბიექტში განსხვავებული პარტიების არსებობას, მმართველობაში ხალხის მონაწილეობას როგორც ცენტრალურ, ისე ადგილობრივ დონეზე. მატერიალური რესურსების ერთ ცენტრში თავმოყრის ნაცვლად, ხელს უწყობს ეკონომიკის თანაბარ განვითარებას.

1.3.6. ფედერალიზმის „უკუჩვენებები“

ფედერალიზმს დადებითთან ერთად თავისი უარყოფითი მხარეებიც აქვს. როგორც აღინიშნა, უნიტარულ სახელმწიფოში ტერიტორიული მთლიანობის რღვევა არ იწვევს სახელმწიფოს ნების გამოხატველი ხელისუფლების კვლამს. **ფედერაციის დროს, თუკი ფედერაციის სუბიექტები შეწყვეტენ ცენტრალურ ხელისუფლებასთან ურთიერთობას, სახელმწიფოებრიობა ირღვევა.** სწორედ ამის გამო გაერთიანებულმა სამეფომ უარი თქვა ფედერალიზმზე და გამოიყენა დევიოლუციის იდეა⁴²⁹: შოტლანდიას გადასცა ყველა საშინაო საკითხის გადაჭრის უფლება ისე, რომ მისი სტატუსი ცენტრალური ხელისუფლების კონტროლქვეშ დარჩა. ცენტრალიზმი საჭიროა რეფორმების სწრაფად გასატარებლად, სახელმწიფოს კრიზისის დროს განსაკუთრებით საჭიროა ერთიანი, მოქნილი და ეფექტური ღონისძიებების გატარება. ამიტომ ბევრ ფედერალურ სახელმწიფოში შეინიშნება ცენტრალისტური რეფორმების გატარება.

ცნობილი ფაქტია, რომ ოკუპანტებმა გერმანიის ფედერალიზაცია მისი დასუსტების მიზნით განახორციელეს⁴³⁰, თუმცა გერმანიამ შემდგომ ცვლილებები შეიტანა კონსტიტუციაში. დღეს ეკონომიკასა და ფინანსებში ფედერალური სახელმწიფო ახალ როლს ასრულებს, რომელიც 1949 წლის კონსტიტუციით გათვალისწინებული არ იყო⁴³¹. მსგავსი ტენდენციები შეინიშნება სხვა ფედერაციულ სახელმწიფოებშიც. ფედერალიზმის ახალი ტიპი – **კოოპერაციული ფედერალიზმი** წარმოიშვა მას შემდეგ, რაც დადგინდა, რომ შეუძლებელია საკითხების მკვეთრი განცალკევება, საჭიროა კოოპერაცია და შეთანხმებულობა⁴³².

1.3.7. ფედერალიზმის განმასხვავებელი ნიშნები

ტერიტორიული ერთეულები ფართო უფლებამოსილებით სარგებლობენ დეცენტრალიზებულ უნიტარულ სახელმწიფოშიც. დეცენტრალიზაცია მეტ-ნაკლებად დამახასიათებელია როგორც უნიტარული, ისე ფედერაციული სახელმწიფოსთვის, მაგრამ სხვაობა დეცენტრალიზაციის ხარისხში, კომპეტენციის მოცულობასა და პოლიტიკურ დამოუკიდებლობაშია. უნიტარული დეცენტრალიზაცია კომპეტენციის თვალსაზრისითაც ნაკლებია ფედერალურზე, ძირითადად, სოციალურ-კულტურულ სფეროებს მოიცავს და

ამავე დროს, ხშირად დეკონცენტრაციის ელემენტებთან ერთად გვხვდება. ფედერაციული სახელმწიფო უფრო მეტია, ვიდრე უბრალოდ დეცენტრალიზაცია.

დეცენტრალიზებული უნიტარული სახელმწიფოსგან განმასხვავებელი ნიშნები შემდეგი სახით შეიძლება ჩამოყალიბდეს:

1. ფედერალიზმში ადგილობრივი ორგანოები დამფუძნებელი ძალაუფლებითაა აღჭურვილი, რომლიც მათ იმანენტურად აქვთ და არა სახელმწიფოს მიერ ბოძებული. შესაბამისად, სახელმწიფოს არც მისი წართმევა შეუძლია. დამფუძნებელი ხელისუფლება გამოიხატება ფედერაციის სუბიექტის მიერ საკუთარი კონსტიტუციის მიღებაში, რომელსაც არ სჭირდება ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან ნებართვა ან დამტკიცება. ადგილობრივი ხელისუფლება კონსტიტუციის შემუშავებისას შებოჭილია მხოლოდ საერთო ფედერალური კონსტიტუციით, რომელთან შესაბამისობაში უნდა იყოს მის მიერ განსაზღვრული წესები; ასევე, ფედერაციის სუბიექტთა განსაზღვრული რაოდენობის თანხმობის გარეშე შეუძლებელია ფედერალურ კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანა;

2. ფედერაციის სუბიექტი თავის საქმიანობაში არის დამოუკიდებელი და არ ექვემდებარება ცენტრალური ხელისუფლების ადმინისტრაციულ კონტროლს. ფედერაციის სუბიექტს აქვს საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების უფლება. ფედერალური ხელისუფლება და ფედერაციის სუბიექტები თანასწორები არიან და არც ერთი ფლობს მათი ურთიერთობის ცალმხრივად შეცვლის უფლებას.⁴³³ ადგილზე წარმოდგენილი არაა ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენლები. ცენტრსა და სუბიექტებს შორის დავა წყდება ნეიტრალური ორგანოს – საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ, რომლის წევრების დანიშვნაშიც ფედერაციის სუბიექტები მონაწილეობენ;

3. ფედერაციის სუბიექტები არიან არა სახელმწიფოს შემადგენელი ნაწილები, არამედ ერთი საერთო სახელმწიფოს დამაარსებელი სუბიექტები, რომლებიც სახელმწიფოს დაარსების შემდეგაც ინარჩუნებენ თავიანთ ძალაუფლებას. რაც გამოიხატება, ერთი მხრივ, ფედერაციის სუბიექტის ფართო კომპეტენციით და მეორე მხრივ, სახელმწიფოს მართვის პროცესში მონაწილეობით. დეცენტრალიზებული უნიტარული სახელმწიფოს ზედა პალატებისგან განსხვავებით, ფედერაციის სუბიექტების ინტერესების გამომხატველი – საკანონმდებლო ორგანოს ზედა პალატა – მნიშვნელოვან როლს ასრულებს საკანონმდებლო პროცესში. ფედერაციის სუბიექტებს მეტი პოლიტიკური წონა აქვს, ყველა მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილება მიიღება მხოლოდ მათი თანხმობითა და მონაწილეობით. ფედერაციის სუბიექტები ცენტრალური ხელისუფლების ნებისმიერ ორგანოშია წარმოდგენილი და მათ რეალური შესაძლებლობა აქვთ, გავლენა მოახდინონ ქვეყნის მართვაზე. უნიტარულ სახელმწიფოში დეცენტრალიზაციის ფარგლებში ტერიტორიული ერთეულის უფლებამოსილებათა წრე ზოგ შემთხვევაში შესაძლოა ფედერაციის სუბიექტისასაც აღმატებოდეს, მაგრამ განმასხვავებელი ნიშანი მათ შორის ისაა, რომ მათ ნაკლებად ეკითხებათ სახელმწიფოს საერთო ბედი⁴³⁴.

4. ძალაუფლების ვერტიკალური გამოიჯნის პრინციპი ფედერალურ სახელმწიფოში შეიძლება სასამართლო ხელისუფლებაზეც გავრცელდეს. უნიტარულ დეცენტრალიზებულ სახელმწიფოში სასამართლო ხელისუფლება დეცენტრალიზაციას არ ექვემდებარება.

5. იურიდიულ ლიტერატურაში აღნიშნულია, რომ ფედერალიზმი დეცენტრალიზაციის ყველზე მყარი და ძლიერი საშუალებაა.⁴³⁵ თუმცა **ფედერალიზმი თავისი არსით უფრო ნონცენტრალიზაციაა, ვიდრე დეცენტრალიზაცია. ნონცენტრალიზაცია გულისხმობს ერთი სუპერ ცენტრის არარსებობას, ცენტრი-პერიფერიის მოდელის უარყოფას, პირიქით, ქვეყნის მასშტაბით მრავალი თანასწორი სუბიექტი არსებობს.**⁴³⁶

1.4. რეგიონალიზმი

1.4.1. რეგიონალიზმის ისტორიული წანამძღვრები

რეგიონალიზმი, როგორც სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა, წარმოიშვა იტალიასა და ესპანეთში ფაშისტური რეჟიმების დამხობის შემდეგ, როგორც დიქტატურისა და მკაცრი ცენტრალიზაციის საპასუხო რეაქცია. **რეგიონალიზმი ეყრდნობა ფართო დეცენტრალიზაციას, ტერიტორიული ერთეულების ავტონომიურობას. თუ სხვა სახელმწიფოებში ავტონომია ეძლევა მხოლოდ ქვეყნის გარკვეულ ნაწილს, რეგიონალიზმში ავტონომიით აღჭურვილია სახელმწიფოს ყველა რეგიონი.** სახელმწიფოს ორიგინალური ფორმის შემუშავების საჭიროება იტალიისა და ესპანეთის წინაშე არსებულმა ამოცანებმა განაპირობა. ერთი მხრივ, ესპანეთში მძაფრად იდგა ეთნიკური პრობლემის, იტალიაში კი ეკონომიკურად ჩამორჩენილი რეგიონების განვითარების საკითხი, ასევე, ფაშისტური დიქტატურიდან გათავისუფლებულ სახელმწიფოებში საზოგადოება მოითხოვდა საჯარო ხელისუფლების დეცენტრალიზაციას სახელმწიფოს სრული მასშტაბით. რადგანაც ესპანეთში გარდაუვალი იყო კატალონიისა და ბასკეთისთვის ავტონომიის მინიჭება, ხელისუფლებამ გადაწყვიტა დეცენტრალიზაცია განეხორციელებინა მთელი ქვეყნის ავტონომიზაციის პროცესით. ამგვარმა მიდგომამ ესპანეთს საშუალება მისცა, გაენეიტრალებინა სახელმწიფოს ერთი ნაწილის განსაკუთრებულობის შეგრძნება. მხოლოდ ორი ისტორიულად მებრძოლი რეგიონისთვის ავტონომიის სტატუსის მინიჭება შეიძლება შეფასებულიყო, როგორც სეპარატისტულ ძალთა გამარჯვება, ხოლო ქვეყნის სრული ავტონომიზაცია სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის ახალ მოდელად აღიქმებოდა.⁴³⁷

რეგიონალიზმს ზოგიერთი ავტორი მოიხსენიებს, როგორც დეცენტრალიზებულ უნიტარულ სახელმწიფოს ან პრეფედერაციას. მართალია, **რეგიონალიზმი, როგორც სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა აღმოცენდა უნიტარულ მოდელში, მაგრამ ის გასცდა უნიტარული, მათ შორის, დეცენტრალიზებული უნიტარული სახელმწიფოს ფარგლებს.** ამასთან, იგი არც ფედერალიზმს წარმოადგენს, რადგან მთელი რიგი მახასიათებლებით განსხვავდება მისგან. რეგიონალიზმი კონსტიტუციურად იქნა აღიარებული იტალიის 1947 წლის და ესპანეთის 1978 წლების კონსტიტუციებში. მოგვიანებით მისი რეცეფცია მოხდა შრი-ლანკასა და სამხრეთ აფრიკაში.

1.4.2. რა არის რეგიონული ავტონომია?

ავტონომია მრავალ ასოციაციას იწვევს. ავტონომიის რეგიონულ ფორმას ვერ გავაიგივებთ ვერც მარტივი დეცენტრალიზაციის ფორმასთან და ვერც ფედერალურ სახელმწიფოსთან. დეცენტრალიზებული სახელმწიფოს რეგიონებისგან განსხვავებით, იტალიისა და ესპანეთის ავტონომიური ერთეულების ავტონომია ემყარება არა მხოლოდ ადმინისტრაციულ თვითორგანიზებას, არამედ ითვალისწინებს საკანონმდებლო ხელისუფლებასაც.⁴³⁸ რეგიონულ-ტერიტორიულ ერთეულებს, ფედერაციის სუბიექტების მსგავსად, მინიჭებული აქვთ ფართო საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ძალაუფლება, ზოგიერთ საკითხში ფედერაციის სუბიექტსაც კი აჭარბებს კომპეტენციის მოცულობით, მაგრამ მათ შორის მნიშვნელოვანი სხვაობაა, რაც, პირველ ყოვლისა, რეგიონის სტატუსის განმსაზღვრელი აქტით გამოიხატება.

რეგიონები არ არის აღჭურვილი კონსტიტუციის მიძღვნილი დამფუძნებელი ხელისუფლებით, თუმცა სტატუსის მიღების წესი ჩვეულებრივი საკანონმდებლო აქტის მიღების წესისაგან განსხვავდება. რეგიონის სტატუსი განსაზღვრავს მის კომპეტენციას, საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ინსტიტუციურ მოწყობას, მათი შექმნის წესსა და ორგანიზაციას. ავტონომიური გაერთიანებები საკუთარი წესდების შემუშავების დროს არ არიან ისეთივე თავისუფლებით აღჭურვილნი, როგორც ფედერაციის სუბიექტები. თუ ფედერაციის სუბიექტი თავად განსაზღვრავს საკუთარი ხელისუფლების ორგანიზაციასა და მოწყობას, ავტონომიების შემთხვევაში სახელმწიფოს კონსტიტუცია ადგენს მათი შინაგანი სტრუქტურისა და ორგანიზაციის ძირითად ჩარჩოებს, ამიტომ მმართველობის სისტემა რეგიონებში, როგორც წესი, უნიფიცირებულია და ერთიან პრინციპებს ემყარება.⁴³⁹ რეგიონალიზმში ავტონომიები სახელმწიფოს მიერ აღიარებული და შექმნილია და ისინი სახელმწიფოს დამაარსებელ სუბიექტები არ არიან.⁴⁴⁰ გარდა ამისა, რეგიონალიზმში ფედერალიზმისგან განსხვავდება იმ თვალსაზრისითაც, რომ ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენლობითი ორგანო, პარლამენტის ზედა პალატა – სენატი აღჭურვილი არაა ფართო უფლებამოსილებებით. მას ნაკლებად ეკითხება საერთო სახელმწიფოებრივი საკითხების გადაწყვეტა⁴⁴¹. არც იტალიისა და არც ესპანეთის კონსტიტუცია არ მოითხოვს რეგიონების პირდაპირ მონაწილეობას კონსტიტუციის გადასიჯვის პროცესში.⁴⁴²

ესპანეთში პირველი და მეორე დონის სტატუსების მიღების განსხვავებული პროცედურები არსებობს, თუმცა საერთო მახასიათებელი ისაა, რომ სტატუსის მიღებაში ჩართულია, როგორც ადგილობრივი, ისე ცენტრალური ხელისუფლება. იგი არაა ცალმხრივი აქტი და შესაბამისად, არც მისი ცალმხრივად გაუქმება შეიძლება. სწორედ ამით განსხვავდება რეგიონალიზმში დეცენტრალიზებული უნიტარიზმისგან. მაგ., გაერთიანებულ სამეფოში დევიოლუციის პროცესი მთლიანად ცენტრალურ ხელისუფლებასზეა დამოკიდებული, იგი უფლებამოსილია ცალმხრივად გააუქმოს მოტლანდიის, უელსისა და ჩრდილოეთ ირლანდიის დეცენტრალიზაცია.

1.4.3. სიმეტრია თუ ასიმეტრია?

რეგიონულ სახელმწიფოში, როგორც წესი, ყველა რეგიონს არა აქვს ერთნაირი სტატუსი. ესპანეთში კატალონია, ბასკეთი, გალისია, ანდალუზია და კანარის კუნძულები შედარებით მაღალი სტატუსით სარგებლობენ, ვიდრე დანარჩენი ავტონომიები, რაც გამოწვეულია ეთნიკური ფაქტორებით, ამიტომ მათ ეროვნულ ავტონომიებს უწოდებენ. მორილიო ესპანეთში დამკვიდრებულ ასიმეტრიას სპორტული ტერმინოლოგიით აღნიშნავს და „პირველი ლიგისა“ და „მეორე ლიგის“ ავტონომიებად მოიხსენიებს.⁴⁴³ თუმცა, აღსანიშნავია, რომ ესპანეთის კონსტიტუციით ერთმნიშვნელოვნად განსაზღვრული არ არის ავტონომიათა კომპეტენცია, მისი გაფართოება შესაძლებელია სახელმწიფოს თანხმობით ყოველ 5 წელიწადში ერთხელ. ამ მექანიზმით ეროვნულ და ისტორიულ ავტონომიებს შორის კომპეტენციები ნელ-ნელა უთანაბრდება ერთმანეთს. იტალიაშიც ოცი ოლქიდან ხუთს – სიცილია, სარდინია, ვალე დ'აოსტა, ფრიული-ვენეცია-ჯულია, ტრენტინო-ალტო-ადიჯე – აქვს სპეციალური სტატუსი. სიცილიისა და სარდინიის გამორჩევის მიზეზი მათი ეკონომიკური ჩამორჩენილობა იყო, ხოლო დანარჩენი სამის შემთხვევაში – განსხვავებული ეთნიკურ-ლინგვისტური შემადგენლობა.⁴⁴⁴ ამიტომ ტერიტორიული მოწყობის ასიმეტრიულობა რეგიონალიზმისთვის ორგანულ ფორმადაც შეიძლება მივიჩნიოთ.

1.4.4. რეგიონების კომპეტენცია

რეგიონების უფლებამოსილება მოიცავს სოციალურ, კულტურულ, ჯანმრთელობის, ადგილობრივი თვითმმართველობის, ადგილობრივი ბიუჯეტის, ფინანსების, პოლიციის, საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვის საკითხებს. რეგიონებში ფუნქციონირებს საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ორგანოები. რეგიონული მთავრობის მეთაური აღჭურვილია ორმაგი წარმომადგენლობით, არის სახელმწიფოს წარმომადგენელი რეგიონში და რეგიონის წარმომადგენელი საერთო-სახელმწიფო დონეზე. რეგიონული პარლამენტი არჩევნების გზით ყალიბდება და თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში უფლებამოსილნი არიან გამოსცენ საკანონმდებლო აქტები. უცნაურია, მაგრამ ესპანეთში ექსკლუზიური უფლებამოსილების ფარგლებში გამოცემული კანონები უპირატესია საერთო-სახელმწიფოებრივ კანონებთან მიმართებით, როდესაც ფედერალიზმში ფედერალური კანონი ყოველთვის იერარქიით მაღლა დგას ფედერაციის სუბიექტის სამართალთან მიმართებით. აღსანიშნავია, რომ ესპანეთის კონსტიტუცია, ავტონომიების ფართო უფლებამოსილებებთან ერთად, ასევე, ითვალისწინებს სახელმწიფოს განსაკუთრებულ უფლებას, შეზღუდოს ავტონომიური ერთობების დამოუკიდებლობა. **სახელმწიფოს, ავტონომიური პროცესების ჰარმონიზაციის მიზნით, უფლება აქვს გამოცეს საბაზისო ჩარჩო კანონები, მათ შორის, ავტონომიური საზოგადოების განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებულ საკითხებზე. ავტონომიურ გაერთიანებასა და სახელმწიფოს ან ავტონომიურ გაერთიანებებს შორის დავას წყვეტს საკონსტიტუციო სასამართლო.**

უფლებამოსილების არსებობას აზრი არ ექნებოდა, თუ რეგიონებს ფინანსური სახსრები არ მიეცემოდათ. რეგიონებს აქვთ საკუთარი ფინანსური რესურსები, რაც გამოიხატება საკუთარი გადასახადების არსებობაში, საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადებიდან

გარკვეული წილის მიღებასა და სახელმწიფო სუბვენციების გადარიცხვაში. ამ შემოსავლებს ავტონომია თავისი სურვილისამებრ ანაწილებს მის ტერიტორიაზე.

რეგიონული ენები სახელმწიფო ენასთან ერთად ოფიციალურ ენას წარმოადგენს. რეგიონებს უფლება აქვთ საკუთარ დროშასა და გერბზე. ფუნქციური თვალსაზრისით, რეგიონალიზმი ფედერალურ სტანდარტებთან მიახლოებული სახელმწიფოა, თუმცა რეგიონებზე სორციელდება ადმინისტრაციული ზედამხედველობა, რაც მიუღებელია ფედერალური წესრიგისთვის. რეგიონებში, თავის მხრივ, არსებობს ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულები, რაც ქვეყანაში სამდონიანი სახელისუფლებო სისტემის არსებობას განაპირობებს.

1.4.5. ტერიტორიული მოწყობის გამოჯენის სქემა

	უნიტარიზმი	რეგიონალიზმი	ფედერალიზმი
ტერიტორიული ერთეულის სტატუსი	დადგენილია ცენტრალური ხელისუფლების მიერ.	დადგენილია ცენტრალური ხელისუფლების მიერ, თუმცა, ორმხრივი მონაწილეობით. რეგიონები არაა აღჭურვილი კონსტიტუციის მიმღები დამფუძნებელი ხელისუფლებით, მათ მიერ შემუშავებული სტატუტები საჭიროებს ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან დამტკიცებას.	ფედერაციის სუბიექტების სტატუსი მომდინარეობს კონსტიტუციიდან, აღჭურვილი არიან დამფუძნებელი ძალაუფლებით, რაც გამოიხატება ფედერაციის სუბიექტის მიერ საკუთარი კონსტიტუციის მიღებაში, რომელსაც ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან ნებართვა ან დამტკიცება არ სჭირდება.
სტატუსის შეცვლა	დამოკიდებულია ცენტრალური ხელისუფლების ნებაზე.	ხდება ორმხრივი მონაწილეობით.	ფედერალური ხელისუფლება და ფედერაციის სუბიექტები თანასწორები არიან და არც ერთი ფლობს მათი ურთიერთობის ცალმხრივი შეცვლის უფლებას.
კომპეტენციის მოცულობა	როგორც წესი, შემოიფარგლება ადმინისტრაციული თვითორგანიზაციით.	რეგიონულ-ტერიტორიულ ერთეულებს მინიჭებული აქვთ ფართო საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ძალაუფლება.	ფედერაციის სუბიექტები ფლობენ არა მხოლოდ ფართო საკანონმდებლო და აღმასრულებელ კომპეტენციებს, არამედ შესაძ-

			ლოა ჰყავდეთ დამოუკიდებელი სასამართლო ხელისუფლებაც.
ტერიტორიულ ერთეულების ადგილზე კონტროლი	არსებობს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობის პირდაპირი ან ირიბი კონტროლი.	აღნიშნული წარმოდგენილია სუსტად. იტალიაში გაუქმდა სახელმწიფოს წარმომადგენლის ინსტიტუტი ოლქებში. ესპანეთში რეგიონებში სახელმწიფოს წარმომადგენელს ნაკლები მნიშვნელობა ენიჭება.	ფედერაციის სუბიექტი თავის საქმიანობაში არის დამოუკიდებელი და არ ექვემდებარება ცენტრალური ხელისუფლების ადმინისტრაციულ კონტროლს. ადგილზე წარმოდგენილი არაა ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენელი.
საერთო სახელმწიფოებრივ საკითხებში მონაწილეობა	შესაძლებლობა არაა აქვთ, გავლენა მოახდინონ ქვეყნის მართვაზე.	ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენლობითი ორგანო, პარლამენტის ზედა პალატა – სენატი აღჭურვილი არაა ფართო უფლებამოსილებებით. მას ნაკლებად ეკითხება საერთო სახელმწიფოებრივი საკითხების გადაწყვეტის ბედი	ყველა მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილება მიიღება მხოლოდ ფედერაციის სუბიექტების თანხმობითა და მონაწილეობით.
კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესში მონაწილეობა	კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესში ტერიტორიული ერთეულები რაიმე განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას არ ფლობენ.	არც იტალიისა და არც ესპანეთის კონსტიტუცია არ მოითხოვს რეგიონების პირდაპირ მონაწილეობას კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესში.	საკონსტიტუციო ცვლილებები დამტკიცებული უნდა იქნას ფედერაციის სუბიექტების კვალიფიციური უმრავლესობის მიერ.

2. საქართველოს ტერიტორიული მოწყობა⁴⁴⁵

2.1. ისტორიული შესავალი

საქართველო მკაცრად ცენტრალიზებული სახელმწიფო არასდროს ყოფილა. იგი მეტ-ნაკლებად ყოველთვის დემოკრატიულ საწყისებზე იმართებოდა: არასდროს ყოფილა რომელიმე რელიგიის დევნა, ინკვიზიცია, მე-12 საუკუნეში მეფობდა ქალი და ა.შ. იმავეს თქმა შეიძლება სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის საკითხზეც. ერთიანი საქართველოს შექმნისთანავე მეფე ფარნავაზმა სახელმწიფო მეტ-ნაკლები დამოუკიდებლობის

მქონე საერისთავოებად დაყო, რომელსაც სათავეში ერისთავები ედგნენ. დავითისა და თამარის პერიოდში კი ქვეყანა სამეფო-სამთავროებად იყო დაყოფილი. სამეფოები ცალ-ცალკე განაგებდნენ საქმეებს, მართვა-გამგეობა დამყარებული იყო საუწყებო და სათემო პრინციპებზე. სამეფო ხელისუფლება ერისმთავრად იმ პირს ნიშნავდა, რომელიც წარმოშობით ამ კუთხიდან იყო. ივანე ჯავახიშვილის ცნობით, როცა საქართველო ახალ სამფლობელოს შემოიერთებდა, იქ დამკვიდრებულ ტრადიციულ მართვა-გამგეობის წესს არ ცვლიდა⁴⁴⁶.

სახელმწიფოებრიობის დაკარგვასთან ერთად საქართველომ თავისი ისტორიული განვითარების გეზიც დაკარგა, მოიშალა მართვის ტრადიციული მეთოდები; ოქროს ხანის შემდეგ მონღოლების, თურქების, ირანისა და ბოლოს რუსეთის შემადგენლობაში მოექცა. საქართველოსთვის მიუღებელი იყო რუსული ცენტრალისტური ბიუროკრატია. ამის წინააღმდეგ ილაშქრებდა ქართული საზოგადოება. ტერიტორიულ მოწყობასთან დაკავშირებით XIX-XX საუკუნის მოღვაწეებს განსაკუთრებით საინტერესო მოსაზრებები აქვთ ჩამოყალიბებული. ბოლო საუკუნეების განმავლობაში საქართველოს დამოუკიდებელი სახელმწიფოებრიობა არ ჰქონია, რუსეთის იმპერიის შემადგენლობაში საქართველო თავად იყო რუსეთის გუბერნია.

2.1.1. დამოუკიდებელი საქართველოს დილემა

რუსეთის იმპერიისგან გათავისუფლების შემდეგ ტერიტორიული მოწყობის განსაზღვრის საკითხი კვლავ დღის წესრიგში დადგა. 1918-1921 წლებში საქართველო იყო ავტონომიების მქონე უნიტარული დეცენტრალიზებული სახელმწიფო. ტერიტორიული მოწყობის საკითხის განხილვის დროს ფედერალიზმის იდეა უარყოფილ იქნა ეროვნულ-დემოკრატების მიერ, თავიანთი პოლიტიკური მრწამსის გამო, ხოლო ფედერალისტ-სოციალისტები, მართალია, ფედერალიზმის იდეას ემხრობოდნენ, მაგრამ მიიჩნევდნენ, რომ სანამ ერი და სახელმწიფო ძალას არ მოიკრებდნენ, სახელმწიფოს ფედერალური სტრუქტურირება შეიძლება ზიანის მომტანი ყოფილიყო. საკონსტიტუციო კომისიის სხდომაზე სწორედ ამ დროს წარმოთქვა ი. ბარათაშვილმა ცნობილი სიტყვები: „მე დღეს ვუჭერ მხარს უნიტარულ სახელმწიფოს, თუმცა ფედერალისტი ვარ“⁴⁴⁷. ამასთან, ყველა პოლიტიკური ძალა თანხმდებოდა იმაზე, რომ განსაკუთრებული სტატუსის მქონე ტერიტორიული ერთეულების არსებობა გარდაუვალი იყო. საგარეო საქმეთა მინისტრი აღნიშნავდა, რომ ეროვნულ უმცირესობებს „ყველაფერი უნდა მისცემოდათ, რაც შესაძლებელი იქნებოდა და რაც სახელმწიფოს არ ავნებდა“⁴⁴⁸.

1921 წლის 21 თებერვალს მიღებულ იქნა საქართველოს პირველი კონსტიტუცია, რომელშიც აღნიშნულია, რომ „საქართველო არის თავისუფალი, დამოუკიდებელი და განუყოფელი სახელმწიფო“. კონსტიტუციამ აფხაზეთს, „სამუსლიმანო საქართველოს“ (ბათუმის მხარე) და ზაქათალას მიანიჭა ავტონომია. სამწუხაროდ, საქართველოს ანექსიის გამო ამ კონსტიტუციას მოქმედება ვერ ეღირსა.

2.1.2. საბჭოთა საქართველოს ტერიტორიული მოწყობა

საბჭოთა ანექსიის შემდეგ საქართველოს სახელმწიფო წყობა 1922, 1927, 1937 და 1978 წლების კონსტიტუციით განისაზღვრებოდა. ამ პროცესის მნიშვნელოვანი თავისებურება ის იყო, რომ 1921 წლის 4 მარტს შეიქმნა აფხაზეთის საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკა, რომელთანაც საქართველომ 1921 წლის 28 დეკემბერს სამოკავშირეო ხელშეკრულება დადო. 1922 წლის საქართველოს საბჭოთა კონსტიტუციაშიც აღნიშნულია, რომ აფხაზეთი საქართველოსთან დაკავშირებულია განსაკუთრებული სამოკავშირეო ხელშეკრულების საფუძველზე. იგივე დაფიქსირდა 1927 წლის კონსტიტუციაში. მოგვიანებით აფხაზეთის დამოუკიდებლობის მოთხოვნის საფუძველი სწორედ ის გახდა, რომ აფხაზეთი საქართველოს შემადგენლობაში არ ყოფილა და საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ დამოუკიდებლობა ეკუთვნოდა. თუმცა ეს სამართლებრივ საფუძველს მოკლებულია, რადგან 1937 და 1978 წლების კონსტიტუციით აფხაზეთი კვლავ საქართველოს ავტონომიურ რესპუბლიკად იქნა მიჩნეული, ანუ სამოკავშირეო ხელშეკრულება თავად საბჭოთა კონსტიტუციებმა გააუქმა. აღსანიშნავია, ასევე, რომ საბჭოთა კავშირთან მიერთების შემდეგ, 1922 წელს სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის სახით კიდევ ერთი ავტონომია შეიქმნა. საქართველოს დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ კვლავ გააქტიურდა სეპარატისტული მოძრაობა და საქართველოს იურისდიქციიდან გამოვიდა აფხაზეთი და ე.წ. „სამხრეთ ოსეთი“.⁴⁴⁹

2.2. 1995 წლის კონსტიტუცია ტერიტორიული მოწყობის შესახებ

1995 წლის საქართველოს კონსტიტუციაში ტერიტორიული მოწყობა ყველაზე ბუნდოვანი საკითხია. **კანონმდებელმა საქართველოს ტერიტორიული მოწყობა მომავლისთვის გადადო და იგი ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენას დაუკავშირა.** თუმცა ამ საკითხის განუსაზღვრელობამ დიდი ზიანი მიაყენა სახელმწიფოს სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებას.

საქართველოს კონსტიტუციის რამდენიმე მუხლის ანალიზის საფუძველზე შესაძლებელია მომავალი ტერიტორიული მოწყობის კონტურების მოხაზვა. საქართველოს კონსტიტუციის პირველი მუხლი იწყება სიტყვებით: **„საქართველო არის დამოუკიდებელი, ერთიანი და განუყოფელი სახელმწიფო“.** როგორც წესი, კონსტიტუციაში სახელმწიფოს უნიტარულობა პირდაპირ ჩაწერილია სიტყვით „უნიტარული“ ან გამოხატება სიტყვებით „ერთიანი და განუყოფელი“. ამიტომ პირველი მუხლი სახელმწიფოს უნიტარულობას უსვამს ხაზს.

მეორე მხრივ, კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მესამე პუნქტი აცხადებს, რომ **„საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობა განისაზღვრება კონსტიტუციური კანონით უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ“.** ასევე, მე-3 მუხლით განსაზღვრულია სახელმწიფოს განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებული სფეროები, ერთობლივი გამგებლობა კი ცალკე უნდა განისაზღვროს. კონსტიტუციის მე-4 მუხლით

განსაზღვრულია ორპალატიანი პარლამენტი, რომლის ზედა პალატა ტერიტორიული ერთეულების ინტერესების გამომხატველი იქნება. ამასთან, კონსტიტუციამ ტერიტორიული ერთეულების არასრული ჩამონათვალიც მოგვცა – აფხაზეთი, აჭარა და საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულები⁴⁵⁰. ყოველივე ეს ნათლად მიუთითებს, რომ სამომავლოდ, აფხაზეთისა და აჭარის გარდა, საქართველოს ტერიტორიაზე შეიქმნება სხვა ტერიტორიული ერთეულებიც. ამ მუხლების ანალიზიდან ჩანს, რომ კანონმდებელი ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის შემდეგ მინიმუმ დეცენტრალიზებულ და მაქსიმუმ ფედერალურ ტერიტორიულ მოწყობას გეგმავს, ვინაიდან უფლებამოსილებათა გამიჯვნა, ორპალატიანი პარლამენტისა და მისი ზედა პალატის – სენატის – როგორც ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენლობითი ორგანოს არსებობა დამახასიათებელია ფართო დეცენტრალიზაციის ან ფედერალიზმისათვის.

ვინაიდან საქართველოს კონსტიტუციის პირველი მუხლის ჩანაწერი ერთიანობისა და განუყოფლობის შესახებ, შეუთავსებელია ფედერალიზმთან, ეს ნიშნავს, რომ კანონმდებელი შესაბამისი პირობების შექმნისას რეგიონული ან დეცენტრალიზებული უნიტარული სახელმწიფოს სასარგებლოდ გააკეთებს არჩევანს. აღსანიშნავია, რომ კანონმდებლის მხრიდან ცენტრალიზაციაზე უარის თქმა მიზანშეწონილად უნდა ჩაითვალოს არსებული რეალობიდან გამომდინარე: პირველი, ეთნოკონფლიქტები და არსებული ავტონომიები; მეორე, ზოგადად ტერიტორიული ერთეულების როლისა და მნიშვნელობის გაზრდის საჭიროება; მესამე, დეცენტრალიზაცია არის საქართველოს ისტორიის ორგანული ნაწილი, მისი მრავალფეროვნების წყარო.

2.3. თანამედროვე საქართველოს ტერიტორიული მოწყობა

2.3.1. ტერიტორიული ერთეულები საქართველოში

დღევანდელი საქართველოს ტერიტორიული მოწყობა ასე გამოიყურება: რეგიონული ინიშნით შექმნილია სამი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული – აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა და ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე შექმნილი დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული. რაც შეეხება დანარჩენ საქართველოს, აქ 1993 წლიდან ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფა განხორციელდა. რაიონები და ქალაქები ცხრა მხარედ გაერთიანდა, რომელთა უმეტესობის საზღვრები ისტორიულ საზღვრებს დაემთხვა. დამკვიდრდა სახელმწიფო რწმუნებულის ინსტიტუტი. რწმუნებულს ადგილზე საერთო-სახელმწიფო ინტერესების დაცვა და სახელმწიფოს ადგილობრივ ორგანოებზე კონტროლის ფუნქცია დაევალა. ადგილობრივი მოხელეები მისი თანხმობით ინიშნებოდნენ. აუცილებლობის შემთხვევაში, შეეძლო შეეჩერებინა გამგებლის აქტი. რწმუნებულის უფლებამოსილებებში შედიოდა, აგრეთვე, მართლწესრიგის დაცვა, ამიტომ შინაგან საქმეთა სამინისტროს რეგიონული სამსახურების ხელმძღვანელების დანიშვნა რწმუნებულთან შეთანხმებით ხდებოდა. თუმცა აღნიშნული კანონის კონსტიტუციურობის საკითხი დაისვა 1999 წელს, რადგან ამ კანონით შეიქმნა ახალი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულები – მხარეები, რაც ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის დანაწესს ტე-

რიტორიული მოწყობის იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ განსაზღვრას. ამის გამო პრეზიდენტის შემდგომი ბრძანებულებებით მოხდა აღნიშნული ხარვეზების გამოსწორება, თუმცა შინაარსობრივად იგივე დარჩა.⁴⁵¹

2.3.2. სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი

ამჟამად, 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილების შემდეგ, ქვეყნის ცხრა ისტორიულ-გეოგრაფიულ რეგიონში – მცხეთა-მთიანეთში, შიდა ქართლში, კახეთში, სამცხე-ჯავახეთში, იმერეთში, რაჭა-ლეჩხუმი-ქვემო სვანეთში, გურიასა და სამეგრელო-ზემო სვანეთში **სახელმწიფო რწმუნებულები მოქმედებენ, არა როგორც პრეზიდენტის რწმუნებულები, არამედ როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლები და ამავე დროს, მათ სახელწოდებაში მითითებულია არა ისტორიულ-გეოგრაფიული რეგიონის, არამედ ამ რეგიონში შემავალი თვითმმართველი ერთეულების დასახელება**⁴⁵², რადგან **სამხარეო დაყოფა კონსტიტუციასთან შეუსაბამოა სათანადო კონსტიტუციური კანონის გარეშე.**

სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორი თანამდებობაზე ინიშნება მთავრობის მიერ და იგი უზრუნველყოფს მხოლოდ აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლობას საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში. რწმუნებულის უფლებამოსილებების წრე საკმაოდ ფართოა. „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით, მთავრობის დავალების შემთხვევაში იგი კოორდინაციას უწევს საქართველოს სამინისტროების ტერიტორიული ორგანოების საქმიანობას; მთავრობის დავალებით კოორდინაციას უწევს ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის ცალკეული ღონისძიებების განხორციელებას; უფლებამოსილია სათათბირო ხმის უფლებით მონაწილეობა მიიღოს მთავრობის სხდომებში; თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში გამოსცემს ინდივიდუალურ-სამართლებრივ აქტებს; ახორციელებს საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულ სხვა უფლებამოსილებებს.

სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორი თავის საქმიანობას ახორციელებს სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორის ადმინისტრაციის მეშვეობით, რომლის საშტატო განრიგს და მოსამსახურეთა თანამდებობრივი სარგოების განაკვეთებს ამტკიცებს მთავრობა. სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორის და მისი ადმინისტრაციის საქმიანობა ფინანსდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორის სამართლებრივ აქტის გაუქმება შეუძლია საქართველოს მთავრობას, ასევე, სამართლებრივი აქტი საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში.⁴⁵³

როგორც ვხედავთ, რეგიონული მმართველობა მთლიანად ცენტრალიზებულია. საბოლოოდ კი, უნდა არსებობდეს თუ არა მომავალში რწმუნებულის ინსტიტუტი საქართველოში? ფედერალური სახელმწიფოები არ ცნობენ ფედერაციის სუბიექტებზე ადმინისტრაციულ მეურვეობას და სახელმწიფო წარმომადგენლის არსებობას. ეს დამახასიათებელია უნიტარული სახელმწიფოებისთვის, მათ შორის, დეცენტრალიზებული უნიტარული

და რეგიონული ქვეყნებისთვისაც. საფრანგეთში არსებობს რეგიონული კომისარი, იტალიაში 2001 წლამდე არსებობდა სამთავრობო კომისარი. ესპანეთში ნაკლები მნიშვნელობა ენიჭება სახელმწიფოს წარმომადგენელს რეგიონში, რაც რეგიონების ფართო კომპეტენციით არის განპირობებული. ამ ეტაპზე, როდესაც რეგიონულ დონეზე დეცენტრალიზაცია არ განხორცილებულა, არ არსებობს რწმუნებულის ძალაუფლების დამაბალანსებელი საპირწონე ორგანო, სახელმწიფო რწმუნებულის ინსტიტუტი რეგიონული ძალაუფლების ერთი პირის ხელში კონცენტრირების საფუძველს წარმოადგენს. **ძალაუფლება უნდა დაბალანსდეს ვერტიკალურადაც.**

2.4. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას ავტონომიის სტატუსი აქვს, მაგრამ რეალურად მისი უფლებამოსილებები კარგად დეცენტრალიზებული სახელმწიფოს თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებებსაც შეიძლება ჩამოუკარდეს. მისი სტატუსი იმდენად ეკლექტურია, რომ პრაქტიკულად შეუძლებელია საზღვარგარეთის ქვეყნებში ჩამოყალიბებული ტერიტორიული ერთეულის რომელიმე ფორმად მივიჩნიოთ.⁴⁵⁴

საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლის მესამე პუნქტის მიხედვით, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსი განისაზღვრება „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონით. კონსტიტუციური კანონით დეტალურად განსაზღვრულია აჭარის ა/რ-ის განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები, ავტონომიური ხელისუფლების ორგანიზაცია, სტრუქტურა და ა.შ. ავტონომია იღებს კონსტიტუციურ კანონთან შესაბამის აჭარის ა/რ-ის კონსტიტუციას, რომელსაც შემდეგ საქართველოს პარლამენტი ამტკიცებს ორგანული კანონის სახით. გარდა იმისა, რომ კონსტიტუციის მიღების პროცედურა წარმოუდგენლად რთულია, ა/რ-ს არ რჩება არანაირი თავისუფლება, თავად განსაზღვროს ავტონომიის უფლებამოსილება, ორგანიზაცია, ფუნქციონირების წესი და ა.შ., რადგან ყველა დეტალი განსაზღვრულია 25 მუხლიანი კონსტიტუციური კანონით. შესაბამისად, აჭარის ა/რ-ის კონსტიტუცია სულ ოდნავ განსხვავდება კონსტიტუციური კანონისგან. რეგიონულ სახელმწიფოებში სახელმწიფოს კონსტიტუცია ავტონომიების ზოგად ორგანიზაციულ სტრუქტურას განსაზღვრავს, ხოლო ფედერალიზმში ფედერაციის სუბიექტებს საკუთარი ორგანიზაციის განსაზღვრაში სრული თავისუფლება ეძლევა.

2.4.1. აჭარის ა/რ-ის კომპეტენცია

აჭარის ა/რ-ის განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებულ საკითხებს წარმოადგენს:

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

ბ) აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს არჩევნების ჩატარება;

გ) აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილები-
სა და საქმიანობის წესის განსაზღვრა;

დ) განათლებისა და მეცნიერების ხელშეწყობა, კულტურისა და სამეცნიერო დაწესე-
ბულებების შექმნა და მართვა, ადგილობრივი მნიშვნელობის კულტურის ძეგლების მოვ-
ლა-პატრონობა;

ე) ადგილობრივი მნიშვნელობის ბიბლიოთეკები და მუზეუმები;

ვ) ტურიზმი, კულტურა და სპორტი;

ზ) ადგილობრივი მნიშვნელობის მშენებლობა და ურბანული განვითარება;

თ) ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზები და სხვა კომუნიკაციები;

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

კ) სოფლის მეურნეობა და სამონადირეო საქმე;

ლ) სურსათი და საკვები პროდუქტების ხარისხის კონტროლი;

მ) ბაზრობები, ბაზრები და გამოფენები;

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

ო) საქართველოს კანონებით განსაზღვრული ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსა-
კრებლების შემოღება და გაუქმება;

პ) აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ქონების მართვა და განკარგვა;

ჟ) აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკისათვის საჭირო საარქივო სამსახური;

რ) სატყეო მეურნეობის მართვა;

ს) სახანძრო დაცვა.

საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მი-
კუთვნებული საკითხები მოცემულია საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლში. ამავე
მუხლის თანახმად, ერთობლივ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები ცალკე განი-
საზღვრება, მაგრამ არც ერთი საკანონმდებლო აქტი არ აწესრიგებს სახელმწიფოსა და
აჭარის ა/რ-ის ერთობლივ გამგებლობას მიკუთვნებულ საკითხებს. ნარჩენი კომპეტენცია
ცენტრალური ხელისუფლების სასარგებლოდ არის გადაწყვეტილი – „ის საკითხები,
რომლებიც საქართველოს კონსტიტუციისა და ამ კანონის შესაბამისად არ განეკუთვნება
საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის
განსაკუთრებულ გამგებლობას, წესრიგდება საქართველოს საკანონმდებლო აქტებით“. თუ
აჭარის ა/რ არ აწესრიგებს მის განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებულ რომელიმე
საკითხს, მისი მოწესრიგება შეუძლია საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოს
თავისი კომპეტენციის ფარგლებში. დაუშვებელია აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკისათ-
ვის საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მი-
კუთვნებული უფლებამოსილებების დელეგირება. აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას არა
აქვს უფლება, ნორმატიული აქტით მოაწესრიგოს საქართველოს კონსტიტუციის მეორე
თავით გათვალისწინებული საკითხები; დაადგინოს ისეთი შეზღუდვები ან განახორციე-

ლოს ისეთი ზომები, რომლებიც პირდაპირ ან ირიბად ხელს შეუშლის მოქალაქის, საქონლის, მომსახურების ან კაპიტალის თავისუფალ გადაადგილებას აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე ან ამ ტერიტორიის გავლით. აჭარის ა/რ-ს აქვს საკუთარი დროშა და გერბი. აჭარის ა/რ-ის ადმინისტრაციული საზღვრების შეცვლა დასაშვებია აჭარის ა/რ-ის უმაღლესი საბჭოს სრული შემადგენლობის ორი მესამედის ინიციატივის საფუძველზე. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ადმინისტრაციული საზღვრების შეცვლის თაობაზე გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს პარლამენტი საქართველოს ორგანული კანონით.

აღსანიშნავია, რომ აჭარის ა/რ-ის განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხების ნაწილი ემთხვევა ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებებს, რაც კომპეტენციათა დუბლირებას იწვევს.

2.4.2. აჭარის ა/რ-ის ხელისუფლების ორგანიზაცია

აჭარის ა/რ-ის წარმომადგენლობითი ორგანოა უმაღლესი საბჭო, რომლის ფუნქციაა საკანონმდებლო საქმიანობის განხორციელება და აჭარის ა/რ-ის მთავრობის კონტროლი. უმაღლესი საბჭო შედგება 4 წლის ვადით არჩეული არა უმეტეს 21 დეპუტატისგან. უმაღლესი საბჭო აირჩევა საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი არჩევნების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე მცხოვრები საქართველოს მოქალაქეების მიერ.

საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია პარლამენტის თანხმობით დაითხოვოს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო, თუ: ა) მისი მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა განხორციელებას ან/და იგი ვერ ახორციელებს აჭარის ა/რ-ის კონსტიტუციით მინიჭებულ უფლებამოსილებებს; ან ბ) თუ უმაღლესმა საბჭომ ზედიზედ ორჯერ არ დაამტკიცა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურა. უმაღლესი საბჭოს დათხოვნის შემთხვევაში მის უფლებამოსილებებს ასრულებს დროებითი საპრეზიდენტო საბჭო, რომელსაც ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი. უმაღლესი საბჭოს დათხოვნის შემთხვევაში რიგგარეშე არჩევნები ტარდება მისი დათხოვნიდან არა უადრეს 60 და არა უგვიანეს 90 დღისა. დროებითი საბჭოს უფლებამოსილება წყდება ახალარჩეული უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილების ცნობისთანავე. დროებითი საპრეზიდენტო საბჭოს მიერ მიღებული აქტი ექვემდებარება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს მიერ დამტკიცებას მისი უფლებამოსილების ცნობიდან 1 თვის ვადაში. თუ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო არ დაამტკიცებს დროებითი საპრეზიდენტო საბჭოს მიერ მიღებულ აქტს, ეს აქტი კარგავს იურიდიულ ძალას.

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო ახორციელებს შემდეგ ფუნქციებს:

ა) იღებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციას, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონებს;

- ბ) ამტკიცებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტს;
- გ) აკონტროლებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის აღმასრულებელი ორგანოების მიერ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვას;
- დ) ამტკიცებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარეს და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის შემადგენლობას მთავრობის თავმჯდომარის წარდგინებით;
- ე) უფლებამოსილია სრული შემადგენლობის ორი მესამედით უნდობლობა გამოუცხადოს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობას;
- ვ) ახორციელებს ამ კანონით, საქართველოს კანონმდებლობითა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციით მის კომპეტენციას მიკუთვნებულ სხვა უფლებამოსილებებს.

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

საქართველოს პარლამენტი უფლებამოსილია, დადგენილების საფუძველზე, კონსტიტუციური წარდგინებით მიმართოს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს და მოითხოვოს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს აქტის გაუქმება, თუ ის ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას, „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ კონსტიტუციურ კანონს, საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს და საქართველოს კანონებს. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ საქართველოს პარლამენტის კონსტიტუციური წარდგინების განსახილველად მიღება იწვევს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს შესაბამისი აქტის მოქმედების შეჩერებას.

2.4.3. აჭარის ა/რ-ის მთავრობა

აჭარის ა/რ-ის უმაღლესი აღმასრულებელი ორგანოა აჭარის ა/რ-ის მთავრობა, რომელიც შედგება მთავრობის თავმჯდომარისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრებისგან. მთავრობა ანგარიშგაღებულია საქართველოს პრეზიდენტისა და უმაღლესი საბჭოს წინაშე. მთავრობის თავმჯდომარეს ამტკიცებს უმაღლესი საბჭო, პრეზიდენტის წარდგინებით, ახალარჩეული უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილების ცნობიდან 10 დღის ვადაში. საქართველოს პრეზიდენტი უმაღლესი საბჭოს ფრაქციებთან კონსულტაციების შემდეგ, ხოლო თუ ფრაქციები არ არის შექმნილი – ერთპიროვნულად, უმაღლეს საბჭოს თანამდებობაზე დასამტკიცებლად წარუდგენს აჭარის ა/რ-ის მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურას. მთავრობის თავმჯდომარე დამტკიცებულად მიიჩნევა, თუ მას მხარს დაუჭერს უმაღლესი საბჭოს სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტი. უმაღ-

ლესი საბჭო არ დაამტკიცებს საქართველოს პრეზიდენტის მიერ წარდგენილ კანდიდატურას, საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია 10 დღის ვადაში უმაღლეს საბჭოს დასამტკიცებლად წარუდგინოს იგივე ან სხვა კანდიდატურა. 2013 წლის პრეზიდენტის მორიგი არჩევნების ჩატარების შემდეგ აჭარის ა/რ მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურა პრეზიდენტმა პოლიტიკურ სუბიექტებთან კონსულტაციის შემდეგ, საქართველოს მთავრობის წინასწარი თანხმობით უნდა წარუდგინოს უმაღლეს საბჭოს.

რაც შეეხება მთავრობის დანარჩენ შემადგენლობას, მინისტრის კანდიდატურებს მთავრობის თავმჯდომარე შეარჩევს შესაბამისი სამთავრობო დაწესებულების ხელმძღვანელთან შეთანხმებით და შემდეგ უმაღლეს საბჭოს წარუდგენს დასამტკიცებლად. მთავრობის თავმჯდომარის უფლებამოსილების შეწყვეტა იწვევს მთავრობის მთელი შემადგენლობის უფლებამოსილების შეწყვეტას. მთავრობის უფლებამოსილების შეწყვეტის საფუძველს, ასევე, წარმოადგენს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს მიერ სრული შემადგენლობის ორი მესამედით მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადება და პრეზიდენტის მიერ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის გადაყენება.

აჭარის ა/რ შეზღუდულია ორგანიზაციული თვალსაზრისითაც. მას შეუძლია მხოლოდ რამდენიმე სფეროში შექმნას სამინისტრო. ესენია: ეკონომიკა, ფინანსები და ტურიზმი; ჯანდაცვა და სოციალური უზრუნველყოფა; განათლება, კულტურა და სპორტი; სოფლის მეურნეობა. **აკრძალულია აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში შინაგან საქმეთა, სახელმწიფო უშიშროების, თავდაცვის სამინისტროების ან სხვა გასამხედროებული ორგანოს შექმნა.** მის ტერიტორიაზე შეიძლება არსებობდეს მხოლოდ საქართველოს შესაბამისი ორგანოსადმი დაქვემდებარებული ქვედანაყოფი.

პრეზიდენტი აჭარის ა/რ-ის მთავრობის დათხოვნის უფლებამოსილებითაა აღჭურვილი, თუ მთავრობის მოქმედებით საფრთხე შეექმნება ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა განხორციელებას ან ვერ ახორციელებს კონსტიტუციით მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებებს. მთავრობის დათხოვნის შემთხვევაში მის უფლებამოსილებებს ახორციელებს პრეზიდენტის სახელმწიფო რწმუნებული და მისი ადმინისტრაცია. როგორც ვხედავთ, უმაღლესი საბჭოსა და მთავრობის დათხოვნის საკმაოდ ბევრი საფუძველი არსებობს, ამასთან, კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა ვერგანხორციელება, ქვეყნის სუვერენიტეტისთვის საფრთხის შექმნა ისეთი ცნებებია, რომლებიც შეიძლება ძალიან ფართოდ განიმარტოს.

საქართველოს პრეზიდენტი ახორციელებს სამართლებრივ ზედამხედველობას ა/რ-ის ორგანოების საქმიანობაზე. იგი უფლებამოსილია შეაჩეროს ან გააუქმოს აქტი ა/რ-ის მთავრობის ან მთავრობის თავმჯდომარის აქტი, თუ იგი ეწინააღმდეგება კონსტიტუციას, საერთაშორისო ხელშეკრულებებს, კანონებსა და თვით პრეზიდენტის აქტებსაც კი. როგორც ვხედავთ, **ა/რ-ის მთავრობის აქტებზე საკონსტიტუციო ზედამხედველობის ფუნქცია დაეკისრა პრეზიდენტს და არა ნეიტრალურ ორგანოს, საკონსტიტუციო სასამართლოს.** გარდა ამისა, აჭარის ა/რ-ის მთავრობის სამართლებრივი აქტები შესაბამისობაში უნდა იყოს არა მხოლოდ საერთო-სახელმწიფოებრივ კანონებთან, არამედ კანონქვემდებარე აქტთანაც (პრეზიდენტის აქტი). ყოველივე ზემოაღნიშნულის შემდეგ ძნელია აჭარის

ავტონომიურობაზე საუბარი, თუმცა თუ საკითხს მეორე მხრიდან შევხედავთ, აჭარა, საქართველოს სხვა რეგიონებთან შედარებით, უკეთეს მდგომარეობაშია. მას აქვს გარკვეული ფინანსური ავტონომია, იგი განკარგავს ადგილობრივ გადასახადებსა და მოსაკრებლებს, ასევე, იღებს წილს საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადებიდან, რაც მეტნაკლებად აისახება კიდევ აჭარის ეკონომიკაზე.

2.5. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა

2.5.1. აფხაზეთის ა/რ-ის სტატუსი

აფხაზეთის ა/რ-ის სამართლებრივი სტატუსი განისაზღვრება 1978 წლის 6 ივნისის კონსტიტუციით, რომელშიც 2000 წლის 8 დეკემბერს ცვლილებები და დამატებები შეიტანა დევნილობაში მყოფმა აფხაზეთის უზენაესმა საბჭომ.⁴⁵⁵ აღნიშნული კონსტიტუციის თანახმად, აფხაზეთი არის საქართველოს შემადგენლობაში მყოფი ავტონომიური ერთეული, რომლის პოლიტიკური წყობილების ფორმა დემოკრატიული რესპუბლიკაა. აფხაზეთის კონსტიტუცია შეესაბამება საქართველოს კონსტიტუციას, მისი ყველა სხვა სამართლებრივი აქტი კი უნდა შეესაბამებოდეს საქართველოსა და აფხაზეთის კონსტიტუციებს. იგი დამოუკიდებლად წყვეტს საკითხებს, რომლებიც მის გამგებლობაში შედის.

კონსტიტუციის თანახმად, საქართველოსა და აფხაზეთის ერთობლივი და აფხაზეთის გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები ცალკე განისაზღვრება, თუმცა აფხაზეთის ექსკლუზიური უფლებამოსილებები და ერთობლივ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები ცალკე არცერთი კანონითაა განსაზღვრული. საქართველოს გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხების გადაწყვეტაში აფხაზეთი მონაწილეობს საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლების შესაბამისი უმაღლესი ორგანოების მეშვეობით. აფხაზეთი თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში აკონტროლებს და კოორდინაციას უწევს მის ტერიტორიაზე განლაგებული საქართველოს სახელმწიფო ორგანოების სტრუქტურული ერთეულების საქმიანობას. აფხაზეთის სახელმწიფო ენებია ქართული და აფხაზური. აფხაზეთის კანონები, აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოს დადგენილებები და სხვა აქტები ქვეყნდება ქართულ და აფხაზურ ენებზე. აფხაზეთის კონსტიტუციაში ცვლილებები შეიტანება უმაღლესი საბჭოს დეპუტატთა სრული შემადგენლობის ორი მესამედით და მას არ სჭირდება საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა თანხმობა.

2.5.2. აფხაზეთის ა/რ-ის უმაღლესი საბჭო

აფხაზეთის ა/რ-ის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოა აფხაზეთის უმაღლესი საბჭო, რომლის გამგებლობას მიეკუთვნება: აფხაზეთის კონსტიტუციის მიღება და მასში ცვლილებების შეტანა, აფხაზეთის კანონის მიღება, აფხაზეთის ბიუჯეტისა და მისი შესრულების ანგარიშის დამტკიცება, აფხაზეთის მთავრობის თავმჯდომარის დანიშვნა და მთავრობის შემადგენლობის დამტკიცება აფხაზეთის მთავრობის თავმჯდომარის წარდგინებით. უმაღლესი საბჭო უფლებამოსილია, შემოიღოს ადგილობრივი გადასახადები. აღსანიშნავია, რომ საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება უმაღლესი საბჭოს პრეზიდიუმთან,

უმაღლესი საბჭოს მუდმივ კომისიებთან, ფრაქციებთან, უმაღლესი საბჭოს წევრებთან, აფხაზეთის მთავრობისა და აფხაზეთში მცხოვრებ საქართველოს არანაკლებ 10 ათას სრულწლოვან მოქალაქეებთან ერთად, საქართველოს პრეზიდენტსაც აქვს მინიჭებული.

აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოს მუდმივმოქმედ ორგანოს წარმოადგენს უმაღლესი საბჭოს პრეზიდიუმი, რომელიც მთელ თავის საქმიანობაში ანგარიშვალდებულია უმაღლესი საბჭოს წინაშე და აფხაზეთის კონსტიტუციით გათვალისწინებულ ფარგლებში ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლების ფუნქციებს უმაღლესი საბჭოს სესიებს შორის პერიოდში.

2.5.3. აფხაზეთის ა/რ-ის მთავრობა

აფხაზეთის არ-ის მთავრობა არის აფხაზეთის უმაღლესი ადმინისტრაციული ორგანო, რომელიც ახორციელებს აფხაზეთის ადმინისტრაციულ ხელისუფლებას და განსაზღვრავს აფხაზეთის ადმინისტრაციული ხელისუფლების საქმიანობის ძირითად მიმართულებებს. მთავრობა შედგება მთავრობის თავმჯდომარის, აფხაზეთის ადმინისტრაციული ხელისუფლების დაწესებულებების ხელმძღვანელებისაგან, მათ შორის, აფხაზეთის მინისტრებისაგან.

აფხაზეთის მთავრობის თავმჯდომარე არის აფხაზეთის უმაღლესი თანამდებობის პირი და წარმოადგენს აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკას. მთავრობის თავმჯდომარეს, საქართველოს პრეზიდენტის თანხმობით, თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს უმაღლესი საბჭო. აფხაზეთის მთავრობა პასუხისმგებელი და ანგარიშვალდებულია საქართველოს პრეზიდენტისა და უმაღლესი საბჭოს წინაშე, ხოლო აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოს სესიებს შორის პერიოდში – საქართველოს პრეზიდენტისა და აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოს პრეზიდიუმის წინაშე. მთავრობის ცალკეული წევრის უფლებამოსილების შეწყვეტის შემთხვევაში მთავრობის შესაბამის ახალ წევრს ნიშნავს მთავრობის თავმჯდომარე. თუ უმაღლესი საბჭოს მიერ მთავრობის შემადგენლობის დამტკიცების შემდეგ, მთავრობის შემადგენლობა ნახევარზე მეტით განახლდა, მთავრობის თავმჯდომარე უმაღლეს საბჭოს დასამტკიცებლად წარუდგენს აფხაზეთის მთავრობის განახლებულ შემადგენლობას.

2.5.4. აფხაზეთის ა/რ-ის სხვა ორგანოები

აფხაზეთის ა/რ-ის ტერიტორიაზე მართლმსაჯულებას ახორციელებენ საერთო სასამართლოები. აფხაზეთის პროკურატურა საქართველოს პროკურატურის შემადგენელი ნაწილია და აფხაზეთის პროკურორს უმაღლესი საბჭოს წარდგინებით 5 წლის ვადით ნიშნავს საქართველოს მთავარი პროკურორი. აფხაზეთის სახელმწიფო სახსრებისა და სხვა მატერიალურ ფასეულობათა გამოყენებასა და ხარჯვას ზედამხედველობს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის სტრუქტურული ერთეული აფხაზეთის ა/რ-ში, რომლის ხელმძღვანელს უმაღლეს საბჭოსთან შეთანხმებით ნიშნავს და ათავისუფლებს საქართველოს გენერალური აუდიტორი. როგორც ვხედავთ, ეს სისტემები დეცენტრალიზაციას არ დაექვემდებარა.

აღსანიშნავია, რომ თავად სეპარატისტული აფხაზეთის თვითგამოცხადებულმა ხელისუფლებამ 1994 წელს მიიღო „აფხნის კონსტიტუცია“. აფხაზეთის კონფლიქტის გადაწყვეტასთან დაკავშირებით უამრავი კონცეფცია და მოსაზრება არსებობს. მეცნიერთა და პოლიტიკოსთა დიდი ნაწილი ემხრობა საკითხის ფედერალიზმის პრინციპებზე გადაწყვეტას. მათგან აღსანიშნავია, ოფიციალური ე.წ. „ბოდენის დოკუმენტი“ – „კომპეტენციათა გამიჯვნის პრინციპები თბილისსა და სოხუმს შორის“. ბოდენის დოკუმენტი ითვალისწინებს სუვერენული აფხაზეთის სუვერენულ საქართველოში შემოსვლას მათ შორის დადებული შეთანხმების საფუძველზე. ეს დოკუმენტი განსაზღვრავს თბილისსა და სოხუმს შორის ფედერალური შეთანხმების არსებობას, ამ შეთანხმების კეთილსინდისიერად შესრულების ვალდებულებას, თუმცა, ნაკლებად ეხება საქართველოს მთლიან ტერიტორიულ მოწყობას.

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

საქართველოს იურისდიქციის სრულ აღდგენამდე ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე, დროებითი სახელმწიფო მმართველობის განხორციელების მიზნით, 2007 წელს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი „ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში კონფლიქტის მშვიდობიანი მოგვარებისათვის სათანადო პირობების შექმნის შესახებ“. 2007 წელს პარლამენტის დადგენილებით, საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინების საფუძველზე, ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე შეიქმნა დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული. დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის ტერიტორიაზე სახელმწიფო მმართველობის განხორციელების მიზნით შექმნილია დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის ადმინისტრაცია. დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის ადმინისტრაციის ძირითადი ფუნქციებია:

ა) სახელმწიფო მმართველობის განხორციელება დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში;

ბ) ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქისთვის ავტონომიური სტატუსის განსაზღვრასთან დაკავშირებით მოლაპარაკებების წარმოება;

გ) თავისი კომპეტენციის ფარგლებში თანამშრომლობა საქართველოს სახელმწიფო ორგანოებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან კონფლიქტის მშვიდობიანი მოგვარების მიზნით შესაბამისი ღონისძიებების განსახორციელებლად;

დ) კონფლიქტის მშვიდობიანი მოგვარების მიზნით შესაბამისი გეგმებისა და პროექტების შემუშავება და მათი მომზადების პროცესში ადგილობრივი საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფა;

ე) სამშვიდობო მოლაპარაკებებისა და სამშვიდობო პროცესების დაჩქარების მიზნით სხვა აუცილებელი ღონისძიებების განხორციელებისათვის ხელის შეწყობა;

ვ) ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე მცხოვრებთა შორის ურთიერთნდობის განმტკიცებისათვის ხელის შეწყობა;

- ზ) საერთაშორისო და ჰუმანიტარული პროექტების განხორციელების კოორდინაცია;
- თ) ადგილობრივი ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაციის ხელშეწყობა;
- ი) საქართველოს პრეზიდენტის მიერ განსაზღვრული სხვა უფლებამოსილებების განხორციელება.

2008 წლის აგვისტოს ომის შემდეგ რეგიონის ტერიტორიას აკონტროლებს რუსეთის საოკუპაციო არმია.

თავი V არჩევნები

1. არჩევნები და საარჩევნო სამართალი

1.1 შესავალი

დემოკრატიის თეორიის თანახმად, მოქალაქეების მიერ ხელისუფლების კონტროლის ძირითადი საშუალებაა თავისუფალი არჩევნები. დემოკრატიის განვითარებასთან ერთად ვითარდებოდა არჩევნების თეორია და იზრდებოდა მისი ფუნქცია. არჩევნები, როგორც ინსტიტუტი, სხვადასხვა დროსა და ეპოქაში განსხვავებულ როლს ასრულებდა. თანამედროვე საზოგადოების ცხოვრებაზე არჩევნების ზეგავლენა კი, მრავალმხრივია.

არჩევნები სახელმწიფოს დემოკრატიულობის აუცილებელი პირობაა და არა მისი გარანტი. მაგ., საბჭოთა კავშირში რეგულარულად ტარდებოდა არჩევნები, რომელშიც მოსახლეობის 99% იღებდა მონაწილეობას, მაგრამ ეს საბჭოთა ხელისუფლების დემოკრატიულობის მაჩვენებელი მაინც არ იყო. დემოკრატიის ორივე მოდელი, მაჟორიტარული და პლურალისტულიც, მეტ-ნაკლებად ეყრდნობა არჩევნებს, თუმცა მოქალაქებს პოლიტიკური ქცევის სხვა საშუალებებსაც აძლევს.⁴⁵⁶ **არჩევნები ხალხის ნების გამოხატვის იდეალური საშუალებაა, ხოლო ხალხის ნება – ხელისუფლების ძალაუფლების საფუძველია.**

არჩევნები არის წინასწარ დადგენილი წესების და სტრუქტურის შესაბამისად, ამომრჩევლის მიერ თავისი ნების გამოხატვა, რის შედეგადაც ამომრჩეველი ზეგავლენას ახდენს მიმდინარე პოლიტიკურ პროცესებზე და უზრუნველყოფს სახელმწიფო და ადგილობრივი ორგანოების ფორმირებას, არჩეული წარმომადგენლებით ხელისუფლების სხვადასხვა შტოს დაკომპლექტებას. თითქმის ყველა ქვეყანა იყენებს არჩევნებს, როგორც ხელისუფლების ლეგიტიმაციის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს საშუალებას.

საკონსტიტუციო სამართალში ტერმინი „არჩევნები“ აღნიშნავს სახელმწიფო და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოთა შექმნისა და თანამდებობის პირთა არჩევის პროცედურას, რომელსაც კენჭისყრის მეშვეობით უფლებამოსილი პირები ახორციელებენ; ეს პროცედურა აუცილებლად უნდა ითვალისწინებდეს ყოველი მანდატის მისაღებად ორი ან მეტი კანდიდატის დადგენილი წესით წარდგენის შესაძლებლობას.⁴⁵⁷

საარჩევნო კანონმდებლობა და არჩევნების პერიოდში მისი მოთხოვნების დაცვის ხარისხი საშუალებას იძლევა, შევაფასოთ ქვეყანაში არსებული დემოკრატიის დონე, ხოლო არჩევნების შედეგი – შეფასდეს ქვეყანაში არსებული პოლიტიკური სუბიექტების გავლენა, ამომრჩეველთა განწყობა და მათი პოლიტიკური სიმპათიები.

1.2. არჩევნების სახეები და პერიოდულობა

არჩევნების ორი ძირითადი სახე არსებობს: პირდაპირი და არაპირდაპირი. პირდაპირია არჩევნები, როდესაც ამომრჩეველი უშუალოდ ირჩევს სასურველ კანდიდატს, ამომრჩეველსა და კანდიდატს შორის არ არსებობს არანაირი შუალედური რგოლი, ანუ ამომრჩე-

ველი უშუალოდ, პირადად ირჩევს სასურველ სახელმწიფო ხელისუფლების და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების წევრებს. ხშირად პირდაპირი არჩევნების წესით ხდება სახელმწიფოს მეთაურის – პრეზიდენტის არჩევა. პირდაპირი არჩევნებით აირჩევა ერთპალატიანი პარლამენტები და ყველა შემთხვევაში ორპალატიანი პარლამენტის ქვედა პალატები⁴⁵⁸ (აშშ-ში ორივე პალატა, როგორც სენატი, ისე წარმომადგენლობითი საბჭო პირდაპირი წესით აირჩევა⁴⁵⁹).

XIX საუკუნეში საყოველთაო საარჩევნო უფლების პრინციპი, დიდი წინააღმდეგობის მიუხედავად, ევროპაში განუხრელად მკვიდრდებოდა. ინგლისში არჩევნები ყოველთვის მხოლოდ პირდაპირი წესით ტარდებოდა, ვინაიდან ბრიტანელებს მიაჩნდათ, რომ გონივრულია არჩევნები, როდესაც ამომრჩეველი ასარჩევს უშუალოდ ირჩევს და ეს ურთიერთობა ამომრჩევლის ერთ საარჩევნო ხმაზეა დამოკიდებული.⁴⁶⁰ მსგავსი წესით ირჩევდნენ დეპუტატებს შვეიცარიის მრავალ კანტონში. საფრანგეთში ამრჩევების ინსტიტუტი 1814 წლის ქარტიით გაუქმდა, ხოლო შემდეგ 1848, 1852 და 1875 წლების კონსტიტუციებში პირდაპირი არჩევნების პრინციპი განმტკიცდა.

არაპირდაპირია არჩევნები, როდესაც ამომრჩეველსა და კანდიდატს შორის არის შუალედური რგოლი, ანუ სასურველი კანდიდატის არჩევის საკითხს წყვეტენ არა უშუალოდ ამომრჩეველები, არამედ მათ მიერ არჩეული პირები. ხშირ შემთხვევაში ესენია დეპუტატები ან ამრჩევები (რუმინეთი, ესპანეთი).⁴⁶¹ **არაპირდაპირი არჩევნებში, თავის მხრივ, ორ სახეს გამოყოფენ: ირიბი და მრავალსაფეხურიანი არჩევნები.** ირიბი არჩევნების დროს იქმნება ამრჩევების სპეციალური ჯგუფი ან საბჭო, რომელიც უშუალოდ ამომრჩევლის სახელით და მისი ნების გათვალისწინებით, ირჩევს კონკრეტულ თანამდებობის პირს. **მრავალსაფეხურიანი არჩევნების** შემთხვევაში ამომრჩევლის ნების გამომსახტველად გამოდის მუდმივმოქმედი ორგანო, მაგ., პარლამენტი ან პარლამენტის ერთ-ერთი პალატა (იტალია).⁴⁶²

პერიოდულობის მიხედვით, არსებობს საყოველთაო, შუალედური, მორიგი და რიგგარეშე არჩევნები.⁴⁶³ საყოველთაო არჩევნებია, როდესაც არჩევნებში მონაწილეობას იღებს ქვეყნის ყველა ამომრჩეველი. მაგ., საპრეზიდენტო და ნახევრად-საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში პარლამენტის და პრეზიდენტის არჩევნები. საყოველთაო არჩევნებს მიეკუთვნება, ასევე, ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებაც, რომელში მონაწილეობის უფლებაც აქვს რეგიონის და ადმინისტრაციული ერთეულის ყველა ამომრჩეველს. **შუალედურია არჩევნები, რომლითაც** საკანონმდებლო ან წარმომადგენლობითი ორგანოების ნაწილობრივი განახლება ხდება, ანუ უფლებამოსილების ვადის ამოწურვამდე წევრების გამოკლების შემთხვევაში ხდება ახალი წევრებით ჩანაცვლება. შუალედური არჩევნები კანონით არის განსაზღვრული და როგორც წესი, მისი ჩატარება სავალდებულოა.⁴⁶⁴

მორიგი არჩევნები ტარდება კონსტიტუციასა და კანონში მითითებულ ვადებში ან მაშინ, როდესაც შესაბამის ორგანოს გასდის უფლებამოსილების ვადა. **რიგგარეშე არჩევნები** საჭიროა იმ შემთხვევაში, თუ პარლამენტი ან მისი რომელიმე პალატა დაშლილია, ასევე, პრეზიდენტის და არჩეული თანამდებობის პირის გარდაცვალების, თანამდებობიდან გადაყენების, იმპიჩმენტის ან ვადამდე გადადგომის შემთხვევაში.⁴⁶⁵

ჩატარების ტერიტორიების მიხედვით, არჩევნები იყოფა ეროვნულ, რეგიონულ და ადგილობრივ არჩევნებად. ეროვნულია არჩევნები, რომელიც ქვეყნის ხელისუფლების ასარჩევად მთელი ქვეყნის ტერიტორიაზე ტარდება. რეგიონული არჩევნები ქვეყნის შიგნით, კონკრეტულ რეგიონში, ხოლო ადგილობრივი არჩევნები ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულში, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევის მიზნით ტარდება.⁴⁶⁶

იმ შემთხვევაში, თუ არჩევნების საბოლოო შედეგი ამომრჩევლის მიერ ერთჯერადად კენჭისყრაში მონაწილეობით დგება, არჩევნები იმართება ერთ ტურად, ხოლო თუ შედეგის დადგენისათვის საჭიროა ორი ან მეტი ტური, – არჩევნები რამდენიმე ტურად იმართება. თუ არჩევნები არ შედგა ან მისი შედეგები ბათილად იქნა ცნობილი, იმართება ხელახალი არჩევნები (ცალკეული უბნის შედეგების ბათილად ცნობის შემდეგ იმართება განმეორებითი არჩევნები).

არჩევნების პერიოდულობა დემოკრატიისა და სახალხო სუვერენიტეტის განხორციელებისათვის უმნიშვნელოვანესი წინაპირობაა, ვინაიდან პერიოდულობა განისაზღვრება არჩევითი ორგანოების უფლებამოსილების ვადით, რომელიც გაწერილია კონსტიტუციითა და შესაბამისი კანონმდებლობით.⁴⁶⁷ არჩევნების პერიოდულობა და მისი წინასწარ განსაზღვრულ დროში ჩატარება უზრუნველყოფს პოლიტიკური პარტიების თუ არჩევით თანამდებობებზე ასარჩევი კანდიდატების მობილიზებას, მათ მიერ ამომრჩევლებისა და მოქალაქეების ინტერესების მაქსიმალურად გათვალისწინებას, არჩეულ პირებს ან პოლიტიკურ გაერთიანებებს აიძულებს, ანგარიში გაუწიონ ამომრჩეველთა სურვილებს და შეხედულებებს კონკრეტული საკითხების მიმართ. არჩევნების პერიოდულობა ხელს უწყობს არჩეული პირებისა და პოლიტიკური გაერთიანებების მაღალ ლეგიტიმაციას. პარლამენტისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების უფლებამოსილება, როგორც წესი, 4-5, ხოლო პრეზიდენტისა 4-7 წლით განისაზღვრება,⁴⁶⁸ შესაბამისად, არჩევნების პერიოდულობაც მასზეა მიბმული.

1.3. საარჩევნო სისტემები

საარჩევნო პროცესი იმ სამართლებრივი ნორმებისა და წესების შესაბამისად ხორციელდება, რომლებიც კონსტიტუციითა და საარჩევნო კანონმდებლობითაა გათვალისწინებული და ჩამოყალიბებული. არჩევნების მთავარ რეგულატორს საარჩევნო სისტემა წარმოადგენს, რომელიც განსაზღვრავს არჩევნების ორგანიზაციის ზოგად პრინციპებს და იმ წესებს, რომლის მეშვეობითაც ამომრჩეველთა ხმები მანდატებში, სახელისუფლებო თანამდებობებში გადაიყვანება. საარჩევნო სისტემის მთავარი დანიშნულება ხალხის ნების წარმომადგენლობის უზრუნველყოფა და ხელისუფლების ეფექტური, მოქნილი ფორმირებაა.

საარჩევნო სისტემა ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ინსტიტუტია, რომელიც საზოგადოების დემოკრატიზაციის პროცესზე ახდენს ზეგავლენას. მოქალაქეთა საარჩევნო უფლებების პრაქტიკული რეალიზაცია მნიშვნელოვანწილად კონკრეტულ ქვეყანაში მოქმედ საარჩევნო სისტემაზეა დამოკიდებული. საარჩევნო სისტემები, რომლებიც პოლიტიკურ სუბიექტებს

ხელისუფლებისათვის ბრძოლის გარკვეულ წესრიგს განუსაზღვრავენ, ასევე, პარტიული სისტემების ხასიათსა და მთელ საარჩევნო კამპანიაზე უშუალო ზეგავლენას ახდენენ.⁴⁶⁹

ფართო გაგებით, საარჩევნო სისტემაარის სახელმწიფო ხელისუფლების და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შექმნის წესი, რომელსაც აწესრიგებს შესაბამისი საარჩევნო კანონმდებლობა. ვიწრო გაგებით, საარჩევნო სისტემა სადეპუტატო მანდატების განაწილების ხერხია: კანდიდატებს შორის ამომრჩეველთა ხმის მიცემის შედეგების განსაზღვრისა და დეპუტატთა მანდატების განაწილების წესი. წესი რამდენიმეა და თითოეული მათგანის გამოყენებამ შესაძლოა განსხვავებული შედეგი მოგვცეს.

გამოყოფენ მაჟორიტარულ, პროპორციულ და შერეულ საარჩევნო სისტემებს. საარჩევნო სამართალში თითოეული მათგანი კარგადაა დამუშავებული და თავიანთი დადებითი თუ უარყოფითი მხარეები აქვს. რომელიმე მათგანისათვის უპირატესობის მინიჭება უფრო მეტად გემოვნების საკითხია. საარჩევნო სისტემებს შორის განსხვავება ძირითადად შედეგების დათვლისა და მისი განხორციელების პროცესია.

1.3.1. მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემა

სიტყვა „მაჟორიტარული“ ფრანგული სიტყვაა (majorite), რაც ქართულად უმრავლესობას ნიშნავს. **მაჟორიტარული სისტემის არსი იმაში მდგომარეობს, რომ არჩეულად ის კანდიდატი ჩაითვლება, რომელიც კანონით დადგენილ ხმების უმრავლესობას მოაგროვებს.**

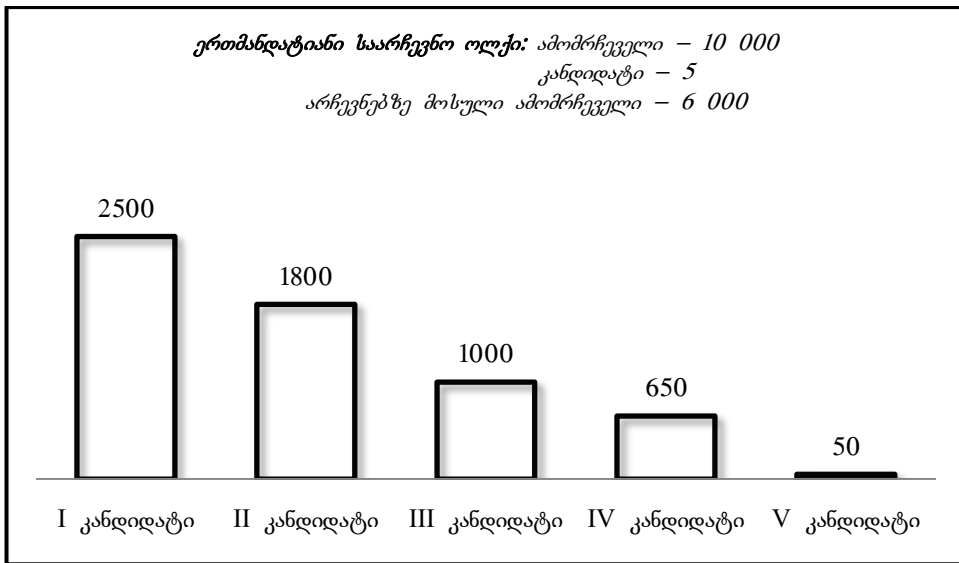
მაჟორიტარული სისტემა ისტორიულად ყველაზე ძველია, ამიტომ არცაა გასაკვირი, რომ მას დადებითთან ერთად, თანამედროვეობისათვის მნიშვნელოვანი ნაკლოვანებებიც ახასიათებს. მის დადებით მხარედ შეიძლება სიმარტივე და მოქნილობა მივიჩნიოთ. **ამ სისტემის მიხედვით, ამომრჩეველი ასარჩევ თანამდებობაზე უშუალოდ დეპუტატობის კანდიდატს აძლევს ხმას,** ამდენად მას შესაძლებლობა აქვს, სრულად შეაფასოს თავისი მომავალი წარმომადგენლის დადებითი და უარყოფითი თვისებები და შესაბამისად, მაქსიმალურად ნაკლები შეცდომა დაუშვას არჩევანის გაკეთებისას.

დღევანდელი საზოგადოების სოციალური მრავალფეროვნებისა და სირთულის პირობებში, როცა პოლიტიკური ძალაუფლების მოსაპოვებლად, წარმომადგენლობით ორგანოებში ადგილის დასაკავებლად ბრძოლაში ერთვებიან პოლიტიკური პარტიები, თავს იჩენს მაჟორიტარული სისტემის ნაკლოვანებებიც. საქმე იმაშია, რომ ამ სისტემის გამოყენებით შეიძლება მივიღოთ არასამართლიანი შედეგი, როცა ხმების უმრავლესობა მოსალოდნელია მიიღონ პარტიებმა, რომელსაც ამომრჩევლის შედარებით ნაკლები რაოდენობა უჭერს მხარს.⁴⁷⁰

თავის დროზე სწორედ ამ სისტემით დაიწყო საპარლამენტო არჩევნების ჩატარება. ხანგრძლივი ისტორიული პერიოდის განმავლობაში ჩამოყალიბდა მისი რამდენიმე ვარიანტი: **ფარდობითი, აბსოლუტური და კვალიფიციური მაჟორიტარული სისტემები.**

ფარდობითი მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემა მაჟორიტარული სისტემის სახესხვაობებს შორის ყველაზე მეტადაა გავრცელებული. ამჟამად იგი მსოფლიოს 50-მდე ქვეყანაში გამოიყენება (აშშ, საფრანგეთი, კანადა, იაპონია). **ამ სისტემის დროს არჩეულად მიიჩნევა კანდიდატი, რომელმაც თითოეულ მეტოქეზე მეტი ხმა მიიღო, თუნდაც ეს**

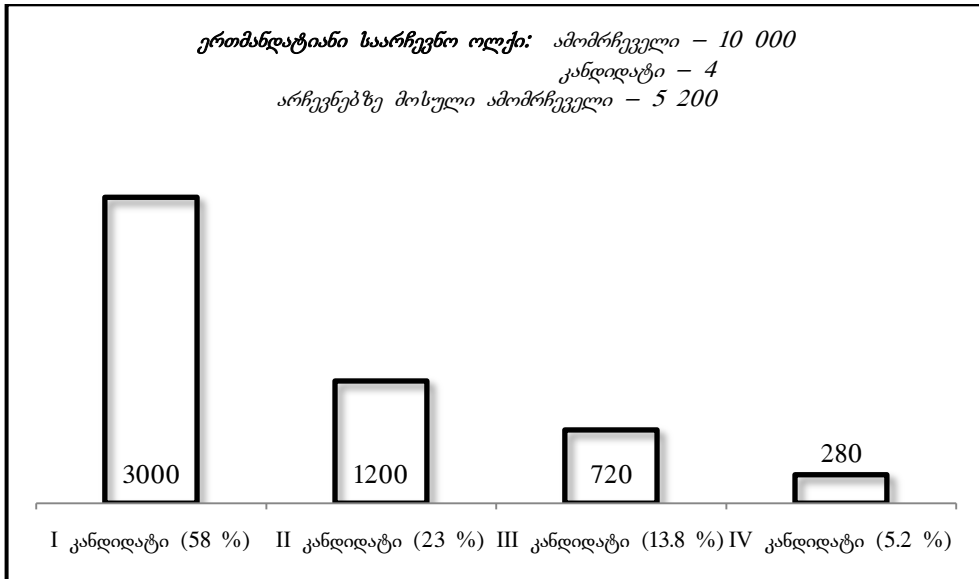
უპირატესობა სულ რამდენიმე ხმას შეადგენდეს. მას უწოდებენ „ფინიშთან პირველად მისულის სისტემას“ ანდა სისტემას, რომლითაც გამარჯვებული ყველაფერს იღებს. ესაა ყველაზე მარტივი სისტემა. ფარდობითი უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემა ყოველთვის შედეგანია, რადგანაც ვიღაც აუცილებლად მოიპოვებს სხვებზე მეტ ხმას. მის დიდ უპირატესობას ისიც წარმოადგენს, რომ გამორიცხულია მეორე ტურის საჭიროება. ამ სისტემის დროს, ჩვეულებრივ, არ დგინდება ხმის მიცემაში მონაწილე ამომრჩეველთა სავალდებულო მინიმუმი. არჩევნები შემდგარად მიიჩნევა, თუკი ხმა მისცა თუნდაც ერთმა ამომრჩეველმა. თუ ერთ ადგილზე მხოლოდ ერთი კანდიდატია წამოყენებული, იგი არჩეულად ითვლება ხმის მიცემის გარეშე.⁴⁷¹ ეს სისტემა ხელსაყრელია ტრადიციული პარტიებისთვის, განსაკუთრებულ მდგომარეობაში აყენებს სახელისუფლებო პარტიას, რომელსაც შესაძლებლობა ეძლევა, უმრავლესობა იმ შემთხვევაშიც კი მოიპოვოს, როდესაც ამომრჩეველთა უმრავლესობა მხარს არ უჭერს (იხ. ნახ. №1).



ნახ. №1.

აბსოლუტური უმრავლესობის მაჟორიტარულ საარჩევნო სისტემას ზოგჯერ ფრანგულ მოდელსაც უწოდებენ, რადგან ის ტრადიციულად საფრანგეთში გამოიყენება. ფარდობითი მაჟორიტარული სისტემისგან განსხვავებით, ამ სისტემაში გამარჯვებისათვის აუცილებელია კენჭისყრაში მონაწილე ამომრჩევლის არა უბრალო, არამედ აბსოლუტური უმრავლესობის (50%+1) მხარდაჭერა. აღნიშნული საარჩევნო სისტემა, ჩვეულებისამებრ, ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქებში გამოიყენება. თუ ვერცერთი კანდიდატი მოაგროვებს ხმათა აუცილებელ რაოდენობას, იმ ორ კანდიდატს შორის, რომლებმაც ხმების ყველაზე მეტი რაოდენობა მოაგროვეს, იმართება მეორე ტური. ფარდობითი უმრავლესობის სისტემასთან მიმართებით, ამ სისტემის უპირატესობა ისაა, რომ არჩეულად მიიჩნევა კანდიდა-

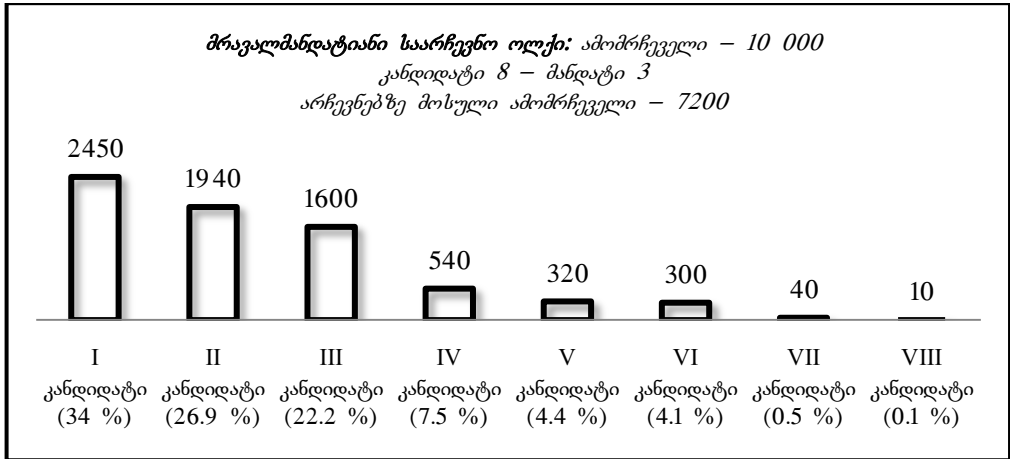
ტი, რომელმაც არჩევნებში მონაწილე ამომრჩევლის უმრავლესობის მხარდაჭერა მოიპოვა.⁴⁷² (იხ. ნახ. №2)



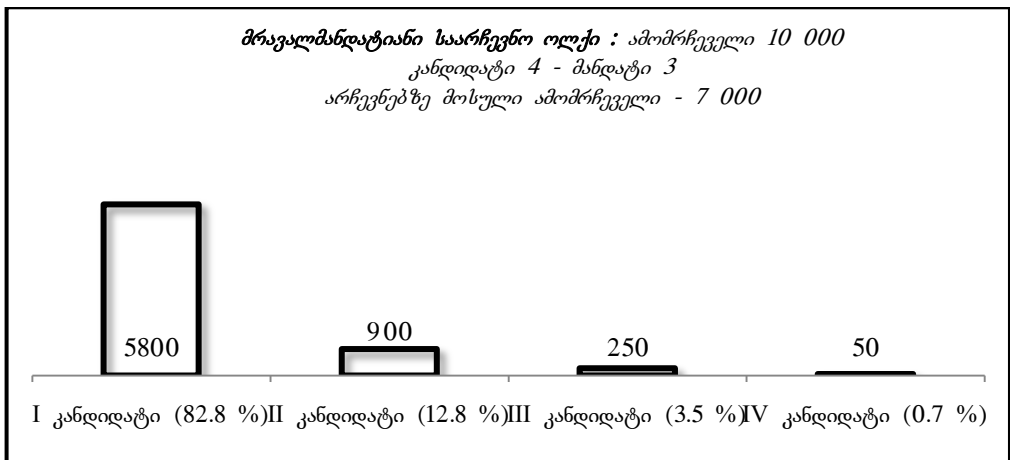
ნახ. №2.

კვალიფიციური უმრავლესობის მაფორიტარული სისტემისდროს არჩეულად ის კანდიდატი მიიჩნევა, რომელიც ხმების კვალიფიციურ უმრავლესობას მიიღებს. კვალიფიციური ხმების უმრავლესობა დგინდება კანონის მიერ და იგი აბსოლუტურ უმრავლესობაზე ყოველთვის მეტია, ხშირ შემთხვევაში ის ამომრჩეველთა ხმების ორ მესამედს, სამ მეოთხედს ან სამ მეხუთედს შეადგენს. ამიტომ კვალიფიციური უმრავლესობის მაფორიტარული სისტემა, როგორც წესი, ძალიან იშვიათად გამოიყენება და თუ გამოიყენება, უმეტეს შემთხვევაში, მეორე ტური გარდაუვალია. თუ პირველ ტურში ვერცერთი კანდიდატი მიიღებს ხმათა შესაბამის რაოდენობას, იმართება მეორე ტური, რომელშიც მხოლოდ ორი კანდიდატი რჩება. მეორე ტურში გამარჯვებისათვის კი საჭიროა მხოლოდ მეტოქე კანდიდატზე მეტი ხმების დაგროვება.

კიდევ უფრო იშვიათად გამოიყენება **კუმულაციური ვოტუმის მაფორიტარული**⁴⁷³ და **ერთადერთი არგადსაცემი ხმის სისტემები**⁴⁷⁴. ამ უკანასკნელის თავისებურება ისაა, რომ, როგორც წესი, პარლამენტში ყველა ღირსეული და პოპულარი კანდიდატი ხვდება, ვინაიდან იქმნება მრავალმანდატიანი საარჩევნო ოლქები, ანუ **ამომრჩეველს აქვს ნაკლები ხმა, ვიდრე ასარჩევი დეპუტატების რაოდენობაა**. მაგ., თუ არჩევნები ტარდება სამმანდატიან ოლქში და არჩევნებში მონაწილე კანდიდატების რაოდენობა არის რვა, (იხ. ნახ. №3) არანაირი მნიშვნელობა არა აქვს ხმების რა რაოდენობას მიიღებენ ისინი (პროცენტული მაჩვენებელი იქნება – 34%-27%-22%; 82%-13%-3%...) თუ სამი საუკეთესო შედეგის მქონე კანდიდატი მიიღებს შესაბამის მანდატს. (იხ. ნახ №4)

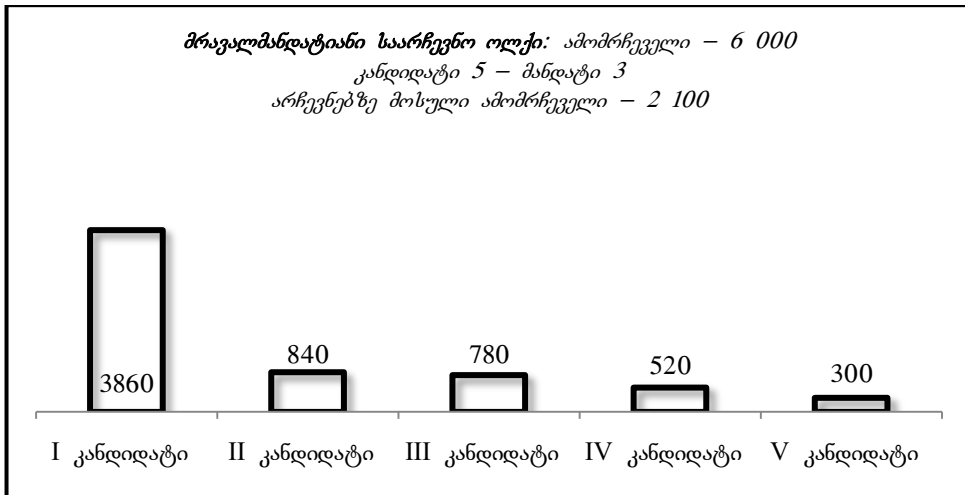


ნახ. №3.



ნახ. №4.

კუმულაციური ვოტუმის მაჟორიტარულ საარჩევნო სისტემაზე მრავალმანდატიან ოლქში გამოიყენება და ერთ ამომრჩეველს იმდენი საარჩევნო ხმა აქვს, რამდენი მანდატიც აქვს შესაბამის ოლქს. ამომრჩეველს შეუძლია ეს ხმები გადაანაწილოს რამდენიმე კანდიდატზე ან ყველა ხმა მისცეს ერთ, მისთვის სასურველ კანდიდატს. არჩეულად ითვლებიან ის კანდიდატები, რომლებიც ხმების უმრავლესობას მიიღებენ. როგორც კუმულაციური ვოტუმის, ისე ერთადერთი არგადასაცემი სისტემის დროს, ძნელია გამოვლინდეს ამომრჩევლის ჭეშმარიტი ნება, ვინაიდან არსებობს რისკი, ხმების უდიდესი რაოდენობა მიიღოს ერთმა კანდიდატმა, ხოლო დანარჩენი კანდიდატები აიარჩიონ ხმების აშკარად დაბალი რაოდენობით. (იხ. ნახ. №5)



ნახ. №5.

ზოგადად, მაჟორიტარულ საარჩევნო სისტემას როგორც დადებითი, ისე უარყოფითი მხარეები აქვს.

დადებითი მხარე:

- ამომრჩეველი უფრო მარტივად იღებს გადაწყვეტილებას და კონკრეტულ უპირატეს კანდიდატზე აკეთებს აქცენტს;
- ხელს უწყობს ამომრჩეველსა და კანდიდატს შორის უშუალო კავშირის ჩამოყალიბებას;
- განაპირობებს მსხვილი პოლიტიკური ძალებისა და კოალიციების ჩამოყალიბებას.

უარყოფითი მხარე:

- გამარჯვებული კანდიდატის მიერ მიღებული ხმათა რაოდენობა შეიძლება მის საწინააღმდეგოდ მიცემულ ხმებზე ნაკლები აღმოჩნდეს. ამან შეიძლება ხელი შეუწყოს ხელისუფლების ლეგიტიმაციის ნაკლებობას, რამაც, თავის მხრივ, არსებული ინსტიტუტისადმი საზოგადოების უნდობლობა გამოიწვიოს;
- საკმაოდ დიდია ალბათობა, გაიმარჯვოს ისეთმა კანდიდატმა, რომელიც ფართოდ არ არის ცნობილი საზოგადოებისათვის, მაგრამ პოპულარობით სარგებლობს კონკრეტულ საარჩევნო ოლქში, ან ამ კანდიდატს ფინანსური ინტერესები აქვს აღნიშნულ ოლქში და დიდია მასზე ამომრჩევლის დამოკიდებულება;
- საჭიროა დამატებითი ფინანსური, ტექნიკური და ადამიანური რესურსის მობილიზება;
- კონფლიქტურ და საფრთხის შემცველ საარჩევნო ოლქებში დიდია პოლიტიკური კრიზისის გამოწვევის ან არჩევნების არადემოკრატიულად ჩატარების შანსი.

1.3.2. პროპორციული საარჩევნო სისტემა

პროპორციული საარჩევნო სისტემის არსი იმაში მდგომარეობს, რომ ამომრჩეველთა ხმებისათვის პოლიტიკური პარტიები იბრძვიან და არა კანდიდატები. ამ შემთხვევაში პარტიები იყენებენ საკანდიდატო, ანუ პარტიულ სიებს, სადაც მითითებულია მანდატებისათვის მებრძოლი კანდიდატების ვინაობა და მათი რიგითობა. მანდატები პარტიებს შორის მიღებული ხმების პროპორციულად, ხოლო ყოველი პარტიის მიერ მიღებული ხმები სიაში მათი კანდიდატების რიგითობის მიხედვით ნაწილდება.⁴⁷⁵

პროპორციულ საარჩევნო სისტემას აქვს ორი ძირითადი სახესხვაობა: პირველი, ეს არის პროპორციული საარჩევნო სისტემა საერთო სახელმწიფოებრივ დონეზე,⁴⁷⁶ სადაც ამომრჩეველები ხმას აძლევენ პოლიტიკურ პარტიებს მთელი ქვეყნის მასშტაბით, სადაც საარჩევნო ოლქები ცალკე არ გამოიყოფა და მეორე, ეს არის მრავალმანდატიან ოლქებზე დამყარებული პროპორციული საარჩევნო სისტემა.

მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის მსგავსად, პროპორციულსაც აქვს როგორც დადებითი, ისე უარყოფითი მხარეები:

დადებითი მხარე:

- მცირე დაკარგული ხმების რაოდენობა;
- პროპორციული სისტემა ქვეყანაში პარტიული ძალების ადეკვატურ თანაფარდობას ასახავს;
- ხელს უწყობს მოქალაქეების გააქტიურებას არჩევნების დროს და უზრუნველყოფს მათ ჩართულობას როგორც საარჩევნო პროცესში, ისე, ზოგადად, პოლიტიკაში. პოლიტიკურ პარტიას აქვს საშუალება, ნაკლებად ცნობილი ან საზოგადოებისათვის არაპოპულარული, მაგრამ პროფესიონალი, განათლების და გამოცდილების მქონე პირი შეიყვანოს სიაში.

უარყოფითი მხარე:

- სუსტია პარლამენტსა და ამომრჩეველს შორის კავშირი;
- დიდია კანდიდატების დამოკიდებულება პარტიულ აპარატზე და ხშირ შემთხვევაში სიის ფორმირება ერთგულებისა და პირადი ინტერესების გათვალისწინებით ხდება;
- პოლიტიკურ და აქტიურ პარტიულ საქმიანობაში ჩართულია რამდენიმე კანდიდატი, სხვა კანდიდატებისათვის ისინი გარკვეულწილად ლოკომოტივს წარმოადგენენ.

პროპორციული საარჩევნო სისტემისათვის უმნიშვნელოვანესია ე.წ. საარჩევნო კვოტა. იგი უზრუნველყოფს პროპორციული საარჩევნო სისტემის ნაკლოვანებების აღმოფრასა და მაქსიმალურად გამოსწორებას. საარჩევნო კვოტა – ეს არის საარჩევნო ბარიერი, ხმათა რაოდენობის ის მინიმუმი, რომელიც კონკრეტულმა პოლიტიკურმა სუბიექტმა უნდა მიიღოს. საარჩევნო კვოტა შეიძლება განისაზღვროს როგორც ცალკეულ საარჩევნო ოლქებში, ისე მთლიანად, სახელმწიფოს მასშტაბით.

1.3.3. შერეული საარჩევნო სისტემა

შერეული საარჩევნო სისტემა გულისხმობს ისეთ საარჩევნო სისტემას, რომელშიც პარლამენტართა მანდატის ერთი ნაწილი მაჟორიტარული, ხოლო მეორე – პროპორციული სისტემის მეშვეობით ნაწილდება. ასეთი სისტემით სარგებლობს დღეს საქართველო და ევროპის ბევრი სახელმწიფო (მაგ., გერმანია, იტალია, ლიტვა).⁴⁷⁷

1.4. საარჩევნო უფლება და ცენზები

სახელმწიფოს მოქალაქეს უფლება აქვს, აირჩიოს წარმომადგენელი ან თავად აირჩიონ წარმომადგენლობით ორგანოსა და არჩევით სახელმწიფო თანამდებობაზე. აქედან გამომდინარე, ამომრჩეველს შეუძლია ისარგებლოს როგორც აქტიური, ისე პასიური საარჩევნო უფლება.⁴⁷⁸ აქტიური საარჩევნო უფლების გამოყენებით ამომრჩეველი ხმის მიცემით მონაწილეობს წარმომადგენლობით ორგანოებში ხალხის წარმომადგენელთა ასარჩევ და საჯარო ხელისუფლების თანამდებობის დასაკავებლად ჩატარებულ საყოველთაო არჩევნებში, ასევე, რეფერენდუმსა და პლებისციტში. პასიური საარჩევნო უფლება მოქალაქის შესაძლებლობაა, კენჭი იყაროს (თავად იქნეს არჩეული) საჯარო ხელისუფლების თანამდებობების დასაკავებლად ან წარმომადგენლობით ორგანოში.

საარჩევნო უფლება შეზღუდულია სხვადასხვა საარჩევნო ცენზით. საარჩევნო ცენზიარის კონსტიტუციით ან კანონით დადგენილი შეზღუდვა, რომელიც კონკრეტულად განსაზღვრავს იმ მოქალაქეთა წრეს, ვისაც საარჩევნო უფლება ეზღუდება. არჩევნების სისტემის განვითარებასთან ერთად, ცენზებიც იცვლებოდა. ცნობილია, რომ მე-19 და მე-20 საუკუნეების მიჯნაზე საარჩევნო უფლება ძალზე შეზღუდული იყო. არისტოკრატია და მმართველი ელიტა ყველანაირად ერიდებოდნენ საარჩევნო სისტემის რეფორმირებას და საყოველთაო საარჩევნო უფლების პრინციპზე გადასვლას, ვინაიდან ხვდებოდნენ, რომ ამით ხელისუფლების შტოებზე მათი ძალაუფლება და გავლენა შემცირდებოდა. იმდროინდელი მდგომარეობის ნათელსაყოფად ფრანსუა გიზოს ცნობილი ფრაზაც საკმარისია, რომლითაც საყოველთაო საარჩევნო უფლების შემოღების მხარდაჭერის მოწოდებას გამოეხმაურა: „გამდიდრდით, ბატონებო და თქვენც იქნებით ამომრჩეველები“⁴⁷⁹. დღეისათვის არჩევნები ტარდება საყოველთაო საარჩევნო უფლების გამოყენებით, მაგრამ სრული მოცულობით ეს არსად ხორციელდება, ვინაიდან მოქმედებს გარკვეული შეზღუდვები – ცენზები, რომელთაც უმეტეს შემთხვევაში თავად კონსტიტუცია აწესებს.

სახელმწიფოებში განსხვავებული ცენზები მოქმედებს. საარჩევნო სისტემის განვითარებასთან ერთად, პირდაპირმა აკრძალვებმა და შეზღუდვებმა ლიბერალიზაცია განიცადა.

ცენზები ამა თუ იმ ხარისხით ზღუდავს მთავარ საარჩევნო უფლებას.⁴⁸⁰ ხშირად გხვდება ასაკობრივი, მოქალაქეობის და ბინადრობის, შედარებით იშვიათად, –

განათლების, ქონებრივი, სქესობრივი და რელიგიური ცენზები, ვინაიდან დემოკრატიული ქვეყნებისათვის მსგავსი საარჩევნო უფლების შეზღუდვა არ არის დამახასიათებელი. უფრო მეტიც, ავტორიტარული და ტოტალიტარული ქვეყნებიც კი ერიდებიან მსგავსი საარჩევნო ცენზების დაწესებას. ჩამოთვლილი ცენზების გარდა, საარჩევნო უფლების შეზღუდვა, ასევე, შეიძლება გამოიწვიოს სასამართლოს მიერ გამოტანილმა განაჩენმა, რომლის მეშვეობითაც პირები სასჯელადსრულების დაწესებულებაში (პატიმრობაში) იმყოფებიან. არის შემთხვევები, როდესაც სასამართლო პირს საარჩევნო უფლებას განაჩენით უჩერებს ან დროებით ართმევს.⁴⁸¹

ხსენებული ცენზები ეხება როგორც აქტიურ, ისე პასიურ საარჩევნო უფლებას, მაგრამ პასიური საარჩევნო უფლების შეზღუდვა შედარებით მოცულობით ხასიათს ატარებს და ხშირ შემთხვევაში მეტადაც არის შეზღუდული. კონსტიტუციონალიზმში ერთ-ერთი ყველაზე გავრცელებული ასაკობრივი ცენზია. **ასაკობრივი ცენზის** არსებობა განპირობებულია სურვილით, მოქალაქეს გაცნობიერებული ჰქონდეს თავისი გადაწყვეტილების არსი, გამოდიოდეს ქვეყნის ინტერესებიდან. აქტიური საარჩევნო უფლებით სარგებლობის მინიმალური ასაკი 18 წლით განისაზღვრება (ვხვდებით 19-21 წლიან მინიმუმსაც). გამონაკლისის სახით, ზოგიერთ ქვეყანაში ასაკობრივი ცენზის ქვედა ზღვარი 18 წელს ქვევითაც განისაზღვრება (მაგ., შვეიცარია).

აქტიურთან შედარებით, პასიური საარჩევნო უფლების რეალიზაციისას, როგორც წესი, გაცილებით მაღალი ასაკობრივი ზღვარი დგინდება. მაღალია მოსამართლის თანამდებობის დაკავებისათვის აუცილებელი მინიმალური ასაკი. ზოგადად, ყველაზე მაღალი ცენზი პრეზიდენტის შემთხვევაში მოქმედებს, ხოლო ყველაზე დაბალი ასაკობრივი ცენზი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევისათვის არის დადგენილი. აქ ხშირ შემთხვევაში ერთმანეთს უტოლდება აქტიური და პასიური საარჩევნო უფლების განხორციელების მინიმალური ასაკი.⁴⁸²

მოქალაქეობის ცენზი – ამ შემთხვევაში საარჩევნო უფლება, როგორც წესი, კონკრეტული სახელმწიფოს მოქალაქეს აქვს. ხანდახან მხოლოდ მოქალაქეობა არ არის საკმარისი საარჩევნო უფლების მიღებისათვის, მაგ., როცა ნატურალიზებულ მოქალაქეებს პასიური საარჩევნო უფლება შეზღუდული აქვთ. არის შემთხვევები, როდესაც მოქალაქეობასთან ერთად პირისთვის დადგენილია აღნიშნულ ქვეყანაში ცხოვრების გარკვეული სტაჟი.

ბინადრობის ცენზი შეზღუდვაა, რომლითაც მოქალაქე ვალდებულია მოცემულ ქვეყანასა თუ ადმინისტრაციულ ერთეულში მინიმალური/გარკვეული დროის განმავლობაში ცხოვრობდეს. სხვა ცენზების მსგავსად, ამ ვითარებაშიც პასიური საარჩევნო უფლებისათვის ეს დრო უფრო მეტია, ვიდრე აქტიური საარჩევნო უფლების შემთხვევაში.⁴⁸³

განათლების ცენზი თანამედროვე სამყაროში იშვიათად გვხვდება, თუმცა სხვადასხვა დროს სხვადასხვა ქვეყანაში ამ სახის საარჩევნო შეზღუდვა არსებობდა. მაგ., პორტუგალიასა და იტალიაში დადგენილი განათლების ცენზი გულისხმობდა, რომ ამომრჩეველს მინიმუმ წერა-კითხვა უნდა სცოდნოდა. მოსამართლედ კი შეიძლება არჩეულიყო მხოლოდ ის პირი, რომელსაც უმაღლესი იურიდიული განათლება ჰქონდა.

ქონებრივი, რასობრივი და სქესობრივი ცენზები დღესდღეობით თითზე ჩამოსათვლელ ქვეყნებში თუ მოქმედებს. **რელიგიური ცენზი** მე-20 საუკუნემდე არსებობდა სახელმწიფოებში, სადაც რელიგიის გავლენა დიდი იყო. თანამედროვეობაში კი აღნიშნული ცენზი, ძირითადად, მონარქიულ ქვეყნებში გვხვდება (მაგ., გაერთიანებული სამეფო, დანია).⁴⁸⁴

არსებობს ისეთი ცენზები, რომელთა შემთხვევაშიც საარჩევნო უფლების გამოყენებას სასამართლო ზღუდავს. ასეთია **ქმედუნარიანობისა და მორალური ცენზები**. პირველის შემთხვევაში, პირს, რომელსაც სასამართლო ქმედუნაროდ ცნობს, არჩევნებში მონაწილეობის უფლება არ გააჩნია. მორალური ცენზით, საარჩევნო უფლება ეზღუდებათ იმ პირებს, რომლებიც სასჯელადსრულების დაწესებულებაში იმყოფებიან.

აღსანიშნავია **აურჩევლობისა და შეუთავსებლობის ცენზები**, რითაც საკანონმდებლო დონეზე განისაზღვრება შეზღუდვები. მსგავსი ცენზების მიზანია, თავიდან იქნას აცილებული ერთი და იმავე პირის ერთდროულად რამდენიმე თანამდებობაზე ყოფნა და ხელისუფლების შტოების ფუნქციური აღრევა.⁴⁸⁵

1.5. არჩევნების პრინციპები

სამართლიანი და დემოკრატიული არჩევნებისათვის აუცილებელია მთელი საარჩევნო პროცესი მყარ პრინციპებზე იყოს დაფუძნებული. **საარჩევნო პრინციპები ის აუცილებელია მოთხოვნებია, რომლითაც საარჩევნო „თამაშის“ წესების ზღვარი დგინდება.**

თანასწორი საარჩევნო უფლება (თანასწორობა) არჩევნების ერთ-ერთი უმთავრესი პრინციპია, რომლის თანახმადაც, ამომრჩეველს და კანდიდატს არჩევნებზე ზემოქმედების თანაბარი შესაძლებლობა უნდა ჰქონდეს. ასევე, მნიშვნელოვანია, რომ მათ ხმების თანაბარი რაოდენობა, ხოლო ხმებს თანაბარი წონა ჰქონდეს. თითოეული ამომრჩევლის ხმა ერთნაირად უნდა ფასდებოდეს. სახელმწიფომ არჩევნებში მონაწილე სუბიექტებს თანაბარი პირობები უნდა შეუქმნას. თანასწორობის პრინციპის დარღვევას წარმოადგენს ე.წ. საარჩევნო გეოგრაფია, რასაც ზოგჯერ **„ჯერიმენდერინგსაც“** უწოდებენ⁴⁸⁶ და რომლის მიხედვითაც, ხელისუფლების სათავეში მყოფი ადმინისტრაცია ისეთ საარჩევნო ოლქებს ადგენს, სადაც გამარჯვება გარანტირებული ექნება მინიმალური უპირატესობით, ხოლო სხვა პარტიების ელექტორატი ისეთ ოლქებში მოიყრის თავს, სადაც ხელისუფლების მხარდამჭერები უდიდესი უპირატესობით გაიმარჯვებენ.⁴⁸⁷

პირდაპირი არჩევნები ამომრჩევლის შესაძლებლობაა, პირდაპირ აირჩიოს საჯარო ხელისუფლების წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრები, ან თავად იქნეს უშუალოდ არჩეული ამომრჩეველთა მიერ. **კენჭისყრის ფარულობის პრინციპი** გულისხმობს, რომ არავის აქვს უფლება, დააკვირდეს ან რაიმე სახის ზეგავლენა იქონიოს ამომრჩევლის ნებასა და საარჩევნო უფლების გამოხატვაზე.⁴⁸⁸ ფარულობის დაცვის უზრუნველყოფისათვის მნიშვნელოვანი როლი აკისრია როგორც საარჩევნო ადმინისტრაციას, ისე კონრეტული არჩევნების ჩატარების დროს არსებულ მმართველ სახელისუფლებო ძალას.⁴⁸⁹

ამომრჩეველთა ნების თავისუფალი გამოვლენა, იგივე თავისუფალი არჩევნების პრინციპი მხოლოდ აქტიური საარჩევნო უფლების მქონე ამომრჩეველებს ენება, ვინაიდან ამომრჩეველი თავად წყვეტს, მივიდეს თუ არა არჩევნებზე, ვის სასარგებლოდ შეაჩეროს არჩევანი და საერთოდ, ენდოს თუ არა მოცემულ მომენტში წარმოდგენილ ასარჩევ კანდიდატებს თუ პოლიტიკურ სუბიექტებს. არ შეიძლება ვინმემ შეზღუდოს ან ხელი შეუშალოს ამომრჩეველს თავისი ნების გამოხატვაში, ვინაიდან არავის აქვს უფლება ამომრჩეველი აიძულოს და დაავადებულს რომელიმე კანდიდატს ან პოლიტიკურ პარტიას დაუჭიროს მხარი, აუკრძალოს არჩევნებზე მისვლა და თავისი ნების გამოხატვა. მნიშვნელოვანია, ასევე, ნების თავისუფალი გამოვლენის ფარგლებში ამომრჩეველს მიეცეს ასარჩევი კანდიდატების და პოლიტიკური პარტიების თავისუფალი შეფასების საშუალება.

ამომრჩეველთა მიერ კენჭისყრაში მონაწილეობისაგან ნებაყოფლობით თავის არიდებას, თავის შეკავებას, აბსენტიზმი ჰქვია.⁴⁹⁰ მისი მთავარი განმაპირობებელი ამომრჩეველის მხრიდან საარჩევნო პროცესის მიმართ გულგრილი დამოკიდებულება ან/და კანდიდატების მიმართ სიმპათიის არქონაა, რის გამოც იგი არცერთ მათგანს უცხადებს ნდობას. **არჩევნებში არგამოცხადება შეიძლება პოლიტიკური პროტესტის საშუალებადაც მოიაზრებოდეს.**⁴⁹¹ აბსენტიზმის შესამცირებლად, ზოგიერთ ქვეყანაში შემოღებულია სავალდებულო ვოტუმი, ზოგან კი, არჩევნებზე გამოუცხადებლობისთვის ამომრჩეველს გარკვეული სანქციებიც ეკისრება.

1.6 არჩევნების სტაბილურობა და დემოკრატიულობა

ქვეყანაში ხელისუფლების დემოკრატიულობაზე შეიძლება იმის მიხედვით ვიმსჯელოთ, თუ რა სახით ჩატარდა ან ტარდება არჩევნები და რამდენად დემოკრატიულია საარჩევნო გარემო. **დემოკრატიულ საარჩევნო გარემოს საარჩევნო სისტემის სტაბილურობა ქმნის.**

ანტიდემოკრატიული რეჟიმისგან განსხვავებით, რომლისთვისაც დამახასიათებელია ერთი მძლავრი პარტიის არსებობა და ასეთი პარტიის იდეოლოგია ერთადერთ მისაღებ და ოფიციალურ იდეოლოგიას წარმოადგენს, დემოკრატიულ რეჟიმს ახასიათებს ხელისუფლების ფორმირებაში ხალხის მონაწილეობა და მათი განხორციელებისათვის რეალური კონსტიტუციური გარანტიების არსებობა.

არჩევნები უნდა განვიხილოთ, როგორც უშუალო დემოკრატიის ფორმა, რომლითაც სახალხო სუვერენიტეტის რეალიზება ხდება. 1948 წლის ადამიანისა და მოქალაქის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციამ ადამიანის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს უფლებად სწორედ არჩევნები აღიარა: „ხალხის ნება უნდა იყოს მთავრობის, ხელისუფლების საფუძველი: ეს ნება უნდა გამოიხატოს პერიოდულ და არაფალსიფიცირებულ არჩევნებში, ფართული კენჭისყრით ან თანაბარმნიშვნელოვანი ფორმებით, რომლებიც უზრუნველყოფენ ხმის მიცემის თავისუფლებას“⁴⁹².

საარჩევნო სისტემა პოლიტიკური სისტემის შემადგენელი ნაწილია, რომელსაც მონაწილეობისა და ინტერესების აგრეგაციის პროცესში ცენტრალური ადგილი უკავია. თავად საარჩევნო სისტემა იყოფა სტრუქტურულ კომპონენტებად, რომელთა შორის უნდა გამოიყოს **საარჩევნო სამართალი** – თეორიულ-იურიდიული კომპონენტი და **საარჩევნო**

პროცესი, რომელიც პრაქტიკულ-ორგანიზაციულ კომპონენტს მოიცავს. არჩევნების სტაბილურობისათვის მნიშვნელოვანია, როგორც სწორი და მოქნილი სამართლებრივი მოწესრიგება, ისე პოლიტიკური გარანტიები, რათა ადამიანის კონსტიტუციური უფლება არ შეიზღუდოს.

ხელისუფლებას და მმართველ ძალას უფრო მეტი პასუხისმგებლობა ეკისრება, ვინაიდან ის არის არჩევნების ჩატარებაზე პასუხისმგებელი. მან უნდა უზრუნველყოს როგორც სამართლებრივი, ისე პოლიტიკური გარანტიები, შექმნას სტაბილური საარჩევნო გარემო. საარჩევნო გარემოში იგულისხმება არჩევნების ჩატარება, ასევე, წინასაარჩევნო პერიოდის დროს სათანადო პირობების შექმნა, რათა პოლიტიკურ სუბიექტებს თავის საქმიანობაში ხელი არ შეეშალოს.

სტაბილური და დემოკრატიული არჩევნების ჩატარებისათვის არსებობს სამი ძირითადი კრიტერიუმი:

1. პოლიტიკური მონაწილეობა და თავისუფლება – ნორმატიული თეორიის თვალთახედვით, პოლიტიკურ მონაწილეობასა და თავისუფლებას შორის კავშირი აშკარაა. პიროვნებას უნდა ჰქონდეს თავისუფლება, მონაწილეობა მიიღოს (ან არ მიიღოს) ხელისუფლების განხორციელებასა და პოლიტიკაში იმ გზით და იმ ზომით, როგორც მას სურს. იდეალურ შემთხვევაში, მოხსნილი უნდა იყოს ყველა ბარიერი, როგორცაა, მაგალითად, ხმის მიცემის რეგისტრაციის შემზღუდავი სისტემა და საარჩევნო კამპანიისთვის ხარჯების შეზღუდვა. ამასთან, არც ხმის მიცემა უნდა იყოს სავალდებულო. თეორიულად, მონაწილეობის თავისუფლება იმასაც გულისხმობს, რომ პიროვნებას უნდა შეეძლოს თავისი სიმდიდრის, კავშირების, ცოდნის, ორგანიზაციული ნიჭის ან სხვა შესაძლებლობების გამოყენება მთავრობის გადაწყვეტილებებზე გავლენის მოსახდენად (იგულისხმება კანონიერი გზები). ყველა ამ საშუალებიდან ინდივიდუალური ხმის მიცემა, თავისუფლების თვალსაზრისით, შეიძლება იყოს ყველაზე სუსტი და პოლიტიკური ზეგავლენის მოსახდენად – ყველაზე ნაკლებად მნიშვნელოვანი. ნათელია, რომ თავისუფლება, როგორც ფასეულობა, სხვა ფაქტორებთან შედარებით, პოლიტიკური მონაწილეობის დროს ყველაზე უკეთ ემსახურება იმათ, ვისაც საკუთარი პოლიტიკური ინტერესის დაკმაყოფილებისათვის ყველაზე მეტი რესურსი აქვს.⁴⁹³

2. სტაბილური საკანონმდებლო მოწესრიგება – საარჩევნო კანონი (ან კანონები) არჩევნების სამართლებრივ საფუძველსა და პროცედურას ადგენს. მიზანშეწონილი არაა საარჩევნო კანონში ხშირი ცვლილებები, ვინაიდან ეს არჩევნების სტაბილურობას უქმნის პრობლემას. წამყვან დემოკრატიულ ქვეყნებშიც კი, კანონმდებლობა სრულად ვერ იძლევა სამართლებრივ გარანტიებს, თუმცა სახელმწიფო და ხელისუფლება საზოგადოების დახმარებით მაქსიმალურად ცდილობს, თითოეული ამომრჩევლის უფლება და ინტერესი შეძლებისდაგვარად იყოს დაცული, რადგანაც არჩევნები დემოკრატიის საფუძველია, რომლის დაზიანებაც, არც ისე გრძელვადიან პერსპექტივაში, სახელმწიფოს სწორ განვითარებას შეაფერხებს ან სრულებით მოშლის.

3. საერთაშორისო საზოგადოება და მისი მნიშვნელობა – არჩევნების სტაბილურ და დემოკრატიულ გარემოში ჩატარებაში დიდი როლს საერთაშორისო საზოგადოება თამაშობს, განსაკუთრებით, მათი სადამკვირვებლო მისიები და ის პასუხისმგებლობა, რაც

კონკრეტულ ქვეყანაში მიმდინარე საარჩევნო პროცესზე აკისრიათ. საერთაშორისო საზოგადოების ჩართულობა მხოლოდ არჩევნების დღეს ან წინასაარჩევნო პერიოდში არ გამოიხატება. მათი როლი კიდევ უფრო დიდია იმ ქვეყნებში, რომელთაც არჩევნების დიდი ისტორია არ გააჩნიათ და საარჩევნო სისტემა ჩამოყალიბების პროცესშია.

მნიშვნელოვანია, პოლიტიკური პარტიები და მათი წარმომადგენლები გრძნობდნენ პასუხისმგებლობას საზოგადოებისა და სახელმწიფოს წინაშე. ისინი თავად უნდა იყვნენ დანტერესებულნი ჯანსაღი საარჩევნო გარემოს შექმნით, რადგან სწორედ ეს შეიძლება განდეს ქვეყანაში სტაბილური და დემოკრატიული საარჩევნო სისტემის ჩამოყალიბების წინაპირობა.

1.7. რეფერენდუმი და პლემისციტი

არჩევნებთან ერთად, რეფერენდუმი და პლემისციტი უშუალო დემოკრატიის ყველაზე გავრცელებული ფორმებია. რეფერენდუმი (ლათ. referendum – ის, რაც უნდა ეცნობოს) მნიშვნელოვანი სახელმწიფოებრივი საკითხის თაობაზე საზოგადოების აზრის გაგების მიზნით ჩატარებულ საყოველთაო სახალხო კენჭისყრის განსაკუთრებულ ტიპს ეწოდება. არჩევნებსა და რეფერენდუმში მონაწილე უფლებამოსილ პირთა წრე საერთოა.

არჩევნებისგან განსხვავებით, რეფერენდუმი არ ტარდება პოლიტიკური პარტიის ან კონკრეტული პირის ასარჩევად. რეფერენდუმის დროს გადაწყვეტილებას უშუალოდ ხალხი იღებს და იგი, უმრავლეს შემთხვევაში შესასრულებლად სავალდებულოა. რეფერენდუმზე გადაწყვეტილება მიიღება კონკრეტულ საკითხთან დაკავშირებით, შესაბამისად, დასმულ შეკითხვაზე დადებითი ან უარყოფითი პასუხის გაცემით ან გადაწყვეტილების სხვადასხვა ვარიანტიდან ერთ-ერთის არჩევით. ზოგიერთ ქვეყანაში სარეფერენდუმო საკითხთა კატეგორია მკვეთრადაა შემცირებული. იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც რეფერენდუმი საკონსულტაციოა, მას აშკარად აქვს მორალური ვალდებულების ძალა. დემოკრატიულ სახელმწიფოში ხელისუფლება ამომრჩეველთა უმრავლესობის მიერ გამოთქმული მოსაზრების გათვალისწინებას ძნელად თუ აარიდებს თავს.

არსებობს სავალდებულო და საკონსულტაციო რეფერენდუმები. სავალდებულო რეფერენდუმის შედეგად მიღებული გადაწყვეტილება მხოლოდ ხასიათისაა, იგი აუცილებლად უნდა შესრულდეს. **საკონსულტაციო რეფერენდუმზე** მიღებული გადაწყვეტილება შესასრულებლად სავალდებულო არაა და მისი გათვალისწინება ხელისუფლების დისკრეციაა. **სავალდებულო რეფერენდუმები, თავის მხრივ, იყოფა აუცილებელ და ფაკულტატურ რეფერენდუმებად. აუცილებელია რეფერენდუმი, თუ მოცემული საკითხის გადაწყვეტა მხოლოდ რეფერენდუმის საშუალებით შეიძლება. ფაკულტატური ეწოდება რეფერენდუმს, თუ მოცემული საკითხის გადასაწყვეტად მისი გამართვა სავალდებულო არ არის. ფაკულტატურ რეფერენდუმს ნიშნავს კონსტიტუციით ან კანონით უფლებამოსილი ორგანო თავისი ინიციატივით ან კანონით განსაზღვრულ სუბიექტთა მოთხოვნით.**

რეფერენდუმიც და პლემისციტიც (ლათ. Plebs – უბრალო ხალხი და scitum – გადაწყვეტილება, დადგენა) საერთო-სახალხო საკითხებთან მიმართებით გამოკითხვის

ხასიათს ატარებს. პლებისციტი ამომრჩეველთა აზრის გასაგებად ტარდება და მას მხოლოდ სარეკომენდაციო ხასიათი აქვს. საქართველოს მაგალითზე, რეფერენდუმი მთელ ტერიტორიაზე საყოველთაო კენჭისყრის საფუძველზე, ხოლო პლებისციტი საქართველოს ყველა ამომრჩევლის ან მისი ნაწილის აზრის გასაგებად ტარდება. პლებისციტზე იგივე წესები ვრცელდება, რაც რეფერენდუმის გამართვაზე.⁴⁹⁴

2. საქართველოს საარჩევნო სისტემა და არჩევნები

2.1 არჩევნების ისტორიული განვითარება საქართველოში

საქართველოს ისტორიაში პირველი მრავალპარტიული, დემოკრატიული არჩევნები 1919 წლის 14-16 თებერვალს ჩატარდა. მის საფუძველზე აირჩა საქართველოს დამფუძნებელთა კრება. ჯერ კიდევ საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის მიღებამდე, საქართველოს ეროვნულმა საბჭომ და საქართველოს ეროვნულმა მთავრობამ 1918 წლის 22 ნოემბერს შეიმუშავეს დებულება დამფუძნებელთა კრების არჩევნების შესახებ.⁴⁹⁵

1918 წლის 22 ნოემბრის დებულება ითვალისწინებდა პროპორციული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე, საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი და ფარული ხმის მიცემით, დამფუძნებელთა კრების 130 წევრის არჩევას.⁴⁹⁶ არჩევნების ჩატარება ცენტრალურ საარჩევნო კომისიასა და მასზე დაქვემდებარებულ კომისიებს ევალებოდა. კომისიებში იმ პოლიტიკურ პარტიათა და საზოგადოებრივ ორგანიზაციათა წარმომადგენლები შედიოდნენ, რომლებიც არჩევნებში მონაწილეობდნენ.

პირველად დამფუძნებელთა კრების არჩევნების დებულებაში (1918) და შემდეგ უკვე საქართველოს კონსტიტუციაში (1921), კერძოდ, საქართველოს რესპუბლიკის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საქართველოს პარლამენტის არჩევნებში, უპირატესობა პროპორციულ საარჩევნო სისტემას მიენიჭა. იმ დროისთვის, პროპორციული საარჩევნო სისტემით არჩევნების ჩატარება ახალი და პოპულარული იყო ევროპის ქვეყნებში.

დებულების მიხედვით, არჩევნებში მონაწილეობის უფლება ჰქონდა 20 წლის ნებისმიერ მოქალაქეს. ძალიან მკაცრად განისაზღვრებოდა და კონტროლდებოდა როგორც საარჩევნო, ისე საკანდიდატო სიები.

დამფუძნებელ კრებაში განხილვის შემდეგ, საპარლამენტო არჩევნების საკითხი, ფაქტობრივად, გადასაწყვეტად სამომავლოდ გადადეს და კონსტიტუციის 47-ე მუხლში მოკლედ აღინიშნა: „პარლამენტის არჩევის წესს განსაზღვრავს ცალკე კანონი“. სამწუხაროდ, ცალკე კანონის შემუშავება დამფუძნებელ კრებას აღარ დასცალდა.⁴⁹⁷

საბჭოთა რუსეთის მიერ საქართველოს ოკუპაციის შემდეგ, თითქმის 70 წლის განმავლობაში, საქართველოში თავისუფალი არჩევნები არ გამართულა. იმ პროცესის შედეგი, რომელსაც მხოლოდ პირობითად თუ შეიძლება ეწოდოს „არჩევნები“, კომუნისტური პარტიის უმაღლეს ორგანოებში წინასწარ იგეგმებოდა. არჩევნები უალტერნატივო იყო და დემოკრატიის ილუზიას ქმნიდა, ვინაიდან კომუნისტური ტიპის ტოტალიტარულ პოლიტიკურ სისტემაში არჩევნები უმეტესწილად პოლიტიკური პროპაგანდის ფუნქციას ასრულებდა. არჩევნები რეგულარულად ტარდებოდა, მაგრამ არჩევანის საშუალება ფაქტობრივად არ არსებობდა, ქვეყანაში დაშვებული იყო მხოლოდ

ერთი, საბჭოთა კავშირის კომუნისტური პარტიის არსებობა და იკრძალებოდა ნებისმიერი „ანტისაბჭოური“ საქმიანობა.

1990 წლის აგვისტოში, ეროვნული მოძრაობის პირობებში, მაშინდელი საბჭოთა საქართველოს ხელისუფლება და საბჭოთა რუსეთის მმართველები იძულებულნი გახდნენ, გადასულიყვნენ მრავალპარტიულ საარჩევნო სისტემაზე, მიეღოთ მრავალპარტიული არჩევნების კანონი. შეიძლება ითქვას, ეს კანონი საქართველოს თანამედროვე საარჩევნო სამართალს დაედო საფუძვლად. 1990 წლის 28 ოქტომბრის არჩევნებში მონაწილეობდა 14 პოლიტიკური პარტია და პარტიათა ბლოკი. არჩევნები ჩატარდა შერეული სისტემით. უზენაეს საბჭოში 250 დეპუტატის ადგილისათვის იბრძოდა 2000-ზე მეტი კანდიდატი.

საბოლოო ჯამში, პროპორციული სისტემით 4%-იანი საარჩევნო ბარიერი გადალახა და უზენაეს საბჭოში მოხვდა ორი პარტია (ბლოკი „მრგვალი მაგიდა თავისუფალი საქართველო“ და „საქართველოს კომუნისტური პარტია“). მაჟორიტარული სისტემით უზენაეს საბჭოში, ზემოაღნიშნული ორი პარტიის გარდა, კიდევ სამმა პოლიტიკურმა სუბიექტმა („სახალხო ფრონტი“, „დემოკრატიული საქართველო“, „რუსთაველის საზოგადება“) მოახერხა თავისი წარმომადგენლების შეყვანა.

1991 წელს მიღებულ იქნა კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა – საკრებულოთა არჩევნების შესახებ“, რომელსაც საფუძვლად ერთადერთი გადასაცემი ხმის უფლება დაედო.

1992 წელს მიღებული კანონით, სისტემა კვლავ შერეული იყო, მაგრამ მანდამდე არსებული საარჩევნო სისტემისაგან განსხვავდებოდა. პარლამენტის 150 დეპუტატი 10 მრავალმანდატიანი საარჩევნო ოლქის მიხედვით, პროპორციული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე, ხოლო 85 დეპუტატი – ერთმანდატიანი საარჩევნო ოლქების მიხედვით, ფარდობითი უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემით აირჩეოდა.

2.2 საქართველოს არჩევნების ძირითადი სახეები⁴⁹⁸

2.2.1. საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნები

საქართველოს პრეზიდენტი აირჩევა საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით, 5 წლის ვადით. ერთი და იგივე პირი პრეზიდენტად შეიძლება აირჩეს ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ. **პრეზიდენტად შეიძლება აირჩეს საარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქე 35 წლის ასაკიდან, რომელსაც საქართველოში უცხოვრია 5 წელი მაინც და არჩევნების დანიშვნის დღემდე ბოლო 3 წლის განმავლობაში ცხოვრობდა საქართველოში.**

პრეზიდენტის კანდიდატის დასახელების უფლება აქვს მოქალაქეთა პოლიტიკურ გაერთიანებას (პარტიას) ან 5 კაციან საინიციატივო ჯგუფს. კანდიდატის წარდგენა დადასტურებული უნდა იყოს ამომრჩეველთა არანაკლებ 25 000 (ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის 0,75%) ხელმოწერით.

არჩეულად ჩაითვლება კანდიდატი, რომელსაც ხმა მისცა არჩევნების მონაწილეთა ნახევარზე მეტმა, ვინაიდან საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნების პირველ ტურში

გამოიყენება აბსოლუტური უმრავლესობის, ხოლო მეორე ტურში – ფარდობითი უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემა.

იმ შემთხვევაში, თუ პირველ ტურში ვერცერთმა კანდიდატმა მიიღო ხმების საჭირო რაოდენობა, პირველი ტურის შედეგების ოფიციალურად გამოცხადებიდან ორი კვირის თავზე იმართება არჩევნების მეორე ტური. არჩევნების მეორე ტურში კენჭი ეყრება პირველ ტურში უკეთესი შედეგი მქონე ორ კანდიდატს. არჩეულად ჩაითვლება ის კანდიდატი, რომელიც მეტ ხმას მიიღებს. თუ არჩევნებამდე პირველ ან მეორე ტურში მონაწილე ყველა კანდიდატმა მოხსნა თავისი კანდიდატურა, საერთო არჩევნების შედეგების შეჯამებიდან ორი თვის ვადაში ხელახალი არჩევნები იმართება. ხელახალ საპრეზიდენტო არჩევნებს ნიშნავს საქართველოს პარლამენტი.

პრეზიდენტის მორიგი არჩევნები ტარდება პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადის ამოწურვის კალენდარული წლის ოქტომბერში. არჩევნების თარიღს ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი საქართველოს პრემიერ-მინისტრის კონსტრასივაციით, არჩევნებამდე არაუგვიანეს 60 დღისა.

საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადაზე შეწყვეტის შემთხვევაში რიგგარეშე არჩევნები ტარდება საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილების შეწყვეტიდან არაუგვიანეს 45-ე დღისა. თუ საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადაზე შეწყვეტა დაემთხვა საპარლამენტო არდადეგებს ან არასასესიო კვირას, საქართველოს პარლამენტი იკრიბება პრეზიდენტის უფლებამოსილების შეწყვეტის მომენტიდან არაუგვიანეს 48 საათში და პრეზიდენტის უფლებამოსილების შეწყვეტიდან არაუგვიანეს 72 საათისა პრეზიდენტის არჩევნებს ნიშნავს პარლამენტი. საქართველოს პრეზიდენტის რიგგარეშე არჩევნების ჩატარებას უზრუნველყოფს საქართველოს პარლამენტი ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მეშვეობით.

2.2.2. საქართველოს პარლამენტის არჩევნები

საქართველოს საპარლამენტო არჩევნებში შერეული სისტემა მოქმედებს. საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლით გათვალისწინებული (საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების შექმნისა და ადგილობრივი თვითმმართველობების ორგანოების ფორმირების შემდეგ საქართველოს პარლამენტის შემადგენლობაში იქნება ორი პალატა: რესპუბლიკის საბჭო და სენატი) პირობების შექმნამდე საქართველოს პარლამენტი აირჩევა, საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე ფარული კენჭისყრით, 4 წლის ვადით, **პროპორციული სისტემით აირჩევა 77, ხოლო მაჟორიტარული სისტემით – 73 დეპუტატი.** პარლამენტის წევრად შეიძლება აირჩიონ საარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქე 21 წლის ასაკიდან.

საქართველოს პარლამენტის არჩევნებში მონაწილეობის უფლება აქვთ საარჩევნო კომისიაში რეგისტრირებულ პარტიას, საარჩევნო ბლოკს და მაჟორიტარ კანდიდატს. იმ შემთხვევაში, თუ პოლიტიკური პარტიას არ ჰყავს წარმომადგენელი პარლამენტში და იგი არ ითვლება კვალიფიციურ საარჩევნო სუბიექტად, მას რეგისტრაციისათვის

სჭირდება 25 000 ამომრჩევლის მხარდაჭერა (ეს რიცხვი არ უნდა აღემატებოდეს ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის 1%-ს).

მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქში არჩეულად ჩაითვლება საქართველოს პარლამენტის წევრობის ის კანდიდატი, რომელმაც მიიღებს ხმათა მეტ რაოდენობას, მაგრამ არანაკლებ შესაბამის მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქში არჩევნების მონაწილეთა ხმების 30%-ისა.

პროპორციული სისტემით ჩატარებული არჩევნების შედეგად პარლამენტის მანდატები განაწილდება იმ პოლიტიკურ სუბიექტებს შორის, რომლებიც მიიღებენ არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა 5%-ს მაინც. პარტიული სიის მიერ მიღებული მანდატების რაოდენობის დასადგენად, ამ სიის მიერ მიღებული ხმების რაოდენობა უნდა გამრავლდეს 77-ზე და გაიყოს საარჩევნო სუბიექტების მიერ მიღებულ ხმების ჯამზე. მიღებული რიცხვის მთელი ნაწილი წარმოადგენს პარტიული სიის მიერ მიღებული მანდატების რაოდენობას. თუ პარტიის/საარჩევნო ბლოკის მიერ მიღებული მანდატების რაოდენობათა ჯამი 77-ზე ნაკლები აღმოჩნდა, გაუნაწილებელი მანდატები, უპირველეს ყოვლისა, მანდატების რაოდენობის ნ-მდე შესავსებად დაემატება რიგრიგობით იმ საარჩევნო სუბიექტებს, რომლებმაც გადალახეს საარჩევნო ბარიერი და მიღებული მანდატების რაოდენობა 6-ზე ნაკლები აქვთ.

ცენტრალური საარჩევნო კომისია საოლქო და საუბნო კომისიებისგან მიღებული ოქმებისა და სასამართლოს საბოლოო გადაწყვეტილებების საფუძველზე, არჩევნების დღიდან არაუგვიანეს მე-19 დღეს, თავის სხდომაზე აჯამებს საქართველოს პარლამენტის არჩევნების შედეგებს და ადგენს შემაჯამებელ ოქმს.

საქართველოს პარლამენტის არჩევნების არჩატარებულად გამოცხადების ან მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქში არჩევნების შედეგების ბათილად ცნობის შემთხვევაში, ორი თვის ვადაში იმართება ხელახალი არჩევნები. პროპორციული საარჩევნო სისტემით ჩატარებული არჩევნების შემთხვევაში, თუ ვერცერთმა პარტიამ გადალახა 5%-იანი ბარიერი, ცენტრალური საარჩევნო კომისიის განკარგულებით, არჩევნების შეჯამებიდან 2 კვირის ვადაში ტარდება ხელახალი კენჭისყრა და მასში მონაწილეობის უფლება აქვთ მხოლოდ იმ პოლიტიკურ სუბიექტებს და პარტიებს, რომლებმაც საერთო არჩევნებში მიიღეს ხმების 2% მაინც.

საქართველოს პარლამენტის ვადამდე დათხოვნის შემთხვევაში, ტარდება რიგგარეშე არჩევნები, მის თარიღს საქართველოს პრეზიდენტი ნიშნავს პარლამენტის ვადამდე დათხოვნის შესახებ ბრძანებულების ამოქმედებისთანავე.

მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქიდან არჩეული პარლამენტის წევრის გამოკლების შემთხვევაში, აპრილში ან ოქტომბერში საქართველოს პარლამენტის შუალედური არჩევნები იმართება. თუ პარლამენტის წევრს უფლებამოსილება შეუწყდა 15 თებერვლიდან 15 ივლისამდე, შუალედური არჩევნები იმართება იმავე წლის ოქტომბერში, ხოლო თუ პარლამენტის წევრს უფლებამოსილება შეუწყდა 15 ივლისიდან 15 თებერვლამდე, მაშინ – უახლოეს აპრილში. საქართველოს პარლამენტის მორიგი არჩევნების წელს შუალედური არჩევნები არ იმართება.

2.2.3. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნები
2.2.3.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს არჩევნები

კანონმდებლობის თანახმად, საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები იმართება 4 წელიწადში ერთხელ. გამონაკლისია მორიგი (წლევანდელი არჩევნების შემდგომი) თვითმმართველობის არჩევნები, რომელიც ჩატარდება ბოლო არჩევნებიდან სრული სამი წლის შემდეგ, მე-4 წლის ოქტომბერში. აღნიშნული სხვაობა გამოიწვია საქართველოს საკონსტიტუციო ცვლილებამ, რომლის მიხედვითაც ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები, ისევე როგორც სხვა სახის საყოველთაო არჩევნები ჩატარდება საარჩევნო წლის ოქტომბერში.

ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს, თვითმმართველი ქალაქის მერის და თვითმმართველი თემის გამგებლის მორიგ არჩევნებს ნიშნავს პრეზიდენტი, საქართველოს პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციით, შესაბამისად, საკრებულოს, მერის, გამგებლის უფლებამოსილების გასვლამდე არაუგვიანეს 60 დღისა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს, თვითმმართველი ქალაქის მერის და თვითმმართველი თემის გამგებლის არჩევნებისათვის ყოველი დამოუკიდებელი თვითმმართველი ერთეული წარმოადგენს ერთ საარჩევნო ოლქს. არჩევნები ტარდება პროპორციული და მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე.

საკრებულოს წევრად შეიძლება აირჩეს საქართველოს მოქალაქე, რომელსაც კენჭისყრის დღისათვის შეუსრულდა 21 წელი და საქართველოში მუდმივად უცხოვრია სულ ცოტა 5 წლის განმავლობაში, მათ შორის, არჩევნების დანიშნის დღემდე ბოლო 2 წელი მაინც.

მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე საკრებულოში არჩეულად ითვლება ის კანდიდატი, რომელიც სხვებზე მეტ ხმას მიიღებს. თუ ორმა კანდიდატმა მიიღო ხმების თანაბარი რაოდენობა, არჩეულად ჩაითვლება ის კანდიდატი, რომელიც უფრო ადრე იყო დარეგისტრირებული შესაბამის საოლქო საარჩევნო კომისიაში.

პარტიული სიის მიერ მიღებული მანდატების რაოდენობის დასადგენად, პარტიული სიის მიერ მიღებული ხმების რაოდენობა მრავლდება საარჩევნო ოლქში პროპორციული წესით განაწილებული მანდატების რაოდენობაზე და იყოფა იმ პარტიების/საარჩევნო ბლოკების მიერ მიღებული ხმების რაოდენობის ჯამზე, რომლებმაც არჩევნებში ხმების არანაკლებ 4% მიიღეს.

**2.2.3.2. საქართველოს დედაქალაქის –
თბილისის საკრებულოს არჩევნები**

თბილისის საკრებულოს არჩევნები ტარდება მაჟორიტარული და პროპორციული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე. თბილისის საკრებულო შედგება 50 წევრისგან, რომელთაგან 25 წევრი აირჩევა ადგილობრივი ერთმანდატიანი მაჟორიტარული

საარჩევნო ოლქების ტერიტორიაზე, ხოლო 25 წევრი – პროპორციული წესით, თბილისის მთელ ტერიტორიაზე. დედაქალაქის საკრებულოს პროპორციული წესით ჩასატარებული არჩევნებისათვის იქმნება 10 საარჩევნო ოლქი.

თბილისის საკრებულოს არჩევნებში მონაწილეობის უფლება აქვთ პარტიას, საარჩევნო ბლოკს, ამომრჩეველთა 5 კაციანი საინიციატივო ჯგუფის მიერ წარმოდგენილ კანდიდატებს. არჩევნებში კანდიდატად წარდგენილი პირი არ შეიძლება იმავდროულად თბილისის მერის, სხვა თვითმმართველი ერთეულის საკრებულოს, მერის/გამგებლის არჩევნებში კანდიდატად იყოს რეგისტრირებული.

2.2.3.3. თვითმმართველი ქალაქის მერის და თვითმმართველი თემის გამგებლის არჩევნები

თვითმმართველი ქალაქის მერად/თვითმმართველი თემის გამგებლად შეიძლება აირჩეს საარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქე 25 წლის ასაკიდან, რომელსაც საქართველოში მუდმივად უცხოვრია სულ ცოტა 5 წლის განმავლობაში, მათ შორის არჩევნების დანიშვნის დღემდე ბოლო 2 წელი მაინც.

მერები და გამგებლები აირჩევიან პირდაპირი წესით. მერი აირჩევა საქართველოს 12 თვითმმართველ ქალაქში (თბილისი, ბათუმი, ქუთაისი, რუსთავი, ფოთი, ოზურგეთი, ზუგდიდი, ამბროლაური, ახალციხე, გორი, მცხეთა, თელავი). მერის/გამგებლის არჩევნებში არჩეულად ჩაითვლება ის კანდიდატი, რომელიც მიიღებს არჩევნებში მონაწილეთა ხმების 50%-ზე მეტს. თუ ვერცერთი კანდიდატი მიიღებს ხმათა შესაბამის რაოდენობას, ინიშნება მეორე ტური, რომელშიც მონაწილეობას იღებს პირველ ტურში საუკეთესო შედეგები მქონე ორი კანდიდატი. მეორე ტური ტარდება მისი დანიშვნის შესახებ ცესკოს განკარგულების მიღებიდან არაუგვიანეს მე-14 დღისა.

2.3. საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაცია

საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაცია არის დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული ორგანო, რომელიც, თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში, დამოუკიდებელია სხვა სახელმწიფო ორგანოებისაგან.

საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაციის შემადგენლობაში შედის:

- საქართველოს ცენტრალურის საარჩევნო კომისია (ცესკო) და მისი აპარატი;
- უმაღლესი საარჩევნო კომისია (უსკო) და მისი აპარატი;
- საოლქო საარჩევნო კომისიები;
- საუბნო საარჩევნო კომისიები.

საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაციის უმაღლესი ორგანოა **ცენტრალური საარჩევნო კომისია**, რომელიც თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში ხელმძღვანელობს და აკონტროლებს ყველა დონის საარჩევნო კომისიებს და უზრუნველყოფს საქართველოს საარჩევნო კანონმდებლობის ერთგვაროვან გამოყენებას საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე.

ცესკო შედგება თავმჯდომარისა და 12 წევრისაგან. ცესკოს თავმჯდომარე *ex officio* არის ცესკოს წევრი. ცესკოს წევრს საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით ირჩევს საქართველოს პარლამენტი, ხოლო 7 წევრს ნიშნავენ პოლიტიკური პარტიები. ცესკოს თავმჯდომარის არჩევა ხდება საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით, ცესკოში პარტიების მიერ დანიშნული წევრების (გარდა წინა საპარლამენტო არჩევნებში საუკეთესო შედეგების მქონე პარტიის მიერ დანიშნული წევრისა) ან საქართველოს პარლამენტის მიერ. იმ შემთხვევაში, თუ ცესკოში პარტიების მიერ დანიშნული წევრები ვერ მოახერხებენ შესაბამისი წარდგენილი კანდიდატებიდან (პრეზიდენტის და არასამეწარმეო იურიდიულ პირებთან კონსულტაციების შედეგად გამოვლენილი 3 კანდიდატი) რომელიმეს არჩევას, საქართველოს პარლამენტი, საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით, იმავე კანდიდატურებიდან 7 დღის ვადაში ირჩევს ცესკოს თავმჯდომარეს.

ცესკოს წევრობის კანდიდატი შეიძლება იყოს საქართველოს ქმედუნარიანი მოქალაქე 25 წლის ასაკიდან, რომელიც არის უპარტიო, უმაღლესი განათლების მქონე, თავისუფლად ფლობს საქართველოს სახელმწიფო ენას, აქვს არანაკლებ 3 წლიანი შრომითი გამოცდილება და საარჩევნო ადმინისტრაციის მოხელეთა სერტიფიკატი.

განსხვავებულია პარტიების მიერ ცესკოში დანიშნული 7 წევრის შერჩევის წესი. ცესკოს თითო წევრს ნიშნავენ ის პოლიტიკური გაერთიანებები, რომლებიც „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის შესაბამისად,⁴⁹⁹ დაფინანსებას სახელმწიფო ბიუჯეტიდან იღებენ.

თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში, ცესკო დადგენილებით იღებს საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაციის რეგლამენტს. გარკვეული მოთხოვნების შემთხვევაში, იგი უფლებამოსილია, დადგენილებით განსაზღვროს ჩასატარებელი არჩევნების საარჩევნო ღონისძიებების ვადები, ასევე, აუცილებლობის შემთხვევაში, საქართველოს პრეზიდენტს წარუდგინოს წინადადება არჩევნების ახალი თარიღის დანიშვნის თაობაზე; განკარგულებით ქმნის საარჩევნო ოლქებს და აზუსტებს მათ საზღვრებს, ადგენს საარჩევნო ღონისძიებათა გრაფიკს. ამასთან, ცესკო განსაზღვრავს და განკარგულებით ნიშნავს რიგგარეშე, ხელახალ და შუალედურ არჩევნებს, განმეორებით კენჭისყრასა და არჩევნების მეორე ტურს.

ცენტრალური საარჩევნო კომისია ანგარიშვალდებულია საქართველოს პარლამენტის წინაშე, რომელსაც წარუდგენს ანგარიშს შედეგების შეჯამებიდან 60 დღის განმავლობაში.

უმაღლესი საარჩევნო კომისია მოქმედებს ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე და მისი მთავარი მიზანია, უზრუნველყოს ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს არჩევნების ჩატარება.

საოლქო საარჩევნო კომისია არის საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაციის მუდმივმოქმედი ტერიტორიული ორგანო. საოლქო საარჩევნო კომისიებს ქმნის ცესკო სრული შემადგენლობის უმრავლესობით.

კენჭისყრის ჩასატარებლად და ხმების დასათვლელად საარჩევნო ოლქები იყოფა საარჩევნო უბნებად, რომლებშიც მოქმედებს **საუბნო საარჩევნო კომისია**. საარჩევნო უბანი

იქმნება არანაკლებ 20 და არაუმეტეს 1500 ამომრჩევლისთვის. საარჩევნო უბნების საზღვრებს და მათ ნომრებს ადგენს შესაბამისი საოლქო საარჩევნო კომისია.

2.4. ამომრჩეველთა სიები და წინასაარჩევნო კამპანია

არჩევნებში მონაწილეობის უფლება მხოლოდ რეგისტრირებულ ამომრჩეველს, ანუ ამომრჩეველთა ერთიან სიაში შეყვანილ პირს აქვს. ამომრჩეველთა სიებს ცენტრალური საარჩევნო კომისია ადგენს იმ მონაცემების საფუძველზე, რასაც მას აღმასრულებელი ხელისუფლების, ადგილობრივი თვითმმართველობის და მმართველობის ორგანოები გადასცემენ. ამომრჩეველთა ერთიანი სიის გადასინჯვა ხდება წელიწადში ოთხჯერ – ყოველი წლის 1 თებერვალს, 1 მაისს, 15 ივლისსა და 1 ნოემბერს.

საარჩევნო კანონმდებლობის თანახმად, არჩევნების დღისთვის იქმნება სამი სახის ამომრჩეველთა სია, ესენია: 1. ამომრჩეველთა ერთიანი სია (რომელიც მუდმივია); 2. ამომრჩეველთა სპეციალური სია (იქმნება კონკრეტული არჩევნების დღისათვის); 3. გადასატანი საარჩევნო ყუთის სია (იქმნება კონკრეტული არჩევნების დღისთვის).

ამომრჩეველთა სპეციალურ სიაში შეჰყავთ საარჩევნო ადმინისტრაციის მოხელეები, რომლებიც საარჩევნო კომისიებში საქმიანობის გამო კენჭისყრის დღეს არჩევნებში ვერ მონაწილეობენ თავისი რეგისტრაციის ადგილის მიხედვით; ამომრჩევლები, რომლებიც მკურნალობენ საავადმყოფოში, იმყოფებიან პატიმრობაში; საქართველოს თავდაცვის და შინაგან საქმეთა სამინისტროს თანამშრომლები, რომლებიც იმყოფებიან ვადიან და საკონტრაქტო სამსახურში, ასევე პირები, რომლებიც დგანან საკონსულო აღრიცხვაზე. ამომრჩეველთა სპეციალურ სიაში შეტანილი მონაცემების სისწორეზე პასუხისმგებელია შესაბამისი დაწესებულების ხელმძღვანელი, რაც დასტურდება მისი ხელმოწერით.

იმ შემთხვევაში, თუ ამომრჩეველს კენჭისყრის დღეს არ შეუძლია კენჭისყრის შენობაში მისვლა, მას აქვს უფლება, გადასატანი საარჩევნო ყუთით ხმის მიცემის მოთხოვნით, მიმართოს საუბნო საარჩევნო კომისიას. მსგავსი ამომრჩევლები შეიყვანება **გადასატანი საარჩევნო ყუთის სიაში**. ამომრჩეველმა საუბნო საარჩევნო კომისიას „გადასატანი ყუთის“ მოთხოვნის თაობაზე უნდა მიმართოს კენჭისყრის დღემდე 2 დღით ადრე მაინც.

წინასაარჩევნო კამპანიასთან დაკავშირებული საკითხები დაწვრილებით არის გაწერილი საქართველოს საარჩევნო კოდექსით, ხოლო მისი დარღვევისათვის დაწესებულია ადმინისტრაციული ან სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა.

წინასაარჩევნო კამპანია იწყება არჩევნების დანიშვნის მომენტიდან და კანდიდატები ამ დღიდან სარეგბლობენ თანასწორი უფლებებით საარჩევნო კოდექსით დადგენილი წესით. არჩევნების მეორე ტურის, განმეორებითი კენჭისყრის, შუალედური ან ხელახალი არჩევნების დანიშვნის მომენტიდან, წინასაარჩევნო კამპანია განახლდება.

არჩევნების დანიშვნის დღიდან კანდიდატს უფლება აქვს დაამზადოს წინასაარჩევნო მოწოდებები, განცხადებები, წარწერები, ფურცლები, ფოტომასალები და სხვა სახის წინასაარჩევნო საჭირო ინვენტარი. აკრძალულია მათი გავრცელებისათვის ხელის შეშლა და ჩამორთმევა, ასევე, სააგიტაციო დანიშნულების ავტოსანტრასპორტო და სპეციალური მოწყობილობებით აღჭურვილი სხვა საშუალებების ჩამორთმევა ან წინასაარჩევნო აგიტა-

ციის მიზნით მათი გამოყენებისათვის ხელის შეშლა. საარჩევნო პროგრამა არ უნდა შეიცავდეს ომისა და ძალადობის პროპაგანდას, არსებული სახელმწიფო და საზოგადოებრივი წყობილების ძალადობით შეცვლის ან დამხობის, საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის დარღვევისკენ, ეროვნული შუღლის, რელიგიური და ეთნიკური დაპირისპირებისაკენ მოწოდებას.

იმისათვის, რომ ხელისუფლების წარმომადგენლებმა თავისი თანამდებობრივი მდგომარეობა არ გამოიყენონ ზემოაღნიშნული თანაბარი შესაძლებლობების დასარღვევად, **წინასაარჩევნო აგიტაციაში მონაწილეობა საერთოდ ეკრძალებათ საარჩევნო კომისიების წევრებს, აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საჯარო მოხელეებს, როდესაც ისინი უშუალოდ ასრულებენ სამსხურებრივ ფუნქციებს. კამპანიაში მონაწილეობა ასევე ეკრძალებათ მოსამართლეებს, პროკურატურის, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს და თავდაცვის სამინისტროს მოხელეებს, უცხო ქვეყნის მოქალაქეებს, საქველმოქმედო და რელიგიურ ორგანიზაციებს.**

არჩევნების დანიშნვიდან საბოლოო შედეგის გამოქვეყნებამდე კანონი კრძალავს სუბიექტთა და მათ წარმომადგენელთა მიერ ამომრჩევლისთვის ფულადი სახსრების, საჩუქრებისა და სხვა მატერიალური ფასეულებების გადაცემას, შეღავათიან ფასებში საქონლის მიყიდვასა და მატერიალურ ფასეულობათა გადაცემის დაპირებას.

2.5. არჩევნების მონიტორინგი და მედია

არჩევნებზე დაკვირვების უფლება აქვთ ადგილობრივ და საერთაშორისო სადამკვირვებლო ორგანიზაციებს, რომლებიც კანონით დადგენილ პირობებს აკმაყოფილებენ და რეგისტრაციას ცესკოში ან შესაბამის საოლქო საარჩევნო კომისიაში გაივლიან. **ადგილობრივი სადამკვირვებლო ორგანიზაცია** შეიძლება იყოს კენჭისყრის დღემდე არა უგვიანეს 1 წლით ადრე, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად რეგისტრირებული ადგილობრივი არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი, რომლის წესდება ან დებულება რეგისტრაციაში გატარების მომენტიდან ითვალისწინებს არჩევნების მონიტორინგს ან ადამიანის უფლებათა დაცვას და რომელიც არჩევნებზე დაკვირვების მიზნით რეგისტრირებულია ცესკოში ან შესაბამის საოლქო საარჩევნო კომისიაში. ადგილობრივი სადამკვირვებლო ორგანიზაცია არჩევნებზე დაკვირვებას ორგანიზაციის წარმომადგენლის მეშვეობით ახორციელებს. ერთ ორგანიზაციას საარჩევნო უბანზე მხოლოდ ერთი დამკვირვებლის წარმოდგენის უფლება აქვს.

საერთაშორისო სადამკვირვებლო ორგანიზაცია შეიძლება იყოს სხვა სახელმწიფოს წარმომადგენელი, სხვა სახელმწიფოში რეგისტრირებული ორგანიზაცია ან საერთაშორისო ორგანიზაცია, რომლის სადამფუძნებლო დოკუმენტი ითვალისწინებს არჩევნების მონიტორინგს, ადამიანის უფლებათა დაცვას და რომლის საქმიანობაც ეფუძნება საერთაშორისოდ აღიარებულ პრინციპებს, იზიარებს და პატივს სცემს საქართველოს კანონმდებლობასა და სუვერენიტეტს.

საერთაშორისო სადამკვირვებლო ორგანიზაცია, არჩევნებზე დაკვირვების მიზნით, რეგისტრირდება ცესკოში. დაკვირვებას ორგანიზაცია წარმომადგენლის მეშვეობით ახორციე-

ლებს. ერთ ორგანიზაციას უფლება არ აქვს, საარჩევნო უბანზე ერთდროულად ჰყავდეს ორ საერთაშორისო დამკვირვებელზე მეტი.

საარჩევნო კომისიების სხდომებზე დასწრებისა და კენჭისყრის დღეს კენჭისყრის შენობაში ყოფნის უფლება აქვთ შესაბამის საარჩევნო კომისიაში აკრედიტირებულ პრესისა და მასობრივი ინფორმაციის სხვა საშუალებების წარმომადგენლებს. რამდენიმე საარჩევნო ოლქის ტერიტორიაზე მომუშავე პრესისა და მასობრივი ინფორმაციის სხვა საშუალებათა წარმომადგენლების აკრედიტაციას ახორციელებენ ცესკოს მდივანი ან შესაბამისი საოლქო საარჩევნო კომისიების მდივნები, ხოლო მხოლოდ ერთი საარჩევნო ოლქის ტერიტორიაზე მომუშავე წარმომადგენლების აკრედიტაციას – შესაბამისი საოლქო საარჩევნო კომისიის მდივანი.

კენჭისყრის დღეს პრესისა და მასობრივი ინფორმაციის სხვა საშუალებების ერთსა და იმავე ორგანიზაციას უფლება აქვს საარჩევნო უბანში ერთდროულად ჰყავდეს არაუმეტეს 3 წარმომადგენელი.

2.6 კენჭისყრის დღე და არჩევნების შეჯამება

საარჩევნო კოდექსი დაწვრილებით აღწერს კენჭისყრის პროცედურას, რომელიც იმართება სპეციალურად გამოყოფილ და კანონის მოთხოვნათა შესაბამისად მოწყობილ შენობაში არჩევნების/კენჭისყრის დღეს, 08:00-დან 20:00 საათამდე.

კენჭისყრის დროს აკრძალულია კენჭისყრის შენობაში ჩაკეტვა, კენჭისყრის შეწყვეტა ან შეჩერება, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც შეუძლებელია არჩევნების საყოველთაოობის, თანასწორობისა და ამომრჩეველთა ნების თავისუფალი ნების გამოვლენის უზრუნველყოფა.

კენჭისყრის დღეს პროცედურები მიმდინარეობს შემდეგი თანმიმდევრობით: კენჭისყრის ოთახში შესვლამდე ამომრჩეველი გადის მარკირების შემოწმების პროცედურას; ამომრჩეველთა ნაკადის მომწესრიგებელი კომისიის წევრი არეგულირებს უბანში შემოსული ამომრჩეველების ნაკადს და ულტრაიისფერი ფანრით ამოწმებს, აღენიშნება თუ არა ამომრჩეველს მარკირება.

მარკირების შემოწმების შემდეგ ამომრჩეველი შედის კენჭისყრის ოთახში, მიდის იმ სარეგისტრაციო მაგიდასთან, რომელსაც შეესაბამება ამომრჩეველთა ერთიან სიაში მისი გვარის პირველი ასო და რეგისტრატორს წარუდგენს; საქართველოს მოქალაქის პირადობის მოწმობას/ID ბარათს ან საქართველოს მოქალაქის პასპორტს (იძულებით გადაადგილებული პირის შემთხვევაში, დასაშვებია დევნილის მოწმობაც).

წარმოდგენილი დოკუმენტის საფუძველზე, რეგისტრატორმა უნდა მოძებნოს ამომრჩეველთა ერთიან ან სპეციალურ სიებში და შეამოწმოს მისი პირადი ნომერი. ამომრჩეველთა სიაში ამომრჩეველის ყოფნის დადასტურების შემთხვევაში, რეგისტრატორი ახორციელებს მის მარკირებას, რაც ითვალისწინებს თვალით უხილავი სადებავის წასმას მარჯვენა ცერა ან საჩვენებელი თითის ფრჩხილზე. თუ ამომრჩეველი უარს განაცხადებს მარკირებაზე, ამომრჩეველი არჩევნებში მონაწილეობას ვერ მიიღებს.

ამომრჩევლის მარკირების შემდეგ რეგისტრატორი ადასტურებს ბიულეტენების გაცემას ამომრჩეველთა სიაში ხელმოწერით; ხელმოწერითა და ბეჭდით ამოწმებს საარჩევნო ბიულეტენს (უკანა გვერდზე, ამისთვის განკუთვნილ ადგილზე) და გასცემს ბიულეტენს.

ამომრჩეველი სიაში ხელს აწერს თავისი სახელისა და გვარის გასწვრივ, რითაც ადასტურებს ბიულეტენის მიღებას, თუმცა პრაქტიკაში არსებობს მაგალითები, როდესაც საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრები ჯერ ხელს აწერინებენ ამომრჩეველს და შემდეგ გადასცემენ ბიულეტენებს.

ბიულეტენების მიღებისა და სიაში ხელმოწერის შემდეგ, ამომრჩეველი შედის ფარული კენჭისყრის კაბინაში, ავსებს საარჩევნო ბიულეტენებს და კეცავს მათ ისე, რომ არ ჩანდეს, თუ ვის მისცა ხმა. ფარული კაბინიდან გამოსვლის შემდეგ, ამომრჩეველი ბიულეტენს ათავსებს სპეციალურ კონვერტში, შემდეგ კი, საარჩევნო ყუთში.

არჩევნების შედეგების შეჯამება საარჩევნო უბნების კენჭისყრის შედეგების შეჯამებით იწყება. ეს პროცედურა ძალიან მნიშვნელოვანია და მას დაწვრილებით აწესრიგებს ორგანული კანონი. შეჯამების პროცესი საჯაროა – ყოველი შედეგი ხმამაღლა ცხადდება და შეიტანება ოქმში.

პირველი ეტაპი არის საარჩევნო ყუთის გახსნა. საუბნო საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარე საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრებისა და კენჭისყრის შენობაში ყოფნის უფლების მქონე პირთა თანდასწრებით ამოწმებს საარჩევნო ყუთზე ლუქის მთლიანობას, რასაც მოსდევს ხმების დათვლა. ბიულეტენებს თვლიან კომისიის წევრები, პირველი მთვლეელი საარჩევნო კონვერტიდან იღებს ბიულეტენს, აცხადებს ხმამაღლა და გადასცემს მეორე მთვლელს, მეორე სახის ბიულეტენს გადასცემს მესამე მთვლელს და ა.შ.

კენჭისყრისა და არჩევნების შედეგები აისახება ცესკოს, საოლქო და საუბნო საარჩევნო კომისიების კენჭისყრისა და არჩევნების შედეგების შემაჯამებელ ოქმებში. შემაჯამებელი ოქმი არის კენჭისყრისა და არჩევნების შედეგების დამადასტურებელი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. შემაჯამებელ ოქმს და მის ასლს, რომელიც ორგანული კანონის წესით არის დამოწმებული, თანაბარი იურიდიული ძალა აქვთ.

ცესკო, საოლქო და საუბნო საარჩევნო კომისიებისგან მიღებული ოქმების საფუძველზე, კენჭისყრის ჩატარებიდან არაუგვიანეს მე-19 დღისა, თავის სხდომაზე აჯამებს საქართველოს პარლამენტის, საქართველოს პრეზიდენტის და ქალაქ თბილისის მერის არჩევნების შედეგებს, რის შედეგადაც ადგენს არჩევნების შედეგების შემაჯამებელ ოქმს. ოქმში აღინიშნება: ამომრჩეველთა რაოდენობა, არჩევნებში მონაწილეთა რაოდენობა, ბათილად მიჩნეულ საარჩევნო ბიულეტენთა რაოდენობა, საარჩევნო სუბიექტებისათვის მიცემულ ხმათა რაოდენობა.

აკრძალულია ცესკოს მიერ არჩევნების შედეგების შეჯამება საერთო სასამართლოებში არსებული შესაბამისი საარჩევნო დაგების დასრულებამდე და ამ სასამართლოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილების სრულად გათვალისწინების გარეშე.

2.7 საარჩევნო დავის განხილვა და პასუხისმგებლობა

საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევა შეიძლება გასაჩივრდეს შესაბამის საარჩევნო კომისიაში ან სასამართლოში, ხოლო თუ დავა არჩევნების კონსტიტუციურობას ეხება, – საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში.

ზოგადი წესის თანახმად, საარჩევნო კომისიის გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს ზემდგომ საარჩევნო კომისიაში ან სასამართლოში, ხოლო ცესკოს გადაწყვეტილება – სასამართლოში. დავის შინაარსიდან გამომდინარე, სარჩელი შეიძლება შეტანილი იქნეს რაიონულ/საქალაქო სასამართლოში ან უზენაეს სასამართლოში.

საარჩევნო პროცესთან დაკავშირებულ საკითხთა გასაჩივრებისა და საჩივართა განხილვის ვადა, არჩევნების სპეციფიკიდან გამომდინარე, დაწვრილებით არის განსაზღვრული და ამავედროულად, ძალიან შეზღუდული. გარდა ამისა, ცესკოს გადაწყვეტილება პარლამენტის წევრის არჩევის თაობაზე შეიძლება გასაჩივრდეს პარლამენტში, ხოლო პარლამენტის გადაწყვეტილება პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ცნობის ან არცნობის თაობაზე – საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში.

საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევისათვის დაწესებულია საკმაოდ მკაცრი ადმინისტრაციული და სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა. გარდა ამისა, არჩევნების დროს გამოყენებული სახსრების ანგარიშების წარუდგენლობის შემთხვევაში დადგენილია არჩევნებისათვის დამახასიათებელი სპეციფიკური პასუხისმგებლობა.

2.8. რეფერენდუმი და პლებისციტი საქართველოში

საქართველოში რეფერენდუმსა და პლებისციტთან დაკავშირებულ საკითხებსაწესრიგებს საქართველოს ორგანული კანონი „რეფერენდუმის შესახებ“. რეფერენდუმსა და პლებისციტში მონაწილეების უფლება აქვს საქართველოს მოქალაქეს, რომელსაც შეუსრულდა 18 წელი და კანონით შეზღუდული არ აქვს აქტიური საარჩევნო უფლება. აუცილებელია, რომ რეფერენდუმსა და პლებისციტში ამომრჩევლები თანასწორ საფუძველზე მონაწილეობდნენ: ერთი და იმავე საარჩევნო ოლქის ამომრჩეველს ხმათა თანაბარი რაოდენობა აქვთ, ამომრჩევლის ნების თავისუფალი გამოვლენა კი, ფარული კენჭისყრით ხდება.

საქართველოს პარლამენტის, საქართველოს მთავრობის ან არანაკლებ 200 000 ამომრჩევლის მოთხოვნით საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია დანიშნოს რეფერენდუმი მისი ჩატარების მოთხოვნის მიღებიდან 30 დღის განმავლობაში. არ შეიძლება რეფერენდუმის მოწყობა კანონის მისაღებად ან გასაუქმებლად, ამინისტიისა და შეწყალების გამო, საერთაშორისო ხელშეკრულებების და შეთანხმებების რატიფიცირების და დენონსირების შემთხვევაში, აგრეთვე, ისეთ საკითხებზე, რომლებიც ზღუდავს ადამიანის ძირითად კონსტიტუციურ უფლებებსა და თავისუფლებებს.

რეფერენდუმის გამართვა არ შეიძლება საქართველოს შეიარაღებული თავდასხმის შემთხვევაში და ქვეყნის საომარ მდგომარეობაში ყოფნისას, ასევე, მასობრივი არეულობების, სამხედრო გადატრიალებების, შეიარაღებული ამბოხების, ეკოლოგიური კატასტროფების და ეპიდემიების დროს ან სხვა შემთხვევაში, როცა სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები მოკლებული არიან კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა ნორმალური განხორციელების შესაძლებლობას.

ერთსა და იმავე საკითხზე რეფერენდუმის დანიშვნა არ შეიძლება იმ დღიდან 1 წლის განმავლობაში, როდესაც ოფიციალურად გამოქვეყნდა ამ საკითხზე გამართული რეფერენდუმის შედეგები. საქართველოში რეფერენდუმი იმართება ქართულ ენაზე, ხოლო აფხაზეთში – აგრეთვე, აფხაზურ ენაზე.

თუ რეფერენდუმის გამართვის ინიციატივა ამომრჩეველს ეკუთვნის, იქმნება საინიციატივო ჯგუფი. საინიციატივო ჯგუფის სიაში უნდა იყოს მითითებული თითოეული წევრის სახელი, გვარი და საცხოვრებელი ადგილი. სარეფერენდუმოდ შემოთავაზებული საკითხი საინიციატივო ჯგუფმა მკაფიოდ და კონკრეტულად უნდა ჩამოაყალიბოს. ჯგუფი ცენტრალურ საარჩევნო კომისიას მიმართავს თხოვნით, რეგისტრაციაში გაატაროს საინიციატივო ჯგუფის მიერ სარეფერენდუმოდ შემოთავაზებული საკითხი, საკითხის ფორმულირება უნდა დაზუსტდეს საინიციატივო ჯგუფთან შეთანხმებით. ცენტრალური საარჩევნო კომისია სარეფერენდუმოდ შემოთავაზებულ საკითხს და საინიციატივო ჯგუფის შემადგენლობას რეგისტრაციაში ატარებს, ოფიციალურ პრესაში აქვეყნებს ინფორმაციას და საინიციატივო ჯგუფის მისამართს. სარეფერენდუმო საკითხის რეგისტრაციაში გატარებაზე უარი შესაძლებელია გასაჩივრდეს შესაბამის რაიონულ (საქალაქო) სასამართლოში, რომელიც 5 დღის ვადაში განიხილავს საჩივარს და იღებს გადაწყვეტილებას. საინიციატივო ჯგუფს შეუძლია საქართველოს პრეზიდენტის გადაწყვეტილების მიღებამდე გამოითხოვოს რეფერენდუმის მოწყობის შესახებ ინიციატივა.

რეფერენდუმის მოწყობის მოთხოვნასთან დაკავშირებით საქართველოს პრეზიდენტი:

- ნიშნავს რეფერენდუმის თარიღს და იღებს გადაწყვეტილებას მისი უზრუნველყოფის შესახებ;
- იღებს გადაწყვეტილებას რეფერენდუმის მოწყობის მოთხოვნაზე მოტივირებული უარის შესახებ.

რეფერენდუმის დანიშვნის შესახებ გადაწყვეტილება ქვეყნდება საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით, რეფერენდუმის მოწყობის თაობაზე საქართველოს პარლამენტის/საქართველოს მთავრობის მოთხოვნის, აგრეთვე, საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის დასკვნის მიღებიდან 30 დღის განმავლობაში. საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება საჭიროებს საქართველოს პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციას, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც რეფერენდუმი ინიშნება საქართველოს მთავრობის მოთხოვნით.

რეფერენდუმის გამართვის შესახებ ბრძანებულებაში მოცემული უნდა იყოს მისი მოწყობის თარიღი და სარეფერენდუმოდ გამოტანილი საკითხის ზუსტი ფორმულირება. ეს ბრძანებულება მოსახლეობას ეცნობება ოფიციალური პრესითა და მასობრივი ინფორმა-

ციის სხვა საშუალებებით, ბრძანებულების გამოცემიდან არაუგვიანეს 3 დღისა. რეფერენდუმის თარიღის დანიშვნის შესახებ საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულების გამოქვეყნებიდან 7 დღის ვადაში საქართველოს მთავრობა იღებს დადგენილებას რეფერენდუმის მოწყობის უზრუნველყოფის შესახებ, რომლითაც განისაზღვრება დაფინანსებისა და რეფერენდუმის მოწყობასთან დაკავშირებული სხვა საკითხები. რეფერენდუმის მომზადებასა და გამართვას უზრუნველყოფენ, ცენტრალური, საოლქო და საუბნო საარჩევნო კომისიები.

სარეფერენდუმო საკითხი დადებითად გადაწყვეტილად ჩაითვლება, თუ მას ხმა მისცა რეფერენდუმში მონაწილეთა ნახევარზე მეტმა. რეფერენდუმში მონაწილეთა ხმების რაოდენობაში არ ჩაითვლება ბათილად ცნობილი ბიულეტენების რაოდენობა. რეფერენდუმის დანიშნიდან მისი შედეგების გამოქვეყნებამდე დაუშვებელია სარეფერენდუმო საკითხზე გადაწყვეტილების მიღება. რეფერენდუმის შედეგად მიღებული გადაწყვეტილება ძალაში შედის მისი გამოქვეყნების დღიდან, აქვს იურიდიული ძალა და საბოლოოა.

რეფერენდუმის შედეგებს აქვს პირდაპირი მოქმედების ძალა. საქართველოს საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლება ვალდებულია, რეფერენდუმის შედეგებიდან გამომდინარე, ერთ თვეში შესაბამისობაში მოიყვანოს საქართველოს კანონმდებლობა და სხვა აქტები. რეფერენდუმის შედეგად მიღებული გადაწყვეტილების შეცვლა ან გაუქმება შეიძლება მხოლოდ რეფერენდუმით. ხოლო შედეგების ბათილად ცნობის უფლება აქვს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

პლებისციტი არის კენჭისყრით საერთო-სახალხო გამოკითხვა განსაკუთრებით მნიშვნელოვან სახელმწიფოებრივ საკითხებზე საქართველოს ამომრჩეველთა ან მათი ნაწილის აზრის გასაგებად. პლებისციტს ნიშნავს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი. პლებისციტის შედეგები სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებისათვის სარეკომენდაციო ხასიათისაა. პლებისციტზე ვრცელდება რეფერენდუმისათვის დადგენილი წესები.

თავი VI პარლამენტი

1. პარლამენტარიზმის ზოგადი მიმოხილვა

1.1. პარლამენტის ინსტიტუტის გენეზისი

თანამედროვე პარლამენტის ისტორიული საფუძვლები ინგლისის ფეოდალურ ეპოქასთან არის დაკავშირებული, როცა მეფესა და დიდგვაროვნებს შორის დაპირისპირებამ შეთანხმებასა და სამეფო ძალაუფლების მხრიდან კომპრომისს მიაღწიეს, რაც ჯონ უმინსტერის მიერ „თავისუფლების დიდი ქარტიისათვის“ ხელმოწერით გაფორმდა. რამდენიმე წლის შემდეგ მონარქი იძულებული გახდა, შეეკრიბა თავდაპირველად უმაღლესი საერო და სასულიერო პირები, შემდგომ კი თავისუფალი საზოგადოების წარმომადგენლები, რათა სახელმწიფო მნიშვნელობის საკითხებთან დაკავშირებით მათგან მიეღო მხარდაჭერა. შუა საუკუნეების საწყისი პერიოდის პირველი მსგავსი შეკრებები სწორედ აღნიშნულ, თანამშრომლობისა და კონსულტაციების მოთხოვნა-მიწოდების საჭიროებას უკავშირდებოდა და მასში მონარქის უახლოესი მრჩეველები, მაღალი წოდების მქონე სუბიექტები მონაწილეობდნენ.⁵⁰⁰

ამავე პერიოდიდან მოყოლებული ასეთი დიდგვაროვნებისგან შემდგარ პარლამენტსა და სამეფო დინასტიას შორის მიმდინარეობს განუწყვეტელი ბრძოლა მონაცვლეობითი უპირატესობით, თუმცა კონტინენტური ევროპის სხვა ქვეყნებისგან განსხვავებით, ინგლისში, როგორც წესი, გამარჯვებებს პარლამენტი ზეიმობდა. აღნიშნულ ორთაბრძოლებში მნიშვნელოვან ეტაპს წარმოადგენდა მე-17 საუკუნეში მომხდარი მოვლენები, რა დროსაც ინგლისის მმართველი სტიუარტთა დინასტია ცდილობდა კონსტიტუტურ ევროპაში არსებული ერთპიროვნული მმართველობის ტიპის სახელმწიფოს მსგავსი მოდელის ჩამოყალიბებას. თუმცა, იმავე ევროპის სახელმწიფოებისგან განსხვავებით, დიდ ბრიტანეთში პარლამენტი უკვე საკმაოდ მძლავრ სტრუქტურას წარმოადგენდა, რამაც განაპირობა კიდევ სტიუარტთა დინასტიის მარცხი და შედეგად, პარლამენტის პოზიციების მნიშვნელოვანი გამყარება. მოცემული გამარჯვებით პარლამენტი ჩამოყალიბდა, როგორც მუდმივმოქმედი ორგანო, რომელიც უკვე შედარებით უფრო ინტენსიურად იკრიბებოდა და თუნდაც პარლამენტის დათხოვნის შემთხვევაში, მონარქი ვალდებული იყო დროის განსაზღვრულ პერიოდში მოეწვია ახალი პარლამენტი. აღსანიშნავია, რომ პარლამენტმა უფლებამოსილებების თვალსაზრისითაც გაიძარა მდგომარეობა და ქვეყნის საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის ფუნქციის განმასხორციელებელ უმთავრეს ორგანოდ იქცა.⁵⁰¹ „ინგლისის პარლამენტის ჭეშმარიტი ძალაუფლება ეფუძნებოდა მის წევრთა სამხედრო და ეკონომიურ ძლიერებას და მათ სოციალურ მდგომარეობას. მონარქის მიერ დროდადრო გამოვლენილი აღიარება თავდაჯერებულობას მატებდა ამ ინსტიტუტს, ჯერ კიდევ კარგა ხნით ადრე, ვიდრე წარმომადგენლობითი სისტემა მისთვის დამახასიათებელი დემოკრატიული ლეგიტიმურობით პოპულარობას მოიპოვებდა“⁵⁰².

ინგლისისგან განსხვავებით, სადაც მოვლენები ევოლუციური დინამიკით ვითარდებოდა და პარლამენტი ნაბიჯ-ნაბიჯ იძენდა მონარქთან მიმართებით წამყვან პოზიციებს, საფრანგეთში ყოველივე რადიკალურად განსხვავებული სცენარით წარიმართა და ვითარება 1789 წლის რევოლუციამდე მივიდა. **ამავე პერიოდსა და მოვლენებთან არის დაკავშირებული პოლიტიკური წარმომადგენლობის არსის განსაზღვრა.** 1789 წლის გაზაფხულზე, საფრანგეთში, გენერალური შტატების (საფრანგეთის პარლამენტი) მოწვევა ემთხვევა პერიოდს, როდესაც მონარქი საკმაოდ ძლიერი უფლებამოსილებებით არის აღჭურვილი, როგორც აღმასრულებელ, ისე კანონშემოქმედებით პროცესში. სახელმწიფოს ერთიანობა ხორცშესხმულია მონარქის ინსტიტუტში, რომელიც, გენერალურ შტატებთან შედარებით, უმაღლეს ინსტანციას წარმოადგენს. მესამე შტატი (რომელიც შედგება ბურჟუაზიის წარმომადგენლებისგან), ერთგვარად, შეზღუდულ მდგომარეობაში გვევლინებოდა პირველ და მეორე შტატთან (რომლებიც წარმოადგენენ საერო დიდგვაროვნებს და სასულიერო დასს) და მათ კოალიციასთან შედარებით, როცა პირველი და მეორე შტატი დაახლოებით 200 000 პირის წარმომადგენელი იყო, მესამე შტატის შემთხვევაში კი ეს რიცხვი 25 მილიონს აღწევდა.

საფრანგეთის გენერალურ შტატებში გადაწყვეტილება მიღებულად მიიჩნეოდა, თუ გადაწყვეტილებას სამი შტატიდან ორი მანც დაუჭერდა მხარს. როგორც წესი, პირველი და მეორე შტატის პოზიციები ერთმანეთს ემთხვეოდა და შესაბამისად, მესამე შტატის შეხედულება ნაკლებად განმსაზღვრელი იყო. მესამე შტატის თავდაპირველი მოთხოვნა წევრთა რაოდენობის გაზრდის შესახებ (რათა უმცირესობაში არ ყოფილიყვნენ), იმთავითვე არასაკმარის მოთხოვნად მიიჩნიეს და შესაბამისად, წამოყენებულ იქნა ახალი მოთხოვნა, რომელიც თავად წარმომადგენლობის არსის ცვლილებას გულისხმობდა. ცვლილებით, წარმომადგენლობა მოხდებოდა არა წოდებრივ-წარმომადგენლობით პრივილეგიაზე დაყრდნობით, არამედ მისი საფუძველი და საყრდენი იქნებოდა ინდივიდი. მოცემული ტრანსფორმაციის პერიოდში **ხალხმაც (რომელიც ინდივიდებისგან შედგება), როგორც უზენაესი ნების მატარებელ სუბიექტმა, განსხვავებული დატვირთვა შეიძინა.** ის აღარ იქნებოდა სხვადასხვა ნაწილისგან შემდგარი, არამედ განიხილებოდა ერთიან კოლექტივად, რომლის საფუძველიც ინდივიდი იყო. სწორედ ინდივიდის სურვილი უნდა ყოფილიყო განმსაზღვრელი გარემოება⁵⁰³.

XVIII საუკუნის შუა წლებში საკანონმდებლო ხელისუფლების ცენტრალური ადგილი, მისი უზენაესობა წამყვან იდეად იქცა ⁵⁰⁴, რაც დაკავშირებულია თავად ინსტიტუტის ჩამოყალიბების ისტორიულ პირობებთან და მისი ფუნქციების ფილოსოფიურ საფუძვლებთან. ინდივიდი, რომელიც ამ პერიოდში მოღვაწე ფილოსოფოსთა მხერის ცენტრალურ ფიგურად იქცა, უფლებამოსილია ისარგებლოს იმ ბუნებრივი უფლებებით, რომელიც მას, როგორც ინდივიდს აქვს, რაც იმას გულისხმობს, რომ თავად (და არა მონარქს) ეძლევა საშუალება, დაადგინოს ის წესები, რომელსაც შემდგომ თვითონვე უნდა დაემორჩილოს. აღნიშნული უფლება ყოველ ინდივიდს ეკუთვნის, რაც, ჯამში აღებული, ქმნის საზოგადოებას. აი, სწორედ ამ ვითარებაში ხდება პარლამენტის ნამდვილი ფუნქციისა და როლის ჩამოყალიბება. რამდენადაც საზოგადოებას, მისი დემოკრაფიული და ტერიტორიული მოცულობიდან გამომდინარე, არ

ძალუძს გადაწყვეტილებები პირდაპირ მიიღოს, სწორედ პარლამენტი გვევლინება საზოგადოების, ხალხის წარმომადგენლობით ორგანოდ და უფლებამოსილ ინსტიტუციად, დაადგინოს ქცევის ზოგადსავალდებულო წესები.⁵⁰⁵

რესტავრაციის პერიოდში რევოლუციის მთელი რიგი მონაპოვარი, მართალია, დროებით, თუმცა მაინც გაქარწყლებულ იქნა. მიუხედავად ამისა, ბურჟუაზიის მიერ მოპოვებული მდგომარეობა, როგორც პოლიტიკური, ისე ეკონომიკური, არ იძლევა იმის საშუალებას, რომ მოხდეს 1789 წლის წინარევოლუციური სურათის სრულად აღდგენა. მაგ., 1814 წელს საფრანგეთში ბურბონთა დინასტიის აღდგენისას შეშუშავდა კონსტიტუცია, რომელიც, მართალია, ზღუდავდა, თუმცა მაინც უტოვებდა გარკვეულ არეალს წარმომადგენლობის საფუძვლებს, რომელიც, თავის მხრივ, გაფართოვდა ორლენისტური მონარქიის პერიოდში, 1830 წელს განხორციელებული ცვლილებებით.

სხვაგან, სადაც რესტავრაციის პერიოდი შედარებით ნაკლებად მოქნილია, დამახასიათებელია რევოლუციები, გამოსვლები, პროტესტები, რამაც ახალი კონსტიტუციების მიღებისა (თუნდაც დროებით და მოსაჩვენებლად) და წარმომადგენლობითი ორგანოების ჩამოყალიბების საფუძველი შექმნა, მაგ., ბელგია, რომელიც 1831 წელს გახდა დამოუკიდებელი, იტალია – 1848 წ., გერმანია – 1848-49 წლებში და ა.შ. შეიძლება ითქვას, რომ თუნდაც განსხვავებულ ვითარებასა და დროში, იმ პერიოდის ევროპის თითქმის მთელ კონტინენტზე მსგავსი სურათია: ერთ მხარეს გვევლინება მონარქი, ხოლო მეორე მხარეს – ბურჟუაზია და წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც სულ უფრო და უფრო იკრეფდა ძალებს. სწორედ ამ დუალისტური საზოგადოების ფონზე, ორპალატიანმა პარლამენტმა თავისი სპეციფიკური მნიშვნელობა შეიძინა, რა დროსაც ზედა პალატაში თავს იყრიდა დიდგვაროვანთა, ხოლო ქვედა პალატაში – ბურჟუაზიის წარმომადგენლები.

პარლამენტარიზმის და ზოგადად, ყოველგვარი პარლამენტის არსებობის დასასაბუთებლად დემოკრატიის კრიტიკოსებმა – გიზომ, ტოკვილმა და ამ ცნების ლიბერალმა ინტერპრეტატორმა – მილმა – პარლამენტარიზმის ახალ, ანტიდემოკრატიულ ან, ყოველ შემთხვევაში, დემოკრატიის თვალსაზრისით, ნეიტრალურ როლს მიაგნეს. მათი აზრით, პარლამენტი არა ხალხის ნების, არამედ გონების ორგანოა. პარლამენტი ესაა სადისკუსიო ფორუმი, სადაც გონივრული გადაწყვეტილებების მისაღებად საჭირო საზოგადოებრივი შემეცნება ხორციელდება. საპარლამენტო დებატების მეშვეობით და მის შედეგად დეპუტატები ჭეშმარიტებასთან ახლოს აღმოჩნდებიან.⁵⁰⁶ ჯონ სტიუარტ მილიც პარლამენტს პოლიტიკური შეხედულებების ურთიერთგაზიარების ფორუმად მიიჩნევდა, მაგრამ ანტიდემოკრატიულად განწყობილი გიზოსგან განსხვავებით, მას წარმომადგენლობითი მმართველობა უფრო ფართო საზოგადოებრივი პროგრამის ნაწილად მიაჩნდა. მმართველობის ეს ფორმა ეწერება საერთო სულიერ პროგრესში და თავის თავს ამართლებს, როგორც ამ პროგრესის საუკეთესო საშუალება.⁵⁰⁷

დღესდღეობით, იმ ფორმალურ-სამართლებრივი სტატუსის მიუხედავად, რომელიც თანამედროვე სახელმწიფოებში პარლამენტს აქვს, მატერიალურ-პოლიტიკური თვალსაზრისით, უნდა აღინიშნოს, რომ მისი როლი იმდენადვე ძლიერი არ არის. ეს ყოველივე XIX საუკუნის მეორე ნახევრიდან იღებს სათავეს, როდესაც

პარლამენტარიზმის კონცეფცია საბოლოოდ დამკვიდრდა და მისი პრესტიჟის შელახვაც დაიწყო: პარლამენტს სულ უფრო ნაკლებად მიიჩნევენ გადაწყვეტილების მიღებაუნარიანად.⁵⁰⁸ **თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმში გავრცელებულია მოსაზრება, რომ აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან შედარებით,⁵⁰⁹ საკანონმდებლო ხელისუფლებამ დაკარგა როლი.** „მოცემული გამოდინარეობს ე.წ. საკანონმდებლო სახელმწიფოდან ე.წ. მმართველ სახელმწიფოზე გადასვლის მომენტიდან, ანუ იმ ვითარებიდან, სადაც ძირითადი გადაწყვეტილებები მიიღებოდა პარლამენტის მიერ კანონის მიერ რეგლამენტირების საშუალებით, იმ ვითარებაზე გადასვლით, სადაც გადაწყვეტილება, მნიშვნელოვანწილად, სწორედ აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ მიიღება“⁵¹⁰.

პარლამენტის როლის ერთგვარი შემცირების მიუხედავად, ის სახელისუფლებო ტრიადაში მაინც გვევლინება სუბიექტად, რომელსაც უმნიშვნელოვანესი ფუნქციები აკისრია. **პარლამენტი ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოა, რომელიც იღებს კანონებსა და სხვა მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებებს, განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, სახელმწიფოთა უმრავლესობაში მონაწილეობს აღმასრულებელი ხელისუფლების ფორმირებასა და კონტროლში და ა.შ.**

1.2. პარლამენტის სისტემური კლასიფიკაცია

თანამედროვე სახელმწიფოებში პარლამენტების ნაწილი მონოკამერულია – ერთი პალატიდან შედგება, ხოლო მეორე ნაწილი – ბიკამერული, შესაბამისად, მასში ორი პალატა ფუნქციონირებს. აღსანიშნავია, რომ პარლამენტარიზმის პრაქტიკა იცნობს მულტიკამერულ (მრავალპალატიან) პარლამენტებსაც, მაგ., სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკა, სადაც ფუნქციონირებდა პარლამენტი სამი პალატით, ასევე, ყოფილი იუგოსლავიის პარლამენტი – 4 პალატით. თუმცა, როგორც ჩანს, მოცემული პრაქტიკა არ ამართლებს და სახელმწიფოთა უმრავლესობა უპირატესობას ერთ ან ორპალატიან პარლამენტს ანიჭებს.

„ბიკამერალიზმი“ (ლათ. „ბი“ – ორი, „კამერა“ – პალატა) თანამედროვე მსოფლიოში ფართოდ გავრცელებული საპარლამენტო ინსტიტუციური სისტემაა და ბიკამერულ პარლამენტთა რაოდენობა თანდათან მატულობს. **ორპალატიანი საპარლამენტო სისტემა პირველად XIV საუკუნის ინგლისსა და XVIII საუკუნის ამერიკის შეერთებულ შტატებში ჩამოყალიბდა,** თუმცა ამ ორ რადიკალურად განსხვავებულ სამყაროში ორპალატიან წარმომადგენლობით ორგანოს სხვადასხვა დანიშნულება ჰქონდა. ამერიკის შეერთებული შტატების, როგორც კლასიკური ფედერაციული სახელმწიფოს, კონსტიტუცია ბიკამერული კონგრესის დაფუძნებით, ძირითად მიზნად ფედერალურ დონეზე შტატების (ფედერაციის სუბიექტების) წარმომადგენლობითობის უზრუნველყოფას ისახავდა.⁵¹¹ „განსხვავებული მიზანი ჰქონდა ლორდთა პალატას ინგლისში; კერძოდ, ეს იყო უპირატესობის მქონე სოციალური კლასისთვის (ძირითადად, არისტოკრატიული ელიტისთვის) გარკვეული პოლიტიკური ძალაუფლებისა და გარანტიების მიცემა, რაც

უპირატესად ინგლისური რეკლუციის კომპრომისული სოციალური ბუნებით არის დეტერმინირებული⁵¹².

თანამედროვე სახელმწიფოთა დაახლოებით 40%-ში ფუნქციონირებს ბიკამერული, ხოლო 60%-ში – მონოკამერული პარლამენტი. შეინიშნება ტენდენცია, რომლის თანახმადაც, პრაქტიკულად, **ფედერაციული სახელმწიფოების აბსოლუტურ უმრავლესობაში ორპალატიანი პარლამენტი მოქმედებს, სადაც ზედა პალატაში ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენლობის უზრუნველყოფა ხდება.** აქვე უნდა აღინიშნოს კიდევ ერთი სტატისტიკური მონაცემი, რომლის თანახმადაც, უკანასკნელი 25 წლის განმავლობაში ორპალატიან საკანონმდებლო ორგანოთა რაოდენობა თითქმის გაორმაგდა, რაც სავარაუდოდ, აღმოსავლეთ ევროპაში პოსტკომუნისტური ქვეყნების დემოკრატიზაციის შედეგია⁵¹³.

ბიკამერული პარლამენტის კლასიფიცირებაც შესაძლებელია სხვადასხვა ნიშნის მიხედვით, მაგ., არსებობს ბიკამერული პარლამენტი, სადაც ორივე პალატას თანაბარი ფუნქციები აქვს, ასეთ შემთხვევაში საუბარია ე.წ. ძლიერ ზედა პალატაზე; თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ თანამედროვე ტენდენციის მიანიშნებს, რომ სახელმწიფოთა უმრავლესობა, უპირატესობას ანიჭებს ორპალატიანი პარლამენტის ისეთ სისტემას, სადაც ზედა პალატა შედარებით ნაკლები პოლიტიკური წონისა და ფუნქციების მატარებელია, სწორედ ამიტომაც, ასეთ ზედა პალატას სუსტ ზედა პალატას უწოდებენ და მოდელიც ამავე სახელწოდებით არის ცნობილი⁵¹⁴.

ე.წ. სუსტი ზედა პალატის ბიკამერალურ სისტემებში, როგორც აღვნიშნეთ, ზედა პალატა, ქვედა პალატასთან შედარებით, შეზღუდული უფლებამოსილებებით არის აღჭურვილი. ამ შემთხვევაში, შეზღუდვა შესაძლოა გულისხმობდეს, საკანონმდებლო ფუნქციის განხორციელებისას, ზედა პალატის შედარებით შეზღუდულ მონაწილეობას, გარკვეული სახის კანონპროექტებთან მიმართებით, ზედა პალატა შესაძლოა საერთოდ არ მონაწილეობდეს კანონშემოქმედებით პროცესში. სუსტი ზედა პალატის მქონე სისტემებში ზედა პალატა, როგორც წესი, მონაწილეობს მხოლოდ იმ კანონპროექტების განხილვაში/მიღებაში, რომელიც საკონსტიტუციო ცვლილებებს, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონს ან ქვეყნის ტერიტორიულ მოწყობასთან დაკავშირებული კანონს უკავშირდება. როგორც აღვნიშნა, სუსტი ზედა პალატა შესაძლოა ან საერთოდ არ მონაწილეობდეს კანონპროექტების განხილვა/მიღებაში, ან თუ მონაწილეობს, ამ შემთხვევაშიც, შეზღუდული მასშტაბით და მხოლოდ ე.წ. შეყოვნებითი (სუსპენზიური) ვეტოს უფლებით სარგებლობა შეუძლია, რა დროსაც მისი პოზიცია გადამწყვეტი მნიშვნელობის მატარებელი ვერ იქნება. შესაძლოა ზედა პალატის სუსტი პოზიციები პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილებებშიც გამოიხატოს, რა დროსაც აღმასრულებელი ხელისუფლება მხოლოდ ქვედა პალატის მიმართ არის პასუხისმგებელი და მხოლოდ ქვედა პალატა გვევლინება ნდობა/უნდობლობის პროცედურების განმანხორციელებელ სუბიექტად.

აღსანიშნავია, რომ ძლიერი ზედა პალატები თანამედროვე სახელმწიფოებში გამოჩინდნენ მხოლოდ გვევლინებიან. გამოჩინდნენ მხოლოდ მაგალითად შეიძლება მოვიყვანოთ იტალიის რესპუბლიკა, სადაც ორივე პალატა თანაბრად ახორციელებს პარლამენტისთვის

განსაზღვრულ ფუნქციებს. თუმცა იტალიის რესპუბლიკაში ათწლეულებია კამათობენ აღნიშნული ბიკამერული სისტემის (ე.წ. ძლიერი ზედა პალატი) რეფორმირების თაობაზე.

უფლებამოსილებების არსენალის მიხედვით, პარლამენტი პირობითად შეიძლება დაიყოს განუსაზღვრელ, შედარებით განსაზღვრულ და აბსოლუტურად განსაზღვრული კომპეტენციის მქონე პარლამენტებად. პარლამენტი განუსაზღვრელი კომპეტენციისაა, როდესაც მხოლოდ მას აქვს კანონის მიღების უფლება, ნებისმიერი სფერო და საკითხი კანონით შეიძლება მოწესრიგდეს და კანონს უპირატესი სამართლებრივი ძალა აქვს სხვა ნორმატიული აქტების მიმართ, მხოლოდ საკანონმდებლო ორგანოს აქვს სახელმწიფო ბიუჯეტის დამტკიცებისა და გადასახადების დაწესების უფლება, მთავრობა პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე. პარლამენტის ასეთი კომპეტენცია დამახასიათებელია კონსტიტუციური მონარქიებისა და საპარლამენტო რესპუბლიკებისათვის (მაგ., გაერთიანებული სამეფო, კანადა, იაპონია და სხვ.).⁵¹⁵

პარლამენტი **აბსოლუტურად განსაზღვრული კომპეტენციის** მქონეა, თუ კონსტიტუციით ზუსტადაა განსაზღვრული ყველა ის სფერო და ზუსტადაა ჩამოთვლილი ყველა ის საკითხი, რომელთა გადაწყვეტის უფლებაც პარლამენტს აქვს და იგი სხვა საკითხებს ვერ შეეხება (მაგ., საფრანგეთი, არაერთი განვითარებადი ქვეყანა).⁵¹⁶

შედარებით განსაზღვრული კომპეტენციის მქონეა პარლამენტი, რომელსაც ერთ-ერთი ან რამდენიმე მოცემული ნიშანი მაინც აქვს: პარლამენტის კომპეტენცია შეზღუდულია ქვეყნის ტერიტორიული ერთეულების კომპეტენციით; პარლამენტის გარდა, მთავრობას ან/და პრეზიდენტსაც აქვს კანონის ძალის მქონე აქტების გამოცემის უფლება (ე.წ. დელეგირებული კანონმდებლობა), სუსტია პარლამენტის როლი მთავრობის ფორმირებისას; პარლამენტს მთავრობის გადაყენების უფლება არ გააჩნია ან აქვს, მაგრამ ძალიან რთული პროცედურით.⁵¹⁷

თავისებურებით გამოირჩევა ე.წ. **ვესტიმინსტერული ტიპის პარლამენტი**, რომელიც დიდ ბრიტანეთში ჩამოყალიბდა და შემდეგ მისი რეცეფცია ინგლისის ყოფილ კოლონიებსა თუ სხვა ანგლოსაქსურ სახელმწიფოებში (მაგ., ავსტრალია, ინდოეთი, კანადა, ახალი ზელანდია, სინგაპური) განხორციელდა. არენ ლიპარდმა⁵¹⁸ ჩამოაყალიბა მოცემული მოდელის პარლამენტებისთვის დამახასიათებელი ნიშნები, რომელთა შორისაც უნდა აღინიშნოს: **მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის არსებობა (პროპორციული საარჩევნო სისტემის უარყოფა)**⁵¹⁹, **ბიპარტიულობა**⁵²⁰, **აღმასრულებლის დომინანტური მდგომარეობა მონოკამერულ პარლამენტზე**⁵²¹, **ინტერესთა ჯგუფების სიმრავლე, აღმასრულებელი ხელისუფლების სიძლიერე**⁵²², **არამულტიპარტიული მთავრობა.** თითოეული აქ ჩამოთვლილი ერთმანეთთან საკმაოდ მჭიდრო კავშირშია და ქმნის საკუთარ, განსხვავებული მოდელის მქონე სისტემას. მაჟორიტარული სისტემა ხელს უწყობს არჩევნებში მსხვილი პარტიების წარმომადგენლების გამარჯვებას, რის საფუძველზეც, როგორც წესი, პარლამენტში არის ორი ან სამი პარტია. მოცემული, რა თქმა უნდა, არ გამოირცხავს სხვა, შედარებით პატარა პარტიების არჩევნებში მონაწილეობასა და გარკვეული რაოდენობის მანდატების მოპოვებას, თუმცა ეს რიცხვი ვერასოდეს იქნება განმსაზღვრელი. შესაბამისად, ასეთი უმრავლესობის მიერ დაკომპლექტებული მთავრობა

საკმაოდ სტაბილურია და ძლიერი პოზიციები აქვს. ამასთან, გასათვალისწინებელია, რომ აღმასრულებელ სტრუქტურებში თანამდებობებს იკავებენ პარტიული ლიდერები, რომელთა პარტიებიც პარლამენტში უმრავლესობაშია.

1.3 პარლამენტის შიდა სტრუქტურული ორგანიზაცია

პარლამენტის ძირითადი შიდა სტრუქტურული ერთეულებია: პარლამენტის თავმჯდომარე, საპარლამენტო კომიტეტები და საპარლამენტო ფრაქციები.

პარლამენტის თავმჯდომარე ხშირ შემთხვევაში ერთპიროვნულ ხელმძღვანელად გვევლინება (როგორც ეს კონტინენტურ ევროპაშია), თუმცა, შესაძლოა პარლამენტს კოლეგიური ორგანო (როგორც ეს იყო სოციალისტური ბანაკის ქვეყნებში, ან არის განვითარებად ქვეყნებში და სადაც ძირითადი გადაწყვეტილებები სწორედ ამ ორგანოს მიერ მიიღება) თავმჯდომარეობდეს⁵²³.

საპარლამენტო ფრაქციები უმნიშვნელოვანეს როლს ასრულებენ პარლამენტის, როგორც საგარეო და საშინაო პოლიტიკის განმსაზღვრელი ორგანოს, ფუნქციების განხორციელებაში, ასევე, კანონშემოქმედებითი საქმიანობისას.

თანამედროვე სახელმწიფოთა პარლამენტები თავიანთ საქმიანობას წარმართავენ არა მარტო საპარლამენტო სხდომების მეშვეობით, არამედ შედარებით მცირე სამუშაო ჯგუფებშიც. ასეთია **საპარლამენტო კომიტეტები და კომისიები**, რომლებიც პარლამენტის საკანონმდებლო და მაკონტროლებელი ფუნქციების განხორციელებაში უმნიშვნელოვანეს როლს ასრულებენ. პარლამენტებში ასეთი კომიტეტები და კომისიები, შესაძლებელია, ორ ჯგუფად დაიყოს: ერთი, რომლებიც იქმნებიან შედარებით უფრო ხანგრძლივი ვადით, და როგორც წესი, ეს ვადა ემთხვევა თავად პარლამენტის ვადას, და მეორე, – კომისიები, რომლებიც იქმნებიან კონკრეტული, შედარებით მოკლე ვადითა და განსაზღვრული მიზნით⁵²⁴.

1.4. პარლამენტის წევრის სტატუსი

1.4.1. იმუნიტეტი და ინდემნიტეტი

თანამედროვე სახელმწიფოთა უმრავლესობაში პარლამენტის წევრი **თავისუფალი მანდატითსარგებლობს, რაც იმას გულისხმობს, ის მთელი ქვეყნის წარმომადგენელია და მისი გამოწვევა დაუშვებელია.** თავისუფალი მანდატის გარდა, კონსტიტუცინალიზმში იცნობს, ასევე, ე. წ. **იმპერატიულ მანდატს, რომლის თანახმადაც, პარლამენტის წევრი მისი ამომრჩევლის წარმომადგენელია საკანონმდებლო ორგანოში და პარლამენტის წევრის გამოწვევა დასაშვებია პარლამენტიდან ამომრჩეველთა თუ პოლიტიკური გაერთიანებების მხრიდან.** უნდა აღინიშნოს, რომ იმპერატიული მანდატის უარყოფა და თავისუფალი მანდატის გავრცელება დაკავშირებულია სახალხო წარმომადგენლობის თეორიის დამკვიდრებასთან და პარლამენტის, როგორც ხალხის წარმომადგენლობითი ორგანოს სტატუსის განსაზღვრასთან. მოცემული თეორიის თანახმად, **დეპუტატი**

გვევლინება არა კონკრეტული ამომრჩევლის წარმომადგენლად, არამედ მთელი საზოგადოების ინტერესების გამომხატველად.

სახელმწიფოთა დიდ ნაწილში პარლამენტის წევრი საკანონმდებლო, საკონტროლო, თუ პარლამენტისთვის დაკისრებული სხვა ფუნქციების განხორციელებისას მთავარ სუბიექტად გვევლინება. აღნიშნული მაღალი სტატუსიდან გამომდინარე, იგი, ერთი მხრივ, საკმაოდ დიდი უფლებებით სარგებლობს და მეორე მხრივ, შესაბამისი პასუხისმგებლობა ეკისრება. პარლამენტის წევრი ანგარიშვალდებულია ხალხისა და ყველა ამომრჩევლის წინაშე.

პარლამენტის წევრი სარგებლობს სადეპუტატო იმუნიტეტითა და სადეპუტატო ინდეპნდენტით. დეპუტატის იმუნიტეტი დაკავშირებულია, ერთი მხრივ, თავად პარლამენტის დამოუკიდებლობისა და მისი ფუნქციების განხორციელების თავისუფლებასთან და მეორე მხრივ, კანონიერებისა და კანონის წინაშე ყოველი მოქალაქის თანასწორუფლებიანობასთან, რაც არ უნდა იქცეს დეპუტატის პრივილეგიად. იმუნიტეტი დეპუტატზე დაკისრებული ფუნქციების განხორციელების ხელშემწყობ გარემოებად უნდა აღიქმებოდეს. მიუხედავად იმისა, რომ თავად პარლამენტის ინსტიტუტის წარმოშობა, შეჯერებული აზრის თანახმად, შუა საუკუნეების პერიოდთან არის დაკავშირებული, თავად იმუნიტეტის საკითხს, შესაძლოა უფრო დიდი ისტორია ჰქონდეს. მაგ., რომის სამართლის მიხედვით, ტრიბუნები (წარმომადგენელ პლემებს და აირჩეოდა Concilium Plebis-ზე) ხელშეუხებლად მიიჩნეოდნენ და უფლებამოსილებათა განხორციელება გარანტირებული ჰქონდათ⁵²⁵.

პარლამენტის წევრის იმუნიტეტის კლასიკური გაგება მაინც დიდ ბრიტანეთში პარლამენტის ინსტიტუტის ჩამოყალიბებას უკავშირდება. დიდგვაროვანთა თავდაპირველი შეკრებების წევრები მონარქს გარკვეულ რჩევა-კონსულტაციებს აძლევდნენ და მათთვის პრივილეგიებისა და იმუნიტეტის ბოძება თავადვე მონარქის ინტერესებში შედიოდა. შესაბამისად, იმუნიტეტი მონარქის მიერ ბოძებულ პრივილეგიად აღიქმებოდა. მალევე ის გარდაიქმნა და სხვა დატვირთვა შეიძინა, იგი მონარქისა და აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან დამცავ საშუალებად ჩამოყალიბდა. ინგლისში ბრძოლათა ქარცეცხლში ჩამოყალიბდა ე.წ. საპარლამენტო პრივილეგიები (*Parliamentary Privileges*). მასში, პირველ ყოვლისა, მოისაზრებოდა: სიტყვის თავისუფლება, ხელშეუხებლობა (დაპატიმრების აკრძალვა) და სხვ.

ინდეპნდენტის საკითხი დაკავშირებულია პარლამენტის წევრისათვის საქმიანობის სათანადო პირობების შექმნასთან. ინდეპნდენტები მოიცავს პარლამენტის წევრის უფლებას, სათანადო ანაზღაურებასა და უფლებამოსილების გასვლის შემდეგ სათანადო პენსიაზე და ა.შ. ინდეპნდენტით დაცულია პარლამენტის წევრი და როგორც მანდატის ქონისას, ისე სტატუსის შეწყვეტის შემდეგ ვერავინ დაავალდებულებს მას, გასცეს ინფორმაცია, რომელიც სადეპუტატო უფლებამოსილების განხორციელების პროცესში მიიღო.

1.4.2. პარლამენტის წევრის სტატუსის შექმნა

საზღვარგარეთის სახელმწიფოთა კონსტიტუციები პირდაპირ განსაზღვრავენ პირობებს, რომელთა დაკმაყოფილების შემთხვევაში დეპუტატობის კანდიდატი მოიპოვებს პარლამენტის წევრის სტატუსს. აღნიშნული პირობები შესაძლოა ორ ჯგუფად – პოზიტიურ და ნეგატიურ პირობებად დაიყოს. **პოზიტიური პირობებია:** ასაკი, მოქალაქეობა, საცხოვრებელი ადგილის ცენზი და სხვ. რაც შეეხება **ნეგატიურ პირობებს**, მათში მოიაზრება ის გარემოებები, რომელთა არსებობის შემთხვევაში, დეპუტატის სტატუსის მოპოვება შეუძლებელია. ყველაზე გავრცელებული ნეგატიური პირობებია ქმედუნარობა და განსაზღვრული სახის დანაშაულის ჩადენა.

რიგ სახელმწიფოებში (საფრანგეთი, იტალია, პორტუგალია, ესპანეთი), აუცილებელია, პირს არ გააჩნდეს **აურჩევლობისა და შეუთავსებლობის პირობები. პირველი დაკავშირებულია საჯარო სამსახურის თანამდებობის პირებთან, ხოლო მეორე – პირებთან, რომელთაც მაღალი პოლიტიკური თანამდებობები უკავიათ** (მაგ., სახელმწიფოს პრეზიდენტი, საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრი და სხვ.). **აურჩევლობისგან განსხვავებით, შეუთავსებლობის შემთხვევაში, პირი შესაძლოა დარეგისტრირდეს კანდიდატად, არჩეულ იქნეს შესაბამის თანამდებობაზე, თუმცა ამის შემდეგ უნდა გააკეთოს არჩევანი, თუ რომელ თანამდებობაზე სურს საქმიანობის განხორციელება.** ზოგიერთ სახელმწიფოში ზემოაღნიშნული დაყოფა არ გვხვდება და პირდაპირ მოცეულია პირობები, რომლებსაც კანდიდატი პარლამენტის წევრის სტატუსის მოსაპოვებლად უნდა აკმაყოფილებდეს⁵²⁶.

ხშირ შემთხვევაში, საპარლამენტო მანდატისა და მინისტრის ფუნქციების ერთობლივად განხორციელება დაუშვებელია. ასეთი აკრძალვები, როგორც წესი, საპრეზიდენტო მმართველობის სახელმწიფოებში მოქმედებს, თუმცა მიღებულია, ასევე, გარკვეულ ნახევრად-საპრეზიდენტო და ზოგიერთ საპარლამენტო რესპუბლიკაშიც. **საპარლამენტო მმართველობის ქვეყნების უმრავლესობაში მინისტრის პორტფელისა და პარლამენტის წევრის სტატუსის ერთმანეთთან შეთავსება გავრცელებული პრაქტიკაა.**

1.5. პარლამენტის დამოუკიდებლობა

სახელმწიფოთა უმრავლესობაში პარლამენტს, როგორც წესი, საკუთარი უფლებამოსილებების დამოუკიდებლად და სრულყოფილად გასახორციელებად მთელი რიგი მიმართულებებით დამოუკიდებლობის მაღალი ხარისხი აქვს. მათ შორის შეიძლება აღინიშნოს ე. წ. **რეგლამენტირების ავტონომიურობა** – პარლამენტი თავად განსაზღვრავს, კონსტიტუციით მისთვის მინიჭებული კომპეტენციის ფარგლებში, უფლებამოსილებათა განხორციელების წესსა და მეთოდებს, რაც, როგორც წესი, პარლამენტის რეგლამენტშია წარმოდგენილი. სახელმწიფოთა უდიდეს ნაწილში რეგლამენტი სხვა სახელმწიფო ორგანოთა არავითარ კონტროლს არ ექვემდებარება (*interna corporis*-ის პრინციპიდან გამომდინარე), თუმცა, მაგ., საფრანგეთის კონსტიტუციის 61-ე მუხლი ითვალისწინებს საკონსტიტუციო საბჭოს მხრიდან რეგლამენტის ნორმების სავალდებულო და პრევენციულ კონტროლს.

პარლამენტის ავტონომიურობის უზრუნველყოფის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მექანიზმია ე.წ. **ფინანსური ავტონომია**, რომლის თანახმადაც, პარლამენტი მისთვის გამოყოფილ ფინანსურ საშუალებებს თავად განკარგავს.

დამოუკიდებლობის ერთ-ერთ სახედ შეიძლება მივიჩნიოთ გარემოება, რომლის თანახმადაც, პარლამენტი იკრიბება განსაზღვრული წესით და მას არ სჭირდება სახელმწიფოს მეთაურის მიერ მოწვევა, როგორც ეს პარლამენტარიზმის ადრეულ ეტაპზე იყო. აღსანიშნავია, რომ რიგ სახელმწიფოებში (მაგ., იტალიის რესპუბლიკა, ნიდერლანდები) პარლამენტი უფლებამოსილია შეიკრიბოს საკუთარი შეხედულებისამებრ. ამის საპირისპიროდ, სახელმწიფოთა დიდ ნაწილში პარლამენტი იკრიბება კონსტიტუციით განსაზღვრული სასესიო პერიოდის განმავლობაში. შესაძლებელია, ასევე, მოცემული პერიოდიდან განსხვავებულ დროს საგანგებო სესიის მოწვევა.

1.6. პარლამენტის უფლებამოსილებები

პრაქტიკულად, ყველა პარლამენტის ძირითად ფუნქციებს საკანონმდებლო საქმიანობისა და მაკონტროლებელი უფლებამოსილებების განხორციელება განეკუთვნება.

საკანონმდებლო საქმიანობა საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სუბიექტის მიერ კანონპროექტის წარდგენას, პარლამენტის მიერ მის განხილვას, მიღებას, შემდგომ პრეზიდენტის მიერ მის ხელმოწერასა და გამოქვეყნებას მოიცავს.

სუბიექტთა წრე სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებულად განისაზღვრება. რიგ ქვეყანებში სუბიექტთა წრე საკმაოდ შეზღუდულია, მაგ., ამერიკის შეერთებულ შტატებში საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება მხოლოდ კონგრესის ორივე პალატის წევრებს აქვთ (გამონაკლისია ბიუჯეტის პროექტის წარდგენა, რომელიც პრეზიდენტის პრეროგატივაა). თუ გადავხედავთ საზღვარგარეთის სახელმწიფოთა პრაქტიკას, შევამჩნევთ, რომ, როგორც წესი, ასეთი უფლებით აღჭურვილნი არიან პარლამენტის წევრები და აღმასრულებელი ხელისუფლება (მთავრობა, როგორც კოლეგიური ორგანო ან პრემიერ-მინისტრი, როგორც მთავრობის მეთაური). რაც შეეხება სახელმწიფოს მეთაურს, ის ნაკლებად სარგებლობს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით, ისევე, როგორც ეს შეერთებულ შტატებშია (თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ შეერთებულ შტატებში პრეზიდენტი არაპირდაპირი გზით მაინც ახდენს ამ უფლების რეალიზაციას, მისივე პოლიტიკური პარტიის წევრი კონგრესმენებისა თუ სენატორების მეშვეობით). ზოგიერთ შემთხვევაში საკანონმდებლო ინიციატორთა წრე საკმაოდ ფართოა, მაგ., რუსეთის ფედერაციის კონსტიტუციის 104-ე მუხლის თანახმად, საკუთარ გამგებლობას მიკუთვნებულ საკითხებთან დაკავშირებით საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება დამატებით რუსეთის საკონსტიტუციო, უზენაეს და უზენაეს საარბიტრაჟო სასამართლოებს აქვთ.

რაც შეეხება კონტროლის უფლებამოსილებებს, ის აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების შესრულებაზე საპარლამენტო კონტროლის პროცედურულ ნორმებს მოიცავს. კონტროლის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს სახეობას წარმოადგენს პარლამენტის მიერ მთავრობისადმი

ნდობა/უნდობლობის გამოცხადების პროცედურა, რომელიც საპარლამენტო და შერეული მმართველობის სახელმწიფოებისათვისაა დამახასიათებელი.

საზღვარგარეთის სახელმწიფოებში ნდობის პროცედურების მოწესრიგების საკმაოდ დიდი მრავალფეროვნება შეინიშნება. ზოგიერთ ქვეყანაში პარლამენტის მხრიდან მთავრობის მიმართ ე.წ. **საწყისი ნდობა** საჭირო (ბელგია, საბერძნეთი, იტალია), ზოგან კონსტიტუცია მოთხოვს ნდობის გამოცხადებას არა მთლიანად მთავრობის შემადგენლობის, არამედ მთავრობის მეთაურის მიმართ, რომელსაც, თავის მხრივ, პარლამენტს სახელმწიფოს მეთაური წარუდგენს (გერმანია, ესპანეთი და ყოფილი სოციალისტური ბანაკის სახელმწიფოთა ნაწილი), ან შესაძლოა მისი წარდგენაც პარლამენტის პრეროგატივა იყოს (იაპონია, ირლანდია). ზოგიერთ სახელმწიფოში არ გვხვდება აღნიშნული საწყისი ნდობის გამოხატვის საჭიროება და იგი მხოლოდ იგულისხმება (მსგავსი მდგომარეობა დამახასიათებელია ჩრდილოეთ ევროპის სახელმწიფოებისთვის – დანია, ფინეთი, ნორვეგია).

ყოველი საპარლამენტო და შერეული მმართველობის სახელმწიფოსათვის პარლამენტის წინაშე მთავრობის ინსტიტუციურ-პოლიტიკური პასუხისმგებლობაა დამახასიათებელი. **პოლიტიკური პასუხისმგებლობა პოლიტიკური მოტივებით სუბიექტის თანამდებობიდან გათავისუფლების შესაძლებლობას გულისხმობს.** მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა, როგორც წესი, მის მიმართ პარლამენტის მხრიდან უნდობლობის გამოცხადების პროცედურის წარმოებაში ვლინდება. უნდობლობის პროცედურის შედეგად, ზოგიერთი ქვეყნის კონსტიტუცია მთავრობის უპირობოდ გადაყენებას ითვალისწინებს, ზოგიერთ შემთხვევაში ასეთი რამ პირდაპირ არ არის გაწერილი, თუმცა, რამდენადაც კონსტიტუცია მთავრობის ფუნქციების განხორციელებისათვის პარლამენტის მხრიდან ნდობის საჭიროებაზე მიუთითებს, ასეთი ნდობის არარსებობის შემთხვევაში, იგულისხმება, რომ მთავრობა არ არის უფლებამოსილი, გააგრძელოს საქმიანობა. ზოგიერთ სახელმწიფოში გვხვდება შემთხვევები, როდესაც სახელმწიფოს მეთაური აღჭურვილია კომპეტენციით, არ გაითვალისწინოს პარლამენტის მხრიდან გამოხატული უნდობლობა და საშუალება მისცეს მთავრობას, გააგრძელოს საქმიანობა.

პარლამენტებს კონტროლის სხვა ქმედითი მექანიზმებიც აქვთ, როგორცაა, პარლამენტის წევრთა უფლება, შეკითხვით მიმართონ აღმასრულებელი ხელისუფლების წევრებს, კომიტეტებისა და კომისიებისთვის შესაბამისი უფლებამოსილებების მინიჭება, სახალხო დამცველის არჩევა და სხვ.

2. საქართველოს პარლამენტი⁵²⁷

2.1. პარლამენტი საქართველოს სახელმწიფოს ისტორიაში

მართალია, საქართველოს პარლამენტარიზმის და ზოგადად, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეები საქართველოს პირველ რესპუბლიკას უკავშირდება, თუმცა, აღსანიშნავია საქართველოს ისტორიის „ქროს ხანად“ წოდებული პერიოდი, როდესაც საქართველო სახელმწიფოებრივი განვითარების თვალსაზრისითაც ერთ-ერთ

წამყვან ქვეყანას წარმოადგენდა. სწორედ მაშინ, როდესაც ევროპაში თანამედროვე სახელმწიფო ტრადიის ერთ-ერთი ძირითადი რგოლის, პარლამენტის ინსტიტუციის ჩამოყალიბებასა და მონარქის ერთპიროვნული ძალაუფლების შეზღუდვას საფუძვლები ეყრებოდა, საქართველოშიც იყო მცდელობა – დაეფუძნებინათ ორგანო, რომელიც დაავალდებულებდა მონარქს, მნიშვნელოვანი სახელმწიფო გადაწყვეტილებების მიღებისას გაეთვალისწინებინა მისი პოზიცია. „კარავი“, რომლის დაარსებასაც ყუთლუ-არსლანის პოლიტიკური დასი ითხოვდა, უნდა მდგარიყო ისანში, მეფის სასახლის მახლობლად და მონაწილეობა მიეღო ქვეყნისთვის მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. მართალია, „კარავი“, მისთვის დაკისრებული ფუნქციებით, შორს იდგა იმ სტატუსისგან, რომელიც პარლამენტმა, როგორც წარმომადგენლობითმა ორგანომ, მოგვიანებით შეიძინა, თუმცა აღნიშნული ფაქტი კიდევ ერთი დასტურია, რომ იმ პერიოდის საქართველოს სახელმწიფო, არა მარტო სამხედრო თვალსაზრისით, ზესახელმწიფოს წარმოადგენდა⁵²⁸.

„პირველი ქართული კონსტიტუციით განსაზღვრული მმართველობის სისტემა იმ პერიოდისათვის პოპულარულ, ევროპული ტიპის საპარლამენტო სისტემათა ჯგუფს შეიძლება მივაკუთნოთ“⁵²⁹ სადაც პარლამენტი, შეიძლება ითქვას, წამყვან ინსტიტუციას წარმოადგენდა. „კონსტიტუციის 46-ე მუხლის თანახმად, საქართველოს პარლამენტი აირჩეოდა საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი, ფარული და პროპორციული კენჭისყრის საფუძველზე 3 წლის ვადით. ეს დებულება საკმაოდ პროგრესული იყო იმ პერიოდისათვის. მასში თანამედროვე დემოკრატიული საარჩევნო სისტემებისათვის დამახასიათებელი ყველა პრინციპი აისახებოდა. განსაკუთრებით აქტუალური იყო მამაკაცთა თანასწორი ქალთა საარჩევნო უფლება“⁵³⁰.

1921 წლის კონსტიტუციის 54-ე მუხლის თანახმად, პარლამენტის კომპეტენციაში შედიოდა საკანონმდებლო საქმიანობა, აღმასრულებელი ხელისუფლების საერთო კონტროლი, ბიუჯეტის დამტკიცება, ომის გამოცხადება და კონსტიტუციით განსაზღვრული სხვა უფლებამოსილებები. პარლამენტი საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის უმთავრესი სახელმწიფოებრივი და პოლიტიკური ორგანო იყო, რომელიც, ფაქტობრივად, მთავრობის მეშვეობით მართავდა ქვეყანას.

2.2. საქართველოს პარლამენტი 1995 წლის კონსტიტუციით

2.2.1. საქართველოს პარლამენტის სტატუსი და არჩევნები

საქართველოს კონსტიტუციის 48-ე მუხლის თანახმად, საქართველოს პარლამენტი არის ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას, განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, კონსტიტუციით განსაზღვრულ ფარგლებში კონტროლს უწევს მთავრობის საქმიანობას და ახორციელებს სხვა უფლებამოსილებებს.

საქართველოს პარლამენტი შედგება საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით, 4 წლის ვადით, პროპორციული წესით არჩეული 77 და მაჟორიტარული წესით არჩეული 73 პარლამენტის წევრისგან.

საქართველოს პარლამენტის მორიგი არჩევნები ტარდება პარლამენტის უფლებამოსილების ვადის ამოწურვის კალენდარული წლის ოქტომბერში. არჩევნების თარიღს ნიშნავს პრეზიდენტი არჩევნებამდე არაუგვიანეს 60 დღისა. თუ არჩევნების ვადა ემთხვევა ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო ან საომარ მდგომარეობას, არჩევნები ტარდება ამ მდგომარეობის გაუქმებიდან არაუგვიანეს 60 დღისა.

საქართველოს პარლამენტის წევრად შეიძლება აირჩეს საარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქე 21 წლის ასაკიდან, რომელმაც იცის ქართული ენა. რაც შეეხება ნეგატიურ კრიტერიუმებს, საქართველოს საარჩევნო კოდექსის თანახმად, პარლამენტის წევრად არ შეიძლება აირჩეს მოქალაქე, რომელსაც უკანასკნელი 2 წლის განმავლობაში არ უცხოვრია საქართველოში და არცერთ ქვეყანაში არ დგას საქართველოს საკონსულო აღრიცხვაზე. საქართველოს პარლამენტის წევრად არ შეიძლება, აგრეთვე, აირჩეს ნარკომანი ან ნარკოტიკების მომხმარებელი, ხოლო თუ ეს პირი შესაბამისმა საარჩევნო კომისიამ არჩეულად გამოაცხადა, საქართველოს პარლამენტს უფლება არა აქვს, ცნოს მისი უფლებამოსილება.

კანდიდატის არჩევნებში მონაწილეობის უფლებასთან დაკავშირებული ზემოაღნიშნული ცენზების გარდა, საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 112-ე მუხლი ითვალისწინებს, ასევე, პარლამენტის წევრობის კანდიდატის სტატუსის თანამდებობრივ მდგომარეობასთან შეუთავსებლობას, კერძოდ, აღნიშნული მუხლის თანახმად, პარლამენტის წევრობის კანდიდატად რეგისტრაციის შესახებ შესაბამისი საარჩევნო კომისიისათვის განცხადების წარდგენიდან არაუგვიანეს მე-2 დღისა დაკავებული თანამდებობიდან უნდა გადადგნენ და გათავისუფლდნენ შემდეგი თანამდებობის პირები: ა) საქართველოს პრეზიდენტი; ბ) საქართველოს, აგრეთვე, ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრები, სამთავრობო და სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებათა ხელმძღვანელები და მათი მოადგილეები; გ) საქართველოს უშიშროების საბჭოს წევრები (გარდა პარლამენტის წევრებისა); დ) საქართველოს ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრები; ე) გენერალური აუდიტორი და მისი მოადგილეები; ვ) სახელმწიფო რწმუნებულები-გუბერნატორები და მათი მოადგილეები; ზ) საკრებულოს თავმჯდომარე, გამგებელი, ქალაქის მერი; თ) საქართველოს შინაგან საქმეთა და თავდაცვის სამინისტროების, დაზვერვის სამსახურისა და სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურის ოფიცრები; ი) მოსამართლეები; კ) საქართველოს სახალხო დამცველი და მისი მოადგილე; ლ) საქართველოს პრეზიდენტის მრჩეველები; მ) საქართველოს იუსტიციის საბჭოს წევრები (რომლებიც არ არიან პარლამენტის წევრები); საჯარო სამსახურის ბიუროს უფროსი და მისი მოადგილეები; ო) პროკურორები, მათი მოადგილეები, თანაშემწეები და გამომძიებლები; კ) საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიისა და საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის წევრები.

საქართველოს კონსტიტუციის 50-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, პროპორციული წესით არჩევნებში მონაწილეობის უფლება აქვს კანონით დადგენილი წესით რეგისტრირებულ მოქალაქეთა პოლიტიკურ გაერთიანებას, რომლის მხარდაჭერაც დადასტურებულია ამომრჩეველთა ხელმოწერებით ორგანული კანონით დადგენილი წესით, ან რომელსაც ჰყავს წარმომადგენელი პარლამენტში არჩევნების დანიშვნის დროისათვის.

არჩევნებში 5%-იანი ბარიერის გადამლახავი პარტია იღებს შესაბამისი რაოდენობის სადეპუტატო მანდატს.

2.2.2. საქართველოს პარლამენტის უფლებამოსილების შეწყვეტა

საქართველოს პარლამენტის დათხოვნა შეუძლია საქართველოს პრეზიდენტს მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში, გარდა: ა) პარლამენტის არჩევნების ჩატარებიდან ექვსი თვის განმავლობაში, თუ დათხოვნა არ ხდება კონსტიტუციის მე-80 მუხლის საფუძველზე (მთავრობის ფორმირება); ბ) პარლამენტის მიერ კონსტიტუციის 63-ე მუხლით განსაზღვრული უფლებამოსილების განხორციელებისას (საქართველოს პრეზიდენტის იმპიჩმენტი); გ) საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს; დ) საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადის ბოლო ექვსი თვის განმავლობაში, თუ დათხოვნა არ ხდება კონსტიტუციის მე-80 მუხლის საფუძველზე.

2.2.3. საქართველოს პარლამენტის მუშაობის წესი და პირველი სხდომა

საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია პარლამენტის თავმჯდომარის, დეპუტატთა არანაკლებ 1/4-ის ან მთავრობის მოთხოვნით სესიებს შორის პერიოდში მოიწვიოს პარლამენტის რიგგარეშე სესია, ხოლო მორიგ სესიებს შორის – რიგგარეშე სხდომა. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ, მართალია, პრეზიდენტია კომპეტენტური ხსენებული საფუძვლების გათვალისწინებით მოიწვიოს რიგგარეშე სესია (სხდომა), თუმცა იმ შემთხვევაშიც, თუ პრეზიდენტი, ვთქვათ, პარლამენტის თავმჯდომარის ან დეპუტატთა მოთხოვნის შემთხვევაში 48 საათის განმავლობაში არ გამოსცემს მოწვევის შესახებ აქტს, პარლამენტი მაინც ვალდებულია მომდევნო 48 საათის განმავლობაში შეუდგეს მუშაობას.

ახალარჩეული პარლამენტის პირველი სხდომა იმართება საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მიერ არჩევნების შედეგების შემაჯამებელი ოქმის გამოქვეყნებიდან 20 დღის განმავლობაში. ახალარჩეული პარლამენტის პირველი სხდომის დღეს ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი. პარლამენტი მუშაობას შეუდგება, თუ საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისია არჩეულად გამოაცხადებს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორ მესამედს. პირველი სხდომა შეიძლება გაიხსნას, თუ მას ესწრება (რეგისტრაცია გაიარა) ახალარჩეული პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობა. პარლამენტის წევრთა რეგისტრაციას, საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მიერ გაცემული დროებითი მოწმობების საფუძველზე, ახორციელებს პარლამენტის აპარატი. ახალარჩეული პარლამენტის პირველ სხდომას ხსნის საქართველოს პრეზიდენტი. საქართველოს პრეზიდენტი სიტყვას აძლევს უზუცეს პარლამენტის წევრს, რომელიც პარლამენტის თავმჯდომარის არჩევნებამდე უძღვება პარლამენტის პირველ სხდომას.

2.2.4. საქართველოს პარლამენტის წევრი

2.2.4.1. საქართველოს პარლამენტის წევრის სტატუსი

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, საქართველოს პარლამენტის წევრი სარგებლობს თავისუფალი მანდატით, ის არის სრულიად საქართველოს წარმომადგენელი და მისი გამოწვევა დაუშვებელია. საქართველოს პარლამენტის წევრის დამატებითი გარანტიები განსაზღვრულია საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის IV თავითა და „პარლამენტის წევრის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კანონით.

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის მე-8 მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით, პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადა იწყება მის მიერ ფიცის დადებისთანავე⁵³¹ და მთავრდება ახალარჩეული პარლამენტის პირველი შეკრებისთანავე. რაც შეეხება უფლებამოსილებების შეწყვეტის საკითხს, რეგლამენტის თანახმად, დეპუტატს უფლებამოსილება ვადად შეუწყდება, თუ: ა) უფლებამოსილება მოეხსნა პირადი განცხადებით; ბ) მის მიმართ კანონიერ ძალაში შევიდა სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენი; გ) სასამართლომ აღიარა ქმედუუნაროდ ან უგზო-უკვლოდ დაკარგულად ან გამოაცხადა გარდაცვლილად; დ) დაიკავა პარლამენტის წევრის სტატუსთან შეუთავსებელი თანამდებობა ან ეწევა მასთან შეუთავსებელ საქმიანობას; ე) დაკარგა საქართველოს მოქალაქეობა; ვ) არასაპატიო მიზეზით 4 თვის განმავლობაში არ მონაწილეობდა პარლამენტის მუშაობაში; ზ) გარდაიცვალა.

პარლამენტის წევრი სარგებლობს საკმაოდ ფართო უფლებამოსილებებით, მათ შორის აღსანიშნავია: ა) დასვას საკითხი განსახილველად; ბ) წარადგინოს შენიშვნები და წინადადებები პარლამენტის კომპეტენციისთვის მიკუთვნებულ ყველა საკითხზე; დ) გააცნოს პარლამენტს მოქალაქეთა საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის მქონე წერილები და მიმართვები; ვ) მომხსენებლის ან სხდომის თავმჯდომარის მიერ მის მიერ დასმულ საკითხზე ან შეკითხვაზე პასუხის გაუცემლობის ან არასათანადო პასუხის გაცემის შემთხვევაში, გამოხატოს საკუთარი აზრი და დააზუსტოს შეკითხვა.

საპარლამენტო კონტროლის განხორციელებისას პარლამენტის წევრს უფლება აქვს:

ა) სათათბირო ხმის უფლებით მიიღოს მონაწილეობა სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მუშაობაში და მათ წინაშე დასვას საქართველოს კანონებისა და სხვა აქტების დარღვევის საკითხები;

ბ) კითხვით მიმართოს პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ ორგანოს, საქართველოს მთავრობას, საქართველოს მთავრობის წევრს, ყველა ღონის ტერიტორიული ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელს, სახელმწიფო დაწესებულებას, მიიღოს და შეაფასოს პასუხები;

გ) პარლამენტის რეგლამენტით დადგენილი წესით, შესაბამისი ორგანოების წინაშე დასვას საქართველოს კანონებისა და სხვა ნორმატიული აქტების შესრულების შემოწმების საკითხი;

დ) შეუფერხებლად შევიდეს ყველა სახელმწიფო ორგანიზაციაში, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი გამონაკლისი შემთხვევებისა; შეხვდეს საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრულ და სხვა თანამდებობის პირებს.

2.2.4.2. საქართველოს პარლამენტის წევრის იმუნიტეტი და ინდემნიტეტი

პარლამენტის წევრის იმუნიტეტი – საქართველოს კონსტიტუციის 52-ე მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, „პარლამენტის წევრის დაკავება ან დაპატიმრება, მისი ბინის, მანქანის, საშუალო ადგილის ან პირადი გაჩხრეკა შეიძლება მხოლოდ პარლამენტის თანხმობით. გამონაკლისია დანაშაულზე წასწრების შემთხვევა, რაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს პარლამენტს. თუ პარლამენტი არ მისცემს თანხმობას, პარლამენტის დაკავებული ან დაპატიმრებული წევრი დაუყოვნებლივ უნდა გათავისუფლდეს“.

პარლამენტის წევრის ინდემნიტეტი – დაუშვებელია პარლამენტის წევრის პასუხისგებაში მიცემა თავისი მოვალეობის შესრულებისას პარლამენტში თუ მის გარეთ გამოთქმული აზრებისა და შეხედულებებისათვის. **დეპუტატი აღნიშნული უფლებით სარგებლობს იმ შემთხვევაში, თუ ის მოცემულ აზრს ან შეხედულებას მისი, როგორც დეპუტატის, მოვალეობის აღსრულებისას განაცხადებს.**

2.2.5. საქართველოს პარლამენტის სტრუქტურა

საქართველოს პარლამენტი ამჟამად ერთპალატიანია, თუმცა კონსტიტუციის მე-4 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების შექმნისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირების შემდეგ საქართველოს პარლამენტის შემადგენლობაში იქნება ორი პალატა: რესპუბლიკის საბჭო და სენატი.

სამეცნიერო ლიტერატურაში ხშირად წამოიჭრება ხოლმე კამათი, თუ რა იგულისხმება „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების შექმნაში“. ავტორთა ნაწილი, აღნიშნული ტექსტის ნორმის პირდაპირი განმარტებიდან გამომდინარე, ნორმის შინაარსს საერთოდ არ უკავშირებს საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენას. ავტორთა მეორე ნაწილი კი, პირიქით, მას ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენას და ტერიტორიული მოწყობის საკითხთან აკავშირებს.⁵³²

საქართველოს კონსტიტუციით, ბიკამერული პარლამენტის იმპლემენტირების შემთხვევაში, ქვედა პალატა დაკომპლექტდება პროპორციული წესით არჩეული წევრებისგან, ხოლო სენატი (ზედა პალატა) – აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში, აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკასა და საქართველოს სხვა ტერიტორიულ ერთეულებში არჩეული წევრებისა და საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული 5 წევრისაგან. საქართველოს კონსტიტუცია სხვა დეტალებს არ აკონკრეტებს და არჩევის წესს, პალატათა უფლებამოსილებებსა და მათ კომპეტენციურ ურთიერთმიმართებას ორგანული კანონის რეგლამენტაციას უკავშირებს.

2.2.5.1. საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე

საქართველოს პარლამენტი პირველსავე სესიაზე, თავისი უფლებამოსილების ვადით, ფარული კენჭისყრით, პარლამენტის წევრთაგან ირჩევს პარლამენტის თავმჯდომარეს. კანდიდატურის წარდგენის უფლება აქვთ უმრავლესობას, უმცირესობას, ფრაქციას, რომელიც არ არის გაერთიანებული უმრავლესობაში ან უმცირესობაში და პარლამენტის წევრთა ექვსკაციან ჯგუფს.

საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარეს საკმაოდ მაღალი პოლიტიკური სტატუსი აქვს და ამ სტატუსის შესაბამისი უფლებამოსილებებით არის აღჭურვილი. **საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე უფლებამოსილია წარმოადგინოს პარლამენტი ქვეყნის საშინაო და საგარეო ურთიერთობებში, წარუძღვეს პარლამენტის მუშაობას, გაუწიოს საერთო ხელმძღვანელობა პარლამენტის ორგანოებსა და თანამდებობის პირთა საქმიანობას, იგი ხელს აწერს და აქვეყნებს რეგლამენტსა და პარლამენტის მიერ მიღებულ სხვა აქტებს, საქართველოს კონსტიტუციის 76-ე მუხლით გათვალისწინებულ შემთხვევებში, განსაზღვრული ვადით ასრულებს საქართველოს პრეზიდენტის მოვალეობას, ხელს აწერს და აქვეყნებს კანონს, თუ მას საქართველოს პრეზიდენტმა არ მოაწერა ხელი.**

2.2.5.2. პარლამენტის ბიურო

პარლამენტის მუშაობის ორგანიზაციისათვის იქმნება პარლამენტის ბიურო, რომლის შემადგენლობაშიც შედიან საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე, თავმჯდომარის მოადგილეები, პარლამენტის კომიტეტებისა და საპარლამენტო ფრაქციების თავმჯდომარეები.

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 117-ე მუხლის თანახმად, ბიურო შეიქმნავეს და პარლამენტს დასამტკიცებლად წარუდგენს პლენარული სხდომების კვირის დღის წესრიგის პროექტს; განიხილავს პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე განსახილველი კანონპროექტების შესახებ დასკვნებს; კომიტეტების, საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიების დასკვნებს, რეზოლუციებსა და მიმართვების პროექტებს; განიხილავს საქართველოს მთავრობის ნდობის გამოცხადების, საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრული თანამდებობის პირთა არჩევისა და მათ დანიშვნაზე თანხმობის მიცემის თაობაზე შესაბამისი კომიტეტების დასკვნებს და მათ საფუძველზე შეიქმნავეს დასკვნას, რომელსაც წარუდგენს საქართველოს პრეზიდენტსა და პარლამენტს; ამტკიცებს კომიტეტების, საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიების დებულებებს, იღებს გადაწყვეტილებებს პარლამენტის მუშაობის ცალკეულ ორგანიზაციულ საკითხებზე; ასევე, ახორციელებს რეგლამენტითა და სხვა საკანონმდებლო აქტებით მისთვის მინიჭებულ სხვა უფლებამოსილებებს.

პარლამენტის ბიუროს სხდომებს იწვევს და თავმჯდომარეობს პარლამენტის თავმჯდომარე ან მისი დავალებით – პარლამენტის თავმჯდომარის მოადგილე.

2.2.5.3. საპარლამენტო ფრაქცია

ფრაქცია არის პარლამენტის წევრთა გაერთიანება საერთო პოლიტიკური მიზნების მისაღწევად. საქართველოს კონსტიტუციის 58-ე მუხლის თანახმად, ფრაქციის წევრთა რაოდენობა არ უნდა იყოს ექვსზე ნაკლები. 1993-95 წლებში მომუშავე სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის თავდაპირველ ვარიანტში ფრაქციის წევრთა რაოდენობის მინიმუმი 6-ით იყო განსაზღვრული. შემდეგ პროექტშივე ჩასწორდა და ჯერ 10-მდე, ხოლო ჩიკაგოს კონფერენციაზე 12-მდეც კი გაიზარდა, თუმცა, საბოლოოდ, 1995 წელს, პარლამენტის მიერ მიღებულ რედაქციაში ფრაქციის წევრთა მინიმუმი 10-ს შეადგენდა.⁵³³ ეს უკანასკნელი 2008 წელს შეიცვალა და კონსტიტუციის ნორმამ დღეს მოქმედი სახე მიიღო.

ერთი პარტიული სიით არჩეულმა პარტიის წევრებმა შეიძლება შექმნან მხოლოდ 1 ფრაქცია. პარლამენტის წევრს, მაჟორიტარი პარლამენტის წევრის გარდა, თუ მისი პარტიის წევრებმა შექმნეს ფრაქცია, უფლება არა აქვს, იყოს სხვა ფრაქციის წევრი.

უნდა აღინიშნოს, რომ ფრაქციის შექმნას არ ითვალისწინებდა საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია. 1995 წლის კონსტიტუციის პროექტზე მუშაობისას ფრაქციების შექმნა პარლამენტის საქმიანობის ეფექტურობის გაუმჯობესების მიზნით გადაწყდა. კომისიის ზოგიერთმა წევრმა წინადადებაც კი წამოაყენა, რომ საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება დეპუტატს არ ჰქონოდა და მინიჭებოდათ ფრაქციებს, რაც, მათი აზრით, ურთიერთთანამშრომლობის უნარს გააუმჯობესებდა. აღნიშნული წინადადება არ იქნა გაზიარებული და საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება კონსტიტუციამ ორივეს მიანიჭა. აღნიშნული უფლების გარდა, ფრაქცია სხვა მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებებით სარგებლობს, რომელთა შორის შეიძლება გამოიყოს კონსტიტუციის 59-ე მუხლის მე-2 პუნქტით გათვალისწინებული შეკითხვის უფლება.

გარდა აღნიშნულისა, ფრაქციას უფლება აქვს, კომიტეტისა და პარლამენტის პლენარულ სხდომებზე, პარლამენტის რეგლამენტით დადგენილი წესით გამოთქვას თავისი მოსაზრება პარლამენტის მიერ ასარჩევი კანდიდატურების შესახებ ან იმ კანდიდატურების თაობაზე, რომელთა დანიშვნაზედაც თანხმობას პარლამენტი იძლევა, აგრეთვე, მონაწილეობა მიიღოს კამათში, მოითხოვოს პოლიტიკური დებატების გამართვა და განახორციელოს საქართველოს კანონმდებლობით მისთვის მინიჭებული სხვა უფლებამოსილებანი. ფრაქციის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან უფლებამოსილებას წარმოადგენს, მისთვის განსაზღვრული კვოტის ფარგლებში, დანიშნოს კომიტეტებში წევრები.

პარლამენტში კანონპროექტის ან სხვა საკითხის მომზადებისას ან განხილვისას წარმომობილ აზრთა სხვადასხვაობის აღმოფხვრისა და ცალკეულ დებულებათა დაკონკრეტება-შეჯერების მიზნით, ფრაქციებთან კონსულტაციის საფუძველზე, პარლამენტის თავმჯდომარის ბრძანებით, იქმნება **ინტერფრაქციული ჯგუფი**. ეს უკანასკნელი ფრაქციათა ურთიერთთანამშრომლობისა და პარტიული პლურალიზმის მნიშვნელოვანი ფორმაა.

2.2.5.4. საქართველოს პარლამენტის კომიტეტი

საკანონმდებლო საკითხების წინასწარი მომზადების, გადაწყვეტილებათა შესრულებისათვის ხელის შეწყობის, პარლამენტის მიერ მის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოების და მთავრობის საქმიანობის კონტროლის მიზნით, პარლამენტში მისი უფლებამოსილების ვადით იქმნება კომიტეტი.

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 31-ე მუხლის თანახმად, დღეის მდგომარეობით საკანონმდებლო ორგანოში ფუნქციონირებს შემდეგი 15 კომიტეტი: აგრარულ საკითხთა; ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის; განათლების, მეცნიერებისა და კულტურის; გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების; დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის; დიასპორისა და კავკასიის საკითხთა; ევროპასთან ინტეგრაციის; თავდაცვისა და უშიშროების; იურიდიულ საკითხთა; რეგიონული პოლიტიკისა და თვითმმართველობის; საგარეო ურთიერთობათა; საპროცედურო საკითხთა და წესების; საფინანსო-საბიუჯეტო; სპორტისა და ახალგაზრდულ საქმეთა; ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა.

კომიტეტების დაკომპლექტების საკითხში ფრაქციებს მნიშვნელოვანი როლი აკისრიათ. პარლამენტის რეგლამენტის 32-ე მუხლით, კომიტეტის შემადგენლობა განისაზღვრება ფრაქციათა წარმომადგენლობისა და იმ პარლამენტის წევრთა რაოდენობის პროპორციულად, რომლებიც არ არიან გაერთიანებული არცერთ ფრაქციაში. კომიტეტების წევრთა რაოდენობასა და პროპორციული წარმომადგენლობის კვოტებს განსაზღვრავს პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტი და ამტკიცებს პარლამენტის ბიურო, ხოლო ახალარჩეული პარლამენტის პირველ სხდომაზე – პარლამენტის დროებითი სამანდატო კომისია და დადგენილებით ამტკიცებს პარლამენტი.

კომიტეტის შემადგენლობაში მხოლოდ პარლამენტის წევრი შეიძლება შევიდეს. **თითოეულ კომიტეტში 10 პარლამენტის წევრი მაინცაა, ამასთან, თითოეული დეპუტატი ვალდებულია ერთ კომიტეტში მაინც იყოს გაწევრიანებული.** პარლამენტის თავმჯდომარე და მისი პირველი მოადგილე არ შეიძლება იყვნენ კომიტეტის შემადგენლობაში. რაც შეეხება სხვა მოადგილეებს, ასევე, უმრავლესობისა და უმცირესობის ლიდერებს, ფრაქციების თავმჯდომარეებს, კომიტეტში მათი გაწევრების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს შესაბამისი ფრაქცია პროპორციული წარმომადგენლობის კვოტებით დადგენილი რაოდენობის შესაბამისად. კომიტეტის სხდომა უფლებამოსილია, თუ მას ესწრება კომიტეტის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობა.

კომიტეტი პარლამენტის საკმაოდ მნიშვნელოვან სტრუქტურულ ერთეულს წარმოადგენს. ის შეიმუშავებს, განიხილავს და პარლამენტის პლენარული სხდომისათვის ამზადებს საქართველოს კანონების, პარლამენტის დადგენილებებისა და სხვა გადაწყვეტილებების პროექტებს; მონაწილეობს პარლამენტისთვის წარდგენილი კანონპროექტების ან სხვა აქტების პროექტების განხილვასა და დამუშავებაში, ამზადებს დასკვნებს და კანონპროექტის თაობაზე წარმოდგენილი შენიშვნების კანონპროექტში

გათვალისწინების მდგომარეობის ამსახველ ფურცელს გადასცემს პარლამენტის შესაბამის ორგანოსა და თითოეული შენიშვნის ავტორს.

კომიტეტი საქართველოს მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადების შემთხვევაში განიხილავს მთავრობის წევრთა კანდიდატურებს, აგრეთვე, იმ თანამდებობის პირთა კანდიდატურებს, რომლებსაც ირჩევს და რომელთა დანიშვნაზედაც თანხმობას იძლევა პარლამენტი, ასევე, გადასცემს დასკვნებს პარლამენტის აპარატის საორგანიზაციო დეპარტამენტს პარლამენტის ბიუროსათვის წარსადგენად.

პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად, კომიტეტი აკონტროლებს საქართველოს კანონების, პარლამენტის დადგენილებებისა და სხვა გადაწყვეტილებების შესრულებას და საჭიროების შემთხვევაში, შესაბამის დასკვნას წარუდგენს პარლამენტს; ასევე, ახორციელებს კონტროლს საქართველოს მთავრობისა და პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული სახელმწიფო ორგანოების საქმიანობაზე და საჭიროების შემთხვევაში, შესაბამის დასკვნას წარუდგენს პარლამენტს.

2.2.5.5. საქართველოს პარლამენტის კომისიები

გარდა კომიტეტისა, რომელიც წარმოადგენს პარლამენტის მუდმივმოქმედ სტრუქტურულ ერთეულს, სხვადასხვა საკითხის შესასწავლად პარლამენტში შესაძლებელია შეიქმნას კომისიები. რეგლამენტის თანახმად, საქართველოს პარლამენტში შეიძლება შეიქმნას დროებითი და დროებითი საგამოძიებო კომისიები.

დროებითი საგამოძიებო კომისია შეიძლება შეიქმნას სახელმწიფო ორგანოებისა და თანამდებობის პირების მიერ საქართველოს კანონმდებლობის დარღვევის ფაქტების გამოკვლევისა და შესაბამისი რეაგირების მიზნით, ან განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი სახელმწიფო და საზოგადოებრივი საკითხების შესასწავლად. რეგლამენტის თანახმად, დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის საფუძველია ინფორმაცია: ა) სახელმწიფო ორგანოს, თანამდებობის პირის კანონსაწინააღმდეგო ქმედების შესახებ, კორუფციული სამართალდარღვევის შესახებ, რომლებიც საფრთხეს უქმნის საქართველოს სახელმწიფო უშიშროებას, სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, პოლიტიკურ, ეკონომიკურ თუ სხვა ინტერესებს; ბ) სახელმწიფო ბიუჯეტის, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის არამართლზომიერი ხარჯვის შესახებ; გ) რომლის შესწავლაც სახელმწიფო და საზოგადოებრივი თვალსაზრისით განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია.

დროებითი საგამოძიებო კომისიის უფლებამოსილების ვადას განსაზღვრავს პარლამენტი. დროებითი საგამოძიებო კომისია შეიძლება შეიქმნას არა უმეტეს 3 თვის ვადით, თუმცა ის შეიძლება გაგრძელდეს თითო თვით. კომისიის უფლებამოსილების საერთო ვადა არ უნდა აღემატებოდეს 6 თვეს.

დროებითი საგამოძიებო კომისიის მოთხოვნის შემთხვევაში, სახელმწიფო ორგანოები, თანამდებობის პირები, იურიდიული და ფიზიკური პირები ვალდებული არიან, კომისიის მიერ განსაზღვრულ ვადაში, დადგენილი წესით წარადგინონ საკითხის გამოკვლევისათვის აუცილებელი დასკვნები და სხვა საჭირო მასალები.

დროებითი საგამოძიებო კომისია, ასევე, უფლებამოსილია, წერილობით მოითხოვოს და საქართველოს მთავარი პროკურორის ნებართვით, საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით დადგენილი წესით ადგილზე გაეცნოს სისხლის სამართლის საქმეს, გამოძიების არდაწყების შესახებ არსებულ მასალებს, თუ კომისიას მიაჩნია, რომ აღნიშნულ საქმეში ან მასალებში მოიპოვება მის მიერ განსახილველი საკითხის გამოკვლევისათვის საჭირო მონაცემები.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, დროებით საგამოძიებო კომისიას უფლება აქვს, შესასწავლ საკითხთან დაკავშირებით ამა თუ იმ გარემოების გამო მოიწვიოს და წერილობითი ახსნა-განმარტება ჩამოართვას ნებისმიერ პირს, გარდა კანონითა და ამ რეგლამენტით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.

პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად, დროებითი საგამოძიებო კომისიის გარდა, შესაძლებელია შეიქმნას დროებითი კომისიაც: ა) ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენისა და დეოკუპაციის საკითხებთან დაკავშირებით; ბ) პეტიციის ან საჩივრის შესასწავლად, თუ საქმე შეეხება საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის პრობლემებს; გ) სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობის შესახებ.

აღსანიშნავია, რომ ზემოაღნიშნული კომისიების შექმნისა და მათი საქმიანობის საფუძვლები საკმაოდ მნიშვნელოვან ბერკეტს ქმნიან საპარლამენტო კონტროლის განხორციელებისას.

2.2.6. პარლამენტის ფუნქციები

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის მე-2 მუხლის თანახმად, პარლამენტის კონსტიტუციური პრეროგატივა არის მხოლოდ მისი განსაკუთრებული უფლებამოსილება – საქართველოს კონსტიტუციისა და სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების საფუძველზე, პარლამენტის რეგლამენტით დადგენილი წესითა და ფორმით **განხორციელოს ხალხის მიერ უმაღლესი საკანონმდებლო ხელისუფლების სახით მისთვის მინდობილი ინტერესები, საპარლამენტო კონტროლი და განსაზღვროს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკა.**

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის მე-3 მუხლში პარლამენტის პრეროგატივების საკმაოდ ვრცელი ჩამონათვალია მოცემული, რომელთა შორის შეიძლება გამოიყოს საქართველოს კონსტიტუციის ზოგადი ან ნაწილობრივი გადასინჯვა; საკანონმდებლო საქმიანობა; ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრა; საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების რატიფიცირება ან მათთან შეერთება, მათი დენონსირება, გაუქმება; საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრულ თანამდებობის პირთა თანამდებობიდან გადაყენება იმპიჩმენტის წესით; სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის მიღება და მისი შესრულების საპარლამენტო კონტროლი; ადგილობრივი თვითმმართველობის ან ტერიტორიული ერთეულების სხვა წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობის შეჩერებაზე ან მათ დათხოვნაზე საქართველოს პრეზიდენტისათვის თანხმობის მიცემა; საქართველოს კონსტიტუციის 46-ე მუხლით განსაზღვრულ საკითხებზე საქართველოს

პრეზიდენტის გადაწყვეტილებათა დამტკიცება; საქართველოს კონსტიტუციითა და სხვა საკანონმდებლო აქტებით მისთვის მინიჭებულ სხვა უფლებამოსილებათა განხორციელება.

2.2.6.1. საქართველოს პარლამენტის საკანონმდებლო უფლებამოსილებები: საკანონმდებლო პროცესი

საქართველოს კონსტიტუციით, საქართველოს პარლამენტი გვევლინება ქვეყნის კანონშემოქმედებით ორგანოდ. ქართულ ენაში სიტყვა „კანონი“ ბერძნულიდან შემოვიდა, სადაც კანონს თავდაპირველად ხუროს ხის იარაღს უწოდებდნენ, რომელიც სისწორის გასაგებად გამოიყენებოდა. მომდევნო ეტაპზე „კანონის“ ცნებით სამართლის წიგნებსაც აღნიშნავდნენ, რამდენადაც იგი სათნოებისა და ბოროტმოქმედების საზომად მიიჩნეოდა. ქართულ სამართალში „კანონს“ მრავალგვარი მნიშვნელობა ჰქონდა: იგი აღნიშნავდა სამართლის წიგნის მუხლს, კანონების კრებულსაც, სამართლის წიგნს ან ძეგლსაც.⁵³⁴

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 142-ე მუხლის მიხედვით, „საკანონმდებლო პროცესი არის პროცედურების ერთობლიობა, რომელიც გულისხმობს: საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სუბიექტის მიერ კანონპროექტის მომზადებას, პარლამენტისათვის წარდგენას, პარლამენტის მიერ კანონპროექტის განხილვას, მიღებას, საქართველოს პრეზიდენტისათვის ხელმოსაწერად გადაცემას, პრეზიდენტის უფლებას – შენიშვნებით დაუბრუნოს პარლამენტს მიღებული კანონპროექტი, პარლამენტის მიერ პრეზიდენტის შენიშვნებით დაბრუნებული კანონპროექტის განხილვას, მიღებულ კანონპროექტზე პრეზიდენტის მიერ ხელის მოწერას და კანონის გამოქვეყნებას“.

2.2.6.1.1. საკანონმდებლო ინიციატივა

საკანონმდებლო პროცესის საწყის სტადიას წარმოადგენს **საკანონმდებლო ინიციატივა—საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სუბიექტის მიერ კანონპროექტის მომზადება და პარლამენტისთვის წარდგენა.**

საკანონმდებლო ინიციატივის წესით კანონპროექტის წარდგენის გარდა, პარლამენტის რეგლამენტის 150-ე მუხლი ითვალისწინებს **საკანონმდებლო წინადადების** უფლების მქონე სუბიექტების მიერ კანონპროექტის მომზადებას და პარლამენტისთვის წარდგენას, თუმცა მოცემულ პროცედურას გარკვეული თავისებურებები ახასიათებს (განსხვავებული სუბიექტები და პროცედურები).

საქართველოს კონსტიტუციის 67-ე მუხლის შესაბამისად, **საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება აქვთ: პარლამენტის წევრს, კომიტეტს, ფრაქციას, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოებს, საქართველოს მთავრობას, არანაკლებ 30 000 ამომრჩეველს.**

გარდა ამისა, პარლამენტის რეგლამენტი ითვალისწინებს განსაკუთრებულ შემთხვევებს, როდესაც განსაზღვრულ საკითხებზე მხოლოდ პირდაპირ გათვალისწინებულ სუბიექტებს აქვთ უფლება, წარადგინონ კანონპროექტები, მაგ., მხოლოდ საქართველოს

მთავრობაა უფლებამოსილი, პარლამენტს წარუდგინოს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონისა და „მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ კანონის პროექტები. ამასთან, კანონპროექტი, რომლის ავტორია საქართველოს მთავრობა ან აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულება, არ შეიძლება საკანონმდებლო ინიციატივის წესით წარადგინოს პარლამენტის წევრმა. ასევე, მხოლოდ პარლამენტის წევრი, კომიტეტი და ფრაქცია არიან უფლებამოსილი, პარლამენტს წარუდგინონ რეგლამენტის პროექტი რეგლამენტში ცვლილების შეტანის შესახებ.

საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სუბიექტი კანონპროექტს ამზადებს „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნათა შესაბამისად. **კანონპროექტის წარდგენისას მას თან უნდა ახლდეს განმარტებითი ბარათი, რომელშიც უნდა აისახოს:** *ზოგადი ინფორმაცია კანონპროექტის შესახებ; კანონპროექტის ფინანსური დასაბუთება; კანონპროექტის მიმართება საერთაშორისო სამართლებრივ სტანდარტებთან; კანონპროექტის მომზადების პროცესში მიღებული კონსულტაციები; კანონპროექტის ავტორი; კანონპროექტის ინიციატორი.*

პარლამენტში შესული კანონპროექტი რეგისტრაციისათვის გადაეცემა პარლამენტის აპარატის საორგანიზაციო დეპარტამენტს, რის შემდეგაც ეს უკანასკნელი კანონპროექტს გადასცემს პარლამენტის აპარატის იურიდიულ დეპარტამენტსა და პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისს დასკვნების მოსამზადებლად (აპარატის იურიდიული დეპარტამენტი ამზადებს დასკვნას კანონპროექტის განმარტებით ბარათში აღნიშნულ სამართლებრივ, ხოლო საბიუჯეტო ოფისი კი განმარტებით ბარათში მითითებულ ფინანსურ მხარეებთან დაკავშირებით). დასკვნის მიღების შემდეგ საორგანიზაციო დეპარტამენტი კანონპროექტს, აღნიშნული დასკვნითურთ, გადასცემს ბიუროს, რომელიც უახლოეს სხდომაზე იღებს გადაწყვეტილებას კანონპროექტის განხილვის პროცედურის დაწყების შესახებ.

თუ წარდგენილი კანონპროექტი არ შეესაბამება რეგლამენტის მოთხოვნებს, პარლამენტის ბიურო უფლებამოსილია, პარლამენტის აპარატის იურიდიული დეპარტამენტისა და პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მოტივირებული დასკვნების საფუძველზე, კანონპროექტი ხარვეზის გამოსასწორებლად დაუბრუნოს მის ინიციატორს. თუ წარმოდგენილი კანონპროექტი აკმაყოფილებს განსაზღვრულ მოთხოვნებს, ბიურო კანონპროექტს გადასცემს წამყვან კომიტეტს, სხვა კომიტეტებს, ფრაქციებს, უმრავლესობას, უმცირესობას, პარლამენტის აპარატის იურიდიულ დეპარტამენტს, აგრეთვე, საქართველოს მთავრობას.

კანონპროექტის მიღებიდან 3 დღეში კომიტეტი იწყებს კანონპროექტის განხილვას და არაუგვიანეს სამი კვირისა ვალდებულია დაასრულოს განხილვა, რის შემდეგაც, კანონპროექტი გადაეცემა კვლავ ბიუროს, პირველი მოსმენით განხილვისათვის უახლოესი პლენარული სხდომის დღის წესრიგში შესატანად.

პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე პირველი მოსმენით განხილვისა და მიღების შემდეგ კანონპროექტი ისევ გადაეცემა წამყვან კომიტეტს პირველი მოსმენისას გათვალისწინებული შენიშვნების ასახვისათვის და პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე მეორე მოსმენით განხილვისა და კენჭისყრისათვის მოსამზადებლად.

წამყვანი კომიტეტის მიერ განხილვის შემდეგ კანონპროექტი შესაბამისი დასკვნებითა და ალტერნატიული წინადადებებით კვლავ გადაეცემა პარლამენტის ბიუროს მეორე მოსმენით განხილვისათვის უახლოესი პლენარული სხდომის დღის წესრიგში შესატანად.

მეორე მოსმენით განხილვის შემდეგ კანონპროექტი ეგზავნება კომიტეტს, რომელიც სხდომაზე გამოთქმულ შენიშვნებს ასახავს და გადასცემს ბიუროს მესამე მოსმენით განხილვისათვის პარლამენტის პლენარული სხდომის დღის წესრიგში შესატანად.

პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე მესამე მოსმენით განხილვის შემდეგ კანონპროექტის საბოლოო რედაქტირებული ვარიანტი, რომლის თავფურცელი ვიზირებულია კანონპროექტის თაობაზე მომხსენებლის, წამყვანი კომიტეტის თავმჯდომარის (მისი არყოფნის შემთხვევაში – მისი მოვალეობის შემსრულებლის), კომიტეტის აპარატის პასუხისმგებელი პირის, პარლამენტის აპარატის იურიდიული დეპარტამენტის უფროსის (მისი არყოფნის შემთხვევაში – მისი მოვალეობის შემსრულებლის) და იურიდიული დეპარტამენტის სარედაქციო განყოფილების უფროსის (მისი არყოფნის შემთხვევაში – მისი მოვალეობის შემსრულებლის) მიერ, დგება კენჭისყრაზე საბოლოო რედაქციით მისაღებად.

კანონპროექტი მესამე მოსმენით მიღებიდან 7 დღის ვადაში გადაეცემა საქართველოს პრეზიდენტს ხელმოსაწერად და კანონის გამოსაქვეყნებლად.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ რეგლამენტის 147-ე მუხლის მე-10 პუნქტის თანახმად, **კანონპროექტის ინიციატორს უფლება აქვს, სათანადო მოტივირებით გამოითხოვოს იგი პირველი მოსმენით მიღებამდე.** ასევე, უნდა ითქვას, რომ პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში მის მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის წესით წარდგენილი და განხილვის პროცესში მყოფი კანონპროექტები უარყოფილად მიიჩნევა. ამის შესახებ წამყვანი კომიტეტი აცნობებს პარლამენტის ბიუროს.

2.2.6.1.2. საკანონმდებლო წინადადება

საკანონმდებლო ინიციატივის გარდა, პარლამენტში კანონპროექტის წარდგენა შესაძლებელია, ასევე, საკანონმდებლო წინადადების ფორმით. პარლამენტის რეგლამენტის 150-ე მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად, **საკანონმდებლო წინადადებაარის საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების არმქონე სუბიექტის მიერ პარლამენტისათვის წარდგენილი, დადგენილი წესით გაფორმებული, დასაბუთებული მიმართვა ახალი კანონის მიღების, კანონში ცვლილების შეტანის ან კანონის ძალადაკარგულად გამოცხადების თაობაზე.**

საკანონმდებლო წინადადების უფლება აქვთ: 1. საქართველოს მოქალაქეებს; 2. სახელმწიფო ორგანოებს (გარდა საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებებისა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა); 3. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს; 4. კანონით დადგენილი წესით საქართველოში

რეგისტრირებულ პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ გაერთიანებებს და სხვა იურიდიულ პირებს.

განსხვავებული სუბიექტების გარდა, აღნიშნული ორი პროცედურა იმიტაც განსხვავდება, რომ *მაშინ, როდესაც საკანონმდებლო ინიციატივა წარდგენილ უნდა იქნეს კანონპროექტის ფორმით, რომელიც, თავის მხრივ, უნდა პასუხობდეს რეგლამენტით განსაზღვრულ მოთხოვნებს, საკანონმდებლო წინადადება, შესაძლებელია, წარდგენილ იქნეს კანონპროექტის ანდა მოსამზადებელი კანონპროექტის ძირითადი პრინციპების ან კონკრეტული წინადადებების სახით.*

მოცემულ ორ პროცედურას შორის მთავარი განსხვავება შემდეგში მდგომარეობს: საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება გულისხმობს მისი წარმდგენი სუბიექტის კონსტიტუციურ უფლებას – პარლამენტმა განიხილოს მის მიერ წარდგენილი კანონპროექტი. საკანონმდებლო წინადადების შემთხვევაში, წარდგენილ წინადადებას პარლამენტის ბიურო ან პარლამენტის თავმჯდომარე 5 დღის ვადაში პირდაპირ (და არა იურიდიულ დეპარტამენტსა და საფინანსო დეპარტამენტს) გადასცემს კომიტეტებს წამყვანი კომიტეტის მითითებით, რომელიც მას 20 დღეში განიხილავს. საკომიტეტო განხილვის შედეგად საკანონმდებლო წინადადება მოტივირებული გადაწყვეტილებით შეიძლება ცნობილ იქნეს მიღებულად ან უარყოფილად. თუ საკანონმდებლო წინადადება წარდგენილია მოსამზადებელი კანონპროექტის ძირითადი პრინციპების ან კონკრეტული წინადადებების სახით და წამყვანმა კომიტეტმა იგი მისაღებად ცნო, კომიტეტი, პარლამენტის ბიუროსთან შეთანხმებით, განსაზღვრულ ვადაში შეიმუშავებს კანონპროექტს და ამ რეგლამენტით დადგენილი წესით გადასცემს ბიუროს. იმ შემთხვევაში, თუ საკანონმდებლო წინადადება წარდგენილია კანონპროექტის სახით და წამყვანმა კომიტეტმა იგი მისაღებად ცნო, კანონპროექტი ამ რეგლამენტით დადგენილი წესით და განსაზღვრულ ვადაში გადაეცემა პარლამენტის ბიუროს. **საკანონმდებლო წინადადების მიღების შემთხვევაში საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სუბიექტად წამყვანი კომიტეტი მიიჩნევა. საკანონმდებლო წინადადების ავტორს უფლება აქვს, გამოითხოვოს წინადადება საკომიტეტო განხილვამდე.**

2.2.6.1.3. საკომიტეტო და პლენარული განხილვები

პარლამენტი კანონის პროექტს განიხილავს სამი მოსმენით. თითოეულ მოსმენას თავისი დანიშნულება აქვს, პროცედურის სირთულე და სამი ეტაპი სრულყოფილი კანონპროექტის მიღებისა და შეცდომების მაქსიმალურად თავიდან აცილების მიზანს ემსახურება.

პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად, პარლამენტის ბიუროს მიერ კანონპროექტის განხილვის პროცედურის დაწყების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებიდან კანონპროექტის პირველი მოსმენით საკომიტეტო განხილვამდე, რეგლამენტით განსაზღვრული საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სუბიექტმა შეიძლება წარადგინოს ალტერნატიული კანონპროექტი (რომელიც არსებითად უნდა განსხვავებოდეს ძირითადი კანონპროექტისგან). ალტერნატიული კანონპროექტი წარედგინება პარლამენტის ბიუროს

და ძირითადი კანონპროექტის განხილვისას – წამყვან კომიტეტს. ალტერნატიული კანონპროექტი წამყვანი კომიტეტის სხდომაზე განიხილება ძირითად კანონპროექტთან ერთად.

წამყვანი კომიტეტი, ალტერნატიული კანონპროექტის ინიციატორის თანხმობით, იღებს გადაწყვეტილებას პირველი მოსმენისათვის შეჯერებული ვარიანტის წარდგენის თაობაზე. თუ შეთანხმება ვერ მოხერხდა, პირველი მოსმენისათვის პარლამენტის პლენარულ სხდომას წარედგინება ძირითადი და ალტერნატიული კანონპროექტები. პარლამენტი დადგენილებით წყვეტს ერთ-ერთი მათგანის საფუძვლად მიღების ან უარყოფის საკითხს. **საქართველოს კონსტიტუციის ზოგადი ან ნაწილობრივი გადასინჯვის შესახებ კანონპროექტის ცალკეული ნორმების თაობაზე ალტერნატიული კანონპროექტის წარდგენა დაუშვებელია.**

წამყვანი კომიტეტის მიერ კანონპროექტის მომზადების შემდეგ იწყება მისი პლენარულ სხდომაზე განხილვა. პარლამენტი წამყვანი კომიტეტის სხდომის შემდეგ კანონპროექტს განიხილავს სამი მოსმენით, გარდა პარლამენტის რეგლამენტით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.

მას შემდეგ, რაც კანონპროექტს პირველი მოსმენით მიიღებს კომიტეტი, გადაეცემა ბიუროს, რომელიც განსაზღვრავს მოცემული კანონპროექტის პლენარულ სხდომაზე პირველი მოსმენით განხილვის თარიღს.

კანონპროექტის პირველი მოსმენისას პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე განიხილება მისი ზოგადი პრინციპები და ძირითადი დებულებები. პირველი მოსმენის დასრულების შემდეგ, პარლამენტი კენჭისყრით იღებს ერთ-ერთ შემდეგ გადაწყვეტილებას: ა) კანონპროექტის (ალტერნატიული კანონპროექტებიდან ერთ-ერთის საფუძვლად) პირველი მოსმენით მიღების შესახებ; ბ) გამოთქმული შენიშვნების გათვალისწინებით ახალი კანონპროექტის შემუშავების შესახებ.

კანონპროექტი, რომელიც პირველი მოსმენით კენჭისყრისას ვერ დააგროვებს მისი მიღებისათვის საქართველოს კონსტიტუციითა და პარლამენტის რეგლამენტით დადგენილ ხმათა საჭირო რაოდენობას, უარყოფილად ითვლება და ფორმდება დადგენილება კანონპროექტის უარყოფის შესახებ. **პირველი მოსმენით განხილვისას უარყოფილი კანონპროექტის იმავე სესიაზე განმეორებით გატანა დასაშვებია, თუ იგი არსებითად გადამუშავდა, რაზედაც დასკვნას წარადგენს პარლამენტის აპარატის იურიდიული დეპარტამენტი.**

კანონპროექტის პირველი მოსმენით მიღების შემდეგ იგი მასზე გამოთქმული და გათვალისწინებული შენიშვნების პროექტში ასახვისა და მეორე მოსმენით განხილვისათვის მომზადების მიზნით გადაეცემა წამყვან კომიტეტს, რომელიც კანონპროექტს პირველი მოსმენით მიღებიდან 2 კვირის ვადაში განიხილავს. წამყვანი კომიტეტის სხდომაზე კანონპროექტი განიხილება ქვეპუნქტების, პუნქტების (ნაწილების), მუხლების, თავების ან/და კარების მიხედვით და კენჭი ეყრება ერთიანად.

პარლამენტის მიერ პირველი მოსმენით განხილვისას გათვალისწინებული შენიშვნების გათვალისწინებით გადამუშავებული კანონპროექტი პირველი მოსმენით მიღებიდან 3 კვირის ვადაში კომიტეტის თავმჯდომარის, ხოლო მისი არყოფნის შემთხვევაში –

უფლებამოსილი მოადგილის ხელმოწერით, წერილობითი ფორმით ეგზავნება პარლამენტის აპარატის საორგანიზაციო დეპარტამენტს, პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე მეორე მოსმენით განხილვისა და კენჭისყრისათვის. ამასთანავე, კანონპროექტის თითოეული გვერდი ვიზირებული უნდა იქნეს კომიტეტის აპარატის უფროსის მიერ.

პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე მეორე მოსმენისას კანონპროექტი განიხილება ქვეპუნქტების, პუნქტების (ნაწილების), მუხლების, თავების ან/და კარების მიხედვით და კენჭი ეყრება ერთიანად. პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე კანონპროექტის მეორე მოსმენისას მისი განხილვის ფორმის (ქვეპუნქტების, პუნქტების (ნაწილების), მუხლების, თავების ან/და კარების მიხედვით განხილვის) შესახებ გადაწყვეტილებას წამყვანი კომიტეტის წინადადების საფუძველზე იღებს სხდომის თავმჯდომარე.

დასაშვებია კანონპროექტის მეორე მოსმენით მიღება ცალკეული მუხლების გამოკლებით, ისინი შეიძლება შემოტანილ იქნეს მესამე მოსმენისას. მეორე მოსმენისას კანონპროექტს მთლიანად ეყრება კენჭი. პირველ ყოვლისა ალტერნატიულ წინადადებას უყრიან კენჭს.

კანონპროექტის მეორე მოსმენის დასრულების შემდეგ პარლამენტი კენჭისყრით იღებს ერთ-ერთ შემდეგ გადაწყვეტილებას: ა) კანონპროექტის მეორე მოსმენით მიღების შესახებ; ბ) დამატებითი დამუშავებისათვის კანონპროექტის წამყვან კომიტეტში დაბრუნების შესახებ.

კანონპროექტი, რომელიც მეორე მოსმენით კენჭისყრისას ვერ დააგროვებს მისი მიღებისათვის საქართველოს კონსტიტუციითა და ამ რეგლამენტით დადგენილ ხმათა საჭირო რაოდენობას, ჩავარდნილად ითვლება. ასეთ შემთხვევაში ფორმდება დადგენილება კანონპროექტის მეორე მოსმენით მიუღებლობის შესახებ.

თუ პლენარულ სხდომაზე მეორე მოსმენისას ჩავარდნილი კანონპროექტი სასესიო პერიოდში 1 თვის განმავლობაში ინიციატორის მოთხოვნით არ დადგება პლენარულ სხდომაზე კენჭისყრაზე, იგი უარყოფილად ჩაითვლება. ასევე, უარყოფილად ჩაითვლება კანონპროექტი, რომელიც მეორე მოსმენით კენჭისყრის შედეგად ერთი სესიის განმავლობაში 3-ჯერ ვერ დააგროვებს ხმათა საჭირო რაოდენობას. ამის შესახებ პლენარული სხდომის თავმჯდომარე აცნობებს პარლამენტს. აღნიშნული ფაქტი ფორმდება პლენარული სხდომის ოქმით.

კანონპროექტის მესამე მოსმენით განხილვისას შესაძლებელია მხოლოდ რედაქციული ცვლილებების შეტანა. მესამე მოსმენისათვის პარლამენტის წევრებს ეგზავნება კანონპროექტის შესწორებული ვარიანტი, რომელშიც ასახულია კანონპროექტის მეორე მოსმენისას გამოთქმული და გათვალისწინებული შენიშვნები.

პარლამენტის პლენარული სხდომისათვის მესამე მოსმენით წარდგენილ კანონპროექტს უნდა ერთვოდეს წამყვანი კომიტეტის მიერ მომზადებული, მეორე მოსმენით კენჭისყრის შედეგად გათვალისწინებული შენიშვნების პროექტში გათვალისწინების მდგომარეობის ამსახველი ფურცელი, ასევე, წამყვანი კომიტეტისა და პარლამენტის აპარატის ოურიდიული დეპარტამენტის დასკვნები.

მეორე მოსმენისას დამატებითი განხილვისათვის გადადებული მუხლები კენჭისყრაზე ცალკე დგება. შეიძლება კანონპროექტის მიღება ამ მუხლების გარეშეც, თუ ისინი კანონპროექტის პრინციპული დებულებები არაა.

მესამე მოსმენით კენჭისყრის წინ სავალდებულოა კანონპროექტის საბოლოო რედაქტირებული ვარიანტის პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე დარიგება მესამე მოსმენისას გამოთქმული და გათვალისწინებული შენიშვნების ასახვით. აღნიშნული ვარიანტის თავფურცელი ვიზირებული უნდა იყოს კანონპროექტის თაობაზე მომხსენებლის, წამყვანი კომიტეტის თავმჯდომარის (მისი არყოფნის შემთხვევაში – მისი მოვალეობის შემსრულებლის), კომიტეტის აპარატის პასუხისმგებელი პირის, პარლამენტის აპარატის იურიდიული დეპარტამენტის უფროსის (მისი არყოფნის შემთხვევაში – მისი მოვალეობის შემსრულებლის) და იურიდიული დეპარტამენტის სარედაქციო განყოფილების უფროსის (მისი არყოფნის შემთხვევაში – მისი მოვალეობის შემსრულებლის) მიერ.

მესამე მოსმენისას კანონპროექტის საბოლოო რედაქტირებულ ვარიანტს მთლიანად ეყრება კენჭი. კანონპროექტი, რომელიც მესამე მოსმენით კენჭისყრისას ვერ დააგროვებს მისი მიღებისათვის საქართველოს კონსტიტუციითა და რეგლამენტით დადგენილ ხმათა საჭირო რაოდენობას, ჩავარდნილად ითვლება. ასეთ შემთხვევაში ფორმდება დადგენილება კანონპროექტის მესამე მოსმენით მიუღებლობის შესახებ.

მოცემულ შემთხვევაშიც, მეორე მოსმენის დროს ჩავარდნილი კანონპროექტის მსგავსად, თუ პლენარულ სხდომაზე მესამე მოსმენისას ჩავარდნილი კანონპროექტი სასესიო პერიოდში 1 თვის განმავლობაში ინიციატორის მოთხოვნით არ დადგება პლენარულ სხდომაზე კენჭისყრაზე, იგი უარყოფილად ჩაითვლება. ასევე, უარყოფილად ჩაითვლება კანონპროექტი, რომელიც მესამე მოსმენით კენჭისყრის შედეგად ერთი სესიის განმავლობაში 3-ჯერ ვერ დააგროვებს ხმათა საჭირო რაოდენობას. ამის შესახებ პლენარული სხდომის თავმჯდომარე აცნობებს პარლამენტს. აღნიშნული ფაქტი ფორმდება პლენარული სხდომის ოქმით.

მეორე და მესამე მოსმენებისას უარყოფილ კანონპროექტს, წარდგენის შემთხვევაში, პარლამენტი მათ ახალი საკანონმდებლო ინიციატივის წესით განიხილავს.

აქვე შეიძლება აღინიშნოს კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი პროცედურა, რომლის საფუძველზედაც, პლენარულ სხდომაზე კანონპროექტის განხილვისას, აუცილებლობის შემთხვევაში, მომხსენებლის ან თანამომხსენებლის მოტივირებული წინადადების საფუძველზე პარლამენტმა შეიძლება დადგენილებით მიიღოს გადაწყვეტილება მესამე მოსმენიდან კანონპროექტის მეორე მოსმენით პლენარულ სხდომაზე განხილვისათვის დაბრუნების შესახებ.

რაც შეეხება კანონპროექტის მისაღებად საჭირო კვორუმს, კონსტიტუციის 66-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, **კანონპროექტი ან დადგენილება მიღებულად ითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს დამსწრეთა უმრავლესობა, მაგრამ არანაკლებ პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მესამედისა, თუ კონსტიტუციით არ არის განსაზღვრული კანონპროექტის ან დადგენილების მიღების სხვა წესი. ორგანული კანონის პროექტს პარლამენტი იღებს სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით.**

კანონის, დადგენილების პროექტის ან პარლამენტის სხვა აქტის მიღების თარიღად პარლამენტის მიერ მისი საბოლოო რედაქციით მიღების დღე მიიჩნევა.

2.2.6.1.4. კანონპროექტის დაჩქარებული და გამარტივებული წესით განხილვა

პარლამენტის რეგლამენტის 163-ე მუხლის თანახმად, პარლამენტმა კანონპროექტი შეიძლება განიხილოს და მიიღოს დაჩქარებული წესით, რაც პლენარული სხდომების 1 კვირის განმავლობაში კანონპროექტის სამივე მოსმენით განხილვასა და მიღებას გულისხმობს. პლენარული სხდომის 1 დღეს კანონპროექტის ერთზე მეტი მოსმენით განხილვა და მიღება დასაშვებია მხოლოდ პარლამენტის ბიუროს გადაწყვეტილებით.

კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს პარლამენტის ბიურო კანონპროექტის ინიციატორის ან წამყვანი კომიტეტის წინადადების საფუძველზე. თუ პარლამენტის ბიურო არ მიიღებს გადაწყვეტილებას კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვის შესახებ, ამ საკითხს განიხილავს და გადაწყვეტილებას იღებს პარლამენტის პლენარული სხდომა.

პარლამენტის რეგლამენტით განსაზღვრულია რიგი დებულებები, რა ვითარებაშიც დაუშვებელია კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვა/მიღება, კერძოდ: 1. დაუშვებელია დაჩქარებული წესით საქართველოს კონსტიტუციისა და კონსტიტუციური კანონის პროექტის განხილვა და მიღება; 2. დაჩქარებული წესით კანონპროექტი განიხილება იმ შემთხვევაში, თუ იგი ითვალისწინებს მხოლოდ კანონში ცვლილების შეტანას და არა ახალი კანონპროექტის მიღებას.

დაჩქარებული პროცედურების გარდა, რეგლამენტი ითვალისწინებს, აგრეთვე, ე.წ. გამარტივებულ პროცედურებს რეგლამენტივე განსაზღვრულ შემთხვევებში. საქართველოს კანონის ძალადაკარგულად გამოცხადების შესახებ კანონპროექტი, აგრეთვე, იმ კანონში ცვლილების შეტანის შესახებ კანონპროექტი, რომელიც შეეხება კანონით გათვალისწინებული თარიღის (ვადის) ან ტერმინოლოგიური ხასიათის ცვლილებას, პარლამენტის სხდომაზე განიხილება და მიიღება გამარტივებული წესით – ერთი მოსმენით.

კანონპროექტის (გარდა კანონის ძალადაკარგულად გამოცხადების შესახებ კანონპროექტისა, რომელიც განიხილება პარლამენტის ბიუროს გადაწყვეტილების გარეშე) გამარტივებული წესით განხილვის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს პარლამენტის ბიურო, კანონპროექტის ინიციატორის ან წამყვანი კომიტეტის წინადადების საფუძველზე.

დაჩქარებული და გამარტივებული წესით დაუშვებელია საქართველოს კონსტიტუციისა და კონსტიტუციური კანონის პროექტის განხილვა და მიღება.

2.2.6.1.5. კანონპროექტზე ხელის მოწერა და გამოქვეყნება

პარლამენტის მიერ მიღებული კანონპროექტი 7 დღის ვადაში (ამ ვადაში არ ითვლება დასვენების (უქმე) დღე) გადაეცემა საქართველოს პრეზიდენტს, რომელიც საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილი წესით ხელს აწერს კანონპროექტს და აქვეყნებს კანონს 10 დღის ვადაში.

საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია დადგენილ ვადაში ხელი არ მოაწეროს კანონპროექტს და მოტივირებული შენიშვნებით დაუბრუნოს იგი პარლამენტს. მოტივირებული შენიშვნებით საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დაბრუნებულ კანონპროექტს პარლამენტი განიხილავს 15 დღის ვადაში. ხაზი უნდა გაესვას იმ გარემოებას, რომ პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნები კანონპროექტის სახით უნდა იყოს ჩამოყალიბებული. სწორედ ამ კანონპროექტს უყრის პარლამენტი კენჭს და თუ მიიღებს პრეზიდენტის შენიშვნებს, კანონპროექტი 5 დღის ვადაში კვლავ გადაეცემა საქართველოს პრეზიდენტს, რომელიც მის საბოლოო რედაქციას ხელს აწერს და აქვეყნებს კანონს 7 დღის ვადაში. თუ პარლამენტი არ მიიღებს პრეზიდენტის შენიშვნებს, კენჭი ეყრება კანონპროექტის პირვანდელ რედაქციას.

პრეზიდენტის ვეტოს დასაძლევად დადგენილი კვორუმი კონსტიტუციის 68-ე მუხლის მე-4 პუნქტით განისაზღვრება: პრეზიდენტის ვეტოს შემთხვევაში, კანონის პროექტი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სითითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი, ორგანული კანონის შემთხვევაში ხმათა საგალდებულო რაოდენობა სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტს, კონსტიტუციური კანონის პროექტის შემთხვევაში კი – პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ სამ მეოთხედს შეადგენს.

ვეტოს დაძლევის შემდეგ კანონპროექტი კვლავაც პრეზიდენტს ეგზავნება და თუ იგი დადგენილ ვადაში არ გამოაქვეყნებს კანონს, მას ხელს აწერს და 5 დღეში აქვეყნებს პარლამენტის თავმჯდომარე.

პრეზიდენტის ვეტოს შემთხვევაში, თუ კანონპროექტი კენჭისყრისას ვერ დააგროვებს ხმათა საჭირო რაოდენობას, იგი უარყოფილად ითვლება. პარლამენტს შეუძლია მომდევნო მორიგ სესიაზე, საქართველოს პრეზიდენტთან კონსულტაციის შემდეგ დაუბრუნდეს დადგენილი წესით მის განხილვას.

კანონი ოფიციალურად ქვეყნდება საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს“ ვებ-გვერდზე (www.matsne.gov.ge) და ამოქმედდება გამოქვეყნებიდან მე-15 დღეს, თუ ამ კანონით სხვა ვადა არ არის განსაზღვრული.

2.2.6.1.6. კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანა

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში გარკვეულ კანონპროექტებთან დაკავშირებით განსაზღვრულია ზოგადი პროცედურებისგან განსხვავებული წესები.

თავისებურებით გამოირჩევა ქვეყნის ძირითად კანონში ცვლილება/დამატებების განხორციელების წესი და პროცედურები. სწორედ მისი მნიშვნელობიდან გამომდინარე, მას საქართველოს კონსტიტუციაში ცალკე, მე-8 თავი ეძღვნება. კონსტიტუციის 102-ე

მუხლის თანახმად, კონსტიტუციის ზოგადი ან ნაწილობრივი გადასინჯვის შესახებ კანონპროექტის პარლამენტისათვის წარდგენის უფლება აქვთ პარლამენტის სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტს და არანაკლებ 200 000 ამომრჩეველს.

იმ შემთხვევაში, როდესაც ინიციატორად გვევლინება პარლამენტართა ნახევარი, პარლამენტის ბიურო პარლამენტის სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტის მიერ წარდგენილ საქართველოს კონსტიტუციის ზოგადი ან ნაწილობრივი გადასინჯვის შესახებ კანონპროექტს, ხელმოწერების ნამდვილობის შემოწმების მიზნით, გადასცემს პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტს, რომელიც 1 კვირის ვადაში ამოწმებს მას და შედეგებს წარუდგენს პარლამენტის ბიუროს.

იმ შემთხვევაში, როდესაც ინიციატორად გვევლინებიან ამომრჩეველები, ამ უფლების განხორციელების მიზნით, საარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქეები ქმნიან საინიციატივო ჯგუფს, არანაკლებ 10 წევრის შემადგენლობით. საინიციატივო ჯგუფი პარლამენტის ბიუროს მიმართავს განცხადებით რეგისტრაციაში გატარების შესახებ. განცხადებას უნდა ერთვოდეს საქართველოს კონსტიტუციის ზოგადი ან ნაწილობრივი გადასინჯვის შესახებ კანონპროექტი და საინიციატივო ჯგუფის წევრთა მონაცემები. ამ მასალებს პარლამენტის ბიურო 3 დღის ვადაში გადასცემს პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტს. პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტი საინიციატივო ჯგუფის რეგისტრაციაში გატარების შესახებ განცხადებით მიმართვიდან 7 დღის ვადაში საინიციატივო ჯგუფს გადასცემს სარეგისტრაციო მოწმობას ან მოტივირებულ უარს ეუბნება რეგისტრაციაზე. საინიციატივო ჯგუფი სარეგისტრაციო მოწმობის მიღების დღიდან უფლებამოსილია დაიწყო საქართველოს კონსტიტუციის ზოგადი ან ნაწილობრივი გადასინჯვის შესახებ კანონპროექტის მხარდამჭერთა ხელმოწერების შეგროვება. ხელმოწერების შესაგროვებლად პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტის მიერ დადგენილი ფორმის თითოეულ ფურცელს ხელს აწერს არა უმეტეს 50 ამომრჩეველისა. ისინი პირადად აღნიშნავენ შემდეგ მონაცემებს: სახელს, გვარს, დაბადების წელს, თვესა და რიცხვს, მისამართს, პირად ნომერს, ტელეფონის ნომერსა და ხელმოწერის თარიღს. ყოველ ასეთ ფურცელს ხელმოწერით ადასტურებს ხელმოწერების შეგროვებისთვის პასუხისმგებელი პირი, რომელიც პასუხისმგებელია ხელმოწერების სისწორისათვის და პასუხს აგებს ხელმოწერების გაყალბებისათვის. თითოეული პასუხისმგებელი პირის ხელმოწერა უნდა დამოწმდეს სანოტარო ბიუროში.

შევსებულ ხელმოწერების ფურცლებს საინიციატივო ჯგუფი სარეგისტრაციო მოწმობის მიღებიდან 4 თვის ვადაში წარუდგენს პარლამენტის ბიუროს, რომელიც მათ პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტს გადასცემს. კომიტეტი ხელმოწერების ფურცლების მიღებიდან 1 თვის ვადაში ამოწმებს ხელმოწერების ნამდვილობას და შედეგებს წარუდგენს პარლამენტის ბიუროს. თუ დადგინდა, რომ ხელმოწერები შესრულებულია პარლამენტის რეგლამენტის მოთხოვნათა დარღვევით, პარლამენტის ბიურო უარს ეუბნება საინიციატივო ჯგუფს საქართველოს კონსტიტუციის ზოგადი ან ნაწილობრივი გადასინჯვის შესახებ კანონპროექტის პარლამენტში განსახილველად წარდგენაზე. თუ შემოწმების შედეგად ნამდვილ ხელმოწერათა

რაოდენობა 200 000-ზე ნაკლები აღმოჩნდა, ამომრჩეველთა ინიციატივით, საქართველოს კონსტიტუციის ზოგადი ან ნაწილობრივი გადასინჯვის შესახებ კანონპროექტის წარდგენის უფლების განხორციელება უარყოფილად ითვლება.

ამომრჩეველთა ხელმოწერების ნამდვილობის შესახებ პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტის დადებითი დასკვნა და 200 000 ამომრჩევლის მიერ წარმოდგენილი საქართველოს კონსტიტუციის ზოგადი ან ნაწილობრივი გადასინჯვის შესახებ კანონპროექტი წარედგინება პარლამენტის ბიუროს, რომელსაც საკითხი შეაქვს პარლამენტის უახლოესი პლენარული სხდომების დღის წესრიგში კონსტიტუციური კანონის პროექტის გამოქვეყნებისა და საყოველთაო-სახალხო განხილვის საორგანიზაციო კომისიის შექმნის მიზნით, ხოლო ხელმოწერების ფურცლები გადაეცემა პარლამენტის აპარატის საორგანიზაციო დეპარტამენტს.

ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი პროცედურა, რომელიც საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილება/დამატებების განხორციელებას განსაკუთრებულ მნიშვნელობას სძენს, კონსტიტუციური კანონის პროექტის საყოველთაო-სახალხო განხილვისათვის წარდგენაა. საქართველოს კონსტიტუციის ზოგადი ან ნაწილობრივი გადასინჯვის შესახებ კანონპროექტის საყოველთაო-სახალხო განხილვის უზრუნველყოფის მიზნით, პარლამენტი იღებს გადაწყვეტილებას საყოველთაო-სახალხო განხილვის საორგანიზაციო კომისიის შექმნის თაობაზე. **აღნიშნული კომისია 1 თვის ვადაში განიხილავს საქართველოს კონსტიტუციის ზოგადი ან ნაწილობრივი გადასინჯვის შესახებ კანონპროექტთან დაკავშირებულ მასალებს. პარლამენტი ამ კანონპროექტის განხილვას იწყებს მისი გამოქვეყნებიდან 1 თვის შემდეგ.**

2.2.6.1.7. სახელმწიფო სიმბოლოების შესახებ კანონების პროექტების განხილვა

თავისებურებით გამოირჩევა საქართველოს სახელმწიფო სიმბოლოების შესახებ ორგანული კანონების პროექტების განხილვა და მიღება. პარლამენტი საქართველოს სახელმწიფო სიმბოლოების შესახებ ორგანული კანონების პროექტებს განხილვამდე აქვეყნებს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს“ ვებგვერდზე საყოველთაო-სახალხო განხილვისათვის, თუ ეს პროექტები ეხება გერბისა და დროშის აღწერილობას, ან ჰიმნის ტექსტსა და მუსიკას.

საქართველოს სახელმწიფო სიმბოლოების შესახებ ორგანული კანონების პროექტების საყოველთაო-სახალხო განხილვის უზრუნველყოფის მიზნით, პარლამენტი იღებს გადაწყვეტილებას საყოველთაო-სახალხო განხილვის საორგანიზაციო კომისიის შექმნის თაობაზე. მოცემულ შემთხვევაშიც, საყოველთაო-სახალხო განხილვის საორგანიზაციო კომისია საქართველოს სახელმწიფო სიმბოლოების შესახებ ორგანული კანონების პროექტების გამოქვეყნებიდან 1 თვის ვადაში განიხილავს ამ პროექტებთან დაკავშირებულ მასალებს. საქართველოს სახელმწიფო სიმბოლოების შესახებ ორგანული კანონების პროექტები პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე განიხილება და მიიღება ერთი მოსმენით.

2.2.6.1.8. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის დამტკიცება

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 193-ე მუხლის თანახმად, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის დამტკიცების მიზნით აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო პარლამენტს წარუდგენს „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის პროექტს და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს მიერ დადგენილი წესით მიღებულ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციას. **აღნიშნული ორგანული კანონი განიხილება და მიიღება ერთი მოსმენით და ის მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობა.**

იმ შემთხვევაში, თუ პარლამენტი არ დაამტკიცებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციას, მიიღება დადგენილება კონსტიტუციის მიმართ გამოთქმული შენიშვნების თაობაზე. თავის მხრივ, თუ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო გაიზიარებს აღნიშნულ შენიშვნებს, კონსტიტუციის პროექტი განმეორებით წარედგინება პარლამენტს, წინააღმდეგ შემთხვევაში, იქმნება შემთანხმებელი კომისია.

შემთანხმებელი კომისია 1 თვის ვადაში შეიმუშავებს „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის პროექტისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის შეთანხმებულ ტექსტებს და წარუდგენს პარლამენტს. პარლამენტი ერთი მოსმენით განიხილავს შეთანხმებულ ტექსტებს და იღებს დადგენილებას „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ორგანული კანონის პროექტისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის შეთანხმებული ტექსტების საფუძველად მიღების და მათი აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოსთვის გადაცემის შესახებ“. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო განიხილავს და კენჭს უყრის აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის შეთანხმებულ ტექსტს და ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის მიღების შემთხვევაში, პარლამენტს წარუდგენს „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის პროექტსა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციას.

პარლამენტის მიერ დადგენილი წესით დამტკიცებული აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია და პარლამენტის მიერ მიღებული „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის პროექტი ეგზავნება საქართველოს პრეზიდენტს. საქართველოს პრეზიდენტი 10 დღის ვადაში ხელს აწერს და აქვეყნებს „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონს ან მოტივირებული შენიშვნებით უბრუნებს პარლამენტს ორგანული კანონის პროექტს და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციას. თუ პარლამენტი არ მიიღებს საქართველოს პრეზიდენტის შენიშვნებს, კენჭი ეყრება ორგანული კანონის პროექტის პირვანდელ რედაქციას,

რომელიც მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას პარლამენტის სიითი შემაღველობის არანაკლებ სამი მეხუთედი მაინც დაუჭერს მხარს.

თუ საკანონმდებლო ორგანო საქართველოს პრეზიდენტის შენიშვნებს მიიღებს, პარლამენტი 5 დღის ვადაში საქართველოს პრეზიდენტის მიერ წარმოდგენილ შენიშვნებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საბჭოს უგზავნის. თავის მხრივ, თუ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო მიიღებს საქართველოს პრეზიდენტის შენიშვნებს, იგი 5 დღის ვადაში პარლამენტს წარუდგენს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციისა და „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის პროექტის საბოლოო რედაქციებს. პარლამენტის მიერ მიღებული „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის პროექტი 5 დღის ვადაში ეგზავნება საქართველოს პრეზიდენტს. საქართველოს პრეზიდენტი 7 დღის ვადაში ხელს აწერს და აქვეყნებს „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონს.

თუ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო არ მიიღებს საქართველოს პრეზიდენტის შენიშვნებს, იქმნება შემთანხმებელი კომისია და მუშავდება შეთანხმებული პროექტი.

2.2.6.1.9. ბიუჯეტის კანონის პროექტის განხილვა და მიღება

თავისებურებით გამოირჩევა, აგრეთვე, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის განხილვა და მიღება. არაუგვიანეს 1 ოქტომბრისა საქართველოს მთავრობა პარლამენტს წარუდგენს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტს საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული თანდართული მასალებით (მათ შორის, მოხსენება მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ) და სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის შესაბამის ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტს. ეს ყოველივე საზოგადოებისათვის ხელმისაწვდომი უნდა გახდეს მათი პარლამენტისათვის წარდგენისთანავე.

პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტი სხვა კომიტეტების, ფრაქციების, უმრავლესობის, უმცირესობის, დამოუკიდებელ პარლამენტის წევრთა, პარლამენტის აპარატის იურიდიული დეპარტამენტის, აგრეთვე, საქართველოს ეროვნული ბანკისა და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნებს წარუდგენს პარლამენტის თავმჯდომარეს არაუგვიანეს 20 ოქტომბრისა. პარლამენტის თავმჯდომარე სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის შესახებ დასკვნებს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის მიერ გადაცემიდან 2 დღის ვადაში, მაგრამ არაუგვიანეს 22 ოქტომბრისა, უგზავნის საქართველოს მთავრობას.

საქართველოს მთავრობა სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის (რომლის თითოეული გვერდი ვიზირებულია მისი მომზადებისათვის პასუხისმგებელი პირის მიერ) და ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის გადამუშავებულ ვარიანტებს განსახილველად წარუდგენს პარლამენტს არაუგვიანეს 5 ნოემბრისა.

პროექტს უნდა ერთვოდეს ინფორმაცია წარდგენილი წინადადებებისა და შენიშვნების შესახებ, თითოეული მათგანის გათვალისწინების მდგომარეობის მითითებით. სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის და ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის გადამუშავებული ვარიანტები პარლამენტისათვის წარდგენიდან 2 დღის ვადაში ეგზავნება პარლამენტის კომიტეტებს, ფრაქციებს, უმრავლესობას, უმცირესობას, დამოუკიდებელ პარლამენტის წევრებს, პარლამენტის აპარატის იურიდიულ დეპარტამენტს, აგრეთვე, საქართველოს ეროვნულ ბანკსა და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს, რის შემდეგაც იწყება პლენარული მოსმენა. **სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტი პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე განიხილება ერთი მოსმენით.**

პლენარულ სხდომაზე სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტს და მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ მოხსენებას წარადგენს (წარადგენენ) საქართველოს პრემიერ-მინისტრი ან საქართველოს მთავრობის რომელიმე წევრი (წევრები) საქართველოს პრემიერ-მინისტრის შესაბამისი აქტით მიღებული დავალებით.

სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის განხილვაში შესვენების გამოცხადებიდან 2 დღის ვადაში, მაგრამ არაუგვიანეს 14 ნოემბრისა, კომიტეტები, ფრაქციები, უმრავლესობა და უმცირესობა, დამოუკიდებელი პარლამენტის წევრები თავიანთ დასკვნებსა და წინადადებებს (შენიშვნებს) წარუდგენენ პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტს, რომელიც მათ თავის დასკვნასთან და წინადადებებთან (შენიშვნებთან) ერთად იმავე დღეს უგზავნის პარლამენტის თავმჯდომარეს. პარლამენტის თავმჯდომარე დასკვნებსა და წინადადებებს (შენიშვნებს) მიღებიდან 1 დღის ვადაში, მაგრამ არაუგვიანეს 15 ნოემბრისა, უგზავნის საქართველოს მთავრობას.

საქართველოს მთავრობა დასკვნებისა და წინადადებების (შენიშვნების) გადაცემის შემდეგ, მაგრამ არაუგვიანეს 30 ნოემბრისა, წარუდგენს პარლამენტს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის (რომლის თითოეული გვერდი ვიზირებულია მისი მომზადებისათვის პასუხისმგებელი პირის მიერ) და ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის საბოლოო ვარიანტებს პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე გამოთქმული წინადადებებისა და შენიშვნების გათვალისწინების მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციასთან ერთად, რომლებიც მომდევნო დღეს ეგზავნება პარლამენტის კომიტეტებს, ფრაქციებს, უმრავლესობას, უმცირესობას, დამოუკიდებელ პარლამენტის წევრებს, აგრეთვე, საქართველოს ეროვნულ ბანკსა და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს.

სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტს პარლამენტი პლენარულ სხდომაზე განიხილავს საქართველოს მთავრობის მიერ მისი საბოლოო ვარიანტის წარდგენიდან არაუადრეს 5 დღისა. პარლამენტი სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტს იღებს სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით. სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტს კენჭი ეყრება არაუგვიანეს დეკემბრის მესამე პარასკევისა.

თუ პარლამენტი ვერ მიიღებს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტს არაუგვიანეს დეკემბრის მესამე პარასკევისა, შესაძლებელია სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის იმავე ვარიანტს ან საქართველოს მთავრობისა და პარლამენტის წევრთა

შემთანხმებელი კომისიის მონაწილეობით გადამუშავებულ პროექტს ხელახლა ეყაროს კენჭი 10 დღის ვადაში, მაგრამ არაუგვიანეს 31 დეკემბრისა. თუ მომდევნო საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე პარლამენტი ვერ მიიღებს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტს, ხარჯები დაიფარება წინა წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის მიხედვით.

2.2.6.2. პარლამენტის კონტროლის უფლებამოსილებები

2.2.6.2.1. საპარლამენტო კონტროლი

საქართველოს პარლამენტის, როგორც სახელმწიფოს უმაღლესი წარმომადგენლობითი და საკანონმდებლო ორგანოს, უფლებამოსილებათა არსენალში საკანონმდებლოსთან ერთად, გამოსარჩევია კონტროლის ფუნქციები.

პარლამენტისთვის საკონტროლო ფუნქციის მინიჭება უკავშირდება პარლამენტარიზმის დამკვიდრებას და იმას, რომ არჩევითი ორგანო უნდა გვევლინებოდეს წამყვან სტრუქტურად სხვა კონსტიტუციურ ინსტიტუციებთან შედარებით. თანამედროვე ეტაპზე უკვე შეჯერებულია აზრი იმის შესახებ, რომ **საპარლამენტო კონტროლის ფუნქცია წარმოადგენს საპარლამენტო მმართველობის ფორმის რაციონალიზაციის ერთ-ერთ ნათელ გამოვლინებას**. მთავრობისა და უმრავლესობის ურთიერთკავშირის გაძლიერების პარალელურად, პარლამენტის არასაკანონმდებლო ფუნქციების, ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის მიმართულებების განსაზღვრისა და კონტროლის ფუნქციების გაძლიერებას უმნიშვნელოვნესი დატვირთვა ენიჭება⁵³⁵. იმ პირობებში, როდესაც, საკანონმდებლო პროცესშიც კი აღმასრულებელი ხელისუფლების როლი საკმაოდ დიდია, ამასთან, ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განხორციელება აღმასრულებელი ხელისუფლების პრეროგატივაა, პარლამენტს საშუალება აქვს, მის მიერ კონსტიტუციით მინიჭებული უფლებამოსილების – ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრის – შემდეგ, გააკონტროლოს მთავრობა პარლამენტის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებისა და განსაზღვრული მიმართულების სწორად და სრულყოფილად დაცვასა და განხორციელებაში.

საპარლამენტო კონტროლის ფუნქციის განხორციელება, მისი ეფექტურობა, სხვადასხვა გარემოებაზეა დამოკიდებული. კონტროლის შინაარსს მნიშვნელოვნად განაპირობებს ის, თუ რომელი საპარლამენტო სუბიექტი ახორციელებს მას – უმცირესობა, თუ – უმრავლესობა. ასევე, უნდა აღინიშნოს, რომ განმსაზღვრელ ფაქტორს წარმოადგენს მმართველობის ფორმა. საპარლამენტო მმართველობის სახელმწიფოებში, როგორც წესი, საპრეზიდენტო მმართველობის სახელმწიფოებთან შედარებით, განსხვავებული სურათი გვხვდება, რამეთუ ამ უკანასკნელში ხელისუფლების ორ შტოს შორის შედარებით ნაკლები კავშირია და შესაბამისად, ნაკლები კონტროლის მექანიზმები გვხვდება. ამის საპირისპიროდ, საპარლამენტო მმართველობის სახელმწიფოებში, აღმასრულებელი ხელისუფლება მნიშვნელოვნად არის დაკავშირებული საპარლამენტო უმრავლესობაზე, რამდენადაც სწორედ საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ ყალიბდება მთავრობა. ამგვარად, საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში, ტექნიკურად შესაძლებელია, რომ პრეზიდენტი, რომელიც სახელმწიფოსა და აღმასრულებელი

ხელისუფლების მეთაურია, საპარლამენტო უმრავლესობასთან და უმცირესობასთან არ იყოს დაკავშირებული. აქედან გამომდინარე, შესაძლებელია საპარლამენტო კონტროლის განმანორციელებელი სუბიექტები იყოს, როგორც საპარლამენტო უმრავლესობის, ისე უმცირესობის წარმომადგენლები. რა თქმა უნდა, შესაძლოა პრეზიდენტს არ ჰყავდეს „საკუთარი უმრავლესობა“, მაგრამ გარკვეულ საპარლამენტო ჯგუფთან ჰქონდეს კავშირი.

საპარლამენტო მმართველობის სახელმწიფოებში, როგორც აღვნიშნეთ, იმ პირობებში, როდესაც აღმასრულებელ ხელისუფლებას ესაჭიროება პარლამენტის, ე.ი. მისი უმრავლესობის ნდობა, პრაქტიკულად გამორიცხულია, რომ, თუ მთავრობა არ სარგებლობს საპარლამენტო უმრავლესობის მხარდაჭერით, შეძლოს საქმიანობის განხორციელება. სწორედ ამიტომ, ასეთ შემთხვევებში, საპარლამენტო უმცირესობაა დაიტერესებული სუბიექტი, ისარგებლოს კონსტიტუციით განსაზღვრული კონტროლის პროცედურებით. ყოველივე ზემოაღნიშნულზე საუბრისას, ბუნებრივია, ყურადღება მახვილდებოდა პარლამენტის საკონტროლო ფუნქციის განხორციელების ეფექტურობაზე, რამდენადაც, ნებისმიერი მმართველობის ფორმის სახელმწიფოში, აღნიშნული ფუნქციით სარგებლობის უფლება აქვს პარლამენტსა და მის წევრებს. თუ გადავხედავთ საპარლამენტო კონტროლის განმანორციელებელ სუბიექტებთან დაკავშირებით არსებულ სტატისტიკურ მონაცემებს, უნდა ითქვას, რომ ამ უფლებამოსილებებით, როგორც წესი, საპარლამენტო უმცირესობა სარგებლობს და ეს არა მარტო საქართველოს რეალობისთვისაა დამახასიათებელი. ასეთი პრაქტიკა გვხვდება საზღვარგარეთის ქვეყნებშიც და სწორედ ამიტომ არის მნიშვნელოვანი, რომ უმცირესობისთვისაც იყოს გარანტირებული საპარლამენტო კონტროლის გასახორციელებლად საჭირო პროცედურული მოწესრიგება.

საქართველოს კონსტიტუციის 48-ე მუხლის თანახმად, საქართველოს პარლამენტი განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს და შემდეგ უკვე კონსტიტუციით განსაზღვრულ საზღვრებში კონტროლს უწევს მთავრობის მიერ განხორციელებულ ქმედებებს. როგორც ვხედავთ, პარლამენტის მიერ კონტროლის ფარგლები საქართველოს კონსტიტუციითა შემოსაზღვრული და საკანონმდებლო ორგანო მას ვერ გაცდება.

2.2.6.2.2. საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმები

საქართველოს კონსტიტუციაში პარლამენტის მიერ გასახორციელებელი რამდენიმე საკონტროლო უფლებამოსილება გვხვდება. პირველ ყოვლისა, შეიძლება აღინიშნოს, საქართველოს კონსტიტუციის 59-ე მუხლი, რომლის პირველი და მეორე პუნქტები განსაზღვრავენ მთავრობისათვის კითხვა/შეკითხვით მიმართვის საფუძვლებს. კონტროლის ერთ-ერთ სახესხვაობად გვევლინება პარლამენტის მიერ მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადება და ასევე, მის მიმართ ნდობის არ გამოცხადება. თუ კონტროლის არსის იმ დეფინიციიდან გამოვალთ, რომელიც მთავრობის მიერ უკვე განხორციელებულ საქმიანობაზე პარლამენტის კონტროლს გულისხმობს, მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადება შესაძლებელია მოცემულ კატეგორიაში ვერ ჯდებოდეს. თუმცა, ავტორთა

მეორე ნაწილი პარლამენტის მიერ მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადებას საპარლამენტო კონტროლის არეალში აქცევს და ერთ-ერთ სახესხვაობად განიხილავს, რაც რა თქმა უნდა, საფუძველს მოკლებული არ არის.

როგორც აღინიშნა, საპარლამენტო კონტროლის ფორმები და საფუძვლები საქართველოს კონსტიტუციაშია გაწერილი, თუმცა მექანიზმები, საზღვარგარეთის ქვეყნებში დამკვიდრებული პრაქტიკის მსგავსად, უფრო დეტალურად პარლამენტის რეგლამენტშია გაწერილი.

2.2.6.2.2.1. ინტერპელაცია

პარლამენტის მიერ მთავრობის საქმიანობაზე კონტროლის ერთ-ერთ ყველაზე აპრობირებულ მექანიზმად **ინტერპელაცია** გვევლინება. მოცემული პრეროგატივა გაწერილია საქართველოს კონსტიტუციის 59-ე მუხლში, რომელიც ამ ფორმის ორ სახესხვაობას იცნობს: **ერთი, როდესაც ინტერპელაციის განმასრვლებელი სუბიექტი ინდივიდუალურად ერთი პარლამენტის წევრია და მეორე, როდესაც ამას პარლამენტართა გარკვეული ჯგუფი ახორციელებს.**

კონსტიტუციის 59-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, პარლამენტის წევრი უფლებამოსილია კითხვით მიმართოს: ა) პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ ორგანოს; ბ) საქართველოს მთავრობას; გ) მთავრობის წევრს; დ) ყველა ღონის ტერიტორიული ერთეულის აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოს ხელმძღვანელს; ე) სახელმწიფო დაწესებულებას.

რაც მთავარია, **კითხვით მიმართვის უფლებამოსილებაში შედის, აგრეთვე, პასუხის მიღების უფლებაც.** რეგლამენტის თანახმად, კითხვა შეიძლება დასმულ იქნას მხოლოდ წერილობითი ფორმით. თითოეული ორგანო და თანამდებობის პირი, რომელსაც კითხვით მიმართეს, ვალდებულია პარლამენტს კითხვის მიღებიდან 7 დღეში წარუდგინოს წერილობითი პასუხი. შესაბამის თანამდებობის პირს, კითხვის ავტორთან შეთანხმებით, კითხვაზე პასუხის გაცემის ვადა შეიძლება გაუგრძელდეს 10 დღით.

იმავე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად კი, „პარლამენტის წევრთა სულ ცოტა ათკაციან ჯგუფს, საპარლამენტო ფრაქციას უფლება აქვთ შეკითხვით მიმართონ პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ ორგანოს, მთავრობას, მთავრობის ცალკეულ წევრს, რომლებიც ვალდებულნი არიან უპასუხონ დასმულ შეკითხვას პარლამენტის სხდომაზე. პასუხი შეიძლება გახდეს პარლამენტის განხივლის საგანი“. კითხვის ადრესატები ვალდებულნი არიან, დასმულ შეკითხვას უპასუხონ პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე, პლენარული სხდომების ყოველი თვის ბოლო პარასკევს, სამთავრობო საათის დროს. შეკითხვა შეიძლება იყოს წერილობითი ან ზეპირი. შეკითხვაზე პასუხი წერილობითი ფორმით წარედგინება პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე.

კითხვა შეკითხვისგან იმით განსხვავდება, რომ განსხვავებულია როგორც სუბიექტთა წრე, ისე ადრესატები. ისინი პროცედურული თვალსაზრისითაც განსხვავდებიან. კერძოდ, ერთ შემთხვევაში პასუხი ეცნობება კითხვის ავტორს, ხოლო შეკითხვის შემთხვევაში პასუხი წერილობითი ფორმით წარედგინება პლენარულ სხდომაზე. შეკითხვა

შესაძლებელია, ასევე, დაისვას ზეპირად პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე სამთავრობო საათამდე არაუგვიანეს 14 დღისა. შესაძლებელია წერილობით იქნეს წარდგენილი შეკითხვა, თუმცა სამთავრობო საათის დღემდე არაუგვიანეს 10 დღისა.

სამთავრობო საათზე მოსმენილი საკითხები შეიძლება გახდეს პარლამენტის განხილვის საგანი, რისთვისაც გადაწყვეტილების პროექტის მოსამზადებლად შეიძლება შეიქმნას სპეციალური ჯგუფი, რომლის შემადგენლობაში ამ საკითხების ინიციატორთა არანაკლებ თითო წარმომადგენელი მაინც შედის.

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 221-ე მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, *„თანამდებობის პირს უფლება აქვს, კითხვისა და შეკითხვას პასუხი არ გასცეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ინფორმაცია სახელმწიფო ან სამხედრო საიდუმლოებას შეიცავს“*.

საქართველოს პარლამენტის 226-ე მუხლის მიხედვით, „პარლამენტის კომიტეტები და სხვა დროებითი კომისიები მათი კომპეტენციისთვის მიკუთვნებულ საკითხებზე ინფორმაციის მოსმენის, კონტროლისა და შემოწმების შედეგად საქართველოს კონსტიტუციისა და კანონების დადგენის გამოვლენილ ფაქტებზე შეიძულებენ და საქართველოს მთავრობას, აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვა ორგანოებს უგზავნიან რეკომენდაციებს. მათი განხილვის შედეგები ან მიღებული ზომები არა უგვიანეს ერთი თვისა ან წინასწარ დადგენილ ვადაში ეცნობება პარლამენტის შესაბამის კომიტეტსა და კომისიას“.

საპარლამენტო კონტროლის კიდევ ერთ სახეს ითვალისწინებს პარლამენტის რეგლამენტის 225-ე მუხლი, რომლის თანახმადაც, პარლამენტის პლენარული სხდომა, ბიურო, კომიტეტი უფლებამოსილია აქტუალური საკითხის შესწავლისა და შესაბამისი გადაწყვეტილების პროექტის მომზადების მიზნით, პარლამენტის წევრთაგან დანიშნოს მომხსენებელი ან მომხსენებელთა ჯგუფი, რომელიც თავისი შემადგენლობიდან ირჩევს მთავარ მომხსენებელს. მომხსენებელი ადგენს საკითხის შესწავლის გეგმასა და გრაფიკს, განსაზღვრავს მის შესწავლაში მონაწილე სპეციალისტებს, ხელმძღვანელობს საკითხის შესწავლას, პასუხისმგებელია მისი დამუშავებისა და გადაწყვეტილების პროექტის მომზადებისათვის. პარლამენტის პლენარული სხდომის მიერ დანიშნულ მომხსენებელს უფლება აქვს, ადმინისტრაციული ორგანოსაგან გამოითხოვოს და მიიღოს ნებისმიერი ინფორმაცია (მათ შორის, კონფიდენციალური) და ახსნა-განმარტება ნებისმიერ საკითხზე. მომხსენებელი გადაწყვეტილების პროექტს განსახილველად წარუდგენს პარლამენტის ბიუროს ან კომიტეტის სხდომას.

2.2.6.2.2.2. დროებითი საგამოძიებო კომისია

საქართველოს კონსტიტუციის 56-ე მუხლის შესაბამისად, **პარლამენტში იქმნება დროებითი საგამოძიებო კომისია სახელმწიფო ორგანოებისა და თანამდებობის პირების მიერ საქართველოს კანონმდებლობის დარღვევის ფაქტების გამოკვლევისა და შესაბამისი რეაგირების მიზნით, ან განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი სახელმწიფო და საზოგადოებრივი საკითხების შესასწავლად.** დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის საფუძველია ინფორმაცია: ა) *სახელმწიფო ორგანოს, თანამდებობის პირის*

კანონსაწინააღმდეგო ქმედების შესახებ, კორუფციული სამართალდარღვევის შესახებ, რომლებიც საფრთხეს უქმნის საქართველოს სახელმწიფო უშიშროებას, სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, პოლიტიკურ, ეკონომიკურ თუ სხვა ინტერესებს; ბ) სახელმწიფო ბიუჯეტის, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის არამართლზომიერი ხარჯვის შესახებ; გ) რომლის შესწავლაც სახელმწიფო და საზოგადოებრივი თვალსაზრისით განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია.

რაც შეეხება დროებითი კომისიის შექმნის მოთხოვნის უფლებამოსილებით აღჭურვილ სუბიექტებს, ესენია: პარლამენტის თავმჯდომარე, კომიტეტი, ფრაქცია, პარლამენტის შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მესუთედი. აღნიშნული სუბიექტები წარდგინებით მიმართავენ ბიუროს, საკითხის უახლოესი პლენარული სხდომის დღის წესრიგში შესატანად. **დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის მიზანშეწონილობის საკითხს პარლამენტი კენჭს უყრის პლენარულ სხდომაზე დამსწრეთა ხმების უმრავლესობით, მაგრამ არანაკლებ პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მესამედისა.** პარლამენტის გადაწყვეტილებაში მითითებული უნდა იყოს დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის საფუძველი, გამოსაკვლევ საკითხთა წრე, კომისიის უფლებამოსილების ვადა და წევრთა რაოდენობა.

მას შემდეგ, რაც პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე მიზანშეწონილად იქნება მიჩნეული დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნა, პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტი განსაზღვრავს დროებით საგამოძიებო კომისიაში პროპორციული წარმომადგენლობის კვოტებს, რასაც შემდეგ პარლამენტის ბიურო ამტკიცებს. დროებითი საგამოძიებო კომისიის შემადგენლობა განისაზღვრება ფრაქციებში გაერთიანებულ პარლამენტის წევრთა და იმ პარლამენტის წევრთა რაოდენობის პროპორციულად, რომლებიც არ არიან გაერთიანებული არცერთ ფრაქციაში. რაც მთავარია, უნდა აღინიშნოს, რომ დროებით საგამოძიებო კომისიაში უმრავლესობის წარმომადგენლობა არ უნდა აღემატებოდეს კომისიის წევრთა რაოდენობის ნახევარს.

დროებითი საგამოძიებო კომისიის წევრთა კანდიდატურების შერჩევის შემდეგ უკვე კენჭი ეყრება დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის შესახებ გადაწყვეტილების პროექტს. მასში მითითებული უნდა იყოს დროებითი საგამოძიებო კომისიის უფლებამოსილების ვადა და წევრების, მათ შორის, დროებითი საგამოძიებო კომისიის თავმჯდომარის ვინაობა.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ **დროებითი საგამოძიებო კომისიის თავმჯდომარის კანდიდატურის წარდგენის უფლება აქვთ ფრაქციას, უმრავლესობას, უმცირესობას, პარლამენტის წევრთა ექვსკაციან ჯგუფს.** თუ დროებითი საგამოძიებო კომისიის თავმჯდომარედ წარდგენილია 2 ან 2-ზე მეტი კანდიდატი, კომისიის თავმჯდომარე აირჩევა კომიტეტის თავმჯდომარის არჩევისათვის განსაზღვრული წესით. **დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის შესახებ გადაწყვეტილება მიიღება პარლამენტის სითი შემადგენლობის უმრავლესობით.**

დროებითი საგამოძიებო კომისია იქმნება მხოლოდ კონკრეტული საკითხის შესასწავლად და უქმდება პარლამენტის რეგლამენტით დადგენილი წესით, საკითხის შესწავლისთანავე. დროებითი საგამოძიებო კომისიის უფლებამოსილების ვადას

განსაზღვრავს პარლამენტი. დროებითი საგამოძიებო კომისია შეიძლება შეიქმნას არა უმეტეს 3 თვის ვადით. კომისიის უფლებამოსილების ვადა შეიძლება გაგრძელდეს თითო თვით. საერთო ჯამში, **კომისიის უფლებამოსილების საერთო ვადა არ უნდა აღემატებოდეს 6 თვეს.**

რაც შეეხება დროებითი საგამოძიებო კომისიის პრეროგატივებს, უნდა აღინიშნოს, რომ პარლამენტის რეგლამენტის 64-ე მუხლის თანახმად, დროებითი საგამოძიებო კომისიის მოთხოვნის შემთხვევაში, მის სხდომაზე გამოცხადება სავალდებულოა. ასევე, დროებითი საგამოძიებო კომისიის მოთხოვნის შემთხვევაში, სახელმწიფო ორგანოები, თანამდებობის პირები, იურიდიული და ფიზიკური პირები ვალდებული არიან, კომისიის მიერ განსაზღვრულ ვადაში, დადგენილი წესით წარადგინონ საკითხის გამოკვლევისათვის აუცილებელი დასკვნები და სხვა საჭირო მასალები. დროებითი საგამოძიებო კომისია უფლებამოსილია, წერილობით მოითხოვოს და საქართველოს მთავარი პროკურორის ნებართვით, საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით დადგენილი წესით ადგილზე გაეცნოს სისხლის სამართლის საქმეს, აგრეთვე, გამოძიების არდაწყების შესახებ არსებულ მასალებს, თუ კომისიას მიაჩნია, რომ აღნიშნულ საქმეში ან მასალებში მოიპოვება მის მიერ განსახილველი საკითხის გამოკვლევისათვის საჭირო მონაცემები. გამოძიებელი ვალდებულია დროებითი საგამოძიებო კომისიის წერილობითი მოთხოვნის საფუძველზე, საქართველოს მთავარი პროკურორის დავალებით უზრუნველყოს კომისიის წევრებისათვის სისხლის სამართლის საქმისა და მასალების ადგილზე გაცნობის შესაძლებლობა.

დროებით საგამოძიებო კომისიას უფლება აქვს, განსახილველ საკითხზე ინფორმაციის მოპოვების მიზნით სახელმწიფო კონტროლის შესაბამისი ორგანოს წინაშე დასვას საკითხი, ხოლო პარლამენტის აპარატს მიმართოს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით საკონტროლო-სარევიზიო ღონისძიებათა გატარების თაობაზე. დროებით საგამოძიებო კომისიას უფლება აქვს, შესასწავლ საკითხთან დაკავშირებით, ამა თუ იმ გარემოების გამო მოიწვიოს და წერილობითი ახსნა-განმარტება ჩამოართვას ნებისმიერ პირს, გარდა კანონითა და ამ რეგლამენტით გათვალისწინებული შემთხვევებისა. დროებით საგამოძიებო კომისიას უფლება აქვს, განსახილველ საკითხზე ინფორმაციის მოსმენის, კონტროლისა და შემოწმების შედეგად საქართველოს კანონმდებლობის დარღვევის ფაქტის გამოვლენის შემთხვევაში, დასვას საკითხი იმ შესაბამისი ორგანოს ან თანამდებობის პირის წინაშე, რომელიც ვალდებულია აღკვეთოს საქართველოს კანონმდებლობის დარღვევა, ხოლო საქართველოს კანონმდებლობის დარღვევის ხასიათის გათვალისწინებით, შესაბამისი ორგანოს ან თანამდებობის პირის წინაშე დასვას გამოძიების დაწყების, ადმინისტრაციული ან დისციპლინური წარმოების აღძვრის, უკანონო მფლობელობიდან სახელმწიფო ქონების გამოთხოვის ან სახელმწიფოსათვის მიყენებული ზიანის ანაზღაურების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების საკითხი.

დროებით საგამოძიებო კომისიას უფლება აქვს, თავისი საქმიანობის საჭიროებიდან გამომდინარე, პარლამენტის რეგლამენტით დადგენილი წესით დასვას მის შემადგენლობაში მყოფი პარლამენტის წევრისათვის საქართველოს ტერიტორიაზე მოქმედ

პატიმრობის/თავისუფლების აღკვეთის დაწესებულებაში სპეციალური ნებართვის გარეშე შესვლის უფლების მინიჭების საკითხი.

დროებითი საგამოძიებო კომისია უფლებამოსილია, კონკრეტული დავალების შესასრულებლად, შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოს ხელმძღვანელთან შეთანხმებით მოიწვიოს საქართველოს პროკურატურის, შინაგან საქმეთა სამინისტროს, სხვა ორგანოთა, დაწესებულებათა და უწყებათა თანამშრომლები, რომლებიც, საჭიროების შემთხვევაში, თავისუფლებიან სამსახურებრივი მოვალეობისაგან და შესაბამის სახელმწიფო ორგანოში უნარჩუნდებათ ხელფასი და უნაზღაურდებათ სამივლინებო ხარჯები.

2.2.6.2.2.3. დროებითი კომისია

დროებითი კომისია არის პარლამენტის დროებითი ორგანო, რომელიც იქმნება პარლამენტის გადაწყვეტილებით, საქართველოს კონსტიტუციითა და ამ რეგლამენტით გათვალისწინებულ შემთხვევებში. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად, დროებითი კომისია იქმნება: ა) ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენისა და დეოკუპაციის საკითხებთან დაკავშირებით; ბ) პეტიციის ან საჩივრის შესასწავლად, თუ საქმე შეეხება საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის პრობლემებს; გ) სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობის შესამოწმებლად.

დროებითი კომისიის შექმნის პროცედურები საგამოძიებო კომისიის შექმნისთვის გაწერილ პროცედურებს ჰგავს. მოცემულ შემთხვევაშიც, კომისიის შექმნის მოთხოვნის უფლება აქვს პარლამენტის თავმჯდომარე, კომიტეტს, ფრაქციას ან პარლამენტის შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მესუთედს. მას შემდეგ, რაც პარლამენტი კომისიის შექმნის მიზანშეწონილობის შესახებ გადაწყვეტილებას მიიღებს, დაიწყება შესაბამისი კვლევების გადანიშნულებით კომისიის შემადგენლობის დაკომპლექტება. კომისიის შემადგენლობის განსაზღვრის შემდეგ პარლამენტი უკვე დადგენილებით კენჭს უყრის კომისიის შექმნის შესახებ გადაწყვეტილებას, მისი მოქმედების ვადასა და სხვა საკითხებს.

2.2.6.2.2.4. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

საქართველოს კონსტიტუციის 97-ე მუხლის პირველი პუნქტი განსაზღვრავს, რომ „საჯარო სახსრების და სხვა მატერიალურ ფასეულობათა გამოყენებასა და ხარჯვას ზედამხედველობს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური. იგი უფლებამოსილია აგრეთვე შეამოწმოს საფინანსო-სამეურნეო კონტროლის სხვა სახელმწიფო ორგანოთა საქმიანობა. წარუდგინოს პარლამენტს სავადასახადო კანონმდებლობის სრულყოფის წინადადებები“. ამავე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, „სახელმწიფო აუდიტის სამსახური დამოუკიდებელია თავის საქმიანობაში. იგი ანგარიშვალდებულია საქართველოს პარლამენტის წინაშე“. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გენერალურ აუდიტორს 5 წლის ვადით, სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, პარლამენტის თავმჯდომარის

წარდგინებით ირჩევს საქართველოს პარლამენტი. მისი თანამდებობიდან გათავისუფლების საფუძვლები და წესი განისაზღვრება კონსტიტუციითა და კანონით.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური უფლებამოსილია, ხოლო მოთხოვნის შემთხვევაში – ვალდებულია, პარლამენტის შესაბამის კომიტეტსა და დროებით საგამოძიებო კომისიას გადასცეს რევიზიისა და შემოწმების მასალები. პარლამენტისა და დროებითი საგამოძიებო კომისიის მიმართვის საფუძველზე სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ატარებს არაგვემიურ აუდიტსა და შემოწმებას. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური თავისი საქმიანობის გეგმის შედგენისას ითვალისწინებს პარლამენტის კომიტეტების, საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიების წინადადებებს.

პარლამენტი საქართველოს კონსტიტუციითა და სხვა საკანონმდებლო თუ კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით დადგენილი წესით აკონტროლებს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობას. საქართველოს პარლამენტი უფლებამოსილია, მისივე გადაწყვეტილებით, შეამოწმოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობა. მოცემული შემოწმება ხორციელდება პარლამენტის გადაწყვეტილებითვე შექმნილი დროებითი კომისიის მიერ, რომელსაც პარლამენტი რეგლამენტით დადგენილი წესით ქმნის არა უგვიანეს 1 დეკემბრისა.

„სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის თანახმად, „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობის ძირითადი მიზნებია, ხელი შეუწყოს სახელმწიფო სახსრების, სახელმწიფოს სხვა მატერიალური ფასეულობების ხარჯვისა და გამოყენების კანონიერების, მიზნობრიობის დაცვასა და ეფექტიანობას, ეროვნული, სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საკუთრების დაცვას, ასევე საჯარო ფინანსების მართვის გაუმჯობესებას“.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრული ამოცანების შესასრულებლად: ა) ახორციელებს აუდიტს ამ კანონით დადგენილ ფარგლებში; ბ) უფლებამოსილია ჩაატაროს ექსპერტიზა და გასცეს დასკვნები საფინანსო და ეკონომიკური სფეროების მარეგულირებელი საკანონმდებლო და სხვა ნორმატიული აქტების პროექტებზე, ასევე იმ პროგრამებზე, რომელთა დასაფინანსებლად განსაზღვრულია სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების სახსრების გამოყენება ან რომლებიც გაელენას ახდენს ამ სახსრების ფორმირებაზე, აგრეთვე საქართველოს პარლამენტს, სხვა შესაბამის ორგანოებსა და დაწესებულებებს წარუდგინოს საგადასახადო კანონმდებლობის, სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების გამოცემასა და სრულყოფასთან დაკავშირებული წინადადებები. კანონმდებლობით, „სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ახორციელებს მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების ფინანსური საქმიანობის მონიტორინგს საქართველოს ორგანული კანონით „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ და „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით დადგენილი კომპეტენციის ფარგლებში. იგი უფლებამოსილია ჩაატაროს აუდიტი, ყადაღა დაადოს ფიზიკური პირების, იურიდიული პირების, მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების ქონებას (მათ შორის, საბანკო

ანგარიშებს), შეადგინოს სამართალდარღვევის შესახებ ოქმი და მიიღოს შესაბამისი დადგენილება“.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აუდიტორული უფლებამოსილება ვრცელდება საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლებების ორგანოებზე, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებზე, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე, საქართველოს ეროვნულ ბანკზე, სახელმწიფოს, ავტონომიური რესპუბლიკის ან/და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის მიერ 50 პროცენტი და მეტი წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ საწარმოებზე, სხვა იურიდიულ პირებზე, ფიზიკურ პირებზე, ორგანიზაციებსა და დაწესებულებებზე.

„სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ კანონი ზუსტად განსაზღვრავს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შემოწმებისა და რევიზიის ადრესატებსა და ობიექტებს. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური გვევლინება სახელმწიფო სახსრების ხარჯვის მაკონტროლებელ ინსტიტუციად. სწორედ ამ ფუნქციასთანაა დაკავშირებული საქართველოს კონსტიტუციის 97-მუხლის მე-3 პუნქტი, რომლის თანახმადაც, წელიწადში ორჯერ, ბიუჯეტის შესრულების წინასწარი ანგარიშის წარდგენის დროს, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური პარლამენტს წარუდგენს მოხსენებას მთავრობის ანგარიშთან დაკავშირებით, ხოლო წელიწადში ერთხელ – თავისი საქმიანობის ანგარიშს⁵³⁶.

2.2.6.2.2.5. საქართველოს ეროვნული ბანკი

საქართველოს ეროვნული ბანკი წარმართავს ქვეყნის მონეტარულ პოლიტიკას ფასების სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად და ხელს უწყობს ფინანსური სექტორის სტაბილურ ფუნქციონირებას. საქართველოს კონსტიტუციის 96-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, *ეროვნული ბანკი ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე და ყოველწლიურად წარუდგენს მას თავისი საქმიანობის ანგარიშს*. პარლამენტის რეგლამენტის 228-ე მუხლის თანახმად, პარლამენტი კონსტიტუციითა და სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით დადგენილი წესით აკონტროლებს საქართველოს ეროვნული ბანკისა და საქართველოს ეროვნული ბანკის უმაღლეს თანამდებობის პირთა საქმიანობას.

ეროვნული ბანკი პარლამენტს წარუდგენს მომავალი სამი წლის მონეტარული პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების პროექტს, რომელსაც პარლამენტი განიხილავს კანონპროექტის პირველი მოსმენით განხილვისთვის რეგლამენტით დადგენილი წესით. საფინანსო წლის დამთავრებამდე არა უგვიანეს 4 თვისა, საქართველოს ეროვნული ბანკი პარლამენტს წარუდგენს ანგარიშს ფულად-საკრედიტო, სავალუტო და სახედასხედველო პოლიტიკის გახორციელების შესახებ. პარლამენტი ამ ანგარიშს ამტკიცებს დადგენილებით.

პარლამენტი უფლებამოსილია, საფინანსო წლის განმავლობაში საჭიროებისამებრ მოსთხოვოს საქართველოს ეროვნულ ბანკს ინფორმაცია მონეტარული პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების შესახებ პარლამენტის დადგენილების შესრულების

მიმდინარეობის თაობაზე. საქართველოს ეროვნული ბანკი ვალდებულია, პარლამენტის მიერ განსაზღვრულ ვადაში წარადგინოს ინფორმაცია პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე.

საქართველოს პარლამენტი საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილი წესით მონაწილეობას იღებს ეროვნული ბანკის უმაღლესი ორგანოს – ეროვნული ბანკის საბჭოს ფორმირებაში და კონსტიტუციის 64-ე მუხლით დადგენილი წესით, ასევე, საბჭოს წევრების თანამდებობიდან გადაყენებაში.

როგორც აღინიშნა, ეროვნული ბანკის უმაღლესი ორგანოა ეროვნული ბანკის საბჭო, რომლის წევრებს საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით, 7 წლის ვადით, სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს პარლამენტი. კონსტიტუციის 96-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრების გადაყენება შესაძლებელია მხოლოდ იმპიჩმენტის პროცედურით, შესაბამისად, კონსტიტუციის დარღვევის ან/და დანაშაულის ჩადენის შემთხვევაში, საკონსტიტუციო სასამართლოს შესაბამისი დასკვნის საფუძველზე, პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობის თანხმობით პარლამენტი თანამდებობიდან გადაყენებს ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრებს.

2.2.6.2.2.6. საქართველოს სახალხო დამცველი

წელიწადში ერთხელ, კალენდარული წლის მარტში, საქართველოს სახალხო დამცველი პარლამენტს წარუდგენს ანგარიშს ქვეყანაში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, აგრეთვე, წელიწადში ერთხელ – სპეციალურ მოხსენებას, რომელთა განხილვის საფუძველზედაც პარლამენტი იღებს დადგენილებას ან რეზოლუციას.

საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიშში უნდა მიეთითოს სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ის ორგანოები და თანამდებობის პირები, რომლებიც არღვევდნენ ადამიანის უფლებებსა და თავისუფლებებს, არ ითვალისწინებდნენ საქართველოს სახალხო დამცველის რეკომენდაციებს ამ უფლებათა აღდგენის ღონისძიებების შესახებ. **ანგარიში უნდა შეიცავდეს ქვეყანაში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის შესახებ ზოგად შეფასებებს, დასკვნებსა და რეკომენდაციებს.** საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტს საგაზაფხულო სესიაზე ყოველწლიურ ანგარიშთან დაკავშირებით წარუდგენს მოხსენებას ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის სფეროში არსებული მდგომარეობის შესახებ.

2.2.6.2.2.7. პარლამენტის მიერ არჩეული პირებისა და სუბიექტების კონტროლი

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 230-ე მუხლის თანახმად, „პარლამენტის მიერ არჩეული პირი, ის თანამდებობის პირი, რომლის დანიშვნაზედაც თანხმობა მისცა პარლამენტმა, მოთხოვნის შემთხვევაში, ვალდებულია დაესწროს პარლამენტის,

კომიტეტის, საგამოძიებო ან სხვა დროებითი კომისიის, უმრავლესობის, უმცირესობის სხდომას, დადგენილ ვადაში წარმოადგინოს შესაბამისი დოკუმენტები, დასკვნები, სხვა მასალები და განმარტება მისცეს განსახილველ საკითხზე. ამ თანამდებობის პირს მოთხოვნისთანავე მოუსმენს პარლამენტი, პარლამენტის კომიტეტი, საგამოძიებო ან სხვა დროებითი კომისია“. საქართველოს კონსტიტუციისა და პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად, ასეთი თანამდებობის პირები შეიძლება იყვნენ: სახალხო დამცველი, გენერალური აუდიტორი, ეროვნული ბანკის უმაღლესი ორგანოს – საბჭოს – წევრები, საზოგადოებრივი მაუწყებლობის სამეურვეო საბჭოს წევრები – მეურვეები, საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წევრები, საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის წევრები, და ა. შ⁵³⁷.

2.2.6.2.2.8. პარლამენტის მიერ მიღებული და აღმასრულებელი ხელისუფლების ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლი

პარლამენტი აკონტროლებს საქართველოს მთავრობის, მინისტრის, აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვა სახელმწიფო უწყების ხელმძღვანელის ნორმატიული აქტების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობას, მათი შესრულების მდგომარეობას, შეისწავლის და აანალიზებს ამ ნორმატიული აქტების აღსრულების მდგომარეობას, ეფექტიანობას, მათი მოქმედების პერიოდში გამოვლენილ ხარვეზებს, განიხილავს მათ აღმოსაფხვრელად საჭირო ღონისძიებებს, ასევე, ნორმატიული აქტების სრულფასოვნად ამოქმედების ხელშეშლელ ობიექტურ და სუბიექტურ ფაქტორებს. პარლამენტი უფლებამოსილია, საჭიროების შემთხვევაში, მიიღოს დადგენილება, რომელშიც შეიძლება აისახოს პარლამენტის შეფასება ნორმატიული აქტების აღსრულებასთან დაკავშირებით, ნორმატიულ აქტებში სათანადო ცვლილების შეტანის რეკომენდაციით (დავალებით).

მსგავსი შინაარსის უფლებამოსილებას პარლამენტის რეგლამენტის 236-ე მუხლი ითვალისწინებს, თუმცა კომიტეტების კომპეტენციის ფარგლებში. მოცემული მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, „კომიტეტი თავისი კომპეტენციის ფარგლებში აკონტროლებს მისი გამგებლობისათვის მიკუთვნებულ სფეროში მოქმედი პარლამენტის მიერ მიღებული ნორმატიული აქტების აღსრულების მდგომარეობას“. **პარლამენტი პლენარულ ხდომაზე რეგულარულად ისმენს შესაბამისი კომიტეტისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების თანამდებობის პირების ინფორმაციას მის მიერ მიღებული ნორმატიული აქტების აღსრულების მდგომარეობის შესახებ.** შესაბამისი კომიტეტისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების შესაბამისი დაწესებულების მოხსენება უნდა შეიცავდეს ინფორმაციას შესაბამისი ნორმატიული აქტის აღსრულების მდგომარეობის, ეფექტიანობის, მისი მოქმედების პერიოდში გამოვლენილი ხარვეზებისა და მათ აღმოსაფხვრელად საჭირო საკანონმდებლო ცვლილებების შესახებ, ასევე, ნორმატიული აქტის სრულფასოვნად ამოქმედების ხელშეშლელი ობიექტური და სუბიექტური ფაქტორების ანალიზს. ნორმატიული აქტის აღსრულების მდგომარეობის შესახებ საპარლამენტო მოსმენის შემდეგ, პარლამენტი საჭიროების შემთხვევაში იღებს

დადგენილებას, რომელშიც შეიძლება აისახოს პარლამენტის შეფასება ნორმატიული აქტის აღსრულებასთან დაკავშირებით, ნორმატიულ აქტში სათანადო ცვლილებების შეტანის დავალება შესაბამისი კომიტეტისათვის ან დაისვას აღმასრულებელი ხელისუფლების შესაბამისი დაწესებულების თანამდებობის პირის პასუხისმგებლობის საკითხი.

აღსანიშნავია პარლამენტის რეგლამენტის 237-ე მუხლი, რომლის თანახმადაც, „კომიტეტი თავისი კომპეტენციის ფარგლებში აკონტროლებს მისი გამგებლობისათვის მიკუთვნიებულ სფეროში მოქმედი სამინისტროს, მინისტრის, აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვა სახელმწიფო უწყების ხელმძღვანელის ნორმატიული აქტების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობას, მათი შესრულების მდგომარეობას, შეისწავლის და აანალიზებს ამ ნორმატიული აქტების მოქმედების პერიოდში გამოვლენილ ხარვეზებს და შეიმუშავებს რეკომენდაციებს, რომლებსაც უგზავნის შესაბამის უწყებას. რეკომენდაციების განხილვის ან მიღებული ზომების შესახებ უნდა ეცნობოს კომიტეტს არაუგვიანეს 1 თვისა ან მის მიერ დადგენილ ვადაში“. კომიტეტი აკონტროლებს კანონებისა და პარლამენტის დადგენილებების გარდაამავალი დებულებებით მისი გამგებლობისათვის მიკუთვნიებულ სფეროში შემავალი აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებებისათვის განსაზღვრული დავალებების დადგენილ ვადაში შესრულებას.

2.2.6.2.2.9. იმპიჩმენტი

საქართველოს კონსტიტუციის 63-ე, 64-ე და 75-ე მუხლები ითვალისწინებს იმპიჩმენტის პროცედურას. იმპიჩმენტის პროცედურები დაწვრილებითაა მოცემული „იმპიჩმენტის შესახებ“ საქართველოს კანონითა და საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით.

„იმპიჩმენტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პირველი მუხლის თანახმად, იმპიჩმენტი არის საქართველოს კონსტიტუციის დარღვევისას ან/და დანაშაულის ჩადენისთვის საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის, საქართველოს მთავრობის წევრის, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გენერალური აუდიტორის, საქართველოს ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრის თანამდებობიდან გადაყენების წესი.

კონსტიტუციის 63-ე მუხლის თანახმად, იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების საკითხის აღძვრის უფლება აქვს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მესამედს⁵³⁸. წარდგინება უნდა შეიცავდეს კონკრეტული ბრალდების სახეს, ბრალდების შინაარსს, შესაბამის არგუმენტებს და მითითებული უნდა იყოს არსებული მასალები. იმპიჩმენტის შესახებ კონსტიტუციური წარდგინება საკონსტიტუციო სასამართლოს წარედგინება საკითხის აღძვრიდან 7 დღის ვადაში.

იმ შემთხვევაში, თუ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ თავისი დასკვნით დაადასტურა თანამდებობის პირის ქმედობაში დანაშაულის შემადგენლობის ნიშნების არსებობა ან მის მიერ საქართველოს კონსტიტუციის დარღვევა, პარლამენტი ამ

დასკვნას პლენარულ სხდომაზე განიხილავს. პარლამენტის გადაწყვეტილებით, პლენარული სხდომა შეიძლება დახურულად გამოცხადდეს. მოცემული დასკვნის მიღების შემდეგ, დაუყოვნებლივ, მაგრამ არა უგვიანეს 3 საათისა, აღნიშნული ეცნობება პარლამენტის თავმჯდომარეს, ინიციატორებს, ფრაქციებსა და დამოუკიდებელ პარლამენტის წევრებს. თუ საკონსტიტუციო სასამართლომ დასკვნაში დაადასტურა კონსტიტუციის დარღვევა ან/და დანაშაულის შემადგენლობის ნიშნების არსებობა და დასკვნის მიღების დროს მიმდინარეობს სესია, დასკვნის მიღებიდან არაუგვიანეს მე-5 კალენდარულ დღემდე პარლამენტი იღებს დადგენილებას დასკვნის განხილვისა და კენჭისყრის გრაფიკის თაობაზე. იმ შემთხვევაში, თუ სესია არ მიმდინარეობს, დასკვნის მიღებიდან არაუგვიანეს 24 საათისა პარლამენტის თავმჯდომარე საქართველოს პრეზიდენტს წარუდგენს რიგგარეშე სესიის მოწვევის მოთხოვნას.

საათობრივად გაწერილი პროცედურები გამოწვეულია საქართველოს კონსტიტუციის 63-ე მუხლის მე-2 პუნქტში განხორციელებული ცვლილებით, რომლის თანახმადაც, თუ საკონსტიტუციო სასამართლო დასკვნით დაადასტურა პრეზიდენტის ქმედებაში დანაშაულის შემადგენლობის ნიშნების არსებობა ან კონსტიტუციის დარღვევა, პარლამენტი დასკვნის წარდგენიდან არაუგვიანეს 15 დღისა განიხილავს და კენჭს უყრის პრეზიდენტის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების საკითხს.

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 233-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, **იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების საკითხზე კენჭისყრა ფარულია.**

საქართველოს კონსტიტუციის 63-ე მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, თუ პარლამენტმა 15 დღეში არ მიიღო გადაწყვეტილება პრეზიდენტის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების შესახებ, იმავე საკითხზე იმპიჩმენტის პროცედურის დაწყება დაუშვებელია.

საქართველოს პრეზიდენტი იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენებულად ჩაითვლება, თუ ამ გადაწყვეტილებას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედი. *რაც შეეხება კონსტიტუციის 64-ე მუხლით განსაზღვრული თანამდებობის პირებს, მათი იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადასაყენებისთვის საჭიროა პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობა.*

დაუშვებელია იმპიჩმენტის პროცედურის განხორციელება საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს. რეგლამენტის 234-ე მუხლის თანახმად, ასეთ შემთხვევაში პარლამენტი საქართველოს პრეზიდენტისათვის წარდგენილი ბრალდების განხილვას იწყებს/აგრძელებს საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გაუქმების შემდეგ, უახლოესი (მორიგი ან რიგგარეშე) სესიის პირველსავე სხდომაზე.

საქართველოს კონსტიტუციის 63-ე მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, თუ პარლამენტმა დადგინდეს ვადაში არ მიიღო გადაწყვეტილება პრეზიდენტის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების შესახებ, იმავე საკითხზე იმპიჩმენტის პროცედურის დაწყება დაუშვებელია.

თაზი VII პრეზიდენტი

1. პრეზიდენტის ინსტიტუტის ზოგადი მიმოხილვა

1.1. შესავალი

რესპუბლიკური მმართველობის ქვეყნებში პრეზიდენტი არის სახელმწიფოს უმაღლესი თანამდებობის პირი, რომელიც განასახიერებს ქვეყნისა და ერის ერთიანობისა და განუყოფლობის სიმბოლოს.⁵³⁹ მიუხედავად იმისა, რომ პრეზიდენტი სახელმწიფო მმართველობის ზოგიერთ მოდელში აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურია, მისი ძირითადი უფლებამოსილებები არ შემოიფარგლება მხოლოდ აღმასრულებელი ფუნქციებით და არ ასოცირდება ხელისუფლების მხოლოდ ერთ რომელიმე შტოსთან. პრეზიდენტი ევექტურობისა და ლიბერალიზმის სიმბოლოა, რამდენადაც საკონსტიტუციო სამართალში იგი წარმოადგენს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოს, რომელიც, ამავე დროს, მოქმედებს კონსტიტუციით განსაზღვრულ ფარგლებში, რათა თავიდან იქნას აცილებული ნებისმიერი სახის თვითნებობა⁵⁴⁰.

სხვადასხვა სახელმწიფოს სამართლებრივ სისტემაში პრეზიდენტის ინსტიტუტის მრავალფეროვანი მოდელებია გავრცელებული. პრეზიდენტის სტატუსსა და უფლებამოსილებებზე არსებით გავლენას სახელმწიფოს ამა თუ იმ მმართველობის ფორმისადმი მიკუთვნება ახდენს, თუმცა ის საფრთხეები, რომლებიც მმართველობის სხვადასხვა ფორმას ახასიათებს (საპარლამენტო რესპუბლიკაში „ხალხის მიერ არჩეული პრეზიდენტისა და პარლამენტის ურთიერთსაპირისპირო ლეგიტიმურობა და სახელისუფლებო კრიზისების მაღალი ალბათობა“⁵⁴¹, საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში უფლებამოსილებათა ერთი პირის ხელში თავმოყრის საფრთხე და სხვ.), სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა შორის პრეზიდენტის განსაკუთრებულ ადგილს განსაზღვრავს.

1.2. პრეზიდენტის ინსტიტუტის ფორმირება – მცირე ისტორიული ექსკურსი

მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის ისტორიაში პირველად პრეზიდენტის ინსტიტუტისა და მასთან ერთად სახელმწიფო მმართველობის საპრეზიდენტო მოდელის დამკვიდრება 1787 წელს, ამერიკის შეერთებულ შტატებში კონსტიტუციის მიღებას უკავშირდება. აშშ-ის დამფუძნებელი მამების მიერ სახელმწიფო ძალაუფლების გამიჯვნის ე.წ. „ხისტი“ მოდელი იქნა არჩეული, რომელიც სახელმწიფო ხელისუფლების საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო შტოებს შორის უფლებამოსილებების მკაცრად გამიჯვნასა და ერთმანეთის კომპეტენციებში ჩაურევლობის პრინციპის განხორციელებას გულისხმობდა. ამ მოდელის მიხედვით, პრეზიდენტი აღმასრულებელი ხელისუფლების სათავეში მოიაზრებოდა და ამასთან, სახელმწიფოს მეთაურიც იყო.

აშშ-ში პრეზიდენტის ინსტიტუტის ფორმირების თეორიული საფუძვლები, ერთი მხრივ, ევროპელი განმანათლებლების – ლოკისა და მონტესკიეს იდეებს დაეყრდნო,

ხოლო, მეორე მხრივ, – XVIII საუკუნის ბრიტანეთის კონსტიტუციურ გამოცდილებას. თუმცა ამერიკულ საპრეზიდენტო მოდელზე არსებითი გავლენა სამოქალაქო ომმა მოახდინა, ასევე, ძლიერი და ცენტრალიზებული აღმასრულებელი ხელისუფლების საჭიროებამ, რომელსაც კრიზისულ სიტუაციებში სწრაფი და ეფექტური გადაწყვეტილებების მიღების შესაძლებლობა ექნებოდა. სწორედ ამ გამოცდილებაზე დაყრდნობით შექმნილი საკონსტიტუციო უფლებამოსილებებით სარგებლობდა პირველი პრეზიდენტი ჯორჯ ვაშინგტონი, შტატების ერთადერთი უპარტიო პრეზიდენტი, რომელმაც ორი ვადით პრეზიდენტობის პირველი პრეცედენტი შექმნა.

პრეზიდენტის ინსტიტუტის ე.წ. „ამერიკული მოდელი“ (მნიშვნელოვანი ცვლილებებით) მალევე გაიზიარეს ევროპის სახელმწიფოებმა. საფრანგეთსა და შვეიცარიაში პრეზიდენტის პოლიტიკური თანამდებობა 1948 წელს იქნა შემოღებული, რითაც საფუძველი ჩაეყარა პრეზიდენტის ინსტიტუტის ე.წ. „ევროპულ მოდელს“. 542 მეორე მსოფლიო ომის დასრულების შემდეგ, ევროპულ სახელმწიფოთა უმრავლესობამ პრეზიდენტის თანამდებობის ინსტიტუციონალიზება მოახდინა. მე-20 საუკუნეში აღნიშნული ტენდენცია გავრცელდა აზიის სახელმწიფოებშიც, ხოლო საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ ყოფილი საბჭოთა სოციალისტური სახელმწიფოების აბსოლუტურმა უმრავლესობამ ამერიკული და ევროპული გამოცდილება გაზიარა.

აღსანიშნავია საფრანგეთში პრეზიდენტის ინსტიტუტის ფორმირებასთან დაკავშირებული მოვლენები. 1848 წელს საფრანგეთში, ძალაუფლების გამიჯვნის თეორიაზე დაყრდნობით, სახელმწიფოს მეთაურის ფუნქციები და მთლიანად აღმასრულებელი ხელისუფლება დაექვემდებარა პრეზიდენტს. პირველ პრეზიდენტად ლუი ნაპოლეონი იქნა არჩეული, რომელსაც „სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაციის შესახებ“ 1875 წლის კონსტიტუციური კანონით კიდევ უფრო გაეზარდა უფლებამოსილებები. 1946 წელს საფრანგეთში ახალი კონსტიტუცია იქნა მიღებული, რომლის მიხედვითაც, პრეზიდენტი აირჩეოდა პარლამენტის მიერ 7 წლის ვადით. კონსტიტუციით საბოლოოდ ჩამოყალიბდა სახელმწიფო მმართველობის საპარლამენტო ფორმა, მაგრამ „ძლიერი პარლამენტის იდეაზე“ დაფუძნებულმა სახელმწიფო ხელისუფლებამ ვერ უზრუნველყო რთული სოციალურ-პოლიტიკური პრობლემების მოგვარება. ძლიერი პრეზიდენტის იდეის მომხრე იყო შარლ დე გოლი, რომლის პრეზიდენტობის დროს შექმნიდა და რეფერენდუმის გზით იქნა მიღებული საფრანგეთის მოქმედი, 1958 წლის კონსტიტუცია, რომელმაც ქვეყანაში დღეს არსებული მმართველობის ნახევრად-საპრეზიდენტო მოდელი დაამკვიდრა. კონსტიტუციის მიხედვით, აღმასრულებელი ხელისუფლება რეალურად ხალხის მიერ არჩეული პრეზიდენტის ხელში გადავიდა, ხოლო პრემიერ-მინისტრი მისი ნების განმახორციელებელი გახდა. ამ ფორმაციის პრეზიდენტს „უკვირვინო და უმკვიდრო მონარქად“ მოიხსენიებდნენ 543. პრემიერ-მინისტრის უფლებები მნიშვნელოვნად გაიზარდა 1986 წლის საპარლამენტო არჩევნებში მიტერანის მემარჯვენე-ცენტრისტული პარტიის გამარჯვების შემდეგ და დადგა პრეზიდენტსა და ოპოზიციურ მთავრობას შორის „თანაცხოვრების“ (კოჰაბიტაციის) პერიოდი.

იტალიაში XIX საუკუნის ბოლომდე ფორმალურად მონარქიული მმართველობის ფორმა იყო შენარჩუნებული, თუმცა 1922-1943 წლებში ქვეყანას რეალურად მუსოლინი მართავდა. 1946 წლის რეფერენდუმის შედეგებზე დაყრდნობით, იტალია რესპუბლიკად გამოცხადდა, 1947 წელს მიღებულ იქნა იტალიის კონსტიტუცია, რომელმაც მმართველობის საპარლამენტო ფორმა შემოიღო (პრეზიდენტს მხოლოდ სიმბოლური უფლებამოსილებები და არბიტრის ფუნქცია მიენიჭა).

1.3. პრეზიდენტი, როგორც სახელმწიფოს მეთაური

1.3.1. სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტი

სახელმწიფოს სათავეში მყოფი პირისათვის სახელმწიფოს მეთაურის სტატუსის მინიჭება და შესაბამისი უფლებამოსილებებით აღჭურვა არ არის თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმის მოვლენა. ჯერ კიდევ ძველ მონარქიულ სახელმწიფოებში ერთპიროვნული მონარქი განასახიერებდა სახელმწიფოს ინტერესების განმსაზღვრელ და დამცველ პირს, რაც დღევანდელი შეფასებით, სრულიად ჩვეულებრივი მოვლენა იყო, რადგან „*ნებისმიერი სახელმწიფოს მოთხოვნა პასუხისმგებლობის მქონე ისეთი პირის არსებობა, რომელიც კონსტიტუციურ მართლწესრიგს, სახელმწიფო ხელისუფლების უწყვეტობასა და სტაბილურობას, ასევე, საერთაშორისო ურთიერთობებში უმაღლეს წარმომადგენლობას უზრუნველყოფს*“⁵⁴⁴.

როგორც წესი, სახელმწიფოს მეთაურის ცნებაში მოიაზრებენ უმაღლეს აღმასრულებელ პირს და უმაღლეს წარმომადგენელს საგარეო ურთიერთობებში. ის „ხელმძღვანელობს“ და „წარმოადგენს“ სახელმწიფოს. **სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტი დამახასიათებელია სახელმწიფო მმართველობის ყველა მოდელისათვის.** მონარქიულ სახელმწიფოებში ეს არის პირი, რომელიც მემკვიდრეობით იღებს ხელისუფლებას – მონარქი, ხოლო რესპუბლიკებში – არჩეული პრეზიდენტი.

მმართველობის მოდელებს შორის განსხვავებების მიუხედავად, როგორც წესი, სახელმწიფოს მეთაური:

ა) **ახორციელებს წარმომადგენლობითი უფლებამოსილებებს** – სახელმწიფოს მეთაური ახორციელებს სახელმწიფოს უმაღლეს წარმომადგენლობას ქვეყნის საგარეო ურთიერთობებში, მათ შორის, აწარმოებს საერთაშორისო მოლაპარაკებებს, ნიშნავს ელჩებს და დიპლომატიურ წარმომადგენლებს სხვა სახელმწიფოებში, იღებს სხვა სახელმწიფოების წარმომადგენელთა აკრედიტაციას, წარდგება მიმართვით საერთაშორისო საზოგადოების წინაშე და სხვ.;

ბ) **უძღვება საშინაო საქმეებს** – *საკანონმდებლო სფეროში* – მოიწვევს პარლამენტის მორიგ და რიგგარეშე სესიებს, ხელს აწერს და აქვეყნებს კანონებს, შეიძლება ჰქონდეს საკანონმდებლო ინიციატივისა და ვეტოს უფლებები, *მონაწილეობს აღმასრულებელი ხელისუფლების ფორმირებაში, ნიშნავს სასამართლოს უმაღლესი თანამდებობის პირებს;*

გ) **სახელმწიფოს მეთაური, როგორც შეიარაღებული ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი** – ნიშნავს უმაღლესი სამხედრო თანამდებობის პირებს, ანიჭებს

სამხედრო წოდებებს, სამხედრო საკითხებთან დაკავშირებით გამოსცემს შესაბამის სამართლებრივ აქტებს და ა.შ;

დ) **ახორციელებს პირის სამართლებრივ სტატუსთან დაკავშირებულ უფლებამოსილებებს** – შეიწყალებს მსჯავრდებულთ, წყვეტს მოქალაქეობის მინიჭებისა და პოლიტიკური თავშესაფრის მიცემის საკითხებს, ანიჭებს საპატიო წოდებებსა და ჯილდოებს;

ე) **საგანგებო უფლებამოსილებები** – სახელმწიფოს მეთაური აცხადებს საგანგებო ან საომარ მდგომარეობას, გამოსცემს კანონის ძალის მქონე აქტებს, შექმნილი საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გათვალისწინებით, უფლებამოსილია შეზღუდოს პირთა სამოქალაქო, პოლიტიკური, ეკონომიკური, სოციალური, კულტურული და სხვა უფლებები. ასეთ დროს შეიძლება შეიზღუდოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა ცალკეული უფლებამოსილებებიც (მაგ., საკანონმდებლო ორგანოს შეეზღუდოს მთავრობის დათხოვნის უფლება და ა.შ.)⁵⁴⁵.

1.3.2. სახელმწიფოს მეთაურის კლასიფიკაცია და პრეზიდენტის არჩევის ზოგადი სტანდარტი

კონსტიტუციონალიზმის მსოფლიო პრაქტიკა იცნობს სამი სახის სახელმწიფოს მეთაურს: მონარქი, პრეზიდენტი და კოლეგიური ორგანო.

მონარქი, როგორც წესი, სახელმწიფო ხელისუფლებას იღებს მემკვიდრეობით, თუმცა ის შეიძლება დაინიშნოს სამეფო ოჯახიდან (საუდის არაბეთი) ან მას საკუთარი რიგებიდან ფედერაციის მონარქები (მალაიზია, არაბთა გაერთიანებული საემიროები) ირჩევენ.⁵⁴⁶ მისი უფლებამოსილებების წრე დამოკიდებულია სახელმწიფო ხელისუფლების მმართველობის ფორმაზე.

პრეზიდენტის სახელმწიფოს მეთაურის ფუნქციებით აღჭურვა შუა საუკუნეების ინგლისის, საფრანგეთისა და შოტლანდიის მონარქების ანალოგიით განხორციელდა.⁵⁴⁷ მართალია, საზღვარგარეთის ქვეყნების უმრავლესობაში მოქმედებს ინდივიდუალური სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტი, თუმცა არსებობს გამონაკლისი: კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკა იცნობს კოლეგიური ორგანოსთვის სახელმწიფოს მეთაურის სტატუსის მინიჭების შემთხვევასაც. *შვეიცარიის პრეზიდენტს ერთი წლის ვადით ირჩევენ პარლამენტი ფედერალური საბჭოს წევრთაგან, თუმცა სახელმწიფოს მეთაურის სტატუსი აქვს შვეიცარიის ფედერალურ საბჭოს. ფედერალური საბჭო შვეიცარიაში წარმოადგენს ფედერალურ მთავრობას, რომლის შემადგენლობაშიც შედის პრეზიდენტი. მთავრობა შედგება 7 წევრისგან, რომლებიც ხელმძღვანელობენ აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებს – დეპარტამენტებს*⁵⁴⁸.

მონარქიული სახელმწიფოებისგან განსხვავებით, რესპუბლიკებში პრეზიდენტი აირჩევა პირდაპირი (უშუალოდ ხალხის მიერ) ან არაპირდაპირი წესით (წარმომადგენლობითი ორგანოს ან სპეციალურად არჩეული კოლეგიის მიერ – მაგ., აშშ). არჩევის წესი მნიშვნელოვნად განაპირობებს პრეზიდენტის ლეგიტიმაციის ხარისხს – სახელმწიფო ხელი-

სუფლების სხვა ორგანოებთან მიმართებით იგი უფრო პრინციპულია, როცა მას ზურგს უმაგრებს უშუალოდ ხალხის მიერ მინიჭებული მანდატი.

საპრეზიდენტო კანდიდატების მიმართ დადგენილია სხვადასხვა სახის ცენზი, მათ შორის:

ა) **მოქალაქეობის ცენზი** – ეს მოთხოვნა არჩევნებში მონაწილეობის უფლებას აძლევს მხოლოდ იმ ქვეყნების მოქალაქეებს, სადაც არჩევნები ტარდება (მაგ., საფრანგეთი, საქართველო). ზოგიერთი სახელმწიფოს კანონმდებლობა არჩევნებში პრეზიდენტობის კანდიდატად მონაწილეობის უფლებას მხოლოდ დაბადებით მოქალაქეებს აძლევს და კრძალავს ნატურალიზებული მოქალაქისათვის არჩევნებში პასიური საარჩევნო უფლებით სარგებლობას (მაგ., აშშ, ბულგარეთი), ზოგან იკრძალება ბიპატრიდების, ანუ ორმაგი მოქალაქეების არჩევნებში მონაწილეობა (მაგ., აზერბაიჯანი, ლატვია). საარჩევნო კანონმდებლობა შესაძლებელია ადგენდეს სახელმწიფოსადმი ეროვნული კუთვნილების აუცილებლობას (მაგ., ბრაზილიაში – ბრაზილიელი, საბერძნეთში – საბერძნეთის მოქალაქე, რომლის მამა ბერძენია, არგენტინაში – არგენტინის ტერიტორიაზე დაბადებული მოქალაქე ან სხვა ქვეყანაში დაბადებული პირი, რომლის მამა არის დაბადებით არგენტინის მოქალაქე).

ბ) **ბინადრობის ცენზი** – სახელმწიფოთა ნაწილი ადგენს არჩევნებამდე პერიოდში ან ზოგადად, გარკვეული დროის განმავლობაში სახელმწიფოს ტერიტორიაზე ყოფნის აუცილებლობას. მაგ., 14 წელია დადგენილი ამერიკის შეერთებულ შტატებში, 10 წელი – საბერძნეთში, სომხეთსა და აზერბაიჯანში.

გ) **ასაკობრივი ცენზი** – ასაკობრივი ცენზის მიხედვით, საპრეზიდენტო კანდიდატი გარკვეულ ასაკს მიღწეული პირი უნდა იყოს. ზოგადად, საპრეზიდენტო კანდიდატის მიმართ ასაკობრივი ცენზი განისაზღვრება 35 (აშშ, ბრაზილია, ავსტრია, აზერბაიჯანი, უკრაინა), 40 (საბერძნეთი, გერმანია) ან 50 წლით (იტალია).

დ) **სხვა სახის ცენზები** – შეიძლება დაწესდეს *განათლების ცენზი* ან სხვა სახის შეზღუდვები მსჯავრდებულების, სასულიერო პირების მიმართ და ა.შ. მაგ., საფრანგეთის საპრეზიდენტო არჩევნებში კანდიდატად მონაწილეობის ერთ-ერთი პირობაა საბანკო ანგარიშის ქონა.

საპრეზიდენტო არჩევნების მიმდინარეობა ხასიათდება წინააღმდეგობრივი და გაურკვეველი მდგომარეობით. გარდამავალი პერიოდის პრეზიდენტი ჯერ კიდევ ინარჩუნებს პრეზიდენტის რეალურ ძალაუფლებას, მაგრამ მისი პოლიტიკური კაპიტალი, განსაზღვრული პერიოდის ამოწურვის გამო, შემცირებულია. საპირისპიროდ, ახლარჩეული პრეზიდენტი სარგებლობს ახალი საარჩევნო მანდატიდან მომდინარე უზარმაზარი პოლიტიკური გავლენით, მაგრამ ძალაუფლების ფორმალური კონტროლის სადავეები ჯერ კიდევ არ გააჩნია.⁵⁴⁹

1.4. პრეზიდენტის ინსტიტუტი მმართველობის მოდელების მიხედვით

თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალში სახელმწიფო მმართველობის ფორმების კლასიფიკაცია პირობითია. ამა თუ იმ მოდელზე მისთვის დამახასიათებელი ნიშნების და ცალკეული მექანიზმების მაგალითზე მსჯელობენ. რესპუბლიკური მმართველობის ყველაზე გავრცელებული ფორმებია საპრეზიდენტო, საპარლამენტო და შერეული ტიპის რესპუბლიკები⁵⁵⁰, თუმცა ამგვარი კლასიფიკაცია პირობითია. პრაქტიკასა და საკონსტიტუციო სამართლის თეორიაში ცალკეული ნიშნებისა და ნიუანსების საფუძველზე გამოიყოფა რესპუბლიკური მმართველობის ქვესახეები. ამგვარ დაყოფას განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს, რადგან მმართველობის კონკრეტული ფორმისადმი კუთვნილება არსებით გავლენას ახდენს პრეზიდენტის სტატუსსა და უფლებამოსილებების მოცულობაზე. სხვაგვარად, „მმართველობის სისტემა განსაზღვრავს სახელმწიფოს მეთაურის ადმინისტრაციული ხელისუფლებით აღჭურვის ხარისხს“⁵⁵¹.

1.4.1. პრეზიდენტი სახელმწიფო მმართველობის საპრეზიდენტო მოდელში

საპრეზიდენტო რესპუბლიკები აგებულია სახელმწიფო ხელისუფლების ერთიანობის, ძალაუფლების მყარი გამიჯვნის, ურთიერთშეკავებისა და გაწონასწორების პრინციპებზე: ხელისუფლების საკანონმდებლო, ადმინისტრაციული და სასამართლო შტოები ერთმანეთისგან დამოუკიდებელად, კომპეტენციებში ჩაურევლად, თუმცა არა იზოლირებულად, ახორციელებენ უფლებამოსილებებს. პრეზიდენტი არ არის უფლებამოსილი დაითხოვოს პარლამენტი, ხოლო ამ უკანასკნელს უფლება არ აქვს პოლიტიკური პასუხისმგებლობის საფუძველზე უნდობლობა გამოუცხადოს მთავრობას. ნახევრად-საპრეზიდენტო რესპუბლიკისგან განსხვავებით, პრეზიდენტის ადმინისტრაციული კომპეტენციების გადანაწილება არ ხდება კოლეგიურ ადმინისტრაციულ ორგანოზე – მთავრობაზე⁵⁵².

პრეზიდენტი საყოველთაო, თანასწორი და ფარული კენჭისყრით აირჩევა, პირდაპირი ან არაპირდაპირი არჩევნების გზით, რაც მის მაღალ ლეგიტიმურობას განაპირობებს. იგი მიიჩნევა სამხედრო ძალების უმაღლეს მთავარსარდლად, უფლებამოსილია დანიშნოს უმაღლესი სამხედრო თანამდებობის პირები, მიანიჭოს სხვადასხვა სამხედრო წოდება და ჯილდო, გამოსცეს სამხედრო ხასიათის აქტები და სხვ. პრეზიდენტი უფლებამოსილია შეიარაღებული ძალების გამოყენებისა და განლაგების შესახებ მიიღოს გადაწყვეტილება, თუმცა მას არ შეუძლია დაიწყოს საომარი მოქმედებები საკანონმდებლო ორგანოს თანხმობის გარეშე⁵⁵³. იგი უმაღლესი წარმომადგენელია საგარეო ურთიერთობებში, ნიშნავს მოსამართლეებს და სხვ.

საპრეზიდენტო მმართველობის ქვეყნებში მთავრობა, როგორც კოლექტიურად პასუხისმგებელი ორგანო დამოუკიდებელი ორგანიზაციული სტრუქტურით, არ გვხვდება, რადგან პრეზიდენტი ერთდროულად ითავსებს ადმინისტრაციული ხელისუფლებისა და სახელმწიფოს მეთაურის ფუნქციებს, თავად ახდენს მთავრობის ფორმირებასა და მისი საქმიანობის კონტროლს. მინისტრები პასუხისმგებელნი არიან პრეზიდენტის წინაშე.

პრეზიდენტი აქტიურად მონაწილეობს კანონშემოქმედებით საქმიანობაში. კანონის იურიდიული ძალის მიღებისათვის, ნებისმიერი კანონპროექტი პრეზიდენტის მიერ უნდა იყოს ხელმოწერილი. თუმცა, პრეზიდენტი შეიძლება არ დაეთანხმოს კანონპროექტის შინაარსს და გამოიყენოს სრული ან ნაწილობრივი ვეტოს უფლება, იმის მიხედვით, თუ კანონპროექტის რა ნაწილს არ ეთანხმება. კანონპროექტი, რომლის მიმართ პრეზიდენტმა ვეტოს უფლება გამოიყენა, იგზავნება პარლამენტში, რომელსაც შესაძლებლობა აქვს გადალახოს ვეტო. როგორც წესი, ვეტოს გადალახვისათვის საკანონმდებლო ორგანოს იმაზე მეტი კვორუმი სჭირდება, ვიდრე კანონის მიღებისათვის არის დადგენილი. უმეტესი ქვეყნების, მათ შორის, ამერიკის შეერთებული შტატებისა და ლათინური ამერიკის სახელმწიფოების კონსტიტუციები ვეტოს გადალახვისთვის მინიმუმად საკანონმდებლო ორგანოს შემადგენლობის ხმათა 2/3-ს ადგენს. ვეტოს გადალახვის შემთხვევაში, პრეზიდენტი ხელს აწერს და აქვეყნებს კანონს⁵⁵⁴. ეს პრაქტიკა მომდინარეობს ბრიტანული ტრადიციიდან, სადაც პარლამენტის მიერ მიღებული აქტები იურიდიულ ძალას იძენდა მხოლოდ მონარქის მიერ მათი ხელმოწერის შემდეგ.⁵⁵⁵

საკანონმდებლო საქმიანობის სფეროში პრეზიდენტის განსაკუთრებული უფლებამოსილების მიუხედავად, რომელიც კანონის ხელმოწერასა და გამოქვეყნებას გულისხმობს, საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში პრეზიდენტი საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით არ სარგებლობს, რისი ძირითადი მიზეზიც ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპი და აქედან გამომდინარე, ხელისუფლების შტოების მიერ ერთმანეთის საქმიანობაში ჩარევის აკრძალვაა.

სამეცნიერო ლიტერატურაში პრეზიდენტის განკარგულებაში არსებული განსაკუთრებული უფლებამოსილებების გათვალისწინებით, გამოყოფენ **სუპერსაპრეზიდენტო მმართველობის ფორმას**. ამ მოდელის მიხედვით, პრეზიდენტი აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურია, რომელსაც ფართო სამართალშემოქმედებითი უფლებამოსილებები აქვს, მათ შორის, ვეტოსა და საკანონმდებლო ინიციატივის ფართო უფლებები, უკიდურესად რთულია პრეზიდენტის იმპიჩმენტის პროცედურის განხორციელება, შემცირებულია პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილებები, „პრეზიდენტი კონსტიტუციაში წარმოჩენილია, როგორც სახელმწიფო ხელისუფლების ვერტიკალი“⁵⁵⁶. **სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკა წარმოადგენს საპრეზიდენტო რესპუბლიკის დეფორმირებულ ფორმას, სადაც პრეზიდენტის ხელში თავმოყრილ უფლებამოსილებათა მოცულობა კონსტიტუციონალიზმისა და დემოკრატიისათვის ნამდვილ საფრთხეს წარმოადგენს**⁵⁵⁷.

1.4.2. პრეზიდენტი სახელმწიფო მმართველობის საპარლამენტო მოდელში

მმართველობის ფორმებს შორის რესპუბლიკას, ხოლო რესპუბლიკებს შორის – საპარლამენტოს ყველაზე დემოკრატიულ მოდელად მიიჩნევენ.⁵⁵⁸ ეს უკანასკნელი პოპულარულია, როგორც აკადემიურ წრეებში, ისე პოლიტიკოსთა შორის. ამის მიზეზად მთავრობის შემადგენლობის პარლამენტის მიერ დამტკიცებისა და მისთვის

ნდობის/უნდობლობის გამოცხადების მარტივი პროცედურების არსებობას ასახელებენ, რაც აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის მეტ შესაძლებლობებს იძლევა⁵⁵⁹.

საპარლამენტო რესპუბლიკაში სახალხო წარმომადგენლობის ყველაზე მაღალი ხარისხია მოცემული. საპარლამენტო მოდელს საპრეზიდენტო მმართველობისგან ძირითადად მთავრობის ფორმირებისა და პოლიტიკური პასუხისმგებლობის საკითხები განასხვავებს.

მმართველობის საპარლამენტო მოდელის მიხედვით, სახელისუფლებო ვექტორი საკანონმდებლო ორგანოს სასარგებლოდ არის გადახრილი, რაც პრეზიდენტის შედარებით ნომინალურ სტატუსსა და უფლებამოსილებებს განაპირობებს. პრეზიდენტი, ძირითადად, ახორციელებს წარმომადგენლობითი ხასიათის ფუნქციებს: წარმოადგენს სახელმწიფოს საგარეო ურთიერთობებში, უფლებამოსილია მიიღოს უცხო სახელმწიფოთა და საერთაშორისო ორგანიზაციების ოფიციალური წარმომადგენლები და დიპლომატიური თანამდებობის პირები, სხვა სახელმწიფოებში დანიშნოს ელჩები და სხვა დიპლომატიური წარმომადგენლები, მონაწილეობა მიიღოს მთავრობის ფორმირებაში, დანიშნოს არჩევნები, შეიწყლოს მსჯავრდებულები, განახორციელოს უმაღლესი მთავარსარდლის ფუნქციები და სხვ.

საპარლამენტო რესპუბლიკებში მთავრობის ფორმირება ძირითადად საკანონმდებლო ორგანოს კომპეტენციას განეკუთვნება. პრეზიდენტი უფლებამოსილია, პარლამენტთან შეთანხმებით, გადააყენოს მთავრობა, ან დაითხოვოს პარლამენტი, თუმცა მხოლოდ მთავრობის თანხმობით. მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა საპარლამენტო მმართველობის ფორმის ერთ-ერთი ნიშანია, სხვაგვარად, „საპარლამენტო რეჟიმს ახასიათებს, ერთი მხრივ, სახელმწიფოს მეთაურისა და მთავრობის მეთაურის ფუნქციების განცალკევება, რომლებიც კონკრეტულ ორგანოებს გადაეცემათ და, მეორე მხრივ, მთავრობის მეთაურისათვის უკიდურესად მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებების გადაცემა, რომლებიც, ტრადიციულად, პირველი პირის პრეროგატივა იყო“⁵⁶⁰.

მმართველობის საპარლამენტო ფორმის მთავარი პრობლემა, მთავრობის პარლამენტზე დამოკიდებულების გამო, საკანონმდებლო ორგანოში საპარლამენტო უმრავლესობის არარსებობის პირობებში, ხელისუფლების არასტაბილურობა შეიძლება გახდეს. თუ პარლამენტი არასტაბილურია, აღმასრულებელი ხელისუფლება შეიძლება ხელმძღვანელის გარეშე დარჩეს, რაც სახელმწიფოს ფუნქციონირებას უშლის ხელს.⁵⁶¹

საპარლამენტო და საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელს შორის ძირითადი განსხვავება აღმასრულებელი ხელისუფალის არჩევაში მდგომარეობს. საპარლამენტო რესპუბლიკაში სახელმწიფოს მეთაური აირჩევა არა ხალხის, არამედ საკანონმდებლო ორგანოს მიერ. როგორც წესი, საკანონმდებლო ორგანოების უმრავლესობა, ასევე, ირჩევს აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურს – პრემიერ-მინისტრს⁵⁶². ამასთან, აღმასრულებელი ხელისუფლება არის კოლეგიურად პასუხისმგებელი ორგანო და პრეზიდენტისგან დამოუკიდებლად ახორციელებს აღმასრულებელ ხელისუფლებას. **საპარლამენტო რესპუბლიკაში პრეზიდენტი, ძირითადად, საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებს შორის არბიტრის ფუნქციას ასრულებს.**

1.4.3. პრეზიდენტი სახელმწიფო მმართველობის შერეულ მოდელში

სახელმწიფო მმართველობის შერეული მოდელის ჩამოყალიბებას საფრანგეთის მეხუთე რესპუბლიკის პერიოდში ჩაეყარა საფუძველი და მისი ფორმირება საპრეზიდენტო და საპარლამენტო მოდელებისთვის დამახასიათებელი ნაკლოვანებების არსებობამ განაპირობა. შერეული მმართველობის მოდელი განსაკუთრებით პოპულარული გახდა საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ და გავრცელდა აღმოსავლეთ ევროპის, შუა აზიისა და აფრიკის ქვეყნებში.

დოუვერჟესეული ნახევრად-საპრეზიდენტო მმართველობის კონცეფცია სამ ძირითად თეზისს მოიცავს: 1. პრეზიდენტი აირჩევა ხალხის მიერ; 2. პრეზიდენტს ჰყავს საპარლამენტო უმრავლესობა; 3. არსებობს მთავრობა და პრემიერ-მინისტრი, რომლებსაც საკანონმდებლო ორგანო უცხადებს ნდობას.⁵⁶³

შერეული მმართველობის სახელმწიფოებში პრეზიდენტი აირჩევა საყოველთაო კენჭისყრის საფუძველზე, პირდაპირი არჩევნების გზით, რაც ხელისუფლების შტოებს შორის მის მაღალ ლეგიტიმაციას განაპირობებს. **პრეზიდენტი დამოუკიდებელია პარლამენტისგან, თუმცა აღმასრულებელ ხელისუფლებას პრემიერ-მინისტრთან იყოფს.** იგი არ არის კონსტიტუციით აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური, მაგრამ მინიჭებული უფლებამოსილებები აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობაში ჩარევის უფლებას აძლევს, კერძოდ, იგი ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს და მისივე წარდგინებით – მინისტრებს; შეუძლია მოიწვიოს მთავრობის სხდომა და თავმჯდომარეობდეს მას.

შერეული მმართველობის სისტემაში პრეზიდენტი მნიშვნელოვან როლს ასრულებს საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის ურთიერთობაში. იგი უფლებამოსილია, კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში და წესით დაითხოვოს პარლამენტი ან გადააყენოს მთავრობა. თავის მხრივ, პარლამენტი უფლებამოსილია თანამდებობიდან გადააყენოს პრეზიდენტი მხოლოდ იმპიჩმენტის წესით. პრეზიდენტის უფლებამოსილებათა წრე დამოკიდებულია საკანონმდებლო ორგანოს პარტიულ შემადგენლობაზე.

პრეზიდენტი აქტიურად მონაწილეობს კანონშემოქმედებით საქმიანობაში. იგი ხელს აწერს და აქვეყნებს კანონებს, აქვს სუსპენზიური, შემაყოფნებელი ვეტოს გამოყენების უფლებამოსილება, რომელიც შეიძლება დაძლეულ იქნას საკანონმდებლო ორგანოს მიერ. პრეზიდენტის მიერ გამოცემული აქტები, გარკვეული გამონაკლისის გარდა, შესაბამისი მინისტრის ან პრემიერ-მინისტრის მხრიდან კონტრასიგნაციას (თანახელმოწერა) საჭიროებს. გამონაკლისია ცალკეული ცერემონიული ხასიათის უფლებამოსილებები (მაგ., მოქალაქეობის მინიჭება, მსჯავრდებულთა შეწყალება, არჩევნების დანიშვნა და სხვ.) და პრეზიდენტის, როგორც უმაღლესი მთავარსარდლის უფლებამოსილებები, რომლებიც არ საჭიროებს შესაბამისი მინისტრის ან პრემიერ-მინისტრის თანახელმოწერას.

შერეული მმართველობის ფორმის მიხედვით, პრეზიდენტის უფლებამოსილებების მოცულობისა და მისი პრაქტიკაში განხორციელების შესაძლებლობით გამოყოფენ სამი ტიპის სახელმწიფოებს: 1. სისტემა, „სიმბოლური პრეზიდენტი“ (ავსტრია, ირლანდია,

ისლანდია); 2. სისტემა „სრული ძალაუფლების მქონე პრეზიდენტით“ (საფრანგეთი); 3. სისტემა პრეზიდენტისა და მთავრობის ბალანსით (ფინეთი, პორტუგალია).⁵⁶⁴

2. საქართველოს პრეზიდენტი

საქართველოში პრეზიდენტის თანამდებობის შემოღება 1991 წლის 14 აპრილს, საქართველოს უზენაესი საბჭოს მიერ „საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტის თანამდებობის დაწესებისა და ამასთან დაკავშირებით საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“ კანონის მიღებას უკავშირდება, რომლის საფუძველზე 1991 წლის 26 მაისს არჩეულ იქნა საქართველოს პირველი პრეზიდენტი. „იმ პერიოდისათვის არსებული საპარლამენტო მმართველობის ფორმის პრეზიდენტისათვის ლეგიტიმაციის მაღალი ხარისხის მიკუთვნების ამგვარი ფორმა (იგულისხმება საყოველთაო და პირდაპირი არჩევნები) დღესაც იშვიათობაა“⁵⁶⁵.

საქართველოს კონსტიტუციის პროექტის განხილვის დროს ერთ-ერთი მთავარი თემა შეეხებოდა პრეზიდენტის განმსაზღვრელ როლს სახელმწიფოს მომავალ ცხოვრებაში და მისი უფლებამოსილებების ფარგლებს. შიშის ფაქტორს ქმნიდა მოსაზრებები პრეზიდენტის იმ მოცულობის უფლებამოსილებებით აღჭურვის გამო, რასაც შეეძლო საფრთხე შეექმნა დემოკრატიული პოლიტიკური პროცესისათვის. მმართველობის ფორმაზე დისკუსიის შედეგად – ძლიერი პრეზიდენტი, თუ ძლიერი პარლამენტი, – არჩევანი შეჩერდა ე.წ. „ამერიკულ მოდელზე“, რომლის რეგლამენტაციაც მოხდა საქართველოს კონსტიტუციის პროექტში⁵⁶⁶.

1995 წლის კონსტიტუციის პირვანდელი რედაქციით საქართველოს პრეზიდენტი იყო საქართველოს სახელმწიფოსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური, სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი, ქვეყნის ერთიანობისა და მთლიანობის გარანტი, ასევე, უმაღლესი წარმომადგენელი საგარეო ურთიერთობებში. პრეზიდენტი წარმართავდა და ახორციელებდა ქვეყნის საგარეო და საშინაო პოლიტიკას, ეკრძალებოდა პარტიული საქმიანობა, არ შეეძლო პარლამენტის დათხოვნა, ხოლო პარლამენტს არ შეეძლო უნდობლობის გამოცხადებით გადაყენებინა მთავრობა.

2.1. საკონსტიტუციო რეფორმები და პრეზიდენტი

საქართველოს კონსტიტუციის მიღების შემდეგ, პრეზიდენტის შესახებ საკონსტიტუციო ნორმებმა მრავალი ცვლილება განიცადა. საქართველოს კონსტიტუციაში 2004 და 2010 წლების საკონსტიტუციო რეფორმების შედეგად სახელმწიფო მმართველობის ფორმის ცვლილებებმა პრეზიდენტის ინსტიტუტზე არსებითი გავლენა იქონია. რეფორმა შეეხო პრეზიდენტის საკონსტიტუციო სტატუსს, მის უფლებამოსილებებს, პრეზიდენტობის კანდიდატის მიმართ წაყენებულ მოთხოვნებსა და პრეზიდენტთან დაკავშირებულ სხვა საკითხებს.

კონსტიტუციაში არსებითი ხასიათის ცვლილებები 2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციური კანონით შევიდა. ცვლილებების მიხედვით, შეიცვალა სახელმწიფო

მმართველობის საპრეზიდენტო მოდელი და შემოღებულ იქნა „მმართველობის ფორმა, რომლის კონცეპტუალურ საფუძვლად სახელდება ე.წ. „ფრანგული მოდელი“ 567 . შესაბამისად, პრეზიდენტის აღმასრულებელი ფუნქციების დიდი ნაწილი გადაეცა პრემიერ-მინისტრსა და მთავრობას.

საქართველოს კონსტიტუციაში მასშტაბური ცვლილებები განხორციელდა 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად, რომლის მიზნად „ქვეყნის თანამედროვე, მდგრადი და სტაბილური განვითარება, სამართლის უზენაესობა, სამოქალაქო საზოგადოებასა და სახელმწიფოს შორის ცივილური ურთიერთობების უზრუნველყოფა“ 568 იყო დეკლარირებული.

ცვლილებების ხასიათი საპარლამენტოს მსგავს მმართველობის ფორმაზე გადასვლამ განაპირობა. აღნიშნული ცვლილებების მიხედვით, პრეზიდენტი აღარ იქნებოდა უმაღლესი წარმომადგენელი საგარეო ურთიერთობებში, გაუქმდა საქართველოს პრეზიდენტობის კანდიდატის მიმართ წარდგენილი დაბადებით საქართველოს მოქალაქეობის მოთხოვნა და საპრეზიდენტო არჩევნებში პასიური საარჩევნო ხმით მონაწილეობის უფლება საქართველოს ნატურალიზებულ მოქალაქეებსაც მიეცათ. პრეზიდენტს შეეზღუდა პოლიტიკური თანამდებობის დაკავების უფლება, აღმასრულებელი საქმიანობის სფეროში პრეზიდენტის მთელი რიგი უფლებამოსილებების განხორციელება მხოლოდ მთავრობასთან შეთანხმებით გახდა შესაძლებელი. პრეზიდენტს, ასევე, შეეზღუდა რეფერენდუმის საკუთარი ინიციატივით დანიშვნის უფლება.

საქართველოს კონსტიტუციაში 2010 წელს შესული მასშტაბური ცვლილებების ამოქმედებას უკავშირდება კონტრასიგნაციის სახით ქართული საკონსტიტუციო სამართლისათვის სრულიად ახალი ინსტიტუტის დამკვიდრება: **საქართველოს პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტების ნაწილი იურიდიულ ძალას იძენს მხოლოდ პრემიერ-მინისტრის მიერ თანახელმძღვანის შემდეგ.** ამასთან, კონსტიტუციით განისაზღვრა იმ საკითხთა წრე, რომლებთან დაკავშირებითაც გამოცემული პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტები კონტრასიგნაციას არ საჭიროებენ.

აღსანიშნავია, რომ **კონტრასიგნაციის ინსტიტუტი დამახასიათებელია მხოლოდ იმ სახელმწიფოებისათვის, სადაც პარლამენტის წინაშე მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა არსებობს.** 569 „თანამედროვე ევროპული სახელმწიფოების კონსტიტუციები, რომლებიც ითვალისწინებენ კონტრასიგნაციის მექანიზმს, არ ადგენენ თანახელმძღვრილი აქტის აღსრულებაზე სპეციალური პასუხისმგებლობის კონკრეტულ პროცედურებს. შესაბამისად, კონტრასიგნაციის ინსტიტუტის რეალურ სამართლებრივ შინაარსს წარმოადგენს არა სახელმწიფოს მეთაურის აქტებზე თანახელმძღვრ პირზე პასუხისმგებლობის გადატანა, არამედ აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და სახელმწიფოს მეთაურის ფუნქციებისა და კომპეტენციების გამიჯვნა.“570

2013 წლის 25 მარტის კონსტიტუციური კანონის საფუძველზე საქართველოს პრეზიდენტს შეეზღუდა საქართველოს პარლამენტისგან დამოუკიდებლად მთავრობის ფორმირების შესაძლებლობა. ამავე ცვლილებებით, პრეზიდენტს მიენიჭა უფლება, საქართველოს კონსტიტუციის 51-ე მუხლით განსაზღვრულ შემთხვევებში, დაითხოვოს საქართველოს პარლამენტი და დანიშნოს რიგგარეშე არჩევნები. კანონპროექტის ავტორთა

აზრით, ცვლილებებამდე არსებული მოდელი პოლიტიკური კრიზისისა და დესტაბილიზაციის წარმოქმნის მაღალ რისკს შეიცავდა, განსაკუთრებით პრეზიდენტსა და მთავრობას ან/და საპარლამენტო უმრავლესობას შორის.⁵⁷¹

2.2. საქართველოს პრეზიდენტი კონსტიტუციის მიხედვით⁵⁷²

2.2.1 საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნები

საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნები ტარდება საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით. პრეზიდენტის უფლებამოსილება განისაზღვრება 5 წლის ვადით. ერთი და იგივე პირი საქართველოს პრეზიდენტად შეიძლება აირჩეს ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ, რაც არ გამორიცხავს შესაძლებლობას, ორი ვადით არჩეულმა პრეზიდენტმა მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ საპრეზიდენტო კანდიდატად კვლავ იყაროს კენჭი.

საპრეზიდენტო არჩევნებში მონაწილე პირისათვის კონსტიტუციით დადგენილია მოქალაქეობის, ასაკობრივი და ბინადრობის ცენზები. **საქართველოს პრეზიდენტად შეიძლება აირჩეს საარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქე 35 წლის ასაკიდან, რომელსაც საქართველოში უცხოვრია 5 წელი მაინც და არჩევნების დანიშვნის დღემდე ბოლო 3 წლის განმავლობაში ცხოვრობდა საქართველოში.**

საქართველოს პრეზიდენტობის კანდიდატის წარდგენის უფლება აქვს მოქალაქეთა პოლიტიკურ გაერთიანებას ან ამომრჩეველთა 5 კაციან საინიციატივო ჯგუფს. მისი წარდგენა დადასტურებული უნდა იყოს არანაკლებ 25 000 (ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის 0,75%) და არაუმეტეს ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის 1%-ის ხელმოწერით. საქართველოს პრეზიდენტობის კანდიდატის რეგისტრაციაში გასატარებლად ცენტრალურ საარჩევნო კომისიას არჩევნებამდე არაუგვიანეს 40 დღისა უნდა წარედგინოს ამომრჩეველთა ხელმოწერები. კანდიდატს ეკრძალება არჩევნების პერიოდში საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულ თანამდებობებზე ყოფნა და ვალდებულია გადადგეს მსგავსი თანამდებობიდან რეგისტრაციის შესახებ ცენტრალური საარჩევნო კომისიისათვის განცხადების წარდგენიდან არაუგვიანეს ორი დღისა.

საქართველოს მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნები ტარდება პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადის ამოწურვის კალენდარული წლის ოქტომბერში. არჩევნების თარიღს ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი, პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციით არჩევნებამდე 60 დღით ადრე. არჩევნებში გამარჯვებულად ჩაითვლება კანდიდატი, რომელსაც არჩევნებში მონაწილეთა საერთო რაოდენობის ნახევარზე მეტმა მისცა ხმა. საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს არჩევნები არ ტარდება.

მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნები შესაძლებელია დამთავრდეს ერთ-ერთი შემდეგი შედეგით: ა) გამოვლინდეს გამარჯვებული, რომელიც პრეზიდენტის არჩევის დღიდან მესამე კვირა დღეს წარმოთქვამს საპროგრამო სიტყვას და დებს ფიცს; ბ) დაინიშნოს არჩევნების მეორე ტური პირველი ტურის შედეგების ოფიციალურად გამოცხადებიდან (არაუგვიანეს კენჭისყრიდან 20 დღე) ორი კვირის თავზე, თუ არჩევნების პირველ ტურში ვერცერთმა კანდიდატმა მიიღო ხმათა საჭირო რაოდენობა. მეორე ტურში

მონაწილეობას იღებს პირველ ტურში უკეთესი შედეგების მქონე 2 კანდიდატი და მათ შორის გამარჯვებულის გამოვლენა ხდება ამომრჩეველთა ხმების უბრალო უმრავლესობით. თუ ისინი ხმათა თანაბარ რაოდენობას მიიღებენ, მეორე ტურში გამარჯვებულად დასახელდება პირველ ტურში უკეთესი შედეგების მქონე კანდიდატი; გ) ჩატარდეს ხელახალი არჩევნები არჩევნების დღიდან ორი თვის ვადაში, თუ პირველ ტურში მონაწილეობდა მხოლოდ ერთი კანდიდატი და მან ამომრჩეველთა ხმების საჭირო რაოდენობა ვერ მოაგროვა.

საქართველოს პრეზიდენტის არჩევიდან მესამე კვირა დღეს იმართება ინაუგურაციის ცერემონია, რაც გულისხმობს პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადებას და საპროგრამო სიტყვის წარმოთქმას. ახლადარჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან მოქმედი პრეზიდენტის უფლებამოსილება წყდება.

2.2.2. საქართველოს პრეზიდენტის კონსტიტუციური სტატუსი

საქართველოს კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციის შესაბამისად, **პრეზიდენტი არის საქართველოს სახელმწიფოს მეთაური, ქვეყნის ერთიანობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის გარანტი, საქართველოს სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი**. პრეზიდენტი საქართველოს მთავრობასთან შეთანხმებით წარმართავს და ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. საქართველოს პრეზიდენტს ეზღუდება სხვადასხვა თანამდებობის დაკავებისა და სამეწარმეო საქმიანობის განხორციელების უფლება, მათ შორის, ეკრძალება ხელფასის ან სხვაგვარი მუდმივი ანაზღაურების აღების უფლება სხვა რაიმე საქმიანობისათვის. 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების საფუძველზე, პრეზიდენტს, ასევე, შეეზღუდა პარტიული თანამდებობის დაკავების უფლება, თუმცა ეს შეზღუდვა არ მოიცავს პარტიულ წევრობას ან საქმიანობას⁵⁷³.

საქართველოს პრეზიდენტი თანამდებობაზე ყოფნის დროს ხელშეუვალია. დაუშვებელია მისი დაპატიმრება ან სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა. პრეზიდენტის ქმედებაში კონსტიტუციის დარღვევისა და სისხლის სამართლის კოდექსით გათვალისწინებული დანაშაულის ნიშნების არსებობის შემთხვევაში, საქართველოს პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის 1/3 აღძრავს იმპიჩმენტის წესით საქართველოს პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადაყენების საკითხს. საკითხი შესწავლისა და სამართლებრივი შეფასებისათვის გადაეცემა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს.

თუ საკონსტიტუციო სასამართლო მომზადებულ დასკვნაში დაადასტურებს პრეზიდენტის ქმედებაში კონსტიტუციის დარღვევის ან დანაშაულის ნიშნების არსებობას, საქართველოს პარლამენტი დასკვნის წარდგენიდან 15 დღის ვადაში სრული შემადგენლობის 2/3-ით კენჭს უყრის იმპიჩმენტის წესით პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადაყენების საკითხს. თუ პარლამენტი ამ ვადაში არ მიიღებს პრეზიდენტის გადაყენების შესახებ გადაწყვეტილებას, საკითხი მოხსნილად მიიჩნევა და იმავე საკითხზე იმპიჩმენტის პროცედურის დაწყება დაუშვებელია.

2.2.3. საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებები

2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად, საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებები მნიშვნელოვნად შეცვრიდა. იგი პრაქტიკულად აღარ მონაწილეობს აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობაში. საქართველოს მთავრობისთვის გადაცემულ ძირითად უფლებამოსილებათა დიდი ნაწილს ეს უკანასკნელი დამოუკიდებლად ახორციელებს, ხოლო დანარჩენზე საჭიროა მისი წინასწარი თანხმობა ან კონტრასიგნაცია. საქართველოს პრეზიდენტის კომპეტენციები შემოიფარგლება საპარლამენტო რესპუბლიკებში სახელმწიფოს მეთაურისათვის დამახასიათებელი ნომინალური უფლებამოსილებებით.

საქართველოს პრეზიდენტი ანიჭებს სახელმწიფო ჯილდოებს, უმაღლეს სამხედრო, სპეციალურ და საპატიო წოდებებს, წყვეტს მოქალაქეობისა და თავშესაფრის მიცემის საკითხებს, შეიწყალებს მსჯავრდებულთ, ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტის, პარლამენტის, წარმომადგენლობითი ორგანოებისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს არჩევნებს კონსტიტუციითა და კანონით დადგენილი წესით. საქართველოს პარლამენტის ან არანაკლებ 200 000 ამომრჩევლის მოთხოვნით ნიშნავს რეფერენდუმს. პრეზიდენტი მიმართავს ხალხს და პარლამენტს, წელიწადში ერთხელ წარსდგება პარლამენტის წინაშე მოხსენებით ქვეყნის მდგომარეობის უმნიშვნელოვანესი საკითხების შესახებ.

საქართველოს პრეზიდენტი, საქართველოს მთავრობის წარდგინებით უფლებამოსილია პარლამენტის თანხმობით შეაჩეროს თვითმმართველობის ან ტერიტორიული ერთეულების სხვა წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობა ან დაითხოვოს ისინი, თუ მათი მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა საკონსტიტუციო უფლებამოსილებების განხორციელებას. იგი უფლებამოსილია დაითხოვოს პარლამენტი, კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში და წესით. პრეზიდენტი საქართველოს სახელმწიფოს სახელით დებს კონსტიტუციურ შეთანხმებას საქართველოს სამოციქულო, ავტოკეფალურ მართლმადიდებელ ეკლესიასთან, რომელსაც ამტკიცებს საქართველოს პარლამენტი.

2.2.3.1. საქართველოს პრეზიდენტი, როგორც სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი

საქართველოს პრეზიდენტი არის სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი. იგი ანიჭებს უმაღლეს სამხედრო წოდებებს, ხელმძღვანელობს საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოს და თანამდებობაზე ნიშნავს მის წევრებს. პრეზიდენტი, საქართველოს მთავრობასთან შეთანხმებით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან გადააყენებს საქართველოს შეიარაღებული ძალების გენერალური შტაბის უფროსს და სხვა მხედართმთავრებს, ამტკიცებს სამხედრო შეიარაღებული ძალების სტრუქტურას.

საქართველოს პრეზიდენტი საქართველოზე შეიარაღებული თავდასხმის შემთხვევაში აცხადებს საომარ მდგომარეობას, უფლებამოსილია მიიღოს გადაწყვეტილება სამხედრო ძალების გამოყენების შესახებ, შესაბამისი პირობების არსებობისას დებს ზავს და არაუგვიანეს 48 საათისა, აღნიშნულ გადაწყვეტილებებს დასამტკიცებლად წარუდგენს პარლამენტს; უფლებამოსილია მიიღოს გადაწყვეტილება სახელმწიფოს თავდაცვის მიზნით განსაკუთრებულ და კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში სხვა სახელმწიფოს შეიარაღებული ძალების შემოყვანის, გამოყენებისა და გადაადგილების შესახებ, აგრეთვე, საქართველოს სამხედრო ძალების გამოყენების შესახებ, (მათ შორის, საერთაშორისო ვალდებულებათა შესასრულებლის მიზნით). აღნიშნული გადაწყვეტილებები დაუყოვნებლივ წარედგინება საქართველოს პარლამენტს და ძალაში შედის მხოლოდ საკანონმდებლო ორგანოს თანხმობის შემდეგ.

საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ან მის რომელიმე ნაწილში გამოაცხადოს საგანგებო მდგომარეობა და ეს გადაწყვეტილება წარუდგინოს საქართველოს პარლამენტს არაუგვიანეს 48 საათისა, თუ ერთ-ერთი შემდეგი გარემოება მაინც არსებობს: ა) ომიანობა და მასობრივი არეულობა; ბ) ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის ხელყოფა; გ) სამხედრო გადატრიალება და შეიარაღებული ამბოხება; დ) სხვა შემთხვევებში, როდესაც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები მოკლებული არიან კონსტიტუციური უფლებამოსილებების ნორმალური განხორციელების შესაძლებლობას.

საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის დროს პრეზიდენტი გამოსცემს კანონის ძალის მქონე დეკრეტებს, რომლებიც მოქმედებენ შესაბამისი მდგომარეობის დამთავრებამდე და მხოლოდ იმ ტერიტორიის ფარგლებში, სადაც გამოცხადებულია საომარი ან საგანგებო მდგომარეობა. საქართველოს პრეზიდენტი, როგორც საქართველოს შეიარაღებული ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი, გამოსცემს ბრძანებას.

2.2.3.2. საქართველოს პრეზიდენტის საგარეო უფლებამოსილებები

2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებმა არსებითი გავლენა მოახდინა პრეზიდენტის საგარეო უფლებამოსილებებზე. იგი აღარ არის უმაღლესი წარმომადგენელი საგარეო ურთიერთობებში, და ზოგადად, აღნიშნულ სფეროს მიკუთვნებულ საკითხებს პრეზიდენტი ძირითადად წვევებს მთავრობის წინასწარი თანხმობით ან კონტრასიგნაციით.

საქართველოს პრეზიდენტი წარმოადგენს საქართველოს საგარეო ურთიერთობებში, როგორც სახელმწიფოს ერთ-ერთი უმაღლესი წარმომადგენელი, მთავრობის თანხმობით დებს საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს, აწარმოებს მოლაპარაკებებს უცხო სახელმწიფოებთან, ნიშნავს და ათავისუფლებს საქართველოს ელჩებსა და სხვა დიპლომატიურ წარმომადგენლებს, იღებს უცხოეთის სახელმწიფოთა და საერთაშორისო ორგანიზაციების ელჩებისა და სხვა დიპლომატიური წარმომადგენლების აკრედიტაციას, ასევე, საქართველოს მთავრობასთან შეთანხმებით ახორციელებს საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრულ სხვა საგარეო უფლებამოსილებებს⁵⁷⁴.

2.2.3.3. საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებები საკანონმდებლო ორგანოსთან მიმართებით

საქართველოს პრეზიდენტი, საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის, პარლამენტის წევრთა არანაკლებ 1/4-ის მოთხოვნით ან მთავრობის წარდგინებით სესიებს შორის პერიოდში მოიწვევს პარლამენტის რიგგარეშე სესიას, ხოლო მორიგი სესიის მიმდინარეობისას – რიგგარეშე სხდომას. თუ მოწვევის აქტი მოთხოვნის წარდგინიდან 48 საათის განმავლობაში არ გამოიცა, პარლამენტი ვალდებულია მომდევნო 48 საათის განმავლობაში შეუდგეს მუშაობას. პრეზიდენტი უფლებამოსილია კონსტიტუციით დადგენილ შემთხვევებში და წესით დაითხოვოს პარლამენტი.

პრეზიდენტი ხელს აწერს და აქვეყნებს პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონპროექტს. პარლამენტის მიერ მიღებული კანონპროექტი 7 დღის ვადაში ეგზავნება პრეზიდენტს, რომელიც, თავის მხრივ, ხელს აწერს და აქვეყნებს მას ან მოტივირებული შენიშვნებით უბრუნებს პარლამენტს, ანუ იყენებს სუსპენზიური, შეყოვნებითი ვეტოს უფლებას. პარლამენტის მიერ პრეზიდენტის შენიშვნების გაზიარების შემთხვევაში ან კანონპროექტის პირვანდელი რედაქციით მიღების შემთხვევაში კანონპროექტი ხელმოკრულ ეგზავნება საქართველოს პრეზიდენტს, რომელიც ხელს აწერს და აქვეყნებს კანონს.

2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შემდეგ, საქართველოს პრეზიდენტს ჩამოერთვა საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება და გადაეცა საქართველოს მთავრობას. ამდენად, **პრეზიდენტის უფლებამოსილებები საკანონმდებლო საქმიანობის სფეროში სიმბოლურია და ნომინალურ ხასიათს ატარებს.**

2.2.3.4. საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებები აღმასრულებელი ხელისუფლების სფეროში

საქართველოს პარლამენტის ახალი შემადგენლობის არჩევის შემდეგ მთავრობის უფლებამოსილება მოხსნილად ითვლება და ახალი შემადგენლობის ფორმირებამდე პრეზიდენტი მასვე აკისრებს მთავრობის ფუნქციების შესრულებას. საქართველოს პრეზიდენტი აღნიშნული მომენტიდან 7 დღის ვადაში წამოაყენებს საქართველოს პარლამენტის არჩევნებში საუკეთესო შედეგების მქონე საარჩევნო სუბიექტის მიერ მისთვის წარდგენილ პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატს, ხოლო ეს უკანასკნელი პრეზიდენტისგან დამოუკიდებლად აყალიბებს მთავრობის შემადგენლობას, რომელიც 7 დღის ვადაში ნდობის მისაღებად წარედგინება საქართველოს პარლამენტს. პრეზიდენტი მხოლოდ კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში არის უფლებამოსილი, გადააყენოს საქართველოს მთავრობა.

საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია მოითხოვოს ცალკეულ საკითხთა მთავრობის სხდომაზე განხილვა და მონაწილეობა მიიღოს ამ განხილვაში, რომელსაც, ასევე, ესწრებიან ეროვნული უშიშროების საბჭოს წევრები.

საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია კონსტიტუციითა და კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში პარლამენტს წარუდგინოს, დანიშნოს, გაათავისუფლოს და გადააყენოს სხვადასხვა თანამდებობის პირი. როგორც სახელმწიფოს მეთაური, მონაწილეობს კონსტიტუციით განსაზღვრულ სხვა თანამდებობის პირთა თანამდებობაზე გამწესებაშიც.

საქართველოს პრეზიდენტი საქართველოს კონსტიტუციით მინიჭებულ უფლებამოსილებათა დიდ ნაწილს კონტრასიგნაციის წესით ახორციელებს. თუმცა არსებობს გამონაკლისებიც. გარდა საომარი მდგომარეობის დროს გამოცემული აქტებისა, მთავრობის თანახემოწერა (კონტრასიგნაცია), ასევე, არ სჭირდება მთავრობის იმ აქტებს, რომელთა გამოცემა უკავშირდება პარლამენტის არჩევნების დანიშნვას, პირველი და რიგგარეშე სხდომის/სესიის მოწვევას, კანონის ხელმოწერას და გამოქვეყნებას, საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის მიმართვას, პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის წამოყენებას, საომარი მდგომარეობის გამოცხადებას, პრეზიდენტის ადმინისტრაციისა და ეროვნული უშიშროების საბჭოს საქმიანობასთან დაკავშირებულ აქტებს. ამასთან, კონტრასიგნაცია, არ სჭირდება პრეზიდენტის იმ სამართლებრივ აქტებს, რომლებიც გამოცემულია მთავრობის წარდგინებით, ან რომლებზეც მთავრობას მიცემული აქვს წინასწარი თანხმობა.

2.2.3.5. საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებები სასამართლო ხელისუფლებასთან მიმართებით

სასამართლო ხელისუფლებასთან მიმართებით აღსანიშნავია საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილება უმაღლესი თანამდებობის პირთა დანიშვნასთან (დანიშვნაში მონაწილეობასთან) დაკავშირებით. საქართველოს პრეზიდენტი ნიშნავს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 3 წევრს, ასევე, პარლამენტის თავმჯდომარესთან და უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარესთან შეთანხმებით საკონსტიტუციო სასამართლოს შემადგენლობას ასარჩევად წარუდგენს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის კანდიდატურას, პარლამენტს ასარჩევად წარუდგენს უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეებსა და უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის კანდიდატურას.

საქართველოს პრეზიდენტი, როგორც კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვის ერთ-ერთი გარანტი,⁵⁷⁵ აღჭურვილია საკონსტიტუციო კონტროლის პროცესში მონაწილეობის ფართო უფლებამოსილებებით. პრეზიდენტი უფლებამოსილია საკონსტიტუციო სასამართლოს მიმართოს კონსტიტუციური სარჩელით:

ა) კონსტიტუციური შეთანხმების, საქართველოს კანონების, საქართველოს პარლამენტის ნორმატიული დადგენილების, საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს მთავრობის, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოთა ნორმატიული აქტების, საქართველოს საკანონმდებლო აქტებისა და პარლამენტის დადგენილებების მიღების/გამოცემის, ხელმოწერის, გამოქვეყნებისა და ამოქმედების საქართველოს კონსტიტუციასთან შესაბამისობის დადგენის მიზნით;

ბ) მოქალაქეთა პოლიტიკურ გაერთიანებათა შექმნისა და საქმიანობის კონსტიტუციურობის საკითხის შემოწმების მიზნით;

გ) არჩევნებისა და რეფერენდუმის მომწესრიგებელი ნორმებისა და ამ ნორმების საფუძველზე ჩასატარებელი არჩევნების (რეფერენდუმის) კონსტიტუციურობის შემოწმების მიზნით;

დ) საერთაშორისო ხელშეკრულებათა და შეთანხმებათა ან მათ ცალკეულ დებულებათა კონსტიტუციურობის შემოწმების მიზნით;

ე) პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ცნობის ან ვადაძღვე შეწყვეტის შესახებ პარლამენტის გადაწყვეტილების კონსტიტუციასთან შესაბამისობის დადგენის მიზნით;

ვ) „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ დარღვევის შემოწმების მიზნით.

საკონსტიტუციო ზედამხედველობის ფუნქციის განხორციელებად შეიძლება მივიჩნიოთ პრეზიდენტის მხრიდან კანონპროექტზე სუსპენზიური ვეტოს უფლების გამოყენება და სხვ.

2.2.3.6. საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებები საფინანსო-საბიუჯეტო საქმიანობის სფეროში

პრეზიდენტის უფლებამოსილებები საფინანსო-საბიუჯეტო საქმიანობის სფეროში ნომინალურია და შემოიფარგლება მხოლოდ სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონზე ხელის მოწერით. საფინანსო-საბიუჯეტო საკითხები მთლიანად საქართველოს მთავრობის კომპეტენციას წარმოადგენს, რომელიც საპარლამენტო კონტროლის პირობებში დამოუკიდებლად ახორციელებს ბიუჯეტის დაგეგმვას, დასამტკიცებლად წარდგენასა და მისი შესრულებისათვის საჭირო ღონისძიებებს.

საქართველოს პრეზიდენტი თანამდებობაზე ასარჩევად პარლამენტს წარუდგენს საქართველოს ეროვნული ბანკის საბჭოს 7 წევრს და მათივე შემადგენლობიდან თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტს.

2.2.4. საქართველოს პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტები

საქართველოს პრეზიდენტი საკუთარი უფლებამოსილებების ეფექტურად განხორციელების უზრუნველყოფის მიზნით აღჭურვილია ნორმატიული და ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების გამოცემის უფლებამოსილებით.

დეკრეტი – საქართველოს პრეზიდენტის ნორმატიული აქტი, რომელსაც კანონის ძალა აქვს, გამოიცემა საომარი ან საგანგებო მდგომარეობების დროს და მოქმედებს მათ დამთავრებამდე.

საქართველოს პრეზიდენტი, როგორც სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი გამოსცემს ბრძანებას, რომელიც შეიძლება იყოს როგორც ნორმატიული, ისე ინდივიდუალურ-სამართლებრივი შინაარსის.

ბრძანებულება – საქართველოს პრეზიდენტის ნორმატიული აქტი, რომელიც გამოიცემა პრეზიდენტის უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით, კანონმდებლობით განსაზღვრულ შემთხვევებში და მის საფუძველზე. ბრძანებულება, გამონაკლის შემთხვევებში, თუ ის ეხება საკადრო და პერსონალურ საკითხებს, შეიძლება არ იყოს ნორმატიული აქტი. ბრძანებულება ძალაში შედის გამოქვეყნებისთანავე, თუ თავად ბრძანებულებით სხვა რამ არ არის დადგენილი. კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში პარლამენტის დათხოვნის დროს პრეზიდენტი სწორედ ბრძანებულებას გამოსცემს.

განკარგულება – საქართველოს პრეზიდენტის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, რომელიც გამოიცემა პრეზიდენტის კომპეტენციაში შემავალი მიმდინარე – ერთჯერადი საკითხების გადასაწყვეტად.

2.2.5. საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილების დროებით შესრულება და შეწყვეტა

საქართველოს პრეზიდენტის მიერ უფლებამოსილების შესრულების შეუძლებლობის ან ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში, საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილების შეწყვეტიდან 45 დღის ვადაში იმართება რიგგარეშე არჩევნები, რომლის ჩატარებას უზრუნველყოფს საქართველოს პარლამენტი. რიგგარეშე არჩევნებში მონაწილე საპრეზიდენტო არჩევნების კანდიდატებზე ვრცელდება მორიგი არჩევნების საპრეზიდენტო კანდიდატის მიმართ კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნები.

საქართველოს პრეზიდენტის მიერ უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის ან უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში საქართველოს პრეზიდენტის მოვალეობას ასრულებს პარლამენტის თავმჯდომარე, ხოლო მის მიერ საქართველოს პრეზიდენტის მოვალეობის შესრულების შეუძლებლობის შემთხვევაში – საქართველოს პრემიერ-მინისტრი. საქართველოს პრეზიდენტის მოვალეობის შესრულების პერიოდში პარლამენტის თავმჯდომარის მოვალეობას, მისივე დავალებით, ასრულებს პარლამენტის თავმჯდომარის ერთ-ერთი მოადგილე, ხოლო პრემიერ-მინისტრის მიერ საქართველოს პრეზიდენტის მოვალეობის შესრულების პერიოდში პრემიერ-მინისტრის მოვალეობას ასრულებს პირველი ვიცე-პრემიერის უფლებამოსილების მქონე მთავრობის წევრი.

საქართველოს პრეზიდენტის მოვალეობის შემსრულებელი მოკლებულია შესაძლებლობას: ა) დაითხოვოს საქართველოს პარლამენტი კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში და წესით; ბ) დანიშნოს რეფერენდუმი კონსტიტუციით დადგენილი წესის შესაბამისად; გ) შეაჩეროს თვითმმართველობის ან ტერიტორიული ერთეულების სხვა წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობა ან დაითხოვოს ისინი.

საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილება ჩვეულებრივ წყდება საქართველოს ახლარჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან, თუმცა პრეზიდენტის უფლებამოსილება შეიძლება ვადამდე შეწყდეს, თუ: ა) იგი საკუთარი ინიციატივით თანამდებობიდან გადადგება; ბ) იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადააყენებენ; გ) გარდაიცვლება.

პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში ინიშნება რიგგარეშე არჩევნები, ხოლო ახლარჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტამდე პრეზიდენტის უფლებამოსილებებს ახორციელებს საქართველოს პრეზიდენტის მოვალეობის დროებით შემსრულებელი.

2.3. პრეზიდენტის ადმინისტრაცია

საქართველოს პრეზიდენტის 2004 წლის 14 თებერვლის №60 ბრძანებულების საფუძველზე შეიქმნა საქართველოს პრეზიდენტის პირველი ადმინისტრაცია. მანამდე ადმინისტრაციის ფუნქციებს ასრულებდა საქართველოს სახელმწიფო კანცელარია. 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების გავლენით, 2013 წელს ამ ორგანომ რეფორმირება განიცადა. საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით 576 ადმინისტრაციის ახალი სტატუსი განისაზღვრა და ადმინისტრაციის უფლებამოსილებები შესაბამისობაში მოვიდა ძალაუფლების გამიჯვნის საქართველოს კონსტიტუციით დამკვიდრებულ მოდელთან.

საქართველოს კონსტიტუციის 77-ე მუხლის შესაბამისად, ადმინისტრაციის ძირითად ფუნქციად საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებათა განხორციელების ხელშეწყობაა დეკლარირებული. ამ ზოგადი განსაზღვრების მიღმა საკმაოდ ფართო უფლებამოსილებები იგულისხმება, რომელთა მნიშვნელობის გათვალისწინებით, ადმინისტრაციის გამართულ მუშაობას შეუძლია არსებითი გავლენა მოახდინოს საქართველოს პრეზიდენტის მიერ საკუთარი ფუნქციების შესრულებაზე.

„საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციის შესახებ“ პრეზიდენტის ბრძანებულების შესაბამისად, საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციის ძირითად ფუნქციებს მიეკუთვნება საქართველოს პრეზიდენტის ინფორმირება ქვეყნის საშინაო და საგარეო მდგომარეობის შესახებ და მისი საქმიანობის ინფორმაციულ-ანალიტიკური უზრუნველყოფა, პრეზიდენტის ურთიერთობის კოორდინაცია საქართველოს მთავრობასთან, პარლამენტთან, სხვა სახელმწიფო ორგანოებთან, საერთაშორისო ორგანიზაციებთან და სხვა ინსტიტუტებთან, წინადადებების შემუშავება ეკონომიკური, სოციალური და სამართლებრივი პოლიტიკის საკითხებზე, წინადადებების მომზადება ეროვნებათშორისი ურთიერთობებისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის საკითხებზე, პრეზიდენტის საქმიანობასთან დაკავშირებული საპროტოკოლოლო ღონისძიებათა განხორციელება და კოორდინაცია, საკონსტიტუციო და საერთო სასამართლოებში პრეზიდენტის წარმომადგენლობის უზრუნველყოფა, პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტების მომზადება, ექსპერტიზა და მათი შესრულების მონიტორინგ, ასევე, მასალის მომზადება და პრეზიდენტისათვის წარდგენა მოქალაქეობის, სახელმწიფო ჯილდოების, უმაღლესი სამხედრო და საპატიო წოდებების, დიპლომატიური რანგებისა და

მსჯავრდებულთა შეწყალების შესახებ და ადმინისტრაციის დებულებით განსაზღვრული სხვა უფლებამოსილებების განხორციელება.⁵⁷⁷

საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციის ხელმძღვანელობას ახორციელებს საქართველოს პრეზიდენტი, თუმცა ადმინისტრაციას ჰყავს ადმინისტრაციის უფროსი, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს სახელმწიფოს მეთაური. ადმინისტრაციის სტრუქტურა განისაზღვრება საქართველოს პრეზიდენტის მიერ, რომელიც ნიშნავს და ათავისუფლებს ადმინისტრაციის ყველა თანამდებობის პირს, მათ შორის, ადმინისტრაციის უფროსის მოადგილეებს.

საქართველოს პრეზიდენტის მიერ ცალკეულ საკითხთა შესწავლის მიზნით შეიძლება შეიქმნას კომისიები და საბჭოები, რომლის შემადგენლობასაც საქართველოს პრეზიდენტი თავად განსაზღვრავს.

თავი VII მთავრობა

1. მთავრობის ზოგადი მიმოხილვა

1.1. მთავრობის ცნება და არსი

მთავრობის, როგორც აღმასრულებელი ორგანოს სამართლებრივი სტატუსი განპირობებულია და ინსპირირებულია შესაბამისი მმართველობის სისტემის (სახელმწიფო მმართველობის პოლიტიკურ-სამართლებრივი ფორმა) თავისებურებებით, რომელიც ყოველი კონკრეტული სახელმწიფოს ეროვნული სამართლებრივი სივრცის მიხედვით განსხვავებულია. ინდივიდუალური სახესხვაობების მიუხედავად, საკონსტიტუციოსამართლებრივი დოქტრინა ადგენს სახელმწიფო მმართველობის ფორმების კლასიფიკაციას გარკვეული მახასიათებლების საფუძველზე. თავის მხრივ, სახელმწიფო მმართველობის პოლიტიკურ-სამართლებრივი ფორმების კლასიფიკაციის მახასიათებლების (კრიტერიუმების) შესახებ დებატები მოიპოვება ჯერ კიდევ ძვ. წ. მე-5 საუკუნის ჰეროდოტეს „ისტორიებში“, ⁵⁷⁸ გრძელდება არისტოტელესეული ტიპოლოგიებით, ჯონ ლოკის მოძღვრებებით ნაშრომში – “Two Treatises of Government”, მონტესკიეს იდეებით ნაშრომში – „De l'esprit des lois“, ჯეიმს მედისონის და ალექსანდერ ჰამილტონის პრეფერენციებით, რომლებიც რამდენიმე თავს მოიცავს კრებულში – “Federal Papers” და ა.შ.⁵⁷⁹

სახელმწიფო მმართველობის სისტემა, როგორც წესი, მოიცავს კონსტიტუციით განსაზღვრულ სახელმწიფო ინსტიტუციათა ერთობლიობას, რომლის ფუნქციები შესაბამის პოლიტიკურ წესრიგს, სახელისუფლებო ძალაუფლების ინსტიტუციურ სახეს განაპირობებს. ვიწრო პოლიტოლოგიურ კონტექსტში, მმართველობის სისტემა მოიაზრებს საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას, სახელმწიფო მეთაურის სტატუსს, ფართო გაგებით და ამავე კონტექსტში, ასევე, – სასამართლო ხელისუფლებას და სხვა მნიშვნელოვანი საჯარო ფუნქციების განმახორციელებელ ინსტიტუციებს, მაგ., მედია, პოლიტიკური პარტიები და ა.შ. საკონსტიტუციოსამართლებრივი გაგებით, განსაკუთრებით, დასავლეთევროპული კონსტიტუციონალიზმის ფარგლებში, სახელმწიფო მმართველობის სისტემა უკავშირდება სახელმწიფო მმართველობის ფორმებად კლასიფიკაციის კონკრეტულ ტიპოლოგიას (მონარქია და რესპუბლიკა, თავისი ქვესახეობების ჩათვლით), რომლის ფარგლებში მთავრობა კონსტიტუციით ⁵⁸⁰ რეგლამენტირებულ კონსტიტუციურ ორგანოს და მხოლოდ და მხოლოდ აღმასრულებელი ხელისუფლების ფუნქციებს, ინსტიტუციურ რესურსებს მოიაზრებს.

1.2. სამთავრობო მოდელები და მთავრობის ადილი სახელმწიფო მმართველობის სხვადასხვა სისტემაში

აღმასრულებელ ხელისუფლებაში მთავრობის როლის და მისი უფლებამოსილებების თავისებურებების მიხედვით, ერთმანეთისგან განსხვავდება მთავრობის

ინსტიტუციონალიზაციის, ზოგადად, სამი მოდელი: ⁵⁸¹ **საპრეზიდენტო მოდელი** (მაგ., აშშ), სადაც მთავრობა პრეზიდენტს დაქვემდებარებული ორგანოა; **შერეული ანუ ბიციფალური მოდელი**, რომლის ფარგლებში მთავრობა აღმასრულებელ ხელისუფლებას ახორციელებს პრეზიდენტთან ერთად (საფრანგეთი, ფინეთი.) და ე.წ. **კაბინეტური მოდელი**, როცა აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო არის მთავრობა, ხოლო პრეზიდენტს ან მონარქს მხოლოდ სახელმწიფო მეთაურის ფუნქციები აქვს (მაგ., დიდი ბრიტანეთის და ჩრდ. ირლანდიის გაერთიანებული სამეფო, გერმანია და სხვ.).

მთავრობის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების ძალაუფლების ხარისხი უშუალოდ არის დამოკიდებული შესაბამისი უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს უფლებამოსილებათა მოცულობაზე, რომელიც, თავის მხრივ, სახელმწიფოს საკონსტიტუციოსამართლებრივი რეალობით განისაზღვრება. ამ თვალსაზრისით, საჯარო ხელისუფლების საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებად ინსტიტუციონალიზაციის სპეციფიკური მახასიათებლების მიხედვით განსხვავებულ რეალობას ქმნიან საპარლამენტო და საპრეზიდენტო მმართველობის ფორმები. განსხვავება ვლინდება არსებითად ორ კომპონენტში: **უფლებამოსილებებით აღჭურვის იერარქიული ანუ სუბორდინაციული პროცედურა**, რომლის ფარგლებში აღმასრულებელი ხელისუფლების ფორმირება ხდება საკანონმდებლო ხელისუფლების მიერ (საპარლამენტო მმართველობის ფორმა) და **უფლებამოსილების შექმნა-განხორციელების ე.წ. „ტრანზაქციული“ მოდელი**, რომლის ფარგლებში საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლება ლეგიტიმაციას და შესაბამისად, უფლებამოსილებას იძენენ ურთიერთდამოუკიდებლად, პირდაპირი არჩევნების მეშვეობით (საპრეზიდენტო მმართველობის ფორმა). ცხადია, არსებობს, ასევე, მმართველობის ფორმის არაერთი ჰიბრიდული ანუ შერეული მოდელი (მმართველობის საპარლამენტო-საპრეზიდენტო ან საპრეზიდენტო-საპარლამენტო ფორმა), რომელიც ორივე მოდელის ცალკეულ მახასიათებლებს ითავისებს.⁵⁸²

შერეული ანუ ჰიბრიდული მმართველობის სისტემისა და საპრეზიდენტო მმართველობისაგან განსხვავებით, **საპარლამენტო მმართველობის სისტემის ფარგლებში, სამთავრობო პოლიტიკა საპარლამენტო უმრავლესობის პოლიტიკურ ნებას ეფუძნება და მისით წარიმართება.** ⁵⁸³ საპარლამენტო მმართველობის მოდელი ქმნის, ძირითადად, მრავალპარტიულ სისტემას, სტაბილური საპარლამენტო უმრავლესობით (უმრავლეს შემთხვევაში, კოალიციური უმრავლესობით), რომელიც აღჭურვილია საკონსტიტუციო კრიზისის პრევენციისათვის აუცილებელი კონკრეტული მექანიზმებით (მთავრობის დათხოვნა უნდობლობის გამოცხადებით, ვეტოს დაძლევის პროცედურა და სხვ.).

სახელმწიფო მმართველობის ფორმების მიხედვით კლასიფიკაციის გარდა, სამთავრობო სისტემები განსხვავდებიან, აგრეთვე, **„დემოკრატიული უმრავლესობისა“** და **„კონსენსუალური დემოკრატიის“** პრინციპების ცალკეული მახასიათებლის მიხედვით:⁵⁸⁴ ძალაუფლების კონცენტრაციის ხარისხი აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის უფლებამოსილებებში vs. ძალაუფლების გამიჯვნა სეგმენტების (სამინისტროების) მიხედვით; სამთავრობო კაბინეტის დომინანტი როლი პარლამენტთან მიმართებით vs. უფლებამოსილებათა მაქსიმალური ბალანსი; ერთპალატიანი პარლამენტი vs.

ასიმეტრიული ბიკამერალიზმი; უნიტარული vs. ფედერაციული სახელმწიფო; გადასინჯვის წესის მიხედვით მოქნილი vs. მყარი კონსტიტუცია; სამთავრობო კაბინეტზე დამოკიდებული vs. ავტონომიური ცენტრალური ბანკი; საარჩევნო სისტემის თავისებურებები; პოლიტიკური გადაწყვეტილებების გადასინჯვის შესაძლებლობა საკონსტიტუციო კონტროლის ფარგლებში და ა.შ.

დასავლეთევროპული პოლიტიკური რეალობისგან განსხვავებით, სადაც სახელმწიფოთა თითქმის სრული უმრავლესობა მონარქიის ფორმით თანაარსებობს, აღმოსავლეთევროპულ და განსაკუთრებით, პოსტსაბჭოთა სახელმწიფოებში სახელმწიფო მმართველობის ფორმად რესპუბლიკა დომინირებს.⁵⁸⁵ ამასთან, მაშინ, როდესაც დასავლეთევროპული სახელმწიფოების უმრავლესობა, იქნება ეს მონარქია თუ რესპუბლიკა, არსებითად, ბიკამერალური პარლამენტარიზმისთვის დამახასიათებელი პოლიტიკური სისტემის ფარგლებში ფუნქციონირებენ, **აღმოსავლეთევროპული სახელმწიფოები ქნნიან, ძირითადად, საპრეზიდენტო ან შერეული მმართველობის ფორმის რესპუბლიკებს, სადაც აღმასრულებელი ხელისუფლების შემადგენლობა დუალისტურია: აღმასრულებელ ხელისუფლებას მეთაურობს პრემიერ-მინისტრი, ხოლო სახელმწიფოს მეთაურის ფუნქციას ითავისებს პირდაპირი არჩევნების საფუძველზე არჩეული პრეზიდენტი.**

1970-იან წლებიდან საბერძნეთში, ესპანეთსა და პორტუგალიაში დიქტატორული რეჟიმების დამხობის შემდეგ აღიარებულია, რომ დასავლეთევროპული ქვეყნები განეკუთვნებიან სამართლებრივი სახელმწიფოსა და პლურალისტური დემოკრატიების სტრუქტურულ ტიპს, პარლამენტარიზმის არსებითი მახასიათებლებით (აშშ-ის ტიპის ძლიერი საპრეზიდენტო მოდელი⁵⁸⁶ დასავლეთევროპულ სივრცეში არ მოიპოვება).⁵⁸⁷ მიუხედავად ამისა, საფრანგეთსა და ფინეთში დროთა განმავლობაში ჩამოყალიბდა ე.წ. ნახევრად-საპრეზიდენტო, იგივე შერეული ან ე.წ. „საპარლამენტო-საპრეზიდენტო“ მმართველობის ფორმა, რომელიც მთავრობის მეთაურის მიმართ პირდაპირი წესით არჩეული პრეზიდენტის დომინანტური პოლიტიკური ფუნქციების გათვალისწინებით, აღმასრულებელი ხელისუფლების სათავეში, ფაქტობრივად, ორ პოლიტიკურ ფიგურას მოიაზრებს. დღემდე სადავოდ მიიჩნევა,⁵⁸⁸ – ეს არის მმართველობის ფორმის ახალი სახეობა, თუ ნახევრად-საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელი წამოადგენს უბრალოდ საპარლამენტო რესპუბლიკას, პრეზიდენტის დომინირებადი ფუნქციებით.

ნახევრად-საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელის მიხედვით, საპარლამენტო უმრავლესობას აქვს პრემიერ-მინისტრის და მთელი მთავრობის გადაყენების უფლება, თუმცა ეს კომპეტენცია თავის კლასიკურ დანიშნულებას კარგავს, როდესაც ფორმალურად პარლამენტი სადმი არაანგარიშვალდებული პრეზიდენტი მთავრობის ფუნქციების ნაწილს ფაქტობრივად ითავისებს და ინარჩუნებს უფლებას, დაითხოვოს პარლამენტი. გასათვალისწინებელია, რომ ყოველ ცალკეულ შემთხვევაში ამოსავალი წერტილი არის კონკრეტული ინსტიტუტის ფაქტობრივი ძალაუფლება, რადგან, მაგ., საფრანგეთის კონსტიტუციის მიხედვით, საფრანგეთის პრეზიდენტი ბევრად ნაკლებ უფლებამოსილებებს ფლობს, ვიდრე ზოგიერთი საპარლამენტო რესპუბლიკის სახელმწიფოს მეთაური. უკანასკნელ შემთხვევაში, პრეზიდენტის ძალაუფლება დამოკიდებულია საპარლამენტო უმრავლესობის პარტიულ შემადგენლობაზე, კერძოდ,

არის თუ არა პრეზიდენტის პარტია საპარლამენტო უმრავლესობაში. თუკი საპარლამენტო უმრავლესობა, პრეზიდენტის მხარდამჭერი პარტიისგან განსხვავებით, რომელიმე ოპოზიციური პარტიისგან კომპლექტდება, წარმოიქმნება ე.წ. კოჰაბიტაციური რეჟიმი (*Cohabitation*). კოჰაბიტაციური რეჟიმის არსებობისას პრემიერ-მინისტრი ინარჩუნებს დომინანტ როლს და სახელმწიფო ფუნქციონირებს, როგორც საპარლამენტო რესპუბლიკა. შერეული მმართველობა მოიხსენიება, ასევე, ტერმინით – „საპარლამენტო-საპრეზიდენტო“ სისტემა, რომელიც, თავის მხრივ, მკვეთრად განსხვავდება „საპრეზიდენტო-საპარლამენტო“ მმართველობის სისტემისგან, რამდენადაც ამ უკანასკნელის არსებობისას, მაგ., რუსეთის ფედერაციის შემთხვევაში, ძლიერი პოლიტიკური ფუნქციებით აღჭურვილი პრეზიდენტი ინარჩუნებს ცალკეული მინისტრის და საერთოდ, მთელი სამთავრობო კაბინეტის დათხოვის უფლებამოსილებას.

მმართველობის ჩამოთვლილ ფორმებს შორის გამონაკლისს წარმოადგენს შვეიცარია, სადაც აღმასრულებელ ხელისუფლებას პარლამენტის მიერ დაკომპლექტებული კოლეგიური აღმასრულებელი ორგანო – „ბუნდესრათი“ (*Bundesrat*) ახორციელებს (რომლის დათხოვნის კომპეტენცია პარლამენტს არ გააჩნია), არ არსებობს დამოუკიდებლად სტრუქტურირებული სახელმწიფო მეთაურის ინსტიტუცია და სახელმწიფო მეთაურის ფუნქციებს თავად „ბუნდესრათი“ ან შვეიცარიის კონფედერაციის პრეზიდენტი ასრულებს, რომელიც, თავის მხრივ, ყოველწლიურად შესაბამისი ეროვნული კრების (და არა პარლამენტის) მიერ „ბუნდესრათის“ შვიდწევრიანი შემადგენლობიდან აირჩევა.

19 დასავლეთევროპული სახელმწიფოდან 8-ში სახელმწიფოს მეთაური არის მონარქი. ეს ფაქტი დემოკრატიის პრინციპის გარკვეულ გამონაკლისს ქმნის, რომლის მიხედვით, საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლება პერიოდულად და არაერთდროულად განახლებადი უნდა იყოს და რომ ხელისუფლების ამ ორი შტოს ლეგიტიმაციას პერიოდული არჩევნები განაპირობებს. დემოკრატიის პრინციპთან ამ თავისებური წინააღმდეგობის გათვალისწინებით, თანამედროვე დასავლეთევროპულ ქვეყნებში მონარქები კონსტიტუციით გათვალისწინებულ და ამ ფორმით ლეგიტიმირებულ მეტ-ნაკლები ინტენსივობის „სიმბოლურ პოლიტიკურ ფუნქციებს“ ფლობენ.⁵⁸⁹ ამ თვალსაზრისით, თავისებურ გამონაკლისებს ქმნის შვედეთი და ესპანეთი, სადაც მონარქი უფლებამოსილებათა საკმაოდ ძლიერ სპექტრითაა წარმოდგენილი. ყველა მონარქიას ის საერთო აქვს, რომ მონარქი ხელშეუხებლად მიიჩნევა და არავის წინაშე პასუხისმგებელი.

ნორვეგიის, დანიის, ლუქსემბურგის, ბელგიის და ნიდერლანდების კონსტიტუციების შესაბამისად, აღმასრულებელი ხელისუფლება კვლავაც მონარქს აბარია, რომელიც, ასევე, საკანონმდებლო პროცესის სანქციონირების ან საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით სარგებლობს.⁵⁹⁰ მონარქი ფორმალურად ნიშნავს და ათავისუფლებს მინისტრთა მეთაურს და მინისტრებს (ბელგია, დანია, ლუქსემბურგი, ნორვეგია), უფლება აქვს დაითხოვოს პარლამენტი და გამოსცემს ბრძანებებს სამხედრო სფეროსთან დაკავშირებულ საკითხებზე. კანონები ძალაში შედის მონარქის მიერ ხელმოწერის შემდეგ ან ეს უკანასკნელი ფლობს ვეტოს უფლებას (ლუქსემბურგი), თუმცა,

განსაკუთრებულ შემთხვევებში, ყველა კონსტიტუცია ითვალისწინებს კანონების პრემიერ-მინისტრის ან ყველა მინისტრის მიერ კონსტრასიგნაციის ვალდებულებას.

1.3. მთავრობის ფორმირება და უფლებამოსილებები

სამთავრობო კაბინეტის უფლებამოსილებები ცალკეული სამართლებრივი სისტემების და სახელმწიფო მმართველობის ფორმების მიხედვით განსხვავდება და ეს განსხვავებები ძირითადად სამთავრობო კაბინეტის ფორმირების, მთავრობის გადაყენების და პარლამენტის დათხოვნის უფლებამოსილებების საკითხებშია.

თითქმის ყველა დასავლეთევროპულ სახელმწიფოში მთავრობის მეთაურს ფორმალურად წარადგენს სახელმწიფოს მეთაური. გამონაკლისია შვედეთი, სადაც ეს ფუნქცია პარლამენტის თავმჯდომარეს ეკუთვნის. როგორც წესი, საპარლამენტო რესპუბლიკებში სამთავრობო კაბინეტის ფორმირება დამოკიდებულია საპარლამენტო უმრავლესობის ნდობაზე, რაც სამთავრობო კაბინეტის ან მისი მეთაურისადმი ნდობის გამოცხადების პროცედურით ვლინდება. განსაკუთრებით კომპლექსურია ეს პროცესი კოალიციურ (პარტიული კოალიცია) მმართველობის მქონე და მრავალპარტიულ სისტემებში. მაგ., საკმაოდ ხანგრძლივია მთავრობის ფორმირების პროცედურა ბელგიასა და ნიდერლანდებში, გაერთიანებული სამეფოს, საბერძნეთის და მალტისაგან განსხვავებით, სადაც მთავრობის რამდენიმე დღეში დაკომპლექტება დიდ სირთულეებს არ უკავშირდება.

თითქმის ყველა მონარქიაში (გაერთიანებული სამეფოს გარდა), ასევე, ავსტრიაში, იტალიასა და ისლანდიაში პარლამენტის არჩევნების ან მთავრობის გადაყენების შემდეგ სახელმწიფოს მეთაური ფორმალურად მართავს კონსულტაციებს პარტიების და ფრაქციების ხელმძღვანელებთან, რასაც შედეგად ყველაზე ძლიერი პარტიისათვის მთავრობის ფორმირების ვალდებულების დაკისრება მოსდევს. გერმანიაში, ირლანდიაში და ნაწილობრივ ნორვეგიაში პარტიები ხშირად წინასწარ განსაზღვრავენ, თუ ვისთან ერთად სურთ შექმნან სამთავრობო კოალიცია. მონარქიებში, სადაც თავისებურად რთული პარტიული სისტემა ფუნქციონირებს, მონარქები ძირითადად გამოცდილ პოლიტიკოსს განსაზღვრავენ „ინფორმატორად“, რომელიც თავად ახორციელებს კონსულტაციებს პარტიებს შორის შესაძლო კოალიციის შესახებ. ამით მონარქი ინარჩუნებს შესაძლებლობას, განერიდოს მთავრობის ფორმირების რთულ პოლიტიკურ პროცესს. აღწერილი სქემა ფუნქციონირებს ბელგიაში, ნიდერლანდებსა და, მეტ-ნაკლებად, დანიაში.

მხოლოდ საფრანგეთში (მაგრამ არა კოჰაბიტაციური მმართველობის არსებობისას) და პორტუგალიაში, ასევე, კონსტიტუციური კრიზისის არსებობისას იტალიაში, სახელმწიფოს მეთაურს აქვს რეალური შესაძლებლობა, უშუალო ზეგავლენა მოახდინოს მთავრობის ფორმირების პროცესზე. საპარლამენტო რესპუბლიკებში სახელმწიფო მეთაურის მიერ მინისტრთა კაბინეტის შემადგენლობის წარდგენამდე ცალკეული მინისტრის კანდიდატურას შეარჩევს მინისტრთა კაბინეტის მეთაურობის კანდიდატი.

1.4. მთავრობის შემადგენლობა

მთავრობა, როგორც ასეთი, ფუნქციონირებს როგორც კოლექტიური სათათბირო ორგანო (საპრეზიდენტო მმართველობის გარდა), რომელიც მოიცავს რამდენიმე მინისტრს ცალკეული სფეროების მიხედვით და რომელსაც ხელმძღვანელობს მთავრობის მეთაური – პრემიერ-მინისტრი (გამონაკლისია შვეიცარია). სამთავრობო კაბინეტის სტატუსი ცალკეული მმართველობის ფორმის, მთავრობის მეთაურის უფლებამოსილებების, მმართველობის სტილის და პარტიული სისტემის თავისებურებების მიხედვით განსხვავდება. მთავრობის სხდომებს ხელმძღვანელობს მთავრობის მეთაური (გამონაკლისია საფრანგეთი). მთავრობის სხდომებში წევრთა გარდა, მონაწილეობენ სპეციალური უფლებამოსილებებით აღჭურვილი პირები, რომლებიც, ხშირად სამთავრობო კაბინეტს არ განეკუთვნებიან, თუმცა საკმაოდ ძლიერი პოლიტიკური უფლებამოსილებებით სარგებლობენ. მაგ., სახელმწიფო მინისტრები, ვიცე-მინისტრები, სახელმწიფო მდივნები და ა.შ.

საინტერესოა საპარლამენტო უმცირესობის მფლობელი პარტიებისათვის განკუთვნილი კვოტების შესაბამისად დაკომპლექტებული სამთავრობო კაბინეტი, რომელიც მოიცავს და აერთიანებს როგორც საპარლამენტო უმრავლესობის, ასევე, საპარლამენტო უმცირესობის წარმომადგენლებს. მსგავსი ე.წ. „უმცირესობის მმართველობა“ დამახასიათებელია საპარლამენტო მმართველობისათვის. მმართველობის ეს ტიპი განსაკუთრებით პოპულარულია სკანდინავიის ქვეყნებსა და კანადაში.

1.5. მთავრობის წევრის სტატუსი

დასავლეთის პოლიტიკურ სისტემებში განსხვავებულია და არაერთგვაროვნად წესრიგდება მინისტრთა თანამდებობების ფლობის პარალელურად საპარლამენტო ფრაქციებისადმი მათი ოფიციალური კუთვნილების საკითხი. მხოლოდ გაერთიანებულ სამეფოში, ირლანდიასა და მალტაში სამთავრობო კაბინეტის ყველა წევრი (გერმანიაში მხოლოდ საპარლამენტო სახელმწიფო მდივნები – *Staatssekretäre*) არის იმავდროულად პარლამენტის ქვედა პალატის წევრი. რიგ ქვეყნებში უშუალოდ საკონსტიტუციო დონეზე რეგლამენტირებული მინისტრის პოსტის და საპარლამენტო მანდატის შეთავსების დაუშვებლობის საკითხი (საფრანგეთი, ლუქსემბურგი, ნიდერლანდები, შვედეთი, ბელგია, ნორვეგია, პორტუგალია და სხვ.). ზოგან მინისტრთა კაბინეტის წევრებს უფლება აქვთ, მაგრამ არ არიან ვალდებული იყვნენ პარლამენტის წევრები. შვედეთის, ბელგიის, ნორვეგიისა და პორტუგალიის შემთხვევაში, მინისტრის პოსტზე უარის თქმა (თუკი მინისტრად პარლამენტის წევრი იყო დანიშნული) იწვევს პარლამენტის წევრის სტატუსში აღდგენას, კუთვნილი უფლებამოსილებების მთელი სპექტრით. საბოლოო ჯამში, დასავლეთევროპულ სივრცეში სამთავრობო კაბინეტის წევრების უმრავლესობა იმავდროულად პარლამენტის წევრის მანდატს ითავსებს.

1.6. მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადება და გადაყენება

მრავალფეროვანია ფორმალური და არაფორმალური კრიტერიუმები, ასევე, პროცედურა, რომლის მიხედვით, პარლამენტი უფლებამოსილია, უნდობლობა გამოუცხადოს მინისტრთა კაბინეტს ან უშუალოდ ცალკეულ მინისტრს (ცალკეული მინისტრისადმი ნდობის გამოუცხადებლობას, როგორც წესი, მოსდევს მთლიანად სამთავრობო კაბინეტის გადაყენება). ორპალატიანი პარლამენტის შემთხვევაში ამის უფლებამოსილება, როგორც წესი, მხოლოდ პარლამენტის ქვედა პალატას აქვს. ძირითადად, სამთავრობო კაბინეტისადმი უნდობლობის გამოცხადება ხდება ხმათა ჩვეულებრივი უმრავლესობით. ასეთ შემთხვევაში, ახალი სამთავრობო კაბინეტის ფორმირებამდე მთავრობის ფუნქციებს უკვე „გადაყენებული“ მთავრობა ასრულებს. ზოგან კონსტიტუცია, მთავრობის სტაბილურობის უზრუნველყოფის მიზნით, მისი გადაყენების შესაძლებლობას ანიჭებს პარლამენტის დეპუტატთა მხოლოდ აბსოლუტურ უმრავლესობას. ამასთან, ესპანეთი, გერმანია და ბელგია იცნობს ნდობის კონსტრუქციული ვოტუმის ფენომენს, როდესაც პარლამენტის ქვედა პალატის მიერ სამთავრობო კაბინეტის მეთაურისადმი ნდობის გამოუცხადებლობა ხორციელდება ხმათა აბსოლუტური უმრავლესობის მიერ, ახალი კანდიდატის მთავრობის მეთაურად არჩევით. გარდა ამისა, თავად სამთავრობო კაბინეტიც არის უფლებამოსილი, პარლამენტის წინაშე დასვას ნდობის საკითხი (უნდობლობის ნეგატიური ვოტუმი), როგორც ცალკეული მნიშვნელოვანი კანონპროექტების ინიცირებისას, ისე მათგან დამოუკიდებლად. დასავლეთევროპულ სივრცეში ამ პროცედურას მხოლოდ რამდენიმე ქვეყნის კონსტიტუცია ასახავს დეტალურად, მათ შორის, გერმანიის, საფრანგეთის, ესპანეთის, პორტუგალიისა და საბერძნეთის კონსტიტუციები.

მთავრობის, როგორც კოლექციური ორგანოს ფუნქციების შეფასებისას, მხედველობაში მიიღება პარლამენტის დათხოვნისათვის უფლებამოსილი სუბიექტის ვინაობაც. დასავლეთის სახელმწიფოებში, შვეიცარიისა და ნორვეგიის გარდა, ყველგან შესაძლებელია პარლამენტის ვადაზე ადრე დათხოვნა. ყველა მონარქიაში ეს უფლება გადაცემული აქვს სამთავრობო კაბინეტის ხელმძღვანელს, გარდა შვედეთისა, სადაც ფორმალურად კვლავ მეფეა საამისოდ უფლებამოსილი. მთავრობის მეთაური პარლამენტის დათხოვნის უფლებამოსილებას ფლობს რამდენიმე რესპუბლიკაშიც, მაგ., მალტა, ირლანდია, ისლანდია, საბერძნეთი.

2. საქართველოს მთავრობა

2.1. სამართლებრივი წარსული – რესტროსპექტივა

2.1.1. დემოკრატიულ რესპუბლიკამდე

1783 წლის გიორგიევსკის ტრაქტატის დარღვევით მიღებული 1801 წლის ქართლ-კახეთის სამეფოს გაუქმების მანიფესტით, შემდგომში ქართული სამეფო-სამთავროების ეტაპობრივი ანექსიისა და ბაგრატიონთა დინასტიის განდევნის შედეგად, მონარქიული მმართველობის ფორმამ საქართველოში, ფაქტობრივად, არსებობა შეწყვიტა.

საბოლოოდ, დაახლოებით ერთი საუკუნის შემდეგ 1917 წელს ცარისტული მმართველობის უკვე რევოლუციით დამხობის შედეგებით სარგებლობს საქართველო – 1918 წლის 26 მაისს საქართველოს ეროვნულმა საბჭომ დამოუკიდებლობა გამოაცხადა. მიღებულ იქნა საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტი, რომელიც იუწყებოდა: „ამერიდან საქართველოს ხალხი სუვერენული უფლებების მატარებელია, ხოლო საქართველო – სრულფასოვანი დამოუკიდებელი სახელმწიფოა. დამოუკიდებელი საქართველოს პოლიტიკური ფორმა – დემოკრატიული რესპუბლიკა“. სახელმწიფო მმართველობის ფორმად „დემოკრატიული რესპუბლიკის“ განსაზღვრით უკვე *de jure* განისაზღვრა, რომ საქართველოს პოლიტიკური მმართველობის ფორმა უკვე აღარ იყო მონარქია.⁵⁹¹

1801 წლის რუსულ ანექსიამდე (გაუქმდა ანექსიის შედეგად *de facto*) და 1918 წელს პირველი რესპუბლიკის დაფუძნებამდე (1918 წელს გაუქმდა *de jure*) როგორც ერთიანი საქართველოს, ისე დანაწევრებული სამეფო-სამთავროების მმართველობის ფორმა იყო მონარქია. შესაბამისად, უძველესი ქართული სამართლებრივი ძეგლები, რომლებიც მოქმედების როგორც დროის, ისე ტერიტორიული მასშტაბების მიხედვით განსხვავდებიან, მოიცავენ მონარქისტული ცნობიერებისა და სამართლებრივი რეალობისთვის დამახასიათებელ დებულებებს და ტიპურ ნიშან-თვისებებს.⁵⁹²

ისტორიული წყაროები მეტყველებს, რომ შუა საუკუნეების და შემდგომი პერიოდის ქართული მონარქისტული მმართველობისათვის არ იყო უცხო ვეზირთა თანამდებობები (მაგ., მეჭურჭლეთუხუცესი, ამირსპასალარი და ა.შ.), რომლებიც ცალკეული სფეროების მიხედვით განსხვავებულ ფუნქციებს ითავსებდნენ და რომელთაც ძირითადად, მეფის აღმზრდელი ვაზირთუხუცესი ხელმძღვანელობდა (შუა საუკუნეების შემთხვევაში).⁵⁹³ მსგავსი თანამდებობის პირები ქმნიდნენ ერთგვარ კოლეგიურ ორგანოს, რომელიც მეფის შემდეგ ყველაზე ძლიერი უფლებამოსილებით სარგებლობდა. ამ სახის „მინისტრთა კაბინეტის“ ფუნქციები, შემადგენლობა და ცალკეული თანამდებობის პირების უფლებამოსილება-სახელწოდებანი საუკუნეთა მსვლელობის პარალელურად სახესხვაობს და საბოლოოდ, მონარქიის გაუქმების ფონზე სრულიად ქრება.

2.1.2. მთავრობა საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკაში

1918 წლის დამოუკიდებლობის აქტის მიღებასა და დამოუკიდებლობის აღდგენას ლოგიკურად მოსდევს საქართველის პირველი კონსტიტუციის შემუშავება, რომელიც სახელმწიფო ხელისუფლების და ხელისუფალთა სტატუსის შესახებ სრულიად თანამედროვე დასავლეთეუროპული იდეებით ინსპირირებულ სამართლებრივ პრინციპებსა და ნორმებს მოიცავს.⁵⁹⁴

1921 წლის კონსტიტუცია საქართველოს პირველი რესპუბლიკის პოლიტიკურ-სამართლებრივი ინსპირაციების სიმბოლური სახეა. გერმანიის ფედერაციის ყოფილი საგარეო საქმეთა მინისტრის, გენშერის ხშირად ციტირებული სიტყვებით, „კონსტიტუციის მაშინდელი ტექსტი იყო ერთ-ერთი მოწინავე ევროპის კონტიტენტზე. უკვე თანადროულ ეპოქაში ის აღიარებდა თავისუფლების, დემოკრატიის და სამართლებრივი სახელმწიფოს იმ ღირებულებებს, რომელსაც, ასევე, თანამედროვე

ევროპა ევროდნობა“⁵⁹⁵. 1921 წლის კონსტიტუციის შესახებ, რემსი მაკლონალი, გაერთიანებული სამეფოს ყოფილი პრემიერ-მინისტრი წერდა: „ვენდობი ამ კონსტიტუციას, მის სოციალურ და ეკონომიკურ კონსტრუქციებს. ვისურვებდი მეხილა იგივე ჩემს ქვეყანაში“⁵⁹⁶.

1921 წლის კონსტიტუციის მე-5 თავი ეხება ადმასრულებელ ხელისუფლებას და აწესრიგებს საქართველოს მთავრობის სტატუსსა და უფლებამოსილებებს. კონსტიტუციის 66-ე მუხლი განსაზღვრავს, რომ „უმაღლესი მართველობის ადმასრულებელი ხელისუფლება ეკუთვნის რესპუბლიკის მთავრობას“. მთავრობას ხელმძღვანელობს თავმჯდომარე, რომელიც აირჩევა პარლამენტის მიერ ერთი წლის ვადით. კონსტიტუცია ითვალისწინებს, ასევე, მთავრობის თავმჯდომარის მოადგილის თანამდებობას. აღსანიშნავია, რომ 1921 წლის კონსტიტუცია უშვებს სამთავრობო და საპარლამენტო მანდატის შეთავსების პრეცედენტს (მუხლი 69).

საქართველოს პირველი კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს პრეზიდენტის თანამდებობას, ფაქტობრივად, სახელმწიფოს მეთაურად აღიარებს ადმასრულებელი ხელისუფლების კოლეგიური ორგანოს – მთავრობის თავმჯდომარეს, რომელიც უმაღლესი თანამდებობის პირია სახელმწიფოში. მინისტრთა კაბინეტის ზუსტი შემადგენლობა კონსტიტუციით არ არის დაკონკრეტებული. ამ შემთხვევაში, მთავრობის ძირითადი ფუნქციები (72-ე მუხლი) არსებითად იგივეა, როგორც შეიძლება იყოს, ზოგადად, სამთავრობო კაბინეტის უფლებამოსილებები, იმ განსხვავებით, რომ 1921 წლის კონსტიტუციის დებულებები თანადროულ სინამდვილეს ასახავს და თანამედროვე სამართლებრივ სტანდარტებთან შედარებით, ცალკეული უფლებამოსილების მიხედვით დეტალურ მოწესრიგებასა და თანამედროვე სამართლებრივ ინსტრუქტებს არ ითვალისწინებს. მთავრობის კონსტიტუციით რეგლამენტირებული უფლებამოსილებები არ არის ამოწურავი. კონსტიტუციის 72-ე მუხლის მიხედვით, მთავრობას ევალება, აგრეთვე, „შეასრულოს ყოველივე, რაც კანონს ან პარლამენტს მისთვის დაუვალება“.

კონსტიტუციის 73-ე მუხლის თანახმად, „რესპუბლიკის დანარჩენ საქმეთა მართვა-გამგეობა განაწილებულია მთავრობის წევრთა შორის. თვითოეული მათგანი დამოუკიდებლად და პარლამენტის წინაშე საკუთარი პასუხისმგებლობით განაგებს მისთვის მინდობილ უწყებას და უნდა გადადგეს, როცა პარლამენტის პირდაპირი დადგენილებით დაჰკარავს მის ნდობას“.

1921 წლის 25 თებერვალს საქართველო ოკუპირებულ იქნა საბჭოთა არმიის მიერ, რითაც პირველმა დემოკრატიულმა რესპუბლიკამ არსებობა შეწყვიტა. საქართველოს მთავრობა პოლიტიკურ ემიგრაციაში წავიდა.

2.1.3. მთავრობა საბჭოთა საქართველოში

1990 წლამდე საბჭოთა კავშირის სახელმწიფოს მეთაურის ფუნქციებს ასრულებდა უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს (1937 წლიდან უზენაესი საბჭო) მეთაური. 1990 წელს შეიქმნა პრეზიდენტის თანამდებობა. სსრკ-ის მთავრობას ქმნიდა მინისტრთა საბჭო, რომელიც 1917 წლიდან 1946 წლამდე სახალხო კომისარიატთა საბჭოდ მოიხსენიება.

1946 წელს სტალინის მმართველობის პერიოდში სახალხო კომისარიატთა საბჭოს მინისტრთა საბჭო ეწოდა. მინისტრთა საბჭო შედგებოდა თავმჯდომარისგან, მისი ერთი ან რამდენიმე პირველი მოადგილისგან, რამდენიმე ჩვეულებრივი მოადგილისგან, მინისტრებისგან, სსრკ-ის წევრი 15 ქვეყნის მინისტრთა საბჭოების თავმჯდომარეებისა და სხვა თანამდებობის პირებისგან.

სსრკ-ში თითოეული სახელმწიფო ორგანოს ამოცანებს წყვეტდა ერთადერთი ლეგალური – საბჭოთა კავშირის კომუნისტური პარტია (სსრკ-ის კომპარტია). რეალურად, ძალაუფლება მხოლოდ კომპარტიის ხელმძღვანელობას ჰქონდა, რომელიც ტიპური ტოტალიტარული მეთოდებით მართავდა *de jure* ფედერალურ საწყისებზე გაერთიანებულ, მაგრამ ფაქტობრივად მხოლოდ რუსეთის საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის მიერ, ცენტრიდან (ქ. მოსკოვი) მართულ სსრკ-ს.

საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის ოთხივე კონსტიტუცია სსრკ-ის შესაბამისი კონსტიტუციის შიდასახელმწიფოებრივ დონეზე „ნათარგმნი“ ვერსია იყო. მათი მიღება არ ყოფილა ქართველი ხალხის, როგორც სუვერენის სუვერენული ნების გამოხატვის შედეგი. სსრკ-ის კონსტიტუციის ტექსტის გადმოქართულებისას იცვლებოდა მხოლოდ უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა დასახელებები. მაგ., სსრკ-ის უმაღლესი საბჭო გარდაიქმნებოდა საქართველოს სსრკ-ის უმაღლეს საბჭოდ, სსრკ-ის კონსტიტუცია, საქართველოს სსრკ-ის კონსტიტუციად და ა.შ.). ამ თვალსაზრისით, საქართველოს სსრკ-ის კონსტიტუციებით განსაზღვრული ადმსრულებელი ხელისუფლება ანუ სამთავრობო მანდატი, სსრკ-ის კონსტიტუციების შესაბამის ფუძემდებლურ ვერსიებთან შედარებით, განსაკუთრებული ინდივიდუალიზმით არ ხასიათდება.

2.1.4. დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდგომი პერიოდი, საკონსტიტუციო რეფორმები

სსრკ-ის დაშლის და 90-იანი წლების დასაწყისში დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ აუცილებელი გახდა ახალი პოლიტიკური რეალობისადმი მისადაგებელი, განახლებული კონსტიტუცია. საბოლოოდ, გაიმარჯვა სრულიად ახალი კონსტიტუციის შემუშავების იდეამ და საკონსტიტუციო კომისიის ხანგრძლივი მუშაობის შედეგად, 1995 წლის 24 აგვისტოს მიღებულ იქნა საქართველოს მოქმედი კონსტიტუცია.⁵⁹⁷

კონსტიტუციის თავდაპირველი ვერსია განამტკიცებდა საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელს, რომელიც როგორც სახელმწიფოს, ისე ადმსრულებელი ხელისუფლების სათავეში მოიაზრებდა მხოლოდ პრეზიდენტს, რომელიც ადმსრულებელ ხელისუფლებას ახორციელებდა მინისტრების მეშვეობით.⁵⁹⁸ მთავრობის, როგორც ადმსრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი კოლექტიური და ზოგადად, როგორც კონსტიტუციური ორგანოს შესახებ დებულებები ძირითად კანონში 2004 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად აისახა.

2004 წლის 6 თებერვლის რეფორმით საპრეზიდენტო მმართველობის ფორმა გარდაიქმნა შერეული, ნახევრად-საპრეზიდენტო მმართველობის ფორმად. **პრეზიდენტი აღია-**

რებულ იქნა მხოლოდ სახელმწიფოს და არა აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურად. კონსტიტუციის შემადგენლობაში გაჩნდა სრულიად ახალი, მე-4¹ თავი, რომელიც საქართველოს მთავრობის, როგორც კოლექციური კონსტიტუციური ორგანოს და მისი ხელმძღვანელის – პრემიერ-მინისტრის სტატუსს განსაზღვრავს.

2004 წლამდე მთავრობა წარმოადგენდა მხოლოდ პრეზიდენტის სათათბირო ორგანოს,⁵⁹⁹ რომლის წევრები ანგარიშვალდებულნი იყვნენ ინდივიდუალურად პრეზიდენტის წინაშე.⁶⁰⁰ განხორციელებული ცვლილებებით, მთავრობა პასუხისმგებელი გახდა პრეზიდენტის გარდა, პარლამენტის წინაშეც, რაც დამახასიათებელია მმართველობის შერეული მოდელისათვის. პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილების შეწყვეტა იწვევდა მთავრობის უფლებამოსილების შეწყვეტას. მიუხედავად იმისა, რომ 2004 წლის რეფორმამ მმართველობის შერეული მოდელისათვის დამახასიათებელი არაერთი დებულება შემოიღო, ამავე რეფორმითვე საგრძნობლად გაიზარდა პრეზიდენტის უფლებამოსილებები მთავრობის და პარლამენტის უფლებამოსილების დაკნინების ფონზე, რაც პროცედურულ დარღვევებთან ერთად⁶⁰¹, მითითებული რეფორმის ყველაზე კრიტიკულ ნაწილად არის მიჩნეული.

2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის უპირველესი მიზანი პრეზიდენტის უფლებამოსილებების შეკვეცა და პარლამენტის როლის გაძლიერება იყო.⁶⁰² 2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონით განხორციელდა მნიშვნელოვანი საკონსტიტუციო რეფორმა, რომელმაც აღმასრულებელი ხელისუფლება სტატუსობრივად აბსოლუტურად განსხვავებულ სამართლებრივ რეალობაში მოაქცია, კერძოდ, **მკვეთრად შეიზღუდა პრეზიდენტის უფლებამოსილებები მთავრობის უფლებამოსილებების გაძლიერების ფონზე.** ამასთან, **განხორციელებული ცვლილებებით მთავრობა ანგარიშვალდებული გახდა მხოლოდ პარლამენტის წინაშე.**

2004 წლის 6 თებერვლის საკონსტიტუციო ცვლილებებისგან განსხვავებით, რომელიც გავრცელებული მოსაზრებით, მთელი რიგი პროცედურული დარღვევების თანხლებით⁶⁰³ შევიდა ძალაში, 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა, ამ თვალსაზრისით, პრობლემურად არ მიიჩნევა. პროცედურულ დარღვევებს 2010 წლის რეფორმის მიმდინარეობისას ადგილი არ ჰქონია,⁶⁰⁴ თუმცა ცვლილებები, სახელისუფლებო შტოების ურთიერთობის სპეციფიკის (ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპის) განახლებული ფორმატის გამო, კრიტიკის საგნად იქცა.⁶⁰⁵

საკონსტიტუციო ცვლილებებით, პრეზიდენტი გახდა პოლიტიკურად გაცილებით ნეიტრალური ფიგურა.⁶⁰⁶ მას უკვე „უფლება არა აქვს, ეკავოს სხვა თანამდებობა, მათ შორის, პარტიული“, თუმცა ეს არ ნიშნავს რომელიმე პარტიის წევრობის ან პარტიული საქმიანობის აკრძალვას. **აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური ხდება ერთმნიშვნელოვნად პრემიერ-მინისტრი და მთავრობის დაკომპლექტების პროცესში პრეზიდენტის მონაწილეობა ფორმალურ სახეს იძენს.**

2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების უმთავრეს სიახლეს ქმნის კონსტიტუციის 78-ე მუხლის ახალი რედაქციაც, რომელიც ადგენს, რომ „მთავრობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო, რომელიც ახორციელებს ქვეყნის საში-

ნაო და საგარეო პოლიტიკას“ და რომელიც ანგარიშვალდებულია მხოლოდ პარლამენტის წინაშე.

2012 წლის ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნების შედეგად შეიცვალა მმართველი ხელისუფლება. პრეზიდენტი და საპარლამენტო უმრავლესობა სხვადასხვა პარტიებს განეკუთვნებოდნენ, რამაც წარმოქმნა კონსტიტუციური კრიზისის პოტენციური საფრთხე.⁶⁰⁷ კრიზისის პრევენციის მიზნით, 2013 წლის 25 მარტს ძალაში შევიდა საკონსტიტუციო ცვლილებები, რომელმაც შეცვალა 51¹-ე, 73-ე და მე-80 მუხლები. განხორციელებული ცვლილებები მიზნად ისახავდა ჩამოთვლილი მუხლების მოდიფიცირებას ისეთი ფორმით, რომ პრეზიდენტის მიერ საკუთარი ინიციატივით მთავრობის გადაყენების შემთხვევაში აღარ ყოფილიყო შესაძლებელი ერთდროულად პარლამენტის დათხოვნა და მასთან (პარლამენტთან) შეუთანხმებელი სამთავრობო შემადგენლობის არსებობა მორიგ საპრეზიდენტო არჩევნებამდე მთელი რამდენიმე თვის განმავლობაში.

2013 წელს განხორციელებული საკონსტიტუციო ცვლილებების მეორე ეტაპით გაუქმდა 2010 წლის რეფორმის ყველაზე მძიმე მონაპოვარი – 81¹-ე მუხლი. საქართველოს კონსტიტუციის 81¹-ე მუხლის 2010 წლის რეფორმით განახლებული რედაქცია უფლებამოსილებას ანიჭებდა პრემიერ-მინისტრს, პარლამენტის წინაშე დაესვა მთავრობის ნდობის საკითხი (ნეგატიური ვოტუმი) მთავრობის მიერ ინიცირებულ ნებისმიერ კანონპროექტთან დაკავშირებით. თუ პარლამენტი არ მიიღებდა კანონპროექტს, იწყებოდა კონსტიტუციის 81-ე მუხლით განსაზღვრული პროცედურა, რომელიც პარლამენტის დათხოვნის პერსპექტივას მოიცავს. პრემიერ-მინისტრი, ამ შემთხვევაში, იძენდა ერთგვარი „პრევენციული ვეტოს“⁶⁰⁸ უფლებას, რაც ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპთან აბსოლუტური შეუსაბამობის გამუდმებული კრიტიკის საგანი იყო.⁶⁰⁹

2013 წლის ცვლილებებით, ასევე, შეიცვალა 2010 წლის რეფორმით განახლებული 93-ე მუხლიც, კერძოდ, 93-ე მუხლს დაემატა მე-4¹ პუნქტი, რომელიც ნდობის ნეგატიური ვოტუმის თავისებურ ვერსიას მოიცავს: „თუ ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებიდან 2 თვის განმავლობაში პარლამენტი ვერ მოახერხებს სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღებას, ეს ჩაითვლება უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრად და გაგრძელდება კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მე-2-მე-5 პუნქტებით გათვალისწინებული პროცედურები. თუ პარლამენტმა იმავე მუხლის მე-2-მე-4 პუნქტებით დადგენილ ვადებში უნდობლობა ვერ გამოუცხადა მთავრობას, ამ ვადის ამოწურვიდან 3 დღის ვადაში საქართველოს პრეზიდენტი დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს რიგგარეშე არჩევნებს“.

2.2. საქართველოს მთავრობის საკონსტიტუციო სტატუსი და უფლებამოსილებები⁶¹⁰

2.2.1. საქართველოს მთავრობა, როგორც კონსტიტუციური ორგანო

საქართველოს კონსტიტუციის მე-4¹ თავი, კერძოდ, 78-ე-84⁴-ე მუხლები აწესრიგებს საქართველოს მთავრობის სამართლებრივ სტატუსს. კონსტიტუციით აღიარებული სამთავრობო მანდატი ხაზს უსვამს მთავრობის, როგორც კონსტიტუციური ორგანოს, არსს და მნიშვნელობას. აღნიშნული დებულებების შესაბამისად, მთავრობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი კოლექტიური ორგანო, რომელიც ახორციელებს ქვეყნის საში-

ნაო და საგარეო პოლიტიკას. მთავრობის საკონსტიტუციოსამართლებრივი სტატუსი დაკონკრეტებულია „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონით,⁶¹¹ რომელიც კონსტიტუციის დებულებებს განავრცობს და შედარებით დეტალურ მოწესრიგებას ადგენს.

2010 წლის რეფორმის შედეგად საქართველოს მთავრობა განეკუთვნება კაბინეტურ მოდელის ტიპის მთავრობებს. ამავე საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად, საქართველოს პრეზიდენტი უკვე აღარ წარმართავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას,⁶¹² წარმოადგენს მხოლოდ საქართველოს სახელმწიფოს მეთაურს და ქვეყნის ერთიანობისა და ერთიანი დამოუკიდებლობის გარანტს, რომელიც კონსტიტუციით მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებების ფარგლებში უზრუნველყოფს სახელმწიფო ორგანოთა ფუნქციონირებას (სკ-ის 69-ე მუხლი).⁶¹³

2.2.2. მთავრობის ფორმირება

2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მონაპოვარი არის შემდეგი: საქართველოს კონსტიტუციის მე-80 მუხლის პირველი პუნქტის პირველი წინადადების შესაბამისად, „ახალარჩეული პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობისთანავე მთავრობის უფლებამოსილება მოხსნილად ითვლება“. ამ ჩანაწერით მთავრობის უფლებამოსილების ცნობა უშუალოდ დაუკავშირდა უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს უფლებამოსილების ცნობას, რაც საპარლამენტო რესპუბლიკისათვის დამახასიათებელი ერთ-ერთი კომპონენტია.

ზოგადად, მთავრობის ფორმირება არის საკმაოდ რთული და ხანგრძლივი პროცედურა: კონსტიტუციის მე-80 მუხლით დადგენილ ვადებში საქართველოს პრეზიდენტი წამოაყენებს პარლამენტის არჩევნებში საუკეთესო შედეგის მქონე საარჩევნო სუბიექტის მიერ მისთვის წარდგენილ პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას. პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი ამავე მუხლით გათვალისწინებულ ვადაში შეარჩევს მინისტრთა კანდიდატურებს და საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს მთავრობის შემადგენლობას ნდობის მისაღებად. მთავრობის შემადგენლობასთან ერთად წარდგენილი უნდა იქნეს სამთავრობო პროგრამა. შემდეგ ხორციელდება მე-80 მუხლით გათვალისწინებული პროცედურა. პარლამენტის მიერ ნდობის გამოცხადების შემთხვევაში პრემიერ-მინისტრის დანიშვნის უფლებამოსილება, 73-ე მუხლის „გ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, აქვს მხოლოდ პრეზიდენტს. პრემიერ-მინისტრი, თავის მხრივ, პრეზიდენტთან შეუთანხმებლად ნიშნავს მინისტრებს.

მთავრობის უფლებამოსილების შეწყვეტა უკავშირდება ანლადარჩეული პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობას, რაც ხორციელდება ავტომატურ რეჟიმში. მთავრობის წევრს უფლებამოსილება უწყდება პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილების შეწყვეტისთანავე. ამასთან, მთავრობის თითოეულ წევრს აქვს გადადგომის უფლება.

კონსტიტუციის მე-80¹ მუხლი ითვალისწინებს მთავრობის ფორმირების პროცედურას მთავრობის უფლებამოსილების ვადად შეწყვეტის შემთხვევაში. ასეთ დროს პრეზიდენტი 7 დღის ვადაში პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატად წამოაყენებს საპარლამენტო უმრავლესობის, ხოლო თუ უმრავლესობა შექმნილი არ არის – იმ საპარლამენტო

ფრაქციის მიერ წარდგენილ კანდიდატურას, რომელშიც ყველაზე მეტი პარლამენტის წევრია გაერთიანებული. მთავრობის წევრთა შერჩევა და მთავრობის შემადგენლობისთვის ნდობის გამოცხადება ხდება კონსტიტუციის მე-80 მუხლით დადგენილი წესით.

მთავრობის ფორმირების საკითხთან დაკავშირებით დამატებით დანაწესს შეიცავს კონსტიტუციის 81¹-ე მუხლი, რომლის მიხედვით, პარლამენტის მიერ მთავრობისა და მისი სამთავრობო პროგრამისათვის ნდობის გამოცხადების შემდეგ მთავრობის თავდაპირველი შემადგენლობის ერთი მესამედით, მაგრამ არანაკლებ მთავრობის 5 წევრით განახლების შემთხვევაში, საქართველოს პრეზიდენტი ერთი კვირის ვადაში წარუდგენს პარლამენტს ნდობის მისაღებად მთავრობის შემადგენლობას. პარლამენტის მიერ მთავრობის შემადგენლობისთვის ნდობის გამოცხადება ხდება კონსტიტუციის მე-80 მუხლით დადგენილი წესით.

საბოლოო ჯამში, კონსტიტუციის მე-80 მუხლის თანახმად, მთავრობის ფორმირების პროცესი შემდეგ ძირითად ეტაპებს მოიცავს:

- საქართველოს პრეზიდენტი მთავრობის უფლებამოსილების მოხსნიდან 7 დღის ვადაში წამოაყენებს პარლამენტის არჩევნებში საუკეთესო შედეგის მქონე საარჩევნო სუბიექტის მიერ მისთვის წარდგენილ პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას.
- პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი 7 დღის ვადაში შეარჩევს მინისტრთა კანდიდატურებს და საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს მთავრობის შემადგენლობას ნდობის მისაღებად. მთავრობის შემადგენლობასთან ერთად წარდგენილი უნდა იქნეს სამთავრობო პროგრამა.
- საქართველოს პარლამენტი მთავრობის შემადგენლობის წარდგენიდან 7 დღის ვადაში განიხილავს და კენჭს უყრის მთავრობის შემადგენლობისთვის ნდობის გამოცხადების საკითხს. პარლამენტის ნდობის მისაღებად საჭიროა პარლამენტის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერა.
- თუ მთავრობის შემადგენლობამ ნდობა ვერ მიიღო, მთავრობის შემადგენლობის პარლამენტში წარდგენიდან 30 დღის ვადაში განმეორებით ეყრება კენჭი მთავრობის თავდაპირველად წარდგენილი ან განახლებული შემადგენლობისთვის ნდობის გამოცხადების საკითხს.
- თუ არ იქნება წარდგენილი პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი ან მთავრობის შემადგენლობას გათვალისწინებულ ვადაში პარლამენტი ნდობას ვერ გამოუცხადებს, პრეზიდენტი 7 დღის ვადაში პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატად წამოაყენებს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესუთედის მიერ წარდგენილ კანდიდატურას. თუ პარლამენტის წევრთა სხვადასხვა შემადგენლობა 2 კანდიდატურას წარადგენს, პრეზიდენტი პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატად წამოაყენებს იმ კანდიდატურას, რომელიც უფრო მეტმა პარლამენტის წევრმა წარადგინა, ხოლო წარმდგენთა თანაბარი რაოდენობის შემთხვევაში – ერთ-ერთ წარდგენილ კანდიდატურას.
- თუ პარლამენტი ნდობას ვერ გამოუცხადებს მთავრობის შემადგენლობას, საქართველოს პრეზიდენტი 3 დღის ვადაში დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს რიგგარეშე არჩევნებს.

2.2.3. საქართველოს მთავრობის შემადგენლობა, სტრუქტურა და უფლებამოსილებები

საქართველოს კონსტიტუციის 78-ე მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად, „საქართველოს მთავრობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო, რომელიც ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. მთავრობა ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე“.

2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად შეცვლილია სამთავრობო შემადგენლობაც, რომელიც შედგება პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრებისაგან. მთავრობის შემადგენლობაში შეიძლება იყოს, აგრეთვე, ერთი ან რამდენიმე სახელმწიფო მინისტრი. ამასთან, პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილია მთავრობის ერთ-ერთ წევრს დააკისროს პირველი ვიცე-პრემიერის, ერთ ან რამდენიმე წევრს – ვიცე-პრემიერის მოვალეობათა შესრულება. თითოეული მინისტრი ხელმძღვანელობს შესაბამისი სფეროს სამინისტროს. სახელმწიფო მინისტრი არ ხელმძღვანელობს რომელიმე სამინისტროს, მისი სამთავრობო მანდატი იქმნება მხოლოდ განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი სახელმწიფოებრივი ამოცანების შესასრულებლად. რაც შეეხება ვიცე-პრემიერის ფუნქციებს, ეს უკანასკნელი კონსტიტუციით არ არის დაკონკრეტებული. პირველი ვიცე-პრემიერისა და ვიცე-პრემიერის მოვალეობათა შესრულების დაკისრების წესი და მათი უფლებამოსილებანი განისაზღვრება კანონით. პრემიერ-მინისტრის მიერ საქართველოს პრეზიდენტის მოვალეობის შესრულების პერიოდში პრემიერ-მინისტრის მოვალეობას ასრულებს პირველი ვიცე-პრემიერის უფლებამოსილების მქონე მთავრობის წევრი. საქართველოს სამთავრობო კაბინეტი არ არის თანამდებობრივად მრავალფეროვანი და მოიცავს მხოლოდ ჩამოთვლილ თანამდებობის პირებს. ამ თვალსაზრისით, საქართველოს მთავრობა შემადგენლობის გათვალისწინებით განეკუთვნება ე.წ. კონტინენტურ მოდელს⁶¹⁴.

საქართველოს მთავრობის კომპეტენციებს, მისი პრეზიდენტთან და პარლამენტთან ურთიერთობის, მთავრობის ხელმძღვანელობისა და ადმინისტრაციის, სამინისტროებისა და მასში შემავალი საქვეუწყებო დაწესებულებების, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებების, პრემიერ-მინისტრის სათათბირო ორგანოების უფლებამოსილებებსა და სხვა საკითხებს, რომლებიც მთავრობის ფუნქციონირების ცალკეულ დეტალებს მოიცავს, აწესრიგებს საქართველოს კანონი „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“.

ხსენებული კანონის მე-4 მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტების თანახმად, მთავრობა აღმასრულებელ ხელისუფლებას ახორციელებს სამინისტროების, მათი მმართველობის სფეროში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებების, მთავრობის უშუალო დაქვემდებარებაში არსებული აღმასრულებელი ხელისუფლების სპეციალური დანიშნულების გასამხედროებელი დაწესებულების, აგრეთვე, სპეციალური დანიშნულების სხვა სახელმწიფო დაწესებულებების მეშვეობით. დაუშვებელია მთავრობის შემადგენლობაში „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შე-

სახეზე“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული გარდა სხვა რაიმე სტრუქტურის/ორგანოს შექმნა ან არსებობა.

სამინისტრო იქმნება კანონის საფუძველზე, სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი ცხოვრების განსაზღვრულ სფეროში სახელმწიფო მმართველობის უზრუნველსაყოფად. საქართველოს სამინისტროებია: ა) განათლებისა და მეცნიერების; ბ) გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის; გ) ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების; დ) ენერგეტიკის; ე) თავდაცვის; ვ) იუსტიციის; ზ) კულტურისა და ძეგლთა დაცვის; თ) ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა; ი) საგარეო საქმეთა; კ) შინაგან საქმეთა; ლ) სოფლის მეურნეობის; მ) ფინანსთა; ნ) შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის; ო) სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის; პ) საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის; ჟ) სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა.

პრემიერ-მინისტრი და მინისტრები საგარეო ურთიერთობებში წარმოადგენენ საქართველოს თავიანთი უფლებამოსილებების ფარგლებში. **სამინისტრო ანგარიშვალდებულია მთავრობის წინაშე და ასრულებს კანონით გათვალისწინებულ ან მთავრობისა და პრემიერ-მინისტრის მიერ კანონის საფუძველზე დაკისრებულ ამოცანებს.** სამინისტროს მმართველობის სფერო განისაზღვრება სამინისტროს დებულებით. სამინისტროს დებულებას მინისტრის წარდგინებით ამტკიცებს მთავრობა. სამინისტროს დებულების შესაბამისად, **სამინისტრო იყოფა სტრუქტურულ ქვედანაყოფებად.** სამინისტროს სტრუქტურული ქვედანაყოფის უფლებამოსილება განისაზღვრება სამინისტროს დებულებითა და ამ სტრუქტურული ქვედანაყოფის დებულებით, რომელსაც ამტკიცებს მინისტრი.

სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულება წარმოადგენს სამინისტროს გამგებლობაში არსებულ აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებას. სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულება იქმნება, გარდაიქმნება და საქმიანობას წყვეტს კანონით ან მთავრობის დადგენილებით. **სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულება შეიძლება შეიქმნას თავდაცვის, სამართალდამცავ, საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და წესრიგის, სოციალურ-ეკონომიკურ, კულტურის ან სხვა სფეროში სახელმწიფოებრივი ამოცანებისა და საჯარო ფუნქციების შესასრულებლად.** სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების ტერიტორიული ორგანოს შექმნის, გარდაქმნისა და საქმიანობის შეწყვეტის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს მინისტრი, თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი.

სპეციალური დანიშნულების სახელმწიფო დაწესებულება არის პრემიერ-მინისტრის უშუალო დაქვემდებარებაში არსებული დაწესებულება, რომელიც იქმნება კანონის საფუძველზე, კანონით გათვალისწინებული სახელმწიფოებრივი ამოცანების შესასრულებლად.

აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებები შედის საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში. აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებები მოქმედებს საქართველოს კონსტიტუციის, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების კონსტიტუციების, საქართველოს სამართლებრივი

აქტების, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების სამართლებრივი აქტების საფუძველზე.

პრემიერ-მინისტრს, მთავრობას, მთავრობის წევრს ცალკეულ საკითხთა შესწავლის მიზნით შეუძლია შექმნას სათათბირო ორგანოები – კომისიები და საბჭოები. **სათათბირო ორგანო იქმნება აღმასრულებელი ხელისუფლების კომპეტენციისათვის მიკუთვნებული სხვადასხვა საკითხების მოსამზადებლად.** სათათბირო ორგანოს ამოცანებს, აგრეთვე მისი დასკვნებისა და წინადადებების მომზადების წესს ამ ორგანოს შექმნისას განსაზღვრავს შესაბამისად პრემიერ-მინისტრი, მთავრობა, მთავრობის წევრი.

საქართველოს პრემიერ-მინისტრის სათათბირო ორგანოებია სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო და ეკონომიკური საბჭო. სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო არის პრემიერ-მინისტრის სათათბირო ორგანო, რომელიც შექმნილია მთავრობის კომპეტენციისთვის მიკუთვნებულ ეროვნულ უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული საშინაო და საგარეო პოლიტიკის, თავდაცვის, ქვეყნის სტაბილურობისა და მართლწესრიგის უზრუნველყოფის სტრატეგიულ საკითხებზე, აგრეთვე, სახელმწიფო უსაფრთხოების სფეროში და ეროვნული ინტერესებისათვის საფრთხის შემცველი ყველა ტიპის კრიზისული სიტუაციების მართვის მიზნით პრემიერ-მინისტრის პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მოსამზადებლად. სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს საქმიანობის ინფორმაციულ-ანალიტიკურ და ორგანიზაციულ უზრუნველყოფას ახორციელებს **სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს აპარატი, რომელიც არის საიდუმლო ინფორმაციაზე მომუშავე განსაკუთრებული რეჟიმის სამსახური. სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს აპარატს ხელმძღვანელობს სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს მდივანი, რომელიც არის პრემიერ-მინისტრის თანაშემწე სახელმწიფო უსაფრთხოების საკითხებში. ეკონომიკური საბჭო** არის პრემიერ-მინისტრის სათათბირო ორგანო, რომელიც შექმნილია ქვეყნის ეკონომიკური პოლიტიკისა და ეკონომიკური სტრატეგიის შემუშავებისა და დაგეგმვის კოორდინაციის მიზნით. ეკონომიკური საბჭოს საქმიანობას უზრუნველყოფს **ეკონომიკური საბჭოს აპარატი. ეკონომიკური საბჭოს აპარატს ხელმძღვანელობს ეკონომიკური საბჭოს მდივანი, რომელიც არის პრემიერ-მინისტრის თანაშემწე ეკონომიკურ საკითხებში.**

მთავრობის, როგორც კოლექტიური ორგანოს, სამართლებრივ აქტებს წარმოადგენს **დადგენილება** (ნორმატიული აქტი) და **განკარგულება** (ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი), რომელსაც ხელს აწერს პრემიერ-მინისტრი. თავად პრემიერ-მინისტრი გამოსცემს ინდივიდუალურ სამართლებრივ აქტს – **ბრძანებას.**

აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლობას საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში უზრუნველყოფს სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორი. კონსტიტუციის თანახმად, სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის უფლებამოსილებანი განისაზღვრება კანონით.

2.3.4. საქართველოს პრეზიდენტისა და მთავრობის ურთიერთმიმართება

სამთავრობო კაბინეტთან მიმართებით, პრეზიდენტს აქვს მხოლოდ შემდეგი ძირითადი ფუნქციები: მთავრობასთან შეთანხმებით მოლაპარაკებების წარმოება სხვა სახელმწიფოებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან; მთავრობის წარდგინებით საქართველოს ელჩების და სხვა დიპლომატიური წარმომადგენლების დანიშვნა-გათავისუფლება; მთავრობასთან შეთანხმებით სხვა სახელმწიფოთა და საერთაშორისო ორგანიზაციათა ელჩების და სხვა დიპლომატიური წარმომადგენლების აკრედიტაციის მიღება; **საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია:** მთავრობის წარდგინებით და პარლამენტის თანხმობით შეაჩეროს თვითმმართველობის ან ტერიტორიული ერთეულების სხვა წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობა, ან დაითხოვოს ისინი, თუ მათი მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციური უფლებამოსილებების განხორციელებას; დანიშნოს ეროვნული უშიშროების საბჭოს წევრები; მთავრობასთან შეთანხმებით თანამდებობაზე დანიშნოს და თანამდებობიდან გადააყენოს საქართველოს შეიარაღებული ძალების გენერალური შტაბის უფროსი, სხვა მხედართმთავრები და ა.შ. გარდა ამისა, **საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია მოითხოვოს ცალკეულ საკითხთა მთავრობის სხდომაზე განხილვა და მონაწილეობა მიიღოს ამ განხილვაში, რომელსაც, ასევე, ესწრებიან ეროვნული უშიშროების საბჭოს მდივანი და სხვა წევრები.** მთავრობა არ არის ვალდებული დააკმაყოფილოს პრეზიდენტის თხოვნა. თხოვნის დაკმაყოფილების შემთხვევაში პრეზიდენტი მონაწილეობს მთავრობის სხდომაში, თუმცა არა გადამწყვეტი ხმის უფლებით. ამგვარი სხდომის შედეგად მიღებული სამართლებრივი გადაწყვეტილება ფორმდება მთავრობის აქტით.

2010 წლის რეფორმის შედეგად გაუქმდა 73-ე მუხლის „ბ“ და „გ“ ქვეპუნქტები, რომლებიც ეხება პრეზიდენტის მიერ პრემიერ-მინისტრის დანიშვნას და პრემიერ-მინისტრისათვის მთავრობის წევრების დანიშვნაზე თანხმობის მიცემას, აგრეთვე, საკუთარი ინიციატივით ან კონსტიტუციით გათვალისწინებულ შემთხვევაში მთავრობის, თავდაცვის, შინაგან საქმეთა და იუსტიციის მინისტრის გადაყენების უფლებამოსილებებს. ამ ცვლილებით, პრეზიდენტის დომინანტი როლი მთავრობის და პარლამენტის კონსტიტუციურ სტატუსთან მიმართებით მნიშვნელოვნად არის შემცირებული. პრეზიდენტს ჩამოერთვა საკანონმდებლო ინიციატივის და პარლამენტის რიგგარეშე სხდომის საკუთარი ინიციატივით მოწვევის უფლებამოსილებები, რომლებიც გადაეცა მინისტრთა კაბინეტს. მთავრობის წევრების ცვლილების შემთხვევაში, პრეზიდენტის თანხმობა აღარაა აუცილებელი.

საქართველოს პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტები, გარდა 73¹-ე მუხლით გათვალისწინებული შემთხვევებისა, რომელიც ამავე მუხლის შესაბამისად ამომწურავია, საჭიროებს პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციას.⁶¹⁵ პრეზიდენტის აქტების კონტრასიგნების შედეგად შესაბამისი პოლიტიკური და სამართლებრივი პასუხისმგებლობა ეკისრება მთავრობას.

2.3.5. მთავრობის ანგარიშვალდებულება

მთავრობა პასუხისმგებელია მხოლოდ პარლამენტის წინაშე. საპარლამენტო პასუხისმგებლობა გულისხმობს, რომ მთავრობის ანუ აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოზე კონტროლის უფლებამოსილებას მხოლოდ პარლამენტი ფლობს. **სამთავრობო კაბინეტის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა პარლამენტის წინაშე არის სოლიდარული, კერძოდ, სამთავრობო პოლიტიკის მიუღებლობა იწვევს მთლიანად მთავრობის გადადგომას.**⁶¹⁶

პარლამენტი უფლებამოსილია, სრული შემადგენლობის უმრავლესობით პრემიერ-მინისტრის წინაშე დასვას მთავრობის ცალკეული წევრის თანამდებობრივი პასუხისმგებლობის საკითხი. თუმცა ძირითადი კანონი, სამწუხაროდ, არ აკონკრეტებს, რა სახის შედეგები მოჰყვება პარლამენტის მიერ მთავრობის რომელიმე წევრისადმი უნდობლობის გამოცხადებას.

სამთავრობო ანგარიშვალდებულების კონკრეტული ფორმაა მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადება (81-ე მუხლი – უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი), ნდობის გამოცხადებაზე უარის თქმა (მე-80 და მე-80¹-ე მუხლები), ასევე, 59-ე მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტებით გათვალისწინებული შემთხვევები, როდესაც პარლამენტის წევრი უფლებამოსილია კითხვით მიმართოს მთავრობას, მთავრობის წევრს, ყველა დონის ტერიტორიული ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელს, სახელმწიფო დაწესებულებას და მიიღოს მათგან პასუხი; პარლამენტის წევრთა სულ ცოტა ათკაციანი ჯგუფის ან საპარლამენტო ფრაქციის უფლება, შეკითხვით მიმართონ მთავრობას, მთავრობის ცალკეულ წევრს, რომლებიც ვალდებული არიან უპასუხონ დასმულ შეკითხვას პარლამენტის სხდომაზე. ამასთან, პრემიერ-მინისტრი პარლამენტის მოთხოვნით საკანონმდებლო ორგანოს წარუდგენს სამთავრობო პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ ანგარიშს.

2.2.6. მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადება

მთავრობის მოქმედი შემადგენლობისადმი პარლამენტის მიერ უნდობლობის გამოცხადება (უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი)⁶¹⁷ – საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლი 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ის ნაწილია, რომელიც ვადების ხანგრძლივობისა და პროცედურის სირთულის გამო დღემდე მწვავე კრიტიკას იწვევს.⁶¹⁸

უნდობლობის გამოცხადება რამდენიმე ეტაპს მოიცავს:

- საკითხის აღძვრისთვის პარლამენტს უნდა მიმართოს სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორმა მეხუთედმა, 20–25 დღეში უნდა შედგეს კენჭისყრა და უნდობლობის საკითხის აღძვრას მხარი უნდა დაუჭიროოს სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტმა. თუ ეს გადაწყვეტილება არ იქნა მიღებული, მომდევნო ექვს თვეში დაუშვებელია უნდობლობის გამოცხადების საკითხის ხელახალი ინიცირება;

- უნდობლობის საკითხის აღძვრიდან 20–25 დღეში პარლამენტი კენჭს უყრის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორი მეხუთედის მიერ დასახელებული პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის პრეზიდენტისთვის წარდგენას. თუ პრემიერ-მინისტრის 2 კანდიდატურა დასახელდა, კენჭი ეყრება ორივე კანდიდატურას. პრეზიდენტს კი წარდგინება ის

კანდიდატურა, რომელსაც მხარს დაუჭერს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი.

- პრეზიდენტს უფლება აქვს, 5 დღის ვადაში წამოაყენოს წარდგენილი კანდიდატურა ან უარი თქვას მასზე;

- პრეზიდენტის ერთგვარი ვეტოს დაძლევა პარლამენტს სიითი შემადგენლობის სამი მეხუთედით შეუძლია არანაკლებ 15 და არაუმეტეს 20 დღეში;

- ვეტოს დაძლევის შემთხვევაში, პრეზიდენტი ვალდებულია 3 დღის ვადაში წამოაყენოს მისთვის წარდგენილი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურა.

- პრემიერ-მინისტრის ახალი კანდიდატურის წამოყენების შემდეგ პარლამენტმა მთავრობის ახალ შემადგენლობას უნდა გამოუცხადოს ნდობა კონსტიტუციით ნდობის გამოცხადებისათვის დადგენილი წესის დაცვით.

- პარლამენტის მიერ მთავრობის ახალი შემადგენლობისთვის ნდობის გამოუცხადებლობის შემთხვევაში, პრეზიდენტს უფლება აქვს 3 დღის ვადაში დაითხოვოს პარლამენტი და დანიშნოს რიგგარეშე არჩევნები.

უნდობლობის გამოცხადება, როგორც ასეთი, საკანონმდებლო ორგანოს პოლიტიკური გადაწყვეტილებების კატეგორიას განეკუთვნება. შესაბამისად, პარლამენტის მიერ უნდობლობის გამოცხადებისათვის აუცილებელ კონკრეტულ ფაქტობრივ წინაპირობებს (არ იგულისხმება სამართლებრივი წინაპირობა, როგორც ბარიერი, კერძოდ, 81-ე მუხლით განსაზღვრული კვალიფიციური უმრავლესობა – პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ორი მეხუთედი) საქართველოს კონსტიტუცია არ ჩამოთვლის. ამ თვალსაზრისით, ერთადერთი ჩანაწერი მოიპოვება მხოლოდ 93-ე მუხლის მე-4¹ პუნქტში, რომელიც პარლამენტის მიერ ბიუჯეტის შესახებ კანონის მიუღებლობას უნდობლობის გამოცხადების საფუძველად მიიჩნევს. ეს ნორმა, რომელიც ნდობის ნეგატიური ვოტუმის თავისებურ ვერსიას მოიცავს, ქმნის უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოზე მნიშვნელოვანი ზეწოლის მექანიზმს (განსაკუთრებით, 2010 წლის რეფორმის საფუძველზე განახლებული 81-ე მუხლის კრიტიკული შემადგენლობის ფონზე) და ამ თვალსაზრისით, სამწუხაროდ, შეუსაბამოდ აკნინებს პარლამენტის როლს, რამდენადაც ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში მეორდება 81-ე მუხლით განსაზღვრული უნდობლობის გამოცხადების პროცედურა, რაც პერსპექტივაში, პარლამენტის დათხოვნას მოიაზრებს.

2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის საფუძველზე განახლებული 81-ე მუხლი და 2013 წლის მეორე ეტაპის საკონსტიტუციო ცვლილებებით კონსტიტუციის 93-ე მუხლში ინტეგრირებული მე-4¹ მუხლი წარმოადგენს საქართველოს კონსტიტუციის იმ ნაწილს, რომელიც ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპთან შეუსაბამობის გამო (პარლამენტის უფლებამოსილებების და პოლიტიკური სტატუსის შეკვეცა სამთავრობო უფლებამოსილებების გაძლიერების შედეგად) დღემდე მწვავე კრიტიკის საგნად რჩება.⁶¹⁹ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელი მთავრობის გადაყენებას პრაქტიკულად შეუძლებელს ხდის, რაც თავად უნდობლობის ინსტიტუტის არსს სრულებით ეწინააღმდეგება.⁶²⁰

თაში IX სასამართლო

1. სასამართლო ხელისუფლების ზოგადი მიმოხილვა

1.1. სასამართლო ხელისუფლების დანიშნულება და მისი ადგილი ძალაუფლებათა გამიჯვნის სისტემაში

დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს არსებობა ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპის გარეშე წარმოუდგენელია. აღნიშნული პრინციპი მიზნად არ ისახავს სახელმწიფო ორგანოებზე უფლებამოსილებათა მხოლოდ ორგანიზაციულ განაწილებას, არამედ მიმართულია ძალმომრეობითი, ერთპიროვნული, დიქტატორული მმართველობის საფრთხის თავიდან აცილებისკენ.⁶²¹ ძალაუფლების გამიჯვნის კლასიკურ თეორიაში გამოიჯნულია ხელისუფლების ამა თუ იმ შტოს კომპეტენცია. მონტესკიე იდეალურად მიიჩნევდა სახელმწიფოს, სადაც უზრუნველყოფილია ადამიანის პოლიტიკური თავისუფლება, იმის გათვალისწინებით, რომ თავისუფლება „ის სულიერი სიმშვიდეა, რომელიც თითოეულის უსაფრთხოების შეგნებიდან გამომდინარეობს“⁶²². „არ არსებობს თავისუფლება, თუ სასამართლო ხელისუფლება გამოცალკევებული არ არის საკანონმდებლო და აღმასრულებელ სახელისუფლებო განშტოებათაგან. თუ ის მიერთებულია საკანონმდებლო ხელისუფლებასთან, ძალაუფლება მოქალაქეთა სიცოცხლესა და თავისუფლებაზე თვითნებური ზღბა, რადგან მოსამართლე იქცევა კანონმდებლად. თუ ის მიერთებულია აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან, მოსამართლე მჩაგვრელის ძალაუფლებას იძენს“⁶²³.

ნებისმიერი საზოგადოებისათვის დამახასიათებელია კონფლიქტებისა და დავების, ინტერესთა დაპირისპირების არსებობა. სახელმწიფოს ჩამოყალიბებასთან ერთად კონკრეტული დავის, სამართალდარღვევის ბუნებიდან გამომდინარე, სახელმწიფო მექანიზმის სისტემაში ადგილს იმკვიდრებს სასამართლო ორგანო, რომელიც განიხილავს და წყვეტს კონკრეტულ საქმეებს.⁶²⁴ მის ამოცანას სახელმწიფოში მართლმსაჯულების განხორციელება, ზოლო მიზანს მოქალაქეთა და გაერთიანებათა უფლებებისა და კანონიერი ინტერესების დაცვა, საზოგადოების წევრებს შორის წარმოქმნილი დავების მშვიდობიანი მოგვარება, სახელმწიფო ორგანოებისა და თანამდებობის პირების მიერ გამოცემული აქტების კანონიერების უზრუნველყოფა, სამართალდარღვევების შემთხვევაში კი, იურიდიული პასუხისმგებლობის დადგენა წარმოადგენს⁶²⁵.

სასამართლოს არსებობა, უპირველეს ყოვლისა, სამართლის უზენაესობის უზრუნველყოფას ემსახურება მიზნად. ის აღჭურვილია უფლებამოსილებებით, რომელიც არც საკანონმდებლო და არც აღმასრულებელ ხელისუფლებას არ გააჩნია. საკუთარი გადაწყვეტილებით სასამართლომ, შეიძლება, ადამიანს თავისუფლება აღუკვეთოს (ზოგიერთ სახელმწიფოში სიკვდილით დასაჯოს კიდევ), ფიზიკურ ან იურიდიულ პირს ჩამოართვას ქონება, გააუქმოს პოლიტიკური პარტია, უღირს მშობელს მშობლის უფლება ჩამოართვას და ა.შ.⁶²⁶ ამასთან, სასამართლოს გადაწყვეტილება შესასრულებლად სავალდებულოა სახელმწიფოს მოქალაქეების, იურიდიული პირების, სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა თუ თანამდებობის პირებისათვის.⁶²⁷

სასამართლო ხელისუფლება ხელისუფლების სხვა შტოებისგან მკვეთრად უნდა იყოს გამიჯნული, რაშიც, ერთი მხრივ, საკუთარი სასამართლო ორგანოების სისტემის მეშვეობით მართლმსაჯულების განხორციელება, მეორე მხრივ კი, სასამართლოსა და მოსამართლეებისათვის დამოუკიდებლობის მინიჭება იგულისხმება.⁶²⁸ თუმცა, სასამართლო ხელისუფლებას გარკვეული ურთიერთობები ხელისუფლების სხვა შტოებთან აკავშირებს. მაგ., საკანონმდებლო ხელისუფლება განსაზღვრავს სასამართლო ორგანოთა სისტემას, მის კომპეტენციას, აღმასრულებელი ხელისუფლება კი, სასამართლოთა საქმიანობის მატერიალურ-ტექნიკურ უზრუნველყოფას ახორციელებს.⁶²⁹ თავის მხრივ, სასამართლოს შეუძლია საკუთარი გადაწყვეტილებით გავლენა მოახდინოს ხელისუფლების სხვა შტოთა საქმიანობაზე.⁶³⁰

აღსანიშნავია, რომ სასამართლო ხელისუფლების ორგანოთა საქმიანობას კონკრეტული ხასიათი აქვს. სასამართლო განიხილავს და წყვეტს კონკრეტულ საქმეებსა და დავებს (სისხლის სამართლის საქმეები, ქონებრივი დავები, შრომითი დავები და ა.შ.). ამ საქმიანობას მოსამართლეები კანონით განსაზღვრული, განსაკუთრებული პროცესუალური ფორმით ახორციელებენ.⁶³¹

სასამართლო ხელისუფლება შეიძლება განიშროვოს, როგორც დამოუკიდებელი სახელმწიფოებრივი სისტემა, რომელიც კანონით განსაზღვრული წესით უზრუნველყოფს ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვას, სამართლებრივი ხასიათის კონფლიქტების მოგვარებას სახელმწიფოსა და მოქალაქეს, თავად მოქალაქეებსა თუ იურიდიულ პირებს შორის; ახორციელებს სასამართლო კონტროლს, ადგენს იურიდიულ ფაქტებსა და გარემოებებს.⁶³²

1.2. სასამართლო ხელისუფლების კონსტიტუციური საფუძვლები

სასამართლო ხელისუფლების ორგანიზაციისა და ფუნქციონირების ძირითადი სამართლებრივი საფუძველი, როგორც წესი, კონსტიტუციაა. დღეს მოქმედი კონსტიტუციების უმრავლესობა სასამართლო ხელისუფლების მომწესრიგებელ თავს სხვადასხვა სახელწოდებით შეიცავს: „მართლმსაჯულება“ – გერმანიაში, „სასამართლოები“ – პორტუგალიაში, „სასამართლო სისტემა“ – უნგრეთში და სხვ. სახელმწიფოთა პრაქტიკა ქვეყნის ძირითად კანონში სასამართლო ხელისუფლების მომწესრიგებელი ნორმების მოცულობასა და ფორმასთან დაკავშირებით, განსხვავდება. იშვიათად ვხვდებით სასამართლოს ორგანიზაციის დეტალურ მოწესრიგებას, როგორც ეს, მაგალითად, პორტუგალიის კონსტიტუციაშია მოცემული. როგორც წესი, სასამართლო სისტემის სტრუქტურა, უფლებამოსილებები და სხვა საჭირო საკითხები კანონმდებლობით განისაზღვრება (მაგ., გერმანიაში მოქმედებს კანონი „სასამართლო სისტემის შესახებ“, ესპანეთში – ორგანული კანონი „სასამართლო ხელისუფლების შესახებ“).⁶³³

საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები განსაზღვრავენ სასამართლო ხელისუფლების ორგანიზაციის საფუძვლებს, მიმართებას ხელისუფლების სხვა შტოებთან, სასამართლო ხელისუფლების განხორციელების ფორმების ფუძემდებლურ პრინციპებს.⁶³⁴ მართლმსაჯულების განხორციელების ზოგადი საკონსტიტუციო პრინციპებია:

ა) **მართლმსაჯულების განხორციელება მხოლოდ სასამართლოების მიერ** – სასამართლო ხელისუფლება ერთადერთია, რომელიც მართლმსაჯულების განხორციელების უფლებამოსილებითაა აღჭურვილი. სხვა სახელმწიფო ორგანოებსა და თანამდებობის პირებს უფლება არა აქვთ, მიისაკუთრონ ეს ფუნქცია. ამასთან, საზღვარგარეთის თითქმის ყველა ქვეყანაში ვხვდებით ამნისტიის, შეწყალების და სხვა მსგავს ინსტიტუტებს, რომელთა ძალით ხელისუფლების სხვა შტოები, გარკვეულწილად, ერევიან მართლმსაჯულების განხორციელების პროცესში. მაგ., იტალიის კონსტიტუციით გათვალისწინებული პრეზიდენტის მიერ შეწყალებისა და სასჯელის შემსუბუქების თაობაზე გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობა, ავსტრიის კონსტიტუცია კი პრეზიდენტს არა მხოლოდ შეწყალების, არამედ სასჯელის შეცვლის უფლებასაც ანიჭებს;

ბ) **მართლმსაჯულების განხორციელების კოლეგიური ფორმა** – მობრძელები, საპოლიციო და სხვა სახის მოსამართლე ერთპიროვნულად განიხილავს მხოლოდ მცირე მნიშვნელობის სამართალდარღვევებს. გამონაკლისს წარმოადგენს ის შემთხვევა, როცა საქმე განიხილება ნაფიც მსაჯულთა მონაწილეობით, რომლებიც წყვეტენ „ფაქტის საკითხს“, სასჯელს კი ერთპიროვნულად უფარდებს პროფესიონალი მოსამართლე;

გ) **სასამართლო გადაწყვეტილების გასაჩივრებისა და გადასინჯვის შესაძლებლობა** – მოქალაქის მიერ საქმის სააპელაციო წესით გასაჩივრების შემთხვევაში, მეორე ინსტანციის სასამართლოში ხდება საქმის ხელახალი განხილვა პირველი ინსტანციის პროცედურით. ანგლოსაქსურ სისტემაში გამოიყენება აპელაცია, კონტინენტური სამართლის სისტემაში კი, მეორე ინსტანციის სახით – აპელაცია, მესამე ინსტანციის სახით – კასაცია;⁶³⁵

დ) **მოსამართლეთა დამოუკიდებლობა და დამორჩილება მხოლოდ კანონისადმი** – მოსამართლე მართლმსაჯულების განხორციელებისას დამოუკიდებელია და გადაწყვეტილებას მხოლოდ კანონის შესაბამისად იღებს. სასამართლოს დამოუკიდებლობა არ უნდა იყოს პრეროგატივა ან პრივილეგია პირადი ინტერესებისთვის, ის კანონის უზენაესობასა და მართლმსაჯულების მაძიებელი პირების ინტერესებს უნდა ემსახურებოდეს;⁶³⁶

ე) **სასამართლოს ხელმისაწვდომობა** – ნებისმიერ დემოკრატიულ საზოგადოებაში, სადაც მართლმსაჯულების სისტემა დემოკრატიულ პრინციპებს ეყრდნობა, სასამართლოს ხელმისაწვდომობა თითოეული მოქალაქისთვის გარანტირებული უნდა იყოს. სასამართლო მოვალეა მიიღოს და განიხილოს სარჩელი. მოსამართლეს უფლება არ აქვს უარი თქვას საქმის განსახილველად მიღებაზე კანონის არარსებობის ან მისი ბუნდოვანების მოტივით;⁶³⁷

ვ) **სასამართლო პროცესის წარმოება მხარეთათვის გასაგებ ენაზე, საჭიროების შემთხვევაში კი, უზრუნველყოფა თარჯიმნით სახელმწიფოს ხარჯზე;**

ზ) **სასამართლო პროცესის სანალხო, ღია ხასიათი** – სასამართლო პროცესის ღია ხასიათი, ერთი მხრივ, ხელს უწყობს სამოქალაქო კულტურისა და ცნობიერების ზრდას, ხოლო მეორე მხრივ, საზოგადოების წევრებს საშუალებას აძლევს, შეაფასონ სასამართლო სისტემა. ამ თვალსაზრისით, განსაკუთრებით დიდია მედიის როლიც;

თ) **მხარეთა თანასწორობა და შეჯიბრებითობა** – მხარეები (პროკურორი-ბრალდებული, მოსარჩელე-მოპასუხე) თანაბარი უფლებებით არიან აღჭურვილნი, მოიპო-

ვონ და წარმოადგინონ მტკიცებულებები, მონაწილეობა მიიღონ მათ გამოკვლევაში, დაიცვან საკუთარი პოზიცია. მხარეთა თანასწორობისა და შეჯიბრებითობის პრინციპის მთავარი არსი იმაში მდგომარეობს, რომ მხარეებს ჰქონდეთ თანაბარი პირობები საკუთარი უფლებებისა და ინტერესების დასაცავად.⁶³⁸

სხვადასხვა სახელმწიფოს კონსტიტუცია განამტკიცებს ზოგიერთ პრინციპს სისხლის სამართლის სფეროშიც. ამ პრინციპთან უმნიშვნელოვანესია **უდანაშაულობის პრეზუმფცია**, რომელიც პირველად საფრანგეთის 1789 წლის ადამიანისა და მოქალაქის უფლებათა დეკლარაციაში აისახა. **უდანაშაულობის პრეზუმფცია გულისხმობს, რომ ბრალდებული პირი უდანაშაულოდ მიიჩნევა, ვიდრე მისი დამნაშავეობა არ დამტკიცდება კანონით დადგენილი წესით და კანონიერ ძალაში შესული სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენით.**⁶³⁹

1.3. სასამართლო სისტემის ორგანიზაცია

სახელმწიფოთა პრაქტიკის გათვალისწინებით, **სასამართლო სისტემების ორი ძირითადი მოდელი შეიძლება გამოიყოს: რომანულ-გერმანული და ანგლოსაქსური.** რომანულ-გერმანულ, ანუ კონტინენტურ სსამართლის სასამართლო სისტემის მოდელს ახასიათებს საკმაოდ სრულყოფილი საკანონმდებლო ბაზა, რომელიც სასამართლოების ორგანიზაცია-სა და საქმიანობის წესს განსაზღვრავს; სამართლის წყაროდ არ არის აღიარებული სასამართლო პრეცედენტი; სააპელაციო ფორმასთან ერთად არსებობს გასაჩივრების საკასაციო და სარევიზიო ფორმები; ნაკლებადაა გავრცელებული ნაფიცი მსაჯულებისა და მომრიგებელი მოსამართლეების ინსტიტუტი.

ანგლოსაქსური, ანუ საერთო სამართლის სასამართლო სისტემის ძირითადი მახასიათებლებია: ისტორიულად ჩამოყალიბებული საერთო სამართლის არსებობა; სასამართლო პრეცედენტის სამართლის წყაროდ აღიარება; სასამართლოს გადაწყვეტილების გასაჩივრების ძირითად ფორმად მხოლოდ სააპელაციო საჩივრის არსებობა; პროცესის შეჯიბრებითი ხასიათი, რომლის დროსაც თავად სასამართლო პასიურია; ნაფიცი მსაჯულებისა და მომრიგებელი მოსამართლეების შედარებით ფართოდ გამოყენება.

ძირითადი მახასიათებლების განსხვავების მიუხედავად, ამჟამად იკვეთება ამ ორი მოდელის დაახლოების ტენდენცია. ერთი მხრივ, ანგლოსაქსური სამართლის ქვეყნებში უფრო მეტ მნიშვნელობას იძენს სასამართლო წყობილებისა და სამართალწარმოების საკანონმდებლო მოწესრიგება, მეორე მხრივ კი, კონტინენტურ სისტემაში, სადაც ტრადიციულად არ დაიშვება სასამართლო პრეცედენტი, მოსამართლეები აღიჭურვებიან ახალი უფლებამოსილებით, ერთგვარად, შეავსონ საკანონმდებლო ხარვეზები, რათა მართლმსაჯულება უწყვეტად იქნეს აღსრულებული.⁶⁴⁰

სასამართლო ხელისუფლება სხვადასხვა კომპონენტისგან შედგება, მაგრამ მისი ძირითადი რგოლი არის სასამართლო. საკითხთა განსჯადობის მიხედვით, სახელმწიფოთა უმრავლესობაში მოქმედებენ საერთო იურიდიუციისა და სპეციალიზებული სასამართლოები.⁶⁴¹

საერთო იურისდიქციის სასამართლოები (საერთო სასამართლოები) ძირითადად განიხილავენ სამოქალაქო და სისხლის სამართლის საქმეებს, ზოგიერთ პოსტსოციალისტურ ქვეყანაში კი, სადაც არ არსებობს ადმინისტრაციული სასამართლოების სისტემა, ისინი ადმინისტრაციული იუსტიციის ფუნქციებსაც ითავსებენ. მაგ., აშშ-ში საერთო სასამართლო ახორციელებს საკონსტიტუციო კონტროლსაც.

საერთო იურისდიქციის სასამართლოებს იერარქიული სტრუქტურა აქვთ. სასამართლო რგოლებისა და ინსტანციების რიცხვი ორიდან ოთხამდე მერყეობს. პირველ რგოლს წარმოადგენს **პირველი ინსტანციის სასამართლოები**, რომელთაც სხვადასხვა სახელმწიფოში განსხვავებული სახელწოდება აქვთ. პირველი ინსტანციის სასამართლოს გადაწყვეტილებებზე საჩივრებს განიხილავს **სააპელაციო სასამართლო**, რომელიც იერარქიაში მეორე რგოლია, ხოლო მესამე ინსტანციის სასამართლო – **უზენაესი, საკასაციო სასამართლოა**, რომელიც ქვემდგომი ინსტანციის სასამართლოების მიერ გამოტანილ გადაწყვეტილებას სამართლის ნორმებთან შესაბამისობის თვალსაზრისით ამოწმებს. იმ შემთხვევაში, თუ ზემდგომი ინსტანციის სასამართლო არ დაეთანხმა ქვემდგომი სასამართლოს გადაწყვეტილებას, მას შეუძლია საქმე ხელახალი განხილვისთვის გადააგზავნოს. მრავალსაფეხურიანი, ინსტანციური სასამართლო სისტემა ხელს უწყობს სასამართლოს საქმიანობაში შეცდომის თავიდან აცილებას,⁶⁴² რაც ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის კიდევ ერთი გარანტიაა.

სპეციალიზებული (სპეციალური) სასამართლოები განიხილავენ კანონით ცალსახად განსაზღვრულ საკითხებს. ასეთია შრომის, საოჯახო, საგადასახადო, არასრულწლოვანთა და მსგავსი სასამართლოები. ზოგიერთ ქვეყანაში (მაგ., გერმანია) სპეციალიზებულ სასამართლოსაც იერარქიული სტრუქტურა აქვს.⁶⁴³

სპეციალიზებულ სასამართლოთა შორის უნდა გამოვყოთ საკონსტიტუციო და ადმინისტრაციული სასამართლოები. საკონსტიტუციო სასამართლოსაკონსტიტუციო კონტროლის სპეციალური ორგანოა, რომელიც მხოლოდ საკონსტიტუციო კონტროლის განსახორციელებლად იქმნება და ფუნქციონირებს და რომლის საქმიანობაშიც ეს ფუნქცია უმთავრესი და უმნიშვნელოვანესია. რიგ ქვეყნებში (მაგ., საბერძნეთი, პორტუგალია, ეკვადორი) საკონსტიტუციო კონტროლი ხორციელდება, როგორც სპეციალური ორგანოს, ისე საერთო იურისდიქციის სასამართლოების მიერ.⁶⁴⁴

ადმინისტრაციული სასამართლო იხილავს მოქალაქეთა დავას სახელმწიფო ორგანოებსა და სახელმწიფო მოხელეებთან, ამ უკანასკნელთა მიერ, მმართველობითი საქმიანობის განხორციელებისას, მოქალაქეთა უფლებების დარღვევასთან დაკავშირებით. ადმინისტრაციული სასამართლოები ზოგჯერ სამინისტროებთან ან მმართველობის სხვა ორგანოებთან ფორმირდება, მაგრამ, ჩვეულებრივ, ისინი ერთიან სისტემას შეადგენენ.

სპეციალიზებული იურისდიქციის სასამართლოთა რიცხვს მიეკუთვნება საარბიტრაჟო სასამართლო. მის პროგრესულ ფორმას კერძო არბიტრაჟი წარმოადგენს. ზოგიერთ ქვეყანაში დღესაც მოქმედებს **რელიგიური სასამართლოები**, რომლებიც საქმეებს იხილავენ შესაბამისი რელიგიის წმინდა წიგნების მიხედვით. რელიგიური მართლმსაჯულება განსაკუთრებით მყარ პოზიციებს ინარჩუნებს ირანში, სადაც ისლამი სახელმწიფო რელი-

გაიდაა გამოცხადებული. საყურადღებოა ისიც, რომ ისლამურ ქვეყნებში სასამართლო გადაწყვეტილების გასაჩივრების ინსტიტუტი არ არსებობს.⁶⁴⁵

აღსანიშნავია **ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტი**, რომელიც მიზნად მართლმსაჯულების განხორციელებაში მოსახლეობის წარმომადგენლების მონაწილეობას ისახავს. ნაფიც მსაჯულთა სასამართლოს კლასიკური (ინგლისური) მოდელი ნაფიც მსაჯულებსა და მოსამართლეს შორის ფუნქციების მკაცრ გადანაწილებას გულისხმობს, სადაც პირის ბრალეულობის საკითხს წვეტენ მსაჯულები, ხოლო მოსამართლე უფარდებს სასჯელს და წვეტს პროცესუალურ საკითხებს.⁶⁴⁶ მე-19 საუკუნის დასასრულსა და მე-20 საუკუნის დასაწყისში სახელმწიფოთა გარკვეულმა ნაწილმა უარი თქვა ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტის კლასიკურ მოდელზე და უპირატესობა მიანიჭა ე.წ. შერეულ მოდელს, რომლის თანახმადაც, მოსამართლე და ნაფიცი მსაჯულები ერთობლივად წვეტენ როგორც ბრალეულობის, ისე სასჯელის საკითხს. ნაფიც მსაჯულთა სასამართლოს შერეული მოდელი მოქმედებს საფრანგეთსა და იტალიაში.⁶⁴⁷

სასამართლო ხელისუფლების სტრუქტურა რიგ სახელმწიფო ორგანოებსა და დაწესებულებებს მოიცავს. მათ შორის უმნიშვნელოვანესია **მოსამართლეთა თვითმმართველობის ორგანო**, რომელიც სახელმწიფოებში განსხვავებული სახელწოდებით მოიხსენიება. მაგ., მაგისტრატურის უმაღლესი საბჭო – იტალიასა და საფრანგეთში; იუსტიციის უმაღლესი საბჭო – უკრაინაში და სხვ. მოსამართლეთა თვითმმართველობის ორგანოს ძირითად უფლებამოსილებას წარმოადგენს მოსამართლეთა დანიშვნა, გადაადგილება, დაწინაურება, დისციპლინური დევნის განხორციელება, სასამართლო მუშაკების მომზადება და ა.შ.⁶⁴⁸

მართლმსაჯულების განხორციელების პროცესში განსაკუთრებული ადგილი ეთმობა **პროკურატურას**. სახელმწიფოთა ნაწილში პროკურატურა აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემაშია ინტეგრირებული, მაგრამ დამოუკიდებლობის გარკვეული ხარისხით მაინც სარგებლობს (ბელგია, ნორვეგია, საფრანგეთი). ქვეყნების მეორე ჯგუფში ის სასამართლოს ნაწილს წარმოადგენს (სომხეთი, ბულგარეთი, ესპანეთი), მესამე ჯგუფში კი ცალკე სისტემად არის გამოყოფილი, მიბმულია საკანონმდებლო ხელისუფლებასთან და დამოუკიდებლობის მაღალი ხარისხით გამოირჩევა (მოლდოვა, ხორვატია). **პროკურატურა სასამართლო სისტემის ფუნქციონირებისა და მართლმსაჯულების განხორციელების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი გარანტია**. ის პასუხისმგებელია საზოგადოების საერთო ინტერესების, კანონიერების დაცვაზე და უმნიშვნელოვანეს როლს ასრულებს იურიდიულ პროცესში.⁶⁴⁹

1.4. მოსამართლის სტატუსი

მოსამართლე მართლმსაჯულების განმახორციელებელი ძირითადი სუბიექტია, რომელიც კანონით დადგენილი წესითა და პროცედურებით განიხილავს საქმეს და იღებს გადაწყვეტილებას.

მოსამართლის სამართლებრივი სტატუსის საფუძველი, უპირველეს ყოვლისა, კონსტიტუციის ნორმებია. სხვადასხვა ქვეყნის ძირითადი კანონი განსხვავებული მოცულობით შეიცავს მოსამართლის სტატუსის განმსაზღვრელ დებულებებს, თუმცა მისი უდიდესი

მნიშვნელობიდან გამომდინარე, დემოკრატიული სახელმწიფოს დღეს მოქმედი კონსტიტუციების უმრავლესობაში ვხვდებით, მაგ., მოსამართლის დამოუკიდებლობის, მისი შეუცვლელი და თანამდებობრივი შეუთავსებლობის პრინციპებს.

სასამართლოს (მოსამართლეთა) დამოუკიდებლობა შეიძლება 1701 წელს და ინგლისის დამფუძნებელ აქტს დაუკავშიროთ, რომელიც მოსამართლისათვის დამცავ მექანიზმს წარმოადგენდა, რათა მეფეს ისინი ერთპიროვნულად არ გადაეყენებინა დაკავებული თანამდებობიდან. დღეისათვის ისეთი სახელმწიფოები ისწრაფვიან სასამართლოს დამოუკიდებლობის იდეისაკენ, რომლებიც ამ პრინციპის პრაქტიკაში გამოყენებას ღიდად არ სწყალობდნენ. შეიძლება ითქვას, რომ მსოფლიოში არსებულ დაწერილ კონსტიტუციათა დაახლოებით ორი მესამედი აღნიშნულ პრინციპს აწესრიგებს თავისებური, განსხვავებული ელემენტებით, მაგრამ ქვეყნის ძირითად კანონში მისი არსებობა უდავოდ დიდი მნიშვნელობის მატარებელია.⁶⁵⁰

მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის პრინციპი არა მხოლოდ სახელმწიფოთა შიდა კანონმდებლობითაა აღიარებული, არამედ ის მთელ რიგ საერთაშორისო აქტებშია ასახული, როგორცაა, მოსამართლეთა საერთაშორისო ასოციაციის მიერ 1999 წელს მიღებული „მოსამართლეთა საყოველთაო ქარტია“, 1998 წლის ევროპული ქარტია „მოსამართლეთა სტატუსის შესახებ“ და ა.შ.

იურისტთა საზოგადოებაში გავრცელებულია მოსაზრება, რომლის მიხედვითაც, **თუ მოსამართლე დამოუკიდებელია ყოველგვარი პოლიტიკური და სხვა სახის კონტროლიდან, რამაც შესაძლოა დაანგრის მის მიერ საქმის სამართლიანი, მიუკერძოებელი გადაწყვეტის პრინციპი, ის უფრო მეტად მისდევს კანონს, იცავს ძალაუფლების გამოყენის პრინციპს და ხელს უწყობს საქმის ჯეროვნად გადაწყვეტას.**⁶⁵¹ მოსამართლეთა საყოველთაო ქარტიის პირველივე მუხლი აღნიშნავს: „*მოსამართლეთა დამოუკიდებლობას სასიცოცხლო მნიშვნელობა აქვს მიუკერძოებელი მართლმსაჯულების არსებობისათვის. ყველა ინსტიტუტი და უფლებამოსილი პირი, ეროვნულ თუ საერთაშორისო დონეზე, პატივს უნდა სცემდეს, იცავდეს და ამტკიცებდეს დამოუკიდებლობას*“⁶⁵².

განასხვავებენ მოსამართლეთა პერსონალურ და ფუნქციურ დამოუკიდებლობას. პერსონალური დამოუკიდებლობა გულისხმობს იმას, რომ მოსამართლე უნდა ეყრდნობოდეს მხოლოდ საკუთარ შინაგან რწმენასა და კანონს. მას არ უნდა ჰქონდეს იმის შიში, რომ მის გადაწყვეტილებას უარყოფითი შედეგი მოჰყვება მისი ოჯახისთვის, ან – ცუდი დამოკიდებულება ხელმძღვანელის მხრიდან. **ფუნქციური დამოუკიდებლობა** ნიშნავს, რომ სამოსამართლო საქმიანობის განხორციელებისას მოსამართლე მხოლოდ და მხოლოდ კანონს ემორჩილება. ის თავისუფალი უნდა იყოს არა მხოლოდ საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების, არამედ მისი კოლეგა მოსამართლეების ზეგავლენისგანაც; არ უნდა ემორჩილებოდეს სხვა ორგანოებისა თუ თანამდებობის პირების ბრძანებებსა და მითითებებს.⁶⁵³

მოსამართლის დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფისათვის განმსაზღვრელია, თუ ვისგან იღებს ის ლეგიტიმაციას. მოსამართლეთა საყოველთაო ქარტიის მოთხოვნით, მოსამართლის შერჩევა და თანამდებობაზე დანიშვნა უნდა ხორციელდებოდეს ობიექტური და გამჭვირვალე კრიტერიუმების მიხედვით, სწორი პროფესიული კვალიფიკაციის საფუძ-

ველზე. თუ ამის განხორციელება სხვა გზით არ ხდება, რომელიც განპირობებულია ტრადიციებით, მოსამართლე უნდა შეირჩეს დამოუკიდებელი ორგანოს მიერ, რომელშიც სასამართლო ხელისუფლება იქნება მკვეთრად წარმოდგენილი.⁶⁵⁴ ასეთივე მიდგომას იზიარებს ევროპული ქარტია „მოსამართლეთა სტატუსის შესახებ“: მოსამართლის შერჩევასთან, დანიშვნასთან, კარიერულ ზრდასთან ან უფლებამოსილების შეწყვეტასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილების მიღებისას სტატუსი ითვალისწინებს აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლებისგან დამოუკიდებელი ორგანოს ჩარევას, რომლის შემადგენლობის ნახევარზე მეტი მათი კოლეგებისგან არჩეულ მოსამართლეებს მოიცავს.⁶⁵⁵ ასეთი ორგანოებია, მაგ., მაგისტრატურისა და იუსტიციის უმაღლესი საბჭოები.

მოსამართლეთა კანდიდატურების წარდგენასა და თანამდებობაზე გამწვევასთან დაკავშირებით სახელმწიფოებს განსხვავებული პრაქტიკა აქვთ. როგორც წესი, ამ პროცესში მონაწილეობს პარლამენტი, მთავრობა, სახელმწიფოს მეთაური და მოსამართლეთა თვითმმართველობის ორგანოები. მაგ., აშშ-ს კონსტიტუციის თანახმად, მოსამართლეობის კანდიდატის წამოყენების უფლება აქვს სახელმწიფოს მეთაურს, ხოლო სენატი უფლებამოსილია დაამტკიცოს ან ვეტო დაადოს პრეზიდენტის მიერ წამოყენებული კანდიდატის დანიშვნას.⁶⁵⁶ პორტუგალიაში მოსამართლეთა გამწვევა შედის იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს კომპეტენციაში, ავსტრიაში კი, ისინი ინიშნებიან ფედერალური მთავრობის წარდგინებით პრეზიდენტის ან უფლებამოსილი კომპეტენტური მინისტრის მიერ.⁶⁵⁷

მოსამართლეობის კანდიდატათვის დაწესებულია მაღალი პროფესიული მოთხოვნები. მაგ., ბრაზილიაში მოსამართლედ მიიღება ის პირი, რომელიც მანამდე იყო მოსამართლის შემცველი და გაივლის საჯარო კონკურსს, ყაზახეთში კი, მოსამართლეობის კანდიდატს მოეთხოვება უმაღლესი იურიდიული განათლება, პროფესიით მუშაობის ორი წლის გამოცდილება და საკვალიფიკაციო გამოცდის ჩაბარება.⁶⁵⁸

სამართლოს დამოუკიდებლობის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან გარანტიად მოსამართლეთა უფლებამოსილების ვადას მიიჩნევენ. თანამედროვე სახელმწიფოთა დიდ ნაწილში მოსამართლეებს უვადოდ ნიშნავენ (მაგ., გერმანია, უკრაინა, ესტონეთი)⁶⁵⁹. ზოგიერთ ქვეყანაში ვხვდებით მოსამართლეთათვის დაწესებულ გამოსაცდელ ვადას. ბრაზილიაში პირველი ინსტანციის მოსამართლეები სამუდამოდ ინიშნებიან მხოლოდ თანამდებობაზე ყოფნის 2 წლიანი გამოსაცდელი ვადის გასვლის შემდეგ.⁶⁶⁰ საინტერესოა აშშ-ც, რომელიც განსაზღვრავს, რომ უზენაესი და ქვემდგომი სასამართლოების მოსამართლეების უფლებამოსილების ვადა დამოკიდებულია მათ საქციელზე.⁶⁶¹

მოსამართლის სტატუსთან დაკავშირებით აუცილებლად უნდა განვიხილოთ **მოსამართლის თანამდებობის სხვა საქმიანობასთან შეუთავსებლობის პრინციპი.**

სამოსამართლო ფუნქციების განსაკუთრებული ხასიათი, სასამართლოს ინსტიტუტის ღირსების შენარჩუნების და მოსამართლეების ყველა სახის ზეწოლისაგან დაცვის აუცილებლობა მოითხოვს მოსამართლეთა ისეთ ქცევას, რომ თავიდან იქნეს აცილებული ინტერესთა კონფლიქტი ან უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება. ეს მათგან მოითხოვს უარის თქმას ნებისმიერ პროფესიულ საქმიანობაზე, რომელმაც შეიძლება მოაყენოს სამოსამართლო მოვალეობების შესრულებისაგან ან გამოიწვიოს მიკერძოება ამ მოვალეობების შესრულებისას.⁶⁶²

დანიაში მოსამართლეს არ შეიძლება ეკავოს სხვა თანამდებობა, ან ეწეოდეს სხვა ანაზღაურებად საქმიანობას: არ შეიძლება მსახურობდეს, როგორც ოურიდიული კონსულტანტი. გამორიცხულია მისი პოლიტიკური აქტივობაც, მაგ., პოლიტიკურ დებატებში მონაწილეობა.⁶⁶³ სახელმწიფოთა უმრავლესობაში, როგორც წესი, გამონაკლისის სახით დაშვებულია სამეცნიერო და პედაგოგიური საქმიანობა (რუმინეთი, უკრაინა, ყაზახეთი, ლიტვა)⁶⁶⁴.

მოსამართლის ვალდებულებების ჯეროვნად განხორციელებისათვის უმნიშვნელოვანესია **მიუკერძოებლობის პრინციპი**. მოსამართლემ მისი სამსახურობრივი მოვალეობები რომელიმე მხარის მიმართ კეთილგანწყობის ან წინასწარ შექმნილი აზრის გარეშე უნდა განახორციელოს. მას უფლება არა აქვს, გააკეთოს საჯარო ან სხვაგვარი კომენტარი, რომელმაც შეიძლება გავლენა იქონიოს რომელიმე პირის ან საკითხის მიმართ სამართლიან პროცესზე. მიუკერძოებლობის პრინციპში იგულისხმება მოსამართლის ვალდებულებაც, თვითაცილება მოითხოვოს ნებისმიერი საპროცესო ქმედების განხორციელებისგან, რომელშიც მას საკითხის მიუკერძოებლად გადაწყვეტა არ შეუძლია ან რომელშიც შეიძლება გონიერ დამკვირვებელს მოეჩვენოს, რომ მოსამართლეს საკითხის მიუკერძოებლად გადაწყვეტა არ შეუძლია.⁶⁶⁵

მნიშვნელოვანია მოსამართლეთა **ხელშეუხებლობის პრინციპიც**. ეს პრინციპი არ გულისხმობს მოსამართლეთა აბსოლუტური იმუნიტეტის უფლებას, თუმცა გამორიცხავს სამოსამართლო საქმიანობასთან დაკავშირებით მოსამართლის თვითნებურად პასუხისგებაში მიცემას. მოსამართლეთა ხელშეუხებლობის პრინციპს დემოკრატიულ სახელმწიფოთა კონსტიტუციების დიდი ნაწილი განამტკიცებს.

2. საქართველოს სასამართლო სისტემა⁶⁶⁶

2.1. ისტორიული მიმოხილვა

გავრცელებულია აზრი, რომ 1918 წლის 26 მაისის დამოუკიდებლობის აქტი არის „აკვანი ქართული კონსტიტუციონალიზმისა“, რომლითაც საქართველო სრულუფლებიან სახელმწიფოდ გამოცხადდა და საფუძველი ჩაეყარა, როგორც დემოკრატიული ინსტიტუტების დამკვიდრებას, ისე ხელისუფლების სხვადასხვა შტოს მიკუთვნებული სახელმწიფო ორგანოების ფორმირების პროცესს,⁶⁶⁷ თუმცა დამოუკიდებელი საქართველოს მრავალსაუკუნოვან ისტორიაში სამართლებრივი ხასიათის სოციალური დავებისა და კონფლიქტების მოგვარების სპეციალური ორგანოები თუ თანამდებობის პირები ძველი დროიდანვე ცნობილია. გაერთიანებულ და გვიანფეოდალურ საქართველოში სასამართლო ხელისუფლება, უფრო მეტად, მეფის ხელში იყო თავმოყრილი, ის ნიშნავდა სასამართლო დაწესებულებათა წევრებს, შეედლო საქმე ერთპიროვნულად ან კოლეგიურ ორგანოში გაერჩია. გვხვდება სპეციალიზებული სასამართლოებიც, როგორცაა „საპარავთმძებნელო სასამართლო“, „მდივანბეგის სასამართლო“ და სხვ. საქართველოს გასაბჭოების შემდეგ, სასამართლოს დანიშნულება მკვეთრად შეიცვალა, ვინაიდან საბჭოთა სისტემა ძალაუფლების გამიჯვნის მოძღვრებას არ ცნობდა და სასამართლო ხელისუფლებაც, დამოუკიდებელი განშტოების სახით არ არსებობდა.⁶⁶⁸

დამოუკიდებლობის გამოცხადების შემდეგ მნიშვნელოვანი ცვლილებები შეეხო სასამართლო ხელისუფლების ორგანოებს, კერძოდ, 1918 წლის 20 სექტემბერს მიღებულ იქნა რესპუბლიკის დროებითი საგანგებო სასამართლოს დებულება. ამავე წლის 24 სექტემბრის კანონით ქალაქებსა და ოლქებში მოძრიგებელ მოსამართლეთა თანამდებობა დაწესდა, გაუქმდა სოფლის სასამართლოები. 1919 წლის 17 იანვრის კანონით შემოღებულ იქნა ნაფიც მსაჯულთა სასამართლო, 1919 წლის 29 ივლისს კი, საქართველოს დამფუძნებელი კრებისა და საქართველოს რესპუბლიკის მთავრობის მიერ მიღებულ იქნა სენატის დებულება, რომლითაც განისაზღვრა, რომ სენატი არის უზენაესი სასამართლო, რომელიც თვალყურს ადევნებს მთავრობის ყოველი დაწესებულების, თანამდებობის პირისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ კანონის დაცვასა და სისწორით აღსრულებას.⁶⁶⁹ აღნიშნულმა აქტებმა, გარკვეულწილად, საფუძველი შეუქმნა საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციაში სასამართლო ხელისუფლების მომწესრიგებელი ნორმების განმტკიცებას.

1921 წლის კონსტიტუციით, მართლმსაჯულების განმახორციელებელი ორგანო არის სენატი, რომელიც აირჩევა პარლამენტის მიერ. სენატი „თვალყურს ადევნებს კანონის დაცვას და განაგებს სასამართლო ნაწილს, როგორც საკასაციო სასამართლო“.⁶⁷⁰ კონსტიტუციაში ვხვდებით სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის გარანტიებს: არ შეიძლება მოსამართლის ერთი ადგილიდან მეორეზე გადაყვანა მისი სურვილის საწინააღმდეგოდ, სასამართლოს დადგენილების გარეშე; თანამდებობიდან მისი დროებით გადაყენება მხოლოდ სამართალში ან გამოძიებაში მიცემის შემთხვევაშია დაშვებული, სრულიად დათხოვნა კი, მხოლოდ სასამართლოს განაჩენით შეიძლება. ხელისუფლების სხვა შტოებისგან სასამართლო ხელისუფლების გამოჯვანის თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია პირველი კონსტიტუციის 79-ე მუხლი, რომელიც განამტკიცებს, რომ „სასამართლოს არც ერთი განაჩენი არ შეიძლება გაუქმებულ, შეცვლილ, ან შეჩერებულ იქნეს კანონმდებელი, აღმასრულებელი ან ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ“.⁶⁷¹ უნდა აღინიშნოს, რომ იმ პერიოდში კანონმდებელი განსაკუთრებით იყო დაინტერესებული ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტის საქართველოში დამკვიდრებით. 1919 წლის 17 იანვარს მიღებულ იქნა კანონი „ნაფიც მსაჯულთა შემოღებისა“ და დებულება „ნაფიც მსაჯულთა სასამართლო-სი“, შემდგომ კი მოხდა მისი საკონსტიტუციო რეგლამენტაცია.⁶⁷²

რთულია იმის თქმა, თუ როგორ იმუშავებდა სასამართლო ხელისუფლების მომწესრიგებელი ნორმები, როცა კონსტიტუციამ სულ ოთხი დღე იარსება, რადგან 25 თებერვალს თბილისი საბჭოთა მე-11 წითელმა არმიამ დაიკავა და გამოცხადდა საბჭოთა ხელისუფლება.⁶⁷³

სასამართლო ხელისუფლების იდეა აქტუალური გახდა მე-20 საუკუნის 90-იანი წლების საქართველოში. 1990 წლის მიწურულსა და 1991 წლის დასაწყისში, იუსტიციის სამინისტროს ინიციატივით, მიღებულ იქნა საკანონმდებლო აქტების მთელი პაკეტი, რომელიც ახლებურად განსაზღვრავდა სასამართლო წყობილების, მოსამართლეთა სტატუსისა და სასამართლო ხელისუფლების სხვა საკითხებს. უმთავრესი მაინც ის იყო, რომ ეს საკანონმდებლო აქტები ადგენდნენ საქართველოს სრულ სუვერენიტეტს მართლმსაჯულების განხორციელებაში. ამრიგად, სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის

აღდგენამდე საქართველომ სუვერენიტეტი მოიპოვა მართლმსაჯულების სფეროში.⁶⁷⁴ ცოტა მოგვიანებით, ჯერ საქართველოს რესპუბლიკის უზენაესი სასამართლოს პლენუმის 1991 წლის დადგენილებაში, შემდგომ კი 1992 წლის კანონში „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ ჩნდება სიტყვათა წყობა „სასამართლო ხელისუფლება“.⁶⁷⁵ საბოლოოდ, სასამართლო ხელისუფლების მომწესრიგებელმა ნორმებმა საქართველოს 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუციის მეხუთე თავში დაიმკვიდრა ადგილი.

2.2. სასამართლო ხელისუფლების საკონსტიტუციო საფუძვლები საქართველოში

საქართველოს კონსტიტუცია საერთო სასამართლოების შესახებ არცთუ ისე ბევრ ნორმას შეიცავს. ქვეყნის ძირითადი კანონით განსაზღვრულია სასამართლო ხელისუფლების განხორციელების ფორმები, მართლმსაჯულების განხორციელების პრინციპები, მოსამართლის სტატუსი, საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ფუნქციები, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს დაკომპლექტების წესი და წევრთა სტატუსის საკითხები.

კონსტიტუციის მეხუთე თავში მოცემულია ის ძირითადი პრინციპები და ცნებები, რომლებსაც ეყრდნობა სასამართლო სისტემა საქართველოში. კონსტიტუციის თანახმად, „სასამართლო ხელისუფლება ხორციელდება საკონსტიტუციო კონტროლის, მართლმსაჯულების და კანონით დადგენილი სხვა ფორმების მეშვეობით“. **სასამართლო კონსტიტუციურად უფლებამოსილი ერთადერთი ორგანოა, რომელსაც უფლება აქვს, განხორციელოს მართლმსაჯულება.** ქვეყნის ძირითადი კანონი გამოარჩევს სასამართლო ხელისუფლების ადგილს სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემაში: „სასამართლო ხელისუფლება დამოუკიდებელია და მას ახორციელებენ მხოლოდ სასამართლოები“, „სასამართლოს გადაწყვეტილება გამოაქვს საქართველოს სახელით“, „სასამართლოს აქტები სავალდებულოა ყველა სახელმწიფო ორგანოსა და თანამდებობის პირისთვის ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე“.

2004 წელს საქართველოს კონსტიტუციის 82-ე მუხლს დაემატა მე-5 პუნქტი, რომლითაც განისაზღვრა, რომ საერთო სასამართლოებში საქმეები ნაფიცი მსაჯულების მიერ განიხილება კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში და წესით.

კონსტიტუცია სასამართლო ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში აერთიანებს როგორც საერთო იურისდიქციის სასამართლოებს, ისე საკონსტიტუციო სასამართლოს. სამხედრო სასამართლოების შემოღება გათვალისწინებულია მხოლოდ საომარ პირობებში და მხოლოდ საერთო სასამართლოს სისტემაში, საგანგებო და სპეციალური სასამართლოების შექმნას კი, ძირითადი კანონი დაუშვებლად აცხადებს.

სასამართლო სისტემის, მისი კომპეტენციის საკითხებს დაწვრილებით აწესრიგებს „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი.

2.3. საქართველოს საერთო სასამართლოების სისტემა

საერთო იურისდიქციის სასამართლოების სისტემა საქართველოში სამსაფეხურიანია:

1. რაიონული (საქალაქო) სასამართლოები;
2. სააპელაციო სასამართლოები;
3. უზენაესი (საკასაციო) სასამართლო.

რაიონული სასამართლო იქმნება მუნიციპალიტეტში (მუნიციპალიტეტებში), ზოლო საქალაქო სასამართლო – თვითმმართველ ქალაქში.⁶⁷⁶ რაიონული (საქალაქო) სასამართლო არის პირველი ინსტანციის სასამართლო, რომელიც მისი განსჯადობისთვის მიკუთვნებულ საქმეს საქართველოს საპროცესო კანონმდებლობით დადგენილი წესით განიხილავს ერთპიროვნულად ან, კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევაში – კოლეგიურად, 3 მოსამართლის შემადგენლობით. რაიონული (საქალაქო) სასამართლო შედგება არანაკლებ 2 მოსამართლისგან. ამასთან, მის შემადგენლობაში შეიძლება შედიოდნენ მაგისტრატი მოსამართლეები, რომლებიც თავის უფლებამოსილებას ახორციელებენ რაიონული (საქალაქო) სასამართლოს სამოქმედო ტერიტორიაზე არსებულ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულში.⁶⁷⁷ მაგისტრატი მოსამართლე საქმეს ერთპიროვნულად განიხილავს, თუ კანონით სხვა რამ არ არის გათვალისწინებული.

სააპელაციო სასამართლო იქმნება და მისი სამოქმედო ტერიტორია განისაზღვრება საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს გადაწყვეტილებით. საქართველოში მოქმედებს ორი სააპელაციო სასამართლო – თბილისსა და ქუთაისში. დასავლეთ საქართველოში მოქმედ პირველი ინსტანციის სასამართლოთა გადაწყვეტილებებზე სააპელაციო საჩივრებს განიხილავს ქუთაისის სააპელაციო სასამართლო, ზოლო აღმოსავლეთ საქართველოში მოქმედ სასამართლოთა გადაწყვეტილებებზე საჩივრებს – თბილისის სააპელაციო სასამართლო.

„საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის თანახმად, სააპელაციო სასამართლოში იქმნება სამოქალაქო, ადმინისტრაციულ და სისხლის სამართლის საქმეთა პალატები, ასევე, საგამოძიებო კოლეგია.

საქართველოს უზენაესი სასამართლო (საკასაციო სასამართლო) საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე მართლმსაჯულების განხორციელების უმაღლესი და საბოლოო ინსტანციის სასამართლოა, რომელიც შედგება უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარისა და უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეებისგან.

უზენაეს სასამართლოში იქმნება: სამოქალაქო საქმეთა პალატა; ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატა; სისხლის სამართლის საქმეთა პალატა; დიდი პალატა; პლენუმი და სადისციპლინო პალატა.

აღნიშნულის გარდა, მართლმსაჯულების დაუბრკოლებლად განხორციელების, სასამართლო პრაქტიკის შესწავლისა და განზოგადების, სასამართლო სტატისტიკის ანალიზის, აგრეთვე, სხვა საქმიანობის უზრუნველყოფის მიზნით საქართველოს საერთო სასამართლოებში მოქმედებს სასამართლოთა აპარატები, რომლის თანამშრომლები სახელმწიფო მოსამსახურეები არიან.

2.4. საერთო სასამართლოების მოსამართლის სამართლებრივი სტატუსი

2.4.1. მოსამართლეთა თანამდებობაზე გამწესება

საქართველოში მოსამართლის სტატუსის განმსაზღვრელ შიდასახელმწიფოებრივ აქტებს შორის, უპირველეს ყოვლისა, უნდა გამოვყოთ საქართველოს კონსტიტუცია, „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, „საქართველოს საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობისა და დისციპლინური სამართალწარმოების შესახებ“ საქართველოს კანონი, სამოსამართლო ეთიკის წესები და ა.შ. აღნიშნული აქტებით მოწესრიგებულია ისეთი საკითხები, როგორცაა, მოსამართლის თანამდებობაზე გამწესება, მოსამართლის საქმიანობის გარანტიები და სხვ.

საერთო სასამართლოების მოსამართლეებს (გარდა უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარისა და წევრებისა) თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო. მოსამართლედ შეიძლება დაინიშნოს საქართველოს ქმედუნარიანი მოქალაქე 30 წლის ასაკიდან, თუ მას აქვს უმაღლესი იურიდიული განათლება და სპეციალობით მუშაობის სულ ცოტა 5 წლის გამოცდილება, ფლობს სახელმწიფო ენას, ჩაბარებული აქვს მოსამართლეობის საკვალიფიკაციო გამოცდა, გავლილი აქვს იუსტიციის უმაღლესი სკოლის სრული სასწავლო კურსი და შეყვანილია იუსტიციის მსმენელთა საკვალიფიკაციო სიაში. მოსამართლედ ვერ დაინიშნება ნასამართლევი პირი, ასევე, პირი, რომელიც მოსამართლის თანამდებობიდან გათავისუფლებული იყო დისციპლინური გადაცდომის ჩადენის, მოსამართლის სტატუსთან შეუთავსებელი თანამდებობის დაკავების ან კორუფციული სამართალდარღვევის ჩადენის გამო.

რაიონული (საქალაქო) სასამართლოს, სააპელაციო სასამართლოს და უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების თანამდებობაზე გამწესება სხვადასხვა წესით ხდება. კერძოდ, მოსამართლეობის კანდიდატად პირი ჩაითვლება მოსამართლის ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად იუსტიციის უმაღლესი საბჭოსთვის განცხადებით მიმართვის შემდეგ. მოსამართლის თანამდებობაზე დანიშვნის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას მხედველობაში მიიღება მისი რიგითი ნომერი იუსტიციის მსმენელთა საკვალიფიკაციო სიაში და იუსტიციის უმაღლესი სკოლის დამოუკიდებელი საბჭოს შეფასება.

2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად განისაზღვრა მოსამართლეთა თანამდებობაზე უკიდურესად დანიშვნა, მაგრამ კანონით შეიძლება დაწესებულ იქნეს სამწლიანი გამოსაცდელი ვადა. ქართველი და უცხოელი ექსპერტები კრიტიკულად აფასებენ მოსამართლისათვის გამოსაცდელი ვადის დაწესებას. მათი განმარტებით, აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელში ეს შეიძლება იქცეს მოსამართლეებზე ზეწოლის და დამოუკიდებლობის შეზღუდვის ეფექტურ ინსტრუმენტად.⁶⁷⁸ 2014 წლის 1 აგ-

ვისტოს ორგანული კანონით დაწვრილებით განისაზღვრა სააპელაციო და რაიონული (საქალაქო) სასამართლოს მოსამართლეთა თანამდებობაზე გამწესების წესი. კერძოდ, დადგენილი სამი წლის გასვლამდე არაუადრეს 2 და არაუგვიანეს 1 თვისა, იუსტიციის უმაღლესი საბჭო მსჯელობს და გადაწყვეტილებას იღებს მოსამართლის თანამდებობაზე უვადოდ გამწესების შესახებ კანონით დადგენილი ასაკის მიღწევამდე. საბჭოს შესასწავლად გადაეცემა მოსამართლის საქმიანობის ყოველი წლის შეფასება, რომელიც ხორციელდება იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ერთი მოსამართლე წევრისა და ერთი არამოსამართლე წევრის მიერ. მოსამართლის საქმიანობის შეფასების დროს ყურადღება ექცევა მის კეთილსინდისიერებას, დამოუკიდებლობას, მიუკერძოებლობას, სამართლიანობას, პიროვნულ და პროფესიულ რეპუტაციას, სამართლის ნორმების ცოდნას, სამართლებრივი დასაბუთების უნარს, აკადემიურ მიღწევებსა და სხვა კრიტერიუმებს. იმ შემთხვევაში, თუ საბჭო არ მიიღებს უვადოდ გამწესებაზე გადაწყვეტილებას, მოსამართლეს უფლებამოსილება შეუწყდება თანამდებობაზე ყოფნის სამწლიანი ვადის გასვლის შემდგომ, საბჭო კი გამოაცხადებს კონკურსს მოსამართლის ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად.

უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარესა და მოსამართლეებს საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით, სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს პარლამენტი არანაკლებ 10 წლის ვადით. უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე უფლებამოსილია, საქართველოს პრეზიდენტს წარუდგინოს უზენაესი სასამართლოს მოსამართლედ ასარჩევი კანდიდატურა, ხოლო პრეზიდენტი, თავის მხრივ, უფლებამოსილია, საქართველოს პარლამენტს ასარჩევად წარუდგინოს ნებისმიერი კანდიდატურა, რომელიც კანონით დადგენილ მოთხოვნებს აკმაყოფილებს.

კანონით დადგენილი წესით დანიშნული (არჩეული) მოსამართლე თანამდებობის დაკავებამდე საზეიმო ვითარებაში ღებს ფიცს.

2.4.2. მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის გარანტიები

საქართველოს კონსტიტუციის 84-ე მუხლი ადგენს: „მოსამართლე თავის საქმიანობაში დამოუკიდებელია და ემორჩილება მხოლოდ კონსტიტუციას და კანონს. რაიმე ზემოქმედება მოსამართლეზე, ან ჩარევა მის საქმიანობაში გადაწყვეტილების მიღებაზე ზეგავლენის მიზნით, აკრძალულია და ისჯება კანონით“.

კანონმდებლობა განსაზღვრავს მოსამართლის როგორც პერსონალური, ისე ფუნქციური დამოუკიდებლობის გარანტიებს. პერსონალური დამოუკიდებლობის გარანტიებს მოსამართლის ხელშეუხებლობის პრინციპი, მისი შეუცვლელია და თანამდებობრივი შეუთავსებლობა წარმოადგენს.

მოსამართლის ხელშეუხებლობის პრინციპს ითვალისწინებს ქვეყნის ძირითადი კანონი. კონსტიტუციაში აღნიშნულია, რომ დაუშვებელია მოსამართლის სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა, დაკავება, დაპატიმრება, გაჩხრეკა საქართველოს უზენაესი სასა-

მართლოს თავმჯდომარის თანხმობის გარეშე. თუ იგი არ მისცემს თანხმობას, დაკავებულნი ან დაპატიმრებული მოსამართლე დაუყოვნებლივ უნდა გათავისუფლდეს.

საქართველოს საერთო სასამართლოების მოსამართლის თანამდებობა შეუთავსებელია ნებისმიერ სხვა თანამდებობასთან და ანაზღაურებად საქმიანობასთან. მოსამართლეს არ შეუძლია მონაწილეობდეს პოლიტიკურ საქმიანობაში, იყოს პოლიტიკური პარტიის წევრი. ამ წესიდან გამონაკლისია პედაგოგიური და სამეცნიერო მოღვაწეობა.

სამოსამართლო საქმიანობის სრულყოფილად განხორციელების უზრუნველსაყოფად სახელმწიფომ მოსამართლეს უნდა შეუქმნას საქმიანობისა და მოღვაწეობის ღირსეული პირობები, დაიცვას მოსამართლისა და მისი ოჯახის უსაფრთხოება. იმ შემთხვევაში, თუ მოსამართლის სიცოცხლესა და ჯანმრთელობას საფრთხე ემუქრება, მოსამართლის განცხადების საფუძველზე, საქართველოს პრეზიდენტის განკარგულებით, სახელმწიფო ხელისუფლების შესაბამისი ორგანოები უზრუნველყოფენ მოსამართლისა და მისი ოჯახის წევრების დაცვას.

ფუნქციური დამოუკიდებულება იმით არის უზრუნველყოფილი, რომ მოსამართლე გადაწყვეტილებას იღებს მხოლოდ კანონისა და შინაგანი რწმენის საფუძველზე. არავის აქვს უფლება, მოსთხოვოს მოსამართლეს ანგარიში კონკრეტულ საქმეზე. გადაწყვეტილების გამოტანისას მოსამართლე შეუვალი უნდა იყოს. მისი აზრი არ უნდა მერყეობდეს პოლიტიკური, სოციალური, მხარის ინტერესის ან თუნდაც, კრიტიკის შიშით. ამასთან, მოსამართლემ თავისი საქმიანობა აუცილებლად მიუკერძოებლად უნდა განახორციელოს. საქართველოს სამოსამართლო ეთიკის კოდექსის თანახმად, სასამართლო მოვალეობის შესრულებისას მოსამართლე თავისუფალი უნდა იყოს ყოველგვარი წინასწარ შექმნილი აზრისა თუ შეხედულებისგან.

2.4.3. მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობა, უფლებამოსილების შეწყვეტა

მოსამართლისთვის მინიჭებული დიდი უფლებამოსილება და ნდობის მაღალი ხარისხი დაბალანსებას მოითხოვს, რაც მისი პასუხისმგებლობის ინსტიტუტის არსებობითაა შესაძლებელი. მოსამართლის დამოუკიდებლობის კონსტიტუციურ პრინციპთან ერთად, მოსამართლე ვალდებულია ჯეროვნად განახორციელოს მასზე დაკისრებული მოვალეობები. აღნიშნულზე კონტროლი დისციპლინური სამართალწარმოებით არის უზრუნველყოფილი.⁶⁷⁹

საერთო სასამართლოს მოსამართლეს დისციპლინური გადაცდომის ჩადენისათვის ეკისრება დისციპლინური პასუხისმგებლობა და სახდელი. დისციპლინური გადაცდომის სახეებია: კორუფციული სამართალდარღვევა ან თანამდებობრივი მდგომარეობის მართლმსაჯულებისა და სამსახურეობრივი ინტერესების საზიანოდ გამოყენება; მოსამართლის თანამდებობასთან შეუთავსებელი საქმიანობა; მოსამართლისთვის შეუფერებელი ქმედება, რომელიც ბლალავს სასამართლოს ავტორიტეტს ან ზიანს აყენებს სასამართლოსადმი ნდობას; საქმის განხილვის უსაფუძვლო გაჭიანურება; მოსამართლის მოვალეობის შეუსრულებლობა ან არაჯეროვნად შესრულება; მოსამართლეთა

თათბირის ან პროფესიული საიდუმლოების გამჟღავნება; დისციპლინური უფლებამოსილების მქონე ორგანოს საქმიანობისთვის ხელის შეშლა ან მისდამი უპატივცემულობა; სამოსამართლო ეთიკის ნორმების დარღვევა. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ კანონის არასწორი განმარტება, რომელსაც მოსამართლის შინაგანი რწმენა უღევს საფუძვლად, არ არის დისციპლინური გადაცდომა და აღნიშნული ქმედებისთვის მოსამართლეს დისციპლინური პასუხისმგებლობა არ ეკისრება.

„საქართველოს საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობისა და დისციპლინური სამართალწარმოების შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრულია დისციპლინური სახდელის შემდეგი სახეები: შენიშვნა, საყვედური, მკაცრი საყვედური, მოსამართლის თანამდებობიდან გათავისუფლება, საერთო სასამართლოს მოსამართლეთა რეზერვში ჩარიცხული მოსამართლის რეზერვიდან ამორიცხვა.

საქართველოს საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა მიმართ დისციპლინურ საქმეებს განიხილავს საქართველოს საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა სადისციპლინო კოლეგია. სადისციპლინო კოლეგიის გადაწყვეტილებას შესასრულებლად სავალდებულო ძალა აქვს.

„საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის თანახმად, მოსამართლის თანამდებობიდან გათავისუფლების, უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარისა და უზენაესი სასამართლოს წევრის უფლებამოსილების შეწყვეტის საფუძვლებია: პირადი განცხადება; დისციპლინური გადაცდომის ჩადენა; მოსამართლის სტატუსთან შეუთავსებელი თანამდებობის დაკავება; სასამართლოს მიერ ქმედუნარიოდ ან შეზღუდული ქმედუნარიანობის მქონე პირად აღიარება; საქართველოს მოქალაქეობის შეწყვეტა; მის მიმართ საბოლოოდ გამოტანილი გამამტყუნებელი განაჩენის კანონიერ ძალაში შესვლა; 65 წლის ასაკს მიღწევა; კორუფციული სამართალდარღვევის ჩადენა; გარდაცვალება; სასამართლოს ლიკვიდაცია, მოსამართლეთა თანამდებობის შემცირება; სხვა სასამართლოში დანიშვნა (არჩევა); სხვა დაწესებულებაში თანამდებობაზე დანიშვნა; უფლებამოსილების ვადის გასვლა.

უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის თანამდებობიდან გადაყენება ხდება იმპიჩმენტის წესით, რომელსაც საქართველოს კონსტიტუციის 64-ე მუხლი განსაზღვრავს. კონსტიტუციის დარღვევის ან/და დანაშაულის ჩადენის შემთხვევაში იმპიჩმენტის წესით უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის თანამდებობიდან გადაყენების საკითხის აღძვრის უფლება აქვს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მესამედს. პარლამენტი უფლებამოსილია, შესაბამისი დასკვნის მიღების შემდეგ, სრული შემადგენლობის უმრავლესობით უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე თანამდებობიდან გადააყენოს.

ხსენებული საფუძვლებით, უზენაესი სასამართლოს წევრს უფლებამოსილებას ვადაზე ადრე უწყვეტს საქართველოს პარლამენტი, საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წარდგინებით. სააპელაციო და რაიონული (საქალაქო) სასამართლოს

მოსამართლეს კი თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო.

2.5. საქართველოს მოსამართლეთა კონფერენცია

საქართველოს მოსამართლეთა კონფერენცია საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა თვითმმართველობის ორგანოა, რომელიც განამტკიცებს სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობას, ხელს უწყობს სასამართლოებისადმი ხალხის რწმენის განმტკიცებას, მოსამართლეთა ავტორიტეტის ამაღლებას.

მოსამართლეთა კონფერენცია ირჩევს საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მდივანს და საბჭოს სხვა წევრებს, ამტკიცებს საქართველოს მოსამართლეთა კონფერენციის ქარტიასა და რეგლამენტს, იღებს სამოსამართლო ეთიკის წესებს და ახორციელებს კანონით, საქართველოს მოსამართლეთა კონფერენციის ქარტიითა და რეგლამენტით გათვალისწინებულ სხვა უფლებამოსილებებს.

საქართველოს მოსამართლეთა კონფერენცია მოიწვევა წელიწადში ერთხელ მაინც. კონფერენციის სხდომა ღიაა. საქართველოს მოსამართლეთა კონფერენცია უფლებამოსილია განიხილოს საკითხი და მიიღოს გადაწყვეტილება, თუ მას ესწრება საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა ნახევარზე მეტი.

2.6. საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო

სასამართლო სისტემის მაკოორდინებელ, მართლმსაჯულების ხარისხიანად და ეფექტურად განხორციელების ხელშემწყობ ორგანოს საქართველოში წარმოადგენს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო. საბჭოს შექმნის წესი და უფლებამოსილება განსაზღვრულია „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით.

იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს შემადგენლობაში შედის მოსამართლეთა თვითმმართველობის ორგანოს, პარლამენტისა და პრეზიდენტის მიერ არჩეული 15 წევრი. საქართველოს საერთო სასამართლოებს საბჭოში წარმოადგენენ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე (რომელიც იმავდროულად საბჭოს თავმჯდომარეობს) და საქართველოს მოსამართლეთა კონფერენციის მიერ არჩეული 8 წევრი, მათ შორის, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მდივანი.

საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ფუნქციებში შედის საერთო სასამართლოების მოსამართლეების (უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარისა და წევრების გარდა) დანიშვნა და თანამდებობიდან გათავისუფლება; საკვალიფიკაციო საგამოცდო კომისიის შემადგენლობის განსაზღვრა; საქართველოს საერთო სასამართლოების ორგანიზაციული მუშაობის წესის შემუშავება და დამტკიცება; სასამართლო რეფორმის საკითხებზე წინადადებების შემუშავება; საკუთარი უფლებამოსილების ფარ-

გლებში მოსამართლეთა მიმართ დისციპლინური სამართალწარმოების განხორციელება და სხვ.

თავი X
საკონსტიტუციო კონტროლი

1. საკონსტიტუციო კონტროლის ზოგადი მიმოხილვა

1.1. საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტი

საკონსტიტუციო კონტროლი კომპეტენტურ სახელმწიფო ორგანოთა სპეციფიკური უფლებამოსილებაა, რომელიც ნორმატიული აქტების იერარქიაში კონსტიტუციის უზენაესობასა და საჯარო ურთიერთობების სუბიექტების მიმართ მის პირდაპირ მოქმედებას უზრუნველყოფს.⁶⁸⁰ მისი მიზანია, „დაიცვას კონსტიტუცია, ანუ სახელმწიფოს მოქალაქეების კვალიფიციური უმრავლესობის ნება კანონმდებლის ან აღმასრულებელი ხელისუფლების არაკონსტიტუციური და არასამართლებრივი მოქმედებისაგან“⁶⁸¹.

ზოგადი წესის თანახმად, საკონსტიტუციო კონტროლის განმახორციელებელი სახელმწიფო ორგანოს უფლებამოსილებაა, შეამოწმოს კანონების შესაბამისობა ქვეყნის ძირითად კანონთან (კონსტიტუციასთან)⁶⁸², თუმცა აღნიშნულთან დაკავშირებით თითოეულ მეცნიერს საკუთარი შეფასება და შეხედულება აქვს⁶⁸³.

ბლანკენაგელის განმარტებით, „საკონსტიტუციო კონტროლი, ეს არის საქმიანობა, რომელიც მიმართულია ხელისუფლების დანაწილებისა და კონსტიტუციური კონფლიქტების მოგვარებისაკენ“⁶⁸⁴. საკონსტიტუციო კონტროლის სფერო საკმაოდ ფართოა, დაწყებული საკანონმდებლო თუ კანონქვემდებარე სამართლებრივი აქტების კონსტიტუციურობის დადგენით, ფედერაციის სუბიექტებს ან სახელმწიფო ორგანოებს შორის დავით დამთავრებული⁶⁸⁵.

საკონსტიტუციო კონტროლს, როგორც სახელმწიფო საქმიანობის ერთ-ერთ მიმართულებას, საფუძველი პარლამენტის მიერ მიღებული კანონების შემოწმებით ეყრდობა⁶⁸⁶, რასაც მალევე დაემატა სახელმწიფო მეთაურის მიერ კონსტიტუციის დარღვევისა და სახელმწიფო ღალატისათვის პასუხისმგებლობის დადგენის მიზანი⁶⁸⁷.

საკონსტიტუციო კონტროლს, როგორც ინსტიტუტს, საკმაოდ ხანგრძლივი და საინტერესო ისტორია აქვს.⁶⁸⁸ მისი ჩამოყალიბება უკავშირდება 1803 წელს⁶⁸⁹, აშშ-ის უმაღლესი სასამართლოს გადაწყვეტილებას საქმეზე, *Marbury v. Madison*, რომელშიც აშშ-ის უმაღლესმა სასამართლომ დაადგინა, რომ თუკი კონგრესის კანონი ეწინააღმდეგება კონსტიტუციას, სასამართლოს შეუძლია მისი არაკონსტიტუციურად ცნობა, რის შემდეგაც საკუთარ თავს მიანიჭა კანონების კონსტიტუციასთან შესაბამისობის დადგენის უფლებამოსილება.⁶⁹⁰ აქვე უნდა აღინიშნოს ის გარემოებაც, რომ აშშ-ის კონსტიტუციაში საერთოდ არაა ნახსენები სასამართლოების მიერ საკონსტიტუციო კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობის თაობაზე. უმაღლესმა სასამართლომ შექმნა საერთო სასამართლოების მიერ საკონსტიტუციო კონტროლის განხორციელების პრეცედენტი⁶⁹¹. აღნიშნული მოსამართლე მარშალმა დიდი კრიტიკისა და წინააღმდეგობის გარეშე დაამკვიდრა⁶⁹², თუმცა ამას ძლიერ დამაბული პერიოდი უძლოდა წინ⁶⁹³.

საკონსტიტუციო კონტროლის სპეციალური ორგანოს შექმნის იდეა კი კელზენს ეკუთვნის. იგი იზიარებდა მარშალის პოზიციას და მიაჩნდა, რომ კონსტიტუცია უზენაესი

ნორმა, რომელსაც ნებისმიერი სხვა სამართლებრივი აქტის მიმართ უპირატესი იურიდიული ძალა აქვს და იგი უნდა აღსრულდეს.⁶⁹⁴ კელზენის იდეები ემყარებოდა ამერიკულ გამოცდილებასა და ევროპულ აზროვნებას. ჯერ კიდევ მე-19 საუკუნეში აბატი სიესი ემხრობოდა საკონსტიტუციო კონტროლის ჩამოყალიბებასა და ყველა იმ კანონის გაუქმებას, რომლებიც კონსტიტუციას ეწინააღმდეგებოდა, ვინაიდან, მისი აზრით, „კონსტიტუცია ან სავალდებულო კანონების კრებულია, ან – არაფერი“⁶⁹⁵. მისივე თქმით, „თუ კონსტიტუცია ზოგადსავალდებულო ქცევის წესების ერთობლიობაა, ისმის კითხვა – სად არის მისი დამცველი ინსტიტუტი?..“⁶⁹⁶ მიუხედავად იმისა, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს იდეამ დიდი გავრცელება ჰპოვა, ზოგიერთ სახელმწიფოში საკონსტიტუციო კონტროლის სპეციალური ორგანოები დღემდე არ არსებობს⁶⁹⁷.

1.2. საკონსტიტუციო კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოები

1.2.1. საკონსტიტუციო სასამართლოები

1.2.1.1. ზოგადი მიმოხილვა

საკონსტიტუციო კონტროლის განმახორციელებელი სპეციალური ორგანოს შესახებ დოქტრინის შექმნა კელზენის სახელს უკავშირდება. საკონსტიტუციო კონტროლის სპეციალური სასამართლო ორგანოს მიერ განხორციელების სისტემა „ევროპული მოდელის“ სახელითაა ცნობილი. საკონსტიტუციო სასამართლოს თავდაპირველი ინსტიტუტი „კელზენის დახურული სისტემის „სამართლის ესთეტიკის“ მოთხოვნებს შეესაბამებოდა“⁶⁹⁸. ევროპული მოდელი 1920 წლის ავსტრიის კონსტიტუციით იქნა შემოღებული. მართალია, ჩეხოსლოვაკია⁶⁹⁹ ავსტრიაზე ადრე დაამკვიდრა საკონსტიტუციო კონტროლის კელზენისეული სისტემა, თუმცა მას ისეთი აღიარება არ მოუპოვებია, როგორც მის ავსტრიულ ანალოგს.⁷⁰⁰ მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ ბევრმა სახელმწიფომ გადაწყვიტა საკონსტიტუციო სასამართლოს შემოღება, თითოეული მათგანის მოტივი და მიზანი კი, განსხვავებული გახლდათ⁷⁰¹.

საკონსტიტუციო სასამართლო „ძლევაძოსილ“ სახელისუფლებო ინსტიტუტთა კატეგორიას განეკუთვნება.⁷⁰² ის უზრუნველყოფს კონსტიტუციის უზენაესობასა და პირდაპირ მოქმედებას სახელმწიფოს მიერ ტერიტორიაზე,⁷⁰³ იგი კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვის ერთ-ერთი საშუალებაა.⁷⁰⁴ სწორედ აღნიშნული წარმოადგენს საკონსტიტუციო სასამართლოს ერთ-ერთ უმთავრეს მიზანს, რაც გამოდინარეობს თავად კონსტიტუციის განსაკუთრებული სტატუსიდან.

საკონსტიტუციო სასამართლოს გარეშე კონსტიტუციას იმგვარი მნიშვნელობა არ ექნებოდა, როგორც დღეს აქვს. სახელმწიფო ინსტიტუტები, მართალია, ვალდებული არიან დაიცვან კონსტიტუცია, თუმცა სწორედ საკონსტიტუციო სასამართლოს არსებობა განაპირობებს მათ მიერ საკუთარი ვალდებულებების ცოდნას⁷⁰⁵.

1.2.1.2. ავსტრიული მოდელი

საკონსტიტუციო კონტროლის ევროპულ მოდელს ავსტრიულსაც უწოდებენ⁷⁰⁶, თუმცა, თუ საკითხს სიღრმისეულად მივუდგებით, მაინც შესაძლებელია ევროპულ მოდელში

გამოიყოს ორი – ავსტრიული და გერმანული სისტემა, რომლებიც ერთმანეთისგან თვისობრივად და არა არსობრივად განსხვავდებიან.

საკონსტიტუციო სასამართლოს ავსტრიული მოდელი გამოირჩევა ცენტრალიზებული სისტემითა და სამართალწარმოების აბსტრაქტულობით, რასაც ავსტრიის 1920 წლის კონსტიტუციის „მამამ“, კელზენმა დაულო სათავე და რაც განსხვავებს მას საკონსტიტუციო კონტროლის ამერიკული სისტემისაგან.⁷⁰⁷ კელზენმა კონსტიტუციის პროექტი ავსტრიის პრემიერ-მინისტრის, კარლ რენერის დავალებით შექმნა⁷⁰⁸ და მასში საკუთარი იდეების რეალიზაცია მოახდინა – შექმნა საკონსტიტუციო ტრიბუნალი, შემდგომში საკონსტიტუციო სასამართლო (Verfassungsgerichtshof⁷⁰⁹).

ვეროპულ მოდელში საკონსტიტუციო სასამართლო, როგორც წესი, წარმოადგენს საერთო სასამართლოების მიღმა არსებულ ინსტიტუციას⁷¹⁰, რომლის მიზანიც კონსტიტუციის დაცვა⁷¹¹ და საკანონმდებლო აქტებზე საკონსტიტუციო კონტროლის განხორციელებაა, თუმცა, ამის გარდა, ის მრავალი სხვა ფუნქციითაცაა აღჭურვილი⁷¹².

ავსტრიის საკონსტიტუციო სასამართლოს საკონსტიტუციო ნორმატიკონტროლის სფეროში რვა ძირითადი უფლებამოსილება აქვს.⁷¹³ იგი უფლებამოსილია განიხილოს კანონმდებლობასთან (და არა მხოლოდ კონსტიტუციასთან) ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების შესაბამისობის საკითხი, როცა გერმანულ მოდელში საკონსტიტუციო სასამართლო განხილვის პროცესში, ნორმატიულ აქტებს შორის შეუსაბამობის აღმოჩენისას, უბრალოდ ყურადღებას არ აქცევს მსგავს ფაქტს⁷¹⁴.

1.2.1.3. გერმანული მოდელი

ავსტრიულის მოდიფიცირებულ ვერსიას წარმოადგენს გერმანული მოდელი, რომელიც ვერ-ის 1949 წლის ძირითადმა კანონმა დაამკვიდრა.⁷¹⁵ გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო (Bundesverfassungsgericht⁷¹⁶) ერთ-ერთი უმაღლესი სახელმწიფო ორგანოა, რომელიც სასამართლო ხელისუფლების სისტემის სათავეშია⁷¹⁷, რის გამოც მას, ერთგვარად, ჰიბრიდული ბუნება აქვს – საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოცაა და სასამართლოც⁷¹⁸. ავსტრიის მსგავსად, მასაც მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებები აქვს და სამოქალაქო უფლებების მტკიცე გარანტს წარმოადგენს.⁷¹⁹ საკონსტიტუციო სასამართლო არის ინსტიტუცია, რომლის მიზანია, დაიცვას კონსტიტუცია ხელისუფლების სამივე შტოს მიერ განხორციელებული დარღვევებისგან⁷²⁰.

ვერ-ის საკონსტიტუციო სასამართლოში შეიძლება გასაჩივრდეს საერთო სასამართლოების გადაწყვეტილებები, თუკი პირი მიიჩნევს, რომ გადაწყვეტილებით დარღვეულია მისი ძირითადი უფლებები.⁷²¹ ეს უფლებამოსილება საკონსტიტუციო სასამართლოს არ აქცევს სააპელაციო ინსტანციად⁷²², რადგან საქმის განხილვა არ შეეხება გასაჩივრებული შემთხვევის სამართლებრივ სისწორეს, დავის საგანი გადაწყვეტილებაში ადამიანის უფლებების ნაწილია.

გერმანული მოდელი ავსტრიულიდან, ძირითადად, სწორედ მასში საერთო სასამართლოების გადაწყვეტილების გასაჩივრების შესაძლებლობით განსხვავდება, რაც მნიშვნელოვნად ზრდის მის უფლებამოსილებებს. მას განსაკუთრებულად მაღალი ავტორიტეტი

აქვს არა მარტო გერმანიაში, არამედ მთელ მსოფლიოში. საკონსტიტუციო სასამართლოს შეუძლია საერთო სასამართლოების პრაქტიკის შეფასება და შემოწმება, თუმცა აღნიშნული უფლებამოსილება, გარკვეული მოსაზრებების გამო, თავადვე შეიზღუდა⁷²³.

საბოლოო ჯამში, საკონსტიტუციო კონტროლის ევროპული მოდელი წარმატებული გამოდგა. აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოთა უმეტესობამ სწორედ ევროპულ მოდელს (ავსტრიულ-გერმანული) მიანიჭა უპირატესობა.⁷²⁴

1.2.2. საერთო სასამართლოები და საკონსტიტუციო სასამართლოს ექვივალენტი ორგანოები

საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოთა კლასიფიკაციას მათი დაკომპლექტების წესის, მართლმსაჯულების სახისა და მიღებულ გადაწყვეტილებათა მოქმედების მიხედვით ახდენენ.⁷²⁵ კლასიფიკაცია შეიძლება შედგენიარად მოხდეს: საერთო სასამართლოები (ყველა ინსტანცია); უმაღლესი სასამართლო ინსტანცია; სპეციალური საკონსტიტუციო სასამართლო; საერთო სასამართლოები და საკონსტიტუციო სასამართლოები ერთობლივად; სპეციალური საკონსტიტუციო საბჭოები (ტრიბუნალები).⁷²⁶ თავად კლასიფიკაცია კი ცხადყოფს, რომ საკონსტიტუციო კონტროლი ხორციელდება სასამართლო და არასასამართლო ორგანოების მეშვეობით. საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოები ერთმანეთისგან მნიშვნელოვნად განსხვავდებიან, რასაც მათი უფლებამოსილებების სპეციფიკა განაპირობებს⁷²⁷.

აშშ-ის კონსტიტუციამ, რომელიც თავისი სიმარტივეთ, სისადავეთა და დახვეწილობით ნამდვილად გამორჩეულია, უმაღლეს სასამართლოს საკონსტიტუციო ნორმების გამარტების ფართო შესაძლებლობა მისცა, რომელიც კონსტიტუციის თანახმად, სწორედ მის მთავარ დამცველს წარმოადგენს.⁷²⁸ აშშ-ის კონსტიტუციის მე-3 მუხლის მიხედვით, უმაღლეს სასამართლოს უფლებამოსილებათა საკმაოდ დიდი წრე აქვს, რომელიც თავად სასამართლომ 1803 წლის საკონსტიტუციო პრეცედენტით კიდევ უფრო გააფართოვა.⁷²⁹ შედეგად, უმაღლესი სასამართლო წარმოადგენს როგორც უმაღლეს სააპელაციო სასამართლოს, ისე უმაღლეს უფლებამოსილ ორგანოს, რომელიც აქტების კონსტიტუციურობის საკითხს განიხილავს.⁷³⁰ უმაღლესი სასამართლოს გარდა, აქტების კონსტიტუციურობის საკითხის განხილვა ნებისმიერი ინსტანციის საერთო სასამართლოს შეუძლია⁷³¹. მსგავსი სისტემა მისი დაბადებისა და განვითარების ადგილის შესაბამისად, ამერიკულ მოდელად იწოდება.

აშშ-ში საკონსტიტუციო კონტროლის დამკვიდრების პარალელურად, ევროპაში, კერძოდ, საფრანგეთში მიიღეს კანონი, რომლის თანახმადაც, სასამართლოების მონაწილეობის თავიდან აცილების მიზნით, აიკრძალა სასამართლოს მიერ საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტების კანონიერების განხილვა სამართალშემოქმედებით საქმიანობაში.⁷³² საფრანგეთში კარგა ხანს ცდილობდნენ საერთო სასამართლოებს ჩამორთმეოდათ კანონის ინტერპრეტაციისა და პრეცედენტების შექმნის უფლებამოსილება; მაქსიმალურად იყო შეზღუდული, ასევე, სახელმწიფო საბჭოს უფლებამოსილება აქტების კანონიერების დადგენის თვალსაზრისით, სანამ 1958 წელს საფრანგეთის კონსტიტუციამ არ მოახდინა

მნიშვნელოვანი სისტემური ცვლილებები,⁷³³ რომლის შედეგადაც საფრანგეთში დამკვიდრდა საკონსტიტუციო კონტროლი, თუმცა უნიკალური, ფრანგული ფორმით⁷³⁴ (1958 წლის კონსტიტუციით საკონსტიტუციო საბჭო პარლამენტის ფაქტობრივ ზემდგომ ორგანოდ ჩამოყალიბდა)⁷³⁵.

საფრანგეთს დღემდე შემორჩა მისთვის დამახასიათებელი სიფრთხილე, რომლითაც იგი ეკიდება ხელისუფლების ორგანოთა კონტროლის საკითხს. **საკონსტიტუციო საბჭო მთავრობისთვის პარლამენტის წინააღმდეგ არსებული მნიშვნელოვანი საშუალებაა.**⁷³⁶ *მართალია, საკონსტიტუციო საბჭო არ წარმოადგენს სასამართლო ინსტიტუტს, თუმცა იგი საკონსტიტუციო სასამართლოს ექვივალენტი ორგანოა, რომელიც კონსტიტუციურობის შემოწმების უფლებამოსილებითაა აღჭურვილი. მსგავსია ირანში საკონსტიტუციო საბჭო, რომელსაც ანალოგიური ფუნქცია აკისრია და პარალელურად, აქტების ყურანთან შეაბამისობასაც განიხილავს*⁷³⁷.

დღესდღეობით, ამერიკულ და ევროპულ სისტემებთან ერთად გვხვდება ე.წ. „შერეული მოდელიც“, რომელიც გულისხმობს საკონსტიტუციო კონტროლის განხორციელებას როგორც საერთო სასამართლოების, ისე სპეციალური საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოების მიერ ერთ სამართლებრივ სივრცეში⁷³⁸.

თითოეული სახელმწიფო თავად განსაზღვრავს, თუ რომელ მოდელს მიანიჭებს უპირატესობას. ეს კი ამ სახელმწიფოს ისტორიაზე, კულტურასა და ეთნოფსიქიკაზე დამოკიდებული. თანამედროვე სამყაროში ყველა სამართლებრივი ინსტიტუტი ერთმანეთზე ზემოქმედებს, ხდება ინფორმაციისა და გამოცდილების ურთიერთაგაცვლა, სამართლებრივი სამყარო არაა ჩაკეტილი. ევროპაში საკონსტიტუციო კონტროლის სასამართლო თუ არასასამართლო ორგანოებზე მნიშვნელოვნად მოქმედებს „ევროპული კონსტიტუციური არქიტექტურა“, რომელსაც ძირითადად ევროსასამართლო განაპირობებს, რომლის პრაქტიკაც ევროპაში საკონსტიტუციო კონტროლის ჰარმონიზაციას უზრუნველყოფს⁷³⁹.

1.2.3. საკონსტიტუციო კონტროლის ძირითადი სახეები

საკონსტიტუციო კონტროლი შეიძლება იყოს **აბსტრაქტული და კონკრეტული.**⁷⁴⁰ **აბსტრაქტული კონტროლი** ბევრი საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებებში შედის, თუმცა მისი გამოყენების შემთხვევები არცთუ ისე ხშირია.⁷⁴¹ „**აბსტრაქტული კონტროლი ხელისუფლების ერთი შტოს წარმომადგენელს ყოველთვის აძლევს საშუალებას, მოითხოვოს ხელისუფლების მეორე შტოს წარმომადგენელი ორგანოს მიერ მიღებული ნორმატიული აქტის არაკონსტიტუციურად ცნობა.**“⁷⁴² ფედერალურ სახელმწიფოში აბსტრაქტული კონტროლის მექანიზმი ფედერალურ და მიწის მთავრობებს შორის საკონსტიტუციო დავის შემთხვევაში გვევლინება, როცა ფედერალურ მთავრობას მიაჩნია მიწის კანონი ან პირიქით, მიწის მთავრობას – ფედერალური კანონი, არაკონსტიტუციურად⁷⁴³.

კონკრეტული (ინციდენტური) კონტროლი ცალკეულ შემთხვევათა განხილვასა და გადაწყვეტას გულისხმობს.⁷⁴⁴ კონკრეტული კონტროლის მექანიზმის კლასიკურ მაგალითად აშშ მოიაზრება⁷⁴⁵. ჰაბერმასი აბსტრაქტულ კონტროლთან შედარებით, კონკრეტულ

კონტროლს მიიჩნევს უპირატესად. მისი აზრით, ინდივიდუალური შემთხვევებიდან გამომდინარე შეტანილი კონსტიტუციური სარჩელების განხილვისას, სასამართლო შეზღუდულია ნორმის განმარტებისა და გამოყენების საქმეში⁷⁴⁶.

საკონსტიტუციო კონტროლი შეიძლება იყოს როგორც წინასწარი (პრევენციული), ისე – შემდგომი (რეპრესიული).⁷⁴⁷ წინასწარი (პრევენციული) კონტროლის განხორციელება შესაძლებელია სამართლებრივი აქტის მიღებამდე, მის პრომულგაციამდე ან ამოქმედებამდე და მისი მიზანია კონსტიტუციასთან შეუსაბამო აქტის ამოქმედების თავიდან აცილება.⁷⁴⁸ წინასწარი კონტროლისგან განსხვავებით, შემდგომი კონტროლის შემთხვევაში, ადგილი აქვს უკვე ამოქმედებული აქტის კონსტიტუციასთან შესაბამისობის საკითხის განხილვას⁷⁴⁹.

საფრანგეთის საკონსტიტუციო საბჭოს შეუძლია კანონის (ორგანული) კონსტიტუციურობის განხილვა მის პრომულგაციამდე, როცა სხვა ბევრ ევროპულ სახელმწიფოში საკონსტიტუციო სასამართლოები მხოლოდ *ex post* (შემდგომ) არიან უფლებამოსილნი, განიხილონ აქტების კონსტიტუციასთან შესაბამისობის საკითხი.⁷⁵⁰ აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საკონსტიტუციო საბჭო აღჭურვილია როგორც პრევენციული, ისე რეპრესიული კონტროლის მექანიზმით, თუმცა პრევენციული კონტროლი ორგანული კანონების მიმართ გამოიყენება მათ პრომულგაციამდე, ამასთან, სავალდებულო წესით, ხოლო ჩვეულებრივი კანონების მიმართ რეპრესიული კონტროლი მოქმედებს⁷⁵¹. ესპანეთის საკონსტიტუციო სასამართლო უფლებამოსილია როგორც ძალაში შესული, ისე ასამოქმედებელი აქტების კონსტიტუციურობის საკითხი განიხილოს (*ex ante*)⁷⁵².

წინასწარი კონტროლის ძირითადი უპირატესობა შემდგომთან ისაა, რომ ამ შემთხვევაში ხდება არაკონსტიტუციური აქტების მოქმედების პრევენცია⁷⁵³. მეორე მხრივ, პრევენციული (*a priori*) კონტროლი პოლიტიზებულს ხდის თავად მართლმსაჯულებას და სასამართლოს ითრევს პოლიტიკურ ორომტრიალში⁷⁵⁴. „შერეული მოდელის“ საკონსტიტუციო კონტროლის მქონე სახელმწიფოებში ხშირად შემდგომ კონტროლს საერთო სასამართლოები ახორციელებენ, საკონსტიტუციო სასამართლოები კი მიმართავენ როგორც წინასწარი, ისე შემდგომი კონტროლის მექანიზმს⁷⁵⁵.

საკონსტიტუციო კონტროლი შესაძლებელია იყოს **საკონსულტაციო და დამდგენი ხასიათის**. პირველ შემთხვევაში კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოს გადაწყვეტილებას, დასკვნას აქვს მხოლოდ საკონსულტაციო ხასიათი და მისი შესრულება სავალდებულო არაა, ხოლო მეორე შემთხვევაში, მიღებული გადაწყვეტილება უშუალოდ და პირდაპირ მოქმედებს და ზოგადი ხასიათი აქვს.⁷⁵⁶

რეალური კონტროლი მოქმედებს საკონსტიტუციო კონტროლის გერმანულ მოდელში. იგი საკონსტიტუციო სასამართლოს შესაძლებლობას აძლევს, ნორმატიულ აქტებთან ერთად, განიხილოს საერთო სასამართლოების (როგორც წესი, უმაღლესი ინსტაციის სასამართლოს) გადაწყვეტილებების კონსტიტუციურობის საკითხი. **რეალური კონტროლის უფლებამოსილებით საკონსტიტუციო სასამართლო სასამართლო სისტემის იერარქიის სათავეში ექცევა და სახელმწიფოში ადამიანის უფლებათა დაცვის ბოლო ინსტაციას წარმოადგენს.**

კონსტიტუციონალიზმში, ასევე, განასხვავებენ *სავალდებულო და ფაკულტატურ, გარეან და შინაგან, ex tunc და ex nunc და ა.შ. საკონსტიტუციო კონტროლის სახეებს.*⁷⁵⁷

2. საკონსტიტუციო კონტროლი საქართველოში⁷⁵⁸

2.1. საკონსტიტუციო კონტროლის კონსტიტუციური საფუძვლები

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო კონსტიტუციური ინსტიტუტია, რომლის საქმიანობისა და უფლებამოსილებების ძირითადი საფუძვლები საქართველოს კონსტიტუციით განისაზღვრება. არსებობს მოსაზრება, რომ, ვინაიდან საკონსტიტუციო სასამართლო დავეს განიხილავს სპეციალური, საკონსტიტუციო სამართალწარმოების გზით, ამ ელემენტით ის შეიძლება მივაკუთნოთ სასამართლო ხელისუფლებას.⁷⁵⁹ ფორმალურ-დოგმატური თვალსაზრისით, სასამართლო ხელისუფლების შტო წარმოადგენს წმინდა სამართლებრივ ხელისუფლებას და არა – პოლიტიკურს.⁷⁶⁰ ამ პრინციპის გათვალისწინებით, მას საერთოდ არაფერი ესაქმება პოლიტიკურ ძალებს შორის წამოჭრილი დავების გადაწყვეტის პროცესში.

ძირითად შემთხვევაში, სახელმწიფოში, სადაც არსებობს საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების სპეციალური ორგანო, ის არ შეიძლება განვიხილოთ სასამართლო ხელისუფლების შემადგენელ ნაწილად, მიუხედავად იმისა, კონსტიტუციაში სასამართლო ხელისუფლების თავშია მოთავსებული, თუ - არა. ეს უკანასკნელი საკანონმდებლო ტექნიკისა და გემოვნების საკითხი უფროა⁷⁶¹ და არ შეიძლება მას სიღრმისეული აზრობრივი დატვირთვა შევძინოთ. ავსტრიული მოდელი სწორედ რომ ხელისუფლების შტოებისგან დამოუკიდებელი, ცენტრალიზებული და სპეციალიზებული კონტროლის ორგანოს ჩამოყალიბებას ისახავდა მიზანს⁷⁶², რომელიც არსობრივად განსხვავებული იქნებოდა ამერიკული მოდელისგან, რომლის მიხედვითაც, თავად სასამართლო ხელისუფლებაა აღჭურვილი საკონსტიტუციო კონტროლის უფლებამოსილებით.

საკონსტიტუციო სასამართლოს მომწესრიგებელი კონსტიტუციური ნორმები მეხუთე, სასამართლო ხელისუფლების თავში საერთო სასამართლოებთან ერთადაა თავმოყრილი. საქართველოს კონსტიტუცია საკონსტიტუციო სასამართლოს სასამართლო ხელისუფლებას მიაკუთვნებს საერთო სასამართლოებთან ერთად, თუმცა განასხვავებს მართლმსაჯულების ორგანოებისგან და მას განსაკუთრებულ – საკონსტიტუციო კონტროლის განმანორციელებელი ორგანოს სტატუსითა და უფლებამოსილებებით აღჭურავს.⁷⁶³

კონსტიტუციით განისაზღვრება საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შემადგენლობა, მისი დაკომპლექტების წესი და პირობები, სასამართლოს წევრის ცენზები, იმუნიტეტი და სტატუსი, სასამართლოს უფლებამოსილებები, რითაც კონსტიტუცია ქმნის იმ საკონსტიტუციო საფუძველს, რომელზე დაყრდნობითაც საკონსტიტუციო სასამართლო წარმოგვიდგება, როგორც კომპრომისისა და შერიგების ორგანო (საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებათა კონფლიქტის შემთხვევაში), როგორც საზოგადოებაში პოლიტიკური მშვიდობისა და სტაბილურობის გარანტი, კონსტიტუციურ ფასეულობათა დამცველი, კონსტიტუციური წესრიგის სადარაჯოზე მდგომი ინსტიტუტი⁷⁶⁴.

2.2. საკონსტიტუციო კონტროლის საკანონმდებლო საფუძვლები

სახელმწიფოთა უმრავლესობა, რომელიც საკონსტიტუციო კონტროლის განხორციელების სუვერენული უფლებით საკონსტიტუციო სასამართლოს აღჭურავს, ქმნის სპეციალურ კანონმდებლობას, რომლის საფუძველზე სასამართლო ახორციელებს თავის ფუნქციებს⁷⁶⁵. კონსტიტუციის მნიშვნელობიდან და მოცულობიდან გამომდინარე, წარმოუდგენელია საკონსტიტუციო კონტროლის ყველა დეტალი დაიტიოს საკონსტიტუციო ნორმებმა. **სპეციალური კანონმდებლობა განსაზღვრავს საკონსტიტუციო სასამართლოს სტრუქტურას, სამართალწარმოების პროცედურებს⁷⁶⁶** – ახდენს ზოგადი კონსტიტუციური ნორმების პრაქტიკულ, სპეციალურ იმპლემენტაციასა და გაშლას.

საქართველოს კონსტიტუცია ადგენს, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილება, მისი შექმნისა და საქმიანობის წესი განისაზღვრება ორგანული კანონით. **კონსტიტუციური ნორმის შესაბამისად, მოქმედებს საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“**, რომელიც განსაზღვრავს საკონსტიტუციო სასამართლოს დაკომპლექტების წესს, უფლებამოსილებებს, სტრუქტურას, საქმიანობის ძირითად მიმართულებებსა და სამართალწარმოების პროცედურულ საკითხებს.

ორგანული კანონის გარდა, **საკონსტიტუციო სამართალწარმოებას აწესრიგებს სპეციალური სამართლებრივი აქტი – საქართველოს კანონი „საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ“**, რომელიც არა მხოლოდ ეფუძნება ხსენებულ ორგანულ კანონს, არამედ მის ნაწილობრივ დუბლირებასაც წარმოადგენს იმდენად, რამდენადაც ორგანული კანონით ისედაც ხდება სამართალწარმოების გარკვეულ საკითხთა განსაზღვრაც.

საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრთა არჩევის პროცედურებს, ასევე, განსაზღვრავს საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი. რეგლამენტი ადგენს პარლამენტის კვოლით სასამართლოს წევრობის კანდიდატთა დასახელებისა და საარჩევნო პროცედურების სპეციალურ წესებს.

საკონსტიტუციო სასამართლოს ორგანიზაციისა და სამართალწარმოების წესებს, ასევე, ადგენს საკონსტიტუციო სასამართლოს რეგლამენტი, რომელიც მიიღება სასამართლოს პლენუმის მიერ ღია კენჭისყრით.

სახელმწიფოს აქვს პოზიტიური ვალდებულება – სასამართლოს წევრის დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფისათვის შექმნას შესაბამისი სოციალური და სამუშაო პირობები, რასაც საკანონმდებლო დონეზე განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა. აღნიშნულ საკითხებს აწესრიგებს საქართველოს კანონი „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრთა სოციალური დაცვის გარანტიების შესახებ“. „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრთა შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონით წესრიგდება სასამართლოს წევრის შრომის ანაზღაურების საკითხი, რომელიც მისი სტატუსისა და დამოუკიდებლობის განმსაზღვრელი ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი კრიტერიუმია.

2.3. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო

2.3.1. საკონსტიტუციო სასამართლოს დაკომპლექტება და სტრუქტურა

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოა და მისი დაკომპლექტების პროცესში ხელისუფლების ორი შტოსა და სახელმწიფოს მეთაურის წარმომადგენლობაა უზრუნველყოფილი. საკონსტიტუციო სასამართლო 9 წევრისგან შედგება, რომელთაგან სამ წევრს ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი, სამს – სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს საქართველოს პარლამენტი, ხოლო სამს – ნიშნავს უზენაესი სასამართლოს პლენუმი.

საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის უფლებამოსილების ვადა 10 წელია და იგი იწყება მის მიერ ფიცის დადებისთანავე, ამასთან, აკრძალულია პირის ერთზე მეტი ვადით სასამართლოს წევრად გამწესება. სასამართლოს წევრად შეიძლება დაინიშნოს საქართველოს მოქალაქე 30 წლის ასაკიდან, რომელსაც გააჩნია უმაღლესი იურიდიული განათლება. საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის თანამდებობა შეუთავსებელია ნებისმიერ სხვა თანამდებობასთან და ანაზღაურებად საქმიანობასთან, გარდა სამეცნიერო და პედაგოგიური მოღვაწეობისა. იგი არ შეიძლება იყოს პოლიტიკური პარტიის წევრი, მონაწილეობდეს პოლიტიკურ საქმიანობაში. საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის უფლებამოსილების ვადაზე შეწყვეტის საფუძვლები განისაზღვრება „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით.

სასამართლო შედგება პლენუმისა და ორი კოლეგიისაგან. პლენუმში შედის სასამართლოს ყველა წევრი და მას თავმჯდომარეობს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე. რაც შეეხება კოლეგიებს, მათი შემადგენლობა 4-4 წევრით განისაზღვრება და თითოეულს სასამართლოს თავმჯდომარის მოადგილე ხელმძღვანელობს. კოლეგიის შემადგენლობას საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის წარდგინებით ამტკიცებს პლენუმი.

საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე და თავმჯდომარის ორი მოადგილე აირჩევა პლენუმის მიერ, სრული შემადგენლობის უმრავლესობით, 5 წლის ვადით. თუ არჩევის მომენტი სათვის, კანდიდატებს წევრის უფლებამოსილების ვადის გასვლამდე 5 წელზე ნაკლები აქვთ დარჩენილი, ისინი აირჩევიან უფლებამოსილების დარჩენილი ვადით. საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის კანდიდატურა პლენუმს წარედგინება საქართველოს პრეზიდენტის, პარლამენტის თავმჯდომარისა და უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის შეთანხმებული წინადადებით, ხოლო თავმჯდომარის მოადგილეების კანდიდატურებს ასახელებს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე.

საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე უზრუნველყოფს საკონსტიტუციო სასამართლოს გამართულ ფუნქციონირებას, ანაწილებს განსახილველ საქმეებს, განკარგავს სასამართლოს ფინანსებს, ხელმძღვანელობს პლენუმს და ა.შ. საკონსტიტუციო სასამართლოს დამოუკიდებლობის მეტი უზრუნველყოფისათვის, მას აქვს დამოუკიდებელი ბიუჯეტი, რომელიც სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაწილია. სასამართლოსათვის გამოყოფილი დაფინანსების შემცირება დასაშვებია მხოლოდ საკონსტიტუციო სასამართლოს წინასწარი თანხმობით.

საკონსტიტუციო სასამართლოს მდივანი აირჩევა საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის მიერ 5 წლის ვადით. მისი მთავარი დანიშნულებაა სასამართლოს მუშაობის ორგანიზაციული და სამართლებრივი უზრუნველყოფა, ოფიციალური დოკუმენტაციის წარმოება და სასამართლოს გადაწყვეტილებების აღსრულებაზე ზედამხედველობა.

ტექნიკური და დამხმარე ფუნქციების გასახორციელებლად იქმნება **საკონსტიტუციო სასამართლოს აპარატი**, ხოლო სხდომებისა და სასამართლოს შენობაში უსაფრთხოების უზრუნველყოფის მიზნით – **მანდატურის სამსახური**. მათ კოორდინაციასა და საერთო ხელმძღვანელობას ახორციელებს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე.

2.3.2. საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებები, „ნეგატიური კანონმდებელი“

საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებები განისაზღვრება საქართველოს კონსტიტუციითა და „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ ორგანული კანონით“. საკონსტიტუციო სასამართლო უფლებამოსილია განიხილოს:

ა) საქართველოს კონსტიტუციასთან კონსტიტუციური შეთანხმების, საქართველოს კანონების, საქართველოს პარლამენტის ნორმატიული დადგენილებების, საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს მთავრობის, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოთა ნორმატიული აქტების შესაბამისობის, აგრეთვე საქართველოს საკანონმდებლო აქტებისა და საქართველოს პარლამენტის დადგენილებების მიღების/გამოცემის, ხელმოწერის, გამოქვეყნებისა და ამოქმედების შესაბამისობის საკითხები;

ბ) დავა სახელმწიფო ორგანოებს შორის კომპეტენციის თაობაზე;

გ) მოქალაქეთა პოლიტიკურ გაერთიანებათა შექმნისა და საქმიანობის კონსტიტუციურობის საკითხი;

დ) დავა რეფერენდუმისა და არჩევნების მომწესრიგებელი ნორმებისა და ამ ნორმების საფუძველზე ჩატარებული ან ჩასატარებელი არჩევნების (რეფერენდუმის) კონსტიტუციურობის შესახებ;

ე) საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავის საკითხებთან მიმართებით მიღებული ნორმატიული აქტების კონსტიტუციურობის საკითხი;

ვ) საერთაშორისო ხელშეკრულებათა ან შეთანხმებათა კონსტიტუციურობის საკითხი;

ზ) საქართველოს პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ცნობის ან უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საკითხი;

თ) საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის, საქართველოს მთავრობის წევრის, გენერალური აუდიტორისა და საქართველოს ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრის მიერ საქართველოს კონსტიტუციის დარღვევის საკითხი;

ი) დავა „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის დარღვევის თაობაზე;

კ) საქართველოს კონსტიტუციასთან, „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციურ კანონთან, კონსტიტუციურ შეთანხმებასთან, საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებთან და შეთანხმებებთან და საქართველოს კანონებთან აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს ნორმატიული აქტების შესაბამისობის საკითხი;

ლ) ნორმატიული აქტების კონსტიტუციურობის საკითხი საქართველოს კონსტიტუციის მეშვიდე¹ თავთან მიმართებით;

მ) საქართველოს კონსტიტუციის 82-ე, 84-ე, 86-ე, 86¹, 87-ე და 90-ე მუხლებთან ნორმატიული აქტების შესაბამისობის საკითხი.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ფუნქციათაგან უმთავრესი მის მიერ საკონსტიტუციო ნორმატიურობის განხორციელებაა. საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ არაკონსტიტუციურად ცნობილი სამართლებრივი აქტი ან მისი ნაწილი კარგავს იურიდიულ ძალას. კანონის ან მისი ნაწილის არაკონსტიტუციურად მიჩნევისას, **სასამართლო აუქმებს მას, რითაც ახორციელებს „ნეგატიური კანონმდებლის“ ფუნქციას.**⁷⁶⁷ საკონსტიტუციო სასამართლოს, როგორც ნეგატიური კანონმდებლის, ფუნქციაა, გამოასწოროს კანონმდებლის მიერ არაკონსტიტუციური კანონმდებლობის მიღებით შექმნილი მდგომარეობა⁷⁶⁸.

საქმის განხილვისას სასამართლო შეზღუდულია მოსარჩელე მხარის სასარჩელო მოთხოვნით და არ შეუძლია გასცდეს ამ ფარგლებს,⁷⁶⁹ რაც განპირობებულია სამართალწარმოებაში მხარეთა თანასწორობისა და შეჯიბრებითობის პრინციპების არსებობით. საკონსტიტუციო სასამართლოს შეუძლია გააუქმოს ნებისმიერი სახელმწიფო ორგანოსა თუ თანამდებობის პირის ნორმატიული აქტი კონსტიტუციასთან შეუსაბამობის საფუძველით, თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს შემთხვევაში მას თვითინიციატივით საქმის განხილვის წამოწყება არ შეუძლია.

მართალია, საკონსტიტუციო სასამართლო არ იღებს ნორმებს, მაგრამ არაკონსტიტუციური ნორმების გაუქმებით (ნეგატიური კანონმდებლის ფუნქცია), კანონმდებელს ეხმარება სწორი საკანონმდებლო ნების ჩამოყალიბებაში⁷⁷⁰, ხელს უწყობს კანონმდებლობის სრულყოფასა და დახვეწას⁷⁷¹. უფრო მეტიც, ზოგიერთი ქვეყნის სასამართლოს იმისი უფლებაც აქვს, გამოავლინოს ნორმის არარსებობის კონსტიტუციურობა და პარლამენტს მიუთითოს მისი აღმოფხვრის თაობაზე⁷⁷².

საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ არაკონსტიტუციურად ცნობილი ნორმატიული აქტის გაუქმება მოითხოვს პარლამენტის მხრიდან შესაბამის რეაგირებას, რაც გამოწვეულია გაუქმებული ნორმის საფუძველზე შექმნილი მთელი რიგი ნორმატიული აქტების კონსტიტუციასთან შესაბამისობაში მოყვანით.⁷⁷³ ზოიძის აზრით, „სასამართლო თავისი გადაწყვეტილებით ძალადაკარგულად აცხადებს პოზიტიური სამართლის ნორმას საერთოდ, იმის მიუხედავად, რამდენ ნორმატიულ აქტშია იგი გამოხატული“⁷⁷⁴. აქტის გაუქმების თანმდევი შედეგების დადგომა და პრაქტიკული იმპლემენტაცია დამოკიდებულია სახელმწიფოში სამართლებრივი კულტურის დონეზე – რამდენად ითვალისწინებს მსგავს შემთხვევებში კანონმდებელი საკონსტიტუციო სასამართლოს პოზიციას.

საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ სამართლებრივი აქტის ან მისი ნაწილის გაუქმება იწვევს მის საფუძველზე გამოტანილი სასამართლო გადაწყვეტილებების აღსრულების შეჩერებას და არა მათ გაუქმებას (*ex nunc* საკონსტიტუციო კონტროლი).

2.3.3. საკონსტიტუციო სამართალწარმოება

საკონსტიტუციო სამართალწარმოების საკანონმდებლო დეფინიცია ქართულ სამართლებრივ სივრცეში არ არსებობს, თუმცა კანონმდებლობის ანალიზის საფუძველზე შესაძლებელია მისი განსაზღვრა. **საკონსტიტუციო სამართალწარმოება საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ საქმის განხილვის პროცესს ეწოდება, კონსტიტუციური სარჩელის/წარდგინების რეგისტრაციიდან მის თაობაზე შესაბამისი გადაწყვეტილების ძალაში შესვლის მომენტამდე.** საკონსტიტუციო სამართალწარმოებასთან დაკავშირებული საკითხები მოცემულია „საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში, „საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ“ საქართველოს კანონსა და საკონსტიტუციო სასამართლოს რეგლამენტში.

საკონსტიტუციო სასამართლოებში საქმის წარმოება სამოქალაქო პროცესს ჰგავს, თუმცა იგი სრულიად დამოუკიდებელი, თვითმყოფადი ბუნებისაა⁷⁷⁵. საქმის განხილვის დაწყების საფუძველს სასამართლოში კონსტიტუციური სარჩელის ან წარდგინების შეტანა წარმოადგენს. კონსტიტუციური სარჩელის შეტანაზე უფლებამოსილ პირთა წრე განისაზღვრება საქართველოს კანონმდებლობით. აღსანიშნავია, რომ **საქართველოში მოქმედებს ინდივიდუალური სარჩელის სისტემა: ნებისმიერი პირი (როგორც ფიზიკური, ისე იურიდიული), რომელიც მიიჩნევს, რომ მისი უფლება დაირღვა, უფლებამოსილია, სარჩელით მიმართოს საკონსტიტუციო სასამართლოს და მოითხოვოს უფლების დამრღვევი ნორმატიული აქტის გაუქმება კონსტიტუციის მეორე თავთან მიმართებით.** საერთო სასამართლოში საქმის განხილვისას, თუ მოსამართლე მიიჩნევს, რომ კონკრეტული ნორმატიული აქტი შეიძლება არაკონსტიტუციური იყოს, იგი შეაჩერებს საქმის წარმოებას და წარდგინებით მიმართავს საკონსტიტუციო სასამართლოს, განიხილოს აქტის კონსტიტუციურობის საკითხი. წარდგინება, კონსტიტუციურ სარჩელთან ერთად, საკონსტიტუციო სამართალწარმოების დაწყების საფუძველია.

საკონსტიტუციო სასამართლო სარჩელისა და წარდგინების განსახილველად მიღების საკითხს წყვეტს განმწესრიგებელ სხდომაზე. მისი ჩატარების თარიღს პლენუმის შემთხვევაში სასამართლოს თავმჯდომარე, ხოლო კოლეგიის შემთხვევაში – კოლეგიის თავმჯდომარე ნიშნავს. საკონსტიტუციო სამართალწარმოება მიმდინარეობს მხარეთა შეჯიბრებითობის დაცვით, სასამართლოს არ შეუძლია გასცდეს სარჩელში ჩამოყალიბებული მოთხოვნის ფარგლებს, მან უნდა განიხილოს მხოლოდ გასაჩივრებული ნორმის (ან ნორმების) კონსტიტუციურობის საკითხი. **სასამართლოს ეკრძალება თვითინიციატივა.** საკონსტიტუციო სასამართლო საკონსტიტუციო მართლმსაჯულებას უნდა ახორციელებდეს ეფექტურად, გონივრულ ვადებში, სამართლის პრინციპებისა და კონსტიტუციის სულისკვეთების შესაბამისად.

კონსტიტუციური სარჩელის/წარდგინების განხილვის ვადა არ უნდა აღემატებოდეს 9 თვეს, თუმცა კონკრეტული დავების განხილვისათვის დადგენილია საგამონაკლისო ვადები. განსაკუთრებულ შემთხვევებში სასამართლოს თავმჯდომარის გადაწყვეტილებით შესაძლებელია განხილვის ვადის 2 თვით გაგრძელება. საქმის არსებითი განხილვის დასრულების შემდეგ სასამართლო ვადის სათათბირო ოთახში.

2.3.4. საკონსტიტუციო სასამართლოს აქტები, გადაწყვეტილების მიღება და აღსრულება

საკონსტიტუციო სასამართლოს აქტებია: გადაწყვეტილება, განჩინება, საოქმო ჩანაწერი და დასკვნა.

საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმი უფლებამოსილია არსებითად განიხილოს და გადაწყვიტოს დავა, თუ მას ესწრება 6 წევრი მაინც, კოლეგიის შემთხვევაში დამსწრეთა მინიმუმი სამ წევრს შეადგენს. პლენუმი და კოლეგია **გადაწყვეტილებას** იღებს დამსწრეთა უმრავლესობით. **გადაწყვეტილებით საქმე წყდება არსებითად და ფორმდება წერილობით.** საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება მიიღება სახელმწიფოს სახელით, მოქმედებს სახელმწიფოს მთელ ტერიტორიაზე, აქვს ზოგადსაგვლდებულო სამართლებრივი ძალა.

საკონსტიტუციო სასამართლო დასკვნას იღებს საქართველოს პრეზიდენტის, უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის, მთავრობის წევრის, გენერალური აუდიტორის და ეროვნული ბანკის სამეთვალყურეო საბჭოს წევრის იმპიჩმენტის საკითხთან დაკავშირებით. დასკვნასა და გადაწყვეტილებას ხელს აწერს საქმის არსებითად განხილვაში მონაწილე სასამართლოს ყველა წევრი.

საქმის არსებით განხილვაში მიღების შესახებ მიიღება საოქმო ჩანაწერი, ხოლო მიუღებლობის შესახებ – განჩინება. საოქმო ჩანაწერსა და განჩინებას ხელს აწერენ საქმის განხილვაში მონაწილე წევრები. საკონსტიტუციო სასამართლოს აქტები საბოლოოა და არ საჩივრდება, ასევე, არ ხდება მათი შემდგომი გადასინჯვა.

საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება ძალაში შედის სხდომაზე მისი გამოცხადების მომენტიდან, ხოლო თუ გადაწყვეტილება ზეპირი მოსმენის გარეშე იქნა მიღებული, მაშინ – გამოქვეყნებისთანავე. არაკონსტიტუციურად ცნობილი აქტი ან მისი ნაწილი იურიდიულ ძალას კარგავს შესაბამისი გადაწყვეტილების გამოქვეყნებისთანავე, თუკი კანონით სხვა გამონაკლისი არაა დადგენილი. **აკრძალულია სასამართლოს მიერ გაუქმებული ნორმის პარლამენტის მიერ ხელახლა მიღება.**

საკონსტიტუციო სასამართლოს ეფექტური საქმიანობისათვის აუცილებელ წინაპირობას მისი გადაწყვეტილებების აღსრულების უზრუნველყოფა წარმოადგენს⁷⁷⁶, რომელიც საკონსტიტუციო კონტროლის პროცესის ბოლო ეტაპია და რომლის საფუძველზეც დგება საბოლოო სამართლებრივი შედეგი⁷⁷⁷. სასამართლოს გადაწყვეტილების აღსრულება დამოკიდებულია სახელმწიფოში არსებულ სამართლებრივ კულტურასა და მართლშეგნებაზე. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება არა მხოლოდ მხარეთათვის (*inter partes*), არამედ ყველასათვის სავალდებულოა და ზოგად ხასიათს ატარებს.⁷⁷⁸ ხელი-

სუფლების სამივე შტო პატივს უნდა სცემდეს სასამართლოს აზრს და ითვალისწინებდეს მას.⁷⁷⁹ ნებისმიერი სახელმწიფო ორგანო და თანამდებობის პირი ვალდებულია, დაემორჩილოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებას, რადგან კონსტიტუციის უზენაესობა და საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებების აღსრულება სამართლებრივი სახელმწიფოს ერთ-ერთი ძირითადი საფუძველია⁷⁸⁰.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების ძალაში შესვლისთანავე, აუცილებელია მისი დაუყოვნებლივ აღსრულება. ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ საკუთარი გადაწყვეტილების აღსრულების განხილვა არ შედის საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენციაში. **სასამართლოს გადაწყვეტილებების აღსრულების პროცესს ზედამხედველობას უწევს საკონსტიტუციო სასამართლოს მდივანი, რომელიც თვეში ერთხელ სასამართლოს აცნობებს ინფორმაციას გადაწყვეტილებების აღსრულების მდგომარეობის შესახებ.**

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებების უმრავლესობა დროულად სრულდება, თუმცა არსებობს მნიშვნელოვანი პრობლემებიც, რომლებიც, ძირითადად, სოციალურ-ეკონომიკურ და ქონებრივ საკითხებთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების აღსრულებისას დგება.⁷⁸¹

თავი XI ადგილობრივი თვითმმართველობა

1. ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის ზოგადი დახასიათება

1.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის არსი

თანამედროვე დემოკრატიულ სახელმწიფოში ხალხის წარმომადგენლებს საჯარო პროცესებში თანასწორი და თავისუფალი მონაწილეობის შესაძლებლობები აქვთ.⁷⁸² დემოკრატიულ სახელმწიფოში ხალხსა და ხელისუფლებას შორის მუდმივი კავშირი უნდა არსებობდეს, რისი პრაქტიკული გამოვლინების საშუალებაცაა არჩევნები და უშუალო დემოკრატიის სხვა ფორმები. სწორედ უშუალო დემოკრატიის ერთ-ერთი სახეა ადგილობრივი თვითმმართველობაც.

ადგილობრივი, როგორც მას ხშირად უწოდებენ – მუნიციპალური თვითმმართველობა კანონმდებლობით აღიარებული და გარანტირებული, მოსახლეობის თვითორგანიზაციასთან დაკავშირებული საზოგადოებრივი ურთიერთობების სისტემაა,⁷⁸³ რომელიც ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებს წყვეტს და ზრუნავს, როგორც საზოგადოების თითოეული წევრის, ისე მთელი ადგილობრივი მოსახლეობის ყოველდღიური საჭიროებების უზრუნველყოფაზე⁷⁸⁴.

მუნიციპალიტეტი ლათინური სიტყვა “municipium”-ისგან წარმოდგება (“manus” – „ტვირთი“, „სიმძიმე“, “capio” – „ვიღებ“). აქედან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტი ეწოდება საქალაქო მმართველობას, რომელიც საკუთარ თავზე იღებს საერთო-საქალაქო ამოცანების გადაჭრას.⁷⁸⁵

მნიშვნელოვანია ერთმანეთისგან განვასხვაოთ ადგილობრივი მმართველობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ცნებები. მეცნიერთა დიდი ნაწილი მათ განიხილავს, როგორც მთელსა და ნაწილს. ადგილობრივი თვითმმართველობა წარმოადგენს რთულ მექანიზმს და აერთიანებს, როგორც სახელმწიფო ადმინისტრაციის საქმიანობას ადგილზე, ისე ადგილობრივ თვითმმართველობას.⁷⁸⁶ ადგილობრივ თვითმმართველობას ახასიათებს წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების პირველი პირების არჩევითობა ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ, ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების ხელმძღვანელები კი ცენტრალურ ხელისუფლებას ექვემდებარებიან, რადგან ისინი უშუალოდ სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების მიერ არიან დანიშნულნი.⁷⁸⁷

კონსტიტუციონალისტთა უმრავლესობა ადგილობრივ თვითმმართველობას განიხილავს, როგორც ადამიანის უმნიშვნელოვანეს უფლებასა და შესაძლებლობას.⁷⁸⁸ სახელმწიფომ შეიძლება გარდაქმნას ან გააუქმოს რომელიმე ადგილობრივი ინსტიტუტი საკუთარი შეხედულებითა და მიზანშეწონილობის თვალსაზრისით, მაგრამ ადგილობრივი თვითმმართველობა, როგორც თითოეული ინდივიდის უფლება, სახელმწიფოს მხრიდან ხელშეუხებელია,⁷⁸⁹ რადგან ადამიანის უფლება, ადგილობრივი თვითმმართველობის მეშვეობით უზრუნველყოს პირადი თავისუფლება და საერთო კეთილდღეობა, დემოკრატიული სახელმწიფოს პრინციპიდან გამომდინარეობს.⁷⁹⁰ ამასთან, დამოუკიდებლობა და თავისუფლე-

ბა აუცილებლად უნდა განვასხვაოთ თვითნებობისგან. **ადგილობრივი თვითმმართველობა, როგორც ტერიტორიული კოლექტივის ხელისუფლება, სახელმწიფოს ზედამხედველობისა და ადმინისტრირების ქვეშ მოქმედებს.** აღნიშნული ადგილობრივი თვითმმართველობის შეზღუდვას არ გულისხმობს, თუ ზედამხედველობას საფუძვლად დემოკრატიული სახელმწიფოს მშენებლობის ერთიანი ინტერესი უდევს.⁷⁹¹

სახელმწიფოში ადგილობრივი თვითმმართველობის დამკვიდრება და რეალიზაცია, როგორც წესი, მიზნად ისახავს საჯარო ხელისუფლების რეფორმაციას დეცენტრალიზაციისა და დეკონცენტრაციის გზით, ინდივიდთან სახელისუფლებო უფლებამოსილებების დაახლოებას და შედეგად, ადგილობრივი ინიციატივის შერწყმას საჯარო ინტერესებთან.⁷⁹² შესაბამისად, დემოკრატიული სახელმწიფოს პრინციპებისა და ინტერესების გათვალისწინებით, ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობა რეალური ძალაუფლების განხორციელებით, ისეთ მმართველობას უზრუნველყოფს, რომელიც ყველაზე ეფექტიანი და მოსახლეობის ინტერესებთან მაქსიმალურად მიახლოებულიქნება.⁷⁹³

1.2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითადი ცნებები

ადგილობრივი თვითმმართველობა საქმიანობას ახორციელებს დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით. მისი არსის განხილვისას უნდა გამოვეყოთ რამდენიმე ასპექტი:

1. ადგილობრივი თვითმმართველობა საკონსტიტუციო წყობილების ერთ-ერთი ძირითადი საფუძველია.⁷⁹⁴ დემოკრატიული, სამართლებრივი სახელმწიფოს აღმშენებლობის პროცესის სტაბილურობა, მისი სრულყოფა წარმოუდგენელია საჯარო ხელისუფლების ქვედა დონეზე ადგილობრივი ხელისუფლების ფორმირების გარეშე;

2. ადგილობრივი თვითმმართველობა ტერიტორიული კოლექტივის უფლებაა, დამოუკიდებლად მართოს ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეები;

3. ადგილობრივი თვითმმართველობა თვითმმართველი ერთეულის ფარგლებში ხორციელდება და ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეების დეცენტრალიზებულ მართვას ისახავს მიზნად.⁷⁹⁵

შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობა შეიძლება განვმარტოთ, როგორც მოსახლეობის ძალაუფლების გამოხატვის საშუალება, რომელიც გულისხმობს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტას მოსახლეობის ინტერესებისა და ტრადიციების გათვალისწინებით, ადგილობრივი ორგანოების მეშვეობით, დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით.⁷⁹⁶

თვითმმართველი ერთეული კანონმდებლობით განსაზღვრული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულია, რომლის ფარგლებშიც ხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველობა. თვითმმართველი ერთეულისთვის დამახასიათებელია შემდეგი ნიშნები: თვითმმართველი ერთეულის მოსახლეობას მინიჭებული უნდა ჰქონდეს თვითმმართველობის უფლება, თვითმმართველ ერთეულში აუცილებლად უნდა ფუნქციონირებდეს ადგილობრივი არჩევითი წარმომადგენლობითი ორგანო; თვითმმართველ ერთეულს უნდა ჰქონდეს საკუთარი დამოუკიდებელი ბიუჯეტი; თვითმმართველი ერთეული მხოლოდ კა-

ნონდებლობით განსაზღვრული კატეგორიის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დანაყოფის სახით უნდა იყოს წარმოდგენილი, იმის მიუხედავად, იქნება ეს რაიონი, დაბა, სოფელი თუ სხვ.⁷⁹⁷

ტერიტორიული კოლექტივი არის თვითმმართველ ერთეულში მცხოვრებ მოქალაქეთა ერთობლიობა, რომელიც ადგილობრივ მოსახლეობადაა წოდებული და ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების უფლება აქვს მინიჭებული. ტერიტორიული კოლექტივი განიხილება, როგორც დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი. მას აქვს საკუთარი სახელწოდება, რომელიც, როგორც წესი, შესაბამისი თვითმმართველი ერთეულის სახელწოდებას ემთხვევა.⁷⁹⁸

ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტთან დაკავშირებით უმნიშვნელოვანესია დეცენტრალიზაციისა და დეკონცენტრაციის ცნებები. **დეცენტრალიზაცია – ესაა ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ადგილობრივი ორგანოებისთვის ცალკეული უფლებამოსილებების გადაცემა.**⁷⁹⁹ დეცენტრალიზაცია ხელისუფლებას ხალხთან უფრო მეტად აახლოებს. დეცენტრალიზაციის პირობებში პოლიტიკური გადაწყვეტილებები უფრო დემოკრატიული, გადაწყვეტილების მიღების პროცესი კი ღიაა, რაც, საბოლოო ჯამში, ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში მოქალაქეთა ჩართულობას უზრუნველყოფს.⁸⁰⁰

აღსანიშნავია **სუბსიდიურობის პრინციპიც.** სახელმწიფოს დემოკრატიული მოწყობის ჩამოყალიბებისთვის აუცილებელია მისი კონსტრუქცია აგებული იყოს „ქვევიდან ზევით“. ამ პრინციპის თანახმად, არ შეიძლება უფრო მაღალი საფეხურის ხელისუფლებას დაეკისროს ის ფუნქციები, რომელთა განხორციელება შედარებით დაბალი საფეხურის ხელისუფლებას შეუძლია.⁸⁰¹

დეკონცენტრაციის ცნება გულისხმობს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ადგილზე დანიშნული სახელმწიფო აგენტებისთვის უფლებამოსილებების გადაცემას, ასევე, მმართველობის ერთ დონეზე გადაცემული უფლებამოსილებების დარგობრივი პრინციპით განაწილებას. ერთმანეთისგან განასხვავებენ ვერტიკალურ და ჰორიზონტალურ დეკონცენტრაციას. ვერტიკალური დეკონცენტრაციის დროს, ადგილებზე ცენტრალური ხელისუფლების ინტერესების დაცვის უფლებამოსილება გადაეცემა ერთ სახელმწიფო მოხელეს; ჰორიზონტალური დეკონცენტრაციისას კი ცენტრალური ხელისუფლებისგან გადაცემული უფლებამოსილებები ადგილობრივ დონეზე მოქმედ სხვადასხვა სახელმწიფო დაწესებულებას შორის ნაწილდება დარგობრივი პრინციპით.⁸⁰²

1.3. ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითადი პრინციპები

ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითადი პრინციპები თავად ადგილობრივი თვითმმართველობის ბუნებიდან გამომდინარეობს. მათი საშუალებით განსაზღვრულია ადგილობრივი თვითმმართველობის დემოკრატიული ორგანიზაცია. ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითადი პრინციპები საშუალებას იძლევა, შეფასდეს არსებული სისტემის შესაბამისობა პრინციპებით გამოხატულ ადგილობრივი თვითმმართველობის იდეებთან.

ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებზე გადაწყვეტილების დამოუკიდებლად მიღების პრინციპი გულისხმობს მუნიციპალური ორგანოების დამოუკიდებლობას ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეების გადაწყვეტის საკითხში. დამოუკიდებლობა უზრუნველყოფილია ადგილობრივი რეფერენდუმით, ადგილობრივი არჩევნებით და უშუალო დემოკრატიის სხვა ფორმებით. ამასთან, დამოუკიდებლობის პრინციპის რეალიზაცია დაკავშირებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობასთანაც. აღნიშნული ორგანოები დამოუკიდებლად მართავენ მუნიციპალურ ქონებას, განსაზღვრავენ ადგილობრივ გადასახადებსა და მოსაკრებლებს და ასრულებენ მათთვის მინიჭებულ სხვა უფლებამოსილებებს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციული გამიჯვნის პრინციპის შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები არ შედიან სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში. ადგილობრივი თვითმმართველობა მართვის დამოუკიდებელ ღონეს წარმოადგენს.⁸⁰³

ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების ფორმების მრავალფეროვნების პრინციპის თანახმად, მოსახლეობა არ არის შეზღუდილი ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების დადგენილი ფორმებით, ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეების გადაწყვეტა შესაძლებელია ადგილობრივი რეფერენდუმის, მოსახლეობის შეკრებების და სხვა საშუალებებითაც.

ადგილობრივი თვითმმართველობის აუცილებელი საფინანსო-მატერიალური რესურსებით აღჭურვის პრინციპში იგულისხმება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისათვის საქმიანობის სათანადო პირობების შექმნა. ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციების ეფექტურად განხორციელების მიზნით, ადგილობრივი თვითმმართველობა უზრუნველყოფილი უნდა იყოს შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსებით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის პასუხისმგებლობის პრინციპის თანახმად, ადგილობრივი ორგანოები პასუხისმგებელი არიან არა მხოლოდ მათ მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებზე, არამედ საკუთარ მოქმედებებზეც. უფლებამოსილების არასათანადოდ განხორციელებას შესაძლოა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებიდან ამომრჩეველთა მიერ არჩევით თანამდებობის პირთა გამოწვევა მოჰყვეს.

ადამიანისა და მოქალაქის უფლებებისა და თავისუფლებების პატივისცემის პრინციპი უდიდესი მნიშვნელობის მატარებელია, რადგან ადგილობრივი თვითმმართველობა ტერიტორიული კოლექტივის, ტერიტორიულ ერთეულში მცხოვრები მოქალაქეების უფლებაა. შესაბამისად, მათ უნდა ჰქონდეთ უფლება, აირჩიონ საკუთარი წარმომადგენელი ან თავად იქნენ არჩეული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოში, მიმართონ ადგილობრივ ხელისუფლებას, გაეცნონ დოკუმენტებს. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებმა უნდა უზრუნველყონ ამ უფლებათა რეალიზაცია.

კანონიერების პრინციპის შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაცია და საქმიანობა უნდა ეფუძნებოდეს კანონს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების გამოცემული აქტები კი იერარქიულად ზემდგომ აქტებს უნდა შეესაბამებოდეს.⁸⁰⁴

ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში მოსახლეობის აქტიურ ჩართვას უზრუნველყოფს **საქვეყნობის პრინციპი**, რომლის თანახმადაც, ნებისმიერი ნორმატიული

აქტი უნდა გამოქვეყნდეს; მოსახლეობას უნდა ჰქონდეს საშუალება, გაეცნოს დოკუმენტებს, მიიღოს ამომწურავი ინფორმაცია ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობის შესახებ. საქვეყნობის პრინციპი ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობას საზოგადოების მხრიდან პერმანენტული კონტროლის ქვეშ აქცევს.⁸⁰⁵

ადგილობრივ დონეზე საზოგადოების კონსენსუსის მიღწევის ერთგვარ გარანტიას წარმოადგენს **კოლექტიურობის პრინციპი**, რომელიც ერთმმართველობის პრინციპის საპირისპიროდ გამოიყენება და საკითხის მომზადების, განხილვისა და გადაწყვეტის პროცესში განსხვავებულ აზრთა შეჯერებას გულისხმობს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ ადგილობრივი ინტერესების დაკმაყოფილებისას, დღის წესრიგში **საერთო-სახელმწიფოებრივი ინტერესების სავალდებულო გათვალისწინების** საკითხი დგება. აღნიშნული პრინციპის თანახმად, თვითმმართველობის ორგანოებმა უნდა გამოძებნონ ადგილობრივი ინტერესების დაკმაყოფილების ისეთი საშუალებები, რომლებიც საერთო-სახელმწიფოებრივ ინტერესებს არ დაუპირისპირდება, ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან აცილების მიზნით კი სახელმწიფო დაწესებულებებთან შესაბამისი თანამშრომლობა უზრუნველყოს.⁸⁰⁶

1.4. ევროპული ქარტია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“

ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატიის წინსვლა XX საუკუნის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან სიახლეს წარმოადგენდა. ევროპის სახელმწიფოთა მიერ ადგილობრივი დემოკრატიის აღიარებამ საფუძველი ჩაუყარა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის – პირველი საერთაშორისო მავალდებულებელი აქტის შემუშავებას, რომელიც ადგილობრივი მოსახლეობისა და მათ მიერ არჩეული ხელისუფლების უფლებების დაცვის გარანტს წარმოადგენს.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტია შეიქმნა ევროპის საბჭოს ფარგლებში, სამთავრობო ექსპერტთა კომიტეტის მიერ, რეგიონულ და მუნიციპალურ საქმეთა მმართველი კომიტეტის ხელმძღვანელობით. ქარტია მიღებულ იქნა 1985 წლის ივნისში, ხოლო საბჭოს წევრი ქვეყნებისთვის ხელმოსაწერად გაიხსნა 1985 წლის 15 ოქტომბერს.⁸⁰⁷

ქარტია ადგილობრივ თვითმმართველობას განმარტავს, როგორც ნებისმიერი დემოკრატიული რეჟიმის ერთ-ერთ უმთავრეს საფუძველს და აცხადებს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის დაცვა და გაძლიერება სხვადასხვა ევროპულ სახელმწიფოში დემოკრატიისა და ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის პრინციპებზე დაფუძნებული ევროპის მშენებლობაში მნიშვნელოვანი საქმეა.⁸⁰⁸ ის განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებს სუბსიდიურობის პრინციპს, როგორც ხელისუფლების ლოკალურ და უმაღლეს ფენებს შორის ურთიერთობის საფუძველს.⁸⁰⁹ კერძოდ, ქარტიის მე-4 მუხლის IV პუნქტის თანახმად, დაუშვებელია შედარებით მაღალი საფეხურის ხელისუფლებას დაეკისროს ის ფუნქციები, რომელთა განხორციელებაც შედარებით დაბალი საფეხურის ხელისუფლებას შეუძლია.⁸¹⁰

სამ ნაწილად დაყოფილ ქარტიაში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება პირველ ნაწილს, რადგან სწორედ პირველი ნაწილი შეიცავს იმ არსებით დებულებებს, რომლებიც ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითად პრინციპებს ადგენენ. ის განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის საკონსტიტუციო და სამართლებრივ საფუძვლებს, ადგენს კონცეფციას და ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილების ფარგლებს.⁸¹¹ პირველი ნაწილით განისაზღვრება ამ ინსტიტუტის ძირითადი პრინციპები: თვითმმართველობის საკონსტიტუციო და სამართლებრივი საფუძვლების შექმნის აუცილებლობა, ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების უფლებამოსილების ფარგლები და მისი რეალიზაციის პირობები, ადგილობრივი თვითმმართველობის და მისი ადმინისტრაციული სტრუქტურების ავტონომიურობის უზრუნველყოფა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ტერიტორიული გამიჯვნის პრინციპის დაცვა, თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ადმინისტრაციული კონტროლის განხორციელება და ადგილობრივი ხელისუფლების უზრუნველყოფა შესაბამისი ფინანსური რესურსებით, ადგილობრივი ხელისუფლების სამართლებრივი დაცვა და ა.შ.⁸¹²

ქარტიის მიხედვით, **ადგილობრივი თვითმმართველობა, როგორც პირდაპირი დამოკრატის გამოხატულება, ნიშნავს ადგილობრივი ხელისუფლების უფლებასა და შესაძლებლობას, კანონის ფარგლებში, საკუთარი პასუხისმგებლობითა და მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად მოაწესრიგოს ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეები.**⁸¹³ საინტერესო და მნიშვნელოვანია ქარტიაში თვითმმართველობის კომპეტენციის სფეროც. კერძოდ, მე-4 მუხლში საუბარია ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის მინიჭებულ უფლებებზე, რომლებიც, როგორც წესი, იქნება „სრული და ექსკლუზიური“. ზოგადად, ქარტია ადგილობრივ ხელისუფლებას უფლებას აძლევს, განაზოციელოს ინიციატივა ნებისმიერი საკითხის მიმართ, რომელიც მათი კომპეტენციიდან არ გამოირიცხება, ან ხელისუფლების სხვა ორგანოს არ აქვს მინიჭებული. ასევე, ის უშვებს თვითმმართველ ერთეულებზე ცენტრალური ან რეგიონული ორგანოების მიერ უფლებამოსილებათა დელეგირების შესაძლებლობას.⁸¹⁴

ქარტიაში ასახულია ადმინისტრაციული საზღვრების დაცვის პრინციპიც. ცხადია, თვითმმართველი ერთეულის ადმინისტრაციულ საზღვრებში ცვლილებების შეტანა მნიშვნელოვანია, როგორც ადგილობრივი ხელისუფლების, ისე მის ტერიტორიაზე მცხოვრები მოსახლეობისთვის. როგორც ქარტიის განმარტებით ბარათშია მითითებული, მრავალ სახელმწიფოში არარეალურადაა მიჩნეული ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ ტერიტორიული საზღვრების შეცვლის თაობაზე ვეტოს დადების უფლება მაშინ, როცა ევროპული ქარტია უზრუნველყოფს ადგილობრივი ორგანოს უფლებას, მასთან წინასწარი კონსულტაციისა და შესაძლებლობების შემთხვევაში, რევერენდუმის ჩატარების გარეშე არ იქნეს შეტანილი ცვლილებები მის ადმინისტრაციულ საზღვრებში.⁸¹⁵

ქარტიის მე-8 მუხლი ეხება სხვა დონის სახელმწიფო ორგანოების მხრიდან ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის კონტროლს, თუმცა ეს, ცხადია, სრულ ზედამხედველობასარ გულისხმობს. განსაზღვრულია, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაზე ადმინისტრაციული კონტროლი შეიძლება მხოლოდ კონსტიტუციითა და კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი პირობებითგან ხორციელდეს. ამასთან,

კონტროლი დასაშვებია კანონიერებისა და კონსტიტუციურობის პრინციპის დასაცავად და არა ზოგადად, ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის შესამოწმებლად.⁸¹⁶

სახელმწიფოში ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს პრინციპს ასახავს ფინანსური სახსრების საკითხიც. ქარტია ადგენს, რომ ადგილობრივ ორგანოებს უფლება აქვთ ეროვნული ეკონომიკური პოლიტიკის ფარგლებში საკუთარი ფინანსური სახსრები ჰქონდეთ, რომელსაც თავადვე განკარგავენ. ის აუცილებელ პირობად აყალიბებს მოთხოვნას თვითმმართველობის დაცვაზე, რისთვისაც დასაშვებად მიიჩნევა ფინანსური დაბალანსების პროცედურის ან სხვა ღონისძიებების განხორციელებას.⁸¹⁷

ევროპული ქარტია ადგილობრივ თვითმმართველობებს კანონის ფარგლებში ანიჭებს, როგორც ხელისუფლების სხვა ორგანოებთან გაერთიანებისა და თანამშრომლობის უფლებას – საერთო ინტერესებში შემავალი ამოცანების შესასრულებლად, ისე სხვა სახელმწიფოთა მსგავს ორგანოებთან თანამშრომლობის შესაძლებლობას, – ამ შემთხვევაშიც, ცხადია, კანონით დადგენილი პირობების დაცვით. როგორც ევროპული ქარტიის განმარტებით ბარათშია მოცემული, სახელმწიფოთა შიგნით, ორგანოებს შორის თანამშრომლობის მთავარ მიზანს წარმოადგენს საქმიანობის მეტი ეფექტურობის მიღწევა და ისეთ ამოცანათა გადაწყვეტა, რაც მხოლოდ ერთი ორგანოს შესაძლებლობებს სცდება.⁸¹⁸ რაც შეეხება უცხო სახელმწიფოს შესაბამის ორგანოებთან თანამშრომლობას, აქ, უდავოდ, გასათვალისწინებელია შესაბამის სახელმწიფოში მოქმედი სამართლის პატივისცემა. სწორედ ამიტომაც დაკონკრეტებული, რომ თანამშრომლობა დასაშვებია მხოლოდ „კანონით დადგენილი პირობების დაცვით“⁸¹⁹.

ქარტიით განსაზღვრულია ვალდებულებათა ის ოდენობა, რომელთა აღებაც სახელმწიფოებს შეუძლიათ. იქიდან გამომდინარე, რომ გარკვეულ დებულებათა ეროვნულ კანონმდებლობაში იმპლემენტაციისას შეიძლება წარმოიშვას ნორმატიული ან პრაქტიკული პრობლემები, ქარტიაში არსებობს მუხლების ჩამონათვალი, ე.წ. „სავალდებულო ბირთვი“, თუმცა ეს იმას არ ნიშნავს, რომ სახელმწიფოებს მხოლოდ აღნიშნული მოეთხოვებათ. „სავალდებულო ბირთვი“ სახელმწიფოთა მხოლოდ საწყისი პოზიციაა. ქვეყანამ, რომელსაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის მაღალ დონეზე მოწესრიგების პრეტენზია აქვს, სრულად უნდა შეასრულოს ქარტიის დებულებები.⁸²⁰

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტია ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი მრავალმხრივი დოკუმენტია, რომელსაც უდიდესი წვლილი შეაქვს ამ ინსტიტუტის განვითარებასა და დაცვაში. სწორედ ქარტიიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის კონცეფციას აქვს არა მხოლოდ სამართლებრივი და პოლიტიკური განზომილება, არამედ უდიდესი სოციოლოგიური მნიშვნელობაც. შესაბამისად, მასში მოცემული ძირითადი პრინციპებისა და დებულებების ეროვნულ კანონმდებლობაში დანერგვა სახელმწიფოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის მაღალ დონეზე განვითარების საწინდარია.⁸²¹

2. ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში⁸²²

2.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარება საქართველოში

მრავალი სხვა სახელმწიფოსგან განსხვავებით, საქართველოში დემოკრატიული პროცესები საკმაოდ გვიან დაიწყო. თანამედროვე ადგილობრივი თვითმმართველობის ისტორიას საქართველოში საფუძველი 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციით ჩაეყარა. საქართველოს პირველმა კონსტიტუციამ ადგილობრივ თვითმმართველობას განსაკუთრებული მნიშვნელობა მიანიჭა, რადგან კონსტიტუციის პროექტის ავტორთა აზრით, სწორედ ადგილობრივი თვითმმართველობის რეალური განვითარება განსაზღვრავდა ჭეშმარიტი დემოკრატიული რესპუბლიკის დამკვიდრებას და დემოკრატიული წყობილების დაცვის გარანტიც იყო.⁸²³ კონსტიტუცია ადგილობრივ თვითმმართველობას განმარტავს, როგორც ადგილობრივი მართვის ორგანოს, რომელიც განაგებს „ადგილობრივი გამგეობის კულტურულ, განმანათლებელ და სამეურნეო საქმეებს თავის ტერიტორიის ფარგლებში“. ამასთან, ადგილობრივი თვითმმართველობა დემოკრატიული წარმომადგენლობითი ორგანოა, რომელიც აირჩევა საყოველთაო, პირდაპირი, თანასწორი, ფარული და პროპორციული არჩევნების წესით. საინტერესოა ისიც, რომ მართვა-გამგეობის საკითხში ადგილობრივი თვითმმართველობა მთავრობის ცენტრალურ ორგანოებს ემორჩილება.

1921 წლის კონსტიტუციის განსაკუთრებულ თავისებურებას წარმოადგენს ის, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის მიზნები და ამოცანები მთელ კონსტიტუციაშია მოცემული და მხოლოდ მეათე თავით არ შემოიფარგლება. მართალია, ადგილობრივი თვითმმართველობის შემოთავაზებულ სისტემას პრაქტიკული გამოცდა არ გაუვლია, მაგრამ ის ნამდვილად წინგადადგმული ნაბიჯი იყო და იმის თქმა მაინც შეიძლება, რომ მის მიერ შემოთავაზებული საკონსტიტუციოსამართლებრივი სივრცე ორგანიზაციულ პერსპექტივულობას ნამდვილად ადასტურებდა.⁸²⁴

საქართველოს გასაბჭოებამ ქვეყანაში დემოკრატიული პრინციპების დანერგვა მნიშვნელოვნად შეაფერხა, რადგან სახელმწიფო სამართლის საბჭოთა მეცნიერება უარყოფდა ან ვიწრო-კლასობრივ მიდგომაზე დამყარებულ განმარტებას აძლევდა იმდროისათვის კონსტიტუციონალიზმის საყოველთაოდ აღიარებულ იდეებსა და პრინციპებს.⁸²⁵ მას შემდეგ, რაც საქართველო საბჭოთა კავშირის ზეგავლენისგან გათავისუფლდა, პრაქტიკულად, ახლიდან დაიწყო დემოკრატიულ პრინციპებზე მდგარი სახელმწიფოს აღმშენებლობა, რაც, ცხადია, მეტად რთულ პროცესებს უკავშირდებოდა.

1992 წელს მიღებულმა კანონმა „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ (ე.წ. „მცირე კონსტიტუცია“) ერთგვარი საკანონმდებლო საფუძველი შექმნა საიმისოდ, რომ 1995 წლისათვის სახელმწიფო მეთაურის ბრძანებულებით, ქვეყნის მსხვილი ქალაქები და მათი სამეზობლო რაიონები 9 რეგიონად, ე.წ. მხარედ დაჯგუფდა, რეგიონს კი სათავეში სახელმწიფოს მეთაურის მიერ დანიშნული, განსაზღვრული უფლებამოსილებებით აღჭურვილი რწმუნებულებიჩაუდგა. გარკვეული ნაბიჯების გადადგმის მიუხედავად, 1995 წელს მიღებულ კონსტიტუციაში სახელმწიფოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაცია არ განისაზღვრა,⁸²⁶ რის

მიზეზადაც ქვეყნის ტერიტორიული პრობლემები სახელდება და საკითხი სამომავლოდ გადასაწყვეტად გადაიდო.⁸²⁷

2003 წლის ვარდების რევოლუციის შემდეგ სახელმწიფო ხელისუფლება აქტიურად ცდილობდა ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის სრულყოფას, თუმცა ეს მცდელობა უშედეგო აღმოჩნდა. პირველ წლებში განსაკუთრებით თვალშისაცემი იყო დეცენტრალიზაციის არასრულფასოვნება. ცენტრალური ხელისუფლების გავლენის ქვეშ რჩებოდა ორი ქალაქი – თბილისი და ფოთი, რადგან ორივეს მერი ინიშნებოდა საქართველოს პრეზიდენტის მიერ და ანგარიშგაღებულნი მხოლოდ მოსახლეობის წინაშე არ იყვნენ.⁸²⁸

არსებული სისტემის ძირითად ნაკლოვანებად მიიჩნეოდა ის, რომ ნორმატიულ დონეზე არ იყო რეგლამენტირებული თვითმმართველობის ექსკლუზიური უფლებამოსილებების აღსრულების მექანიზმი. ადგილობრივი თვითმმართველობა მაინც ცენტრალურ ხელისუფლებაზე იყო დამოკიდებული და დამორდა მოსახლეობას. ამასთან, ძალზედ მწირი იყო მისი შემოსავლები,⁸²⁹ კანონმდებლობა არ განსაზღვრავდა მოსახლეობის თვითორგანიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში რეალური მონაწილეობის ინსტიტუციურ მექანიზმებს. მოსახლეობის ჩართულობა ვერც რწმუნებულის ინსტიტუტის შემოღებამ უზრუნველყო. ხარვეზებს შეიცავდა თავად ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური მოწყობის მოდელიც. მაგ., 2010 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებამდე განხორციელებულმა ცვლილებებმა ბუნდოვანი გახადა საკრებულოს თავმჯდომარესა და გამგებელს/მერს შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის საკითხი.⁸³⁰

ზემოთ მოყვანილი პრობლემების გათვალისწინებით, გადაწყდა ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის რეფორმა, რომელიც მიზნად ისახავდა აღნიშნული და სხვა პრობლემების გადაჭრას მყარი საკანონმდებლო საფუძვლებით.

2.2. ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოს კონსტიტუციაში

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტია მის ხელმძღვანელ ევროპის საბჭოს წევრ სახელმწიფოებს არ ავალდებულებს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის მომწესრიგებელი ძირითადი ნორმები კონსტიტუციით გაითვალისწინონ, თუმცა, გარკვეულწილად, რეკომენდაციად შეიძლება ჩაითვალოს ქარტიის მე-2 მუხლში მოცემული დათქმა, რომლის თანახმადაც, სახელმწიფოს მიერ „ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპი აღიარებული იქნება შიდა კანონმდებლობით და შესაძლებლობის შემთხვევაში, კონსტიტუციით“⁸³¹.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს პირველ კონსტიტუციაში ადგილობრივი თვითმმართველობის მომწესრიგებელი თავი ცალკე იყო გამოყოფილი, 1995 წლის კონსტიტუციაში ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპი კანონმდებელმა მხოლოდ ერთ მუხლში გაითვალისწინა. ამ ინსტიტუტის მომწესრიგებელი სპეციალური კანონების მრავლად არსებობის პირობებშიც კი, თვითმმართველობის სისტემის სრულყოფავერც ხდებოდა, რის ერთ-ერთ მიზეზადაც, შესაძლოა, სწორედ ქვეყნის ძირითად კანონში ადგი-

ლობრივი თვითმმართველობის პრინციპების და მისი განხორციელების ძირითადი გზების არარსებობა დასახელდეს.

საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით, 2009 წლის 8 ივნისს შეიქმნა საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია, რომელიც ჩამოყალიბებისთანავე შეთანხმდა, რომ კონსტიტუციას დაემატებოდა ადგილობრივი თვითმმართველობის მომწესრიგებელი თავი, თუმცა ხანგრძლივი კამათის საგანი გახდა, როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა, ისე ის საკითხი, თუ რომელი ნორმები უნდა ასახულიყო ქვეყნის ძირითად კანონში და რომელი – სხვა კანონებში.⁸³²

საბოლოოდ, კონსტიტუციას დაემატა სამი მუხლისგან შემდგარი მე-7¹ თავი, რომლითაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითადი, ფუძემდებლური პრინციპები განისაზღვრა. კონსტიტუციის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობა ერთეულის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ მოქალაქეთა უფლებაა, რომლებიც ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების მოწესრიგების მიზნით, პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით ირჩევენ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოს – საკრებულოს. ერთმანეთისგან გამიჯნულია სახელმწიფო ორგანოთა და ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები, რათა არ შეიზღუდოს თვითმმართველობის არსი და მას სრულად შეეძლოს საკუთარი ფუნქციების რეალიზება.

ადგილობრივ თვითმმართველობას აქვს ორი სახის უფლებამოსილება: საკუთარი და დელეგირებული. საკუთარ უფლებამოსილებებს ის ახორციელებს დამოუკიდებლად და პირადი პასუხისმგებლობით. ამასთან, შესაძლებელია უფლებამოსილებათა დელეგირება (გადაცემა) საკანონმდებლო აქტების, აგრეთვე, ხელშეკრულებების საფუძველზე, ოღონდ შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემით. ზემოაღნიშნულის გარდა, კონსტიტუციით განსაზღვრულია, რომ თვითმმართველ ერთეულს უფლება აქვს, საკუთარი ინიციატივით გადაწყვიტოს ნებისმიერი საკითხი, თუ სრულდება ორი პირობა: აღნიშნული საკითხის გადაწყვეტა კანონმდებლობით არ არის ხელისუფლების სხვა ორგანოს უფლებამოსილება და ის კანონით არ არის აკრძალული.

კონსტიტუციით გათვალისწინებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობაც, რომლის მიზანს წარმოადგენს, ერთი მხრივ, თვითმმართველობის ნორმატიული აქტების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის დადგენა, ხოლო, მეორე მხრივ, დელეგირებული უფლებამოსილებების ჯეროვნად განხორციელება. კონტროლი აუცილებლად უნდა იყოს მიზნის პროპორციული და მას არ უნდა ჰქონდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში ჩარევის ფორმა.

2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად ადგილობრივი თვითმმართველობა საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის მიმართვის უფლებითაც აღიჭურვა. კერძოდ, საკონსტიტუციო სასამართლო თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს სარჩელის საფუძველზე იხილავს ნორმატიული აქტის კონსტიტუციურობის საკითხს ადგილობრივი თვითმმართველობის თავში ასახულ დებულებებთან მიმართებით.⁸³³

ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის კონსტიტუციით განსაზღვრა კიდევ ერთი ნაბიჯი იყო განვითარებული დემოკრატიის ქვეყნების განზომილებაში შესასვლელად. ადგილობრივი თვითმმართველობის საკონსტიტუციო რეგლამენტაცია სახელმწიფოს მხრიდან თვითმმართველი ერთეულის საქმეში ჩარევის რისკს ამცირებს და შესაბამისად, მის მაღალ, ევროპული სტანდარტების შესაბამის დონეზე ფუნქციონირების საშუალებას იძლევა. რამდენად გამოიყენებს ამ შესაძლებლობას ადგილობრივი თვითმმართველობა და რამდენად შეუერთდება მას სახელმწიფოებრივი ერთიანი ინტერესი – ეს უკვე ცალკე მდგომი უმნიშვნელოვანესი საკითხია, რომელიც, ასევე, უზრუნველყოფილი იქნება, თუმას ადგილობრივი და სახელმწიფო ხელისუფლების ორმხრივი ინტერესი დაედება საფუძვლად – დემოკრატიულ პრინციპებზე დაფუძნებული ქვეყნის მშენებლობის ინტერესი.

2.3. ადგილობრივი თვითმმართველობის საკანონმდებლო მოწესრიგება

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის მომწესრიგებელ სამართლებრივ წყაროთა შორის უპირველესი ადგილი უკავია საქართველოს კონსტიტუციას. როგორც უკვე აღინიშნა, 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმამდე ადგილობრივი თვითმმართველობის საფუძვლები მხოლოდ ერთ მუხლში იყო ჩამოყალიბებული. ძირითადი კანონის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტში აღნიშნულია: „თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის მეშვეობით, სახელმწიფო სუვერენიტეტის შეუღალახავად, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად. სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები ხელს უწყობენ ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებას“. რეფორმის შემდეგ კი კონსტიტუციას დაემატა მე-7¹ თავი.

ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ სამართლებრივი აქტების იერარქიაში მეორე ადგილი უჭირავს „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპულ ქარტიას, რომელიც საქართველოს პარლამენტის მიერ გარკვეული დათქმებით იქნა რატიფიცირებული 2004 წლის 26 ოქტომბერს.⁸³⁴

2014 წლამდე ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების სამართლებრივი, ეკონომიკური და ფინანსური საფუძვლები, სახელმწიფო გარანტიები, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შექმნის წესი, მათი უფლებამოსილებები და სახელმწიფო ორგანოებთან ურთიერთობა განსაზღვრული იყო 2005 წლის 16 დეკემბერს მიღებული „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონით. გარდა ამისა, ადგილობრივი თვითმმართველობის მომწესრიგებელ ძირითად კანონთა პაკეტს მიეკუთვნებოდა საქართველოს კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“, საქართველოს კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“, საქართველოს კანონი „საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ“ და ა.შ. თვითმმართველობის სფეროს რამდენიმე საკანონმდებლო აქტით მოწესრიგების პირობებში, ნორმებს შორის ბევრი კოლიზია წარმოიქმნებოდა. აღნიშნული პრობლემის აღმოსაფხვრელად, იმ საფუძვლით, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების მომწესრიგებელ ნორმათა ერთ, მაღალი იურიდიული

ძალის მქონე აქტში გაერთიანებას შეუძლია სისტემის მდგრადობისა და ერთიანობის უზრუნველყოფა, პარლამენტმა 2014 წლის 5 თებერვალს მიიღო ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“.⁸³⁵

2.4. ადგილობრივი თვითმმართველობის ქართული სისტემა

2005 წლისთვის საქართველოს ტერიტორიულ მოწყობაში არსებობდა 3 დონე: 1. ზედა (ე.წ. რეგიონული) დონე – 9 რეგიონი, რომელთა არსებობაც დაკანონებული არ იყო; 2. საშუალო დონე – 60 რაიონი და 6 ქალაქი (მათ შორის, სოხუმი და ცხინვალი), რომლებიც არ შედიოდა რაიონის დაქვემდებარებაში; 3. ქვედა დონე – 1004 ერთეული (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი), რომელიც თვითმმართველობის ერთადერთ დაკანონებულ დონეს წარმოადგენდა.

2006 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიული საფუძვლების განსაზღვრის პროცესშიარსებითი ცვლილებები განხორციელდა: ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შედეგების გამოცხადების შემდეგ საერთოდ გაუქმდა ქვედა დონე (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი) და ერთადერთ თვითმმართველ-ტერიტორიულ ერთეულად მუნიციპალიტეტი გამოცხადდა.⁸³⁶

2006 წლის 5 ოქტომბრის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების საბოლოო შედეგების გამოცხადების დღიდან საქართველოში ერთდონიანი ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემა მოქმედებდა, რომელიც 69 თვითმმართველ ერთეულს აერთიანებდა. ყოფილი რაიონების, ასევე, კონფლიქტურ რეგიონებში არსებული 4 თვითმმართველი თემის (აჭარის თემი აფხაზეთში, ქურთის, ერედვის და თიღვის თემები ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე) ბაზაზე შეიქმნა 64 მუნიციპალიტეტი, ხოლო დიდი ქალაქის მმართველობის ბაზაზე დაფუძნდა 5 თვითმმართველი ქალაქი – თბილისი, რუსთავი, ქუთაისი, ბათუმი და ფოთი. უნდა აღინიშნოს, რომ დეცენტრალიზაციის პროცესი არ შეხება ისეთ სტრუქტურებს, როგორებიცაა – პოლიცია, ზოგადი, პროფესიული და უმაღლესი განათლების დაწესებულებათა სისტემა, სამოქალაქო და საჯარო რეესტრის სააგენტოები, საგადასახადო სამსახური.⁸³⁷ 2008 წლის მოვლენების შემდეგ ოკუპირებულ ტერიტორიებზე აღმოჩნდა 5 მუნიციპალიტეტი – ერედვი, ქურთა, თიღვი, აჯარა და ახალგორი.⁸³⁸

2014 წელს, პარლამენტის მიერ მიღებულმა ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსმა განსაზღვრა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა განხორციელდება მუნიციპალიტეტში, რომელიც ორი სახისაა: თვითმმართველი ქალაქი და თვითმმართველი თემი. თვითმმართველი ქალაქი არის ქალაქის კატეგორიის დასახლება, ხოლო თემი – რამდენიმე დასახლების (სოფელი, დაბა, ქალაქი) ერთობლიობა.

რეფორმის შედეგად, თბილისის, რუსთავის, ქუთაისის, ბათუმის და ფოთის გარდა, თვითმმართველი ქალაქის სტატუსი, ასევე, მიენიჭა თელავს, მცხეთას, გორს, ახალციხეს, ამბროლაურს, ოზურგეთს და ზუგდიდს. დამატებული 7 თვითმმართველი ქალაქის გარეთ დარჩენილი ტერიტორიები კი, მუნიციპალიტეტებად ყალიბდება.

2.5. მუნიციპალიტეტი

2.5.1. მუნიციპალიტეტის შექმნა, გაუქმება და უფლებამოსილებები

მუნიციპალიტეტი, იგივე თვითმმართველი ერთეული, დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირია – დასახლება (თვითმმართველი ქალაქი), რომელსაც აქვს ადმინისტრაციული საზღვრები, ან დასახლებათა ერთობლიობა (თვითმმართველი თემი), რომელსაც აქვს ადმინისტრაციული საზღვრები და ადმინისტრაციული ცენტრი, ჰყავს არჩევითი ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, აქვს საკუთარი ქონება, ბიუჯეტი და შემოსულობები.

თვითმმართველი ერთეულის შექმნა ან გაუქმება შესაძლებელია ორი საფუძველით: 1. მისი გაყოფით ორ ან მეტ მუნიციპალიტეტად ან 2. ორი ან მეტი ურთიერთმოსაზღვრე მუნიციპალიტეტის გაერთიანებით ერთ მუნიციპალიტეტად. მუნიციპალიტეტის შექმნის/გაუქმების, აგრეთვე, ადმინისტრაციული ცენტრის დადგენისა და შეცვლის შესახებ გადაწყვეტილებებს იღებს პარლამენტი, მთავრობის წარდგინებით. მთავრობა მუნიციპალიტეტის შექმნის ან გაუქმების შესახებ წარდგინებით პარლამენტს მიმართავს მხოლოდ შესაბამისი მუნიციპალიტეტის (მუნიციპალიტეტების) საკრებულოსთან (საკრებულოებთან) და მოსახლეობასთან კონსულტაციის ან შესაბამისი მუნიციპალიტეტის (მუნიციპალიტეტების) საკრებულოს (საკრებულოების) შუამდგომლობითა და მოსახლეობასთან კონსულტაციის საფუძველზე. მუნიციპალიტეტის რეგისტრაციას ახორციელებს საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო.

თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებები, რომელთაც ის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების მეშვეობით ახორციელებს, ორი სახისაა: **საკუთარი უფლებამოსილებები და დელეგირებული უფლებამოსილებები.** საკუთარ უფლებამოსილებებს თვითმმართველი ერთეული ახორციელებს დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით. ეს უფლებამოსილებებია: მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტის მომზადება, განხილვა და დამტკიცება, მასში ცვლილებების შეტანა, საბიუჯეტო სახსრების განკარგვა; მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების მართვა და განკარგვა; ადგილობრივი მნიშვნელობის ბუნებრივი რესურსების მართვა; ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება/გაუქმება; მუნიციპალიტეტის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა, ტერიტორიის კეთილმოწყობა, გამწვანება და დასუფთავება; სკოლამდელი და სკოლისგარეშე აღზრდის დაწესებულებების შექმნა; საგზაო მოძრაობის წესების რეგულირება და სხვ. ჩამოთვლილი უფლებამოსილებების გარდა, **მუნიციპალიტეტს შეუძლია გადაწყვეტილება მიიღოს ისეთ საკითხზე, რომელიც კანონის თანახმად არ მიეკუთვნება ხელისუფლების სხვა ორგანოს უფლებამოსილებას და არ არის აკრძალული კანონით.**

უფლებამოსილების ეფექტიანად განხორციელების მიზნით, სახელმწიფო ან ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლებამ, შესაძლოა, მუნიციპალიტეტს გადასცეს გარკვეული უფლებამოსილებები. დელეგირება დაშვებულია, როგორც საქართველოს საკანონმდებლო აქტით ან ავტონომიური რესპუბლიკის კანონით, ასევე, საქართველოს ან ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობის საფუძველზე დადებული ხელშეკრულებით, თუმცა ასეთი

უფლებამოსილების განხორციელებისთვის მუნიციპალიტეტს უნდა გადაეცეს შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსებიც.

იმისათვის, რომ ზემოთ ჩამოთვლილი უფლებამოსილებების განხორციელება შესაძლებელი იყოს, მუნიციპალიტეტის ორგანოები შეიმუშავენ და ახორციელებენ შესაბამის პროექტებსა თუ სამოქმედო გეგმებს, დებენ ხელშეკრულებებს, იძენენ ან ქმნიან მუნიციპალიტეტის საკუთრებას, იღებენ სესხს, აფუნდებენ და მართავენ კერძო სამართლის იურიდიულ პირებს და ახორციელებენ სხვა ღონისძიებებს. გარდა ჩამოთვლილისა, უფლებამოსილებათა ეფექტიანი განხორციელების უზრუნველსაყოფად, კანონმდებლობა ითვალისწინებს მუნიციპალიტეტების შესაძლებლობას, დააფუძნონ ერთობლივი არასამეწარმეო (არაკომერციული) ან სამეწარმეო იურიდიული პირები, შექმნან სამსახურები და ითანამშრომლონ სხვა ქვეყნის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან.

2.5.2. მუნიციპალიტეტის ორგანოები

2.5.2.1. მუნიციპალიტეტის საკრებულო

თვითმმართველ ერთეულს მართავს საკრებულო და გამგებელი (მერი). საკრებულო წარმომადგენლობითი ორგანოა, რომლის გადაწყვეტილების აღსრულებას გამგებელი (მერი) უზრუნველყოფს.

მუნიციპალიტეტის საკრებულო შედგება შესაბამის ტერიტორიაზე მცხოვრებ საქართველოს მოქალაქეთა მიერ საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით, 4 წლის ვადით არჩეული წევრებისაგან.⁸³⁹

საკრებულოს წევრთა რაოდენობა განსხვავდება თვითმმართველ თემსა და თვითმმართველ ქალაქში. თვითმმართველი თემის საკრებულო შედგება პროპორციული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე არჩეული 15 წევრისა და ამ თვითმმართველი თემის შემადგენლობაში შემავალი ყველა თემიდან და ქალაქიდან, მაჟორიტარული სისტემის საფუძველზე არჩეული თითო წევრისაგან. თვითმმართველი ქალაქის საკრებულოს შემადგენლობა ქალაქში, სადაც ამომრჩეველთა რაოდენობა 75 000-ს აღემატება, განისაზღვრება პროპორციული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე არჩეული 15 წევრისა და მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე არჩეული 10 წევრისგან, ხოლო იქ, სადაც მოსახლეობა 75 000-ს არ აღემატება, საკრებულო შედგება პროპორციული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე არჩეული 10 წევრისა და მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე არჩეული 5 წევრისგან.

საკრებულოს წევრი შეიძლება გახდეს საქართველოს მოქალაქე, რომელსაც კენჭისყრის დღისთვის შეუსრულდა 21 წელი და საქართველოში უცხოვრია სულ ცოტა 5 წლის განმავლობაში, მათ შორის, არჩევნების დანიშნის დღემდე ბოლო 2 წელი მაინც. საკრებულოს წევრი მუნიციპალიტეტის მთელი მოსახლეობის წარმომადგენელია საკრებულოში, რომლის უფლებამოსილებაც იწყება მისი, როგორც საკრებულოს წევრის უფლებამოსილების ცნობის დღიდან და მთავრდება ახალარჩეული საკრებულოს პირველი შეკრებისთანავე ან ამ წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტისთანავე.

საკრებულოს წევრი სარგებლობს თავისუფალი მანდატით. მოვალეობების შესრულებისას ის არ არის შეზღუდული ამომრჩეველთა და წარმდგენი პოლიტიკური გაერთიანებების განაწესებითა თუ დავალებებით. თუმცა თავისუფალი მანდატის პრინციპი არ გულისხმობს ამომრჩეველთან მუშაობისა და მასთან დაკავშირებული პასუხისმგებლობისგან გათავისუფლებას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრის მიმართ მოქმედებს თანამდებობრივი შეუთავსებლობის პრინციპიც. კერძოდ, მას უფლება არ აქვს იყოს სხვა წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრი; ეკავოს თანამდებობა, რომელზე არჩევა, დანიშვნა ან დამტკიცება ხდება საქართველოს პარლამენტის მიერ ან რომელზე დანიშვნა ხდება საქართველოს პრეზიდენტის ან პრემიერ-მინისტრის მიერ; იმუშაოს საქართველოს სასამართლო ხელისუფლების, პროკურატურის, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის, შინაგან საქმეთა და თავდაცვის სამინისტროების ორგანოებში, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს აპარატში და გამგეობაში (მერიაში), სხვა ქვეყნის საჯარო სამსახურში და ა.შ. ამასთან, საკრებულოს წევრმა არ შეიძლება მისი უფლებამოსილებები გამოიყენოს პირადი ინტერესებისათვის. ის ვალდებულია, უარი განაცხადოს საკრებულოს სხდომაზე ისეთ საკითხზე გადაწყვეტილების მიღებასა და კენჭისყრაში მონაწილეობაზე, რომლის მიმართაც მას ქონებრივი ინტერესი აქვს, ან სხვა გარემოება არსებობს, რომელიც საქმის დაწვევტაზეგავლენას იქონიებს.

საკრებულოს წევრები უფლებამოსილებებს ახორციელებენ სამსახურებრივი საქმიანობისგან მოუწყვეტლად და უსასყიდლოდ. ანაზღაურებადია მხოლოდ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თანამდებობის პირების – საკრებულოს თავმჯდომარის, საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილის, საკრებულოს კომისიებისა და ფრაქციების თავმჯდომარეების საქმიანობა.

საკრებულოს თავმჯდომარეს საკრებულოს უფლებამოსილების ვადით, თავისი შემადგენლობიდან ირჩევს საკრებულო. საკრებულოს თავმჯდომარე ახორციელებს თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობით უფლებამოსილებებს; ხელს აწერს საკრებულოს დადგენილებებს, განკარგულებებსა და სხდომის ოქმებს; კოორდინაციას უწევს კომისიების მუშაობას; ნიშნავს და ათავისუფლებს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს აპარატის მოსამსახურეებს და ახორციელებს მისთვის კანონმდებლობით მინიჭებულ სხვა უფლებამოსილებებს. თავმჯდომარე ანგარიშვალდებულია საკრებულოს წინაშე, რომელსაც შეუძლია საკრებულოს თავმჯდომარე თანამდებობიდან გადააყენოს.

საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილეს, თავმჯდომარის წარდგინებით, საკუთარი შემადგენლობიდან ირჩევს საკრებულო. საკრებულოს თავმჯდომარეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში შეიძლება ჰყავდეს ორი მოადგილე, როცა მუნიციპალიტეტის ამომრჩეველთა რაოდენობა 100000-ს აღემატება. საკრებულოს რეგლამენტით გათვალისწინებული უფლებამოსილებების გარდა, მოადგილე თავმჯდომარის მოვალეობას ასრულებს ამ უკანასკნელის მიერ საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის, მისი თანამდებობიდან გადაყენების ან გადადგომის შემთხვევაში.

საკრებულო მოიცავს ბიუროს, კომისიებს, ფრაქციებსა და დროებით სამუშაო ჯგუფებს. საკრებულოს ბიუროს შემადგენლობაში შედის საკრებულოს თავმჯდომარე, საკრე-

ბულოს თავმჯდომარის მოადგილე (მოადგილეები), კომისიებისა და ფრაქციების თავმჯდომარეები. ბიუროს ფუნქციებია: საკრებულოს სხდომის დღის წესრიგის, სამუშაო გეგმისა და სამუშაო პროგრამების პროექტების შედგენა; კომისიებისა და ღროებითი სამუშაო ჯგუფების მუშაობის კოორდინაცია; მუნიციპალიტეტის თანამდებობის პირთა ანგარიშების მოსმენა და საკრებულოს რეგლამენტით განსაზღვრული სხვა უფლებამოსილებების განხორციელება.

საკრებულოს კომისიები იქმნება საკრებულოში საკითხების წინასწარი მომზადების, გადაწყვეტილებათა შესრულებისათვის ხელის შეწყობის, გამგეობის (მერიის), მისი სტრუქტურული ერთეულებისა და მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების კონტროლის მიზნით. კომისიის წევრი შეიძლება იყოს მხოლოდ საკრებულოს წევრი, მაგრამ რეგლამენტით განსაზღვრული წესით, კომისიაში სამუშაოდ შესაძლებელია სხვა პირის მოწვევაც. საკრებულოს კომისიის საქმიანობას ხელმძღვანელობს კომისიის თავმჯდომარე, რომელსაც საკუთარი შემადგენლობიდან, საკრებულოს უფლებამოსილების ვადით ირჩევს თავად საკრებულო.

საკრებულოს წევრებს შეუძლიათ გაერთიანდნენ **საკრებულოს ფრაქციაში**, რომლის წევრთა რაოდენობაც არ უნდა იყოს სამზე ნაკლები. ფრაქცია შეიძლება ჩამოყალიბდეს როგორც პარტიულ, ისე არაპარტიულ საფუძველზე, მაგრამ ორგანული კანონი დაუშვებლად აცხადებს ფრაქციებად გაერთიანებას ეროვნული, ტერიტორიული, რელიგიური, პროფესიული ან პირადი ნიშნით. ფრაქციის საქმიანობას უძღვება ფრაქციის თავმჯდომარე, რომლის არჩევისა და საქმიანობის წესსაც შესაბამისი ფრაქციის წესდება განსაზღვრავს. რაც შეეხება **ღროებით სამუშაო ჯგუფებს**, მათ მუნიციპალიტეტის საკრებულო ცალკეულ საკითხთა შესწავლის მიზნით, საჭიროებისამებრ, არაუმეტეს 3 თვის უფლებამოსილების ვადით ქმნის.

საკრებულოს საქმიანობის ორგანიზაციულ უზრუნველყოფას ახორციელებს **საკრებულოს აპარატი**. საკრებულოს აპარატის უფროსს და აპარატის მოსამსახურეებს კანონმდებლობით დადგენილი წესით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარე.

მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს უფლებამოსილებებს მიეკუთვნება: მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული ერთეულების შექმნა და გაუქმება, მათი საზღვრების დადგენა; საკრებულოს თავმჯდომარის, თავმჯდომარის მოადგილის არჩევა და თანამდებობიდან გადაყენება; მუნიციპალიტეტის გამგებლისთვის/მერისთვის უნდობლობის გამოცხადება; კომისიებისა და ღროებითი სამუშაო ჯგუფების შექმნა, კომისიათა თავმჯდომარეების არჩევა; მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოებისა და თანამდებობის პირთა საქმიანობის კონტროლი; მუნიციპალიტეტის სიმბოლოების განსაზღვრა; საკრებულოს რეგლამენტის დამტკიცება; მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტის განხილვა და დამტკიცება, მისი შესრულების კონტროლი და შეფასება; ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება და ა.შ.

მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სხდომა უფლებამოსილია, თუ მას ესწრება საკრებულოს სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტი. საკრებულო გადაწყვეტილებას იღებს ღია კენჭისყრით. ფარული კენჭისყრა იმართება მხოლოდ პირის თანამდებობაზე არჩევის,

თანამდებობიდან გადაყენების და უნდობლობის გამოცხადების საკითხების გადაწყვეტის დროს.

2.5.2.2. მუნიციპალიტეტის გამგებელი/მერი

მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული ორგანო და მუნიციპალიტეტის უმაღლესი თანამდებობის პირია გამგებელი/მერი, რომელსაც ამომრჩევლები 4 წლის ვადით, პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით ირჩევენ. თვითმმართველი ქალაქის/თემის გამგებლად/მერად შეიძლება აირჩეს საარჩევნო უფლების მქონე 25 წლის ასაკს მიღწეული საქართველოს მოქალაქე, რომელსაც საქართველოში უცხოვრია სულ ცოტა 5 წლის განმავლობაში, მათ შორის, არჩევნების დანიშვნის დღემდე ბოლო 2 წელი მაინც. გამგებელს/მერს ჰყავს პირველი მთადგილე და მთადგილე (მთადგილეები), რომლებიც ფუნქციონირებენ განაწილების საფუძველზე ხელმძღვანელობენ გამგეობის (მერიის) უფლებამოსილებას მიკუთვნებულ სხვადასხვა სფეროს და აკონტროლებენ გამგეობის (მერიის) დავალებების შესრულებას.

მერიის/გამგებლის უფლებამოსილებების განხორციელებას უზრუნველყოფს მის დაქვემდებარებაში მყოფი დაწესებულება – გამგეობა/მერია, რომლის სტრუქტურული ერთეულებიც (მაგ., საფინანსო სამსახური, ადმინისტრაციული სამსახური), საკრებულოსა და მერიის/გამგებლის დავალებების შესასრულებლად იქმნება. ყოველ სტრუქტურულ ერთეულს ჰყავს საკუთარი ხელმძღვანელი, რომელიც წარმართავს სტრუქტურული ერთეულის საქმიანობას, მერს წარუდგენს ერთეულის მიერ მომზადებულ საკითხებსა და რეკომენდაციებს და ასრულებს ორგანული კანონით განსაზღვრულ სხვა უფლებამოსილებებს. სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი ანგარიშვალდებულია მერიის წინაშე.

თავად გამგებლის/მერიის უფლებამოსილებები რამდენიმე კატეგორიად იყოფა: ორგანიზაციული საქმიანობის სფეროში მის უფლებამოსილებას მიეკუთვნება, მაგ., გამგეობის/მერიის სტრუქტურული ერთეულების საქმიანობის ხელმძღვანელობა და კოორდინაცია, გამგეობის/მერიის თანამდებობის პირების თანამდებობაზე დანიშვნა და გათავისუფლება; საკრებულოსთან ურთიერთობის სფეროში – საკრებულოსთვის გაწეული საქმიანობის შესახებ ანგარიშის, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების პროექტების წარდგენა, საკრებულოს მიერ მიღებული აქტების აღსრულება; საფინანსო-საბიუჯეტო სფეროში – მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტისა და ბიუჯეტში შესატანი ცვლილებების პროექტების, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის, ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღების, ცვლილებებისა თუ გაუქმების შესახებ დადგენილებების პროექტების საკრებულოსთვის წარდგენა; მუნიციპალიტეტის ქონების განკარგვის სფეროში – საკრებულოს თანხმობით, მუნიციპალიტეტის ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონების გასხვისების შესახებ გადაწყვეტილების მიღება, მუნიციპალიტეტის ქონების მოვლა-პატრონობა; ადმინისტრაციული საქმიანობის სხვა სფეროში – მუნიციპალიტეტის სახელით დადებული ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების ხელმოწერა, საპატიო წოდებებისა და ჯილდოების მინიჭება, თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების გამოცემა და ა.შ.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსმა დაამკვიდრა გამგებლისთვის/მერისთვის უნდობლობის გამოცხადების წესი. უნდობლობის გამოცხადების პროცედურის დაწყების ინიციატორი შეიძლება იყოს როგორც მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი, ასევე, მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მცხოვრებ ამომრჩეველთა არანაკლებ 20 პროცენტი. საკრებულო გამგებელს/მერს უნდობლობას უცხადებს სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედით, რაც იწვევს გამგებლის/მერის უფლებამოსილების შეწყვეტას. თუმცა, კოდექსით დადგენილია შეზღუდვა: საკითხის ინიცირება და უნდობლობის გამოცხადება დაუშვებელია გამგებლის/მერის უფლებამოსილების პირველი ექვსი და უკანასკნელი ერთი წლის განმავლობაში.

2.5.2.3. მუნიციპალიტეტის ორგანოების სამართლებრივი აქტები

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები და თანამდებობის პირები კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში გამოსცემენ შესაბამის სამართლებრივ აქტებს. მუნიციპალიტეტის საკრებულო გამოსცემს როგორც ნორმატიულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს – **დადგენილებას**, ასევე, ინდივიდუალურ აქტს – **განკარგულებას**.

ორგანული კანონი მუნიციპალიტეტის თანამდებობის პირებს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების გამოცემის უფლებით აღჭურავს. კერძოდ, ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მთავრობა გამოსცემს **განკარგულებას**, საკრებულოს თავმჯდომარე, გამგებელი/მერი, გამგებლის/მერის მოადგილე, გამგებლის/მერიის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი და ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის რაიონის გამგებელი – **ბრძანებას**.

2.5.3. პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა.

საკრებულოს დათხოვნა და საქმიანობის შეჩერება, საკრებულოს და გამგებლის/მერის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა

მუნიციპალიტეტის საკრებულოს საქმიანობით ქვეყნის სუვერენიტეტის, ტერიტორიულ მთლიანობის ან სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციური უფლებამოსილების განხორციელებისათვის საფრთხის შექმნის შემთხვევაში, საქართველოს პრეზიდენტი, საქართველოს მთავრობის წარდგინებითა და პარლამენტის თანხმობით, გამოსცემს ბრძანებულებას საკრებულოს დათხოვნის ან მისი საქმიანობის შეჩერების თაობაზე, რაც ავტომატურად იწვევს გამგებლის/მერის უფლებამოსილების შეწყვეტას ან შეჩერებას. გარდა აღნიშნულისა, საკრებულოს უფლებამოსილება ვადამდე შეიძლება შეუწყდეს, თუ სრულდება ორგანული კანონით გათვალისწინებული რომელიმე პირობა: საკრებულოს წევრთა რაოდენობა ნახევარზე მეტით შემცირდება, საკრებულო დადგენილ ვადაში არ დაამტკიცებს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტს ან არ შეიკრიბება 6 თვის განმავლობაში. გამგებელს/მერს უფლებამოსილება შეუწყდება მხოლოდ ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობის მოტივით საკრებულოს უფლებამოსილების შეწყვეტის შემთხვევაში. ასეთ შემთხვევაში, გა-

დაწვევტილებას უფლებამოსილების ვადაძდე შეწვევტის თაობაზე დადგენილებით იღებს საქართველოს მთავრობა.

საკრებულოს დათხოვნა, მისი საქმიანობის შეჩერება ან ვადაძდე შეწვევა იწვევს საქართველოს მთავრობის დადაწვევტილებით, პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შეძობებას.

საკრებულოს დათხოვნისას ან მისი საქმიანობის შეჩერებისას პირდაპირ სახელმწიფო მმართველობას განახორციელებს საქართველოს მთავრობის მიერ დანიშნული რწმუნებული ან კოლეგიური ორგანო – საგანგებო ადმინისტრაცია. იმ შემთხვევაში, თუ საკრებულოს უფლებამოსილების ვადაძდე შეწვევტა არ იწვევს გამგებლის/მერის უფლებამოსილების შეწვევტასაც, პირდაპირ სახელმწიფო მმართველობას ახორციელებს გამგებელი/მერი, ხოლო, თუ საკრებულოს უფლებამოსილება ბიუჯეტის დადგენილ ვადაში დაუმტკიცებლობის მოტივით შეუწყდა და შესაბამისად, უფლებამოსილება შეწვევტილი აქვს გამგებელსაც/მერსაც, ახალი გამგებლის/მერის არჩევისას მთავრობა მასვე ავალებს მთავრობის რწმუნებულის უფლებამოსილების განხორციელებას.

პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა რიგგარეშე არჩევნების შედეგად არჩეული მუნიციპალიტეტის ორგანოების უფლებამოსილების ცნობის დღემდე ხორციელდება, ხოლო, თუ მუნიციპალიტეტის ორგანოების უფლებამოსილების ცნობიდან მორიგ არჩევნებამდე 1 წელზე ნაკლები დროა დარჩენილი, პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა მოქმედებს ადგილობრივი თვითმმართველობის მორიგი არჩევნების შედეგად არჩეული ორგანოების უფლებამოსილების ცნობის დღემდე.

ზემოაღნიშნული საფუძვლით საკრებულოსა და გამგებლის/მერის დათხოვნისა თუ უფლებამოსილების ვადაძდე შეწვევტისას, საკრებულო და გამგებელი/მერი აირჩევა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მორიგ არჩევნებამდე ვადით.

2.5.4. მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი

თითოეულ მუნიციპალიტეტს აქვს საკუთარი ბიუჯეტი, რომელიც დამოუკიდებელია როგორც სხვა თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისგან, ისე სახელმწიფო და ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისგან.

მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი არის მუნიციპალიტეტის ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით მისაღები შემოსულობების, გასაწევი გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების ერთობლიობა, რომელიც დამტკიცებულია საკრებულოს მიერ. მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანო საჯაროდ განიხილავს ბიუჯეტის პროექტს და ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე იღებს დადაწვევტილებას მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტის დამტკიცების თაობაზე.

მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შემოსულობებს მიეკუთვნება შემოსავლები, არაფინანსური აქტივები, ფინანსური აქტივები და ვალდებულებები. **ბიუჯეტი შედგება საკუთარი და არასაკუთარი შემოსულობებისგან.** მუნიციპალიტეტს შეუძლია უფლებამოსილების ფარგლებში შეხდეულებისამებრ გამოიყენოს საკუთარი შემოსულობები. არასაკუთარი შემო-

სულობები კი მოიცავს კაპიტალურ, სპეციალურ და მიზნობრივ ტრანსფერებს, სესხსა და გრანტს.

ტრანსფერი 4 სახისაა: გათანაბრებითი, კაპიტალური, მიზნობრივი და სპეციალური. გათანაბრებითი ტრანსფერი არის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტისთვის გამოყოფილი თანხა. **კაპიტალური ტრანსფერი** გადაეცემა ერთი ბიუჯეტიდან მეორე ბიუჯეტს მიზნობრივი კაპიტალური პროექტის განსახორციელებლად. კაპიტალური ტრანსფერის გამოყოფის საფუძველია საქართველოს ან შესაბამისი ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობისთვის მუნიციპალიტეტის დასაბუთებული მიმართვა კაპიტალური ტრანსფერის გამოყოფის აუცილებლობის შესახებ. **მიზნობრივი ტრანსფერი** გადაეცემა დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების ფინანსური უზრუნველყოფის მიზნით. **სპეციალური ტრანსფერი** სახელმწიფო ან ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტიდან გამოეყოფა მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტისთვის სტიქიური მოვლენების, ეკოლოგიური კატასტროფების, ეპიდემიის და სხვა სიტუაციების შედეგების ლიკვიდაციისათვის.

გარდა ზემოთ მოყვანილისა, **მთავრობის თანხმობით, მუნიციპალიტეტს შეუძლია სესხისა და გრანტის მიღება.** აღნიშნულთან დაკავშირებით კანონმდებლობა გარკვეულ მოთხოვნებს აწესებს: სესხის აღების მიზანი უნდა იყოს კაპიტალური ინვესტიციის განხორციელება და მისი საერთო მოცულობა არ უნდა აღემატებოდეს გასული 3 საბიუჯეტო წლის მუნიციპალიტეტის საკუთარი შემოსავლების საშუალო წლიური ოდენობის 10 პროცენტს.

2.5.5. მუნიციპალიტეტის ქონება

საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებული ყველა ნივთი და არამატერიალური ქონებრივი სიკეთე, მათ შორის, კანონით მიკუთვნებული ქონება, სახელმწიფოს ან ავტონომიური რესპუბლიკის მიერ გადაცემული ქონება, ასევე, ქონება, რომელსაც თვითმმართველი ერთეული შექმნის ან შეიძენს კანონმდებლობით დადგენილი წესით – თვითმმართველი ერთეულის ქონებას წარმოადგენს.

თვითმმართველი ერთეულის ქონება ორ კატეგორიად იყოფა – ძირითად (განუსხვისებელ) და დამატებით ქონებად. ძირითადი ქონება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანომ შეიძლება გამოიყენოს მხოლოდ საჯარო ფუნქციებისა და უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით, **დამატებითი ქონება** კი არ არის ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონების ნაწილი და მისი გასხვისება შესაძლებელია საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

მუნიციპალიტეტის ქონება შეიძლება მდებარეობდეს როგორც მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე, ასევე, მის ფარგლებს გარეთ. მაგ., მუნიციპალიტეტისთვის მიკუთვნებული, მის ტერიტორიაზე არსებული ქონებაა ადგილობრივი მნიშვნელობის გზები, მოედნები, სკვერები, პარკები, შადრევნები, შუქნიშნები, ქუჩები, მიწისქვეშა და მიწისზედა გადასასვლები, ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყისა და წყლის რესურსები და ა.შ.

მუნიციპალიტეტის ქონება იქმნება: ა) სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების გადაცემით; ბ) საკუთარი ბიუჯეტიდან გამოყოფილი სახსრებით; გ) იმ ხდომილებათა შედეგად, რომელთაც საქართველოს კანონმდებლობა უკავშირებს სამოქალაქო სამართლებრივი შედეგების წარმოშობას და დ) კანონმდებლობით დადგენილი წესით ქონების შექმნით ან შექმნით.

სახელმწიფო თავის საკუთრებაში არსებულ ქონებას თვითმმართველ ერთეულს საკუთრებაში გადასცემს ქონების მმართველი მუნიციპალიტეტის გამგებლის/მერის დასაბუთებული მოთხოვნის საფუძველზე. გარდა ამისა, თვითმმართველ ერთეულს დელეგირებული უფლებამოსილებების განსახორციელებლად შეიძლება გადაეცეს სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონება სარგებლობის უფლებით, თუმცა ამ დროს ქონება სახელმწიფოს საკუთრებაში რჩება.

მუნიციპალიტეტის ქონების განკარგვის შედეგად შემოსული თანხები მთლიანად შესაბამისი მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში ირიცხება.

2.5.6. მოქალაქეთა მონაწილეობა თვითმმართველობის განხორციელებაში

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველყოფის მიზნით მუნიციპალიტეტის ორგანოებს, მათ სტრუქტურულ ერთეულებსა და თანამდებობის პირებს ავალდებულებს, შექმნან ორგანიზაციული და მატერიალურ-ტექნიკური პირობები მოქალაქეთა მიღების, თვითმმართველობის ორგანოების სხდომებში მოქალაქეთა მონაწილეობისა და გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესის გამჭვირვალობისათვის. აქედან გამომდინარე, მათ დადგენილი წესით უნდა გამოაქვეყნონ ინიცირებულ გადაწყვეტილებათა პროექტები, მათი განხილვის პროცედურები და ვადები, საკრებულოს და საკრებულოს კომისიის სხდომების დღის წესრიგი, მათი ჩატარების ადგილი და თარიღი, გადაწყვეტილებათა შესრულების კონტროლში მოქალაქეთა მონაწილეობის ვადები და პროცედურები, ასევე, უზრუნველყონ მიღებული ნორატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების ხელმისაწვდომობა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად, ერთი მხრივ, კანონმდებლობა ადგენს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს, საკრებულოს კომისიებისა და მთავრობის სხდომების საჯაროობას, მეორე მხრივ, ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის 1 პროცენტს შესაძლებლობას აძლევს, პეტიციის წესით მოახდინოს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილების პროექტის ინიცირება. ამასთან, მუნიციპალიტეტის გამგებელი/მერი და საკრებულოს წევრი ვალდებული არიან, წელიწადში ერთხელ მაინც მოაწონ საჯარო შეხვედრა ამომრჩეველთან, წარდგენ მათ წინაშე გაწეული საქმიანობის შესახებ ანგარიშით და უპასუხონ ამომრჩეველთა მიერ დასმულ შეკითხვებს.

თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის სრულყოფილად ფუნქციონირების ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ელემენტია. სამწუხაროდ, პრობლემას წარმოადგენს მოსახლეობის სამოქალაქო აქტივობის

დაბალი დონე, რაც მკვლევართა გარკვეული კატეგორიის აზრით, მოსახლეობის არაინფორმირებულობითაა გამოწვეული. 2009 წელს ჩატარებული კვლევის შედეგად დადასტურდა, რომ ქვეყნის მოსახლეობის 81.5%-ს და თბილისის მოსახლეობის 87.4%-ს საერთოდ არ გასჩენია სურვილი, საკრებულოს თუნდაც ერთ სხდომას დასწრებოდა.⁸⁴⁰ ბიუჯეტირების პროცესში მოსახლეობის ჩართულობის შესწავლისათვის 2011 წელს ჩატარდა კვლევა ქალაქ რუსთაველაშიც. კვლევამ აჩვენა, რომ ბიუჯეტირების პროცესში მოსახლეობა ძირითადად პასიური მსმენელის როლშია ჩართული, რაც არ შეიძლება მხოლოდ მის დაბალ მოტივაციასა და ინტერესს დაუკავშიროთ. მოსახლეობის თანამონაწილეობის ზრდისთვის აუცილებელია მათთან თვითმმართველობის აღმასრულებელი და წარმომადგენლობითი ორგანოების რეგულარული შეხვედრები, ოღონდ ეს არ უნდა ატარებდეს ფორმალურ ხასიათს.⁸⁴¹

2.5.7. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობა

სახელმწიფო ზედამხედველობა გულისხმობს აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების მიერ განხორციელებულ საქმიანობას, რომლის ძირითადი მიზანია: მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობის უზრუნველყოფა კანონიერების პრინციპის შესაბამისად და დელეგირებული უფლებამოსილებების ჯეროვანი განხორციელების უზრუნველყოფა.

ზედამხედველობის ორი სახე არსებობს: სამართლებრივი ზედამხედველობა და დარგობრივი ზედამხედველობა. სამართლებრივი ზედამხედველობა ხორციელდება მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად. **დარგობრივი ზედამხედველობა** უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის მიერ მისთვის დელეგირებული უფლებამოსილებების კანონიერ და ჯეროვან განხორციელებას. **მუნიციპალიტეტის სამართლებრივ ზედამხედველობას ახორციელებს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი, ხოლო დარგობრივ ზედამხედველობას – შესაბამისი სამინისტრო.**

სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანო ახორციელებს „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეში“ გამოქვეყნებული ნორმატიული აქტის ექსპერტიზას და სამართლებრივ დასკვნას აქტის მიმღებ ორგანოს უგზავნის. დასკვნაში ზედამხედველობის ორგანო იმ ნორმებს მიუთითებს, რომლებსაც ეწინააღმდეგება საკრებულოს მიერ მიღებული აქტი. უარყოფითი დასკვნის შემთხვევაში, საკრებულოს შეუძლია მოტივირებული წერილობითი უარი განაცხადოს მათ გათვალისწინებაზე. ასეთ დროს, კანონი ზედამხედველობის ორგანოს უფლებას აძლევს, სასამართლოს მიმართოს აქტის გაუქმების მოთხოვნით. გარდა აღნიშნულისა, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავად შეუძლია სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანოსთვის კონსულტაციისთვის თხოვნით მიმართვა.

დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების ზედამხედველობისას, დარგობრივ ორგანოს შეუძლია, გამოითხოვოს დოკუმენტი თუ ინფორმაცია, შეაჩეროს ან გააუქმოს მუნიციპალიტეტის ორგანოს თუ თანამდებობის პირის მიერ გამოცემული ინდი-

ვიდეალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ან ჩანაცვლოს ადგილობრივი თვითმმართველობა.⁸⁴²

სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოს საქმიანობა საჯაროა. შესაბამისად, ის ვალდებულია ყოველი წლის 1 თებერვლამდე შეადგინოს და საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეში გამოაქვეყნოს მის მიერ განხორციელებული საქმიანობის ოფიციალური ანგარიში.

ზედამხედველობის გარდა, კანონიერებისა და ეფექტიანობის უზრუნველყოფის მიზნით, ხორციელდება მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო აუდიტი, დამოუკიდებელი აუდიტი და შიდა აუდიტი. სახელმწიფო აუდიტს ახორციელებს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, დამოუკიდებელ აუდიტს – საკრებულოს გადაწყვეტილებით, კანონმდებლობით დადგენილი წესით მოწვეული აუდიტორი, ხოლო შიდა აუდიტის განმხორციელებელი სუბიექტები გამგეობის/მერიის დებულებით განისაზღვრება.

2.5.8. სამხარეო საკონსულტაციო საბჭო

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსმა დაამკვიდრა სიახლე სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოს სახით. სამხარეო საკონსულტაციო საბჭო საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლის, სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის საკონსულტაციო ორგანოა, რომელიც მუნიციპალიტეტის ინტერესებს წარმოადგენს იმ ტერიტორიის განვითარების დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესში, სადაც ხორციელდება გუბერნატორის უფლებამოსილება.

სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოს უფლებამოსილებებს მიეკუთვნება შესაბამისი ტერიტორიის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის განხილვა, რეკომენდაციების შემუშავება შესაბამისი ტერიტორიის განვითარების დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესში, ასევე, სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის წარდგინებით, მის სამოქმედო ტერიტორიაზე სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული პროექტების, პროგრამებისა და მათი ხარჯთაღრიცხვების განხილვა.

სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოს შემადგენლობაში შედის ყველა შესაბამისი მუნიციპალიტეტის გამგებელი/მერი, საკრებულოს თავმჯდომარე და მისი მოადგილე. საბჭოს პირველი სხდომა იმართება ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შედეგების ოფიციალურად გამოცხადებიდან 60 დღის ვადაში. მის სხდომებს, სამ თვეში ერთხელ მაინც, იწვევს სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი.

2.6. თბილისის მუნიციპალიტეტი

თბილისი თვითმმართველი ქალაქია, თუმცა დედაქალაქის სტატუსი მას განსაკუთრებულ სამართლებრივ მდგომარეობას უქმნის. თბილისში ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს და აღმასრულებელი ორგანოების სისტემის – თბილისის მერიის მეშვეობით. **განსხვავებით სხვა მუნიციპალიტე-**

ტებისგან, დედაქალაქში მოქმედებს თბილისის მთავრობა – კოლექტიური აღმასრულებელი ორგანო.

დედაქალაქის საკრებულოს არჩევნები 4 წელიწადში ერთხელ ტარდება. **თბილისის საკრებულო შედგება 50 წევრისგან**, რომელთაგან 25 წევრი აირჩევა ადგილობრივი ერთმანდატიანი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების ტერიტორიაზე, ხოლო 25 წევრი – პროპორციული წესით, თბილისის მთელ ტერიტორიაზე.

თბილისის საკრებულოს უფლებამოსილებებში შედის თბილისის მთავრობის თანამდებობის პირთა კონტროლი, მთავრობის მიერ სესხის აღებაზე თანხმობის მიცემა, მთავრობის წარდგინებით, მუნიციპალიტეტის მიერ დადებული ხელშეკრულების დამტკიცება და გარიგების დადებაზე თანხმობის მიცემა, მუნიციპალიტეტის შესყიდვების გეგმის დამტკიცება, თბილისის მთავრობის წევრის თანამდებობაზე დანიშვნაზე თანხმობის მიცემა და საკრებულოსთვის დამახასიათებელი სხვა ფუნქციები.

საკრებულოს გადაწყვეტილებათა აღსრულებას უზრუნველყოფს კოლექტიური აღმასრულებელი ორგანო – ქალაქ თბილისის მთავრობა, რომელიც მოიცავს თბილისის მერს, მის პირველ მოადგილეს (ვიცე-მერს) და მოადგილეებს, თბილისის მერიის სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელებს და თბილისის რაიონების გამგებლებს.

დედაქალაქის უმაღლესი აღმასრულებელი ორგანო და თბილისის მთავრობის მეთაური არის თბილისის მერი, რომელიც პასუხისმგებელია თბილისის საკრებულოსა და მოსახლეობის წინაშე. მერის ფუნქციებში შედის მერიის საქმიანობის კოორდინაცია და ხელმძღვანელობა, მთავრობის სხდომების თავმჯდომარეობა, თბილისის მერიის თანამდებობის პირების დანიშვნა/გათავისუფლება, საკრებულოსთვის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების პროექტების, ასევე ქალაქ თბილისის ბიუჯეტის, მასში ცვლილებების შეტანის პროექტებისა და ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის წარდგენა, მუნიციპალიტეტისა და თბილისის მთავრობის მიერ დადებული ხელშეკრულებების ხელმოწერა, შესყიდვების განხორციელება და სხვ.

ვიცე-მერსა და მოადგილეებს თანამდებობაზე თავად მერი ნიშნავს, საკრებულოს თანხმობით, ხოლო მათი გათავისუფლების საკითხს ერთპიროვნულად წყვეტს.

მერიის სტრუქტურული ერთეულები იქმნება, ერთი მხრივ, მთავრობის უფლებამოსილებას მიკუთვნებული სოციალურ-ეკონომიკური დარგების მართვის, მეორე მხრივ კი, თბილისის მერიის საქმიანობის უზრუნველყოფისათვის. სტრუქტურულ ერთეულს ჰყავს საკუთარი ხელმძღვანელი, რომელსაც, მოადგილეების მსგავსად, თანამდებობაზე ნიშნავს თბილისის მერი.

თბილისის ტერიტორია დაყოფილია ადმინისტრაციულ ერთეულებად – რაიონებად. ყოველ რაიონში იქმნება თბილისის მერიის ტერიტორიული ორგანო – **თბილისის რაიონის გამგეობა**, რომელსაც თბილისის მერის მიერ, საკრებულოს თანხმობით დანიშნული რაიონის გამგებელი ხელმძღვანელობს. რაიონის გამგეობა სტრუქტურულ ერთეულებს მოიცავს. სტრუქტურული ერთეულები სფეროების მიხედვით აღასრულებენ თბილისის საკრებულოს, თბილისის მერის, მთავრობის, რაიონის გამგებლის აქტებს და ხელმძღვანელობენ მოსახლეობის მომსახურების სხვადასხვა დარგს.

თბილისის მთავრობა კოორდინაციას უწევს მერიის სტრუქტურული ერთეულებისა და თბილისის რაიონების გამგეობების საქმიანობას, უზრუნველყოფს საკრებულოს მიერ მიღებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების აღსრულებას, შეიმუშავებს და განიხილავს თბილისის ბიუჯეტის პროექტს, თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში უზრუნველყოფს დამტკიცებული ბიუჯეტის შესრულებას, საკრებულოს დასამტკიცებლად წარუდგენს ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღების, ცვლილებისა და გაუქმების შესახებ დადგენილებათა პროექტებს, მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილების ფარგლებში უზრუნველყოფს შესაბამისი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების და სხვა პროგრამების, სტრატეგიებისა თუ გეგმების მომზადებას, შესრულებას და ახორციელებს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით გათვალისწინებულ სხვა უფლებამოსილებებს.

თაზი XII ეროვნული უშიშროების საბჭო და ეროვნული ბანკი

1. საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭო

1.1. სახელმწიფოს უშიშროება და უსაფრთხოება

ქვეყნის უშიშროების დაცვის ძირითადი ფუნქციის უზრუნველყოფა ნებისმიერი თანამედროვე სახელმწიფოს ძირითადი გამოწვევაა. უშიშროების გარანტირების ინტერესი იმდენად მაღალია, რომ გარკვეულ შემთხვევებში შეიძლება დაისვას ადამიანის ზოგიერთი ძირითადი უფლების დაცვასთან მიმართებით მისი კონკურენციის საკითხი. სწორედ ამ მოსაზრების ლოგიკურ გამოხატულებად შეიძლება მივიჩნიოთ საქართველოს კონსტიტუციის 46-ე მუხლის ჩანაწერი, რომლის მიხედვითაც საქართველოს პრეზიდენტი, როგორც უშიშროების უზრუნველყოფის მთავარი გარანტი და ქვეყნის მთავარსარდალი საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს უფლებამოსილია, შეზღუდოს საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრული ზოგიერთი ძირითადი უფლება. ეს გარემოება სწორედ უშიშროების მაღალ ინტერესზე მიანიშნებს და საქართველო, ამ მხრივ, გამონაკლისი არ არის. სხვაგვარად, **საკონსტიტუციო წყობა იძულებულია გაითვალისწინოს საზოგადოებრივი სიმშვიდისა და ქვეყნის უშიშროების ინტერესები და ამ ფასეულობების გათვალისწინების მოთხოვნა**⁸⁴³.

მიუხედავად ტერმინოლოგიურ საკითხებზე მიმდინარე დისკუსიისა,⁸⁴⁴ **სახელმწიფოს უშიშროებისა და უსაფრთხოების დაცვა უმაღლესი პოლიტიკური დონის საკითხია და ამ ფუნქციის შესრულება სათანადო სტატუსის მქონე და შესაბამისი უფლებამოსილებებით აღჭურვილი ორგანოს მეშვეობით უნდა განხორციელდეს.** სახელმწიფოთა მმართველობის ფორმის მიუხედავად, ქვეყნის უშიშროების დაცვის ფუნქციით სახელმწიფოს მეთაურია აღჭურვილი.⁸⁴⁵ ამდენად, უშიშროების დაცვის ძირითადი ფუნქციის განხორციელება სახელმწიფოს მეთაურის დაქვემდებარებაში არსებული ორგანოს მეშვეობით უნდა მოხდეს. სწორედ ასეთ ორგანოს წარმოადგენს ეროვნული უშიშროების საბჭო.

1.2. ეროვნული უშიშროების საბჭოს შექმნა

1947 წელს ამერიკის შეერთებულ შტატებში ეროვნული უშიშროების აქტის მიღებით საფუძველი ჩაეყარა ეროვნული უშიშროების საბჭოს ინსტიტუტს. მისი დაფუძნების წინაპირობებს შორის აღსანიშნავია ერთი გარემოება, რომელმაც, პირველ ყოვლისა, პოლიტიკოსთა ყურადღება მიიპყრო: სახელმწიფო დეპარტამენტის დიპლომატია საბჭოთა კავშირსა და ამერიკას შორის არსებული დამაბულობის განსამუხტად უკვე ადეკვატური აღარ იყო. ამ ორგანოს შექმნის მთავარ მიზანს წარმოადგენდა კოორდინაციისა და თანხმობის უზრუნველყოფა საზღვაო, საზღვაო-ქვეით სამხედრო ძალებს, არმიას, საჰაერო ძალებსა და ეროვნული უსაფრთხოების ისეთ ინსტრუმენტს შორის, როგორც არის

ცენტრალური სადაზვერვო სააგენტო (CIA). ამ უკანასკნელის შექმნას საფუძვლად, ასევე, ეროვნული უშიშროების აქტი დაედო⁸⁴⁶.

ეროვნული თავდაცვის უმაღლესი საბჭოები⁸⁴⁷, როგორც ეროვნული უშიშროების საბჭოს ექვივალენტი ორგანოები ევროპის სახელმწიფოთა უმრავლესობაშიც ფუნქციონირებს. მათ კლასიკურ ფუნქციას სახელმწიფოს მეთაურისათვის ეროვნული უშიშროებისა და საერთაშორისო პოლიტიკის შესახებ რჩევის მიცემა და ამ სფეროში მისი ინფორმაციული უზრუნველყოფა წარმოადგენს. იგი სახელმწიფოს მეთაურის ძირითადი სათათბირო ორგანოა, რომელიც სრულად კომპლექტდება და ანგარიშვალდებული ხდება ამ უკანასკნელის წინაშე. თუმცა არსებობს გამონაკლისი შემთხვევებიც. მაგ., „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ საქართველოს 1992 წლის კანონის შესაბამისად, უშიშროების საბჭო ანგარიშვალდებული იყო საქართველოს პარლამენტის წინაშე⁸⁴⁸, რაც მაშინდელი დეფორმირებული და მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკისათვის უცხო მმართველობის ფორმით შეიძლება აიხსნას.

უშიშროების საბჭოს საკონსტიტუციო სტატუსის განსაზღვრას და მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებების კანონშესაბამის, განუხრელ შესრულებას განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს. იგი ერთ-ერთ იმ ორგანოთა შორისა, რომელთა გადაწყვეტილებებზეც, საკონსტიტუციო სასამართლოს გარდა, არანაირი სხვა კონტროლი არ ხორციელდება. ეროვნული უშიშროების საბჭო მიეკუთვნება უმაღლეს ხელისუფლების ორგანოებს შორის ერთ-ერთ ყველაზე დახურულ უწყებას და მიღებული გადაწყვეტილებების დიდი ნაწილი საიდუმლო ინფორმაციის სტატუსს ატარებს. თუმცა, ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ, თუ უშიშროების საბჭოს საქმიანობასთან დაკავშირებული საკითხი არ შეეხება სახელმწიფო საიდუმლოების კატეგორიას, საბჭოზე სრულად ვრცელდება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით განსაზღვრული ინფორმაციის საჯაროობის მოთხოვნები.

1.3. ეროვნული უშიშროების საბჭო საქართველოში⁸⁴⁹

1.3.1 საქართველოს ეროვნული უშიშროების სათავეებთან

საქართველოში ეროვნული უშიშროების საბჭოს ისტორიული ჩანასახის ძიება ლოგიკურად საქართველოს პირველი კონსტიტუციიდან უნდა დავიწყეთ. სამწუხაროდ, ამ მხრივ საქართველოს მაშინდელ კონსტიტუციაში ვერანაირ ცნობას ვერ ვნახულობთ. მართალია, 1921 წლის კონსტიტუციაში სახელმწიფო თავდაცვის საკითხებს ცალკე თავი ეთმობოდა, თუმცა ძირითადი ყურადღება სამხედრო ძალთა დანიშნულებასა და სამხედრო ვალდებულებების საქართველოს მოქალაქეთა მიერ შესრულების საკითხებს ეთმობოდა და უშიშროების უზრუნველყოფის რაიმე სპეციალური ორგანოს შექმნა არ იყო გათვალისწინებული⁸⁵⁰.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს პირველი კონსტიტუცია არ განსაზღვრავდა ეროვნული უშიშროების დაცვაზე კონტროლის განმანორციელებელი სპეციალიზებული ინსტიტუციის შექმნას, ამ ფუნქციის შესასრულებლად ჯერ კიდევ 1918 წლიდან არსებობდა უწყება თავდაცვის საბჭოს სახელწოდებით, თუმცა „მისი საქმიანობის სფერო და

ამოცანები ძირითადად უცნობი და გაუმჭვირვალე იყო“⁸⁵¹ და უფრო მეტად, პოლიტიკური გადაწყვეტილებების შესრულებაზე კონტროლით შემოიფარგლებოდა.

პირველად ამ ტიპის საკონსტიტუციო სტატუსის მქონე ორგანოს შექმნას საფუძველი 1977 წლის საბჭოთა კავშირის კონსტიტუციამ ჩაუყარა, რომლითაც დაფუძნდა საბჭოთა კავშირის თავდაცვის საბჭო, თუმცა ის ძირითადად პოლიტიკურს წევრთაგან იყო დაკომპლექტებული. რამდენადაც საბჭოთა ავტონომიურ რესპუბლიკებს არ ჰქონდათ საომარ მდგომარეობაში დამოუკიდებლად ჩართვის უფლებამოსილება, საქართველოს 1978 წლის კონსტიტუციაში უშიშროების დაცვის ინსტიტუტის დაფუძნების შესახებ რაიმე სახის მინიშნება არ ყოფილა, თუმცა 1985-90 წლებში ელუარდ შევარდნაძე, როგორც პოლიტიკურს წევრი და საბჭოთა კავშირის საგარეო საქმეთა მინისტრი თავდაცვის საბჭოს სხდომებს მუდმივად ესწრებოდა მოსკოვში⁸⁵².

საქართველოში დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ, ეროვნული უშიშროების საბჭოს შექმნის შესახებ პირველად „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ 1992 წლის კანონში (ე.წ. „მცირე კონსტიტუცია“) აღინიშნა, თუმცა ეს ორგანო საქართველოს პარლამენტის წინაშე იყო ანგარიშვალდებული. გარდა ამისა, საბჭო, რთული პოლიტიკური ვითარების გათვალისწინებით, საკუთარი ფუნქციის ეფექტურად განხორციელების შესაძლებლობას მოკლებული იყო.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის პროექტის მომზადების დროს უშიშროების საბჭოს შესახებ კანონის იერარქიის განსაზღვრას დისკუსია მოჰყვა: მაშინდელი სახელმწიფოს მეთაური ეწინააღმდეგებოდა უშიშროების საბჭოს საქმიანობის ორგანული კანონით მოწესრიგების შესაძლებლობას და მიაჩნდა, რომ საკითხი ჩვეულებრივი კანონით უნდა განსაზღვრულიყო.

1.3.2. საკონსტიტუციოსამართლებრივი სტატუსი

საქართველოს ისტორიაში პირველად ეროვნული უშიშროების საბჭოს, როგორც ქვეყნის უშიშროების უზრუნველყოფაზე და არსებული საფრთხეების პრევენციაზე პასუხისმგებელი საკონსტიტუციო ორგანოს, ჩამოყალიბება 1995 წლის კონსტიტუციის მიღებას უკავშირდება. საბჭოს საქმიანობის პირველივე ეტაპზე გარკვეული სახის ხარვეზები გაჩნდა და იგი გარკვეულწილად გასცდა მისთვის მინიჭებულ საკონსტიტუციო მანდატს. მაგ., 1996 წელს საბჭომ გადაწყვიტა, რომელ ორგანოს – გენერალურ პროკურატურას თუ იუსტიციის სამინისტროს, უნდა განეხილა ექსტრადიციასთან დაკავშირებული საკითხები. ამ თემაზე გადაწყვეტილების მიღება კი წარმოადგენდა არა ეროვნული უშიშროების სფეროს, არამედ სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებს შორის უფლებამოსილებების გამიჯვნასა და დადგენას.

კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციის მიხედვით, ეროვნული უშიშროების საბჭო, იქმნება უმაღლესი პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მისაღებად შემდეგ საკითხებზე: ა) სამხედრო აღმშენებლობა და ქვეყნის თავდაცვის ორგანიზაცია; ბ) ეროვნულ უშიშროებასთან დაკავშირებულ საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განსაზღვრა, სტაბილურობისა და მართლწესრიგის უზრუნველყოფა და განხორციელება; გ) უსაფრთხოების სფეროში

ეროვნული ინტერესებისათვის საფრთხის შემცველი ყველა ტიპის კრიზისული ვითარების მართვა.

საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოს უფლებამოსილებები მნიშვნელოვნად გაიზარდა 2011 წლის მაისში და მას საქართველოს ეროვნული ინტერესებისთვის საფრთხის შემცველი ყველა ტიპის კრიზისული სიტუაციის მართვის მიზნით გადაწყვეტილებების მიღების უფლებამოსილება მიენიჭა⁸⁵³. გარდა ამისა, უშიშროების საბჭოს მიეცა საქართველოს პრეზიდენტის მიერ ქვეყნის უშიშროების საკითხებზე გამოცემული სამართლებრივი აქტების შესრულების კონტროლის, ეროვნული უშიშროებისთვის საფრთხის შემცველი ყველა ტიპის სიტუაციის მართვისა და კოორდინაციის, ხოლო მათი დარღვევის შემთხვევაში, საქართველოს პრეზიდენტისათვის მიმართვის უფლებამოსილება.

საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოს ხელმძღვანელობასა და წარმომადგენლობას ახორციელებს საქართველოს პრეზიდენტი. საბჭო პრეზიდენტის სათაბირო ორგანოა და მისი სხდომის მოწვევის უფლებამოსილებაც საქართველოს პრეზიდენტის კომპეტენციას მიეკუთვნება. უშიშროების საბჭოს სხდომები, როგორც წესი, დახურულია, თუმცა პრეზიდენტს შეუძლია საბჭოს სხდომა ღიად გამოაცხადოს. საბჭო პრეზიდენტისათვის შეიმუშავებს რეკომენდაციებს, რომელთა საფუძველზეც საქართველოს პრეზიდენტი გამოსცემს შესაბამის სამართლებრივ აქტებს.

ეროვნული უშიშროების საბჭოს საქმიანობის განხორციელებისას საქართველოს პრეზიდენტის გადაწყვეტილებების ოურიდიულ ძალაში შესვლას არ სჭირდება მთავრობის კონტრასიგნაცია. უფრო მეტიც, საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად, სახელმწიფო უშიშროების სფეროში საქართველოს პრეზიდენტის განსაკუთრებული ადგილის გათვალისწინებით, მას ენიჭება მთავრობის სხდომებზე ცალკეული საკითხების განხილვისა და ამ პროცესში მისი და ეროვნული უშიშროების საბჭოს სხვა წევრთა მონაწილეობის მოთხოვნის უფლებამოსილება, რაც ლოგიკურად მიანიშნებს მთავრობის სხდომაზე განსახილველი საკითხების შინაარსზე.

1.3.3. საბჭოს სტრუქტურა და ფორმირების წესი

საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოს შემადგენლობა, უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი განისაზღვრება საქართველოს კონსტიტუციითა და ორგანული კანონით. საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოს შემადგენლობას აყალიბებს საქართველოს პრეზიდენტი. იგი ნიშნავს ეროვნული უშიშროების საბჭოს წევრებს, საქართველოს მთავრობასთან შეთანხმებით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს გენერალური შტაბის უფროსს და სხვა მხედართმთავრებს.

საბჭოს მუდმივი წევრის სტატუსი აქვთ შემდეგი უმაღლესი პოლიტიკური თანამდებობის პირებს: საქართველოს პრემიერ-მინისტრი, საქართველოს საგარეო საქმეთა მინისტრი, თავდაცვის მინისტრი, შინაგან საქმეთა მინისტრი, ფინანსთა მინისტრი და საქართველოს პრეზიდენტის თანაშემწე ეროვნული უშიშროების საკითხებში – ეროვნული უშიშროების საბჭოს მდივანი. საქართველოს პრეზიდენტის გადაწყვეტილებით ეროვნული

უშიშროების საბჭოს სხდომაზე დასასწრებად შეიძლება მოწვეულ იქნენ სხვა პირებიც, რომელთა თანამდებობას ან ვინაობას კანონმდებლობა არ აკონკრეტებს.

ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპისა და საბჭოს სათათბირო ბუნების გათვალისწინებით, პრაქტიკულად გამორიცხულია ხელისუფლების სხვა შტოებისა და დამოუკიდებელ ორგანოთა ხელმძღვანელი პირების საბჭოს მუდმივი წევრობა. თუმცა მის საქმიანობაში მონაწილეობის მიღებისა და საბჭოს სხდომებზე დასწრების მიზნით, შესაძლებელია მოწვეულ იქნან უმაღლესი პოლიტიკური თანამდებობის პირებიც. მაგ., საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოს საქმიანობაში უშუალოდ მონაწილეობს საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე.

საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოს საქმიანობას კოორდინაციას უწევს საქართველოს პრეზიდენტის თანაშემწე ეროვნული უშიშროების საკითხებში – ეროვნული უშიშროების საბჭოს მდივანი, რომელიც სრულად არის ანგარიშგაღებული საქართველოს პრეზიდენტის წინაშე. მისი თანამდებობაზე დანიშვნა და თანამდებობიდან გათავისუფლება არის საქართველოს პრეზიდენტის დისკრეციული უფლებამოსილება. **ეროვნული უშიშროების საბჭოს მდივანი ამზადებს საბჭოს სხდომებს და ახორციელებს მის ორგანიზაციულ უზრუნველყოფას.** მის ძირითად უფლებამოსილებებს მიეკუთვნება: ეროვნული უშიშროების საბჭოს აპარატის ხელმძღვანელობა; სახელმწიფოს თავდაცვისა და უშიშროების საკითხებზე, აგრეთვე ეროვნული ინტერესებისათვის საფრთხის შემცველი ყველა ტიპის კრიზისული სიტუაციების მართვასთან დაკავშირებული საქართველოს პრეზიდენტის აქტების და დავალებების შესრულების კონტროლი; ეროვნული უსაფრთხოებისათვის საფრთხის შემცველი ყველა ტიპის კრიზისული სიტუაციის მართვის კოორდინაცია უმაღლეს პოლიტიკურ დონეზე და საქართველოს პრეზიდენტის ინფორმირება ამგვარი სიტუაციის შესახებ; მუდმივი ან დროებითი საუწყებათმორისო კომისიებისა და სამუშაო ჯგუფების შექმნის შესახებ საქართველოს პრეზიდენტისათვის წინადადებების წარდგენა და მათი საქმიანობის კონტროლი; საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა უფლებამოსილებებისა და საქართველოს პრეზიდენტის ცალკეული დავალებების შესრულება.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოს მაღალი თანამდებობის რამდენიმე პირი გათანაბრებულია დიპლომატიური თანამდებობის პირებთან და მათზე სრულად ვრცელდება საქართველოს კანონმდებლობით დიპლომატიური თანამდებობის პირებზე მოქმედი პრივილეგიები და იმუნიტეტი.

1.3.4 საბჭოს სტრუქტურული ერთეულები

საბჭოს ინფორმაციულ-ანალიტიკური და ორგანიზაციული უზრუნველყოფის მიზნით, ქვეყნის უშიშროებასთან დაკავშირებულ სამხედრო აღმშენებლობისა და თავდაცვის ორგანიზაციის საკითხებში იქმნება საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოს აპარატი, რომელსაც ხელმძღვანელობს საქართველოს პრეზიდენტის თანაშემწე ეროვნული უშიშროების საკითხებში – ეროვნული უშიშროების საბჭოს მდივანი. აპარატი არის სრულიად

საიდუმლო და საიდუმლო ინფორმაციაზე მომუშავე განსაკუთრებული მნიშვნელობის დაწესებულება.

დასახული მიზნების შესასრულებლად აპარატი ახდენს ქვეყნის უშიშროებასთან დაკავშირებული სტრატეგიული საკითხების, შიდა და გარე საფრთხეებისა და გამოწვევების შეფასებასა და პროგნოზირებას, ამზადებს შესაბამის აქტებს და რეკომენდაციებს პრეზიდენტისათვის წარსადგენად, ამზადებს პრეზიდენტის ნორმატიულ აქტებს და ახდენს სხვა სამართლებრივი აქტების ექსპერტიზას, ახორციელებს სამხედრო აღმშენებლობისა და ქვეყნის თავდაცვის ორგანიზაციის სფეროში პრეზიდენტის მიერ გამოცემული აქტების შესრულების საერთო კონტროლს და ასრულებს სხვა მოვალეობებს.

აპარატი შედგება შემდეგი სტრუქტურული ქვედანაყოფებისაგან: უსაფრთხოებისა და ანალიტიკის დეპარტამენტი, თავდაცვისა და სამხედრო აღმშენებლობის საკითხთა დეპარტამენტი, საზოგადოებასა და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან ურთიერთობის დეპარტამენტი, იურიდიული დეპარტამენტი და ა.შ, რომელთა დებულებები და სამუშაო განრიგი მტკიცდება საქართველოს პრეზიდენტის აქტით.

ეროვნული უშიშროების საბჭოს სტრუქტურაში, ასევე, მოიაზრება ქვეყნის უსაფრთხოების მაკოორდინირებელი რამდენიმე ორგანო. საბჭო ფუნქციურ და რეგიონულ საფუძველზე ქმნის მუდმივ ან დროებით საუწყებათშორისო კომისიებს. მათ შორის, პირველ ყოვლისა, აღსანიშნავია საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოსთან არსებული ეროვნული უსაფრთხოების სტრატეგიული დოკუმენტების შემუშავების მაკოორდინირებელი მუდმივმოქმედი საუწყებათშორისო კომისია, რომელიც სამ ძირითად ფუნქციას ასრულებს: საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოებისთვის სტრატეგიულად მნიშვნელოვანი დოკუმენტების შემუშავება და განახლება⁸⁵⁴; თავდაცვისა და ეროვნული უსაფრთხოების სფეროს რეფორმირების პროცესში შესაბამისი ღონისძიებების განხორციელების ხელშეწყობის მიზნით უწყებათშორისი საქმიანობის კოორდინაცია; ეროვნული უსაფრთხოების სისტემის რეფორმირებისა და ამ სფეროში სახელმწიფოს პოლიტიკის განხორციელებისათვის შესაბამისი წინადადებების შემუშავება.

ამ მიზნების გასახორციელებლად, მუდმივმოქმედი კომისია უფლებამოსილია კანონმდებლობით დადგენილი წესით საქართველოს სახელმწიფო ორგანოებიდან, ორგანიზაციებიდან და დაწესებულებებიდან გამოითხოვოს თავისი საქმიანობისთვის საჭირო ინფორმაცია.

საქართველოს სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაკავშირებული სახელმწიფო შესყიდვების ობიექტების ნუსხისა და შესყიდვების განხორციელების წესის შემუშავების მიზნით იქმნება საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოსთან არსებული დროებითი საუწყებათშორისო კომისია. კომისიის ძირითადი მიზანია სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაკავშირებული სახელმწიფო შესყიდვების ნუსხისა და შესყიდვების განხორციელების წესის პროექტის შემუშავება და საქართველოს მთავრობისთვის დასამტკიცებლად წარდგენა.

ამ კომისიების სტრუქტურას, შემადგენლობას და საქმიანობის წესს ამტკიცებს საქართველოს პრეზიდენტი.

აღსანიშნავია, რომ 2013 წელს საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოსგან დამოუკიდებლად საქართველოს მთავრობის დადგენილებით შეიქმნა სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო⁸⁵⁵, თუმცა საქართველოს პრეზიდენტის საკონსტიტუციო სტატუსის გათვალისწინებით, რომელიც მას ქვეყნის უშიშროების მთავარ გარანტად განსაზღვრავს და შესაბამისი ექსკლუზიური უფლებამოსილებებით აღჭურავს, სახელისუფლებო უფლებამოსილებათა ამგვარი დუბლირება უარყოფითი გავლენის მქონე შეიძლება აღმოჩნდეს ქვეყნის უშიშროებისათვის საფრთხის შემცველი ვითარების შექმნისას უმაღლეს ორგანოთა ეფექტური ფუნქციონირებისთვის.

1.3.5 საბჭოს უფლებამოსილებები

საქართველოში ეროვნული უშიშროების საბჭო აღჭურვილია უფლებამოსილებებით, რომლებიც სცილდება სახელმწიფოს უშიშროებისა და ეროვნული თავდაცვის უსაფრთხოების სფეროებს. ამ გარემოებისა და საქართველოს კონსტიტუციის ბოლო რედაქციით პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის უფლებამოსილებების ახლებურად გადანაწილების გათვალისწინებით, უახლოეს მომავალში მოსალოდნელია ეროვნული უშიშროების საბჭოს კომპეტენციების დაზუსტდება, ხოლო ზოგიერთ შემთხვევაში – შეკვეცა.

საქართველოს კანონმდებლობა საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოს სახელმწიფოს თავდაცვისა და უსაფრთხოებისათვის მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებები ფართო სპექტრით აღჭურავს. საბჭოს ძირითად კომპეტენციებს მიეკუთვნება: საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციისა და სახელმწიფოს სტრატეგიის შემუშავება თავდაცვის, სახელმწიფო უშიშროების, სამართალდაცვის, კორუფციასთან ბრძოლის, საგარეო პოლიტიკისა და ქვეყნის უსაფრთხოების სფეროებში; საქართველოს თავდაცვის მიზნით ქვეყანაში სხვა სახელმწიფოს სამხედრო ძალების შემოყვანის, გამოყენებისა და გადაადგილების საკითხის განხილვა და საქართველოს სამხედრო ძალების რაოდენობების შესახებ წინადადებების შემუშავება; საქართველოს პრეზიდენტის მიერ საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებული საკითხების განხილვა, საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოებისთვის საფრთხის შემცველი ყველა ტიპის კრიზისული სიტუაციის მართვის ხელმძღვანელობა, ქვეყნის უსაფრთხოების სფეროში არსებული შიდა და გარე საფრთხეების შეფასება და პროგნოზირება; პარლამენტისთვის სამხედრო ძალების რაოდენობის შესახებ საკითხის დასამტკიცებლად წარდგენა; სამხედრო ძალების მშენებლობისა და განმტკიცების პროგრამებს და მათი განხორციელების საშუალებების, სამხედრო ძალების სამხედრო და სამოხილიზაციო საკითხების, სამხედრო მრეწველობის საკითხების, სამხედროკადრების მომზადებისა და მოხილიზაციის საკითხების განხილვა; საერთაშორისო კონფლიქტების ზონებში არსებული მდგომარეობის შესწავლა და პროგნოზირება, კოლექტიური უშიშროების სისტემასთან საქართველოს თანამშრომლობისათვის წინადადებების შემუშავება; ქვეყნის სასიცოცხლო ინტერესების საწინააღმდეგო შიდა და გარე საფრთხეების პროგნოზირების, გამოვლენისა და თავიდან აცილებისათვის აუცილებელ ღონისძიებათა შემუშავება და საქართველოს პრეზიდენტისათვის წარდგენა, აგრეთვე, მოვლენათა მძიმე პოლიტიკური, სოციალური, ეკონომიკური, ეკოლოგიური და სხვა შე-

დეგების თავიდან აცილების მიზნით წინადადებების შემუშავება; საქართველოს უშიშროებისა და დავდაცვის საკითხებზე კანონებისა და სხვა ნორმატიული აქტების პროექტების მომზადება; სახელმწიფოს თავდაცვისა და უშიშროების სფეროში სახელმწიფო უწყებების საქმიანობის კონტროლი; სახელმწიფოს ნორმალური ფუნქციონირებისათვის აუცილებელ ღონისძიებათა შემუშავება და მათი განხორციელების კონტროლი; საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული სხვა უფლებამოსილებების განხორციელება.

1.3.6. ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია

„საერთაშორისო უსაფრთხოების სფეროში მომხდარმა ცვლილებებმა, ახალი ტიპის საფრთხეების წარმოშობის საშიშროებამ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში საქართველოს ინტეგრირების მტკიცე გადაწყვეტილებამ“⁸⁵⁶, მათ შორის, საქართველოსა და ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანოზაციას (NATO) შორის დადებული „ინდივიდუალური თანამშრომლობის სამოქმედო გეგმით“ (IPAP) განსაზღვრული ვალდებულებების შესრულების აუცილებლობამ განაპირობა უსაფრთხოების ეფექტიანი მექანიზმების შემუშავების აუცილებლობა. ამ მიზნით 2004 წელს ეროვნული უშიშროების საბჭოს დაეკალა ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციის შემუშავება და მისი საქართველოს პრეზიდენტისა და პარლამენტისათვის დასამტკიცებლად წარდგენა.

2011 წელს საქართველოს პარლამენტმა დაამტკიცა საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია, რომელიც, მისი შინაარსის გათვალისწინებით, უპრეცედენტოდ მასშტაბურ დოკუმენტს წარმოადგენს. იგი მოიცავს საქართველოს სახელმწიფოს წინაშე არსებული საფრთხეების იდენტიფიცირებას და მათ წინააღმდეგ ბრძოლისათვის პრევენციული პოლიტიკის ძირითად ასპექტებს. აღნიშნულ დოკუმენტში წარმოდგენილია შემდეგი ძირითადი საკითხები: **საქართველოს ეროვნული ღირებულებები (სუვერენიტეტი და ტერიტორიული მთლიანობა, თავისუფლება, დემოკრატია და კანონის უზენაესობა, უსაფრთხოება, კეთილდღეობა და მშვიდობა), საქართველოს ეროვნული ინტერესები, სახელმწიფოს წინაშე არსებული საფრთხეები, რისკები და გამოწვევები, საქართველოს უსაფრთხოების პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებები.**

საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციის მიხედვით, საქართველოს წინაშე არსებულ ძირითად საფრთხეებსა და რისკებს წარმოადგენს რუსეთის ფედერაციის მხრიდან საქართველოს ტერიტორიის ოკუპაცია, ახალი სამხედრო აგრესიის რისკი და ოკუპირებული ტერიტორიიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა უფლებების დარღვევა, კავკასიაში არსებული კონფლიქტები, საერთაშორისო ტერორიზმი და ორგანიზებული დანაშაული, ეკონომიკური, სოციალური, ეკოლოგიური, ენერგეტიკული და დემოგრაფიული გამოწვევები, კიბერუსაფრთხოება, სამოქალაქო ინტეგრაციასთან დაკავშირებული გამოწვევები და კულტურული მემკვიდრეობის ძეგლების დაზიანება/განადგურება.

საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია არ შემოიფარგლება მხოლოდ საქართველოს სამხედრო თავდაცვისა და უშიშროება/უსაფრთხოების საკითხებით და სახელმწიფოს პერსპექტიული განვითარებისთვის აუცილებელი მიმართულებების ანალიზისა და პრობლემების გადაჭრის გზების მოძიებას გულისხმობს.

2. საქართველოს ეროვნული ბანკი

2.1. საქართველოს ეროვნული ბანკის ისტორიული გზა

საქართველოში ერთიანი ცენტრალური ბანკის ჩამოყალიბება საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის პერიოდს უკავშირდება. მის შექმნამდე ცენტრალური ბანკის ფუნქციებს რუსეთის საიმპერიო ბანკის თბილისის განყოფილება ასრულებდა, რომელსაც 1917 წლის ოქტომბრის გადატრიალების შემდეგ რუსეთთან ყოველგვარი კავშირი გაწყვეტილი ჰქონდა და საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის ფინანსთა მინისტრის ზედამხედველობის ქვეშ მუშაობდა.⁸⁵⁷ ჯერ კიდევ 1918 წელს საქართველოს მთავრობას წარედგინა სახელმწიფო ბანკის თაობაზე კანონპროექტი, რომელიც მხოლოდ 1919 წლის ბოლოს მიიღო საქართველოს დამფუძნებელმა კრებამ.⁸⁵⁸ ამასთან, კანონს დაერთო სახელმწიფო ბანკის წესდება, რომელმაც დაწვრილებით განისაზღვრა სახელმწიფო ბანკის უფლებამოსილებები, ამოცანები და მიზნები.⁸⁵⁹

საქართველოს სახელმწიფო ბანკი ამოქმედდა 1920 წლის ივლისიდან და მის თავმჯდომარედ ფინანსისტი იასონ ლორთქიფანიძე აირჩიეს.⁸⁶⁰ მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფო ბანკმა ძალზე მცირე ხანი იარსება (დაახლოებით 100 დღე), მან მნიშვნელოვანი საქმის გაკეთება შეძლო: გაატარა ფულის რეფორმა, შექმნა უცხოური სავალუტო რეზერვები, მიმოქცევიდან ამოიღო ამიერკავკასიის კომისარიატის ბონები, მოაწესრიგა ფასები პირველადი მოხმარების საქონელზე და ა.შ.⁸⁶¹

საქართველოს ანექსიის შემდეგ ცენტრალური ბანკის ფუნქციებს „საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის სახალხო ბანკი“ ასრულებდა, რომელიც ცენტრალური საბჭოთა ბანკის ფილიალი იყო⁸⁶² და მხოლოდ ფორმალურ წარმონაქმნს წარმოადგენდა. 1991 წელს საქართველოს უზენაესი საბჭოს გადაწყვეტილებით საქართველოს რესპუბლიკის საკუთრებად იქნა აღიარებული საბჭოთა საქართველოს სახელმწიფო ბანკი, რომელიც შემდეგში საქართველოს რესპუბლიკის ეროვნულ ბანკად გარდაიქმნა. 1995 წელს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო ორგანული კანონი „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“, რომელიც 2009 წლის 1 წლიდან ძალადაკარგულად გამოცხადდა და ამოქმედდა „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ ახალი ორგანული კანონი, რომელმაც ძირითადად შეცვალა ეროვნული ბანკის შესახებ საკანონმდებლო კონცეფცია.

2.2. ეროვნული ბანკის სტატუსი და ფუნქციები

საქართველოს კონსტიტუცია განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობს რამდენიმე მნიშვნელოვან საკონსტიტუციო ორგანოს, რომელთაგან ერთ-ერთი გამორჩეულია საქართველოს ეროვნული ბანკი, რომლის სტატუსი და უფლებამოსილებები განისაზღვრება, როგორც საქართველოს კონსტიტუციის მე-6 თავითა (95-ე და 96-ე მუხლები) და „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით.

საქართველოს ეროვნული ბანკი არის საქართველოს ცენტრალური ბანკი, ბანკთა ბანკი, საქართველოს მთავრობის ბანკირი და ფისკალური აგენტი. იგი საჯარო სამართლის

იურიდიული პირია. ეროვნული ბანკი თავის საქმიანობაში ხელმძღვანელობს საქართველოს კონსტიტუციით, „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით, საქართველოს კანონმდებლობით და ეყრდნობა საერთაშორისო საბანკო პრაქტიკაში მიღებულ წესებსა და ჩვევებს. მას უფლება აქვს, დამოუკიდებლად დადოს ხელშეკრულებები, დამოუკიდებლად შეიძინოს უძრავი და მოძრავი ქონება და ფლობდეს და განკარგავდეს მას, გამოვიდეს მოსარჩელედ და მოპასუხედ, დამოუკიდებლად შეასრულოს მისთვის დაკისრებული ფუნქციები.

ეროვნული ბანკის ძირითადი ამოცანაა ფასების სტაბილურობის უზრუნველყოფა. ეროვნულმა ბანკმა უნდა უზრუნველყოს საფინანსო სისტემის სტაბილურობა და გამჭვირვალობა და ხელი უნდა შეუწყოს ქვეყანაში მდგრად ეკონომიკურ ზრდას, თუ ეს შესაძლებელია ისე, რომ საფრთხე არ შეექმნას მისი ძირითადი ამოცანის შესრულებას. მისი მოვალეობაა, ასევე, საკონსულტაციო დახმარება გაუწიოს საქართველოს პრეზიდენტსა და საქართველოს მთავრობას ეროვნული ბანკის საქმიანობასთან დაკავშირებულ ან მისი კომპეტენციის სფეროში შემავალ ყველა საკითხზე.

კანონმდებლობის თანახმად, საქართველოს ეროვნული ბანკის ძირითადი ფუნქციებია: შემეშუაოს და განახორციელოს ფულად-საკრედიტო და სავალუტო პოლიტიკა საქართველოს პარლამენტის მიერ განსაზღვრული ძირითადი მიმართულებების შესაბამისად; განახორციელოს საფინანსო სექტორის ზედამხედველობა; უზრუნველყოს ფულად-საკრედიტო სისტემის ფუნქციონირება; ფლობდეს, შეინახოს და განკარგოს ოფიციალური საერთაშორისო რეზერვები; იყოს საქართველოს მთავრობის ბანკირი და ფისკალური აგენტი; ხელი შეუწყოს საგადახდო სისტემის უსაფრთხო, მდგრად და ეფექტიან ფუნქციონირებას; განახორციელოს საქართველოს ფულის ნიშნების ემისია; საერთაშორისო სტანდარტებისა და მეთოდოლოგიების შესაბამისად აწარმოოს და გაავრცელოს ქვეყნის საფინანსო და საგარეო სექტორების სტატისტიკა; შეასრულოს ამ ორგანული კანონით განსაზღვრული სხვა ფუნქციები.

ეროვნული ბანკი საფინანსო სისტემის მომწესრიგებელი ორგანოა, რომელიც საზედამხედველო ფუნქციებითაა აღჭურვილი, ამიტომაც მის მიმართ გარკვეული აკრძალვები მოქმედებს. „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით პირდაპირ გათვალისწინებული განსაკუთრებული შემთხვევების გარდა, ეროვნულ ბანკს ეკრძალება: ა) განახორციელოს ფინანსური დახმარება ნებისმიერი ფორმით, მათ შორის, პირდაპირი გასესხების, უსასყიდლო სესხის ან პირობითი ვალდებულებების კრედიტის ყიდვის, კრედიტში წილობრივი მონაწილეობის გზით ან სხვა ვალდებულებებით თავის თავზე სასესხო ან პირობითი ვალდებულებების აღებით; ბ) განახორციელოს კომერციული საქმიანობა, შეიძინოს აქციები; გ) ყიდვის ან იჯარით აღების გზით ან სხვა სახით შეიძინოს სრული ან ნაწილობრივი უფლება უძრავ ქონებაზე, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც აუცილებელი ან მიზანშეწონილია შენობის გამოყენება ადმინისტრაციული საქმიანობისათვის, ოპერაციების ჩატარებისათვის, ამ ორგანული კანონით გათვალისწინებული ამოცანების შესრულებასთან დაკავშირებული სხვა გარემოებისათვის; დ) გასცეს სესხი საქართველოს მთავრობასა და სახელმწიფო დაწესებულებებზე.

ეროვნული ბანკის დამოკიდებლობა საკონსტიტუციო დონეზეა უზრუნველყოფილი. მართალია, ის სახელმწიფო ორგანოა, თუმცა სხვა სახელმწიფო ორგანოები და სახელისუფლო ვერტიკალი მის მიმართ განსაკუთრებულ დამოკიდებულებას უნდა ამჟღავნებდნენ. **საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სხვა ორგანოებს უფლება არა აქვთ, ჩაერიონ მის საქმიანობაში ან განახორციელონ მონიტორინგი**, გარდა საქართველოს კონსტიტუციითა და ამ ორგანული კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა. **ეროვნული ბანკი ეკონომიკურად დამოუკიდებელია და ყველა ხარჯს უზრუნველყოფს საკუთარი სახსრებით**. ეროვნული ბანკი პასუხს არ აგებს საქართველოს სახელმწიფოს ვალდებულებებზე და პირიქით, საქართველოს სახელმწიფო პასუხს არ აგებს ეროვნული ბანკის ვალდებულებებზე, გარდა „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა. ეროვნული ბანკი, მისი აქტივები, ქონება და შემოსავალი, აგრეთვე, მის მიერ განხორციელებული საქმიანობა და ოპერაციები თავისუფლდება ყოველგვარი სახელმწიფო გადასახადის, სახელმწიფო გადასახდელის, მოსაკრებლისა და სახელმწიფო ბაჟისაგან.

ეროვნული ბანკი ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე და ყოველწლიურად წარუდგენს მას თავისი საქმიანობის ანგარიშს.

2.3. ეროვნული ბანკის მმართველობა და სტრუქტურა

2.3.1. ეროვნული ბანკის საბჭო

ეროვნული ბანკის საბჭოს ეროვნული ბანკის უმაღლესი ორგანოა, ეროვნული რო-მელიც უმაღლეს ხელმძღვანელობასა და ზედამხედველობას უწევს ეროვნული ბანკის საქმიანობას. საბჭო 7 წევრისგან შედგება, რომელთაც საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით 7 წლის ვადით სითითი შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს პარლამენტი. ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრები არიან საქართველოს ან უცხო ქვეყნის მოქალაქეები, პროფესიონალები ეკონომიკის, ფინანსების ან სხვა შესაბამის დარგში და გამორჩეულნი პატიოსნებით. ეროვნული ბანკის საბჭოს შემადგენლობაში სხვა შესაბამისი დარგის (გარდა ეკონომიკისა და ფინანსებისა) პროფესიონალთა რაოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს ორს. თუ ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრთა რაოდენობა 4-ს არ აღემატება, საბჭო არ არის უფლებამოსილი, შეასრულოს თავისი ფუნქციები.

ეროვნული ბანკის საბჭოს თავმჯდომარეობს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტი. ეროვნული ბანკის საბჭოს შემადგენლობაში, გარდა საბჭოს თავმჯდომარისა, შედის ეროვნული ბანკის ორი ვიცე-პრეზიდენტი და სხვა წევრები.

ეროვნული ბანკის საბჭოს უფლებამოსილებები განისაზღვრება „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით. ეროვნული ბანკის საბჭო უფლებამოსილია: ა) განიხილოს და დაამტკიცოს საერთაშორისო რეზერვების მართვისა და განკარგვის ძირითადი პრინციპები; ბ) დაადგინოს სხვა ქვეყნების ვალუტების მიმართ ეროვნული ვალუტის ოფიციალური გაცვლითი კურსის განსაზღვრის წესი; გ) დაამტკიცოს ეროვნული ბანკის ადმინისტრაციული და კაპიტალური ხარჯების ბიუჯეტი; დ) შექმნას სპეციალური დანიშნულების რეზერვები; ე) განიხილოს, დაამტკიცოს და სა-

ქართველოს პარლამენტს წარუდგინოს ეროვნული ბანკის წლიური საქმიანობის ანგარიში და საფინანსო ანგარიშგებანი; ვ) გამოსცეს სამართლებრივი აქტები; ზ) განსაზღვროს საფინანსო სექტორის საქმიანობის ზედამხედველობისა და რეგულირების ძირითადი მიმართულებები; თ) დაამტკიცოს ეროვნული ბანკის ორგანიზაციული სტრუქტურა და დებულება; ი) შეასრულოს „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით განსაზღვრული სხვა ფუნქციები.

ეროვნული ბანკის საბჭოს სხდომა ტარდება კვარტალში ერთხელ მაინც. ეროვნული ბანკის საბჭოს სხდომას წარმართავს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტი, ხოლო მისი არყოფნის შემთხვევაში – პრეზიდენტის მოვალეობის შემსრულებელი. სხდომა უფლებამოსილია, თუ მასში მონაწილეობს ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრთა ნახევარზე მეტი, რომელთაგან ერთი უნდა იყოს თვით ეროვნული ბანკის პრეზიდენტი ან მისი მოვალეობის შემსრულებელი.

ეროვნული ბანკის საბჭოს გადაწყვეტილება მიიღება ეროვნული ბანკის საბჭოს სხდომაზე დამსწრე წევრების ხმათა უბრალო უმრავლესობით. ეროვნული ბანკის საბჭოს თითოეულ წევრს აქვს ერთი ხმა. ხმის უფლება აქვს მხოლოდ სხდომის მონაწილე წევრს. ხმების თანაბრად გაყოფის შემთხვევაში გადაწყვეტია ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის ხმა, ხოლო მისი არყოფნის შემთხვევაში – ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის მოვალეობის შემსრულებლის ხმა.

2.3.2. ეროვნული ბანკის პრეზიდენტი

საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტი თავმჯდომარეობს ეროვნული ბანკის საბჭოს. ეროვნული ბანკის პრეზიდენტს ეროვნული ბანკის საბჭოს წარდგინებით, საბჭოს წევრთაგან თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი. ეროვნული ბანკის პრეზიდენტი თანამდებობიდან გათავისუფლების საფუძველია: ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრობის შეწყვეტა; „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-13 მუხლის შესაბამისად ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრის თანამდებობის დაკავების უფლების დაკარგვა; ჯანმრთელობის მდგომარეობის ან სასამართლოს მიერ ქმედუუნაროდ ცნობის გამო მოვალეობის ვერ შესრულება და გარდაცვალება.

ეროვნული ბანკის პრეზიდენტი საკმაოდ ფართო უფლებამოსილებებითაა აღჭურვილი, რომელთაც დაწვრილებით განსაზღვრავს ორგანული კანონი. იგი ხელმძღვანელობს ეროვნული ბანკის საქმიანობას; წარმოადგენს ეროვნულ ბანკს მესამე პირებთან; თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს ეროვნული ბანკის მოსამსახურეებს; ანაწილებს ფუნქციებს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტსა და ვიცე-პრეზიდენტებს შორის, აგრეთვე ეროვნული ბანკის მოხელეებს შორის; უფლებამოსილია დაესწროს საქართველოს მთავრობის სხდომას ხმის უფლების გარეშე; განსაზღვრავს ეროვნული ბანკის საშტატო ნუსხას და მოსამსახურეთა თანამდებობრივი სარგოების ოდენობას, ასევე ყველა სახის დამატებითი სარგებლის ოდენობას; განსაზღვრავს ეროვნულ ბანკში საქმისწარმოების ერთიან წესს; გამოსცემს სამართლებრივ აქტებს; ქმნის სათათბირო და საკონსულ-

ტაციო ორგანოებს (კომიტეტი, კომისია); ასრულებს „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით განსაზღვრულ სხვა ფუნქციებს.

ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის არყოფნის შემთხვევაში მის მოვალეობას ასრულებს ერთ-ერთი ვიცე-პრეზიდენტი. ეროვნული ბანკის პრეზიდენტს ჰყავს ორი ვიცე-პრეზიდენტი, რომელთაც ბანკის პრეზიდენტის წარდგინებით, ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრთა შემადგენლობიდან თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი. ვიცე-პრეზიდენტების გათავისუფლების საფუძვლები ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის თანამდებობიდან გათავისუფლების საფუძვლების ანალოგიურია და მოცემულია „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონში.

2.4. ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრისა და პრეზიდენტის სტატუსი

ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრი მაღალი სამართლებრივი სტატუსითა და ლეგიტიმაციით სარგებლობს, ვინაიდან საბჭოს წევრი პრეზიდენტის წარდგინებით პარლამენტის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერით აირჩევა. **დასაშვებია ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრის ხელახლა არჩევა.** ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრის უფლებამოსილების ვადად შეწყვეტის შემთხვევაში მის მაგივრად აირჩევა ახალი წევრი ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრის უფლებამოსილების სრული ვადით.

ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრის გადაყენება შეიძლება მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციის 64-ე მუხლის შესაბამისად, იმპიჩმენტის პროცედურით, საქართველოს პარლამენტის გადაწყვეტილებით. ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრი შეიძლება გადადგეს თანამდებობიდან, თუ ამის შესახებ წერილობითი განცხადებით მიმართავს საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარეს გადადგომამდე არა უგვიანეს 2 თვისა. ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრი თანამდებობიდან გადადგარად მიიჩნევა განცხადებაში მითითებული თარიღიდან.

ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრი, გარდა ეროვნული ბანკის პრეზიდენტისა და ვიცე-პრეზიდენტებისა, არ არის საჯარო მოსამსახურე. ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრი, გარდა ეროვნული ბანკის პრეზიდენტისა და ვიცე-პრეზიდენტებისა, იმავდროულად არ შეიძლება იყოს: საჯარო მოსამსახურე, იურიდიული პირის ხელმძღვანელი, საქართველოს საფინანსო სექტორის წარმომადგენლის ან მასთან დაკავშირებული იურიდიული პირის თანამშრომელი. ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრს და მისი ოჯახის წევრებს არა აქვთ უფლება, იყვნენ საქართველოს საფინანსო სექტორის წარმომადგენლის ან მასთან დაკავშირებული იურიდიული პირის პარტნიორი.

ეროვნული ბანკის საბჭოს მოქმედ ან ყოფილ წევრს, ეროვნული ბანკის თანამშრომელს ან აუდიტორს არ აქვს კონფიდენციალურ ინფორმაციასთან არაუფლებამოსილი პირის დაშვების უფლება, აგრეთვე უფლება გათქვას, გაავრცელოს ან პირადი სარგებლობისათვის გამოიყენოს ასეთი ინფორმაცია. ცნობები ფიზიკური და იურიდიული პირების ანგარიშების ან/და ოპერაციების, მესამე პირების შესახებ შეიძლება გაიცეს მხოლოდ სასამართლოს გადაწყვეტილების საფუძველზე.

ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრობის ვადის ამოწურვის ან ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრობისგან გათავისუფლების შემთხვევაში ეროვნული ბანკის პრეზიდენტს და ვიცე-პრეზიდენტებს 6 თვის განმავლობაში ეკრძალებათ საქართველოს საფინანსო სექტორში მუშაობა. ამ შემთხვევაში, ეროვნული ბანკის პრეზიდენტს და ვიცე-პრეზიდენტებს 6 თვის განმავლობაში უნარჩუნდებთ არსებული თანამდებობრივი სარგოები.

2.5. ეროვნული ბანკი და საქართველოს ეროვნული ვალუტა – ლარი

საქართველოს ფულის ერთეულია „ლარი“. ლარი შედგება 100 „თეთრისაგან“. ლარი არის გადახდის ერთადერთი კანონიერი საშუალება საქართველოს ტერიტორიაზე, გარდა თავისუფალი ინდუსტრიული ზონებისა, თავისუფალი ვაჭრობის პუნქტებისა ან/და ეროვნული ბანკის მიერ განსაზღვრული შემთხვევებისა. ეროვნული ბანკის მიერ მიმოქცევაში გაშვებული ან რეალიზებული ლარის ბანკნოტები და მონეტები არის ეროვნული ბანკის უპირობო ვალდებულება ნომინალური ღირებულებით, გარდა იმ ბანკნოტებისა და მონეტებისა, რომლებიც ამოღებულია მიმოქცევიდან ან/და განეკუთვნება ნუმიზმატიკურ ფასეულობას.

მხოლოდ ეროვნულ ბანკს აქვს როგორც მიმოქცევისათვის, ისე საკოლექციო ან/და სხვა საჭიროებისათვის განკუთვნილი ლარის ბანკნოტებისა და მონეტების დამზადებისა და საქართველოს ტერიტორიაზე მათი ემისიის უფლება. ლარის ბანკნოტებსა და მონეტებზე საავტორო უფლებების მფლობელია ეროვნული ბანკი. ლარის ბანკნოტებისა და მონეტების ნომინალს, ზომას, წონას, რაოდენობას, გაფორმებას, მასალასა და სხვა მას-ასიათებლებს განსაზღვრავს ეროვნული ბანკის საბჭო.

ეროვნული ბანკი უზრუნველყოფს როგორც ფულის ნიშნების, ისე ლარის ბანკნოტებისა და მონეტების დამზადებისათვის საჭირო ორიგინალური მასალებისა და სხვა ფასეულობების საიმედო შენახვას. ეროვნული ბანკი უშუალოდ აკონტროლებს ნაღდი ფულის მარაგს, ადგენს მისი ემისიის გეგმას, უზრუნველყოფს საქართველოს ეკონომიკას ლარის ბანკნოტებითა და მონეტებით.

ფულის ნიშნების გაყალბება აკრძალულია და ისჯება კანონით. **ეროვნული ბანკი მთავარი ექსპერტია ლარის ბანკნოტებისა და მონეტების, ზოლო საქართველოს ტერიტორიაზე ექსპერტია უცხოური ვალუტის ბანკნოტებისა და მონეტების ნამდვილობის დადგენის საქმეში.** საქართველოს ტერიტორიაზე ლარის ბანკნოტებისა და მონეტების რეპროდუცირება შესაძლებელია მხოლოდ ეროვნული ბანკის საბჭოს მიერ დადგენილი წესის შესაბამისად.

ლართან დაკავშირებული დაწვრილებითი მოწესრიგება და მასთან მიმართებით ეროვნული ბანკის უფლება-მოვალეობები მოცემულია „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში.

თავი XIII
ადამიანის ძირითადი უფლებები და უფლების
დაცვის ძირითადი მექანიზმები საქართველოში

1. ადამიანის ძირითადი უფლებების ზოგადი მიმოხილვა

1.1. შესავალი

ადამიანის უფლებების დაცვა ნებისმიერი დემოკრატიული სახელმწიფოს უმთავრესი ფუნქცია და ამოცანაა. სახელმწიფოს ერთ-ერთი ძირითადი მიზანი ისეთი მართლწესრიგის ორგანიზებაა, სადაც უზრუნველყოფილი იქნება ყველა ადამიანის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები⁸⁶³. ეს მიზანი სახელმწიფოს მხრიდან პოზიტიური ვალდებულებების შესრულებით მიიღწევა – დაიცვას ადამიანის უფლებები მესამე პირთა მიერ დარღვევისაგან, თუმცა ეს შეიძლება სახელმწიფო ორგანოების მხრიდან თვითნებობისა და კონსტიტუციით გარანტირებულ უფლებებში ჩარევისაგან დაცვას გულისხმობდეს, რაც შესაბამისი სამართლებრივი მექანიზმებით უნდა განხორციელდეს. ასეთი დაცვის სამართლებრივ საფუძველს კი უმაღლესი იურიდიული ძალის მქონე სამართლებრივი აქტი – კონსტიტუცია უნდა ქმნიდეს.

საქართველოს კონსტიტუცია, როგორც პოზიტიური სამართლის ნორმების ერთობლიობა, მიმართულია დემოკრატიული საზოგადოებრივი წესწყობილების ჩამოყალიბებისაკენ. ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვა და უზრუნველყოფა სახელმწიფოს კონსტიტუციური მოვალეობაა. საქართველოს კონსტიტუციის პრეამბულა განსაზღვრავს, რომ საქართველოს მოქალაქეთა ურყევი ნებაა, დაამკვიდრონ დემოკრატიული საზოგადოებრივი წესწყობილება, უზრუნველყონ ეკონომიკური თავისუფლება, სოციალური და სამართლებრივი სახელმწიფო, ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვა.

1.2. მცირე ისტორიული ექსკურსი

თუ ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების წარმოშობისა და განვითარების ისტორიას დავაკვირდებით, აღმოვაჩინთ, რომ ძირითადი უფლებების ისტორია სახელმწიფო ხელისუფლების შეზღუდვის ისტორიაა. ძირითადი უფლებების დაცვის მოთხოვნას ყოველთვის სახელმწიფოს ან მისი წარმომადგენლების მხრიდან განხორციელებული ძალმომრეობითი ქმედებები განაპირობებდა. შესაბამისად, ადამიანთა კონკრეტული ჯგუფი მუდამ ცდილობდა სახელმწიფო ხელისუფლების რეპრესიული მექანიზმი განსაზღვრულ ჩარჩოებში მოექცია და შეეზღუდა. ამის მაგალითად მთელი რიგი ისტორიული დოკუმენტების მოხმობა შეიძლება, რომელთა შექმნას სახელმწიფოს მხრიდან ადამიანის უფლებების დარღვევა უსწრებდა წინ. შედეგად, დროთა განმავლობაში, სხვადასხვა სამართლებრივ აქტში მოცემულმა ძირითადმა უფლებებმა ჩანასახოვანი მდგომარეობიდან თანამედროვე, სრულყოფილი ფორმა შეიძინა და ჩამოყალიბდა ნორმა-პრინციპებად,

რომლებიც აღიარებული და უზრუნველყოფილია თანამედროვე სახელმწიფოთა მიერ, დადგენილია მათი დაცვის მრავალფეროვანი მექანიზმები.

სამართლის მკვლევართა შეხედულებით, პირველად, ადამიანის ძირითადი უფლებების დაცვის შესახებ მოთხოვნა ჩამოყალიბდა 1215 წლის 15 ივნისის დოკუმენტში – Magna Carta Libertatum. თავისუფლების დიდი ქარტია 63 მუხლს მოიცავს და ინგლისის მეფესა და დიდგვაროვანთა შორის დადებულ, ამ უკანასკნელთა უფლებების აღიარების შესახებ შეთანხმებას წარმოადგენს. დოკუმენტის ტექსტის უმეტესი მუხლები დიდგვაროვანთა ფენის ინტერესების დაცვას ისახავდა მიზნად, თუმცა მასში მაინც მოიპოვება დღეისათვის უმნიშვნელოვანესი უფლებების წანამძღვრები, მაგ., თავისუფლების უკანონოდ აღკვეთის აკრძალვა, საკუთრების უფლების ჩამორთმევის დაუშვებლობა, პირის ქვეყნიდან გაძევების დაუშვებლობა და სხვ.

აღსანიშნავია, ასევე, ინგლისში, 1679 წელს მიღებული „ჰაბეას კორპუს აქტი“ (Act of Habeas Corpus) და „ბილი უფლებათა შესახებ“ (Bill of Rights). ინგლისის მეფე ჩარლზ II-ის მეფობის პერიოდში პარლამენტის მიერ მიღებული დოკუმენტი ადამიანის საპროცესო უფლებების აღიარების მნიშვნელოვან საისტორიო წყაროს წარმოადგენს, რომელმაც ადამიანის საპროცესო უფლებების რეალიზაციის მსოფლიო პრაქტიკაზე დიდი გავლენა მოახდინა და „პიროვნების ხელშეუხებლობისა და დაკავებული პირის სასამართლოსათვის წარდგენის პრინციპები სამართლებრივი სახელმწიფოს ატრიბუტად აქცია“⁸⁶⁴.

განსაკუთრებით აღსანიშნავია 1776 წლის 12 ივნისის ამერიკის შეერთებულ შტატებში მიღებული საკონსტიტუციო მნიშვნელობის აქტი – „ვირჯინიის უფლებათა ბილი“ (Virginia Bill of Rights). დოკუმენტის მნიშვნელოვნებას ძირითად უფლებათა გადმოცემის სრულყოფილება განაპირობებს: თუ მანამდე არსებულ დოკუმენტებში ჩამოყალიბებული უფლებები ჩანასახოვან მდგომარეობაში იყო, „ვირჯინიის უფლებათა ბილი“ უკვე თანამედროვე ტიპის უფლებებს აღიარებდა. „მასში თანაბრად არის შერწყმული ევროპული ბუნებითი სამართალი და ინგლისური სამართლის ტრადიციები“⁸⁶⁵. ბილი, მართალია, არ ძირითად უფლებათა სიმრავლით გამოირჩევა (რელიგიისა და პრესის თავისუფლება, ძირითადი საპროცესო უფლებები), თუმცა თავად ამ აქტის მიღებამ სხვა შტატებში მსგავსი დოკუმენტების მიღებას მისცა ბიძგი, რამაც საბოლოოდ განაპირობა ამერიკის შეერთებული შტატების კონსტიტუციაში „უფლებათა ფედერალური ბილის“ სახელწოდებით 10 დამატების შეტანა, რომლებიც დღესაც მოქმედი კონსტიტუციის შეადგენელი ნაწილებია.

მნიშვნელოვანი დოკუმენტია „ადამიანისა და მოქალაქის უფლებათა დეკლარაცია“, რომელიც 1789 წლის 26 აგვისტოს საფრანგეთში იქნა მიღებული. დოკუმენტი ასახავს იმ დროის განმანათლებლების ძირითად იდეებს ადამიანის დაბადებით თავისუფლების, მის უფლებებში ჩაურევლობისა და მათი გაუქმების დაუშვებლობის შესახებ. მასში ყველაზე სრულყოფილადაა გადმოცემული ადამიანის ძირითად უფლებათა ჩამონათვალი, როგორც ზოგადი, ისე ძირითადი საპროცესო უფლებების ჩათვლით (უდანაშაულობის პრეზუმფცია, დაკავებისა და დაპატიმრების უფლება მხოლოდ კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში და ფორმით, სისხლის სამართლის კანონთა უკუძალა და სხვ.). აღსანიშნავია, რომ

დეკლარაციაში საფრანგეთის კონსტიტუციის პროექტის შემუშავებაზე განსაკუთრებული გავლენა მოახდინა და დღესაც საფრანგეთის მოქმედი კონსტიტუციის შემადგენელ ნაწილად მიიჩნევა.

მოგვიანებით, განსაკუთრებით მეორე მსოფლიო ომის შემდგომ პერიოდში, მიღებულ იქნა ადამიანის ძირითადი უფლებების დამცავი მნიშვნელოვანი დოკუმენტები, მათ შორის, გაეროს 1948 წლის „ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია“, ევროპის საბჭოს 1950 წლის კონვენცია „ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის შესახებ“, გაეროს 1966 წლის საერთაშორისო პაქტი „ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ“, გაეროს 1966 წლის საერთაშორისო პაქტი „სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ“ და სხვა აქტები, რომელთაც ადამიანის ძირითადი უფლებების თანამედროვე შინაარსი და მნიშვნელობა განსაზღვრეს.

საქართველოში ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის კუთხით აღსანიშნავია საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, რომელიც მაშინდელი მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის საუკეთესო გამოცდილებას და საერთოეროვნულ ქართულ საწყისებს დაეფუძნა. მასში უხვად არის წარმოდგენილი ადამიანის ძირითადი უფლებები და ხაზგასმულია სახელმწიფოს სოციალური როლი. „საქართველო უნდა შექმნილიყო კულტურული ქვეყნების „სახედ და ხატად“, იქ [კონსტიტუციაში] არსებული კანონმდებლობის შესაბამისად“⁸⁶⁶, 1921 წლის კონსტიტუციის „ყველაზე სრულყოფილ ნაწილს კი სწორედ ადამიანის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები წარმოადგენს“⁸⁶⁷. მასში გადმოცემულ ძირითად უფლებებთან ერთად (თანასწორობა, პიროვნების ხელშეუხებლობა, საცხოვრებელი ბინისა და პირადი მიმოწერის ხელშეუხებლობა, თავისუფლად გადაადგილებისა და საცხოვრებელი ადგილის თავისუფლად არჩევის შესაძლებლობა, სინდისისა და აღმსარებლობის თავისუფლება, შეკრებისა და მანიფესტაციის, საკუთარი აზრის თავისუფლად გამოხატვისა და სხვა ძირითადი უფლებები), კონსტიტუცია ცალკე აწესრიგებდა ეროვნული უმცირესობების უფლებებს, რაც 1921 წლის კონსტიტუციის პროგრესულობის კიდევ ერთი დასტურია.

1.3. ძირითადი უფლების არსი და საქართველოს კონსტიტუცია

ადამიანის ძირითადი უფლებების შესახებ კონცეფცია სათავეს ადამიანის ბუნებითი უფლებების თეორიიდან იღებს, რომლის მიხედვითაც, ყველა ადამიანი დაბადებით თავისუფალი და თანასწორია. ძირითადი უფლებების თეორიის მეცნიერულად დამუშავებასა და განვითარებაში განსაკუთრებული წვლილი შეიტანეს ფრანგმა განმანათლებლებმა, რომლებიც მიიჩნევდნენ, რომ ძირითადი უფლებები უნივერსალური, ადრესახელმწიფოებრივია და ამ უფლებებით ადამიანი სახელმწიფოს შექმნამდეც იყო აღჭურვილი. სწორედ ამიტომ, სახელმწიფოს არ შეუძლია ძირითადი უფლებების ჩამორთმევა ან მინიჭება. „ძირითადი უფლებები წინასახელმწიფოებრივია იმ გაგებით, რომ ისინი მოქმედებენ სახელმწიფოს მიმართ ყოველგვარი დასაბუთების გარეშე და პირიქით, სახელმწიფო ყოველთვის არის ვალდებული დაასაბუთოს ადამიანის უფლებების შეზღუდვის მართლზომიერება. აღ-

ნიშნული თვალსაზრისით, ძირითადი უფლებები ინდივიდისათვის უფლებაა, ხოლო სახელმწიფოსთვის – ვალდებულება“⁸⁶⁸.

ზოგადად, ძირითადი უფლება შეიძლება განიმარტოს, როგორც კონსტიტუციით დადგენილი შესაძლებლობა, რომელიც ნებას რთავს პირს, განსაზღვროს საკუთარი მოქმედების ფორმა, როგორც საკუთარი, ისე საზოგადოებრივი ინტერესების დასაკმაყოფილებლად. ძირითადი თავისუფლება – ესაა კონსტიტუციით დადგენილი შესაძლებლობა, რომელიც ნებას რთავს პირს, განხორციელოს ნებისმიერი სახის იურიდიული ხასიათის მოქმედება, გარდა იმ შეზღუდვებისა, რომლებიც კანონით არიან დადგენილი.⁸⁶⁹

ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების ზოგად მახასიათებლებს განაპირობებს შემდეგი თავისებურებანი:

ა) ძირითადი უფლებები კონსტიტუციით გარანტირებული უფლებებია. ძირითადი უფლებები განმტკიცებულია კონსტიტუციაში და თავად კონსტიტუცია არის მათი დაცვისა და ცხოვრებაში განხორციელების მთავარი გარანტი. ნებისმიერი სახელმწიფოს კონსტიტუციაში მოცემული ძირითადი უფლებები ყველა სხვა უფლების განხორციელებისათვის აუცილებელ სამართლებრივ ბაზას ქმნის. ამასთან, კონსტიტუციით განისაზღვრება ძირითად უფლებებში ჩარევის ფარგლები და ფორმა.

ბ) ძირითადი უფლებები უშუალოდ მოქმედი სამართალია. ძირითადი უფლებები არა მხოლოდ კონსტიტუციაში მოცემული დეკლარაციული ხასიათის განცხადებებია, არამედ მათ პირდაპირი მოქმედების ეფექტი აქვთ და შეიძლება სამართლის შეფარდების პროცესში უშუალოდ იქნენ გამოყენებულნი⁸⁷⁰. ადამიანის ძირითადი უფლებების პირდაპირი მოქმედება კონსტიტუციის კონკრეტული ნორმების საფუძველზე უფლებებისა და თავისუფლებების განხორციელებას ნიშნავს. ბოჭავენ რა სახელმწიფო ხელისუფლებას, არ საჭიროებენ მათი დაცვისათვის სხვა საკანონმდებლო აქტებში დაკონკრეტებას ან განვრცობას. კონსტიტუცია ადგენს ადამიანის უფლებების დაცვის ზოგადსამართლებრივ სტანდარტს. ძირითადი უფლებების მოქმედებისა და მათში ჩარევის ფარგლები, ასევე, მათი შეზღუდვის მასშტაბი კონსტიტუციით განისაზღვრება. კონსტიტუციის შესაბამისად, კანონი მხოლოდ აკონკრეტებს ძირითად უფლებებში ჩარევის პირობებსა და მათი შეზღუდვის ხარისხს.

გ) ძირითადი უფლებები წარმოადგენენ ნორმა-პრინციპებს, რომლებიც დემოკრატიული საზოგადოების თანაცხოვრების წესსა და პირობებს ადგენენ. ძირითადი უფლებები, გარდა იმისა, რომ უშუალოდ მოქმედ სამართლის სისტემას ქმნიან, ამავე დროს, ადგენენ სამართლებრივ-ღირებულებით სტანდარტს, რომლის საფუძველზეც, ძირითად უფლებათა რეალიზაცია უნდა მოხდეს. ძირითადი უფლებები თავად განსაზღვრავენ მათი განხორციელების საფუძველებს.

დ) ძირითადი უფლებები ქმნიან სამართლებრივ წესრიგს. ისინი წარმოადგენენ პირის ინდივიდუალურ უფლებებს, მაგრამ, ამავე დროს, ქმნიან საზოგადოებაში არსებულ სამართლებრივ წესრიგს – მართლწესრიგს. სწორედ ეს ფაქტი აძლევს სახელმწიფოს უფლებას, მართლწესრიგის დაცვის აუცილებლობით (სხვა ადამიანთა უფლებების დაცვის ინტერესი) ახსნას ძირითად უფლებებში ჩარევის ფაქტი. ძირითადი უფლებები, როგორც სამართლის ნორმები, აყალიბებენ ღირებულებით წესრიგს, რომელიც სამართლის მიერ

სისტემას მოიცავს. ძირითადი უფლებების დაცვა შეუძლებელი იქნებოდა, რომ არ არსებობდეს უფლებათა საერთო წესრიგი, რომელიც საერთო კონსტიტუციური წესრიგის გამოხატულებას წარმოადგენს⁸⁷¹.

ე) **ძირითადი უფლებები იცავს პირის ინდივიდუალურ ავტონომიას და ხელშეუხებლობას.** ძირითადი უფლებების დაცვის სუბიექტი არის ადამიანი, რომელიც უფლებამოსილია, მიიღოს გადაწყვეტილება ძირითადი უფლებებით სარგებლობის შესახებ – გამოიყენოს ან არ გამოიყენოს ეს უფლებები. კონსტიტუცია უზრუნველყოფს ამ უფლებების დაცვას, თუმცა მათი გამოყენების დისკრეციულ უფლებამოსილებას ადამიანს, როგორც ძირითადი უფლებების სუბიექტს, ანიჭებს. აღნიშნული შეიძლება განვიხილოთ, როგორც ქცევის კონსტიტუციურად გარანტირებული თავისუფლების ერთ-ერთი ფორმა⁸⁷². მაგრამ, თუ ძირითად უფლებებს განვიხილავთ მხოლოდ პირის ინდივიდუალურ უფლებებად და არა როგორც მართლწესრიგს, ძირითადი უფლებების დარღვევა არ გამოიწვევს არანაირ იურიდიულ შედეგს.

მეცნიერთა შორის აზრთა სხვადასხვაობაა, შეიძლება თუ არა ძირითად უფლებებად მივიჩნიოთ სხვა ისეთი უფლებები, რომლებიც კონსტიტუციაში არ არის მოცემული. მაგ., შეიძლება თუ არა ძირითადი უფლების დარღვევის საფუძველით სასამართლოსათვის მიმართვა, იმ სოციალური უფლებების დარღვევასთან დაკავშირებით, რომლებიც კონსტიტუციაში პირდაპირ არ წერია. ასეთ უფლებებს კონსტიტუციაში ნაგულისხმევ უფლებებსაც უწოდებენ⁸⁷³. საქართველოს კონსტიტუციის 42-ე მუხლის პირველი პუნქტის არ ახდენს უფლებათა დიფერენცირებას. ნორმის თანახმად, „ყოველ ადამიანს უფლება აქვს თავის უფლებათა და თავისუფლებათა დასაცავად მიმართოს სასამართლოს“. ნორმის დაცვის ობიექტს წარმოადგენს ადამიანის უფლება, მიუხედავად იმისა, არის თუ არა ეს უფლება კონსტიტუციით, კანონით თუ საერთაშორისო აქტებით განსაზღვრული.

აღნიშნული საკითხის გარშემო საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ არაერთხელ იმსჯელა, თუმცა სასამართლოს პრაქტიკაში აზრი ორად გაიყო: მეცნიერთა ნაწილი მიიჩნევს, რომ კონსტიტუციის 39-ე მუხლის საშუალებით საკონსტიტუციო სასამართლოს შეუძლია იმსჯელოს იმ დებულების დარღვევაზე, რომლებიც კონსტიტუციის მეორე თავის გარეთაა მოხსენიებული, ხოლო ნაწილის აზრით, საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენცია მხოლოდ კონსტიტუციის მეორე თავში მოცემული უფლებების დარღვევების განხილვით უნდა ამოიწუროს⁸⁷⁴.

საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, **სახელმწიფო ცნობს და იცავს ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს, როგორც წარუვალ და უზენაეს ადამიანურ ღირებულებებს.** „საქართველოს კონსტიტუციის ამ დებულებაში გადმოცემულია ადამიანის ძირითად უფლებებთან და თავისუფლებებთან სახელმწიფოს მიმართების, აგრეთვე სამართლებრივი, დემოკრატიული სახელმწიფოს უმნიშვნელოვანესი პრინციპები“⁸⁷⁵. ამასთან, სახელმწიფო არ უარყოფს ადამიანისა და მოქალაქის სხვა საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებს, თავისუფლებებსა და გარანტიებს, რომლებიც კონსტიტუციაში არ არიან მოხსენიებულნი, მაგრამ თავისთავად გამომდინარეობენ კონსტიტუციის პრინციპებიდან. ზოგიერთი სახელმწიფოსაგან განსხვავებით, რომლებიც შეიცავენ ძირითად უფლებებს პროგრამის, რეკომენდაციების და მიზნების მნიშვნელობით, საქართ-

ველოს კონსტიტუცია ძირითად უფლებებს სამართლებრივი სისტემის უმთავრეს შემადგენელ ნაწილად განიხილავს.⁸⁷⁶

საქართველოს კონსტიტუციაში მოცემული ადამიანის ძირითადი უფლებების უძრავლესობა, მართალია, არ წარმოადგენს აბსოლუტურ უფლებებს, მაგრამ მათ საყოველთაო, უნივერსალური ბუნება აქვთ, რაც იმას ნიშნავს, რომ ამა თუ იმ სახელმწიფოს მოქალაქეობის კუთვნილებისა თუ მოქალაქეობის არქონის მიუხედავად, ყოველი ადამიანის „უფლებების გაუქმება, ჩამორთმევა თუ თვითნებურად შეზღუდვა სახელმწიფოს არ შეუძლია“⁸⁷⁷, ხალხი და სახელმწიფო შეზღუდულნი არიან ამ უფლებებითა და თავისუფლებებით. კანონით შეიძლება დაწესდეს პირთა გარკვეული ჯგუფის უფლებების შეზღუდვა. მაგ., მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში მცხოვრები უცხო ქვეყნის მოქალაქეებსა და მოქალაქეობის არმქონე პირებს საქართველოს მოქალაქეების თანაბარი უფლებები და მოვალებები აქვთ, მათ მიმართ, საქართველოს კონსტიტუციითა და კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში, შესაძლებელია დაწესდეს ცალკეული შეზღუდვა (მაგ., არჩევნებში მონაწილეობის უფლება, ცალკეული პოლიტიკური თანამდებობის დაკავების უფლება და სხვ.).

1.4. ძირითადი უფლებების ადრესატი

„ძირითადი უფლებები ბოჭავს სახელმწიფო ხელისუფლებას და იცავს ინდივიდის კერძო ცხოვრების სფეროს სახელმწიფოს უკანონო ჩარევისაგან.“⁸⁷⁸ ძირითადი უფლებები ილახება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ სახელმწიფო არღვევს კონსტიტუციით დადგენილ ძირითადი უფლებების ფარგლებს ან არ ასრულებს მასზე დაკისრებულ უფლებების დაცვის ვალდებულებებს. საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 მუხლის თანახმად, „სახელმწიფო და ხალხი შეზღუდულნი არიან ამ [ძირითადი] უფლებებითა და თავისუფლებებით, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართლით“. შესაბამისად, **სახელმწიფო წარმოადგენს უფლების დაცვის გარანტს, ხოლო მისი დარღვევის შემთხვევაში – ძირითადი უფლებების დარღვევის ადრესატს.**

ძირითადი უფლების დარღვევაზე პასუხისმგებელი პირის განსაზღვრას არსებითი მნიშვნელობა აქვს უფლების დაცვის როგორც პროცესუალური თვალსაზრისით, ისე თავად ძირითადი უფლების დარღვევის ფაქტის დადასტურებისათვის: უფლების დარღვევის თაობაზე სარჩელს სასამართლო მხოლოდ იმ შემთხვევაში განიხილავს, თუ მისი ადრესატი სახელმწიფო იქნება. მხოლოდ სახელმწიფოს „ბრალით“ გამოწვეული დარღვევა განიხილება ძირითადი უფლებით დაცულ სფეროში ჩარევად.

ძირითადი უფლებებით სახელმწიფოს შებოჭვა გულისხმობს საჯარო ხელისუფლების ყველა ორგანოს მიერ კონსტიტუციით აღიარებული ძირითადი უფლებების დაცვის ვალდებულებას. ამდენად, ძირითადი უფლებების ადრესატს წარმოადგენს ხელისუფლების საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო შტოები, აგრეთვე, ყველა ის პირი, რომელიც სამართლებრივ ურთიერთობებში გამოდის სახელმწიფოს სახელით ან ახორციელებს საჯაროსამართლებრივ ფუნქციებს. სახელმწიფოს და საჯარო ხელისუფლების აპარატს არა მხოლოდ ევალება ძირითადი უფლებებით დაცულ სფეროში ჩარევისგან

თავის შეკავება, არამედ მასვე აკისრია პოზიტიური პასუხისმგებლობა, დაიცვას ძირითადი უფლებები. ძირითადი უფლებები არ ვრცელდება იმ შემთხვევაზე, როდესაც სახელმწიფო ახორციელებს კერძოსამართლებრივ საქმიანობას, თუმცა ეს ფაქტი არ ათავისუფლებს სახელმწიფოს ძირითადი უფლებების მოქმედებას და მისი დაცვის ვალდებულებას თავი აარილოს კერძო სამართლის საქმიანობის განხორციელებით ან კერძო სამართლის იურიდიული პირების დაფუძნებით.

ძირითადი უფლებებით საკანონმდებლო ხელისუფლების შეზღუდვა გულისხმობს მის ვალდებულებას, კანონშემოქმედებითი საქმიანობის პროცესში იხელმძღვანელოს ადამიანის ძირითადი უფლებების დაცვის სტანდარტით და არ დაუშვას მისი შემლახავი კანონების მიღება. პარლამენტის მიერ მიღებული კანონები, თავის მხრივ, ზღუდავს აღმასრულებელ ხელისუფლებას, რომელიც ვალდებულია ყველა გადაწყვეტილება და ქმედება დააფუძნოს კანონს, მაგრამ განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ძირითადი უფლებების სასამართლო ხელისუფლების მიერ გამოყენება და დაცვა, რადგან სწორედ სასამართლოები წყვეტენ ადამიანის უფლებების დარღვევის თაობაზე წარმოშობილ დავებს. თუ სასამართლო შეცდება, იგი დაარღვევს ადამიანის ძირითად უფლებებს და მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება შესაძლოა გაუქმდეს.

სახელმწიფო ხელისუფლება ძირითადი უფლებით შეზღუდულია საქართველოს ტერიტორიაზე. საჯარო ხელისუფლება ვალდებულია დაიცვას ადამიანის ძირითადი უფლებები 1991 წლის 21 დეკემბრის მდგომარეობით დადგენილ ტერიტორიულ ფარგლებში. თუმცა სახელმწიფოს ეკისრება პოზიტიური ვალდებულება, ადგილსამყოფელის მიუხედავად, დაიცვას საქართველოს მოქალაქეების ინტერესები და მათი ძირითადი უფლებები.

ძირითადი უფლებებით შეზღუდულნი არიან ის საჯარო და კერძო სამართლის იურიდიული პირები, რომლებიც ახორციელებენ საჯაროსამართლებრივ უფლებამოსილებებს ან სახელმწიფო ხელისუფლების მხრიდან აქვთ გადაცემული, დელეგირებული საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილება. მიიჩნევა, რომ ასეთი იურიდიული პირები თავად ახორციელებენ სახელმწიფო ხელისუფლების ფუნქციებს და ამდენად, შეიძლება წარმოადგენდნენ ძირითადი უფლების დარღვევაზე პასუხისმგებელ პირებს.

1.5. ძირითადი უფლებების სუბიექტები

საქართველოს კონსტიტუციაში მოცემული ძირითადი უფლებების მთავარ მიზანს ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვა წარმოადგენს. **ის პირები, რომელთა უფლებებსაც სახელმწიფო იცავს, ძირითადი უფლებების სუბიექტებს წარმოადგენენ.** თუმცა ყველა პირი არ არის ძირითადი უფლებებით აღჭურვილი.

კონსტიტუციის მეორე თავით დადგენილი ძირითადი უფლებები ვრცელდება ფიზიკურ პირებზე. ფიზიკურ პირებში, უპირველეს ყოვლისა, საქართველოს მოქალაქეები მოიაზრებიან. ამასთან, ძირითადი უფლების სუბიექტად ყოფნის კრიტერიუმები სამოქალაქო სამართალში ქმედუნარიანობისთვის დადგენილი კრიტერიუმებისგან განსხვავდება. ძირითადი უფლებებით არასრულწლოვანი და შეზღუდულქმედუნარიანი პირებიც სარგებლობენ. ზო-

გიერთი ძირითადი უფლების მფლობელი შეიძლება იყოს ჩანასახი (მემკვიდრეობის უფლება) და გარდაცვლილი პირიც კი (ღირსების ძირითადი უფლება).

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, უცხო ქვეყნის მოქალაქეები და მოქალაქეობის არმქონე პირები სარგებლობენ ისეთივე ძირითადი უფლებებით, როგორც საქართველოს მოქალაქეები, თუმცა კონსტიტუციითა და კანონით განსაზღვრულ გამონაკლის შემთხვევებში შესაძლებელია მათ მიმართ დაწესდეს პოლიტიკური (არჩევნებში მონაწილეობა აქტიური საარჩევნო უფლებით, უმაღლეს სახელმწიფო თანამდებობაზე არჩევა და ა.შ.) და სხვა სახის შეზღუდვები.

ძირითადი უფლებების დაცვის სუბიექტი, ასევე, შეიძლება იყოს იურიდიული პირი. საქართველოს კონსტიტუციის 45-ე მუხლის მიხედვით, „კონსტიტუციაში მითითებული ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, მათი შინაარსის გათვალისწინებით, ვრცელდება აგრეთვე იურიდიულ პირებზე“. კონსტიტუციის სიტყვებში – „მათი შინაარსის გათვალისწინებით“ – იგულისხმება, ძირითადი უფლებების სპეციფიკის გათვალისწინებით, მათი იურიდიულ პირებზე მატერიალურად გავრცელების შესაძლებლობა (მაგ., იურიდიულ პირებს არ შეიძლება გააჩნდეთ სიცოცხლის ძირითადი უფლება, რადგან სიცოცხლე ადამიანის თვისებაა, ხოლო იურიდიული პირის უფლებათმსახირობა მის რეგისტრაციაზეა დამყარებული).

იურიდიული პირის სტატუსი განსაზღვრავს იურიდიული პირის ძირითადი უფლებებით აღჭურვის შესაძლებლობას. საქართველოს კანონმდებლობით, იურიდიული პირები შეიძლება დაფუძნებულნი იყვნენ კერძო ან საჯარო სამართლის სფეროში, შესაბამისად, არსებობს კერძო სამართლისა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირები. ძირითადი უფლებების მოქმედება მათზე სხვადასხვაგვარად ხორციელდება.

ზოგადად, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებზე არ ვრცელდება ძირითადი უფლებები, რადგან ისინი ფუძნდებიან, როგორც „საკანონმდებლო და მმართველობითი ორგანოებისაგან განცალკევებული ორგანიზაციები, რომლებიც სახელმწიფო კონტროლით ახორციელებენ პოლიტიკურ, სახელმწიფოებრივ, სოციალურ, საგანმანათლებლო, კულტურულ და სხვა საჯარო საქმიანობას“⁸⁷⁹. საჯარო სამართლის იურიდიული პირები დამოუკიდებლად, სახელმწიფოსაგან განცალკევებით ახორციელებენ საჯარო ხელისუფლებას და შესაბამისად, სახელმწიფოს საჯარო სამართლებრივ ფუნქციებს. ეს უფლებები მათ სახელმწიფოსგან აქვთ გადაცემული და სამართლებრივ ურთიერთობაში „სახელმწიფოს სახელით“ გამოდიან. ძირითადი უფლებების დარღვევის შემთხვევაში ისინი ზდებიან ძირითადი უფლებების როგორც სუბიექტი, ისე ადრესატი. ამიტომაც შეუძლებელია საჯარო სამართლის იურიდიული პირი იყოს ძირითადი უფლებების სუბიექტი. თუმცა არსებობს გამონაკლისი, როდესაც საჯარო სამართლის იურიდიული პირები ახორციელებენ ისეთ საქმიანობას, რომელიც განკერძოებულია სახელმწიფო ხელისუფლებისგან და არ წარმოადგენს სახელმწიფოსაგან დელეგირებულ უფლებამოსილებას. ასეთ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებზე შეიძლება გავრცელდეს საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრული ძირითადი უფლებები, მათი საქმიანობისა და ამ უფლებების შინაარსის გათვალისწინებით. ძირითადი უფლებების სუბიექტი შეიძლება იყოს საჯარო სამართლის იურიდიული პირი: ა) საგანმანათლებლო დაწესებულება; ბ) რელიგიური გაერთიანება; გ)

ტელე და რადიომაუწყებელი; დ) სხვადასხვა კულტურული და სამეცნიერო-კვლევითი დაწესებულებები (მუზეუმები, თეატრები, სახელოვნებო და მუსიკალური სასწავლებლები და სხვ.).

ძირითადი უფლებების მოქმედება, მათი შინაარსის გათვალისწინებით, ჩვეულებრივ, ვრცელდება კერძო სამართლის იურიდიულ პირებზე, აქ ბუნებრივია, ის ძირითადი უფლებები იგულისხმება, რომლებიც უშუალოდ ფიზიკური პირის ბუნებრივ თვისებებთან არაა დაკავშირებული. გამონაკლისია კერძო სამართლის ის იურიდიული პირები, რომლებიც საჯარო ხელისუფლების განხორციელების პროცესში არ არიან ჩართულნი და არ ახორციელებენ საჯარო სამართლებრივ უფლებამოსილებებს. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, არ ასრულებენ სახელმწიფოს ამოცანებსა და ფუნქციებს.

1.6. ძირითადი უფლებების კლასიფიკაცია

საკონსტიტუციო სამართალში ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების კლასიფიკაცია სხვადასხვა ნიშნით ხდება. ძირითადი უფლებების ამგვარი დაჯგუფება, ბუნებრივია, მათ შინაარსსა და სტრუქტურაზე არანაირ გავლენას არ ახდენს, თუმცა მნიშვნელოვანია ძირითადი უფლებების ფუნქციის ხაზგასასმელად.

ძირითადი უფლებების კლასიფიკაციის გავრცელებული მოდელებია:

ა) ძირითადი უფლებების დაყოფა სუბიექტების მიხედვით

საქართველოს კონსტიტუციაში მოცემული ძირითადი უფლებების უმრავლესობა ყველა ადამიანზე ვრცელდება, მაგრამ ზოგიერთი მათგანი აკონკრეტებს პირთა წრეს და ვრცელდება ადამიანთა შედარებით ვიწრო ჯგუფზე – მოქალაქეებზე. **პირთა წრის მიხედვით საქართველოს კონსტიტუციაში მოცემული ძირითადი უფლებები იყოფა ადამიანისა და მოქალაქის ძირითად უფლებებად.** პრაქტიკული თვალსაზრისით, მათი გამიჯვნა მარტივადაა შესაძლებელი: ძირითადი უფლების შესახებ საკონსტიტუციო ნორმა, რომელიც ყველა ადამიანს შეეხება იმგვარად არის ფორმულირებული, რომ მათი ეტიმოლოგიური მნიშვნელობა პირდაპირ მიანიშნებს ამ უფლების სუბიექტებზე: თუ ძირითადი უფლება ყველა ადამიანს შეეხება, კონსტიტუციური ნორმა იყენებს ტერმინებს: „ადამიანი“ (მუხლი 15), „ყველა ადამიანი“ (მუხლი 14), „ყოველი ადამიანი“ (მუხლი 19), „ყველა“ (მუხლი 22).

საქართველოში მცხოვრებ უცხო ქვეყნის მოქალაქეებსა და მოქალაქეობის არმქონე პირებს საქართველოს მოქალაქეთა თანაბარი უფლებები და მოვალეობები აქვთ, გარდა კონსტიტუციითა და კანონით გათვალისწინებული შემთხვევისა. ზოგიერთი ძირითადი უფლება ვრცელდება მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეებზე, რის თაობაზეც მიეთითება კონსტიტუციის შესაბამის ნორმაში. მაგ., მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეებს აქვთ არჩევნებსა და რეფერენდუმში მონაწილეობის მიღების (მუხლი 28) და ნებისმიერი სახელმწიფო თანამდებობის დაკავების უფლება (მუხლი 29). უცხოელად მიიჩნევა პირი, რომელიც არ არის საქართველოს მოქალაქე და მოქალაქეობის არმქონე პირი (აპატრიდი),

ზოლო მოქალაქეობის არმქონეა პირი, რომელსაც არცერთი სახელმწიფო მიიჩნევს თავის მოქალაქედ, საკუთარი კანონმდებლობის შესაბამისად. როგორც წესი, ორმაგი მოქალაქეები, (ბიპატრიდი) ცალკეული გამონაკლისების გარდა, ორივე სახელმწიფოში ძირითადი უფლებების დაცვის სუბიექტები არიან.

ბ) ძირითადი უფლებების დაყოფა სამართლის წყაროს მიხედვით

ადამიანის უფლებების დამდგენი სხვადასხვა სამართლებრივი აქტი შეიძლება არსებობდეს. საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლის განმარტებისას, თუ დავეყრდნობით მოსაზრებას, რომლის მიხედვითაც, ძირითადი უფლებების ჩამონათვალი არ ამოიწურება მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციაში მითითებული უფლებებით, მაშინ საქართველოს კონსტიტუციის გარდა, ძირითადი უფლებების დამდგენ სამართლებრივ აქტებად შეგვიძლია მივიჩნიოთ, მაგ., აჭარის და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკების კონსტიტუციები, ადამიანის უფლებათა ევროპული აქტები, საერთაშორისო კონვენციები და ა.შ.⁸⁸⁰.

გ) ძირითადი უფლებების დაყოფა მოწესრიგების სფეროს მიხედვით

სამართლებრივი მოწესრიგების სფეროს მიხედვით, ძირითადი უფლებები იყოფა **პირად ანუ სამოქალაქო** (სიცოცხლის უფლება, პირადი ცხოვრების თავისუფლება), **სოციალურ-ეკონომიკურ** (საკუთრების უფლება, შრომის თავისუფლება, სოციალური უზრუნველყოფის უფლება), **პოლიტიკურ** (არჩევნებში მონაწილეობის უფლება, გაერთიანების, მშვიდობიანი შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლება), **კულტურულ** (განათლების უფლება, ინტელექტუალური შემოქმედების უფლება) და სხვა ძირითად უფლებებად⁸⁸¹.

დ) ძირითადი უფლებების დაყოფა დაცული სამართლებრივი სიკეთის მიხედვით

ამ ნიშნით ძირითადი უფლებები იყოფა შემდეგ ჯგუფებად:

ა) **თავისუფლების უფლებები** უზრუნველყოფს ადამიანის საქმიანობისა და მოქმედების თავისუფალ სფეროს, სადაც სახელმწიფო ვერ ჩაერევა ან ჩაერევა სპეციალური დასაბუთებით;

ბ) **თანასწორობის უფლებების** მიხედვით, სახელმწიფოს ეკისრება ვალდებულება თანასწორად მოეპყრას ადამიანებს, არ დაუშვას რაიმე შეზღუდვების და პრივილეგიების ადამიანთა რომელიმე ჯგუფისათვის დაწესება და უზრუნველყოს არსებითად თანასწორთა მიმართ თანაბარი მოპყრობა.

გ) **საპროცესო უფლებების** ჯგუფს შეგვიძლია მივაკუთვნოთ ძირითადი პროცესუალური უფლებები, მაგალითად, სისხლის სამართლის ძირითადი საპროცესო უფლებები.

ე) ძირითადი უფლებების დაყოფა მათი შინაარსის მიხედვით

ძირითადი უფლებების კლასიფიკაციის ყველაზე გავრცელებულმეთოდს წარმოადგენს მათი დაჯგუფება შინაარსის, ფუნქციური დანიშნულების მიხედვით, რასაც საფუძველი

ელინეკა ჩაუყარა⁸⁸². შინაარსის მიხედვით, ძირითადი უფლებები იყოფა შემდეგ სახეე-ბად:

ა) **ნეგატიურ-დამცავი ძირითადი უფლებები** (*status negativus*) – აღნიშნულ ჯგუფში იგულისხმება თავისუფლების ძირითადი უფლებები, რომლებიც სახელმწიფოს უკრძალა-ვენ პირის ძირითად უფლებათა დაცულ სფეროში უკანონო ჩარევას. ისინი სახელმწიფოს ავალდებულებენ, უზრუნველყოს ადამიანის პირად ავტონომიაში საჯარო ხელისუფლების ინტერვენციის თავიდან აცილება. ნეგატიურ-დამცავი უფლებების ჯგუფს მიეკუთვნება სიცოცხლის ძირითადი უფლება, თავისუფალი განვითარების, ინტელექტუალური შემოქმედების თავისუფლების, სიტყვის, რწმენისა და აღმსარებლობის თავისუფლების ძირითადი უფლებები და სხვ.

ბ) **პოზიტიურ-მფარველობითი ძირითადი უფლებები** (*status positivus*) სახელმწიფოს ავალდებულებს, არამხოლოდ შორს დაიჭიროს თავი ძირითად უფლებათა დაცულ სფეროში ჩარევისაგან, არამედ თავად უზრუნველყოს მათი დაცვა მესამე პირთა ხელყოფისაგან. სახელმწიფომ უნდა შეასრულოს მასზე დაკისრებული პოზიტიური ვალდებულება და უზრუნველყოს ძირითადი უფლებების თავისუფლად გამოყენების შესაძლებლობა, შექმნას ისეთი მართლწესრიგი, სადაც უზრუნველყოფილი იქნება ყველა ძირითადი უფლება, წინააღმდეგ შემთხვევაში, დადგება სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის საკითხი.

გ) **აქტიურ-უფლებადმჭურველი ძირითადი უფლებები** (*status activus*) – ეს ძირითადი უფლებები უზრუნველყოფენ საზოგადოების წევრთა მიერ სამოქალაქო ვალდებულებების შესრულებას, სახელმწიფოებრივ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში აქტიურ ჩართულობას. ისინი განამტკიცებენ მოქალაქეთა მხრიდან დემოკრატიული საზოგადოებისათვის აუცილებელი აქტიური პოზიციის დაფიქსირების შესაძლებლობას. ასეთ ძირითად უფლებებს მიეკუთვნება არჩევნებსა და რეფერენდუმებში მონაწილეობის, შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლებები და ა.შ.

ძირითადი უფლებების კლასიფიკაციის ამ მოდელის მიხედვით, ასევე, გამოყოფენ საპროცესო ძირითად, თანასწორობისა და სხვადასხვა ინსტიტუტის განვითარების უზრუნველყოფ უფლებებს⁸⁸³. ამასთან, შესაძლებელია, რომ ერთსა და იმავე უფლებას ჰქონდეს როგორც ნეგატიურ-დამცავი, ისე პოზიტიურ-მფარველობითი ფუნქცია. მაგ., სიცოცხლის ძირითადი უფლება, სახელმწიფოს ავალდებულებს, ერთი მხრივ, არ ჩაერიოს ამ უფლებით დაცულ სფეროში და მეორე მხრივ, უზრუნველყოს ამ უფლების შეუფერხებელი განხორციელება.

1.7. ძირითადი უფლებების შეზღუდვა და შეზღუდვის საკონსტიტუციოსამართლებრივი გამართლება

საქართველოს კონსტიტუციით, სახელმწიფო ვალდებულია დაიცავს ყველა ადამიანის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები, მაგრამ შეუძლებელია ყველა ძირითადი უფლების განხორციელება ყოველგვარი შეზღუდვის გარეშე, რადგან არ არსებობს აბსოლუტურად დაცული უფლებები (იშვიათი გამონაკლისის გარდა, მაგ., ღირსების ძირითადი უფლება). ცალკეულ შემთხვევებში კონსტიტუცია თავად ადგენს ძირითადი უფლებებით

დაცულ სფეროში ჩარევის შესაძლებლობას და განსაზღვრავს ჩარევის ინტენსივობის ფარგლებს. საკონსტიტუციო ნორმები, როგორც წესი, თავად შეიცავენ უფლებაში ჩარევის პირობების შესახებ მითითებას, თუმცა, ასევე, შესაძლებელია ძირითადი უფლება იმპერატიული ფორმით იყოს ჩამოყალიბებული და არ ადგენდეს ჩარევის საკონსტიტუციოსამართლებრივ ფარგლებს. ძირითადი უფლებების შეზღუდვის ფარგლების შესახებ მითითებას თავად კონსტიტუცია შეიძლება ადგენდეს, ეს შესაძლებელია იყოს სასამართლოს გადაწყვეტილების საფუძველზე ან საერთოდ არ არსებობდეს ამგვარი მითითება. ასეთ შემთხვევაშიც კი ძირითადი უფლება შესაძლებელია დაექვემდებაროს კონსტიტუციურად გამართლებულ შეზღუდვას.

გარდა იმისა, რომ ძირითადი უფლებების შეზღუდვა უნდა მოხდეს მხოლოდ კონსტიტუციისა და კანონის საფუძველზე, ჩარევის გამართლებისათვის, აუცილებელია, შეზღუდვისათვის არსებობდეს საჯარო ინტერესი, შეზღუდვა უნდა იყოს აუცილებელი დემოკრატიული საზოგადოებისათვის. ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ ერთ-ერთ საქმეზე უფლების შეზღუდვის ზოგადი ფარგლები განსაზღვრა: შეზღუდვები უნდა ემსახურებოდეს კანონიერ მიზანს და დაცული უნდა იყოს დაწესებულ შეზღუდვასა და დასახულ მიზანს შორის თანაზომიერება⁸⁸⁴.

ძირითად უფლებაში ჩარევა არ შეიძლება დაემყაროს უფლების შეზღუდვის აბსტრაქტულ მიზეზს. მაგ., კონსტიტუციის მე-19 მუხლით გარანტირებული რწმენისა და აღმსარებლობის უფლება შეიძლება შეიზღუდოს, თუ აღნიშნული ძირითადი უფლების რეალიზაცია ლახავს სხვა პირთა უფლებებს. ამასთან, სახელმწიფოს არ შეუძლია დაეყრდნოს თავისუფლების შეზღუდვის ზოგად აუცილებლობას, შეზღუდვა გამოწვეული უნდა იყოს დემოკრატიული წესწყობილების შენარჩუნებისა და არსებობის აუცილებლობით.⁸⁸⁵

აღნიშნულის გარდა, უფლების შეზღუდვის საკონსტიტუციოსამართლებრივი გამართლებისათვის, ასევე, აუცილებელია თანაზომიერების პრინციპი იყოს დაცული. თანაზომიერების პრინციპის დაცულობისათვის აუცილებელია, რომ ჩარევა განხორციელდეს შემდეგი პირობებით:

ა) **ლეგიტიმური საჯარო მიზანი** – ძირითადი უფლების შეზღუდვის მიზანი უნდა იყოს ლეგიტიმური. კონსტიტუცია შეიძლება არ აკონკრეტებდეს ასეთ საჯარო მიზანს, თუმცა განსაზღვრავდეს ზოგადად საჯარო ინტერესების სფეროს;

ბ) **გამოსადეგობა** – უფლების შეზღუდვის კანონით გათვალისწინებული ღონისძიებით პრაქტიკულად უნდა მიიღწეოდეს ლეგიტიმური საჯარო მიზანი;

გ) **საჭიროება (აუცილებლობა)** – კანონით დაწესებული შეზღუდვის მიზნის მისაღწევად, უფლების შეზღუდვის საშუალება უნდა იყოს აუცილებელი;

დ) **შესაბამისობა (თანაზომიერება ვიწრო გაგებით)** – მიზანი და საშუალება ერთმანეთთან გონივრულ თანაფარდობაში უნდა იყვნენ.

ზემოთქმულიდან გამომდინარე, ძირითადი უფლებების შეზღუდვა კონსტიტუციურად გამართლებულია, თუ იგი ხორციელდება კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში, კანონის საფუძველზე, არსებობს ძირითადი უფლების შეზღუდვის საჯარო ინტერესი და დაცულია თანაზომიერების პრინციპი.

2. უფლების დაცვის მექანიზმები საქართველოში

2.1. შესავალი

ადამიანის ძირითადი უფლებების დამკვიდრების პირველ ეტაპზე ძირითადი უფლებების უზრუნველყოფის ცნება მხოლოდ დაცულ სფეროში სახელმწიფოს ჩაურევლობას გულისხმობდა. დროთა განმავლობაში ცხადი გახდა სახელმწიფოს მხოლოდ ნეგატიური ვალდებულებით აღჭურვის არაეფექტურობა და საფუძველი ჩაეყარა ძირითადი უფლებების დაცვაზე სახელმწიფოს პოზიტიური ვალდებულებების აღიარებას: არამხოლოდ თავი შეეკავებინა ძირითად უფლებებში ჩარევისაგან, არამედ საკონსტიტუციო მექანიზმებით თავად უზრუნველყო ძირითადი უფლებების დაცვა, რადგან ძირითადი უფლებების საკონსტიტუციო დონეზე განმტკიცება ვერ გახდებოდა პირის ლეგიტიმური ინტერესების დაცვის რეალური გარანტი, „ის იქნება მხოლოდ თეორიული და ფიქციური, თუ არ იარსებებდა სასამართლო წესით უფლების დაცვის შესაძლებლობა“⁸⁸⁶.

დიდი ხნის მანძილზე ადამიანის უფლებების დაცვის ფუნქციას საერთო სასამართლოების სისტემა ასრულებდა და ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვა სასამართლოს მეშვეობით ყველაზე ეფექტურ მექანიზმად იყო აღიარებული⁸⁸⁷. მე-20 საუკუნის დასაწყისში აქტუალური გახდა კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვის აუცილებლობის საკითხი. ასეთ მექანიზმად მოიაზრებოდა სპეციალიზებული სასამართლო დაწესებულება, რომელიც უბირატესად ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვას განახორციელებდა. ამ ფუნქციის შესასრულებლად შეიქმნა საკონსტიტუციო სასამართლო⁸⁸⁸.

თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმი ადამიანის უფლებების დაცვის სხვადასხვა მექანიზმს იცნობს, მათ შორისაა სახალხო დამცველის ინსტიტუტი, დავის გადაწყვეტის ალტერნატიული საშუალებანი – არბიტრაჟი და მედიაცია, უფლების დაცვა სასამართლო წესით, ადმინისტრაციული საჩივარი, განცხადება და ა.შ.

2.2. საკონსტიტუციო სასამართლო, როგორც ძირითადი უფლების დაცვის საკონსტიტუციოსამართლებრივი საშუალება

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო საქართველოში ადამიანის ძირითადი უფლებების დაცვის ყველაზე ეფექტური მექანიზმია. საქართველოს კონსტიტუციით უზრუნველყოფილია „ყველა ადამიანის უფლება თავის უფლებათა და თავისუფლებათა დასაცავად მიმართოს სასამართლოს“. „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მეორე მუხლის თანახმად, „საკონსტიტუციო სასამართლო უზრუნველყოფს საქართველოს კონსტიტუციის უზენაესობას, კონსტიტუციურ კანონიერებას, ადამიანის კონსტიტუციური უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვას“. შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლო, როგორც ძირითადი უფლებების დაცვაზე პასუხისმგებელი დაწესებულება, კონსტიტუციური უფლებების დაცვის გარანტს წარმოადგენს.

საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მიმართვის უფლებით სარგებლობს ნებისმიერი ფიზიკური თუ იურიდიული პირი. აღნიშნულთან მიმართებით მნიშვნელოვანია საქართვე-

ლოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 28 ივნისის გადაწყვეტილება, სადაც სასამართლომ იმსჯელა უცხო ქვეყნის მოქალაქეებისა და მოქალაქეობის არმქონე პირების საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის მიმართვის უფლებაზე და არაკონსტიტუციურად სცნო „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ ორგანული კანონის ის ნორმა, რომელიც სასამართლოსადმი მიმართვის შესაძლებლობას უზღუდავდა საქართველოს მოქალაქეობის არმქონე პირებსა და უცხოელებს, ასევე საქართველოს ფარგლებს გარეთ რეგისტრირებულ იურიდიულ პირებს⁸⁸⁹. საკონსტიტუციო სასამართლომ, ინელმდევანელა რა კონსტიტუციის 42-ე მუხლით, რომელიც უზრუნველყოფს ყველა ადამიანის მიერ სასამართლოსადმი მიმართვის შესაძლებლობას, აღნიშნა, რომ „საქართველოს კონსტიტუციის მიზანი – დაცვას ყველა ადამიანის უფლებები, სრულიად არაეფექტური იქნება, თუ კონსტიტუცია ყველა შესაძლო სუბიექტზე, ადამიანის უფლებების ყველა პოტენციურ დამრღვევზე არ გაავრცელებს ამ ვალდებულებას და მხოლოდ საქართველოში მცოვრებ მოქალაქეებს დაიცავს“.

საკონსტიტუციო სასამართლო პირის სარჩელის საფუძველზე იხილავს ნორმატიული აქტების კონსტიტუციურობას საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავით აღიარებული ადამიანის ძირითად უფლებებთან და თავისუფლებებთან მიმართებით, რაც სერიოზული ბერკეტია დარღვეული უფლების აღსადგენად.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო აღჭურვილია ე.წ. „არარეალური“ საკონსტიტუციო კონტროლის უფლებამოსილებით, რაც მხოლოდ ნორმატიული აქტების კონსტიტუციურობის შემოწმების შესაძლებლობას გულისხმობს და პირს არ შეუძლია გაასაჩივროს საერთო სასამართლოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილება, როგორც ეს მიღებულია გერმანიის, ესპანეთისა და ჩეხეთის რესპუბლიკის საკონსტიტუციო სასამართლოებში. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს შეფასებით, საკონსტიტუციო კონტროლის ქართული მოდელი ჰგავს უნგრეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს მოდელს, რომელიც ევროკონვენციის 35-ე მუხლის მიზნებისათვის ადამიანის უფლების დაცვის შიდასახელმწიფოებრივი არაეფექტური საშუალებაა⁸⁹⁰.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო საქმის განხილვას იწყებს საქართველოს მოქალაქის, უცხო ქვეყნის მოქალაქის, მოქალაქეობის არმქონე პირის, საქართველოში რეგისტრირებული იურიდიული პირის ან სახალხო დამცველის მიმართვის საფუძველზე. საქმე განიხილება ღია სხდომაზე კოლეგიის მიერ ოთხი მოსამართლის შემადგენლობით. საქმის წარმოებაში მიღებისათვის აუცილებელია, რომ გასაჩივრებული ნორმატიული აქტი უშუალო ზიანს აყენებდეს კონსტიტუციური სარჩელის წარმდგენს. მოწმდება როგორც გასაჩივრებული აქტის შესაბამისობა საქართველოს კონსტიტუციასთან, ისე მისი მიღების კონსტიტუციურობის საკითხები. საქმის წარმოების პროცესში მოპასუხე მხარეს წარმოადგენს იმ ნორმატიული აქტის მიმღები ორგანო, რომელმაც სავარაუდოდ გამოიწვია ძირითადი უფლებების დარღვევა.

საკონსტიტუციო სასამართლოს შეფასების ერთადერთი საფუძველი შეიძლება იყოს მხოლოდ კონსტიტუცია და აქედან გამომდინარე, ნორმის კონსტიტუციურობა, რათა უზრუნველყოფილი იყოს სამართლიანი სასამართლოს უფლება, რაც გულისხმობს სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ მიღებული ყველა იმ გადაწყვეტილების სასამართლოში

გასაჩივრების შესაძლებლობას, რომელიც სავარაუდოდ არღვევს ადამიანის ძირითად უფლებებს⁸⁹¹. ამ გაგებით, საკონსტიტუციო სასამართლოს თითოეული გადაწყვეტილება განიხილება არა როგორც რიგითი აქტი, არამედ, როგორც უფლების განმარტების მნიშვნელოვანი წყარო.

2.3. საერთო სასამართლოების სისტემა – უფლების დაცვის სამართლებრივი მექანიზმი

საქართველოში ადამიანის უფლებათა დაცვის მნიშვნელოვან გარანტიას ქმნიან საერთო სასამართლოები. საქართველოში მოქმედებს 3 ინსტანციის სასამართლო, რაც მოსარჩელეს საშუალებას აძლევს, მისი საქმე რამდენჯერმე იქნეს გადასინჯული მოსამართლეთა სხვადასხვა შემადგენლობის მიერ. რაიონული (საქალაქო) სასამართლოები პირველი ინსტანციის წესით განიხილავენ მათდამი დაქვემდებარებულ საქმეებს. მეორე ინსტანციას წარმოადგენენ თბილისისა და ქუთაისის სააპელაციო სასამართლოები. ხოლო მესამე, საკასაციო ინსტანცია უზენაესი სასამართლოა.

პირველი ინსტანციის სასამართლოში საქმის განხილვის დაწყების საფუძველი პირის მიერ სასამართლოსათვის სარჩელით მიმართვაა. რაიონული (საქალაქო) სასამართლოს გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს სააპელაციო სასამართლოში, სადაც საქმეები განიხილება კოლეგიური წესით სამი მოსამართლის მიერ. სააპელაციო სასამართლო რაიონული (საქალაქო) სასამართლოს გადაწყვეტილებას სააპელაციო სასამართლო უფლებამოსილია გააუქმოს პირველი ინსტანციის სასამართლოს გადაწყვეტილება და საქმე წარმოებაში დააბრუნოს ან თავად განიხილოს და საქმეზე მიიღოს ახალი გადაწყვეტილება.

სააპელაციო სასამართლოს გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს საკასაციო სასამართლოში. საკასაციო სასამართლოში საჩივრდება განსაკუთრებით რთული კატეგორიის საქმეები

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილება საბოლოოა და არ საჩივრდება. თუმცა მოსარჩელეს რჩება შესაძლებლობა საბოლოო გადაწყვეტილება ადამიანის უფლებების კუთხით გაასაჩივროს ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოში, თუ ამოწურულია საქმის განხილვის ყველა შიდაეროვნული სასამართლო მექანიზმი და საბოლოო გადაწყვეტილების გამოტანიდან გასულია არაუმეტეს 6 თვე.

2.4. სახალხო დამცველის ინსტიტუტი, როგორც უფლების დაცვის საკონსტიტუციოსამართლებრივი საშუალება

ადამიანის უფლებების დარღვევის პრევენციის ან დარღვეული უფლებების დაცვის მნიშვნელოვან საშუალებას წარმოადგენს სახალხო დამცველის (ომბუდსმენი) ინსტიტუტი. ნებისმიერი პირი, რომლის უფლება დაირღვა ან არსებობს უფლების დარღვევის ალბათობა, უფლებამოსილია განცხადებითა და საჩივრით მიმართოს სახალხო დამცველს. სახალხო დამცველის სტატუსი და უფლებამოსილებები კონსტიტუციურ რანგშია აყვ-

ნილი და დამატებით, „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ ორგანული კანონითაც წესრიგდება.

საქართველოს კონსტიტუციით, საქართველოს სახალხო დამცველი ზედამხედველობს საქართველოს ტერიტორიაზე ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვას. იგი უფლებამოსილია საქართველოს ტერიტორიაზე გამოავლინოს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევის ფაქტები და შეატყობინოს მათ შესახებ შესაბამის კომპეტენტურ ორგანოებს. სახალხო დამცველი, ასევე, უფლებამოსილია განიხილოს განცხადება და საჩივარი, თუ განმცხადებელი სადავოდ ხდის: ა) საჯარო დაწესებულების გადაწყვეტილებას, ბ) სასამართლო განხილვის პროცესში კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებებისა და თავისუფლებების შელახვას ან დარღვევას, გ) დაკავებული, დაპატიმრებული ან სხვაგვარად თავისუფლებაშეზღუდული პირისათვის საქართველოს კანონმდებლობით უზრუნველყოფილი უფლებების დარღვევას; დ) რეფერენდუმისა და არჩევნების მომწესრიგებელი ნორმებისა და ამ ნორმების საფუძველზე ჩატარებული ან ჩასატარებელი არჩევნების/რეფერენდუმის კონსტიტუციურობას.

სახალხო დამცველის ძირითად უფლებამოსილებებს შორის აღსანიშნავია საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი კონსტიტუციური სარჩელით მიმართვის შესაძლებლობა. სახალხო დამცველი უფლებამოსილია, საკონსტიტუციო სასამართლოს მიმართოს კონსტიტუციური სარჩელით, „თუ დარღვეულია ან შესაძლებელია უშუალოდ დაირღვეს საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავით განსაზღვრული უფლებანი და თავისუფლებანი“⁸⁹². აღნიშნული უფლებამოსილება, აგრეთვე, განსაზღვრულია „სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 21-ე მუხლის „ა“ პუნქტით. აღნიშნულ ნორმასთან მიმართებით საყურადღებოა ორი მნიშვნელოვანი გარემოება: ა) სახალხო დამცველი უფლებამოსილია კონსტიტუციური სარჩელით მიმართოს საკონსტიტუციო სასამართლოს არამხოლოდ ადამიანის უფლების დარღვევის კონკრეტული ფაქტების არსებობის დროს, არამედ, ასევე, გამოიყენოს უფლების დაცვის პრევენციული საშუალება კონკრეტული ფაქტის დადგომამდე, თუკი არსებობს უფლების დარღვევის რეალური საფრთხე; ბ) საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის მიმართვაზე უფლებამოსილი სხვა სუბიექტებისგან განსხვავებით, საქართველოს სახალხო დამცველი არ არის შეზღუდული საჭიროებით, აუცილებლად კონკრეტული უფლება იყოს დარღვეული ან უფლების დარღვევის საფრთხე არსებობდეს.

სახალხო დამცველს შეუძლია საკონსტიტუციო სასამართლოში წარადგინოს სარჩელი მხოლოდ იმ ნორმატიული აქტის კონსტიტუციურობის თაობაზე, რომელიც საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავით განსაზღვრულ ადამიანის ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებს შეეხება. მან უნდა მიუთითოს, თუ კონკრეტულად რაში გამოიხატება ნორმის არაკონსტიტუციურობა და არ არის საჭირო ადამიანის უფლებების დარღვევის კონკრეტული ფაქტების მოხმობა.⁸⁹³ ამასთან, სახალხო დამცველის სახელზე წარდგენილი განცხადებისა და საჩივრის ანონიმურობა უნდა იყოს უზრუნველყოფილი.

სახალხო დამცველი უფლებამოსილია შეასრულოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მეგობრის ფუნქცია⁸⁹⁴. შესაბამისად, ისარგებლოს ყველა იმ უფლებამოსილებით, რომელსაც კანონმდებლობა საკონსტიტუციო სასამართლოს მეგობარს ანიჭებს.

ომბუდსმენი უფლებების დაცვაზე უშუალო კონტროლს ახორციელებს. იგი განცხადებისა და საჩივრის საფუძველზე ან დამოუკიდებლად, საკუთარი ინიციატივით ამოწმებს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობას და დარღვევის ფაქტებს, კერძოდ, სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა, საჯარო დაწესებულებათა და თანამდებობის პირთა ქმედებებს ან აქტებს.⁸⁹⁵ ამ მიზნით სახალხო დამცველი აღჭურვილია უფლებამოსილებით, დაკავებულთა, დაპატიმრებულთა და სხვაგვარად თავისუფლებაზეზღუდულ პირთა, აგრეთვე, ნებისმიერი სხვა პირის უფლებებისა და თავისუფლებების დარღვევის ფაქტებზე საკუთარი წინადადებები და რეკომენდაციები წარუდგინოს სახელმწიფო ორგანოებსა და სხვა კომპეტენტურ დაწესებულებებს, დასვას საკითხი უფლების დამრღვევ საჯარო დაწესებულებებში მომუშავე იმ პირთა ადმინისტრაციული და დისციპლინური პასუხისმგებლობის შესახებ, რომელთა მოქმედებამაც გამოიწვია ადამიანის უფლებების დარღვევა, მიმართოს საგამოძიებო ორგანოებს გამოძიების ან სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების თაობაზე, თუ საქმის განხილვის შედეგად მივიდა დასკვნამდე, რომ არსებობს დანაშაულის ნიშნები; განსაკუთრებულ შემთხვევებში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევის ფაქტებთან დაკავშირებით მიმართოს საქართველოს პარლამენტს და მოითხოვოს დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნა და პარლამენტის მიერ საკითხის განხილვა.

საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტს საგაზაფხულო სესიაზე ყოველწლიურ ანგარიშთან დაკავშირებით წარადგენს მოხსენებას ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის სფეროში არსებული მდგომარეობის შესახებ.

2.5. დავის გადაწყვეტის ალტერნატიული საშუალებანი – მედიაცია და არბიტრაჟი

მსოფლიოში ფართოდ გავრცელებულ დავის გადაწყვეტის ალტერნატიულ მექანიზმებს შორის (ADR – Alternative Dispute Resolution) განსაკუთრებული ეფექტურობით გამოირჩევა მედიაციის ინსტიტუტი. ამის განმაპირობებელ ფაქტორად ის გარემოება მიიჩნევა, რომ, **სასამართლოსა და არბიტრაჟისაგან განსხვავებით, მედიაციის დროს მთავარია არა პროცესის „მოგება ან წაგება“, არამედ დავის საერთოდ შეწყვეტა და სადავო საკითხებზე შეთანხმება.**⁸⁹⁶ აღნიშნულის გარდა, დავის გადაწყვეტის აღნიშნული გზა ფინანსურად უფრო ხელმისაწვდომია, იწვევს სასამართლო სისტემის განტვირთვას და გამოირჩევა მარტივი პროცედურით, რაც განაპირობებს კიდევ მექანიზმის ეფექტურობას. საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსში შესული ცვლილებები ითვალისწინებს მედიაციის ინსტიტუტის დანერგვას და თუ საზღვარგარეთ მისი ეფექტურობის მაღალი ხარისხით ვიმსჯელებთ, დიდია ალბათობა, რომ ეს მექანიზმი საქართველოშიც აქტიურად იქნება გამოყენებული.

მედიაცია გულისხმობს დავის გადაწყვეტის ტექნიკას, რომლის გამოყენებითაც „დამოუკიდებელი მედიატორი ცდილობს მხარეთა პოზიციების დაახლოებას და მათთან ინტენსიური კონსულტაციების გზით მოღვათა დახმარებას, რათა ისინი თვითონვე მივიდნენ არსებული უთანხმოების რაციონალურ გადაწყვეტამდე“⁸⁹⁷. მედიაციის მიზანს მოლა-

პარაკების პროცესის მხარდაჭერა და ხელშეწყობა წარმოადგენს. ის ემყარება კონფიდენციალურობის, ნეიტრალურობის, ნებაყოფლობითობისა და მხარეთა მიერ გადაწყვეტილების საკუთარი პასუხისმგებლობით მიღების პრინციპებს. მედიაციის პროცედურა კი გულისხმობს ნეიტრალური მედიატორის მიერ მოდავე მხარეთა ხელშეწყობას მათ შორის წარმოშობილი დავის გადაწყვეტისა და შეთანხმების მიღწევის გზით. მედიატორი გარკვეულწილად მოდავე მხარეთა შორის ხიდის ფუნქციას ასრულებს.

საერთო სასამართლოების სისტემის განტვირთვისა და სხვა ლეგიტიმური მიზნებიდან გამომდინარე, საქართველოს კანონმდებლობა ითვალისწინებს დავის გადაწყვეტის ალტერნატიული ისეთ საშუალებას, როგორცაა არბიტრაჟი.

„არბიტრაჟის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, არბიტრაჟი უფლებამოსილია განიხილოს პირთა თანასწორობაზე დამყარებული კერძო ხასიათის ის ქონებრივი დავები, რომელთა მოწესრიგებაც მხარეებს ერთმანეთს შორის სასამართლო პროცედურების გარეშე შეუძლიათ.

მუდმივმოქმედი არბიტრაჟი დამოუკიდებელია და არავის შეუძლია მის საქმიანობაში ჩარევა. საქართველოს კანონმდებლობა მუდმივმოქმედ არბიტრაჟს ავალდებულებს ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში გამოაქვეყნოს საარბიტრაჟო წარმოების წესები. სასამართლო ვალდებულია, უარი თქვას საქმის წარმოებაში მიღებაზე ან შეწყვიტოს წარმოება იმ საქმეზე, რომელიც მისი ინფორმაციით საარბიტრაჟო შეთანხმების საგანია. გამონაკლისია შემთხვევა, თუ სასამართლო აღმოაჩენს, რომ საარბიტრაჟო შეთანხმება ბათილია, ძალადაკარგული ან მისი შესრულება შეუძლებელია. მხარეები ვალდებული არიან, საარბიტრაჟო შეთანხმების არსებობის შემთხვევაში შეატყობინონ სასამართლოს.

საარბიტრაჟო შეთანხმების საფუძველზე მხარეები თანხმდებიან, რომ არბიტრაჟს განსახილველად გადასცემენ ყველა ან ზოგიერთ დავას, რომელიც წარმოშობილია ან სამომავლოდ შეიძლება წარმოიშვას სახელშეკრულებო ან სხვა სამართლებრივი ურთიერთობიდან გამომდინარე. საარბიტრაჟო შეთანხმება შეიძლება დაიდოს საარბიტრაჟო დათქმის ან ცალკე შეთანხმების საფუძველზე მხოლოდ წერილობითი ფორმით. ამასთან, სავალდებულოა საარბიტრაჟო შეთანხმების ნოტარიული დამოწმება, თუ დავის ორივე მხარე ფიზიკური პირია.

არბიტრაჟი საქმეს განიხილავს ერთი ან რამდენიმე არბიტრის მონაწილეობით, რაზეც მხარეები თანხმდებიან. ასეთი შეთანხმების არარსებობის შემთხვევაში არბიტრაჟი იქმნება სამი არბიტრის შემადგენლობით. კანონი მკაცრად განსაზღვრავს არბიტრისათვის წარდგენილ მოთხოვნებს. ამ თანამდებობის დაკავება ეკრძალებათ სახელმწიფო თანამდებობის პირებს, მოხელეებს, ნასამართლე პირებს და სხვ. მოქმედებს შესაბამისი პროფესიული განათლებისა და საშუალო გამოცდილების მოთხოვნები.

2.6. ადმინისტრაციული საჩივარი, როგორც უფლების დაცვის სამართლებრივი საშუალება

ადამიანის უფლებების დაცვის კუთხით მნიშვნელოვანია, არსებობდეს ადმინისტრაციული ორგანოს (ყველა სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო ან

დაწესებულება, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი (გარდა პოლიტიკური და რელიგიური გაერთიანებებისა), აგრეთვე, ნებისმიერი სხვა პირი, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე ასრულებს საჯაროსამართლებრივ უფლებამოსილებებს) მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების მიზანშეწონილობისა და კანონიერების გასაჩივრების შესაძლებლობა. სამართლებრივი სახელმწიფოს ძირითადი მახასიათებელი ისაა, რომ დაინტერესებულ მხარეს შესაძლებლობა ეძლევა, მოითხოვოს ადმინისტრაციული წარმოების შედეგად მიღებული საბოლოო გადაწყვეტილების გადასინჯვა. **ადმინისტრაციული საჩივარი** წარმოადგენს არამხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საკუთარი გადაწყვეტილების გადასინჯვის შესაძლებლობას, არამედ სასამართლოსათვის სარჩელის მიმართვისათვის სავალდებულო წინაპირობას, რაც იმას გულისხმობს, რომ თუ პირი ადმინისტრაციული აქტის გასაჩივრებისათვის დადგენილ ვადაში არ წარადგენს ადმინისტრაციულ ორგანოში საჩივარს, იგი კარგავს სასამართლოსადმი სარჩელით მიმართვის შესაძლებლობას.

ადმინისტრაციული წარმოება იწყება დაინტერესებული პირის მიერ ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენის შემთხვევაში.⁸⁹⁸ ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენის უფლებამოსილება მხოლოდ დაინტერესებულ მხარეს აქვს. **დაინტერესებული მხარე** შეიძლება იყოს ნებისმიერი ფიზიკური ან იურიდიული პირი, ადმინისტრაციული ორგანო, რომელთან დაკავშირებითაც გამოცემულია ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ან რომლის კანონიერ ინტერესზეც უშუალო და პირდაპირ გავლენას ახდენს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ან ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედება.

ადმინისტრაციული საჩივარი წარედგინება აქტის გამოძცემ ადმინისტრაციულ ორგანოს, თუ იქ არსებობს აქტის გამოძცემ პირზე ზემდგომი თანამდებობის პირი. თუ აქტი გამოცემულია ადმინისტრაციული ორგანოს ზემდგომი თანამდებობის პირის მიერ, ადმინისტრაციული საჩივარი წარედგინება ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოს. ადმინისტრაციულ ორგანოში გასაჩივრებას ექვემდებარება არამხოლოდ ადმინისტრაციული აქტი, არამედ **რეალაქტიც – ადმინისტრაციული ორგანოს ფაქტობრივად განხორციელებული ქმედება.**

როგორც წესი, ადმინისტრაციული ორგანო საჩივარს განიხილავს და გადაწყვეტილებას იღებს მარტივი ადმინისტრაციული წარმოებისათვის ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი წესით. საჩივრის განმხილველი ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია დაინტერესებულ მხარეს მისცეს ადმინისტრაციულ წარმოების მიმდინარეობისას საკუთარი მოსაზრების წარდგენის შესაძლებლობა და აცნობოს ყველა იმ პირს, ვინც მონაწილეობდა ადმინისტრაციული აქტის გამოცემასთან დაკავშირებულ ადმინისტრაციულ წარმოებაში. ამასთან, საჩივრის განმხილველი ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია ადმინისტრაციული წარმოება მხოლოდ საჩივრის ფარგლებში განხორციელოს, თუმცა მას, ამავე დროს, შეუძლია, გააფართოვოს ადმინისტრაციული საჩივრის ფარგლები. ადმინისტრაციული წარმოება გულისხმობს დაინტერესებული მხარის მონაწილეობით ზეპირი მოსმენის ჩატარებას, გარდა იმ შემთხვევებისა თუ ა) არსებობს ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვაზე უარის თქმის საფუძველი; ბ) ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილე ყველა პირი თანახმაა ზეპირი მოსმენის გარეშე საჩივრის განხილვაზე.

ზოგადი წესის თანახმად, ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენა უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოში აჩერებს გასაჩივრებული აქტის მოქმედებას, რის თაობაზეც ცალკე გამოიციმა ინდივიდუალურ-ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტი. აღნიშნულს სამართლებრივ ლიტერატურაში **სუსპენზიურ ეფექტს** უწოდებენ. თუმცა ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით ზუსტად განსაზღვრულ შემთხვევებში აქტის მოქმედება არ ჩერდება. მაგ., აქტის მოქმედება არ შეჩერდება, თუ ამან შეიძლება გამოიწვიოს სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ხარჯების გაზრდა⁸⁹⁹.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით, **ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენისათვის დადგენილია ერთთვიანი გასაჩივრების ვადა**. ადმინისტრაციული აქტის შემთხვევაში ვადის ათვლა იწყება აქტის გამოქვეყნების ან ოფიციალურად გაცნობის დღიდან, ხოლო ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედების შემთხვევაში ერთი თვის ვადაში იმ დღიდან, როცა დანებდებული მხარისათვის ცნობილი გახდა ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედების განხორციელების, ან მისგან თავის შეკავების შესახებ. ადმინისტრაციული ორგანო, ასევე, ერთი თვის ვადაში ვალდებულია (თუ კანონით ან კანონქვემდებარე აქტით სხვა ვადა არ არის დადგენილი) განიხილოს ადმინისტრაციული საჩივარი და მიიღოს გადაწყვეტილება.

ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, არ განიხილოს საჩივარი ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით განსაზღვრულ შემთხვევებში, მათ შორის, თუ სასამართლოს წარმობაშია საქმე დავაზე იმავე მხარეებს შორის, იმავე საგანზე და იმავე საფუძველით; არსებობს ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება იმავე საკითხზე; გასულია კანონმდებლობით გასაჩივრებისთვის განსაზღვრული ვადა, საჩივარი შეტანილია არაუფლებამოსული პირის მიერ და სხვ.⁹⁰⁰

განხილვის შედეგად ადმინისტრაციული ორგანო იღებს გადაწყვეტილებას ადმინისტრაციული საჩივრის დაკმაყოფილების, ნაწილობრივ დაკმაყოფილების ან დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის შესახებ.

ადმინისტრაციულ ორგანოში ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენა და განხილვა საშუალებას იძლევა, დაცული იქნეს ან აღდგეს ადამიანის უფლებრივი მდგომარეობა ნაკლები ფინანსური და მორალური დანახარჯებით.

თავი XIV მოქალაქეობა

1. მოქალაქეობის ინსტიტუტი

1.1. მოქალაქეობის ცნება

მოქალაქეობის ცნება არაერთხელ განიმარტა და საუკუნეების განმავლობაში მან მრავალგვარი ტრანსფორმაცია განიცადა. თუმცა, ჯერ კიდევ რომაული ტრადიციებიდან მოყოლებული, მოქალაქეობის იდეა გულისხმობს ფორმალურ იურიდიულ სტატუსს, რომელიც გარკვეულ პრივილეგიებსა და პასუხისმგებლობას უკავშირდება. ყველა თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფო თავისი მოქალაქეების მიმართ ისეთ უნიკალურ სტატუსს აწესებს, რომელიც მათ სპეციალურ უფლებებსა და პრივილეგიებს ანიჭებს. მოქალაქეობის ძირითად ელემენტებს წარმოადგენს: თანაბარი იურიდიული სტატუსი, უფლებები და მოვალეობები, საარჩევნო ხმა და პოლიტიკური მონაწილეობა, სამშობლოში თავისუფალი შესვლისა და გასვლის უფლება, ასევე, სამშობლოსთან კავშირის განცდა.⁹⁰¹

მოქალაქეობა არის პირის სამართლებრივი კავშირი სახელმწიფოსთან. ამასთან, პირები, რომლებიც კონკრეტულ სახელმწიფოსთან სამართლებრივ კავშირში იმყოფებიან, ანუ ფლობენ მოქალაქეობას, ამ სახელმწიფოს საკონსტიტუციო წყობილების უმთავრეს საფუძველს წარმოადგენენ. აღსანიშნავია, რომ სამოქალაქო-პოლიტიკურ უფლებებს ძირითადად სწორედ ისინი ფლობენ. მოქალაქეები ზემოქმედებენ სახელმწიფო ხელისუფლებაზე, ირჩევენ წარმომადგენლებს, რითაც სახელმწიფოს პოლიტიკას განსაზღვრავენ.⁹⁰²

მოქალაქეობა მოიცავს ორმხრივ, ურთიერთსანაცვლო კავშირს. სახელმწიფო ვალდებულია დაიცვას და მფარველობა გაუწიოს თავის მოქალაქეს. ამასთან, მნიშვნელობა არა აქვს დროსა და სივრცეს. ეს კავშირი იწყება ადამიანის დაბადებით და გრძელდება მის (მოქალაქის) გარდაცვალებამდე. **მოქალაქეობაარ იზღუდება სახელმწიფოს ტერიტორიითა და საზღვრებით.** განურჩევლად მისი ადგილსამყოფლისა, სახელმწიფო ვალდებულია დაიცვას თავისი მოქალაქე. ამავდროულად, მოქალაქესაც აქვს ვალდებულებები და პასუხისმგებლობა სახელმწიფოს მიმართ, რაც არსებული საკონსტიტუციო წესწყობილებისა და მოქალაქეზე დაკისრებული მოვალეობების შესრულებაში (მაგ., სამხედრო ვალდებულების მოხდა) გამოიხატება.⁹⁰³

1.2. მოქალაქეობის მოპოვების გზები

მოქალაქეობის მოპოვების ორი გზა არსებობს: დაბადება და ნატურალიზაცია. დაბადებით (ფილიაცია) მოქალაქეობის დადგენისთვის ორი ძირითადი პრინციპი არსებობს: ტერიტორიულობის, ანუ ნიადაგის პრინციპი (*jus soli*) და ეროვნული, ანუ სისხლის პრინციპი (*jus sanguinis*).⁹⁰⁴

ნიადაგის პრინციპი ძირითადად საერთო სამართლის ქვეყნებშია გავრცელებული და გულისხმობს სახელმწიფოს ტერიტორიაზე დაბადებული პირისთვის მოქალაქეობის მინი-

ჭებას, მიუხედავად მისი მშობლების მოქალაქეობისა. მზარდი საერთაშორისო მობილობა ნიადაგის პრინციპის დადებით ეფექტს ზრდის, ახალჩამოსული ემიგრანტების შვილებს საზოგადოების სრულყოფილებიანი და თანასწორი წევრობის უფლებას აძლევს. აშშ-ში, კანადასა და ბრაზილიაში მათი სახელმწიფოს ტერიტორიის ფარგლებში დაბადებული პირები მოქალაქეობას ავტომატურად იღებენ.⁹⁰⁵

თუ ნიადაგის პრინციპი ძირითადად საერთო სამართლის ქვეყნებში გვხვდება, **სისხლის პრინციპი** დაკავშირებულია ცივილურ (კონტინენტური ევროპის) სამართალთან. სისხლის პრინციპის მიხედვით, დაბადებული პირის მოქალაქეობა განისაზღვრება მისი მშობლების მოქალაქეობით, დაბადების ადგილის მიუხედავად. სისხლის პრინციპი მნიშვნელოვანია იმ ქვეყნებისთვის, რომლებიც მიგრაციული გამოწვევების წინაშე დგანან და ცდილობენ საზღვარგარეთ მცხოვრებ მოქალაქეებთან კავშირი შეინარჩუნონ. თუმცა პრობლემას წარმოადგენს ის, რომ აღნიშნული გამორიცხავს პირს „უმრავლესობისგან“, ანუ ნაკლებად ინკლუზიურია.⁹⁰⁶ „სისხლის პრინციპი“ სახელმწიფოთა უმეტესობაში მოქმედებს.

მოქალაქეობის საკითხთან დაკავშირებით მნიშვნელოვანია გენდერული თანასწორობის საკითხი. მრავალ ქვეყანაში გაუქმდა დისკრიმინაციული ნორმები, რომლებიც მხოლოდ მამებს აძლევდა საშუალებას, თავისი შთამომავლობისთვის გადაეცა მოქალაქეობა. ზოგიერთი კონსტიტუცია დღესაც არ ანიჭებს დედასა და მამას თანაბარ სტატუსს მოქალაქეობის გადაცემასთან დაკავშირებით, როდესაც ბავშვი იბადება საზღვრებს გარეთ.⁹⁰⁷

დაბადების შემდეგ მოქალაქეობის მიღების ერთადერთი იურიდიული მეთოდი ნატურალიზაციაა. აღნიშნული ცნება მომდინარეობს ლათინური ენიდან და „დაბადებულს“ ნიშნავს. **ნატურალიზაცია გულისხმობს დაბადების შემდგომ სიმბოლურ და პოლიტიკურ ხელახალ „დაბადებას“ ახალ საზოგადოებაში.**⁹⁰⁸ ნატურალიზაციის ძირითადი მახასიათებელი მოქალაქეობის მიღების მსურველი ადამიანის მიერ შეგნებულად ნების გამოხატვაა: პირი სახელმწიფოს თხოვს მისთვის ამ სახელმწიფოს მოქალაქეობის მინიჭებას. თუმცა, გარდა ამისა, საჭიროა გარკვეული მოთხოვნების დაკმაყოფილება და პროცედურის გაგება, რაც, როგორც წესი, კანონითაა განსაზღვრული.⁹⁰⁹

1.3. ორმაგი მოქალაქეობა

ორმაგი მოქალაქეობა წარმოადგენს პირის იმგვარ მდგომარეობას, როდესაც ის ერთდროულად ფლობს ორი სხვადასხვა ქვეყნის მოქალაქეობას. **პირს, რომელიც ორმაგ მოქალაქეობას ფლობს, ბიპატრიდს უწოდებენ.** ზოგიერთ ქვეყანაში დასაშვებია, პირი იყოს სამი ან მეტი ქვეყნის მოქალაქე, ზოგიერთი კი მას საერთოდ კრძალავს. თანამედროვე მზარდი მიგრაციისა და გლობალიზაციის პირობებში, სახელმწიფოები ორმაგი მოქალაქეობის შეგნებულ ინსტიტუციონალიზაციას ახორციელებენ. აღსანიშნავია, რომ ორმაგი მოქალაქეობა პირმა შესაძლოა ავტომატურადაც მიიღოს. აღნიშნული მაშინ ხდება, როდესაც საქმე სხვადასხვა სახელმწიფოს მოქალაქეობის მომწესრიგებელ კანონებს შორის განსხვავებებს ეხება. მაგ., როდესაც უცხოელ მშობლებს, რომელთა მოქალაქეობის სახელმწიფოში მოქმედებს „სისხლის“ პრინციპი, ბავშვი უჩნდებათ სხვა სახელმწიფოში, სადაც მოქმედებს „ნიადაგის პრინციპი“. ნიადაგის პრინციპიდან გამომდინარე,

ბავშვი ავტომატურად ხდება იმ სახელმწიფოს მოქალაქე, სადაც დაიბადა, ამავე დროს, იგი მშობლების მოქალაქეობას იღებს „სისხლის პრინციპიდან“ გამომდინარე.

ორმაგ მოქალაქეობას თან ახლავს პრობლემები, რომლებიც დაკავშირებულია მოქალაქეთა მხრიდან სახელმწიფოს მიმართ ვალდებულებების შესრულებასთან. ამ მხრივ, განსაკუთრებით აღსანიშნავია მოქალაქეთა სამხედრო და საგადასახადო ვალდებულებები. ამდენად, სახელმწიფოები, რომლებიც ორმაგ მოქალაქეობას აღიარებენ, ერთმანეთთანსპეციალური შეთანხმებების დადებასამჯობინებენ, სადაც დაწვრილებით განსაზღვრება სამხედრო სამსახურის გავლის, გადასახადების გადახდისა თუ არჩევნებში მონაწილეობის წესი და ა.შ.⁹¹⁰

2. საქართველოს მოქალაქეობა⁹¹¹

2014 წელს მიღებულ იქნა „საქართველოს მოქალაქეობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, რომელმაც საქართველოს მოქალაქეობის საკითხების ახლებური რეგლამენტაცია მოახდინა. ორგანულ კანონში გათვალისწინებულ იქნა „მოქალაქეობის არმქონე პირთა შემცირების შესახებ“ გაეროს 1961 წლის კონვენციისა და „მოქალაქეობის შესახებ“ 1997 წლის ევროპული კონვენციის დებულებები.

ორგანული კანონი ადგენს საქართველოს მოქალაქეობის მოპოვების, შეწყვეტისა და დადგენის საფუძვლებს.

2.1. საქართველოს მოქალაქეობის მოპოვების გზები

საქართველოს მოქალაქეობა მოიპოვება დაბადებით და ნატურალიზაციით.

2.1.1. დაბადებით საქართველოს მოქალაქეობა

დაბადებით საქართველოს მოქალაქეობის მიღებისას საქართველოს მოქალაქეობა ეფუძნება ძირითადად სისხლის პრინციპს და კანონმდებლობა საქართველოს მოქალაქედ მიიჩნევს ბავშვს, რომლის დაბადების მომენტიცხვის ერთ-ერთი მშობელი საქართველოს მოქალაქეა. კანონით გათვალისწინებულია, ასევე, ნიადაგის პრინციპით მოქალაქეობის მოპოვების შესაძლებლობაც შემდეგ შემთხვევებში: ექსტრაკორპორაციული განაყოფიერების შედეგად (სუროგაცია) დაბადებული ბავშვი, რომლის არცერთი გენეტიკური მშობლის მოქალაქეობის სახელმწიფო არ მიიჩნევს მას საკუთარ მოქალაქედ, დაბადებით საქართველოს მოქალაქეობასმოიპოვებს. აღნიშნული სუროგაციის გზით დაბადებული ბავშვის მოქალაქეობის არმქონე პირად დარჩენის პრევენციასემსახურება. ასევე, საქართველოს მოქალაქეებად მიიჩნევა საქართველოს ტერიტორიაზე დაბადებული ის პირი, რომელიც საქართველოში სტატუსის მქონე მოქალაქეობის არმქონე პირთა შვილია; ან პირი, რომლის ერთ-ერთი მშობელი საქართველოში სტატუსის მქონე მოქალაქეობის არმქონე პირია, ხოლო მეორე მშობელი უცნობია.

2.1.2. ნატურალიზაციით საქართველოს მოქალაქეობის მოპოვება

კანონი განარჩევს ნატურალიზაციის 4 სახეს: ა) მოქალაქეობის ჩვეულებრივი წესით მინიჭება; ბ) მოქალაქეობის გამარტივებული წესით მინიჭება; გ) მოქალაქეობის საგამონაკლისო წესით მინიჭება; დ) მოქალაქეობის აღდგენის წესით მინიჭება.

2.1.2.1. მოქალაქეობის ჩვეულებრივი წესით მინიჭება

მოქალაქეობის ჩვეულებრივი წესით მინიჭება გულისხმობს მოქალაქეობის მისაღებად გარკვეული პირობების დაკმაყოფილებას. ამასთან, სრულწლოვანი და არასრულწლოვანი პირების საქართველოს მოქალაქედ მიღების პირობები განსხვავებულია. *სრულწლოვანი პირის მოქალაქედ მისაღებად აუცილებელ პირობებს წარმოადგენს: საქართველოს ტერიტორიაზე ბოლო 5 წლის განმავლობაში ცხოვრება, სახელმწიფო ენის, ისტორიისა და სამართლის საფუძვლების ცოდნა, სამუშაო ადგილის, უძრავი ქონების, სამეწარმეო საქმიანობის ან საწარმოში წილის ფლობა.* ამასთან, გარკვეულ შემთხვევებში გათვალისწინებულია გამონაკლისები, კერძოდ, ქმედუნარო პირს მხოლოდ საქართველოში 5 წლის განმავლობაში ცხოვრება მოეთხოვება; ასევე, ის პირი, რომლის ფიზიკური ნაკლის გამო შეუძლებელია შემოწმდეს სახელმწიფო ენის, ისტორიისა და სამართლის ძირითადი საფუძვლების ცოდნა, ამ მოთხოვნის დაკმაყოფილების ვალდებულებისგან თავისუფლდება. ლტოლვილის სტატუსის მქონე პირი საქართველოს მოქალაქეობის მიღებისას საქართველოში სამუშაო ადგილის ან უძრავი ქონების ქონის, ან საქართველოს ტერიტორიაზე სამეწარმეო საქმიანობას გახორციელების, ანდა საქართველოს საწარმოში წილის ან აქციების ფლობის ვალდებულებისგან თავისუფლდება.

არასრულწლოვანი პირებისთვის ჩვეულებრივი წესით მოქალაქეობის მიღება შესაძლებელია, თუ მისი ერთ-ერთი მშობელი საქართველოს მოქალაქეა და მას დაბადებით არ მოუპოვებია საქართველოს მოქალაქეობა; ასევე, თუ არასრულწლოვანი პირი საქართველოს მოქალაქემ შეილადაიყვანა.

2.1.2.2. მოქალაქეობის გამარტივებული წესით მინიჭება

საქართველოს მოქალაქეობის გამარტივებული წესით მოპოვება შეუძლიათ საქართველოს მოქალაქეზე დაქორწინებულ პირს და ასევე, რეპატრიანტის სტატუსის მქონე პირებს.

2.1.2.3. მოქალაქეობის საგამონაკლისო წესით მინიჭება

საქართველოს კანონმდებლობა ადგენს ერთიან მოქალაქეობას. თუმცა კონსტიტუციის მე-12 მუხლი ამ წესიდან გამონაკლისს განსაზღვრავს. მოქალაქეობის საგამონაკლისო წესით მინიჭება ხდება საქართველოს კონსტიტუციის მე-12 მუხლით გათვალისწინებულ შემთხვევაში. **საქართველოს პრეზიდენტი მოქალაქეობას საგამონაკლისო წესით ანიჭებს**

სხვა მოქალაქეს, რომელსაც საქართველოს წინაშე აქვს განსაკუთრებული დამსახურება ან რომლისთვისაც საქართველოს მოქალაქეობის მინიჭება სახელმწიფო ინტერესიდან გამომდინარეობს. აღნიშნულ შემთხვევაში საქართველოს კანონმდებლობა უშვებს ორმაგ მოქალაქეობას.

2.1.2.4. მოქალაქეობის აღდგენის წესით მინიჭება

მოქალაქეობა აღდგენის გზით მინიჭება პირს, თუ მას მოქალაქეობა შეუწყდა: არა-მართლზომიერად, მოქალაქეობიდან გასვლის გზით, მშობლ(ებ)ის არჩევანის შედეგად. კანონით დგინდება უცხო ქვეყნის მოქალაქისთვის საქართველოს მოქალაქეობის აღდგენის შესაძლებლობა საქართველოს მოქალაქეობის აღდგენის შესახებ ე.წ. პირობადებული ბრძანებულების ინსტიტუტის მეშვეობით. საქართველოს მოქალაქეობის აღდგენის წესით მინიჭების შესახებ საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება ძალაში შედის კომპეტენტური ორგანოების მიერ ამ პირის სხვა ქვეყნის მოქალაქეობიდან გასვლის დამადასტურებელი დოკუმენტის მიღებისთანავე.

კანონმა უცხო ქვეყნის მოქალაქის საქართველოს მოქალაქედ მიღების შესაძლებლობა განსაზღვრა: სხვა ქვეყნის მოქალაქეს უფლება აქვს მიმართოს უფლებამოსილ ორგანოს საქართველოს მოქალაქეობის მიღების შესახებ. აქაც მოქმედებს ე.წ. პირობადებული ბრძანებულების ინსტიტუტი: საქართველოს მოქალაქეობის მინიჭების შესახებ ბრძანებულება ძალაში შედის კომპეტენტური ორგანოების მიერ ამ პირის სხვა ქვეყნის მოქალაქეობიდან გასვლის დამადასტურებელი დოკუმენტის მიღებისთანავე.

2.1.3. მოქალაქეობის მიღების დამაბრკოლებელი გარემოება

პირი საქართველოს მოქალაქედ არ მიიღება, თუ ჩადენილი აქვს საერთაშორისო დანაშაული მშვიდობისა და კაცობრიობის წინააღმდეგ, იგი მონაწილეობდა ადამიანის, სახელმწიფოს, ასევე, საზოგადოებრივი უშიშროებისა და წესრიგის წინააღმდეგ მიმართულ განსაკუთრებით მძიმე დანაშაულში, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების ან/და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვის ინტერესებიდან გამომდინარე, მიზანშეუწონელია მისთვის საქართველოს მოქალაქეობის მინიჭება. კანონი განმარტავს, თუ რა შემთხვევებს მოიცავს სახელმწიფო ან/და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვის ინტერესები, რათა თავიდან იქნას აცილებული ამ დებულების არაერთგვაროვანი ინტერპრეტაცია.

2.1.4. საპატიო მოქალაქეობა

ორგანული კანონი, ასევე, იცნობს საქართველოს საპატიო მოქალაქეობას, რაც უცხოელისთვის, რომელსაც საქართველოსა და კაცობრიობის წინაშე აქვს განსაკუთრებული დამსახურება თავისი სამეცნიერო, საზოგადოებრივი საქმიანობით, ან აქვს პროფესია და კვალიფიკაცია, რომლითაც დაინტერესებულია საქართველო და მისთვის საქართველოს საპატიო მოქალაქეობის მინიჭება გამომდინარეობს სახელმწიფო ინტერესებიდან, მისივე

თანხმობით, საპატიო მოქალაქეობის მინიჭებასგულისხმობს. საპატიო მოქალაქეობა არ წარმოშობს საქართველოს მოქალაქისთვის კანონმდებლობით დადგენილ უფლებებსა და მოვალეობებს.

2.1.5. მოქალაქეობის შენარჩუნება

საქართველოს მოქალაქის ქორწინება ან განქორწინება უცხოელთან ან საქართველოში სტატუსის მქონე მოქალაქეობის არმქონე პირთან, არ იწვევს მეუღლეთა მოქალაქეობის შეცვლას. მოქალაქეობის შეცვლას, ასევე, არ იწვევს: ერთ-ერთი მეუღლის მიერ მოქალაქეობის შეცვლა; მეუღლეთა განქორწინება შვილების მოქალაქეობასთან მიმართებით; ერთ-ერთი ან ორივე მშობლის მოქალაქეობის შეცვლა შვილების მოქალაქეობასთან მიმართებით; საქართველოს მოქალაქეობის მქონე არასრულწლოვანი პირის შევილად აყვანა უცხოელი მშობლის/მშობლების მიერ. **საქართველოს ფარგლებს გარეთ საქართველოს მოქალაქის ცხოვრება საქართველოს მოქალაქეობის შეწყვეტას არ იწვევს.**

არასრულწლოვნისა და ქმედუნარო პირის მოქალაქეობის შეცვლა (გარდა საქართველოს მოქალაქეობის დაკარგვისა) დასაშვებია მათი მშობლების ან სხვა კანონიერი წარმომადგენლების განცხადების საფუძველზე. 14 წელს მიღწეული არასრულწლოვანი პირის მოქალაქეობის შეცვლა (გარდა საქართველოს მოქალაქეობის დაკარგვისა) დასაშვებია მხოლოდ მისი თანხმობით.

2.2. მოქალაქეობის შეწყვეტა

საქართველოს მოქალაქეობის შეწყვეტის საფუძველებია: მოქალაქეობიდან გასვლა და მოქალაქეობის დაკარგვა.

2.2.1. მოქალაქეობიდან გასვლა

მოქალაქეობიდან გასვლა საქართველოს მოქალაქის უფლებაა. თუმცა კანონი გარკვეულ შეზღუდვებსაწესებს. მას შეიძლება უარი ეთქვას ამ უფლებაზე, თუკი: ა) შეუსრულებელი აქვს საქართველოს წინაშე სამხედრო ან სხვა ვალდებულება; ბ) იგი ბრალდებულია საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსით გათვალისწინებული დანაშაულის ჩადენაში ან მის მიმართ არსებობს კანონიერ ძალაში შესული სასამართლო განაჩენი, რომელიც უნდა აღსრულდეს.

2.2.2. მოქალაქეობის დაკარგვა

საქართველოს მოქალაქეობის დაკარგვის საფუძველია, თუ პირი: ა) საქართველოს კომპეტენტური ორგანოების უნებართვოდ შევა უცხო ქვეყნის სამხედრო სამსახურში, პოლიციისა და უშიშროების სამსახურებში; ბ) საქართველოს მოქალაქეობას მოიპოვებს ყალბი დოკუმენტების წარდგენის გზით; გ) მოიპოვებს უცხო ქვეყნის მოქალაქეობას.

ამასთან, იმ პირებისთვის, რომლებმაც საგამონაკლისო წესით მოიპოვეს საქართველოს მოქალაქეობა (ანუ ორმაგი მოქალაქეობის მქონე პირები), საქართველოს მოქალაქეობის დაკარგვის საფუძველს არ წარმოადგენს თავისი მოქალაქეობის ქვეყნის სამხედრო სამსახურში ან პოლიციის სამსახურში შესვლა, ასევე, უცხო ქვეყნის მოქალაქეობის მოპოვება. აღსანიშნავია, რომ კანონმდებლობის რეფორმის შედეგად გაუქმდა სხვა ქვეყანაში ცხოვრების გამო (არასაპატიო მიზეზით 2 წლის განმავლობაში საკონსულო აღრიცხვის არქონა) საქართველოს მოქალაქეობის დაკარგვის შესაძლებლობა.

2.3. საქართველოს მოქალაქეობის დადგენა

კანონი განსაზღვრავს მოქალაქეობის დადგენის, იგივე მოქალაქეობის ცნობის, ახალ მოწესრიგებას. **მოქალაქეობის ცნობა არის სახელმწიფოს ნებითი აქტი, რომლითაც სახელმწიფო იურიდიულად ამტკიცებს ფაქტობრივად არსებულ მდგომარეობას.**

კანონის დღეს მოქმედი რედაქციის 30-ე მუხლის თანახმად, საქართველოს მოქალაქეობად ჩაითვლებიან:ა) 1975 წლის 31 მარტამდე დაბადებული პირები, რომლებიც საქართველოში ცხოვრობდნენ ჯამში არანაკლებ 5 წლის განმავლობაში და 1993 წლის 31 მარტისთვის იმყოფებოდნენ საქართველოს ტერიტორიაზე და არ მიუღიათ სხვა ქვეყნის მოქალაქეობა;ბ) 1975 წლის 31 მარტის შემდეგ დაბადებული პირები, რომლებიც 1993 წლის 31 მარტისთვის ცხოვრობდნენ საქართველოს ტერიტორიაზე და არ მიუღიათ სხვა ქვეყნის მოქალაქეობა;გ) საქართველოში დაბადებული პირები, რომლებმაც 1991 წლის 21 დეკემბრის შემდეგ დატოვეს საქართველოს ტერიტორია და ამდენად ვერ აკმაყოფილებენ ამ მუხლის „ა“ და „ბ“ ქვეპუნქტების მოთხოვნებს, თუ მათ არ მიუღიათ სხვა ქვეყნის მოქალაქეობა.

1993 წლის მარტი წარმოადგენს 2014 წლამდე არსებული ორგანული კანონის ამოქმედების დროს. სახელმწიფომ ამ პერიოდისათვის საქართველოს ტერიტორიაზე მცხოვრები პირები, კანონით განსაზღვრული პირობების დაკმაყოფილების შემთხვევაში, საქართველოს მოქალაქეობად მიიჩნია. თუმცა პრაქტიკაში კანონით განსაზღვრული კრიტერიუმი, როგორცაა 5 წლის განმავლობაში საქართველოში ცხოვრების ვალდებულება, გარკვეულ პრობლემებს ქმნიდა. კერძოდ, 1993 წლის მარტისთვის აღნიშნულ პირობას ვერ აკმაყოფილებენ ის პირები, რომლებიც კანონის სამოქმედოდ შემოღების დღისთვის იყვნენ არასრულწლოვნები (მაგ., ერთიდან ხუთ წლამდე ასაკის ბავშვები). ამიტომ მოხდა აღნიშნული ნორმის ადაპტაცია. კანონით განისაზღვრა განსხვავებული პირობები ასაკობრივი კატეგორიების მიხედვით, კერძოდ, 1993 წლის კანონის სამოქმედოდ შემოღების დღისთვის 1975 წლამდე დაბადებული პირებისთვის, ანუ კანონის ამოქმედების პერიოდისთვის სრულწლოვანი პირებისთვის, აუცილებელ კრიტერიუმს წარმოადგენს 5 წლის განმავლობაში ცხოვრება, ხოლო 1975 წლის შემდეგ დაბადებული პირებისთვის, ანუ კანონის ამოქმედების პერიოდისთვის არასრულწლოვანი პირებისთვის, საკმარისია მხოლოდ 1993 წლის 31 მარტისთვის ცხოვრების ფაქტი. იმ შემთხვევაში, თუ აღნიშნული პირობებით საქართველოში დაბადებული პირებისაქართველოს მოქალაქეობას ვერ დაიდგენენ, მათ ექნებათ შესაძლებლობა, საქართველოს მოქალაქეობა მიიღონ მხოლოდ სახელმწიფო ენის,

ისტორიისა და სამართლის ძირითადი საფუძვლების ცოდნის შემთხვევაში და თუ არ არსებობს მოქალაქეობის მოპოვებაზე უარის თქმის საფუძვლები.

2.4. საქართველოს მოქალაქეთა სამართლებრივი მდგომარეობა

საქართველოს მოქალაქენი კანონის წინაშე თანასწორნი არიან, განურჩევლად მოქალაქეობის მიღების საფუძვლებისა. 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებით პრეზიდენტობის კანდიდატისთვის დაბადებით საქართველოს მოქალაქეობის მოთხოვნა გაუქმდა.

საქართველოს მოქალაქეებს გარანტირებული აქვთ საქართველოს კანონმდებლობით და საერთაშორისო სამართლით აღიარებული უფლებები და თავისუფლებები. **საქართველოს მოქალაქეთა უფლებებს, თავისუფლებებსა და კანონიერ ინტერესებს, საქართველოს ტერიტორიაზე და მის ფარგლებს გარეთ, იცავს საქართველო.**

ამასთან, თავის მხრივ, მოქალაქენი მოვალენი არიან დაიცვან საქართველოს კონსტიტუცია და კანონმდებლობა, გაუფრთხილდნენ ქვეყნის ტერიტორიულ მთლიანობას, იყვნენ საქართველოს ინტერესების ერთგულნი. კონსტიტუციის 101-ე მუხლის თანახმად, ქვეყნის დაცვა და სამხედრო ვალდებულების მოხდა საამისო უნარის მქონე ყველა მოქალაქის ვალაია.

2.5. ადამიანისა და მოქალაქის უფლებები

საქართველოს კონსტიტუციით განმტკიცებული ადამიანის ძირითადი უფლებები შეიძლება დავყოთ ადამიანის და მოქალაქეთა უფლებებად. **ადამიანის უფლებებით სარგებლობა შეუძლია ნებისმიერ პირს, განურჩევლად მისი მოქალაქეობისა, ხოლო მოქალაქეთა უფლებები ენიჭება მხოლოდ მოცემული სახელმწიფოს მოქალაქეებს.** ძირითადად, ასეთ უფლებებს მიეკუთვნება სამოქალაქო-პოლიტიკური უფლებები. როგორც წესი, სოციალური დაცვაც ძირითადად მოქალაქეებს მოიცავს.

საქართველოს კონსტიტუციით, საქართველოს მოქალაქის უფლებას წარმოადგენს: პოლიტიკური გაერთიანებების შექმნის უფლება (26-ე მუხლი), უმუშევრად დარჩენილი საქართველოს მოქალაქისთვის დასაქმებაში ხელშეწყობის უფლება (32-ე მუხლი), საქართველოს მოქალაქეებისთვის მოქალაქეობის ჩამორთმევის დაუშვებლობა (მე-13 მუხლი), საქართველოს მოქალაქის საქართველოდან გაძევების დაუშვებლობა (მე-13 მუხლი), თანასწორი საარჩევნო უფლებით სარგებლობის უფლება (28-ე მუხლი), სახელმწიფო სამსახურში თანამდებობის დაკავების თანასწორი უფლება (29-ე მუხლი).

აღსანიშნავია კონსტიტუციის 47-ე მუხლი, რომლის პირველი პუნქტის თანახმად, „საქართველოში მცხოვრებ უცხოელ მოქალაქეებს და მოქალაქეობის არმქონე პირებს საქართველოს მოქალაქის თანაბარი უფლებანი და მოვალეობანი აქვთ, გარდა კონსტიტუციითა და კანონით გათვალისწინებული გამონაკლისებისა“. კონსტიტუციის 27-ე მუხლში მოცემული ამგვარი შეზღუდვის მაგალითი: „სახელმწიფო უფლებამოსილია დააწესოს უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა პოლიტიკური საქმიანობის შეზღუდვა“. კონსტიტუციის 47-ე მუხლის საფუძველზე უცხოელების მიმართ

შეზღუდვებს ვხვდებით მიმდინარე კანონმდებლობაშიც.

3. უცხოელები და მოქალაქეობის არმქონე პირები⁹¹²

3.1. უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი სტატუსი

საქართველოს კონსტიტუცია ეხება არა მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეების უფლება-მოვალეობებს, არამედ განსაზღვრავს საქართველოში მცხოვრები უცხო ქვეყნის მოქალაქეებისა და მოქალაქეობის არმქონე პირების (აპატრიდები) სტატუსს. კონსტიტუციის 47-ე მუხლის თანახმად, საქართველოში მცხოვრებ უცხოელ მოქალაქეებსა და მოქალაქეობის არმქონე პირებზე საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებული უფლებები საქართველოს მოქალაქეთა თანაბრად ვრცელდება, გარდა კონსტიტუციითა და კანონით გათვალისწინებული გამონაკლისებისა.

უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სტატუსი განსაზღვრულია „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა შესახებ“ საქართველოს კანონით. აღნიშნულის მიხედვით, უცხოელი არის „პირი, რომელიც არ არის საქართველოს მოქალაქე და საქართველოში სტატუსის მქონე მოქალაქეობის არმქონე პირი“, ხოლო მოქალაქეობის არმქონეა „პირი, რომელსაც არც ერთი სახელმწიფო არ მიიჩნევს თავის მოქალაქედ საკუთარი კანონმდებლობის შესაბამისად“.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კანონმდებლობა განასხვავებს სტატუსის მქონე მოქალაქეობის არმქონე პირსა და მოქალაქეობის არმქონე პირს. შესაძლოა პირს არც ერთი სახელმწიფო არ მიიჩნევდეს საკუთარ მოქალაქედ, მაგრამ მაინც არ მიენიჭოს საქართველოში მოქალაქეობის არმქონე პირის სტატუსი, თუ იკვეთება ერთ-ერთი შემდეგი გარემოება: ა) თუ არსებობს უფლებამოსილი ორგანოს დასკვნა სახელმწიფო ან/და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების ინტერესების დაცვის უზრუნველსაყოფად მისი საქართველოში ცხოვრების მიზანშეუწონლობის შესახებ; ბ) თუ შეუძლებელია მისი იდენტიფიცირება; გ) თუ მის მიმართ არსებობს „მოქალაქეობის არმქონე პირთა სტატუსის შესახებ“ გაეროს 1954 წლის კონვენციის პირველი მუხლის მე-2 პუნქტით განსაზღვრული გარემოებები.⁹¹³ დ) თუ მან მოქალაქეობის არმქონე პირის სტატუსის დასადგენად წარადგინა ყალბი დოკუმენტები ან არასწორი ინფორმაცია სტატუსის დადგენისათვის მნიშვნელოვანი გარემოებების შესახებ.

სტატუსის დადგენის შესახებ დადებითი გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში, პირს საქართველოში ბინადრობის ნებართვა ეძლევა; ხოლო თუ მიღებული იქნება გადაწყვეტილება მისთვის მოქალაქეობის არმქონე პირის სტატუსის შეწყვეტის შესახებ, პირს საქართველოში ყოფნის ვადა შეუწყდება, რაც საქართველოს ტერიტორიის იძულებით დატოვების წინაპირობაა.

3.2. უცხოელთა უფლება-მოვალეობები

„უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა შესახებ“ კანონი განამტკიცებს უცხოელთა თანასწორობასა და მათი უფლებების დაცვის გარანტიებს. ამავე დროს, საქართ-

ველოს ტერიტორიაზე შემოსვლის შემდეგ უცხოელებზე ვრცელდება საქართველოს კანონმდებლობა და ისინი ვალდებული არიან, დაემორჩილონ საქართველოს სახელმწიფოს მიერ დადგენილ სამართლებრივ წესრიგს. კანონიერების დარღვევის შემთხვევაში, უცხოელები პასუხს აგებენ საქართველოს მართლმსაჯულების წინაშე, ეს წესი არ ვრცელდება დიპლომატიური იმუნიტეტის მქონე უცხოელებზე.

საქართველოს სახელმწიფო იღებს მუდმივად მცხოვრები უცხოელების საქართველოს მოქალაქეების მსგავსად სოციალური უზრუნველყოფის ვალდებულებას. საქართველოში მუდმივად მცხოვრებ უცხოელებს აქვთ დახმარების, პენსიის და სხვაგვარი სოციალური უზრუნველყოფის ისეთივე უფლება, როგორც საქართველოს მოქალაქეებს. ხოლო საქართველოში დროებით მყოფი უცხოელი მოქალაქეებისა და მოქალაქეობის არმქონე პირების სოციალური უზრუნველყოფის საკითხი წყდება საქართველოს კანონმდებლობისა და საერთაშორისო ხელშეკრულების შესაბამისად.

უცხოელები სარგებლობენ საკუთრების უფლებით: შეუძლიათ საკუთრებაში ჰქონდეთ, მემკვიდრეობით მიიღონ ან ანდერძით დატოვონ ნებისმიერი ქონება, აგრეთვე ჰქონდეთ პირადი არაქონებრივი უფლებები. თუმცა, ლეგიტიმური მიზნების მისაღწევად დასაშვებია ამ უფლების შეზღუდვა. საზღვარგარეთის ქვეყნების კანონმდებლობა იცნობს ამგვარ შეზღუდვებს.

სახელმწიფოს კონსტიტუციურ წყობილებას და სახელმწიფოს პოლიტიკას განსაზღვრავენ სახელმწიფოს მოქალაქეები. შესაბამისად, არჩევნებსა და რეფერენდუმში მონაწილეობის მიღების უფლება უცხოელებს არა აქვთ. ასევე, საქართველოში უცხოელებს არა აქვთ უფლება გაწევრიანდნენ საქართველოს ტერიტორიაზე მოქმედ პოლიტიკურ გაერთიანებებში, მიიღონ მათ საქმიანობაში მონაწილეობა ან დააფუძნონ ისინი.

საქართველოში მცხოვრები უცხოელები იბეგრებიან ისევე, როგორც საქართველოს მოქალაქეები, თუ საერთაშორისო ხელშეკრულებით ორმაგი დაბეგვრის თავიდან აცილების მიზნით ან საქართველოს კანონმდებლობით სხვა რამ არ არის განსაზღვრული.

სამხედრო ვალდებულების მოხდა მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეების ვალდებულებაა, უცხოელები ვალდებული არ არიან იმსახურონ საქართველოს სამხედრო ძალებში. თუმცა, კანონი არ უკრძალავს უცხოელს, სურვილის შემთხვევაში, შევიდეს საქართველოს სამხედრო სამსახურში.

3.3. თავშესაფრის უფლება

საქართველოს კონსტიტუციის 47-ე მუხლით განამტკიცებულია პოლიტიკური თავშესაფრის ძირითადი უფლება და აღნიშნულია, რომ „საყოველთაოდ აღიარებული საერთაშორისო სამართლის ნორმების შესაბამისად, კანონით დადგენილი წესით, საქართველო თავშესაფარს აძლევს უცხოელ მოქალაქეებსა და მოქალაქეობის არმქონე პირებს“.

„ლტოლვილისა და ჰუმანიტარული სტატუსების შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით, **თავშეფრის მიცემა პირისთვის ლტოლვილის ან ჰუმანიტარული სტატუსის მინიჭებას გულისხმობს.** კანონის თანახმად, **ლტოლვილის სტატუსი ენიჭება პირს, რომელიც არ არის საქართველოს მოქალაქე ან საქართველოში მუდმივად მცხოვრები მოქა-**

ლაქეობის არმქონე პირი, იმყოფება საქართველოში, აქვს საფუძვლიანი შიში, რომ იგი შეიძლება გახდეს დევნის მსხვერპლი რასის, რელიგიის, აღმსარებლობის, ეროვნების, გარკვეული სოციალური ჯგუფისადმი კუთვნილების ან პოლიტიკური შეხედულებების გამო, და არ შეუძლია ან არ სურს, ამგვარი შიშიდან გამომდინარე, დაბრუნდეს თავისი წარმოშობის ქვეყანაში ან ისარგებლოს ამ ქვეყნის მფარველობით.

ჰუმანიტარული სტატუსი ენიჭება პირს, რომელიც არარის საქართველოს მოქალაქე ან საქართველოში მუდმივად მცხოვრები მოქალაქეობის არმქონე პირი, არ აკმაყოფილებს ლტოლვილის სტატუსის მინიჭებისთვის დადგენილ კრიტერიუმებს, მაგრამ: ა) იძულებული იყო დაეტოვებინა თავისი წარმოშობის ქვეყანა ძალადობის, გარე აგრესიის, ოკუპაციის, შიგა კონფლიქტების, ადამიანის უფლებების მასობრივი დარღვევის ან საზოგადოებრივი წესრიგის მნიშვნელოვანი დარღვევის გამო; ბ) სამართლებრივი საფუძვლების, კერძოდ, საქართველოს მიერ ნაკისრი საერთაშორისო ვალდებულებების (ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენციის მე-3 მუხლი და (წამების, არაადამიანური ან ღირსების შემლახველი მოპყრობის ან დასჯის აკრძალვა) ან ადამიანის უფლებათა დაცვის სხვა საერთაშორისო აქტებიდან გამომდინარე არგამკვეების სხვა ვალდებულებების) გამო არ შეიძლება იძულებით დაბრუნებულ იქნეს თავისი წარმოშობის ქვეყანაში და რომელსაც არ შეუძლია გაემგზავროს სხვა ქვეყანაში; გ) წარმოშობის ქვეყანაში დაბრუნების შემთხვევაში შეიძლება სერიოზული საფრთხე შეექმნას მის სიცოცხლეს ან დაირღვეს მისი უფლებები.

ჰუმანიტარული სტატუსი შეიძლება, აგრეთვე, მიენიჭოს პირს, რომელიც არ არის საქართველოს მოქალაქე ან საქართველოში მუდმივად მცხოვრები მოქალაქეობის არმქონე პირი და: ა) რომელიც იძულებული გახდა გადაადგილებულიყო საქართველოს შიგნით, მაგრამ არ ეკუთვნის დევნილის სტატუსი „იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად; ბ) რომელიც საქართველოში შემოვიდა მოსაზღვრე წარმოშობის ქვეყნიდან, იქ მომხდარი სტიქიური უბედურების გამო; გ) რომელსაც ესაჭიროება სხვა სარწმუნო ჰუმანიტარული დახმარება.

ამასთან, **ჰუმანიტარული სტატუსი პირს ენიჭება 1 წლის ვადით** და შეიძლება გაგრძელდეს, თუ კვლავ არსებობს გარემოებები, რომელთა საფუძველზედაც მას ეს სტატუსი მიენიჭა.

საქართველოს კონსტიტუციის 47-ე მუხლის თანახმად, **დაუშვებელია სხვა სახელმწიფოს გადაეცეს შემოხიზნული პირი, რომელსაც დევნიან პოლიტიკური მრწამსისათვის, ან იმ ქმედებისათვის, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობით დანაშაულად არ ითვლება.** როგორც ვხედავთ, კონსტიტუცია პირს პოლიტიკური დევნისგანიცავს, ასევე, შემოხიზნულ პირს იცავს მაშინაც, თუ მის მიერ ჩადენილი ქმედება დანაშაულს არ წარმოადგენს საქართველოს კანონმდებლობით, თუნდაც ეს სხვა ქვეყანის კანონმდებლობით დასჯადი ქმედება იყოს.

სისხლის სამართლის კოდექსის მე-6 მუხლი კიდევ უფრო აფართოებს ამ პირობებს. კოდექსის თანახმად, არა მხოლოდ იმ შემთხვევაში არ გადაეცემა შემოხიზნული პირი, როდესაც ჩადენილი ქმედება საქართველოს კანონმდებლობით დანაშაულს არ წარმოადგენს, არამედ მაშინაც, თუ აღნიშნული ქმედება საქართველოს კანონმდებლობით დანა-

შაულად მიიჩნევა, მაგრამ ჩადენილი დანაშაულისათვის სიკვდილით დასჯაა დაწესებული იმ სახელმწიფოში, რომელიც პირის გადაცემას მოითხოვს. ასეთ პირთა სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის საკითხი გადაწყდება საერთაშორისო სამართლით გათვალისწინებული წესით.

-
- 1 მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თეორიის საკითხები, ბათუმი, 2003, 22.
 - 2 იქვე, 7.
 - 3 Bradley A. W., Ewing K. D., Constitutional and Administrative Law, Fourteenth Edition, London, 2007, 9.
 - 4 შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 11.
 - 5 მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2006, 19.
 - 6 Beale A., Essential Constitutional Law, Second Edition, London, 1997, 1-2.
 - 7 მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2006, 19.
 - 8 Barnett H., Constitutional and Administrative Law, Fourth Edition, London, 2002, 3.
 - 9 მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2006, 21.
 - 10 Alder J., General Principles of Constitutional and Administrative Law, Fourth Edition, Bristol, 2002, 3.
 - 11 შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 39.
 - 12 ცნობილაძე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ. I, თბილისი, 2005, 16, Конституционное Право Зарубежных Стран, Под редакцией А. В. Малько, Москва, 2004, 84.
 - 13 მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თეორიის საკითხები, ბათუმი, 2003, 23.
 - 14 მელქაძე ო., საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი, თბილისი, 1996, 5.
 - 15 დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 8.
 - 16 მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თეორიის საკითხები, 2003, 17.
 - 17 მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2006, 16-17.
 - 18 იხ., მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თეორიის საკითხები, 2003, 18.
 - 19 მელქაძე ო., საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი, თბილისი, 1996, 5.
 - 20 Barnett H., Constitutional and Administrative Law, Fourth Edition, London, 2002, 3.
 - 21 იქვე, 5.
 - 22 მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2006, 23.
 - 23 შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 11.
 - 24 Barnett H., Constitutional and Administrative Law, Fourth Edition, London, 2002, 5-6.
 - 25 მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თეორიის საკითხები, ბათუმი, 2003, 9.
 - 26 Barnett H., Constitutional and Administrative Law, Fourth Edition, London, 2002, 3.
 - 27 იქვე, 5-6.
 - 28 მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თეორიის საკითხები, ბათუმი, 2003, 21.
 - 29 დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 23.
 - 30 მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თეორიის საკითხები, ბათუმი, 2003, 10.
 - 31 შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 10, იხ. ციტირება: Alexis de Tocqueville, Democracy in America (New York: Vintage Books, 1945), 433-434.
 - 32 მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თეორიის საკითხები, ბათუმი, 2003, 9.
 - 33 დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011 12. იხ. ციტირება: Precise de droit constitutionnel, par Marsel Prelot. Paris, 1995, p. 12.
 - 34 იქვე, იხ. ციტირება: Mauris Duverger, Institutions politiques et droit constitutionnel, Paris, 1990, p. 14.
 - 35 Barnett H., Constitutional and Administrative Law, Fourth Edition, London, 2002, 6.
 - 36 Конституционное Право Зарубежных Стран, Под редакцией М. В. Баглая., Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина, Москва, 2004, 1.
 - 37 იხ., შუა საუკუნეების ისტორია, წიგნი I, გ. კუტალიას რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 316-321.
 - 38 მელქაძე ო., საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი, თბილისი, 1996, 35.
 - 39 შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 19, იხ. ციტირება: Hannah Arendt, On revolution (New York: Viking Press, 1963), 146.
 - 40 Сизько И. А., Чепурнова Н. М., Конституционное Право Зарубежных Стран, Москва, 2004, 22.
 - 41 დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 48.

- 42 Конституционное Право Зарубежных Стран, Под редакцией А. В. Малько, Москва, 2004, 98.
- 43 იხ., გეგენავა დ., საკონსტიტუციო მართლმსაჯულება საქართველოში: სამართალწარმოების ძირითადი სისტემური პრობლემები, თბილისი, 2012, 21.
- 44 მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თეორიის საკითხები, ბათუმი, 2003, 9.
- 45 Конституции Зарубежных Государств, Сост. В.В. Маклаков, Москва, 1996, XIV.
- 46 Конституционное Право Зарубежных Стран, Под редакцией А. В. Малько, Москва, 2004, 98.
- 47 დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 50.
- 48 იხ., შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 20.
- 49 იხ., ხუბუა გ., სამართლის თეორია, თბილისი, 2004, 130. მელქაძე ო., საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი, თბილისი, 1996, 8; Конституционное Право Зарубежных Стран, Под редакцией М. В. Баглая., Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина, Москва, 2004, 17; Сизько И. А., Чепурнова Н. М., Конституционное Право Зарубежных Стран, Москва, 2004, 15.
- 50 Конституционное Право Зарубежных Стран, Под редакцией А. В. Малько, Москва, 2004, 86.
- 51 იქვე.
- 52 Баглай М. В., Конституционное Право Российской Федерации, 6-е издание, Москва, 2007, 29.
- 53 Конституционное Право Зарубежных Стран, Под редакцией М. В. Баглая., Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина, Москва, 2004, 17.
- 54 Конституционное Право Зарубежных Стран, Под редакцией А. В. Малько, Москва, 2004, 86.
- 55 Баглай М. В., Конституционное Право Российской Федерации, 6-е издание, Москва, 2007, 30.
- 56 ცნობილაძე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ. I, თბილისი, 2005, 36.
- 57 Сизько И. А., Чепурнова Н. М., Конституционное Право Зарубежных Стран, Москва, 2004, 15-17.
- 58 იხ., მელქაძე ო., საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი, თბილისი, 1996, 10.
- 59 Конституционное Право Зарубежных Стран, Под редакцией М. В. Баглая., Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина, Москва, 2004, 24.
- 60 Bradley A. W., Ewing K. D., Constitutional and Administrative Law, Fourteenth Edition, London, 2007, 13.
- 61 Конституционное Право Зарубежных Стран, Под редакцией М. В. Баглая., Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина, Москва, 2004, 25.
- 62 Стецюк П., Роль Конституционного Суда Украины в Процессе Формирование Современного Украинского Конституционализма, International Almanac – Constitutional Justice in the New Millennium, 2009, 83.
- 63 ზოიძე ბ., საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების აღსრულების პირობები (ზოგადი მიმოხილვა და საქართველოში არსებული მდგომარეობა), ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №4, 2004, 62.
- 64 Зорькин В., Прецедентный Характер Решений Конституционного Суда Российской Федерации, Конституционное Правосудие, №3(33), 2006, 7.
- 65 Сизько И. А., Чепурнова Н. М., Конституционное Право Зарубежных Стран, Москва, 2004, 17.
- 66 იხ., ხუბუა გ., სამართლის თეორია, თბილისი, 2004, 136.
- 67 Конституционное Право Зарубежных Стран, Под редакцией М. В. Баглая., Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина, Москва, 2004, 15.
- 68 შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 31.
- 69 Сизько И.А., Чепурнова Н.М., Конституционное право зарубежных стран, Москва, 2007, 35.
- 70 Конституционное Право Зарубежных Стран, Под редакцией М. В. Баглая., Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина, Москва, 2004, 12.
- 71 იქვე.
- 72 Конституционное Право Зарубежных Стран, Под редакцией А. В. Малько, Москва, 2004, 89.
- 73 იქვე.
- 74 Конституционное Право Зарубежных Стран, Под редакцией М. В. Баглая., Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина, Москва, 2004, 13.

- 75 იხ., Сизько И. А., Чепурнова Н. М., Конституционное Право Зарубежных Стран, Москва, 2004, 8; Конституционное Право Зарубежных Стран, Под редакцией А. В. Малько, Москва, 2004, 90. მელქაძეო., კონსტიტუციონალიზმი, თეორიის საკითხები, ბათუმი, 2003, 27.
- 76 შაიოა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 13.
- 77 მელქაძეო., კონსტიტუციონალიზმი, თეორიის საკითხები, ბათუმი, 2003, 26.
- 78 Конституционное Право Зарубежных Стран, Под редакцией М. В. Баглая., Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина, Москва, 2004, 15.
- 79 იხ., Конституционное Право Зарубежных Стран, Под редакцией А. В. Малько, Москва, 2004, 90; მელქაძეო., კონსტიტუციონალიზმი, თეორიის საკითხები, ბათუმი, 2003, 26.
- 80 Конституционное Право Зарубежных Стран, Под редакцией М. В. Баглая., Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина, Москва, 2004, 14.
- 81 იქვე, 14-15.
- 82 Сизько И.А., Чепурнова Н.М., Конституционное право зарубежных стран, Москва, 2007, 40.
- 83 Конституционное Право Зарубежных Стран, Под редакцией А. В. Малько, Москва, 2004, 91.
- 84 ცნობილადე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ. I, თბილისი, 2005, 24.
- 85 Конституционное Право Зарубежных Стран, Под редакцией М. В. Баглая., Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина, Москва, 2004, 18.
- 86 იხ., Häberle P., Verfassungsvergleich in Europa und Weltbürgerlicher Absicht, Berlin, 2009, 63-64.
- 87 Tamanaha B. Z., On the Rule of Law, History, Politics, Theory, New York, 2004, 53-54.
- 88 იქვე.
- 89 მონტესკიე შ. ლ., კანონთა გონი, ფრანგულიდან თარგმანი დ. ლაბუჩიძისა, თბილისი, 1994, 181.
- 90 იქვე, 182.
- 91 Pound R., Courts and Legislation, Science of Legal Method, Selected Essays of Various Authors, The Modern Legal Philosophy Series, Translated by Ernest Bruncken and Layton B. Register, with introductions by Henry N. Sheldon and John W. Salmond, New York, 1921, 204.
- 92 ზოიძე ბ., საკონსტიტუციო კონტროლი და ღირებულებათა წესრიგი საქართველოში, თბილისი, 2007, 60.
- 93 იხ., Pound R., Courts and Legislation, Science of Legal Method, Selected Essays of Various Authors, The Modern Legal Philosophy Series, Translated by Ernest Bruncken and Layton B. Register, with introductions by Henry N. Sheldon and John W. Salmond, New York, 1921, 204.
- 94 Alder J., General Principles of Constitutional and Administrative Law, Fourth Edition, Bristol, 2002, 108.
- 95 იხ., იქვე, 110-112.
- 96 იხ., იქვე, 112-114.
- 97 იხ., იქვე, 114-116.
- 98 Pound R., Courts and Legislation, Science of Legal Method, Selected Essays of Various Authors, The Modern Legal Philosophy Series, Translated by Ernest Bruncken and Layton B. Register, with introductions by Henry N. Sheldon and John W. Salmond, New York, 1921, 204.
- 99 Баглай М. В., Конституционное Право Российской Федерации, 6-е издание, Москва, 2007, 121.
- 100 იხ., Loughlin M., Foundations of Public Law, Oxford, 2010, 69-73.
- 101 იხ., ზუბუა გ., სამართლის თეორია, თბილისი, 2004, 98-101; Баглай М. В., Конституционное Право Российской Федерации, 6-е издание, Москва, 2007, 121-123.
- 102 იხ., Баглай М. В., Конституционное Право Российской Федерации, 6-е издание, Москва, 2007, 127-132.
- 103 Баглай М. В., Конституционное Право Российской Федерации, 6-е издание, Москва, 2007, 136.
- 104 იქვე, 137.
- 105 Loughlin M., Foundations of Public Law, Oxford, 2010, 312.
- 106 Pollack Sh. D., Constitutional Interpretation as Political Choice, University of Pittsburgh Law Review, Vol. 48, 1987, 996.
- 107 Troper M., Constitutional Interpretation, Israel Law Review, №39, 2006, 35-36; იხ.: ზუბუა გ., სამართლის თეორია, თბილისი, 2004, 35; Kelsen H., The Pure Theory of Law, translated from the second (revised and enlarged) German edition by M. Knight, Los Angeles, London, 1970.

- ¹⁰⁸ ხუბუა გ., სამართლის თეორია, თბილისი, 2004, 141.
- ¹⁰⁹ დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 38-39.
- ¹¹⁰ Barnett H., Constitutional and Administrative Law, Fourth Edition, London, 2002, 6.
- ¹¹¹ იქვე, 7.
- ¹¹² იქვე, იხ. ციტირება: Thomas Paine, 1792, Pt II, p 93.
- ¹¹³ Alder J., General Principles of Constitutional and Administrative Law, Fourth Edition, Bristol, 2002, 39.
- ¹¹⁴ Barnett H., Constitutional and Administrative Law, Fourth Edition, London, 2002, 3.
- ¹¹⁵ Alder J., General Principles of Constitutional and Administrative Law, Fourth Edition, Bristol, 2002, 3.
- ¹¹⁶ Barak A., Purposive Interpretation in Law, translated from Hebrew by Sari Bashi, Princeton, New Jersey, 2005, 371.
- ¹¹⁷ ცნობილადე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ. I, თბილისი, 2005, 14; იხ. ციტირება: Хессе К., Основы конституционного права ФРГ, Москва, 32.
- ¹¹⁸ Barak A., Purposive Interpretation in Law, translated from Hebrew by Sari Bashi, Princeton, New Jersey, 2005, 370.
- ¹¹⁹ ცნობილადე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ. I, თბილისი, 2005, 85.
- ¹²⁰ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 23.
- ¹²¹ ხუბუა გ., სამართლის თეორია, თბილისი, 2004, 46.
- ¹²² Токвиль А. Д., Демократия в Америке, Перевод В.П. Олейника, Е. П. Орловой, И. А. Малаховой, И. Э. Иванян, Б. Н. Ворожцова, Москва, 1992, 101.
- ¹²³ Pollack Sh. D., Constitutional Interpretation as Political Choice, University of Pittsburgh Law Review, Vol. 48, 1987, 1000; იხ. ციტირება: Missouri v. Holland, 252, U.S. 416 (1920).
- ¹²⁴ იქვე, 999.
- ¹²⁵ მაგ., გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში კონსტიტუცია იწოდება ძირითად კანონად (Grundgesetzbuch). ამ სახელწოდებას უფრო ისტორიული და პოლიტიკური დატვირთვა აქვს, სამართლებრივი სტატუსით იგი სწორედ კონსტიტუცია გახლავთ.
- ¹²⁶ ცნობილადე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ. I, თბილისი, 2005, 85.
- ¹²⁷ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 48.
- ¹²⁸ Barak A., Hermeneutics and Constitutional Interpretation, Cardozo Law Review, Vol. 14, 1992-1993, 772.
- ¹²⁹ ცნობილადე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ. I, თბილისი, 2005, 28.
- ¹³⁰ ინწკირველი გ., სახელმწიფოსა და სამართლის ზოგადი თეორია, თბილისი, 2011, 174.
- ¹³¹ ხუბუა გ., სამართლის თეორია, თბილისი, 2004, 141.
- ¹³² ტრაიბი ამგვარ წესებს და პრინციპებს ეწ. „მეტასამართალს“ უწოდებს. იხ., Pollack Sh. D., Constitutional Interpretation as Political Choice, University of Pittsburgh Law Review, Vol. 48, 1987, 994. იხ. ციტირება: L. Tribe, Constitutional Choices (1985), 34.
- ¹³³ დავიდი რ., თანამედროვეობის ძირითადი სამართლებრივი სისტემები, თ. ნინიძისა და ე. სუმბათაშვილის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2010, 106.
- ¹³⁴ Troper M., Constitutional Interpretation, Israel Law Review, №39, 2006, 36; იხ. ციტირება: Kelsen H., Wer soll der Hüter der Verfassung sein? №6, quoted in the Italian translation, in Kelsen H., La giustizia costituzionale, a cura di Carmelo Geraci, primessa di Antonio La Pergola, 1989; Kelsen H., La garantie juridictionnelle de la constitution, 1928, 239.
- ¹³⁵ იხ., Ntata Z.J.V., Constitutional Interpretation: Judicial Activism or Restraint, European Journal of Law Reform, Vol. X, no. 2, 2008, 255.
- ¹³⁶ პ. ცნობილადე, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ. I, თბილისი, 2005, გვ. 89.
- ¹³⁷ იხ., მელქაძე ი., კონსტიტუციონალიზმი, თეორიის საკითხები, ბათუმი, 2003, 25; დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 40.
- ¹³⁸ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 2.
- ¹³⁹ მელქაძე ი., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2006, 21.
- ¹⁴⁰ Bradley A. W., Ewing K. D., Constitutional and Administrative Law, Fourteenth Edition, London, 2007, 8.

- 141 ცნობილაძე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ. I, თბილისი, 2005, 89.
- 142 დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 40.
- 143 შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 29.
- 144 იხ., ცნობილაძე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ. I, თბილისი, 2005, 89.
- 145 დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 41
- 146 მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თეორიის საკითხები, ბათუმი, 2003, 26.
- 147 იხ., მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თეორიის საკითხები, ბათუმი, 2003, 25-26.
- 148 იხ., Barnett H., Constitutional and Administrative Law, Fourth Edition, London, 2002, 8; ცნობილაძე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ. I, თბილისი, 2005, 89.
- 149 Beale A., Essential Constitutional Law, Second Edition, London-Sidney, 1997, 2; Barnett H., Constitutional and Administrative Law, Fourth Edition, London, 2002, 8.
- 150 Carroll A., Constitutional and Administrative Law, Fifth Edition, Harlow, 2009, 17.
- 151 მელქაძე ო., საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი, თბილისი, 1996, 41.
- 152 იქვე.
- 153 Конституционное Право Зарубежных Стран, Под редакцией А. В. Малько, Москва, 2004, 99.
- 154 დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 45.
- 155 Barnett H., Constitutional and Administrative Law, Fourth Edition, London, 2002, 10-11.
- 156 იხ., Сизыко И. А., Чепурнова Н. М., Конституционное Право Зарубежных Стран, Москва, 2004, 28.
- 157 მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თეორიის საკითხები, ბათუმი, 2003, 56.
- 158 Barnett H., Constitutional and Administrative Law, Fourth Edition, London, 2002, 14.
- 159 მელქაძე ო., საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი, თბილისი, 1996, 39.
- 160 Конституционное Право Зарубежных Стран, Под редакцией А. В. Малько, Москва, 2004, 99.
- 161 იხ., Barnett H., Constitutional and Administrative Law, Fourth Edition, London, 2002, 12-13.
- 162 იხ., იქვე, 11.
- 163 Конституционное Право Зарубежных Стран, Под редакцией М. В. Баглая., Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина, Москва, 2004, 55.
- 164 ამ ქვეთავში მოხმობილი ინფორმაცია ემყარება შემდეგ სამართლებრივ აქტებს: საქართველოს კონსტიტუცია, „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონი, „საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესახებ“ საქართველოს კანონი, კონსტიტუციური შეთანხმება საქართველოს სახელმწიფოსა და საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალურ მართლმადიდებელ ეკლესიას შორის, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი.
- 165 იხ., დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 42.
- 166 Barnett H., Constitutional and Administrative Law, Fourth Edition, London, 2002, 3.
- 167 მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თეორიის საკითხები, 2003, 29.
- 168 მსგავსი ხელშეკრულებები და შეთანხმებები მოქმედებს გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში, ავსტრიაში, ესპანეთში, იტალიაში და ა.შ.
- 169 Géraud A., The Lateran Treaties: A Step in Vatican Policy, Foreign Affairs, №7, 1928-1929, 578.
- 170 ფერარი ს., სახელმწიფო და ეკლესია იტალიაში, წიგნში: სახელმწიფო და ეკლესია ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში, გ. რობერსის რედაქტორობით, მეორე გამოცემის თარგმანი, თბილისი, 2011, 246.
- 171 იხ., Арутюнян Г.Г., Баглай М.В., Конституционное Право - Энциклопедический Словарь, Москва, 2006, 150.
- 172 კვერენჩილაძე გ., მელქაძე ო., საფრანგეთის სახელმწიფო სისტემა, თბილისი, 1997, 117-118.
- 173 იქვე, 118.
- 174 მელქაძე ო., საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი, თბილისი, 1996, 10.
- 175 ცნობილაძე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ. I, თბილისი, 2005, 40.
- 176 მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თეორიის საკითხები, ბათუმი, 2003, 30.
- 177 კვერენჩილაძე გ., მელქაძე ო., საფრანგეთის სახელმწიფო სისტემა, თბილისი, 1997, 118.
- 178 ჯავახიშვილი ივ., თხზულებანი 12 ტომად, ტ. VII, თბილისი, 1982, 122.
- 179 საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი, 2010, 6.
- 180 იხ., გოზაშვილი გ., 1832 წლის შეთქმულება (შეთქმულთა ჩვენებები), 3 ტომად.

- 181 საქართველოს დამფუძნებელი კრების 1920 წლის 1 დეკემბრის პლენარული სხდომის მასალები, გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1920, 4 დეკემბერი.
- 182 საყვარელიძე პ., წერილები სხვადასხვა ქვეყნების პოლიტიკურ წესწყობილებაზე, ტფილისი, 1918.
- 183 გვაზავა გ., ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებისა, ტფილისი, 1920.
- 184 კონსტიტუცია და მისი გადასინჯვა, გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1920 წლის 24 ნოემბერი.
- 185 მიქელაძე კ., დემოკრატიული სახელმწიფოს კონსტიტუცია და პარლამენტარული რესპუბლიკა, ტფილისი, 1918.
- 186 საქართველოს ეროვნული არქივი, ფონდი 1833, საქმე 191, ფურცელი 138.
- 187 საქართველოს დამფუძნებელი კრების 1920 წლის 1 დეკემბრის პლენარული სხდომა; გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1920 წლის 4 დეკემბერი.
- 188 გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1920 წლის 24 იანვარი.
- 189 იქვე.
- 190 გვაზავა გ., ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებისა, ტფილისი, 1920, 44.
- 191 გაზეთი „სახალხო საქმე“, 1920 წლის 24 ნოემბერი.
- 192 გაზეთი „სახალხო საქმე“, 1920 წლის 24 ნოემბერი.
- 193 მიქელაძე კ., დემოკრატიული სახელმწიფოს კონსტიტუცია და პარლამენტარული რესპუბლიკა, ტფილისი, 1918, 17.
- 194 ნინიძე კ., ცისკარიძე ალ., სამართლის მეცნიერება, ტფილისი, 1920, 43-44.
- 195 საქართველოს ეროვნული არქივი, ფონდი 1833, საქმე 191, ფურცელი 137.
- 196 იქვე.
- 197 საქართველოს ეროვნული არქივი, ფონდი 1833, საქმე 191, ფურცელი 138.
- 198 შარაძე გ., ისტორიული რელიკვიების დაბრუნება (1918-1921), თბილისი, 2001, 26.
- 199 იქვე, 12.
- 200 იხ., საყვარელიძე პ., წერილები სხვადასხვა ქვეყნების პოლიტიკურ წესწყობილებაზე, ტფილისი, 1918, 2.
- 201 Constitution de la Republique de Georgie (Edition de la Presidence de L'Assemblee Constituante de la Republique Georgienne, Paris, 1922.
- 202 იხ., ქანთარია ბ., კონსტიტუციონალიზმის ფუნდამენტური პრინციპები და მმართველობის ფორმის სამართლებრივი ბუნება პირველ ქართულ კონსტიტუციაში, თბილისი, 2013.
- 203 პირველ ყოვლისა, თუ გავითვალისწინებთ მოსახლეობის პოლიტიკურ-სოციალური განვითარების დაბალ დონეს და იმ პერიოდის ტექნიკურ-მატერიალურ შესაძლებლობებს, 30 000 მოქალაქის ხელმოწერის შეგროვება რთული იქნებოდა; საინფორმაციო საშუალებების არარსებობის პირობებში ფიზიკურად ვერ შეძლებდნენ კანონპროექტებით ამომრჩევლების უზრუნველყოფას; კანონპროექტების შინაარსი ფართო მასებისთვის გაუგებარი იქნებოდა და შესაბამისად, გამოიწვევდა მათი მხრიდან ნებისმიერი კანონის გულუბრყვილოდ მხარდაჭერას ან კანონის უარყოფას.
- 204 დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 58.
- 205 იურისტებიდან კომისიის მუშაობაში მონაწილეობის მისაღებად მოწვეულები იყვნენ: ჯონი ხეცურიანი, ლევან ალექსიძე, თამაზ შავგულიძე, იაკობ ფუტკარაძე, ლადო ჭანტურია, თედო ნინიძე, თენგიზ ლილუაშვილი, სერგო ჯორბენაძე, ავთანდილ დემეტრაშვილი, მინდია უგრეხელიძე, ვახტანგ აბაშმაძე და დავით უსუფაშვილი.
- 206 გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1991 წლის 10 იანვარი.
- 207 გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1992 წლის 8 იანვარი.
- 208 გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1992 წლის 18 იანვარი.
- 209 გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1992 წლის 3 მარტი.
- 210 ცნობილად პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ. I, თბილისი, 2005, 128.
- 211 დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 59.
- 212 სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობის შესახებ დაწერილებით იხ., გაული ვ., კონსტიტუციის მიღება და შემუშავება საქართველოში (1993-1995), კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2002.
- 213 საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი, 2010, 13.
- 214 დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 68.
- 215 იხ., საქართველოს 2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციური კანონის განმარტებითი ბარათი.

- 216 იხ., საქართველოს რესპუბლიკის 1991 წლის 14 აპრილის კანონი „საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტის თანამდებობის დაწესებისა და ამასთან დაკავშირებით საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“.
- 217 ბაბეი ვ., ფიში ს., რაიკუნბეკერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გაზა ევროპისაკენ, ა. დემეტრაშვილის წინათქმით, თბილისი, 2012, 92.
- 218 იქვე.
- 219 Opinion CDL-AD(2004)2008 on the Draft Amendments to the Constitution of Georgia, Adopted by the Venice Commission at its 58th Plenary Session, Venice, 12-13 March, 2004.
- 220 იქვე.
- 221 იქვე.
- 222 იქვე.
- 223 იქვე.
- 224 იქვე.
- 225 იქვე.
- 226 ბაბეი ვ., ფიში ს., რაიკუნბეკერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გაზა ევროპისაკენ, ა. დემეტრაშვილის წინათქმით, თბილისი, 2012, 94.
- 227 იქვე, 92.
- 228 იქვე, 93.
- 229 იქვე, 78.
- 230 დემეტრაშვილი ა., საქართველოს კონსტიტუციური ქრონიკები, (2009-2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა საქართველოში), ბათუმი, 2012 წელი, 18.
- 231 საქართველოს 2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონის განმარტებითი ბარათი.
- 232 საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი, 2010, 22.
- 233 2010 წლის საკონსტიტუციო კომისიის შემადგენლობისა და რეფორმების შესახებ უფრო დაწვრილებით იხ., დემეტრაშვილი ა., საქართველოს კონსტიტუციური ქრონიკები, 2009-2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა საქართველოში, თბილისი, 2012, ბაბეი ვ., ფიში ს., რაიკუნბეკერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გაზა ევროპისაკენ, ა. დემეტრაშვილის წინათქმით, თბილისი, 2012.
- 234 საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი, 2010, 46.
- 235 იქვე, 48.
- 236 იქვე, 49.
- 237 იქვე, 45.
- 238 ბაბეი ვ., ფიში ს., რაიკუნბეკერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გაზა ევროპისაკენ, ა. დემეტრაშვილის წინათქმით, თბილისი, 2012, 16.
- 239 იქვე, 52.
- 240 იქვე, 56.
- 241 იქვე, 81.
- 242 იქვე, 298.
- 243 იქვე, 75.
- 244 იხ., კობახიძე ი., კონსტიტუციური რეფორმის კრიტიკული ანალიზი, <<http://www.democrats.ge/ka/media/komentarebi/899-irakli-kobakhidze-konstituciuri-reformis-kritikuli-analizi.html>> [01.08.2014]
- 245 ბაბეი ვ., ფიში ს., რაიკუნბეკერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გაზა ევროპისაკენ, ა. დემეტრაშვილის წინათქმით, თბილისი, 2012, 55.
- 246 საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი, 2010, 43.
- 247 ბაბეი ვ., ფიში ს., რაიკუნბეკერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გაზა ევროპისაკენ, ა. დემეტრაშვილის წინათქმით, თბილისი, 2012, 57.
- 248 Final opinion CDL-AD(2010)028 on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia, Adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session, Venice, 15-16 October, 2010.
- 249 ბაბეი ვ., ფიში ს., რაიკუნბეკერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გაზა ევროპისაკენ, ა. დემეტრაშვილის წინათქმით, თბილისი, 2012, 134.

- 250 იხ., კვერენჩილაძე ვ., საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი (კონსტიტუციის 78-ე მუხლის კომენტარი), თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, წიგნი I, გ. კვერენჩილაძისა და დ. გეგენავას რედაქტორებით, თბილისი, 2012, 46.
- 251 იხ., ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე კონსტიტუციური კანონის პროექტის (2010 წ.) კომენტარი, თბილისი, 2010.
- 252 იხ., კობახიძე ი., კონსტიტუციური რეფორმის კრიტიკული ანალიზი, <<http://www.democrats.ge/ka/media/komentarebi/899-irakli-kobakhidze-konstituciuri-reformis-kritikuli-analizi.html>> [01.08.2014]
- 253 ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე კონსტიტუციური კანონის პროექტის (2010 წ.) კომენტარი, თბილისი, 2010.
- 254 ბაბუკი ვ., ფიში ს., რაიპენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გაზა ევროპისაკენ, ა. დემეტრაშვილის წინათქმით, თბილისი, 2012, 167.
- 255 მენაბდე, კვერენჩილაძე, შვენიერაძე, ბურჯანაძე, ჭეიშვილი, ჩოკორაია, გოდოლაძე, ურიადმოფელი, გეგენავა, მაჭარაძე, საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციურ კანონში ცვლილებების შეტანის შესახებ.
- 256 ბაბუკი ვ., ფიში ს., რაიპენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გაზა ევროპისაკენ, ა. დემეტრაშვილის წინათქმით, თბილისი, 2012, 72.
- 257 იქვე, 90.
- 258 Häberle P., Die Verfassung des Pluralismus, Königstein, 1980, 93.
- 259 იხ., საქართველოს პარლამენტის 2013 წლის 4 ოქტომბრის დადგენილება „სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შექმნის შესახებ“.
- 260 არჯევანიძე ი., მმართველობის ფორმები, რესპუბლიკა, როგორც მმართველობის ფორმის ნაირსახეობა, თანამედროვე საქართველო და მისი სამომავლო პერსპექტივები, ჟურნ. „ალმანახი“, №16, სახელმწიფო სამართალი, 2001, 108.
- 261 რუხაძე, ზ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ბათუმი, 1999, 212-213.
- 262 რეჟიმი, იხ., <<https://sites.google.com/site/geopolitologia/home/rezhimi>> [12.09.2013]
- 263 იქვე.
- 264 O'Neil P., Essentials of Comparative Politics, New York, London, 2013, 128-131.
- 265 ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კემელავას რედაქტორებით, თბილისი, 2002, 20.
- 266 იქვე.
- 267 რეჟიმი, <<https://sites.google.com/site/geopolitologia/home/rezhimi>> [12.09.2013]
- 268 O'Neil P., Essentials of Comparative Politics, New York, London, 2013, 128.
- 269 იქვე, 129.
- 270 ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კემელავას რედაქტორებით, თბილისი, 2002, 39-40.
- 271 O'Neil P., Essentials of Comparative Politics, New York, London, 2013, 165.
- 272 O'Neil P., Rogowski R., Essential readings in Comparative Politics, New York, London, 2013, 268.
- 273 O'Neil P., Essentials of Comparative Politics, New York, London, 2013, 167.
- 274 იქვე.
- 275 O'Neil P., Rogowski R., Essential readings in Comparative Politics, New York, London, 2013, 267.
- 276 O'Neil P., Essentials of Comparative Politics, New York, London, 2013, 180-186.
- 277 მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, 2010, თბილისი, 114.
- 278 მელქაძე ო., საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი, თბილისი, 1996, 51.
- 279 არჯევანიძე ი., მმართველობის ფორმები, რესპუბლიკა, როგორც მმართველობის ფორმის ნაირსახეობა, თანამედროვე საქართველო და მისი სამომავლო პერსპექტივები, ჟურნ. „ალმანახი“, №16, სახელმწიფო სამართალი, 2001, 112.
- 280 იხ., მელქაძე ო., საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი, თბილისი, 1996, 114-115.
- 281 რუხაძე ზ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ბათუმი, 1999, 178.
- 282 Fix-Fierro H., Salazar-Ugarte P., Presidentialism, The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, edited by Rosenfeld M., Sajo A., Oxford, 2013, 628.
- 283 Bradley A. W., Ewing K. D., Constitutional and Administrative Law, London, 2007, 85.

- 284 მელქაძე ო., ქართული კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2009, 32.
- 285 ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კემელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 19.
- 286 კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., რუხაძე ზ., ტაბუცაძე ი., ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995–2009) მისი განვითარების პერსპექტივა, თბილისი, 2009, 18.
- 287 Sargentich T, The Presidential and Parliamentary Models of National Government, American University Journal of International Law and Policy, Vol. 8, 580.
- 288 Fix-Fierro H., Salazar-Ugarte P., Presidentialism, The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, edited by Rosenfeld M., Sajo A., Oxford, 2013, 640
- 289 იქვე, 632.
- 290 შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 99.
- 291 Verney D, Parliamentary Government and Presidential Government, Parliamentary Versus Presidential Government, edited by Lijphart A, Oxford, 1992, 46.
- 292 კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., რუხაძე ზ., ტაბუცაძე ი., ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995–2009), მისი განვითარების პერსპექტივა, თბილისი, 2009, 20.
- 293 იზორია ლ., საპრეზიდენტო, საპარლამენტო თუ ნახევრადსაპრეზიდენტო? გზა დემოკრატიული კონსოლიდაციისკენ, თბილისი, 2010, 18.
- 294 შაიო ამ საკითხთან დაკავშირებით აღნიშნავს, რომ ამერიკულ სისტემაში, რომელიც ძალაუფლების გამოჯენაზე ამახვილებს ყურადღებას, პრეზიდენტს საკუთარ აღმასრულებელ განმტოებაშიც კი არა აქვს დანიშნვის უფლება ხელისუფლების მეორე განმტოების თანხმობის ან სანქციის გარეშე.
- 295 კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., რუხაძე ზ., ტაბუცაძე ი., ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995–2009), მისი განვითარების პერსპექტივა, თბილისი, 2009, 18.
- 296 Sargentich T, The Presidential and Parliamentary Models of National Government, American University Journal of International Law and Policy, Vol. 8, 585.
- 297 იქვე, 588-589.
- 298 შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 92-93.
- 299 ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, ვ. კემელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 182-183.
- 300 Fix-Fierro H., Salazar-Ugarte P., Presidentialism, The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, edited by Rosenfeld M., Sajo A., Oxford, 2013, 630.
- 301 იქვე, 641.
- 302 იქვე, 631-635.
- 303 იქვე, 636.
- 304 იქვე, 631.
- 305 Bradley A., Pinelli C., Parliamentarism, The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, edited by Rosenfeld M., Sajo A., Oxford, 2013, 650.
- 306 კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., რუხაძე ზ., ტაბუცაძე ი., ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995–2009), მისი განვითარების პერსპექტივა, თბილისი, 2009, 13.
- 307 ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კემელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 128.
- 308 Cheibub, J, Systems of Government: Parliamentarism and Presidentialism, <http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/stm103%20articles/Cheibub_Pres_Parlt.pdf> [10.09.2013]
- 309 Gruijters J.P.A., The Case for a Directly Elected Prime Minister Elected Prime Minister in The Netherlands, Parliamentary versus Presidential Government, edited by Lijphart A., Oxford, 1992, 191.
- 310 Huber, The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies, <<http://www.jstor.org/stable/2082884>> [11/09/2008].

- ³¹¹ ლაუსონი. კ. ადამიანთა საზოგადოების სახელმწიფოებრივი მოწყობა, რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, ო. მელქაძის რედაქტორობით, თბილისი, 1996, 151.
- ³¹² Lijphart A., Patterns of Democracy Government Forms and Performance in Thirty-six Countries, New Haven and London, 1999, 125.
- ³¹³ იზორია ლ, საპრეზიდენტო, საპარლამენტო თუ ნახევრადსაპრეზიდენტო? გზა დემოკრატიული კონსოლიდაციისკენ, თბილისი, 2010, 20.
- ³¹⁴ ისრაელის პრეზიდენტმა საპარლამენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტის კომპეტენციებთან დაკავშირებით ხატოვანად აღნიშნა, რომ ერთადერთი, რაშიც პრეზიდენტს შეუძლია საკუთარი ცხვირი ჩაყოს, ეს მისი ცხვირსაზოცია.
- ³¹⁵ მელქაძე ო., მახარაძე ო., პოლიტიკური ხელისუფლების ორგანიზაცია საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში (ქართულ პრობლემებთან დაკავშირებით), ბათუმი, 2001, 17.
- ³¹⁶ იქვე, 70.
- ³¹⁷ Lijphart A., Patterns of Democracy Government Forms and Performance in Thirty-six Countries, New Haven and London, 1999, 141.
- ³¹⁸ იქვე, 118.
- ³¹⁹ Carey J., Presidential versus Parliamentary Government, 109, http://www.colorado.edu/ibs/eb/alston/psci4028/fall_2010/Presidential%20versus%20Parliamentary%20Government%20by%20Carey.pdf [15.07.2014].
- ³²⁰ მელქაძე ო., მახარაძე ო., პოლიტიკური ხელისუფლების ორგანიზაცია საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში (ქართულ პრობლემებთან დაკავშირებით), ბათუმი, 2001, 53.
- ³²¹ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 116.
- ³²² Winter D., The Role of Parliament in Government Formation and Resignation, 85, <<http://allman.rhon.itam.mx/~emagar/ep3/rules/doring.ed.parliamentsAndMajRule1995.pdf>> [30.05.2014].
- ³²³ იქვე, 86.
- ³²⁴ Diermeier D., Eraslan H., Merlo A., A Structural Model of Government Formation, <<http://www.jstor.org/stable/2082884>>, [30.05.2014], 29.
- ³²⁵ Lijphart A., Patterns of Democracy Government Forms and Performance in Thirty-six Countries, New Haven and London, 1999, 117-118.
- ³²⁶ Winter D., The Role of Parliament in Government Formation and Resignation, 134, <<http://allman.rhon.itam.mx/~emagar/ep3/rules/doring.ed.parliamentsAndMajRule1995.pdf>> [30.05.2014].
- ³²⁷ იქვე, 136.
- ³²⁸ Diermeier D., Eraslan H., Merlo A., Bicameralism and Government Formation, <<http://www.econ2.jhu.edu/People/eraslan/Papers/bicameralism-qjps.pdf>> [30.05.2014].
- ³²⁹ Sargentich T, The Presidential and Parliamentary Models of National Government, American University Journal of Internation Law and Policy, Vol. 8, 580.
- ³³⁰ გაული ვ, კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993–1995), კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2002, 154.
- ³³¹ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 116.
- ³³² ლოვო. ფ, პარლამენტარიზმი, თბილისი, 2005, 101.
- ³³³ იქვე, 104.
- ³³⁴ ტანჩევი. ე, რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი, რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, ო. მელქაძის რედაქტორობით, თბილისი, 1996, 38.
- ³³⁵ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 224.
- ³³⁶ ტანჩევი ე, რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი, რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, ო. მელქაძის რედაქტორობით, თბილისი, 1996, 38.
- ³³⁷ იქვე, 39.
- ³³⁸ ლოვო ფ, პარლამენტარიზმი, თბილისი, 2005, 102.
- ³³⁹ ტანჩევი ე, რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი, რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, ო. მელქაძის რედაქტორობით, თბილისი, 1996, 39.
- ³⁴⁰ იქვე, 40.

341 იქვე, 41.

342 Strøm K, Parliamentary Government and Legislative Organisation, 75;

<<http://allman.rhon.itam.mx/~emagar/ep3/rules/doring.ed.parliamentsAndMajRule1995.pdf>> [30.05.2014].

343 იქვე, 139-148.

344 ტანჩევი ე, რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი, რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, ო. მელქაძის რედაქტორობით, თბილისი, 1996, 44.

345 იქვე, 41.

346 1995 წელს იტალიაში პრემიერ-მინისტრმა ქვედა პალატაში წარადგინა მცირე ბიუჯეტის პროექტი, რომელიც არაერთ მკაცრ ღონისძიებას ითვალისწინებდა, მათ შორის, გადასახადების ზრდას. პარლამენტის წევრებმა 150-ზე მეტი ცვლილება შეიტანეს კანონში და ძირი გამოუთხარეს პრემიერ-მინისტრის განზრახვას დაეფარა ბიუჯეტის დეფიციტი. მას შემდეგ, რაც პარლამენტის წევრებმა რამდენიმე „მეორადობრივი“ ცვლილება დაამტკიცეს, პრემიერ-მინისტრმა ნდობის ვოტუმი წამოაყენა თავის საბიუჯეტო პაკეტზე. ნდობის ვოტუმი გამოირიცხა პარლამენტის ყველა ცვლილება და პრემიერ-მინისტრს საშუალება მისცა, გაეტარებინა მკაცრი საბიუჯეტო ღონისძიება. აქედან გამომდინარე, პრემიერ-მინისტრს შეუძლია ნდობის პროცედურა გამოიყენოს არა მხოლოდ თავისი პოლიტიკის გასატარებლად, არამედ საკანონმდებლო პროცესის ნებისმიერ დროს, მათ შორის, ბოლო ეტაპზე, მათ შორის, პარლამენტის მიერ კანონპროექტის მიღების ან არ მიღების შემდეგ. ფაქტობრივად, ნდობის ვოტუმი შეიძლება გამოყენებული იქნას საპარლამენტო მარცხის შესაცვლელად.

347 Huber, The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies, 269,

<<http://www.jstor.org/stable/2082884>> [11/09/2008].

348 გაული ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2002, 194.

349 იზორია ლ., საპრეზიდენტო, საპარლამენტო თუ ნახევრადსაპრეზიდენტო? გზა დემოკრატიული კონსოლიდაციისკენ, თბილისი, 2010, 42.

350 Lijphart A., Patterns of Democracy Government Forms and Performance in Thirty-six Countries, New Haven and London, 1999, 125.

351 Strøm K, Swindle S, Strategic Parliamentary Dissolution, 576; <<http://www.jstor.org/stable/2082884>> [26/04/2014].

352 ლოვო ფ, პარლამენტარიზმი, თბილისი, 2005, 107.

353 ერემაძე ქ, საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ურთიერთდამოკიდებულება შერეული მმართველობის მქონე რესპუბლიკაში (საფრანგეთის მაგალითზე), ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №4, 2002, 36.

354 იზორია ლ., საპრეზიდენტო, საპარლამენტო თუ ნახევრადსაპრეზიდენტო? გზა დემოკრატიული კონსოლიდაციისკენ, თბილისი, 2010, 26.

355 Shugart M., Semi-presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns, 344, <http://www.palgrave-journals.com/fp/journal/v3/n3/full/8200087a.html>, [15.07.2014]

356 იქვე, 324.

357 იქვე, 339.

358 ნაკაშიძე მ., ხელისუფლების განშტოებებთან პრეზიდენტის ურთიერთობათა თავისებურებანი მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში (აზერბაიჯანის რესპუბლიკის, საქართველოსა და სომხეთის რესპუბლიკის მაგალითზე), თბილისი, 2010, 19.

359 Fix-Fierro H., Salazar-Ugarte P., Presidentialism, The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, edited by Rosenfeld M., Sajo A., Oxford, 2013, 631.

360 ნაკაშიძე მ., ხელისუფლების განშტოებებთან პრეზიდენტის ურთიერთობათა თავისებურებანი მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში (აზერბაიჯანის რესპუბლიკის, საქართველოსა და სომხეთის რესპუბლიკის მაგალითზე), თბილისი, 2010, 22-24.

361 Shugart M., Semi-presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns, 333-340, <http://www.palgrave-journals.com/fp/journal/v3/n3/full/8200087a.html>, [15.07.2014]

362 Shugart M, Carey J, Presidents and Assemblies Constitutional Design and Electoral Dynamics, New York, 1992, 56.

363 იქვე, 53.

- 364 ერემაძე ქ., საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ურთიერთდამოკიდებულება შერეული მმართველობის მქონე რესპუბლიკაში (საფრანგეთის მაგალითზე), ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №4, 2002, 38-39.
- 365 იქვე.
- 366 Shugart M., Semi-presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns, 341, <http://www.palgrave-journals.com/fp/journal/v3/n3/full/8200087a.html>, [15.07.2014]
- 367 ნაკაშიძე მ., ხელისუფლების განშტოებებთან პრეზიდენტის ურთიერთობათა თავისებურებანი მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში (აზერბაიჯანის რესპუბლიკის, საქართველოს დასომხეთის რესპუბლიკის მაგალითზე), თბილისი, 2010, 161.
- 368 იქვე.
- 369 Shugart M, Carey J, Presidents and Assemblies Constitutional Design and Electoral Dynamics, New York, 1992, 57.
- 370 იქვე, 23.
- 371 Carey J., Presidential versus Parliamentary Government, 91, http://www.colorado.edu/ibs/eb/alston/psci4028/fall_2010/Presidential%20versus%20Parliamentary%20Government%20by%20Carey.pdf [15.07.2014]
- 372 საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი, 2010, 10.
- 373 გაული ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993–1995), კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2002, 163.
- 374 ხმალაძე ვ., დემეტრაშვილი ა., ნალბანდოვი ა., რამიშვილი ლ., უსუფაშვილი დ., ჯიბლაშვილი ზ., საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლება ცენტრალურ დონეზე: ბალანსი მის განშტოებათა შორის. საკონსტიტუციო-პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმები, თბილისი, 2005, 16.
- 375 იქვე, 17-19.
- 376 იქვე, 19.
- 377 გაული ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993–1995), კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2002, 184.
- 378 იქვე, 40.
- 379 უსუფაშვილი დ., საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის მოდელი 2004 წლის თებერვლის კონსტიტუციური ცვლილებების შემდეგ, სახელმწიფოს კონსტიტუციური ორგანიზაცია, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), საერთაშორისო კონფერენციის პრაქტიკული მასალები, თბილისი, 2006, 146.
- 380 ერემაძე ქ., სახელმწიფოს ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა საქართველოს მაგალითზე, სახელმწიფოს კონსტიტუციური ორგანიზაცია, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), საერთაშორისო კონფერენციის პრაქტიკული მასალები, თბილისი, 2006, 109.
- 381 კვერენჩილაძე გ., ქართული კონსტიტუციონალიზმის ნოვაციები: პრეზიდენტისა და მთავრობის კონსტიტუციური კონსტრუქცია და მიმართების თავისებურებები 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ჭრილში, ჟურნ. „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“, №5, 2012.
- 382 იქვე.
- 383 კვერენჩილაძე გ., საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი (კონსტიტუციის 78-ე მუხლის კომენტარი), თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, წიგნი I, გ. კვერენჩილაძისა და დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 7.
- 384 იქვე, 45.
- 385 კობახიძე ი., საკონსტიტუციო ცვლილებების მიმართ გამოთქმული კრიტიკული შენიშვნების ანალიტიკური მიმოხილვა, http://www.osgf.ge/files/publications/2010/Const_Final_GEO_11_pdf.pdf [20.07.2014].
- 386 იქვე.
- 387 იხ., ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე კონსტიტუციური კანონის პროექტის (2010 წ.) კომენტარი, <http://www.parliament.ge/publicdebates/khmaladze.pdf> [10.09.2013]

- 388 იხ., ასათიანი თ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ჭრილში, თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, წიგნი I, გ. კვერენჯილასისა და დ. გვეგენავას რედაქტორებით, თბილისი, 2012
- 389 Final opinion CDL-AD(2010)028 on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia, Adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session, Venice, 15-16 October, 2010.
- 390 იხ., ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე კონსტიტუციური კანონის პროექტის (2010 წ.) კომენტარი, <<http://www.parliament.ge/publicdebates/khmaladze.pdf>> [10.09.2013]
- 391 კობახიძე ი., საკონსტიტუციო ცვლილებების მიმართ გამოთქმული კრიტიკული შენიშვნების ანალიტიკური მიმოხილვა, <http://www.osgf.ge/files/publications/2010/Const_Final_GEO_11_pdf.pdf> [20.07.2014].
- 392 იქვე.
- 393 ბაბუკი ვ., კომენტარების მესამე ნაწილი საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვისა და საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის საქმიანობის შესახებ, 2010.
- 394 იქვე.
- 395 შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორებით, თბილისი, 2003, 92.
- 396 ხუბუა გ., ფედერალიზმი, როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი, თბილისი, 2000, 93.
- 397 იქვე, 41.
- 398 რუსაძე ზ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ბათუმი, 1999, 183.
- 399 კობალიაშვილი მ., ცენტრალიზაციისა და დეცენტრალიზაციის არსი, გივი ინწკირველის საიუბილეო კრებული 75, თბილისი, 2002, 265.
- 400 მელქაძე ო., თევდორაშვილი გ., რეგიონალიზმი – სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა (ქართულ პერსპექტივებთან დაკავშირებით), თბილისი, 2003, 18.
- 401 Scotland Act 2012, <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/11/contents>>[16.05.2013]
- 402 Government of Wales Act, <<http://wales.gov.uk/legislation/govwalesact2006/briefoverview?lang=en>>[16.05.2013]
- 403 Welsh Referendum 2011, იხ., <<http://wales.gov.uk/legislation/referendumpowers/?lang=en>>[16.05.2013]
- 404 მელქაძე ო., თევდორაშვილი გ., რეგიონალიზმი – სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა (ქართულ პერსპექტივებთან დაკავშირებით), თბილისი, 2003, 49-51.
- 405 ხუბუა გ., ტრაუტი ი., ფედერალიზმი, რეგიონალიზმი და ავტონომია, თბილისი, 2001, 86.
- 406 ხუბუა გ., ფედერალიზმი, როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი, თბილისი, 2000, 91.
- 407 გოცირიძე გ., ფედერალიზმი და ავტონომია, ჟურნ. „ალმანახი“, №21, 2004, ხელმისაწვდომია: [<http://www.nplg.gov.ge>]
- 408 ცნობილადე პ., ავტონომია და რეგიონალიზმი (ევროპული მოდელი), ჟურნ. „სამართალი“, №3-4, 2006, 6.
- 409 მელქაძე ო., თევდორაშვილი გ., რეგიონალიზმი – სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა (ქართულ პერსპექტივებთან დაკავშირებით), თბილისი, 2003, 39.
- 410 ხუბუა გ., ტრაუტი ი., ფედერალიზმი, რეგიონალიზმი და ავტონომია, თბილისი, 2001, 73.
- 411 იქვე, 286-287.
- 412 გოგიაშვილი გ., შედარებითი ფედერალიზმი, თბილისი, 2000, 224-225.
- 413 რუსაძე ზ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ბათუმი, 1999, 186.
- 414 გოგიაშვილი გ., შედარებითი ფედერალიზმი, თბილისი, 2000, 48.
- 415 პაკტე, პ., მელენ-სუკრამანიანი, ფ. კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორებით, თბილისი, 2012, 68-69.
- 416 დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2010, 118.
- 417 ფედერალურ სახელმწიფოში სუვერენიტეტის საკითხზე აზრთა სხვადასხვაობა არსებობს. მეცნიერთა ერთი ნაწილი მიიჩნევს, რომ სუვერენიტეტი განუყოფელია და ეკუთვნის მხოლოდ ფედერალურ ხელისუფლებას, მეორე ნაწილის აზრით, იგი იყოფა ფედერაციასა და მის სუბიექტებს შორის. თუმცა,

თუ სუვერენიტეტი ნიშნავს, დამოუკიდებლობას და უზენაესობას საშინაო და საგარეო საკითხებში, მაშინ ფედერაციის სუბიექტები არასუვერენული სახელმწიფოებია.

⁴¹⁸ გოცირიძე გ., ფედერალიზმი და ავტონომია, აღმანახი 2004 №21 სახელმწიფო სამართალი (V), ხელმისაწვდომია: [http://www.nplg.gov.ge]

⁴¹⁹ პაკტე, პ., მელენ-სუკრამანიანი, ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 70-76.

⁴²⁰ გოცირიძე გ., ფედერალიზმი და ავტონომია, აღმანახი 2004 №21 სახელმწიფო სამართალი (V), ხელმისაწვდომია: [http://www.nplg.gov.ge]

⁴²¹ პაკტე, პ., მელენ-სუკრამანიანი, ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 76.

⁴²² მელქაძე ო., თევდორაშვილი გ., რეგიონალიზმი – სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა (ქართულ პერსპექტივებთან დაკავშირებით), თბილისი, 2003, 27.

⁴²³ იქვე, 28.

⁴²⁴ იქვე, 29.

⁴²⁵ კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 162.

⁴²⁶ გოგიაშვილი გ., შედარებითი ფედერალიზმი, თბილისი, 2000, 68.

⁴²⁷ იქვე, 87.

⁴²⁸ იქვე, 218.

⁴²⁹ იქვე, 225.

⁴³⁰ ხუბუა გ., ფედერალიზმის ანტინომიები, საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის სახელმწიფოსა და სამართლის ინსტიტუტის ყურნალი, №1, 1998, 13.

⁴³¹ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კემელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 431.

⁴³² იქვე, 431.

⁴³³ გოგიაშვილი გ., შედარებითი ფედერალიზმი, თბილისი, 2000, 130.

⁴³⁴ ხუბუა გ., ფედერალიზმი, როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი, თბილისი, 2000, 138.

⁴³⁵ კოპალეიშვილი მ., ცენტრალიზაციისა და დეცენტრალიზაციის არსი, გივი ინჭკირველის საიუბილეო კრებული 75, თბილისი, 2002, 271.

⁴³⁶ ხუბუა გ., ფედერალიზმი, როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი, თბილისი, 2000, 142.

⁴³⁷ ხუბუა გ., ტრაუტი ი., ფედერალიზმი, რეგიონალიზმი და ავტონომია, თბილისი, 2001, 86.

⁴³⁸ ჯანაშვილი ლ., ექსპანსიის რეგიონალიზმის ტენდენციები, ჟურნ. „სამართალი“, №1, 1999, 66.

⁴³⁹ მელქაძე ო., თევდორაშვილი გ., რეგიონალიზმი – სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა (ქართულ პერსპექტივებთან დაკავშირებით), თბილისი, 2003, 71.

⁴⁴⁰ Bartole S., Internal Ordering in the Unitary State, The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, edited by Rosenfeld M., Sajo A., Oxford, 2013, 618.

⁴⁴¹ ხუბუა გ., ფედერალიზმი, როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი, თბილისი, 2000, 138.

⁴⁴² Bartole S., Internal Ordering in the Unitary State, The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, edited by Rosenfeld M., Sajo A., Oxford, 2013, 619.

⁴⁴³ მელქაძე ო., თევდორაშვილი გ., რეგიონალიზმი – სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა (ქართულ პერსპექტივებთან დაკავშირებით), თბილისი, 2003, 87.

⁴⁴⁴ მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2010, 163.

⁴⁴⁵ ქვეთავში მოხმობილი ინფორმაცია ეყრდნობა შემდეგ სამართლებრივ აქტებს: საქართველოს კონსტიტუცია, „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონი, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია, „ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში კონფლიქტის მშვიდობიანი მოგვარებისათვის სათანადო პირობების შექმნის შესახებ“ საქართველოს კანონი, „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონი

⁴⁴⁶ გოგიაშვილი გ., შედარებითი ფედერალიზმი, თბილისი, 2000, 236.

- 447 მელქაძე ო., თევდორაშვილი გ., რეგიონალიზმი – სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა (ქართულ პერსპექტივებთან დაკავშირებით), თბილისი, 2003, 192.
- 448 იქვე, 193.
- 449 იქვე, 197.
- 450 აბაშიძე ა., საქართველოს სახელმწიფოებრივ-კონსტიტუციური მოწყობის საკითხები კონსტიტუციაში, ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №1, 2000, 27.
- 451 თევდორაშვილი გ., ზოგიერთი მოსაზრება საქართველოს პრეზიდენტის სახელმწიფო რწმუნებულის ინსტიტუტის სამართლებრივი ბუნების შესახებ, ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №2, 2004, 16-18.
- 452 დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2010, 132.
- 453 „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის 27¹-ე, 27²-ე და 27³-ე მუხლები.
- 454 დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2010, 120-121.
- 455 მელქაძე ო., თევდორაშვილი გ., რეგიონალიზმი – სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა (ქართულ პერსპექტივებთან დაკავშირებით), თბილისი, 2003, 208.
- 456 ჯანდა ქ., ბერი ჯ., გოლდმენი ჯ., ამერიკული დემოკრატია, აშშ ხელისუფლება და პოლიტიკური პროცესი, რ. გაჩეილადის თარგმანი, მ. უგრეხელიძის რედაქტორობით, თბილისი, 1995, 155.
- 457 კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 155.
- 458 მაცაბერიძე მ., არჩევნები და საზოგადოება, თბილისი, 2003, 168-169.
- 459 Wayne S. J., The Road to the White House, The Politics of Presidential Elections, New York, 1996, 312.
- 460 Bradley A. W., Ewing K. D., Constitutional and Administrative Law, Fourteenth Edition, London, 2007, 153-157.
- 461 მაცაბერიძე მ., არჩევნები და საზოგადოება, თბილისი, 2003, 68-69.
- 462 კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 157.
- 463 იქვე, 157-159.
- 464 Конституционное Право Зарубежных Стран, Под общей редакцией М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина, Москва, 2004, 191-195.
- 465 Чудаков М., Конституционное (Государственное) Право Зарубежных Стран, Минск, 1998, 780-785.
- 466 Лисовский С. Ф., Евтафые В.А., Избирательные Технологии: История, Теория, Практика, Москва, 2000, 302.
- 467 Чудаков М., Конституционное (Государственное) Право Зарубежных Стран, Минск, 1998, 776.
- 468 კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 157-158.
- 469 მაცაბერიძე მ., არჩევნები და საზოგადოება, თბილისი, 2003, 324-326.
- 470 რუსაძე ზ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 1999, 234-235.
- 471 მაცაბერიძე მ., არჩევნები და საზოგადოება, თბილისი, 2003, 327-328.
- 472 კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორებით, თბილისი, 2005, 175.
- 473 მაცაბერიძე მ., არჩევნები და საზოგადოება, თბილისი, 2003, 331.
- 474 იქვე, 332-333.
- 475 Bradley A. W., Ewing K. D., Constitutional and Administrative Law, Fourteenth Edition, London, 2007, 172.
- 476 Лейкман Э, Ламберт Дж., Исследование Мажоритарной и Пропорциональной Избирательных Систем, Пер. с англ. Г. И. Морозова, Под ред. А. С. Шугаева, Москва, 1958, 98-107.
- 477 იქვე, 98-107.
- 478 მაცაბერიძე მ., არჩევნები და საზოგადოება, თბილისი, 2003, 47-49.
- 479 იქვე.
- 480 Конституционное Право Зарубежных Стран, Под общей редакцией М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина, Москва, 2004, 194-195.
- 481 იქვე.

- 482 კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 159-161.
- 483 იქვე, 160.
- 484 მაცაბერიძე მ., არჩევნები და საზოგადოება, თბილისი, 2003, 48-49.
- 485 კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 161.
- 486 Wayne S. J., *The Road to the White House, The Politics of Presidential Elections*, New York, 1996, 317.
- 487 მაცაბერიძე მ., არჩევნები და საზოგადოება, თბილისი, 2003, 207-206.
- 488 Wayne S. J., *The Road to the White House, The Politics of Presidential Elections*, New York, 1996, 223.
- 489 კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 162.
- 490 Конституционное Право Зарубежных Стран, Под общей редакцией М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина, Москва, 2004, 196-197.
- 491 Bradley A. W., Ewing K. D., *Constitutional and Administrative Law, Fourteenth Edition*, London, 2007, 165.
- 492 რუხაძე ზ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი 1999, 214-216.
- 493 ჯანდა ქ., ბერი ჯ., გოლდმენი ჯ., ამერიკული დემოკრატია, აშშ ხელისუფლება და პოლიტიკური პროცესი, რ. გაჩილაძის თარგმანი, მ. უგრეხელიძის რედაქტორობით, თბილისი, 1995, 178-179.
- 494 კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 190-193.
- 495 თევზაძე თ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა და 1921 წლის კონსტიტუცია, არჩევნები 1921 წლის კონსტიტუციის მიხედვით (1918-1921 წლების საარჩევნო სისტემა და კანონმდებლობა), დ. გეგენავას და პ. ჯავახიშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 128-129.
- 496 საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის დამფუძნებელთა კრების საარჩევნო დებულება, მუხლი 2.
- 497 იხ., თევზაძე თ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა და 1921 წლის კონსტიტუცია, არჩევნები 1921 წლის კონსტიტუციის მიხედვით (1918-1921 წლების საარჩევნო სისტემა და კანონმდებლობა), დ. გეგენავას და პ. ჯავახიშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 129-145.
- 498 ამ ქვეთავში მოცემული ინფორმაცია ძირითადად ეყრდნობა შემდეგ სამართლებრივ აქტებს: საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“, საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, „რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი.
- 499 „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 30-ე მუხლის თანახმად, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან პირდაპირ პარტიისთვის გასანაწილებლად გამოყოფილ თანხას იღებს ის პარტია, რომელმაც ბოლო საპარლამენტო არჩევნებში ან ბოლო ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში მიიღო არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ხმების 3% ან მეტი.
- 500 იხ., შუა საუკუნეების ისტორია, ტომი I, გ. კუტალიას რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 316-321.
- 501 იხ., Morbidelli G., Pegoraro L., Reposo A., Volpi M., *Diritto Pubblico Comparato*, Terda Edizione, Torino, 2009, 380.
- 502 შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 131-132.
- 503 Duso G., *Genesi e logica della rappresentanza politica moderna*, 5.
<<http://www.unioviado.es/constitucional/fundamentos/tercero/originales/Dusso.pdf>> [12.09.2013]
- 504 იქვე.
- 505 Atlante di Diritto Pubblico Comparato, a cura di G. F. Ferrari con la collaborazione di M. Mazza e A. Vedaschi, Torino, 2010, 211-212.
- 506 იხ., შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 144.
- 507 იქვე.

508 იქვე, 145.

509 იხ., კვერენჩილაძე გ., საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი (კონსტიტუციის 78-ე მუხლის კომენტარი), თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, წიგნი I, გ. კვერენჩილაძისა და დ. გაგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 10.

510 Morbidelli G., Pegoraro L., Reposo A., Volpi M., Diritto Pubblico Comparato, Terda Edizione, Torino, 2009, 381.

511 ყურაშვილი კ., ჩოკორაია კ., ბუჩუკური ა., ბიკამერალიზმის დილემები, ბათუმი, 2011, 13.

512 იქვე.

513 იხ., იქვე, 14.

514 თუმცა ისიც უნდა ითქვას, რომ იმ შემთხვევებში, როდესაც ზედა პალატა ძლიერია, საუბარია ე.წ. თანაბარ (*perfect*) ბიკამერალიზმზე, და პირიქით, სადაც ქვედა პალატა უფრო ძლიერი – არათანაბარ ბიკამერალიზმზე.

515 საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 204.

516 იქვე.

517 იქვე.

518 დაწვრილებით იხ., Lijphart A., *Le Democrazie Contemporanee*, Societa editrice il Mulino, 2001.

519 ავტორთა მოსაზრებით, მაჟორიტარულ სისტემას ინგლისში მიეყვარათ საკმაოდ არაპროპორციულ შედეგებამდე. მაგალითად, 1974 წლის არჩევნებში, ლიბერალულმა პარტიამ 635 ადგილიდან მიიღო 319 ადგილი და ეს იმ პირობებში, როდესაც მხოლოდ 39,3%-ის ხმები ჰქონდათ მიღებული. ლიბერალურმა პარტიამ მიიღო 13 ადგილი, იმ პირობებში, როდესაც 18,6%-იანი მხარდაჭერა ჰქონდათ. მომდევნო 5 არჩევნებში, 1979 და 1997 წლებამდე, გამარჯვებული პარტია იღებდა ადგილთა საკმაოდ მაღალ უმრავლესობას და ეს იმ პირობებში, როდესაც ასეთ პარტიას არასდროს გადაუჭარბებია 44%-თვის. თუმცა იმ დადებითი მახასიათებლების გამო, რომელიც ამ სისტემას ახასიათებს, ინგლისში სწორედ ამ სისტემას ანიჭებენ უპირატებას. დაწვრილებით იხ., Lijphart A., *Le Democrazie Contemporanee*, Societa editrice il Mulino, 2001, 31.

520 ინგლისში, პოლიტიკურ არენაზე გვხვდება ძირითადად ორი პოლიტიკური პარტია – კონსერვატიული და ლიბერალური. არსებობს, აგრეთვე, ლიბერალური პარტია, თუმცა მთავარ როლს ძირითადად პირველი ორი პარტია თამაშობს. ამ ორი პარტიის დომინანტური მდგომარეობა იყო 1950-დან 1970-იან წლებამდე, როდესაც მათ ჯამში თითქმის 90%-იანი მხარდაჭერა ჰქონდათ. ბოლო პერიოდში ლიბერალურ პარტიასაც მხარდაჭერთა გარკვეული მატება აღენიშნება.

521 მიუხედავად იმისა, რომ ბრიტანეთში, როგორც საყოველთაოდ ცნობილია, ფუნქციონირებს ტრადიციული ორპალატიანი პარლამენტი, მაინც უნდა აღინიშნოს, რომ ქვედა პალატასთან შედარებით, ზედა პალატა უმნიშვნელო ფუნქციებით არის აღჭურვილი.

522 როგორც პრემიერ-მინისტრმა ტონი ბლერმა მის ერთ-ერთ განცხადებაში აღნიშნა, ბრიტანული სისტემა „ეს არის დასავლეთის სამყაროში არსებულ დიდ ქვეყნებს შორის ყველაზე უფრო ცენტრალიზებული სისტემა“. დაწვრილებით იხ., Lijphart A., *Le Democrazie Contemporanee*, Societa editrice il Mulino, 2001, 35.

523 Morbidelli G., Pegoraro L., Reposo A., Volpi M., Diritto Pubblico Comparato, Terda Edizione, Torino, 2009, 387.

524 იქვე, 388.

525 *Lo status di membro Del Parlamento in Prospettiva Comparata*, a cura di P. Caretti, M. Morisi, e G. Tarli barbieri, Firenze, 2012, 80.

526 Morbidelli G., Pegoraro L., Reposo A., Volpi M., Diritto Pubblico Comparato, Terda Edizione, Torino, 2009, 391.

527 კვეთავში მოხმობილი ინფორმაცია ეყრდნობა შემდეგ სამართლებრივ აქტებს: საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი“, საქართველოს კანონი „პარლამენტის წევრის სტატუსის შესახებ“, საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“, საქართველოს კანონი „იმპიჩმენტის შესახებ“, საქართველო კანონი „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“, საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“.

528 იხ., ჯავახიშვილი ივ., ქართული სამართლის ისტორია, წიგნი 2, ნაკვ. 2, ტფილისი, 1929.

529 პაპუაშვილი გ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია 90 წლის გადასახედიდან, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გამოცემა, ბათუმი, 2011, 22.

530 იქვე, 23. აღსანიშნავია, რომ აღნიშნული უფლება შეერთებულ შტატებში 1919 წლის XIX შესწორებით შევიდა, ხოლო შვეიცარიაში ქალებმა არჩევნებში სრულფასოვანი მონაწილეობის უფლება მხოლოდ 1971 წელს ჩატარებული რეფერენდუმის საფუძველზე მიიღეს.

531 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 122-ე მუხლის თანახმად, „პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედის უფლებამოსილების ცნობის შემდეგ პარლამენტის წევრები ქვეყნისადმი ერთგულების ფიცს დებენ. ფიცის ტექსტს კითხულობს საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარე: „*მე, სრულიად საქართველოს წარმომადგენელი და მისადმი ანგარიშვალდებული, ღვთისა და ერის წინაშე ვაცხადებ, რომ კეთილსინდისიერად აღვასრულებ პარლამენტის წევრის უფლება-მოვალეობებს, ვიქნები კონსტიტუციური წყობილების, ქვეყნის დამოუკიდებლობის, ერთიანობისა და მთლიანობის, ხალხის ინტერესების, მოქალაქეთა უფლებებისა და თავისუფლებების, საქართველოს ძლევადასრულების დაცვის სამსახურში*“; ფიცის ტექსტის წაკითხვის შემდეგ პარლამენტის წევრები წარმოთქვამენ „ფიცავ“ და ხელს აწერენ ამ ტექსტს, რის შემდეგაც სრულდება საქართველოს სახელმწიფო ჰიმნი.

532 იხ., ერემაძე ქ., ბიკამერალიზმის პერსპექტივები საქართველოში, ჟურნ. „ადაშიანი და კონსტიტუცია“, №1, 2005; ყურაშვილი კ., ჩოკორაია კ., ბუნუკური ა., ბიკამერალიზმის დილემები, ბათუმი, 2011.

533 გაული ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2002, 121.

534 ცნობილად პ., ხუბუა გ., ხმალადე ვ., მეტრეველი ნ., კაპანაძე ო., როგორ იქმნება კანონი, თბილისი, 2000, 23.

535 იხ., Guido Rivosecchi, I poteri ispettivi e il controllo parlamentare: dal question time alle Commissioni di inchiesta,

<http://archivio.rivistaaic.it/materiali/anticipazioni/poteri%20ispettivi/poteri_ispettivi.pdf> [04.09.2014]

536 უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 97-ე მუხლის მე-3 პუნქტსა და კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მე-2 პუნქტს შორის არსებობს ერთგვარი წინააღმდეგობა. კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს მთავრობა პარლამენტს დასამტკიცებლად წარუდგენს საბიუჯეტო წლის დასრულებიდან არა უგვიანეს 5 თვისა. კონსტიტუციის 97-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად კი, „წელიწადში ორჯერ, ბიუჯეტის შესრულების წინასწარი ანგარიშის წარდგენის დროს, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური პარლამენტს წარუდგენს მოხსენებას მთავრობის ანგარიშთან დაკავშირებით“. ზემოაღნიშნული ორი ნორმის თანახმად, გამოდის, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს მთავრობა წარუდგენს პარლამენტს საბიუჯეტო წლის დასრულებიდან არაუგვიანეს მისის თვისა, ხოლო ამ დროს, თავის მხრივ, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა პარლამენტს უნდა წარუდგინოს მოხსენება მთავრობის ანგარიშთან დაკავშირებით. სწორედ ამიტომ, „სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის 55-ე მუხლის თანახმად, „საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო სახელმწიფო საზღვრის მონაცემებზე დაყრდნობით და მხარჯავი დაწესებულებებიდან მიღებული ინფორმაციის საფუძველზე ამზადებს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს, რომელიც წარედგინება საქართველოს პარლამენტს საბიუჯეტო წლის დასრულებიდან არაუგვიანეს 3 თვისა“. „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 31-ე მუხლის პირველის პუნქტის მიხედვით კი, „სახელმწიფო აუდიტის სამსახური საქართველოს მთავრობის მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის მისთვის გადაცემიდან 45 დღის ვადაში საქართველოს მთავრობას აცნობებს ამ ანგარიშის შესახებ მოხსენების დასრულების თაობაზე და საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს მოხსენებას სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ“.

537 აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ყველა მათგანზე ზემოაღნიშნული პროცედურები ვერ გავრცელდება. მაგ., საქართველოს კონსტიტუციის 88-ე მუხლის მე-2 პუნქტისა და პარლამენტის რეგლამენტის 216-ე მუხლის თანახმად, საქართველოს პარლამენტი 10 წლის ვადით ირჩევს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 3 წევრს, თუმცა საქართველოს კონსტიტუციის 82-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, „სასამართლო ხელისუფლება დამოუკიდებელია“ და მის საქმიანობაში ჩარევა ან ხელის შეშლა აკრძალულია.

538 თანამდებობის პირის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების საკითხი აღძრულად ითვლება, თუ აღძრვის შესახებ წერილობით მოთხოვნას ხელს მოაწერს კონსტიტუციით განსაზღვრული პარლამენტის წევრთა რაოდენობა. აღნიშნული ხელმოწერა უნდა დამოწმდეს სანოტარო წესით ან საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის დადგენილი წესით.

- 539 Сизько И. А., Чепурнова Н. М., Конституционное Право Зарубежных Стран, Москва, 2007, 103.
- 540 იხ., პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, თბილისი, 2012, 222.
- 541 იხ., შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 215.
- 542 კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 271.
- 543 Финешин Е., Полномочия Президента США, Франции и Италии, 2010,
იხ., <<http://www.proza.ru/2011/10/12/1617>> [12.09.2013]
- 544 Баглай М. В., Конституционное Право Российской Федерации, Москва, 2007, 459.
- 545 იხ., Конституционное Право Зарубежных Стран, Под Ред. Малько А. В., Москва, 2004, 169.
- 546 Конституционное Право Зарубежных Стран, Под общей редакции Баглая М. В., Лейбо Ю. И., Энтина Л. М., Москва 2004, 223.
- 547 Szilagyi I., M., Presidential versus Parliamentary Systems,
იხ., <<http://www.zmne.hu/aarms/docs/Volume8/Issue2/pdf/11szil.pdf>> [12.09.2013]
- 548 Сизько И. А., Чепурнова Н. М., Конституционное Право Зарубежных Стран, Москва, 2007, 103.
- 549 იხ., Beermann J., M., Marshal W., P., The Constitutional Law of Presidential Transitions, North Carolina Law Review, Vol. 84, No. 4, 1257.
- 550 Shugart S. M., Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns, 2005.
<<http://www.er.uqam.ca/nobel/r23201/teaching450E/semipresidential.pdf>> [12.09.2013]
- 551 იქვე, 272.
- 552 დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2010, 267.
- 553 Szilagyi I., M., Presidential versus Parliamentary Systems,
იხ., <<http://www.zmne.hu/aarms/docs/Volume8/Issue2/pdf/11szil.pdf>> [12.09.2013]
- 554 Cheibub J., Systems of Government: Parliamentarism and Presidentialism, იხ.,
<http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/stm103%20articles/Cheibub_Pres_Parlt.pdf> [12.09.2013]
- 555 Szilagyi I., M., Presidential versus Parliamentary Systems,
იხ., <<http://www.zmne.hu/aarms/docs/Volume8/Issue2/pdf/11szil.pdf>> [12.09.2013]
- 556 კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 276.
- 557 შეად., შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 216.
- 558 კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 278.
- 559 Cheibub J., Systems of Government: Parliamentarism and Presidentialism, იხ.,
<http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/stm103%20articles/Cheibub_Pres_Parlt.pdf> [12.09.2013]
- 560 პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, თბილისი, 2012, 219.
- 561 შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 223.
- 562 Szilagyi I., M., Presidential versus Parliamentary Systems,
იხ., <<http://www.zmne.hu/aarms/docs/Volume8/Issue2/pdf/11szil.pdf>> [12.09.2013]
- 563 Shugart S., M., Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns, 2005.
<<http://www.er.uqam.ca/nobel/r23201/teaching450E/semipresidential.pdf>> [12.09.2013]
- 564 ნაკაშიძე მ., ხელისუფლების განსტოლებებთან პრეზიდენტის ურთიერთობათა თავისებურებანი მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში, თბილისი, 2010, 19.
- 565 საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი, 2010, 44.
- 566 იხ., გაული ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში, კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2002, 160, 271.
- 567 დემეტრაშვილი ა., 2009-2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა საქართველოში, საქართველოს კონსტიტუციური ქრონიკები, თბილისი, 2012, 14.
- 568 საქართველოს პრეზიდენტის 2009 წლის 23 ივნისის №348 ბრძანებულება „საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულების დამტკიცების შესახებ“.

- 569 კვერენჩილაძე გ., კონტრასინგაციის ინსტიტუტი: ევროპული გამოცდილება და ქართული პერსპექტივები, სამართლის ჟურნალი „სარჩევი“, №1-2(3-4), 2012, 206.
- 570 იქვე, 206-207
- 571 იხ., „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტის განმარტებითი ბარათი.
- 572 ქვეთავში მოხმობილი ინფორმაცია ეყრდნობა შემდეგ სამართლებრივ აქტებს: საქართველოს კონსტიტუცია, ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“, ორგანული კანონი „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ და საქართველოს კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“.
- 573 საქართველოს პრეზიდენტისათვის რომელიმე პარტიის წევრობა ან პარტიული საქმიანობის უფლების მინიჭება საქართველოს კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციის პირობებში, ხელისუფლების შტოებს შორის პრეზიდენტის ნეიტრალური სტატუსისათვის სრულიად შეუსაბამოდ მიგვაჩნია.
- 574 იხ., პაპაშვილი თ., პრეზიდენტისა და მთავრობის საგარეო უფლებამოსილებები 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ჭრილში, თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, წიგნი I, გ. კვერენჩილაძისა და დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 189-203.
- 575 იხ., კახიანი გ., საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტი და მისი ფუნქციონირების პრობლემები საქართველოში: კანონმდებლობის და პრაქტიკის ანალიზი, თბილისი, 2008, 36.
- 576 იხ., საქართველოს პრეზიდენტის 2013 წლის 19 დეკემბერი №963 ბრძანებულება „საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციის შესახებ“.
- 577 იხ., საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 30 ივნისის №562 ბრძანებულება „საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციის შესახებ“.
- 578 იხ., პეროლოტეს ისტორიის მე-3 წიგნი (3, 61-87).
- 579 Croissant A., Regierungssysteme und Demokratietypen, in: Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.), Vergleichene Regierungslehre, 2010, 177.
- 580 დიდი ბრიტანეთის და ჩრდ. ირლანდიის გაერთიანებულ სამეფოში, სადაც არ არსებობს კონსტიტუციის ფუნქციონირება, დომინირებს სახალხო სუვერენიტეტის დოქტრინა და საკანონმდებლო აქტებს შორის რანჟირება არ ხდება. სამთავრობო ხელისუფლების უფლებამოსილებები ჩვეულებრივი საკანონმდებლო აქტებით წესრიგდება. იხ., Burch M., the United Kingdom, in: Blondel J., Müller-Rommel F., Cabinets in Western Europe, NY 1997, 18-35.
- 581 კვერენჩილაძე გ., საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი (კონსტიტუციის 78-ე მუხლის კომენტარი), თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, წიგნი I, გ. კვერენჩილაძისა და დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 23.
- 582 იხ., Shugart M.S., Comparative Executive- Legislative Relations, in: Rhodes R. A. W., Binder, S. A., Rockman B. A. (Ed.), The Oxford Handbook of Political Institutions, New York, 2006, 344-362.
- 583 Ström K., Müller W.C., Koalitionsregierungen in Westeuropa, In Regierungskoalitionen in Westeuropa, W. C. Müller and K. Strøm (Hrsg.), Vienna, Signum Verlag, 1997, S. 9 ff.
- 584 Lauth H.J., Regierungssysteme und Demokratietypen: Parlamentarische und Präsidentielle Demokratien, Verhandlungs- und Wettbewerbsdemokratien, in: Gruden, Timo/Korte, Karl/Rudolf, Handbuch Regierungsforschung, Wiesbaden 2011, 119.
- 585 იხ., Die Politische Systemen Osteuropas, Ismyr W. (Hrsg.), 2. Aufl., Wiesbaden, 2004, S. 9 ff.
- 586 იხ., Pelikan J., The Executive Branch as an Institution of American Constitutional Democracy, in: Peterson M. A., Aberbach J. D., The executive Branch, Oxford, 2005, XII-XX; Peterson M. A., Aberbach J. D., Control and Accountability: Dilemmas of the Executive Branch, in: Peterson M. A., Aberbach J. D., The executive Branch, Oxford, 2005, 525-553.
- 587 Ismayr W., Die politische Systeme Westeuropas im Vergleich, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.), Die politischen Systeme Westeuropas, 4 aktualisierte und überarbeitete Aufl., Wiesbaden 2009, 9.
- 588 იხ., Steffani W., Semi-Präsidentialismus: ein eigenständiger Systemtyp? Zur Unterscheidung von Legislative und Parlament, in: Steffani, Winfried/Thaysen, Uwe (Hrsg.), Parlamente und Ihre Umfeld, Opladen/Wiesbaden, 2007, 300.
- 589 იქვე, 17.
- 590 იქვე, 18.
- 591 იხ რეალობა, რომელიც 1918 წლის დამდეგს საქართველოში შეიქმნა, საკონსტიტუციოსამართლებრივი თვალსაზრისით, ცხადია, ქმნიდა ნორმატიულ და პოლიტიკურ საფუძველს, სახელმწიფო მმართველობისთვის.

ველობის ფორმად განსაზღვრულიყო არა რესპუბლიკა, არამედ, დადასტურებულიყო, რომ გრძელდება მონარქიის, როგორც მმართველობის ფორმის არსებობა. თუმცა, მე-20 საუკუნის პირველ მეოთხედში ხელისუფლებაში მყოფი პოლიტიკური ელიტის მსოფლმხედველობრივი მრწამსის გათვალისწინებით, იმთავითვე რესპუბლიკის იდეამ ჰპოვა რეალიზაცია.

592 იხ., მეტრეველი ვ., ქართული სამართლის ისტორია, თბილისი, 2009, 21.

593 იხ., ბერძენიშვილი ნ., საგაზირო ფეოდალურ საქართველოში, საქართველოს ისტორიის საკითხები, წიგნი 3, თბილისი, 1966; ჯავახიშვილი ივ., ქართული სამართლის ისტორია, წიგნი 2, ნაკვ. 1, ტფილისი, 1928.

594 იხ., Papuashvili, George, the 1921 Constitution of Democratic Republic of Georgia: Looking Back after Ninety Years, in: European Public Law, Volume 18, June 2012, 323.

595 “Der damalige Verfassungstext war einer der fortschrittlichsten auf dem europäischen Kontinent. Schon damals verankerte er Wertvorstellungen von Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, auf die auch das Europa von heute fußt”, in: Gaul W., Verfassungsgebung in Georgien, Berlin, 2001, Geleitwort von Hans-Dietrich Genscher, VIII.

596 Ramsey McDonald: “I familiarized myself with its constitution, its social and economic reconstruction and what I saw there, I wish I could see in my country too”. In Ramsey McDonald’s opinion: “Currently there does not exist a bigger obstacle for the Bolshevism than the socialist government in Georgia”. Papuashvili, George, the 1921 Constitution of Democratic Republic of Georgia: Looking Back after Ninety Years, in: European Public Law, Volume 18, June 2012, 324-325, 329.

597 იხ., ჰებერლე პ., საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის „საკუთარი სახე“, ლ. ბრეგვაძის თარგმანი, სამართლის ჟურნალი „სარჩევი“ №1-2(3-4), 2012, 239-246.

598 იხ., გაული ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2002, 160.

599 იხ., რუხაძე ზ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, 1999, ბათუმი, 313-340.

600 მელქაძე ო., საკონსტიტუციო რეფორმის კრიტიკული ანალიზი, ჟურნ. „ქართული სამართლის მიმოხილვა“, 7/2004-4, 642-660; კოჭლამაზაშვილი ბ., სახელმწიფო ხელისუფლების განაწილება საქართველოში კონსტიტუციური ცვლილებების გათვალისწინებით, ჟურნ. „ქართული სამართლის მიმოხილვა“, 7/2004-1, 184.

601 დღემდე საკამათოა, დაცული იყო თუ არა რეფორმის მიმდინარეობისას საართველოს კონსტიტუციის 102-ე მუხლით გათვალისწინებული მოთხოვნები.

602 იხ., ბაბეი ვ., გაკვეთილები საქართველოდან: კონსტიტუციური რეფორმის მისაბამი მაგალითი? წიგნი: ბაბეი ვ., ფიში ს., რაიჰენბერგი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა ევროპისაკენ, ბადენ-ბადენი, 2012, 95-96.

603 იხ., იქვე, 92-94.

604 „ვენეციის კომისია“ საკუთარ დასკვნაში აღნიშნავს, რომ ოპოზიციამ და სამოქალაქო საზოგადოებამ ნეგატიურად შეაფასა საკონსტიტუციო ცვლილებების სახალხო განხილვის პროცესი, რამდენადაც განხილვა მიმდინარეობდა ზაფხულში და რამდენადაც მნიშვნელოვანი საკითხები არ ყოფილა საყოველთაო დებატების ფორმატში განხილული. იხ., Final opinion CDL-AD(2010)028 on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia, Adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session, Venice, 15-16 October, 2010, 16: “The opposition and the civil society have told the Venice Commission delegation in Tbilisi that this discussion has been insufficient, partly because it has taken place during summer and partly because the important issues have not been genuinely debated”; იმავე პრობლემის (საკონსტიტუციო ცვლილებების განხილვის დაჩქარებული ტემპი) შესახებ მიუთითებს ახალგაზრდა ოურისტთა ასოციაციაც (საია) საკუთარ დასკვნაში (№გ-01/20-10, 7.10.2010), 2010 წლის კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებით.

605 ამ თვალსაზრისით, კრიტიკულ შენიშვნებს შეიცავს ვენეციის კომისიის 2010 წლის 15 ოქტომბრის დასკვნაც. ამ კონტექსტში, მნიშვნელოვან როლს იძენს საკონსტიტუციო კომისიის ლეგიტიმაციის საკითხიც, რომელსაც ზოგიერთი ექსპერტის მიერ, ასევე, პრობლემურად არის მიჩნეული. იხ., ბაბეი ვ., გაკვეთილები საქართველოდან: კონსტიტუციური რეფორმის მისაბამი მაგალითი? წიგნი: ბაბეი ვ., ფიში ს., რაიჰენბერგი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა ევროპისაკენ, ბადენ-ბადენი, 2012, 77-80.

606 ჯერ კიდევ 2004 წელს ვენეციის კომისია გასცემდა რეკომენდაციებს პრეზიდენტის და პარლამენტის ურთიერთობის ქართული მოდელის გადასინჯვის შესახებ. იხ., Final opinion CDL-AD(2010)028 on

the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia, Adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session, Venice, 15-16 October, 2010, 14.

⁶⁰⁷ იხ., ექსპერტთა დასკვნები ვებ-გვერდზე: www.constitution.ge.

⁶⁰⁸ კობახიძე ი., კონსტიტუციური რეფორმის კრიტიკული ანალიზი,

იხ., <http://www.democrats.ge/ka/media/komentarebi/899-irakli-kobakhidze-konstituciuri-reformis-kritikuli-analizi.html> [20.08.2014]

⁶⁰⁹ Final opinion CDL-AD(2010)028 on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia, Adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session, Venice, 15-16 October, 2010, 83.

⁶¹⁰ ქვეთავში მოცემული ინფორმაცია ეყრდნობა საქართველოს კონსტიტუციასა და „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონს.

⁶¹¹ ამ კანონის ამოქმედების მომენტიდან ძალადაკარგულად გამოცხადდა „აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს 1997 წლის 15 აპრილის კანონი (პარლამენტის უწყებანი, №17-18, 9 მაისი, 1997, 32).

⁶¹² იხ., ჰაბაშვილი თ., პრეზიდენტისა და მთავრობის საგარეო უფლებამოსილებები 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ჰრილში, თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, წიგნი I, გ. კვერენჩილაძისა და დ. გვეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 189-202.

⁶¹³ კვერენჩილაძე გ., საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი (კონსტიტუციის 78-ე მუხლის კომენტარი), თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, წიგნი I, გ. კვერენჩილაძისა და დ. გვეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 46-47.

⁶¹⁴ იქვე, 47.

⁶¹⁵ კონსტრასინგაციის, როგორც სამართლებრივი ფენომენის, შესახებ იხ., კვერენჩილაძე გ., კონტრასინგაციის ინსტიტუტი: ევროპული გამოცდილება და ქართული პერსპექტივები, სამართლის ჟურნალი „სარჩევი“, №1-2(3-4), 2012, 206-209.

⁶¹⁶ კვერენჩილაძე გ., საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი (კონსტიტუციის 78-ე მუხლის კომენტარი), თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, წიგნი I, გ. კვერენჩილაძისა და დ. გვეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 46.

⁶¹⁷ იხ., ასათიანი თ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ჰრილში, თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, წიგნი I, გ. კვერენჩილაძისა და დ. გვეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 203-220.

⁶¹⁸ იხ. დაწვრილებით, კობახიძე ი., კონსტიტუციური რეფორმის კრიტიკული ანალიზი, იხ., <http://www.democrats.ge/ka/media/komentarebi/899-irakli-kobakhidze-konstituciuri-reformis-kritikuli-analizi.html> [20.08.2014]; ასევე, Final opinion CDL-AD(2010)028 on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia, Adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session, Venice, 15-16 October, 2010, 26, 73-80.

⁶¹⁹ იხ., ერქვანია თ., სახელისუფლებო შტოების ურთიერთობის სპეციფიკა 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ფონზე, სტატიათა კრებულში: სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე – საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, თბილისი 2013, 38-67.

⁶²⁰ იხ., გვეგენავა დ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელი: გორდიას კვანძი საქართველოს კონსტიტუციაში, სამართლის ჟურნალი, №1, 2013, 328-344.

⁶²¹ კუბლაშვილი კ., ძირითადი უფლებები, თბილისი, 2008, 22.

⁶²² მელქაძე თ., დვალი ბ., სასამართლო ხელისუფლება საზღვარგარეთის ქვეყნებში, თბილისი, 2010, 10.

⁶²³ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 268, იხ. ციტირება: Charles Secondat, Baron de Montesquieu, *The Spirit of the Laws*, and ed. Anne M.Cohler, Basia Carolyn Miller, and Harold Samuel Stone (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), XI. 6.

⁶²⁴ მელქაძე თ., დვალი ბ., სასამართლო ხელისუფლება საზღვარგარეთის ქვეყნებში, თბილისი, 2010, 13.

⁶²⁵ მელქაძე თ., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2008, 346.

⁶²⁶ Чиркин В. Е, Конституционное Право Зарубежных Стран, Москва, 2000, 319.

⁶²⁷ Мишин А. А., Конституционное (Государственное) Право Зарубежных Стран, Москва, 2009, 115.

- 628 European and US Constitutionalism, Edited by G. Nolte, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2005, 225.
- 629 Конституционное право зарубежных стран, Под общей редакцией М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина, Москва, 2004, 329.
- 630 შათია, ხელისუფლებისთვის ვინ ვართ, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, თბილისი, 2003, 120.
- 631 Чиркин В. Е, Конституционное Право Зарубежных Стран, Москва, 2000, 317.
- 632 Петрухин И.Л., Судебная Власть, Москва, 2003, 81.
- 633 Мишин А.А., Конституционное (Государственное) Право Зарубежных Стран, Москва, 2009, 117-118.
- 634 მელქაძე ო., დვალი ბ., სასამართლო ხელისუფლება საზღვარგარეთის ქვეყნებში, თბილისი, 2010, 39.
- 635 იქვე, 39-41.
- 636 უარი დიულ პროფესიათა ეთიკის საკითხები, ამერიკის ორისტთა ასოციაცია კანონის უზენაესობის ინიციატივა, ვაშინგტონი, 2009, 109.
- 637 Чиркин В. Е, Конституционное Право Зарубежных Стран, Москва, 2000, 329.
- 638 Мишин А. А., Конституционное (Государственное) Право Зарубежных Стран, Москва, 2009, 123-124.
- 639 Конституционное Право Зарубежных Стран, Под общей редакцией М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина, Москва, 2004, 341.
- 640 მელქაძე ო., დვალი ბ., სასამართლო ხელისუფლება საზღვარგარეთის ქვეყნებში, თბილისი, 2010, 68-69.
- 641 დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2008, 334.
- 642 Конституционное Право Зарубежных Стран, Под общей редакцией М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина, Москва, 2004, 333.
- 643 Чиркин В. Е, Конституционное Право Зарубежных Стран, Москва, 324-325.
- 644 კახიანი გ., საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტი და მისი ფუნქციონირების პრობლემები საქართველოში: კანონმდებლობის და პრაქტიკის ანალიზი, თბილისი, 2008, 46-47.
- 645 მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2008, 352-354.
- 646 იხ., Maranga K. M., The Jury System a Symbol of Justice: Comparative Analysis, <<http://ssrn.com/abstract=1551622>> [13.09.2013].
- 647 იორჰენდი ლ., წიქარიშვილი კ., ნაფიც მსაჯულთა სასამართლო, დასავლური სისტემების მიმოხილვა, თბილისი, 2009, 11-12.
- 648 მელქაძე ო., დვალი ბ., სასამართლო ხელისუფლება საზღვარგარეთის ქვეყნებში, თბილისი, 2010, 181-182.
- 649 იქვე, 209-224.
- 650 Law S. D., Judicial Independence, International Encyclopedia for Political Science, Paper no. 10-02-06, 2010, 1369.
- 651 Charles G.G., The Endless Judicial Selection Debate and Its Implications for the Future of an Independent Judiciary, Indiana University School of Law-Bloomington Legal Studies Research Paper Series, 2007, 1.
- 652 მოსამართლეთა საყოველთაო ქარტია, მუხლი 1.
- 653 იხ., Mevis P.A.M., R. de Lange, Constitutional Guarantees for the Independence of the Judiciary, Electronic Journal of Comparative Law, vol. 11.1, May, 2007, 6-7.
- 654 მოსამართლეთა საყოველთაო ქარტია, მუხლი 9.
- 655 ევროპული ქარტია „მოსამართლეთა სტატუსის შესახებ“, მუხლი 1 .
- 656 Law D., Solum B.L., Judicial Selection, Appointments Gridlock, And the Nuclear Option, University of San Diego, Legal Studies Research Paper Series, no 07-10, 4.
- 657 იხ., Constitution of the Portuguese Republic, Article 217; Constitution of Austria, Article 86.
- 658 Constitution of the Federal Republic of Brazil, Art.93; Constitution of the Republic of Kazakhstan, Art.79.
- 659 იხ., Eltis K., Gelinas F., Judicial Independence and the Politics of Depoliticization, 13-15, <<http://ssrn.com/abstract=1366242>> [08.09.2013].

- 660 იხ., Constitution of the Federal Republic of Brazil, Art. 95.
- 661 იხ., The Constitution of the United States, Art. 3, Section 1.
- 662 ევროპის მოსამართლეთა საკონსულტაციო საბჭოს დასკვნა მოსამართლეთა პროფესიული ქცევის მარეგულირებელი პრინციპებისა და წესების, კერძოდ, ეთიკის ნორმების, თანამდებობასთან შეუფერებელი ქცევისა და მიუკერძოებლობის შესახებ, სტრასბურგი, 2002 წლის 19 ნოემბერი, 9-10.
- 663 იხ., გრუბე ნ., იურისტის ეთიკა, ჟურნ. აღმანახი, №3.
- 664 იხ., Constitution of Romania, Art. 124; Constitution of Ukraine, Art.127; Constitution of the Republic of Kazakhstan, Art.79, Constitution of the Republic of Lithuania, Art. 113.
- 665 იხ., სამოსამართლო ქცევის ბანგალორის პრინციპები, II ღირებულება.
- 666 ქვეთავში მოხმობილი ინფორმაცია ევრონობა შემდეგ სამართლებრივ აქტებს: საქართველოს კონსტიტუცია, „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, „საქართველოს საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობისა და დისციპლინური სამართალწარმოების შესახებ“ საქართველოს კანონი, სამოსამართლო ეთიკის წესები.
- 667 მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია: შემუშავება და მიღება, თბილისი, 2008, 10.
- 668 დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2008, 344-345.
- 669 იხ., 1918 წლის 20 სექტემბრის დებულება რესპუბლიკის დროებითი საგანგებო სასამართლოსი, 1918 წლის 24 სექტემბრის კანონი მომრიგებელ მოსამართლეთა ინსტიტუტისა, 1919 წლის 17 იანვრის კანონი ნაფიც-შსაჯულთა სასამართლოს შემოღებისა, 1919 წლის 29 ივლისის საქართველოს სენატის დებულება, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული, 1918-1921, ვ.შარაშენიძის რედაქტორობით, თბილისი, 1990, 67, 71, 206, 295.
- 670 მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავესთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 76.
- 671 საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, თავი 6.
- 672 იხ., პაპაშვილი თ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სასამართლო სისტემა – ძირითადი სამართლებრივი ასპექტები, საქართველოს დემოკრატიული რესპულიკა და 1921 წლის კონსტიტუცია, დ. გეგენავას და პ. ჯავახიშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 107.
- 673 იხ., პაპაშვილი გ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია 90 წლის გადასახედიდან, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გამოცემა, ბათუმი, 2011, 13.
- 674 ხეცურიანი ვ., დამოუკიდებლობიდან სამართლებრივი სახელმწიფოსკენ, თბილისი, 2006, 14-15.
- 675 საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი, 2010, 64.
- 676 თბილისის, რუსთავის, ქუთაისის, ფოთის და ბათუმის საქალაქო სასამართლოები.
- 677 მაგ., მარნეულის მაგისტრატი მოსამართლე, ზობის მაგისტრატი მოსამართლე და ა.შ.
- 678 იხ., კობახიძე ი., საკონსტიტუციო ცვლილებების მიმართ გამოთქმული კრიტიკული შენიშვნების ანალიტიკური მიმოხილვა
<http://www.osgf.ge/files/publications/2010/Const_Final_GEO_11_pdf.pdf>[12.09.2013].
- 679 იურიდიულ პროფესიათა ეთიკის საკითხები, ამერიკის იურისტთა ასოციაცია კანონის უზენაესობის ინიციატივა, ვაშინგტონი, 2009, 137
- 680 Витрук Н.В., Конституционное Правосудие, Судебное Конституционное Право и Процесс, Москва, 1998, 23.
- 681 შარაშიძე მ., ავსტრიის საკონსტიტუციო სასამართლოს საქმიანობის თავისებურებანი ნორმატივ-ტროლის კომპეტენციის განხორციელების სფეროში, ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №3, 2003, 9.
- 682 კახიანი გ., საკონსტიტუციო კონტროლი საქართველოში - თეორია და კანონმდებლობის ანალიზი, თბილისი, 2011, 31.
- 683 იქვე, 32; იხ., Витрук Н.В., Конституционное Правосудие, Судебное Конституционное Право и Процесс, Москва, 1998; მელქაძეო., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2006.
- 684 ვეწაძე გ., საკონსტიტუციო კონტროლის ფორმები და სახეები, ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №1, 1998, 24; იხ. ციტირება: Бланкенагель А., Теория и Практика Конституционного контроля в ФРГ, Жур. “Советское Государство и Право”, №1. 1989.
- 685 მელქაძეო., საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი, თბილისი, 1996, 45.

686 Витрук Н. В., Конституционное Правосудие, Судебное Конституционное Право и Процесс, Москва, 1998, 24.

687 იქვე, 154.

688 იხ., შვარციძე, კონსტიტუციური მართლმსაჯულების დამკვიდრება პოსტკომუნისტურ ევროპაში, ქ. ალექსიძის თარგმანი, პატრიცია მ. ვალდის წინასიტყვაობითა და კ. კუბლაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 50-61; შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 275-284; კოჭლამაზაშვილი ბ., კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვა, თბილისი, 2009, 45-47.

689 1803 წლამდე შტატების სასამართლოებს ჰქონდათ აქტების კონსტიტუციურობაზე ნამსჯელი და რამდენი ათეული გადაწყვეტილებაც მიიღეს, თუმცა ყოველივე ამას არ ჰქონდა სისტემური ხასიათი. იხ., მელქაძე ო., გონაშვილი ვ., საკონსტიტუციო ზედამხედველობა და კონტროლი ამერიკის შეერთებულ შტატებში, ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №1, 1999, 108.

690 WilliamMarburyv. JamesMadison, Secretary of State of the United States, 1 Cranch 137; 2 L. Ed. 60; 1803 U.S. LEXIS 352; Витрук Н. В., Конституционное Правосудие, Судебное Конституционное Право и Процесс, Москва, 1998, 28; კვერენჩილაძე, კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვა და საკონსტიტუციო იუსტიციის მოდელები (ზოგიერთი თეორიული საკითხი), ხელნაწერზე უფლებით, თბილისი, 2011, 1; კახიანი გ., საკონსტიტუციო კონტროლი საქართველოში – თეორია და კანონმდებლობის ანალიზი, თბილისი, 2011, 54-55.

691 კახიანი გ., საკონსტიტუციო კონტროლი საქართველოში - თეორია და კანონმდებლობის ანალიზი, თბილისი, 2011, 55.

692 შვარციძე, კონსტიტუციური მართლმსაჯულების დამკვიდრება პოსტკომუნისტურ ევროპაში, ქ. ალექსიძის თარგმანი, პატრიცია მ. ვალდის წინასიტყვაობითა და კ. კუბლაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 52.

693 შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 275-284

694 იქვე, 56.

695 იქვე, 54.

696 კვერენჩილაძე გ., კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვა (ზოგადი თეორიული საკითხი), ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №3, 2006, 44; იხ. ციტირება: Pasquino P., Sieyes et l'invention de la Constitution en France, Paris, 1998, 193-196.

697 ინგლისში პარლამენტის ჰეგემონია 1688 წლიდან დამკვიდრდა, რამაც თავის მხრივ, ხელი შეუშალა სპეციალური კონსტიტუციური სამართლისა და საკონსტიტუციო კონტროლის განვითარებას. იხ., Starck C., Constitutional Review in the Federal Republic of Germany, Translated by Ignaski J., Notre Dame International and Comparative Law Journal, Vol. 2, 1984, 84.

698 შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 284-285.

699 ჩეხოსლოვაკიაში საკონსტიტუციო სასამართლო კელზენის იდეების გათვალისწინებით შეიქმნა, რაც კელზენის მეგობრის, ფრანც ვაირის დამსახურებაა, რომელიც ჩეხოსლოვაკიის იმდროინდელი კონსტიტუციის პროექტის ავტორი გახლდათ. იხ., Tetzlaff Th., Kelsen's Concept of Constitutional Review Accord in Europe and Asia: The Grand Justices in Taiwan, National Taiwan University Law Review, Vol. 1, No. 2, 2006, 77. იხ. ციტირება: Paulson S. L., Constitutional Review in the United States and in Austria: Notes on the Beginning, 16; Machacek R., Verfahren Von Dem VFGH 22, 3d ed., Vienna, 1997.

700 Arnold R., Constitutional Courts of Central and Eastern European Countries as a Dynamic Source of Modern Legal Studies, Tulane European & Civil Law Forum, Vol. 18, 2003, 104.

701 საკონსტიტუციო კონტროლის ნებისმიერი ფორმა უცხო იყო იტალიისთვის. იგი, როგორც ცენტრალიზებული საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტი გახლდათ საერთო და ადმინისტრაციული სასამართლოების მოსამართლეთა დანიშვნის შეზღუდვის საწინააღმდეგო მექანიზმი. იხ., Del Luca L. F., Introduction of Judicial Review in Italy - Transition from Decentralized to Centralized Review (1948-1956) - A Successful Transplant Case Study, Penn State International Law Review, vol. 28 num. 3, 2010, 361.

702 Сергеев Д. Н., Конституционное Правосудие в России: Политико-Правовое исследование, Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук (На правах рукописи), Москва, 2005, 19.

703 Витрук Н. В., Конституционное Правосудие, Судебное Конституционное Право и Процесс, Москва, 1998, 82.

704 კვერენხილაძე გ., კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვა (ზოგადი თეორიული საკითხი), ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №3, 2006, 39.

705 Hailbronner K. and Hummel H. P., Constitutional Law, Introduction to German Law, Edited by Ebke W. F. and Finkin M. W., Kluwer Law International, 1996, 63.

706 Hausmaninger H., Judicial Referral of Constitutional Questions in Austria, Germany and Russia, Tulane European and Civil Law Forum, Vol. 12, 1997, 26.

707 Faber R., The Austrian Constitutional Court - An Overview, Vienna Journal on International Constitutional Law, Vol. 1, 2008, 50.

708 Tetzlaff Th., Kelsen's Concept of Constitutional Review Accord in Europe and Asia: The Grand Justices in Taiwan, National Taiwan University Law Review, Vol. 1, No. 2, 2006, 77. იხ. ციტირება: Schmitz G., Die Vorentwürfe Hans Kelsens Für Die Österreichische Bundesverfassung 27, Vienna, 1997.

709 Faber R., The Austrian Constitutional Court - An Overview, Vienna Journal on International Constitutional Law, Vol. 1, 2008, 49.

710 მო დ., უცხო ქვეყნების სასამართლო პრაქტიკის გამოყენება და დიალოგი საკონსტიტუციო სასამართლოებს შორის, ჟურნ. „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“, №2, 2011, 6; იხ. ციტირება: Louis Favoreu, Les Cours constitutionnelles, PUF, France, 1986.

711 Arnold R., Constitutional Courts of Central and Eastern European Countries as a Dynamic Source of Modern Legal Studies, Tulane European & Civil Law Forum, Vol. 18, 2003, 104.

712 Hausmaninger H., Judicial Referral of Constitutional Questions in Austria, Germany and Russia, Tulane European and Civil Law Forum, Vol. 12, 1997, 26.

713 იქვე, 28.

714 იქვე, 30-31. იხ. ციტირება: Kommers D. P., The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany, 2nd ed, 1997, 1-11.

715 Hausmaninger H., Judicial Referral of Constitutional Questions in Austria, Germany and Russia, Tulane European and Civil Law Forum, Vol. 12, 1997, 26.

716 Hailbronner K. and Hummel H. P., Constitutional Law, Introduction to German Law, Edited by Ebke W. F. and Finkin M. W., Kluwer Law International, 1996, 63.

717 Schlüter H., The German Constitutional Court, Journal for South African Law, #2, 1998, 284.

718 ხუბუა გ., ტრაუტი ი., კონსტიტუციური მართლმსაჯულება გერმანიაში, თბილისი, 2001, 15.

719 Hausmaninger H., Judicial Referral of Constitutional Questions in Austria, Germany and Russia, Tulane European and Civil Law Forum, Vol. 12, 1997, 30.

720 Rupp H. G., Judicial Review in the Federal Republic of Germany, The American Journal of Comparative Law, Vol. 9, No. 1, 1960, 40.

721 იქვე, 30.

722 იქვე, 42.

723 მელქაძე ო., რამიშვილი ნ., გერმანიის კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 1999, 152.

724 Hausmaninger H., Judicial Referral of Constitutional Questions in Austria, Germany and Russia, Tulane European and Civil Law Forum, Vol. 12, 1997, 26.

725 Dürr S. R., Comparative Overview of European Systems of Constitutional justice, International Constitutional Law Journal, Vol. 5, No. 2, 2011, 161.

726 მელქაძე ო., დვლი ბ., სასამართლო ხელისუფლება საზღვარგარეთის ქვეყნებში, თბილისი, 2000, 260; Karakamisheva-Jovanovska T., Different Models for Protection of Constitutionality, Legality and Independence of Constitutional Court of the Republic of Macedonia, 2nd Congress of the World Conference on Constitutional Justice, Rio de Janeiro, 16-17 January 2011, 1-3.

727 ირანის ისლამურ რესპუბლიკაში საკონსტიტუციო კონტროლი ძირითადად რელიგიური ხასიათისაა. იხ. მელქაძე ო., სახელმწიფო კონტროლი: თეორია, პრაქტიკა, პერსპექტივა, თბილისი, 1996, 67.

728 Ntata Z.J.V., Constitutional Interpretation: Judicial Activism or Restraint, European Journal of Law Reform, Vol. X, no. 2, 2008, 255.

729 Артемьев М., Как Работает Америка, Москва, 2009, 99.

730 იქვე.

731 დეცენტრალიზებული საკონსტიტუციო კონტროლის პირობებში სახელმწიფოში არსებულ საერთო სასამართლოს ყველა ინსტანციას შეუძლია იმსჯელოს შესაბამისი აქტის კონსტიტუციურობასთან და-

კავშირებით. იხ., მელქაძე ო., დვალი ბ., სასამართლო ხელისუფლება საზღვარგარეთის ქვეყნებში, თბილისი, 2000, 266; მელქაძე ო. კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2006, 380.

⁷³² Sadurski W., Constitutional Review in Europe and in the United States: Influences, Paradoxes, and Convergence, Legal Studies Research Paper, No. 11/15, 2011, 1; იხ. ციტირება: Sweet A. S., Why Europe Rejected American Judicial Review – and Why It May Not Matter, Michigan Law Review, N. 101, 2003, 2744.

⁷³³ შვარცი პ., კონსტიტუციური მართლმსაჯულების დამკვიდრება პოსტკომუნისტურ ევროპაში, ქ. ალექსიძის თარგმანი, პატრიცია მ. ვალდის წინასიტყვაობითა და კ. კუბლაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 53.

⁷³⁴ იქვე, 55.

⁷³⁵ კვერენჩილაძე გ., საკონსტიტუციო კონტროლი საფრანგეთში, ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №2, 1997, 59.

⁷³⁶ კვერენჩილაძე გ., მელქაძე ო., საფრანგეთის სახელმწიფო სისტემა, თბილისი, 1997, 135.

⁷³⁷ მელქაძე ო., სახელმწიფო კონტროლი: თეორია, პრაქტიკა, პერსპექტივა, თბილისი, 1996, 67.

⁷³⁸ მელქაძე ო. კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2006, 378.

⁷³⁹ Sadurski W., Constitutional Review in Europe and in the United States: Influences, Paradoxes, and Convergence, Legal Studies Research Paper, No. 11/15, 2011, 7.

⁷⁴⁰ Faber R., The Austrian Constitutional Court - An Overview, Vienna Journal on International Constitutional Law, Vol. 1, 2008, 50.

⁷⁴¹ ზოიძე ბ., საკონსტიტუციო კონტროლი და ღირებულებათა წესრიგი საქართველოში, თბილისი, 2007, 59.

⁷⁴² კახიანი გ., აბსტრაქტული ნორმატივობის პრობლემები საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს საქმიანობაში, სამართლის ჟურნალი, №1, 2009, 62.

⁷⁴³ Faber R., The Austrian Constitutional Court - An Overview, Vienna Journal on International Constitutional Law, Vol. 1, 2008, 50.

⁷⁴⁴ იქვე.

⁷⁴⁵ Sadurski W., Constitutional Review in Europe and in the United States: Influences, Paradoxes, and Convergence, Legal Studies Research Paper, No. 11/15, 2011, 5.

⁷⁴⁶ იქვე, 5; იხ. ციტირება: Habermas J., Between Fact and Norms, Translated by William Rehg, Cambridge, 1996, 261.

⁷⁴⁷ Конституционное Право Зарубежных Стран, Под. общ. ред. Баглая М. В., Лейбо Ю. И., Энтина Л. М., Москва, 2004, 350.

⁷⁴⁸ მელქაძე ო. კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2006, 379.

⁷⁴⁹ Конституционное Право Зарубежных Стран, Под. общ. ред. Баглая М. В., Лейбо Ю. И., Энтина Л. М., Москва, 2004, 350-351; ასევე, იხ., მელქაძე ო. კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2006, 379.

⁷⁵⁰ Sadurski W., Constitutional Review in Europe and in the United States: Influences, Paradoxes, and Convergence, Legal Studies Research Paper, No. 11/15, 2011, 9.

⁷⁵¹ კვერენჩილაძე გ., მელქაძე ო., საფრანგეთის სახელმწიფო სისტემა, თბილისი, 1997, 138-139.

⁷⁵² Sadurski W., Constitutional Review in Europe and in the United States: Influences, Paradoxes, and Convergence, Legal Studies Research Paper, No. 11/15, 2011, 9.

⁷⁵³ Kim J., Some Problems with the Korean Constitutional Adjudication System, Journal of Korean Law, Vol. 1, No. 2, 2001, 22.

⁷⁵⁴ შვარცი პ., კონსტიტუციური მართლმსაჯულების დამკვიდრება პოსტკომუნისტურ ევროპაში, ქ. ალექსიძის თარგმანი, პატრიცია მ. ვალდის წინასიტყვაობითა და კ. კუბლაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 70.

⁷⁵⁵ მელქაძე ო. კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2006, 379.

⁷⁵⁶ გეწაძე გ., საკონსტიტუციო კონტროლის ფორმები და სახეები, ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №1, 1998, 28.

⁷⁵⁷ იხ., კახიანი გ., საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტი და მისი ფუნქციონირების პრობლემები საქართველოში: კანონმდებლობის და პრაქტიკის ანალიზი, თბილისი, 2008, 26-32.

⁷⁵⁸ ქვეთავში მოხმობლი ინფორმაცია ეყრდნობა შემდეგ სამართლებრივ აქტებს: საქართველოს კონსტიტუცია, „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი,

„საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ“ საქართველოს კანონი, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს რეგლამენტი.

⁷⁵⁹ Витрук Н. В., Конституционное Правосудие, Судебное Конституционное Право и Процесс, Москва, 1998, 84.

⁷⁶⁰ Сергеев Д. Н., Конституционное правосудие в России: политико-правовое исследование, Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук (На правах рукописи), Москва, 2005, 13.

⁷⁶¹ ზოგიერთი სახელმწიფოს კონსტიტუციაში საკონსტიტუციო სასამართლოს ცალკე თავიც ეთმობა, თუმცა სახელმწიფოთა გარკვეული ნაწილის ძირითად კანონში ის მართლმსაჯულების თავშია ინტეგრირებული. იხ., მელქაძე ო. კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2006, 375.

⁷⁶² Hausmaninger H., Judicial Referral of Constitutional Questions in Austria, Germany, and Russia, *Tulane European & Civil Law Forum*, vol.12, 1997, 25.

⁷⁶³ სასამართლო ხელისუფლებისადმი ფორმალური მიკუთვნების მიუხედავად, ცალსახად არ შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო სასამართლო ხელისუფლებას წარმოადგენს და მისი სამართლებრივი ბუნება მკაფიოდაა განსაზღვრული. იხ., Гегенава Д., Правовая Природа Конституционного Суда, Как Специального Органа Конституционного Контроля и Его Место Среди Высших Органов Власти, *International Students' Olympiad in National and Comparative Constitutional Law*, Batumi, 2011, 184-202.

⁷⁶⁴ Витрук Н. В., Конституционное Правосудие, Судебное Конституционное Право и Процесс, Москва, 1998, 82.

⁷⁶⁵ მაგ., Art. 88(1), Constitution of The Czech Republic, 16 December 1992, No. 1/1993 Sb.; Constitutional Court Act of The Czech Republic, 16 June 1993, 182/1993 Sb.; Art. 137, Constitution of the Italian republic, 27 December 1947; Constitution of Austria, 1920, Reinstated in: 1945; Constitutional Court Act of Austria 1953 – VfGG.

⁷⁶⁶ მაგ., გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს მოწყობა, უფლებამოსილებები და სამართალწარმოების წესები განისაზღვრება კონსტიტუციითა და 1951 წლის ფედერალური კანონით „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“. იხ., მელქაძე ო., რამიშვილი ნ., გერმანიის კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 1999, 154.

⁷⁶⁷ Faber R., The Austrian Constitutional Court - An Overview, *Vienna Journal on International Constitutional Law*, Vol. 1, 2008, 51.

⁷⁶⁸ ზოიძე ბ., საკონსტიტუციო კონტროლი და ღირებულებათა წესრიგი საქართველოში, თბილისი, 2007, 61; იხ. ციტირება: შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, თბილისი, 2003, 285.

⁷⁶⁹ Faber R., The Austrian Constitutional Court - An Overview, *Vienna Journal on International Constitutional Law*, Vol. 1, 2008, 51.

⁷⁷⁰ ზოიძე ბ., საკონსტიტუციო კონტროლი და ღირებულებათა წესრიგი საქართველოში, თბილისი, 2007, 61.

⁷⁷¹ კვერენჩილაძე გ. კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვა (ზოგადი თეორიული საკითხი), ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №3, 2006, 41.

⁷⁷² შვარცი კ., კონსტიტუციური მართლმსაჯულების დამკვიდრება პოსტკომუნისტურ ევროპაში, ქ. ალექსიძის თარგმანი, პატრიცია მ. ვალდის წინასიტყვაობითა და კ. კუბლაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 144.

⁷⁷³ Клишас А. А., Конституционная Юстиция в Зарубежных Странах, Москва, 2004, 61.

⁷⁷⁴ ზოიძე ბ., საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების აღსრულების სპირობები (ზოგადი მიმოხილვა-დასაქართველოში არსებული მდგომარეობა), ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №4, 2004, 65.

⁷⁷⁵ მელქაძე ო., დვალბ., საკონსტიტუციო სასამართლოების ფორმირების წესი და საპროცესო თავისებურებანი, ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №1, 2001, 59.

⁷⁷⁶ ბენიძე ო., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებათა აღსრულება, ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №2, 1997, 16.

⁷⁷⁷ მელქაძე ო., დვალბ. ბ., საკონსტიტუციო სასამართლოების ფორმირების წესი და საპროცესო თავისებურებანი, ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №1, 2001, 60.

⁷⁷⁸ Hailbronner K. and Hummel H. P., *Constitutional Law, Introduction to German Law*, Edited by Ebke W. F. and Finkin M. W., Kluwer Law International, 1996, 64.

- 779 ბენიძე ო., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებათა აღსრულება, ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №2, 1997, 23.
- 780 Mose E., Constitutional Review and Implementation, International Almanac – Constitutional Justice in the New Millennium, 2010, 159.
- 781 ზოიძე ბ., საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების აღსრულების პირობები (ზოგადი მიმოხილვა და საქართველოში არსებული მდგომარეობა), ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №4, 2004, 63.
- 782 იზორია ლ., თანამედროვე სახელმწიფო თანამედროვე ადმინისტრაცია, თბილისი, 2009, 58.
- 783 მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2008, 399.
- 784 МуниципальноеПраво, Под. ред. А. М. Никитина, Москва, 2000, 4.
- 785 Чаннов С. Е., Муниципальное Право, Москва, 2006, 8.
- 786 მელქაძე ო., ეზუგბაია ზ., მუნიციპალური სამართალი, თბილისი, 2012, 8.
- 787 დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2008, 374.
- 788 შეად., ლოლაძე ბ., ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიები ევროპულ კონსტიტუციებში, ჟურნ. „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“, №3, 163.
- 789 McBain H.L., The Doctrine of an Inherent Right of Local Self-Government, Columbia University, 1916, 194.
- 790 Bryce J., The American Commonwealth (New Edition 1914) NYPL Research Libraries, Vol. I, 351-352.
- 791 მელქაძე ო., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2008, 245.
- 792 მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2008, 400.
- 793 Конституционное Право Зарубежных Стран, Под общей редакцией М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина, Москва, 2004, 121.
- 794 Чаннов С. Е., Муниципальное Право, Москва, 2006, 23.
- 795 მელქაძე ო., ეზუგბაია ზ., მუნიციპალური სამართალი, თბილისი, 2012, 7.
- 796 Чаннов С. Е., Муниципальное Право, Москва, 2006, 27.
- 797 მელქაძე ო., ეზუგბაია ზ., მუნიციპალური სამართალი, თბილისი, 2012, 51.
- 798 იქვე, 50-51.
- 799 იხ., Faguet J., Decentralization and Local Government Performance Improving Public Service Provision in Bolivia, London School of Economics, 2000, 131.
- 800 Pandey S., Democracy and Decentralization, Law, Institutions & Development e Journal, 2006, 2.
- 801 იხ., „ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის“ მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტი.
- 802 მელქაძე ო., ეზუგბაია ზ., მუნიციპალური სამართალი, თბილისი, 2012, 53.
- 803 Муниципальное Право, Под. ред. А. М. Никитина, Москва, 2000, 130.
- 804 იქვე, 130-133.
- 805 მელქაძე ო., ეზუგბაია ზ., მუნიციპალური სამართალი, თბილისი, 2012, 56.
- 806 იქვე, 58-59.
- 807 European Charter of Local Self-Government and Explanatory Report, Council of Europe, March 2010, 9.
- 808 ევროპული ქარტია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, სტრასბურგი, 1985 წლის 15 ოქტომბერი, პრეამბულა.
- 809 Pejanovic M., Local self-government: A must for Democracy Civil and EU Integration, 2006, 216.
- 810 დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2008, 373.
- 811 Council of Europe, European Charter of Local Self-Government and Explanatory Report, Council of Europe, March 2010, 9-10.
- 812 ეზუგბაია ზ., მელქაძე ო., ზოგიერთი კომენტარი ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის ევროპულ კანონმდებლობაში იმპლემენტაციისათვის, ჟურნ. „ქართული სამართლის მიმოხილვა“, ტომი 5, №1, თბილისი, 2002, 102.
- 813 ევროპული ქარტია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, სტრასბურგი, 1985 წლის 15 ოქტომბერი, მე-3 მუხლი, პუნქტი 1.
- 814 იქვე, მე-3 და მე-4 მუხლები.
- 815 იხ., European Charter of Local Self-Government and Explanatory Report, Council of Europe, March 2010, 38.

- 816 ეზუგბაია ზ., მელქაძე ო., ზოგიერთი კომენტარი ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის ევროპულ კანონმდებლობაში იმპლემენტაციისათვის, ჟურნ. „ქართული სამართლის მიმოხილვა“, ტომი 5, №1, თბილისი, 2002, 108.
- 817 იქვე, 110.
- 818 European Charter of Local Self-Government and Explanatory Report, Council of Europe, March 2010, 42.
- 819 ევროპული ქარტია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, სტრასბურგი, 1985 წლის 15 ოქტომბერი, მე-10 მუხლი.
- 820 იხ., European Charter of Local Self-Government and Explanatory Report, Council of Europe, March 2010, 44.
- 821 Pejanovic M., Local self-government: A must for Democracy Civil and EU Integration, 2006, 216.
- 822 ქვეთავში მოხმობილი ინფორმაცია ეყრდნობა შემდეგ ნორმატიულ აქტებს: საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“, საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“.
- 823 მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება, თბილისი, 2008, 82.
- 824 მელქაძე ო., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2008, 249.
- 825 დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2008, 29.
- 826 იხ., გაული ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში, კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2002.
- 827 მელქაძე ო., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2008, 248.
- 828 ადგილობრივი დემოკრატიის გზამკვლევი საქართველოსთვის, საქართველოში ევროპის საბჭოს საინფორმაციო ბიურო, 2004, 10.
- 829 კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., რუხაძე ზ., ტაბუცაძე ი., ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995-2009 წ.წ.), მისი განვითარების პერსპექტივა, თბილისი, 2009, 45.
- 830 იხ., განმარტებითი ბარათი საქართველოს ორგანული კანონის პროექტზე „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“.
- 831 ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, სტრასბურგი, 1985 წლის 15 ოქტომბერი, მე-2 მუხლი.
- 832 იხ., კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., რუხაძე ზ., ტაბუცაძე ი., ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995-2009 წ.წ.), მისი განვითარების პერსპექტივა, თბილისი, 2009, 51-52.
- 833 საქართველოს კონსტიტუციის 101¹-101³ მუხლები, 89-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტი.
- 834 დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2008, 383.
- 835 იხ., განმარტებითი ბარათი საქართველოს ორგანული კანონის პროექტზე „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“.
- 836 კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., მელაშვილი ი., შერგელაშვილი თ., საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის განვრცობილი კონცეფცია, საქართველოს განვითარების კვლევითი ინსტიტუტი, თბილისი, 2012, 17.
- 837 დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2008, 385.
- 838 კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., მელაშვილი ი., შერგელაშვილი თ., საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის განვრცობილი კონცეფცია, საქართველოს განვითარების კვლევითი ინსტიტუტი, თბილისი, 2012, 18.
- 839 გამონაკლისის სახით, 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მორიგი არჩევნების შემდეგ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მორიგი არჩევნები იმართება 2017 წლის ოქტომბერში. იხ., საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 150, პუნქტი 3.
- 840 სალამაძე ვ., შალვაშვილი ლ., მოქალაქეთა მონაწილეობა თვითმმართველობაში (კვლევა), სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი, თბილისი, 2009, 26-28.
- 841 ხმალაძე ი., მოქალაქეთა ჩართულობის გაზრდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტირების პროცესში, შიდაპარტიული დემოკრატია და ადგილობრივი თვითმმართველობა, ნიდერლანდების ინსტიტუტი მრავალპარტიული დემოკრატიისათვის, თბილისი, 2012, 74, 103.

842 თუ დელეგირებული უფლებამოსილებების სფეროში საკრებულო არ ასრულებს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიღების ვალდებულებას, დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანო უფლებამოსილია, მას მისცეს მითითება აღნიშნული ფუნქციის სავალდებულო შესრულების თაობაზე. საკრებულოს მიერ მითითების შეუსრულებლობის შემთხვევაში, დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანო თავად გამოსცემს შესაბამის ნორმატიულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, რომელიც ძალაშია საკრებულოს მიერ ვალდებულების შესრულებამდე.

843 შეად., შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 343.

844 პრაქტიკაში სულ უფრო მეტად შეინიშნება ტერმინ „უშიშროების“ „უსაფრთხოების“ ჩანაცვლების ტენდენცია, რაც ზოგიერთ მეცნიერს სრულიად გაუმართლებლად მიაჩნია. იხ., კუპრაშვილი პ., ეროვნული უშიშროება (Security) თუ ეროვნული უსაფრთხოება (Safety),

<<http://www.tabula.ge/ge/tablog/65244-erovnuli-ushishroeba-security-tu-erovnuli-usaftrxoeba-safety>> [22.08.2014]

845 Szilagy I., M., Presidential versus Parliamentary Systems,

იხ., <<http://www.zmne.hu/aarms/docs/Volume8/Issue2/pdf/11szil.pdf>> [03.08.2014].

846 იხ., <<http://www.whitehouse.gov/administration/eop/nsc>> [22.08.2014]

847 პაკტე პ., მეღენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 644.

848 გაული ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში, კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2002, 294.

849 ქვეთავში მოცემული ინფორმაცია ეყრდნობა შემდეგ სამართლებრივ აქტებს: საქართველოს კონსტიტუცია, „ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, „საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოს აპარატის ზოგიერთი კატეგორიის თანამშრომელთა დაპლომაციური თანამდებობის პირებთან გათანაბრების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება №1016, 30.11.2005; „საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოს აპარატის სტრუქტურის, დებულების, საშტატო განრიგისა და მისი სტრუქტურული ქვედანაყოფების დებულებების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება №114, 25.03.2014; „საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოსთან არსებული ეროვნული უსაფრთხოების სტატეგიული დოკუმენტების შემუშავების მაკოორდინირებელი მუდმივმოქმედი საუწყებთშორისო კომისიის შექმნისა და მისი დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება №500, 16.10.2008; „საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოსთან არსებული სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაკავშირებული სახელმწიფო შესყიდვების ობიექტების ნუსხისა და შესყიდვების განხორციელების წესის შემუშავებელი დროებითი საუწყებთშორისო კომისიის შემადგენლობისა და დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება №144, 11.04.2014; „საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციის“ დამტკიცების შესახებ საქართველოს პარლამენტის დადგენილება №5589-რს, 23.12.2011.

850 იხ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, თავი IX.

851 გაული ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში, კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2002, 238.

852 იხ., იქვე, 240.

853 იხ., საქართველოს ორგანული კანონი „ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ, №4673-ლს, 01.06.2011, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს ვებ-გვერდი, <https://matsne.gov.ge/>.

854 დოკუმენტაციაში იგულისხმება თავდაცვის დაგეგმვის სტრატეგიული დოკუმენტი: საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია, საქართველოს საფრთხეების შეფასების დოკუმენტი, საქართველოს კიბერუსაფრთხოების, ეროვნული სამხედრო სტრატეგიისა და ეროვნული უსაფრთხოების სფეროს მიკუთვნებული სხვა კონფეპტუალური დოკუმენტები.

855 იხ., „სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს შექმნისა და მისი დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილება, №38, 06.01.2014, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს ვებ-გვერდი <https://matsne.gov.ge/>.

- 856 იხ., „ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციის შემუშავების შესახებ“ საქართველოს პარლამენტის დადგენილება №484-III, 12.10.2004, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს ვებგვერდი <https://matsne.gov.ge/>.
- 857 საქართველოს ეროვნული ბანკი: ძირითადი მიმართულებები და ფუნქციები, თბილისი, 2008, 7.
- 858 1919 წლის 31 დეკემბერს საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის დამფუძნებელმა კრებამ მიიღო კანონი „სახელმწიფო ბანკის დაარსების შესახებ“.
- 859 იხ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1919 წლის 31 ივლისის კანონი „სახელმწიფო ბანკის დაარსების შესახებ“, წიგნში: საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული, 1918-1921, ვ. შარაშენიძის რედაქტორობით, თბილისი, 1990.
- 860 საქართველოს ეროვნული ბანკი: ძირითადი მიმართულებები და ფუნქციები, თბილისი, 2008, 9.
- 861 ქალაქის ფული საქართველოში, საქართველოს ეროვნული ბანკი, თბილისი, 2007, 21.
- 862 საქართველოს ეროვნული ბანკი: ძირითადი მიმართულებები და ფუნქციები, თბილისი, 2008, 11.
- 863 წიგნში ცნება „ძირითადი უფლებები“ გამოყენებული იქნება ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების სინონიმად.
- 864 Конституционное Право Зарубежных Стран, Под общей редакцией М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина, Москва, 2004, 82.
- 865 იხ., კუბლაშვილი კ., ძირითადი უფლებები, 2008, 28.
- 866 მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია: შემუშავება და მიღება, თბილისი, 2008, 107.
- 867 ცანავა ლ., სოციალურ-ეკონომიკური უფლებები 1921 წლის კონსტიტუციის მიხედვით, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა და 1921 წლის კონსტიტუცია, დ. გვეგენავას და პ. ჯავახიშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 60.
- 868 იზორია ლ., კორკელია კ., კუბლაშვილი კ., ხუბუა გ., საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარები, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, თბილისი, 2005, 5.
- 869 Конституционное Право Зарубежных Стран, Под Ред. Малько А. В., Москва, 2004, 121.
- 870 Сизько И. А., Чепурнова Н. М., Конституционное Право Зарубежных Стран, Москва, 2007, 51.
- 871 ზოიძე ბ., საკონსტიტუციო კონტროლი და ღირებულებათა წესრიგი საქართველოში, თბილისი, 2007, 45.
- 872 იზორია ლ., კორკელია კ., კუბლაშვილი კ., ხუბუა გ., საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარები, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, თბილისი, 2005, 14.
- 873 ზოიძე ბ., საკონსტიტუციო კონტროლი და ღირებულებათა წესრიგი საქართველოში, თბილისი, 2007, 145.
- 874 ტულუში თ., ბურჯანაძე გ., მშენიერაძე გ., გოცირიძე გ., მენაბდე ვ., ადამიანის უფლებები და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს სამართალწარმოების პრაქტიკა, თბილისი, 2013, 550.
- 875 ხეცურიანი ჯ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილება ადამიანის ძირითადი უფლებების დაცვის სფეროში, ჟურნ. „საკონსტიტუციო სასამართლოს მიმოხილვა“, №4, 2011, 51.
- 876 იხ., კუბლაშვილი კ., ძირითადი უფლებები, თბილისი, 2008, 52.
- 877 ხეცურიანი ჯ., საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მიმართვის უფლებამოსილი სუბიექტები, ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №4, 2002, 10.
- 878 იზორია ლ., კორკელია კ., კუბლაშვილი კ., ხუბუა გ., საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარები, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, თბილისი, 2005, 12.
- 879 საქართველოს კანონი „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“, მუხლი 2.
- 880 იზორია ლ., კორკელია კ., კუბლაშვილი კ., ხუბუა გ., საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარები, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, თბილისი, 2005, 12.
- 881 Конституционное Право Зарубежных Стран, Под Ред. Малько А. В., Москва, 2004, 122.
- 882 იხ., იზორია ლ., კორკელია კ., კუბლაშვილი კ., ხუბუა გ., საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარები, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, თბილისი, 2005, 13.
- 883 იხ., დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2010, 75.
- 884 Ashingdane vs. The United Kingdom, №8225/78, 1985, par.57.
- 885 იხ., კუბლაშვილი კ., ძირითადი უფლებები, თბილისი, 2008, 51.

886 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 10 ნოემბრის №1/3/421,422 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები გიორგი ყიფიანი და ავთანდილ უნგაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

887 იხ., ხეცურიანი ვ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილება ადამიანის ძირითადი უფლებების დაცვის სფეროში, ჟურნ. „საკონსტიტუციო სასამართლოს მიმოხილვა“, №4, 2011, 52.

888 იხ., კახიანი გ., საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტი და მისი ფუნქციონირების პრობლემები საქართველოში: კანონმდებლობისა და პრაქტიკის ანალიზი, თბილისი, 2008, 42.

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

890 იხ., Apostol v. Georgia, №40765/02, 2006.

891 იხ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 27 აგვისტოს №1/2/434 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, მოსამართლეების ქ. ერემადისა და ბ. ზოიდის განსხვავებული აზრი.

892 საქართველოს ორგანული კანონი „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“, მუხლი 39, პირველი ნაწილი, „ბ“ ქვეპუნქტი.

893 ხეცურიანი ვ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილება ადამიანის ძირითადი უფლებების დაცვის სფეროში, ჟურნ. „საკონსტიტუციო სასამართლოს მიმოხილვა“, №4, 2011, 65.

894 საქართველოს ორგანული კანონი „სახალხო დამცველის შესახებ“, მუხლი 39, „ე“ პუნქტი.

895 იხ., იქვე, მუხლი 12, 13.

896 ცერცვაძე გ., მედიაცია დავის გადაწყვეტის ალტერნატიული ფორმა (ზოგადი მიმოხილვა), თბილისი, 2010, 123.

897 იხ., იქვე 124.

898 ადმინისტრაციული ორგანოს ინიციატივით ადმინისტრაციული წარმოება შეიძლება დაიწყოს მხოლოდ ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 60-61-ე მუხლების ფარგლებში და წესით.

899 საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხლი 184, ნაწილი 2.

900 იხ., იქვე, მუხლი 182, ნაწ. 1.

901 Shachar A., Citizenship, The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, edited by Rosenfeld M., Sajo A., Oxford, 2013, 1003-1004.

902 კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 98.

903 იქვე, 98-99

904 Shachar A., Citizenship, The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, edited by Rosenfeld M., Sajo A., Oxford, 2013, 1005.

905 იქვე, 1006.

906 იქვე, 1009.

907 იქვე, 1007.

908 იქვე, 1012.

909 კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 101.

910 იქვე, 105.

911 ქვეთავში მოცემული ინფორმაცია ეყრდნობა 2014 წლის 30 აპრილის „საქართველოს მოქალაქეობის შესახებ“ ორგანულ კანონს.

912 ქვეთავში მოცემული ინფორმაცია ეყრდნობა „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა შესახებ“ და „ლტოლვილისა და ჰუმანიტარული სტატუსების შესახებ“ საქართველოს კანონებს.

913 კონვენციის პირველი მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, კონვენცია არ გამოიყენება:

(i) იმ პირების მიმართ, რომლებიც ამჟამად სარგებლობენ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის ორგანოების ან ორგანიზაციების დაცვით, გარდა გაეროს ლტოლვილთა უმაღლესი კომისიისა, მანამ, სანამ იღებენ ასეთ დაცვას;

(ii) იმ პირების მიმართ, რომლებსაც საცხოვრებელი სახელმწიფო ანიჭებს ამ ქვეყნის მოქალაქეობის ფლობასთან დაკავშირებულ უფლებებსა და მოვალეობებს;

(iii) იმ პირთა მიმართ, ვისთან დაკავშირებითაც სერიოზული მიზეზი არსებობს, მივიჩნიოთ, რომ:

(a) მათ ჩაიდინეს დანაშაული მშვიდობის წინააღმდეგ, ომის დანაშაული ან დანაშაული ადამიანურობის წინააღმდეგ, როგორც ეს განმარტებულია ამ დანაშაულის რეგულირების მიზნით შექმნილი საერთაშორისო ხელშეკრულებებით;

(b) მათ ჩაიდინეს არაპოლიტიკური ხასიათის დანაშაული საცხოვრებელი სახელმწიფოს გარეთ, ამ სახელმწიფოში ჩასვლამდე;

(c) ისინი დაშნაშავედ არიან ცნობილნი დანაშაულისათვის, რომელიც ეწინააღმდეგება გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის პრინციპებსა და მიზნებს.