დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტი

დიმიტრი გეგენავა, ბექა ქანთარია, ლანა ცანავა,
თენგიზ თევზაძე, ზურაბ მაჭარაძე, პაატა ჯავახიშვილი,
თინათინ ერქვანია, თამარ პაპაშვილი

საქართველოს
საკონსტიტუციო სამართალი

მეოთხე გამოცემა

დიმიტრი გეგენავას რედაქციით

დავით ბატონიშვილის სამართლის
ინსტიტუტის გამომცემლობა

UDC(უაკ)342.4(479.22)
ს-323

„საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი“ იურიდიული ფაკულტეტის სტუდენტთათვის განკუთვნილი წიგნია, რომელიც მოიცავს კონსტიტუციონალიზმისა და საქართველოს საკონსტიტუციო მოწყობის ძირითადი საფუძვლების შესახებ ინფორმაციას.

„საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი“ საინტერესო აღმოჩნდება სამართლის მიმართულების სტუდენტებისთვის, იურისტებისთვის, პოლიტიკური მეცნიერების წარმომადგენლებისა და კონსტიტუციონალიზმის საკითხებით დაინტერესებულ მკითხველთა ფართო წრისათვის.

სამეცნიერო რედაქტორი: დიმიტრი გეგენავა

ყდის დიზაინი: დიმიტრი გეგენავა

ტექნიკური რედაქცია: თამარ პაპაშვილი
დიმიტრი გეგენავა
პაატა ჯავახიშვილი

დიმიტრი გეგენავა (თავი I, თავი X, თავი XII)
ბექა ქანთარია (თავი II)
ლანა ცანავა (თავი III, თავი IV, თავი XVI)
თენგიზ თევზაძე (თავი V)
ზურაბ მაჭარაძე (თავი VI)
პაატა ჯავახიშვილი (თავი VII, თავი XII, თავი XIV)
თინათინ ერქვანია (თავი VIII, თავი XV)
თამარ პაპაშვილი (თავი IX, თავი XIII)

საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მეოთხე გამოცემა, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტის გამომცემლობა, თბილისი, 2016

Constitutional Law of Georgia, 4th Edition, Prince David Institute for Law Publishing, Tbilisi, 2016

© დიმიტრი გეგენავა, ბექა ქანთარია, ლანა ცანავა, თენგიზ თევზაძე, ზურაბ მაჭარაძე, პაატა ჯავახიშვილი, თინათინ ერქვანია, თამარ პაპაშვილი, 2016.
© დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტი, 2016.

ISBN 978-9941-0-9113-1

წინათქმა

„საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი“ პირველად 2013 წელს გამოიცა, თუმცა 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმით გათვალისწინებულმა, იმავე წლის 17 ნოემბრიდან ამოქმედებულმა საკონსტიტუციო ცვლილებებმა სრულებით შეცვალა ქართული საკონსტიტუციოსამართლებრივი სინამდვილე. ამის გამო 2014 წელს წიგნი მთლიანად გადამუშავდა, რათა შესაბამისობაში ყოფილიყო სახელმწიფოში მოქმედ კანონმდებლობასთან. წიგნის მესამე, განახლებული გამოცემა 2015 წელს მომზადდა.

წინამდებარე ნაშრომი სრულებით განახლებული და გადამუშავებული მეოთხე გამოცემაა. თითოეული თავი გადამუშავდა, მათში აისახა საკანონმდებლო ცვლილებები და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ბოლოდროინდელი პრაქტიკა, რომელმაც მნიშვნელოვნად შეცვალა ქართულ სამართალში აქამდე მოქმედი და დამკვიდრებული ზოგიერთი ფუძემდებლური ინსტიტუტი. აღსანიშნავია, რომ წიგნს დაემატა რამდენიმე უმნიშვნელოვანესი საკითხი, როგორიცაა, საფინანსო-ეკონომიკური სისტემა, გადასახადები, სახელმწიფო ბიუჯეტი, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური და საფინანსო კონტროლი, შეიარაღებული ძალები, თავდაცვისა და უშიშროების ორგანოები. ცალკე თავად გამოიყო სახალხო დამცველი, ასევე, მნიშვნელოვანი ცვლილებები განიცადა საპარლამენტო კონტროლისა და საკანონმდებლო პროცესის ნაწილებმა.

„საქართველოს საკონსტიტუციო სამართლის“ უმთავრესი მიზანია სამართლის მიმართულების სტუდენტთათვის საკონსტიტუციო სამართლისა და ქართული კონსტიტუციონალიზმის თაობაზე ძირითადი და არსებითი ინფორმაციის მიწოდება, რათა მათ მნიშვნელოვნად გაუადვილდეთ შესაბამისი დისციპლინების ათვისება. თითოეულ თავს თან ერთვის დამატებითი საკითხავის განყოფილება, რომელშიც მოცემულია თემატური ნორმატიული აქტებისა და დამხმარე ლიტერატურის ჩამონათვალი, რითაც დაინტერესებულ მკითხველს შესაძლებლობა მიეცემა, გაეცნოს საინტერესო, ადეკვატურ და მნიშვნელოვან წყაროებს. შეძლებისდაგვარად, შეირჩა ქართულენოვანი და ქართველი მკითხველისათვის ხელმისაწვდომი ლიტერატურა.

წიგნში წყაროთა მითითება და დამოწმება დართული აღნიშვნის (ე.წ. *endnote*) წესითაა შესრულებული, რათა მკითხველებს ძირითადი ტექსტის გაცნობა გაუადვილდეთ და უშუალოდ მასალის დამუშავებაზე იყვნენ ორიენტირებულები.

ავტორთა სახელით, მინდა მადლობა გადავუხადო ყველა ადამიანს, რომლებმაც საინტერესო წინადადებები და იდეები მოგვაწოდეს, ასევე, ყველა დაინტერესებულ პირს, რომლებმაც წინა გამოცემის საოცარი პოპულარობა განაპირობეს. სარედაქციო თვალსაზრისით, განსაკუთრებული მადლობა ეკუთვნით, ასევე, თამარ პაპაშვილსა და პაატა ჯავახიშვილს, რომლებმაც, დატვირთული გრაფიკის მიუხედავად, მნიშვნელოვანი სარედაქციო სამუშაოები შეასრულეს.

იმედს გამოვთქვამთ, რომ „საქართველოს საკონსტიტუციო სამართლის“ მეოთხე გამოცემა ისეთივე სასარგებლო და საინტერესო იქნება, როგორიც წინა გამოცემები.

დიმიტრი გეგენავა

დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტის დირექტორი,
ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო
უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის ასისტენტი

2016 წლის აგვისტო, თბილისი

შინაარსი

თავი I შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში 1
1. საკონსტიტუციო სამართლის სისტემა 1
1.1. საკონსტიტუციო სამართლის ცნება და მიზანი 1
1.2. საკონსტიტუციო სამართლის განვითარების ეტაპები 3
1.3. საკონსტიტუციო სამართლის წყაროები 5
1.4. საკონსტიტუციოსამართლებრივი ურთიერთობები და საკონსტიტუციო სამართლის სუბიექტები 7
1.5. საკონსტიტუციო სამართლის პრინციპები 8
1.5.1. ძალაუფლების გამიჯვნა 9
1.5.2. სახალხო სუვერენიტეტი და სახალხო წარმომადგენლობითობა 11
1.5.3. დემოკრატია და დემოკრატიული სახელმწიფო 11
1.5.4. სოციალური სახელმწიფო 12
1.5.5. სამართლებრივი სახელმწიფო 12
2. მოძღვრება კონსტიტუციაზე 13
2.1. კონსტიტუციის არსი 13
2.2. კონსტიტუციის ფუნქციები 15
2.3. კონსტიტუციის სახეები 16
3. საქართველოს კონსტიტუცია და ნორმატიული აქტების სისტემა 19
3.1. საქართველოს კონსტიტუცია 19
3.1.1. საქართველოს კონსტიტუციის სტრუქტურა 19
3.1.2. საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვა 20
3.2. საქართველოს ნორმატიული აქტების სისტემა 21
3.2.1. ნორმატიული აქტების კლასიფიკაცია და იერარქია 21
3.2.2. ნორმატიული აქტები 22
3.2.2.1. კონსტიტუციური კანონი 22
3.2.2.2. კონსტიტუციური შეთანხმება 23
3.2.2.3. საერთაშორისო ხელშეკრულებები და შეთანხმებები 24
3.2.2.4. ორგანული კანონი 25
3.2.2.5. კანონი 25
3.2.2.6. პარლამენტის რეგლამენტი და პრეზიდენტის დეკრეტი 26
3.2.2.7. კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები 26
თავი II ქართული კონსტიტუციონალიზმის განვითარების ეტაპები 29
1. ძალაუფლების გამიჯვნის იდეა შუა საუკუნეების საქართველოში 29
2. საკონსტიტუციო შინაარსის უძველესი წყაროები 29
3. საკონსტიტუციო იდეები საქართველოში 30
4. საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტი და 1921 წლის კონსტიტუცია 32
4.1. საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტი 32
4.2. 1921 წლის კონსტიტუციის პროექტის შემუშავება და მიღება 34
4.3. კონსტიტუციონალიზმის პრინციპები 35
4.4. რეფერენდუმი 36
4.5. პრეზიდენტი 37

4.6. ძალაუფლების გამიჯვნა 38
4.7. პარლამენტის უზენაესობა 39
4.8. პარლამენტარიზმი, ნდობა-უნდობლობის ვოტუმი 39
4.9. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის მმართველობის ფორმა 40
4.10. 1921 წლის კონსტიტუცია – ყველა დროის მნიშვნელოვანი დოკუმენტი ... 42
5. საკონსტიტუციო დიქტატურა საბჭოთა საქართველოში 42
6. საკონსტიტუციო რეფორმები 1990-1991 წლებში 45
6.1. უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანო – უზენაესი საბჭო 45
6.2. გარდამავალი პერიოდი – საბჭოურიდან რესპუბლიკურ კონსტიტუციამდე 46
6.3. ახალი საკონსტიტუციო კომისია და 46
კონსტიტუციის პროექტის შემუშავების მცდელობა 46
6.4. საბჭოთა და ეროვნული კანონმდებლობის შეუსაბამობის პრობლემა .. 46
6.5. რეფერენდუმი და სარეფერენდუმო საკითხები 47
6.6. საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის აქტი ... 48
6.7. პრეზიდენტის თანამდებობის შემოღება და პრეზიდენტის არჩევნები . 49
6.8. მმართველობის ფორმა 50
6.9. პრეზიდენტის უფლებამოსილება 51
6.10. მთავრობა 52
6.11. სასამართლო 53
6.12. უზენაესი საბჭოს წევრის სტატუსი 53
7. 1992-1995 წლების კვაზისაკონსტიტუციო რეფორმები 54
7.1. ხელისუფლების დამხობა და 1921 წლის კონსტიტუციის აღდგენა 54
7.2. „მცირე კონსტიტუცია“ 56
7.2.1. პრეამბულა, სუვერენიტეტის პრინციპი და ძალაუფლების გამიჯვნა .. 57
7.2.2. პარლამენტი 57
7.2.3. პარლამენტის თავმჯდომარე-სახელმწიფოს მეთაური 58
7.2.4. მინისტრთა კაბინეტი 59
7.2.5. შეიარაღებული ძალები და უშიშროება 60
7.2.6. სასამართლო ხელისუფლება 60
8. საკონსტიტუციო ცვლილებები და რეფორმები 1995-2015 წლებში 60
8.1. 1995 წლის კონსტიტუციის პროექტის შემუშავება და მიღება 60
8.2. 2004 წლის 6 თებერვლის საკონსტიტუციო რეფორმა 62
8.3. 2010 წლის 15 ოქტომბრის საკონსტიტუციო რეფორმა 66
8.4. არშემდგარი საკონსტიტუციო რეფორმა 72
თავი III პოლიტიკური რეჟიმი და მმართველობის ფორმები 75
1. პოლიტიკური რეჟიმებისა და მმართველობის ფორმების ზოგადი დახასიათება 75
2. პოლიტიკური რეჟიმი 75
2.1. დემოკრატია 75
2.2. ტოტალიტარიზმი 77
2.3. ავტორიტარიზმი 78
3. მმართველობის ფორმები 79

3.1. მონარქია 79
3.2. რესპუბლიკა 80
3.3. საპრეზიდენტო რესპუბლიკა 81
3.3.1. საპრეზიდენტო სისტემის ზოგადი დახასიათება 81
3.3.2. შტოებს შორის ურთიერთგაწონასწორების სისტემა 83
3.3.3. საპრეზიდენტო მმართველობა ლათინურ ამერიკასა და აფრიკაში 85
3.4. საპარლამენტო სისტემა 86
3.4.1. საპარლამენტო სისტემის ისტორიული წინამძღვრები და მისი ზოგადი დახასიათება 86
3.4.2. სახელმწიფოს მეთაური 88
3.4.3. მთავრობა 89
3.4.3.1. მთავრობის ფორმირება 90
3.4.3.2. უნდობლობის ვოტუმი 91
3.4.4. ტრადიციული და რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი 92
3.4.4.1. ტრადიციული პარლამენტარიზმის კრიზისი 92
3.4.4.2. რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი 92
3.4.5. ნდობის ურთიერთობა 94
3.4.6. პარლამენტის დათხოვნა 94
3.4.7. განსხვავებები საპრეზიდენტო და საპარლამენტო სისტემებს შორის 95
3.5. შერეული (ნახევრად საპრეზიდენტო) რესპუბლიკა 97
3.5.1. შერეული (ნახევრად საპრეზიდენტო) რესპუბლიკის ზოგადი დახასითება 97
3.5.2. შერეული (ნახევრად საპრეზიდენტო) რესპუბლიკის კლასიფიკაცია ... 97
3.5.3. შერეული რესპუბლიკის თავისებურებები 100
3.5.4. კოჰაბიტაცია 101
3.6. მმართველობის ფორმების მარტივი გამიჯვნის წესი 102
4. საქართველოს მმართველობის ფორმა 103
4.1. საქართველოს მმართველობის ფორმის ისტორიული ანალიზი 103
4.1.1. უძველესი დროიდან პირველ კონსტიტუციამდე 103
4.1.2. 1921 წლის კონსტიტუცია 103
4.1.3. საბჭოური კონსტიტუციები 104
4.1.4. მმართველობის ფორმები დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ 104
4.2. საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუცია 105
4.2.1. 1995 წლის კონსტიტუციის თავდაპირველი რედაქცია 105
4.2.2. მმართველობის მოდელი 2004 წლის თებერვლის შემდეგ 107
4.2.2.1. პრეზიდენტის როლი და სტატუსი სახელმწიფო ხელისუფლებაში 107
4.2.2.2. პრემიერ-მინისტრის ბერკეტები 108
4.2.2.3. პარლამენტი და მთავრობის საკონტროლო უფლებამოსილებები 109
4.3. საქართველოს მმართველობის მოდელი 2010 წლის საკონტიტუციო ცვლილებების შემდეგ 109

4.3.1. პრეზიდენტის სტატუსი 109
4.3.2. პრეზიდენტის კომპეტენციები 110
4.3.3. პრეზიდენტის საგარეო უფლებამოსილებები 111
4.3.4. პრეზიდენტი, როგორც უმაღლესი მთავარსარდალი 111
4.3.5. კონტრასიგნაცია 112
4.3.6. მთავრობის სტატუსი 112
4.3.7. მთავრობის საპარლამენტო კონტროლი 113
4.3.8. 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად მიღებული მმართველობის მოდელი 115
თავი IV ტერიტორიული მოწყობა 118
1. ტერიტორიული მოწყობის ზოგადი მიმოხილვა 118
1.1. შესავალი 118
1.2. უნიტარიზმი 118
1.2.1. უნიტარიზმის ცნება 118
1.2.2 დეკონცენტრაცია და დეცენტრალიზაცია 119
1.2.3. ცენტრალიზებული და შედარებით დეცენტრალიზებული უნიტარიზმი 119
1.2.4. დეცენტრალიზებული უნიტარული სახელმწიფო 120
1.2.5. ავტონომია 121
1.2.6 ავტონომიის სახეები 121
1.2.7. უნიტარიზმის უპირატესობები 122
1.3. ფედერალიზმი 122
1.3.1. ფედერალიზმისზოგადი დახასიათება 122
1.3.2. კომპეტენციათა გამიჯვნა 124
1.3.3. სიმეტრია თუ ასიმეტრია? 125
1.3.4. ფედერალური ერთიანობის გარანტიები 125
1.3.5. ფედერალიზმის დადებითი ასპექტები 125
1.3.6. ფედერალიზმის „უკუჩვენებები“ 126
1.3.7. ფედერალიზმის განმასხვავებელი ნიშნები 126
1.4. რეგიონალიზმი 128
1.4.1. რეგიონალიზმის ისტორიული წანამძღვრები 128
1.4.2. რა არის რეგიონული ავტონომია? 129
1.4.3. სიმეტრია თუ ასიმეტრია? 130
1.4.4. რეგიონების კომპეტენცია 130
1.4.5. ტერიტორიული მოწყობის გამიჯვნის სქემა 131
2. საქართველოს ტერიტორიული მოწყობა 133
2.1. ისტორიული შესავალი 133
2.1.1. დამოუკიდებელი საქართველოს დილემა 134
2.1.2. საბჭოთა საქართველოს ტერიტორიული მოწყობა 134
2.2. 1995 წლის კონსტიტუცია ტერიტორიული მოწყობის შესახებ 135
2.3. თანამედროვე საქართველოს ტერიტორიული მოწყობა 136
2.3.1. ტერიტორიული ერთეულები საქართველოში 136
2.3.2. სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორი 136

2.4. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა 138
2.4.1. აჭარის ა/რ-ის კომპეტენცია 138
2.4.2. აჭარის ა/რ-ის ხელისუფლების ორგანიზაცია და უმაღლესი საბჭო .. 140
2.4.3. აჭარის ა/რ-ის მთავრობა 141
2.5. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა 142
2.5.1. აფხაზეთის ა/რ-ის სტატუსი 142
2.5.2. აფხაზეთის ა/რ-ის უმაღლესი საბჭო 143
2.5.3. აფხაზეთის ა/რ-ის მთავრობა 143
2.5.4. აფხაზეთის ა/რ-ის სხვა ორგანოები 144
2.6. ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე შექმნილი დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული 145
თავი V არჩევნები 147
1. არჩევნები და საარჩევნო სამართალი 147
1.1. შესავალი 147
1.2. არჩევნების სახეები და პერიოდულობა 147
1.3. საარჩევნო სისტემები 149
1.3.1. მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემა 150
1.3.2. პროპორციული საარჩევნო სისტემა 155
1.3.3. შერეული საარჩევნო სისტემა 156
1.4. საარჩევნო უფლება და ცენზები 156
1.5. არჩევნების პრინციპები 158
1.6 არჩევნების სტაბილურობა და დემოკრატიულობა 159
1.7. რეფერენფუმი და პლებისციტი 161
2. საქართველოს საარჩევნო სისტემა და არჩევნები 162
2.1 არჩევნების ისტორიული განვითარება საქართველოში 162
2.2 საქართველოს არჩევნების ძირითადი სახეები 164
2.2.1. საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნები 164
2.2.2. საქართველოს პარლამენტის არჩევნები 165
2.2.3. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნები 167
2.2.3.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს — საკრებულოს არჩევნები 167
2.2.3.2. თვითმმართველი ქალაქის მერისა და თვითმმართველი თემის გამგებლის არჩევნები 168
2.3. საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაცია 169
2.4. ამომრჩეველთა სიები და წინასაარჩევნო კამპანია 170
2.5. არჩევნების მონიტორინგი და მედია 172
2.6. კენჭისყრის დღე და არჩევნების შეჯამება 173
2.7. საარჩევნო დავის განხილვა და პასუხისმგებლობა 174
2.8. რეფერენდუმი და პლებისციტი საქართველოში 175
თავი VI პარლამენტი 178
1. პარლამენტარიზმის ზოგადი მიმოხილვა 178
1.1. პარლამენტის ინსტიტუტის გენეზისი 178
1.2. პარლამენტის სისტემური კლასიფიკაცია 181

1.3 პარლამენტის შიდა სტრუქტურული ორგანიზაცია 184
1.4. პარლამენტის წევრის სტატუსი 184
1.4.1. იმუნიტეტი და ინდემნიტეტი 184
1.4.2. პარლამენტის წევრის სტატუსის შეძენა 186
1.5. პარლამენტის დამოუკიდებლობა 186
1.6. პარლამენტის უფლებამოსილებები 187
2. საქართველოს პარლამენტი 188
2.1. პარლამენტი საქართველოს სახელმწიფოს ისტორიაში 188
2.2. საქართველოს პარლამენტი 1995 წლის კონსტიტუციაში 189
2.2.1. საქართველოს პარლამენტის სტატუსი და არჩევნები 189
2.2.2. საქართველოს პარლამენტის უფლებამოსილების შეწყვეტა 191
2.2.3. საქართველოს პარლამენტის მუშაობის წესი და პირველი სხდომა 191
2.2.4. საქართველოს პარლამენტის წევრი 192
2.2.4.1. საქართველოს პარლამენტის წევრის სტატუსი 192
2.2.4.2. საქართველოს პარლამენტის წევრის იმუნიტეტი და ინდემნიტეტი 193
2.2.5. საქართველოს პარლამენტის სტრუქტურა 193
2.2.5.1. საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე 194
2.2.5.2. პარლამენტის ბიურო 194
2.2.5.3. საპარლამენტო ფრაქცია 195
2.2.5.5. საქართველოს პარლამენტის კომიტეტი 197
2.2.5.6. საქართველოს პარლამენტის კომისიები 199
2.2.6. პარლამენტის ფუნქციები 200
2.2.6.1. საქართველოს პარლამენტის საკანონმდებლო უფლებამოსილებები: საკანონმდებლო პროცესი 200
2.2.6.1.1. საკანონმდებლო ინიციატივა 202
2.2.6.1.2. საკანონმდებლო წინადადება 204
2.2.6.1.3. საკომიტეტო და პლენარული განხილვები 205
2.2.6.1.4. კანონპროექტის დაჩქარებული და გამარტივებული წესით განხილვა 208
2.2.6.1.5. კანონპროექტზე ხელის მოწერა და გამოქვეყნება 209
2.2.6.1.6. კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანა 210
2.2.6.1.7. სახელმწიფო სიმბოლოების შესახებ ორგანული კანონების პროექტების განხილვა 212
2.2.6.1.8. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის დამტკიცება 212
2.2.6.1.9. სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის განხილვა და მიღება 214
2.2.6.2. პარლამენტის კონტროლის უფლებამოსილებები 216
2.2.6.2.1. საპარლამენტო კონტროლი 216
2.2.6.2.2. საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმები 217
2.2.6.2.2.1. ინტერპელაცია 218
2.2.6.2.2.2. დროებითი საგამოძიებო კომისია 219

2.2.6.2.2.3. დროებითი კომისია 222
2.2.6.2.2.4. პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოების თანამდებობის პირთა საქმიანობის კონტროლი, მათი უფლებამოსილების შეწყვეტა და თანამდებობიდან გადაყენება 222
2.2.6.2.2.5. პარლამენტის მიერ მიღებული და აღმასრულებელი ხელისუფლების ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლი .. 224
2.2.6.2.2.6. იმპიჩმენტი 225
თავი VII პრეზიდენტი 228
1. პრეზიდენტის ინსტიტუტის ზოგადი მიმოხილვა 228
1.1. შესავალი 228
1.2. პრეზიდენტის ინსტიტუტის ფორმირება – მცირე ისტორიული ექსკურსი 228
1.3. პრეზიდენტი, როგორც სახელმწიფოს მეთაური 230
1.3.1. სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტი 230
1.3.2. სახელმწიფოს მეთაურის კლასიფიკაცია და პრეზიდენტის არჩევის ზოგადი სტანდარტი 231
1.4. პრეზიდენტის ინსტიტუტი მმართველობის მოდელების მიხედვით 232
1.4.1. პრეზიდენტი სახელმწიფო მმართველობის საპრეზიდენტო მოდელში 233
1.4.2. პრეზიდენტი სახელმწიფო მმართველობის საპარლამენტო მოდელში 234
1.4.3. პრეზიდენტი სახელმწიფო მმართველობის შერეულ მოდელში 236
2. საქართველოს პრეზიდენტი 237
2.1. საკონსტიტუციო რეფორმები და პრეზიდენტი 237
2.2. საქართველოს პრეზიდენტი კონსტიტუციის მიხედვით 239
2.2.1 საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნები 239
2.2.2. საქართველოს პრეზიდენტის საკონსტიტუციო სტატუსი 240
2.2.3. საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებები 241
2.2.3.1. საქართველოს პრეზიდენტი, როგორც სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი 241
2.2.3.2. საქართველოს პრეზიდენტის საგარეო უფლებამოსილებები 242
2.2.3.3. საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებები საკანონმდებლო ორგანოსთან მიმართებით 243
2.2.3.4. საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებები აღმასრულებელი ხელისუფლების სფეროში 245
2.2.3.5. საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებები სასამართლო ხელისუფლებასთან მიმართებით 246
2.2.3.6. საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებები საფინანსო-საბიუჯეტო საქმიანობის სფეროში 247
2.2.4. საქართველოს პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტები 247
2.2.5. საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილების დროებით შესრულება და შეწყვეტა 248
2.3. პრეზიდენტის ადმინისტრაცია 249

თავი VIII მთავრობა 252
1. მთავრობის ზოგადი მიმოხილვა 252
1.1. მთავრობის ცნება და არსი 252
1.2. სამთავრობო მოდელები და მთავრობის ადილი სახელმწიფო მმართველობის სხვადასხვა სისტემაში 252
1.3. მთავრობის ფორმირება და უფლებამოსილებები 256
1.4. მთავრობის შემადგენლობა 257
1.5. მთავრობის წევრის სტატუსი 257
1.6. მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადება და გადაყენება 258
2. საქართველოს მთავრობა 258
2.1. სამართლებრივი წარსული – რესტროსპექტივა 258
2.1.1. დემოკრატიულ რესპუბლიკამდე 258
2.1.2. მთავრობა საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკაში 259
2.1.3. მთავრობა საბჭოთა საქართველოში 260
2.1.4. დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდგომი პერიოდი, საკონსტიტუციო რეფორმები 261
2.2. საქართველოს მთავრობის საკონსტიტუციო სტატუსი და უფლებამოსილებები 263
2.2.1. საქართველოს მთავრობა, როგორც საკონსტიტუციო ორგანო 263
2.2.2. მთავრობის ფორმირება 264
2.2.3. საქართველოს მთავრობის შემადგენლობა, სტრუქტურა და უფლებამოსილებები 266
2.2.4. საქართველოს პრეზიდენტისა და მთავრობის ურთიერთმიმართება 269
2.2.5. მთავრობის ანგარიშვალდებულება 270
2.2.6. მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადება 270
თავი IX სასამართლო 273
1. სასამართლო ხელისუფლების ზოგადი მიმოხილვა 273
1.1. სასამართლო ხელისუფლების დანიშნულება და მისი ადგილი ძალაუფლების გამიჯვნის სისტემაში 273
1.2. სასამართლო ხელისუფლების საკონსტიტუციო საფუძვლები 274
1.3. სასამართლო სისტემის ორგანიზაცია 276
1.4. მოსამართლის სტატუსი 279
2. საქართველოს სასამართლო სისტემა 282
2.1. ისტორიული მიმოხილვა 282
2.2. სასამართლო ხელისუფლების საკონსტიტუციო 283
საფუძვლები საქართველოში 283
2.3. საქართველოს საერთო სასამართლოების სისტემა 284
2.4. საერთო სასამართლოების მოსამართლის სამართლებრივი სტატუსი 285
2.4.1. მოსამართლეთა თანამდებობაზე გამწესება 285
2.4.2. მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის გარანტიები 287
2.4.3. მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობა, უფლებამოსილების შეწყვეტა 288
2.5. საქართველოს მოსამართლეთა კონფერენცია 289

2.6. საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო 290
თავი X საკონსტიტუციო კონტროლი 292
1. საკონსტიტუციო კონტროლის ზოგადი მიმოხილვა 292
1.1. საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტი 292
1.2. საკონსტიტუციო კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოები 293
1.2.1. საკონსტიტუციო სასამართლოები 293
1.2.1.1. ზოგადი მიმოხილვა 293
1.2.1.2. ავსტრიული მოდელი 294
1.2.1.3. გერმანული მოდელი 294
1.2.2. საერთო სასამართლოები და საკონსტიტუციო სასამართლოს ექვივალენტი ორგანოები 295
1.2.3. საკონსტიტუციო კონტროლის ძირითადი სახეები 296
2. საკონსტიტუციო კონტროლი საქართველოში 298
2.1. საკონსტიტუციო კონტროლის საკონსტიტუციო საფუძვლები 298
2.2. საკონსტიტუციო კონტროლის საკანონმდებლო საფუძვლები 299
2.3. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო 300
2.3.1. საკონსტიტუციო სასამართლოს დაკომპლექტება და სტრუქტურა ... 300
2.3.2. საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებები, „ნეგატიური კანონმდებელი“ 301
2.3.3. საკონსტიტუციო სამართალწარმოება 303
2.3.4. საკონსტიტუციო სასამართლოს აქტები, ... 304
გადაწყვეტილების მიღება და აღსრულება 304
თავი XI სახელმწიფო ფინანსები და კონტროლი 307
1. სახელმწიფოს საფინანსო-ეკონომიკური სისტემა 307
1.1. სახელმწიფოს საფინანსო-ეკონომიკური სისტემის საფუძვლები 307
1.2. გადასახადები 308
2. სახელმწიფო ბიუჯეტი 310
3. საფინანსო კონტროლი 312
3.1. საფინანსო კონტროლის დანიშნულება და სტანდარტი 312
3.1.1. საფინანსო კონტროლის დანიშნულება 312
3.1.2. საფინანსო კონტროლის მოდელები, სახეები და განმახორციელებელი სუბეიქტები 314
3.1.3. საფინანსო კონტროლის საერთაშორისო სტანდარტი 316
3.1.3.1. საერთაშორისო ორგანიზაციები და დეკლარაციები 316
3.1.3.2. საფინანსო კონტროლის ორგანოთა დამოუკიდებლობა 317
3.2. საფინანსო კონტროლის ევოლუცია საქართველოში 318
3.3. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური 318
3.3.1. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ფუნქცია და უფლებამოსილებები 318
3.3.2. გენერალური აუდიტორი 320
3.3.3. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ორგანიზაციული მოწყობა ... 320
3.3.4. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიში 321
4. ეროვნული ბანკი 322

4.1. საქართველოს ეროვნული ბანკის ისტორიული გზა....322
4.2. ეროვნული ბანკის სტატუსი და ფუნქციები....322
4.3. ეროვნული ბანკის მმართველობა და სტრუქტურა....324
4.3.1. ეროვნული ბანკის საბჭო....324
4.3.2. ეროვნული ბანკის პრეზიდენტი....325
4.4. ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრისა და პრეზიდენტის სტატუსი....326
4.5. ეროვნული ბანკი და საქართველოს ეროვნული ვალუტა – ლარი....327
თავი XII სახელმწიფოს თავდაცვა და უშიშროება....329
1. სახელმწიფოს თავდაცვისა და უშიშროების ზოგადი დახასიათება....329
1.1. სახელმწიფოს თავდაცვა, უშიშროება და უსაფრთხოება....329
1.2. სახელმწიფოს უშიშროების დაცვის მექანიზმები....330
2. საქართველოს სახელმწიფო თავდაცვა და უშიშროება....331
2.1. საქართველოს სახელმწიფოს თავდაცვის არსი და მნიშვნელობა....331
2.2. საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია....332
2.3. საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭო....333
2.3.1. საქართველოს ეროვნული უშიშროების სათავეებთან....333
2.3.2. საკონსტიტუციოსამართლებრივი სტატუსი....334
2.3.3. საბჭოს სტრუქტურა და ფორმირების წესი....335
2.3.4. საბჭოს სტრუქტურული ერთეულები....337
2.3.5. საბჭოს უფლებამოსილებები....338
3. საქართველოს თავდაცვისა და უშიშროების....339
სხვა ინსტიტუციური ინსტრუმენტები....339
3.1. საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო....339
3.2. საქართველოს შეიარაღებული ძალების გენერალური შტაბი....340
3.3. საქართველოს სამხედრო ძალები....341
3.4. ეროვნული უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო....343
3.5. საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური....345
თავი XIII ადგილობრივი თვითმმართველობა....348
1. ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის ზოგადი დახასიათება 348
1.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის არსი....348
1.2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითადი ცნებები....349
1.3. ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითადი პრინციპები....350
1.4. ევროპული ქარტია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“....352
2. ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში....355
2.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარება საქართველოში....355
2.2. ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოს კონსტიტუციაში .356
2.3. ადგილობრივი თვითმმართველობის საკანონმდებლო მოწესრიგება .358
2.4. ადგილობრივი თვითმმართველობის ქართული სისტემა....359
2.5. მუნიციპალიტეტი....360
2.5.1. მუნიციპალიტეტის შექმნა, გაუქმება და უფლებამოსილებები....360
2.5.2. მუნიციპალიტეტის ორგანოები....361
2.5.2.1. მუნიციპალიტეტის საკრებულო....361
2.5.2.2. მუნიციპალიტეტის გამგებელი/მერი....364

2.5.2.3. მუნიციპალიტეტის ორგანოების სამართლებრივი აქტები.....366
2.5.3. პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა. საკრებულოს დათხოვნა და საქმიანობის შეჩერება, საკრებულოს და გამგებლის/მერის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა.....366
2.5.4. მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი.....367
2.5.5. მუნიციპალიტეტის ქონება.....368
2.5.6. მოქალაქეთა მონაწილეობა.....369
თვითმმართველობის განხორციელებაში.....369
2.5.7. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების.....371
საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობა.....371
2.5.8. სამხარეო საკონსულტაციო საბჭო.....372
2.6. თბილისის მუნიციპალიტეტი.....372
თავი XIV ადამიანის ძირითადი უფლებები და უფლების დაცვის ძირითადი მექანიზმები საქართველოში.....375
1. ადამიანის ძირითადი უფლებების ზოგადი მიმოხილვა.....375
1.1. შესავალი.....375
1.2. მცირე ისტორიული ექსკურსი.....375
1.3. ძირითადი უფლების არსი და საქართველოს კონსტიტუცია.....377
1.4. ძირითადი უფლებების ადრესატი.....380
1.5. ძირითადი უფლებების სუბიექტები.....381
1.6. ძირითადი უფლებების კლასიფიკაცია.....383
1.7. ძირითადი უფლებების შეზღუდვა და შეზღუდვის.....386
საკონსტიტუციოსამართლებრივი გამართლება.....386
2. უფლების დაცვის მექანიზმები საქართველოში.....387
2.1. შესავალი.....387
2.2. საკონსტიტუციო სასამართლო, როგორც ძირითადი უფლების დაცვის საკონსტიტუციოსამართლებრივი საშუალება.....388
2.3. საერთო სასამართლოების სისტემა — უფლების დაცვის სამართლებრივი მექანიზმი.....389
2.4. სახალხო დამცველის ინსტიტუტი, როგორც უფლების დაცვის საკონსტიტუციოსამართლებრივი საშუალება.....390
2.5. დავის გადაწყვეტის ალტერნატიული საშუალებანი – მედიაცია და არბიტრაჟი.....392
2.6. ადმინისტრაციული საჩივარი, როგორც უფლების დაცვის სამართლებრივი საშუალება.....393
თავი XV სახალხო დამცველი.....396
1. ზოგადად ომბუდსმენის შესახებ.....396
2. საქართველოს სახალხო დამცველი.....397
2.1. საქართველოს სახალხო დამცველის სტატუსი.....397
2.2. სახალხო დამცველის თანამდებობაზე არჩევა.....397
და მისი დამოუკიდებლობის გარანტიები.....397
2.3. საქართველოს სახალხო დამცველის უფლებამოსილებები და მისი აპარატის სტრუქტურა.....399

3. სპეციალიზებული საომბუდსმენო დაწესებულებები საქართველოში 404
თავი XVI მოქალაქეობა..... 405
1. მოქალაქეობის ინსტიტუტი 405
1.1. მოქალაქეობის ცნება 405
1.2. მოქალაქეობის მოპოვების გზები 405
1.3. ორმაგი მოქალაქეობა.....406
2. საქართველოს მოქალაქეობა 407
2.1. საქართველოს მოქალაქეობის მოპოვების გზები 407
2.1.1. დაბადებით საქართველოს მოქალაქეობა 407
2.1.2. ნატურალიზაციით საქართველოს მოქალაქეობის მოპოვება.....408
2.1.2.1. მოქალაქეობის ჩვეულებრივი წესით მინიჭება 408
2.1.2.2. მოქალაქეობის გამარტივებული წესით მინიჭება 408
2.1.2.3. მოქალაქეობის საგამონაკლისო წესით მინიჭება 408
2.1.2.4. მოქალაქეობის აღდგენის წესით მინიჭება.....409
2.1.3. მოქალაქეობის მიღების დამაბრკოლებელი გარემოება 409
2.1.4. საპატიო მოქალაქეობა 409
2.1.5. მოქალაქეობის შენარჩუნება 410
2.2. მოქალაქეობის შეწყვეტა 410
2.2.1. მოქალაქეობიდან გასვლა.....410
2.2.2. მოქალაქეობის დაკარგვა 410
2.3. საქართველოს მოქალაქეობის დადგენა 411
2.4. საქართველოს მოქალაქეთა სამართლებრივი მდგომარეობა 412
2.5. ადამიანისა და მოქალაქის უფლებები.....412
3. უცხოელები და მოქალაქეობის არმქონე პირები 413
3.1. უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი სტატუსი.....413
3.2. უცხოელთა უფლება-მოვალეობები 414
3.3. თავშესაფრის უფლება 414
ბიბლიოგრაფია 454

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. მრავალ ქვეყანაში სწორედ მისი საშუალებით მოხერხდა არადემოკრატიულიდან დემოკრატიულ მმართველობაზე გადასვლა.[1] იგი, ერთგვარად, დამფუძნებელი ხასიათის მატარებელია და მიმართულია სახელმწიფოს ძირითადი კანონის — კონსტიტუციისაკენ. „საკონსტიტუციო სამართალი" რამდენიმე მნიშვნელობით გამოიყენება[2]: როგორც სამართლის მიმართულება და როგორც მეცნიერება. აქტუალურობის მიუხედავად, მისი ყველასთვის მისაღები, ერთიანი და მკაცრად განსაზღვრული[3], „ქრესტომათიული განმარტება" არ არსებობს[4].

საკონსტიტუციო სამართალი სახელმწიფოს მიერ დადგენილი და უზრუნველყოფილი ნორმათა სისტემაა[5], რომელიც აწესრიგებს სახელმწიფო ორგანოებს, მათ ურთიერთკავშირს[6], სახელმწიფო ხელისუფლების ერთიან სტრუქტურასა და უფლებამოსილებებს[7], მოქალაქესა და სახელმწიფოს შორის ურთიერთობას[8], სუვერენიტეტს, სახელმწიფოს სამართლებრივ, პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და სოციალურ სისტემას[9]. *საკონსტიტუციო სამართლის მთავარი მიზანია, უზრუნველყოს სახელმწიფო ორგანოების მუდმივი და კანონზომიერი ცვლა, შეზღუდოს არსებული ხელისუფლება[10], შექმნას იმგვარი მოწესრიგება, რომ სახელმწიფო ინსტიტუტები თავისუფლების სფეროში ვერ ჩაერიონ[11].*

საკონსტიტუციო სამართალი საჯარო სამართლის ნაწილია და სამართლის სხვა მიმართულებების არსებობისათვის მყარ საფუძველს ქმნის[12], 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 შედგება[13]: *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 ხელისუფლებაა[14], მათ შორის არსებითი განსხვავება არსებობს. სამართლებრივ სისტემათა ძალიან მცირე ნაწილი კვლავაც გამოიყენებს ცნებას — „სახელმწიფო სამართალი"[15], თუმცა ეს ან ისტორიული ტრადიციაა[16], რომელსაც სიმბოლური დატვირთვა ენიჭება ან საბჭოური მეცნიერების გავლენა. ტერმინთა თაობაზე დავა მეცხრამეტე საუკუნეში დაიწყო და დღემდე აქტუალურია; სახელწოდებების გარდა, მათ

შინაარსობრივადაც განასხვავებენ:[17] **„სახელმწიფო სამართალი“ გაცილებით ფართო ცნებაა და სახელმწიფოს მართვა-გამგეობასთან, მმართველობის ძირითად საკითხებთან დაკავშირებულ ნორმათა ერთობლიობას გულისხმობს.** შესაბამისად, „სახელმწიფო სამართალში“ შეიძლება მოაზრებულ იქნას როგორც საკონსტიტუციო, ისე ადმინისტრაციული სამართალი და ნებისმიერი ის ინტერდისციპლინური სამართლის დარგი[18], რომელიც სახელმწიფოს ფუნქციების რეალიზების რაიმე საკითხს მაინც ეხება, მათ შორის, მოქალაქეთა უფლება-მოვალეობებს[19] და ა.შ.

მნიშვნელოვანი სხვაობაა „საკონსტიტუციოსა“ და „კონსტიტუციურს“ შორის. სამწუხაროდ, ქართულ სამართლებრივ ლიტერატურაში ხშირად ამ ორ ცნებას ერთი მნიშვნელობით გამოიყენებენ. *„საკონსტიტუციო“ კონსტიტუციისკენ მიმართულს, მისგან გამომდინარეს, ხოლო „კონსტიტუციური“ კი — კონსტიტუციასთან დაკავშირებულს, მასზე დამყარებულს, შესაბამისს აღნიშნავს.* აქედან გამომდინარე, **„საკონსტიტუციო“ სამართალი მოიაზრებს სამართალს, რომელიც მიმართულია კონსტიტუციისკენ, 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[20].

რაც შეეხება საკონსტიტუციო სამართლის მეცნიერებას, **იგი საუკუნეების განმავლობაში ჩამოყალიბებულ, სახელმწიფოს მართვა-გამგეობასთან დაკავშირებული საკითხების ისტორიულ, სამართლებრივ, ფილოსოფიურ და პოლიტიკურ ასპექტებსა[21] და ხელისუფლების ქმედებათა ლეგიტიმურობის საკითხს[22], საკონსტიტუციო სამართლის განვითარების ისტორიას, საკონსტიტუციოსამართლებრივ ნორმათა პრაქტიკაში რეალიზებას, მის სუბიექტებს, წყაროებს[23] 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“*[24]. კონსტიტუციონალიზმს უბრალო „კანონიერებაზე“ გაცილებით 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 კონსტიტუციური[25].

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 სამართლით[26]. **ვინაიდან თავად კონსტიტუცია რაციონალური აზროვნების შედეგია, ძალიან რთულია საკონსტიტუციო სამართლის, ისტორიის, ფილოსოფიისა და პოლიტიკური მეცნიერების ერთმანეთისგან მკვეთრი გამიჯვნა[27].**

ბარნეტი საკონსტიტუციო სამართლის დოქტრინის ოთხ მთავარ მახასიათებელს გამოყოფს: *ა) სახელისუფლებო ძალაუფლება უნდა ხორციელდებოდეს საკანონმდებლო ორგანოს მიერ დადგენილ ფარგლებში და მისი განმახორციელებელი ანგარიშვალდებულია 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 ანგარიშვალდებულია საკუთარი ამომრჩევლის წინაშე, რომლისგანაც მისი უფლებამოსილება მომდინარეობს.*[28]

კონსტიტუციონალიზმი პოლიტიკურ-სამართლებრივი თეორიაა[29] და ძალზე ახლოსაა საზოგადოებრივ და პოლიტიკურ მეცნიერებებთან[30]. კონსტიტუციონალიზმსა და პოლიტოლოგიას კვლევის ბევრი საერთო ობიექტი აქვთ: სახალხო სუვერენიტეტი, წარმომადგენლობა, ძალაუფლების გამიჯვნა, სახელმწიფო ორგანოები, ხელისუფლება, მმართველობა და ა.შ.[31] **უმრავლესობის ძალაუფლება არ შეიძლება იყოს შეუზღუდავი, მორალური პრინციპები და სამართლიანობა მასზე მაღლა უნდა იდგეს[32],** ამას კი სისტემატიზაცია სჭირდება, რის გამოც საკონსტიტუციო სამართლის მეცნიერება სხვადასხვა სახელმწიფოს საკონსტიტუციო სამართალს განაზოგადებს, სისტემურად აანალიზებს[33]; **იგი იკვლევს პოლიტიკური ხელისუფლების ჩამოყალიბებასთან, ძალაფლების გადაცემასა და განხორციელებასთან დაკავშირებულ საკითხებს[34].** სწორედ ამიტომაც, სრულიად მართებულია დიუვერჟესეული მოსაზრება — *„შეისწავლო კონსტიტუციური სამართალი ეს ნიშნავს იმას, რომ შეისწავლო პოლიტიკური ინსტიტუტების იურიდიული ასპექტები“*[35].

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

1.2. საკონსტიტუციო სამართლის განვითარების ეტაპები

კონსტიტუციის ამოსავალი იდეა ძალაუფლების შეზღუდვისა და გამიჯვნის პრინციპების პრაქტიკაში რეალიზებაა[36]. იგი, სამართლის სხვა დარგებთან შედარებით, „ახალგაზრდაა“. მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფოს შექმნიდან მოყოლებული მასთან დაკავშირებული საკითხები მუდმივი განხილვის საგანი იყო, *კონსტიტუციონალიზმის, როგორც სახელმწიფო ძალაუფლების შეზღუდვის სამართლის, ისტორიის დასაწყისად 1215 წელს ინგლისის მეფე ჯონ*

უმიწაწყლოს მიერ „თავისუფლებათა დიდი ქარტიის“ (Magna Carta Libertatum) მიღება მიიჩნევა[37]. ქარტია ერთ-ერთი გამორჩეული სამართლებრივი ძეგლია, რომელსაც აქტუალობა არ დაუკარგავს და რაც მთავარია, გაერთიანებულ სამეფოში სხვადასხვა ფორმით დღემდე მოქმედებს. *ამ აქტით პირველად მოხერხდა მონარქის ძალაუფლების შეზღუდვა და სახალხო წარმომადგენლობის უზრუნველყოფა, რომლის საფუძველზე განხორციელებულმა ქმედებებმა, თავის მხრივ, პარლამენტარიზმს დაუდო სათავე*[38].

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. საუკუნეების განმავლობაში სახელმწიფოებმა შეიმუშავეს უმნიშვნელოვანესი საკონსტიტუციოსამართლებრივი ძეგლები, რომლებმაც თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმის ძირითადი მიმართულებები და მახასიათებლები განსაზღვრეს — „ჰაბეას კორპუს აქტი“, „ბილი უფლებათა შესახებ“, აშშ-ის დამოუკიდებლობის დეკლარაცია და ა.შ.[39]

რაც შეეხება თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმს, მისი განვითარება ძირითადად ოთხ ეტაპად მიმდინარეობდა და დაკავშირებულია დაწერილ კონსტიტუციათა განვითარებასთან. პირველი ეტაპის დასაწყისი, რა თქმა უნდა, 1787 წლის აშშ-ის კონსტიტუციას უკავშირდება, რომელიც დღემდე უძველეს დაწერილ და ერთ-ერთ ყველაზე მყარ კონსტიტუციად მიიჩნევა[40]**.** მისი მიზანი სრულიად ახალი, განსხვავებული მმართველობის სისტემის დამკვიდრება იყო.[41] სწორედ პირველმა დაწერილმა კონსტიტუციამ დაუდო სათავე კონსტიტუციონალიზმის სრულიად ახალ ერას, რამაც, თავის მხრივ, მსოფლიოს ძირეული სამართლებრივი და კულტურული გარდაქმნა განაპირობა. **პირველი 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.[42] **პირველი ეტაპის კონსტიტუციები, ძირითადად, სახელმწიფო მოწყობის საკითხებს აწესრიგებდა, აკანონებდა უკვე არსებულ წესწყობილებას, ადამიანის ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებს კი ყურადღება თითქმის არ ექცეოდა**[43]**.**

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.**[44] **ამ პერიოდის კონსტიტუციებში შედარებით წინა პლანზეა წამოწეული ადამიანის ძირითადი უფლებები, თუმცა ძირითადი ყურადღება კვლავაც სახელმწიფო მოწყობის თემას ეთმობა.** ამ პერიოდის ჩეხოსლოვაკიის, ავსტრიის,

ლუქსემბურგის კონსტიტუციებმა დაამკვიდრა ახალი სახელმწიფო ინსტიტუტი — საკონსტიტუციო სასამართლო[45].

კონსტიტუციონიზმის 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 გარდამტეხია[46]. მეორე მსოფლიო ომის დასრულებიდან რამდენიმე წელში მიღებული კონსტიტუციებიდან აღსანიშნავია გერმანიის, საფრანგეთის, იტალიის, იაპონიის კონსტიტუციები, რომელთაც მეოცე საუკუნის 50-60-იან წლებში გათავისუფლებულ და ახლადშექმნილ სახელმწიფოთა ძირითადი კანონები მოჰყვა.[47] **დემოკრატიულმა პროცესებმა, ადამიანის უფლებების წინა პლანზე წამოწევამ 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. *პოსტ-კომუნისტურმა სახელმწიფოებმა მნიშვნელოვანესი საკონსტიტუციო რეფორმები გაატარეს და ახალი კონსტიტუციები მიიღეს[48], რომლებშიც დემოკრატიული ინსტიტუტები, ადამიანის უფლებებია განმტკიცებული[49] და ემყარება სხვადასხვა ქვეყნის საკონსტიტუციოსამართლებრივ გამოცდილებას.* მათში უარყოფილია კომუნისტური მიდგომები და ხელისუფლების კომუნისტური გაგება, თუმცა საბოლოოდ მაინც არაა გათავისუფლებული წარსულის ნაშთების ზეგავლენისაგან და უფრო მეტად გათავისუფლებულ სახელმწიფოთა დეკლარაციის როლს ასრულებს[50]. დასავლური კონსტიტუციონალიზმის ტრადიცია, როგორც წესი, მეოთხე ეტაპს ცალკე არ გამოყოფს და მას მესამე ეტაპის შემადგენელ ნაწილად, იდეურ გაგრძელებად მოიაზრებს.

1.3. საკონსტიტუციო სამართლის წყაროები

სამართლის წყარო სამართლის მეცნიერების შესწავლის ერთ-ერთი ძირითადი ინსტიტუტია. **ზოგადი განმარტებით, სამართლის გამოხატვის ფორმას სამართლის წყარო ეწოდება[51],** შესაბამისად, **საკონსტიტუციო სამართლის წყარო ის ფორმა და საშუალებაა, რომლითაც საკონსტიტუციო სამართალი გამოიხატება და აწესრიგებს საკონსტიტუციოსამართლებრივ ურთიერთობებს**[52].

ყველა სახელმწიფოს საკონსტიტუციო სამართლის წყაროთა დამოუკიდებელი სისტემა აქვს, ამიტომაც რთულია მათი განზოგადება,[53] თუმცა ძირითადი სახეების გამოყოფა მაინც შესაძლებელია. *საკონსტიტუციო სამართლის წყაროები საკმაოდ მრავალფეროვანია, ისინი შეიძლება იყოს როგორც დაწერილი, ისე დაუწერელი*[54].

საკონსტიტუციო სამართლის წყაროების სამ მთავარ სახეობას გამოარჩევენ: სამართლებრივი აქტები, ჩვეულება და სასამართლო პრაქტიკა[55], 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 მაღლაც კი დგას (მაგ., ირანის ისლამური რესპუბლიკა, აღმოსავლეთის ისლამური სახელმწიფოების ნაწილი)[56].

საკონსტიტუციო სამართლის წყაროებს შორის იერარქიის მკაცრი სისტემა მოქმედებს,[57] რაც საკონსტიტუციო სამართლის მდგრადობას განაპირობებს. *წყაროებს შორის გამოიყოფა ძირითადი და დამხმარე წყაროები.* **ძირითად წყაროებს** *განეკუთვნება ისეთი წყაროები, რომლებიც სახელმწიფოს მიერაა აღიარებული და მინიჭებული აქვს სავალდებულო ძალა.* **დამხმარე წყაროა** *ყველაფერი, რაც საკონსტიტუციო სამართლის პრაქტიკაში რეალიზებას აადვილებს და ფაკულტატური, 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 საკონსტიტუციოსამართლებრივ ნორმებს ადგენს.[58] 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 აქტები და ა.შ*[59].

კანონები და პარლამენტის მიერ მიღებულ ნორმატიულ-სამართლებრივ აქტთა უმრავლესობა **საკანონმდებლოა**, აღმასრულებელი ხელისუფლება კი, ძირითადად, **კანონქვემდებარე აქტებს** გამოსცემს.[60] მართალია, აღმარულებელი ხელისუფლების მიერ გამოცემული აქტების რაოდენობა გაცილებით აღემატება საკანონმდებლო აქტების რაოდენობას, მაგრამ ყველა მათგანი არ არის საკონსტიტუციო სამართლის წყარო: **მათგან მხოლოდ ისინი მიიჩნევა საკონსტიტუციო სამართლის წყაროდ, რომლებიც საკონსტიტუციოსამართლებრივ საკითხებთან დაკავშირებით გამოიცემა**[61].

საკონსტიტუციო ჩვეულება ისეთი ჩვეულება, რომელიც აწესრიგებს საკონსტიტუციოსამართლებრივ ურთიერთობებთან დაკავშირებულ, სახელმწიფოს მიერ მოუწესრიგებელ საკითხებს. გაერთიანებულ სამეფოში საკონსტიტუციო სამართლის წყაროა ე.წ. ***Lex et Consuetudo Parliamenti***, რომელიც საუკუნეთა მანძილზე დაგროვებულ, პარლამენტის შიგნით არსებული ურთიერთობების მომწესრიგებელ ჩვეულებებს აერთიანებს.[62] *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.[63]

საკონსტიტუციოსამართლებრივი კანონმდებლობის პრაქტიკაში გამოყენება ეროვნული კონსტიტუციონალიზმის განვითარების დონის განმსაზღვრელი ერთ-ერთი მნიშნელოვანი კრიტერიუმია.[64] **სასამართლო პრაქტიკას** დიდი მნიშვნელობა ენიჭება საკონსტიტუციო სამართალში. ხშირ შემთხვევაში, კონსტიტუციის ნორმათა მნიშვნელობას სწორედ სასამართლო (უმთავრესად, საკონსტიტუციო სასამართლო) განსაზღვრავს და ადგენს შესაბამისი განმარტების გზით.[65] შტაინბერგერის აზრით, *საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება ზოგადსავალდებულო ნორმის ხასიათის მატარებელია.*[66] თუმცა მეცნიერთა ნაწილი ამით არ კმაყოფილდება და მას სტატუსით ნორმატიულ აქტსაც კი უთანაბრებს, ნორმატიულ ხასიათსა და პრეცედენტის მნიშვნელობას ანიჭებს[67].

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.[68]** მსგავსი ტიპის წყაროები ოდითგანვე სამართლის ყველა მიმართულებაში გამოიყენება და **„იურისტების სამართლის“** საერთო სახელითაა ცნობილი[69].

საქართველო კონტინენტური ევროპის სამართლის ოჯახს მიეკუთვნება, შესაბამისად, **საქართველოს საკონსტიტუციო სამართლის ძირითად და სავალდებულო წყაროდ მხოლოდ სამართლებრივი აქტები მიიჩნევა**. კონსტიტუციონალიზმში აღიარებული ნებისმიერი სხვა წყარო საქართველოში მხოლოდ ფაკულტატურ, დამხმარე მნიშვნელობის წყაროდ განიხილება.

1.4. საკონსტიტუციოსამართლებრივი ურთიერთობები და საკონსტიტუციო სამართლის სუბიექტები

ადამიანი, მისი უფლებები და თავისუფლებები მთელი საკონსტიტუციო სამართლის არსს განსაზღვრავს,[70] საკონსტიტუციო სამართლის მთავარი ამოცანაა, ისე მოაწყოს სახელმწიფო, რომ მან უზრუნველყოს მოქალაქეთა მშვიდობა, იზრუნოს ადამიანებზე, რომლებიც სახელმწიფოსთან არიან იდენტიფიცირებულები[71].

საკონსტიტუციო სამართლის ნორმები საჯარო ხელისუფლების განხორციელებასთან დაკავშირებულ სოციალურ, პოლიტიკურ, ეკონომიკურ, კულტურულ და სხვა ურთიერთობებს აწესრიგებს[72], თუმცა, ვინაიდან ნორმათა მოწესრიგების მთავარი ობიექტი პოლიტიკური ურთიერთობებია, საკონსტიტუციოსამართლებრივი ურთიერთობები, ძირითადად, პოლიტიკურ ხასიათს ატარებს[73]. აღსანიშნავია, რომ საკონსტიტუციო სამართალი ნებისმიერი სამართლებრივი ურთიერთობის საფუძველს წარმოადგენს და ფართო გაგებით, აწესრიგებს კიდეც მათ, — ამ ურთიერთობათა მომწესრიგებელი კონკრეტული ნორმებისთვის სამართლებრივი საფუძვლის შექმნით[74].

საკონსტიტუციოსამართლებრივი ურთიერთობების მიზანია სახელმწიფო ძალაუფლების, სახალხო სუვერენიტეტისა და ადამიანის თავისუფლებათა ცხოვრებაში რეალიზება.[75] *ამ ურთიერთობების ობიექტია ყველა ის მატერი-*

ალური და არამატერიალური სიკეთე, რომლის რეალიზების მიზნითაც საკონსტიტუციო სამართლის სუბიექტები მსგავს ურთიერთობებში მონაწილეობენ[76].

საკონსტიტუციო სამართლის სუბიექტები საკონსტიტუციოსამართლებრივ უფლება-მოვალეობათა მატარებელი პირები არიან.[77] საკონსტიტუციო სამართლის მოცულობიდან გამომდინარე, მისი სუბიექტების მრავალფეროვნებაც ლოგიკურია. სუბიექტთა კლასიფიკაციის უამრავი ვარიანტი არსებობს, რაც მეტწილად კონსტიტუციონალისტთა გემოვნებასა და სახელმწიფოს სამართლებრივ სისტემაზეა 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 და მსგ.**[78]

სახელმწიფო, ხელისუფლება და ხალხი საკონსტიტუციო სამართლის უმთავრესი სუბიექტები არიან. ისინი ერთმანეთისადმი დაკავშირებულ და ურთიერთგანმაპირობებელ ინსტიტუტებს წარმოადგენენ. **სახელმწიფო ძალაუფლების განხორციელება ხალხის ნდობაზეა დამყარებული[79], იგია მისი წყარო და მასვე ეკუთვნის კიდევაც მთელი ძალაუფლება[80].** ამ მხრივ, საკონსტიტუციო სამართალი განსხვავდება სამართლის სხვა დარგებისგან, კონსტიტუციონალიზმში სწორედ ხალხია უმთავრესი და განმსაზღვრელი სუბიექტი[81].

ფიზიკური პირები არიან მოქალაქეები, უცხო ქვეყნის მოქალეები, ორმაგი მოქალაქეობის მქონე პირები (ბიპატრიდები) და მოქალაქეობის არმქონე პირები (აპატრიდები).[82] 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[83].**

საკონსტიტუციო სამართლის სუბიექტის სტატუსი შეიძლება სხვადასხვა პროფესიულ, რელიგიურ და საზოგადოებრივ გაერთიანებას ჰქონდეს.[84] *პოლიტიკურ პარტიად მიიჩნევა ადამიანთა ჯგუფი, რომელსაც საკუთარი სტრუქტურა აქვს და რომლის მიზანია სახელმწიფოს ხელისუფლების, სახელისუფლებო ძალაუფლების მოპოვება, შენარჩუნება და განხორციელება.[85]* **რელიგიური გაერთიანებების** აქტიური მონაწილეობა საკონსტიტუციოსამართლებრივ ურთიერთობებში ძირითადად აღმოსავლეთის სახელმწიფოებისთვისაა დამახასიათებელი,[86] 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“[87]. უფრო მეტიც, *თანამედროვე სამართალში პრინცი-*

პების კატეგორია სამართლის ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან სამართლის წყაროდ იქცა[88].

საკონსტიტუციო სამართლის პრინციპები აერთიანებს როგორც სამართლის ზოგად, ისე უშუალოდ კონსტიტუციონალიზმისათვის დამახასიათებელ სახელმძღვანელო იდეებს. **კონსტიტუციონალიზმის ძირითადი პრინციპებია: ძალაუფლების გამიჯვნა, შეკავება და გაწონასწორება, სახალხო სუვერენიტეტი, სახალხო წარმომადგენლობითობა, დემოკრატიული, სოციალური და სამართლებრივი სახელმწიფო, ადამიანის ძირითადი უფლებების პატივისცემა და ა.შ.**[89]

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.[90] **სწორედ მონტესკიესა და ლოკის იდეები დაედო საფუძვლად აშშ-ის კონსტიტუციას.**[91] *მონტესკიეს დაუშვებლად მიაჩნდა აღმასრულებელი და საკანონმდელო ძალაუფლების ერთი პირის ქვეშ გაერთიანება, მით უმეტეს მისთვის სასამართლო უფლებამოსილებების მინიჭება.*[92] მონტესკიესეული მოსაზრება, **„ძალაუფლება უნდა აკავებდეს ძალაუფლებას“**[93], *საფუძვლად უდევს ძალაუფლების გამიჯვნის თეორიასა და შემდგომში მასზევე აღმოცენებულ მედისონის შეკავებისა და გაწონასწორების სისტემას.*

ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპის შესაბამისად, სახელმწიფო ძალაუფლება განაწილებულია ხელისუფლების სამ შტოზე.[94] **მათგან თითოეულს (საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო) აქვს ექსკლუზიური უფლებამოსილება: შექმნას (საკანონმდებლო), აღასრულოს (აღმასრულებელი) და შეუფარდოს (სასამართლო) კანონები.**[95] აქედან გამომდინარე, ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპი ხელისუფლების თითოეულ შტოს თავის ფუნქციასა და პასუხისმგებლობას აკისრებს.[96] მათი ფუნქციების ამოსავალი წერტილია სამართალი და კანონი, რომელთა მიმართაც ხორციელდება უფლებამოსილებების რაციონალური გადანაწილება ძალაუფლების პრინციპის შესაბამისად: **საკანონმდებლო ქმნის, აღმასრულებელი აღასრულებს, ხოლო სასამართლო უფარდებს (იყენებს) კანონს**[97].

მონტესკიესეული დოქტრინა ფრანგულ ენაზე (ორიგინალში) *Séparation des pouvoirs*, ინგლისურად — *Separtion 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.[98] **სამწუხაროდ, ქართულ სამეცნიერო ლიტერატურასა და თვით კონსტიტუციაშიც, „ძალაუფლების გამიჯვნის“ ნაცვლად, დამკვიდრებულია „ხელისუფლების დანაწილების“ ცნება, რაც, თავისთავად, მცდარია.** წარ-

მოუდგენელია ხელისუფლების დანაწილება და გადანაწილება რომელიმე ინსტიტუტზე, რადგან **ხელისუფლება არის ერთიანი, სამართლებრივი ფიქცია და კონსტრუქცია.** *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: ფუნქციური (უფლებამოსილებათა) გამიჯვნა, ინსტიტუციური გამიჯვნა, შეკავებისა და გაწონასწორების მექანიზმი.[99] **ფუნქციური გამიჯვნის თანახმად,** *აუცილებელია, ხელისუფლების შტოებს შორის უფლებამოსილებების განაწილება ისე, რომ ერთი შტო კომპეტენციურად მეორეში არ იჭრებოდეს.*[100] რაც შეეხება **ინსტიტუციურ გამიჯვნას**, *მის მიხედვით, სავალდებულოა ხელისუფლების თითოეულ შტოს კონკრეტული ორგანო (ორგანოები) წარმოადგენდეს,*[101] 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, გაიმიჯნოს, არამედ თითოეულ მათგანს მიეცეს საშუალება, აკონტროლოს დანარჩენები. ხელისუფლების შტოები უნდა აკავებდნენ ერთმანეთის ძალაუფლებას და საჭიროების შემთხვევაში ამოქმედებდნენ ამისათვის აუცილებელ მექანიზმებს.[102] მაგ., პარლამენტი 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 გამიჯვნის პრინციპი ზედმიწევნითი სიზუსტით ჯერ არსად განხორციელებულა და ის ჰიპოთეტური მიჯნები, რომლებიც ხელისუფლების შტოებს შორის ივლება, უფრო მეტად ისტორიულია, ვიდრე — ანალიტიკური“**[103]**.** ყოველი სახელმწიფო თავად წყვეტს რამდენად

ზედმიწევნით გამოიყენებს ამ პრინციპს. შესაძლოა მოინახოს 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 ბოდენისა და რუსოს სახელს უკავშირდება. კონცეფცია ევროპული აბსოლუტიზმის ხანაში აღმოცენდა და მონარქის შეუზღუდავი ძალაუფლების იდეას დაუპირისპირდა.[104] **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.**[105]

სახალხო სუვერენიტეტი თავის თავში აერთიანებს ერის თვითგამორკვევის, წინააღმდეგობისა და სამოქალაქო დაუმორჩილებლობის უფლებებს, ხელისუფლების შეცვლისა და მის წინააღმდეგ გამოსვლის შესაძლებლობას და ა.შ.[106] 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 ბრძოლა მონარქსა და ხალხს შორის სწორედ სახალხო წარმომადგენლობითობის გამო ხდებოდა: ხალხი ცდილობდა წარმომადგენლებით ემართა საკუთარი თავი და სახელმწიფო, ერთპიროვნული სუვერენი კი ერთმმართველად დარჩენას ლამობდა. **თანამედროვეობაში სახალხო წარმომადგენლობითობა პარლამენტით, ადგილობრივი თვითმმართველობებისა და სხვა წარმომადგენლობითი ორგანოების არსებობითაა უზრუნველყოფილი.**

1.5.3. დემოკრატია და 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.[107]

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.**[108] **სოციალური სახელმწიფოს თანამედროვე გაგება, ასევე, მოიცავს სახელმწიფოს ვალდებულებას, უზრუნველყოს მოქალაქეთა განათლების, ჯანდაცვის, შრომის და სხვა უფლებები,**[109] რომელთა რეალიზაციაც საზოგადოებაში ადამიანის ღირსეულ ადგილს განაპირობებს. აღსანიშნავია, რომ ყველა პოლიტიკური იდეოლოგია და საკონსტიტუციოსამართლებრივი თეორია არ აღიარებს სოციალური სახელმწიფოს პრინციპის სავალდებულო არსებობას.

1.5.5. სამართლებრივი სახელმწიფო

სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი საკონსტიტუციო სამართლისთვის განმსაზღვრელი სახელმძღვანელო იდეაა. სამართლებრივი სახელმწიფოს კონცეფცია კონტინენტური ევროპისა და ანგლოამერიკული სამართლის ოჯახებისათვის თანაბრად 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: კონსტიტუციისა და სამართლის უზენაესობა, კონსტიტუციის ფუძემდებლური ხასიათი და დამოუკიდებელი სასამართლო**[110].

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, პრინციპი[111], რომლის მიხედვითაც, **კონსტიტუცია სამართლის უპირველეს, უტყუარ წყაროდ იქცა.**

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 შეესაბამებოდეს[112].**

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. სამართლებრივ სახელმწიფოში ყველა ადამიანი კანონის წინაშე თანასწორია, სამართალი ყველაზე თანაბრად ვრცელდება, რაც საზოგადოების თითოეულ წევრში სამართლიანობის განცდას განაპირობებს.**

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.[113] თუმცა **მხოლოდ კონსტიტუციის ფორმალური არსებობა არ ნიშნავს, რომ სახელმწიფოში კონსტიტუციონალიზმი მაღალ დონეზეა განვითარებული ან უფრო მეტიც, საერთოდ არსებობს[114].**

ნებისმიერ გაერთიანებას, ორგანიზაციას, სოციალურ ჯგუფს სჭირდება ნორმათა სისტემა, რომელიც მისი წევრების უფლებებსა და მოვალეობებს განსაზღვრავს.[115] სახელმწიფოს შემთხვევაში მსგავსი ნორმების ერთობლიობა სწორედ კონსტიტუციის ფორმით არსებობს. **იგი ნორმათა სისტემაა, რომელიც აფუძნებს და უზრუნველყოფს ძალაუფლების განხორციელებას.[116]** თომას პეინის განმარტებით, **კონსტიტუცია არა ხელისუფლების, არამედ ხალხის აქტია, რომელიც აფუძნებს მმართველობას, მმართველობა კონსტიტუციის გარეშე იგივეა, რაც ძალაუფლება უფლების გარეშე[117].**

„კონსტიტუცია“ ლათინური სიტყვაა (constitutio — დადგენა, დაფუძნება, დამყარება) და რომის იმპერატორის სამართლებრივი აქტების აღსანიშნავად გამოიყენებოდა. XVIII საუკუნის ბოლოდან „კონსტიტუციამ“ განსხვავებული მნიშვნელობა მიიღო და **აღნიშნავს ერთ ან რამდენიმე დოკუმენტს,[118] რომელიც, როგორც წესი, სოციალურ-პოლიტიკური კონტექსტის გათვალისწინებით იქმნება[119] და უზრუნველყოფს ხელისუფლების მშვიდობიან ცვლას ან ზოგიერთ შემთხვევაში უმრავლესობის ნების შესაბამისად, ახდენს არადემოკრატიული მმართველობის ძალადობრივი ცვლილების ლეგიტიმაციას.[120]**

კონსტიტუციას განსაკუთრებული მდგომარეობა უჭირავს სამართლებრივ სისტემაში, მას ვერცერთი სხვა დოკუმენტი ჩაანაცვლებს,[121] იგი არ შემოიფარგლება მხოლოდ სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის საკითხთა მცირე წრის

მოწესრიგებით და ურთიერთობების გაცილებით ფართო სპექტრს ეხება[122]. **კონსტიტუცია ერთდროულად წარმოადგენს ფილოსოფიას, პოლიტიკას, საზოგადოებასა და სამართალს**[123]. წარმოუდგენელია მისი მხოლოდ სამართლებრივ აქტად აღქმა.[124] იგი უდიდესი სოციალური და პოლიტიკური მნიშვნელობის მატარებელია. **ხშირად დარღვეული სახელმწიფო სუვერენიტეტის აღდგენისა და გამთლიანების,[125] სოციალური ინტეგრაციის ფუნქციასაც ასრულებს და ერის, საზოგადოების ერთიანობის ჩამოყალიბებას უწყობს ხელს[126].** სწორედ კონსტიტუციამ გააერთიანა ინგლისის ბატონობისგან გათავისუფლებული 13 პროვინცია[127] და „შექმნა ერი"[128].

ჰოლმსის შეფასებით, კონსტიტუცია მოქნილი, ცოცხალი დოკუმენტია, ხოლო კონსტიტუციის ტექსტი — ცხოვრებაში გატარებული სადამფუძნებლო აქტი[129], 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 აღინიშნება[130], უმთავრესია ის დამოკიდებულება და ადგილი, რომელსაც იგი სახელმწიფოში, ნორმატიული აქტების იერარქიასა და რაც მთავარია, საზოგადოების ცნობიერაში იკავებს. კონსტიტუცია დამფუძნებელი ხასიათის დოკუმენტია, რადგან ქმნის მთელ მართლწესრიგს. **იგი სამართლებრივი სისტემის საფუძველია,[131] უზენაესი აქტი, რომელიც ყველა სხვა სამართლებრივ ნორმაზე მაღლა დგას[132].**

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 საკონსტიტუციოსამართლებრივი — საკონსტიტუციო ნორმა.

კონსტიტუციის ტექსტის მიზანია მომავალი თაობებისთვის ძირითადი მიმართულების მიცემა, უმრავლესობის კონტროლი და ინდივიდუალურ ღირებულებათა და თავისუფლებათა დაცვა[133], შესაბამისად, აღნიშნული მიზანი სამართლებრივად სწორედ ნორმებში აისახება, რომლებიც, თავის მხრივ, სამართლის სისტემის ერთიანობასა და თვითმყოფადობას უზრუნველყოფენ[134].

კონსტიტუცია, საკონსტიტუციო ნორმები წარმოადგენს სახელმწიფოში არსებული ნებისმიერი სხვა სამართლებრივი აქტის პირდაპირ თუ არაპირდაპირ წყაროს, საფუძველს, რომელიც თავად აქტის ლეგიტიმურობას განაპირობებს.[135] კონსტიტუციის ნორმებით განისაზღვრება სახელმწიფოს მოწყობიდან დაწყებული, ადამიანის ძირითადი უფლებების უზრუნველყოფით დამთავრებული, სახელმწიფოსა და საზოგადოების მშვიდობიანი და უსაფრთხო არსებობისათვის აუცილებელი საკითხები[136], **„საკონსტიტუციო ნორმები აყალიბებს წესებს და პრინციპებს, რომლებიც პოლიტიკური ძალაუფლების მიზნებსა და ლეგიტიმურ გამოყენებას განსაზღვრავს"[137].**

დავიდის აზრით, ზოგიერთ სახელმწიფოში საკონსტიტუციო ნორმების განსაკუთრებული სტატუსი სწორედ მათი პოლიტიკურობითაა განპირობებული[138], 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 იყოს 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.[139] საკონსტიტუციო ნორმების კელზენისეული გაგება სრულებით არ გულისხმობს ნორმათა დავიწროებასა და სპეციალიზებას, უბრალოდ, მისთვის კონსტიტუციაში ძალზე ზოგადი და აბსტრაქციის ძალზე მაღალი ხარისხის მქონე ნორმების არსებობაა მიუღებელი, რადგან ეს მათ შემდგომ გამოყენებას პრობლემურს ხდის.

კონსტიტუციის ნორმები უნდა იყოს ზოგადი, აბსტრაქტული, განაზოგადებდეს ინსტიტუტებს, სახელმწიფო ორგანოების უფლებამოვალეობებსა და კონსტიტუციით გათვალისწინებულ სხვა ცნებებს. მათი ხასიათი უნდა იძლეოდეს სასამართლოს მიერ ნორმათა დავიწროებისა და კონკრეტულ საქმეზე მისადაგების საშუალებას[140].

2.2. კონსტიტუციის ფუნქციები

კონსტიტუციის ფუნქცია ის ჭეშმარიტი დანიშნულება და მიზანია, რის გამოც ხდება მისი მიღება და რის გამოც მისი არსებობაა საჭირო.[141] 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 ფუნქციები[142].**

კონსტიტუციის სამართლებრივი ფუნქცია, უპირველეს ყოვლისა, მისი, როგორც სამართლებრივი აქტის, ხასიათში ვლინდება, მისი მთავარი მიზანია, მოაწესრიგოს სახელმწიფოს ძირითად ორგანოთა და ინსტიტუტთა ურთიერთობები[143], განსაზღვროს პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური სისტემის ძირითადი მიმართულებები[144], შექმნას სახელმწიფოს ერთიანი სამართლებრივი სისტემა და მართლწესრიგი. საკონსტიტუციო სამართლისა და კონსტიტუციის სამართლებრივი მიზანია, გააკონტროლოს სახელმწიფო ორგანოთა ქმედებები და მოაქციოს ისინი სამართლებრივ ფარგლებში[145].

პოლიტიკური ფუნქცია გულისხმობს იმას, რომ კონსტიტუცია უზრუნველყოფს სახელმწიფოს პოლიტიკურ მოწყობასა და ქვეყანაში პოლიტიკური

ძალების თანაფარდობას,[146] ასევე, პოლიტიკური სისტემის მიზნების განხორციელებას[147], წესრიგსა და სამოქალაქო მშვიდობას[148].

რაც შეეხება კონსტიტუციის იდეოლოგიურ ფუნქციას, თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმში მისი შინაარსი მკვეთრად განსხვავდება წინა წლების მიდგომისაგან.[149] **იდეოლოგიური ფუნქცია ვლინდება კონსტიტუციის იდეებსა და პრინციპებში, რომელსაც ძირითადი კანონი მიზნად ისახავს. კონსტიტუციაში აისახება მისი დამფუძნებლების, ხალხის მსოფლმხედველობა, საზოგადოების მთავარი ღირებულებები[150] და ზნეობრივი ფასეულობები, მათ შორის: ადამიანის უფლებების პატივისცემა, დემოკრატია, სამართლებრივი სახელმწიფო და სხვ.[151]**

მეცნიერთა ნაწილი კონსტიტუციის **დამფუძნებელ** და **მმართველობით** ფუნქციებსაც ასახელებს,[152] თუმცა ისინი გაცილებით ვიწრო შინაარსისაა, ამასთან, 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.[153]**

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.[154]** *სახელმწიფოთა უმრავლესობას დაწერილი კონსტიტუცია აქვს.*

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

დადგენილებების, სასამართლოს გადაწყვეტილებებისა და სამართლებრივი ჩვეულებების ერთობლიობაა.[155]

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.**[156] 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.**[157] 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.[158] **სახალხოა ისეთი კონსტიტუცია, რომელიც სუვერენული სახელმწიფოს მიერ დამოუკიდებლად, უშუალოდ ხალხის 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[159].

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 შესაბამისი 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.*[160]

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 ხასიათისაა.[161]

ზ) დემოკრატიული და არადემოკრატიული

პოლიტიკური რეჟიმების მიხედვით, განასხვავებენ დემოკრატიულ და არადემოკრატიულ (ავტორიტარული, ტოტალიტარული) კონსტიტუციებს.[162] **დემოკრატიულია კონსტიტუცია, რომელიც იცავს ადამიანის უფლებებს, დემოკრატიულ ფასეულობებს, ძალაუფლების გამიჯვნისა და სახელმწიფო მოწყობის დემოკრატიულ პრინციპებს.**

არადემოკრატიულ, 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.[163] მეოცე საუკუნის პირველ ნახევრამდე მათ შორის მნიშვნელოვანი განსხვავება იყო[164], თუმცა თანამედროვე მსოფლიოში ორივე მათგანი თითქმის მსგავსია. მათი მთავარი განმასხვავებელი ნიშანი ისაა, რომ მონარქიულ კონსტიტუციებში ხშირად ტახტის მემკვიდრეობის წესი, სამეფო ოჯახის სტატუსი და მსგავსი საკითხებია თავმოყრილი, რაც რესპუბლიკისთვის დამახასიათებელი არაა.

ი) უნიტარული და ფედერალური

სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის მიხედვით, არსებობს უნიტარული და ფედერალური კონსტიტუციები.[165] 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.[166]

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.**[167]

ლ) ფორმალური და ფაქტობრივი

კონსტიტუციის პრაქტიკული მნიშვნელობის მიხედვით, გამოყოფენ ფორმალურ (ფიქტიური, „მკვდარი“) და ფაქტობრივ (რეალური, „ცოცხალი“) კონსტიტუციებს.[168] **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 სისტემა[169]

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, გარდამავალ დებულებებთან 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 სულის-*

კვეთების გაგებაში გვეხმარება. მეორე ნაწილის აზრით, პრეამბულა ისეთივე საკონსტიტუციოსამართლებრივი ნორმაა, როგორც კონსტიტუციის სხვა ნაწილები.[170]

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 აღიარებს 1921 წლის კონსტიტუციის სამართლებრივ მემკვიდრეობას, თუმცა ეს დებულება უფრო სიმბოლური ხასიათის მატარებელია, ვიდრე შინაარსობრივი.

ძირითად დებულებებში მოცემულია სახელმწიფო მოწყობისა და ადამიანის ძირითადი უფლებების უმნიშვნელოვანესი 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 მუხლისგან 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, IV[1] თავი — საქართველოს მთავრობა, V თავი — სასამართლო ხელისუფლება, VI თავი — სახელმწიფო ფინანსები და კონტროლი, VII თავი — სახელმწიფოს თავდაცვა, VII[1] 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.[171] 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. შესაძლებელია გამოიყოს საკონსტიტუციო ცვლილებების რამდენიმე მნიშვნელო-

ვანი პირობა: **1. საკონსტიტუციო ცვლილებების უფლებამოსილი ინიციატორი; 2. გადასინჯვის პროექტის საყოველთაო-სახალხო განხილვა; 3. კენჭისყრისათვის აუცილებელი კვორუმი და კენჭისყრებს შორის განსაზღვრული ინტერვალი.**

საქართველოს კონსტიტუციის ზოგადი ან ნაწილობრივი გადასინჯვის — მასში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის, ინიცირების უფლება აქვს მხოლოდ 2 სუბიექტს — (1) საქართველოს პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტს და (2) 200 000 ამომრჩეველს. საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის სამართლებრივი მექანიზმი მოცემულია კონსტიტუციის VIII და პარლამენტის რეგლამენტის XXVII თავებში. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 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. 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 თანამიმდევრულ 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 კენჭისყრა 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 ორი სახე არსებობს: ნორმატიული და ინდივიდუალური.*

ნორმატიული აქტი სამართლებრივი აქტია, რომელიც შეიცავს მისი მუდმივი ან დროებითი და მრავალჯერადი გამოყენების ქცევის ზოგად წესს. *ნორმატი-*

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

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

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

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 საკანონმდებლო აქტია, რომელიც დიდმნიშვნელოვან საკონსტიტუციოსამართლებრივ საკითხებს ეხება. კონსტიტუციური კანონის სამართლებრივი სტატუსი იმაზეა დამოკიდებული, თუ რომელ სა-

მართლებრივ სისტემას მიეკუთვნება სახელმწიფო. ანგლოსაქსურ სამართალში საკონსტიტუციო სტატუსი აქვთ სამართლებრივ აქტებს, რომლებიც სახელმწიფო მოწყობას და ზოგადად საკონსტიტუციოსამართლებრივ საკითხებს აწესრიგებენ, თუმცა ისინი უფრო პოლიტიკური 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.[172] კონსტიტუციური კანონებით ხდება კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანა, ასევე, შესაძლებელია კონსტიტუცია ითვალისწინებდეს მათი საშუალებით ცალკეული საკითხების მოწესრიგებას.

საქართველოში კონსტიტუციური კანონი იერარქიულად კონსტიტუციას უთანაბრდება, მის განუყოფელ ნაწილს წარმოადგენს. კონსტიტუციური კანონი მიიღება სამ შემთხვევაში: (1) 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); (2) **კონსტიტუციური კანონით წესრიგდება აჭარის და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკების სტატუსი და (3) ამ ტიპის კანონები პრაქტიკაში კონსტიტუციის გადასინჯვისათვის გამოიყენება.**

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 მიმართავს[173]. **ამგვარი შეთანხმებები, ძირითადად, სახელმწიფოსა და რელიგიურ ორგანიზაციებს შორის იდება.** პირველი, თანამედროვე გაგებით, კონსტიტუციური შეთანხმება (კონკორდატი) ნაპოლეონ პირველსა და რომის პაპ პიუს მეშვიდეს შორის გაფორმდა (შუა საუკუნეების კონკორდატებია ვორმსის, ბოლონიის და სხვ. შეთანხმებები). **კონსტიტუციურ შეთანხმებებს შორის ყველაზე ცნობილია რომის ეკლესიასა (ვატიკანი) 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.[174] 1984 წელს იტალიის სახელმწიფოსა და ეკლესიას შორის გაფორმდა ვილა მადამას ხელშეკრულება, რომელმაც სრულიად განსხვავებული მოწესრიგება დაადგინა და შეცვალა ლატერანის ხელშეკრულების პრინციპები[175].

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 მეხუთედი.**

კონსტიტუციური შეთანხმება დაიდო 2002 წლის 14 ოქტომბერს სვეტიცხოვლის საკათედრო ტაძარში და იგი 12 მუხლისაგან შედგება, რომლებიც 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 ჯგუფისა თუ ინდივიდის ძირითადი 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 კანონმდებლობითაა განსაზღვრული.

საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულება შეიძლება დაიდოს საქართველოს (სახელმწიფოთაშორისი ხელშეკრულება), აღმასრულებელი ხელისუფლების (მთვარობათაშორისი ხელშეკრულება) ან აღმასრულებელი ხელისუფლების ცენტრალური ორგანოების (უწყებათაშორისი საერთაშორისო ხელშეკრულება) სახელით. „საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესახებ“ საქართველოს კანონი განსაზღვრავს იმ საკითხთა წრეს, რომელთა თაობაზე დადებული ხელშეკრულება აუცილებლად სახელმწიფოთაშორისი ხასიათის უნდა იყოს: ტერიტორიული და ზავის საკითხები, ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები, მოქალაქეობა, საქართველოს მონაწილეობა 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. საერთაშო-

რისო ხელშეკრულების რატიფიკაციას პარლამენტი ახდენს დადგენილებით, რომლის მისაღებად საჭიროა სრული შემადგენლობის უმრავლესობა.

3.2.2.4. ორგანული კანონი

ორგანული კანონი საკანონმდებლო აქტის ერთ-ერთი სახეა. მსგავსი ტიპის კანონები მიიღება საფრანგეთში, ესპანეთში, პორტუგალიაში, რუმინეთში, საქართველოში და ა.შ[176]. ორგანული კანონის ინსტიტუტი საფრანგეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციამ დაამკვიდრა, რომლის მიზანსაც კონსტიტუციაში მითითებული ორგანოების საქმიანობის წესის დადგენა წარმოადგენდა[177]. ამ პრინციპით, „ორგანული კანონები მიიღება კონსტიტუციაში არსებული ბლანკეტური ნორმების საფუძველზე"[178]. საფრანგეთისა და ესპანეთის კონსტიტუციებით განსაზღვრულია საკითხთა წრე, რომელიც ორგანული კანონით უნდა მოწესრიგდეს[179].

ორგანული კანონი შინაარსობრივად ავსებს კონსტიტუციას,[180] მისი მიღება კონსტიტუციის პრაქტიკული რეალიზაციისათვის აუცილებელია[181]. 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 კანონებს[182].

საქართველოში ორგანული კანონით წესრიგდება არა მხოლოდ კონსტიტუციით განსაზღვრული სახელმწიფო ორგანოების საქმიანობისა და უფლებამოსილების განხორციელების წესი, არამედ ყველა ის საკითხი, რომელზეც კონსტიტუცია აკეთებს დათქმას, რომ მსგავსი საკითხები ორგანული კანონით მოწესრიგების სფერო (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

კანონი საკანონმდებლო აქტების ყველაზე გავრცელებული ფორმაა და ყველაზე ხშირად გამოიყენება პარლამენტის მიერ სახელმწიფოსათვის მნიშვნელოვანი საკითხების მოსაწესრიგებლად. **„კანონის" ვიწრო და ფართო გაგება არსებობს.** ფართო გაგებით, იგი აღნიშნავს არა მხოლოდ სამართლებრივ აქტს, არამედ სამართალსაც, ხოლო ვიწრო გაგებით, „კანონი" საკანონმდებლო აქტის კონკრეტული სახეა. **კონსტიტუციური და ორგანული კანონებისგან გასასხვავებლად მას ხშირად ჩვეულებრივ, 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 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 იგი ამ მდგომარეობის დასრულებამდე მოქმედებს. 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 და საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა სახელმწიფო ორგანოები.

პარლამენტის კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტია პარლამენტის დადგენილება, რომელიც მიიღება კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში. პარლამენტის ის დადგენილება, რომელიც საკადრო ან პერსონალურ საკითხებს ეხება, არანორმატიულია. არანორმატიული დადგენილების მიღების 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. კონტრასიგნაცია პრეზიდენტის აქტებზე პრემიერ-მინისტის თანახელმოწერას გულისხმობს. ასეთ აქტებზე პასუხისმგებლობა მთავრობას ეკისრება.** კონტრასიგნაციის წესი განისაზღვრება „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონით.

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

დამატებითი საკითხავი

ნორმატიული აქტები

1. საქართველოს კონსტიტუციის პრეამბულა, I და VIII თავები
2. საქართველოს კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“

ლიტერატურა

1. შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 1-60
2. პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 92-111
3. დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, მეორე გამოცემა, თბილისი, 5-64
4. ცნობილაძე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ. I, თბილისი, 2005, 16-93, 133-144, 194-204

5. პაპაშვილი თ., გეგენავა დ., კონსტიტუციის გადასინჯვის ქართული მოდელი — ნორმატიული მოწესრიგების ხარვეზები და პერსპექტივა, თბილისი, 2015

6. Bradley A. W., Ewing K. D., Constitutional and Administrative Law, Fourteenth Edition, London, 2007, 3-12, 93-107

7. Barnett H., Constitutional and Administrative Law, Fourth Edition, London, 2002, 3-17

8. Tamanaha B. Z., On the Rule of Law, History, Politics, Theory, New York, 2004

თავი II
ქართული კონსტიტუციონალიზმის განვითარების ეტაპები

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. მემატიანე მოგვითხრობს, რომ ყუთლუ-არსლანმა *„ითხოვა კარავი დადგმად... და თქუა „დასხდომილნი მუნ შიგა, განმგებელნი მიცემისა და მოღებისა, წყალობისა და შერისხვისანი, ვჰკადრებდეთ და ვაცნობებდეთ თამარ მეფესა და დედოფალსა და მუნ შიგანღა სრულ იქნებოდის განგებული ჩუენი“*[183].

ეს მცირე ნარატიული წყარო გვაფიქრებინებს, რომ პოლიტიკურ დასს განუზრახავს მეფის ხელისუფლების შეზღუდვა, რისთვისაც კარვის (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 მიჩნეულ იქნას საქართველოს საკონსტიტუციო ისტორიის სათავედ, უფრო ფრთხილი შეფასებით კი — საკონსტიტუციო სამართლის წყაროდ[184]. 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“** (XVIII 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, 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, სამწუხაროდ, უცნობია. შეთქმულთა დაკითხვის ოქმებიდან ირკვევა, რომ ზოგიერთი შვეიცარიული სისტემის შემოღებას ემხრობოდა[185].

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

საკონსტიტუციო იდეებმა ცხოველმყოფელი მნიშვნელობა XX საუკუნის 20-იანი წლების პოლიტიკურ ლიდერთა შეხედულებებში შეიძინა. საყურადღებოა **ნოე ჟორდანიას[186], პავლე საყვარელიძის[187], გიორგი გვაზავას[188], ალექსანდრე მდივნის[189], კონსტანტინე მიქელაძის[190], ივანე ჩერქეზიშვილის[191]** 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 ნაშრომებსა და საარქივო დოკუმენტურ წყაროებში. დროებითი მთავრობის თავმჯდომარეს, ნოე ჟორდანიას კარგად ჰქონდა შეგნებული კონსტიტუციის არსი, მისი შემუშავების მნიშვნელობა ქვეყნის მომავალი განვითარების საქმეში. ამის საილუსტრაციოდ შეიძლება მის მიერ პარლამენტში წარმოთქმული სიტყვების მოხმობა: *„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 დაბეჭდილი სახელმწიფოს მთელი წესწყობილება და თითოეულმა მოქალაქემ იცის, რა უფლებანი აქვს ამ ხარატის მიხედვით და მოვალეობანი აწევს მას სახელმწიფოს მიმართ“*[192].

კონსტიტუციის პროექტის შემმუშავებელი კომისიის თავმჯდომარის, პავლე საყვარელიძის კონცეფციის მიხედვით, კონსტიტუციის ძირითადი დან-

იშნულებაა 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“*[193]. იგი გავრცელებული ტიპის კონსტიტუციად მიიჩნევდა დაწერილ კონსტიტუციას, რომლის სამაგალითო ნიმუშად საფრანგეთის მესამე რესპუბლიკის 1875 წლის ძირითად კანონს მოიაზრებდა[194].

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 ცხოვრება[195]. „მუდმივ პრინციპებში“ იგი სახელმწიფო ხელისუფლების მოწყობის საკონსტიტუციო საფუძვლებს გულისხმობდა. პარლამენტის წევრი ალექსანდრე მდივანი კონსტიტუციას შეეხო სტატიაში „კონსტიტუცია და მისი გადასინჯვა“[196]. მისი აზრით, *„კონსტიტუცია ძირითადი კანონია, რომლის მიხედვით სახელმწიფოს მთელი მართვა-გამგეობა მოეწყობა“*[197]. კონსტანტინე მიქელაძეს მიაჩნდა, რომ კონსტიტუციას, პირველ ყოვლისა, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა შორის ფუნქციების განაწილება, სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემის შექმნა უნდა უზრუნველეყო: *„კონსტიტუცია უნდა შეიცავდეს ისეთ იურიდიულ ნორმებს, რომლებიც საზღვრავენ სახელმწიფოს ფუნქციების განაწილებას ორგანოთა შორის, ორგანოთა ორგანიზაციას და სახელმწიფოსა და მოქალაქეთა შორის ურთიერთობას“*[198].

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“*[199]. პროექტის ავტორთა აზრით, კონსტიტუცია უნდა ყოფილიყო დემოკრატიული შინაარსის, რომელშიც განსაზღვრული იქნებოდა ქართველი ერის ბუნება და ხასიათი, ერის მენტალობა. მაგ., პავლე საყვარელიძე მიუთითებდა: *„ჩვენ უნდა შევიმუშავოთ დემოკრატიული კონსტიტუცია საქართველოსათვის“*[200]; ნოე ჟორდანია აღნიშნავდა: *„ისეთი კონსტიტუცია უნდა შევქმნათ, რომელიც ჩვენი ხალხის ცხოვრებას შეეგუება. პირდაპირ სხვის ტანზე გამოჭრილი ტანისამოსი არ გამოგვადგება“*[201]. დეპუტატი ივანე ჩერქეზიშვილი პარლამენტის სხდომაზე აცხადებდა: *„ჩვენ უნდა შევიმუშავოთ დემოკრატიული კონსტიტუცია თანახმად დემოკრატიული რესპუბლიკის ბუნებისა“*[202].

აღნიშნულ შეხედულებათა ანალიზი ცხადყოფს, რომ 1921 წლის კონსტიტუციის პროექტის ავტორთა აზრი კონსტიტუციის შესახებ იყო აბსოლუტურად პროგრესული და სახელმწიფო ხელისუფლების საკონსტიტუციო საფუძვლების შექმნას ითვალისწინებდა. ქართველი პოლიტიკოსები და საზოგადო მოღვაწეები სრულად იაზრებდნენ ევროპული კონსტიტუციონალიზმის იდეებს, ჰქონდათ ღრმა და სისტემური ცოდნა, რომელიც აისახა კიდეც 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**[203].

დამოუკიდებლობის აქტის პროექტის შემუშავების შესახებ ძალიან ცოტა ინფორმაცია მოიპოვება. აღსანიშნავია საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარისა 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“[204]. პროექტის შედგენა 25 მაისს, ნაშუაღამევს დაუსრულებიათ და განსახილველად საქართველოს ეროვნული საბჭოს ბიუროსათვის წარუდგენიათ.

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

დამოუკიდებლობის აქტის პირველი პუნქტის მიხედვით, *„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. **დებულება, 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. 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.[205] საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია დამოუკიდებლობის აქტს კონსტიტუციის ტექსტის განუყოფელ ნაწილად მიიჩნევდა. 1920 წელს კომისიამ ორჯერ გამოსცა კონსტიტუციის პროექტი და დამოუკიდებლობის აქტი ორივეს 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. მსგავსადვეა 1922 წელს საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის მთავრობის ინიციატივით ფრანგულ ენაზე პარიზში გამოცემული კონსტიტუციის შემთხვევაშიც[206].

4.2. 1921 წლის კონსტიტუციის პროექტის შემუშავება და მიღება

საქართველოს პირველი კონსტიტუციის პროექტის შემუშავება საქართველოს ეროვნულ საბჭოში დაიწყო. 1918 წლის 6 ივნისს საკონსტიტუციო კომისიის შემადგენლობა 14 წევრით განისაზღვრა. 1919 წლის 12 მარტს მოწვეულ იქნა ქართველი ხალხის მიერ არჩეული საქართველოს დამფუძნებელი (საკანონმდებლო) კრება, რომელმაც ახალი **საკონსტიტუციო კომისია** ჩამოაყალიბა. ამ უკანასკნელმა ეროვნული საბჭოს საკონსტიტუციო კომისიის მიერ დაწყებულ პროექტზე მუშაობა დაასრულა. კომისიაზე გამოიკვეთა კონსტიტუციის პროექტის პრიორიტეტები: კონსტიტუციას უნდა განესაზღვრა ხელისუფლების ორგანოთა ურთიერთობის ეფექტური და ქმედითუნარიანი საკონსტიტუციო პრინციპები, კომისიას უნდა გადაეწყვიტა მმართველობის ფორმის საკითხი.[207]

საქართველოს კონსტიტუციის პროექტზე მნიშვნელოვანი გავლენა ადრინდელი და იმ პერიოდის დასავლეთის პოლიტიკურ-სამართლებრივმა კონცეფციებმა და დოქტრინებმა (მაგ., მართველობის ფორმის უცვლელობა, 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. **საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 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 დროებით შეაჩერა, რაც ნაკლებად სარწმუნოა, ვინაიდან კონსტიტუციის ტექსტში მსგავსი მექანიზმი არ იყო ჩადებული, შესაბამისად, ამის უფლებამოსილება დამფუძნებელ კრებას არ გააჩნდა. კონსტიტუციაში მოცემულია ნორმა, რომლის მიხედვით, იგი მუდმივად მოქმედებს

და მასში ცვლილებების შეტანა მხოლოდ რეფერენდუმზე ქართველი ერის ნების გამოხატულებით შეიძლებოდა. გარდა ამისა, არ არსებობს რაიმე რაციონალური მოსაზრება, რომლითაც შესაძლებელია აიხსნას დამფუძნებელი კრების მიერ კონსტიტუციის მოქმედების შეჩერების ფაქტი. ემიგრაციაში მყოფი დამფუძნებელი კრების წევრები და სხვა პოლიტიკოსები საქართველოს დამოუკიდებლობისთვის სიცოცხლის ბოლომდე იბრძოდნენ. ამასთან, არ არსებობს პირდაპირი წყარო, რაიმე დოკუმენტი, რომელიც კონსტიტუციის მოქმედების შეჩერების ფაქტს დაადასტურებს. ბოლო პერიოდში აქტიურად მიდის მსჯელობა იმის თაობაზე, რომ კონსტიტუციის შეჩერების თაობაზე ჭორი იმ პერიოდის საბჭოთა ხელისუფლების კამპანიის ნაწილია, რომელიც ყველა საშუალებით ცდილობდა საქართველოს სრულ დამორჩილებას.

24 მარტს რევკომმა 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 საკონსტიტუციო მართლწესრიგის დამყარება იყო.

საქართველოს კონსტიტუციის ტექსტი დაეფუძნა პირველი კონსტიტუციის პროექტის შემუშავებისა და მიღების პერიოდში დასავლურ კონსტიტუციონალიზმში აღიარებულ ფუძემდებლურ პრინციპებს. ეს პრინციპებია: უფლებამოსილების ფუნქციური გამიჯვნა — კონსტიტუციაში ცალკე თავი ეთმობა პარლამენტს, აღმასრულებელ ხელისუფლებას და სასამართლოს; მმართველობის ფორმის უცვლელობა; 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 მიიჩნევდა რესპუბლიკური მართვა-გამგეობის გადასინჯვას ან რაიმე ფორმით მის გადახედვას. მსგავსი აკრძალვა ჩაიწერა პირველ ქართულ კონსტიტუციაშიც.

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.

კომისია დიდად დაინტერესდა „პირდაპირი მმართველობის“ შესახებ რუსოს თეორიით, 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 დემოკრატიის დამკვიდრების თაობაზე დაიწყო. საბოლოოდ, შვეიცარიული სისტემა უარყვეს. გეოპოლიტიკური სივრციდან გამომდინარე, საქართველო საჭიროებდა პოლიტიკურად ძლიერ და პასუხისმგებელ მთავრობას. პირდაპირი დემოკრატიის 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.[208]

რეფერენდუმი აღქმული იყო, როგორც პარლამენტზე ხალხის კონტროლის ეფექტური ფორმა. კონსტიტუციაში უარყოფილია კონტროლის სახელისუფლებო ბერკეტები (ვეტო, ზედა პალატა, საკონსტიტუციო ზედამხედველობა). 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 მის ჩატარებას. ეს კი მოსახლეობის მხრიდან რეფერენდუმისადმი ინდიფერენტული დამოკიდებულებისა და სახელმწიფო ბიუჯეტიდან თანხების არაეფექტური გამოყენების საფუძველი იქნებოდა. რეფერენდუმს დაექვემდებარა მხოლოდ კანონი და არა რაიმე სხვა 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 დემოკრატიის პრინციპების სინთეზირება. საბოლოოდ კი მივიღეთ „ნახევრად პირდაპირი“ მმართველობის საკონსტიტუციო მოდელი; შესაბამისად, წარმომადგენლობით დემოკრატიას 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.[209]

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-დემოკრატები ემხრობოდნენ, ხოლო სოციალ-დემოკრატები ეწინააღმდეგებოდნენ მას. თუმცა სოციალ-დემოკრატებში პრეზიდენტის თანამდებობას მომხრეები გამოუჩნდნენ ნოე ჟორდანიას და პავლე საყვარელიძის სახით. სოციალ-დემოკრატებისათვის მთავარი მმართველობაში კოლეგიალიზმი იყო და ამას შვეიცარიის მაგალითზე ასაბუთებდნენ.

ეროვნულ-დემოკრატების აზრით, პრეზიდენტის ინსტიტუტის შემოღება გამოიწვევდა ძალაუფლების გამიჯვნას, ხელისუფლების ორგანოებს შორის ურთიერთჩაურევლობის 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 მოევლინებოდა, — 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 დროებით 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 მიენიჭა: **მთავრობის თავმჯდომარე იყო კოლეგიური მთავრობის წევრი, რომელიც განსაკუთრებული პრეროგატივებით სარგებლობდა. 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 ინარჩუნებდა დომინირებულ მდგომარეობასა და ძალაუფლების კონცენტრაციას. მთავრობა პარლამენტს ემორჩილებოდა და მისგან გამომდინარეობდა.

საქართველოში ძალაუფლების გამიჯვნის ხორცშესხმის იდეა ეროვნულ-დემოკრატებს ეკუთვნით, რომლებიც პრეზიდენტის თანამდებობის შემოღებას მოითხოვდნენ. მათი აზრით, პრეზიდენტი დანიშნავდა მინისტრებს და პოლიტიკური კრიზისების დროს ითავებდა არბიტრის როლს. კონსტიტუციაში ნაკლებია ურთიერთშეკავებისა და გაწონასწორობის მექანიზმები, ძალაუფლების ვექტორი, 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 იმ ეპოქის ზოგიერთი ევროპული საპარლამენტო რეჟიმი ითვალისწინებდა პარლამენტის წინაშე მთავრობის პასუხიმგებლობას, 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 ხელისუფლების დანარჩენი შტოების ძალაუფლებისაგან განსხვავდება, 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, 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 ჯარის 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 საკონსტიტუციო სტატუსი. მას ეკუთვნოდა უმაღლესი აღმასრულებელი ხელისუფლება. მთავრობის თავმჯდომარეს მიენიჭა განსაკუთრებული უფლება, მოეწვია 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 გადაყენების შემთხვევაში პოლიტიკურ კრიზისებს არ მიეღო ხანგრძლივი ხასიათი და ქვეყანა არ დარჩენილიყო უმთავრობოდ; მეორე მხრივ კი, თავიდან იქნა აცილებული პრეზიდენტის თანამდებობის შემოღება, ვინაიდან მთავრობის გუნდური გადაყენება მოითხოვდა სახელმწიფოს მეთაურის არსებობას, რათა კრიზისების დროს მას 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 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 ფუძემდებლურ პრინციპს, როგორიცაა „მთავრობის სოლიდარული პასუხისმგებლობა“ და შემოიფარგლა მხოლოდ „ინდივიდუალური პასუხისმგებლობით“;
- კონსტიტუციაში არ არის გათვალისწინებული „პარლამენტის დათხოვნის“ ინსტიტუტი;
- ძირითადმა 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 ანგარიშვალდებული 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 თავად 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 მოდელებიდან 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 იდეას, რომელმაც რეალურად ხელისუფლების ჰორიზონტალური სისტემის დისბალანსი გამოიწვია.

საქართველოს პირველი კონსტიტუციით დამკვიდრებული 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 — **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 კონტიტუციის 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 პლურა-

ლიზმის — 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 კონსტიტუცები ჰქონდათ, რომლებიც ძირითადად საბჭოთა კავშირის კონსტიტუციის დუბლიკატი იყო. 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 ორგანოები. კონსტიტუციაში მნიშვნელოვანი ადგილი დაეთმო ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ოლქების სტატუსს.

1937 წლის 13 თებერვალს სრულიად საქართველოს საბჭოების საგანგებო მე-8 ყრილობაზე დამტკიცებულ იქნა საბჭოთა საქართველოს რიგით მესამე, ე.წ. „სტალინური" 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. რა თქმა უნდა, ამ უფლებათა უმრავლესობა ფორმალურ ხასიათს ატარებდა და მათი პრაქტიკაში გამოყენება არა მხოლოდ გამორიცხული იყო, არამედ, დიდი ალბათობით, მძიმე შედეგებით დასრულდებოდა.

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 სტრუქტურითა და შინაარსით განსხვავდებოდა ადრე მიღებული საბჭოთა საქართველოს კონსტიტუციებისაგან. მის პრეამბულაში ნათქვამია, რომ ახალი კონსტიტუციის მიღება კომუნიზმის მაღალი იდეალებით იყო განპირობებული. კონსტიტუციით აღიარებული 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. დაცული იქნა დემოკრატიული ცენტრალიზმის პრინციპი, მასშტაბური ხასიათი შეიძინა ადამიანის ძირითადმა უფლებებმა. თვალშისაცემია ის გარემოება, რომ კონსტიტუციაში ჯერ ადამიანის უფლებებზეა საუბარი, შემდეგ კი სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებზე. საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ გამოცხადდა

საქართველოს სსრ უმაღლესი საბჭო. შემოღებულ იქნა მინისტრთა საბჭოს ინ-სტიტუტი, როგორც სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი აღმასრულებელი და განმკარგულებელი ორგანო, რომელიც უმაღლესი საბჭოს წინაშე იყო ან-გარიშვალდებული.

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: შესაბამისად, 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 ილ-ია 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 დაევალა 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.[210] 1990 წლის 15 ნოემბერს საქართველოს უზენაესი საბჭოს მუდმივ კომისიებს დაევალა საქართველოს რესპუბლიკის კანონებისა და დადგენილებების პროეტების შემუშავება. აქედან საკონსტიტუციოსა-მართლებრივი ხასიათისა იყო: კანონპროექტები უზენაესი საბჭოს წევრის სტა-ტუსის, საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის, ადგილო-ბრივი 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 შემადგენლობით[211]. თავმჯდომარედ არჩეულ იქნა ზვიად გამსახურდია. სამწუხაროდ, კომისიამ ვერ მოახერხა კონსტიტუციის პროექტის შედგენა.

6.4. საბჭოთა და ეროვნული კანონმდებლობის შეუსაბამობის პრობლემა

ოფიციალური მოსკოვი შეშფოთებით 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 საზოგა-

დოებრივმა 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 დადგენილებითვე 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"*[212].

6.5. რეფერენდუმი და სარეფერენდუმო საკითხები

საქართველოს უზენაეს საბჭოში აცნობიერებდნენ, რომ დამოუკიდებლობის აღდგენის გარეშე საქართველო, როგორც თავისუფალი სახელმწიფო, ვერ განვითარდებოდა, 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 საყოველთაოსახალხო განხილვისათვის. საქართველოს რესპუბლიკის უზენაესმა საბჭომ „რეფერენდუმის შესახებ" კანონი 1991 წლის 29 იანვარს დაამტკიცა. მე-3 მუხლის თანახმად, რეფერენდუმში მონაწილეობის უფლება ჰქონდა საქართველოს ყველა მოქალაქეს 18 წლის ასაკიდან. სარეფერენდუმო 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 – „დიახ“ 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 ერთსულოვან ნებას, ადგენს და საქვეყნოდ აცხადებს საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენას საქართველოს დამოუკიდებლობის 1918 წლის 26 მაისის აქტის საფუძველზე“.*

9 აპრილის დამოუკიდებლობის აქტში სიტყვა **„კონსტიტუცია“** სამჯერაა 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 განაგრძობდა მოღვაწეობას ემიგრაციაში. **აქტის მიხედვით, საქართველოს სუვერენული რესპუბლიკის ტერიტორია ერთიანი და განუყოფელია.** საქართველოს ტერიტორიაზე 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 დაევალა.

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 პრეზიდენტის არჩევნების ჩატარების თარიღის შესახებ“** საქართველოს რესპუბლიკის უზენაესი საბჭოს 1991 წლის 14 აპრილის დადგენილებით, პირველი საპრეზიდენტო არჩევნები საქართველოში გაიმართა 1991 წლის 26 მაისს, სიმბოლურად საქართველოს დამოუკიდებლობის დღეს. ამომ-

რჩეველთა რაოდენობა იყო 3 594 810. ხმების 87,03% ზვიად გამსახურდიამ მიიღო.

1991 წლის 7 ივნისს ახლად არჩეულმა პრეზიდენტმა დადო „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 საკონსტიტუციო 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-13[1] თავი – **„საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტი“.** საქართველოს სახელმწიფოს მეთაური, საქართველოს პრეზიდენტი წარმოადგენდა საქართველოს რესპუბლიკას ქვეყნის შიგნით და საერთაშორისო ურთიერთობებში და იყო საქართველოს საჯარისო ფორმირებების უმაღლესი მთავარსარდალი.

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 თვმჯდომარის, 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;
- უფლებამოსილი იყო დაეთხოვა საქართველოს უზენაესი საბჭო;

- უფლებამოსილი იყო, გაეუქმებინა საქართველოს მთავრობის დადგენილებები და განკარგულებები, სამინისტროებისა და სხვა საქვეუწყებო ორგანოთა აქტები, პრეფექტების განკარგულებები და ბრძანებები;
- აღჭურვილი იყო საკონსტიტუციო კონტროლის ფუნქციით – შეეძლო შეეჩერებინა ავტონომიური რესპუბლიკების მინისტრთა საბჭოს დადგენილებები და განკარგულებები, ასევე, კანონები, თუ ისინი ეწინააღმდეგებოდნენ საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციას და კანონებს;
- ყოველწლიურად განსაზღვრავდა სამხედრო სამსახურში გასაწვევ 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 სახელმწიფოებსა და საერთაშორისო ორგანიზაციებში, ანიჭებდა უმაღლეს დიპლომატიურ რანგებს და სხვა სპეციალურ წოდებებს;
- წყვეტდა საქართველოს მოქალაქედ მიღების, გასვლისა 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 ბრძანებულებებსა და განკარგულებებს, რომლებსაც სავალდებულო 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 ერთპი-

როვნულად 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 სინამდვილეში 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 არ უზრუნველყოფდა მოსამართლის დამოუკიდებლობას. 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. 1992-1995 წლების კვაზისაკონსტიტუციო რეფორმები

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“*[213].

სახელმწიფოში არსებული ქაოსური მდგომარეობა მოითხოვდა მის საკონსტიტუციოსამართლებრივ ჩარჩოებში მოქცევას. პრესასა 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 ხელისუფლების კანონიერებას, რომელიც საქართველოს ტერიტორიაზე 1921 წლის კონსტიტუციის მოქმედებას გაა-

გრძელებს, ანუ აღადგენს საქართველოს სახელმწიფოებრივ დამოუკიდებლობას“[214].

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 უზრუნველმყოფი 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 მარ-

ტოოდენ თავისუფლების დეკლარირება. მთავარია ვართ თუ არა ჩვენ მზად ამ თავისუფლებისათვის, დემოკრატიისთვის“[215].

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 შავგულიძის 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. **4 ნოემბერს პარლამენტის თავმჯდომარედ ედუარდ შევარდნაძე აირჩიეს, 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.[216] თუმცა საქართველოს პარლამენტს შეეძლო 1921 წლის კონსტიტუციაში ცვლილებები შეეტანა 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 განსაზღვრავდა. „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ კანონს, მისი მოწესრიგების სფეროსა და მოქმედების ვადის 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 დოქტრინისგან. ამას მარტო ის ფაქტიც ადასტურებს, რომ პარლამენტის თავმჯდომარე იმავდროულად სახელმწიფოს მეთაური იყო. მმართველობის ფორმად კანონი საპარლამენტო რესპუბლიკას ადგენდა. უმაღლესი აღმასრულებელი ორ-

განო 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.[217]

7.2.1. პრეამბულა, სუვერენიტეტის პრინციპი და ძალაუფლების გამიჯვნა

„სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ კანონის პრეამბულიდან ნათლად ჩანს, რომ **კანონს უნდა უზრუნველეყო 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 მეთაურსა 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 მექანიზმი, რაც ძალაუფლების გამიჯვნის არსებითი ელემენტია.

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: მთავ-**

რობისათვის 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 სხვ.

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 ცლილებებისა და დამატებების შეტანა სიითი შემადგენლობის 2/3-ის 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 დეპუტატის ხელშეუხლებლობის ინსტიტუტი და თავისუფალი მანდატი. დეპუტატს 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 დამოუკიდებლობისა 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, როგორიცაა: პარლამენტის მორიგი, რიგგარეშე სესიებისა და სხდომების მოწვევა; პარლამენტის სხდომების თავმჯდომარეობა; პარლამენტის მუშაობაში მონაწილეობა; კანონზე ხელმოწერა და მისი 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 დანიშვნა და გათავისუფლება და პარლამენტისათვის წარდგენა, გენერალური პროკურორის, საინფორმაციო-სადაზვერვო სამსახურის უფროსის, კონტროლის პალატის თავმჯდომარის, ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის, სოციალ-ეკონომიკური ინ-

ფორმაციის კომიტეტის თავმჯდომარის მოადგილეების დანიშვნა; პრემიერ-მინისტრის ან მინისტრთა კაბინეტის წევრისთვის უნდობლობის გამოცხადების შესახებ პარლამენტში წინადადების შეტანა; სახელმწიფო რწმუნებულის (განსაკუთრებულ შემთხვევაში) და უმაღლესი თანამდებობის პირების დანიშვნა; უმაღლესი სამხედრო წოდებების, უმაღლესი დიპლომატიური რანგებისა და სხვა სპეციალური წოდებების მინიჭება; უცხოეთის სახელმწიფოებთან მოლაპარაკებების წარმოება და საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებებისათვის ხელისმოწერა; პარლამენტთან შეთანხმებით საქართველოს რესპუბლიკის სრულუფლებიანი და საგანგებო ელჩების დანიშვნა და გამოწვევა; საქართველოს რესპუბლიკაზე სამხედრო თავდასხმის შემთხვევაში საომარი მდგომარეობის გამოცხადება; საგანგებო წესების გამოცხადება; საქართველოს რესპუბლიკის ორდენებითა და მედლებით დაჯილდოება; საქართველოს მოქალაქედ მიღებისა და თავშესაფრის მიცემის საკითხის გადაწყვეტა; შეწყალების აქტის გამოცემა. აღნიშნული სახელმწიფოებრივი ამოცანების გასახორციელებლად სახელმწიფოს მეთაური გამოსცემდა ბრძანებულებებსა და განკარგულებებს.

კანონით გათვალისწინებული იყო სახელმწიფოს მეთაურის იმპიჩმენტის პროცედურა, რომლის საფუძვლად 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 **„აღმასრულებელ-განმკარგულებელი“,** 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 გამიჯვნის 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 კოლეგიური 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

სასამართლოს 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 1995-2015 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 ხელისუ-

ფლების შესახებ“ კანონი ვერ უზრუნველყოფდა სახელმწიფო ხელისუფლების მოწყობასთან დაკავშირებულ ყველა არსებით საკითხს.

1993 წლის 19 თებერვალს საქართველოს პარლამენტმა დაამტკიცა საქართველოს კონსტიტუციის პროექტის შემმუშავებელი სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია. თავმჯდომარედ სახელმწიფოს მეთაური და პარლამენტის თავმჯდომარე, ედუარდ 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 შესახებ[218].

კომისიის შემადგენლობა საკმაოდ დიდი იყო, მასში 118 ადამიანი შედიოდა. შეიქმნა სამუშაო ჯგუფები, რომლებსაც კონსტიტუციის პროექტის ცალკეული თავების მომზადება დაევალათ. 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-ის 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 (2004 და 2010 წლების საკონსტიტუციო რეფორმები) შეიძლება მიჩნეულ იქნას არა მხოლოდ ცვლილებად ან დამატებად, არამედ მასშტაბურ საკონსტიტუციო რეფორმად, რომელმაც არსებითად შეცვალა მმართველობის სისტემა.

8.2. 2004 წლის 6 თებერვლის საკონსტიტუციო რეფორმა

საქართველოს კონსტიტუციის 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 პროექტის ავტორთა აზრით, კონსტიტუციის ახალ რედაქციას უნდა უზრუნველეყო სისტემური კორუფციით დაავადებული სახელმწიფოს გამოჯანმრთელება, რომელსაც, თავის მხრივ, უნდა ჩაეტარებინა გადაუდებელი, საზოგადოებისთვის სასიცოცხლო რეფორმები[219].

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“ სახელდება[220].

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.[221]

საქართველოს კონსტიტუციაში ცალკე, IV[1] 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 რიგგარეშე 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 რეფორმების[222] 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 შინაარსით[223].** კრიტიკოსების თქმით, ტექსტი საჯაროდ არ გამოუქვეყნებიათ, სულ მცირე, ერთი თვით ადრე, როგორც ამას კონსტიტუციის 102-ე მუხლის მე-2 პუნქტი მოითხოვს[224].

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. ცვლილებები 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 კონსტიტუციურ 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, მისასალმებელია. თუმცაღა, უნდა აღინიშნოს, რომ ამ მიზნის სრულად რეალიზება არ მომხდარა [225]. 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[226]. 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“**[227].

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 მივყავდეთ ფინანსურ სფეროში პრეზიდენტის უფლებამოსილების გაზრდამდე“**[228].

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 ინიციატივა[229].

ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი დებულება, რომელიც ვენეციის კომისიამ ბოლომდე მოიწონა და კრიტიკულად არ იყო განწყობილი, იყო კონსტიტუციური კანონპროექტით მოცემული 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“*[230].

კრიტიკული შენიშვნების მიუხედავად, კომისიამ მთლიანობაში დადებითად შეაფასა კონსტიტუციური კანონპროექტი, ვინაიდან **„წარმოდგენილი ცვლილება-დამატებები შორს გამიზნული და მნიშვნელოვანია“,** *„კომისია მთლიანობაში მიესალმა საკონსტიტუციო ცვლილებების მიზანს, ისევე როგორც წარ-*

მოდგენილ დებულებებს“.[231] 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 გადასინჯვას[232]. მისი აზრით, 2004 წლის შესწორებამ საქართველოს საპრეზიდენტო სისტემაში პრეზიდენტს გაუძლიერა (მრავალი თვალსაზრისით) ძალაუფლება. პრემიერ-მინისტრის ინსტიტუტი კი მკაფიოდ განსაზღვრული არ იყო[233]. 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 სისტემას[234].

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 საკონსტიტუციო სისტემის განვითარების თვალსაზირისით, წინგადადგმული 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 უზრუნ-

ველყოფილი 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 გავითვალისწინოთ 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 ეთანხმებოდა[235].

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 შეიტანა[236].

2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონპროექტის მიღება განპირობებული იყო საქართველოს სახელმწიფოებრივი მოწყობის ეფექტური საკონსტიტუციო მოდელის ჩამოყალიბების აუცილებლობით.[237] 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 სჭარბობს[238]. 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.[239] 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 მთავრობის ხელში გადავიდა.

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 „ბინადრობის 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 პარლამენტისგან დამოუკიდებლად დანიშვნის, უკანასკნელის მიერ მინისტრების დანიშვნაზე თანხმობის, მთავრობის, იუსტიციის, შინაგან საქმეთა და თავდაცვის მინისტრების გადაყენების უფლებამოსილება[240].

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 ეწინააღმდეგებოდნენ[241]. კონსტიტუციას დაემატა ახალი 73[1]-ე მუხლი, რომლითაც პირველად ქართულ სინამდვილეში პრეზიდენტის სამართლებრივ აქტებზე კონტრასიგნაციის ინსტიტუტი დამკვიდრდა[242].

მთავრობა ჩამოყალიბდა აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ და განისაზღვრა აღმასრულებელი ხელისუფლების დამოუკიდებელ სახელისუფლებო შტოდ ჩამოყალიბების საკონსტიტუციო გარანტიები[243]. ახლებურად განისაზღვრა მთავრობის ფორმირების, ასევე, მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების პროცესი. შემოღებულ იქნა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მექანიზმი.

გადაისინჯა კონსტიტუციის 81[1]-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 სასამართლოების მოსამართლეთა უვადოდ დანიშვნა განისაზღვრა.

კონსტიტუციას დაემატა სრულიად ახალი, მე-7[1] 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 ეყრდნობა და რომლებსაც ქართული საზოგადოებაც იზიარებს[244].

რაიჰენბეჰერის აზრით, ბოლო საკონსტიტუციო რეფორმის შესაფასებლად ძალზე მნიშვნელოვანია ვენეციის კომისიისა და სხვა უცხოელი ექსპერტების მიერ წარმოდგენილი მოხსენებები[245]. ქართველი და უცხოელი ექსპერტების დასკვნების შეფასებისას ერთი გარემოება იკვეთება: უცხოელები საკონსტიტუციო რეფორმის შეფასებისას უფრო თავშეკავებულობას იჩენენ, არ არიან რადიკალურები და მას, საბოლოო ჯამში, უფრო დადებითად 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 მოდელების ნაცვლად, საქართველომ თავისი საკონსტიტუციო ცვლილებები ინტენსიური საჯარო და ექსპერტთა განხილვების შედეგად ჩამოაყალიბა[246]. 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 საკონსტიტუ-

ციო დოკუმენტად გარდაქმნისთვის დრო აღარ დატოვეს[247]. 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 მოდელებიდან 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 ფორმულირებიდან გამომდინარე, შეიძლება დავსვათ კითხვა: **კომპეტენციების თვალსაზრისით, არის თუ არა კონსტიტუციის ახალი რედაქციით პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის ბალანსი?** რასაკვირველია არა, ვინაიდან, პრეზიდენტთან შედარებით, მთავრობის სამართლებრივი მდგომარეობა უფრო გამყარებულია. შესაბამისად, მოდელი მხოლოდ უახლოვდება საპარლამენტო დემოკრატიას 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 კონცეფციაში“ 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 ჩამოყალიბებას.[248]

პროფესორი ბაბეკი აღნიშნავს, რომ ამ ცვლილებებით ხდება სუპერსაპრეზიდენტო საკონსტიტუციო სისტემის გადასვლა საპარლამენტო დემოკრატიაზე[249]. თუმცა პროფ. კობახიძე ამ შეხედულებას არ ეთანხმება და აღნიშნავს, რომ საკონსტიტუციო ცვლილებები ხასიათდება მთელი რიგი თავისებურებებით, რომლებიც უცხოა საპარლამენტო რესპუბლიკის კლასიკური მოდელისათვის. კერძოდ, მეტისმეტად შესუსტებულია პარლამენტის როლი პრემიერ-მინისტრისა და მთავრობის საქმიანობის კონტროლის სფეროში. ამის საპირისპიროდ, არაადეკვატურად არის გაძლიერებული პრემიერ-მინისტრის

პოლიტიკური პოზიციები სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემაში[250]. ბაბეკის მსგავსად, განსხვავებული პოზიცია ჰქონდა სტივენ ფიშს, რომელიც პრეზიდენტის უფლებამოსილების ფონზე პარლამენტისა და პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილების გაზრდაზე ამახვილებდა ყურადღებას[251].

პროფ. კახიანის აზრით, კონსტიტუციის ახალი რედაქცია მმართველობის საპარლამენტო მოდელზე, ან უფრო ზუსტად რომ ვთქვათ, შერეული მმართველობის იმგვარ მოდელზე გადასვლას ითვალისწინებს, რომელიც საპარლამენტო რესპუბლიკისთვის დამახასიათებელი ელემენტებით უხვადაა გაჯერებული[252]. ფიში აღნიშნავს, რომ საქართველომ ძალაუფლების კონცენტრირების ნაცვლად, პრეზიდენტის აღმასრულებელი უფლებამოსილების შესუსტებისა და ძალაუფლების გამიჯვნის გზა აირჩია[253]. ვენეციის კომისიამ დადებითად შეაფასა პრეზიდენტის კომპეტენციების შემცირების ტენდენცია. კომისიის აზრით, პოზიტიურ შეფასებას იმსახურებს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის მე-3 პუქნტის 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“*[254]. 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 მისასალმებელია[255]. 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 აიგივებს[256], რაც მართებული არაა. 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 პასუხიმგებლობას, ეს უფრო რთული ფორმითაა წარმოდგენილი კონსტიტუციაში.** მაგ., მთავრობა პარლამენტის წინაშე პასუხიმგებლობას 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 ჯიბღაშვილი აღნიშნავენ, რომ 79-ე მუხლის მე-2 პუნქტის ახალი რედაქციით, პრემიერ-მინისტრი გათავისუფლდა პრეზიდენტისთვის მთავრობის საქმიანობის შესახებ მოხსენების წარდგენის ვალდებულებისგან და მთავრობის საქმიანობისათვის მის წინაშე პასუხიმგებლობისაგან, რაც სავსებით მართებულია, მაგრამ 78-ე მუხლის მსგავსად, აქაც საერთოდ დაიკარგა მთავრობის საქმიანობისათვის მისი პასუხისმგებლობის საკითხი. არადა, პრემიერ-მინისტრის ფართო უფლებები მთავრობის წევრების მიმართ პარლამენტის წინაშე პირადი პასუხისმგებლობის ვალდებულებით უნდა იყოს გაწონასწორებული.[257]

როგორც საერთაშორისო, ისე ადგილობრივი ექსპერტების სამართლიანი კრიტიკის საგანი გახდა მთავრობის ფორმირების ან მისთვის უნდობლობის გამოცხადების პროცესის ვადები. კობახიძე მიუთითებს, რომ ვერცერთი დემოკრატიული ქვეყნის კონსტიტუციაში შეხვდებით ნდობის გამოცხადებისთვის დადგენილ ესოდენ ხანგრძლივ ვადებს[258]. ხმალაძე და ჯიბღაშვილიც იმავე აზრს ავითარებენ და აღნიშნავენ, რომ „უნდობლობის გამოცხადების პროცესის შესაძლო ხანგრძლივობა უზომოდ აღემატება ყოველგვარ გონივრულ ვადას“[259].

ბერლინის კონფერენციაზე 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 ქვორუმი[260].** მიუხედავად 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 გამარტივებასა და შესაბამისი კონსტიტუციური კანონპროექტიც კი წარმოადგინეს[261].

ვენეციის კომისია საბოლოოო დასკვნაში აღნიშნავს, რომ შემოთავაზებული საკონსტიტუციო ცვლილებები უზრუნველყოფს რამდენიმე მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას და საყურადღებო ნაბიჯს კარგი მიმართულებით. თუმცა კონსტიტუციურ კანოპროექტს კომისია არ მიიჩნევდა სრულყოფილად და გამოთქვამდა სურვილს, შესულიყო მასში შესწორებები, რაც მათ მიღებამდე 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 ჩაფიქრებული[262]. სამწუხარო 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 თავ-

იდან აცილება, რა თქმა უნდა, შესაძლებელია, პასუხისმგებელ პოლიტიკოსებს შორის პასუხისმგებლური დიალოგით[263].

ჰებერლე სწორად მიანიშნებს, რომ **საკონსტიტუციო სამართალი არის ერთდროულად კომპრომისისა და კონფლიქტების სამართალი[264].** 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. არშემდგარი საკონსტიტუციო რეფორმა

2014 წლის 27 დეკემბერს საქართველოს პარლამენტის დადგენილებით შეიქმნა სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია, რომელმაც საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტი უნდა მოამზადოს[265]. კომისიის შემადგენლობაში იყვნენ პარლამენტის წევრები, სახელმწიფო ხელისუფლების თანამდებობის პირები, ექსპერტები, აკადემიური სფეროს წარმომადგენლები.

საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის საქმიანობის სამართლებრივი საფუძველი განისაზღვრა საქართველოს პარლამენტის მიერ, 2013 წლის 27 დეკემბერს დამტკიცებული „სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის“ დებულებით, რომლის მე-2 მუხლის მიხედვით, **კომისიას კონსტიტუციონალიზმის საერთაშორისო და ქართული გამოცდილების გათვალისწინებით უნდა მოემზადებინა კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტი,** რომლითაც გაიზრდებოდა ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების კონსტიტუციური გარანტიები, გაუმჯობესდებოდა ხელისუფლების ჰორიზონტალური და ვერტიკალური გამიჯვნის, გაწონასწორებისა და ურთიერთქმედების მექანიზმები, დაიხვეწებოდა დამოუკიდებელი ინსტიტუტების საკონსტიტუციო სტატუსი და ფუნქციები, მოწესრიგდებოდა ის ფუნდამენტური საკითხები, რომლებიც სხვადასხვა მიზეზით დარჩენილია საკონსტიტუციო რეგულირების მიღმა, დამკვიდრდებოდა საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის გონივრული მოდელი, რომელიც ერთდროულად უზრუნველყოფდა საქართველოს კონსტიტუციის სტაბილურობასა და საკონსტიტუციო საკითხებზე პოლიტიკური კრიზისების თავიდან აცილებას, აღმოიფხვრებოდა საქართველოს კონსტიტუციის ტექსტის ხშირი ცვლილებებით გამოწვეული შეუსაბამობები 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 კვერენჩხილაძე.** 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 კონ-*

სტიტუციას, 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 იმუშავებდა 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 ვადად 2015 წლის 1 მარტი განისაზღვრა, ხოლო 2015 წლის 19 თებერვლის დადგენილებით კი ახალი ვადა — 2015 წლის 1 სექტემბერი დადგინდა.

საბოლოო ჯამში, საკონსტიტუციო კომისიამ მუშაობა ისე დაასრულა, რომ ერთი, საბოლოო პროექტი არ მიუღია. კომისიის არაეფექტურად მუშაობის მთავარი მიზეზი შეიძლება ის იყოს, რომ მმართველ პოლიტიკურ ელიტას არ ჰქონდა საკონსტიტუციო ცვლილებების განხორციელების იმედი, ვინაიდან არ გააჩნდა გადასინჯვისთვის აუცილებელი სრული შემადგენლობის არანაკლებ 3/4-ის მხარდაჭერა. ამიტომაც კომისიის მუშაობა ვერ აღმოჩნდა ეფექტური. ფაქტი კი კვლავაც ფაქტად რჩება — სამწუხაროდ, საქართველოს კონსტიტუციაში დღემდე უამრავი ტექნიკური თუ შინაარსობრივი ხასიათის პრობლემა რჩება, რომელიც აუცილებელ გადაწყვეტას მოითხოვს.

დამატებითი საკითხავი

ნორმატიული აქტები

1. 1918 წლის 26 მაისის საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტი
2. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია
3. 1991 წლის 9 აპრილის საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის აქტი
4. საქართველოს რესპუბლიკის კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ"

ლიტერატურა

1. გაული ვ., კონსტიტუციის მიღება და შემუშავება საქართველოში (1993-1995), კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2002
2. ცნობილაძე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ. I, თბილისი, 2005, 93-132
3. დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, მეორე გამოცემა, თბილისი, 5-64
4. ქანთარია ბ., კონსტიტუციონალიზმის ფუნდამენტური პრინციპები და მმართველობის ფორმის სამართლებრივი ბუნება პირველ ქართულ კონსტიტუციაში, თბილისი, 2013
5. მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია: შემუშავება და მიღება, თბილისი, 2008
6. მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავესთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011
7. გეგენავა დ., ქართული კონსტიტუციონალიზმის ევროპული საფუძვლები: ბრძოლა სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის, წიგნში: ევროპული ღირებულებები და იდენტობა, მოხსენებები, თბილისი, 2014

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 ძალაუფლება, როგორ ხდება სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების ფორმირება; **ტერიტორიული მოწყობა** — სახელმწიფოს ტერიტორიულ ერთეულებსა და სახელმწიფოს ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის ურთიერთმიმართებას, **პოლიტიკური რეჟიმი** კი განსაზღვრავს იმ ხერხებსა და მეთოდებს, რომელთა მეშვეობითაც სახელმწიფო ორგანოები სახელმწიფო ხელისუფლებას ახორციელებენ.[266]

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 ძალაუფლების 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.).*[267] 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.**[268]

2.1. დემოკრატია

დემოკრატია ბერძნული სიტყვაა: „დემოს“ ნიშნავს ხალხს, ხოლო „კრატოს“ – ძალაუფლებას, მმართველობას. **დემოკრატია შეიძლება განიმარტოს, როგორც სისტემა, სადაც პოლიტიკურ ძალაუფლებას ხალხი ფლობს.** *დემოკრატია ხალხის, უფრო სწორად, უმრავლესობის, მმართველობის სინონიმია და ამით განსხვავდება ერთი (მონარქია, ავტოკრატია) ან რამდენიმე პირის (არისტოკრატია, ოლიგარქია) მმართველობისაგან.*[269] **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 გავრცელებული ფორმაა.[270]

დემოკრატიული რეჟიმის შემადგენელი 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“**[271]. 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.**[272]

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.**[273]

დემოკრატია სამი ფორმით გამოიხატება: (1) მონაწილეობა — ხმის მიცემა და არჩევნები, (2) კონკურენცია — პოლიტიკური პარტიების შეჯიბრება, (3) 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.**[274] ამ დეფინიციის მესამე ელემენტი (ლიბერალიზმი) შეიძლება სუბიექტურად იქნეს მიჩნეული.[275] მრავალი მეცნიერი ასეთი ტიპის დემოკრატიას ლიბერალურ დემოკრატიას უწოდებს 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.*[276]

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. უმრავლესო-

ბის 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 ლიდერის არჩევის საშუალება, მათ, ასევე, შეზღუდული აქვთ პიროვნული უფლებები, როგორიცაა, სიტყვის ან შეკრების თავისუფლება. ამავე დროს, აღსანიშნავია, რომ აუცილებელი არაა ასეთი რეჟიმი იმართებოდეს თვითნებური ან კაპრიზული მიდგომით. **მისი ძლიერი ინსტიტუციური საფუძველი იდეოლოგიის არსებობაა. ნაცისტურ გერმანიასა და საბჭოთა კავშირში სწორედ იდეოლოგია ქმნიდა ნორმებს.**[277]

ტოტალიტარიზმი არადემოკრატიული მმართველობის ფორმაა, რომელიც მაღალი ცენტრალიზაციით ხასიათდება, 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**.[278]

ტოტალიტარიზმის გამოვლინებად შეიძლება მიჩნეულ იქნეს საბჭოთა კავშირი 1930-1950 წლებში — მოხდა შიდა ინსტიტუტების რადიკალური გარდაქმნა, პირადი ცხოვრების თითქმის ყველა ასპექტი კონტროლდებოდა, მილიონობით ადამიანი დააპატიმრეს და დახვრიტეს. ტოტალიტარიზმს წარმოადგენდა ნაცისტური გერმანია, თუმცა აქ ეკონომიკური კუთხით ნაკლები ცვლილება განხორციელდა. თანამედროვე ეპოქაში კი ჩრდილოეთ კორეაში არსებული კომუნიზმი შეიძლება შეფასდეს, როგორც ტოტალიტარიზმი. აქ იდეოლოგია მართავს ცხოვრების ყველა სფეროს და აღნიშნული გამყარებულია ძალადობით, შიშით, თავისუფლების შეზღუდვით. ამასთან, ყველა ძალადობრივი რეჟიმი ტოტალიტარიზმი არაა. მაგ., ტოტალიტარიზმად ვერ შეფასდება ჰუსეინის მმართველობა, რადგან მას აკლდა ძლიერი იდეოლოგია. ჰუსეინის მიზანი მხოლოდ ძალაუფლების შენარჩუნება იყო.[279]

ტოტალიტარიზმის ძირითად მახასიათებლებს წარმოადგენს: 1. საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა სფეროს (ოჯახი, რელიგია, განათლება, ბიზნესი, კერძო საკუთრება თუ სოციალური ურთიერთობანი) კონტროლის მცდელობა;

2. ძალადობის, როგორც არსებული ინსტიტუტების გარდაქმნის საშუალებად გამოყენება; 3. ძლიერი იდეოლოგიური მიზნის არსებობა.[280]

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. რეფერენდუმი 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 — იდევნებიან 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.[281] ისტორიული წარსულიდან ავტორიტარულ რეჟიმად შეიძლება დახასიათდეს ფრანკოს მმართველობა ესპანეთში (1939-1975) ან პინოჩეტის რეჟიმი ცივი ომის პერიოდის ჩილეში.

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 ავტორიტარიზმი დაფუძნებულია ერთ ძლიერ ლიდერზე, რომელსაც ძალაუფლება მიღებული აქვს თავისი ქარიზმით ან ტრადიციული მონარქიული წესებით. **სამხედრო მმართველობაში** ძალადობა არის კონტროლის ყველაზე ძლიერი საშუალება. სამხედრო მმართველობა უკანასკნელი 50 წლის მანძილზე ძალზე 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 შესაძლოა ამ კატეგორიაში გაერთიანდნენ. **თეოკრატიული მმართველობა** ხორციელდება ღმერთის სახელით. აღნიშნული ძირითადად მოცემულია ისლამურ სამყაროში, სადაც ისლამური წესების დაცვას თვალყურს მორალური პოლიცია ადევნებს. **არალიბერალურ/ჰიბრიდულ** რეჟიმებში არსებობს ძირითადი დემოკრატიული სტრუქტურა, მაგრამ სრულყოფილად არაა ინსტიტუციონიზებული

და არც დემოკრატიულ ინსტიტუტებს სცემენ სათანადო პატივს. აღნიშნულ კატეგორიაში მრავალი ქვეყანა მოიაზრება. ისინი არც „თავისუფალი“ და არც „არათავისუფლები“ არიან, „დემოკრატიასა“ და „არადემოკრატიას“ შორის იმყოფებიან. აღმასრულებელ, საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლებას აქვს მნიშვნელოვანი ძალაუფლება, არჩევნები რეგულარულად ტარდება, თუმცა პროცესები განუჭვრეტელი და შეზღუდულია. პოლიტიკური კონკურენცია შეიძლება არსებობდეს ქაღალდზე, რეალურად კი პოლიტიკური ოპონენტები იდევნებოდნენ.[282]

3. მმართველობის ფორმები

მმართველობის ფორმა სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების სტატუსს, უფლებამოსილებათა გამიჯვნასა და ურთიერთმიმართების პრინციპებს განსაზღვრავს. *მარტივი გაგებით,* **მმართველობის ფორმა არის სახელმწიფოს მეთაურის, პარლამენტისა და მთავრობის ფორმირებისა და ურთიერთდამოკიდებულების წესი.**[283] ზოგადი კლასიფიკაციით განასხვავებენ **მონარქიულ და რესპუბლიკურ სახელმწიფოებს**.

3.1. მონარქია

სიტყვა მონარქია ბერძნული სიტყვიდან მომდინარეობს: „მონო“ ნიშნავს ერთს, „არხე“ კი — ხელისუფლებას, მმართველობას. ე.ი. **მონარქია ერთის ხელისუფლებას, ერთის მმართველობას აღნიშნავს.** თანამედროვე მსოფლიოში ორმოცდაათამდე მონარქიული სახელმწიფოა. სხვადასხვა სახელმწიფოში მონარქი სხვადასხვაგვარად იწოდება: „მეფედ“ ან „დედოფლად“ გაერთიანებულ სამეფოში, „სულთნად“ — მალაიზიაში, „ემირად“ — ქუვეითში და ა.შ. **მონარქია მმართველობის ისეთი ფორმაა, სადაც სახელმწიფოს მეთაურის ძალაუფლება არ არის ხალხის მიერ არჩევნების გზით გადაცემული ან სხვა რომელიმე ხელისუფლებისგან წარმოებული.** მონარქი ძალაუფლებას იღებს მემკვიდრეობით და არადემოკრატიულ რეჟიმებში, ძირითადად, თავად მიიჩნევა მთელი სახელმწიფო ხელისუფლების, ძალაუფლების წყაროდ.[284]

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 რევოლუციური ეპოქები ყოველთვის არ ითვალისწინებენ ამ წესს, ისტორიამ მეფეთა დასჯის ფაქტებიც იცის;[285]
- სახელმწიფო ძალაუფლება მემკვიდრეობით გადადის მონარქის შვილზე,

უმეტესწილად ვაჟზე, ზოგჯერ ქალიშვილზეც (განასხვავებენ ტახტის მემკვიდრეობით გადაცემის სალიკურ, კასტილიურ, შვედურ (თანამედროვე კასტილიურ), ავსტრიულ, არაბულ და სხვ. სისტემებს)[286]. 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, როგორც წესი, უმაღლეს სასულიერო პირად მიიჩნევა, იგი განაგებს ქვეყნის რელიგიურ ცხოვრებას (საუდის არაბეთი, ბაჰრეინი და სხვ.).

დუალისტურ მონარქიაში სუსტად, მაგრამ მაინც არსებობს სახელმწიფო ძალაუფლების გამიჯვნა საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის. რაც შეეხება სასამართლო სისტემას, მას ძირითადად მონარქი ახორციელებს. დუალისტურ მონარქიაში ერთგვარი „ორხელისუფლებიანობაა“ (მაგ., 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 ძალაუფლება მემკვიდრეობით აქვს მიღებული. *მონარქი არის ერის ერთიანობის სიმბოლო და აქვს ცერემონიული ფუნქციები. მისი აქტები ძალაში შედის მხოლოდ პრემიერ-მინისტრის ან მინისტრის თანახელმოწერის 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 ისეთ ქვეყნებში, როგორიცაა: გაერთიანებული სამეფო, დანია, ნიდერლანდები, შვედეთი, ბელგია, ესპანეთი, ლუქსემბურგი და ა.შ. ასევე, ევროპის გარეთ კონსტიტუციური მონარქიაა იაპონია, რომელსაც სათავეში იმპერატორი უდგას.

3.2. რესპუბლიკა

თანამედროვე სახელმწიფოთა უმეტესობა რესპუბლიკური მართვაგამგეობის მიმდევარია. **რესპუბლიკა არის სახელმწიფოს ისეთი ფორმა, სადაც ძალაუფლების წყაროა ხალხი. ხელისუფლების ორგანოები ხალხის მიერ აირჩევიან გარკვეული ვადით.** ხალხი აძლევს მანდატს ხელისუფლებას, მართოს

საზოგადოება სახელმწიფოს საერთო კეთილდღეობის მიღწევისათვის, — რესპუბლიკური **მმართველობა წარმომადგენლობითი ხასიათისაა.** *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.[287]

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 მოდელებს**.

3.3. საპრეზიდენტო რესპუბლიკა

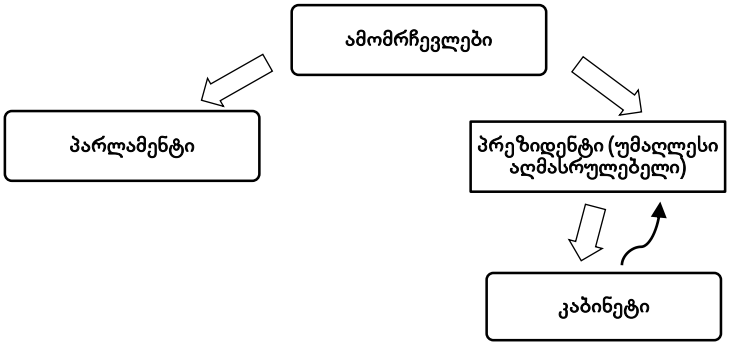
3.3.1. საპრეზიდენტო სისტემის ზოგადი დახასიათება

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.**[288] საპრეზიდენტო სისტემის ერთ-ერთ ძირითად მახასიათებელ თვისებას ძალაუფლების გამიჯვნა წარმოადგენს. საპრეზიდენტო სისტემა თითოეულ შტოს თითო ძირითად ფუნქციას გადასცემს. **პარლამენტი საკანონმდებლო ფუნქციითაა აღჭურვილი, პრეზიდენტი — აღმასრულებელი ხელისუფლებით, სასამართლო კი — სამართალშეფარდებითი ფუნქციით.**[289] 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 საკანონმდებლო ორგანოს უმრავლესობის ნებას არ უკავშირდება.

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 სახელმწიფოსა 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 ორგანოა. მინისტრები ერთგვარ „თანაშემწეებად“**[290] **მოიაზრებიან, რომლებიც მხოლოდ პრეზიდენტის დავალებებს ასრულებენ და არა აქვთ უფლება, გამოსცენ რაიმე აქტი ან მის მიიღონ გადაწყვეტილება.** პრე-

ზიდენტი აღმასრულებელ ხელისუფლებას მარტო ახორციელებს და მინისტრებთან გადაწყვეტილების მიღების უფლებას არ იყოფს. **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“.*[291] **კაბინეტი პასუხისმგებელია პრეზიდენტის და არა პარლამენტის წინაშე. კაბინეტის წევრის გადაყენების უფლება აქვს პრეზიდენტს.**[292] ეს ნიშნავს, რომ საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში აღმასრულებელი ხელისუფლება მონისტურია, ერთი პირი უდგას სათავეში, როდესაც საპარლამენტო რესპუბლიკაში მას კოლეგიური ორგანო მართავს.

სქემა 1
საპრეზიდენტო სისტემა



სწორი ისარი მიუთითებს საკონსტიტუციო ორგანოს ფორმირების წყაროს (ვინ ახდენს ამ ორგანოს ფორმირებას). კლაკნილი ისარი მიუთითებს იმ საკონსტიტუციო ორგანოზე, რომლის წინაშეც ანგარიშვალდებულია და რომელსაც შეუძლია მოხსნას ეს ორგანო.

პრეზიდენტის შეცვლა ხდება მყარი ინტერვალებით. **გარდა გამონაკლისი შემთხვევებისა, როგორიცაა 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 გამო[293], რაც საკანონმდებლო ორგანოს აიძულებს, „აიტანოს“ პრეზიდენტი მისი უფლებამოსილების ვადის განმავლობაში. საპრეზიდენტო სისტემა არ ითვალისწინებს ინსტიტუციურ მექანიზმს კრიზისების გასამკლავებლად. საპარლამენტო სისტემაში კი გათვალისწინებულია ისეთი

ინსტიტუციური მექანიზმები, როგორიცაა უნდობლობის ვოტუმი, რომელიც პარლამენტის ან მთავრობის განახლების საშუალებას იძლევა.[294]

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); შეწყალების უფლება; სახელმწიფოს მდგომარეობის შესახებ კონგრესის ინფორმირება და კანონის მიღების რეკომენდაციის მიღება; კონგრესის სპეციალური სესიის მოწვევა.[295]

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.[296] ერთადერთი უფლება, რომელიც პრეზიდენტს კონგრესის მიმართ აქვს, ისაა, რომ მას შეუძლია საგანგებო მდგომარეობის არსებობის დროს მოიწვიოს კონგრესი. **პრეზიდენტს და 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 გამოცხადებისა 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, არაპირდაპირ 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 გამომიდინარე, საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში დაუშვებელია დეპუტატის მანდატისა და აღმასრულებელ ხელისუფლებაში საქმიანობის შეთავსება. გამონაკლისია მხოლოდ ვიცეპრეზიდენტი, რომელიც იმავდროულად სენატის სპიკერია. *ვაშინგტონში პრეზიდენტის თეთრი სახლი და კაპიტოლიუმი (კონგრესის ადგილსამყოფელი) პენსილვანია ავენიუს სხვადასხვა ბოლოშია განლაგებული, რაც სიმბოლურად მათ განცალკევებულობას გამოხატავს*[297].

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.[298] 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.[299] ხელშეკრულებებზე მოლაპარაკება შეიძლება აწარმოოს პრეზიდენტმა, თუმცა ისინი სენატმა უნდა დაამტკიცოს. პრეზიდენტი ასახელებს თანამდებობის პირებს, მათ შორის, უმაღლესი სასამართლოს წევრებს, თუმცა ეს სენატმა უნდა დაადასტუროს. მდივნები თანამდებობაზე სენატის თანხმობით ინიშნებიან[300], თუმცა კონსტიტუციით მათი გათავისუფლების 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 შეუძლია[301].

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 დიდ სირთულეებს აწყდება უცხო ერებთან შეთანხმებების მიღწევისას კონგრესის შესაძლო ოპონირების გამო.[302]

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 უწესრიგობისა 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“[303]. მართლაც, *„ხელისუფლების გამიჯვნა-დანაწილების დოქტრინა 1787 წლის კონვენციამ აღიარა არა იმისთვის, რომ ეფექტიანობა წაეხალისებინა, 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 თანმხლები გარდაუვალი უთანხმოების საშუალებით.“*[304]

საპრეზიდენტო სისტემაში, აღმასრულებელი ხელისუფლების ძალაუფლების გაწონასწორების მიზნით, საპარლამენტო კომისიებს განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს და აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვა წარმომადგენლები, გარდა კაბინეტისა, კომიტეტებში რეგულარულად იკითხებიან. არსებობს საზედამხედველო და საგამოძიებო კომისიები. საგამოძიებო კომისიებს უფრო მეტი მნიშვნელობა აქვს ამერიკაში, ვიდრე საპარლამენტო რეჟიმებში.[305] 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.[306]

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.[307]

3.3.3. საპრეზიდენტო მმართველობა ლათინურ ამერიკასა და აფრიკაში

ამერიკული მოდელი შემდგომში მიღებულ იქნა სხვა ახლად გათავისუფლებული ქვეყნების მიერ. 1809 წლიდან 1830 წლამდე ტერიტორიებმა, რომლებიც ლათინურ ამერიკად იქნა ცნობილი, ესპანეთისა და პორტუგალიის იმპერიებისგან მოიპოვეს დამოუკიდებლობა. ახალმა ქვეყნებმა აირჩეს რესპუბლიკური მართვა-გამგეობის ფორმა, კერძოდ კი, საპრეზიდენტო მმართველობა, 1787 წლის აშშ-ის კონსტიტუციის გავლენით. თუმცა ლათინურ ამერიკაში პრეზიდენციალიზმის შემოტანამ ვერც დემოკრატია და ვერც ძალაუფლების 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 XIX საუკუნე. XX საუკუნეში მმართველობა სხვა შტოებზე პრეზიდენტის დომინირებით ჩამოყალიბდა.[308]

ლათინური ამერიკის ქვეყნებში გამოიკვეთა შემდეგი ძირითადი ტენდენციები: *პრეზიდენტის ძალაუფლების პერსონალური ხასიათი; პარლამენტარიზმის ნიშნების გამოჩენა (კაბინეტი, მინისტრების კონტრასიგნაცია); პრეზიდენტი საკონსტიტუციო დონეზეც დანარჩენ ორ შტოზე დომინირებს, აქვს ფართო კომპეტენცია საკანონმდებლო პროცესში ჩასარევად (საკანონმდებლო წინადადება, ვეტო), გამოსცემს დეკრეტებს, ნიშნავს თანამდებობის პირებს, აცხადებს საგანგებო და საომარ მდომარეობას. ხშირად იყენებს „საკონსტიტუციო დიქტატურას“.*[309]

ამერიკული მოდელი XX საუკუნეში, ასევე, შემოღებულ 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.[310]

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. XVI საუკუნეში უკვე ორპალატიანი პარლამენტი არსებობდა, რომელიც აკანონებდა გადასახადებს, ქმნიდა ახალ კანონებს და გამოხატავდა ხალხის ინტერესებს. XVII 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 აღმასრულებელი ძალაუფლება დაუტოვა, მაგრამ უფლებამოსილების განხორციელებისას პარლამენტის ინტერესების დაცვას ავალდებულებდა. ეს პირობები აიძულებდა მონარქს, რომ მისი მინისტრები ყოფილიყვნენ პარლამენტის ორივე პალატის, განსაკუთრებით კი, თემთა პალატის მიერ მხარდაჭერილნი.[311] ამ სისტემამ შექმნა ძალაუფლების გამიჯვნის პირველი პროტოტიპი. მეფის აბსოლუტური ხელისუფლება შეიზღუდა ორპალატიანი პარლამენტით, მეფეს დარჩა აღმასრულებელი ძალაუფლება (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 მმართველობა — 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 ძალაუფლების კონცენტრაციის ცენტრი, სახალხო სუვერენიტეტის ერთადერთი წყარო, რომელიც ახორციელებს საკანონმდებლო ძალაუფლებას, ქმნის და აკონტროლებს მთავრობას, ირჩევს პრეზიდენტს**[312]. ხალხის მიერ პირდაპირ მხოლოდ საკანონმდებლო ორგანოა არჩეული. მთავრობა და პრეზიდენტი არჩეულია საკანონმდებლო ორგანოს მიერ.

საპარლამენტო რესპუბლიკის ძირითადი მახასიათებელი პარლამენტის წინაშე მთავრობის პასუხისმგებლობაა. როგორც ლოვო აღნიშნავს, პარლამენტარიზმის განსაზღვრისთვის პასუხისმგებლობის პრინციპი საკმარისია[313]. **მთავრობის პასუხისმგებლობა მთავრობის მიმართ უნდობლობის გამოცხადებასა და მისი დათხოვნის უფლებამოსილებაში გამოიხატება.** *საპარლამენტო სისტემა პოპულარულია როგორც აკადემიურ, ისე პოლიტიკურ წრეებში. ამის მთავარი მიზეზი სწორედ პარლამენტის უფლებამოსილებაა, დაითხოვოს მთავრობა უნდობლობის ვოტუმის გზით[314].*

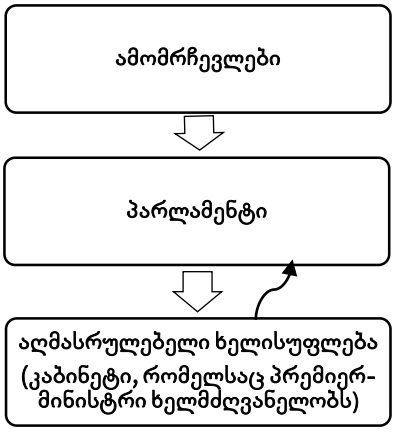
პარლამენტარიზმის ძირითადი იდეა მდგომარეობს იმაში, რომ მთავრობას უნდა ჰქონდეს პარლამენტის ნდობა.[315] მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადება, პირველ ყოვლისა, ხდება მთავრობის ფორმირებისას, რომელიც დღის წესრიგში პარლამენტის ახალი შემადგენლობის მოწვევის ან ძველი მთვარობის გადაყენების შემდეგ დგება. ნდობა-უნდობლობის საკითხი წამოიჭრება მთავრობის ფუნქციონირების თითქმის ყველა ეტაპზე, ეს მოიცავს არა მხოლოდ მთავრობის ფორმირებასა და მთავრობის გადაყენებას[316], არამედ მხარდაჭერას ცალკეულ კანონპროექტებზე, მთავრობის პროგრამაზე და ა.შ.

საპარლამენტო სისტემა იმ სისტემის ანტითეზაა, რომელიც ძალაუფლების გამიჯვნაზეა დაფუძნებული.[317] 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, ერთი პირის მიერ ერთდროულად საკანონმდებლო და აღმასრულებელი მანდატის შეთავსების დაუშვებლობას გულისხმობს. ამის საპირისპიროდ, საპარლამენტო სისტემაში ერთი და იგივე პიროვნება შეიძლება იყოს როგორც პარლამენტის, ისე მთავრობის წევრი. ზოგიერთ საპარლამენტო სისტემაში, მაგ., 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).[318]

საპარლამენტო მმართველობაში ხელისუფლების ერთიანობა უფრო იკვეთება, ვიდრე ძალაუფლების გამიჯვნა. საპარლამენტო სისტემაში ძალაუფლების გამიჯვნის კლასიკურ თეორიებს ნაკლები ყურადღება ექცევა. რეალურად, ძალუფლების გამიჯვნა არა ხელისუფლების შტოებს, არამედ სამთავრობო უმრავლესობასა და საპარლამენტო ოპოზიციას შორის ხდება[319].

სქემა 2
საპარლამენტო სისტემა



სწორი ისარი მიუთითებს საკონსტიტუციო ორგანოს ფორმირების წყაროს (ვინ ახდენს ამ ორგანოს ფორმირებას). კლაკნილი ისარი მიუთითებს იმ საკონსტიტუციო 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 უფლებამოსილებები.[320] **საპარლამენტო რესპუბლიკაში სახელმწიფოს მეთაური არის „უხელისუფლებო“ პრეზიდენტი**[321]. *სახელმწიფოს მეთაური (პრეზიდენტი, მონარქი) სახელმწიფოს ერთიანობის, ერთგულებისა და ხალხის წარმომადგენლობის სიმბოლოა. იგი წარმოადგენს სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო ურთიერთობებში, არის ნეიტრალური არბიტრი ხელისუფლების შტოებს შორის*[322]. 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. აღმასრულებელ 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.[323]

3.4.3. მთავრობა

მთავრობა წარმოადგენს აღმასრულებელ ხელისუფლებას, რომლის საქმიანობასაც ხელმძღვანელობს მთავრობის თავმჯდომარე (პრემიერ-მინისტრი, კანცლერი და სხვ.). **მთავრობა არის კოლეგიური აღმასრულებელი ორგანო.** *პრემიერ-მინისტრი არის პირველი თანასწორთა შორის ან ზოგიერთ შემთხვევაში მისი პოზიცია შეიძლება უპირატესობით გამოირჩეოდეს, თუმცა ყველა შემთხვევაში გადაწყვეტილება კოლეგიურად მიიღება. ამის საპირისპიროდ, საპრეზიდენტო სისტემაში კაბინეტის წევრები არიან უფრო მრჩევლები და დაქვემდებარებული პირები, ვიდრე გადაწყვეტილების მიმღებები.*[324] 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 ხელმეორედ არჩევაზე, ჩვეულებისამებრ, შეზღუდვებია დაწესებული.**[325]

მთავრობა სარგებლობს საკანონმდებლო ინიციატივის, კანონის ძალის მქონე ბრძანებულებებისა და დელეგირებული კანონმდებლობის გამოცემის უფლებით.[326]

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 როდი ახდენს, უფრო მნიშვნელოვანი ისაა, რომ პარლამენტზე არსებითადაა დამოკიდებული კაბინეტის შემდგომი ფუნქციონირება[327].

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 ახორციელებენ.[328]

ერთი გამარჯვებული პარტიის გამოვლენის შემთხვევაში, მთავრობის ფორმირება ხდება სწრაფად და მარტივად.[329] ამ შემთხვევაში სახელმწიფოს მეთაური მთავრობის თავმჯდომარედ ასახელებს გამარჯვებულ პარტიის ლიდერს, 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, რამდენადაც პოლიტიკურ პარტიებს შორის მოლაპარაკების შედეგით. **მთავრობის ფორმირების მიზნით, მრავალ ქვეყნაში 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** — სახელმწიფოს მეთაურის მიერ არჩეული პარტია ან პარტიის ლიდერი, რომელმაც უნდა ჩამოაყალიბოს მთავრობა[330]. 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.[331] იმ ქვეყნებს შორის, სადაც ფორმალურად ვოტუმი მოთხოვნილია, ნდობის მისაღებად მრავალ ქვეყანაში საკმარისია ფარდობითი უმრავლესობა (ბელგია, იტალია), ხოლო ზოგიერთში აბსოლუტური უმრავლესობაა საჭირო (ესპანეთი, გერ-

მანია). ამისგან განსხვავებით, შვედეთში ნდობის მისაღებად საკმარისია იმის დამტკიცება, რომ აბსოლუტური უმრავლესობა არაა პრემიერ-მინისტრის წინააღმდეგი. პრაქტიკაში ეს გულისხმობს იმას, რომ პრემიერ-მინისტრი უმცირესობის მიერაც შეიძლება აირჩეს.[332] შესაბამისად, **განასხვავებენ 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.**[333]

ორპალატიან სისტემაში, როგორც წესი, მთავრობა ნდობას ქვედა პალატისგან იღებს. თუმცა, არსებობს გამონაკლისებიც, მაგ., იტალიაში მთავრობამ ნდობა ორივე პალატისგან უნდა მიიღოს.[334]

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 იმპიჩმენტი მხოლოდ დანაშაულს უკავშირდება.[335] **უმრავლესობასა და მთავრობას შორის მუდმივი თანხობის შენარჩუნება შეიძლება საპარლამენტო რეჟიმის მახასიათებლად იქნეს მიჩნეული.** თუ მათ შორის თანხმობა არაა, ეს იწვევს ერთ-ერთი მოთამაშის გავარდნას. პრაქტიკაში, პარლამენტის უფლებამოსილება — გადააყენოს მთავრობა, შეიძლება გამოყენებული იქნეს მხოლოდ უმცირესობის მთავრობის ან პარტიული სოლიდარობის დარღვევისას. 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 კოლექტიური უნდობლობის ვოტუმს პრემიერ-მინისტრის ან მთელი მთავრობის წინააღმდეგ და უნდობლობის ინდივიდიუალურ ვოტუმს ცალკეული მინისტრის წინააღმდეგ**[336]**.** 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*[337]. უნდობლობის პროცედურის შედეგია მთავრობის გადადგომა და ახალი მთავრობის ფორმირება ან პარლამენტის დათხოვნა და ვადამდელი

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, კრედიტებზე უარის თქმა. პასუხისმგებლობის სისტემატური დაყენება მთავრობის არასტაბილურობას იწვევს.[338]

საპარლამენტო არასტაბილურობა განსაკუთრებით გავრცელებული იყო XIX საუკუნესა და XX საუკუნის პირველ ნახევარში. სწორედ ამ პერიოდში შეიძინა პარლამენტარიზმმა ყველაზე მეტად უარყოფითი მნიშვნელობა, არასტაბილურობის სინონიმიც კი გახდა.[339] მუდმივი კრიზისები ხშირად იწვევდა მთავრობის პარალიზებას ან ხელს უწყობდა ფაშიზმის ლეგალურ მოსვლას.[340] 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 თვეს აღწევდა.[341] 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 გასამტკიცებლად ისე, რომ შენარჩუნდეს საპარლამენტო სისტემის ძირითადი თავისებურებები, მთავრობის პოლიტიკაზე საკანონმდებლო ზედამხედველობის ჩათვლით.[342] 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 კონ-

სტიტუციებში აისახა კიდეც. თუმცა, ეს რაციონალიზაცია მარცხით დასრულდა, არ გაამართლა რა პარლამენტის ზედმეტად გაძლიერებამ. გამუდმებული კრიზისები ხშირად იწვევდა მთავრობის პარალიზებას.[343] მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ პარლამენტისა და მთავრობის ურთიერთობის რაციონალიზაციის მეორე ტალღა დაიწყო. ამ შემთხვევაში, ევროპის კონტინენტის დიდი ქვეყნების მიზანი იყო, უზრუნველეყოთ სამთავრობო სტაბილურობა.[344] ომის შემდგომ, ხშირი კრიზისების თავიდან ასაცილებლად ძირეული ცვლილებები განახორციელეს დასავლეთ ევროპის სახელმწიფოებმა.[345]

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 წინასწარ-განზრახულად.** 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.[346]

რაციონალიზებული პარლამენტის უმძლავრესი იარაღია უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი.[347] 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 იქნეს 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.*[348]

სპეციალური ინსტიტუციური გარანტიები მიზნად ისახავდა მთავრობის საპარლამენტო ამბოხებისგან უფრო მეტ დაცვას, მთავრობის იმუნიტეტის გაზრდას პარლამენტის სანქციებზე.[349] რაციონალიზებული პარლამენტი აძლიერებს კაბინეტებს და იცავს მათ უნდობლობის საკითხის წამოჭრისგან, რომელმაც შეიძლება არასტაბილურობა გამოიწვიოს.[350]

დღეს არსებულ საპარლამენტო სახელმწიფოებში არსებობს როგორც ტრადიციული პარლამენტარიზმის სისტემები, ისე — რაციონალიზებული. კერძოდ, ბელგიაში, დანიაში, შვედეთში, ფინეთსა და ირლანდიაში მთავრობა გად-

ადგება, როდესაც მნიშვნელოვანი კანონპროექტი ვარდება პარლამენტში, მაშინაც კი, თუ, 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.*[351]

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, როგორიცაა, ბიუჯეტი, ფინანსები, ჩვეულების თანახმად, ნდობის საკითხის დასმად მიიჩნევა.[352] 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 პოლიტიკაზე გავლენის მოხდენის მნიშვნელოვან საშუალებას აძლევს.[353]

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 აღმსარულებელსაც აქვს უფლება, იგივე განახორციელოს.**[354]

პარლამენტის დათხოვნა შესაძლებელია, როდესა: ა) პარლამენტი ვერ ირჩევს მთავრობას (დიდი ხნის განმავლობაში ვერ მოხერხდა მთავრობის ფორმირება), ან ბ) პარლამენტი უნდობლობას უცხადებს მთავრობას. ორივე შემთხვევაში სახელმწიფოს მეთაური იღებს გადაწყვეტილებას, გადააყენოს მთავრობა, თუ დაითხოვოს პარლამენტი და დანიშნოს ახალი არჩევნები.[355] თუმცა **ბრიტანულ სისტემაში დაშლის უფლებამოსილება ვირტუალურად შეუზღუდავია და პრემიერ-მინისტრის პრეროგატივაა.**[356] **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.[357] მიუხედავად ამისა, ლოვო აცხადებს, რომ პარლამენტის დათხოვნა არაა საპარლამენტო სისტემისთვის ორგანული. მისი აზრით, ის ჯერ კონიუნქტურული და შემდეგ კი თეორიული ხასიათისაა.[358]

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

3.4.7. განსხვავებები საპრეზიდენტო და საპარლამენტო სისტემებს 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 შერწყმულია ერთმანეთთან.	საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლება ერთმანეთისგან განცალკევებულია.
აღმასრულებელი ხელისუფლების ბუნება	ერთმანეთისგან გამიჯნულია მთავრობისა და სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტები.	ერთმანეთისგან გამიჯნული არაა მთავრობისა და სახელმწიფოს მეთაური. სახელმწიფოს მეთაური იმავდროულად მთავრობის მეთაურია.
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 მეშვეობით.	აღმასრულებელი ხელისუფლება (პრეზიდენტი) პასუხისმგებლია მხოლოდ ხალხის წინაშე. პრეზიდენტი არჩეულია წინასწარ განსაზღვრული ვადით, რომლის განმავლობაშიც ის ვერ მოიხსნება თანამდებობიდან პოლიტიკური უთანხმოების გამო.
აღმასრულებელი ხელისუფლების პრეროგატივა საკანონმდებლოზე	მთავრობის მეთაურს შეუძლია დაშალოს პარლამენტი ან დაემუქროს პარლამენტს დაშლით.	პრეზიდენტს არ შეუძლია დაშალოს პარლამენტი.

3.5. შერეული (ნახევრად საპრეზიდენტო) რესპუბლიკა

3.5.1. შერეული (ნახევრად საპრეზიდენტო) რესპუბლიკის ზოგადი დახასითება

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 პრეზიდენციალიზმისა და ბრიტანული ძლიერი პრემიერ-მინისტრის კონცეფციები*[359].

ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მეცნიერული დამუშავება პირველად ფრანგმა მეცნიერმა დიუვერჟემ მოახდინა XX საუკუნის 80-იან წლებში[360]. **დიუვერჟეს ესსემ დაამკვიდრა ახალი ტერმინი და მანვე იწინასწარმეტყველა ახალი პოლიტიკური სისტემის გამოჩენა, რომელიც დომინანტი საკონსტიუციო ფორმა იქნებოდა ახალი დემოკრატიებისთვის.** მართლაც, აღნიშნული დღეს აფრიკასა და პოსტკომუნისტურ ქვეყნებში საკმაოდ გავრცელებული მმართველობის ფორმაა.[361]

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.**[362] 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 არა აქვს კაბინეტის ფორმირების დისკრეცია ან პარლამენტის დაშლის უფლებამოსილება, დიუვერჟეს კონცეფციით, მისი ძალაუფლება „საკმაოდ მნიშვნელოვნად" შეიძლება ჩაითვალოს, თუკი მას პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონს 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.[363]

3.5.2. შერეული (ნახევრად საპრეზიდენტო) რესპუბლიკის კლასიფიკაცია

დიუვერჟე, პრეზიდენტის კომპეტენციების მიხედვით, ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის რამდენიმე ტიპს გამოყოფს: **1. სისტემა „სიმბოლური პრე-**

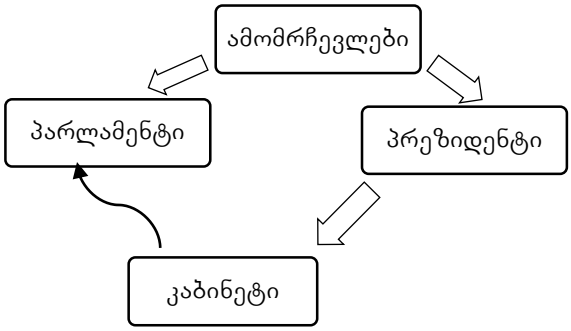
ზიდენტით“ (ავსტრია, ირლანდია, და ისლანდია); 2. სისტემა „სრული ძალაუ-ფლების მქონე პრეზიდენტით“ (საფრანგეთი); 3. სისტემა, პრეზიდენტისა და მთავრობის ბალანსით (ვაიმარის გერმანია, ფინეთი და პორტუგალია).[364] დიუ-ვერჟეს გარდა არაერთი მეცნიერი ნახევრად საპრეზიდენტო რეჟიმის გან-სხვავებულ ტიპებს გამოარჩევს. **მეცნიერთა ნაწილი შერეულ რესპუბლიკას ყოფს ნახევრად საპრეზიდენტო და ნახევრად საპარლამენტო რესპუბლიკებად. ნახევრად საპარლამენტოს უწოდებენ სისტემას, სადაც საკანონმდებლო ორ-განოს მეტი უფლებამოსილება აქვს, ვიდრე — აღმასრულებელ ხელისუფლებას. ხოლო ნახევრად საპრეზიდენტოს უწოდებენ იმ სისტემას, სადაც აღ-მასრულებელ ხელისუფლებას დომინანტი როლი აქვს.**[365]

პროფესორები, შუგარტი და კერი, იყვნენ პირველი მეცნიერები, რომლებმაც ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის სახეებს შორის უფრო მეტად სისტემურ განსხვავებებს მიაქციეს ყურადღება. **თანამედროვე სამეცნიერო ლიტერა-ტურაში ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის ქვეყნების კლასიფიკაციისათვის ყველაზე მეტად შუგარტისა და კერის მიერ წარმოდგენილი კრიტერიუმები გამ-ოიყენება. ისინი გამოყოფდნენ ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის ორ ტიპს: პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად და საპრეზიდენტო-საპარლამენტოს. შუგარ-ტისა და კერისათვის პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად და საპრეზიდენტო-საპარლამენტოს შორის მთავარი განსხვავება მდგომარეობს იმაში, რომ პრემი-ერი-პრეზიდენტთან ერთად სისტემაში პრეზიდენტს აქვს მთავრობის ფორმირებაში გარკვეული როლი, მაგრამ პრემიერ-მინისტრი და კაბინეტი ექსკლუზიურად საპარლამენტო უმრავლესობის წინაშეა ანგარიშვალდებული (ანუ მთავრობის გადაყენების უფლებამოსილებას ფლობს პარლამენტი და არა პრეზიდენტი), მაშინ, როდესაც საპრეზიდენტო-საპარლამენტოში პრემიერ-მინისტრი და კაბინეტი ორმაგად — პრეზიდენტისა და საპარლამენტო უმრავ-ლესობის წინაშეა პასუხისმგებელი (პრეზიდენტსაც და პარლამენტსაც აქვს მთავრობის გადაყენების უფლებამოსილება).**[366]

საპარლამენტო სისტემაში საკანონმდებლო ორგანო ირჩევს და თავადვე გადააყენებს კაბინეტს. საპრეზიდენტო სისტემაში პრეზიდენტი ირჩევს და პრიზიდენტივე გადააყენებს კაბინეტს. ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში კი სახელმწიფო ინსტიტუტი, რომელიც ირჩევს მთავრობას, არაა ის ორგანო, რო-მელიც გადააყენებს მას. **პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად სისტემაში პრე-ზიდენტი ირჩევს პრემიერ-მინისტრს, მაგრამ კაბინეტის დათხოვნის უფლებამოსილება მხოლოდ კანონმდებლის ხელშია.** ის ფაქტი, რომ პრეზიდენ-ტი ვერ უზრუნველყოფს თავისთვის სასურველი კაბინეტის შენარჩუნებას, ზღუდავს პრეზიდენტის რეალურ ძალაუფლებას პრემიერ-მინისტრის არჩევი-სას. დანიშვნის შემდეგ კაბინეტი ექვემდებარება პარლამენტს და არა პრე-ზიდენტს. 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. **საპრე-ზიდენტო-საპარლამენტო სისტემაში კაბინეტი პასუხისმგებელია როგორც პრეზიდენტის, ისე პარლამენტის მიმართ.**[367]

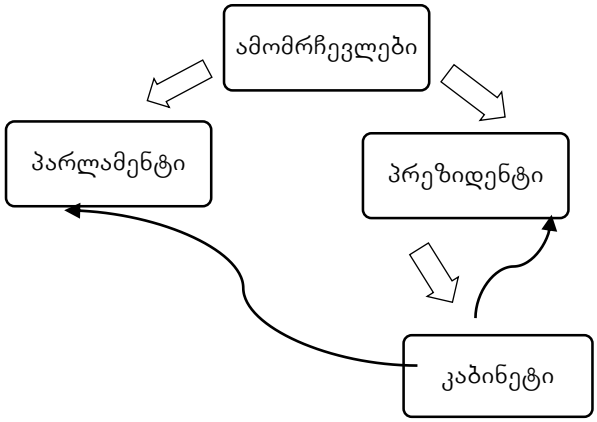
მოცემული სქემები მიუთითებს მთავრობის ფორმირებისა და მოხსნის უფლებამოსილებებზე.

სქემა 3
პრემიერი-პრეზიდენტთან ერთად



სწორი ისარი მიუთითებს საკონსტიტუციო ორგანოს ფორმირების წყაროს (ვინ ახდენს ამ ორგანოს ფორმირებას). კლაკნილი 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 აღმასრულებელ ხელისუფლებას ჰყავს ორი მეთაური: პრეზიდენტი და პრემიერ-მინისტრი, ამასთან, მათ შორის კომპეტენციები ნათლად გამიჯნული არაა. შერეული რესპუბლიკების კონსტიტუციებში, აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან თანამშრომლობის მხრივ, კონსტიტუციის ორაზროვნება წარმოადგენს ამ სისტემის „დაბრკოლების ლოდს". პორტუგალიისა და ვაიმარის რესპუბლიკის მაგალითზე შეიძლება ითქვას, რომ მთავარი გამოწვევა სახელმწიფოს და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურებს შორის კომპეტენციის ნათელი გაუმიჯნაობაა.[368]

ამ სისტემაში პრეზიდენტი დომინანტ როლს ასრულებს, თუ მას პარლამენტის მხარდაჭერა აქვს. აღმასრულებელ ძალაუფლებას ახორციელებს პრეზიდენტი, მაგრამ პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებელია მთავრობა. პრემიერი კრიზისულ შემთხვევაში ასრულებს დამცავი „ფარის" როლს, რომელიც პრეზიდენტს პოლიტიკური დარტყმებისგან იცავს. თუ აღმასრულებელი ხელისუფლების ეკონომიკურმა პოლიტიკამ მარცხი განიცადა, პრეზიდენტს შეუძლია პრემიერ-მინისტრი მსხვერპლად შესწიროს პარლამენტს, ცხადია, თუ შეძლებს პრემიერის ბრალეულობაში პარლამენტის დარწმუნებას.[369]

სახელმწიფოს მეთაური ფორმალურად განცალკევებულია მთავრობისგან, მაგრამ ფაქტობრივად ის წარმართავს მთავრობის საქმიანობას. **მთავრობის ფრანგული მოდელი მინისტრთა საბჭოსა და მინისტრთა კაბინეტს ითვალისწინებს.** *მინისტრთა საბჭო არის მთავრობის სხდომა პრეზიდენტის თავმჯდომარეობით. მინისტრთა კაბინეტის სხდომები იშვიათად იმართება, საბჭოსი კი — ყოველ კვირა, რაც იმას ნიშნავს, რომ პრეზიდენტი მთავრობის საქმიანობაში ასრულებს მთავარ როლს, მინისტრთა კაბინეტი კი მეორეხარისხოვან საკითხებზე იკრიბება*[370]. განსაკუთრებულ ყურადღებას იმსახურებს პრეზიდენტის მიერ საგანგებო უფლებამოსილებების განხორციელება. იგი ერთპიროვნულად წყვეტს, არსებობს თუ არა საგანგებო მდგომარეობა ქვეყანაში. გამოაცხადებს რა ამგვარ მდგომარეობას, პრეზიდენტის ლეგალური „დიქტატურა" იწყება. თუ პალატები და მთავრობა ვერ ასრულებს დაკისრებულ მოვალეობას, პრეზიდენტი უფლებამოსილია მათ ნაცვლად მიიღოს გადაწყვეტილებები, შეუძლია გადააყენოს მთავრობა და თავადვე განახორციელოს აღმასრულებელი ძალაუფლება.[371] სახელმწიფოს მეთაურის მნიშვნელოვან ბერკეტს საკანონმდებლო ორგანოს გვერდის ავლით რეფერენდუმზე კანონპროექტის გატანის უფლება წარმოადგენს. რეფერენდუმზე პროექტის მოწონების შემთხვევაში, პრეზიდენტი ხელს აწერს და აქვეყნებს კანონს. ნორმათშემოქმედებითი 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 კანონშემოქმედებითი უფლებამოსილება). რუსეთში პრეზიდენტს დეკრეტების გამოცემის ფართო კომპეტენცია აქვს, ხოლო პრემიერი-

პრეზიდენტთან ერთად სისტემაში პრეზიდენტს არა აქვს ვეტო, ან სუსტი ვეტო აქვს, რაც პარლამენტის კომპეტენციას ზრდის.[372] **შუგარტი და კერი პრეზიდენტი-პარლამენტთან ერთად სისტემის დემოკრატიულობას ეჭქვეშ აყენებენ.** ასეთი სისტემა არსებობდა გერმანიაში ე.წ. ვაიმარის რესპუბლიკაში (1919-1933), რაც ფაშიზმის მოსვლით დასრულდა, დღეს მოცემულია რუსეთის ფედერაციის რესპუბლიკასა და სხვა სახელმწიფოებში. **მიიჩნევენ, 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.**[373]

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.[374] პრეზიდენტს აქაც რჩება ბერკეტი. მას შეუძლია ნებისმიერი მიზეზით დაითხოვოს პარლამენტი, საფრანგეთში ერთადერთ აკრძალვას წარმოადგენს პარლამენტის დათხოვნის დაუშვებლობა მისი არჩევიდან 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 სეგმენტებად დაყოფამ — ერთი მხრივ, პრეზიდენტი და მეორე მხრივ, კაბინეტი პარლამენტის მხარდაჭერით, შეიძლება წარმოშვას კრიზისი, თუკი ამ დროს ერთ-ერთი ან ორივე მხარე უგულებელყოფს ერთმანეთის უფლებებს. **კოჰაბიტაცია ხშირად განისაზღვრება, როგორც „აღმასრულებელი დაყოფილი საკუთარი თავის წინააღმდეგ“.**[375] პრეზიდენტს არ გააჩნია საკმარისი უფლებამოსილებები, რომ დამოუკიდებლად განახორციელოს აღმასრულებელი ძალაუფლება, მაგრამ საკმარისი აქვს იმისთვის, რომ თავისი უფლებამოსილებების პრემიერ-მინისტრის წინააღმდეგ გამოყენებით კრიზისი გამოიწვიოს. როგორც წესი,

ასეთ შემთხვევაში პრეზიდენტი უკან იხევს 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.**[376]

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

3.6. მმართველობის ფორმების მარტივი გამიჯვნის წესი

მმართველობის ფორმებს შორის განსხვავება შეიძლება მარტივად ჩამოვაყალიბოთ 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.[377]

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 ძალაუფლების 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 თანამოზიარენი 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 საუკენეში ვხვდებით ქართული პარლამენტარიზმის პირველ ჩანასახსა და ძალაუფლების 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 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 შემოჰქონდა. 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 არსებობის 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 უზენაესი საბჭო, რომელმაც საქართველოში მეორედ საპარლამენტო რესპუბლიკას მისცა დასაბამი. ვინაიდან მას ჯერ არ ჰქონდა საკუთარი კონსტიტუცია, საბჭომ 1978 წლის კონსტიტუციაში შეიტანა ცვლილებები. პირველ ხანებში, სახელმწიფოს მეთაურის ფუნქციას უზენაესი საბჭოს თავჯდომარე ითავსებდა, ხოლო საბჭოს, 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 საბჭოს (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. **შეიძლება 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".[378] 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 მეთაურადაც 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 მბრძანებელი, მამა, პატრიარქი"*[379]. 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 მიეკუთვნოს, თუმცა პრეზიდენტის სასარგებლოდ დარღვეული წონასწორობით.**[380]

საქართველოს პრეზიდენტი იყო საქართველოს სახელმწიფოსა და აღ-მასრულებელი ხელისუფლების მეთაური, წარმართავდა და ახორციელებდა სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას, უზრუნველყოფდა ქვეყნის ერ-თიანობასა და მთლიანობას, სახელმწიფო ორგანოთა საქმიანობას კონსტიტუ-ციის შესაბამისად. საქართველოს პრეზიდენტი იყო საქართველოს უმაღლესი წარმომადგენელი საგარეო ურთიერთობებში და უმაღლესი მთავარსარდალი. **საპრეზიდენტო რესპუბლიკის კონცეფციის შესაბამისად, მთავრობა არ იყო დამოუკიდებელი ორგანო, იგი პრეზიდენტის სათათბიროს წარმოადგენდა.**

საქართველოს პარლამენტი იყო ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც ახორციელებდა საკანონმდებლო ძალაუფლება, გან-საზღვრავდა ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმარ-თულებებს, კონსტიტუციით განსაზღვრულ ფარგლებში კონტროლს უწევდა მთავრობის საქმიანობას და ახორციელებდა სხვა უფლებამოსილებებს. სასა-მართლო ხელისუფლება კი ხორციელდებოდა საკონსტიტუციო კონტროლის, მართლმსაჯულების და კანონით დადგენილი სხვა ფორმების მეშვეობით.

პრეზიდენტს არ ჰქონდა პარლამენტის დათხოვნის უფლება, ხოლო პარ-ლამენტი უფლებამოსილი იყო, იმპიჩმენტის წესით გადაეყენებინა პრეზიდენტი. თუმცა იმპიჩმენტის პროცედურის სირთულის გამო, ეს თითქმის შეუძლებელი იყო. სამივე შტოს ერთმანეთისგან მკაფიო გამიჯვნის მიუხედავად, ისინი ვერც აბსოლუტურად იზოლირებულად მოქმედებდნენ. დიდი იყო იმ უფლებამოსილე-ბათა წრე, რომელიც ხელისუფლების ორივე შტოს მონაწილეობით უნდა განხ-ორციელებულიყო. კერძოდ:

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

ბ) საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება პრეზიდენტსაც ჰქონდა, რაც დამახასიათებელი არაა არც საპრეზიდენტო და არც საპარლამენტო რესპუ-ბლიკებისთვის და არღვევდა წონასწორობას პრეზიდენტის სასარგებლოდ. უფრო მეტიც, პრეზიდენტი უფლებამოსილი იყო, მოეთხოვა განსაკუთრებული უფლებები საკანონმდებლო პროცესში, როგორიცაა, კანონპროექტის რიგგა-რეშე განხილვის უფლება;

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

დ) მინისტრებს ნიშნავდა პრეზიდენტი პარლამენტის თანხმობით, მაგრამ ათ-ავისუფლებდა ერთპიროვნულად;

ე) საერთაშორისო ხელშეკრულებების დადების, ელჩებისა და დიპლომატი-ური წარმომადგენლების დანიშვნისა 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 დამოკიდებუ-

ლი. 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 წარმოშობის შემთხვევაში იქმნებოდა ჩიხური მდგომარეობა — პრეზიდენტი ვერ დაითხოვდა პარლამენტს, პარლამენტი ვერ გადააყენებდა პრეზიდენტს. ჩიხის დაძლევა კი, როგორც წესი, კონსტიტუციის დარღვევის ხარჯზე ხორციელდებოდა.[381]

გარდა ამისა, აღმასრულებელი ხელისუფლების შებოჭვას 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 აღმასრულებელი ორგანოს — მთავრობის შექმნა, სამი განშტოების დამატებით ჩამოყალიბდა სახელმწიფოს მეთაურის ხელისუფლება, პრეზიდენტის სახით.[382] ცვლილებების შედეგად პრეზიდენტი გახდა არა აღმასრულებელი ხელისუფლების, არამედ სახელმწიფოს მეთაური და ამავე დროს, პრემიერ-მინისტრთან ერთად ხელმძღვანელობდა აღმასრულებელ 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. პარლამენტს მთავრობის ნდობაზე უარის თქმა შეიძლება მეტისმეტად მძიმედ დასჯდომოდა. შესაბამისად, **მთავრობის ფორმირებაში პარლამენტის როლი ფორმალური იყო.**

მართალია, პრეზიდენტი გამიჯნული იყო მთავრობისგან, მაგრამ ჰქონდა უფლებამოსილი, ნებისმიერ დროს მოეწვია და თავმჯდომარეობა გაეწია 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 თანახელმოწერა. **კონსტიტუციის 2004 წლის რედაქციით, პრეზიდენტი აღჭურვილი იყო უფლებამოსილებით, ნებისმიერ საკითხზე გამოეცა ბრძანებულება.** ასეთი უფლებამოსილებით სარგებლობენ რუსეთის, სომხეთისა და ყირგიზეთის პრეზიდენტები.[383]

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 იყო[384].

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 პირის დანიშვნაში. იგი თანხმობას აძლევდა მთავრობას საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის პარლამენტში 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 ითხოვდა[385]. აღსანიშნავია, რომ პრემიერი აღმასრულებელი ძალაუფლების განხორციელებისას კანონმდებლობით შეზღუდული არ იყო. პრეზიდენტის მსგავსად, მასაც ნებისმიერ სამთავრობო საკითხზე ჰქონდა კომპეტენცია, თუმცა მისი პოლიტიკური აქტივობის ფარგლებს მაინც პრეზიდენტი განსაზღვრავდა[386]. 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 ძალაუფლების განხორციელებაში პრეზიდენტს შესცილებოდა. აქ წარმოიშობა ცნობილი „კოაბიტაცი-

ის“ (*cohabtition*) 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, უგულებელეყო 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 საკონტიტუციო ცვლილებების შემდეგ

4.3.1. პრეზიდენტის სტატუსი

2004 წლით დამკვიდრებული მოდელის ყველაზე პრობლემური საკითხი პრეზიდენტის დაუბალანსებელი უფლებამოსილებები იყო. **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 ძალაუფლებით 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, აეკრძალა პარტიული თანამდებობის დაკავება.**

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 ცერემონიულ 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 ნდობა-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 უფლებამოსილება.

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 საგარეო საქმეთა სამინისტრო მას არ ექვემდებარება. აღსანიშნავია, რომ **პრეზიდენტს აკისრია საგარეო წარმომადგენლობის უფლებამოსილება, მაგრამ საგარეო პოლიტიკის განმსაზღვრელი ორგანო მთავრობაა.** ამ შემთხვევაში პრობლემური ხდება მათ შორის კომპეტენციების გამიჯვნის საკითხი. ამგვარი მოწესრიგების მქონე სახელმწიფოებში ხშირად სადავოა, 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. მსგავსი დაძაბულობა იყო ევროასოცირების ხელშეკრულების ხელმოწერის შემთხვევაში საქართველოშიც.

4.3.4. პრეზიდენტი, როგორც უმაღლესი მთავარსარდალი

პრეზიდენტი კვლავ რჩება საქართველოს სამხედრო ძალების უმაღლეს მთავარსარდლად. **საომარი მდგომარეობის გამოცხადება და გაუქმება, საომარი მდგომარეობის დროს აქტების გამოცემა პრეზიდენტის დისკრეციული უფლებამოსილებაა, რომელსაც არ სჭირდება მთავრობასათან 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. ეროვნული თავდაცვის საკითხებზე კომპეტენციებს იყოფენ თავდაცვის სამინისტრო და პრეზიდენტი, თუმცა პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებელობა 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 თანახელმოწერას გულისხმობს, რის გარეშეც პრეზიდენტის აქტებს იურიდიული ძალა არ გააჩნია.** საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით, საკონსტიტუციოსამართლებრივ პრაქტიკაში კონტრასიგნაციას ექვემდებარება სახელმწიფოს მეთაურის იმ უფლებამოსილებათა რეალიზაცია, რომელიც გარკვეულწილად აღმასრულებელი ძალაუფლების განხორციელებას უკავშირდება.[387] 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, ის საკითხებია, რომლებიც საკონსტიტუციო სამართლის პრაქტიკაში ცნობილია, როგორც „უშუალოდ სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებები".[388]

4.3.6. მთავრობის სტატუსი

2010 წელს განხორციელებული საკონსტიტუციო რეფორმის ერთ-ერთ უმთავრეს მიზანს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში მთავრობის, როგორც აღმსარულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოს, საკონსტიტუციო რეგლამენტაცია წარმოადგენდა.[389] **მთავრობის ფორმირებას უშუალოდ პარლამენტი ახდენს და პასუხისმგებლობაც მის წინაშე ეკისრება. ამასთან, მთავრობა გათავისუფლდა ორმაგი დაქვემდებარებიდან, იგი აღარ არის პრეზიდენტის წინაშე პასუხისმგებელი.**[390]

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.[391]

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.[392]

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 პარლამენტის მიერ ხელახალი ნდობის გამოცხადებას.

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 კიდეც. 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, — ეს საპარლამენტო კონტროლში ოპოზიციის როლს აკნინებს.**[393]

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 მახასიათებლები.[394] საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლით გათვალისწინებულ უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმთან დაკავშირებით ვენეციის კომისიამ კონსტიტუციონალიზმის კონცეფციასთან შეუსაბამო რამდენიმე საკითხი გამოყო: **პროცედურული ეტაპების რაოდენობა; ვადები; კვორუმი; პრეზიდენტის როლი უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმში.**[395]

უნდობლობის გამოცხადების პროცესის შესაძლო ხანგრძლივობა ყველანაირ გონივრულ ვადას აღემატება — პროცესი შეიძლება 131 დღემდე გაგრძელდეს, ხოლო, თუ მას მოსდევს პარლამენტის რიგგარეშე არჩევნები (3 თვე) და ახალი მთავრობის შექმნა, ამას შესაძლოა მოჰყვეს 297 დღიანი პოლიტიკური კრიზისი.[396] ესოდენ ხანგრძლივ ვადებს არ იცნობს დემოკრატიული ქვეყნების კანონმდებლობა. გერმანიის ფედერალური რესპუბლიკის ძირიათადი კანონის მიხედვით, უნდობლობის გამოცხადების შესახებ წინადადების წარდგენასა და კენჭისყრას 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.[397] ასევე, კონსტიტუცია ითვალისწინებს მიზანშეუწონელ პროცედურულ ეტაპებს. უნდობლობის საკითხის აღძვრა ცალკე კენჭისყრას საჭიროებს, რაც უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ტრადიციულ

მექანიზმში არ არსებობს. 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 რაიმე რეალურ კომპეტენციას არ ფლობს.[398] აღნიშნული ზრდის პრეზიდენტის როლს, თუმცა ამცირებს პარლამენტის კომპეტენციას, ეჭვქვეშ აყენებს პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებელი მთავრობის არსებობის იდეას. როგორც პროფ. ბაბეკი შენიშნავს, **უნდობლობის პროცედურის მიზანი არა პრემიერ-მინისტრის, არამედ საქართველოს დაცვა უნდა იყოს.**[399] 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 კლასიკურ მმართველობის ფორმას.** ექსპერტები და მეცნიერები სხვადასხვა მოსაზრებას გამოთქვამენ იმის შესახებ, თუ რომელს შეიძლება მიეკუთვნოს წარმოდგენილი მოდელი. **ძირითადად, საუბარია შერეული მმართველობის ფორმასა და საპარლამენტო რესპუბლიკაზე. საპრეზიდენტო კი იმთავითვე გამოირიცხება პრეზიდენტის აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან ჩამოშორების გამო.**

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 ძალაუფლებით, კერძოდ, თავ-

დაცვისა და საგარეო ურთიერთობების სფეროში.[400] 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 შეუნარჩუნდა 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 უგულებელყოფის შემთხვევაში, პრეზიდენტს შეუძლია კრიზისი გამოიწვიოს, თუ იგი საკონსტიტუციო უფლებამოსილებების პრაქტიკაში რეალიზაციას ეცდება.*

საქართველოს 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 აცილებულია"*[401]. 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.

დამატებითი საკითხავი

ნორმატიული აქტები

1. საქართველოს კონსტიტუციის 46-ე, 51[1]-ე, 63-ე და 64-ე მუხლები, IV და IV[1] თავები

2. „მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონი

ლიტერატურა

1. პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ, კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 125-139, 215-236, 262-279, 297-305, 337-357, 487-499

2. დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, მეორე გამოცემა, თბილისი, 2014, 90-99

3. იზორია ლ., საპრეზიდენტო, საპარლამენტო თუ ნახევრადსაპრეზიდენტო? გზა დემოკრატიული კონსოლიდაციისკენ, თბილისი, 2010, 6-68

4. კვერენჩხილაძე გ., ქართული კონსტიტუციონალიზმის ნოვაციები: პრეზიდენტისა და მთავრობის კონსტიტუციური კონსტრუქცია და მიმართების თავისებურებები 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ჭრილში, 1-16, <http://conlaw.iliauni.edu.ge/wp-content/uploads/2013/10/kverenchxilaZe.pdf>

5. დემეტრაშვილი ა., მმართველობის ახალი სისტემის თავისებურებანი საქართველოში, წიგნში: სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე: საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, გ. ნოდიასა და დ. აფრასიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2013.

6. Carey J., Presidential versus Parliamentary Government, 91-118 <http://www.colorado.edu/ibs/eb/alston/psci4028/fall_2010/Presidential%20versus%20Parliamentary%20Government%20by%20Carey.pdf>

7. Shugart M., Semi-presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns, 2005, vol. 3, 323-351 <http://www.palgrave-journals.com/fp/journal/v3/n3/full/8200087a.html>

8. Shugart M., Carey J., Presidents and Assemblies Constitutional Design and Electoral Dynamics, New York, 1992, 18- 27, 55-75, 106-130

თავი 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 პროგრესული ნაბიჯი იყო, 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 შეუძლიათ. ადგილობრივი ორგანოები უფრო ეფექტურად წყვეტენ ლოკალური მნიშვნელობის საკითხებს, რადგან ადგილობრივი პრობლემების გადაჭრისას უფრო მეტად დაინტერესებულ სუბიექტებს წარმოადგენენ[402].

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

1.2. უნიტარიზმი
1.2.1. უნიტარიზმის ცნება

უნიტარიზმი მომდინარეობს ლათინური სიტყვიდან "unus" და სიტყვასიტყვით აღნიშნავს მოძრაობას, რომელსაც ერთიანობისკენ მივყავართ.[403] **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.[404] ამიტომ უნიტარიზმი არ ნიშნავს აუცილებლად მკაცრ ცენტრალიზაციას, იგი ორ ძირითად ნიშან-თვისებას გულისხმობს: 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.[405] **დეკონცენტრაციის მიზანი ცენტრალური ორგანოების განტვირთვაა.**

დეცენტრალიზაციის დროს უფლებამოსილება გადაეცემა ადგილობრივ ორგანოს, რომელიც გარკვეული ავტონომიის მქონე, სტრუქტურულად და ორგანიზაციულად დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირია. 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. ძალაუფლება ადგილზე ხორციელდება მკაცრად ცენტრალიზებული ფორმით, ძლიერია ცენტრალური ხელისუფლების პოზიციები და ადგილობრივი ხელისუფლება დამოკიდებული და დაქვემდებარებულია ცენტრალურ ხელისუფლებაზე, რაც არადემოკრატიული მმართველობის ფორმაა. ამ სახის სახელმწიფოები იშვიათია.

შედარებითი დეცენტრალიზაციის დროს ადგილზე ცენტრის მიერ დანიშნულ მოხელეებთან ერთად არსებობს არჩევითი ორგანოებიც, რისი მაგალითიც საფრანგეთის რესპუბლიკაა. საფრანგეთში ცენტრალური ხელისუფლების მიერ

დანიშნულ პრეფექტთან ერთად არსებობს უშუალოდ მოსახლეობის მიერ არჩეული მუნიციპალური ორგანოები, დეპარტამენტის საბჭოები. ეს შეიძლება განხილულ იქნას, როგორც დეკონცენტრაციისა და დეცენტრალიზაციის თანაარსებობა, თუმცა, აღსანიშნავია, რომ ადგილობრივი არჩევითი ორგანოების კომპეტენცია საგრძნობლად შეზღუდულია, ხოლო სამთავრობო ემისრები არა მხოლოდ ფართო ადმინისტრაციული უფლებამოსილებით არიან აღჭურვილნი, არამედ მუნიციპალური საბჭოს საქმეებში ჩარევის უფლებაც აქვთ.[406] 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 დევოლუციას 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 სფერო, 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 დევოლუცია ნელ-ნელა ფართოვდება. 2012 წელს „შოტლანდიის აქტში“ ცვლილების შეტანის შედეგად შოტლანდიას ფისკალური უფლებამოსილებები მნიშვნელოვნად გაეზარდა.[407]

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 ასამბლეას მარტოოდენ კანონქვემდებარე აქტების გამოცემის უფლება გადაეცა. თუმცა დევოლუცია გაფართოვდა უელსშიც. 2006 წელს გაერთიანებული სამეფოს „უელსის მთავრობის აქტით“, ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპის შესაბამისად, დაარსდა უელსის მთავრობა.[408] 2011 წელს ჩატარებული რეფერენდუმის შედეგად კი, უელსისათვის გადაცემული კომპეტენციის ფარგლებში, ასამბლეას კანონშემოქმედებითი უფლებამოსილებებიც მიენიჭა.[409]

ჩრდილოეთ ირლანდიის ტერიტორია საგანგებო კანონმდებლობით იმართება და მისი სტატუსი შოტლანდიისა და უელსის ავტონომიური სტატუსისგან გან-

სხვავდება. 1922-1972 წლებში ჩრდილოეთ ირლანდიაში „სტორმონტის 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.[410] ამის შემდეგ ჩრდილოეთ ირლანდიაში ცენტრალურმა ხელისუფლებამ არაერთხელ აღადგინა და გააუქმა დევოლუცია. 2007 წელს ჩრდილოეთ ირლანდიას მეხუთედ მიენიჭა ადგილობრივი მართვის უფლებამოსილებანი.

დიდი ბრიტანეთის დევოლუცია არის ლოკალური ორგანოებისთვის უფლებამოსილებათა ისეთი გადაცემა, როდესაც ცენტრალურ ხელისუფლებას მისი შეცვლა ნებისმიერ დროს შეუძლია. ფედერაციულ სახელმწიფოში ფედერაციის სუბიექტის უფლებამოსილებები განმტკიცებულია კონსტიტუციით, რომლის ცალმხრივად შეცვლის უფლება ფედერალურ ხელისუფლებას არა აქვს. დევოლუციის 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 რეცენტრალიზაციას, ამის თვალსაჩინო მაგალითია ჩრდილოეთ ირლანდია.[411]

1.2.5. ავტონომია

უნიტარიზმი ავტონომიის არსებობას არ გამორიცხავს. ავტონომიის ცნების მრავალი მნიშვნელობით გამოყენების მიუხედავად, **იგი ძირითადად ცენტრალური მთავრობის გავლენისაგან ტერიტორიული ერთეულის ნაწილობრივ დამოუკიდებლობასა და თავის გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხების საკუთარი პასუხისმგებლობით განხორციელებას გულისხმობს.[412]** ავტონომიის შედეგად სახელმწიფოს გარკვეული ნაწილი, მის სხვა ტერიტორიულ ერთეულებთან შედარებით, გაცილებით ფართო უფლებებითაა აღჭურვილი. **ავტონომია გულისხმობს ჯგუფის, როგორც უმცირესობის, აღიარებასა და მისი კოლექტიური უფლებების დაცვას.[413]** ამ დროს მხედველობაში მიიღება ისტორიული, ეკონომიკური ხასიათის თავისებურებანი, ასევე, კომპაქტურად დასახლებული დაჯგუფებები.[414] 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 მი-

უხედავად. ექსტერიტორიული ავტონომია ნაკლებადაა სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის ფორმა, რამდენადაც ეროვნულ ჯგუფებს უცხო ქვეყნის ტერიტორიაზე ტერიტორიული წარმონაქმნის გარეშე აძლევს საშუალებას, ისარგებლონ სოციალურ-კულტურული უფლებებით[415]. 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.[416] *უნიტარული სახელმწიფოს ტერიტორიულ ავტონომიებს წარმოადგენს ალანდის კუნძულები ფინეთში, გრენლანდია და ფარერის კუნძულები — დანიაში, მადეირასა და აზორის არქიპელაგი — პორტუგალიაში, კორსიკა — საფრანგეთში.* ზოგიერთ ავტონომიას თვითგამორკვევის უფლების უზრუნველსაყოფად და ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან სახელმწიფოს ერთიანობის შესანარჩუნებლად აქვს იმდენად ფართო კომპეტენცია, რომ მისი უფლებამოსილებები ფედერაციის სუბიექტის უფლებამოსილებებსაც კი აღემატება. 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 დადებითი მხარე გადაწყვეტილების მიღების სიმარტივეა. 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.[417] გარდა ამისა, უნიტარიზმში თუ ტერიტორიული ერთეულების მთავრობები გამოუცხადებენ ბოიკოტს ცენტრალური ხელისუფლების იურისდიქციას, სახელმწიფოებრიობა და სუვერენიტეტი არსებობას არ წყვეტს. ტერიტორიული მთლიანობის რღვევა არ იწვევს სახელმწიფოს ნების გამომხატველი ხელისუფლების მოსპობას. ფედერაციის დროს კი, თუკი ფედერაციის სუბიექტები შეწყვეტენ ცენტრალურ ხელისუფლებასთან ურთიერთობას, სახელმწიფოებრიობა ირღვევა.[418]

1.3. ფედერალიზმი

1.3.1. ფედერალიზმისზოგადი დახასიათება

იურიდიულ ლიტერატურაში ტერიტორიული მოწყობის ფორმებს შორის, **დეცენტრალიზაციის მაღალი ხარისხის გამო, ფედერალიზმი ყველაზე დემოკრა-**

ტიულ ფორმადაა მიჩნეული.[419] 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.[420] 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 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.[421] **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 დახასიათდეს, როგორც რთული საკავშირო სახელმწიფო, რომელიც ქვესახელმწიფოებრივი წარმონაქმნებისგან შედგება. 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.[422] **პრაქტიკულად, ერთ სუვერენულ სახელმწიფოში გაერთიანებულია რამდენიმე არასუვერენული სახელმწიფო[423].**

ფედერალიზმში არსებობს ხელისუფლების ორი დონე: საერთო ფედერალური ხელისუფლება და ფედერაციის სუბიექტების ხელისუფლება. ფედერაციის სუბიექტის ტერიტორია ორმაგი ზემოქმედების ობიექტია: მასზე ერთდროულად ვრცელდება როგორც ფედერაციის სუბიექტის, ისე ფედერალური ხელისუფლების კანონმდებლობა, თუმცა მათი კომპეტენციები გამიჯნულია.[424]

ფედერალურ სისტემაში ფედერაციის სუბიექტი მონაწილობს საერთოსახელმწიფოებრივი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, ფედერაციის სუბიექტების მოცულობისა და მოსახლეობის რაოდენობის მიუხედავად. ყველაზე ეფექტურად ფედერაციის სუბიექტების საკანონმდებლო ძალაუფლების განხორციელებაში მონაწილეობენ. **ყველა ფედერაციურ სახელმწიფოში არსებობს სპეციფიკური ორგანო — პარლამენტის ზედა პალატა, რომლის მოვალეობაც ფედერაციის სუბიექტების წარმომადგენლობის უზრუნველყოფაა.** დაკომპლექტების პროცესში, ყველაზე ნაკლებმნიშვნელოვანი ერთეულების პარიტეტის დაცვის მიზნით, ფედერაციის სუბიექტების წარმომადგენლობა თანასწორია. უფლებამოსილების თვალსაზრისით, ფედერ-

აციულ 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).[425]

აღმასრულებელი ძალაუფლების განხორციელებაში მონაწილეობა არის შედარებით ირიბი და სუსტი. თუმცა მაღალი დონის მოხელეების დანიშვნისას შესაბამისი პროპორციით უნდა იყოს წარმოდგენილი ყველა მიწა (გერმანია). სხვა ფედერალურ უწყებებში მომუშავე პირები უნდა აიყვანონ იმ მიწიდან, სადაც მოქმედებენ ეს უწყებები. მნიშვნელოვანი კვოტა მოდის რეგიონებისათვის სასამართლო ხელისუფლებაშიც.[426] საკონსტიტუციო ცვლილებები დამტკიცებული უნდა იქნეს ფედერაციის სუბიექტების კვალიფიციური უმრავლესობის მიერ.[427]

1.3.2. კომპეტენციათა გამიჯვნა

ფედერაციულ სახელმწიფოში ცენტრისა და ფედერაციის სუბიექტების კომპეტენციები ერთმანეთისგან გამიჯნულია. განასხვავებენ ოთხი სახის უფლებამოსილებებს: 1. **ფედერაციის ექსკლუზიური უფლებამოსილება** — ეს იმ საკითხთა წრეა, რომელიც მხოლოდ ფედერალურ ხელისუფლებას ეკუთვნის. როგორც წესი, ასეთ სფეროებს მიეკუთვნება: ქვეყნის თავდაცვა, ფულადსაკრედიტო პოლიტიკა, საგარეო ურთიერთობები, ფედერალური ხელისუფლების ორგანიზაცია, საგადასახადო პოლიტიკის ძირითადი პრინციპები;[428] 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 განსაზღვრავს ამ საკითხებს მანამ, სანამ ცენტრალური ხელისუფლება არ გამოსცემს შესაბამის ნორმებს;[429] 4. **ნარჩენი უფლებამოსილება** — ნარჩენ უფლებამოსილებად მიიჩნევა ყველა ის უფლებამოსილება, რომელიც ზემოაღნიშნულ სამში არ შედის. ნარჩენი უფლებამოსილება ძირითადად ფედერაციის სუბიექტებისთვისაა მიკუთვნებული.

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.[430]

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.[431]

1.3.4. ფედერალური ერთიანობის გარანტიები

მრავალი სუბიექტის არსებობას, დადებით მომენტებთან ერთად, უარყოფითი მხარეებიც აქვს, ტერიტორიული ერთეულების დეზინტეგრაციისა და სახელმწიფოს დაშლის სახითაც კი. ამიტომ **ფედერაციული სახელმწიფოს არსებობისთვის სასიცოცხლოდ აუცილებელია ცენტრალისტური ელემენტების არსებობა.** ფედერალური სახელმწიფოს ერთიანობის უზრუნველმყოფ ექვს ძირითად პრინციპს გამოყოფენ, ესენია: *1. სეცესიის (გამოყოფის) აკრძალვა; 2. უფლება-მოვალეობის მოცულობის ცალმხრივად შეცვლის დაუშვებლობა; 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.*[432] **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 (მაგ., შვეიცარია).[433] ფედერალიზმი ბოჭავს ცენტრალური ხელისუფლების ტირანიას[434], 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 გამომხატველი ხელისუფლების კვდომას. **ფედერაციის დროს, თუკი ფედერაციის სუბიექტები შეწყვეტენ ცენტრალურ ხელისუფლებასთან ურთიერთობას, სახელმწიფოებრიობა ირღვევა.** სწორედ ამის გამო გაერთიანებულმა სამეფომ უარი თქვა ფედერალიზმზე და გამოიყენა დევოლუციის იდეა[435]: 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 ფედერაციულ სახელმწიფოში შეინიშნება ცენტრალისტური რეფორმების გატარება.

ცნობილია, რომ ოკუპანტებმა გერმანიის ფედერალიზაცია მისი დასუსტების მიზნით განახორციელეს[436], თუმცა გერმანიამ შემდგომ ცვლილებები შეიტანა კონსტიტუციაში. დღეს ეკონომიკასა და ფინანსებში ფედერალური სახელმწიფო ახალ როლს ასრულებს, რომელიც 1949 წლის კონსტიტუციით გათვალისწინებული არ იყო[437]. მსგავსი ტენდენციები შეინიშნება სხვა ფედერაციულ სახელმწიფოებშიც. ფედერალიზმის ახალი ტიპი — **კოოპერაციული ფედერალიზმი** წარმოიშვა მას შემდეგ, რაც დადგინდა, რომ შეუძლებელია საკითხების მკვეთრი განცალკევება, საჭიროა კოოპერაცია და შეთანხმებულობა[438].

1.3.7. ფედერალიზმის განმასხვავებელი ნიშნები

ტერიტორიული ერთეულები ფართო უფლებამოსილებით სარგებლობენ დეცენტრალიზებულ უნიტარულ სახელმწიფოშიც. დეცენტრალიზაცია მეტნაკლებად დამახასიათებელია როგორც უნიტარული, ისე ფედერაციული სახელმწიფოსთვის, მაგრამ სხვაობა დეცენტრალიზაციის ხარისხში, კომპეტენციის მოცულობასა და პოლიტიკურ დამოუკიდებლობაშია. უნიტარული დეცენტრალ-

იზაცია 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 ფედერაცის სუბიექტები თანასწორები არიან და არც ერთი ფლობს მათი ურთიერთობის ცალმხრივად შეცვლის უფლებას.[439] ადგილზე წარმოდგენილი არაა ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენელები. 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. ეს 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 აქვთ, 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 აღემატებოდეს, მაგრამ განმასხვავებელი ნიშანი მათ შორის ისაა, რომ მათ ნაკლებად ეკითხებათ სახელმწიფოს საერთო ბედი[440];

4. ძალაუფლების ვერტიკალური გამიჯვნის 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.[441] 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.[442]

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.[443]

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 ფედერალიზმია, რადგან მისგან მთელი რიგი მახასიათებლებით განსხვავდება. 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 ფორმა ვერ გაიგივდება 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.[444] 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 მიმღები დამფუძნებელი ძალაუფლებით, თუმცა სტატუტის მიღების წესი ჩვეულებრივი საკანონმდებლო აქტის მიღების წესისაგან განსხვავდება. რეგიონის სტატუტი 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.[445] რეგიონალიზმში ავტონომიები სახელმწიფოს მიერ აღიარებული და შექმნილია და ისინი სახელმწიფოს დამაარსებელი სუბიექტები არ არიან.[446] გარდა ამისა, რეგიონალიზმი ფედერალიზმისგან განსხვავდება იმ თვალსაზრისითაც, რომ ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენლობითი ორგანო, პარლამენტის ზედა პალატა — სენატი აღჭურვილი არაა ფართო უფლებამოსილებებით. მას ნაკლებად ეკითხება საერთო-სახელმწიფოებრივი საკითხების გადაწყვეტა[447]. არც იტალიისა და არც ესპანეთის კონსტიტუცია არ მოითხოვს რეგიონების პირდაპირ მონაწილეობას კონსტიტუციის გადასიჯვის პროცესში.[448]

ესპანეთში პირველი და მეორე დონის სტატუტების მიღების განსხვავებული პროცედურები არსებობს, თუმცა საერთო მახასიათებელი ისაა, რომ სტატუტის მიღებაში ჩართულია როგორც ადგილობრივი, ისე ცენტრალური ხელისუფლება. იგი არაა ცალმხრივი აქტი და შესაბამისად, არც მისი ცალმხრივად გაუქმება შეიძლება. სწორედ ამით განსხვავდება რეგიონალიზმი დეცენტრალიზებული უნიტარიზმისგან. მაგ., გაერთიანებულ სამეფოში დევოლუციის პრო-

ცესი მთლიანად ცენტრალურ ხელისუფლებაზეა დამოკიდებული, იგი უფლებამოსილია ცალმხრივად გააუქმოს 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.[449] 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.[450] ამიტომ ტერიტორიული მოწყობის ასიმეტრიულობა რეგიონალიზმისთვის ორგანულ ფორმადაც შეიძლება იქნეს მიჩნეული.

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 თავისი კომპეტენციის ფარგლებში უფლებამოსილია მიიღოს 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 გამოსცეს საბაზისო ჩარჩო კანონები, მათ შორის, ავტონომიის განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებულ საკითხებზე.**

ავტონომიურ გაერთიანებასა და სახელმწიფოს ან ავტონომიურ გაერთიანებებს შორის დავას საკონსტიტუციო სასამართლო წყვეტს.

უფლებამოსილების არსებობას აზრი არ ექნებოდა, თუ რეგიონებს ფინანსური სახსრები არ მიეცემოდათ. რეგიონებს აქვთ საკუთარი ფინანსური რესურსები, რაც გამოიხატება საკუთარი გადასახადების არსებობაში, საერთოსახელმწიფოებრივი 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 ხორციელდება ადმინისტრაციული ზედამხედველობა, რაც ფედერალური წესრიგისთვის მიუღებელია.** რეგიონებში, თავის მხრივ, არსებობს ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულები, რაც ქვეყანაში სამდონიანი სახელისუფლებო სისტემის არსებობას განაპირობებს.

1.4.5. ტერიტორიული მოწყობის გამიჯვნის სქემა

	უნიტარიზმი	**რეგიონალიზმი**	**ფედერალიზმი**
ტერიტორიული ერთეულის სტატუსი	დადგენილია ცენტრალური ხელისუფლების მიერ.	დადგენილია ცენტრალური ხელისუფლების მიერ, თუმცა ორმხრივი მონაწილეობით. რეგიონები არაა აღჭურვილი კონსტიტუციის მიმღები დამფუძნებელი ძალაუფლებით, მათ მიერ შემუშავებული სტატუტები ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან დამტკიცებას საჭიროებს.	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 შესაძლოა ჰყავდეთ დამოუკიდებელი სასამართლო ხელისუფლებაც.
ტერიტორიული 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 არა აქვთ, გავლენა მოახდინონ ქვეყნის მართვაზე.	ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენლობითი ორგანო, პარლამენტის ზედა პალატა 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 გადასიჯვის პროცესში.	საკონსტიტუციო ცვლილებები დამტკიცებული უნდა იქნეს ფედერაციის სუბიექტების კვალიფიციური უმრავლესობის მიერ.

2. საქართველოს ტერიტორიული მოწყობა[451]

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 ცვლიდა[452].

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 მოიკრებდა, სახელმწიფოს ფედერალური სტრუქტურება შეიძლება ზიანის მომტანი ყოფილიყო. საკონსტიტუციო კომისიის სხდომაზე სწორედ ამ დროს წარმოთქვა ი. ბარათაშვილმა ცნობილი სიტყვები: „მე დღეს ვუჭერ მხარს უნიტარულ სახელმწიფოს, თუმცა ფედერალისტი ვარ“[453]. 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“[454].

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 აფხ-

აზეთის 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“.[455]

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“. ამიტომაც, ზოგიერთი კონსტიტუციონალისტის აზრით, 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 ერთეულები[456]. 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 გამ-

იჯვნა, 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 ნიშნით შექმნილია სამი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული — აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა, აფხაზეთის ავტონომიური რეპუბლიკა და ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე შექმნილი დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული. რაც შეეხება დანარჩენ საქართველოს, აქ 1993 წლიდან ადმინიტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფა განხორციელდა. რაიონები და ქალაქები ცხრა მხარედ გაერთიანდა, რომელთა უმეტესობის საზღვრები ისტორიულ საზღვრებს დაემთხვა. დამკვიდრდა სახელმწიფო რწმუნებულის ინსტიტუტი. რწმუნებულს ადგილზე საერთოსახელმწიფო 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 ტერიტორიული მოწყობის იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ განსაზღვრას. ამის გამო პრეზიდენტის შემდგომი ბრძანებულებებით მოხდა აღნიშნული ხარვეზების გამოსწორება, თუმცა შინაარსობრივად იგივე დარჩა.[457]

2.3.2. სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორი

ამჟამად, 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილების შემედეგ, ქვეყნის ცხრა ისტორიულ-გეოგრაფიულ რეგიონში – მცხეთა-მთიანეთში, შიდა ქართლში, კახ-

ეთში, 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**[458]**, 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 ნუსხასა და საჯარო 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.[459]

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 განხორციელებულა, არ არსებობს რწმუნებულის ძალაუფლების დამაბალანსებელი საპირწონე ორგანო, სახელმწიფო რწმუნებულის ინსტიტუტი რეგიონული ძალაუფლების ერთი პირის ხელში კონ-

ცენტრირების 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 ჩამოუვარდეს. **მისი სტატუსი იმდენად ეკლექტურია, რომ პრაქტიკულად შეუძლებელია საზღვარგარეთის ქვეყნებში ჩამოყალიბებული ტერიტორიული ერთეულის რომელიმე ფორმად იქნას მიჩნეული.**[460]

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 კონსტიტუციური კანონისგან სულ ოდნავ განსხვავდება. 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 მიკუთვნებული საკითხებია:

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

ბ) აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს არჩევნების ჩატარება;

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

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

ე) ადგილობრივი მნიშვნელობის ბიბლიოთეკები და მუზეუმები;

ვ) ტურიზმი, კულტურა და სპორტი;

ზ) ადგილობრივი მნიშვნელობის მშენებლობა და ურბანული განვითარება;

თ) ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზები და სხვა კომუნიკაციები;

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

კ) სოფლის მეურნეობა და სამონადირეო საქმე;

ლ) სურსათი და საკვები პროდუქტების ხარისხის კონტროლი;

მ) ბაზრობები, ბაზრები და გამოფენები;

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

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

პ) აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ქონების მართვა და განკარგვა;

ჟ) აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკისათვის საჭირო საარქივო სამსახური;

რ) სატყეო მეურნეობის მართვა;

ს) სახანძრო დაცვა.

საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები მოცემულია საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლში. ამავე მუხლის თანახმად, ერთობლივ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები ცალკე განისაზღვრება, 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 რესპუბლიკისათვის საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებული უფლებამოსილებების დელეგირება. აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას არა აქვს უფლება, ნორმატიული აქტით მოაწესრიგოს საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავით გათვალისწინებული საკითხები; დაადგინოს ისეთი შეზღუდვები ან განახორციელოს ისეთი ღონისძიებები, 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 და უმაღლესი საბჭო

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 ა/რ-ის უმაღლესი საბჭო ახორციელებს შემდეგ ფუნქციებს: იღებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციას, აჭარის ა/რ-ის კანონებს; ამტკიცებს აჭარის ა/რ-ის ბიუჯეტს; აკონტროლებს აჭარის ა/რ-ის აღმასრულებელი ორგანოების მიერ აჭარის ა/რ-ის საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვას; ამტკიცებს აჭარის ა/რ-ის მთავრობის თავმჯდომარეს და მთავრობის შემადგენლობას მთავრობის თავმჯდომარის წარდგინებით; უფლებამოსილია

სრული შემადგენლობის ორი მესამედით უნდობლობა გამოუცხადოს აჭარის ა/რ-ის მთავრობას; ახორციელებს საქართველოს კანონმდებლობითა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციით მის კომპეტენციას მიკუთვნებულ სხვა უფლებამოსილებებს.

აჭარის ა/რ-ის 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 ა/რ-ის კანონის მიღებისათვის დადგენილი ხმათა უმრავლესობა. აჭარის ა/რ-ის კანონის პირვანდელი რედაქციით მიღებისათვის საჭიროა უმაღლესი საბჭოს სრული შემადგენლობის სამი მეხუთედის მხარდაჭერა.

საქართველოს პარლამენტი უფლებამოსილია, დადგენილების საფუძველზე, კონსტიტუციური წარდგინებით მიმართოს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს და მოითხოვოს აჭარის ა/რ-ის 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 ა/რ-ის 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 მინისტრებისგან. მთავრობა ანგარიშვალდებულია საქართველოს პრეზიდენტისა და უმაღლესი საბჭოს წინაშე. უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილების ცნობიდან 10 დღის ვადაში საქართველოს პრეზიდენტი უმაღლეს საბჭოში წარმოდგენილ პოლიტიკურ სუბიექტებთან კონსულტაციის შემდეგ, საქართველოს მთავრობის წინასწარი თანხმობით უმაღლეს საბჭოს დასამტკიცებლად წარუდგენს აჭარის ა/რ-ის მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურას. მთავრობის თავმჯდომარე დამტკიცებულად ითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს უმაღლესი საბჭოს სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტი. თუ უმაღლესი საბჭო არ დაამტკიცებს საქართველოს პრეზიდენტის მიერ წარდგენილ კანდიდატურას, პრეზიდენტი უფლებამოსილია 10 დღის ვადაში უმაღლეს საბჭოს დასამტკიცებლად წარუდგინოს იგივე ან სხვა კანდიდატურა.

რაც შეეხება მთავრობის დანარჩენ შემადგენლობას, მინისტრების 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 უმაღლესი საბჭოს მიერ სრული შემადგენლობის ორი მესამედით

მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადება და პრეზიდენტის მიერ აჭარის ა/რ-ის 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 ა/რ-ში შინაგან საქმეთა, სახელმწიფო უშიშროების, თავდაცვის სამინიტროების 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. უმაღლესი საბჭოსა და მთავრობის დათხოვნის საკმაოდ ბევრი საფუძველი არსებობს, ამასთან, კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა ვერგანხორცილება, 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. გარდა ამისა, აჭარის ა/რ-ის მთავრობის სამართლებრივი აქტები შესაბამისობაში უნდა იყოს არა მხოლოდ საერთოსახელმწიფოებრივ 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 საერთოსახელმწიფოებრივი გადასახადებიდან, რაც მეტ-ნაკლებად აისახება კიდეც 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.[461] აღნიშნული კონსტიტუციის თანახმად, აფხაზეთი არის საქართველოს შემადგენლობაში მყოფი ავტონომიური ერთეული, რომლის პოლიტიკური წყო-

ბილების ფორმაა დემოკრატიული რესპუბლიკა. აფხაზეთის კონსტიტუცია შეესაბამება საქართველოს კონსტიტუციას, მისი ყველა სხვა სამართლებრივი აქტი კი უნდა შეესაბამებოდეს საქართველოსა და აფხაზეთის ა/რ-ის კონ-სტიტუციებს. იგი დამოუკიდებლად წყვეტს საკითხებს, რომლებიც მის გამგებლობაში შედის.

კონსტიტუციის თანახმად, საქართველოსა და აფხაზეთის ა/რ-ის ერთობ-ლივი და აფხაზეთის ა/რ-ის გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები ცალკე განისაზღვრება, თუმცა აფხაზეთის ექსკლუზიური უფლებამოსილებები და ერთობლივ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები ცალკე არცერთი კანონი-თაა განსაზღვრული. საქართველოს გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხების გადაწყვეტაში აფხაზეთის ა/რ მონაწილეობს საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლების შესაბამისი უმაღლესი ორგანოების მეშვეობით. აფხაზეთის ა/რ თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში აკონტროლებს და კოორდინაციას უწევს მის ტერიტორიაზე განლაგებული საქართველოს სახელმწიფო ორ-განოების სტრუქტურული ერთეულების საქმიანობას. აფხაზეთის ა/რ-ის სახ-ელმწიფო ენებია ქართული და აფხაზური. აფხაზეთის ა/რ-ის კანონები, უმაღლესი საბჭოს დადგენილებები და სხვა აქტები ქვეყნდება ქართულ და აფხ-აზურ ენებზე. აფხაზეთის ა/რ-ის 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 ა/რ-ის უმაღლესი საბჭო, რომლის გამგებლობას მიეკუთვნება: აფხაზეთის ა/რ-ის 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 აფხ-აზეთში მცხოვრებ საქართველოს არანაკლებ 10 ათას სრულწლოვან მოქალაქეებთან ერთად, საქართველოს პრეზიდენტსაც აქვს მინიჭებული.

აფხაზეთის ა/რ-ის უმაღლესი საბჭოს მუდმივმოქმედი ორგანოა უმაღლესი საბჭოს პრეზიდიუმი, რომელიც მთელ თავის საქმიანობაში ანგარიშ-ვალდებულია უმაღლესი საბჭოს წინაშე და აფხაზეთის კონსტიტუციით გათ-ვალისწინებულ 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 აღმასრულებელი ორგანო, რომელიც ახორციელებს აღმასრულებელ ძალაუფლებას და გან-

საზღვრავს აფხაზეთის ა/რ-ის აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობის ძირითად მიმართულებებს. მთავრობა შედგება მთავრობის თავმჯდომარისა აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებების ხელმძღვანელებისაგან, მათ შორის, აფხაზეთის მინისტრებისაგან.

აფხაზეთის ა/რ-ის მთავრობის თავმჯდომარე არის აფხაზეთის უმაღლესი თანამდებობის პირი და წარმოადგენს აფხაზეთის ა/რ-ს. 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 სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გენერალური აუდიტორი. ეს სისტემები დეცენტრალიზაციას არ დაექვემდებარა.

აღსანიშნავია, რომ თავად სეპარატისტული აფხაზეთის თვითგამოცხადებულმა ხელისუფლებამ 1994 წელს მიიღო ე.წ. „აფსნის 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 კეთილსინიდისიერად 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, რომლის 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.

დამატებითი საკითხავი

ნორმატიული აქტები

1. საქართველოს კონსტიტუციის 1-ლი, მე-2, მე-3, მე-4 და 81^3-ე მუხლები

2. „მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის VIII[1]-IX თავები

ლიტერატურა

1. პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ, კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 61-87, 290-292, 327-330

2. დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, მეორე გამოცემა, თბილისი, 2014, 99–115

3. თევდორაშვილი გ., ზოგიერთი მოსაზრება საქართველოს პრეზიდენტის სახელმწიფო რწმუნებულის ინსტიტუტის სამართლებრივი ბუნების შესახებ, ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №2, 2004, 16-26

4. გოგიაშვილი გ., შედარებითი კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2014, 315-462

5. ლოვო ფ, თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 162-175; 426-432; 475-481. 564-575

6. ხუბუა გ., ტრაუტი ი., ფედერალიზმი, რეგიონალიზმი და ავტონომია, თბილისი, 2001

თავი V
არჩევნები

1. არჩევნები და საარჩევნო სამართალი
1.1. შესავალი

დემოკრატიის თეორიის თანახმად, მოქალაქეების მიერ ხელისუფლების კონტროლის ძირითადი საშუალება თავისუფალი არჩევნებია. დემოკრატიის განვითარებასთან ერთად ვითარდებოდა არჩევნების თეორია და იზრდებოდა მისი ფუნქცია. არჩევნები, როგორც ინსტიტუტი, სხვადასხვა დროსა და ეპოქაში განსხვავებულ როლს ასრულებდა. თანამედროვე საზოგადოების ცხოვრებაზე არჩევნების ზეგავლენა 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 არჩევნებს ეყრდნობა, თუმცა მოქალაქეებს პოლიტიკური ქცევის სხვა საშუალებებსაც აძლევს.[462] **არჩევნები ხალხის ნების გამოხატვის იდეალური საშუალება, ხოლო ხალხის ნება ხელისუფლების ძალაუფლების საფუძველია.**

არჩევნები არის წინასწარ დადგენილი წესებისა 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.[463]

საარჩევნო კანონმდებლობა და არჩევნების პერიოდში მისი მოთხოვნების დაცვის ხარისხი საშუალებას იძლევა, შეფასდეს ქვეყანაში არსებული დემოკრატიის დონე, ხოლო არჩევნების შედეგი — 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 ამომრჩეველი უშუალოდ, პირადად ირჩევს სასურველ სახელმწიფო ხელისუფლებისა 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 პალატები[464] (მაგ., აშშ-ში ორივე პალატა, როგორც სენატი, ისე წარმომადგენლობითი საბჭო პირდაპირი წესით აირჩევა[465]).

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.[466] 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 ამომრჩევლები, არამედ მათ მიერ არჩეული პირები. ხშირ შემთხვევაში ესენია დეპუტატები ან ამრჩევები (რუმინეთი, ესპანეთი).[467] **არაპირდაპირ არჩევნებში, თავის მხრივ, ორ სახეს გამოყოფენ: ირიბი და მრავალსაფეხურიანი არჩევნები. ირიბი არჩევნების** დროს იქმნება ამრჩევების სპეციალური ჯგუფი ან საბჭო, რომელიც უშუალოდ ამომრჩევლის სახელითა და ნების გათვალისწინებით, ირჩევს კონკრეტულ თანამდებობის პირს. **მრავალსაფეხურიანი არჩევნების** შემთხვევაში ამომრჩევლის ნების გამომხატველად გამოდის მუდმივმოქმედი ორგანო, მაგ., პარლამენტი ან პარლამენტის ერთ-ერთი პალატა (იტალია).[468]

პერიოდულობის მიხედვით, არსებობს საყოველთაო, შუალედური, მორიგი და რიგგარეშე არჩევნები.[469] საყოველთაოა არჩევნები, როდესაც არჩევნებში მონაწილეობას იღებს ქვეყნის ყველა ამომრჩეველი. მაგ., საპრეზიდენტო და ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში პარლამენტის და პრეზიდენტის არჩევნები. საყოველთაო არჩევნებს მიეკუთვნება, ასევე, ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებიც, რომელში მონაწილეობის უფლებაც რეგიონის და ადმინისტრაციული ერთეულის ყველა ამომრჩეველს აქვს. **შუალედურია არჩევნები, რომლითაც საკანონმდებლო ან წარმომადგენლობითი ორგანოების ნაწილობრივი განახლება ხდება, ანუ უფლებამოსილების ვადის ამოწურვამდე წევრების გამოკლების შემთხვევაში ხდება ახალი წევრებით ჩანაცვლება.** შუალედური არჩევნები კანონითაა განსაზღვრული და როგორც წესი, მისი ჩატარება სავალდებულოა.[470]

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, პრეზიდენტისა და არჩეული თანამდებობის პირის გარდაცვალების, თანამდებობიდან გადაყენების, იმპიჩ-მენტის ან ვადამდე გადადგომის შემთხვევაში.[471]

ჩატარების ტერიტორიის მიხედვით, არჩევნები იყოფა ეროვნულ, რეგიონულ და ადგილობრივ არჩევნებად. ეროვნულია არჩევნები, რომელიც ქვეყნის ხელისუფლების ასარჩევად მთელი ქვეყნის ტერიტორიაზე ტარდება. **რეგიონუ-ლი** არჩევნები ქვეყნის შიგნით, კონკრეტულ რეგიონში, ხოლო **ადგილობრივი არჩევნები** ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულში, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევის მიზნით ტარდება.[472]

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 პერიოდუ-ლობა განისაზღვრება არჩევითი ორგანოების უფლებამოსილების ვადით, რო-მელიც გაწერილია კონსტიტუციითა და შესაბამისი კანონმდებლობით.[473] 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 გაერთიანე-ბების მაღალ ლეგიტიმაციას. პარლამენტისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების უფლებამოსილება, როგორც წესი, 4-5, ხოლო პრეზიდენტისა 4-7 წლით განისაზღვრება,[474] შესაბამ-ისად, 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 მთავარი რეგულატორი **საარჩევნო სისტემაა, რომელიც არჩევნების ორგანიზაციის ზოგად პრინცი-პებსა და იმ წესებს განსაზღვრავს, რომელთა 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 გავლენას. 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.[475]

ფართო გაგებით, **საარჩევნო სისტემა არის სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შექმნის წესი, რომელსაც შესაბამისი საარჩევნო კანონმდებლობა აწესრიგებს.** 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 მათგანისთვის უპირატესობის მინიჭება უფრო მეტად გემოვნების საკითხია. საარჩევნო სისტემებს შორის განსხვავება ძირითადად შედეგების დათვლისა და მისი განხორციელების პროცესშია.

1.3.1. მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემა

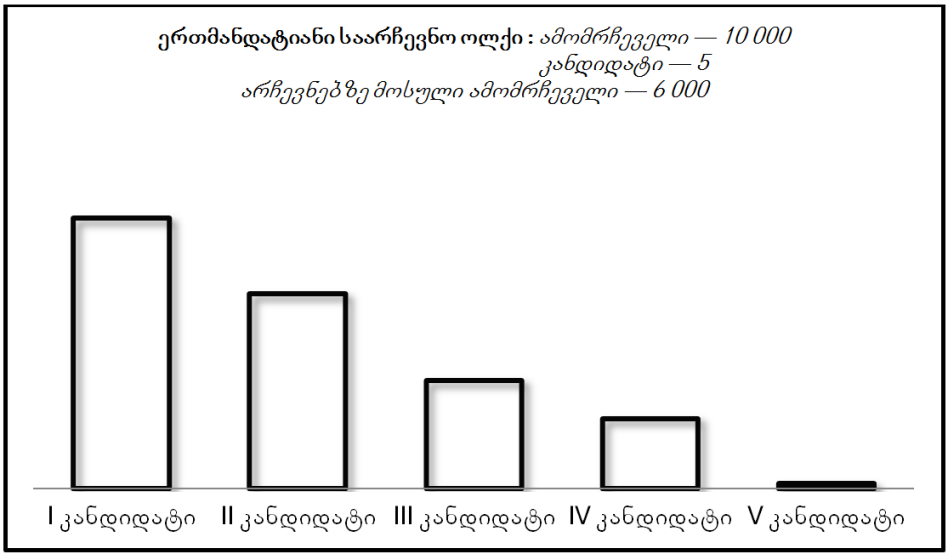
სიტყვა „მაჟორიტარული“ ფრანგული სიტყვიდან (*majorite*) წარმოდგება და ქართულად უმრავლესობას ნიშნავს. **მაჟორიტარული სისტემის არსი იმაში მდგომარეობს, რომ არჩეულად ის კანდიდატი ჩაითვლება, რომელიც კანონით დადგენილი ხმების უმრავლესობას მოაგროვებს.**

მაჟორიტარული სისტემა ისტორიულად ყველაზე ძველია, ამიტომ არცაა გასაკვირი, რომ მას დადებითთან ერთად, თანამედროვეობისათვის მნიშვნელოვანი ნაკლოვანებებიც ახასიათებს. მისი დადებით მხარე სიმარტივე და მოქნილობაა. **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, რაც შეიძლება 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 დადგეს უსამართლო შედეგი, როცა ხმების უმრავლესობა მოსალოდნელია მიიღონ პარტიებმა, რომელებსაც ამომრჩევლის შედარებით ნაკლები რაოდენობა უჭერს მხარს.[476]

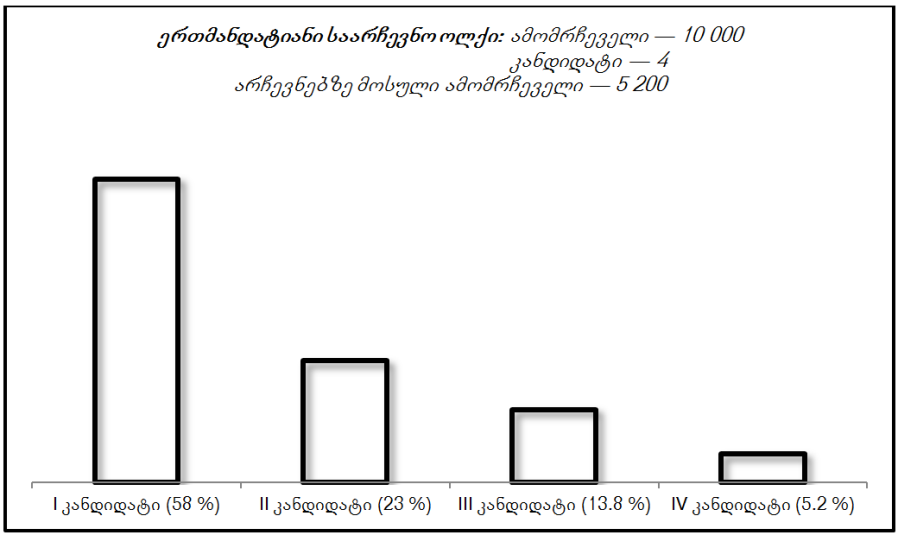
თავის დროზე სწორედ ამ სისტემით დაიწყო საპარლამენტო არჩევნების ჩატარება. ხანგრძლივი ისტორიული პერიოდის განმავლობაში ჩამოყალიბდა მისი რამდენიმე ვარიანტი: **ფარდობითი, აბსოლუტური და კვალიფიციური მაჟორიტარული სისტემები.**

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 მოდელი. ფარდობითი უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემა ყოველთვის შედეგიანია, რადგანაც ვიღაც აუცილებლად მოიპოვებს სხვებზე მეტ ხმას. მის დიდ უპირატესობას ისიც წარმოადგენს, რომ მეორე ტური გამორიცხულია. 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 გარეშეც.[477] 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 მიიღეს, იმართება მეორე ტური.** ფარდობითი უმრავლესობის სისტემასთან მიმართებით, ამ სისტემის უპირატესობა ისაა, რომ არჩეულად მიიჩნევა კანდიდატი, რომელმაც არჩევნებში მონაწილე ამომრჩევლის უმრავლესობის მხარდაჭერა მოიპოვა.[478] (იხ. ნახ. 2)

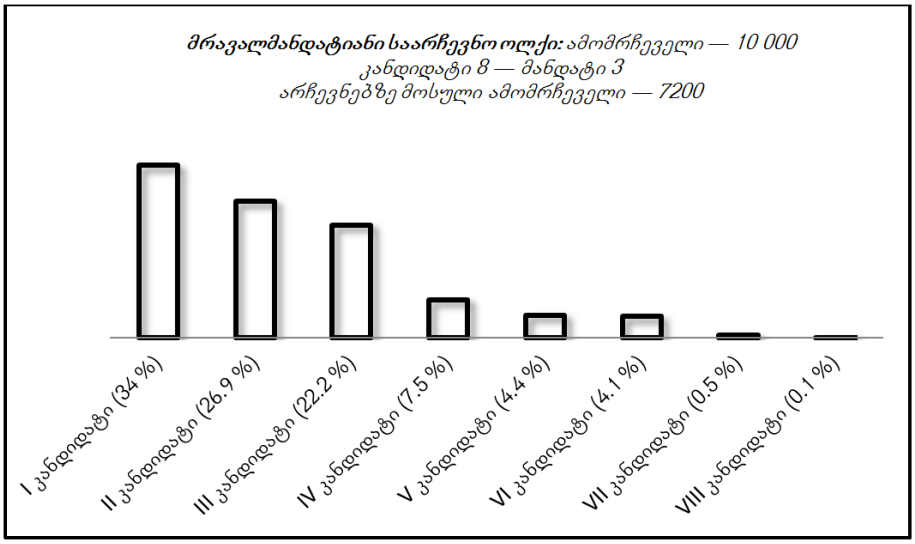


ნახ. 2.

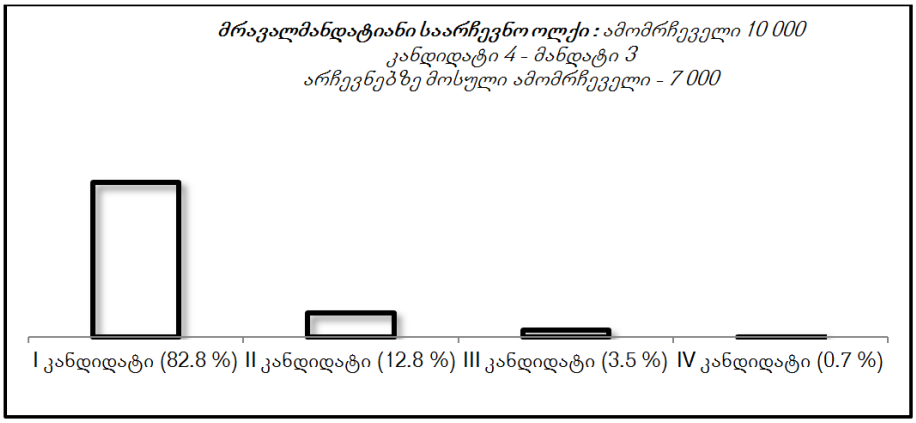
კვალიფიციური უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემის დროს არჩეულად ის კანდიდატი მიიჩნევა, რომელიც ხმების კვალიფიციურ უმრავლესობას მიიღებს. კვალიფიციური ხმების უმრავლესობა დგინდება კანონის მიერ და იგი აბსოლუტურ უმრავლესობაზე ყოველთვის მეტია, ხშირ შემთხვევაში ის ამომრჩეველთა ხმების ორ მესამედს, სამ მეოთხედს ან სამ მეხუთედს შეადგენს. ამიტომ კვალიფიციური უმრავლესობის მაჟორიტარული 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 მაჟორიტარული**[479] და **ერთადერთი არგადასაცემი ხმის სისტემები**[480]. ამ უკანასკნელის

თავისებურება ისაა, რომ, როგორც წესი, პარლამენტში ყველა ღირსეული და პოპულარული 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%...), რადგან შესაბამის მანდატს ნებისმიერ შემთხვევაში სამი საუკეთესო შედეგის მქონე კანდიდატი მიიღებს. (იხ. ნახ. 4)

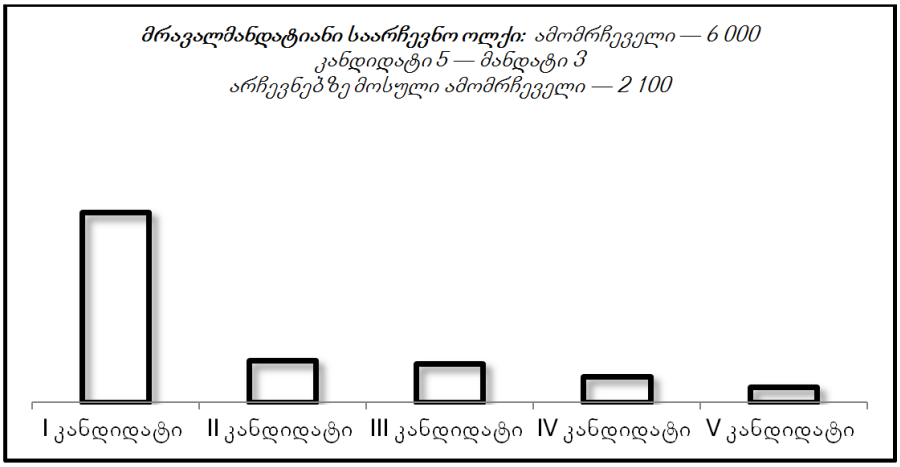


ნახ. 3.



ნახ. 4.

კუმულაციური ვოტუმის მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემაც 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 ის კანდიდატები ჩაითვლებიან, 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 აირჩიონ 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.**[481]

პროპორციულ საარჩევნო სისტემას აქვს ორი ძირითადი სახესხვაობა: პირველი, ეს არის **პროპორციული საარჩევნო სისტემა საერთო სახელმწიფოებრივ დონეზე,**[482] სადაც ამომრჩევლები ხმას აძლევენ პოლიტიკურ პარტიებს მთელი ქვეყნის მასშტაბით, საარჩევნო ოლქები კი 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:

- მცირეა 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 აღმოფხვრასა 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).[483]

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 უფლებით.[484] **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 ცენზი არის 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 საუკუნების 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 ამომრჩევლები“[485]. 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.[486] **საკმაოდ** გავრცელებულია ასაკობრივი, მოქალაქეობისა 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 სასჯელაღსრულების დაწესებულებაში (პატიმრობაში) იმყოფებიან. არის შემთხვევები, როდესაც სასამართლო პირს საარჩევნო უფლებას განაჩენით უჩერებს ან დროებით ართმევს.[487]

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 (არსებობს 19-21 წლიანი მინიმუმიც). გამონაკლისის სახით, ზოგიერთ ქვეყანაში ასაკობრივი ცენზის ქვედა ზღვარი 18 წელს ქვევითაც კია (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 არჩევისთვის არის დადგენილი. აქ ხშირ შემთხვევაში ერთმანეთს უტოლდება აქტიური და პასიური საარჩევნო უფლების განხორციელების მინიმალური ასაკი.[488]

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.[489]

განათლების ცენზი თანამედროვე სამყაროში იშვიათად გამოიყენება, 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 შეიძლებოდა 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 ქვეყნებშია (მაგ., გაერთიანებული სამეფო, დანია).[490]

არსებობს ისეთი ცენზები, რომელთა შემთხვევაშიც საარჩევნო უფლების გამოყენებას სასამართლო ზღუდავს. ასეთია **ქმედუნარიანობისა** და **მორალური ცენზები**. პირველის შემთხვევაში, პირს, რომელსაც სასამართლო ქმედუუნაროდ (მხარდაჭერის მიმღებად) ცნობს, არჩევნებში მონაწილეობის უფლება არ გააჩნია. მორალური ცენზით, საარჩევნო უფლება ეზღუდებათ იმ პირებს, რომლებიც სასჯელაღსრულების 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.[491]

1.5. არჩევნების პრინციპები

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

თანასწორი საარჩევნო უფლება (თანასწორობა) არჩევნების ერთ-ერთი უმთავრესი პრინციპია, რომლის თანახმადაც, ამომრჩეველსა და კანდიდატს არჩევნებზე ზემოქმედების თანაბარი შესაძლებლობა უნდა ჰქონდეთ. 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 დარღვევაა ე.წ. საარჩევნო გეოგრაფია,

რასაც ზოგჯერ **„ჯერიმენდერინგსაც“** უწოდებენ[492] 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.[493]

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.[494]** ფარულობის დაცვის უზრუნველყოფისათვის მნიშვნელოვანი როლი აკისრია როგორც საარჩევნო ადმინისტრაციას, ისე კონრეტული არჩევნების ჩატარების დროს არსებულ მმართველ სახელისუფლებო ძალას.[495]

ამომრჩეველთა ნების თავისუფალი გამოვლენა, იგივე თავისუფალი არჩევნების პრინციპი მხოლოდ აქტიური საარჩევნო უფლების მქონე ამომრჩევლებს ეხება, 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 დაავალდებულოს, რომელიმე კანდიდატს ან პოლიტიკურ პარტიას დაუჭიროს მხარი, აუკრძალოს არჩევნებზე მისვლა და თავისი ნების გამოხატვა. მნიშვნელოვანია, ასევე, ნების თავისუფალი გამოვლენის ფარგლებში ამომრჩეველს მიეცეს ასარჩევი კანდიდატებისა და პოლიტიკური პარტიების თავისუფალი შეფასების საშუალება.

ამომრჩეველთა მიერ კენჭისყრაში მონაწილეობისაგან ნებაყოფლობით თავის არიდებას, თავის შეკავებას, აბსენტეიზმი ჰქვია.[496] მისი მთავარი განმაპირობებელი ფაქტორი ამომრჩევლის 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.[497]** აბსენტეიზმის 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 იმსჯელონ, თუ რა სახით ჩატარდა ან ტარდება არჩევნები და რამდენად დემოკრატიულია საარჩევნო გარემო. **დემოკრატიულ საარჩევნო გარემოს საარჩევნო სისტემის სტაბილურობა ქმნის.**

არადემოკრატიული რეჟიმისგან განსხვავებით, რომლისთვისაც დამახასიათებელია ერთი მძლავრი პარტიის არსებობა და ასეთი პარტიის იდეოლოგია

ერთადერთი მისაღები და ოფიციალური იდეოლოგიაა, დემოკრატიულ რეჟიმს ახასიათებს ხელისუფლების ფორმირებაში ხალხის მონაწილეობა და მათი განხორციელებისათვის რეალური საკონსტიტუციო გარანტიების არსებობა.

არჩევნები უშუალო დემოკრატიის ფორმაა, 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, ფარული კენჭისყრით ან თანაბარმნიშვნელოვანი ფორმებით, რომლებიც უზრუნველყოფენ ხმის მიცემის თავისუფლებას“[498].

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 ძირითადი უფლება არ შეიზღუდოს.

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

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) ძალაუფლების განხორციელებასა და პოლიტიკაში იმ გზით და იმ დოზით, როგორც მას სურს. იდეალურ შემთხვევაში, მოხსნილი უნდა იყოს ყველა ბარიერი, როგორიცაა, მაგ., 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.[499]

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 დაინტერესებულნი ჯანსაღი საარჩევნო გარემოს შექმნით, რადგან სწორედ ეს შეიძლება გახდეს ქვეყანაში სტაბილური და დემოკრატიული საარჩევნო სისტემის ჩამოყალიბების წინაპირობა.

1.7. რეფერენფუმი და პლებისციტი

არჩევნებთან ერთად, რეფერენდუმი და პლებისციტი 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. როგორც წესი, 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 სხვადასახვა ვარიანტიდან ერთ-ერთის არჩევით. ზოგიერთ ქვეყანაში სარეფერენდუმო საკითხთა კატეგორია მკვეთრადაა შემცირებული. იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც რეფერენდუმი საკონსულტაციოა, მას აშკარად აქვს მორალური ვალდებუ-

ლების ძალა. დემოკრატიულ სახელმწიფოში ხელისუფლება ამომრჩეველთა უმრავლესობის მიერ გამოთქმული მოსაზრების გათვალისწინებას ძნელად თუ აარიდებს თავს.

არსებობს სავალდებულო და საკონსულტაციო რეფერენდუმები. სავალდებულო რეფერენდუმის შედეგად მიღებული გადაწყვეტილება მბოჭავი 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 პლებისციტიც (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.**[500]

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, 1918 წლის 22 ნოემბერს საქართველოს ეროვნულმა საბჭომ და საქართველოს ეროვნულმა მთავრობამ შეიმუშავეს დებულება დამფუძნებელთა კრების არჩევნების შესახებ.[501] 1918 წლის 22 ნოემბრის დებულება ითვალისწინებდა პროპორციული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე, საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი და ფარული ხმის მიცემით, დამფუძნებელთა კრების 130 წევრის არჩევას.[502] 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.[503]

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 სახეები[504]

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 არჩევნებში 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 შედეგების 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 კონსტრასიგნაციით, არჩევნებამდე არაუგვიანეს 60 დღისა.

საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადამე შეწყვეტის შემთხვევაში რიგგარეშე არჩევნები ტარდება საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილების შეწყვეტიდან არაუგვიანეს 45-ე დღისა. თუ საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადამდე 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. პარლამენტის მორიგი არჩევნები იმართება პარლამენტის უფლებამოსილების ვადის ამოწურვის კალენდარული წლის ოქტომბერში.**

აქვე აღსანიშნავია, რომ 2015 წელს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ არაკონსტიტუციურად ცნო მუნიციპალიტეტზე მიბმით მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების ფორმირების წესი, რადგან ის არღვევს ხმათა თანასწორობის პრინციპს და პარლამენტს იმგვარი ცვლილებებისკენ მოუწოდა, რომელიც ოლქებს შორის ამომრჩევლთა თანაფარდობას მინიმუმადე დაიყვანს.[505] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება არ ნიშნავს მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის გაუქმების აუცილებლობას. საკონსტიტუციო სასამართლომ განაცხადა, რომ მისი გადაწყვეტილება უპირატესობას არ ანიჭებს ერთ რომელიმე სისტემას და მხოლოდ თანაბარი ხმის უფლების პრინციპის დაცვას ეხება[506]. ამავე დროს უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისი დებულებების მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულებს არ გააჩნიათ იმგვარი ლეგიტიმაცია, რომ ჰქონდეთ უფლებამოსილება, აირჩიონ საკუთარი წარმომადგენლები საქართველოს პარლამენტში.

მნიშვნელოვანია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 20 ივლისის გადაწყვეტილება. დავა ეხებოდა საქართველოს პარლამენტის არჩევნებისათვის შესაქმნელი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების საზღვრების დადგენასა და „საარჩევნო გეოგრაფიის“ ბოროტად გამოყენებას. **აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით საკონსტიტუციო სასამართლომ მიიჩნია, რომ საარჩევნო საზღვრების ანალიზის საფუძველზე არ იკვეთება საარჩევნო გეოგრაფიის ბოროტად გამოყენების ფაქტი. ასევე, სასამართლომ განაცხადა, რომ ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მიერ ცალკეული მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების საზღვრების დადგენის უფლებამოსილება თავისთავად არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის მოთხოვნებს.** აღსანიშნავია, რომ ამ კონკრეტულ შემთხვევაში, საარჩევნო კოდექსის 110-ე მუხლის მე-5 პუნქტის კონსტიტუციურობის გადაწყვეტისას, საქმის განხილვაში მონაწილე მოსამართლეთა ხმები თანაბრად გაიყო. სასამართლოს ოთხმა წევრმა მხარი დაუჭირა სარჩელის დაკმაყოფილებას და მიიჩნია, რომ სადავო ნორმა, არ აღჭურავს რა ცესკოს შესაბამისი განჭვრეტადი კრიტერიუმებით, არ გამორიცხავს ცესკოს

მიერ მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების კონსტიტუციის მოთხოვნათა დარღვევით დადგენის საფრთხეს. ოთხმა წევრმა მხარი დაუჭირა არ-დაკმაყოფილებას იმ მოტივით, რომ ცესკოს მიერ უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების შემთხვევაში, ნებისმიერ ამომრჩეველს შეუძლია იდავოს ცესკოს განკარგულების კონსტიტუციურობაზე.[46]

საქართველოს პარლამენტის არჩევნებში მონაწილეობის უფლება აქვთ საარჩევნო კომისიაში რეგისტრირებულ პარტიას, საარჩევნო ბლოკს და მა-ჟორიტარ კანდიდატს. იმ შემთხვევაში, თუ პოლიტიკურ პარტიას არ ჰყავს წარ-მომადგენელი პარლამენტში და იგი არ ითვლება კვალიფიციურ საარჩევნო სუბიექტად, მას რეგისტრაციისათვის სჭირდება 25 000 ამომრჩევლის მხარდაჭ-ერა (ეს რიცხვი არ უნდა აღემატებოდეს ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის 1%-ს).

მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქში არჩეულად ჩაითვლება საქართველოს პარლამენტის წევრობის ის კანდიდატი, რომელიც არჩევნებში მონაწილეთა ნახევარზე მეტის ხმებს მიიღებს (50%+1). არჩევნებში მონაწილეთა ხმების რაოდენობაში არ ჩაითვლება ბათილად ცნობილი ბიულეტენებით გათ-ვალისწინებული ხმების რაოდენობა.

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 პარტიების/საარჩევნო ბლოკების მიერ მიღებული მანდატების რაოდენობათა ჯამი 77-ზე ნაკლები აღმოჩნდა, გაუნაწილებელი მანდატები, უპირველეს ყოვლისა, მანდატების რაოდენობის 6-მდე შესავსებად დაემატება რიგრიგობით იმ საარჩევნო სუბიექტებს, რომლებმაც გადალახეს საარჩევნო ბარიერი და მიღებული მანდატების რაოდენობა 6-ზე ნაკლები აქვთ.

საოლქო და საუბნო კომისიებისგან მიღებული ოქმებისა და სასამართლოს საბოლოო გადაწყვეტილებების საფუძველზე, კენჭისყრიდან არაუგვიანეს მე-19 დღეს, ცენტრალური საარჩევნო კომისია თავის სხდომაზე აჯამებს საქართვე-ლოს 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 ხელახ-ალი კენჭისყრა და მასში მონაწილეობის უფლება აქვთ მხოლოდ იმ პოლიტიკურ სუბიექტებსა 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

თვითმმართველი ერთეული არის დამოუკიდებელი იურიდიული პირი, რომელსაც ჰყავს თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, აქვს კანონით დადგენილი უფლებამოსილებანი, საკუთარი ქონება და ბიუჯეტი. თვითმმართველი ერთეული, ანუ მუნიციპალიტეტი შეიძლება იყოს დასახლება (თვითმმართველი ქალაქი) ან დასახლებათა ერთობლიობა (თვითმმართველი თემი).

კანონმდებლობის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს თვითმმართველი ქალაქის მერისა და თვითმმართველის თემის გამგებლის მორიგი არჩევნები ტარდება შესაბამისი ბოლო არჩევნებიდან სრული 3 წლის გასვლის შემდეგ, მე-4 წლის ოქტომბერში. მორიგ არჩევნებში არჩეული ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს საკრებულოს, აგრეთვე თვითმმართველი ქალაქის/თემის მერის/გამგებლის უფლებამოსილების ვადაა 4 წელი.

ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს, თვითმმართველი ქალაქის მერის და თვითმართველი 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 თვითმართველი თემის გამგებლის არჩევნებისათვის ყოველი დამოუკიდებელი თვითმმართველი ერთეული წარმოადგენს ერთ საარჩევნო ოლქს, რაც შეეხება ქალაქ თბილისს, თბილისის საკრებულოს პროპორციული წესით ჩასატარებელი არჩევნებისთვის, აქ იქმნება 10 საარჩევნო ოლქი. თბილისის რაიონების ტერიტორიული ერთეულების საზღვრებისა და ამომრჩევლთა რაოდენობის გათვალისწინებით, არჩევნების დანიშვნიდან 5 დღის ვადაში ცესკო განკარგულებით ქმნის თბილისის ადგილობრივ ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქებს და ადგენს მათ საზღვრებს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს — საკრებულოს არჩევნები ტარდება პროპორციული და მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე. თვითმმართველი თემი საკრებულო შედგება პროპორციული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე არჩეული 15 წევრისა და შესაბამის ტერიტორიაზე არსებული ყველა თემიდან და ქალაქიდან მაჟორიტარული წესით არჩეული თითო წევრისგან.

თვითმმართველი ქალაქის (გარდა თბილისისა) საკრებულო შედგება:

- მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე არჩეული 10 წევრისა და პროპორციული საარჩევევნო სისტემის საფუძველზე არჩეული 15 წევრისგან, თუ ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობა 75 000-ს აღემატება;
- მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე არჩეული 5 წევრისა და პროპორციული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე არჩეულ 10 წევრისგან, თუ ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობა 75 000-ს არ აღემატება.

თბილისის საკრებულო შედგება 50 წევრისგან, საიდანაც 25 წევრი აირჩევა ადგილობრივი ერთმანდატიანი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების ტერიტორიაზე, ხოლო 25 წევრი პროპორციული წესით თბილისის მთელ ტერიტორიაზე. 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.

საკრებულოს წევრად შეიძლება აირჩეს საქართველოს მოქალაქე, რომელსაც კენჭისყრის დღისათვის შეუსრულდა 21 წელი და საქართველოში მუდმივად უცხოვრია სულ ცოტა 5 წლის განმავლობაში, მათ შორის, არჩევნების დანიშვნის 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. თვითმმართველი ქალაქის მერისა 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 არჩევნებში მონაწილეთა ხმების 50%-ზე მეტს მიიღებს. 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 ცენტრალური საარჩევნო კომისია (ცესკო) და მისი აპარატი; უმაღლესი საარჩევნო კომისია (უსკო) და მისი აპარატი; საოლქო საარჩევნო კომისიები; საუბნო საარჩევნო კომისები.**

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,[47] 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 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 თავიანთი რეგისტრაციის ადგილის მიხედვით; ამომრჩევლები, რომლებიც მკურნალობენ საავადმყოფოში, იმყოფებიან პატიმრობაში; საქართველოს თავდაცვის და შინაგან საქმეთა სამინისტროს თანამშრომლები, რომლებიც იმყოფებიან ვადიან და საკონტრაქტო სამსახურში, ასევე პირები, რომელებიც 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 დაწვრილებითაა გაწერილი საქართველოს საარჩევნო კოდექსით, ხოლო მისი დარღვევისათვის დაწესებულია ადმინისტრაციული ან სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა. **წინასაარჩევნო კამპანია იწყება არჩევნების დანიშვნის მომენტიდან და კანდიდატები ამ დღიდან სარგებლობენ თანასწორი უფლებებით საარჩევნო კოდექსით დადგენილი წესით.** არჩევნების მეორე ტურის, განმეორებითი კენჭისყრის, შუალედური ან ხელახალი არჩევნების დანიშვის მომენტიდან, წინასაარჩევნო კამპანია განახლდება.

არჩევნების დანიშვნის დღიდან კანდიდატს უფლება აქვს დაამზადოს წინასაარჩევნო მოწოდებები, განცხადებები, წარწერები, ფურცლები, ფოტომასალები და სხვა სახის წინასაარჩევნოდ საჭირო ინვენტარი. აკრძალულია მათი გავრცელებისათვის ხელის შეშლა და ჩამორთმევა, ასევე, სააგიტაციო დანიშნულების ავტოსანტრასპორტო და სპეციალური მოწყობილებებით აღჭურვილი სხვა საშუალებების ჩამორთმევა ან წინასაარჩევნო აგიტაციის 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 თავიანთი 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 სამსახურებრივ ფუნქციებს. კამპანიაში მონაწილეობა, ასევე, ეკრძალებათ მოსამართლეებს, პროკურატურის, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს და თავდაცვის**

სამინისტროს მოხელეებს, უცხო ქვეყნის მოქალაქეებს, საქველმოქმედო და რელიგიურ ორგანიზაციებს.

არჩევნების დანიშვნიდან 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 მომენტისათვის 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 ახოციელებს. 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 აკრედიტებული 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 ტერ-

იტორიაზე მომუშავე წარმომადგელების 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 სთ-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 ამომრჩევლების 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 ამომრჩევლის ყოფნის დადასტურების შემთხვევაში, რეგისტრატორი ახორციელებს მის მარკირებას, რაც ითვალისწინებს თვალით უხილავი საღებავის 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 გამ-

ოსვლის 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 მთვლელი 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 პრეზიდენტისა 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 სარჩევნო დავების 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 შეტანილ იქნეს რაიონულ/საქალაქო სასამართლოში ან უზენაეს სასამართლოში.

საარჩევნო პროცესთან დაკავშირებულ საკითხთა გასაჩივრებისა და საჩივართა განხილვის ვადა, არჩევნების სპეციფიკიდან გამომდინარე, დაწვრილებით არის განსაზღვრული და ამავდროულად, 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 სისხლისამართლებრივი პასუხისმგებლობა. გარდა ამისა, არჩევნების დროს გამოყენებული სახსრების ანგარიშების წარუდგენლობის შემთხვევაში, დადგენილია არჩევნებისათვის დამახასიათებელი სპეციფიკური პასუხისმგებლობა.

2.8. რეფერენდუმი და პლებისციტი საქართველოში

საქართველოში რეფერუნდუმსა და პლებისციტთან დაკავშირებულ საკითხებს აწესრიგებს საქართველოს ორგანული კანონი „რეფერენდუმის შესახებ“. რეფერენდუმსა და პლებისციტში მონაწილების უფლება აქვს საქართველოს მოქალაქეს, რომელსაც შეუსრულდა 18 წელი და კანონით შეზღუდული არა 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 სანიციატივო 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 რეფერენედუმის მოწყობის შესახებ ინიციატივა.

რეფერენდუმის მოწყობის მოთხოვნასთან დაკავშირებით საქართველოს პრეზიდენტი: ნიშნავს რეფერენდუმის თარიღს და იღებს გადაწყვეტილებას მისი უზრუნველყოფის შესახებ; ან 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 ინფორმაციის 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.

სარეფენდუმო საკითხი დადებითად გადაწყვეტილად ჩაითვლება, თუ მას ხმა მისცა რეფერენდუმში მონაწილეთა ნახევარზე მეტმა. რეფერენდუმში მონაწილეთა ხმების რაოდენობაში არ ჩაითვლება ბათილად ცნობილი ბიულეტენების რაოდენობა. რეფერენდუმის დანიშვნიდან 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 კანონმდებლობითი 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.

დამატებითი საკითხავი

ნორმატიული აქტები

1. საქართველოს კონსტიტუციის მე-12 და მე-13 მუხლები
2. საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“
3. საქართველოს ორგანული კანონი „რეფერენდუმის შესახებ“

ლიტერატურა

1. დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, მეორე გამოცემა, თბილისი, 115-45
2. პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 125-165
3. მაცაბერიძე მ., არჩევნები და საზოგადოება, თბილისი, 2003
4. ჯანდა ქ., ბერი ჯ., გოლდმენი ჯ., ამირიკული დემოკრატია, აშშ ხელისუფლება და პოლიტიკური პროცესი, რ. გაჩეჩილაძის თარგმანი, მ. უგრეხელიძის რედაქტორობით, თბილისი, 1995
5. მელქაძე ო., საარჩევნო სამართალი, თბილისი, 2005

თავი VI
პარლამენტი

1. პარლამენტარიზმის ზოგადი მიმოხილვა
1.1. პარლამენტის ინსტიტუტის გენეზისი

თანამედროვე პარლამენტის ისტორიული საფუძვლები ინგლისის ფეოდალურ ეპოქასთანაა დაკავშირებული, როცა მეფესა და დიდგვაროვნებს შორის დაპირისპირებით, ამ უკანასკნელებმა შეთანხმებასა და სამეფო ძალაუფლების მხრიდან კომპრომისს მიაღწიეს, რაც ჯონ უმიწაწყლოს მიერ ქარტიის 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 მრჩევლები, მაღალი წოდების მქონე სუბიექტები მონაწილეობდნენ.[507]

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 XVII საუკუნეში მომხდარი მოვლენები, რა დროსაც ინგლისის მმართველი სტიუარტთა დინასტია ცდილობდა კონსტინენტურ ევროპაში არსებული ერთპიროვნული მმართველობის ტიპის სახელმწიფოს მსგავსი მოდელის ჩამოყალიბებას. თუმცა, იმავე ევროპის სახელმწიფოებისგან განსხვავებით, დიდ ბრიტანეთში პარლამენტი უკვე საკმაოდ მძლავრ სტრუქტურას წარმოადგენდა, რამაც განაპირობა კიდეც 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 ახალი პარლამენტი მოეწვია. აღსანიშნავია, რომ პარლამენტმა უფლებამოსილებების თვალსაზრისითაც გაიმყარა მდგომარეობა და ქვეყნის საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის ფუნქციის განმახორციელებელ უმთავრეს ორგანოდ იქცა[508]. **„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“[509].**

ინგლისისგან განსხავებით, 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 მოვლენებთანაა 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 იყო პირველ და მეორე შტატთან (რომლებიც წარმოადგენდენ საერო დიდგვაროვნებსა 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 მაინც 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 ინდივიდი იქნებოდა. 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 გარემოება[510].

XVIII საუკუნის შუა წლებში საკანონმდებლო ხელისუფლების ცენტრალური ადგილი, მისი უზენაესობა წამყვან იდეად იქცა[511], რაც დაკავშირებულია თავად ინსტიტუტის ჩამოყალიბების ისტორიულ პირობებთან და მისი ფუნქციების ფილოსოფიურ საფუძვლებთან. ინდივიდი, რომელიც ამ პერიოდში მოღვაწე ფილოსოფოსთა მზერის ცენტრალურ ფიგურად იქცა, უფლებამოსილია ისარგებლოს იმ ბუნებითი 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 ფუნ-

ქციისა და როლის ჩამოყალიბება. რამდენადაც საზოგადოებას, მისი დემოგრაფიული და ტერიტორიული მოცულობიდან გამომდინარე, არ ძალუძს გადაწყვეტილებები უშუალოდ მიიღოს, სწორედ **პარლამენტი გვევლინება საზოგადოების, ხალხის წარმომადგენლობით ორგანოდ და უფლებამოსილ ინსტიტუციად, დაადგინოს ქცევის ზოგადსავალდებულო წესები.**[512]

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 შემუშავდა კონსტიტუცია, რომელიც, მართალია, ზღუდავდა, თუმცა მაინც უტოვებდა გარკვეულ არეალს წარმომადგენლობის საფუძვლებს, რომელიც, თავის მხრივ, გაფართოვდა ორლეანისტური 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.**[513] 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.[514]

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 მიიჩნევდნენ გადაწყვეტილებუნარიანად.[515] **თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმში გავრცელებულია მოსაზრება, რომ აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან შედარებით,[516] საკანონმდებლო ხელისუფლებამ როლი დაკარგა.** „მოცემული გამომდინარეობს ე.წ. საკანონმდებლო სახელმწიფოდან ე.წ. მმართველ სახელმწიფოზე გადასვლის მომენტიდან, ანუ იმ ვითარებიდან, სადაც ძირითადი გადაწყვეტილებები მიიღებოდა პარლამენტის მიერ კანონით რეგლამენტირების საშუალებით, იმ ვითარებაზე გადასვლით, სადაც გადაწყვეტილება, მნიშვნელოვანწილად, სწორედ აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ მიიღება“[517].

პარლამენტის როლის ერთგვარი შემცირების მიუხედავად, ის სახელისუფლებო ტრიადაში მაინც წარმოდგება 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 პალატისგან 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) წარმომდგენლობითობის უზრუნველყოფას ისახავდა.[518] „განსხვავებული მიზანი ჰქონდა ლორდთა პალატას ინგლისში; კერ-

ძოდ, ეს იყო უპირატესობის მქონე სოციალური კლასისთვის (ძირითადად, არისტოკრატიული ელიტისთვის) გარკვეული პოლიტიკური ძალაუფლებისა და გარანტიების მიცემა, რაც უპირატესად ინგლისური რევოლუციის კომპორომისული სოციალური ბუნებით არის დეტერმინირებული“[519].

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 შედეგია[520].

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 ტენდენციით, 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 ცნობილი[521].

ე.წ. სუსტი ზედა პალატის ბიკამერალურ სისტემებში, როგორც აღინიშნა, 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 ბიუჯეტს ან ქვეყნის ტერიტორიულ მოწყობასთან დაკავშირებულ კანონს უკავშირდება. როგორც აღინიშნა, სუსტი ზედა პალატა შესაძლოა 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 პალატაა ნდობა/უნდობლობის პროცედურების განმახორციელებელი სუბიექტი.**

აღსანიშნავია, რომ ძლიერი ზედა პალატები თანამედროვე სახელმწიფოებში გამონაკლის შემთხვევებში მოქმედებს. გამონაკლისის მაგალითია იტალიის რესპუბლიკა, სადაც ორივე პალატა თანაბრად ახორციელებს პარლამენტისთვის განსაზღვრულ ფუნქციებს. თუმცა იტალიის რესპუბლიკაში ათწლეულებია კამათობენ აღნიშნული ბიკამერული სისტემის (ე.წ. ძლიერი ზედა პალატით) 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.).[522]

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).[523] **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.[524]

თავისებურებით გამოირჩევა ე.წ. **ვესტმინსტერული 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 ლიპარდმა[525] ჩამოაყალიბა მოცემული მოდელის პარლამენტებისთვის დამახასიათებელი ნიშნები, რომელთა შორისაც უნდა აღინიშნოს: **მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის არსებობა (პროპორციული საარჩევნო სისტემის უარყოფა)[526], ბიპარტიულობა[527], აღმასრულებლის დომინანტური მდგომარეობა პარლამენტთან მიმართებით[528], ინტერესთა ჯგუფების სიმრავლე, აღმასრულებელი ხელისუფლების სიძლიერე[529], 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 გამორიცხავს 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 ერთპიროვნული ხელმძღვანელია (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) თავმჯდომარეობდეს[530].

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 თავად პარლამენტის ვადას ემთხვევა, და მეორე, — კომისიები, რომლებიც იქმნებიან კონკრეტული, შედარებით მოკლე ვადითა და განსაზღვრული მიზნით[531].

1.4. პარლამენტის წევრის სტატუსი
1.4.1. იმუნიტეტი და ინდემნიტეტი

თანამედროვე სახელმწიფოთა უმრავლესობაში პარლამენტის წევრი **თავისუფალი მანდატით სარგებლობს, რაც იმას გულისხმობს, რომ იგი მთელი ქვეყნის წარმომადგენელია და მისი გამოწვევა დაუშვებელია.** თავისუფალი მანდატის გარდა, კონსტიტუციონალიზმი 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 არა კონკრეტული ამომრჩევლის წარმომადგენელი, არამედ მთელი საზოგადოების ინტერესების გამომხატველია.**

სახელმწიფოთა დიდ ნაწილში პარლამენტის წევრი საკანონმდებლო, საკონტროლო, თუ პარლამენტისთვის დაკისრებული სხვა ფუნქციების განხორციელებისას მთავარი სუბიექტია. 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 ინდემნიტეტით. 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 (წარმოადგენდნენ პლებეებს და აირჩეოდნენ *Concilium Plebis*-ზე) ხელშეუხებლებად მიიჩნეოდნენ და უფლებამოსილებათა განხორციელება გარანტირებული ჰქონდათ[532].

პარლამენტის წევრის იმუნიტეტის კლასიკური გაგება მაინც დიდ ბრიტანეთში პარლამენტის ინსტიტუციის ჩამოყალიბებას უკავშირდება. დიდგვაროვანთა თავდაპირველი შეკრებების წევრები მონარქს გარკვეულ რჩევებს 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** (*Parlamentary Privileges*). მასში, პირველ ყოვლისა, მოისაზრებოდა: სიტყვის თავისუფლება, ხელშეუხებლობა (დაპატიმრების აკრძალვა) და სხვ.

ინდემნიტეტის საკითხი დაკავშირებულია პარლამენტის წევრისათვის საქმიანობის სათანადო პირობების შექმნასთან. **ინდემნიტეტი მოიცავს პარლამენტის წევრის უფლებას, სათანადო ანაზღაურებასა და უფლებამოსილების გასვლის შემდეგ სათანადო პენსიაზე და ა.შ. ინდემნიტეტით 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 შეძენა

საზღვარგარეთის სახელმწიფოთა კონსტიტუციები პირდაპირ განსაზღვრავენ პირობებს, რომელთა დაკმაყოფილების შემთხვევაში დეპუტატობის კანდიდატი პარლამენტის წევრის სტატუსს მოიპოვებს. 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 ქმუდუუნარობა (მხარდაჭერის მიმღების ინსტიტუტი) და განსაზღვრული სახის დანაშაულის ჩადენა.

რიგ სახელმწიფოებში (საფრანტეთი, 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 არსებობს და პირდაპირ მოცეულია პირობები, რომლებსაც კანდიდატი პარლამენტის წევრის სტატუსის მოსაპოვებლად უნდა აკმაყოფილებდეს[533].

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 განსახორციელებლად 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 გამ-

ომდინარე), 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 ფორმად მიიჩნევა გარემოება, რომლის თანხმადაც, 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 პერიოდისგან 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 სახელმწიფოს მეთაურის მიერ მის ხელმოწერასა და გამოქვეყნებას მოიცავს.

სუბიექტთა წრე სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებულად განისაზღვრება. რიგ ქვეყნებში სუბიექტთა წრე საკმაოდ შეზღუდულია, მაგ., ამერიკის შეერთებულ შტატებში საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება მხოლოდ კონგრესის ორივე პალატის წევრებს აქვთ (გამონაკლისია ბიუჯეტის პროექტის წარდგენა, რომელიც პრეზიდენტის პრეროგატივაა). კონსტიტუციონალიზმში, 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, 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 მიმარ-**

თულებების შესრულებზე საპარლამენტო კონტროლის პროცედურულ ნორმებს მოიცავს. კონტროლის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ფორმაა 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 ნდობაა** საჭირო (ბელგია, საბერძნეთი, იტალია), ზოგან კონსტიტუცია მოითხოვს 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 არაა დადგენილი 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 სახელმწიფოს მეთაური აღჭურვილია კომპეტენციით, არ გაითვალისწინოს პარლამენტის მხრიდან გამოხატული უნდობლობა და საშუალება მისცეს მთავრობას, გააგრძელოს საქმიანობა.

პარლამენტებს კონტროლის სხვა ქმედითი მექანიზმებიც აქვთ, როგორიცაა, პარლამენტის წევრთა უფლება, შეკითხვით მიმართონ აღმასრულებელი ხელისუფლების წევრებს, კომიტეტებისა და კომისიებისთვის შესაბამისი უფლებამოსილებების მინიჭება, სახალხო დამცველის არჩევა და სხვ.

2. საქართველოს პარლამენტი[534]

2.1. პარლამენტი საქართველოს სახელმწიფოს ისტორიაში

მართალია, საქართველოს პარლამენტარიზმის და ზოგადად, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეები საქართველოს პირველ რესპუბლიკას უკავშირდება, თუმცა აღსანიშნავია საქართველოს ისტორიის „ოქროს ხანად“

წოდებული პერიოდი, როდესაც საქართველო სახელმწიფოებრივი განვითარების თვალსაზრისითაც ერთ-ერთ წამყვან ქვეყანას წარმოადგენდა. სწორედ მაშინ, როდესაც ევროპაში თანამედროვე სახელმწიფო ტრიადის ერთ-ერთი ძირითადი რგოლის, პარლამენტის ინსტიტუციის ჩამოყალიბებასა და მონარქის ერთპიროვნული ძალაუფლების შეზღუდვას საფუძვლები ეყრებოდა, საქართველოშიც იყო მცდელობა, დაეფუძნებინათ ორგანო, რომელიც მონარქს დაავალდებულებდა, მნიშვნელოვანი სახელმწიფო გადაწყვეტილებების მიღებისას გაეთვალისწინებინა მისი პოზიციაც. „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 საქართველო, არა მარტო სამხედრო თვალსაზრისით, ზესახელმწიფოს წარმოადგენდა[535].

„პირველი ქართული კონსტიტუციით განსაზღვრული მმართველობის სისტემა იმ პერიოდისათვის პოპულარულ, ევროპული ტიპის საპარლამენტო სისტემათა ჯგუფს შეიძლება მივაკუთნოთ",[536] 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"[537].

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 კონსტიტუციაში

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: საქართველოს პრეზიდენტი; საქართველოს, აგრეთვე, ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრები, სამთავრობო და სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებათა ხელმძღვანელები და მათი მოადგილეები; საქართველოს უშიშროების საბჭოს წევრები (გარდა პარლამენტის წევრებისა); საქართველოს ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრები; გენერალური აუდიტორი და მისი მოადგილეები; სახელმწიფო რწმუნებულები-გუბერნატორები და მათი მოადგილეები; საკრებულოს თავმჯდომარე, გამგებელი, ქალაქის მერი; საქართველოს შინაგან საქმეთა და თავდაცვის სამინისტროების, დაზვერვის სამსახურისა და სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურის ოფიცრები; მოსამართლეები; საქართველოს სახალხო დამცველი და მისი მოადგილე; საქართველოს პრეზიდენტის მრჩევლები; საქართველოს იუსტიციის საბჭოს წევრები (რომლებიც არ არიან პარლამენტის წევრები); საჯარო სამსახურის ბიუროს უფროსი და მისი მოადგილეები; პროკურორები, მათი მოადგილეები, თანაშემწეები და გამომძიებლები; 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: პარლამენტის არჩევნების ჩატარებიდან ექვსი თვის განმავლობაში, თუ დათხოვნა არ ხდება კონსტიტუციის მე-80 მუხლის საფუძველზე (მთავრობის ფორმირება); პარლამენტის მიერ კონსტიტუციის 63-ე მუხლით განსაზღვრული უფლებამოსილების განხორციელებისას (საქართველოს პრეზიდენტის იმპიჩმენტი); საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს; 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 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 უხუცეს 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 დადებისთანავე[538] და მთავრდება ახალარჩეული პარლამენტის პირველი შეკრებისთანავე. რაც შეეხება უფლებამოსილებების შეწყვეტის საკითხს, რეგლამენტის თანახმად, დეპუტატს უფლებამოსილება ვადამდე შეუწყდება, თუ: უფლებამოსილება მოეხსნა პირადი განცხადებით; მის მიმართ კანონიერ ძალაში შევიდა სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენი; სასამართლომ უგზოუკვლოდ დაკარგულად აღიარა, გამოაცხადა გარდაცვლილად ან მხარდაჭერის მიმღებად ცნო, თუ სასამართლო გადაწყვეტილებით სხვა რამ არაა განსაზღვრული; დაიკავა პარლამენტის წევრის სტატუსთან შეუთავსებელი თანამდებობა ან ეწევა მასთან შეუთავსებელ საქმიანობას; დაკარგა საქართველოს მოქალაქეობა; არასაპატიო მიზეზით 4 თვის განმავლობაში არ მონაწილეობდა პარლამენტის მუშაობაში; გარდაიცვალა.

პარლამენტის წევრი სარგებლობს საკმაოდ ფართო უფლებამოსილებებით: დასვას საკითხი განსახილველად; წარადგინოს შენიშვნები და წინადადებები პარლამენტის კომპეტენციისთვის მიკუთვნებულ ყველა საკითხზე; გააცნოს პარლამენტს მოქალაქეთა საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის მქონე წერილები და მიმართვები; 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: სათათბირო ხმის უფლებით მიიღოს მონაწილეობა სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მუშაობაში და მათ წინაშე დასვას საქართველოს კანონებისა და სხვა აქტების დარღვევის საკითხები; კითხვით მიმართოს პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ ორგანოს, საქართველოს მთავრობას, საქართველოს მთავრობის წევრს, ყველა დონის ტერიტორიული ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელს, სახ-

ელმწიფო დაწესებულებას, მიიღოს და შეაფასოს პასუხები; პარლამენტის რეგლამენტით დადგენილი წესით, შესაბამისი ორგანოების წინაშე დასვას საქართველოს კანონებისა და სხვა ნორმატიული აქტების შესრულების შემოწმების საკითხი; 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, სამუშაო ადგილის ან პირადი გაჩხრეკა შეიძლება მხოლოდ პარლამენტის თანხმობით. გამონაკლისია დანაშაულზე წასწრების შემთხვევა, რაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს პარლამენტს. თუ პარლამენტი არ მისცემს თანხმობას, პარლამენტის დაკავებული ან დაპატიმრებული წევრი დაუყოვნებლივ უნდა 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.[539]

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 შეიმუშავებს 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 შეიმუშავებს 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. ფრაქციის წევრთა რაოდენობა არ უნდა იყოს ექვსზე ნაკლები. 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.

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.[540] შემდგომი ცვლილებებით კონსტიტუციის ნორმამ დღეს მოქმედი სახე მიიღო.

ფრაქციის შექმნისა და საქმიანობის წესი უფრო დეტალურად გაწერილია საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტსა და კანონში „საპარლამენტო ფრაქციის შესახებ“.[541] **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.**

ფრაქციის ჩამოყალიბების მსურველი პარლამენტის წევრთა ჯგუფი შეიმუშავებს ფრაქციის პოლიტიკურ პლატფორმასა და წესდებას. ფრაქცია ჩამოყალიბებულად ითვლება მასში გაერთიანებული არანაკლებ ექვსი პარლამენტის წევრის მიერ ფრაქციის პოლიტიკური პლატფორმისა და წესდების მიღების მომენტიდან. ახალჩამოყალიბებული ფრაქციის რეგისტრაცია სავალდებულოა. ახალარჩეული პარლამენტის შემთხვევაში, პირველი შეკრებისთანავე ფრაქციის თავმჯდომარე ფრაქციის რეგისტრაციისათვის პარლამენტის დროებით სამანდატო კომისიას მიმართავს განცხადებით და სწორედ კომისია იღებს გადაწყვეტილებას. სხვა შემთხვევაში, ფრაქციის შექმნიდან 1 კვირის ვადაში ფრაქციის თავმჯდომარე განცხადებით მიმართავს პარლამენტის თავმჯომარეს, რომელიც წარმოდგენილ დოკუმენტაციას დაუყოვნებლივ გადასცემს პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტს. ეს

უკანასკნელი, თავის მხრივ, თავის დასკვნას წარუდგენს პარლამენტის ბიუროს უახლოეს სხდომაზე, რომელიც იღებს გადაწყვეტილებას. თუ ფრაქცია არ აკმაყოფილებს კანონით განსაზღვრულ მოთხოვნებს, და ამ საფუძვლით მას უარი ეთქმევა რეგისტრაციაზე, უფლება აქვს, ბიუროს გადაწყვეტილების მართლზომიერების საკითხი დააყენოს პლენარულ სხდომაზე.

საპარლამენტო ფრაქცია უმნიშვნელოვანეს როლს ასრულებს საპარლამენტო ცხოვრებაში. უკვე აღნიშნული საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების გარდა, ფრაქცია სხვა მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებებით სარგებლობს, რომელთა შორის შეიძლება გამოიყოს კონსტიტუციის 59-ე მუხლის მე-2 პუნქტით გათვალისწინებული შეკითხვის უფლება.

ფრაქციას უფლება აქვს, ასევე, 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.** ფრაქცია (ასევე, უმცირესობა და ე.წ. უფრაქციო 6 კაციანი ჯგუფი) უფლებამოსილია წარადგინოს კომიტეტის თავმჯდომარის, მისი მოადგილის (არა პირველის, რომლის წარდგენის ექსკლუზიური პრეროგატივაც, კომიტეტის თავმჯდომარეს ეკუთვნის), ასევე დროებითი საგამოძიებო კომისიის თავმჯდომარის კანდიდატურა.

პარლამენტში კანონპროექტის ან სხვა საკითხის მომზადებისას ან განხილვისას წარმოშობილ 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.

ფრაქციის საქმიანობის უზრუნველსაყოფად იქმნება სათანადო პირობები და გამოიყოფა შესაბამისი თანხა. ფრაქციას პარლამენტის სხდომათა დარბაზში გამოეყოფა შესაბამისი ადგილი, ხოლო პარლამენტის შენობაში — სამუშაო ფართობი. ფრაქციის საქმიანობას უზრუნველყოფს ფრაქციის აპარატი. ფრაქციის აპარატის თანამშრომელთა სახელფასო ფონდს, რომელიც განისაზღვრება წარმომადგენლობითობის პროპორციულად, პარლამენტის ხაზინადართა საბჭოს წარდგინებით ამტკიცებს ბიურო.

2.2.5.4. უმრავლესობა და უმცირესობა

თუ ფრაქციაში გაერთიანებულ პარლამენტის წევრთა საერთო რაოდენობა აღემატება პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარს, ფრაქცია იძენს უმრავლესობის სტატუსს. უმრავლესობის შექმნა შეუძლიათ ფრაქციებსა და მათდამი მიმხრობილ პარლამენტის წევრებს, რომლებიც არ არიან გაერთიანებული

არც ერთ ფრაქციაში, თუ გაერთიანებულ პარლამენტის წევრთა საერთო რაოდენობა აღემატება პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარს.

მხოლოდ უმრავლესობის შექმნის შემთხვევაში შესაძლებელია უმცირესობის შექმნა. იმ შემთხვევაში თუ ფრაქციაში გაერთიანებულ პარლამენტის წევრთა საერთო რაოდენობა აღემატება უმრავლესობის გარეთ დარჩენილ პარლამენ-ტის წევრთა რაოდენობის ნახევარს, ფრაქცია თავისი მოთხოვნის საფუძველზე იძენს უმცირესობის სტატუსს. უმცირესობის შექმნა შეუძლიათ ფრაქციებსა და მათდამი მიმხრობილ პარლამენტის წევრებს, რომლებიც არ არიან გაერ-თიანებული არც ერთ ფრაქციაში, თუ გაერთიანებულ პარლამენტის წევრთა საერთო რაოდენობა აღემატება უმრავლესობის გარეთ დარჩევნილ პარლამენ-ტის წევრთა რაოდენობის ნახევარს.

უმრავლესობა და უმცირესობა უფლებამოსილებას იძენენ პარლამენტის ბიუროს მიერ მათი რეგისტრაციის შემდეგ, ხოლო ახალარჩეული პარლამენტის პირველ სხდომაზე — პარლამენტის დროებითი სამანდატო კომისიის მიერ რეგ-ისტრაციის შემდეგ. უმრავლესობასა და უმცირესობაში სხვა სუბიექტებთან ერთად თანამდებობის პირებად გვევლინებიან უმრავლესობისა და უმცირესო-ბის ლიდერები.

უმრავლესობასა და უმცირესობას უფლება აქვთ წარადგინონ კომიტეტის თავმჯდომარის კანდიდატურა. კომიტეტის თავმჯდომარის ერთი მოადგილის ვაკანსიაზე კანდიდატურის წარდგენის უფლება ექსკლუზიურად ეკუთვნის უმ-რავლესობას. სხვა მოადგილეებზე კანდიდატის წარდგენის უფლებას უმცირესობა ინაწილებს ფრაქციასთან და ე.წ. უფრაქციო 6 კაციან ჯგუფთან. უმრავლესობასა და უმცირესობას უფლება აქვთ წარადგინონ დროებითი საგამოძიებო კომისიის თავმჯდომარის კანდიდატურა. უმრავლესობა და უმცირესობა უფლებამოსილია მოითხოვოს პოლიტიკური დებატების დღის დან-იშვნა, სადაც თითოეულს 45 წუთი ეძლევა (შედარებისთვის, ფრაქციებს გამო-ეყოფათ 15-15 წუთი). აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საგამოძიებო და სხვა დროებით კომისიებში უმრავლესობის წარმომადგენლობა არ უნდა აღემატე-ბოდეს კომისიის წევრთა რაოდენობის ნახევარს.

ფრაქციის მსგავსად, უმრავლესობისა და უმცირესობის საქმიანობის უზ-რუნველსაყოფადაც იქმნება აპარატი, შესაბამისი სახელფასო ფონდით.

2.2.5.5. საქართველოს პარლამენტის კომიტეტი

საკანონმდებლო საკითხების წინასწარი მომზადების, გადაწყვეტილებათა შესრულებისათვის ხელის შეწყობის, პარლამენტის მიერ მის წინაშე ანგარიშ-ვალდებული ორგანოებისა 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 პოლიტი-

კის; 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. 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 ბიროსათვის წარსადგენად.

პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად, **კომიტეტი აკონტროლებს საქართველოს კანონების, პარლამენტის დადგენილებებისა და სხვა გადაწყვეტილებების შესრულებას და საჭიროების შემთხვევაში, შესაბამის დასკვნას წარუდგენს პარლამენტს; ასევე, ახორციელებს კონტროლს საქართვე-**

ლოს მთავრობისა და პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული სახელმწიფო ორგანოების საქმიანობაზე და საჭიროების შემთხვევაში, შესაბამის დასკვნას წარუდგენს პარლამენტს.

2.2.5.6. საქართველოს პარლამენტის კომისიები

გარდა კომიტეტისა, რომელიც პარლამენტის მუდმივმოქმედი სტრუქტურული ერთეულია, სხვადასხვა საკითხის შესასწავლად პარლამენტში შესაძლებელია შეიქმნას კომისიები. **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: სახელმწიფო ორგანოს, თანამდებობის პირის კანონსაწინააღმდეგო ქმედების შესახებ, კორუფციული სამართალდარღვევის შესახებ, რომლებიც საფრთხეს უქმნის საქართველოს სახელმწიფო უშიშროებას, სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, პოლიტიკურ, ეკონომიკურ თუ სხვა ინტერესებს; სახელმწიფო ბიუჯეტის, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის არამართლზომიერი ხარჯვის შესახებ; 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 პარლამენტის რეგლამენტით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.

დროებითი საგამოძიებო კომისიის გარდა, შესაძლებელია შეიქმნას დროებითი კომისიაც: ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენისა და დეოკუპაციის საკითხებთან დაკავშირებით; პეტიციის ან საჩივრის შესასწავლად, თუ საქმე შეეხება საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის პრობლემებს; 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 **განახორციელოს 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 ქვეყნის კანონშემოქმედებითი ორგანოა. 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.[542]

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.

საკანონმდებლო პროცესის თავდაპირველი სტადია (კონსტიტუციის 67-ე მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრული) საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით აღჭურვილი სუბიექტების მიერ კანონპროექტის საქართველოს პარამენტში წარდგენაა. შემდეგ, საქართველოს პარლამენტის აპარატის შესაბამისი სამსახურების დასკვნების საფუძველზე, პარლამენტის ბიურო რეგისტრაციაში ატარებს წარმოდგენილ ინიციატივას და განსაზღვრავს შესაბამის კომიტეტებს (წამყვან და საჭიროების შემთხვევაში სავალდებულოს), რომლებიც მას განიხილავენ პირველი მოსმენის რეჟიმში და გადასცემენ პლენარულ სხდმაზე განსახილველად და კენჭის საყრელად. თუ პარლამენტი კენჭს უყრის პირველი მოსმენით კანონპროექტს, ის უბრუნდება წამყვან კომიტეტს, რომელიც მას, ამჯერად, **მეორე მოსმენის რეჟიმში განიცხილავს (მუხლობრივად და პუნქტობრივად) და გადასცემს პლენარულ სხდომაზე განსახილველად, რომელიც წარდგენილ კანონპროექტს განიხილავს (ისიც მეორე მოსმენის რეჟიმში, ანუ მუხლობრივად და პუნქტობრივად).** აღნიშულის შემდეგ, კანონპროექტი უბრუნდება ისევ წამყვან კომიტეტს, რომელიც **მას განიხილავს მესამე მოსმენის რეჟიმში (რედაქციულად) და განხილვისა და კენჭისყრის შემდეგ გადასცემს პლენარულ სხდომაზე განსახილველად, რომელიც კანონპროექტს განიხილავს მესამე მოსმენის რეჟიმში და კენჭს უყრის კანონპროექტის საბოლოო რედაქციას.**

აღნიშნულის შემდეგ პარლამენტი 7 (სამუშაო) დღის ვადაში (ამ ხნის განმავლობაში, პარლამენტის აპარატში კანონპროექტი მუშავდება რედაქციულად) **ეგზავნება საქართველოს პრეზიდენტს პრომულგაციისთვის — ხელმოსაწერად და გამოსაქვეყნებლად,** რისთვისაც სახელმწიფოს მეთაურს, კონსტიტუციის თანახმად, 10 დღე აქვს განსაზღვრული. პრეზიდენტი ამ ვადაში ან აწერს ხელს და აქვეყნებს კანონს ან უკან უბრუნებს პარლამენტს მოტივირებული შენიშვნებით.

პარლამენტი თავდაპირველად განიხილავს პრეზიდენტის მოტივირებულ შენიშვნებსა და პრეზიდენტის მიერვე წარდგენილ კანონპროექტს უყრის კენჭს და თუ პარლამენტის სათანადო რაოდენობამ (საკმარისია ხმათა იგივე რაოდენობა, რაც ამ სახის კანონპროექტისათვისაა დადგენილი) მხარი დაუჭირა მას,

კვლავინდებურად გადაეგზავნება პრეზიდენტს, რომელიც ხელს აწერს და აქვეყნებს კანონს.

იმ შემთხვევაში, თუ პრეზიდენტის მოტივირებულმა შენიშვნებმა და კანონპროექტმა (აუცილებელია თავდაპირველად პარლამენტმა სწორედ ეს პროექტი განიხილოს) ვერ მიიღო ხმათა საჭირო რაოდენობა, შემდგომ კენჭისყრაზე დგება (პირდაპირ) პირვანდელი რედაქცია (კანონპრიექტი, რომელის პარლამენტის მიერ მე-3 მოსმენით იქნა მიღებული და რომელსაც პრეზიდენტმა ვეტო დაადო). თუ პარლამენტი მას ხმათა საჭირო რაოდენობით (ამ შემთხვევაში საჭიროა ხმათა უფრო მეტი რაოდენობა) კვლავინდებურად მიიღებს კანონპროექტს, ის გადეგზავნება პრეზიდენტს, რომელიც მას ან აწერს ხელს და აქვეყნებს ან უარს ამბობს ხელმოწერაზე. ამ შემთხვევაში პარლამენტის თავმჯდომარე აწერს და აქვეყნებს კანონს.

2.2.6.1.1. საკანონმდებლო ინიციატივა

საკანონმდებლო ინიციატივა — საკანონმდებლო პროცესის საწყისი სტადია — გულისხმობს **შესაბამისი უფლებამოსილების მქონე სუბიექტის მიერ კანონპროექტის მომზადებასა და პარლამენტისთვის წარდგენას.**

საკანონმდებლო ინიციატივის წესით კანონპროექტის წარდგენის გარდა, პარლამენტის რეგლამენტი ითვალისწინებს **საკანონმდებლო წინადადების** უფლების მქონე სუბიექტების მიერ კანონპროექტის მომზადებასა და პარლამენტისთვის წარდგენას, თუმცა მოცემულ პროცედურას გარკვეული თავისებურებები ახასიათებს (განსხვავებული სუბიექტები და პროცედურები).

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 კა-**

ნონპროექტის შესახებ; კანონპროექტის ფინანსური დასაბუთება; კანონპროექტის მიმართება საერთაშორისოსამართლებრივ 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 — 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.

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. **საკანონმდებლო წინადადება არის 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.

სუბიექტების გარდა, აღნიშნული ორი პროცედურა იმითაც 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 რეგლამენტით დადგენილი წესით გადასცემს ბიუროს. იმ შემთხვევაში, თუ საკანონმდებლო წინადადება წარდგენილია კანონპროექტის სახით და წამყვანმა კომიტეტმა იგი მისაღებად ცნო, კანონპროექტი 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 განსხვავდებოდეს 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 გამოთქმული 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 პარლამენტის 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 ეგზავნებათ 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 იურიდიული 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 მოსმენისას 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

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 რეგლამენტითვე 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

კანონპროექტზე უფლებამოსილი პირის მიერ ხელის მოწერისა და გამოქვეყნების პროცედურას კანონის პრომულგაცია ეწოდება. პარლამენტის მიერ მიღებული კანონპროექტი 7 დღის ვადაში (ამ ვადაში არ ითვლება დასვენების (უქმე) დღე) გადაეცემა საქართველოს პრეზიდენტს, რომელიც საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილი წესით 10 დღის ვადაში ხელს აწერს კანონპროექტს და აქვეყნებს კანონს.

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 სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი, ორგანული კანონის შემთხვევაში ხმათა სავალდებულო 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 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 ინიციატორი პარლამენტართა ნახევარია, 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 ინიციატორები ამომრჩევლები არიან, 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 დაიწყოს 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 ამომრჩევლისა. 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 კონ-სტიტუციაში 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 და-კავშირებულ მასალებს. პარლამენტი ამ კანონპროექტის განხილვას იწყებს მისი გამოქვეყნებიდან 1 თვის შემდეგ.**

2.2.6.1.7. სახელმწიფო სიმბოლოების შესახებ ორგანული კანონების პროექტების განხილვა

თავისებურებით გამოირჩევა საქართველოს სახელმწიფო სიმბოლოების შესახებ ორგანული კანონების პროექტების განხილვა და მიღება. პარლამენტი საქართველოს სახელმწიფო სიმბოლოების შესახებ ორგანული კანონების პრო-ექტებს 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, საყ-ოველთაო-სახალხო განხილვის საორგანიზაციო კომისია საქართველოს სახ-ელმწიფო სიმბოლოების შესახებ ორგანული კანონების პროექტების გამ-ოქვეყნებიდან 1 თვის ვადაში განიხილავს ამ პროექტებთან დაკავშირებულ მა-სალებს. საქართველოს სახელმწიფო სიმბოლოების შესახებ ორგანული კა-ნონების 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 რესპუ-ბლიკის უმაღლესი საბჭოს მიერ დადგენილი წესით მიღებულ აჭარის ავტონო-მიური რესპუბლიკის კონსტიტუციას. **აღნიშნული ორგანული კანონი განიხ-**

ილება 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 საფუძვლად 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 შემადგენლობის 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. პარ-

ლამენტის 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. სახელმწიფო 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. **სახ-**

ელმწიფო 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 იყოს წამყვანი სტრუქტურა სხვა საკონსტიტუციო ინსტიტუციებთან შედარებით. თანამედროვე ეტაპზე უკვე შეჯერებულია აზრი იმის შესახებ, რომ **საპარლამენტო კონტროლის ფუნქცია საპარლამენტო მმართველობის ფორმის რაციონალიზაციის ერთ-ერთი ნათელი გამოვლინებაა.** მთავრობისა და უმრავლესობის ურთიერთკავშირის გაძლიერების პარალელურად, პარლამენტის არასაკანონმდებლო ფუნქციების, ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის მიმართულებების განსაზღვრისა და კონტროლის ფუნქციების გაძლიერებას უმნიშვნელოვნესი დატვირთვა ენიჭება[543]. იმ პირობებში, როდესაც, საკანონმდებლო პროცესშიც კი აღმასრულებელი ხელისუფლების როლი საკმაოდ დიდია, ამასთან, ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განხოციელება 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 სურათია, რამეთუ ამ უკანასკნელში ხელისუფლების ორ შტოს შორის შედარებით ნაკლები კავშირია და შესაბამისად, — ნაკლები კონტროლის მექანიზმი. ამის საპირისპიროდ, საპარლამენტო მმართველობის სახელმწიფოებში, აღმასრულებელი ხელისუფლება მნიშვნელოვნად არის დაკავშირებული საპარლამენტო უმრავლესობაზე, რამდენადაც მთავრობა სწორედ საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ ყალიბდება. 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 განმახორციელებელი 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 აღინიშნა, იმ პირობებში, როდესაც აღმასრულებელ ხელსუფლებას ესაჭიროება პარლამენტის, ე.ი. მისი უმრავლესობის ნდობა, პრაქტიკულად გამორიცხულია, რომ, თუ მთავრობა არ სარგებლობს საპარლამენტო უმრავლესობის მხარდაჭერით, მან შეძლოს საქმიანობის განხორციელება. სწორედ ამიტომ, ასეთ შემთხვევებში, საპარლამენტო უმცირესობაა დაინტერესებული 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. საპარლამენტო კონტროლის განმახორციელებელ სუბიექტებთან დაკავშირებით არსებული სტატისტიკური მონაცემების საფუძველზე, შესაძლებელია ითქვას, რომ ამ უფლებამოსილებებით, როგორც წესი, საპარლამენტო უმცირესობა სარგებლობს და ეს არა მარტო საქართველოს სინამდვილისთვისაა დამახასიათებელი. ასეთი პრაქტიკაა სხვა ქვეყნებშიც და სწორედ ამიტომ მნიშვნელოვანია, 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.** 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 უფლებამოსილებაა მოცემული. პირველ ყოვლისა, შეიძლება აღინიშნოს საქართველოს კონსტიტუციის 59-ე მუხლი, რომლის პირველი და მეორე პუნქტები განსაზღვრავენ მთავრობისათვის კითხვა/შეკითხვით მიმართვის საფუძვლებს. კონტროლის ერთ-ერთი სახესხვაობა პარლამენტის მიერ მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადება და ასევე, მის მიმართ ნდობის არ გამოცხადებაა. 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 სახედ განიხილავს, რაც, რა თქმა უნდა, საფუძველს მოკლებული არ არის.

როგოც 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-ერთი ყველაზე აპრობირებული მექანიზმი **ინტერპელაციაა**. მოცემული პრეროგატივა გაწერილია საქართველოს კონსტიტუციის 59-ე მუხლში, რომელიც ამ ფორმის ორ სახეს იცნობს: **ერთი, როდესაც ინტერპელაციის განმახორციელებელი სუბიექტი ინდივიდუალურად პარლამენტის წევრია და მეორე, როდესაც ამას პარლამენტართა გარკვეული ჯგუფი ახორციელებს.**

პარლამენტის წევრი უფლებამოსილია კითხვით მიმართოს: პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ ორგანოს; საქართველოს მთავრობას; მთავრობის წევრს; ყველა დონის ტერიტორიული ერთეულის აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოს ხელმძღვანელს; სახელმწიფო დაწესებულებას. რაც მთავარია, **კითხვით მიმართვის უფლებამოსილებაში შედის, აგრეთვე, პასუხის მიღების უფლებაც.** რეგლამენტის თანახმად, **კითხვა შეიძლება დაისვას 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 განხილვის 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 სხდომას.**

კითხვა შეკითხვისგან იმით განსხვავდება, რომ განსხვავებულია როგორც სუბიექტთა წრე, ისე ადრესატები. ისინი პროცედურული თვალსაზრისითაც განსხვავდება. 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. **თანამდებობის პირს უფლება აქვს, კითხვისა და შეკითხვას პასუხი არ გასცეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ინფორმაცია სახელმწიფო ან სამხედრო საიდუმლოებას შეიცავს.**

პარლამენტის კომიტეტები და სხვა დროებითი კომისიები მათი კომპეტენციისთვის მიკუთვნებულ საკითხებზე ინფორმაციის მოსმენის, კონტროლისა და შემოწმების შედეგად საქართველოს კონსტიტუციისა და კანონების დარღვევის გამოვლენილ ფაქტებზე შეიმუშავებენ 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

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: *სახელმწიფო ორგანოს, თანამდებობის პირის კანონსაწინააღმდეგო ქმედების შესახებ, კორუფციული სამართალდარღვევის შესახებ, რომლებიც საფრთხეს უქმნის საქართველოს სახელმწიფო უშიშროებას, სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, პოლიტიკურ, ეკონომიკურ თუ სხვა ინტერესებს; სახელმწიფო ბიუჯეტის, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის*

არამართლზომიერი ხარჯვის შესახებ; 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 მეხუთედი. 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 სიითი 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.** გამომძიებელი 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 დაწესე-

ბულებაში 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, თავისუფლდებიან 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: ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენისა და დეოკუპაციის საკითხებთან დაკავშირებით; პეტიციის ან საჩივრის შესასწავლად, თუ საქმე შეეხება საერთოსახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის პრობლემებს; სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობის შესამოწმებლად.

დროებითი კომისიის შექმნის პროცედურები საგამოძიებო კომისიის შექმნისთვის გაწერილ პროცედურებს ჰგავს. მოცემულ შემთხვევაშიც, **კომისიის შექმნის მოთხოვნის უფლება აქვს პარლამენტის თავმჯდომარეს, კომიტეტს, ფრაქციას ან პარლამენტის შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მეხუთედს.** მას შემდეგ, რაც პარლამენტი კომისიის შექმნის მიზანშეწონილობის შესახებ გადაწყვეტილებას მიიღებს, დაიწყება შესაბამისი კვოტების გადანაწილებით 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. პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოების თანამდებობის პირთა საქმიანობის კონტროლი, მათი უფლებამოსილების შეწყვეტა და თანამდებობიდან გადაყენება

საქართველოს პარლამენტი აკონტროლებს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობას. **სახელმწიფო აუდიტის სამსახური წელიწადში ორჯერ, პარლამენტი სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წინასწარი ანგარიშისა და სრული ანგარიშის წარდგენის დროს, წარადგენს მოხსენებას საქართველოს მთავრობის ანგარიშის თაობაზე.** ასევე, წელიწადში ერთხელ წარადგენს თავისი საქმიანობის ანგარიშს.

საპარლამენტო კონტროლი ვრცელდება, აგრეთვე, საქართველოს ეროვნული ბანკის/საქართველოს საფინანსო საზედამხედველო სააგენტოს და

სტრუქტურების უმაღლეს თანამდებობის პირთა საქმიანობაზეც. **საქართველოს ეროვნული ბანკი პარლამენტს წარუდგენს მომავალი სამი წლის მონეტარული პოლიტიკის ძირითად მიმართულებების პროექტს და ის მტკიცდება მიმდინარე წლის ბოლომდე.** ასევე, საქართველოს ეროვნული ბანკი პარლამენტს წარუდგენს ანგარიშს ფულად-საკრედიტო და სავალუტო პოლიტიკის განხორციელების შესახებ, ხოლო საქართველოს საფინანსო ზედამხედველობის სააგენტო – ანგარიშს საზედამხედველო პოლიტიკის განხორციელების თაობაზე.

საკმაოდ მნიშვნელოვანია საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში ქვეყანაში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, ისევე, როგორც, სპეციალური მოხსენება, რომელთა განხილვის საფუძველზედაც პარლამენტი იღებს დადგენილებას ან რეზოლუციას. პარლამენტის დადგენილება უნდა შეიცავდეს ქვეყანაში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიშის შეფასებას, აგრეთვე, პარლამენტის რეკომენდაციებსა და მათი შესრულების მონიტორინგის ვადებს.

ასევე, აღსანიშნავია, რომ **მთავრობა პარლამენტს წელიწადში ერთხელ წარუდგენს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებების/განჩინებების აღსრულების შესახებ ანგარიშს იმ საქმეებთან დაკავშირებით, რომლებზედაც წინა წელს მიღებულია ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის საბოლოო რეზოლუცია.**

წელიწადში ერთხელ პარლამენტს ანგარიშს წარუდგენს, ასევე, პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორი ქვეყანაში პერსონალურ მონაცემთა დაცვის მდგომარეობისა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის მიერ განხორციელებული საქმიანობის შესახებ.

მას შემდეგ, რაც ერთმანეთისგან გაიმიჯნა შინაგან საქმეთა სამინისტრო და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური, პარლამენტის რეგლამენტში გაჩნდა შესაბამისი მუხლი, რომლის თანახმადაც, **საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსი წელიწადში ერთხელ პარლამენტს წარუდგენს სამსახურის მიერ წინა წელს გაწეული საქმიანობის შესახებ ანგარიშს.**

პროკურატურის სისტემაში განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად, **საქართველოს პარლამენტი კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და პროცედურებით, უფლებამოსილებას უწყვეტს მთავარ პროკურორს. ასევე უფლებამოსილია, საპროკურორო საბჭოს მიმართოს საგანგებო (*ad hoc*) პროკურორის დანიშვნის წინადადებით იმ შემთხვევაში, თუ არსებობს საკმარისი საფუძველი ვარაუდისთვის, რომ მთავარმა პროკურორმა ჩაიდინა დანაშაული.**

პარლამენტი უფლებამოსილია, ასევე ამავე კომპეტენციის ფარგლებში უნდობლობა გამოუცხადოს საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამეურვეო საბჭოს, ასევე, კანონმდებლობით განსაზღვრულ შემთხვევაში თანამდებობიდან გაათავისუფლოს საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წევრი.

2.2.6.2.2.5. 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 ხელშემშლელ 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).

მსგავი 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 ხელშემშლელი 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 ცვლილების 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 მიკუთვნებულ 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 გარდამავალი დებულებებით მისი გამგებლობისათვის მიკუთვნებულ სფეროში შემავალი აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებებისათვის განსაზღვრული დავალებების დადგენილ ვადაში შესრულებას.

2.2.6.2.2.6. 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.**

იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების საკითხის აღძვრის უფლება აქვს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მესამედს[544]. *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 პარლამენტის დამოუკიდებელ 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 კონ-სტიტუციის 63-ე მუხლის მე-2 პუნქტში განხორციელებული ცვლილებით, რომ-ლის თანახმადაც, თუ საკონსტიტუციო სასამართლომ 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. **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 გადაყ-ენებულად 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 გადასაყენებლად საჭიროა პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობა.

დაუშვებელია იმპიჩმენტის პროცედურის განხორციელება საგანგებო ან სა-ომარი მდგომარეობის დროს. რეგლამენტის 234-ე მუხლის თანახმად, ასეთ შემ-თხვევაში 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 დადგენილ ვადაში არ მიიღო გადაწყვეტილება პრეზიდენტის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების შესახებ, იმავე საკითხზე იმპიჩმენტის პროცედურის დაწყება დაუშვებელია.

დამატებითი საკითხავი

ნორმატიული აქტები

1. საქართველოს კონსტიტუციის III თავი
2. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი
3. საქართველოს კანონი „საქართველოს პარლამენტის წევრის სტატუსის შესახებ“

ლიტერატურა

1. პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალა-ტოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 179-185

2. შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 131-210

3. დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, მეორე გამ-ოცემა, თბილისი, 171-212

4. ყურაშვილი კ., ჩოკორაია კ., ბუჩუკური ა., ბიკამერალიზმის დილემები, ბა-თუმი, 2011

5. ერემაძე ქ, საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ურ-თიერთდამოკიდებუ-ლება შერეული მმართველობის მქონე რესპუბლიკაში (საფრანგეთის მაგალითზე), ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №4, 2002

თავი 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.**[545] 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 ეფექტურობისა და ლიბერალიზმის სიმბოლოა,** რამდენადაც საკონსტიტუციო სამართალში იგი **წარმოადგენს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოს, რომელიც, ამავე დროს, მოქმედებს კონსტიტუციით განსაზღვრულ ფარგლებში, რათა თავიდან იქნეს აცილებული ნებისმიერი სახის თვითნებობა**[546].

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“[547], 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 საკონსტიტუციო 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 შემუშავებული 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 1848 წელს იქნა შემოღებული, რითაც საფუძველი ჩაეყარა პრეზიდენტის ინსტიტუტის ე.წ. „ევროპულ მოდელს".[548] მეორე მსოფლიო ომის დასრულების შემდეგ ევროპულ სახელმწიფოთა უმრავლესობამ პრეზიდენტის თანამდებობის ინსტიტუციონალიზება მოახდინა. XX საუკუნეში აღნიშნული ტენდენცია გავრცელდა აზიის სახელმწიფოებშიც, ხოლო საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ ყოფილი საბჭოთა სოციალისტური სახელმწიფოების აბსოლუტურმა უმრავლესობამ ამერიკული და ევროპული გამოცდილება გაიზიარა.

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. „სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაციის შესახებ" 1875 წლის საკონსტიტუციო კანონით სახელმწიფოს მეთაურს კიდევ უფრო გაეზარდა უფლებამოსილებები. 1946 წელს საფრანგეთში ახალი კონსტიტუცია იქნა მიღებული, რომლის მიხედვითაც, პრეზიდენტი აირჩეოდა პარლამენტის მიერ 7 წლის ვადით. კონსტიტუციით 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 მმართველობის დროს შემუშავდა და რეფერენდუმის გზით იქნა მიღებული საფრანგეთის მოქმედი, 1958 წლის კონსტიტუცია, რომელმაც ქვეყანაში დღეს არსებული მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო მოდელი დაამკვიდრა. კონსტიტუციის მიხედვით, აღმასრულებელი ძალაუფლება რეალურად ხალხის მიერ არჩეული პრეზიდენტის ხელში გადავიდა, ხოლო პრემიერ-მინისტრი მისი ნების განმახორციელებელი გახდა. ამ ფორმაციის პრეზიდენტს **„უგვირგვინო და უმკვიდრო მონარქად"** მოიხსენიებდნენ[549]. 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. 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 მოთხოვნილებაა პასუხისმგებლობის მქონე ისეთი პირის არსებობა, რომელიც საკონსტიტუციო მართლწესრიგს, სახელმწიფო ხელისუფლების უწყვეტობასა და სტაბილურობას, ასევე, საერთაშორისო ურთიერთობებში უმაღლეს წარმომადგენლობას უზრუნველყოფს“**[550].

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 ძალაუფლებას — მონარქი, ხოლო რესპუბლიკებში — არჩეული პრეზიდენტი.

მმართველობის მოდელებს შორის განსხვავებების მიუხედავად, როგორც წესი, სახელმწიფოს მეთაური:

ა) **ახორციელებს წარმომადგენლობით უფლებამოსილებებს** — სახელმწიფოს მეთაური ახორციელებს სახელმწიფოს უმაღლეს წარმომადგენლობას ქვეყნის საგარეო ურთიერთობებში, მათ შორის, აწარმოებს საერთაშორისო მოლაპარაკებებს, ნიშნავს ელჩებსა 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 უმაღლეს სამხედრო თანამდებობის პირებს, ანი-

ჭებს 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.)[551].

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 სუბიექტების მონარქები ირჩევდნენ (მალაიზია, არაბთა გაერთიანებული საემიროები).[552] მისი უფლებამოსილებების წრე დამოკიდებულია სახელმწიფოს მმართველობის ფორმაზე.

პრეზიდენტის სახელმწიფოს მეთაურის ფუნქციებით აღჭურვა შუა საუკუნეების ინგლისის, საფრანგეთისა და შოტლანდიის მონარქების ანალოგიით განხორციელდა.[553] მართალია, **საზღვარგარეთის ქვეყნების უმრავლესობაში მოქმედებს ინდივიდუალური სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტი, თუმცა არსებობს გამონაკლისი: კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკა იცნობს კოლეგიური ორგანოსთვის სახელმწიფოს მეთაურის სტატუსის მინიჭების შემთხვევასაც.** *შვეიცარიის პრეზიდენტი ერთი წლის ვადით აირჩევა 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[554].

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 ხელისუფლების სხვა ორგანოებთან**

მიმართებით იგი უფრო პრინციპულია, როცა მას ზურგს უმაგრებს უშუალოდ ხალხის მიერ მინიჭებული მანდატი.

საპრეზიდენტო კანდიდატების მიმართ დადგენილია სხვადასხვა 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.

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, ახალარჩეული პრეზიდენტი სარგებლობს ახალი საარჩევნო მანდატიდან მომდინარე უზარმაზარი პოლიტიკური გავლენით, მაგრამ ძალაუფლების ფორმალური კონტროლის სადავეები ჯერ კიდევ არ გააჩნია.[555]

1.4. პრეზიდენტის ინსტიტუტი მმართველობის მოდელების მიხედვით

თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალში სახელმწიფო მმართველობის ფორმების კლასიფიკაცია პირობითია. ამა თუ იმ მოდელზე მისთვის დამახასიათებელი ნიშნებისა და ცალკეული მექანიზმების მაგალითზე მსჯელობენ.

რესპუბლიკური მმართველობის ყველაზე გავრცელებული ფორმებია საპრეზიდენტო, საპარლამენტო და შერეული ტიპის რესპუბლიკები[556], 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 აღმასრულებელი ხელისუფლებით აღჭურვის ხარისხს“[557].**

1.4.1. პრეზიდენტი სახელმწიფო მმართველობის საპრეზიდენტო მოდელში

საპრეზიდენტო რესპუბლიკა აგებულია სახელმწიფო ხელისუფლების ერთიანობის, ძალაუფლების მყარი გამიჯვნის, ურთიერთშეკავებისა და გაწონასწორების პრინციპებზე: ხელისუფლების საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო შტოები ერთმანეთისგან დამოუკიდებელად, კომპეტენციებში ჩაურევლად, თუმცა არა იზოლირებულად, ახორციელებენ უფლებამოსილებებს. პრეზიდენტი არ არის უფლებამოსილი დაითხოვოს პარლამენტი, ხოლო ამ უკანასკნელს უფლება არა აქვს პოლიტიკური პასუხისმგებლობის საფუძველზე უნდობლობა გამოუცხადოს მთავრობას. ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკისგან განსხვავებით, პრეზიდენტის აღმასრულებელი კომპეტენციების გადანაწილება არ ხდება კოლეგიურ აღმასრულებელ ორგანოზე — მთავრობაზე[558].

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 გარეშე[559]. იგი უმაღლესი წარმომადგენლია საგარეო ურთიერთობებში, ნიშნავს მოსამართლეებს და ა.შ.

საპრეზიდენტო მმართველობის ქვეყნებში მთავრობა, როგორც კოლექტიურად პასუხისმგებელი ორგანო, დამოუკიდებელი ორგანიზაციული სტრუქტურით, არ გვხვდება, რადგან პრეზიდენტი ერთდროულად ითავსებს აღმასრულებელი 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 კანოპროექტი 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 კანონს[560]. ეს პრაქტიკა მომდინარეობს ბრიტანული ტრადიციიდან, სადაც პარლამენტის მიერ მიღებული აქტები იურიდიულ ძალას იძენდა მხოლოდ მონარქის მიერ მათი ხელმოწერის შემდეგ.[561]

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“[562]. სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკა წარმოადგენს საპრეზიდენტო რესპუბლიკის დეფორმირებულ ფორმას, სადაც პრეზიდენტის ხელში თავმოყრილ უფლებამოსილებათა მოცულობა კონსტიტუციონალიზმისა და დემოკრატიისათვის ნამდვილ საფრთხეს წარმოადგენს[563].**

1.4.2. პრეზიდენტი სახელმწიფო მმართველობის საპარლამენტო მოდელში

მმართველობის ფორმებს შორის რესპუბლიკას, ხოლო რესპუბლიკებს შორის — საპარლამენტოს ყველაზე დემოკრატიულ მოდელად მიიჩნევენ.[564] 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 იძლევა[565]. **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, შეიწყალოს 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“[566].**

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.[567]

საპარლამენტო და საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელებს 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-მინისტრს[568]. 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.

დიუვერჟესეული 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.[569]

შერეული მმართველობის სახელმწიფოებში პრეზიდენტი აირჩევა საყოველთაო კენჭისყრის საფუძველზე, პირდაპირი არჩევნების გზით, რაც ხელისუფლების შტოებს შორის მის მაღალ ლეგიტიმაციას განაპირობებს. **პრეზიდენტი დამოუკიდებელია პარლამენტისგან, თუმცა აღმასრულებელ ძალაფლებას პრემიერ-მინისტრთან იყოფს.** კონსტიტუციით იგი არ არის 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, შემაყოვნებელი ვეტოს გამოყენების უფლებამოსილება, რომელიც შეიძლება დაძლეულ იქნას საკანონმდებლო ორგანოს მიერ. პრეზიდენტის მიერ გამოცემული აქტები, გარკვეული გამონაკლისის გარდა, შესაბამისი მინისტრის ან პრემიერ-მინისტრის მხრიდან კონტრასიგნაციას (თანახელმოწერას) საჭიროებს. გამონაკლისია ცალკეული ცერემონიული ხასიათის უფლებამოსილებები (მაგ., მოქალაქეობის მინიჭება, მსჯავრდებულთა შეწყალება, არჩევნების დანიშვნა და სხვ.) და პრეზიდენტის, როგორც უმაღლესი მთავარსარდლის უფლებამოსილებები.

შერეული მმართველობის ფორმის მიხედვით, პრეზიდენტის უფლებამოსილებების მოცულობისა და მისი პრაქტიკაში განხორციელების შესაძლებლობით გამოყოფენ სამი ტიპის სახელმწიფოებს: 1. სისტემა, „სიმბოლური პრეზიდენტით“ (ავსტრია, ირლანდია, ისლანდია); 2. სისტემა „სრული ძალაუ-

ფლების მქონე პრეზიდენტით“ (საფრანგეთი); 3. სისტემა პრეზიდენტისა და მთავრობის ბალანსით (ფინეთი, პორტუგალია).[570]

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“[571].

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 პროექტში[572].

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 გადაეყენებინა 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 სახ-

ელმწიფო მმართველობის საპრეზიდენტო მოდელი და შემოღებულ იქნა „მმართველობის ფორმა, რომლის კონცეპტუალურ საფუძვლად სახელდება ე.წ. „ფრანგული მოდელი“[573]. შესაბამისად, პრეზიდენტის აღმასრულებელი ფუნქციების დიდი ნაწილი გადაეცა პრემიერ-მინისტრსა და მთავრობას.

საქართველოს კონსტიტუციაში მასშტაბური ცვლილებები განხორციელდა 2010 წლის საკოსტიტუციო რეფორმის შედეგად, რომლის მიზნად „ქვეყნის თანამედროვე, მდგრადი და სტაბილური განვითარება, სამართლის უზენაესობა, სამოქალაქო საზოგადოებასა და სახელმწიფოს შორის ცივილური ურთიერთობების უზრუნველყოფა“[574] 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 თანახელმოწერის 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.**[575] „თანამედროვე ევროპული სახელმწიფოების კონსტიტუციები, რომლებიც ითვალისწინებენ კონტრასიგნაციის მექანიზმს, არ ადგენენ თანახელმოწერილი აქტის აღსრულებაზე სპეციალური პასუხისმგებლობის კონკრეტულ პროცედურებს. შესაბამისად, კონტრასიგნაციის ინსტიტუტის რეალურ სამართლებრივ შინაარსს წარმოადგენს არა სახელმწიფოს მეთაურის აქტებზე თანახელმომწერ პირზე პასუხისმგებლობის გადატანა, არამედ აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და სახელმწიფოს მეთაურის ფუნქციებისა და კომპეტენციების გამიჯვნა.“[576]

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 რიგგა-

რეშე არჩევნები. კანონპროექტის ავტორთა აზრით, ცვლილებებამდე არსებული მოდელი პოლიტიკური კრიზისისა და დესტაბილიზაციის წარმოქმნის მაღალ რისკს შეიცავდა, განსაკუთრებით პრეზიდენტსა და მთავრობას ან/და საპარლამენტო უმრავლესობას შორის.[577]

2.2. საქართველოს პრეზიდენტი კონსტიტუციის მიხედვით[578]

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 პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადებასა და საპროგრამო სიტყვის წარმოთქმას გულისხმობს. ახლადარჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან მოქმედი პრეზიდენტის უფლებამოსილება წყდება.

2.2.2. საქართველოს პრეზიდენტის საკონსტიტუციო 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 საქმიანობას[579].

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 შემცირდა. 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 წარდგინებითა და პარლამენტის თანხმობით, უფლებამოსილია შეაჩეროს თვითმმართველობის ან ტერიტორიული ერთეულების სხვა წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობა ან დაითხოვოს ისინი, თუ მათი მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა 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 უფროსსა და სხვა მხედართ-მთავრებს, ამტკიცებს სამხედრო შეიარაღებული ძალების სტრუქტურას.

საქართველოს პრეზიდენტი საქართველოზე შეიარაღებული თავდასხმის შემთხვევაში აცხადებს საომარ მდგომარეობას, უფლებამოსილია მიიღოს გად-აწყვეტილება სამხედრო ძალების გამოყენების შესახებ, შესაბამისი პირობების არსებობისას დებს ზავს და არაუგვიანეს 48 საათისა, აღნიშნულ გად-აწყვეტილებებს 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). აღ-ნიშნული გადაწყვეტილებები დაუყოვნებლივ წარედგინება საქართველოს პარ-ლამენტს და ძალაში შედის მხოლოდ საკანონმდებლო ორგანოს თანხმობის შემდეგ.

საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ან მის რომელიმე ნაწილში გამოაცხადოს საგანგებო მდგომარეობა და ეს გად-აწყვეტილება 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 მოკლებულნი არიან კონ-სტიტუციური უფლებამოსილებების ნორმალური განხორციელების შესაძლე-ბლობას.

საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის დროს პრეზიდენტი გამოსცემს კანონის ძალის მქონე დეკრეტებს, რომლებიც მოქმედებენ შესაბამისი მდგომარეობის დამთავრებამდე და მხოლოდ იმ ტერიტორიის ფარგლებში, სა-დაც გამოცხადებულია საომარი ან საგანგებო მდგომარეობა. საქართველოს პრეზიდენტი, როგორც საქართველოს შეიარაღებული ძალების უმაღლესი მთა-ვარსარდალი, გამოსცემს ბრძანებას.

2.2.3.2. საქართველოს პრეზიდენტის საგარეო უფლებამოსილებები

2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებმა არსებითი გავლენა მოახდინა პრეზიდენტის საგარეო უფლებამოსილებებზე. იგი აღარ არის უმაღლესი წარ-მომადგენელი საგარეო ურთიერთობებში, და ზოგადად, აღნიშნულ სფეროს მი-კუთვნებულ საკითხებს პრეზიდენტი ძირითადად წყვეტს მთავრობის წინასწარი თანხმობით ან კონტრასიგნაციით.

საქართველოს პრეზიდენტი წარმოადგენს საქართველოს საგარეო ურ-თიერთობებში, როგორც სახელმწიფოს ერთ-ერთი წარმომადგენელი, მთავ-რობის თანხმობით დებს საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს, აწარმოებს მოლაპარაკებებს უცხო სახელმწიფოებთან, ნიშნავს და ათავისუ-

ფლებს 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 უფლებამოსილებებს[580].

2.2.3.3. საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებები საკანონმდებლო ორგანოსთან მიმართებით

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**.

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 წარდგენიდან 48 საათის განმავლობაში არ გამოიცა, პარლამენტი ვალდებულია მომდევნო 48 საათის განმავლობაში შეუდგეს მუშაობას. პრეზიდენტი უფლებამოსილია კონსტიტუციით დადგენილ შემთხვევებში და წესით დაითხოვოს პარლამენტი.

ვეტოს სამართლებრივი მექანიზმი საკანონმდებლო ორგანოს მიმართ პრეზიდენტის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკონტროლო უფლებაა, რომელიც აქტიურად გამოიყენება საზღვარგარეთის ქვეყნების საკონსტიტუციო სინამდვილეში. ამ უფლებით იმ სახელმწიფოთა პირველი პირებიც კი არიან აღჭურვილნი, რომელთაც კონსტიტუცია, ძალაუფლების გამიჯვნის დოქტრინის შესაბამისად, ნომინალურ სტატუსსა და უფლებამოსილებებს ანიჭებს. მაგ., საპარლამენტო მმართველობის მქონე კლასიკურ სახელმწიფოებში, როგორებიც არიან გერმანია, იტალია, საბერძნეთი, პრეზიდენტის ვეტო წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების საზედამხედველო მნიშვნელოვანი ბერკეტია. ვეტოს უფლება განსაკუთრებით ეფექტურია ისეთი საპარლამენტო ფორმაციის ქვეყნებში, სადაც არცერთ პოლიტიკურ სუბიექტს არ გააჩნია საკონსტიტუციო ან საკანონმდებლო უმრავლესობა. ხოლო იქ, სადაც პრეზიდენტი და საპარლამენტო უმრავლესობა იურიდიულად და იდეურად ერთი პოლიტიკური ძალაა, ვეტოს გამოყენების ალბათობა ძალზე დაბალია, ხოლო მისი როლი – ნაკლებად მნიშვნელოვანი.

ვეტოს საკონსტიტუციო მექანიზმის მიხედვით, პრეზიდენტი უფლებამოსილია უარი თქვას საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მიღებული და მისთვის გაგზავნილი კანონპროექტის ხელმოწერასა და გამოქვეყნებაზე (პრომულგაცია) და საკუთარი შენიშვნები წარუდგინოს პარლამენტს. თავის მხრივ, პარლამენტი ან ეთანხმება პრეზიდენტის შენიშვნებს და კენჭისყრის შემდეგ კანონპროექტის ახალ რედაქციას უგზავნის მას ხელმოსაწერად, ან უბრუნდება კანონპროექტის საკუთარ, ძველ ვერსიას და კენჭისყრაზე პარლამენტის წევრთა ხმების საჭირო

რაოდენობის დაგროვების შემთხვევაში პრეზიდენტის ვეტოს დაძლევს. ნიშანდობლივია, რომ პრეზიდენტის ვეტოს დაძლევისათვის კონკრეტული კანონისათვის საკანონმდებლო ორგანოს უფრო მაღალი დონის მხარდაჭერაა საჭირო (საკანონმდებლო ორგანოს წევრთა მეტი ხმა), ვიდრე ეს ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცესის დროს არის გათვალისწინებული.

ვეტო უპირველესად საკონსტიტუციოსამართლებრივი მექანიზმია, რომელიც პოლიტიკური გემოვნების მიუხედავად, პრეზიდენტის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებათა არსენალში მოიაზრება. ვეტოს მექანიზმის კონსტიტუციური არსი უკეთესი კანონმდებლობისა და სამართლებრივი სისტემის ჩამოყალიბებას ემსახურება. პროფესორ კვერენჩხილაძის მოსაზრებით, **„ვეტო ნამდვილად არ არის არც კონსტიტუციონალიზმის თეორიაში, არც პრაქტიკაში, არც სახელმწიფოს პოლიტიკურ ცხოვრებაში მიჩნეული კონფრონტაციის და დაპირისპირების ინსტრუმენტად. ეს არის ხელისუფლების დაბალანსების და უკეთესი საკანონმდებლო პროდუქტის, უკეთესი ხარისხის კანონების მიღების ერთ-ერთი ყველაზე ქმედითი ბერკეტი“.**[581] ამდენად, ვეტოს უფლებით სარგებლობა მხოლოდ აღნიშნული მიზნის მიღწევას უნდა ემსახურებოდეს და ვიწრო პარტიული მოტივაციისგან თავისუფალი უნდა იყოს.

საქართველოში ვეტოს სამართლებრივი ინსტიტუტის დამკვიდრებას საფუძველი 1995 წლის კონსტიტუციამ დაუდო და დღემდე ვეტოს გამოყენების თანამედროვე პრაქტიკა საკმაოდ მრავალმხრივი და საინტერესო ასპექტებით ხასიათდება. ნიშანდობლივია, რომ ვეტოს შინაარსსა და მისი გამოყენების სიხშირეზე გარკვეულწილად აისახება ქვეყანაში პოლიტიკურ ძალთა გადანაწილება და თანაფარდობა. საქართველოს პრეზიდენტის მიერ ვეტოს გამოყენების საკანონმდებლო დიაპაზონი საკმაოდ მრავალფეროვანია. ბოლო წლებში პრეზიდენტის ვეტოს არგუმენტირებულობისა და მოცულობის ზრდა შეინიშნება. ამ მხრივ, შეიძლება ითქვას, განსაკუთრებით აღსანიშნავია პრეზიდენტ მარგველაშვილის ვეტოები[582].

ქართულ სინამდვილეში პირველად ვეტოს უფლება პრეზიდენტმა შევარდნაძემ 1995 წლის 21 დეკემბერს „საპარლამენტო ფრაქციების შესახებ“ საქართველოს კანონის მიმართ გამოიყენა, რომლის ინიციატორიც საქართველოს პარლამენტის საკონსტიტუციო, იურიდიულ საკითხთა და კანონიერების კომიტეტი იყო. ამ პერიოდიდან მოყოლებული 2003 წლის ბოლომდე 20-მდე კანონის მიმართ იქნა ვეტოს უფლება გამოყენებული. 2003 წლის დეკემბრიდან 2008 წლის 23 დეკემბრამდე საქართველოს პრეზიდენტს არ უსარგებლია ვეტოს უფლებით, რაც სახელისუფლებო ძალთა ერთი პოლიტიკური გუნდიდან ფორმირებით შეიძლება აიხსნას. 2008 წლიდან მოყოლებული ვეტოს გამოყენების პრაქტიკისთვის მნიშვნელოვანი იყო ე.წ. „კოჰაბიტაციის პერიოდი“, როცა 2012 წლის დეკემბრიდან 2013 წლის ნოემბრამდე პრეზიდენტ სააკაშვილის მიერ სულ 13-ჯერ იქნა ვეტოს უფლება გამოყენებული, თუმცა მათი აბსოლუტური უმრავლესობა საქართველოს პარლამენტის მიერ დაიძლია.

საქართველოს კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციის მიხედვით, ვეტოს გამოყენებისა და დაძლევის პროცედურა ამგვარია: პარლამენტის მიერ მიღებული კანონპროექტი 7 დღის ვადაში ეგზავნება საქართველოს პრეზიდენტს, რომე-

ლიც 10 დღის ვადაში ხელს აწერს და აქვეყნებს კანონს ან მოტივირებული შენიშვნებით უბრუნებს კანონპროექტს პარლამენტს. პარლამენტი კენჭს უყრის პრეზიდენტის შენიშვნებს და ჩვეულებრივი პროცედურით, კანონის მიღებისთვის კონსტიტუციით დადგენილი ხმების მოგროვების შემთხვევაში, მიღებულ კანონპროექტს 7 დღის ვადაში ხელმოსაწერად კვლავ პრეზიდენტს უგზავნის. თუ კანონპროექტი პრეზიდენტის შენიშვნებით ვერ დააგროვებს ხმათა საჭირო რაოდენობას პარლამენტი იწყებს ვეტოს დაძლევის პროცედურას, რაც გამოიხატება კანონპროექტის პირვანდელი ვერსიის კენჭისყრაში და რომლის წარმატებით განხორციელების შემთხვევაში პრეზიდენტი ან ფორმალურად აწერს ხელს კანონპროექტს ან ამ ფუნქციას საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე ასრულებს.

ცხრილში მოცემულია სხვადასხვა იერარქიულ საფეხურზე არსებული კანონების მიღების სტანდარტულ და ვეტოს დაძლევის შემთხვევებში აუცილებელი კვორუმები.

	ჩვეულებრივი პროცედურა (მუხლი 66)	ვეტოს დაძლევის პროცედურა (მუხლი 68)
საქართველოს კანონი	დამსწრეთა უმრავლესობა, მაგრამ არანაკლებ სრული შემადგენლობის 1/3	სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი
ორგანული კანონი	სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი	სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტი
კონსტიტუციური კანონი	სრული შემადგენლობის 3/4	სრული შემადგენლობის 3/4

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, თანახელმოწერა (კონტრასიგნაცია), ასევე, არ სჭირდება იმ აქტებს, რომელთა გამოცემა უკავშირდება პარლამენტის არჩევნების დანიშვნას, პირველი და რიგგარეშე სხდომის/სესიის მოწვევას, კანონის ხელმოწერასა 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, პარლამენტს ასარჩევად წარუდგენს უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეებსა და უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის კანდიდატურას.

საქართველოს პრეზიდენტი, როგორც კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვის ერთ-ერთი გარანტი,[583] აღჭურვილია საკონსტიტუციო კონტროლის პროცესში მონაწილეობის ფართო უფლებამოსილებებით. პრეზიდენტი უფლებამოსილია საკონსტიტუციო სასამართლოს მიმართოს კონსტიტუციური სარჩელით: 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; მოქალაქეთა პოლიტიკურ გაერთიანებათა შექმნისა და საქმიანობის კონ-

სტიტუციურობის საკითხის შემოწმების მიზნით; არჩევნებისა და რეფერენდუმის მომწესრიგებელი ნორმებისა და ამ ნორმების საფუძველზე ჩასატარებელი არჩევნების (რეფერენდუმის) კონსტიტუციურობის შემოწმების მიზნით; საერთაშორისო ხელშეკრულებათა და შეთანხმებათა ან მათ ცალკეულ დებულებათა კონსტიტუციურობის შემოწმების მიზნით; პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ცნობის ან ვადამდე შეწყვეტის შესახებ პარლამენტის გადაწყვეტილების კონსტიტუციასთან შესაბამისობის დადგენის მიზნით; „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ" დარღვევის შემოწმების მიზნით.

საკონსტიტუციო ზედამხედველობის ფუნქციის განხორციელებად შეიძლება მიჩნეულ იქნას 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 ადმინისტრაციულსამართლებრივი 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: დაითხოვოს საქართველოს პარლამენტი კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში და წესით; დანიშნოს რეფერენდუმი კონსტიტუციით დადგენილი წესის შესაბამისად; შეაჩეროს თვითმმართველობის ან ტერიტორიული ერთეულების სხვა წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობა ან დაითხოვოს ისინი.

საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილება ჩვეულებრივ წყდება საქართველოს ახალარჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან, თუმცა პრეზიდენტის უფლებამოსილება შეიძლება ვადამდე შეწყდეს, თუ: იგი საკუთარი ინიციატივით თანამდებობიდან გადადგება; იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადააყენებენ; გარდაიცვლება.

პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში ინიშნება რიგგარეშე არჩევნები, ხოლო ახლადარჩეული 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[584] 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 ადმინისტრაცია უზრუნველყოფს: საქართველოს პრეზიდენტის ურთიერთობის კოორდინაციას საქართველოს პარლამენტთან, საქართველოს მთავრობასა და სხვა სახელმწიფო ორგანოებთან, საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ გაერთიანებებსა და სხვა ინსტიტუტებთან; საქართველოს პრეზიდენტის ინფორმირებას ქვეყნის საშინაო და საგარეო მდგომარეობის შესახებ; საქართველოს პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტების პროექტების ექსპერტიზას და/ან მომზადებას; დ) საქართველოს პრეზიდენტის საქმიანობის ინფორმაციულ-ანალიტიკურ უზრუნველყოფას; ე) საქართველოს პრეზიდენტისათვის საქართველოს კონსტიტუციითა და სხვა საკანონმდებლო აქტებით გათვალისწინებული საკადრო გადაწყვეტილებების მიღებაში ხელშეწყობას; საქართველოს პრეზიდენტის საქმიანობასთან დაკავშირებულ საპროტოკოლო ღონისძიებათა განხორციელებასა და კოორდინაციას; ქვეყნის მდგომარეობასთან დაკავშირებულ მნიშვნელოვან საკითხებზე საქართველოს პარლამენტში წარსადგენად საქართველოს პრეზიდენტის მოხსენების პროექტის მომზადებას; საკონსტიტუციო სასამართლოსა და საერთო სასამართლოებში საქართველოს პრეზიდენტის წარმომადგენლობას; საქართველოს კონსტიტუციითა და კანონმდებლობით განსაზღვრულ ფარგლებში ეკონომიკური, სოციალური და სამართლებრივი პოლიტიკის საკითხებზე წინადადებების შემუშავებას; მასალის მომზადებას მოქალაქეობის, სახელმწიფო ჯილდოების, პრემიების, უმაღლესი სამხედრო, სპეციალური და საპატიო წოდებების, უმაღლესი დიპლომატიური რანგების მინიჭების, მსჯავრდებულთა შეწყალების შესახებ, აგრეთვე მთავ-

რობის წარდგინებით, პარლამენტის თანხმობით, თვითმმართველობის ან ტერიტორიული ერთეულების სხვა წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობის შეჩერებისა და დათხოვნის შესახებ; საქართველოს პრეზიდენტისათვის წინადადებების შემუშავებას ეროვნებათაშორისი ურთიერთობებისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის საკითხებზე; საქართველოს პრეზიდენტის დავალებების შესრულებასა და კონტროლს სარეზერვო ფონდის განკარგვასთან დაკავშირებით; კანონმდებლობით დადგენილი წესით ადმინისტრაციაში წარმოდგენილი ანგარიშების საქართველოს პრეზიდენტისათვის წარდგენას; საჭიროების შემთხვევაში, საქართველოს პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტებისა და დავალებების შესრულების მონიტორინგს; კანონმდებლობით საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებას მიკუთვნებული სხვა საკითხების რეგულირების ხელშეწყობას.[585]

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. საქართველოს პრეზიდენტს ჰყავს მრჩევლები, თანაშემწეები სხვადასხვა მიმართულებით და საპარლამენტო მდივანი, რომელიც წარმოადგენს მას პარლამენტთან ურთიერთობაში და მისი სტუტუსი, უფლება-მოვალეობები და ფუნქციები განისაზღვრება სპეციალური კანონით[586].

დამატებითი საკითხავი

ნორმატიული აქტები

1. საქართველოს კონსტიტუცის IV თავი
2. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 120-ე, 127-ე, 142-ე, 169-ე-172-ე, მე-200, 231-ე-234-ე, 262-ე-266-ე მუხლები
3. საქართველოს კანონი „იმპიჩმენტის შესახებ“
4. საქართველოს საარჩევნო კოდექსის XI თავი
5. „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის III თავი
6. საქართველოს პრეზიდენტის 2013 წლის 19 დეკემბრის №963 ბრძანებულება „საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციის შესახებ“

ლიტერატურა

1. კვერენჩხილაძე გ., საქართველოს პრეზიდენტის ინსტიტუტი და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, წიგნში: საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა, თბილისი, 2011

2. პაკტე პ., მელენ სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშილის რედაქტორობით თბილისი, 2012, 337-347, 633-661

3. დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, მეორე გამცემა, თბილისი, 2014, 212-226

4. პაპაშვილი თ., პრეზიდენტის და მთავრობის საგარეო უფლებამოსილებები 2010 წლის საკონტიტუციო რეფორმის ჭრილში, წიგნში: თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, წიგნი I, გ. კვერენჩხილაძისა და დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2012

5. მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2008, 285-315

6. გოგიაშვილი გ., შედარებითი კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2014, 156-160, 169-172, 179-188

თავი VIII
მთავრობა

1. მთავრობის ზოგადი მიმოხილვა
1.1. მთავრობის ცნება და არსი

მთავრობის, როგორც აღმასრულებელი ორგანოს, სამართლებრივი სტატუსი განპირობებულია 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 კრიტერიუმების შესახებ დებატები მოიპოვება ჯერ კიდევ ძვ.წ. მე-5 საუკუნის ჰეროდოტეს „ისტორიებში“,[587] გრძელდება არისტოტელესეული ტიპოლოგიებით, ჯონ ლოკის მოძღვრებებით ნაშრომში – "Two Treatises of Government", მონტესკიეს იდეებით ნაშრომში —„De L'esprit des Lois", ჯეიმს მედისონისა და ალექსანდერ ჰამილტონის პრეფერენციებით, რომლებიც რამდენიმე თავს მოიცავს კრებულში — "Federalist Papers" და ა.შ.[588]

სახელმწიფო მმართველობის სისტემა, როგორც წესი, მოიცავს კონსტიტუციით განსაზღვრულ სახელმწიფო ინსტიტუციათა ერთობლიობას, რომელთა 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 ხელისუფლებასა 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[589] რეგლამენტირებულ საკონსტიტუციო 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 როლისა და მისი უფლებამოსილებების თავისებურებების მიხედვით, ზოგადად, მთავრობის ინსტიტუციონალიზაციის სამ მოდელს განასხვავებენ:[590] **საპრეზიდენტო მოდელი**

(მაგ., აშშ), სადაც მთავრობა პრეზიდენტს დაქვემდებარებული ორგანოა; **შერეული ანუ ბიცეფალური მოდელი,** რომლის ფარგლებში მთავრობა აღმასრულებელ ძალაუფლებას 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., გაერთიანებული სამეფო, გერმანია და სხვ.).

მთავრობის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების, ძალაუფლების ხარისხი უშუალოდაა დამოკიდებული შესაბამისი უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს უფლებამოსილებათა მოცულობაზე, რომელიც, თავის მხრივ, სახელმწიფოს საკონსტიტუციოსამართლებრივი სინამდვილით 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 შეძენა-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.[591]

შერეული ანუ ჰიბრიდული მმართველობის სისტემისა და საპრეზიდენტო მმართველობისაგან განსხვავებით, **საპარლამენტო მმართველობის სისტემის ფარგლებში, სამთავრობო პოლიტიკა საპარლამენტო უმრავლესობის პოლიტიკურ ნებას ეფუძნება და მისით წარიმართება.**[592] 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:[593] ძალაუფლების კონცენტრაციის ხარისხი აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის უფლებამოსილებებში *v.* ძალაუფლების გამიჯვნა სეგმენტების (სამინისტროების) მიხედვით; სამთავრობო კაბინეტის დომინანტი როლი პარლამენტთან მიმართებით *v.* უფლებამოსილებათა მაქსიმალური ბალანსი; ერთპალატიანი პარლამენტი *v.* ასიმეტრიული ბიკამ-

ერალიზმი; უნიტარული *v.* ფედერაციული სახელმწიფო; გადასინჯვის წესის მიხედვით მოქნილი *v.* მყარი კონსტიტუცია; სამთავრობო კაბინეტზე დამოკიდებული *v.* 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.[594] ამასთან, მაშინ, როდესაც დასავლეთევროპული სახელმწიფოების უმრავლესობა, იქნება ეს მონარქია თუ რესპუბლიკა, არსებითად, ბიკამერული პარლამენტარიზმისთვის დამახასიათებელი პოლიტიკური სისტემის ფარგლებში ფუნქციონირებენ, **აღმოსავლეთევროპული სახელმწიფოები ქმნიან, ძირითადად, საპრეზიდენტო ან შერეული მმართველობის ფორმის რესპუბლიკებს, სადაც აღმასრულებელი ხელისუფლების შემადგენლობა დუალისტურია:** *აღმასრულებელ ხელისუფლებას მეთაურობს პრემიერ-მინისტრი, ხოლო სახელმწიფოს მეთაურის ფუნქციას პირდაპირი არჩევნების საფუძველზე არჩეული პრეზიდენტი ფლობს.*

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 მოდელი[595] დასავლეთევროპულ სივრცეში არ მოიპოვება).[596] მიუხედავად ამისა, საფრანგეთსა და ფინეთში დროთა განმავლობაში ჩამოყალიბდა ე.წ. ნახევრად საპრეზიდენტო, იგივე 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,[597] — ეს არის მმართველობის ფორმის ახალი სახეობა, თუ ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელი უბრალოდ საპარლამენტო რესპუბლიკაა, 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 პარლამენტისადმი არაანგარიშვალდებული პრეზიდენტი მთავრობის ფუნქციების ნაწილს ფაქტობრივად ითავსებს 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 საპარალმენტო 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 გადაყენების უფლებამოსილებას.

მმართველობის ჩამოთვლილ ფორმებს შორის გამონაკლისია შვეიცარია, სადაც აღმასრულებელ ძალაუფლებას პარლამენტის მიერ დაკომპლექტებული კოლეგიური აღმასრულებელი ორგანო — „ბუნდესრათი" (*Bundesrat*) ახორციელებს (რომლის გადაყენების 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 მონარქია. 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.[598] ამ თვალსაზრისით, თავისებურ გამონაკლისს ქმნის შვედეთი და ესპანეთი, სადაც მონარქი უფლებამოსილებათა საკმაოდ ძლიერი სპექტრითაა წარმოდგენილი. ყველა მონარქიას ის საერთო აქვს, რომ მონარქი ხელშეუხებლად მიიჩნევა და არავის წინაშეა პასუხისმგებელი.

ნორვეგიის, დანიის, ლუქსემბურგის, ბელგიისა და ნიდერლანდების კონსტიტუციების შესაბამისად, აღმასრულებელი ხელისუფლება კვლავაც მონარქს აბარია, რომელიც, ასევე, საკანონმდებლო პროცესის სანქციონირების ან საკანომდებლო ინიციატივის უფლებით სარგებლობს.[599] 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 სისტემებისა და სახელმწიფო მმართველობის ფორმების მიხედვით განსხვავდება და ეს განსხვავებები ძირითადად სამთავრობო კაბინეტის ფორმირების, მთავრობის გადაყენებისა და პარლამენტის დათხოვნის უფლებამოსილებების საკითხებშია.

თითქმის ყველა დასავლეთევროპულ სახელმწიფოში მთავრობის მეთაურს ფორმალურად სახელმწიფოს მეთაური წარადგენს. 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 კოალიციური (პარტიული კოალიცია) მმართველობის მქონე და მრავალპარტიულ სისტემებში. მაგ., საკმაოდ ხანგრძლივია მთავრობის ფორმირების პროცედურა ბელგიასა და ნიდერლანდებში, გაერთიანებული სამეფოს, საბერძნეთისა და მალტისგან 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 პარტიებისა და ფრაქციების ხელმძღვანელებთან, რასაც შედეგად ყველაზე ძლიერი პარტიისათვის მთავრობის ფორმირების ვალდებულების დაკისრება მოსდევს. გერმანიაში, ირლანდიასა 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 თაობაზე. 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, საკონსტიტუციო 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 კოლეგიური 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 სტილისა 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 — *Staatsekrätere*), იმავდროულად, პარლამენტის ქვედა პალატის წევრია. რიგ ქვეყნებში უშუალოდ საკონსტიტუციო დონეზეა რეგლამენტირებული მინისტრის პოსტისა და საპარლამენტო მანდატის შეთავსების დაუშვებლობის საკითხი** (საფრანგეთი, ლუქსემბურგი, ნიდერლანდები, შვედეთი, ბელგია, ნორვეგია, პორტუგალია და სხვ.). **ზოგან მინისტრთა კაბინეტის წევრებს უფლება აქვთ, მაგრამ არ არიან ვალდებულნი, 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 პარლამენტის დეპუტატთა მხოლოდ აბსოლუტურ უმრავლესობას ანიჭებს. 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 დეტალურად მხოლოდ რამდენიმე ქვეყნის კონსტიტუცია ასახავს, მათ შორის, გერმანიის, საფრანგეთის, ესპანეთის, პორტუგალიისა და საბერძნეთის კონსტიტუციები.

მთავრობის, როგორც კოლეგიური ორგანოს, ფუნქციების შეფასებისას, მხედველობაში მიიღება პარლამენტის დათხოვნისათვის უფლებამოსილი სუბიექტის ვინაობაც. დასავლეთის სახელმწიფოებში, შვეიცარიისა და ნორვეგიის გარდა, ყველგან შესაძლებელია პარლამენტის ვადამდე 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: *„ამიერიდან საქართველოს ხალხი სუვერენული უფლებების მატარებელია, ხოლო საქართველო — სრულფასოვანი დამოუკიდებელი სახელმწიფოა. დამოუკიდებელი საქართველოს პოლიტიკური ფორმაა — დემოკრატიული რესპუბლიკა“*. სახელმწიფო მმართველობის ფორმად „დემოკრატიული რესპუბლიკის“ განსაზღვრით უკვე *de jure* დადგინდა, რომ საქართველოს პოლიტიკური მმართველობის ფორმა უკვე აღარ იყო მონარქია.[600]

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 მონარქია იყო. შესაბამისად, უძველესი ქართული სამართლებრივი ძეგლები, რომლებიც მოქმედების როგორც დროის, ისე ტერიტორიული მასშტაბების მიხედვით განსხვავდებიან, მოიცავენ მონარქისტული ცნობიერებისა და სამართლებრივი სინამდვილისთვის დამახასიათებელ დებულებებსა და ტიპურ ნიშან-თვისებებს.[601]

ისტორიული წყაროები მეტყველებს, რომ შუა საუკუნეებისა და შემდგომი პერიოდის ქართული მონარქიული 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).[602] 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, დასავლეთევროპული იდეებით ინსპირირებულ სამართლებრივ პრინციპებსა და ნორმებს მოიცავს.[603]

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 მონინავე ევროპის კონტიტენტზე. უკვე თანადროულ ეპოქაში ის აღიარებდა თავისუ-*

ფლების, დემოკრატიის და სამართლებრივი სახელმწიფოს იმ ღირებულებებს, რომელსაც, ასევე, თანამედროვე ევროპა ეყრდნობა“[604]. 1921 წლის კონსტიტუციის შესახებ რემსი მაკდონალდი, გაერთიანებული სამეფოს ყოფილი პრემიერ-მინისტრი წერდა: *„ვენდობი ამ კონსტიტუციას, მის სოციალურ და ეკონომიკურ კონსტრუქციებს. ვისურვებდი მეხილა იგივე ჩემს ქვეყანაში“*[605].

1921 წლის კონსტიტუციის მე-5 თავი აღმასრულებელ ხელისუფლებას ეხება და საქართველოს მთავრობის სტატუსსა და უფლებამოსილებებს აწესრიგებს. კონსტიტუციის 66-ე მუხლი განსაზღვრავს, რომ **„უმაღლესი მართველობის აღმასრულებელი 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 მთავრობის თავმჯდომარეს, რომელიც უმაღლესი თანამდებობის პირია სახელმწიფოში. **მინისტრთა კაბინეტის ზუსტი შემადგენლობა კონსტიტუციით დაკონკრეტებული არაა.** ამ შემთხვევაში, მთავრობის ძირითადი ფუნქციები (72-ე მუხლი) არსებითად იგივეა, როგორიც 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 ინსტუტუტებს არ ითვალისწინებს. მთავრობის კონსტიტუციით რეგლამენტირებული უფლებამოსილებები არ არის ამომწურავი. კონსტიტუციის 72-ე მუხლის მიხედვით, მთავრობას ევალება, აგრეთვე, „შეასრულოს ყოველივე, რაც კანონს ან პარლამენტს მისთვის დაუვალებია“.

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 დაჰკარგავს 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 მმართველო-

ბის 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 თავმდჯომარეებისა 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 „თარგმნილი" 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 აღმასრულებელი 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 დაშლისა და 90-იანი წლების დასაწყისში დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ აუცილებელი გახდა ახალი პოლიტიკური რეალობისადმი მისადაგებული, განახლებული კონსტიტუცია. საბოლოოდ, გაიმარჯვა სრულიად ახალი კონსტიტუციის შემუშავების იდეამ და საკონსტიტუციო კომისიის ხანგრძლივი მუშაობის შედეგად, 1995 წლის 24 აგვისტოს მიღებულ იქნა საქართველოს მოქმედი კონსტიტუცია.[606]

კონსტიტუციის თავდაპირველი ვერსია განამტკიცებდა საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელს, რომელიც როგორც სახელმწიფოს, ისე აღმასრულებელი ხელისუფლების სათავეში მოიაზრებდა მხოლოდ პრეზიდენტს, რომელიც აღმასრულებელ ძალაუფლებას მინისტრების მეშვეობით ახორციელებდა.[607] მთავრობის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი კოლეგიური და ზოგადად, როგორც საკონსტიტუციო 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 აღიარებულ იქნა მხოლოდ სახელმწიფოს და არა აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურად. კონსტიტუციის შემადგენლობაში გაჩნდა სრულიად ახალი, მე-4[1] თავი, რომელიც საქართველოს მთავრობის, როგორც კოლეგიური საკონსტიტუციო ორგანოს და მისი ხელმძღვანელის — პრემიერ-მინისტრის სტატუსს განსაზღვრავს.

2004 წლამდე მთავრობა მხოლოდ პრეზიდენტის სათათბირო ორგანოს წარმოადგენდა,[608] რომლის წევრები ანგარიშვალდებულნი იყვნენ ინდივიდუალურად პრეზიდენტის წინაშე.[609] 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 რეფორმით საგრძნობლად გაიზარდა პრეზიდენტის უფლებამოსილებები მთავრობისა და პარლამენტის უფლებამოსილების დაკნინების ფონზე, რაც პროცედურულ დარღვევებთან ერთად[610], მითითებული რეფორმის ყველაზე კრიტიკულ ნაწილად არის მიჩნეული.

2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის უპირველესი მიზანი პრეზიდენტის უფლებამოსილებების შეკვეცა და პარლამენტის როლის გაძლიერება იყო.[611] 2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონით მნიშვნელოვანი საკონსტიტუციო რეფორმა განხორციელდა, 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 თანხლებით[612] შევიდა ძალაში, 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა, ამ თვალსაზრისით, პრობლემურად არ მიიჩნევა. პროცედურულ დარღვევებს 2010 წლის რეფორმის მიმდინარეობისას ადგილი არ ჰქონია,[613] თუმცა ცვლილებები, სახელისუფლებო შტოების ურთიერთობის სპეციფიკის (ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპის) განახლებული ფორმატის გამო, კრიტიკის საგნად იქცა.[614]

საკონსტიტუციო ცვლილებებით, პრეზიდენტი გახდა პოლიტიკურად გაცილებით ნეიტრალური ფიგურა.[615] 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 საშინაო და საგარეო პოლიტიკას“ და რომელიც ანგარიშვალდებულია მხოლოდ პარლამენტის წინაშე.

2012 წლის ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნების შედეგად შეიცვალა მმართველი ხელისუფლება. პრეზიდენტი და საპარლამენტო უმრავლესობა სხვადასხვა პარტიას განეკუთვნებოდნენ, რამაც წარმოქმნა საკონსტიტუციო კრიზისის პოტენციური საფრთხე.[616] კრიზისის პრევენციის მიზნით, 2013 წლის 25 მარტს ძალაში შევიდა საკონსტიტუციო ცვლილებები, რომელმაც შეცვალა კონსტიტუციის 51[1]-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 — 81[1]-ე მუხლი. საქართველოს კონსტიტუციის 81[1]-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“[617] უფლებას, რაც ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპთან აბსოლუტური შეუსაბამობის გამო გამუდმებული კრიტიკის საგანი იყო.[618]

2013 წლის ცვლილებებით, ასევე, შეიცვალა 2010 წლის რეფორმით განახლებული 93-ე მუხლიც, კერძოდ, 93-ე მუხლს დაემატა მე-4[1] 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 უფლებამოსილებები[619]

2.2.1. საქართველოს მთავრობა, როგორც საკონსტიტუციო ორგანო

საქართველოს კონსტიტუციის მე-4[1] თავი, კერძოდ, 78-ე-84[4]-ე მუხლები აწესრიგებს საქართველოს მთავრობის სამართლებრივ სტატუსს. **კონსტიტუციით აღიარებული სამთავრობო მანდატი ხაზს უსვამს მთავრობის, როგორც**

საკონსტიტუციო ორგანოს, არსს და მნიშვნელობას. აღნიშნული დებულებების შესაბამისად, **მთავრობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი კოლეგიური ორგანო, რომელიც ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას.** მთავრობის საკონსტიტუციოსამართლებრივი სტატუსი დაკონკრეტებულია „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ" საქართველოს კანონით,[620] რომელიც კონსტიტუციის დებულებებს განავრცობს და შედარებით დეტალურ მოწესრიგებას ადგენს.

2010 წლის რეფორმის შედეგად საქართველოს მთავრობა განეკუთვნება კაბინეტურ მოდელის ტიპის მთავრობებს. ამავე საკონსტიტუციო რეფორმის შემდეგ, საქართველოს პრეზიდენტი უკვე აღარ წარმართავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას,[621] წარმოადგენს მხოლოდ საქართველოს სახელმწიფოს მეთაურს და ქვეყნის ერთიანობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის გარანტს, რომელიც კონსტიტუციით მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებების ფარგლებში უზრუნველყოფს სახელმწიფო ორგანოთა ფუნქციონირებას (სკ-ის 69-ე მუხლი).[622]

2.2.2. მთავრობის ფორმირება

2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მონაპოვარია საქართველოს კონსტიტუციის მე-80 მუხლის პირველი პუნქტის პირველი წინადადება, „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 ახლადარჩეული პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობას, რაც ხორციელდება ავტომატურ რეჟიმში. მთავრობის წევრს უფლებამოსილება უწყდება პრემიერ-მინისტრის

უფლებამოსილების შეწყვეტისთანავე. ამასთან, მთავრობის თითოეულ წევრს აქვს გადადგომის უფლება.

კონსტიტუციის მე-80[1] მუხლი ითვალისწინებს მთავრობის ფორმირების პროცედურას მთავრობის უფლებამოსილების ვადამდე 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 81[1]-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 მეხუთედის 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 არაა 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 მოდელს[623].**

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

მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონი.

ხსენებული კანონის მე-4 მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტების თანახმად, **მთავრობა აღმასრულებელ ძალაუფლებას ახორციელებს სამინისტროების, მათი მმართველობის სფეროში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებების, მთავრობის უშუალო დაქვემდებარებაში არსებული აღმასრულებელი ხელისუფლების სპეციალური დანიშნულების გასამხედროებული დაწესებულების, აგრეთვე, სპეციალური დანიშნულების სხვა სახელმწიფო დაწესებულებების მეშვეობით.** დაუშვებელია მთავრობის შემადგენლობაში „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებულის გარდა სხვა რაიმე სტრუქტურის/ორგანოს შექმნა ან არსებობა.

სამინისტრო იქმნება კანონის საფუძველზე, სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი ცხოვრების განსაზღვრულ სფეროში სახელმწიფო მმართველობის უზრუნველსაყოფად. საქართველოს სამინისტროებია: განათლებისა და მეცნიერების; გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის; ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების; ენერგეტიკის; თავდაცვის; იუსტიციის; კულტურისა და ძეგლთა დაცვის; ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა; საგარეო საქმეთა; შინაგან საქმეთა; სოფლის მეურნეობის; ფინანსთა; შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის; სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის; საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის; 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 საკითხის 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 კოლეგიური ორგანოს, სამართლებრივი აქტებია დადგენილება (ნორმატიული აქტი) და განკარგულება (ინდივიდუალური 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.

2.2.4. 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, პრე-

ზიდენტის დომინანტი როლი მთავრობისა და პარლამენტის საკონსტიტუციო სტატუსთან მიმართებით მნიშვნელოვნადაა შემცირებული. პრეზიდენტს ჩამოერთვა საკანონმდებლო ინიციატივისა და პარლამენტის რიგგარეშე სხდომის საკუთარი ინიციატივით მოწვევის უფლებამოსილებები. მთავრობის წევრების ცვლილების შემთხვევაში, პრეზიდენტის თანხმობა აღარაა აუცილებელი.

საქართველოს პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტები, გარდა 73[1]-ე მუხლით გათვალისწინებული შემთხვევებისა, რომელიც ამავე მუხლის შესაბამისად ამომწურავია, საჭიროებს პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციას.[624] პრეზიდენტის აქტების კონტრასიგნების შედეგად შესაბამისი პოლიტიკური და სამართლებრივი პასუხისმგებლობა ეკისრება მთავრობას.

2.2.5. 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 მთლიანად მთავრობის გადადგომას იწვევს.[625]**

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-80[1]-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)[626] — საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლი 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ის ნა-

წილია, რომელიც ვადების ხანგრძლივობისა და პროცედურის სირთულის გამო დღემდე მწვავე კრიტიკას იწვევს.[627]

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 დაუჭიროს 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-4[1] პუნქტში, რომელიც პარლამენტის მიერ ბიუჯეტის შესახებ კანონის მიუღებლობას უნდობლობის გამოცხადების საფუძვლად 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 პარლამენ-

ტის 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-4[1] 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.[628]**უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელი მთავრობის გადაყენებას პრაქტიკულად შეუძლებელს ხდის, რაც თავად უნდობლობის ინსტიტუტის არსს სრულებით ეწინააღმდეგება.**[629]

დამატებითი საკითხავი

ნორმატიული აქტები

1. საქართველოს კონსტიტუციის IV[1] თავი
2. საქართველოს კანონი „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“

ლიტერატურა

1. კვერენჩხილაძე გ., საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი (კონსტიტუციის 78-ე მუხლის კომენტარი), წიგნში: თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, წიგნი I, გ. კვერენჩხილაძისა და დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 7-55
2. შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 211-247
3. დემეტრაშვილი ა., კობახიძე, ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2014, 287-329
4. პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 662-673, 691-736
5. Möllers C., The Three Branches - A Comparative Model of Separation of Powers, Oxford, 2013
6. Craig P.P., The Executive and Public Law: Power and Accountability in Comparative Perspective, Oxford, 2006
7. The Executive Branch, Edited by J.D. Aberbach and M.A. Petersen, New York, 2005

თავი IX
სასამართლო

1. სასამართლო ხელისუფლების ზოგადი მიმოხილვა
1.1. სასამართლო ხელისუფლების დანიშნულება და მისი ადგილი ძალაუფლების 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.**[630] ძალაუფლების გამიჯვნის კლასიკურ თეორიაში გამიჯნულია 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“[631]. **„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 ხდება, რადგან მოსამართლე იქცევა კანონმდებლად. თუ ის მიერთებულია აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან, მოსამართლე მჩაგვრელის ძალაუფლებას იძენს“**[632].

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.[633] **მის ამოცანას სახელმწიფოში მართლმსაჯულების განხორციელება, ხოლო 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 წარმოადგენს**[634].

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 კიდეც), ფიზიკურ ან იურიდიულ პირს ჩამოართვას ქონება, გააუქმოს პოლიტიკური პარტია, უღირს მშობელს მშობლის უფლება ჩამოართვას და ა.შ.[635] ამასთან, **სასამართლოს გადაწყვეტილება შესასრულებლად სავალდებულოა**

სახელმწიფოს მოქალაქეების, იურიდიული პირების, სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა თუ თანამდებობის პირებისათვის.[636]

სასამართლო ხელისუფლება ხელისუფლების სხვა შტოებისგან მკვეთრად უნდა იყოს გამიჯნული, რაშიც, ერთი მხრივ, საკუთარი სასამართლო ორგანოების სისტემის მეშვეობით მართლმსაჯულების განხორციელება, მეორე მხრივ კი, სასამართლოსა და მოსამართლეებისთვის დამოუკიდებლობის მინიჭება იგულისხმება.[637] 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.[638] თავის მხრივ, სასამართლოს შეუძლია საკუთარი გადაწყვეტილებით გავლენა მოახდინოს ხელისუფლების სხვა შტოთა საქმიანობაზე.[639]

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.[640]

სასამართლო ხელისუფლება შეიძლება განიმარტოს, 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.[641]

1.2. სასამართლო ხელისუფლების საკონსტიტუციო 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 ა.შ. ქვეყნის ძირითად კანონში სასამართლო ხელისუფლების მომწესრიგებელი ნორმების მოცულობასა და ფორმასთან დაკავშირებით, სახელმწიფოთა პრაქტიკა განსხვავდება. იშვიათადაა სასამართლოს ორგანიზაციის დეტალური მოწესრიგება, 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“).[642]

საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები განსაზღვრავენ სასამართლო ხელისუფლების ორგანიზაციის საფუძვლებს, მიმართებას ხელისუფლების სხვა შტოებთან, სასამართლო ხელისუფლების განხორციელების ფორმების ფუძემდებლურ პრინციპებს.[643] 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 მოქმედებს ამნისტიის, შეწყალებისა და სხვა მსგავსი ინსტიტუტები, რომელთა ძალით ხელისუფლების სხვა შტოები, გარკვეულწილად, ერევიან მართლმსაჯულების განხორციელების პროცესში. მაგ., იტალიის კონსტიტუციით გათვალისწინებულია 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** — მომრიგებელი, საპოლიციო და სხვა სახის მოსამართლე ერთპიროვნულად განიხილავს მხოლოდ მცირე მნიშვნელობის სამართალდარღვევებს. გამონაკლისია 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. ანგლოამერიკულ სისტემაში გამოიყენება აპელაცია, კონტინენტური სამართლის სისტემაში კი, მეორე ინსტანციის სახით — აპელაცია, მესამე ინსტანციის სახით — კასაცია;[644]

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;[645]

ე) **სასამართლოს ხელმისაწვდომობა** — ნებისმიერ დემოკრატიულ საზოგადოებაში, სადაც მართლმსაჯულების სისტემა დემოკრატიულ პრინციპებს ეყრდნობა, სასამართლოს ხელმისაწვდომობა თითოეული მოქალაქისთვის გარანტირებული უნდა იყოს. სასამართლო ვალდებულია, მიიღოს და განიხილოს სარჩელი. მოსამართლეს უფლება არა აქვს უარი თქვას საქმის განსახილველად მიღებაზე კანონის არარსებობის ან მისი ბუნდოვანების მოტივით;[646]

ვ) **სასამართლო პროცესის წარმოება მხარეთათვის გასაგებ ენაზე, საჭიროების შემთხვევაში კი, უზრუნველყოფა თარჯიმნით სახელმწიფოს ხარჯზე;**

ზ) **სასამართლო პროცესის სახალხო, 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, მოიპოვონ 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.[647]

სხვადასხვა სახელმწიფოს კონსტიტუცია განამტკიცებს ზოგიერთ პრინციპს სისხლის სამართლის სფეროშიც. ამ პრინციპთაგან 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.**[648]

1.3. სასამართლო სისტემის ორგანიზაცია

სახელმწიფოთა პრაქტიკის გათვალისწინებით, **სასამართლო სისტემების ორი ძირითადი მოდელი შეიძლება გამოიყოს: რომანულ-გერმანული და ანგლოამერიკული.** კონტინენტური სამართლის სასამართლო სისტემის მოდელს ახასიათებს საკმაოდ სრულყოფილი საკანონმდებლო ბაზა, რომელიც სასამართლოების ორგანიზაციასა 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.

ანგლოამერიკული, 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 ამ ორი მოდელის დაახლოების ტენდენცია იკვეთება. ერთი მხრივ, ანგლოამერიკული

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.[649]

სასამართლო ხელისუფლება სხვადასხვა კომპონენტისგან შედგება, მაგრამ მისი ძირითადი რგოლი არის სასამართლო. საკითხთა განსჯადობის მიხედვით, სახელმწიფოთა უმრავლესობაში მოქმედებენ საერთო იურისდიქციისა და სპეციალიზებული სასამართლოები.[650]

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 — **უმაღლესი (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,[651] 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.[652]

სპეციალიზებულ სასამართლოთა შორის უნდა გამოიყოს საკონსტიტუციო და ადმინისტრაციული სასამართლოები. საკონსტიტუციო სასამართლო საკონსტიტუციო 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.[653]

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**. მისი პროგრესული ფორმა კერძო არბიტრაჟია. ზოგიერთ ქვეყანაში დღესაც მოქმედებს **რელიგიური სასამართლოები**, რომლებიც საქმეებს იხილავენ შესაბამისი რელიგიის წმინდა წიგნების მიხედვით. რელიგიური მართლმსაჯულება განსაკუთრებით მყარ პოზიციებს ინარჩუნებს ირანში, სადაც ისლამი სახელმწიფო რელიგიადაა გამოცხადებული. საყურადღებოა ისიც, რომ ისლამურ ქვეყნებში სასამართლო გადაწყვეტილების გასაჩივრების ინსტიტუტი არ არსებობს.[654]

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 წყვეტენ მსაჯულები, ხოლო მოსამართლე უფარდებს სასჯელს და წყვეტს პროცესუალურ საკითხებს.[655] 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 წყვეტენ როგორც ბრალეულობის, ისე სასჯელის საკითხს. ნაფიც მსაჯულთა სასამართლოს შერეული მოდელი მოქმედებს საფრანგეთსა და იტალიაში.[656]

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 ძირითადი უფლებამოსილებებია: მოსამართლეთა დანიშვნა, გადაადგილება, დაწინაურება, დისციპლინური დევნის განხორციელება, სასამართლო მუშაკების მომზადება და ა.შ.[657]

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 ნაწილია (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 განხორ-**

ციელების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი გარანტიაა. ის პასუხისმგებელია საზოგადოების საერთო ინტერესების, კანონიერების დაცვაზე და უმნიშვნელოვანეს როლს ასრულებს იურიდიულ პროცესში.[658]

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 მოცემულია, მაგ., მოსამართლის დამოუკიდებლობის, მისი შეუცვლელობის და თანამდებობრივი შეუთავსებლობის პრინციპებს.

სასამართლოს (მოსამართლეთა) დამოუკიდებლობა შეიძლება 1701 წელს და ინგლისის დამფუძნებელ აქტს დაუკავშირდეს, რომელიც მოსამართლისათვის დამცავ მექანიზმს წარმოადგენდა, რათა მეფეს ისინი დაკავებული თანამდებობიდან ერთპიროვნულად არ გადაეყენებინა. დღეისათვის ისეთი სახელმწიფოები ისწრაფვიან სასამართლოს დამოუკიდებლობის იდეისაკენ, რომლებიც ამ პრინციპის პრაქტიკაში გამოყენებას დიდად 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.[659]

მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის პრინციპი არა მხოლოდ სახელმწიფოთა შიდა კანონმდებლობითაა აღიარებული, არამედ მთელ რიგ საერთაშორისო აქტებშია ასახული, როგორიცაა, მოსამართლეთა საერთაშორისო ასოციაციის მიერ 1999 წელს მიღებული „მოსამართლეთა საყოველთაო ქარტია“, 1998 წლის ევროპული ქარტია „მოსამართლეთა სტატუტის შესახებ“ და ა.შ.

იურისტთა საზოგადოებაში გავრცელებულია მოსაზრება, რომლის მიხედვითაც, **თუ მოსამართლე დამოუკიდებელია ყოველგვარი პოლიტიკური და სხვა სახის კონტროლისგან, რამაც შესაძლოა დაანგრიოს მის მიერ საქმის სამართლიანი, მიუკერძოებელი გადაწყვეტის პრინციპი, ის უფრო მეტად მისდევს კანონს, იცავს ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპს და ხელს უწყობს საქმის ჯეროვნად გადაწყვეტას.**[660] 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“*[661].

განასხვავებენ მოსამართლეთა პერსონალურ და ფუნქციურ დამოუკიდებლობას. პერსონალური დამოუკიდებლობა გულისხმობს იმას, რომ მოსა-

მართლე 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.[662]

მოსამართლის დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფისათვის განმსაზღვრელია, თუ ვისგან იღებს იგი ლეგიტიმაციას. მოსამართლეთა საყოველთაო ქარტიის მოთხოვნით, მოსამართლის შერჩევა და თანამდებობაზე დანიშვნა უნდა ხორციელდებოდეს ობიექტური და გამჭვირვალე კრიტერიუმების მიხედვით, სწორი პროფესიული კვალიფიკაციის საფუძველზე. თუ ამის განხორციელება სხვა გზით არ ხდება, რაც განპირობებულია ტრადიციებით, მოსამართლე უნდა შეირჩეს დამოუკიდებელი ორგანოს მიერ, რომელშიც სასამართლო ხელისუფლება იქნება მკვეთრად წარმოდგენილი.[663] ასეთივე მიდგომას იზიარებს ევროპული ქარტია „მოსამართლეთა სტატუსის შესახებ“: მოსამართლის შერჩევასთან, დანიშვნასთან, კარიერულ ზრდასთან ან უფლებამოსილების შეწყვეტასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილების მიღებისას ქარტია ითვალისწინებს აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლებისგან დამოუკიდებელი ორგანოს ჩარევას, რომლის შემადგენლობის ნახევარზე მეტი მათი კოლეგებისგან არჩეულ მოსამართლეებს მოიცავს.[664] ასეთი ორგანოებია, მაგ., მაგისტრატურისა და იუსტიციის უმაღლესი საბჭოები.

მოსამართლეთა კანდიდატურების წარდგენასა და თანამდებობაზე დანიშვნასთან დაკავშირებით სახელმწიფოებს განსხვავებული პრაქტიკა აქვთ. როგორც წესი, ამ პროცესში მონაწილეობს პარლამენტი, მთავრობა, სახელმწიფოს მეთაური და მოსამართლეთა თვითმმართველობის ორგანოები. მაგ., აშშ-ის კონსტიტუციის თანახმად, მოსამართლეობის კანდიდატის წამოყენების უფლება აქვს სახელმწიფოს მეთაურს, ხოლო სენატი უფლებამოსილია დაამტკიცოს ან ვეტო დაადოს პრეზიდენტის მიერ წამოყენებული კანდიდატის დანიშვნას.[665] პორტუგალიაში მოსამართლეთა დანიშვნა შედის იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს კომპეტენციაში, ავსტრიაში კი ისინი ინიშნებიან ფედერალური მთავრობის წარდგინებით პრეზიდენტის ან უფლებამოსილი კომპეტენტური მინისტრის მიერ.[666]

მოსამართლეობის კანდიდატთათვის დაწესებულია მაღალი პროფესიული მოთხოვნები. მაგ., ბრაზილიაში მოსამართლედ მიიღება ის პირი, რომელიც მანამდე იყო მოსამართლის შემცვლელი და გაივლის საჯარო კონკურსს, ყაზახეთში კი, მოსამართლეობის კანდიდატს მოეთხოვება უმაღლესი იურიდიული განათლება, პროფესიით მუშაობის ორი წლის გამოცდილება და საკვალიფიკაციო გამოცდის ჩაბარება.[667]

სასამართლოს დამოუკიდებლობის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან გარანტიად მოსამართლეთა უფლებამოსილების ვადას მიიჩნევენ. თანამედროვე სახ-

ელმწიფოთა დიდ ნაწილში მოსამართლეებს უვადოდ ნიშნავენ (მაგ., გერმანია, უკრაინა, ესტონეთი)[668]. ზოგიერთ ქვეყანაში არსებობს მოსამართლეთათვის დაწესებული გამოსაცდელი ვადა. ბრაზილიაში პირველი ინსტანციის მოსამართლეები სამუდამოდ ინიშნებიან მხოლოდ თანამდებობაზე ყოფნის 2 წლიანი გამოსაცდელი ვადის გასვლის შემდეგ.[669] საინტერესოა აშშ-ც, რომელიც განსაზღვრავს, რომ უზენაესი და ქვემდგომი სასამართლოების მოსამართლეების უფლებამოსილების ვადა დამოკიდებულია მათ საქციელზე.[670]

მოსამართლის სტატუსთან დაკავშირებით, ასევე, მნიშვნელოვანია **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 მოაცდინოს სამოსამართლო მოვალეობების შესრულებისაგან ან გამოიწვიოს მიკერძოება ამ მოვალეობების შესრულებისას.[671] დანიაში მოსამართლეს არ შეიძლება ეკავოს სხვა თანამდებობა, ან ეწეოდეს სხვა ანაზღაურებად საქმიანობას: არ შეიძლება მსახურობდეს, როგორც იურიდიული კონსულტანტი. გამორიცხულია მისი პოლიტიკური აქტივობაც, მაგ., პოლიტიკურ დებატებში მონაწილეობა.[672] სახელმწიფოთა უმრავლესობაში, როგორც წესი, გამონაკლისის სახით დაშვებულია სამეცნიერო და პედაგოგიური საქმიანობა (რუმინეთი, უკრაინა, ყაზახეთი, ლიტვა)[673].

მოსამართლის ვალდებულებების ჯეროვნად განხორციელებისათვის უმნიშვნელოვანესია **მიუკერძოებლობის პრინციპი**. მოსამართლემ მისი სამსახურებრივი 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.[674]

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 სისტემა[675]
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,[676] 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 ძალაუფლება, ძირითადად, მეფის ხელში იყო თავმოყრილი, ის ნიშნავდა სასამართლო დაწესებულებათა წევრებს, შეეძლო საქმე ერთპიროვნულად ან კოლეგიურ ორგანოში გაერჩია. ცნობილია სპეციალიზებული სასამართლოებიც, როგორიცაა „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.[677]

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 მომრიგებელ 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.[678] 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“.[679] კონსტიტუციაში მოცემულია სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის გარანტიები: 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 გამიჯვნის 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“.[680] 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 სასამართლოსი“, შემდგომ კი მოხდა მისი საკონსტიტუციო რეგლამენტაცია.[681] რთულია იმის თქმა, თუ როგორ იმუშავებდა სასამართლო ხელისუფლების მომწესრიგებელი ნორმები, რადგან 25 თებერვალს თბილისი საბჭოთა მე-11 წითელმა არმიამ დაიკავა და გამოცხადდა საბჭოთა ხელისუფლება.[682]

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.[683] ცოტა მოგვიანებით, ჯერ საქართველოს რესპუბლიკის უზენაესი სასამართლოს პლენუმის 1991 წლის დადგენილებაში, შემდეგ კი 1992 წლის კანონში „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ ჩნდება სიტყვათა წყობა „სასამართლო ხელისუფლება“.[684] 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 უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა 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, განახორციელოს 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), ხოლო საქალაქო სასამართლო — თვითმმართველ ქალაქში.[685] რაიონული (საქალაქო) სასამართლო არის პირველი ინსტანციის სასამართლო, რომელიც მისი განსჯადობას 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 უფლებამოსილებას ახორციელებენ რაიონული (საქალაქო) სასამართლოს სამოქმედო ტერიტორიაზე არსებულ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულში.**[686] 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 სასა-

მართლოთა გადაწყვეტილებებზე სააპელაციო საჩივრებს განიხილავს ქუთაისის სააპელაციო სასამართლო, ხოლო 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 ზედამხედველობს მართლმსაჯულების განხორციელებას საერთო სასამართლოებში. უზენაესი სასამართლო უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარისა და უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეებისაგან შედგება.

უზენაეს სასამართლოში შექმნილია: სამოქალაქო საქმეთა პალატა, ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატა, სისხლის სამართლის საქმეთა პალატა, სადისციპლინო პალატა, დიდი პალატა და პლენუმი. **უზენაეს სასამართლოში მოსამართლეთა რაოდენობას განსაზღვრავს პლენუმი**, რომლის შემადგენლობაში არიან უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე, მისი პირველი მოადგილე და მოადგილეები, უზენაესი სასამართლოს წევრები და სააპელაციო სასამართლოს თავმჯდომარეები. პლენუმი ირჩევს პალატების შემადგენლობებს, მოისმენს პალატების თავმჯდომარეთა ინფორმაციებს, განიხილავს პალატების საქმიანობის სრულყოფასთან დაკავშირებულ წინადადებებს, ნიშნავს საკონსტიტუციო სასამართლოს სამ წევრს, ამზადებს და აქვეყნებს წლიურ ანგარიშს საქართველოში მართლმსაჯულების მდგომარეობის შესახებ და ახორციელებს კანონით მინიჭებულ სხვა უფლებამოსილებებს.

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 გამოირჩეს 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, როგორიცაა, მოსა-

მართლის თანამდებობაზე დანიშვნა, 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 დანიშვნა 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 უვადოდ 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 ზეწოლისა და დამოუკიდებლობის შეზღუდვის ეფექტურ ინსტრუმენტად.[687] 2014 წლის 1 აგვისტოს 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 შემდეგ, 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 დებს 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 შეუცვლელობა 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 სასამართლოს თავმჯდომარის თანხმობის გარეშე.** თუ იგი არ მისცემს თანხმობას, დაკავებული 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 დამოუკიდებლობა 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 საკონსტიტუციო პრინციპის დაცვასთან ერთად, მოსამართლე ვალდებულია ჯეროვნად განახორციელოს მასზე დაკისრებული მოვალეობები. აღნიშნულზე კონტროლი დისციპლინური სამართალწარმოებით არის უზრუნველყოფილი.[688]

საერთო სასამართლოს მოსამართლეს დისციპლინური გადაცდომის ჩადენისთვის ეკისრება დისციპლინური პასუხისმგებლობა და სახდელი. დისციპლინური გადაცდომის სახეებია: კორუფციული სამართალდარღვევა ან თანამდებობრივი მდგომარეობის მართლმსაჯულებისა და სამსახურებრივი ინტერესების საზიანოდ გამოყენება; მოსამართლის თანამდებობასთან შეუთავსებელი საქმიანობა; მოსამართლისთვის შეუფერებელი ქმედება, რომელიც ბღალავს 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 უდევს საფუძვლად, არ არის დისციპლინური გადაცდომა და ასეთი 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 შეზღუდულქმედუნარიანად აღიარება ან მხარდაჭერის მიმღებად ცნობა; საქართველოს მოქალაქეობის შეწყვეტა; მის მიმართ საბოლოოდ გამოტანილი გამამტყუნებელი განაჩენის კანონიერ ძალაში შესვლა; 65 წლის ასაკს მიღწევა; კორუფციული სამართალდარღვევის ჩადენა; გარდაცვალება; სასამართლოს ლიკვიდაცია, 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 გადაყენოს.

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 მდივანსა და საბჭოს სხვა წევრებს, ამტკიცებს საქართველოს მოსამართლეთა კონფერენციის ქარტიასა და რეგლამენტს, იღებს სამოსამართლო ეთიკის წესებს და ახორციელებს კანონით, საქართველოს მოსამართლეთა კონ-

ფერენციის 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 *ex officio* 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 ფარგლებში მოსამართლეთა მიმართ დისციპლინური სამართალწარმოების განხორციელება და სხვ.

დამატებითი საკითხავი

ნორმატიული აქტები

1. საქართველოს კონსტიტუციის V თავი
2. საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“
3. საქართველოს კანონი „საქართველოს საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობისა და დისციპლინური სამართალწარმოების შესახებ“
4. საქართველოს კანონი „საქართველოს საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა შრომის ანაზღაურების შესახებ“

ლიტერატურა

1. შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 266-274

2. დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, მეორე გამოცემა, თბილისი, 2014, 258-267

3. მელქაძე ო., დვალი ბ., სასამართლო ხელისუფლება საზღვარგარეთის ქვეყნებში, თბილისი, 2010

4. იურიდიულ პროფესიათა ეთიკის საკითხები, ამერიკის იურისტთა ასოციაცია კანონის უზენაესობის ინიციატივა, ვაშინგტონი, 2009

5. 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

6. 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

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.[689] მისი მიზანია, *„დაიცვას კონსტიტუცია, ანუ სახელმწიფოს მოქალაქეების კვალიფიციური უმრავლესობის ნება კანონმდებლის ან აღმასრულებელი ხელისუფლების არაკონსტიტუციური და არასამართლებრივი მოქმედებისაგან“*[690].

ზოგადი წესის თანახმად, **საკონსტიტუციო კონტროლი განმახორციელებელი სახელმწიფო ორგანოს უფლებამოსილებაა, შეამოწმოს კანონების შესაბამისობა ქვეყნის ძირითად კანონთან (კონსტიტუციასთან)**[691]**,** თუმცა აღნიშნულთან დაკავშირებით თითოეულ მეცნიერს საკუთარი შეფასება და შეხედულება აქვს[692]. ბლანკენაგელის განმარტებით, *„საკონსტიტუციო კონტროლი, ეს არის საქმიანობა, რომელიც მიმართულია ხელისუფლების დანაწილებისა და კონსტიტუციური კონფლიქტების მოგვარებისაკენ“*[693]. საკონსტიტუციო კონტროლის სფერო საკმაოდ ფართოა, დაწყებული საკანონმდებლო თუ კანონქვემდებარე სამართლებრივი აქტების კონსტიტუციურობის დადგენით, ფედერაციის სუბიექტებს ან სახელმწიფო ორგანოებს შორის დავით დამთავრებული[694].

საკონსტიტუციო კონტროლს, როგორც სახელმწიფო საქმიანობის ერთ-ერთ მიმართულებას, საფუძველი პარლამენტის მიერ მიღებული კანონების შემოწმებით ეყრებოდა[695], რასაც მალევე დაემატა სახელმწიფო მეთაურის მიერ კონსტიტუციის დარღვევისა და სახელმწიფო ღალატისათვის პასუხისმგებლობის დადგენის მიზანი[696].

საკონსტიტუციო კონტროლს, როგორც ინსტიტუტს, საკმაოდ ხანგრძლივი და საინტერესო ისტორია აქვს.[697] მისი ჩამოყალიბება უკავშირდება 1803 წელს[698], 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.**[699] აქვე უნდა აღინიშნოს ის გარემოებაც, რომ აშშ-ის კონსტიტუციაში საერთოდ არაა ნახსენები სასამართლოების მიერ საკონსტიტუციო კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობა. უმაღლესმა სასამართლომ შექმნა საერთო სასამართლოების მიერ საკონსტიტუციო კონტროლის განხორციელების პრეცედენტი[700]. აღნიშნული მოსამართლე მარშალმა დიდი კრიტიკისა და წინააღმდეგობის გარეშე დაამკვიდრა[701], თუმცა ამას ძლიერ დაძაბული პერიოდი უძღოდა წინ[702].

საკონსტიტუციო კონტროლის სპეციალური ორგანოს შექმნის იდეა კი კელზენს ეკუთვნის. იგი იზიარებდა მარშალის პოზიციას და მიაჩნდა, რომ **კონსტიტუცია უზენაესი ნორმაა, რომელსაც ნებისმიერი სხვა სამართლებრივი აქტის მიმართ უპირატესი იურიდიული ძალა აქვს და იგი უნდა აღსრულდეს.**[703] კელზენის იდეები ემყარებოდა ამერიკულ გამოცდილებასა და ევროპულ აზროვნებას. ჯერ კიდევ XIX 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“**[704]. მისივე თქმით, *„თუ კონსტიტუცია ზოგადსავალდებულო ქცევის წესების ერთობლიობაა, ისმის კითხვა — სად არის მისი დამცველი ინსტიტუტი?..“*[705] მიუხედავად იმისა, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს იდეამ დიდი გავრცელება ჰპოვა, ზოგიერთ სახელმწიფოში საკონსტიტუციო კონტროლის სპეციალური ორგანოები დღემდე არ არსებობს[706].

1.2. საკონსტიტუციო კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოები
1.2.1. საკონსტიტუციო სასამართლოები
1.2.1.1. ზოგადი მიმოხილვა

საკონსტიტუციო კონტროლის განმახორციელებელი სპეციალური ორგანოს შესახებ დოქტრინის შემუშავება 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“*[707]. ევროპული მოდელი 1920 წლის ავსტრიის კონსტიტუციით იქნა შემოღებული. მართალია, ჩეხოსლოვაკიამ[708] ავსტრიაზე ადრე დაამკვიდრა საკონსტიტუციო კონტროლის კელზენისეული სისტემა, თუმცა მას ისეთი აღიარება არ მოუპოვებია, როგორც მის ავსტრიულ ანალოგს.[709] მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ ბევრმა სახელმწიფომ გადაწყვიტა საკონსტიტუციო სასამართლოს შემოღება, თითოეული მათგანის მოტივი და მიზანი კი განსხვავებული იყო[710].

საკონსტიტუციო სასამართლო „ძლევამოსილ“ სახელისუფლებო ინსტიტუტთა კატეგორიას განეკუთვნება.[711] **ის უზრუნველყოფს კონსტიტუციის უზენაესობასა და პირდაპირ მოქმედებას სახელმწიფოს მთელ ტერიტორიაზე,**[712] **იგი კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვის ერთ-ერთი საშუალებაა.**[713] სწორედ აღნიშნული წარმოადგენს საკონსტიტუციო სასამართლოს ერთ-ერთ უმთავრეს მიზანს, რაც თავად კონსტიტუციის განსაკუთრებული სტატუსიდან გამომდინარეობს.

საკონსტიტუციო სასამართლოს გარეშე კონსტიტუციას იმგვარი მნიშვნელობა არ ექნებოდა, როგორიც დღეს აქვს. სახელმწიფო ინსტიტუტები, მართალია, ვალდებული არიან დაიცვან კონსტიტუცია, თუმცა სწორედ საკონსტიტუციო სასამართლოს არსებობა განაპირობებს მათ მიერ საკუთარი ვალდებულებების ცოდნას[714].

1.2.1.2. ავსტრიული მოდელი

საკონსტიტუციო კონტროლის ევროპულ მოდელს ავსტრიულსაც უწოდებენ[715], 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 დაუდო სათავე და რაც მას საკონსტიტუციო კონტროლის ამერიკული სისტემისაგან განასხვავებს.[716] კელზენმა კონსტიტუციის პროექტი ავსტრიის პრემიერ-მინისტრის, კარლ რენერის დავალებით მოამზადა[717] და მასში საკუთარი იდეების რეალიზაცია მოახდინა — შექმნა საკონსტიტუციო ტრიბუნალი, შემდგომში საკონსტიტუციო სასამართლო (Verfassungsgerichtshof[718]).

ევროპულ მოდელში საკონსტიტუციო სასამართლო, როგორც წესი, საერთო სასამართლოების მიღმა არსებული ინსტიტუციაა[719], რომლის მიზანიც კონსტიტუციის დაცვა[720] და საკანონმდებლო აქტებზე საკონსტიტუციო კონტროლის განხორციელებაა, თუმცა, ამის გარდა, ის მრავალი სხვა ფუნქციითაცაა აღჭურვილი[721].

ავსტრიის საკონსტიტუციო სასამართლოს საკონსტიტუციო ნორმათ-კონტროლის სფეროში რვა ძირითადი უფლებამოსილება აქვს.[722] იგი უფლებამოსილია განიხილოს *კანონმდებლობასთან* (და არა მხოლოდ კონსტიტუციასთან) ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების შესაბამისობის საკითხი, როცა *გერმანულ მოდელში საკონსტიტუციო სასამართლო საქმის განხილვისისას, ნორმატიულ აქტებს შორის შეუსაბამობის აღმოჩენისას, მსგავს ფაქტს უბრალოდ ყურადღებას არ აქცევს*[723].

1.2.1.3. გერმანული მოდელი

ავსტრიულის მოდიფიცირებულ ვერსიას წარმოადგენს გერმანული მოდელი, რომელიც გფრ-ის 1949 წლის ძირითადმა კანონმა დაამკვიდრა.[724] **გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო (Bundesverfassungsgericht[725]) ერთ-ერთი უმაღლესი სახელმწიფო ორგანოა, რომელიც სასამართლო ხელისუფლების სისტემის სათავეშია[726], რის გამოც მას, ერთგვარად, ჰიბრიდული ბუნება აქვს — საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოცაა და სასამართლოც[727].** ავსტრიის მსგავსად, მასაც მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებები აქვს და სამოქალაქო უფლებების მტკიცე გარანტია.[728] საკონსტიტუციო სასამართლო არის ინსტიტუცია, რომლის მიზანია, დაიცვას კონსტიტუცია ხელისუფლების სამივე შტოს მიერ განხორციელებული დარღვევებისგან[729].

გფრ-ის საკონსტიტუციო სასამართლოში შეიძლება გასაჩივრდეს საერთო სასამართლოების გადაწყვეტილებები, თუკი პირი მიიჩნევს, რომ გად-

აწყვეტილებით დარღვეულია მისი ძირითადი უფლებები.[730] ეს უფლებამოსილება საკონსტიტუციო სასამართლოს არ აქცევს სააპელაციო ინსტანციად[731], რადგან საქმის განხილვა არ შეეხება გასაჩივრებული შემთხვევის სამართლებრივ სისწორეს, დავის საგანი გადაწყვეტილებაში ადამიანის უფლებების ნაწილია.

გერმანული მოდელი ავსტრიულისგან, ძირითადად, სწორედ მასში საერთო სასამართლოების გადაწყვეტილების გასაჩივრების შესაძლებლობით განსხვავდება, რაც მის უფლებამოსილებებს მნიშვნელოვნად ზრდის. 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 შეიზღუდა[732].

საბოლოო ჯამში, საკონსტიტუციო კონტროლის ევროპული მოდელი წარმატებული გამოდგა. აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოთა უმეტესობამ სწორედ ევროპულ მოდელს (ავსტრიულ-გერმანული) მიანიჭა უპირატესობა.[733]

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.[734] *კლასიფიკაცია შეიძლება შემდეგნაირად განხორციელდეს: საერთო სასამართლოები (ყველა ინსტანცია); უმაღლესი სასამართლო ინსტანცია; სპეციალური საკონსტიტუციო სასამართლო; საერთო სასამართლოები და საკონსტიტუციო სასამართლოები ერთობლივად; სპეციალური საკონსტიტუციო საბჭოები (ტრიბუნალები).*[735] თავად კლასიფიკაციაც ცხადყოფს, რომ საკონსტიტუციო კონტროლი ხორციელდება სასამართლო და არასასამართლო ორგანოების მეშვეობით. საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოები ერთმანეთისგან მნიშვნელოვნად განსხვავდებიან, რასაც მათი უფლებამოსილებების სპეციფიკა განაპირობებს[736].

აშშ-ის კონსტიტუციამ, რომელიც თავისი სიმარტივით, სისადავითა და დახვეწილობით ნამდვილად გამორჩეულია, უმაღლეს სასამართლოს საკონსტიტუციო ნორმების განმარტების ფართო შესაძლებლობა მისცა, რომელიც კონსტიტუციის თანახმად, სწორედ მის მთავარ დამცველს წარმოადგენს.[737] აშშ-ის კონსტიტუციის მე-3 მუხლის მიხედვით, უმაღლეს სასამართლოს უფლებამოსილებათა საკმაოდ დიდი წრე აქვს, რომელიც თავად სასამართლომ 1803 წლის საკონსტიტუციო პრეცედენტით კიდევ უფრო გააფართოვა.[738] შედეგად, უმაღლესი სასამართლო წარმოადგენს როგორც უმაღლეს სააპელაციო სასამართლოს, ისე უმაღლეს უფლებამოსილ ორგანოს, რომელიც აქტების კონსტიტუციურობის საკითხს განიხილავს.[739] **უმაღლესი სასამართლოს გარდა, აქტების კონსტიტუციურობის საკითხის განხილვა ნებისმიერი ინსტანციის საერთო სასამართლოს შეუძლია[740]. 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.[741] 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 მნიშვნელოვანი სისტემური ცვლილებები არ შემოიტანა,[742] რომლის შედეგადაც საფრანგეთში დამკვიდრდა საკონსტიტუციო კონტროლი, თუმცა უნიკალური, ფრანგული ფორმით[743] (1958 წლის კონსტიტუციით საკონსტიტუციო საბჭო პარლამენტის ფაქტობრივ ზემდგომ ორგანოდ ჩამოყალიბდა)[744].

საფრანგეთს დღემდე შემორჩა მისთვის დამახასიათებელი სიფრთხილე, რომლითაც იგი ხელისუფლების ორგანოთა კონტროლის საკითხს ეკიდება. **საკონსტიტუციო საბჭო მთავრობისთვის პარლამენტის წინააღმდეგ არსებული მნიშვნელოვანი საშუალებაა.**[745] *მართალია, საკონსტიტუციო საბჭო სასამართლო ინსტიტუტი არაა, 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*[746].

დღესდღეობით, **ამერიკულ და ევროპულ სისტემებთან ერთად არსებობს ე.წ. „შერეული მოდელიც“, რომელიც როგორც საერთო სასამართლოების, ისე სპეციალური საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოების მიერ საკონსტიტუციო კონტროლის ერთ სამართლებრივ სივრცეში განხორციელებას გულისხმობს**[747].

თითოეული სახელმწიფო თავად განსაზღვრავს, თუ რომელ მოდელს მიანიჭებს უპირატესობას. ეს კი ამ სახელმწიფოს ისტორიაზე, კულტურასა და ეთნოფსიქიკაზეა 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 უზრუნველყოფს[748].

1.2.3. საკონსტიტუციო კონტროლის ძირითადი სახეები

საკონსტიტუციო კონტროლი შეიძლება იყოს **აბსტრაქტული და კონკრეტული.**[749] **აბსტრაქტული კონტროლი** ბევრი საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებებში შედის, თუმცა მისი გამოყენების შემთხვევები არცთუ ისე ხშირია.[750] **„აბსტრაქტული კონტროლი ხელისუფლების ერთი შტოს**

წარმომადგენელს ყოველთვის აძლევს საშუალებას, მოითხოვოს ხელისუფლების მეორე შტოს წარმომადგენელი ორგანოს მიერ მიღებული ნორმატიული აქტის არაკონსტიტუციურად ცნობა.“[751] ფედერალურ სახელმწიფოში აბსტრაქტული კონტროლის მექანიზმი ფედერალურ და მიწის მთავრობებს შორის საკონსტიტუციო დავის შემთხვევაში გვევლინება, როცა ფედერალურ მთავრობას მიწის კანონი ან პირიქით, მიწის მთავრობას ფედერალური კანონი არაკონსტიტუციურად მიაჩნია[752].

კონკრეტული (ინციდენტური) კონტროლი ცალკეულ შემთხვევათა განხილვასა და გადაწყვეტას გულისხმობს.[753] კონკრეტული კონტროლის მექანიზმის კლასიკურ მაგალითად აშშ მოიაზრება[754]. ჰაბერმასი აბსტრაქტულ კონტროლთან შედარებით, კონკრეტულ კონტროლს მიიჩნევს უპირატესად. მისი აზრით, ინდივიდუალური შემთხვევებიდან გამომდინარე შეტანილი კონსტიტუციური სარჩელების განხილვისას, სასამართლო შეზღუდულია ნორმის განმარტებისა და გამოყენების საქმეში[755].

საკონტიტუციო კონტროლი შეიძლება იყოს როგორც წინასწარი (პრევენციული), ისე — შემდგომი (რეპრესიული).[756] **წინასწარი (პრევენციული) კონტროლის განხორციელება შესაძლებელია სამართლებრივი აქტის მიღებამდე, პრომულგაციამდე ან ამოქმედებამდე** და მისი მიზანია კონსტიტუციასთან შეუსაბამო აქტის ამოქმედების თავიდან აცილება.[757] წინასწარი კონტროლისგან განსხვავებით, **შემდგომი კონტროლის შემთხვევაში, ადგილი აქვს უკვე ამოქმედებული აქტის კონსტიტუციასთან შესაბამისობის საკითხის განხილვას**[758].

საფრანგეთის საკონსტიტუციო საბჭოს შეუძლია (ორგანული) კანონის კონსტიტუციურობის განხილვა მის პრომულგაციამდე, როცა სხვა ბევრ ევროპულ სახელმწიფოში საკონსტიტუციო სასამართლოები მხოლოდ *ex post* (შემდგომ) არიან უფლებამოსილნი, განიხილონ აქტების კონსტიტუციასთან შესაბამისობის საკითხი.[759] 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 მოქმედებს[760]. ესპანეთის საკონსტიტუციო სასამართლო უფლებამოსილია როგორც ძალაში შესული, ისე ასამოქმედებელი აქტების კონსტიტუციურობის საკითხი განიხილოს (*ex ante*)[761].

წინასწარი კონტროლის ძირითადი უპირატესობა შემდგომთან ისაა, რომ ამ შემთხვევაში ხდება არაკონსტიტუციური აქტების მოქმედების პრევენცია[762]. მეორე მხრივ, პრევენციული (*a priori*) კონტროლი პოლიტიზებულს ხდის თავად მართლმსაჯულებას და სასამართლოს ითრევს პოლიტიკურ ორომტრიალში[763]. „შერეული მოდელის“ საკონსტიტუციო კონტროლის მქონე სახელმწიფოებში ხშირად შემდგომ კონტროლს საერთო სასამართლოები ახორციელებენ, საკონსტიტუციო სასამართლოები კი მიმართავენ როგორც წინასწარი, ისე შემდგომი კონტროლის მექანიზმს[764].

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.[765]

რეალური კონტროლი მოქმედებს საკონსტიტუციო კონტროლის გერმანულ მოდელში. იგი საკონსტიტუციო სასამართლოს შესაძლებლობას აძლევს, ნორმატიულ აქტებთან ერთად, განიხილოს საერთო სასამართლოების (როგორც წესი, უმაღლესი ინსტანციის სასამართლოს) გადაწყვეტილებების კონსტიტუციურობის საკითხი. **რეალური კონტროლის უფლებამოსილებით საკონსტიტუციო სასამართლო სასამართლო სისტემის იერარქიის სათავეში ექცევა და სახელმწიფოში ადამიანის უფლებათა დაცვის ბოლო ინსტანციას წარმოადგენს.**

კონსტიტუციონალიზმში, ასევე, განასხვავებენ *სავალდებულო და ფაკულტატურ, გარეგან და შინაგან, ex tunc და ex nunc და ა.შ. საკონსტიტუციო კონტროლის სახეებს.*[766]

2. საკონსტიტუციო კონტროლი საქართველოში[767]

2.1. საკონსტიტუციო კონტროლის საკონსტიტუციო საფუძვლები

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო საკონსტიტუციო ინსტიტუტია, რომლის საქმიანობისა და უფლებამოსილებების ძირითადი საფუძვლები საქართველოს კონსტიტუციით განისაზღვრება. არსებობს მოსაზრება, რომ, ვინაიდან საკონსტიტუციო სასამართლო დავებს განიხილავს სპეციალური, საკონსტიტუციო სამართლაწარმოების გზით, ამ ელემენტით ის შეიძლება მიეკუთვნოს სასამართლო ხელისუფლებას.[768] ფორმალურ-დოგმატური თვალსაზრისით, სასამართლო ხელისუფლების შტო წარმოადგენს წმინდა სამართლებრივ ხელისუფლებას და არა — პოლიტიკურს.[769] 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 განხილულ იქნას სასამართლო ხელისუფლების შემადგენელ ნაწილად, მიუხედავად იმისა, კონსტიტუციაში სასამართლო ხელისუფლების თავშია მოთავსებული, თუ — არა. ეს უკანასკნელი საკანონმდებლო ტექნიკისა და გემოვნების საკითხი უფროა[770] და არ შეიძლება მას სიღრმისეული აზრობრივი დატვირთვა შევძინოთ. **ავსტრიული მოდელი სწორედ რომ ხელისუფლების შტოებისგან დამოუკიდებელი, ცენტრალიზებული და სპეციალიზებული კონტროლის ორგანოს ჩამოყალიბებას ისახავდა მიზანს[771],** რომელიც არსობრივად განსხვავებული იქნებოდა ამერიკული მოდელისგან, რომლის მიხედვითაც, საკონსტიტუციო კონტროლის უფლებამოსილებით თავად სასამართლო ხელისუფლებაა აღჭურვილი.

საკონსტიტუციო სასამართლოს მომწესრიგებელი საკონსტიტუციო ნორმები საქართველოს კონსტიტუციის მეხუთე, სასამართლო ხელისუფლების თავში საერთო სასამართლოებთან ერთადაა თავმოყრილი. **საქართველოს კონს-**

ტიტუცია საკონსტიტუციო სასამართლოს სასამართლო ხელისუფლებას მიაკუთვნებს საერთო სასამართლოებთან ერთად, თუმცა განასხვავებს მართლმსაჯულების ორგანოებისგან და მას განსაკუთრებულ — საკონსტიტუციო კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოს სტატუსითა და უფლებამოსილებებით აღჭურავს.[772]

კონსტიტუციით განისაზღვრება საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შემადგენლობა, მისი დაკომპლექტების წესი და პირობები, სასამართლოს წევრობის ცენზები, იმუნიტეტი და სტატუსი, სასამართლოს უფლებამოსილებები, რითაც კონსტიტუცია ქმნის იმ საკონსტიტუციო საფუძველს, რომელზე დაყრდნობითაც **საკონსტიტუციო სასამართლო წარმოდგება, როგორც კომპრომისისა და შერიგების ორგანო** (საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებათა კონფლიქტის შემთხვევაში), როგორც საზოგადოებაში პოლიტიკური მშვიდობისა და სტაბილურობის გარანტი, კონსტიტუციურ ფასეულობათა დამცველი, საკონსტიტუციო წესრიგის სადარაჯოზე მდგომი ინსტიტუტი[773].

2.2. საკონსტიტუციო კონტროლის საკანონმდებლო საფუძვლები

სახელმწიფოთა უმრავლესობა, რომელიც საკონსტიტუციო კონტროლის განხორციელების სუვერენული უფლებით საკონსტიტუციო სასამართლოს აღჭურავს, ქმნის სპეციალურ კანონმდებლობას, რომლის საფუძველზე სასამართლო თავის ფუნქციებს ახორციელებს[774]. კონსტიტუციის მნიშვნელობიდან და მოცულობიდან გამომდინარე, წარმოუდგენელია საკონსტიტუციო ნორმებმა საკონსტიტუციო კონტროლის ყველა დეტალი დაიტიოს. **სპეციალური კანონმდებლობა განსაზღვრავს საკონსტიტუციო სასამართლოს სტრუქტურას, სამართალწარმოების პროცედურებს**[775] — 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 საკონსტიტუციო სასამართლოს დაკომპლექტების წესს, უფლებამოსილებებს, სტრუქტურას, საქმიანობის ძირითად მიმართულებებსა და სამართალწარმოების პროცედურულ საკითხებს განსაზღვრავს.

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 ახდენს იმდენად, რამდენადაც ორგანული კანონი სამართალწარმოების გარკვეულ საკითხებს ისედაც განსაზღვრავს.

საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრთა არჩევის პროცედურებს, ასევე, განსაზღვრავს საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი. რეგლამენტი ადგენს

პარლამენტის კვოტით 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 დანიშვნა/არჩევა. **სასამართლოს წევრად შეიძლება დაინიშნოს/აირჩეს საქართველოს მოქალაქე 30 წლის ასაკიდან, რომელსაც უმაღლესი იურიდიული განათლება აქვს.** 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 ვადამდე 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 მომენტისათვის, კანდიდატებს წევრის უფლებამოსილების ვადის გასვლამდე 5 წელზე ნაკლები აქვთ დარჩენილი, ისინი აირჩევიან უფლებამოსილების დარჩენილი ვადით. საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის, თავმჯდომარის მოადგილეებისა და მდივნის არჩევასთან დაკავშირებული პროცედურები „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ" ორგანული კანონით განისაზღვრება და ისინი 2016 წელს განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებებით მნიშვნელოვნად შეიცვალა.

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 სა-

კანონმდებლო 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 მეშვიდე[1] თავთან მიმართებით;

მ) საქართველოს კონსტიტუციის 82-ე, 84-ე, 86-ე, 86[1], 87-ე და 90-ე მუხლებთან ნორმატიული აქტების შესაბამისობის საკითხი.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ფუნქციათაგან უმთავრესი მის მიერ საკონსტიტუციო ნორმათკონტროლის 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.**[776] საკონსტიტუციო სასამართლოს, როგორც ნეგატიური კანონმდებლის, ფუნქციაა, გამოასწოროს კანონმდებლის მიერ არაკონსტიტუციური კანონმდებლობის მიღებით შექმნილი მდგომარეობა[777].

საქმის განხილვისას სასამართლო შეზღუდულია მოსარჩელე მხარის სასარჩელო მოთხოვნით და არ შეუძლია გასცდეს ამ ფარგლებს,[778] რაც განპირობებულია სამართალწარმოებაში მხარეთა თანასწორობისა და შეჯიბრებითობის პრინციპების არსებობით. საკონსტიტუციო სასამართლოს შეუ-

ძლია გააუქმოს ნებისმიერი სახელმწიფო ორგანოსა თუ თანამდებობის პირის ნორმატიული აქტი კონსტიტუციასთან შეუსაბამობის საფუძვლით, 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 ჩამოყალიბებაში[779], ხელს უწყობს კანონმდებლობის სრულყოფასა და დახვეწას[780]. უფრო მეტიც, ზოგიერთი ქვეყნის სასამართლოს იმისი უფლებაც აქვს, გამოავლინოს ნორმის არარსებობის კონსტიტუციურობა და პარლამენტს მიუთითოს მისი აღმოფხვრის თაობაზე[781].

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.[782] პროფ. ზოიძის აზრით, *„სასამართლო თავისი გადაწყვეტილებით ძალადაკარგულად აცხადებს პოზიტიური სამართლის ნორმას საერთოდ, იმის მიუხედავად, რამდენ ნორმატიულ აქტშია იგი გამოხატული“*[783]. 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 სასამართლოს 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 ბუნებისაა[784]. 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 კონტსიტუციური 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. 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 გადის სათათბიროში საქმის საბოლოო გადასაწყვეტად.

2.3.4. საკონსტიტუციო სასამართლოს აქტები, გადაწყვეტილების მიღება და აღსრულება

საკონსტიტუციო სასამართლოს აქტებია: გადაწყვეტილება, განჩინება, საოქმო ჩანაწერი და დასკვნა. საკონსტიტუციო სასამართლოს აქტები ქვეყნდება. გამოქვეყნებად მიიჩნევა აქტის სრული ტექსტის საკონსტიტუციო სასამართლოს ვებგვერდზე გამოქვეყნება.

საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმი უფლებამოსილია არსებითად განიხილოს და გადაწყვიტოს დავა, თუ მას ესწრება 6 წევრი მაინც (გარდა კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა), 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 ზოგადსავალდებულო სამართლებრივი ძალა.

საკონსტიტუციო სასამართლო დასკვნას იღებს საქართველოს პრეზიდენტის, უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის, მთავრობის წევრის, გენერალური აუდიტორის და ეროვნული ბანკის სამეთვალყურეო საბჭოს წევრის იმპიჩმენტის საკითხთან დაკავშირებით, ასევე, კონსტიტუციურ წარდგინებაზე, რომელიც შეტანილია რატიფიკაციას დაქვემდებარებული ხელშეკრულებისა თუ შეთანხმების ან მათ ცალკეულ დებულებათა კონსტიტუციურობის თაობაზე. 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.

აკრძალულია სასამართლოს მიერ გაუქმებული ნორმის პარლამენტის მიერ ხელახლა მიღება.

საკონსტიტუციო სასამართლოს ეფექტური საქმიანობისათვის აუცილებელ წინაპირობას მისი გადაწყვეტილებების აღსრულების უზრუნველყოფა წარმოადგენს[785], რომელიც საკონსტიტუციო კონტროლის პროცესის ბოლო ეტაპია და რომლის საფუძველზეც დგება საბოლოო სამართლებრივი შედეგი[786]. სასამართლოს გადაწყვეტილების აღსრულება დამოკიდებულია სახელმწიფოში არსებულ სამართლებრივ კულტურასა და მართლშეგნებაზე. **საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება არა მხოლოდ მხარეთათვის (*inter partes*), არამედ ყველასათვის სავალდებულოა (*erga omnes*) და ზოგად ხასიათს ატარებს.[787]** ხელისუფლების სამივე შტო პატივს უნდა სცემდეს სასამართლოს აზრს და ითვალისწინებდეს მას.[788] ნებისმიერი სახელმწიფო ორგანო და თანამდებობის პირი ვალდებულია, დაემორჩილოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებას, რადგან კონსტიტუციის უზენაესობა და საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებების აღსრულება სამართლებრივი სახელმწიფოს ერთ-ერთი ძირითადი საფუძველია[789].

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.[790]

დამატებითი საკითხავი

ნორმატიული აქტები

1. საქართველოს კონსტიტუციის 82-ე, 83-ე, 88-ე და 89-ე მუხლები
2. საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“
3. საქართველოს კანონი „საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ“
4. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს რეგლამენტი

ლიტერატურა

1. შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 275-300
2. პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 111-124
3. შვარცი ჰ., კონსტიტუციური მართლმსაჯულების დამკვიდრება პოსტკომუნისტურ ევროპაში, ქ. ალექსიძის თარგმანი, პატრიცია მ. ვალდის წინასიტყვაობითა და კ. კუბლაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2003
4. კახიანი გ., საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტი და მისი ფუნქციონირების პრობ-ლემები საქართველოში: კანონმდებლობის და პრაქტიკის ანალიზი, თბილისი, 2008, 12-88
5. გეგენავა დ., საკონსტიტუციო მართლმსაჯულება საქართველოში: სამართალწარმოების ძირითადი სისტემური პრობლემები, თბილისი, 2012
6. Sadurski W., Constitutional Review in Europe and in the United States: Influences, Para-doxes, and Convergence, Legal Studies Research Paper, No. 11/15, 2011
7. Hausmaninger H., Judicial Referral of Constitutional Questions in Austria, Germany and Russia, Tulane European and Civil Law Forum, Vol. 12, 1997
8. Dürr S. R., Comparative Overview of European Systems of Constitutional Justice, International Constitutional Law Journal, Vol. 5, No. 2, 2011

თავი XI
სახელმწიფო ფინანსები და კონტროლი

1. სახელმწიფოს საფინანსო-ეკონომიკური სისტემა
1.1. სახელმწიფოს საფინანსო-ეკონომიკური სისტემის საფუძვლები

სახელმწიფო ფინანსები, გარდა იმისა, რომ უშუალოდ განაპირობებს სახელმწიფო თუ ადგილობრივი ბიუჯეტების ფორმირებას, პირდაპირ ზეგავლენას ახდენს სახელმწიფოს განვითარებაზე, მის ინსტიტუციურ მდგრადობასა და ცივილიზებულობაზე.[791] ქვეყნის საფინანსო-საბიუჯეტო პოლიტიკა დიდწილად განსაზღვრავს არა მხოლოდ სახელმწიფო ორგანოების ეკონომიკურ მოღვაწეობას, არამედ საზოგადოების კეთილდღეობის დონეს, თითოეული მოქალაქის ფინანსურ მდგომარეობასა და რაც მთავარია, ქვეყნის თავდაცვისუნარიანობას.[792]

ეკონომიკური სისტემა, საფინანსო კონტროლისა და ბიუჯეტის ფორმირების პროცესი სახელმწიფო მმართველობაზე ნაკლებადაა დამოკიდებული, თუმცა ასეთი შემთხვევებიც არსებობს: მაგ., ფედერაციულ სახელმწიფოში ამ ინსტიტუტების ფუნქციონირება მკვეთრად განსხვავდება რეგიონული და უნიტარული სახელმწიფოებისგან და ამას, უპირველეს ყოვლისა, რამდენიმე დონიანი მართვა-გამგეობის სისტემა, ფედერაციის სუბიექტების ფართო ავტონომიურობა, ძალაუფლების ვერტიკალური გამიჯვნის სპეციფიკა განაპირობებს.[793] თუმცა ამ პროცესებზე განსაკუთრებულ გავლენას პოლიტიკური რეჟიმები და სახელისუფლებო ძალების პოლიტიკური იდეოლოგია ახდენს. მართალია, პოლიტიკური იდეოლოგიების მიხედვით, სახელმწიფოთა საფინანსო-ეკონომიკური სისტემები განსხვავდება, თუმცა ნებისმიერ დემოკრატიულ, თანამედროვე მმართველობაში ეკონომიკური სისტემის ამოსავალი იდეა საკუთრება და საკუთრების უფლებაა, ამიტომაც სახელმწიფო, კონსტიტუცია და მთელი საკანონმდებლო სისტემა საკუთრების უფლების სრული მასშტაბითა და მოცულობით განხორციელებას უნდა უზრუნველყოფდეს[794].

საქართველოს საფინანსო-ეკონომიკურ სისტემას დღემდე ეტყობა საბჭოური წარსული, შეიძლება ითქვას, მძიმე დაღადაც კი აზის. სისტემა, რომლის საფუძველიც საკუთრების თავისუფლებაა და ამოსავალი იდეა ქონებრივი ურთიერთობებია, საბჭოთა კავშირში უნიკალური, საბჭოური ფორმით არსებობდა (სხვაგვარად შეუძლებელიც იყო, ვინაიდან ტოტალიტარული მანქანა კერძო საკუთრებას უბრალოდ არ აღიარებდა). სახელმწიფო იყო პოლიტიკური, ეკონომიკური და ნებისმიერი სისტემის დასაწყისიც და დასასრულიც, იგი კარნახობდა ფასებს, პირობებს და ა.შ., რაც სრულიად წარმოუდგენელს ხდიდა სახელმწიფოს რაიმე ფორმით განვითარებას.

დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ საქართველო საბჭოური სისტემიდან საბაზრო ეკონომიკასა და თავისუფალ ბაზარზე გადავიდა, თუმცა ეს, რა თქმა უნდა, პირობითად, ვინაიდან ქვეყანაში XX საუკუნის მიწურულში უფრო მონათმფლობელური, ველური კაპიტალიზმი იყო დამკვიდრებული, რასაც ხელს უწყობდა პოსტსაბჭოური სახელისუფლებო ნომენკლატურა, ერთბაშად

გამდიდრებულ პირთა ვიწრო წრე და ქვეყნის არადემოკრატიული გარემო. XXI საუკუნეში სახელმწიფო თანამედროვე ეკონომიკის რელსებზე გადავიდა, გატარდა ბევრი რეფორმა, რომელთა დიდმა ნაწილმა გაამართლა და ქვეყნის ეკონომიკური განვითარება უზრუნველყო. სამწუხაროდ, თავისუფალ ბაზარსა და საბაზრო ეკონომიკაზე დაფუძნებულ სახელმწიფომდე კიდევ დიდი და რთული გზაა გასავლელი, აუცილებელია ერთიანი სახელმწიფოებრივი პოლიტიკის შემუშავება და იმ პრინციპების დანერგვა, რომელიც თავისუფალი ბაზრის მდგრადობას უზრუნველყოფს. მნიშვნელოვანია სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის პრაქტიკაში დამკვიდრება, ვინაიდან პირებისადმი თანასწორი დამოკიდებულება, კანონის წინაშე თანასწორობა და კონკურენციის თანასწორი პირობები[795] სამართლის უზენაესობის გარეშე ვერ მიიღწევა. ამასთან, აუცილებელია გაანალიზდეს სახელმწიფოს ინსტიტუციური და ფუნქციური როლი ეკონომიკაში, ვინაიდან საქართველოს კონსტიტუციის სულისკვეთება ეკონომიკის განსახელმწიფოებრიობისკენაა მიმართული[796], ამიტომაც სახელმწიფო მინიმალურად უნდა ერეოდეს საფინანსო-ეკონომიკურ საკითხებში და მხოლოდ ძირითადი პრინციპების, ჩარჩოების დადგენის ფუნქციას უნდა ასრულებდეს, ვინაიდან სახელმწიფოს აქტიური როლის შესრულებისას წარმოუდგენელი ხდება საბაზრო ეკონომიკის მთავარი იდეის, სამართლიანი კონკურენციის, სრულყოფილი არსებობა.

1.2. გადასახადები [797]

ისტორიულად პარლამენტი გადასახადების დაკანონებისა და მეფის მიერ დაწესებული ბეგარის ლეგიტიმაციისთვის იკრიბებოდა, რაც თავდაპირველად სამეფო ხელისუფლების იარაღი იყო, თუმცა შემდგომში მნიშვნელოვან შემაკავებელ ფაქტორად ქცა.[798] გადასახადები და საგადასახადო სისტემა დღემდე ერთ-ერთი ყველაზე აქტუალური და მნიშვნელოვანი სფეროა, ვინაიდან სახელმწიფო ბიუჯეტი უშუალოდ მასზეა დამოკიდებული. ამიტომაც გადასახადები საკანონმდებლო ორგანოს განსაკუთრებული კონტროლის ქვეშაა, მით უმეტეს, რომ საგადასახადო სფეროში ნებისმიერი, თუნდაც უმნიშვნელო ცვლილება პირდაპირ აისახება მოსახლეობის კეთილდღეობასა და განწყობაზე.

საქართველოს საგადასახადო სისტემის უმთავრესი საფუძველი საქართველოს კონსტიტუციაა, რომლის დეტალიზებაც საგადასახადო კოდექსშია მოცემული. საგადასახადო კანონმდებლობა სხვა უამრავი სპეციალური კანონისა თუ საკანონმდებლო აქტებისგან შედგება.

გადასახადებისა და მოსაკრებლების გადახდა კანონით დადგენილი ოდენობითა და წესით. გადასახადი არის საგადასახადო კოდექსის მიხედვით სავალდებულო, უპირობო ფულადი შენატანი ბიუჯეტში, რომელსაც იხდის გადასახადის გადამხდელი, გადახდის აუცილებელი, არაეკვივალენტური და უსასყიდლო ხასიათიდან გამომდინარე. გადასახადებისა და მოსაკრებლების სტრუქტურას, შემოღების წესს ადგენს მხოლოდ კანონი. ამასთან, გადასახადებისაგან გათავისუფლება დასაშვებია მხოლოდ კანონით.

საქართველოს კონსტიტუცია გადასახადების გასაზრდელად ან ახალი გადასახადის შემოსაღებად რეფერენდუმის ჩატარების აუცილებლობას ითვალისწინებს: საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის ახალი სახის შემოღება, გარდა აქციზისა, ან საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის სახის მიხედვით არსებული განაკვეთის ზედა ზღვრის გაზრდა შესაძლებელია მხოლოდ რეფერენდუმის გზით, გარდა ორგანული კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა. **ამ შემთხვევაში, რეფერენდუმის დანიშვნის ინიციატორი ექსკლუზიურად საქართველოს მთავრობაა,** რომელიც სახელმწიფოს საფინანსო-ეკონომიკური პოლიტიკის განმახორციელებელი და ბიუჯეტის შესრულებაზე პასუხისმგებელი მთავარი ორგანოა. აღსანიშნავია, რომ საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის ახალი სახის შემოღებად ან ზღვრული განაკვეთის გაზრდად არ ჩაითვლება გადასახადის შემოღება ან ცვლილება, რომელიც არსებული გადასახადის ალტერნატივაა ან ანაცვლებს მას და ამავე დროს არ ზრდის საგადასახადო ტვირთს. საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის ახალი სახის შემოღებად ან ზღვრული განაკვეთის გაზრდად არ ჩაითვლება, აგრეთვე, გადასახადის სახის მიხედვით არსებული ზღვრული განაკვეთის ფარგლებში გადასახადის განაკვეთის ცვლილება.

საქართველოში არსებობს საერთო-სახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი გადასახადები. საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადია საგადასახადო კოდექსით დაწესებული გადასახადები, რომელთა გადახდაც სავალდებულოა საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე. საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადებია: საშემოსავლო გადასახადი; მოგების გადასახადი; დამატებული ღირებულების გადასახადი (დღგ); აქციზი; იმპორტის გადასახადი.

ადგილობრივი გადასახადი არის საგადასახადო კოდექსით დაწესებული და ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს (საკრებულოს) ნორმატიული აქტით შემოღებული გადასახადი (ზღვრული განაკვეთების ფარგლებში), რომლის გადახდაც სავალდებულოა შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე. საგადასახადო კოდექსით დადგენილი ადგილობრივი გადასახადია ქონების გადასახადი. თვითმმართველი ერთეულის საკრებულო უფლებამოსილია შემოიღოს საგადასახადო კოდექსით დაწესებული ადგილობრივი გადასახადი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის მთელ ტერიტორიაზე ერთიანი განაკვეთის სახით ან/და ამ ერთეულის ტერიტორიაზე ცალკეული დარგების ან/და საქმიანობის სახეების მიხედვით, საგადასახადო კოდექსით დადგენილი ზღვრული განაკვეთის ფარგლებში. ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო ვალდებულია ადგილობრივი გადასახადის შემოღების, მისი გადახდის პირობების შეცვლის ან შემოღებული ადგილობრივი გადასახადის გაუქმების შესახებ ინფორმაცია და სათანადო ნორმატიული აქტის ასლი მისი გამოქვეყნებისთანავე გაუგზავნოს შემოსავლების სამსახურსა და შესაბამის საგადასახადო ორგანოებს.

საგადასახადო სისტემის მთავარი სახელმწიფო ორგანო საქართველოს ფინანსთა სამინისტროა. **გადასახადების/გადასახდელების, ასევე, შესაბამისი კომპეტენციის ფარგლებში, მოსაკრებლების ადმინისტრირებას ახდენს ფინანსთა**

სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი — შემოსავლების სამსახური, რომლის უფლებამოსილებები, სტრუქტურა და საქმიანობის წესი განსაზღვრულია საგადასახადო კოდექსით, „შემოსავლების სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონით, ფინანსთა მინისტრის მიერ დამტკიცებული შემოსავლების სამსახურის დებულებითა და სხვა სამართლებრივი აქტებით. საგადასახადო ადმინისტრირების ერთიანი პრაქტიკის ჩამოყალიბების მიზნით ფინანსთა მინისტრის მიერ იქმნება **აუდიტორთა საბჭო**, რომლის შემადგენლობაშიც შედიან საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსა და შემოსავლების სამსახურის თანამშრომლები, ასევე, მოწვეული სპეციალისტები.

2. სახელმწიფო ბიუჯეტი[799]

ბიუჯეტი სახელმწიფოს საფინანსო სისტემის აუცილებელი და რაც მთავარია, ამოსავალი ინსტიტუტია, რომლითაც ხდება ქვეყნის საჭიროებების დადგენა, არსებული სახსრების განაწილება, შემოსავლებისა და ხარჯების განსაზღვრა. თუმცა იგი არა მხოლოდ ფულადი სახსრების საერთო-სახელმწიფოებრივი ფონდია, არამედ ქვეყნის მთავარი საფინანსო გეგმა და სამართლებრივი დოკუმენტიცაა.[800]

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი საქართველოს პარლამენტის მიერ დამტკიცებული, საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით მისაღები შემოსულობების, გასაწევი გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების ერთობლიობაა. აღსანიშნავია, რომ ავტონომიურ რესპუბლიკებსა დაა ადგილობრივ თვითმმართველობებს აქვთ თავიანთი ბიუჯეტები, რომლებიც დამოუკიდებელია სახელმწიფო ბიუჯეტისგან.

საქართველოს მოქმედი კონსტიტუციის პროექტში ბიუჯეტის მისაღებად აუცილებელი პირობები საკმაოდ მაღალი იყო, თუმცა შემდგომში გადაწყდა მათი შემცირება, მათ შორის შემცირდა კვორუმი, რომელიც უბრალო უმრავლესობამდე დავიდა.[801] დღეისათვის **საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის მისაღებად აუცილებელია პარლამენტის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობა.** ბიუჯეტის მომზადებისა და დამტკიცების წესი განისაზღვრება საქართველოს კანონმდებლობით, განსაკუთრებით გამოსარჩევია საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი და საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, რომელიც ძალზე დეტალურად განსაზღვრავს ბიუჯეტირებასთან დაკავშირებულ პროცედურულ და შინაარსობრივ საკითხებს.

ბიუჯეტის პროექტის წარდგენასა და მასში ცვლილებების განხორციელებაზე ინიციატივის ექსკლუზიურობა მთავრობისთვის ჯერ კიდევ პირველი ტალღის კონსტიტუციებში აისახა, შემდეგ კი ჩვეულებრივ მოვლენად იქცა და სამუდამოდ დაუკავშირდა აღმასრულებელ ხელისუფლებას.[802] საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკაშიც კი, რომელიც სუპერსაპარლამენტო რესპუბლიკადაც კი შეიძლება იქნეს მიჩნეული, ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილში ცვლილებების განხორციელების ინიციატივა მთავრობისთვის იყო მინდობი-

ლი.[803] 1995 წლის კონსტიტუციის პროექტი ბიუჯეტის მცირე შეკვეცას მთავრობის თანხმობის გარეშე ითვალისწინებდა, თუმცა საბოლოო რედაქციაში იგი არ ასახულა.[804] საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, **მხოლოდ საქართველოს მთავრობაა უფლებამოსილი, პარლამენტის კომიტეტებთან ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების განხილვის შემდეგ პარლამენტს წარუდგინოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი. ამასთან, მთავრობის ექსკლუზივია სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტში ცვლილებების ინიცირება. დაუშვებელია მისი თანხმობის გარეშე ბიუჯეტში ცვლილებების განხორციელება.** ვინაიდან ბიუჯეტის პროექტის წარდგენა მთავრობის პრეროგატივაა, უშუალოდ პროექტის შედგენა და შესაბამისი პარამეტრების მომზადება საფინანსო სფეროზე პასუხისმგებელი სამინისტროს ფუნქციაა[805].

მთავრობა მომავალი წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს პარლამენტს წარუდგენს საბიუჯეტო წლის დასრულებამდე არა უგვიანეს სამი თვისა. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტთან ერთად მთავრობა წარადგენს მოხსენებას მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ. სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს მთავრობა პარლამენტს დასამტკიცებლად წარუდგენს საბიუჯეტო წლის დასრულებიდან არა უგვიანეს 5 თვისა. თუ პარლამენტი ვერ მოახერხებს წარდგენილი სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღებას 3 თვის განმავლობაში, ხარჯები დაიფარება წინა წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის მიხედვით. კანონპროექტი, რომელიც იწვევს მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების ზრდას, შემოსავლების შემცირებას ან სახელმწიფოს მიერ ახალი ფინანსური ვალდებულებების აღებას, პარლამენტმა შეიძლება მიიღოს მხოლოდ მთავრობის თანხმობის შემდეგ, ხოლო მომავალ საფინანსო წელთან დაკავშირებული კანონპროექტი – მთავრობის თანხმობით ან მთავრობის მიერ პარლამენტში წარდგენილი ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის ფარგლებში.

საკანონმდებლო და აღამსრულებელი ხელისუფლების ურთიერთობის კუთხით, ბიუჯეტი სამართლებრივი და საფინანსო დოკუმენტია, რომელიც მთავრობის მიერ წარედგინება პარლამენტს და რომელშიც მოცემულია ის მიმართულებები, რომლებზეც მთავრობა აპირებს თანხის დახარჯვას, რათა ეფექტურად უზრუნველყოს აღმასრულებელი ძალაუფლების განხორციელება, თავის მხრივ კი, პარლამენტი გამოხატავს თანხმობას და ერთგვარად ნდობით აღჭურავს მთავრობას.[806] თუმცა პარლამენტის დამოკიდებულება მხოლოდ თანხმობის მიცემით არ სრულდება, უფრო მეტიც, იგი სპეციალური ორგანოების საშუალებით ბიუჯეტის აღსრულების მთელ ეტაპზე ზედამხედველობს საბიუჯეტო სახსრების გამოყენების პროცესს.[807] საპარლამენტო და შერეული ტიპის რესპუბლიკებში ბიუჯეტის დამტკიცება ხშირად უკავშირდება მთავრობის ნდობის საკითხს, ამიტომაც ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში შესაძლოა დადგეს მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხი (უნდობლობის ნეგატიური ვოტუმი).[808] 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად, საქართველოს კონსტიტუციამ გაითვალისწინა უნდობლობის ნეგატიური ვოტუმი ბიუჯეტის დამტკიცებასთან დაკავშირებით, თუმცა 2013 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებით ნორმა გაუქმდა, რაც ნამდვილად სას-

იკეთო ცვლილება იყო. მოქმედი რედაქციით, მთავრობის უნდობლობისა და ბიუჯეტის მიღების საკითხები დაკავშირებულია, თუმცა კონტკრეტულ შემთხვევაში, კერძოდ, **თუ პარლამენტი ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებიდან 2 თვის განმავლობაში ვერ მოახერხებს სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღებას, ეს ჩაითვლება უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრად და გაგრძელდება კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მე-2–მე-5 პუნქტებით გათვალისწინებული პროცედურები. თუ პარლამენტი უნდობლობის პროცედურით დადგენილ ვადაში უნდობლობას ვერ გამოუცხადებს მთავრობას, პრეზიდენტი ამ ვადის ამოწურვიდან 3 დღეში დაითხოვს პარლამენტს და დანიშნავს რიგგარეშე არჩევნებს.**

სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონს ხელს აწერს საქართველოს პრეზიდენტი (თუმცა პრობლემურია მის მიმართ ვეტოს გამოყენების შესაძლებლობა). აღსანიშნავია, რომ ბიუჯეტი ჩვეულებრივი კანონია, თუმცა მის მიმართ განსაკუთრებული საკანონმდებლო პროცედურები ვრცელდება, გათვალისწინებულია ორგანული კანონის მისაღებად დადგენილი კვორუმი და ა.შ. სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი ქვეყნდება საკანონმდებლო მაცნეს ვებგვერდზე.

3. საფინანსო კონტროლი

3.1. საფინანსო კონტროლის დანიშნულება და სტანდარტი

3.1.1. საფინანსო კონტროლის დანიშნულება

საფინანსო კონტროლი, ერთგვარად, მართულთა და მმართველთა ურთიერთობის უკუეფექტია, რომლის საშუალებითაც ხალხი აკონტროლებს მმართველი ძალის მიერ სახელმწიფო სახსრების ხარჯვას.[809] ხალხს უფლება აქვს მოსთხოვოს აღმასრულებელ ხელისუფლებას სახელმწიფო ფინანსების ხარჯვის შესახებ ინფორმაცია, ასევე, მოითხოვოს საბიუჯეტო სახსრების ეფექტური განკარგვა.[810] საფინანსო კონტროლის საშუალებით ხალხი არა მხოლოდ აკონტროლებს საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვას, არამედ გარკვეულწილად ზემოქმედებს მის წარმომადგენლებზე.[811]

საფინანსო კონტროლი სახელმწიფოს სისტემის ნაწილია, რომლის მიზანია, გამოამჟღავნოს მიღებული სტანდარტებისა და მატერიალური რესურსების ხარჯვისას კანონიერების, ეფექტურობისა და ეკონომიურობის პრინციპების დარღვევები, დაადგინოს შესაბამისი პასუხისმგებლობა, მოახდინოს დარღვევებზე სათანადო რეაგირება და უზრუნველყოს მომავალში მათი პრევენცია.[812] თუმცა საფინანსო კონტროლის მიზანი არა მხოლოდ სახელმწიფო სახსრების ხარჯვაზე კონტროლი და პასიური დამკვირვებლის როლი, არამედ სახელმწიფოს ეკონომიკური უსაფრთხოების უზრუნველყოფაცაა,[813] რაც მხარჯველ საბიუჯეტო ორგანიზაციებზე კონტროლით მიიღწევა. მთავრობის საქმიანობის გამჭვირვალობა და ღიაობა საფინანსო კონტროლის გარეშე წარმოუდგენელია.[814] სწორედ ამიტომ, კონტროლი სისტემური მოწესრიგების ერთ-ერთი აუცილებელი ელემენტია, რომელიც საშუალებას აძლევს სუბიექტს, მიიღოს მის მიერ განხორციელებული ქმედებების შესახებ გაანალიზებული ინ-

ფორმაცია, რათა მომავალში უკეთ დაგეგმოს და განახორციელოს მასზე დაკისრებული მოვალეობები, დასახული მიზნის ეფექტურად და სწრაფად მისაღწევად.[815] სახელმწიფო საფინანსო კონტროლი ზოგადი ცნებაა და იგი თავის თავში აერთიანებს საპარლამენტო კონტროლს, საგადასახადო სამსახურების საქმიანობას, აუდიტს, დარგობრივ და უწყებრივ მაკონტროლებელს ორგანოებს და ა.შ.[816]

საფინანსო კონტროლის საჭიროება ეკონომიკური პრინციპითაა განპირობებული, რომლის მიხედვითაც აუცილებელია დასახულ მიზანსა და ამ მიზნის მისაღწევად განხორციელებულ ქმედებებს შორის ოპტიმალური ურთიერთმიმართება არსებობდეს, — თითოეული ხარჯი უნდა იყოს მიზანშეწონილი და აუცილებელი.[817] სახელმწიფო ფინანსებთან დაკავშირებული ღონისძიებები სახელმწიფოს აკისრებს ვალდებულებას, ნებისმიერ ეტაპზე უზრუნველყოს სახელმწიფო საფინანსო კონტროლის ეფექტური მექანიზმის არსებობა და მისი პრაქტიკაში გამოყენება.[818]

საფინანსო კონტროლი არსებითად უნიკალური ფენომენია[819] და იგი უშუალოდაა დაკავშირებული პარლამენტარიზმთან. ამიტომაც, ლოგიკურია, რომ საფინანსო კონტროლის ინსტიტუტი პირველად XIV საუკუნის ინგლისში შეიქმნა,[820] პარლამენტარიზმისა და კონსტიტუციონალიზმის განვითარებასთან ერთად კი კიდევ უფრო დაიხვეწა და გაძლიერდა. მიუხედავად იმისა, რამდენად აქტიურია პარლამენტი და რამდენად ძლიერია მისი ძალაუფლება ან არსებობს თუ არა საფინანსო კონტროლის განმახორციელები სპეციალური ორგანო, საკანონმდებლო ორგანო ყოველთვის აღჭურვილია საპარლამენტო საფინანსო კონტროლის უფლებამოსილებით. **საფინანსო კონტროლი შეიძლება განხორციელდეს როგორც პარლამენტის მიერ შესაბამისი საკანონმდებლო ძალაუფლების გამოყენებით - სპეციალური ორგანოების, ისე თავად აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ, შიდაუწყებრივი რესურსებისა და საფინანსო მონიტორინგის საშუალებით.[821]** უშუალოდ საპარლამენტო კონტროლის ფარგლებში პარლამენტი ამოწმებს და აფასებს ბიუჯეტის პროექტში მოცემული ხარჯებისა და პრიორიტეტების მიზანშეწონილობას, რასაც, საბოლოო ჯამში, ბიუჯეტის დამტკიცებით ან პროექტის ჩაგდებით გამოხატავს[822].

საფინანსო კონტროლის ობიექტი არ შემოიფარგლება მხოლოდ უშუალოდ სახელისუფლებო ორგანოებით, კონტროლი ვრცელდება სახელმწიფო საბიუჯეტო ორგანიზაციებზე, ხელისუფლების ცენტრალურ, რეგიონულ და ადგილობრივ ორგანოებზე, ადგილობრივ თვითმმართველობებზე, ასევე, ნებისმიერ პირსა თუ ორგანოზე, რომლის საქმიანობაც ხორციელდება საჯარო ფინანსებით ან დელეგირებული უფლებამოსილებების საფუძველზე.[823]

საბაზრო ეკონომიკის სახელმწიფოებისთვის საფინანსო კონტროლის თეორია და აუდიტის განმახორციელებელი ორგანოები ძალზე მისაღები აღმოჩნდა,[824] რადგანაც ამან კიდევ უფრო მყარი გახადა სახელმწიფოს საფინანსო-ეკონომიკური სისტემა. თანამედროვე ეპოქაში სახელმწიფო საფინანსო კონტროლის განხორციელება ძალზე რთულია, ვინაიდან გაიზარდა გასაკონტროლებელ სუბიექტთა წრე, დაიხვეწა და გამრავალფეროვნდა საფინანსო-ეკონომიკური ურთიერთობები, შეიცვალა ამ ურთიერთობათა ხასიათი და ბიუ-

ჯეტირების პროცესი.[825] მიუხედავად ამისა, იგი დღემდე უმნიშვნელოვანეს ინსტიტუტად რჩება, რომელიც უზრუნველყოფს არა მხოლოდ სახელმწიფოს საფინანსო-ეკონომიკურ მდგრადობას, არამედ მთელი ინსტიტუციური, ბიუროკრატიული მექანიზმის ეფექტურ ფუნქციონირებას[826].

3.1.2. საფინანსო კონტროლის მოდელები, სახეები და განმახორციელებელი სუბეიქტები

სახელმწიფო საფინანსო კონტროლის გამართული სტრუქტურის არსებობა რამდენიმე უმნიშვნელოვანეს ფაქტორსა და ამ ფაქტორების ეფექტურ მუშაობაზეა დამოკიდებული: საფინანსო კონტროლის სახე, სანქციები, კონტროლის განმახორციელებელ პირთა დამოუკიდებელობა, სამართლებრივი იმუნიტეტი, პარლამენტისადმი ანგარიშვალდებულება, საფინანსო კონტროლის მოცულობა და მასშტაბი, საჯაროობა და ა.შ.[827] **საფინანსო კონტროლი შეიძლება განხორციელდეს როგორც შემდგომ (ex post), ისე — წინასწარ (ex ante), შესაბამისად, მაკონტროლებელნი ჩართულები არიან ბიუჯეტირების პროცესში, განსაკუთრებით, ბიუჯეტის პროექტირებისა და მისი საპარლამენტო განხილვის ეტაპზე.[828] არსებობს სამართლებრივი, მიზანშეწონილობის, შესაბამისობის დამდგენი, სავალდებულო, ფაკულტატური და სხვა საფინანსო კონტროლი (აუდიტი). მაგ., ლიმის დეკლარაცია ითვალისწინებს წინასწარი, შემდგომი, შიდა, გარე და სხვა სახის აუდიტის შესაძლებლობას.[829]** აუდიტის თითოეულ სახეს თავისი უპირატესობა და უარყოფითი მხარე აქვს. შემდგომი კონტროლი აუცილებელია, ვინაიდან რეპრესიული მექანიზმია, თუმცა მნიშვნელოვანია წინასწარი კონტროლიც, რომელიც გაცილებით ეფექტურს ხდის საჯარო ორგანოების მხარჯველობით საქმიანობას და უზრუნველყოფს მომავალში საბიუჯეტო სახსრების ეფექტურ და მიზნობრივ ხარჯვას.[830] თითოეული სახელმწიფო თავად წყვეტს, თუ რა სახის, მასშტაბისა და მოცულობის აუდიტის შესაძლებლობით აღჭურავს საფინანსო კონტროლის ორგანოს.

საფინანსო კონტროლის სამი ძირითადი მოდელი გამოიყოფა: (1) უესთმინსთერული, იგივე საპარლამენტო, ანგლოსაქსონური, (2) სასამართლო, იგივე ნაპოლეონისეული და (3) კოლეგიური. უესთმინსთერეული მოდელი ძირითადად საერთო სამართლის ქვეყნებშია გავრცელებული (თუმცა არა მარტო) და ეროვნული აუდიტის, კონტროლის სამსახურს გულისხმობს. სასამართლო, ნაპოლეონისეული სისტემა საფინანსო კონტროლის განხორციელების უფლებამოსილებით სპეციალურ აუდიტორულ ან საანგარიშო სასამართლოებს აღჭურავს (გავრცელებულია ევროპასა და ლათინური ამერიკის ქვეყნებში). კოლეგიურ სისტემაში იქმნება სპეციალური საბჭო, კოლეგიური ორგანო, რომელიც საფინანსო კონტროლს ახორციელებს. მსგავსი მოდელი მოქმედებს გერმანიაში, ნიდერლანდებში, არგენტინაში, ევროპისა და აზიის სხვადასხვა სახელმწიფოში.[831]

საფინანსო კონტროლი თავისთავად მოცულობითი ცნებაა, ამიტომაც მისი განმახორციელებელი ორგანოები, იმის მიხედვით, თუ რამდენად დიდია მათი საკონტროლო უფლებამოსილება, განსხვავებულ ადგილს იკავებენ სახ-

ელმწიფო სისტემაში.[832] თავად პარლამენტი საფინანსო კონტროლს ეფექტურად ვერ განახორციელებს, ამიტომაც მას სჭირდება სპეციალური ორგანოები, ინსტიტუტები, რომლებიც უშუალოდ აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვას შეამოწმებენ და გააკონტროლებენ.[833] **სახელმწიფო საფინანსო კონტროლის უმაღლესი ორგანოები, როგორც წესი, საკანონმდებლო ხელისუფლების მიერ შექმნილი და შესაბამისი უფლებამოსილებით აღჭურვილი ინსტიტუტებია, რომელთა მთავარი დანიშნულება სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულებასა და საფინანსო-ეკონომიკური ვალდებულებების შესრულებაზე ზედამხედველობის განხორციელებაა.**[834] მათი ერთ-ერთი ამოცანაა, უზრუნველყონ სახელმწიფო ორგანოების ერთიანი საფინანსო პოლიტიკა, სახელმწიფოსა და მისი მოქალაქეების საფინანსო ინტერესების დაცვა.[835]

საფინანსო კონტროლის ორგანოები თავდაპირველად საპარლამენტო კონტროლის ფარგლებში წამოიშვა ინგლისში, 1314 წელს შეიქმნა გენერალური კონტროლიორის ინსტიტუტის სახით.[836] სახელმწიფოების მიხედვით, საფინანსო კონტროლის ორგანოთა დამკვიდრებას განსხვავებული მიზეზები ჰქონდა. მაგ., გერმანიაში იგი XVIII საუკუნის დასაწყისში, პრუსიის იმპერატორის მიერ სახელმწიფო ორგანოების ხარჯების გასაკონტროლებლად შეიქმნა.[837]

სახელმწიფო საფინანსო კონტროლს სხვადასხვა ქვეყანაში სხვადასხვა ორგანო ახორციელებს, როგორც კოლეგიური, ისე უშუალოდ თანამდებობის პირთან დაკავშირებული სპეციალური ოფისებით.[838] მოდელებისა და სახელწოდებების მიხედვით, განსხვავდება მათი ორგანოთა უფლებამოსილებებიც.[839] უმაღლესი აუდიტორული სამსახურების უმთავრესი დანიშნულება საჯარო ფინანსების ეკონომიკური, ეფექტური ხარჯვის უზრუნველყოფა და შემოწმებაა.[840] ისინი სახელმწიფოს საფინანსო სისტემის საკვანძო ინსტიტუტებია, რომლებიც ქვეყნის საფინანსო-ეკონომიკური სისტემის მდგრადობას უზრუნველყოფენ.[841]

საფინანსო კონტროლის ორგანო შესაძლოა რამდენიმე იყოს სახელმწიფოში, თუმცა ამ უკანასკნელმა აუცილებლად უნდა განსაზღვროს მათ შორის უმაღლესი და უზრუნველყოს იგი დამოუკიდებლობის ეფექტური ძლიერი საკონსტიტუციო გარანტიებით.[842] ისინი, მიუხედავად იმისა, საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმად მოიაზრებიან თუ არა, ხელისუფლების ყველა შტოსგან თავისუფლებით უნდა სარგებლობდნენ. მართალია, შეიძლება ისინი ანგარიშვალდებული იყვნენ პარლამენტის წინაშე (როგორც წესი, ყოველწლიური ანგარიშით წარდგებიან პარლამენტის წინაშე[843]), თუმცა ნებისმიერ შემთხვევაში მათთვის ავტონომიურობის მაღალი ხარისხი უნდა იყოს უზრუნველყოფილი.[844] ამასთან, მართალია, ისინი ამოწმებენ აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოთა საქმიანობასა და მათ მიერ გაწეული საბიუჯეტო თანხების ხარჯვის პროცესს, თუმცა ეს არ გულისხმობს იმას, რომ მთავრობა და აღმასრულებელი ძალაუფლების განმახორციელებელი სუბიექტები მას ექვემდებარებიან.[845]

საფინანსო კონტროლი, როგორც სახელმწიფო მმართველობის ერთ-ერთი ფუნქცია, როგორც წესი, არაა პირდაპირ დაკავშირებული სახელმწიფო მოწყობის მოდელთან ან პოლიტიკურ რეჟიმთან.[846] თუმცა მმართველობის მოდელების მიხედვით მაინც შესაძლებელია საერთო და განმასხვავებელი ნიშნების

გამოყოფა. პარლამენტის მიერ საფინანსო კონტროლის განხორციელებით, შეიძლება ითქვას, რომ გამოიხატება საკანონმდებლო ხელისუფლების უზენაესობისა და პრიმატის პრინციპი აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან მიმართებით,[847] შესაბამისად, რაც უფრო დიდია პარლამენტის სტატუსი და ადგილი სახელისუფლებო ძალაუფლების გადანაწილებაში, მით უფრო მძლავრია საფინანსო კონტროლი. ამიტომაც ლოგიკურია, რომ საპარლამენტო მმართველობის ქვეყნებში სახელმწიფო საფინანსო კონტროლში პარლამენტი კიდევ უფრო დიდ უფლებამოსილებებს ფლობს.[848] რაც შეეხება საპრეზიდენტო რესპუბლიკებს, აქ, საპარლამენტო კონტროლთან ერთად, როგორც წესი, თავად აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურაშიც არსებობს საფინანსო კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოები.[849] მაგ., აშშ-ში საფინანსო კონტროლს კონკგრესი და გენერალური კონტროლიორის ოფისი ახორციელებენ, თუმცა, ასევე არსებობს მართვისა და ბიუჯეტირების საპრეზიდენტო ოფისი, ფედერალურ ორგანოებში მოქმედებს ინსპექტორთა სისტემა, ასევე, აქტიურია სამთავრობო ორგანოებში ფინანსური გადაცდომების საპრეზიდენტო საბჭო[850].

საფინანსო კონტროლის ორგანოთა სტრუქტურაზე მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობაც. უნიტარულ სახელმწიფოებში, როგორც წესი, უმაღლესი მაკონტროლებლის სტატუსი ცენტრალურ ორგანოს ან ორგანოებს აქვს, როდესაც ფედერაციულ მოწყობაში ამგვარი სტატუსით როგორც ფედერალურ, ისე ფედერაციის სუბიექტის დონეზე რამდენიმე ინსტიტუციაა აღჭურვილი. მაგ., გაერთიანებულ სამეფოში, ეროვნული აუდიტის აქტის შესაბამისად, უმაღლესი საზედამხედველო ორგანო პარლამენტის ქვედა პალატაა, რომელიც თავის უფლებამოსილებებს ახორციელებს აუდიტის კომისიისა და ეროვნული აუდიტის ოფისის მეშვეობით, რომელსაც კონტროლიორი და გენერალური აუდიტორი ხელძღვანელობენ.[851] განსხვავებულია გერმანიის შემთხვევა, სადაც საფინანსო კონტროლის რამდენიმედონიანი, საკმაოდ რთული სისტემა არსებობს, რასაც გერმანიით ფედერაციული მოწყობა განაპირობებს, თუმცა, აღსანიშნავია, რომ სწორედ ფედერალიზმითაა განპირობებული ისიც, რომ კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოები სისტემურად არიან დაკავშირებული ერთმანეთთან და არა აუცილებლად იერარქიულად.[852]

3.1.3. საფინანსო კონტროლის საერთაშორისო სტანდარტი

3.1.3.1. საერთაშორისო ორგანიზაციები და დეკლარაციები

სახელმწიფო საფინანსო კონტროლის ორგანოები ადგენენ იმ წესებს, სტანდარტებსა და ნორმებს, რომელთა დაცვაც ნებისმიერი სახელმწიფო საბიუჯეტო ორგანიზაციის ვალდებულებაა.[853] თუმცა მხოლოდ ეროვნულ დონეზე მოქმედება ეფექტურ აუდიტს ვერ უზრუნველყოფს, აუცილებელია საერთაშორისო სტანდარტების დანერგვა და გამოცდილების გაზიარება. ამ მიზნით 1953 წელს შეიქმნა აუდიტის უმაღლეს ორგანოთა საერთაშორისო ორგანიზაცია (INTOSAI), რომელიც საფინანსო კონტროლის სფეროში საქმიანობის

სტანდარტებსა და აუდიტის უკეთესად განხორციელების ძირითად პრინციპებს ადგენს.[854] INTOSAI-ის ეგიდით უამრავი მნიშვნელოვანი დოკუმენტი შეიქმნა, რომელმაც აუდიტორული საქმიანობის სტანდარტიზაცია მოახდინა. მის გარდა არსებობს სხადასხვა რეგიონული ორგანიზაცია, რომლებიც აუდიტის რეგიონულ სტანდარტს ადგენენ. მათგან საქართველოსთვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია EUROSAI, რომელიც ევროპის მასშტაბით უმაღლეს აუდიტორულ ინსტიტუტებს აერთიანებს.[855]

1977 წელს INTOSAI-ის მასშტაბით შეიქმნა ლიმის დეკლარაცია, რომელმაც გააერთიანა და გაითვალისწინა სხვადასხვა სახელმწიფოს საფინანსო კონტროლის ინსტიტუტების გამოცდილება.[856] დეკლარაციაში აისახა განსხვავებული სახელმწიფო საფინანსო კონტროლის ფორმის, მოდელის საქმიანობის პრაქტიკა, ინსტიტუციური დამოუკიდებლობისა და ეფექტური, ქმედითი მუშაობის მექანიზმები.[857] მას შემდეგ უამრავი სხვა დოკუმენტი ამოქმედდა, რომელთა მნიშვნელობაც ძალიან დიდია, თუმცა, ასევე, აღსანიშნავია მეხიკოს დეკლარაცია, რომელიც უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების დამოუკიდებლობისა და თავისუფალი მოქმედების პრინციპებს ადგენს[858].

3.1.3.2. საფინანსო კონტროლის ორგანოთა დამოუკიდებლობა

სახელმწიფო აუდიტი უზრუნველყოფს მთავრობის საფინანსო საქმიანობის, საბიუჯეტო თანხების ხარჯვის სტანდარტიზაციას, რაც დიდწილად განაპირობებს კიდეც აღმასრულებელი ძალაუფლების ეფექტურად განხორციელებას.[859] რა თქმა უნდა, დიდია ხელისუფლების მიერ საფინანსო კონტროლის ორგანოთა საქმიანობის მათთვის სასურველი მიმართულებით განხორციელებისა და მათზე ზეგავლენის მოხდენის შესაძლებლობა. ამიტომაც გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება მათი დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფას. რა თქმა უნდა, სახელმწიფო აუდიტის ორგანო სრულიად დამოუკიდებელი ვერასდროს იქნება, ვინაიდან სახელმწიფოს ერთიანი სისტემის შემადგენელი ნაწილია, თუმცა აუცილებელია უზრუნველყოფილი იქნეს მისი ორგანიზაციული და ფუნქციური დამოკიდებულება, რათა მასზე დაკისრებული ამოცანების ჯეროვნად შესრულება შეძლოს.[860] ამიტომაც, სასურველია, შესაბამისი გარანტიები საკონსტიტუციო დონეზე დადგინდეს.[861]

საფინანსო კონტროლის ორგანოები სრულიად თავისუფალნი უნდა იყვნენ აუდიტის მოცულობის, მასშტაბის, შინაარსის განსაზღვრაში, ასევე, დამოუკიდებლად უნდა შეადგინონ თავიანთი დასკვნები, მოსაზრებები, რეკომენდაციები, მიეცეთ უფლება, გამოაქვეყნონ და გაასაჯაროონ აუდიტის ოფიციალური შედეგები.[862] პარლამენტი ან მისი შესაბამისი სტრუქტურული ერთეული ხელს უნდა უწყობდნენ მათ უფლება-მოვალეობების ჯეროვან შესრულებაში და უზრუნველყოფდნენ მათ შესაბამისი რესურსებით.[863] **არა მხოლოდ ხელისუფლებამ უნდა შეიკავოს თავი ინტერვენციისგან, არამედ თავად სახელმწიფო აუდიტის უმაღლესი ორგანოებიც არ უნდა ჩაერთონ რაიმე ფორმით იმ ინსტიტუტების მმართველობით საქმიანობაში, რომელთა კონტროლსაც თავად ახორციელებენ.[864]**

დამოუკიდებლობისა და თავისუფლების გარეშე შეუძლებელია ჯეროვანი, ეფექტური და შედეგზე ორიენტირებული საფინანსო კონტროლის განხორციელება. ყოველივე ამის გარეშე ეს მხოლოდ ფორმალობა იქნება და უმაღლესი აუდიტორული ორგანოები სახელისუფლებო სისტემის რიგითი შემადგენელი ნაწილები იქნებიან.

3.2. საფინანსო კონტროლის ევოლუცია საქართველოში

საფინანსო კონტროლის ორგანოები დამოუკიდებელი საქართველოს ისტორიაში პირველად 1918 წელს ჩამოყალიბდა. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის ეროვნულმა საბჭომ დამოუკიდებლობის გამოცხადებიდან ერთ თვეში შესაბამისი კანონი მიიღო, რომელიც საფინანსო კონტროლს უკავშირდებოდა. 1918 წლის 28 ივნისს დაარსდა სახელმწიფო კონტროლიორის თანამდებობა, რომელსაც ეროვნული საბჭო ირჩევდა, იგი არ შედიოდა მინისტრთა კაბინეტში და ანგარიშვალდებული მხოლოდ მისი ამრჩევი ორგანოს წინაშე იყო.[865] იმავე წლის ბოლოს საკანონმდებლო დონეზე განმტკიცდა სახელმწიფო კონტროლი, დამტკიცდა რევიზიის პროცედურები და შესაბამისი დებულება.[866] სახელმწიფო კონტროლი მიეკუთვნა სახალხო წარმომადგენლობას და მას განსაკუთრებული სამართლებრივი სტატუსი მიანიჭა,[867] დადგინდა წინასწარი, შემდგომი და „ფაქტიური“ რევიზია[868], რევიზიის განხორციელების ობიექტი და წესი[869].

სამწუხაროდ, საქართველოს ანექსიისა და იძულებით გასაბჭოების შემდეგ, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სახელმწიფო კონტროლის ორგანოები გაუქმდა და როგორც ყველა სხვა სფერო, ერთიან საბჭოურ მმართველობას დაექვემდებარა. საფინანსო კონტროლის დამახინჯებულ ფორმას სსრკ-ის სახალხო კონტროლის სისტემა ახორციელებდა. დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ შეიქმნა საქართველოს კონტროლის პალატა, რომელსაც დაეკისრა ფინანსური კონტროლის ფუნქცია. 2008 წლიდან კონტროლის პალატის უფლებამოსილებები ეტაპობრივად გაიზარდა, განსაკუთრებით 2012 წელს, როდესაც იგი სახელმწიფო აუდიტის სამსახურად ტრანსფორმირდა და პოლიტიკურ საქმიანობაზე საზედამხედველო კომპეტენციაც შეიძინა.[870]

პოსტსაბჭოთა სივრცეში საფინანსო კონტროლი მეტად აქტუალურია,[871] რადგან საბჭოთა „მემკვიდრეობა“, განსაკუთრებით კი მენტალური კუთხით, პირდაპირ საფრთხეს უქმნის სახელმწიფო ფინანსების რაციონალურ და მიზნობრივ გამოყენებას. მსგავსი მდგომარეობაა საქართველოშიც, მით უმეტეს, რომ საფინანსო კონტროლი ძალზე საფრთხილო და მგრძნობიარე თემაა, რომელიც პირდაპირ გავლენას ახდენს ქვეყანაში მიმდინარე პოლიტიკურ პროცესებზე.

3.3. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური [872]

3.3.1. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ფუნქცია და უფლებამოსილებები

სახელმწიფო აუდიტი საპარლამენტო კონტროლის ერთ-ერთი სახეობაა და იგი სახელმწიფო საფინანსო კონტროლის შემადგენელი ნაწილია, თუმცა სახ-

ელმწიფო აუდიტი და სახელმწიფო საფინანსო კონტროლი იდენტური ცნებები არაა.[873] ეს უკანასკნელი გაცილებით ფართოა და მაკონტროლებელ ორგანოთა დიდ სპექტრს, უფლებამოსილების მეტ არეალს გულისხმობს.

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, საჯარო სახსრების ხარჯვას პარლამენტი აკონტროლებს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მეშვეობით, ანუ ეს უკანასკნელი საპარლამენტო საფინანსო კონტროლის სპეციალური ორგანოა. იგი ზედამხედველობს მატერიალურ ფასეულობათა გამოყენებასაც, ასევე, უფლებამოსილია შეამოწმოს საფინანსო-სამეურნეო კონტროლის სხვა სახელმწიფო ორგანოთა საქმიანობა, წარუდგინოს პარლამენტს საგადასახადო კანონმდებლობის სრულყოფის წინადადებები. მისი უფლებამოსილება, ორგანიზაცია და საქმიანობის წესი, დამოუკიდებლობის გარანტია განისაზღვრება „სახელმწიფო აუდიტის შესახებ" საქართველოს კანონით.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური სახელმწიფო საფინანსო-ეკონომიკური კონტროლის უმაღლესი ორგანოა, რომელიც აუდიტს ახორციელებს. მის კომპეტენციაშია ფინანსური, შესაბამისობისა და ეფექტიანობის აუდიტის ჩატარება. სამსახურის მიზანია, ხელი შეუწყოს სახელმწიფო სახსრების, სახელმწიფოს სხვა მატერიალური ფასეულობების ხარჯვისა და გამოყენების კანონიერების, მიზნობრიობის დაცვასა და ეფექტიანობას, ეროვნული სიმდიდრის, სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საკუთრების დაცვას, ასევე, საჯარო ფინანსების მართვის გაუმჯობესებას. იგი ახორციელებს აუდიტს კანონმდებლობით დადგენილ ფარგლებში, ატარებს ექსპერტიზასა და გასცემს დასკვნებს, ასევე, ახორციელებს მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების ფინანსური საქმიანობის მონიტორინგს. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აუდიტორული უფლებამოსილება, მისი კომპეტენციის ფარგლებში, ვრცელდება საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლებების ორგანოებზე, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებზე, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე, საქართველოს ეროვნულ ბანკზე, სახელმწიფოს, ავტონომიური რესპუბლიკების ან/და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის მერ 50 პროცენტი ან მეტი წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ საწარმოებზე, სხვა იურიდიულ და ფიზიკურ პირებზე, ორგანიზაციებსა და დაწესებულებებზე.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პრინციპებია: ობიექტურობა, დამოუკიდებლობა, საჯაროობა და პროფესიონალიზმი. სამსახური უწყებრივად, ფინანსურად, ფუნქციურად, ორგანიზაციულად დამოუკიდებელია და ემორჩილება მხოლოდ კანონს, დაუშვებელია მის საქმიანობაში ჩარევა ან/და მისი საქმიანობის კონტროლი, ამ საქმიანობასთან დაკავშირებით ანგარიშის მოთხოვნა, თუ კანონით ეს პირდაპირ არაა გათვალისწინებული. აკრძალულია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურზე ყოველგვარი პოლიტიკური ზეწოლა, ნებისმიერი სხვა ქმედება რომელმაც შეიძლება მისი დამოუკიდებლობა ხელყოს. მსგავსი ქმედებების გამო დაწესებულია სამართლებრივი პასუხისმგებლობა კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ანგარიშვალდებულია მხოლოდ საქართველოს პარლამენტის წინაშე.

3.3.2. გენერალური აუდიტორი

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს ხელმძღვანელობს გენერალური აუდიტორი, რომელსაც პარლამენტის თავმჯდომარის წარდგინებით, 5 წლის ვადით, სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს საქართველოს პარლამენტი. გენერალურ აუდიტორს არ შეიძლება ეკავოს სხვა თანამდებობა ან ეწეოდეს სხვა ანაზღაურებად საქმიანობას, გარდა პედაგოგიური, სამეცნიერო ან/და შემოქმედებითი საქმიანობისა, ამასთან, თანამდებობაზე ყოფნის მთელი პერიოდის განმავლობაში მას ეკრძალება პოლიტიკური საქმიანობა, პოლიტიკური პარტიის წევრობა. აუცილებელია გენერალური აუდიტორის უფლებამოსილების დაუბრკოლებლად განხორციელების, მისი პირადი უსაფრთხოებისა და დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა. იგი სარგებლობს იმუნიტეტით: მისი სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა, დაკავება ან დაპატიმრება, მისი ბინის, მანქანის, სამუშაო ადგილის ან პირადი ჩხრეკა შეიძლება მხოლოდ საქართველოს პარლამენტის თანხმობით. გამონაკლისია დანაშაულზე წასწრების შემთხვევა, რაც დაუყოვნებლიც უნდა ეცნობოს საქართველოს პარლამენტს. თუკი ეს უკანასკნელი 48 საათის განმავლობაში არ გასცემს თანხმობას, დაკავებული ან დაპატიმრებული გენერალური აუდიტორი დაუყოვნებლივ უნდა გათავისუფლდეს. პარლამენტის მიერ თანხმობის გაცემის შემთხვევაში, მას პარლამენტის თანხმობით უფლებამოსილება შეუჩერდება სისხლის სამართლის საქმის შეწყვეტის შესახებ დადგენილების გამოტანამდე ან სასამართლო განაჩენის კანონიერ ძალაში შესვლამდე.

გენერალური აუდიტორის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საფუძვლები მოცემულია „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლის მე-4 პუნქტში. გარდა სტანდარტული საფუძვლებისა, გენერალური აუდიტორის მიმართ შესაძლებელია იმპიჩმენტის პროცედურის გამოყენება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გენერალური აუდიტორი წარმართავს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობას, იღებს გადაწყვეტილებებს სამსახურის საქმიანობასთან დაკავშირებულ საკითხებზე, თამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოსამსახურეებს, გამოსცემს ბრანებებს და ა.შ.

3.3.3. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ორგანიზაციული მოწყობა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური არის ერთიანი, ცენტრალიზებული სისტემა, რომელიც შედგება სტრუქტურული ერთეულებისგან, მათ შორის აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკებში. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის სტრუქტურას განსაზღვრავს გენერალური აუდიტორი. გენერალურ დირექტორს ჰყავს მოადგილეები, მათ შორის, პირველი მოადგილე. პირველი მოადგილე და მოადგილეები ხელმძღვანელობენ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობის განსაზღვრულ მიმართულებებს და სამსახურებრივი მო-

ვალეობის შესრულების დროს ანგარიშვალდებული არიან გენერალური დირექტორის წინაშე.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურში მოქმედებს პრეზიდიუმი, რომელიც საათათბირო ორგანოა. პრეზიდიუმი უფლებამოსილია განიხილოს და გადაწყვიტოს ადმინისტრაციული დავა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშთან დაკავშირებით „სახელმწიფო აუდიტის შესახებ" საქართველოს კანონის VI თავის შესაბამისად.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურში, ასევე, მოქმედებს ადმინისტრაცია, სხვადასხვა მიმართულების დეპარტამენტი და პოლიტიკური პარტიების ფინანსური მონიტორინგის სამსახური.

მნიშვნელოვანია **საჯარო აუდიტის ინსტიტუტი**, რომელიც „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონის საფუძველზე შექმნილი საჯარო სამართლის იურიდიული პირია, რომლის დანიშნულებაა საჯარო აუდიტის სწავლება, საჯარო სექტორის აუდიტორთა სერტიფიცირება და განგრძობადი სავალდებულო საგანმანათლებლო პროგრამების განხორციელება, კვლევითი/ანალიტიკური, საექსპერტო, საკონსულტაციო და საჯარო სექტორის აუდიტორული მომსახურება. ინსტიტუტის ხელმძღვანელს თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს გენერალური დირექტორი. მასვე ეკუთვნის ინსტიტუტის დებულების დამტკიცების უფლებამოსილება.

3.3.4. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიში

საქართველოს მთავრობა, როგორც პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანო, ვალდებულია წელიწადში ორჯერ წარადგინოს ანგარიში ბიუჯეტის შესრულებასთან დაკავშირებით. მათგან ერთი წინასწარია, ხოლო მეორე — სრული. ორივე ანგარიშის შემთხვევაში სახელმწიფო აუდიტი ამზადებს მოხსენებას მათთან დაკავშირებით.

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. გარდა ამისა, მიმდინარე წლის ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ საქართველოს მთავრობის მოხსენებასთან დაკავშირებით სახელმწიფო აუდიტის სამსახური საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტს შემაჯამებელ სხდომამდე არა უგვიანეს 2 დღისა წარუდგენს თავის მოხსენებასა და დასკვნას სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტით გათვალისწინებული შემოსულობებისა და გადასახდელების საფუძვლიანობისა და კანონიერების შესახებ. გარდა ამისა, სამსახური 2 წელიწადში ერთხელ საკანონმდებლო ორგანოს წარუდგენს ანგარიშს თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების ხარჯვასა და შესრულებასთან დაკავშირებით ჩატარებული აუდიტების შესახებ.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოა, შესაბამისად, იგი ვალდებულია წელიწადში ერთხელ, არა უგვიანეს

საანგარიშო წლის მომდევნო წლის 1 ივნისისა წარუდგინოს ანგარიში თავისი საქმიანობის შესახებ. აღნიშნული ანგარიში ქვეყნდება საჯაროდ.

4. ეროვნული ბანკი

4.1. 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.[874] ჯერ კიდევ 1918 წელს საქართველოს მთავრობას წარედგინა სახელმწიფო ბანკის თაობაზე კანონპროექტი, რომელიც მხოლოდ 1919 წლის ბოლოს მიიღო საქართველოს დამფუძნებელმა კრებამ.[875] ამასთან, კანონს დაერთო სახელმწიფო ბანკის წესდება, რომელმაც დაწვრილებით განსაზღვრა სახელმწიფო ბანკის უფლებამოსილებები, მიზნები და ამოცანები[876].

საქართველოს სახელმწიფო ბანკი ამოქმედდა 1920 წლის ივლისიდან და მის თავმჯდომარედ ფინანსისტი იასონ ლორთქიფანიძე აირჩიეს.[877] 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.[878]

საქართველოს ანექსიის შემდეგ ცენტრალური ბანკის ფუნქციებს საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის სახალხო ბანკი ასრულებდა, რომელიც ცენტრალური საბჭოთა ბანკის ფილიალი იყო[879] და მხოლოდ ფორმალურ წარმონაქმნს წარმოადგენდა. 1991 წელს საქართველოს უზენაესი საბჭოს გადაწყეტილებით საბჭოთა საქართველოს სახელმწიფო ბანკი საქართველოს რესპუბლიკის საკუთრებად იქნა აღიარებული, რომელიც შემდეგში საქართველოს რესპუბლიკის ეროვნულ ბანკად გარდაიქმნა. 1995 წელს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო ორგანული კანონი „საქართველოს რესპუბლიკის ეროვნული ბანკის შესახებ“, რომელიც 2009 წლის 1 დეკემბრიდან ძალადაკარგულად გამოცხადდა და ამოქმედდა „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ ახალი ორგანული კანონი, რომელმაც ძირეულად შეცვალა ეროვნული ბანკის შესახებ საკანონმდებლო კონცეფცია.

4.2. 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 საქართველოს კონსტიტუციის მე-6 თავი-

თა (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 ჩვეულებებს. 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 ამოცანა ფასების სტაბილურობის უზრუნველყოფაა. ეროვნულმა ბანკმა უნდა უზრუნველყოს საფინანსო სისტემის სტაბილურობა და გამჭვირვალობა და ხელი 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:** შეიმუშაოს და განახორციელოს ფულად-საკრედიტო და სავალუტო პოლიტიკა საქართველოს პარლამენტის მიერ განსაზღვრული ძირითადი მიმართულებების შესაბამისად; შესაბამისი სააგენტოს მეშვეობით 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 ორგანული კანონით განსაზღვრული სხვა ფუნქციები.

„საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით პირდაპირ გათვალისწინებული განსაკუთრებული შემთხვევების გარდა, ეროვნულ ბანკს ეკრძალება: განახორციელოს ფინანსური დახმარება ნებისმიერი ფორმით, მათ შორის, პირდაპირი გასესხების, უსასყიდლო სესხის ან პირობითი ვალდებულების კრედიტის ყიდვის, კრედიტში წილობრივი მონაწილეობის გზით ან სხვა ვალდებულებებით თავის თავზე სასესხო ან პირობითი ვალდებულებების აღებით; განახორციელოს კომერციული საქმიანობა, შეიძინოს აქციები; ყიდვის ან იჯარით აღების გზით ან სხვა სახით შეიძინოს სრული ან ნაწილობრივი უფლება უძრავ ქონებაზე, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც აუცილებელი ან მიზანშეწონილია შენობის გამოყენება ადმინისტრა-

ციული საქმიანობისათვის, ოპერაციების ჩატარებისათვის, ამ ორგანული კანონით გათვალისწინებული ამოცანების შესრულებასთან დაკავშირებული სხვა გარემოებისათვის; გასცეს სესხი საქართველოს მთავრობასა და სახელმწიფო დაწესებულებებზე.

ეროვნული ბანკის დამოკიდებლობა საკონსტიტუციო დონეზეა უზრუნველყოფილი. მართალია, ის სახელმწიფო ორგანოა, თუმცა სხვა სახელმწიფო ორგანოები და სახელისუფლებო ვერტიკალი მის მიმართ განსაკუთრებულ დამოკიდებულებას უნდა ამჟღავნდებნენ. **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.

4.3. ეროვნული ბანკის მმართველობა და სტრუქტურა

4.3.1. ეროვნული ბანკის საბჭო

ეროვნული ბანკის საბჭო ეროვნული ბანკის უმაღლესი ორგანოა, რომელიც უმაღლეს ხელმძღვანელობასა და ზედამხედველობას უწევს ეროვნული ბანკის საქმიანობას. საბჭო 7 წევრისგან შედგება, რომელთაც საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით 7 წლის ვადით სიითი 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: განიხილოს და დაამტკიცოს საერთაშორისო

რეზერვების მართვისა და განკარგვის ძირითადი პრინციპები; დაადგინოს სხვა ქვეყნების ვალუტების მიმართ ეროვნული ვალუტის ოფიციალური გაცვლითი კურსის განსაზღვრის წესი; დაამტკიცოს ეროვნული ბანკის ადმინისტრაციული და კაპიტალური ხარჯების ბიუჯეტი; შექმნას სპეციალური დანიშნულების რეზერვები; განიხილოს, დაამტკიცოს და საქართველოს პარლამენტს წარუდგინოს ეროვნული ბანკის წლიური საქმიანობის ანგარიში და საფინანსო ანგარიშგებანი; გამოსცეს სამართლებრივი აქტები; დაამტკიცოს ეროვნული ბანკის ორგანიზაციული სტრუქტურა და დებულება; 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 გადამწყვეტია ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის ხმა, ხოლო მისი არყოფნის შემთხვევაში – ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის მოვალეობის შემსრულებლის ხმა.

4.3.2. ეროვნული ბანკის პრეზიდენტი

საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტი თავმჯომარეობს ეროვნული ბანკის საბჭოს. ეროვნული ბანკის პრეზიდენტს ეროვნული ბანკის საბჭოს წარდგინებით, საბჭოს წევრთაგან თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი. ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის თანამდებობიდან გათავისუფლების საფუძვლებია: 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 გამო მოვალეობის შეუსრულებლობა 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 საკონსულტაციო 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.

4.4. 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 ვადამდე 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 თანამდებობიდან გადადგეს, თუ ამის შესახებ წერილობითი განცხადებით მიმართავს საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარეს გადადგომამდე არა უგვიანეს 2 თვისა. ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრი თანამდებობიდან გადამდგარად მიიჩნევა განცხადებაში მითითებული თარიღიდან.

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 უნარჩუნდებათ არსებული თანამდებობრივი სარგოები.

4.5. 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 მახასიათებლებს 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, ხოლო საქართველოს ტერიტორიაზე ექსპერტია უცხოური ვალუტის ბანკნოტებისა და მონეტების ნამდვილობის დადგენის საქმეში. საქართველოს ტერიტორიაზე ლარის ბანკნოტებისა და მონეტების რეპროდუცირება შესაძლებელია მხოლოდ ეროვნული ბანკის საბჭოს მიერ დადგენილი წესის შესაბამისად.

ლართან დაკავშირებული დაწვრილებითი მოწესრიგება და მასთან მიმართებით ეროვნული ბანკის უფლება-მოვალეობები მოცემულია „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში.

დამატებითი საკითხავი

ნორმატიული აქტები

1. საქართველოს კონსტიტუციის VI თავი
2. საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“
3. საქართველოს კანონი „სახელმწიფო აუდიტის შესახებ“
4. Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts
5. Mexico Declaration on SAI Independence

ლიტერატურა

1. საქართველოს ეროვნული ბანკი: ძირითადი მიმართულებები და ფუნ-ქციები, თბილისი, 2008
2. ქაღალდის ფული საქართველოში, საქართველოს ეროვნული ბანკი, თბი-ლისი, 2007
3. მელქაძე ო., საფინანსო კონტროლი ევროპულ ქვეყნებში, თბილისი, 1999
4. Good Practices in Supporting Supreme Audit Institutions, OECD, 2011

თავი XII
სახელმწიფოს თავდაცვა და უშიშროება

სახელმწიფოს უშიშროების დაცვის ძირითადი ფუნქციის უზრუნველყოფა ნებისმიერი თანამედროვე სახელმწიფოს ძირითადი გამოწვევაა. უშიშროების გარანტირების ინტერესი იმდენად მაღალია, რომ გარკვეულ შემთხვევებში შეიძლება დაისვას ადამიანის ზოგიერთ ძირითად უფლებასთან მიმართებით მისი კონკურენციის საკითხი. სწორედ ამ მოსაზრების ლოგიკურ გამოხატულებად შეიძლება მიჩნეულ იქნეს საქართველოს კოსტიტუციის 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.**[880]

მიუხედავად ტერმინოლოგიურ საკითხებზე მიმდინარე დისკუსიისა,[881] **სახელმწიფოს უშიშროებისა და უსაფრთხოების დაცვა უმაღლესი პოლიტიკური დონის საკითხია და ამ ფუნქციის შესრულება სათანადო სტატუსის მქონე და შესაბამისი უფლებამოსილებებით აღჭურვილი ორგანოს (ორგანოების) მეშვეობით უნდა განხორციელდეს. სახელმწიფოთა მმართველობის ფორმის მიუხედავად, ქვეყნის უშიშროების გარანტირების ფუნქციით სახელმწიფოს მეთაურია აღჭურვილი.**[882] ამდენად, უშიშროების დაცვა შესაბამისი უფლებამოსილების მქონე სახელმწიფო ორგანოების მიერ უნდა განხორციელდეს. ამ ტიპის ორგანოები ყალიბდება კონკრეტული ქვეყნის წინაშე არსებული გამოწვევების გათვალისწინებით, თუმცა სახელმწიფოთა აბსოლუტურ უმრავლესობაში თავდაცვისა და უშიშროების ფუნქციას უმაღლესი პოლიტიკური დონის ორგანოები ასრულებენ.

1. სახელმწიფოს თავდაცვისა და უშიშროების ზოგადი დახასიათება
1.1. სახელმწიფოს თავდაცვა, უშიშროება და უსაფრთხოება

რა არის სახელმწიფო თავდაცვა? პასუხი ამ კითხვას შეიძლება სხვადასხვაგვარად გაეცეს, თუმცა საკანონმდებლო დეფინიცია ყველაზე ზუსტად გამოხატავს სახელმწიფოს ხედვას თავდაცვის ცნებასთან მიმართებით. „სახელმწიფო თავდაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონი თავდაცვას განმარტავს როგორც **პოლიტიკურ, ეკონომიკურ, სამხედრო, სოციალურ, სამართლებრივ და სხვა ღონისძიებათა ერთობლიობას, რაც უზრუნველყოფს სახელმწიფოს, მოსახლეობის, ტერიტორიისა და სუვერენიტეტის დაცვას შეიარაღებული თავდასხმისაგან.** რაც შეეხება **სახელმწიფო უშიშროებას, ეს არის სახელმწიფოს ყველაზე მნიშვნელოვანი და სასიცოცხლო ინტერესების დაცულობა, არსებული ან შესაძლო სამომავლო საფრთხეებისგან.**

ამგვარი ინტერესების სრულყოფილი კონკრეტიზაცია ზოგადი დეფინიციის ქვეშ შეუძლებელია, ეს შეიძლება იყოს საზოგადოებისა და ადამიანის დაცვა საფრთხეებისგან და სხვ.

ყველა სუვერენულ სახელმწიფოს უფლება აქვს თავი დაიცვას თავდასხმისა და სახელმწიფო აგრესიისგან. გაეროს რეზოლუციის თანახმად, **აგრესია განიმარტება, როგორც სახელმწიფოს მიერ შეიარაღებული ძალების გამოყენება სხვა ქვეყნის სუვერენიტეტის, ტერიტორიული მთლიანობის ან პოლიტიკური დამოუკიდებლობის წინააღმდეგ.** სახელმწიფო აგრესიის გამოხატვის ფორმებია შეიარაღებული ძალების შეჭრა სხვა სახელმწიფოს ტერიტორიაზე, სამხედრო ოკუპაცია, სხვა სახელმწიფოს ტერიტორიის ან მისი ნაწილის ანექსია და ა.შ.

თავდაცვის უფლება სახელმწიფოს უფლებაა, გამოიყენოს ძალა მასზე მეორე სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული თავდასხმის საპასუხოდ.[883] გაეროს წესდების 51-ე მუხლი თავდაცვის უფლებას სახელმწიფოს ხელშეუვალ უფლებად მიიჩნევს, თუმცა თავდაცვის უფლების გამოყენების ფარგლებში განხორციელებული ქმედებები სახელმწიფოზე შეიარაღებული თავდასხმის პროპორციული უნდა იყოს. **განასხვავებენ თავდაცვის ორ ძირითად ფორმას – ინდივიდუალურს და კოლექტიურს.** ინდივიდუალურ თავდაცვას ახორციელებს მხოლოდ ის სახელმწიფო, რომელიც შეიარაღებული თავდასხმის ობიექტი გახდა. კოლექტიური თავდაცვისას კი ამ სახელმწიფოს დახმარებას უწევენ სხვა სახელმწიფოები. ამ ტიპის დახმარება შესაძლებელია განხორციელდეს საერთაშორისო ორგანიზაციის ეგიდით ან სახელმწიფოებს შორის დადებული ხელშეკრულების საფუძველზე. თავდასხმის ობიექტი სახელმწიფოს მხარდასაჭერად შესაძლებელია შეიქმნას საერთაშორისო კოალიციური ძალები, რომლებიც უზრუნველყოფენ ამ ქვეყნის სახელმწიფოებრიობისა და სუვერენიტეტის, მისი ტერიტორიული მთლიანობისა და მშვიდობის დაცვას.

1.2. სახელმწიფოს უშიშროების დაცვის მექანიზმები

სახელმწიფოს თავდაცვისა და უშიშროების უზრუნველყოფის ფუნქციით, როგორც წესი, უმაღლესი სახელმწიფო ორგანოები და ინსტიტუციები არიან აღჭურვილნი. ამ ორგანოთა ნორმალური ფუნქციონირების გარანტი უმეტეს შემთხვევაში ქვეყნის კონსტიტუცია და სახელმწიფოს მეთაურია. ასეთ ინსტიტუციებს მიეკუთვნება თავდაცვის სამინისტრო, ეროვნული უშიშროების საბჭო და სამხედრო ძალები. თუმცა არსებობს ისეთი დაწესებულებებიც, რომელთა შექმნისა და საქმინობის წესი პირდაპირ კონსტიტუციით განსაზღვრული არაა, მაგრამ მათ კანონმდებლობით აკისრიათ სახელმწიფოს უშიშროების დაცვის ფუნქცია. მაგ., სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური.

თავდაცვის სამინისტრო საშინაო და საგარეო საფრთხეების პრევენციის თვალსაზრისით ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი ორგანოა. ფუნქციური განსხვავებებისა და ამ ფუნქციების ფორმულირების მრავალფეროვნების მიუხედავად, **თავდაცვის სამინისტროს უმთავრესი მიზანი სამხედრო აღმშენებლობა, სახელმწიფოს სუვერენიტეტის, მისი სტაბილური ფუნქციონირებისთვის საფრთხის შემცველი წინააღმდეგობების აღმოჩენა და მათი სწრაფი და ეფექტური აღმოფხვრაა.** თავდაცვის სამინისტროების კომპეტენცი-

ური არსენალი მოიაზრებს არა მხოლოდ რეპრესიული ხასიათის ქმედებებს (მაგალითად, სამხედრო ძალების გამოყენება), არამედ პრევენციული ხასიათის შესაძლებლობებსაც.

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 დაძაბულობის 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, როგორიც ცენტრალური სადაზვერვო სააგენტოა (CIA). ამ უკანასკნელის შექმნას საფუძვლად, ასევე, ეროვნული უშიშროების აქტი დაედო[884].

ეროვნული თავდაცვის უმაღლესი საბჭოები[885], როგორც ეროვნული უშიშროების საბჭოს ექვივალენტი ორგანოები, ევროპის სახელმწიფოთა უმრავლესობაშიც ფუნქციონირებს. **მათი კლასიკური ფუნქცია სახელმწიფოს მეთაურისათვის ეროვნული უშიშროებისა და საერთაშორისო პოლიტიკის შესახებ რჩევის მიცემა და ამ სფეროში მისი ინფორმაციული უზრუნველყოფაა. 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 წინაშე[886], რაც მაშინდელი დეფორმირებული და მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკისათვის უცხო მმართველობის ფორმით შეიძლება აიხსნას.

ნებისმიერი ქვეყნის სახელმწიფო ინსტიტუტებს შორის განსაკუთრებული ადგილი სამხედრო ძალებს უკავიათ. სამხედრო აღმშენებლობაზე ზრუნვა, სამხედრო მეცნიერებისა და ინფრასტრუქტურის განვითარების დონე პირდაპირ უკავშირდება სახელმწიფოს უშიშროების ხარისხს. **სამხედრო, შეიარაღებული ძალები თავისი არსით პოლიტიკისგან გამიჯნული, პოლიტიკური ინტერესებისა და პროცესების მიმართ ნეიტრალური დამოუკიდებელი ინსტიტუტია, რომლის უმთავრესი მიზანი სახელმწიფო ინტერესების დაცვაა.** თუმცა ხშირ შემთხვევაში, სწორედ სამხედრო ძალების ეს ისტორიული მისია და მისი მძლავრი შესაძლებლობები ხდება პოლიტიკური რეჟიმების სამიზნე. ეფექტური შეიარაღებული ძალების არსებობა სახელმწიფოს არსებობის ერთ-ერთი წინაპირობაა.

2. საქართველოს სახელმწიფო თავდაცვა და უშიშროება

2.1. საქართველოს სახელმწიფოს თავდაცვის არსი და მნიშვნელობა

სახელმწიფოს თავდაცვა საქართველოს უსაფრთხოების ერთ-ერთი შემადგენელი ნაწილი და მისი მნიშვნელოვანი ფუნქციაა. საქართველოს თავდაცვა და უშიშროება საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრულ ერთ-ერთ

უმთავრეს პრიორიტეტს წარმოადგენს და მას კონსტიტუციის VII თავი ეთმობა, რომელიც საქართველოს თავდაცვისა და უშიშროების ჩამოყალიბების, მისი სტაბილური ფუნქციონირების ზოგადსამართლებრივ პრინციპებს განსაზღვრავს.

ნებისმიერი სახელმწიფოს არსებობის უმნიშვნელოვანეს ელემენტს სუვერენიტეტი წარმოადგენს. იგი გულისხმობს სახელმწიფოს უფლებას, თავად განსაზღვროს და განახორციელოს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პრიორიტეტები, განახორციელოს ყველა საჭირო ღონისძიება მისი ტერიტორიისა და მოქალაქეების დაცვის მიზნით, დამოუკიდებლად გაატაროს ყველა საჭირო ღონისძიება ქვეყნის ეკონომიკური, პოლიტიკური, სოციალური უსაფრთხოების უზრუნველყოფისათვის. უკიდურეს შემთხვევაში ამ ინტერესების დაცვის ფორმა შეიძლება თავდაცვითი ომიც კი იყოს, რომელიც საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად, საქართველოს სუვერენულ უფლებას წარმოადგენს.

საქართველოს სახელმწიფოს თავდაცვა თანამედროვე პირობებში მოიცავს ისეთი მნიშვნელოვანი პრევენციული ღონისძიებების განხორციელებას, როგორიცაა, სამხედრო ძალების აღმშენებლობა, მომზადება და საბრძოლო მზადყოფნა, თავდაცვით ღონისძიებათა დაგეგმვა და განხორციელება, იარაღის, სამხედრო ტექნიკის წარმოება და გაუმჯობესება, სამხედრო მეცნიერების განვითარება, თავდაცვის სფეროში საერთაშორისო თანამშრომლობა და ა.შ.

აღსანიშნავია საქართველოს კონსტიტუციის განზრახვა, ჩამოაყალიბოს იმგვარი საკონსტიტუციო წყობილება, სადაც მოქალაქეთა უფლებრივი თანასწორობა და უსაფრთხოება უზრუნველყოფილი იქნება მათი თანამონაწილეობით სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელებაში. სახელმწიფო პოლიტიკის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მიმართულება სახელმწიფოს თავდაცვაა, ამდენად, ყველა მოქალაქე ვალდებულია თანაბრად მიიღოს მონაწილეობა ამ მიზნის სტაბილურ და მუდმივ უზრუნველყოფაში. საქართველოს კონსტიტუცია მოქალაქეთა მიერ ქვეყნის უსაფრთხოების დაცვის ფორმად სამხედრო სამსახურს მიიჩნევს, რომელიც საამისო უნარის მქონე ყოველი მოქალაქის ვალდებულებადაა აღიარებული, საქართველოს დაცვა კი ყოველი მოქალაქის სამართლებრივი და მორალური პასუხისმგებლობის ნაწილია.

სახელმწიფოს თავდაცვასთან დაკავშირებული საკითხები კონსტიტუციასთან ერთად სხვა ბევრი სამართლებრივი აქტითაა განსაზღვრული. მაგ., სამხედრო ძალების სახეობები და შემადგენლობა განისაზღვრება კანონით, სამხედრო ძალების სტრუქტურა მტკიცდება საქართველოს პრეზიდენტის მიერ, ხოლო სამხედრო ძალთა რაოდენობას ამტკიცებს საქართველოს პარლამენტი.[887] სახელმწიფო თავდაცვის სფეროში აღსანიშნავია ისეთი დოკუმენტები, როგორიცაა, ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია, საქართველოს საფრთხეების შეფასების დოკუმენტი და საქართველოს ეროვნული სამხედრო სტრატეგია.

2.2. საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია

„საერთაშორისო უსაფრთხოების სფეროში მომხდარმა ცვლილებებმა, ახალი ტიპის საფრთხეების წარმოშობის საშიშროებამ და ევროატლანტიკურ

სტრუქტურებში საქართველოს ინტეგრირების მტკიცე გადაწყვეტილებამ“[888], მათ შორის, საქართველოსა და ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციას (NATO) შორის დადებული „ინდივიდუალური თანამშრომლობის სამოქმედო გეგმით“ (IPAP) განსაზღვრული ვალდებულებების შესრულების აუცილებლობამ განაპირობა უსაფრთხოების ეფექტიანი მექანიზმების შემუშავება. ამ მიზნით 2004 წელს ეროვნული უშიშროების საბჭოს დაევალა 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 მასშტაბური დოკუმენტია. 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 არსებული ძირითადი საფრთხეები და რისკებია: 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 მოძიებასაც მოიცავს.

2.3. საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭო[889]

2.3.1. საქართველოს ეროვნული უშიშროების სათავეებთან

საქართველოში ეროვნული უშიშროების საბჭოს ისტორიული ჩანასახის ძიება ლოგიკურად საქართველოს პირველი კონსტიტუციიდან უნდა დაიწყოს. სამწუხაროდ, ამ მხრივ, საქართველოს მაშინდელ კონსტიტუციაში რაიმე ცნობა არ მოიძებნება. მართალია, 1921 წლის კონსტიტუციაში სახელმწიფო თავდაცვის საკითხებს ცალკე თავი ეთმობოდა, თუმცა ძირითადი ყურადღება სამხ-

ედრო ძალთა დანიშნულებასა და სამხედრო ვალდებულებების საქართველოს მოქალაქეთა მიერ შესრულების საკითხებს ეხებოდა და უშიშროების უზრუნველყოფის რაიმე სპეციალური ორგანოს შექმნა გათვალისწინებული არ იყო[890].

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს პირველი კონსტიტუცია ეროვნული უშიშროების დაცვაზე კონტროლის განმახორციელებელი სპეციალიზებული ინსტიტუციის შექმნას არ განსაზღვრავდა, ამ ფუნქციის შესასრულებლად **ჯერ კიდევ 1918 წლიდან არსებობდა უწყება თავდაცვის საბჭოს სახელწოდებით, თუმცა „მისი საქმიანობის სფერო და ამოცანები ძირითადად უცნობი და გაუმჭვირვალე იყო“**[891] და უმეტესად 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 პოლიტბიუროს წევრთაგან იყო დაკომპლექტებული. რამდენადაც საბჭოთა 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 ედუარდ შევარდნაძე, როგორც პოლიტბიუროს წევრი და საბჭოთა კავშირის საგარეო საქმეთა მინისტრი თავდაცვის საბჭოს სხდომებს მუდმივად ესწრებოდა მოსკოვში[892].

საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენის 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.

2.3.2. 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 გასცდა მისთვის მინიჭებულ საკონსტიტუციო მანდატს. მაგ., 1996 წელს საბჭომ გადაწყვიტა, რომელ ორგანოს – გენერალურ პროკურატურას თუ იუსტიციის სამინისტროს, უნდა განეხილა ექსტრადიციასთან დაკავშირებული საკითხები. ამ თემაზე გად-

აწყვეტილების 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.

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 მიენიჭა[893]**.** 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. მოგვიანებით განხორციელებული ცვლილებებით ამ უფლებამოსილებათა დიდი ნაწილი ეროვნული უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს გადაეცა.

საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოს ხელმძღვანელობასა და წარმომადგენლობას ახორციელებს საქართველოს პრეზიდენტი. საბჭო პრეზიდენტის სათათბირო ორგანოა და მისი სხდომის მოწვევის უფლებამოსილებაც საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებებს 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 იურიდიულ ძალაში შესვლას მთავრობის კონტრასიგნაცია არ სჭირდება. 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.

2.3.3. 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 უფროსსა და სხვა მხედართმთავრებს.

საბჭოს მუდმივი წევრის სტატუსი აქვთ შემდეგი უმაღლესი პოლიტიკური თანამდებობის პირებს: საქართველოს პრემიერ-მინისტრი, 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 სრულადაა ანგარიშვალდებული საქართველოს პრეზიდენტის წინაშე. მისი თანამდებობაზე დანიშვნა და თანამდებობიდან გათავისუფლება საქართველოს პრეზიდენტის დისკრეციული უფლებამოსილებაა. **ეროვნული უშიშროების საბჭოს მდივანი ამზადებს საბჭოს სხდომებს და ახორციელებს მის ორგანიზაციულ უზრუნველყოფას.** საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოს მდივანი, როგორც საქართველოს პრეზიდენტის წარმომადგენელი, მონაწილეობს საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციისა და საქართველოს საფრთხეების შეფასების დოკუმენტის პროექტების შემუშავებაში; ორგანიზებას უწევს ეროვნული უშიშროების საბჭოს საქმიანობას; ხელმძღვანელობს ეროვნული უშიშროების საბჭოს აპარატს; ეროვნული უშიშროების საბჭოს სახელით დებს ხელშეკრულებებს საექსპერტო-ანალიტიკურ სამუშაოთა შესრულების შესახებ; თავისი უფლებამოსილებების ფარგლებში ხელს აწერს სამსახურებრივ დოკუმენტებს; დადგენილი წესით ასრულებს საქართველოს პრეზიდენტის ცალკეულ დავალებებს.

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.

2.3.4. 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. მათი დებულებები და საშტატო 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 განახლება[894]; 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.

2.3.5. საბჭოს უფლებამოსილებები

უშიშროების საბჭოს საკონსტიტუციო სტატუსის განსაზღვრას და მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებების კანონშესაბამის, განუხრელ შესრულებას განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს. იგი იმ ორგანოთა შორისაა, რომელთა გადაწყვეტილებებზეც, საკონსტიტუციო სასამართლოს გარდა, არანაირი სხვა კონტროლი არ ხორციელდება. **ეროვნული უშიშროების საბჭო უმაღლეს ხელისუფლების ორგანოებს შორის ერთ-ერთ ყველაზე დახურულ უწყებას წარმოადგენს და მიღებული გადაწყვეტილებების დიდი ნაწილი საიდუმლო ინფორმაციის სტატუსს ატარებს.** თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ, თუ უშიშროების საბჭოს საქმიანობასთან დაკავშირებული საკითხი სახელმწიფო საიდუმლოების კატეგორიას არ შეეხება, საბჭოზე სრულად ვრცელდება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით განსაზღვრული ინფორმაციის საჯაროობის მოთხოვნები.

საქართველოს 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 უფლებამოსილებების ფართო სპექტრით აღჭურავს. საბჭო თავისი კომპეტენციის ფარგლებში განიხილავს: საქართველოს ეროვნულ სამხედრო სტრატეგიას; საკითხებს, რომლებიც უშუალოდ უკავშირდება სამხედრო აღმშენებლობასა და ქვეყნის თავდაცვის ორგანიზაციას; საქართველოზე შეიარაღებული თავდასხმის შემთხვევაში საომარი მდგომარეობის გამოცხადებისა და სათანადო პირობების არსებობისას ზავის დადების საკითხებს; ომიანობისა თუ მასობრივი არეულობის, ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის ხელყოფის, სამხედრო გადატრიალებისა და შეიარაღებული ამბოხების, ეკოლოგიური კატასტროფის და ეპიდემიის დროს, ან სხვა შემთხვევებში, როდესაც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები მოკლებული არიან კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა ნორმალური განხორციელების შესაძლებლობას, ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ან მის რომელიმე ნაწილში საგანგებო მდგომარეობის

გამოცხადების საკითხს; საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს კანონის ძალის მქონე დეკრეტების გამოცემის საკითხს; სამხედრო ძალების სტრუქტურას, რომელსაც დასამტკიცებლად წარუდგენს საქართველოს პრეზიდენტს; საქართველოს შეიარაღებული ძალების გენერალური შტაბის უფროსისა და სხვა მხედართმთავრების თანამდებობაზე დანიშვნისა და თანამდებობიდან გადაყენების საკითხებს; საერთაშორისო კონფლიქტების ზონებში არსებულ მდგომარეობას და კოლექტიური თავდაცვის სისტემებთან საქართველოს თანამშრომლობის საკითხებს; საქართველოს მიერ დადებული და აღიარებული საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების შესაბამისად ქვეყნის საზღვრების გარეთ უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ღონისძიებებში საქართველოს მონაწილეობის საკითხებს; სახელმწიფოს თავდაცვის მიზნით განსაკუთრებულ და კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში ქვეყანაში სხვა სახელმწიფოს სამხედრო ძალების შემოყვანის, გამოყენებისა და გადაადგილების საკითხებს; სამხედრო ძალების საბრძოლო მზადყოფნის საკითხებს.

ეროვნული უშიშროების საბჭო საქართველოს სამხედრო ძალების რაოდენობის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს წევრთა ხმების 2/3-ის უმრავლესობით და მას დასამტკიცებლად წარუდგენს საქართველოს პარლამენტს საქართველოს მთავრობის მიერ საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის წარდგენასთან ერთად. ეროვნული უშიშროების საბჭო აღნიშნულ საკითხებს განიხილავს დახურულ სხდომაზე, თუმცა საქართველოს პრეზიდენტის გადაწყვეტილებით სხდომა შეიძლება ღიად გამოცხადდეს. საბჭო განსახილველ საკითხებზე შეიმუშავებს წინადადებებს, რომელსაც წარუდგენს საქართველოს პრეზიდენტს. პრეზიდენტი საჭიროების შემთხვევაში წარდგენილი წინადადებების საფუძველზე გამოსცემს შესაბამის სამართლებრივ აქტს, რომელიც არ ექვემდებარება კონტრასიგნაციას.

3. საქართველოს თავდაცვისა და უშიშროების სხვა ინსტიტუციური ინსტრუმენტები

3.1. საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო[895]

საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო არის საქართველოს კონსტიტუციის, „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად შექმნილი აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულება, რომელიც უზრუნველყოფს სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელებას თავდაცვის სფეროში. საქართველოს შეიარაღებული ძალების სახელმწიფო მართვის ორგანო, რომელიც პასუხისმგებელია მათ მომზადებაზე, განვითარებასა და მათთვის დაკისრებული თავდაცვითი ამოცანების შესრულებაზე. **საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო ახორციელებს თავდაცვის სფეროს ორგანიზაციულ უზრუნველყოფას, ხოლო შეიარაღებული ძალების ოპერატიული მართვის ფუნქციას — გენერალური შტაბი.**

საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს ხელმძღვანელობს თავდაცვის მინისტრი, რომელიც ანგარიშვალდებულია საქართველოს პრეზიდენტის, როგორც

სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავრსარდლის და საქართველოს მთავრობის წინაშე. მისი დანიშვნისა და გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს მთავრობის მეთაური — საქართველოს პრემიერ-მინისტრი, საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილი წესით.

საქართველოს თავდაცვის მინისტრის, როგორც მთავრობის წევრის, მიერ საქართველოს კონსტიტუციის დარღვევის ან მის საქმიანობაში სისხლის სამართლის კოდექსით გათვალისწინებული დანაშაულის ნიშნების არსებობისას, საქართველოს თავდაცვის მინისტრის მიმართ შეიძლება აღიძრას იმპიჩმენტის პროცედურა. **საქართველოს თავდაცვის მინისტრი არის სამოქალაქო პირი.** მას ჰყავს პირველი მოადგილე და მოადგილეები, რომელთაც მისივე წარდგინებით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი.

საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო სტრუქტურულად საკმაოდ რთული ინსტიტუციაა და შედგება შემდეგი ქვედანაყოფებისგან: საქართველოს შეიარაღებული ძალების გენერალური შტაბი, გენერალური ინსპექცია, თავდაცვის პოლიტიკისა და დაგეგმვის დეპარტამენტი, საერთაშორისო ურთიერთობებისა და ევროატლანტიკური ინტეგრაციის დეპარტამენტი, ანალიტიკური დეპარტამენტი და ა.შ.

საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს ძირითადი მიზანია საქართველოს შეიარაღებული ძალების აღმშენებლობა, მუდმივი საბრძოლო და სამობილიზაციო მზადყოფნის უზრუნველყოფა, ქვეყნის დამოუკიდებლობის ნებისმიერი ხელყოფისა და შესაძლო აგრესიის მოგერიება. ამ მიზნების განსახორციელებლად საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო ახორციელებს საქართველოს კანონმდებლობითა და სამინისტროს დებულებით განსაზღვრულ ფართო უფლებამოსილებებს, მათ შორის: საქართველოს შეიარაღებული ძალების საერთო ხელმძღვანელობა, საქართველოს პარლამენტის მიერ განსაზღვრული პოლიტიკის ფარგლებში; მოკლე და გრძელვადიანი საგარეო საფრთხეების განსაზღვრა და შეიარაღებული ძალების მიერ შესაბამისი ღონისძიებების გეგმების შემუშავება; თავდაცვის პოლიტიკის გეგმების შემუშავება და მათ განხორციელებაზე კონტროლი; ქვეყნის თავდაცვითი ინფრასტრუქტურისა და კომუნიკაციების განვითარების გეგმის შემუშავება; სამხედრო თანამშრომლობის გაღრმავება სხვა სახელმწიფოებთან;

საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო, ასევე, ახორციელებს სხვა უფლებამოსილებებს, რომელთა ეფექტური შესრულება საქართველოს თავდაცვის სტაბილურ დაცვასა და მისი ხარისხის განვითარებას განაპირობებს.

3.2. საქართველოს შეიარაღებული ძალების გენერალური შტაბი

საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი სტრუქტურული ქვედანაყოფი არის **გენერალური შტაბი, რომელიც საქართველოს შეიარაღებული ძალების სტრატეგიულ-ოპერატიულ მართვას ახორციელებს.** აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის მე-3

პუნქტში შესული ცვლილებებით რამდენჯერმე შეიცვალა გენერალური შტაბის დასახელება.[896]

საქართველოს შეიარაღებული ძალების გენერალურ შტაბს ხელმძღვანელობს გენერალური შტაბის უფროსი, რომელსაც საქართველოს თავდაცვის მინისტრის წარდგინებით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი. გენერალური შტაბის უფროსი ამავე დროს არის საქართველოს პრეზიდენტის, როგორც სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდლის, მთავარი სამხედრო მრჩეველი. მისი უფლებამოსილების ვადა განისაზღვრება სამი წლით, რომელიც შეიძლება 1 წლით გაგრძელდეს საქართველოს თავდაცვის მინისტრის შუამდგომლობით. გენერალური შტაბის უფროსის მიერ უფლებამოსილების შესრულების შეუძლებლობის შემთხვევაში გენერალური შტაბის უფროსის მოვალეობებს ასრულებს მისი პირველი მოადგილე, მისივე დავალებით.

საქართველოს შეიარაღებული ძალების გენერალური შტაბი საკმაოდ რთული სტრუქტურული ორგანიზმია. იგი მოიცავს 19 სტრუქტურულ ქვედანაყოფს, მათ შორის, ეროვნულ გვარდიასა და სპეციალურ ოპერატიულ ძალებს, დაზვერვის (J-2), სამხედრო პოლიციის, განათლებისა და საზღვაო თავდაცვის დეპარტამენტებს.[897] აღნიშნული დეპარტამენტების საქმიანობა ავტონომიურია, თუმცა მათ შორის მჭიდრო კოორდინაცია არსებობს და ისინი ერთობლივად ექვემდებარებიან გენერალური შტაბის ხელმძღვანელობას.

გენერალური შტაბის უფლებამოსილება განისაზღვრება „საქართველოს თავდაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონით, საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით დამტკიცებული გენერალური შტაბის დებულებითა და სხვა სამართლებრივი აქტებით. გენერალური შტაბის ძირითადი უფლებამოსილებებია: საქართველოს შეიარაღებული ძალების საბრძოლო მომზადება და განვითარება, მათი ოპერატიული და სამობილიზაციო მზადყოფნის უზრუნველყოფა, საომარი მდგომარეობის დროს სამხედრო ძალების მართვა, რეზერვის პროგრამების შემუშავება და განხორციელება, საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების შესაბამისად სამხედრო თანამშრომლობა, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, სადაზვერვო საქმიანობა, სამხედრო ინფრასტრუქტურის შექმნა და განვითარება და სხვ. იგი უზრუნველყოფს მოკლე და გრძელვადიანი საფრთხეების თავიდან აცილების მიზნით საჭირო ღონისძიებების განხორციელებას.

3.3. საქართველოს სამხედრო ძალები

საქართველოში სამხედრო, შეიარაღებული ძალების (თანამედროვე გაგებით) ჩამოყალიბება დამოუკიდებლობის აღდგენასა და პირველი რესპუბლიკის ჩამოყალიბებას უკავშირდება. მაშინდელი სამხედრო ელიტა გამოცდილი ოფიცრებისგან იყო დაკომპლექტებული, რომელთაც ზურგს რუსეთის იმპერიის მრავალრიცხოვან ომებში მიღებული გამოცდილება უმაგრებდათ. გამორჩეულ სამხედრო მოღვაწეებს რუსეთის არმიაში უმაღლესი ჩინები ჰქონდათ მიღებული. მაგ., საქართველოს დემოკარატიული რესპუბლიკის

შეიარაღებული ძალების მთავარსარდლებს, გიორგი კვინიტაძეს გენერალ-მაიორის, ხოლო ილია ოდიშელიძეს გენერალ-ლეიტენანტის წოდება ჰქონდათ.

საქართველოში სამხედრო ძალების შექმნა მეორედაც საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენას უკავშირდება. 1991 წლის 9 აპრილს საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენას ამავე წლის 30 აპრილს საქართველოს შეიარაღებული ძალების შექმნა მოჰყვა. ეს დღე საქართველოს არმიის დღედაა გამოცხადებული. მას შემდეგ საქართველოს შეიარაღებულმა ძალებმა მრავალი რეფორმა განიცადა და დღეს ის ყველაზე მძლავრი სამხედრო გაერთიანების – ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციის (NATO) სტანდარტების სრული დანერგვისკენ მიისწრაფის.

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, **საქართველოს დამოუკიდებლობის, სუვერენიტეტისა და ტერიტორიული მთლიანობის დაცვის, ასევე, საქართველოს მიერ ნაკისრ საერთაშორისო ვალდებულებათა შესრულების მიზნით საქართველოს ჰყავს სამხედრო ძალები. სამხედრო ძალების სტრუქტურას ამტკიცებს საქართველოს პრეზიდენტი ბრძანებულებით, ხოლო სამხედრო ძალთა რაოდენობას ეროვნული უშიშროების საბჭოს წარდგინებით — საქართველოს პარლამენტი**[898].

სამხედრო ძალების, როგორც ერთ-ერთი მძლავრი საკონსტიტუციო ინსტიტუტის, გამოყენება შესაძლებელია მკაცრად განსაზღვრული საკანონდებლო წინაპირობებისა და პროცედურების შესაბამისად. ამასთან, კანონმდებლობა მაქსიმალურად გამორიცხავს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საპარლამენტო თანამონაწილეობის გარეშე ერთპიროვნული ქმედებების განხორციელების შესაძლებლობას. **საქართველოს სამხედრო ძალების გამოყენების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს პრეზიდენტი და გადაწყვეტილების მიღებიდან 48 საათის განმავლობაში შეაქვს იგი პარლამენტში დასამტკიცებლად. საგანგებო მდგომარეობის დროს სამხედრო ძალების გამოყენება, აგრეთვე, საერთაშორისო ვალდებულებათა შესასრულებლად შესაძლებელია მხოლოდ საქართველოს პარლამენტის თანხმობით.**

საქართველოს პრეზიდენტს განსაკუთრებულ და კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევაში შეუძლია ქვეყანაში სხვა სახელმწიფოს სამხედრო ძალების შემოყვანის, გამოყენებისა და გადაადგილების გადაწყვეტილების მიღება. ეს გადაწყვეტილება დაუყოვნებლივ წარედგინება საქართველოს პარლამენტს დასამტკიცებლად და იურიდიულ ძალას პარლამენტის თანხმობის შემდეგ იძენს.

ყოველი ქვეყნის სამხედრო ძალები შედგება ამ სახელმწიფოსთვის დამახასიათებელი სამხედრო შენაერთებისგან, რასაც განაპირობებს მრავალი ფაქტორი, მათ შორის, ქვეყნის გეოგრაფიული მდებარეობა, სტრატეგიული გამოწვევები, სამხედრო ტრადიციები და ა.შ. მაგ., გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის შეიარაღებული ძალები – ბუნდესვერი, შედგება სახმელეთო ჯარების, სამხედრო-საჰაერო და სამხედრო-საზღვაო ძალებისგან. ამ მხრივ, საქართველოს სამხედრო ძალები მოკრძალებული სტრუქტურით ხასიათდება და შედგება შეიარაღებული ძალებისგან, ხოლო საომარი მდგომარეობის დროს – აგრეთვე, საქართველოს შსს საქვეუწყებო დაწესებულებისგან – საქართვე-

ლოს სასაზღვრო პოლიციისგან. თავის მხრივ, საქართველოს შეიარაღებული ძალები მოიცავს მხოლოდ სახმელეთო ჯარებს. თუმცა საქართველოში თუნდაც სამხედრო-საჰაერო ძალების დიდი ტრადიციები არსებობს და სახმელეთო ძალებში დღესაც გაერთიანებულია ცალკეული დანაყოფები, რომლებიც ჰაერთავდაცვით და სხვა სპეციფიკურ ფუნქციებს ასრულებენ.

3.4. ეროვნული უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო[899]

საქართველოს კონსტიტუციაში 2010 წლის 15 ოქტომბრის საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად აღმასრულებელი ხელისუფლების შემადგენლობიდან საქართველოს პრეზიდენტის ინსტიტუტის გამოყოფისა და საქართველოს მთავრობის მხოლოდ პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ ორგანოდ ჩამოყალიბების ფაქტმა ეროვნულ უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული ცვლილებების განხორციელების აუცილებლობა წარმოშვა. მართალია, საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად სახელმწიფო უშიშროების გარანტი კვლავაც სახელმწიფოს მეთაური – საქართველოს პრეზიდენტი დარჩა, რომელიც უშიშროების ფუნქციას საკონსტიტუციო დონეზე რეგლამენტირებული სათათბირო ორგანოს – ეროვნული უშიშროების საბჭოს მეშვეობით უზრუნველყოფს, თუმცა ქვეყნის უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული ცალკეული საკითხები საქართველოს მთავრობის საქმიანობის სფეროში მოექცა.

ეროვნულ უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული საკითხების სწრაფი და ეფექტური გადაწყვეტის მიზნით საქართველოს მთავრობამ 2014 წლის 6 იანვარს მიიღო №38 დადგენილება „სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს შექმნისა და მისი დებულების დამტკიცების შესახებ“, რომლითაც საბჭოს საქმიანობის ძირითად მიმართულებებად სახელმწიფო უსაფრთხოების, სტაბილურობისა და მართლწესრიგის უზრუნველყოფა განისაზღვრა.

დღეის მდგომარეობით, სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს სტრუქტურა და საქმიანობის წესი „ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ“ კანონითაა მოწესრიგებული, ხოლო მთავრობის ხსენებული დადგენილება კი გაუქმდა. აღნიშნული კანონი, საბჭოს საქმიანობის გარდა, ასევე, საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის მიმართულებებსა და ამ პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის პროცესს განსაზღვრავს.

„ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, **საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკა არის საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად განხორციელებული საქმიანობა, რომელიც ქვეყნის შიგნით და მის ფარგლებს გარეთ არსებული საფრთხეების, რისკებისა და გამოწვევების გამოვლენას, იდენტიფიცირებას, შეფასებასა და თავიდან აცილებას გულისხმობს.** აღნიშნულმა კანონმა დეტალურად განსაზღვრა ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკას მიკუთვნებული სფეროები — სახელმწიფო თავდაცვა, საგარეო და შიდა უსაფრთხოება, საციალურ-ეკონომიკური, ეკოლო-

გიური, ენერგეტიკული და ინფორმაციული უსაფრთხოება და მართლწესრიგი. **ეროვნული დონის კონცეპტუალურ დოკუმენტებად განისაზღვრა ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია, საქართველოს საფრთხეების შეფასების დოკუმენტი და უსაფრთხოების სფეროში ეროვნული სტრატეგიები.**

ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვის მაკოორდინირებელი უწყებებია ეროვნული უშიშროების საბჭო, რომლის უფლებამოსილებები განისაზღვრება „ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ" ორგანული კანონით და სახელწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო, რომელიც შექმნილია საქართველოს სახელმწიფო ინტერესებისათვის საფრთხის შემცველი ყველა ტიპის კრიზისული სიტუაციების მართვის მიზნით საქართველოს პრემიერ-მინისტრის პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მოსამზადებლად. **სახელწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო პრემიერ-მინისტრის საათათბირო ორგანოა.**

საბჭოს შემადგენლობაში შემავალი პირები ორ კატეგორიად იყოფიან: მუდმივი და დროებითი წევრები. შემადგენლობა პრემიერ-მინისტრის ხელმძღვანელობით განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის 4 მუდმივი წევრის (საქართველოს ფინანსთა, შინაგან საქმეთა, თავდაცვისა და საგარეო საქმეთა მინისტრები), სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსისა და სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს მდივნისგან, რომელიც ამავე დროს, არის საქართველოს პრემიერ-მინისტრის თანაშემწე სახელმწიფო უსაფრთხოების საკითხებში. საბჭოს საქმიანობაში, საჭიროების შემთხვევაში, შესაძლებელია მონაწილეობდნენ მთავრობის სხვა წევრებიც, საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე, საქართველოს შეიარაღებული ძალების გენერალური შტაბის უფროსი, საქართველოს პრეზიდენტის თანაშემწე ეროვნული უშიშროების საკითხებში — ეროვნული უშიშროების საბჭოს მდივანი და სხვა პირები.

საბჭოს სხდომები დახურულია, თუმცა პრემიერ-მინისტრის გადაწყვეტილებით სხდომა შეიძლება ღიად გამოცხადდეს. სხდომაზე გადაწყვეტილებები მიიღება ხმათა უბრალო უმრავლესობით, ხოლო ხმათა თანაბრად გაყოფის შემთხვევაში გადამწყვეტია თავმჯდომარის ხმა.

საბჭოს საქმიანობის ორგანიზების მიზნით იქმნება საბჭოს აპარატი, რომლის შემადგენლობაში სტრუქტურულად გაერთიანებულია **კრიზისული სიტუაციების მართვის ეროვნული ცენტრი**, რომელიც ეროვნული უსაფრთხოების ხელყოფის, შიდაპოლიტიკური დესტაბილიზაციის, ბუნებრივი და ტექნოლოგიური ხასიათის კატასტროფებსა და სხვა საგანგებო სიტუაციებში პრემიერ-მინისტრის უშუალო დაქვემდებარებაში გადადის. მშვიდობიანობის დროს კი ცენტრი აღნიშნული საფრთხეების პრევენციული ღონისძიებების დაგეგმვითაა დაკავებული.

განსაკუთრებით ვრცელი და მნიშვნელოვანია ეროვნული უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს უფლებამოსილებები. კერძოდ, საბჭო: ეცნობა და სწავლობს სახელმწიფო და მართლწესრიგის სფეროებში არსებული მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციას, ახდენს შიდა და გარე საფრთხეების იდენტიფიცირებას, იღებს ამ საფრთხეების თავიდან აცილებისათვის საჭირო

ზომებს; აანალიზებს საშინაო და საგარეო პოლიტიკის საკითხებს, რომლებიც უშუალოდ უკავშირდება ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფას; უსაფრთხოების თვალსაზრისით ორგანიზებას უწევს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას, სახელმწიფო თავდაცვისა და მართლწესრიგის სფეროებში სახელმწიფო სტრატეგიებისა და მათი განხორციელებისათვის აუცილებელი ღონისძიებების შემუშავებას; სწავლობს და აანალიზებს საერთაშორისო კონფლიქტურ ზონებში არსებულ მდგომარეობას და შეიმუშავებს წინადადებებს საერთაშორისო უსაფრთხოების სფეროში საქართველოს თანამშრომლობის შესახებ; საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში ზედამხედველობს სახელმწიფო თავდაცვის, უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგის სფეროებში სამინისტროებისა და სხვა სახელმწიფო უწყებების საქმიანობას და აძლევს მათ საჭირო რეკომენდაციებს; ხელმძღვანელობს საქართველოს სახელმწიფო ინტერესებისათვის საფრთხის შემცველი ყველა ტიპის კრიზისული ვითარების პოლიტიკურ დონეზე მართვას; ახორციელებს საქართველოს კანონმდებლობით მინიჭებულ სხვა უფლებამოსილებებს.

3.5. საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური[900]

საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდგომ სახელმწიფო უშიშროების ფუნქციას სხვადასხვა სახელმწიფო დაწესებულება ახორციელებდა. 1991 წელს საქართველოს სსრ მინისტრთა საბჭოს სახელმწიფო უშიშროების კომიტეტის (КГБ) გარდაქმნის საფუძველზე ჩამოყალიბდა საქართველოს სახელმწიფო უშიშროების სამინისტრო, თუმცა სამსახურს კვლავ КГБ-ის ყოფილი თანამშრომლები ხელმძღვანელობდნენ. 1992 წელს საქართველოს სახელმწიფო საბჭოს გადაწყვეტილებით საქართველოს უშიშროების სამინისტრო დაიშალა და ჩამოყალიბდა საქართველოს საინფორმაციო სადაზვერვო სამსახური.

1993 წელს კვლავ შეიქმნა საქართველოს სახელმწიფო უშიშროების სამინისტრო, რომელიც 2004 წელს შეუერთდა საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს და ორ სტრუქტურულ ერთეულად ჩამოყალიბდა: შსს კონსტიტუციური უსაფრთხოების დეპარტამენტი (კუდ) და სპეციალური ოპერატიული დეპარტამენტი (სოდ). 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ გაუქმდა აღნიშნული დეპარტამენტები და დაიწყო სახელმწიფო უშიშროების შინაგან საქმეთა სამინისტროს კომპეტენციიდან ფუნქციური გამოცალკევების პროცესი.

2015 წელს განხორციელდა საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს შემადგენლობიდან საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის გამოყოფა და დამოუკიდებელ, თუმცა მთავრობის დაქვემდებარებაში არსებულ სპეციალური დანიშნულების მქონე დაწესებულებად ჩამოყალიბება. აღნიშნული ცვლილებით ერთმანეთისგან გაიყო საპოლიციო და სახელმწიფო უსაფრთხოების ფუნქციები.

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებათა სისტემაა, რომელიც სტრუქტურულად აერ-

თიანებს სტრუქტურულ ქვედანაყოფებსა და ტერიტორიულ ორგანოებს. მათ შორის, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის სტრუქტურული ქვედანაყოფებია: გენერალური ინსპექცია (დეპარტამენტი), კონტრდაზვერვისა და სახელმწიფო უსაფრთხოების დეპარტამენტები, ანტიკორუფციული სააგენტო, კონტრტერორისტული ცენტრი, ობიექტების დაცვის მთავარი სამმართველო და სხვა ერთეულები.

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის საქმიანობის ძირითადი მიმართულებებია: საქართველოს კონსტიტუციური წყობილების, სუვერენიტეტის, ტერიტორიული მთლიანობისა და სამხედრო პოტენციალის მართლსაწინააღმდეგო ქმედებისაგან დაცვა; საქართველოს კონსტიტუციური წყობილებისა და სახელმწიფო ხელისუფლების არაკონსტიტუციური, ძალადობრივი გზით შეცვლის გამოვლენა და მათი დაცვის უზრუნველყოფა; ქვეყნის ეკონომიკური უსაფრთხოების უზრუნველყოფა; სახელმწიფო უსაფრთხოებისთვის საფრთხის შემცველი ტრანსნაციონალურ ორგანიზებულ დანაშაულთან, ტერორიზმთან, კორუფციასთან ბრძოლა; სახელმწიფო საიდუმლოების დაცვა და ამ მიზნით შესაბამისი ღონისძიებების გატარება; ქვეყნის საგარეო საფრთხეებისგან დაცვა. დასახული ამოცანების შესასრულებლად სახელმწიფო უსაფრთხოების სპეციალური სამსახური აღჭურვილია შესაბამისი კანონითა და დებულებით განსაზღვრული ფართო უფლებამოსილებებით.

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს ხელმძღვანელობს სამსახურის უფროსი, რომლის თანამდებობაზე დანიშვნის საკმაოდ რთული პროცედურა კანონით არის განსაზღვრული. კერძოდ, **საქართველოს პრემიერ-მინისტრი სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის კანდიდატურას განსახილველად წარუდგენს აღმასრულებელ ხელისუფლებას. საქართველოს მთავრობის თანხმობის შემთხვევაში საკითხი გადაეცემა საქართველოს პარლამენტს, რომელიც სრული შემადგენლობის უმრავლესობით, 6 წლის ვადით ირჩევს სამსახურის ხელმძღვანელს. დაუშვებელია ერთი და იმავე პირის ზედიზედ ორჯერ არჩევა.**

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ხელმძღვანელს უფლებამოსილება ვადაზე ადრე შეუწყდება, თუ დაკარგა საქართველოს მოქალაქეობა, დაიკავა სამსახურის უფროსის თანამდებობასთან შეუთავსებელი თანამდებობა ან ეწევა შეუთავსებელ საქმიანობას, მის მიმართ კანონიერ ძალაში შევიდა სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენი, თანამდებობიდან გადააყენა საქართველოს პარლამენტმა, გარდაიცვალა და ა.შ.

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსი ყოველი წლის 1 აპრილამდე საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს წინა წელს გაწეული საქმიანობის შესახებ ანგარიშს. მიუხედავად იმისა, რომ სამსახური ანგარიშვალდებულია საქართველოს მთავრობის მიმართ, მის საქმიანობაზე ვრცელდება საპარლამენტო კონტროლი საქართველოს კონსტიტუციით, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტითა და სხვა ნორმატიული აქტებით დადგენილი წესით.

დამატებითი საკითხავი

ნორმატიული აქტები

1. საქართველოს კონსტიტუციის მე-3, 73-ე, 98-ე, 99-ე მუხლები;
2. საქართველოს ორგანული კანონი „ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ“;
3. საქართველოს კანონი „ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ“
4. საქართველოს კანონი “საქართველოს თავდაცვის შესახებ“
5. საქართველოს კანონი “საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“
6. საქართველოს პარლამენტის 2011 წლის 23 დეკემბრის №5589-რს დადგენილება „საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციის დამტკიცების შესახებ“
7. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 266-ე და 267-ე მუხლები
8. საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 30 ივნისის №562 ბრძანებულება „საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციის შესახებ“

ლიტერატურა

1. პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 644
2. დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, მეორე გამცემა, თბილისი, 2014, 218-220, 254

თავი XIII
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.[901] დემოკრატიულ სახელმწიფოში ხალხსა და ხელისუფლებას შორის მუდმივი კავშირი უნდა არსებობდეს, რისი პრაქტიკული გამოვლინების საშუალებაც არჩევნები და უშუალო დემოკრატიის სხვა ფორმებია. სწორედ უშუალო დემოკრატიის ერთ-ერთი სახეა ადგილობრივი თვითმმართველობაც.

ადგილობრივი, იგივე მუნიციპალური თვითმმართველობა კანონმდებლობით აღიარებული და გარანტირებული, მოსახლეობის თვითორგანიზაციასთან დაკავშირებული საზოგადოებრივი ურთიერთობების სისტემაა,[902] რომელიც ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებს წყვეტს და ზრუნავს როგორც საზოგადოების თითოეული წევრის, ისე მთელი ადგილობრივი მოსახლეობის ყოველდღიური საჭიროებების უზრუნველყოფაზე[903].

მუნიციპალიტეტი ეწოდება საქალაქო მმართველობას, რომელიც საკუთარ თავზე იღებს საერთო-საქალაქო ამოცანების გადაჭრას.[904]

მნიშვნელოვანია ერთმანეთისგან გაიმიჯნოს ადგილობრივი მმართველობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ცნებები. მეცნიერთა დიდი ნაწილი მათ განიხილავს, როგორც მთელსა და ნაწილს. ადგილობრივი თვითმმართველობა რთული მექანიზმია და აერთიანებს როგორც სახელმწიფო ადმინისტრაციის საქმიანობას ადგილზე, ისე ადგილობრივ თვითმმართველობას.[905] **ადგილობრივ თვითმმართველობას ახასიათებს ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების პირველი პირების არჩევითობა, ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების ხელმძღვანელები კი ცენტრალურ ხელისუფლებას ექვემდებარებიან, რადგან ისინი უშუალოდ სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების მიერ არიან დანიშნულნი.[906]**

კონსტიტუციონალისტთა უმრავლესობა ადგილობრივ თვითმმართველობას განიხილავს, როგორც ადამიანის უმნიშვნელოვანეს უფლებასა და შესაძლებლობას.[907] სახელმწიფომ შეიძლება გარდაქმნას ან გააუქმოს რომელიმე ადგილობრივი ინსტიტუტი საკუთარი შეხედულებითა და მიზანშეწონილობის თვალსაზრისით, მაგრამ ადგილობრივი თვითმმართველობა, როგორც თითოეული ინდივიდის უფლება, სახელმწიფოს მხრიდან ხელშეუხებელია,[908] რადგან ადამიანის უფლება, ადგილობრივი თვითმმართველობის მეშვეობით უზრუნველყოს პირადი თავისუფლება და საერთო კეთილდღეობა, დემოკრატიული სახელმწიფოს პრინციპიდან გამომდინარეობს.[909] ამასთან, დამოუკიდებლობა და თავისუფლება აუცილებლად უნდა განსხვავდეს 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.[910]

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.[911] შესაბამისად, დემოკრატიული სახელმწიფოს პრინციპებისა და ინტერესების გათვალისწინებით, ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობა, რეალური ძალაუფლების განხორციელებით, ისეთ მმართველობას უზრუნველყოფს, რომელიც ყველაზე ეფექტიანი და მოსახლეობის ინტერესებთან მაქსიმალურად მიახლოებული იქნება.[912]

1.2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითადი ცნებები

ადგილობრივი თვითმმართველობა საქმიანობას ახორციელებს დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით. მისი არსის განხილვისას რამდენიმე ასპექტი უნდა გამოიყოს: 1. ადგილობრივი თვითმმართველობა საკონსტიტიტუციო წყობილების ერთ-ერთი ძირითადი საფუძველია.[913] 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.[914] შესაბამისად, **ადგილობრივი თვითმმართველობა შეიძლება განიმარტოს, როგორც მოსახლეობის ძალაუფლების გამოხატვის საშუალება, რომელიც გულისხმობს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტას მოსახლეობის ინტერესებისა და ტრადიციების გათვალისწინებით, ადგილობრივი ორგანოების მეშვეობით, დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით.**[915]

თვითმმართველი ერთეული კანონმდებლობით განსაზღვრული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულია, რომლის ფარგლებშიც ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება. 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 კანონმდებლობით განსაზღვრული კატეგორიის ადმინისტრაციულ-ტერიტო-

რიული დანაყოფის სახით უნდა იყოს წარმოდგენილი, იმის მიუხედავად, იქნება ეს რაიონი, დაბა, სოფელი თუ სხვ.[916]

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.[917]

ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტთან დაკავშირებით უმნიშვნელოვანესია დეცენტრალიზაციისა და დეკონცენტრაციის ცნებები. **დეცენტრალიზაცია ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ადგილობრივი ორგანოებისთვის ცალკეული უფლებამოსილებების გადაცემაა.[918]** 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.[919]

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.[920]**

დეკონცენტრაციის ცნება ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ადგილზე დანიშნული სახელმწიფო აგენტებისთვის უფლებამოსილებების გადაცემას, ასევე, მმართველობის ერთ დონეზე გადაცემული უფლებამოსილებების დარგობრივი პრინციპით განაწილებას გულისხმობს. ერთმანეთისგან განასხვავებენ ვერტიკალურ და ჰორიზონტალურ დეკონცენტრაციას. ვერტიკალური დეკონცენტრაციისას 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.[921]

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 არჩევნებითა 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 თვითმართველობის ორგანოები არ შედიან სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში. ადგილობრივი თვითმმართველობა მართვის დამოუკიდებელი დონეა.[922]

ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების ფორმების მრავალფეროვნების პრინციპის თანახმად, მოსახლეობა არ არის შებოჭილი 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 ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისათვის საქმიანობის სათანადო პირობების შექმნა იგულისხმება. ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციების ეფექტურად განხორციელების მიზნით, ადგილობრივი თვითმმართველობა უზრუნველყოფილი უნდა იყოს შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსებით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის პასუხისმგებლობის პრინციპის თანახმად, ადგილობრივი ორგანოები პასუხისმგებელნი არიან არა მხოლოდ მათ მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებზე, არამედ საკუთარ მოქმედებებზეც. ფლებამოსილების 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.[923]

ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში მოსახლეობის აქტიურ ჩართვას უზრუნველყოფს **საქვეყნოობის პრინციპი**, რომლის თანახმადაც, ნებისმიერი ნორმატიული აქტი უნდა გამოქვეყნდეს; მოსახლეობას უნდა ჰქონდეს საშუალება, გაეცნოს დოკუმენტებს, მიიღოს ამომწურავი ინფორმაცია ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობის შესახებ. საქვეყნოობის პრინციპი ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობას საზოგადოების მხრიდან პერმანენტული კონტროლის ქვეშ აქცევს.[924]

ადგილობრივ დონეზე საზოგადოების კონსენსუსის მიღწევის ერთგვარ გარანტიას წარმოადგენს **კოლეგიურობის 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 თანამშრომლობაუზრუნველყოს.[925]

1.4. ევროპული ქარტია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“

ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატიის წინსვლა XX საუკუნის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი სიახლე იყო. 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. 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.[926]

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.[927] ის განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებს სუბსიდიურობის პრინციპს, როგორც ხელისუფლების ლოკალურ და უმაღლეს ფენებს შორის ურთიერთობის საფუძველს.[928] კერძოდ, ქარტიის მე-4 მუხლის IV პუნქტის თანახმად, **დაუშვებელია შედარებით მაღალი საფეხურის ხელისუფლებას დაეკისროს**

ის ფუნქციები, რომელთა განხორციელებაც შედარებით დაბალი საფეხურის ხელისუფლებას შეუძლია[929].

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.[930] 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, ადგილობრივი ხელისუფლების უზრუნველყოფა შესაბამისი ფინანსური რესურსებით, ადგილობრივი ხელისუფლების სამართლებრივი დაცვა და ა.შ.[931]

ქარტიის მიხედვით, **ადგილობრივი თვითმმართველობა, როგორც პირდაპირი დამოკრატიის გამოხატულება, ნიშნავს ადგილობრივი ხელისუფლების უფლებასა და შესაძლებლობას, კანონის ფარგლებში, საკუთარი პასუხისმგებლობითა და მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად მოაწესრიგოს ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეები.[932]** 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, განახორციელოს 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.[933]

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, რეფერენდუმის ჩატარების გარეშე არ იქნეს შეტანილი ცვლილებები მის ადმინისტრაციულ საზღვრებში.[934]

ქარტიის მე-8 მუხლი ეხება სხვა დონის სახელმწიფო ორგანოების მხრიდან ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის კონტროლს, თუმცა ეს, ცხადია, სრულ ზედამხედველობას არ გულისხმობს. განსაზღვრულია, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაზე ადმინისტრაციული კონტროლი შეიძლება მხოლოდ კონსტიტუციითა და კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი პირობებით განხორციელდეს. ამასთან, კონტროლი დასაშვებია კანონიერებისა და კონსტიტუციურობის პრინციპის დასაცავად და არა ზოგადად, ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის შესამოწმებლად.[935]

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 მიიჩნევს ფინანსური დაბალანსების პროცედურის ან სხვა ღონისძიებების განხორციელებას.[936]

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 მთავარი მიზანი საქმიანობის მეტი ეფექტურობის მიღწევა და ისეთ ამოცანათა გადაწყვეტაა, რაც მხოლოდ ერთი ორგანოს შესაძლებლობებს სცდება.[937] რაც შეეხება უცხო სახელმწიფოს შესაბამის ორგანოებთან თანამშრომლობას, აქ, უდავოდ, გასათვალისწინებელია შესაბამის სახელმწიფოში მოქმედი სამართლის პატივისცემა. სწორედ ამიტომაა დაკონკრეტებული, რომ თანამშრომლობა დასაშვებია მხოლოდ ,,კანონით დადგენილი პირობების დაცვით"[938].

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.[939]

,,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 სოციალური მნიშვნელობაც. შესაბამისად, მასში მოცემული ძირითადი პრინციპებისა და დებულებების ეროვნულ კანონმდებლობაში დანერგვა სახელმწიფოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის მაღალ დონეზე განვითარების საწინდარია.[940]

2. ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში[941]

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.[942] **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 X 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 პერსპექტიულობას ნამდვილად ადასტურებდა.[943]

საქართველოს გასაბჭოებამ ქვეყანაში დემოკრატიული პრინციპების დანერგვა მნიშვნელოვნად შეაფერხა, რადგან სახელმწიფო სამართლის საბჭოთა მეცნიერება უარყოფდა ან ვიწრო-კლასობრივ მიდგომაზე დამყარებულ განმარტებას აძლევდა იმ დროისათვის კონსტიტუციონალიზმის საყოველთაოდ აღიარებულ იდეებსა და პრინციპებს.[944] მას შემდეგ, რაც საქართველო საბჭოთა კავშირის ზეგავლენისგან გათავისუფლდა, დემოკრატიულ პრინციპებზე მდგარი სახელმწიფოს აღმშენებლობა, პრაქტიკულად, ახლიდან დაიწყო, 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 რწმუნებული ჩაუდგა. გარკვეული ნაბიჯების გადადგმის მიუხედავად, 1995 წელს მიღებულ კონსტიტუციაში სახელმწიფოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაცია არ განისაზღვრა,[945] რის მიზეზადაც ქვეყნის ტერიტორიული პრობლემები სახელდებოდა და საკითხი სამომავლოდ გადასაწყვეტად გადაიდო.[946]

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 ანგარიშვალდებულნი მხოლოდ მოსახლეობის წინაშე არ იყვნენ.[947]

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 მოსახლეობას დაშორდა. ამასთან, ძალზედ მწირი იყო მისი შემოსავლები,[948] 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.[949]

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 ხელმომწერ 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“[950].

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 სრულყოფა ვერ ხდებოდა, რის ერთ-ერთ მიზეზადაც, შესაძლოა, სწორედ ქვეყნის ძირითად კანონში ადგილობრივი 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.[951] საბოლოოდ, კონსტიტუციას დაემატა სამი მუხლისგან შემდგარი მე-7[1] 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 მიზანია, ერთი მხრივ, თვითმმართველობის ნორმატიული აქტების საქართველოს კანონმდებლობას-

თან 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 (კონსტიტუციის მე-7[1]) თავში ასახულ დებულებებთან მიმართებით.[952]

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, თუ მას 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 შეულახავად, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად. სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები ხელს უწყობენ ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებას“. რეფორმის შემდეგ კი კონსტიტუციას დაემატა მე-7[1] 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.[953]

2014 წლამდე ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების სამართლებრივი, ეკონომიკური და ფინანსური საფუძვლები, სახელმწიფო გარ-

ანტიები, 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“.[954]

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 ერთადერთი დაკანონებული დონე იყო.

2006 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიული საფუძვლების განსაზღვრის პროცესში არსებითი ცვლილებები განხორციელდა: ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შედეგების გამოცხადების შემდეგ საერთოდ გაუქმდა ქვედა დონე (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი) და ერთადერთ თვითმმართველ-ტერიტორიულ ერთეულად მუნიციპალიტეტი გამოცხადდა.[955] 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 (აჟარის 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 შეხებია ისეთ სტრუქტურებს, როგორებიცაა — პოლიცია, ზოგადი, პროფესიული და უმაღლესი განათლების დაწესებულებათა სისტემა, სამოქალაქო და საჯარო რეესტრის სააგენტოები,

შემოსავლების (საგადასახადო) სამსახური.[956] 2008 წლის მოვლენების შემდეგ ოკუპირებულ ტერიტორიებზე აღმოჩნდა 5 მუნიციპალიტეტი – ერედვი, ქურთა, თიღვი, აჟარა და ახალგორი.[957]

2014 წელს პარლამენტის მიერ მიღებულმა **ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსმა განსაზღვრა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება 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, ბათუმისა და ფოთის გარდა, თვითმმართველი ქალაქის სტატუსი, ასევე, მიენიჭა თელავს, მცხეთას, გორს, ახალციხეს, ამბროლაურს, ოზურგეთსა 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. მუნიციპალიტეტს ჰყავს არჩევითი წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, რეგისტრირებული მოსახლეობა, აქვს საკუთარი ქონება, ბიუჯეტი და შემოსულობები.

თვითმმართველი ერთეულის შექმნა ან გაუქმება შესაძლებელია ორი საფუძვლით: ა) მისი გაყოფით ორ ან მეტ მუნიციპალიტეტად ან ბ) 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 გამართული 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 ერ-**

თეული 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; საგზაო მოძრაობის წესების რეგულირება; შეკრებებისა და მანიფესტაციების გამართვასთან დაკავშირებული საკითხების მოწესრიგება და სხვ. ჩამოთვლილი უფლებამოსილებების გარდა, **მუნიციპალიტეტს შეუძლია გადაწყვეტილება მიიღოს ისეთ საკითხზე, რომელიც კანონის თანახმად არ მიეკუთვნება ხელისუფლების სხვა ორგანოს უფლებამოსილებას და კანონით არ არის აკრძალული.**

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 შეიმუშავებენ და ახორციელებენ შესაბამის პროექტებსა თუ სამოქმედო გეგმებს, დებენ ხელშეკულებებს, იძენენ ან ქმნიან მუნიციპალიტეტის საკუთრებას, იღებენ სესხს, აფუძნებენ 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.[958]

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 აჭარბებს, 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 დანიშვნის 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 ამომრჩეველთან მუშაობისა და მასთან დაკავშირებული პასუხისმგებლობისგან გათავისუფლებას არ გულისხმობს.**

ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრის მიმართ მოქმედებს თანამდებობრივი შეუთავსებლობის პრინციპიც. კერძოდ, მას უფლება არა აქვს იყოს სხვა წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრი; ეკავოს თანამდებობა, რომელზე არჩევა, დანიშვნა ან დამტკიცება ხდება საქართველოს პარლამენტის ან აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების მიერ ან რომელზედაც დანიშვნა ხდება საქართველოს პრეზიდენტის ან პრემიერ-მინისტრის მიერ; იმუშაოს საქართველოს სასამართლო ხელისუფლების, პროკურატურის, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის, შინაგან საქმეთა და თავდაცვის სამინისტროების და საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის სისტემაში; 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 გადაწყვეტაზეგავლენას 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 საკრებულოს 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 100 000-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, საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილე (მოადგილეები), კომისიებისა და ფრაქციების თავმჯდომარეები. ბიუროს ფუნქციებია: საკრებულოს სხდომის დღის წესრიგის, სამუშაო გეგმისა და სამუშაო პროგრამების პროექტების შედგენა; კომისიებისა და დროებითი სამუშაო ჯგუფების მუშაობის კოორდინაცია; მუნიციპალიტეტის თანამდებობის პირთა ანგარიშების მოსმენა და სხვ.

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 **დროებით 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 დროებითი სამუშაო ჯგუფების შექმნა, კომისიათა თავმჯდომარეების არჩევა და გადაყენება; მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოებისა და თანამდებობის პირთა საქმიანობის კონტროლი, მათი ანგარიშების მოსმენა და შეფასება; მუნიციპალიტეტის სიმბოლოების დადგენა; 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 აღმასრულებელი 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 მოადგილე და მოადგილე (მოადგილეები), რომლებიც ფუნქციათა განაწილების საფუძველზე ხელმძღვანელობენ გამგეობის (მერიის) უფლებამოსილებას მიკუთვნებულ

სხვადასხვა სფეროს და აკონტროლებენ გამგებლის (მერის) დავალებების შესრულებას.

მერის/გამგებლის უფლებამოსილებების განხორციელებას უზრუნველყოფს მის დაქვემდებარებაში მყოფი დაწესებულება — **გამგეობა/მერია,** რომლის სტრუქტურული ერთეულებიც (მაგ., საფინანსო სამსახური, ადმინისტრაციული სამსახური), საკრებულოსა და მერის/გამგებლის დავალებების შესასრულებლად იქმნება. ყოველ სტრუქტურულ ერთეულს ჰყავს საკუთარი ხელმძღვანელი, რომელიც წარმართავს სტრუქტურული ერთეულის საქმიანობას, გამგებელს/მერს წარუდგენს ერთეულის მიერ მომზადებულ საკითხებსა და რეკომენდაციებს და ასრულებს ორგანული კანონით განსაზღვრულ სხვა უფლებამოსილებებს. **სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი ანგარიშვალდებულია მერის წინაშე.**

თავად გამგებლის/მერის 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; **აღმასრულებელი 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%. საკრებულო გამებელს/მერს უნდობლობას უცხადებს სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედით, რაც იწვევს გამგებლის/მერის უფლებამოსილების შეწყვეტას. თუმცა კოდექსით დადგენილია შეზღუდვაც: 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, **საკრებულოს თავმჯდომარე, გამგებელი/მერი, გამგებლის/მერის მოადგილე, გამგეობის/მერიის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი და ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის რაიონის გამგებელი – ბრძანებას გამოსცემენ.**

2.5.3. პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა. საკრებულოს დათხოვნა და საქმიანობის შეჩერება, საკრებულოს და გამგებლის/მერის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა

მუნიციპალიტეტის საკრებულოს საქმიანობით ქვეყნის სუვერენიტეტის, ტერიტორიული 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 დროს. ასეთ შემთხვევაში, გადაწყვეტილებას უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის თაობაზე დადგენილებით იღებს საქართველოს მთავრობა.

საკრებულოს დათხოვნა, მისი საქმიანობის შეჩერება ან ვადამდე შეწყვეტა იწვევს საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებით, პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შემოღებას. 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 ვადამდე შეწყვეტა არ იწვევს გამგებლის/მერის უფლებამოსილების შეწყვეტასაც, პირდაპირ სახელმწიფო მმართველობას ახორციელებს გამგებელი/მერი, ხოლო, თუ საკრებულოს უფლებამოსილება ბიუ-

ჯეტის დადგენილ ვადაში დაუმტკიცებლობის მოტივით შეუწყდა და შესაბამისად, უფლებამოსილება შეწყვეტილი აქვს გამგებელსაც/მერსაც, ახალი გამგებლის/მერის არჩევამდე 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 ვადამდე შეწყვეტისას, 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, 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 გადაწყვეტილებას მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტის დამტკიცების თაობაზე.

მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შემოსულობებს მიეკუთვნება შემოსავლები, არაფინანსური აქტივები, ფინანსური აქტივები და ვალდებულებები. ბიუჯეტი შედგება საკუთარი და არასაკუთარი შემოსულობებისაგან. მუნიციპალიტეტს შეუძლია უფლებამოსილების ფარგლებში შეხედულებისამებრ გამოიყენოს საკუთარი შემოსულობები. არასაკუთარი შემოსულობები 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, რომელიც მიზნად ისახავს მუნიციპალიტეტების განსხვავებული ფინანსური შესაძლებლობების გათანაბრებას. **კაპიტალური ტრანსფერი** გამოიყოფა კაპიტალური პროექტის განსახორციელებლად. ეს არის სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკურ ან თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტებს შორის გაწეული დახმარება. კაპიტალური ტრანსფერის გამოყოფის საფუძველია მუნიციპალიტეტის დასაბუთებული მიმართვა ფინანსური დახმარების სახით კაპიტალური ტრანსფერის გამოყოფის შესახებ. **მიზნობრივი ტრანსფერი** გადაეცემა დელე-

გირებული უფლებამოსილების განხორციელების ფინანსური უზრუნველყოფის მიზნით. **სპეციალური ტრანსფერი** სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკისა და თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტიდან გამოეყოფა მუნიციპალიტეტს სტიქიური მოვლენების, ეკოლოგიური კატასტროფების, ეპიდემიის და სხვა სიტუაციების შედეგების ლიკვიდაციისათვის.

გარდა ზემოთ მოყვანილისა, **მთავრობის თანხმობით, მუნიციპალიტეტს შეუძლია სესხისა აღება და გრანტის მიღება.** სესხთან 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. მოცემულზე მეტი ოდენობით მუნიციპალიტეტს სესხის აღება შეუძლია მხოლოდ სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოსა და მის მიერ კონტროლირებადი საჯარო სამართლის იურიდიული პირისგან. ამასთან, დაუშვებელია მოთხოვნის უზრუნველყოფის საშუალებად მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების გამოყენება.

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 ქონებაა.

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 გადასასვლელები, 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 შეძენით, აგრეთვე ქონების ან/და შესრულებული სამუშაოს უსასყიდლოდ მიღებით.

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, მიღებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები და სხვა საჯარო ინფორმაცია.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის შემდეგ ფორმებს: ა) დასახლების საერთო კრება; ბ) პეტიცია; გ) სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო; დ) მუნიციპალიტეტის საკრებულოსა და საკრებულოს კომისიის სხდომებში მონაწილეობა; ე) მუნიციპალიტეტის გამგებლის/მერის და საკრებულოს წევრის მიერ გაწეული მუშაობის შესახებ ანგარიშების მოსმენა. გარდა ჩამოთვლილისა, მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილია, განსაზღვროს მოქალაქეთა მონაწილეობის სხვა ფორმები, რომლებიც კანონმდებლობას არ ეწინააღმდეგება.

დასახლების საერთო კრება შესაბამისი დასახლებისა და მუნიციპალიტეტისთვის მნიშვნელოვანი საკითხების ინიცირების, განხილვისა და გადაწყვეტის პროცესში ამომრჩევლის ქმედით ჩართულობას უზრუნველყოფს. საერთო კრება განიხილავს დასახლებისთვის მნიშვნელოვან სოციალურ და ეკონომიკურ საკითხებს, იღებს გადაწყვეტილებას პეტიციის წარდგენის შესახებ, გამგებლის/მერის ინიციატივით განიხილავს დასახლების საზღვრების დადგენის და შეცვლის საკითხებს და სხვ. მუნიციპალიტეტის ორგანოები ვალდებული არიან განიხილოს საერთო კრების გადაწყვეტილება და დასაბუთებული პასუხი აცნობონ საერთო კრების წევრებს ან რჩეულს, რომელსაც საკუთარი შემადგენლობიდან, მომდევნო საერთო კრების ჩატარებამდე ვადით ირჩევს თავად საერთო კრება.

მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა 1%-ს და საერთო კრებას უფლება აქვს, **პეტიციის სახით** წარადგინოს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტი, მოსამზადებელი ნორმატიული აქტის პროექტის ძირითადი პრინციპები ან კონკრეტული წინადადებები, ასევე, მუნიციპალიტეტისა თუ დასახლებისთვის საერთო მნიშვნელობის მქონე პრობლემიდან გამომდინარე საკითხების საკრებულოს სხდომაზე განხილვისა და გადაწყვეტის მოთხოვნა.

მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში ადგილობრივი საზოგადოების ჩართვის მიზანს ემსახურება **სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო** — მუნიციპალიტეტის გამგებლის/მერის სათათბირო ორგანო, რომელიც იკრიბება არანაკლებ 3 თვეში ერთხელ. საბჭოს შემადგენლობაში შედიან სამეწარმეო იურიდიული პირების, არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და მოსახლეობის წარმომადგენლები. გამგებელი/მერი მრჩეველთა საბჭოს განსახილველად წარუდგენს ბიუჯეტის პროექტს, სივრცითი დაგეგმარების დოკუმენტებს, ინფრასტრუქტურულ, სოციალურ პროექტებს და ა.შ.

მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და საკრებულოს კომისიების სხდომები საჯაროა, გარდა კანონით გათვალისწინებული გამონაკლისი შემთხვევებისა. შესაბამისად, ნებისმიერ პირს, ყოველგვარი წინასწარი გაფრთხილებისა და ნებართვის გარეშე შეუძლია დაესწროს საჯარო სხდომებს.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, **მუნიციპალიტეტის გამგებელი/მერი და საკრებულოს წევრი ვალდებულნი არიან, წელიწადში ერთხელ მაინც მოაწყონ საჯარო შეხვედრა ამომრჩევლებთან**, წარდგნენ 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, პრობლემა მოსახლეობის სამოქალაქო აქტივობის დაბალი დონეა, 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.[959] ბიუჯეტირების პროცესში მოსახლეობის ჩართულობის შესწავლისათვის 2011 წელს ჩატარდა კვლევა ქალაქ რუსთავშიც. კვლევამ აჩვენა, რომ ბიუჯეტირების პროცესში მოსახლეობა ძირითადად პასიური მსმენელის როლშია ჩართული, რაც არ შეიძლება მხოლოდ მის დაბალ მოტივაციასა და ინტერესს დავუკავშიროთ.[960]

,,ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში“ 2015 წლის 22 ივლისის ორგანული კანონით განხორციელებული ცვლილებებით დაიხვეწა მოსახლეობის თანამონაწილეობის ფორმები, თუმცა მხოლოდ სამართლებრივი მოწესრიგება ვერ უზრუნველყოფს მოსახლეობის ჩართულობის გაზრდას. ხელისუფლების ქმედითი ღონისძიებების გარეშე მაღალ დონეზე განსაზღვრული წესებიც კი შესაძლოა პრაქტიკაში გამოუსადეგარი გახდეს.

2.5.7. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობა

სახელმწიფო ზედამხედველობა აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების მიერ განხორციელებული საქმიანობაა, 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 საკრებულოს მიერ მიღებული აქტი ეწინააღმდეგება. უარყოფითი დასკვნის შემთხვევაში, საკრებულოს შეუძლია მოტივირებული წერილობითი უარი განაცხადოს მათ გათვალისწინებაზე. ასეთ დროს, კანონი ზედამხედველობის ორგანოს უფლებას აძლევს, აქტის გაუქმების მოთხოვნით სასამართლოს მიმართოს. გარდა აღნიშნულისა, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს აქტის მიღებამდე თავად შეუძლია სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანოსთვის კონსულტაციისთვის თხოვნით მიმართვა.

დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების ზედამხედველობისას, დარგობრივ ორგანოს შეუძლია, გამოითხოვოს დოკუმენტი თუ ინფორმაცია, გასცეს სარეკომენდაციო ინსტრუქცია, შეაჩეროს ან გააუქმოს მუნიციპალიტეტის ორგანოს თუ თანამდებობის პირის მიერ გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ან ჩაანაცვლოს ადგილობრივი თვითმმართველობა.[961]

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** განმახორციელებელი 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 გუბერნატორის უფლებამოსილება ხორციელდება.

სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოს უფლებამოსილებებში შედის 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. **სხვა მუნიციპალიტეტებისგან განსხვავებით, დედაქალაქში მოქმედებს თბილისის მთავრობა — კოლეგიური 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, თბილისის მთავრობის წევრის თანამდებობაზე დანიშვნაზე თანხმობის მიცემა და საკრებულოსთვის დამახასიათებელი სხვა ფუნქციები.

საკრებულოს გადაწყვეტილებათა აღსრულებას უზრუნველყოფს კოლეგიური აღმასრულებელი ორგანო — ქალაქ თბილისის მთავრობა, რომლის შემადგენლობაშიც შედიან: თბილისის მერი, მისი პირველი მოადგილე (ვიცე-მერი) და მოადგილეები, თბილისის მერიის სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელები და თბილისის რაიონების გამგებლები. 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.

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, მუნიციპალიტეტის საპატიო წოდებებისა და ჯილდოების მინიჭება 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.

დამატებითი საკითხავი

ნორმატიული აქტები

1. საქართველოს კონსტიტუციის VII[1] თავი
2. საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“

ლიტერატურა

1. მელქაძე ო., ეზუგბაია ზ., მუნიციპალური სამართალი, თბილისი, 2012, 8-17
2. დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, მეორე გამოცემა, თბილისი, 2014, 287-297
3. ლოლაძე ბ., ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიები ევროპულ კონსტიტუციებში, ჟურნ. „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“, №3, 2010, 163
4. ეზუგბაია ზ., მელქაძე ო., ზოგიერთი კომენტარი ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის ევროპულ კანონმდებლობაში იმპლემენტაციისათვის, ჟურნ. „ქართული სამართლის მიმოხილვა“, ტ.5, №1, 2002, 102
5. Pejanovic M., Local self-government: A Must for Democracy Civil and EU Integration, 2006
6. McBain H.L., The Doctrine of an Inherent Right of Local Self-Government, Columbia University, 1916

თავი XIV
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 თავისუფლებები**[962]**.** 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

ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების წარმოშობისა და განვითარების ისტორიის ანალიზის შედეგად შეიძლება ითქვას, რომ **ძირითადი უფლებების ისტორია, ფაქტობრივად, 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, რომ-

ლებიც 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 ივნისს 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 „უფლებათა ბილი“ (*Bill of Rights*). ინგლისის მეფე ჩარლზ მეორის 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“[963].

განსაკუთრებით აღსანიშნავია 1776 წლის 12 ივნისს 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“[964]. ბილი, მართალია, არც 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 შემადგენელი 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 დეკლარაციამ 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 გამოცდილებასა და საერთო-ეროვნულ 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"[965], 1921 წლის კონსტიტუციის „ყველაზე სრულყოფილ ნაწილს კი სწორედ ადამიანის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები წარმოადგენს"[966]. 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. აღნიშნული თვალსაზრისით, **ძირითადი უფლებები ინდივიდისათვის უფლებაა, ხოლო სახელმწიფოსთვის – ვალდებულება**“[967].

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, განახორციელოს ნებისმიერი სახის იურიდიული ხასიათის მოქმედება, გარდა იმ შეზღუდვებისა, რომლებიც კანონითაა დადგენილი.**[968]

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 გამოყენებულნი[969]. 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 საფუძვლებს;

დ) **ძირითადი უფლებები ქმნიან სამართლებრივ წესრიგს.** ისინი წარმოადგენენ პირის ინდივიდუალურ უფლებებს, მაგრამ, ამავე დროს, ქმნიან საზოგადოებაში არსებულ მართლწესრიგს. სწორედ ეს ფაქტი აძლევს სახელმწიფოს უფლებას, მართლწესრიგის დაცვის აუცილებლობით (სხვა ადამიან-

თა უფლებების დაცვის ინტერესი) ახსნას ძირითად უფლებებში ჩარევის ფაქტი. **ძირითადი უფლებები, როგორც სამართლის ნორმები, აყალიბებენ ღირებულებით წესრიგს, რომელიც სამართლის მთელ სისტემას მოიცავს.** ძირითადი უფლებების დაცვა შეუძლებელი იქნებოდა, რომ არ არსებობდეს უფლებათა საერთო წესრიგი, რომელიც საერთო საკონსტიტუციო წესრიგის გამოხატულებას წარმოადგენს[970];

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 ფორმა[971]. მაგრამ, თუ ძირითად უფლებებს განვიხილავთ მხოლოდ პირის ინდივიდუალურ უფლებებად და არა როგორც მართლწესრიგს, ძირითადი უფლებების დარღვევა არ გამოიწვევს არანაირ სამართლებრივ 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 საფუძვლით სასამართლოსათვის მიმართვა, იმ სოციალური უფლებების დარღვევასთან დაკავშირებით, რომლებიც კონსტიტუციაში პირდაპირ არ წერია. **ასეთ უფლებებს კონსტიტუციაში ნაგულისხმევ უფლებებსაც უწოდებენ[972].** საქართველოს კონსტიტუციის 42-ე მუხლის პირველი პუნქტი 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 ამოიწუროს[973].

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“[974]. ამასთან,

სახელმწიფო არ უარყოფს ადამიანისა და მოქალაქის სხვა საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებს, თავისუფლებებსა და გარანტიებს, რომლებიც კონსტიტუციაში არაა მოხსენიებული, მაგრამ თავისთავად გამომდინარეობს კონსტიტუციის პრინციპებიდან. ზოგიერთი სახელმწიფოსაგან განსხვავებით, რომლებიც შეიცავენ ძირითად უფლებებს პროგრამის, რეკომენდაციებისა და მიზნების მნიშვნელობით, საქართველოს კონსტიტუცია ძირითად უფლებებს სამართლებრივი სისტემის უმთავრეს შემადგენელ ნაწილად განიხილავს.[975]

საქართველოს კონსტიტუციაში მოცემული ადამიანის ძირითადი უფლებების უმრავლესობა, მართალია, არ წარმოადგენს აბსოლუტურ უფლებას, 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“[976], 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 მოვალეობები 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.“[977] ძირითადი უფლებები ილახება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ სახელმწიფო არღვევს კონსტიტუციით დადგენილი 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 მოქმედებასა და მისი დაცვის ვალდებულებას თავი აარიდოს 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, ადგილსამყოფლის 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 მთავარი მიზანი ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვაა. **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. ზოგიერთი 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, როგორითაც 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 სახ-ის შეზღუდვები.

ძირითადი უფლებების დაცვის სუბიექტი, ასევე, შეიძლება იყოს იურიდიული პირი. საქართველოს კონსტიტუციის 45-ე მუხლის მიხედვით, *„კონსტიტუციაში მითითებული ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, მათი შინაარსის გათ-ვალისწინებით, ვრცელდება აგრეთვე იურიდიულ პირებზე“.* კონსტიტუციის სიტყვებში — „მათი შინაარსის გათვალისწინებით“ — იგულისხმება, ძირითადი უფლებების სპეციფიკის გათვალისწინებით, მათი იურიდიულ პირებზე მატერი-ალურად გავრცელების შესაძლებლობა (მაგ., იურიდიულ პირებს არ შეიძლება გააჩნდეთ სიცოცხლის ძირითადი უფლება, რადგან სიცოცხლე ადამიანის თვისებაა, ხოლო იურიდიული პირის უფლებაუნარიანობა მის რეგისტრაციაზეა დამყარებული).

იურიდიული პირის სტატუსი განსაზღვრავს იურიდიული პირის ძირითადი უფლებებით აღჭურვის შესაძლებლობას. საქართველოს კანონმდებლობით, იუ-რიდიული პირი შეიძლება დაფუძნებულ იქნეს კერძო ან საჯარო სამართლის სფეროში, შესაბამისად, **არსებობს კერძო სამართლისა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირები.** ძირითადი უფლებების მოქმედება მათზე სხვადასხვაგვარ-ად ხორციელდება.

ზოგადად, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებზე არ ვრცელდება ძი-რითადი უფლებები, რადგან ისინი ფუძნდებიან, როგორც „საკანონმდებლო და მმართველობითი ორგანოებისაგან განცალკევებული ორგანიზაციები, რომ-ლებიც სახელმწიფო კონტროლით ახორციელებენ პოლიტიკურ, სახ-ელმწიფოებრივ, სოციალურ, საგანმანათლებლო, კულტურულ და სხვა საჯარო საქმიანობას“[978]. **საჯარო სამართლის იურიდიული პირები დამოუკიდებლად, სახელმწიფოსაგან განცალკევებით ახორციელებენ სახელმწიფოს საჯაროსამართლებრივ ფუნქციებს.** ეს უფლებები მათ სახელმწიფოსგან აქვთ გადაცემული და სამართლებრივ ურთიერთობაში „სახელმწიფოს სახელით“ გამოდიან. ძირითადი უფლებების დარღვევის შემთხვევაში ისინი ხდებიან ძი-

რითადი 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) საგანმანათლებო 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 არ ახორციელებენ საჯაროსამართლებრივ 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 მისი ეტიმოლოგიური მნიშვნელობა პირდაპირ მიანიშნებს ამ უფლების სუბიექტებზე: თუ ძირითადი უფლება ყველა ადამიანს შეეხება, კონსტიტუციის ნორმა იყენებს ტერ-

მინებს: „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 მიღებისა (მუხლი 28) და ნებისმიერი სახელმწიფო თანამდებობის დაკავების უფლება (მუხლი 29). უცხოელად მიიჩნევა პირი, რომელიც არ არის საქართველოს მოქალაქე და მოქალაქეობის არმქონე პირი (აპატრიდი), ხოლო მოქალაქეობის არმქონეა პირი, რომელსაც არცერთი სახელმწიფო მიიჩნევს თავის მოქალაქედ, საკუთარი კანონმდებლობის შესაბამისად. როგორც წესი, ორმაგი მოქალაქეები (ბიპატრიდები), 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[979].

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 უფლებებად[980].

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 შეზღუდვისა და პრივილეგიის ადამიანთა რომელიმე ჯგუფისათვის დაწესება და უზრუნველყოს არსებითად თანასწორთა მიმართ თანაბარი მოპყრობა;

გ) **საპროცესო უფლებების** ჯგუფს შეგვიძლია მივაკუთვნოთ ძირითადი პროცესუალური უფლებები, მაგ., სამართლიანი სასამართლოს უფლება.

ე) ძირითადი უფლებების დაყოფა მათი შინაარსის მიხედვით

ძირითადი უფლებების კლასიფიკაციის ყველაზე გავრცელებულ მეთოდს წარმოადგენს მათი დაჯგუფება შინაარსის, ფუნქციური დანიშნულების მიხედვით, რასაც საფუძველი ელინეკმა ჩაუყარა[981]. შინაარსის მიხედვით, ძირითადი უფლებები იყოფა შემდეგ სახეებად:

ა) ნეგატიურ-დამცავი ძირითადი უფლებები (*status negativus*) — აღნიშნულ ჯგუფში იგულისხმება თავისუფლების ძირითადი უფლებები, რომლებიც სახელმწიფოს უკრძალავენ 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, არა მხოლოდ 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-აღმჭურველი 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 უზრუნველმყოფ უფლებებს[982]. 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 ვადლებულია დაიცვას 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 თანაზომიერება[983].

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.**[984]

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 იყოს.

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: არა მხოლოდ თავი შეეკავებინა ძირითად უფლებებში ჩარევისაგან, არამედ საკონსტიტუციო მექანიზმებით თავად უზრუნველეყო 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“[985].

დიდი ხნის მანძილზე ადამიანის უფლებების დაცვის ფუნქციას საერთო სასამართლოების სისტემა ასრულებდა და ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვა სასამართლოს მეშვეობით ყველაზე ეფექტურ მექანიზმად იყო აღიარებული[986]. მე-20 საუკუნის დასაწყისში აქტუალური გახდა კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვის აუცილებლობის საკითხი. ასეთ მექანიზმად მოიაზრებოდა სპეციალიზებული სასამართლო დაწესებულება, რომელიც უპირატესად ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვას განახორციელებდა. ამ ფუნქციის შესასრულებლად შეიქმნა საკონსტიტუციო სასამართლო[987].

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". „საქართველოს 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 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 28 ივნისის გადაწყვეტილება, სადაც სასამართლომ იმსჯელა უცხო ქვეყნის მოქალაქეებისა და მოქალაქეობის არმქონე პირების საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის მიმართვის უფლებაზე და არაკონსტიტუციურად ცნო „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ" ორგანული კანონის ის ნორმა, რომელიც სასამართლოსადმი მიმართვის შესაძლებლობას უზღუდავდა საქართველოს მოქალაქეობის არმქონე პირებსა და უცხოელებს, ასევე, საქართველოს ფარგლებს გარეთ რეგისტრირებულ იურიდიულ პირებს[988]. საკონსტიტუციო სასამართლომ, იხელმძღვანელა რა კონსტიტუციის 42-ე მუხლით, რომელიც უზრუნველყოფს ყველა ადამიანის მიერ სასამართლოსადმი მიმართვის შესაძლებლობას, აღნიშნა, რომ „საქართველოს კონსტიტუციის მიზანი — დაიცვას 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"[989].

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 საშუალებაა[990].

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. სამართალწარმოებაში 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 უფლებებს[991]. 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 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 მიღებიდან 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 საკონსტიტუციო რანგშია აყვანილი 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“[992].** აღნიშნული უფლება-

მოსილება, აგრეთვე, განსაზღვრულია „სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 21-ე მუხლის „ი“ პუნქტით. აღნიშნულ ნორმასთან მიმართებით საყურადღებოა ორი მნიშვნელოვანი გარემოება: *ა) სახალხო დამცველი უფლებამოსილია კონსტიტუციური სარჩელით მიმართოს საკონსტიტუციო სასამართლოს არა მხოლოდ 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 ნორმატიული აქტის საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავით განსაზღვრულ ადამიანის ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებთან შესაბამისობის დადგენის მიზნით. მან უნდა მიუთითოს, თუ კონკრეტულად რაში გამოიხატება ნორმის არაკონსტიტუციურობა და არ არის საჭირო ადამიანის უფლებების დარღვევის კონკრეტული ფაქტების მოხმობა.[993] ამასთან, სახალხო დამცველის სახელზე წარდგენილი განცხადებისა და საჩივრის ანონიმურობა უნდა იყოს უზრუნველყოფილი. **სახალხო დამცველი უფლებამოსილია შეასრულოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მეგობრის ფუნქცია[994].** 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.[995] ამ მიზნით სახალხო დამცველი აღჭურვილია უფლებამოსილებით, დაკავებულთა, დაპატიმრებულთა და სხვაგვარად თავისუფლებაშეზღუდულ 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 წარუდგენს 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.**[996] აღნიშნულის გარდა, დავის გადაწყვეტის აღნიშნული გზა ფინანსურად უფრო ხელმისაწვდომია, იწვევს სასამართლო სისტემის განტვირთვას და გამოირჩევა მარტივი პროცედურით, რაც განაპირობებს კიდეც 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 მოდავეთა დახმარებას, რათა ისინი თვითონვე მივიდნენ არსებული უთანხმოების რაციონალურ გადაწყვეტამდე"[997]**.** მედიაციის მიზანს მოლაპარაკების 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, როგორიცაა 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 ვალდებულნი 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, ნასამართლევ პირებს და სხვ. მოქმედებს შესაბამისი პროფესიული განათლებისა და სამუშაო 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 არა მხოლოდ 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.[998] 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 გამომცემ ადმინისტრაციულ ორგანოს, თუ იქ არსებობს აქტის გამომცემ პირზე ზემდგომი თანამდებობის პირი. თუ აქტი გამოცემულია ადმინისტრაციული ორგანოს ზემდგომი თანამდებობის პირის მიერ, ადმინისტრაციული საჩივარი წარედგინება ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოს. ადმინისტრაციულ ორგანოში გასაჩივრებას ექვემდებარება არა მხოლოდ 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 განახორციელოს, თუმცა მას, ამავე დროს, შეუძლია, გააფართოოს 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 გამოიცემა ინდივიდუალური 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 გაზრდა[999].

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 დაინტერესებული 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 წარმოებაშია საქმე დავაზე იმავე მხარეებს შორის, იმავე საგანზე და იმავე საფუძვლით; არსებობს ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება იმავე საკითხზე; გასულია კანონმდებლობით გასაჩივრებისთვის განსაზღვრული ვადა, საჩივარი შეტანილია არაუფლებამოსული პირის მიერ და სხვ.[1000]

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.

დამატებითი საკითხავი

ნორმატიული აქტები

1. საქართველოს კონსტიტუციის II თავი
2. ადამიანის უფლებათა და ძირითად უფლებათა დაცვლის ევროპული კონვენცია
2. საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“

ლიტერატურა

1. იზორია ლ., კორკელია კ., კუბლაშვილი კ., ხუბუა გ., საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარები, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, თბილისი, 2005, 5-20
2. საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, თავი მეორე, საქართველოს მოქალაქეობა, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, თბილისი, 2013, 7-30
3. კუბლაშვილი კ., ადამიანის ძირითადი უფლებები, თბილისი, 2010, 1-54, 69-85

თავი XV
სახალხო დამცველი

1. ზოგადად ომბუდსმენის შესახებ

ომბუდმენის, როგორც შიდასახელმწიფოებრივ სივრცეში ინტეგრირებული საჯაროსამართლებრივი ინსტიტუციის, დასახელება განსხვავდება სახელმწიფოთა მიხედვით. გარკვეული ნაწილი იყენებს ტერმინ „ომბუდსმენს“ ან მის შესაბამის სახელმწიფო ენაზე თარგმნილ ვერსიას.

ზოგადად, სიტყვა "umboð" ("ombud") ნიშნავს მინდობილობას, წარმომადგენლობას ძველ სკანდინავიურ ენაზე.[1001] ომბუდსმენის პირველი დამოუკიდებელი ინსტიტუცია 1809 წელს[1002] შვედეთში დაარსდა.[1003] მე-20 საუკუნის 60-იანი წლებიდან ომბუდსმენის ინსტიტუტი, ეტაპობრივად, მთელ მსოფლიოში ვრცელდება, მათ შორის, უპირველესად, პოსტტოტალიტარულ და პოსტკომუნისტურ ქვეყნებში, რომლებიც, საკუთარი წარსულიდან გამომდინარე, ადამიანის უფლებებისადმი განსაკუთრებით მგრძნობიარენი არიან. აქტუალური მონაცემებით, ევროპის საბჭოს 47 წევრი-სახელმწიფოდან 45-ში და ევროპული კავშირის 28 წევრი-სახელმწიფოდან 25-ში ეროვნულ ან მინიმუმ რეგიონულ დონეზე მოქმედებს ომბუდსმენის ინსტიტუტი. მსოფლიოს მასშტაბით, ომბუდსმენი, როგორც ასეთი, უფლებამოსილებებს ამ ეტაპზე დაახლოებით 75-მდე სახელმწიფოში ახორციელებს.[1004]

ომბუდსმენის არაერთი სახეობა არსებობს. **უფლებამოსილებების მიხედვით შესაძლოა სამი მოდელი გამოიყოს: ძირითადი ანუ კლასიკური მოდელი** (კომპეტენციათა მინიმალური სპექტრი, რომელიც რეკომენდაციების გაცემისა და პარლამენტისადმი ანგარიშგების ვალდებულებას მოიაზრებს); **სამართლებრივ სახელმწიფოზე ორიენტირებული მოდელი** (ზოგადად, მთელი შიდასახელმწიფოებრივი მართლწესრიგის დაცვის მიზნით შექმნილი ინსტიტუცია); **ადამიანის ძირითად უფლებებზე ორიენტირებული მოდელი** (ომბუდსმენი ადამიანის უფლებების უზრუნველმყოფი განსაკუთრებული ფუნქციებით).

ინსტიტუციური მანდატის (ინსტიტუციური პლატფორმის) მიხედვით გამოიყოფა ომბუდსმენის სამი მოდელი:[1005] **საკანონმდებლო მოდელი (კლასიკური მოდელი)** მოიცავს ომბუდსმენის ინსტიტუციებს, რომლებიც ლეგიტიმაციას იძენენ საკანონმდებლო ორგანოსგან და ანგარიშვალდებულნი არიან მხოლოდ მის წინაშე; **აღმასრულებელ ხელისუფლებას მიკუთვნებული მოდელი (ჰიბრიდული მოდელი)** აერთიანებს ომბუდმენის ინსტიტუციებს, რომლებიც ფუნქციონირებენ აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლის სტატუსით ან იქმნებიან აღმასრულებელი ხელისუფლების სამართლებრივი აქტების საფუძველზე და განეკუთვნებიან მხოლოდ და მხოლოდ აღმასრულებელ ხელისუფლებას; **სპეციალიზებული ომბუდსმენის მოდელი (ჰიბრიდული მოდელი)** აერთიანებს ომბუდსმენის ინსტიტუციებს, რომლებიც იქმნებიან კონკრეტული სფეროებისა და სპეციალიზაციის მიხედვით. მაგ., ომბუდსმენი საგადასახადო სფეროში, ომბუდსმენი პერსონალურ მონაცემთა დაცვის საკითხებში, ომბუდსმენი თავდაცვის სფეროში და სხვ. სპეციალიზებული საომბუდსმენო

დაწესებულებები შეიძლება განეკუთვნებოდნენ როგორც აღმასრულებელ, ასევე, საკანონმდებლო ხელისუფლებას.

2. საქართველოს სახალხო დამცველი
2.1. საქართველოს სახალხო დამცველის სტატუსი

ქართულ სამართლებრივ სივრცეში ომბუდსმენის ფენომენის დამკვიდრებაც სსრკ-ის დაშლას, საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის ხელახლა მოპოვებასა და შემდგომი პოლიტიკურ-სამართლებრივი ტრანზიციის ფაზას უკავშირდება. 1995 წლის კონსტიტუციამ ქართული სამართლის ისტორიაში პირველად გაითვალისწინა ომბუდსმენის თანამდებობა და მოასწერიგა მისი ქართული ანალოგის, ანუ საქართველოს სახალხო დამცველის სამართლებრივი სტატუსი.

ომბუდსმენთა უმრავლესობის სტატუსი განისაზღვრება კონსტიტუციით. სწორედ ამ კრიტერიუმის გათვალისწინებით, საქართველოს სახალხო დამცველი საკონსტიტუციო ორგანოს წარმოადგენს[1006]. საქართველოს სახალხო დამცველის სტატუსი წესრიგდება, აგრეთვე, „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით.

საქართველოს კონსტიტუციის 43-ე მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტების შესაბამისად, **„საქართველოს ტერიტორიაზე ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვას ზედამხედველობას უწევს საქართველოს სახალხო დამცველი, რომელსაც 5 წლის ვადით სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს საქართველოს პარლამენტი. სახალხო დამცველი უფლებამოსილია გამოავლინოს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევის ფაქტები, შეატყობინოს ამის შესახებ შესაბამის ორგანოებსა და პირებს. სახალხო დამცველის საქმიანობისათვის დაბრკოლებათა შექმნა ისჯება კანონით“.**

საკუთარი უფლებამოსილებების ტიპოლოგიური თავისებურებების მიხედვით, **საქართველოს სახალხო დამცველი ქმნის ადამიანის ძირითად უფლებებზე ორიენტირებულ მოდელს, რომელიც წარმოადგენს დამოუკიდებელ, უშუალოდ მხოლოდ უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოსადმი (საქართველოს პარლამენტი) ანგარიშვალდებულ საკონსტიტუციო ორგანოს და არ განეკუთვნება ხელისუფლების არც ერთ შტოს.**[1007]

2.2. სახალხო დამცველის თანამდებობაზე არჩევა და მისი დამოუკიდებლობის გარანტიები

საქართველოს სახალხო დამცველად აირჩევა საქართველოს მოქალაქე, რომელსაც სრული შემადგენლობის უმრავლესობით და 5 წლის ვადით ირჩევს საქართველოს პარლამენტი.[1008] **კანდიდატურის წარდგენის უფლება აქვს საპარლამენტო ფრაქციას და პარლამენტის წევრთა სულ ცოტა ექვსკაციან ჯგუფს, რომლებიც არ განეკუთვნებიან არცერთ ფრაქციას. ერთი და იგივე პირი საქართველოს სახალხო დამცველის თანამდებობაზე შეიძლება აირჩეს ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ.**

ქართული კანონმდებლობა არ აკონკრეტებს სახალხო დამცველის თანამდებობის დასაკავებლად აუცილებელ თანამდებობრივ წინაპირობებს, როგორიცაა მაგ., უმაღლესი განათლების ფლობა რომელიმე სპეციალიზაციით ან ადამიანის უფლებების სფეროში პროფესიული გამოცდილების არსებობა. ამ საკითხს მხედველობაში იღებს თავად უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანო სახალხო დამცველთა კანდიდატების წარდგენისას და ზოგადად, სახალხო დამცველის არჩევის პროცედურის მიმდინარეობისას.

„საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ" ორგანული კანონის მე-4 მუხლის 1-ლი და მე-2 პუნქტების შესაბამისად, **საქართველოს სახალხო დამცველი დამოუკიდებელია და ხელმძღვანელობს საქართველოს კონსტიტუციით, საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებითა და შეთანხმებებით, საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებული პრინციპებითა და ნორმებით, ამ კანონითა და სხვა საკანონმდებლო აქტებით. საქართველოს სახალხო დამცველზე ნებისმიერი ზემოქმედება ან მის საქმიანობაში ჩარევა დაუშვებელია და ისჯება კანონით.**

„საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონის მე-5 და მე-8 მუხლები განსაზღვრავენ სახალხო დამცველის იმუნიტეტს, ინდემნიტეტსა და მისი თანამდებობრივი შეუთავსებლობის საკითხებს. **საქართველოს სახალხო დამცველის დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის მიზნით სახელმწიფო ვალდებულია შეუქმნას მას მოღვაწეობისა და ცხოვრების სათანადო პირობები. საქართველოს სახალხო დამცველი ხელშეუხებელია. დაუშვებელია მისი სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა, დაკავება ან დაპატიმრება, მისი ბინის, მანქანის, სამუშაო ადგილის ან პირადი გაჩხრეკა საქართველოს პარლამენტის თანხმობის გარეშე. გამონაკლისია დანაშაულზე წასწრების შემთხვევა, რაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს საქართველოს პარლამენტს. თუ იგი არ მისცემს თანხმობას, დაკავებული ან დაპატიმრებული საქართველოს სახალხო დამცველი დაუყოვნებლივ უნდა განთავისუფლდეს.**

საქართველოს სახალხო დამცველს უფლება აქვს არ მისცეს ჩვენება იმ ფაქტის გამო, რომელიც მას გაანდეს, როგორც საქართველოს სახალხო დამცველს. ეს უფლება მას უნარჩუნდება უფლებამოსილების შეწყვეტის შემდეგაც. არ შეიძლება სახალხო დამცველისათვის განკუთვნილი წერილობითი მასალის დაყადაღება. საქართველოს სახალხო დამცველი პასუხისგებაში არ მიეცემა თავისი მოვალეობის შესრულებისას გამოთქმული აზრებისა და შეხედულებებისათვის.

საქართველოს სახალხო დამცველის თანამდებობა შეუთავსებელია სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრობასთან, სახელმწიფო სამსახურში ნებისმიერ თანამდებობასთან და ანაზღაურებად საქმიანობასთან, გარდა სამეცნიერო, პედაგოგიური და სახელოვნებო მოღვაწეობისა. არ შეიძლება საქართველოს სახალხო დამცველი იყოს პოლიტიკური პარტიის წევრი ან მონაწილეობდეს პოლიტიკურ საქმიანობაში. გამონაკლისია შემთხვევა,

როდესაც საქართველოს სახალხო დამცველს კანონის ან სხვა ნორმატიული აქტის საფუძველზე თანამდებობრივად ევალება სხვა თანამდებობის შეთავსება.

ყველა სახელმწიფო ხელისუფლების და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო, თანამდებობის თუ იურიდიული პირი ვალდებულია ყოველმხრივ დაეხმაროს საქართველოს სახალხო დამცველს, დაუყოვნებლივ წარუდგინოს მასალები, საბუთები და სხვა ინფორმაცია, რომელიც ესაჭიროება საქართველოს სახალხო დამცველს თავისი უფლებამოსილებების განსახორციელებლად. შემოწმების პროცესში ან სახალხო დამცველის მოთხოვნის საფუძველზე, თანამდებობის პირები და შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოები ვალდებულნი არიან წარუდგინონ სახალხო დამცველს ახსნა-განმარტებები გამოსაკვლევ საკითხზე. ნებისმიერი მასალა, ინფორმაცია და ახსნა-განმარტება სახალხო დამცველს უნდა გადაეცეს მოთხოვნის მიღებისთანავე. წერილობითი მიმართვის შემთხვევაში – 10 დღის ვადაში.

„საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ ორგანული კანონით განსაზღვრული მოვალეობების შეუსრულებლობა ან სახალხო დამცველის საქმიანობისადმი ნებისმიერი ფორმით დაბრკოლებების შექმნა ისჯება კანონით, აისახება სახალხო დამცველის ანგარიშში და ხდება საქართველოს პარლამენტის განსაკუთრებული მსჯელობის საგანი.

2.3. საქართველოს სახალხო დამცველის უფლებამოსილებები და მისი აპარატის სტრუქტურა

საქართველოს სახალხო დამცველის კონტროლის მასშტაბი მოიცავს მხოლოდ ადამიანის ძირითად უფლებებს. ძირითად უფლებებში იგულისხმება საქართველოს კონსტიტუციითა და კანონით დადგენილი უფლებები და თავისუფლებები, აგრეთვე, იმ საერთაშორისო ხელშეკრულებათა და შეთანხმებებით დადგენილი უფლებები და თავისუფლებები, რომელთა მონაწილეც არის საქართველო.[1009] კონტროლის მასშტაბში იგულისხმება ის სამართლებრივი საფუძვლები, რომლის ფარგლებში და რომელზე დაყრდნობითაც სახალხო დამცველი იძენს სამართლებრივ ლეგიტიმაციას და ახორციელებს საკუთარ, ადამიანის უფლებათა დაცვით ფუნქციებს.

ზოგადად, ომბუდსმენთა კონტროლის სფერო არის სახელმწიფო ხელისუფლება. არსებითად იმავე პრინციპს ითავისებს საქართველოს სახალხო დამცველიც, რომლის კონტროლის სფეროს სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობა წარმოადგენს:[1010] სახალხო დამცველის უფლებამოსილებები ვრცელდება სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა, საჯარო დაწესებულებათა და თანამდებობის პირთა საქმიანობაზე. საკანონმდებლო ხელისუფლება, კლასიკური გაგებით, არ განეკუთვნება ომბუდსმენთა კონტროლის სფეროს. მხოლოდ ევროპული კავშირის ომბუდსმენი არის უფლებამოსილი განახორციელოს კონტროლი ევროკავშირის ინსტიტუციებზე, მათ შორის სამართალშემოქმედების სფეროშიც.[1011]

„საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ ორგანული კანონის მე-12 მუხლის შესაბამისად, **„სახალხო დამცველი დამოუკიდებლად ამოწმებს ადამიანთა უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობას, ასევე, მათი დარღვევის ფაქტებს როგორც მიღებული განცხადებისა და საჩივრის საფუძველზე, ისე საკუთარი ინიციატივით“.** ამავე ორგანული კანონის მე-13 მუხლის შესაბამისად, **საქართველოს სახალხო დამცველისადმი საჩივრის/განცხადების მიმართვის უფლების მქონე პირთა წრე მოიცავს საქართველოს მოქალაქეებს, უცხო ქვეყნის მოქალაქეებსა და მოქალაქეობის არმქონე პირებს, აგრეთვე, კერძო სამართლის იურიდიულ პირებს, პოლიტიკურ და რელიგიურ გაერთიანებებს.** განცხადება და საჩივარი არ იბეგრება სახელმწიფო გადასახადით. საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ დაინტერესებული პირისათვის გაწეული სამსახური უფასოა. განცხადებისა და საჩივრის მიღების შემდეგ საქართველოს სახალხო დამცველი დამოუკიდებლად იღებს გადაწყვეტილებას შემოწმების დაწყების თაობაზე.

განცხადებას ან საჩივარს სახალხო დამცველი განიხილავს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ განმცხადებელი ან მოსარჩელე სადავოდ ხდის: საჯარო დაწესებულების გადაწყვეტილებას; სასამართლო განხილვის პროცესში საქართველოს კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებებისა და თავისუფლებების შელახვას ან დარღვევას; დაკავებული, დაპატიმრებული ან სხვაგვარად თავისუფლებაშეზღუდული პირისთვის კანონმდებლობით უზრუნველყოფილი უფლებების დარღვევას; ნორმატიული აქტების საქართველოს კონსტიტუციასთან შესაბამისობას; რეფერენდუმისა და არჩევნების მომწესრიგებელი ნორმების და ამ ნორმების საფუძველზე ჩატარებული ან ჩასატარებელი არჩევნების (რეფერენდუმის) კონსტიტუციურობას. სახალხო დამცველის მიერ განცხადების ან საჩივრის განხილვა არ აბრკოლებს ანალოგიური განცხადების ან საჩივრის განხილვას შესაბამის საერთაშორისო ორგანიზაციაში.

განცხადების/საჩივრის განხილვის შედეგად დისკრიმინაციის ფაქტის დადასტურების შემთხვევაში, საქმის გარემოებების გათვალისწინებით, საქართველოს სახალხო დამცველი გამოსცემს რეკომენდაციას, რომლითაც დისკრიმინაციული ქმედების განმახორციელებელ პირს, სახელმწიფო ხელისუფლების ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს სთავაზობს შესაბამისი ღონისძიებების განხორციელებას, დისკრიმინაციის აღმოსაფხვრელად და მის შედეგად დარღვეული თანასწორობის აღსადგენად.

სახალხო დამცველის უფლებამოსილებებს აკონკრეტებს „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-3 თავი. საკუთარი საკონსტიტუციო და საკანონმდებლო მანდატის ფარგლებში საქართველოს სახალხო დამცველი:

- ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის სახელმწიფოებრივი გარანტიების უზრუნველყოფის მიზნით ზედამხედველობას უწევს სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა, საჯარო დაწესებულებათა და თანამდებობის პირთა მხრიდან საქართველოს ტერიტორიის ფარგლებსა და მის იურისდიქციაში მყოფი

ყველა პირისთვის სახელმწიფოს მიერ აღიარებულ უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვასა და პატივისცემას;

- ავლენს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევის ფაქტებს და ხელს უწყობს დარღვეული უფლებებისა და თავისუფლებების აღდგენას;
- დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრისა და თანასწორობის უზრუნველსაყოფად დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ საქართველოს კანონით დადგენილი წესით ზედამხედველობას უწევს ადმინისტრაციული, სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების, საჯარო დაწესებულებებისა და თანამდებობის პირების, აგრეთვე ფიზიკური და იურიდიული პირების საქმიანობას, ავლენს პირდაპირი დისკრიმინაციის და ირიბი დისკრიმინაციის ფაქტებს და ახორციელებს ღონისძიებებს დისკრიმინაციის შედეგების აღმოსაფხვრელად;
- ასრულებს გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის წამებისა და სხვა სასტიკი, არაადამიანური ან დამამცირებელი მოპყრობის ან სასჯელის წინააღმდეგ კონვენციის ფაკულტატური ოქმით გათვალისწინებული პრევენციის ეროვნული მექანიზმის ფუნქციებს;
- უფლება აქვს, შემოწმების ჩატარებისას: დაუბრკოლებლად შევიდეს სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ნებისმიერ ორგანოში, საწარმოში, ორგანიზაციასა და დაწესებულებაში, მათ შორის, სამხედრო ქვედანაყოფში, პატიმრობისა და თავისუფლების აღკვეთის დაწესებულებებში, დაკავების და თავისუფლების შეზღუდვის სხვა ადგილებში; ნებისმიერ თანამდებობის პირს, მოხელეს, მასთან გათანაბრებულ პირს მოსთხოვოს და მიიღოს წერილობითი ახსნა-განმარტება გამოსაკვლევ საკითხებზე; გაეცნოს სისხლის სამართლის, სამოქალაქო და ადმინისტრაციულ საქმეებს, რომლებზე მიღებული გადაწყვეტილებებიც კანონიერ ძალაშია შესული და ა.შ.;
- ასრულებს გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის წამებისა და სხვა სასტიკი, არაადამიანური ან დამამცირებელი მოპყრობის ან სასჯელის წინააღმდეგ კონვენციის ფაკულტატური ოქმით გათვალისწინებული პრევენციის ეროვნული მექანიზმის ფუნქციებს. საქართველოს სახალხო დამცველი ან სპეციალური პრევენციული ჯგუფის წევრი ამოწმებს დაკავების, წინასწარი პატიმრობისა და თავისუფლების შეზღუდვის სხვა ადგილებში, აგრეთვე ფსიქიატრიულ დაწესებულებებში, მოხუცთა თავშესაფრებსა და ბავშვთა სახლებში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობას. პირადად ხვდება და ესაუბრება დაკავებულებს, პატიმრობაში მყოფთ და მსჯავრდებულებს (ზოგადად, პატიმრობისა და თავისუფლების აღკვეთის დაწესებულებებში, დაკავების და თავისუფლების შეზღუდვის სხვა ადგილებში მყოფ პირთა მიერ საქართველოს სახალხო დამცველისათვის გაგზავნილი განცხადებები, საჩივრები და წერილები კონფიდენციალურია. მათი

გახსნა და ცენზურა აკრძალულია; ისინი დაუყოვნებლივ უნდა გადაეცეს საქართველოს სახალხო დამცველს);

- ცალკეულ შემთხვევებში ასრულებს სასამართლოს მეგობრის (*Amicus Curiae*) ფუნქციას საერთო სასამართლოებსა და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში და ა.შ.

შემოწმების შედეგების მიხედვით, საქართველოს სახალხო დამცველი უფლებამოსილია:

- საქართველოს კანონმდებლობასთან და კანონპროექტებთან დაკავშირებით წინადადებები, შენიშვნები და რეკომენდაციები წარუდგინოს საქართველოს პარლამენტს ან სხვა შესაბამის ორგანოს;
- წინადადებით მიმართოს შესაბამის საგამოძიებო ორგანოებს გამოძიების ან/და სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების მოთხოვნით, თუ საქმის განხილვის შედეგად მივა დასკვნამდე, რომ არსებობს დანაშაულის ნიშნები;
- შეიტანოს წინადადებები იმ პირთა დისციპლინური ან ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის შესახებ, რომელთა მოქმედებამაც გამოიწვია ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევა;
- მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებს აცნობოს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევასთან დაკავშირებით ჩატარებული შემოწმების შედეგები; მიღებული გადაწყვეტილებები შეიტანოს ყოველწლიურ და სპეციალურ ანგარიშებში;
- განსაკუთრებულ შემთხვევაში უფლებამოსილია მიმართოს საქართველოს პარლამენტს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევის ფაქტთან დაკავშირებით დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნისა და პარლამენტის მიერ საკითხის განხილვის მოთხოვნით.
- საქართველოს პარლამენტს წელიწადში ერთხელ, კალენდარული წლის მარტში წარუდგენს ანგარიშს ქვეყანაში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შემდეგ სახალხო დამცველი საქართველოში, საკუთარი მნიშვნელობის გათვალისწინებით, მეორე დამოუკიდებელი კონსტიტუციური ორგანოა, რომელიც ფლობს არსებით ფუნქციებს ადამიანის ძირითადი უფლებების დაცვის სფეროში. სახალხო დამცველი საკონსტიტუციო სასამართლოს წინაშე სასარჩელო უფლებამოსილებითაც (არსობრივად -აბსტრაქტული კონტროლის ფარგლებში) სარგებლობს, კერძოდ, უფლებამოსილია მიმართოს საკონსტიტუციო სასამართლოს კონსტიტუციური სარჩელით რეფერენდუმისა და არჩევნების მომწესრიგებელი ნორმების და ამ ნორმების საფუძველზე ჩატარებული ან ჩასატარებელი არჩევნების (რეფერენდუმის) კონსტიტუციურობასთან დაკავშირებით, ან თუ ნორმატიული აქტით ან მისი ცალკეული ნორმებით დარღვეულია საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავში აღიარებული ადამიანის უფლებანი და თავისუფლებანი. სახალხო დამცველის ამ ტიპის (სასარჩელო უფლებამოსილება საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავში აღიარებული ადამიანის უფლებების დარღვევის საკითხთან და-

კავშირებით) სასარჩელო უფლებამოსილება ქმნის ინდივიდუალური საკონსტიტუციო სარჩელის ერთ-ერთ სახეობას — *Actio Popularis*.

ზოგადად, საქართველოს სახალხო დამცველი, როგორც საკონსტიტუციო ორგანო, ერთგვარად ავსებს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ფუნქციებს ადამიანის უფლებების სფეროში და წარმოადგენს ერთგვარ დამატებით რგოლს ადამიანის უფლებების რეალიზაციის უზრუნველმყოფი მექანიზმების ეროვნულ სამართლებრივ სისტემაში. კერძოდ, მაშინ, როდესაც ადამიანის უფლებების რეალიზაციას საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, საკუთარი უფლებამოსილებების შესაბამისად, სამართალწარმოების (და სამართალშემოქმედების) გზით უზრუნველყოფს, საქართველოს სახალხო დამცველი წარმოადგენს ინსტიტუციას, რომელიც სასამართლო ხელისუფლების მიღმა ფუნქციონირებს და ადამიანის უფლებების სფეროში არსებულ პრობლემებს დამოუკიდებლად, საკუთარი ინიციატივითაც განიხილავს.მიუხედავად იმისა, რომ სახალხო დამცველის გადაწყვეტილებები არსებითად რეკომენდაციული ხასიათისაა, მისი როლი ადამიანის უფლებების დაცვის სფეროში ძალიან დიდია.

საქართველოს სახალხო დამცველს ჰყავს პირველი მოადგილე და მოადგილეები. სახალხო დამცველის სტრუქტურა მოიცავს აპარატს, რომელსაც ხელმძღვანელობს სახალხო დამცველის პირველი მოადგილე. საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატთან შეიძლება შეიქმნას სპეციალიზებული ცენტრები, რომელთა სტრუქტურას, ორგანიზებას, საქმიანობის მიმართულებებს, მუშაობის წესს და სხვა საკითხებს განსაზღვრავს საქართველოს სახალხო დამცველი (მაგ., ამ ეტაპზე, განსაკუთრებულ ფუნქციებს ფლობს ბავშვის უფლებების ცენტრი და ტოლერანტობის ცენტრი). თავის მხრივ, აპარატი შედგება რამდენიმე დეპარტამენტისა (მაგ., პრევენციისა და მონიტორინგის დეპარტამენტი, რეგიონული დეპარტამენტი, სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების დეპარტამენტი, თავდაცვის სფეროში ადამიანის უფლებათა დაცვის დეპარტამენტი, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა უფლებების დეპარტამენტი, გენდერული თანასწორობის დეპარტამენტი, ანალიტიკური დეპარტამენტი, ადამიანის უფლებათა აკადემია და ა.შ.) და სამმართველოსაგან (იმერეთის, რაჭა-ლეჩხუმისა და ქვემო სვანეთის სამმართველო, აჭარის სამმართველო და სამეგრელო-ზემო სვანეთის სამმართველო).

ამასთან, პრევენციის ეროვნული მექანიზმის ფუნქციების შესრულების მიზნით საქართველოს სახალხო დამცველთან ფუნქციონირებს სპეციალური პრევენციული ჯგუფი, რომელიც რეგულარულად ამოწმებს დაკავებულ, პატიმრობაში მყოფ ან სხვაგვარად თავისუფლებაშეზღუდულ პირთა და მსჯავრდებულთა, აგრეთვე ფსიქიატრიულ დაწესებულებებში, მოხუცთა თავშესაფრებსა და ბავშვთა სახლებში მოთავსებულ პირთა მდგომარეობას და მათდამი მოპყრობას წამებისა და სხვა სასტიკი, არაადამიანური ან დამამცირებელი მოპყრობისაგან ან სასჯელისაგან დაცვის მიზნით.

3. სპეციალიზებული საომბუდსმენო დაწესებულებები საქართველოში

საქართველოში ჯერჯერობით არ არსებობს რეგიონულ ან ადგილობრივ დონეზე მოქმედი დამოუკიდებელი საომბუდსმენო დაწესებულებები. რაც შეეხება სპეციალიზებულ ომბუდსმენებს, საქართველოში საკუთარ უფლებამოსილებებს ახორციელებს მაგ., ბიზნესომბუდსმენი.[1012] „ბიზნესომბუდსმენის შესახებ" საქართელოს კანონის მე-6 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, „ბიზნესომბუდსმენი ზედამხედველობს საქართველოს ტერიტორიაზე პირის მიერ სამეწარმეო საქმიანობასთან დაკავშირებული უფლებებისა და კანონიერი ინტერესების დაცვას. ავლენს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ამ უფლებებისა და კანონიერი ინტერესების დარღვევის ფაქტს და ამ კანონით დადგენილი წესით ხელს უწყობს პირის დარღვეული უფლებების აღდგენას". **ბიზნესომბუდსმენს თანამდებობაზე ნიშნავს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის თანხმობით.**

პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სფეროში საკუთარ უფლებამოსილებებს ახორციელებს, აგრეთვე, პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორი,[1013] „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ" საქართველოს კანონით განსაზღვრული მანდატის საფუძველზე.[1014] **პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორი საკუთარი ფუნქციების მიხედვით წარმოადგენს, ფაქტობრივად, ომბუდსმენის მსგავს თანამდებობის პირს, რომელიც ობიექტურობის, მიუკერძოებლობის, კანონის წინაშე თანასწორობისა და კანონიერების პრინციპებზე დაყრდნობით ზედამხედველობს საქართველოში პერსონალურ მონაცემთა დაცვის მარეგულირებელი კანონმდებლობის შესრულებას და ახორციელებს მონაცემთა დამუშავების კანონიერებაზე კონტროლს.** ინსპექტორი თავისი უფლებამოსილების განხორციელებისას დამოუკიდებელია და არ ექვემდებარება არც ერთ სხვა თანამდებობის პირს და ორგანოს. **პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორი ფლობს საზედამხედველო ფუნქციებს კერძო სექტორშიც,** განსხვავებით საქართველოს სახალხო დამცველისაგან, რომლის საკონსტიტუციო მანდატი და საზედამხედველო მექანიზმები მხოლოდ სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებს მოიცავს. **პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორი აირჩევა პარლამენტის მიერ, საქართველოს პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით.**

საქართველოში ომბუდსმენები მოიპოვებიან, ასევე, კერძო სექტორში. კერძო სექტორში მოქმედი ომბუდსმენის სტატუსი განისაზღვრება შესაბამისი კერძოსამართლებრივი ორგანიზაციის შიდა აქტით. ამ ტიპის ომბუდსმენთა სტატუსი და უფლებამოსილებები, ამ კონტექსტის გათვალისწინებით, განისაზღვრება შესაბამისი კერძოსამართლებრივი იურიდიული პირის ინტერესებითა და მოქმედი კერძოსამართლებრივი კანონმდებლობით, კერძო ავტონომიის პრინციპის საფუძველზე.

თავი XVI
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 სამართლებრივ 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 სამართლებრივი სტატუსი, უფლებები და მოვალეობები, საარჩევნო ხმა და პოლიტიკური მონაწილეობა, სამშობლოში თავისუფალი შესვლისა და გასვლის უფლება, ასევე, სამშობლოსთან კავშირის განცდა.[1015]

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.[1016]

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. **მოქალაქეობა არ 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.[1017]

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).[1018]

ნიადაგის პრინციპი ძირითადად საერთო სამართლის ქვეყნებშია გავრცელებული და გულისხმობს სახელმწიფოს ტერიტორიაზე დაბადებული

პირისთვის მოქალაქეობის მინიჭებას, მიუხედავად მისი მშობლების მოქალაქეობისა. მზარდი საერთაშორისო მობილობა ნიადაგის პრინციპის დადებით ეფექტს ზრდის, ახალჩამოსული ემიგრანტების შვილებს საზოგადოების სრულუფლებიანი და თანასწორი წევრობის უფლებას აძლევს. აშშ-ში, კანადასა და ბრაზილიაში მათი სახელმწიფოს ტერიტორიის ფარგლებში დაბადებული პირები მოქალაქეობას ავტომატურად იღებენ.[1019]

თუ ნიადაგის პრინციპი ძირითადად საერთო სამართლის ქვეყნებში გვხვდება, **სისხლის პრინციპი** დაკავშირებულია კონტინენტური ევროპის სამართლის ოჯახთან. 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.[1020] „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 ქვეყნის საზღვრებს გარეთ იბადება.[1021]

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.**[1022] ნატურალიზაციის ძირითადი მახასიათებელი მოქალაქეობის მიღების მსურველი ადამიანის მიერ შეგნებული ნების გამოხატვაა: პირი სახელმწიფოს თხოვს მისთვის ამ სახელმწიფოს მოქალაქეობის მინიჭებას. თუმცა, გარდა ამისა, საჭიროა გარკვეული მოთხოვნების დაკმაყოფილება და პროცედურის გავლა, რაც, როგორც წესი, კანონითაა განსაზღვრული.[1023]

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, ერთმანეთთან სპეციალური შეთანხმებების დადებას ამჯობინებენ, სადაც დაწვრილებით განისაზღვრება სამხედრო სამსახურის გავლის, გადასახადების გადახდისა თუ არჩევნებში მონაწილეობის წესი და ა.შ.[1024]

2. საქართველოს მოქალაქეობა[1025]

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 მომენტისთვის 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 მოქალაქეობას მოიპოვებს. აღნიშნული სუროგაციის გზით დაბადებული ბავშვის მოქალაქეობის არმქონე პირად დარჩენის პრევენციას ემსახურება. ასევე, საქართველოს მოქალაქედ 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, საწარმოში წილის ფლობა ან სამეწარმეო საქმიანობის განხორციელება.** ამასთან, გარკვეულ შემთხვევებში გათვალისწინებულია გამონაკლისები, კერძოდ, 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 შვილად აიყვანა.

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 ქვეყნის 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 მიენიჭება პირს, თუ მას მოქალაქეობა შეუწყდა: არამართლზომიერად, 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 საქმი-

ანობით, ან აქვს პროფესია და კვალიფიკაცია, რომლითაც დაინტერესებულია საქართველო და მისთვის საქართველოს საპატიო მოქალაქეობის მინიჭება გამომდინარეობს სახელმწიფო ინტერესებიდან, მისივე თანხმობით, საპატიო მოქალაქეობის მინიჭებას გულისხმობს. 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 შვილად აყვანა უცხოელი მშობლის/მშობლების მიერ. **საქართველოს ფარგლებს გარეთ საქართველოს მოქალაქის ცხოვრება საქართველოს მოქალაქეობის შეწყვეტას არ იწვევს.**

არასრულწლოვნისა და ქმედუუნარო 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 საფუძვლებია: მოქალაქეობიდან გასვლა და მოქალაქეობის დაკარგვა.

2.2.1. მოქალაქეობიდან გასვლა

მოქალაქეობიდან გასვლა საქართველოს მოქალაქის უფლებაა. თუმცა, კანონი გარკვეულ შეზღუდვებს აწესებს. 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 მოქალაქეებად ჩაითვლებიან: ა) 1975 წლის 31 მარტამდე დაბადებული პირები, რომლებიც საქართველოში ცხოვრობდნენ ჯამში არანაკლებ 5 წლის განმავლობაში, 1993 წლის 31 მარტისთვის იმყოფებოდნენ საქართველოს ტერიტორიაზე და რომლებსაც არ მიუღიათ სხვა ქვეყნის მოქალაქეობა; ბ) 1975 წლის 31 მარტის შემდეგ დაბადებული პირები, რომლებიც 1993 წლის 31 მარტისთვის ცხოვრობდნენ საქართველოში და რომლებსაც არ მიუღიათ სხვა ქვეყნის მოქალაქეობა; გ) საქართველოს ტერიტორიაზე დაბადებული პირები, რომლებმაც 1991 წლის 21 დეკემბრის შემდეგ დატოვეს საქართველოს ტერიტორია და, ამდენად, ვერ აკმაყოფილებენ ამ პუნქტის „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 მოქალაქეებად მიიჩნია. თუმცა პრაქტიკაში კანონით განსაზღვრული კრიტერიუმი, როგორიცაა 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 პირები საქართველოს 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 ვალია.

2.5. ადამიანისა და მოქალაქის უფლებები

საქართველოს კონსტიტუციით განმტკიცებული ადამიანის ძირითადი უფლებები შეიძლება დავყოთ ადამიანისა 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 ხელშეწყობა (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 მოცემულია 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 პირები[1026]

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) არსებობს უფლებამოსილი ორგანოს დასკვნა სახელმწიფო ან/და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების ინტერესების დაცვის უზრუნველსაყოფად მისი საქართველოში ცხოვრების მიზანშეუწონლობის შესახებ; ბ) შეუძლებელია მისი იდენტიფიცირება; გ) მის მიმართ არსებობს „მოქალაქეობის არმქონე პირთა სტატუსის შესახებ“ გაეროს 1954 წლის კონვენციის პირველი მუხლის მე-2 პუნქტით განსაზღვრული გარემოებები;[1027] დ) 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, საქართველოს ტერიტორიაზე შემოსვლის შემდეგ უცხოელებზე ვრცელდება საქართველოს კანონმდებლობა და ისინი ვალდებულნი 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, როგორიც 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 საკონსტიტუციო 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 ვალდებულნი 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 განმტკიცებულია პოლიტიკური თავშესაფრის ძირითადი უფლება და აღნიშნულია, რომ „საყოველთაოდ აღი-

არებული საერთაშორისო სამართლის ნორმების შესაბამისად, კანონით დადგენილი წესით, საქართველო თავშესაფარს აძლევს უცხოელ მოქალაქეებსა და მოქლაქეობის არმქონე პირებს“.

„ლტოლვილისა და ჰუმანიტარული სტატუსების შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით, **თავშესაფრის მიცემა პირისთვის ლტოლვილის ან ჰუმანიტარული სტატუსის მინიჭებას გულისხმობს.** კანონის თანახმად, **ლტოლვილის სტატუსი ენიჭება პირს, რომელიც არ არის საქართველოს მოქალაქე ან საქართველოში მუდმივად მცხოვრები მოქალაქეობის 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 არ არის 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 არგაძევების 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 კანონმდებლო-**

ბით დანაშაულად არ ითვლება. როგორც ვხედავთ, კონსტიტუცია პირს პოლიტიკური დევნისგან იცავს, ასევე, შემოხიზნულ პირს იცავს მაშინაც, თუ მის მიერ ჩადენილი ქმედება დანაშაულს არ წარმოადგენს საქართველოს კანონმდებლობით, თუნდაც ეს სხვა ქვეყნის 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 დანაშაულად მიიჩნევა, მაგრამ ჩადენილი დანაშაულისათვის სიკვდილით დასჯაა დაწესებული იმ სახელმწიფოში, რომელიც პირის გადაცემას მოითხოვს. ასეთ პირთა სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის საკითხი გადაწყდება საერთაშორისო სამართლით გათვალისწინებული წესით.

დამატებითი საკითხავი

ნორმატიული აქტები

1. საქართველოს კონსტიტუციის მე-12 და მე-13 მუხლები
2. საქართველოს ორგანული კანონი „მოქალაქეობის შესახებ“
3. საქართველოს კანონი „ლტოლვილისა და ჰუმანიტარული სტატუსების შესახებ“
4. საქართველოს კანონი „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“

ლიტერატურა

1. ლორია ა., ფილიცია და ნატურლიზაცია საქართველოში (მოქალაქეობის საკითხები), თბილისი, 2009, 10-136.
2. საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, თავი მეორე, საქართველოს მოქალაქეობა, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, თბილისი, 2013, 620-626
3. Shachar A., Citizenship, in: The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, edited by Rosenfeld M., Sajo A., Oxford, 2013, 1002-1020

[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] ინგლისური — *Constitutional*, ფრანგული — *Constitutionnel*, იტალიური — *Constituzionale*, რუსული — *Конституционный* და ა.შ.
[21] Barnett H., Constitutional and Administrative Law, Fourth Edition, London, 2002, 3.
[22] იქვე, 5.
[23] მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2006, 23.
[24] შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 11.
[25] Barnett H., Constitutional and Administrative Law, Fourth Edition, London, 2002, 5-6.
[26] მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თეორიის საკითხები, ბათუმი, 2003, 9.
[27] Barnett H., Constitutional and Administrative Law, Fourth Edition, London, 2002, 3.
[28] იქვე, 5-6.
[29] მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თეორიის საკითხები, ბათუმი, 2003, 21.
[30] დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 23
[31] მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თეორიის საკითხები, ბათუმი, 2003, 10.
[32] შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 10, იხ. ციტირება: Alexis de Tocquieville, Democracy in America (New York: Vintage Books, 1945), 433-434.
[33] მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თეორიის საკითხები, ბათუმი, 2003, 9.
[34] დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011 12. იხ. ციტირება: Precis de droit constitutionnel, par Marsel Prelot. Paris, 1995, p. 12.
[35] იქვე, იხ. ციტირება: Mauris Duverger, Institutions politiques et droit constitutionnel, Paris, 1990, p. 14.
[36] Barnett H., Constitutional and Administrative Law, Fourth Edition, London, 2002, 6.
[37] Конституционное Право Зарубежных Стран, Под редакцией М. В Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина, Москва, 2004, 1.
[38] იხ., შუა საუკუნეების ისტორია, წიგნი I, გ. კუტალიას რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 316-321.
[39] იხ., Caroll A., Constitutional and Administrative Law, 5th edition, 2009, London, 51-54; Bradley A.W., Ewing K.D., Constitutional and Administrative Law, 14th edition, Essex, 2007, 14.
[40] მელქაძე ო., საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი, თბილისი, 1996, 35.

[41] 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.
[42] Сизько И.А., Чепурнова Н. М., Конституционное Право Зарубежных Стран, Москва, 2004, 22.
[43] დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 48.
[44] Конституционное Право Зарубежных Стран, Под редакцией А. В. Малько, Москва, 2004, 98.
[45] იხ., გეგენავა დ., საკონსტიტუციო მართლმსაჯულება საქართველოში: სამართალწარმოების ძირითადი სისტემური პრობლემები, თბილისი, 2012, 21.
[46] მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თეორიის საკითხები, ბათუმი, 2003, 9.
[47] Конституции Зарубежных Государств, Сост. В.В. Маклаков, Москва, 1996, XIV.
[48] Конституционное Право Зарубежных Стран, Под редакцией А. В. Малько, Москва, 2004,98.
[49] დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 50.
[50] იხ., შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 20.
[51] 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.
[52] Конституционное Право Зарубежных Стран, Под редакцией А. В. Малько, Москва, 2004, 86.
[53] იქვე.
[54] Баглай М. В., Конституционное Право Российской Федерации, 6-е издание, Москва, 2007, 29.
[55] Конституционное Право Зарубежных Стран, Под редакцией М. В Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина, Москва, 2004, 17.
[56] Конституционное Право Зарубежных Стран, Под редакцией А. В. Малько, Москва, 2004, 86.
[57] Баглай М. В., Конституционное Право Российской Федерации, 6-е издание, Москва, 2007, 30.
[58] ცნობილაძე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ.I, თბილისი, 2005, 36.
[59] Сизько И. А., Чепурнова Н. М., Конституционное Право Зарубежных Стран, Москва, 2004, 15-17.
[60] იხ., მელქაძე ო., საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი, თბილისი, 1996, 10.
[61] Конституционное Право Зарубежных Стран, Под редакцией М. В Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина, Москва, 2004,24.
[62] Bradley A. W., Ewing K. D., Constitutional and Administrative Law, Fourteenth Edition, London, 2007, 13.
[63] Конституционное Право Зарубежных Стран, Под редакцией М. В Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина, Москва, 2004, 25.
[64] Стецюк П., Роль Конституционного Суда Украины в Процессе Формирование Современного Украинского Конституционализма, International Almanac – Constitutional Justice in the New Millennium, 2009, 83.
[65] იხ., გეგენავა დ., კონსტიტუციის განმარტება და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი პოლიტიკურ-სამართლებრივი ასპექტი, ჟურნ. „თანამედროვე სამართლის მიმოხილვა“, №1, 2013, 102-115.
[66] ზოიძე ბ., საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების აღსრულების პირობები (ზოგადი მიმოხილვა და საქართველოში არსებული მდგომარეობა), ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №4, 2004, 62.
[67] Зорькин В., Прецедентный Характер Решений Конституционного Суда Российской Федерации, Конституционное Правосудие, №3(33), 2006, 7.
[68] Сизько И. А., Чепурнова Н. М., Конституционное Право Зарубежных Стран, Москва, 2004, 17.
[69] იხ., ხუბუა გ., სამართლის თეორია, თბილისი, 2004, 136.
[70] Конституционное Право Зарубежных Стран, Под редакцией М. В Баглая., Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина, Москва, 2004, 15.
[71] შაიო ა., ხელისუფლებისთვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 31.
[72] Сизько И.А., Чепурнова Н.М., Конституционное право зарубежных стран, Москва, 2007, 35.
[73] Конституционное Право Зарубежных Стран, Под редакцией М. В Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина, Москва, 2004, 12.

[74] იქვე.
[75] Конституционное Право Зарубежных Стран, Под редакцией А. В. Малько, Москва, 2004, 89.
[76] იქვე.
[77] Конституционное Право Зарубежных Стран, Под редакцией М. В Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина, Москва, 2004, 13.
[78] 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. მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თეორიის საკითხები, ბათუმი, 2003, 27.
[79] შაიოა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 13.
[80] მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თეორიის საკითხები, ბათუმი, 2003, 26.
[81] Конституционное Право Зарубежных Стран, Под редакцией М. В Баглая., Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина, Москва, 2004, 15.
[82] იხ., Конституционное Право Зарубежных Стран, Под редакцией А. В. Малько, Москва, 2004, 90; მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თეორიის საკითხები, ბათუმი, 2003, 26.
[83] Конституционное Право Зарубежных Стран, Под редакцией М. В Баглая., Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина, Москва, 2004, 14.
[84] იქვე, 14-15.
[85] Сизько И.А., Чепурнова Н.М., Конституционное Право Зарубежных Стран, Москва, 2007, 40.
[86] Конституционное Право Зарубежных Стран, Под редакцией А. В. Малько, Москва, 2004, 91.
[87] ცნობილაძე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ.I, თბილისი, 2005, 24.
[88] Конституционное Право Зарубежных Стран, Под редакцией М. В Баглая., Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина, Москва, 2004, 18.
[89] იხ., Häberle P., Verfassungsvergleichung in Europa und Weltbürgerlicher Absicht, Berlin, 2009, 63-64.
[90] იხ., გეგენავა დ., ძალაუფლების გამიჯვნის ქართული მოდელის პრობლემა, წიგნში: სახელმწიფო მმართველობის მოდელები: საქართველოს საკონსტიტუციო სინამდვილე და პერსპექტივა, დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 2-3.
[91] Tamanaha B. Z., On the Rule of Law, History, Politics, Theory, New York, 2004, 53-54.
[92] იქვე.
[93] მონტესკიე შ. ლ., კანონთა გონი, დ. ლაბუჩიძის თარგმანი, თბილისი, 1994, 181.
[94] იქვე, 182.
[95] 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.
[96] ზოიძე ბ., საკონსტიტუციო კონტროლი და ღირებულებათა წესრიგი საქართველოში, თბილისი, 2007, 60.
[97] 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.
[98] იხ., გეგენავა დ., „ძალაუფლება“ *v.* „ხელისუფლება“: შენიშვნები საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლის თაობაზე, წიგნში: გურამ ნაჭყებია 75, თბილისი, 2016, 83-104.
[99] Alder J., General Principles of Constitutional and Administrative Law, Fourth Edition, Bristol, 2002, 108.
[100] იხ., იქვე, 110-112.
[101] იხ., იქვე, 112-114.
[102] იხ., იქვე, 114-116.
[103] 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.
[104] Баглай М.В., Конституционное Право Российской Федерации, 6-е издание, Москва, 2007, 121.
[105] იხ., Loughlin M., Foundations of Public Law, Oxford, 2010, 69-73.

[106] იხ., ხუბუა გ., სამართლის თეორია, თბილისი, 2004, 98-101; Баглай М.В., Конституционное Право Российской Федерации, 6-е издание, Москва, 2007, 121-123.
[107] იხ., Баглай М. В., Конституционное Право Российской Федерации, 6-е издание, Москва, 2007, 127-132.
[108] Баглай М.В., Конституционное Право Российской Федерации, 6-е издание, Москва, 2007, 136.
[109] იქვე, 137.
[110] Loughlin M., Foundations of Public Law, Oxford, 2010, 312.
[111] Pollack Sh. D., Constitutional Interpretation as Political Choice, University of Pittsburgh Law Review, Vol. 48, 1987, 996.
[112] Troper M., Constitutional Interpretation, Israel Law Review, №39, 2006, 35-36; იხ., ხუბუა 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.
[113] ხუბუა გ., სამართლის თეორია, თბილისი, 2004, 141.
[114] დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 38-39.
[115] Barnett H., Constitutional and Administrative Law, Fourth Edition, London, 2002, 6.
[116] იქვე, 7.
[117] იქვე, იხ. ციტირება: Thomas Paine, 1792, Pt II, p 93.
[118] Alder J., General Principles of Constitutional and Administrative Law, Fourth Edition, Bristol, 2002, 39.
[119] Barnett H., Constitutional and Administrative Law, Fourth Edition, London, 2002, 3.
[120] Alder J., General Principles of Constitutional and Administrative Law, Fourth Edition, Bristol, 2002, 3.
[121] Barak A., Purposive Interpretation in Law, translated from Hebrew by Sari Bashi, Princeton, New Jersey, 2005, 371.
[122] ცნობილაძე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ.I, თბილისი, 2005, 14; იხ. ციტირება: Хессе К., Основы конституционного права ФРГ, Москва, 32.
[123] Barak A., Purposive Interpretation in Law, translated from Hebrew by Sari Bashi, Princeton, New Jersey, 2005, 370.
[124] ცნობილაძე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ.I, თბილისი, 2005, 85.
[125] შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 23.
[126] ხუბუა გ., სამართლის თეორია, თბილისი, 2004, 46.
[127] 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.
[128] 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).
[129] იქვე, 999.
[130] მაგ., გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში კონსტიტუცია იწოდება ძირითად კანონად (Grundgesetzbuch). ამ სახელწოდებას უფრო ისტორიული და პოლიტიკური დატვირთვა აქვს, სამართლებრივი სტატუსით იგი სწორედ კონსტიტუციაა.
[131] ცნობილაძე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ.I, თბილისი, 2005, 85.
[132] შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 48.
[133] Barak A., Hermeneutics and Constitutional Interpretation, Cardozo Law Review, Vol. 14, 1992-1993, 772.
[134] ცნობილაძე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ.I, თბილისი, 2005, 28.
[135] ინწკირველი გ., სახელმწიფოსა და სამართლის ზოგადი თეორია, თბილისი, 2011, 174.
[136] ხუბუა გ., სამართლის თეორია, თბილისი, 2004, 141.
[137] ტრაიბი ამგვარ წესებს და პრინციპებს ე.წ. „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.
[138] დავიდი რ., თანამედროვეობის ძირითადი სამართლებრივი სისტემები, თ. ნინიძისა და ე. სუმბათაშვილის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2010, 106.
[139] 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

constituzionale, a cura di Carmelo Geraci, primessa di Antonio La Pergola, 1989; Kelsen H., La garantie juridictionalle de la constitution, 1928, 239.

[140] იხ., Ntaba Z.J.V., Constitutional Interpretation: Judicial Activism or Restraint, European Journal of Law Reform, Vol. X, no. 2, 2008, 255.

[141] ცნობილაძე პ., საქარველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ.I, თბილისი, 2005, გვ. 89.

[142] იხ., მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თეორიის საკითხები, ბათუმი, 2003, 25; დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 40.

[143] შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 2.

[144] მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2006, 21.

[145] Bradley A. W., Ewing K. D., Constitutional and Administrative Law, Fourteenth Edition, London, 2007, 8.

[146] ცნობილაძე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ.I, თბილისი, 2005, 89.

[147] დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 40.

[148] შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 29.

[149] იხ., ცნობილაძე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ.I, თბილისი, 2005, 89.

[150] დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 41

[151] მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თეორიის საკითხები, ბათუმი, 2003, 26.

[152] იხ., მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თეორიის საკითხები, ბათუმი, 2003, 25-26.

[153] იხ., Barnett H., Constitutional and Administrative Law, Fourth Edition, London, 2002, 8; ცნობილაძე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ.I, თბილისი, 2005, 89.

[154] Beale A., Essential Constitutional Law, Second Edition, London-Sidney, 1997, 2; Barnett H., Constitutional and Administrative Law, Fourth Edition, London, 2002, 8.

[155] Carroll A., Constitutional and Administrative Law, Fifth Edition, Harlow, 2009, 17.

[156] მელქაძე ო., საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი, თბილისი,1996, 41.

[157] იქვე.

[158] Конституционное Право Зарубежных Стран, Под редакцией А.В. Малько, Москва, 2004, 99.

[159] დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 45.

[160] Barnett H., Constitutional and Administrative Law, Fourth Edition, London, 2002, 10-11.

[161] იხ., Сизько И.А., Чепурнова Н.М., Конституционное Право Зарубежных Стран, Москва, 2004, 28.

[162] მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თეორიის საკითხები, ბათუმი, 2003, 56.

[163] Barnett H., Constitutional and Administrative Law, Fourth Edition, London, 2002, 14.

[164] მელქაძე ო., საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი, თბილისი,1996, 39.

[165] Конституционное Право Зарубежных Стран, Под редакцией А.В. Малько, Москва, 2004, 99.

[166] იხ., Barnett H., Constitutional and Administrative Law, Fourth Edition, London, 2002, 12-13.

[167] იხ., იქვე,11.

[168] Конституционное Право Зарубежных Стран, Под редакцией М. В Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина, Москва, 2004, 55.

[169] 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.

[170] იხ., დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 42.

[171] Barnett H., Constitutional and Administrative Law, Fourth Edition, London, 2002, 3.

[172] მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თეორიის საკითხები, 2003, 29.

[173] მსგავსი ხელშეკრულებები და შეთანხმებები მოქმედებს გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში, ავსტრიაში, ესპანეთში, იტალიაში და ა.შ.

[174] Géraud A., The Lateran Treaties: A Step in Vatican Policy, Foreign Affairs, №7, 1928-1929, 578.

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

[176] იხ., Арутюнян Г.Г., Баглай М.В., Конституционное Право - Энциклопедический Словарь, Москва, 2006, 150.
[177] კვერენჩხილაძე გ., მელქაძე ო., საფრანგეთის სახელმწიფო სისტემა, თბილისი, 1997, 117-118.
[178] იქვე, 118.
[179] მელქაძე ო., საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი, თბილისი, 1996, 10.
[180] ცნობილაძე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ.I, თბილისი, 2005, 40.
[181] მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თეორიის საკითხები, ბათუმი, 2003, 30.
[182] კვერენჩხილაძე გ., მელქაძე ო., საფრანგეთის სახელმწიფო სისტემა, თბილისი, 1997, 118.
[183] ჯავახიშვილი ივ., თხზულებანი 12 ტომად, ტ. VII, თბილისი, 1982, 122.
[184] საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი, 2010, 6.
[185] იხ., გოზაშვილი გ., 1832 წლის შეთქმულება (შეთქმულთა ჩვენებები), 3 ტომად.
[186] საქართველოს დამფუძნებელი კრების 1920 წლის 1 დეკემბრის პლენარული სხდომის მასალები, გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1920, 4 დეკემბერი.
[187] საყვარელიძე პ., წერილები სხვადასხვა ქვეყნების პოლიტიკურ წესწყობილებაზე, ტფილისი, 1918.
[188] გვაზავა გ., ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებისა, ტფილისი, 1920.
[189] კონსტიტუცია და მისი გადასინჯვა, გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1920 წლის 24 ნოემბერი.
[190] მიქელაძე კ., დემოკრატიული სახელმწიფოს კონსტიტუცია და პარლამენტარული რესპუბლიკა, ტფილისი, 1918.
[191] საქართველოს ეროვნული არქივი, ფონდი 1833, საქმე 191, ფურცელი 138.
[192] საქართველოს დამფუძნებელი კრების 1920 წლის 1 დეკემბრის პლენარული სხდომა; გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1920 წლის 4 დეკემბერი.
[193] გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1920 წლის 24 იანვარი.
[194] იქვე.
[195] გვაზავა გ., ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებისა, ტფილისი, 1920, 44.
[196] გაზეთი „სახალხო საქმე“, 1920 წლის 24 ნოემბერი.
[197] გაზეთი „სახალხო საქმე“, 1920 წლის 24 ნოემბერი.
[198] მიქელაძე კ., დემოკრატიული სახელმწიფოს კონსტიტუცია და პარლამენტარული რესპუბლიკა, ტფილისი, 1918, 17.
[199] ნინიძე კ., ცისკარიძე ალ., სამართლის მეცნიერება, ტფილისი, 1920, 43-44.
[200] საქართველოს ეროვნული არქივი, ფონდი 1833, საქმე 191, ფურცელი 137.
[201] იქვე.
[202] საქართველოს ეროვნული არქივი, ფონდი 1833, საქმე 191, ფურცელი 138.
[203] შარაძე გ., ისტორიული რელიკვიების დაბრუნება (1918-1921), თბილისი, 2001, 26.
[204] იქვე, 12.
[205] იხ., საყვარელიძე პ., წერილები სხვადასხვა ქვეყნების პოლიტიკურ წესწყობილებაზე, ტფილისი, 1918, 2.
[206] Constitution de la Republique de Georgie (Edition de la Presidence de L'Assemblee Constituante de la Republique Georgienne, Paris, 1922.
[207] იხ., ქანთარია ბ., კონსტიტუციონალიზმის ფუნდამენტური პრინციპები და მმართველობის ფორმის სამართლებრივი ბუნება პირველ ქართულ კონსტიტუციაში, თბილისი, 2013.
[208] 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.
[209] საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუციის 64-ე მუხლი.
[210] დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 58.
[211] 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.

[212] გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1991 წლის 10 იანვარი.
[213] გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1992 წლის 8 იანვარი.
[214] გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1992 წლის 18 იანვარი.
[215] გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1992 წლის 3 მარტი.
[216] ცნობილაძე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ. I, თბილისი, 2005, 128.
[217] დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 59.
[218] სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობის შესახებ დაწვრილებით იხ., გაული ვ., კონსტიტუციის მიღება და შემუშავება საქართველოში (1993-1995), კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2002.
[219] საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი, 2010, 13.
[220] დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 68.
[221] იხ., საქართველოს 2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციური კანონის განმარტებითი ბარათი.
[222] იხ., საქართველოს რესპუბლიკის 1991 წლის 14 აპრილის კანონი „საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტის თანამდებობის დაწესებისა და ამასთან დაკავშირებით საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“.
[223] ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიჰენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა ევროპისაკენ, ა. დემეტრაშვილის წინათქმით, თბილისი, 2012, 92.
[224] იქვე.
[225] 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.
[226] იქვე.
[227] იქვე.
[228] იქვე.
[229] იქვე.
[230] იქვე.
[231] იქვე.
[232] ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიჰენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა ევროპისაკენ, ა. დემეტრაშვილის წინათქმით, თბილისი, 2012, 94.
[233] იქვე, 92.
[234] იქვე, 93.
[235] იქვე, 78.
[236] დემეტრაშვილი ა., საქართველოს კონსტიტუციური ქრონიკები, (2009-2010 წლის კონსტიტუციური რეფრომა საქართველოში), ბათუმი, 2012 წელი, 18.
[237] საქართველოს 2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონის განმარტებითი ბარათი.
[238] საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი, 2010, 22.
[239] 2010 წლის საკონსტიტუციო კომისიის შემადგენლობისა და რეფორმების შესახებ უფრო დაწვრილებით იხ., დემეტრაშვილი ა., საქართველოს კონსტიტუციური ქრონიკები, 2009-2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა საქართველოში, თბილისი, 2012, ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიჰენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა ევროპისაკენ, ა. დემეტრაშვილის წინათქმით, თბილისი, 2012.
[240] საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი, 2010, 46.
[241] იქვე, 48.
[242] იქვე, 49.
[243] იქვე, 45.
[244] ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიჰენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა ევროპისაკენ, ა. დემეტრაშვილის წინათქმით, თბილისი, 2012, 16.
[245] იქვე, 52.
[246] იქვე, 56.
[247] იქვე, 81.
[248] იქვე, 298.
[249] იქვე, 75.

[250] 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]
[251] ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიჰენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გაზა ევროპისაკენ, ა. დემეტრაშვილის წინათქმით, თბილისი, 2012, 55.
[252] საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი, 2010, 43.
[253] ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიჰენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გაზა ევროპისაკენ, ა. დემეტრაშვილის წინათქმით, თბილისი, 2012, 57.
[254] 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.
[255] ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიჰენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გაზა ევროპისაკენ, ა. დემეტრაშვილის წინათქმით, თბილისი, 2012, 134.
[256] იხ., კვერენჩხილაძე გ., საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი (კონსტიტუციის 78-ე მუხლის კომენტარი), თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, წიგნი I, გ. კვერენჩხილაძისა და დ. გეგენავას რედაქცორობით, თბილისი, 2012, 46.
[257] იხ., ხმალაძე ვ., ჯიბღაშვილი ზ., საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე კონსტიტუციური კანონის პროექტის (2010 წ.) კომენტარი, თბილისი, 2010.
[258] 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]
[259] ხმალაძე ვ., ჯიბღაშვილი ზ., საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე კონსტიტუციური კანონის პროექტის (2010 წ.) კომენტარი, თბილისი, 2010.
[260] ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიჰენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გაზა ევროპისაკენ, ა. დემეტრაშვილის წინათქმით, თბილისი, 2012, 167.
[261] მენაბდე, კვერენჩხილაძე, მშვენიერაძე, ბურჯანაძე, ჭეიშვილი, ჩოკორაია, გოდოლაძე, ურიადმყოფელი, გეგენავა, მაჭარაძე, საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციურ კანონში ცვლილებების შეტანის შესახებ.
[262] ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიჰენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გაზა ევროპისაკენ, ა. დემეტრაშვილის წინათქმით, თბილისი, 2012, 72.
[263] იქვე, 90.
[264] Häberle P., Die Verfassung des Pluralismus, Königstein, 1980, 93.
[265] იხ., საქართველოს პარლამენტის 2013 წლის 4 ოქტომბრის დადგენილება „სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შექმნის შესახებ“.
[266] არჯევანიძე ი., მმართველობის ფორმები, რესპუბლიკა, როგორც მმართველობის ფორმის ნაირსახეობა, თანამედროვე საქართველო და მისი სამომავლო პერსპექტივები, ჟურნ. „ალმანახი“, №16, სახელმწიფო სამართალი, 2001, 108.
[267] რუხაძე, ზ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ბათუმი, 1999, 212-213.
[268] რეჟიმი, იხ., <https://sites.google.com/site/geopolitologia/home/rezhimi> [12.09.2013]
[269] იქვე.
[270] O'Neil P., Essentials of Comparative Politics, New York, London, 2013, 128-131.
[271] ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 20.
[272] იქვე.
[273] რეჟიმი, <https://sites.google.com/site/geopolitologia/home/rezhimi> [12.09.2013]
[274] O'Neil P., Essentials of Comparative Politics, New York, London, 2013, 128.
[275] იქვე, 129.
[276] ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 39-40.
[277] O'Neil P., Essentials of Comparative Politics, New York, London, 2013, 165.
[278] O'Neil P., Rogowski R., Essential readings in Comparative Politics, New York, London, 2013, 268.

[279] O'Neil P., Essentials of Comparative Politics, New York, London, 2013, 167.
[280] იქვე.
[281] O'Neil P., Rogowski R., Essential readings in Comparative Politics, New York, London, 2013, 267.
[282] O'Neil P., Essentials of Comparative Politics, New York, London, 2013, 180-186.
[283] მელქაძე ო, კონსტიტუციონალიზმი, 2010, თბილისი, 114.
[284] მელქაძე ო., საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი, თბილისი, 1996, 51.
[285] არჯევანიძე ი., მმართველობის ფორმები, რესპუბლიკა, როგორც მმართველობის ფორმის ნაირსახეობა, თანამედროვე საქართველო და მისი სამომავლო პერსპექტივები, ჟურნ. „ალმანახი", №16, სახელმწიფო სამართალი, 2001, 112.
[286] იხ., მელქაძე ო., საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი, თბილისი, 1996, 114-115.
[287] რუხაძე ზ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ბათუმი, 1999, 178.
[288] Fix-Fierro H., Salazar-Ugarte P., Presidentialism, The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, edited by Rosenfeld M., Sajo A., Oxford, 2013, 628.
[289] Bradley A. W., Ewing K. D., Constitutional and Administrative Law, London, 2007, 85.
[290] მელქაძე ო, ქართული კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2009, 32.
[291] ლოვო ფ, თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 19.
[292] კანდელაკი კ, ლოსაბერიძე დ, რუხაძე ზ., ტაბუცაძე ი, ხმალაძე ვ., ჯიბღაშვილი ზ., კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995–2009) მისი განვითარების პერსპექტივა, თბილისი, 2009, 18.
[293] Sargentich T, The Presidential and Parliamentary Models of National Government, American University Journal of Internation Law and Policy, Vol. 8, 580.
[294] Fix-Fierro H., Salazar-Ugarte P.,Presidentialism, The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, edited by Rosenfeld M., Sajo A., Oxford, 2013, 640
[295] იქვე, 632.
[296] შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 99.
[297] Verney D, Parliamentary Government and Presidential Government, Parliamentary Versus Presidential Government, edited by Lijphart A, Oxford, 1992, 46.
[298] კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., რუხაძე ზ., ტაბუცაძე ი., ხმალაძე ვ., ჯიბღაშვილი ზ., კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995–2009), მისი განვითარების პერსპექტივა, თბილისი, 2009, 20.
[299] იზორია ლ., საპრეზიდენტო, საპარლამენტო თუ ნახევრადსაპრეზიდენტო? გზა დემოკრტაიული კონსოლიდაციისკენ, თბილისი, 2010, 18.
[300] შაიო ამ საკითხთან დაკავშირებით აღნიშნავს, რომ ამერიკულ სისტემაში, რომელიც ძალაუფლების გამიჯვნაზე ამახვილებს ყურადღებას, პრეზიდენტს საკუთარ აღმასრულებელ განშტოებაშიც კი არა აქვს დანიშვნის უფლება ხელისუფლების მეორე განშტოების თანხმობის ან სანქციის გარეშე.
[301] კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., რუხაძე ზ., ტაბუცაძე ი., ხმალაძე ვ., ჯიბღაშვილი ზ., კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995–2009), მისი განვითარების პერსპექტივა, თბილისი, 2009, 18.
[302] Sargentich T, The Presidential and Parliamentary Models of National Government, American University Journal of Internation Law and Policy, Vol. 8, 585.
[303] იქვე, 588-589.
[304] შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 92-93.
[305] ლოვო ფ, თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 182-183.
[306] Fix-Fierro H., Salazar-Ugarte P., Presidentialism, The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, edited by Rosenfeld M., Sajo A., Oxford, 2013, 630.
[307] იქვე, 641.
[308] იქვე, 631-635.
[309] იქვე, 636.
[310] იქვე, 631.

[311] Bradley A., Pinelli C., Parliamentarism, The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, edited by Rosenfeld M., Sajo A., Oxford, 2013, 650.
[312] კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., რუხაძე ზ., ტაბუცაძე ი., ხმალაძე ვ., ჯიბღაშვილი ზ., კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995–2009), მისი განვითარების პერსპექტივა, თბილისი, 2009, 13.
[313] ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 128.
[314] 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]
[315] 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.
[316] Huber, The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies, <http://www.jstor.org/stable/2082884> [11/09/2008].
[317] ლაუსონი. კ, ადამიანთა საზოგადოების სახელმწიფოებრივი მოწყობა, რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, ო. მელქაძის რედაქტორობით, თბილისი, 1996, 151.
[318] Lijphart A., Patterns of Democracy Government Forms and Performance in Thirty-six Countries, New Haven and London, 1999, 125.
[319] იზორია ლ, საპრეზიდენტო, საპარლამენტო თუ ნახევრადსაპრეზიდენტო? გზა დემოკრატიული კონსოლიდაციისკენ, თბილისი, 2010, 20.
[320] ისრაელის პრეზიდენტმა საპარლამენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტის კომპეტენციებთან დაკავშირებით ხატოვნად აღნიშნა, რომ ერთადერთი, რაშიც პრეზიდენტს შეუძლია საკუთარი ცხვირი ჩაყოს, ეს მისი ცხვირსახოცია.
[321] მელქაძე ო., მახარაძე ო., პოლიტიკური ხელისუფლების ორგანიზაცია საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში (ქართულ პრობლემებთან დაკავშირებით), ბათუმი, 2001, 17.
[322] იქვე, 70.
[323] Lijphart A., Patterns of Democracy Government Forms and Performance in Thirty-six Countries, New Haven and London, 1999, 141.
[324] იქვე, 118.
[325] 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].
[326] მელქაძე ო., მახარაძე ო., პოლიტიკური ხელისუფლების ორგანიზაცია საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში (ქართულ პრობლემებთან დაკავშირებით), ბათუმი, 2001, 53.
[327] შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 116.
[328]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].
[329] იქვე, 86.
[330] Diermeier D., Eraslan H., Merlo A., A Structural Model of Government Formation, <http://www.jstor.org/stable/2082884 >, [30.05.2014], 29.
[331] Lijphart A., Patterns of Democracy Government Forms and Performance in Thirty-six Countries, New Haven and London, 1999, 117-118.
[332] 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].
[333] იქვე, 136.
[334] Diermeier D, Eraslan H, Merlo A, Bicameralism and Government Formation, <http://www.econ2.jhu.edu/People/eraslan/Papers/bicameralism-qjps.pdf> [30.05.2014].
[335] Sargentich T, The Presidential and Parliamentary Models of National Government, American University Journal of Internation Law and Policy, Vol. 8, 580.
[336] გაული ვ, კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993–1995), კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2002, 154.

[337] შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 116.
[338] ლოვო. ფ, პარლამენტარიზმი, თბილისი, 2005, 101.
[339] იქვე, 104.
[340] ტანჩევი ე, რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი, რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, ო. მელქაძის რედაქტორობით, თბილისი, 1996, 38.
[341] შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 224.
[342] ტანჩევი ე, რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი, რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, ო. მელქაძის რედაქტორობით, თბილისი, 1996, 38.
[343] იქვე, 39.
[344] ლოვო ფ, პარლამენტარიზმი, თბილისი, 2005, 102.
[345] ტანჩევი ე, რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი, რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, ო. მელქაძის რედაქტორობით, თბილისი, 1996, 39.
[346] იქვე, 40.
[347] იქვე, 41.
[348] Strøm K, Parliamentary Government and Legislative Organisation, 75; <http://allman.rhon.itam.mx/~emagar/ep3/rules/doring.ed.parliamentsAndMajRule1995.pdf> [30.05.2014].
[349] იქვე, 139-148.
[350] ტანჩევი ე, რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი, რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, ო. მელქაძის რედაქტორობით, თბილისი, 1996, 44.
[351] იქვე, 41.
[352] 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 „ძვირადღირებული“ ცვლილება დაამტკიცეს, პრემიერ-მინისტრმა ნდობის ვოტუმი წამოაყენა თავის საბიუჯეტო პაკეტზე. ნდობის ვოტუმმა გამორიცხა 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.
[353] Huber, The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies, 269, <http://www.jstor.org/stable/2082884 > [11/09/2008].
[354] გაული ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993–1995), კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2002, 194.
[355] იზორია ლ., საპრეზიდენტო, საპარლამენტო თუ ნახევრადსაპრეზიდენტო? გზა დემოკრატიული კონსოლიდაციისკენ, თბილისი, 2010, 42.
[356] Lijphart A., Patterns of Democracy Government Forms and Performance in Thirty-six Countries, New Haven and London, 1999, 125.
[357] Strøm K., Swindle S, Strategic Parliamentary Dissolution, 576; <http://www.jstor.org/stable/2082884> [26/04/2014].
[358] ლოვო ფ, პარლამენტარიზმი, თბილისი, 2005, 107.
[359] ერემაძე ქ, საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ურთიერთდამოკიდებულება შერეული მმართველობის მქონე რესპუბლიკაში (საფრანგეთის მაგალითზე), ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №4, 2002, 36.
[360] იზორია ლ., საპრეზიდენტო, საპარლამენტო თუ ნახევრადსაპრეზიდენტო? გზა დემოკრატიული კონსოლიდაციისკენ, თბილისი, 2010, 26.
[361]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]
[362] იქვე, 324.
[363] იქვე, 339.

[364] ნაკაშიძე მ., ხელისუფლების განშტოებებთან პრეზიდენტის ურთიერთობათა თავისებურებანი მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში (აზერბაიჯანის რესპუბლიკის, საქართველოსა და სომხეთის რესპუბლიკის მაგალითზე), თბილისი, 2010, 19.
[365] Fix-Fierro H., Salazar-Ugarte P., Presidentialism, The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, edited by Rosenfeld M., Sajo A., Oxford, 2013, 631.
[366] ნაკაშიძე მ., ხელისუფლების განშტოებებთან პრეზიდენტის ურთიერთობათა თავისებურებანი მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში (აზერბაიჯანის რესპუბლიკის, საქართველოსა და სომხეთის რესპუბლიკის მაგალითზე), თბილისი, 2010, 22-24.
[367] 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]
[368] Shugart M., Carey J., Presidents and Assemblies Constitutional Design and Electoral Dynamics, New York, 1992, 56.
[369] იქვე, 53.
[370] ერემაძე ქ., საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ურთიერთდამოკიდებულება შერეული მმართველობის მქონე რესპუბლიკაში (საფრანგეთის მაგალითზე), ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №4, 2002, 38-39.
[371] იქვე.
[372]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]
[373] ნაკაშიძე მ., ხელისუფლების განშტოებებთან პრეზიდენტის ურთიერთობათა თავისებურებანი მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში (აზერბაიჯანის რესპუბლიკის, საქართველოსა და სომხეთის რესპუბლიკის მაგალითზე), თბილისი, 2010, 161.
[374] იქვე.
[375] Shugart M, Carey J, Presidents and Assemblies Constitutional Design and Electoral Dynamics, New York, 1992, 57.
[376] იქვე, 23.
[377] 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]
[378] საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი, 2010, 10.
[379] გაული ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993–1995), კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2002, 163.
[380] ხმალაძე ვ., დემეტრაშვილი ა., ნალბანდოვი ა., რამიშვილი ლ., უსუფაშვილი დ., ჯიბღაშვილი ზ., საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლება ცენტრალურ დონეზე: ბალანსი მის განშტოებათა შორის. საკონსტიტუციო-პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმები, თბილისი, 2005, 16.
[381] იქვე, 17-19.
[382] იქვე, 19.
[383] გაული ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993–1995), კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2002, 184.
[384] იქვე, 40.
[385] 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.
[386] 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.
[387] კვერენჩხილაძე გ., ქართული კონსტიტუციონალიზმის ნოვაციები: პრეზიდენტისა და მთავრობის კონსტიტუციური კონსტრუქცია და მიმართების თავისებურებები 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ჭრილში, ჟურნ. „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“, №5, 2012.
[388] იქვე.

[389] კვერენჩხილაძე გ., საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი (კონსტიტუციის 78-ე მუხლის კომენტარი), თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, წიგნი I, გ. კვერენ-ჩხილაძისა და დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 7.
[390] იქვე, 45.
[391] კობახიძე ი., საკონსტიტუციო ცვლილებების მიმართ გამოთქმული კრიტიკული შე-ნიშვნების ანალიტიკური მიმოხილვა,
<http://www.osgf.ge/files/publications/2010/Const_Final_GEO_11_pdf.pdf> [20.07.2014].
[392] იქვე.
[393] იხ., ხმალაძე ვ., ჯიბღაშვილი ზ., საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამა-ტებების შეტანის თაობაზე კონსტიტუციური კანონის პროექტის (2010 წ.) კომენტარი,
<http://www.parliament.ge/publicdebates/khmaladze.pdf> [10.09.2013]
[394] იხ., ასათიანი თ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ჭრილში, თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, წიგნი I, გ. კვერენჩხილაძისა და დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2012
[395] 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.
[396] იხ., ხმალაძე ვ., ჯიბღაშვილი ზ., საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე კონსტიტუციური კანონის პროექტის (2010 წ.) კომენტარი,
<http://www.parliament.ge/publicdebates/khmaladze.pdf> [10.09.2013]
[397] კობახიძე ი., საკონსტიტუციო ცვლილებების მიმართ გამოთქმული კრიტიკული შენიშ-ვნების ანალიტიკური მიმოხილვა,
<http://www.osgf.ge/files/publications/2010/Const_Final_GEO_11_pdf.pdf> [20.07.2014].
[398] იქვე.
[399] ბაბეკი ვ., კომენტარების მესამე ნაწილი საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვისა და საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის საქმიანობის შესახებ, 2010.
[400] იქვე.
[401] შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურ-აძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 92.
[402] ხუბუა გ., ფედერალიზმი, როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი, თბილისი, 2000, 93.
[403] იქვე, 41.
[404] რუხაძე, ზ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ბათუმი, 1999, 183.
[405] კოპალეიშვილი მ., ცენტრალიზაციისა და დეცენტრალიაციის არსი, გივი ინწკირველის საიუბილეო კრებული 75, თბილისი, 2002, 265.
[406] მელქაძე ო., თევდორაშვილი გ., რეგიონალიზმი — სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანი-ზაციის ფორმა (ქართულ პერსპექტივებთან დაკავშირებით), თბილისი, 2003, 18.
[407] Scotland Act 2012, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/11/contents>[16.05.2013]
[408] Government of Wales Act,
<http://wales.gov.uk/legislation/govwalesact2006/briefoverview?lang=en>[16.05.2013]
[409] Welsh Referendum 2011, იხ.,
<http://wales.gov.uk/legislation/referendumpowers/?lang=en>[16.05.2013]
[410] მელქაძე ო., თევდორაშვილი გ., რეგიონალიზმი — სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანი-ზაციის ფორმა (ქართულ პერსპექტივებთან დაკავშირებით), თბილისი, 2003, 49-51.
[411] ხუბუა გ., ტრაუტი ი., ფედერალიზმი, რეგიონალიზმი და ავტონომია, თბილისი, 2001, 86.
[412] ხუბუა გ., ფედერალიზმი, როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი, თბილისი, 2000, 91.
[413] გოცირიძე გ., ფედერალიზმი და ავტონომია, ჟურნ. „ალმანახი“, №21, 2004, ხელმისაწვდო-მია: [http://www.nplg.gov.ge]
[414] ცნობილაძე პ., ავტონომია და რეგიონალიზმი (ევროპული მოდელი), ჟურნ. „სამართალი“, №3-4, 2006, 6.
[415] მელქაძე ო., თევდორაშვილი გ., რეგიონალიზმი — სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანი-ზაციის ფორმა (ქართულ პერსპექტივებთან დაკავშირებით), თბილისი, 2003, 39.
[416] ხუბუა გ., ტრაუტი ი., ფედერალიზმი, რეგიონალიზმი და ავტონომია, თბილისი, 2001, 73.
[417] იქვე, 286-287.

[418] გოგიაშვილი გ., შედარებითი ფედერალიზმი, თბილისი, 2000, 224-225.
[419] რუხაძე ზ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ბათუმი, 1999, 186.
[420] გოგიაშვილი გ, შედარებითი ფედერალიზმი, თბილისი, 2000, 48.
[421] პაკტე, პ, მელენ-სუკრამანიანი, ფ, კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 68-69.
[422] დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2010, 118.
[423] 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.
[424] გოცირიძე გ., ფედერალიზმი და ავტონომია, ალმანახი, 2004, №21 სახელმწიფო სამართალი (V), ხელმისაწვდომია: [http://www.nplg.gov.ge]
[425] პაკტე, პ, მელენ-სუკრამანიანი, ფ, კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 70-76.
[426] გოცირიძე გ., ფედერალიზმი და ავტონომია, ალმანახი 2004 №21 სახელმწიფო სამართალი (V), ხელმისაწვდომია: [http://www.nplg.gov.ge]
[427] პაკტე, პ, მელენ-სუკრამანიანი, ფ, კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 76.
[428] მელქაძე ო., თევდორაშვილი გ., რეგიონალიზმი — სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა (ქართულ პერსპექტივებთან დაკავშირებით), თბილისი, 2003, 27.
[429] იქვე, 28.
[430] იქვე, 29.
[431] კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 162.
[432] გოგიაშვილი გ., შედარებითი ფედერალიზმი, თბილისი, 2000, 68.
[433] იქვე, 87.
[434] იქვე, 218.
[435] იქვე, 225.
[436] ხუბუა გ., ფედერალიზმის ანტინომიები, საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის სახელმწიფოსა და სამართლის ინსტიტუტის ჟურნალი, №1, 1998, 13.
[437] ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002, 431.
[438] იქვე, 431.
[439] გოგიაშვილი გ., შედარებითი ფედერალიზმი, თბილისი, 2000, 130.
[440] ხუბუა გ., ფედერალიზმი, როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი, თბილისი, 2000, 138.
[441] კოპალეიშვილი მ., ცენტრალიზაციისა და დეცენტრალიაციის არსი, გივი ინწკირველის საიუბილეო კრებული 75, თბილისი, 2002, 271.
[442] ხუბუა გ., ფედერალიზმი, როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი, თბილისი, 2000, 142.
[443] ხუბუა გ., ტრაუტი ი., ფედერალიზმი, რეგიონალიზმი და ავტონომია, თბილისი, 2001, 86.
[444] ჯანაშვილი ლ., ესპანეთის რეგიონალიზმის ტენდენციები, ჟურნ. „სამართალი“, №1, 1999, 66.
[445]მელქაძე ო., თევდორაშვილი გ., რეგიონალიზმი — სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა (ქართულ პერსპექტივებთან დაკავშირებით), თბილისი, 2003, 71.
[446] Bartole S., Internal Ordering in the Unitary State, The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, edited by Rosenfeld M., Sajo A., Oxford, 2013, 618.
[447] ხუბუა გ., ფედერალიზმი, როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი, თბილისი, 2000, 138.
[448] Bartole S., Internal Ordering in the Unitary State, The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, edited by Rosenfeld M., Sajo A., Oxford, 2013, 619.
[449] მელქაძე ო., თევდორაშვილი გ., რეგიონალიზმი — სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა (ქართულ პერსპექტივებთან დაკავშირებით), თბილისი, 2003, 87.
[450] მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2010, 163.

[451] 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

[452] გოგიაშვილი გ., შედარებითი ფედერალიზმი, თბილისი, 2000, 236.

[453] მელქაძე ო., თევდორაშვილი გ., რეგიონალიზმი — სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა (ქართულ პერსპექტივებთან დაკავშირებით), თბილისი, 2003, 192.

[454] იქვე, 193.

[455] იქვე, 197.

[456] აბაშიძე ა., საქართველოს სახელმწიფოებრივ-კონსტიტუციური მოწყობის საკითხები კონსტიტუციაში, ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №1, 2000, 27.

[457] თევდორაშვილი გ., ზოგიერთი მოსაზრება საქართველოს პრეზიდენტის სახელმწიფო რწმუნებულის ინსტიტუტის სამართლებრივი ბუნების შესახებ, ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №2, 2004, 16-18.

[458] დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2010, 132.

[459] „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის 27^1-ე, 27^2-ე და27^3-ე მუხლები.

[460] დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2010, 120-121.

[461] მელქაძე ო., თევდორაშვილი გ., რეგიონალიზმი — სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა (ქართულ პერსპექტივებთან დაკავშირებით), თბილისი, 2003, 208.

[462] ჯანდა ქ., ბერი ჯ., გოლდმენი ჯ., ამერიკული დემოკრატია, აშშ ხელისუფლება და პოლიტიკური პროცესი, რ. გაჩეჩილაძის თარგმანი, მ. უგრეხელიძის რედაქტორობით, თბილისი, 1995, 155.

[463] კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 155.

[464] მაცაბერიძე მ., არჩევნები და საზოგადოება, თბილისი, 2003, 168-169.

[465] Wayene S. J., The Road to the White House, The Politics of Presidential Elections, New York, 1996, 312.

[466] Bradley A. W., Ewing K. D., Constitutional and Administrative Law, Fourteenth Edition, London, 2007, 153-157.

[467] მაცაბერიძე მ., არჩევნები და საზოგადოება, თბილისი, 2003, 68-69.

[468] კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 157.

[469] იქვე, 157-159.

[470] Конституционное Право Зарубежных Стран, Под общей редакцией М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина, Москва, 2004, 191-195.

[471] Чудаков М., Конституционное (Государственное) Право Зарубежных Стран, Минск, 1998, 780-785.

[472] Лисовский С. Ф, Евтафые В.А., Избирательные Технологии: История, Теория, Практика, Москва, 2000, 302.

[473] Чудаков М., Конституционное (Государственное) Право Зарубежных Стран, Минск, 1998, 776.

[474] კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 157-158.

[475] მაცაბერიძე მ., არჩევნები და საზოგადოება, თბილისი, 2003, 324-326.

[476] რუხაძე ზ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 1999, 234-235.

[477] მაცაბერიძე მ., არჩევნები და საზოგადოება, თბილისი, 2003, 327-328.

[478] კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ა. დემეტრაშვილის რედაქტირებით, თბილისი, 2005, 175.

[479] მაცაბერიძე მ., არჩევნები და საზოგადოება, თბილისი, 2003, 331.

[480] იქვე, 332-333.

[481] Bradley A. W., Ewing K. D., Constitutional and Administrative Law, Fourteenth Edition, London, 2007, 172.

[482] 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.
[483] იქვე, 98-107.
[484] მაცაბერიძე მ., არჩევნები და საზოგადოება, თბილისი, 2003, 47-49.
[485] იქვე.
[486] Конституционное Право Зарубежных Стран, Под общей редакцией М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина, Москва, 2004, 194-195.
[487] იქვე.
[488] კონსტიტუციური სამარათლის სახელმძღვანელო, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 159-161.
[489] იქვე, 160.
[490] მაცაბერიძე მ., არჩევნები და საზოგადოება, თბილისი, 2003, 48-49.
[491] კონსტიტუციური სამარათლის სახელმძღვანელო, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 161.
[492] Wayene S. J., The Road to the White Hause, The Politics of Presidential Elections, New York, 1996, 317.
[493] მაცაბერიძე მ., არჩევნები და საზოგადოება, თბილისი, 2003, 207-206.
[494] Wayene S. J., The Road to the White Hause, The Politics of Presidential Elections, New York, 1996, 223.
[495] კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 162.
[496] Конституционное Право Зарубежных Стран, Под общей редакцией М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина, Москва, 2004, 196-197.
[497] Bradley A. W., Ewing K. D., Constitutional and Administrative Law, Fourteenth Edition, London, 2007, 165.
[498] რუხაძე ზ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი 1999, 214-216.
[499] ჯანდა ქ., ბერი ჯ., გოლდმენი ჯ., ამერიკული დემოკრატია, აშშ ხელისუფლება და პოლიტიკური პროცესი, რ. გაჩეჩილაძის თარგმანი, მ. უგრეხელიძის რედაქტორობით, თბილისი, 1995, 178-179.
[500] კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 190-193.
[501] 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.
[502] საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის დამფუძნებელთა კრების საარჩევნო დებულება, მუხლი 2.
[503] 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.
[504] ამ ქვეთავში მოცემული ინფორმაცია ძირითადად ეყრდნობა შემდეგ სამართლებრივ აქტებს: საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“, საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი.
[505] იხ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 28 მაისის №1/3/547 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქეები — უჩა ნანუაშვილი და მიხეილ შარაშიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.
[506] იქვე.
[46] იხ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 20 ივლისის №3/3/763 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (დავით ბაქრაძე, სერგო რატიანი, როლანდ ახალაია გიორგი ბარამიძე და სხვები, სულ 42 დეპუტატი) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.
[507] იხ., შუა საუკუნეების ისტორია, ტომი I, გ. კუტალიას რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 316-321.

[508] იხ., Morbidelli G., Pegoraro L., Reposo A., Volpi M., Diritto Pubblico Comparato, Terda Edizione, Torino, 2009, 380.
[509] შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 131-132.
[510] Duso G., Genesi e logica della rappresentanza politica moderna, 5. <http://www.unioviedo.es/constitucional/fundamentos/tercero/originales/Dusso.pdf> [12.09.2013]
[511] იქვე.
[512] Atlante di Diritto Pubblico Comparato, a cura di G. F. Ferrari con la collaborazione di M. Mazza e A. Vedaschi, Torino, 2010, 211-212.
[513] იხ., შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 144.
[514] იქვე.
[515] იქვე, 145.
[516] იხ., კვერენჩხილაძე გ., საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი (კონსტიტუციის 78-ე მუხლის კომენტარი), თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, წიგნი I, გ. კვერენჩხილაძისა და დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 10.
[517] Morbidelli G., Pegoraro L., Reposo A., Volpi M., Diritto Pubblico Comparato, Terda Edizione, Torino, 2009, 381.
[518] ყურაშვილი კ., ჩოკორაია კ., ბუჩუკური ა., ბიკამერალიზმის დილემები, ბათუმი, 2011, 13.
[519] იქვე.
[520] იხ., იქვე, 14.
[521] თუმცა ისიც უნდა ითქვას, რომ იმ შემთხვევებში, როდესაც ზედა პალატა ძლიერია, საუბარია ე.წ. თანაბარ (*perfect*) ბიკამერალიზმზე, და პირიქით, სადაც ქვედა პალატაა უფრო ძლიერი — არათანაბარ ბიკამერალიზმზე.
[522] საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 204.
[523] იქვე.
[524] იქვე.
[525] დაწვრილებით იხ., Lijphart A., Le Democracie Contemporanee, Societa editrice il Mulino, 2001.
[526] ავტორთა მოსაზრებით, მაჟორიტარულ სისტემას ინგლისში მივყავართ საკმაოდ არაპროპორციულ შედეგებამდე. მაგალითად, 1974 წლის არჩევნებში, ლეიბორისტულმა 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 დან 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 Democracie Contemporanee, Societa editrice il Mulino, 2001, 31.
[527] ინგლისში, პოლიტიკურ არენაზე გვხვდება ძირითადად ორი პოლიტიური პარტია — კონსერვატიული და ლეიბორისტული. არსებობს, აგრეთვე, ლიბერალური პარტია, თუმცა მთავარ როლს ძირითადად პირველი ორი პარტია თააშობს. 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.
[528] მიუხედავად იმისა, რომ ბრიტანეთში, როგორც საყოველთაოდ ცნობილია, ფუნქციონირებს ტრადიციული ორპალატიანი პარლამენტი, მაინც უნდა აღინიშნოს, რომ ქვედა პალატასთან შედარებით, ზედა პალატა უმნიშნველო ფუნქციებით არის აღჭურვილი.
[529] 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 Democracie Contemporanee, Societa editrice il Mulino, 2001, 35.
[530] Morbidelli G., Pegoraro L., Reposo A., Volpi M., Diritto Pubblico Comparato, Terda Edizione, Torino, 2009, 387.
[531] იქვე, 388.

[532] Lo status di membro Del Parlamento in Prospettiva Comparata, a cura di P. Caretti, M. Morisi, e G. Tarli barbieri, Firenze, 2012, 80.

[533] Morbidelli G., Pegoraro L., Reposo A., Volpi M., Diritto Pubblico Comparato, Terda Edizione, Torino, 2009, 391.

[534] ქვეთავში 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".

[535] იხ., ჯავახიშვილი ივ., ქართული სამართლის ისტორია, წიგნი 2, ნაკვ. 2, ტფილისი, 1929.

[536] პაპუაშვილი გ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია 90 წლის გადასახედიდან, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გამოცემა, ბათუმი, 2011, 22.

[537] 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.

[538] 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 მისდამი 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 ძლევამოსილების დაცვის სამსახურში".* ფიცის ტექსტის წაკითხვის შემდეგ პარლამენტის წევრები წარმოთქვამენ „ვფიცავ" და ხელს აწერენ ამ ტექსტს, რის შემდეგაც სრულდება საქართველოს სახელმწიფო ჰიმნი.

[539] იხ., ერემაძე ქ., ბიკამერალიზმის პერსპექტივები საქართველოში, ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია", №1, 2005; ყურაშვილი კ., ჩოკორაია კ., ბუჩუკური ა., ბიკამერალიზმის დილემები, ბათუმი, 2011.

[540] გაული ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2002, 121.

[541] იხ., 1997 წლის 16 სექტემბრის №848–Iს კანონი „საპარლამენტო ფრაქციის შესახებ".

[542] ცნობილაძე პ., ხუბუა გ., ხმალაძე ვ., მეტრეველი ნ., კაპანაძე ო., როგორ იქმნება კანონი, თბილისი, 2000, 23.

[543] 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]

[544] თანამდებობის პირის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების საკითხი აღძრულად ითვლება, თუ აღძვრის შესახებ წერილობით მოთხოვნას ხელს მოაწერს კონსტიტუციით განსაზღვრული პარლამენტის წევრთა რაოდენობა. აღნიშნული ხელმოწერა უნდა დამოწმდეს სანოტარო წესით ან საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის დადგენილი წესით.

[545] Сизько И.А., Чепурнова Н.М., Конституционное Право Зарубежних Стран, Москва, 2007, 103.

[546] იხ., პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 222.

[547] იხ., შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 215.

[548] კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 271.

[549] Финешин Е., Полномочия Президента США, Франции и Италии, 2010,
იხ., <http://www.proza.ru/2011/10/12/1617> [12.09.2013]

[550] Баглай М.В., Конституционное Право Российской Федерации, Москва, 2007, 459.

[551] იხ., Конституционное Право ЗаруБежных Стран, Под Ред. Малько А.В., Москва, 2004, 169.

[552] Конституционное Право ЗаруБежных Стран, Под обшей редакции Баглая М. В., Лейбо Ю. И., Энтина Л. М., Москва 2004, 223.
[553] Szilagyi I., M., Presidential versus Parliamentary Systems,
იხ., <http://www.zmne.hu/aarms/docs/Volume8/Issue2/pdf/11szil.pdf> [12.09.2013]
[554] Сизько И.А., Чепурнова Н.М., Конституционное Право Зарубежних Стран, Москва, 2007, 103.
[555] იხ., Beermann J.M., Marshal W.P., The Constitutional Law of Presidential Transitions, North Carolina Law Review, Vol.84, No.4, 1257.
[556] 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]
[557] იქვე, 272.
[558] დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2010, 267.
[559] Szilagyi I., M., Presidential versus Parliamentary Systems,
იხ., <http://www.zmne.hu/aarms/docs/Volume8/Issue2/pdf/11szil.pdf> [12.09.2013]
[560] Cheibub J., Systems of Goverment: Parliamentarism and Presidentialism, იხ.,
<http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/stm103%20articles/Cheibub_Pres_Parlt.pdf.>
[12.09.2013]
[561] Szilagyi I., M., Presidential versus Parliamentary Systems,
იხ., <http://www.zmne.hu/aarms/docs/Volume8/Issue2/pdf/11szil.pdf> [12.09.2013]
[562] კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 276.
[563] შეად., შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 216.
[564] კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 278.
[565] Cheibub J., Systems of Goverment: Parliamentarism and Presidentialism, იხ.,
<http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/stm103%20articles/Cheibub_Pres_Parlt.pdf.>
[12.09.2013]
[566] პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 219.
[567] შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურ-აძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 223.
[568] Szilagyi I.M., Presidential versus Parliamentary Systems,
იხ., <http://www.zmne.hu/aarms/docs/Volume8/Issue2/pdf/11szil.pdf> [12.09.2013]
[569] Shugart M., Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns, 2005.
<http://www.er.uqam.ca/nobel/r23201/teaching450E/semipresidential.pdf> [12.09.2013]
[570] ნაკაშიძე მ., ხელისუფლების განშტოებებთან პრეზიდენტის ურთიერთობათა თავისებურე-ბანი მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში, თბილისი, 2010, 19.
[571] საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი, 2010, 44.
[572] იხ., გაული ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში, კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2002, 160, 271.
[573] დემეტრაშვილი ა., 2009-2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა საქართველოში, საქართ-ველოს კონსტიტუციური ქრონიკები, თბილისი, 2012, 14.
[574] საქართველოს პრეზიდენტის 2009 წლის 23 ივნისის 348 ბრძანებულება „საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულების დამტკიცების შესახებ“.
[575] კვერენჩხილაძე გ., კონტრასიგნაციის ინსტიტუტი: ევროპული გამოცდილება და ქართული პერსპექტივები, სამართლის ჟურნალი „სარჩევი“, №1-2(3-4), 2012, 206.
[576] იქვე, 206-207
[577] იხ., „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტის განმარტებითი ბარათი.
[578] ქვეთავში მოხმობილი ინფორმაცია ეყრდნობა შემდეგ სამართლებრივ აქტებს: საქართვე-ლოს კონსტიტუცია, საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“, საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ და საქართველოს კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“.

[579] საქართველოს პრეზიდენტისათვის რომელიმე პარტიის წევრობა ან პარტიული საქმიანობის უფლების მინიჭება საქართველოს კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციის პირობებში, ხელისუფლების შტოებს შორის პრეზიდენტის ნეიტრალური სტატუსისათვის სრულიად შეუსაბამოდ მიგვაჩნია.

[580] იხ., პაპაშვილი თ., პრეზიდენტისა და მთავრობის საგარეო უფლებამოსილებები 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ჭრილში, თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, წიგნი I, გ. კვერენჩხილაძისა და დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 189-203.

[581] იხ., http://georgianpress.ge/com/news/view/15640?lang=1 [18.05.2015]

[582] იხ., https://www.president.gov.ge/ge/PressOffice/Documents?p=9158&i=2 [18.08.2015]; https://www.president.gov.ge/ge/PressOffice/Documents?p=9092&i=2 [18.08.2015].

[583] იხ., კახიანი გ., საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტი და მისი ფუნქციონირების პრობლემები საქართველოში: კანონმდებლობის და პრაქტიკის ანალიზი, თბილისი, 2008, 36.

[584] იხ., საქართველოს პრეზიდენტის 2013 წლის 19 დეკემბრის №963 ბრძანებულება „საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციის შესახებ“.

[585] იქვე, მე-2 მუხლი.

[586] იხ., „საპარლამენტო მდივნის შესახებ“ საქართველოს კანონი.

[587] იხ., ჰეროდოტეს ისტორიის მე-3 წიგნი (3, 61-87).

[588] Croissant A., Regierungsysteme und Demokratietypen, in: Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.), Vergleichene Regierungslehre, 2010, 177.

[589] დიდი ბრიტანეთის და ჩრდ. ირლანდიის გაერთიანებულ სამეფოში, სადაც არ არსებობს კონსტიტუციის ფენომენი, 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.

[590] კვერენჩხილაძე გ., საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი (კონსტიტუციის 78-ე მუხლის კომენტარი), თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, წიგნი I, გ. კვერენჩხილაძისა და დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 23.

[591] 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.

[592] Strøm 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.

[593] Lauth H.J., Regierungssysteme und Demokratietypen: Parlamentarische und Präsidentielle Demokratien, Verhandlungs- und Wettbewerbsdemokratien, in: Gruden, Timo/Korte, Karl/Rudolf, Handbuch Regierungsforschung, Wiesbaden 2011, 119.

[594] იხ., Die Politische Systemen Osteuropas, Ismyr W. (Hrsg.), 2. Aufl., Wiesbaden, 2004, S. 9 ff.

[595] 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.

[596] Ismayr W., Die politische Systeme Westeuropas im Vergleich, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.), Die politischen Systeme Westeuropas, 4 aktualisierte und überarbeitete Aufl., Wiesbaden 2009, 9.

[597] 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.

[598] იქვე, 17.

[599] იქვე, 18.

[600] ის რეალობა, რომელიც 1918 წლის დამდეგს საქართველოში შეიქმნა, საკონსტიტუციოსამართლებრივი თვალსაზრისით, ცხადია, ქმნიდა ნორმატიულ და პოლიტიკურ საფუძველს, სახელმწიფო მმართველობის 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.

[601] იხ,. მეტრეველი ვ., ქართული სამართლის ისტორია, თბილისი, 2009, 21.

[602] იხ., ბერძენიშვილი ნ., სავაზირო ფეოდალურ საქართველოში, საქართველოს ისტორიის საკითხები, წიგნი 3, თბილისი, 1966; ჯავახიშვილი ივ., ქართული სამართლის ისტორია, წიგნი 2, ნაკვ. 1, ტფილისი, 1928.

[603] იხ., Papuashvili G., the 1921 Constitution of Democratic Republic of Georgia: Looking Back after Ninety Years, in: European Public Law, Volume 18, June 2012, 323.

[604] "Der damalige Verfassungstext war einer der fortschrittlichsten auf dem europäischen Kontinent. Schon damals verankerte er Wertvorstellungen von Freiheit, Demokratie und Rechtstaatlichkeit, auf die auch das Europa von heute fußt", in: Gaul W., Verfassungsgebung in Georgien, Berlin, 2001, Geleitwort von Hans-Dietrich Genscher, VIII.

[605] 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.

[606] იხ., ჰებერლე პ., საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის „საკუთარი სახე", ლ. ბრეგვაძის თარგმანი, სამართლის ჟურნალი „სარჩევი" №1-2(3-4), 2012, 239-246.

[607] იხ., გაული ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2002, 160.

[608] იხ., რუხაძე ზ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, 1999, ბათუმი, 313-340.

[609] 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.

[610] დღემდე საკამათოა, დაცული იყო თუ არა რეფორმის მიმდინარეობისას საართველოს კონსტიტუციის 102-ე მუხლით გათვალისწინებული მოთხოვნები.

[611] იხ., ბაბეკი ვ., გაკვეთილები საქართველოდან: კონსტიტუციური რეფორმის მისაბაძი მაგალითი? წიგნში: ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიჰენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა — საქართველოს გზა ევროპისაკენ, ბადენ-ბადენი, 2012, 95-96.

[612] იხ., იქვე, 92-94.

[613] „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 იურისტთა ასოციაციაც (საია) საკუთარ დასკვნაში (№გ-01/20-10, 7.10.2010), 2010 წლის კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებით.

[614] 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., ბაბეკი ვ., გაკვეთილები საქართველოდან: კონსტიტუციური რეფორმის მისაბაძი მაგალითი? წიგნში: ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიჰენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა — საქართველოს გზა ევროპისაკენ, ბადენ-ბადენი, 2012, 77-80.

[615] ჯერ კიდევ 2004 წელს ვენეციის კომისია გასცემდა რეკომენდაციებს პრეზიდენტის და პარალმენტის 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.

[616] იხ., ექსპერტთა დასკვნები ვებ-გვერდზე: www.constitution.ge.

[617] 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]

[618] 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.

[619] ქვეთავში მოცემული ინფორმაცია ეყრდნობა საქართველოს კონსტიტუციასა და „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონს.

[620] 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).

[621] იხ., პაპაშვილი თ, პრეზიდენტისა და მთავრობის საგარეო უფლებამოსილებები 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ჭრილში, თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, წიგნი I, გ. კვერენჩხილაძისა და დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 189-202.

[622] კვერენჩხილაძე გ., საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი (კონსტიტუციის 78-ე მუხლის კომენტარი), თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, წიგნი I, გ. კვერენჩხილაძისა და დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 46-47.

[623] იქვე, 47.

[624] კონსტრასიგნაციის, როგორც სამართლებრივი ფენომენის, შესახებ იხ., კვერენჩხილაძე გ., კონტრასიგნაციის ინსტიტუტი: ევროპული გამოცდილება და ქართული პერსპექტივები, სამართლის ჟურნალი „სარჩევი“, №1-2(3-4), 2012, 206-209.

[625] კვერენჩხილაძე გ., საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი (კონსტიტუციის 78-ე მუხლის კომენტარი), თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, წიგნი I, გ. კვერენჩხილაძისა და დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 46.

[626] იხ., ასათიანი თ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ჭრილში, თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, წიგნი I, გ. კვერენჩხილაძისა და დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 203-220.

[627] იხ. დანვრილებით, 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.

[628] იხ., ერქვანია თ., სახელისუფლებო შტოების ურთიერთობის სპეციფიკა 2010 წლის საკონსტიტიციო რეფორმის ფონზე, სტატიათა კრებულში: სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე – საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, თბილისი 2013, 38-67.

[629] იხ., გეგენავა დ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელი: გორდიას კვანძი საქართველოს კონსტიტუციაში, სამართლის ჟურნალი, №1, 2013, 328-344.

[630] კუბლაშვილი კ., ძირითადი უფლებები, თბილისი, 2008, 22.

[631] მელქაძე ო., დვალი ბ., სასამართლო ხელისუფლება საზღვარგარეთის ქვეყნებში, თბილისი, 2010, 10.

[632] 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.

[633] მელქაძე ო., დვალი ბ., სასამართლო ხელისუფლება საზღვარგარეთის ქვეყნებში, თბილისი, 2010, 13.

[634] მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2008, 346.

[635] Чиркин В.Е, Конституционное Право Зарубежных Стран, Москва, 2000, 319.

[636] Мишин А.А., Конституционное (Государственное) Право Зарубежных Стран, Москва, 2009, 115.

[637] European and US Constitutionalism, Edited by G. Nolte, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2005, 225.

[638] Конституционное Право Зарубежных Стран, Под общей редакцией М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина, Москва, 2004, 329.

[639] შაიოა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, თბილისი, 2003, 120.

[640] Чиркин В. Е, Конституционное Право Зарубежных Стран, Москва, 2000, 317.

[641] Петрухин И.Л., Судебная Власть, Москва, 2003, 81.

[642] Мишин А.А., Конституционное (Государственное) Право Зарубежных Стран, Москва, 2009, 117-118.

[643] მელქაძე ო., დვალი ბ., სასამართლო ხელისუფლება საზღვარგარეთის ქვეყნებში, თბილისი, 2010, 39.

[644] იქვე, 39-41.

[645] იურიდიულ პროფესიათა ეთიკის საკითხები, ამერიკის იურისტთა ასოციაცია კანონის უზენაესობის ინიციატივა, ვაშინგტონი, 2009, 109.

[646] Чиркин В. Е, Конституционное Право Зарубежных Стран, Москва, 2000, 329.

[647] Мишин А. А., Конституционное (Государственное) Право Зарубежных Стран, Москва, 2009, 123-124.

[648] Конституционное Право Зарубежных Стран, Под общей редакцией М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина, Москва, 2004, 341.

[649] მელქაძე ო., დვალი ბ., სასამართლო ხელისუფლება საზღვარგარეთის ქვეყნებში, თბილისი, 2010, 68-69.

[650] დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2008, 334.

[651] Конституционное Право Зарубежных Стран, Под общей редакцией М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина, Москва, 2004, 333.

[652] ЧиркинВ. Е., Конституционное Право Зарубежных Стран, Москва, 324-325.

[653] კახიანი გ., საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტი და მისი ფუნქციონირების პრობლემები საქართველოში: კანონმდებლობის და პრაქტიკის ანალიზი, თბილისი, 2008, 46-47.

[654] მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2008, 352-354.

[655] იხ., Maranga K.M., The Jury System a Symbol of Justice: Comparative Analysis, <http://ssrn.com/abstract=1551622> [13.09.2013].

[656] იორჰენდი ლ., წიქარიშვილი კ., ნაფიც მსაჯულთა სასამართლო, დასავლური სისტემების მიმოხილვა, თბილისი, 2009, 11-12.

[657] მელქაძე ო., დვალი ბ., სასამართლო ხელისუფლება საზღვარგარეთის ქვეყნებში, თბილისი, 2010, 181-182.

[658] იქვე, 209-224.

[659] Law S. D., Judicial Independence, International Encyclopedia for Political Science, Paper no. 10-02-06, 2010, 1369.

[660] 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.

[661] მოსამართლეთა საყოველთაო ქარტია, მუხლი 1.

[662] 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.

[663] მოსამართლეთა საყოველთაო ქარტია, მუხლი 9.

[664] ევროპული ქარტია „მოსამართლეთა სტატუტის შესახებ“, მუხლი 1 .

[665] 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.

[666] იხ., Constitution of the Portuguese Republic, Article 217; Constitution of Austria, Article 86.

[667] Constitution of the Federal Republic of Brazil, Art.93; Constitution of the Republic of Kazakhstan, Art.79.

[668] იხ., Eltis K., Gelinas F., Judicial Independence and the Politics of Depoliticization, 13-15, <http://ssrn.com/abstract=1366242> [08.09.2013].

[669] იხ., Constitution of the Federal Republic of Brazil, Art. 95.

[670] იხ., The Constitution of the United States, Art. 3, Section 1.

[671] 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.

[672] იხ., გრუბბე ნ., იურისტის ეთიკა, ჟურნ. ალმანახი, №3.
[673] 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.
[674] იხ., სამოსამართლო ქცევის ბანგალორის პრინციპები, II ღირებულება.
[675] ქვეთავში მოხმობილი ინფორმაცია ეყრდნობა 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.
[676] მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია: შემუშავება და მიღება, თბილისი, 2008, 10.
[677] დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2008, 344-345.
[678] იხ., 1918 წლის 20 სექტემბრის დებულება რესპუბლიკის დროებითი საგანგებო სასამართლოსი, 1918 წლის 24 სექტემბრის კანონი მომრიგებელ მოსამართლეთა ინსტიტუტისა, 1919 წლის 17 იანვრის კანონი ნაფიც-მსაჯულთა სასამართლოს შემოღებისა, 1919 წლის 29 ივლისის საქართველოს სენატის დებულება, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული, 1918-1921, ვ.შარაშენიძის რედაქტორობით, თბილისი, 1990, 67, 71, 206, 295.
[679] მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავესთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011, 76.
[680] საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, თავი 6.
[681] 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.
[682] იხ., პაპუაშვილი გ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია 90 წლის გადასახედიდან, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გამოცემა, ბათუმი, 2011, 13.
[683] ხეცურიანი ჯ., დამოუკიდებლობიდან სამართლებრივი სახელმწიფოსკენ, თბილისი, 2006, 14-15.
[684] საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი, 2010, 64.
[685] თბილისის, რუსთავის, ქუთაისის, ფოთის და ბათუმის საქალაქო სასამართლოები. ადგილობრივი თვითმმართველობის ახალი მოწესრიგება ჯერჯერობით არ ასახულა საერთო სასამართლოების სისტემაში და საქალაქო სასამართლოების რაოდენება ამ დროისათვის იგივე რჩება.
[686] მაგ., მარნეულის მაგისტრატი მოსამართლე, ხობის მაგისტრატი მოსამართლე და ა.შ.
[687] 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].
[688] იურიდიულ პროფესიათა ეთიკის საკითხები, ამერიკის იურისტთა ასოციაცია კანონის უზენაესობის ინიციატივა, ვაშინგტონი, 2009, 137
[689]Витрук Н.В., Конституционное Правосудие, Судебное Конституционное Право и Процесс, Москва, 1998, 23.
[690]შარაშიძე მ., ავსტრიის საკონსტიტუციო სასამართლოს საქმიანობის თავისებურებანი ნორმათკონტროლის კომპეტენციის განხორციელების სფეროში, ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №3, 2003, 9.
[691] კახიანი გ., საკონსტიტუციო კონტროლი საქართველოში — თეორია და კანონმდებლობის ანალიზი, თბილისი, 2011, 31.
[692] იქვე, 32; იხ., Витрук Н.В., Конституционное Правосудие, Судебное Конституционное Право и Процесс, Москва, 1998; მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2006.
[693] გეწაძე 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.
[694] მელქაძე ო., საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი, თბილისი, 1996, 45.

[695] Витрук Н.В., Конституционное Правосудие, Судебное Конституционное Право и Процесс, Москва, 1998, 24.
[696] იქვე, 154.
[697] იხ., შვარცი ჰ., 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.
[698]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.
[699] William Marbury v. James Madison, 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; კვერენჩხილაძე გ., კონსტიტუცის 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.
[700] კახიანი გ., საკონსტიტუციო კონტროლი საქართველოში - თეორია და კანონმდებლობის ანალიზი, თბილისი, 2011, 55.
[701] შვარცი ჰ., კონსტიტუციური მართლმსაჯულების დამკვიდრება პოსტკომუნისტურ ევროპაში, ქ. ალექსიძის თარგმანი, პატრიცია მ. ვალდის წინასიტყვაობითა და კ. კუბლაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 52.
[702] შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 275-284.
[703] იქვე, 56.
[704] იქვე, 54.
[705] კვერენჩხილაძე გ., კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვა (ზოგადი თეორიული საკითხი), ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №3, 2006, 44; იხ. ციტირება: Pasquino P., Sieyes et l'invention de la Constituion en France, Paris, 1998, 193-196.
[706] 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.
[707] შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 284-285.
[708] 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 Stated and in Austria: Notes on the Beginning, 16; Machacek R., Verfahren Von Dem VFGH 22, 3d ed., Vienna, 1997.
[709] 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.
[710] 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.

[711]Сергеев Д.Н., Конституционное Правосудие в России: Политико-Правовое исследование, Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук (На правах рукописи), Москва, 2005, 19.

[712] Витрук Н.В., Конституционное Правосудие, Судебное Конституционное Право и Процесс, Москва, 1998, 82.

[713] კვერენჩხილაძე გ, კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვა (ზოგადი თეორიული საკითხი), ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №3, 2006, 39.

[714] 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.

[715] Hausmaninger H., Judicial Referral of Constitutional Questions in Austria, Germany and Russia, Tulane European and Civil Law Forum, Vol. 12, 1997, 26.

[716] Faber R., The Austrian Constitutional Court - An Overview, Vienna Journal on International Constitutional Law, Vol. 1, 2008, 50.

[717] 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 Vorentfürwe Hans Kelsens Für Die Österreichische Bundesverfassung 27, Vienna, 1997.

[718] Faber R., The Austrian Constitutional Court - An Overview, Vienna Journal on International Constitutional Law, Vol. 1, 2008, 49.

[719] 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.

[720] 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.

[721] Hausmaninger H., Judicial Referral of Constitutional Questions in Austria, Germany and Russia, Tulane European and Civil Law Forum, Vol. 12, 1997, 26.

[722] იქვე, 28.

[723] იქვე, 30-31. იხ. ციტირება: Kommers D. P., The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany, 2nd ed, 1997, 1-11.

[724] Hausmaninger H., Judicial Referral of Constitutional Questions in Austria, Germany and Russia, Tulane European and Civil Law Forum, Vol. 12, 1997, 26.

[725] 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.

[726] Schlüter H., The German Constitutional Court, Journal for South African Law, №2, 1998, 284.

[727] ხუბუა გ., ტრაუტი ი., კონსტიტუციური მართლმსაჯულება გერმანიაში, თბილისი, 2001, 15.

[728] Hausmaninger H., Judicial Referral of Constitutional Questions in Austria, Germany and Russia, Tulane European and Civil Law Forum, Vol. 12, 1997, 30.

[729] Rupp H. G., Judicial Review in the Federal Republic of Germany, The American Journal of Comparative Law, Vol. 9, No. 1, 1960, 40.

[730] იქვე, 30.

[731] იქვე, 42.

[732] მელქაძე ო., რამიშვილი ნ., გერმანიის კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 1999, 152.

[733] Hausmaninger H., Judicial Referral of Constitutional Questions in Austria, Germany and Russia, Tulane European and Civil Law Forum, Vol. 12, 1997, 26.

[734] Dürr S. R., Comparative Overview of European Systems of Constitucional justice, International Constitutional Law Journal, Vol. 5, No. 2, 2011, 161.

[735] მელქაძე ო., დვალი 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.

[736] ირანის ისლამურ რესპუბლიკაში საკონსტიტუციო კონტროლი ძირითადად რელიგიური ხასიათისაა. იხ., მელქაძე ო., სახელმწიფო კონტროლი: თეორია, პრაქტიკა, პერსპექტივა, თბილისი, 1996, 67.

[737] Ntaba Z.J.V., Constitutional Interpretation: Judicial Activism or Restraint, European Journal of Law Reform, Vol. X, no. 2, 2008, 255.

[738] Артемьев М., Как Работает Америка, Москва, 2009, 99.
[739] იქვე.
[740]დეცენტრალიზებული საკონსტიტუციო კონტროლის პირობებში სახელმწიფოში არსებულ საერთო სასამართლოს ყველა ინსტანციას შეუძლია იმსჯელოს შესაბამისი აქტის კონსტიტუციურობასთან დაკავშირებით. იხ., მელქაძე ო., დვალი ბ., სასამართლო ხელისუფლება საზღვარგარეთის ქვეყნებში, თბილისი, 2000, 266; მელქაძე ო. კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2006, 380.
[741] 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.
[742] შვარცი ჰ., კონსტიტუციური მართლმსაჯულების დამკვიდრება პოსტკომუნისტურ ევროპაში, ქ. ალექსიძის თარგმანი, პატრიცია მ. ვალდის წინასიტყვაობითა და კ. კუბლაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 53.
[743] იქვე, 55.
[744] კვერენჩხილაძე გ., საკონსტიტუციო კონტროლი საფრანგეთში, ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია, №2, 1997, 59.
[745] კვერენჩილაძე გ., მელქაძე ო., საფრანგეთის სახელმწიფო სისტემა, თბილისი, 1997, 135.
[746] მელქაძე ო., სახელმწიფო კონტროლი: თეორია, პრაქტიკა, პერსპექტივა, თბილისი, 1996, 67.
[747] მელქაძე ო. კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2006, 378.
[748] Sadurski W., Constitutional Review in Europe and in the United States: Influences, Paradoxes, and Convergence, Legal Studies Research Paper, No. 11/15, 2011, 7.
[749] Faber R., The Austrian Constitutional Court - An Overview, Vienna Journal on International Constitutional Law, Vol. 1, 2008, 50.
[750] ზოიძე ბ., საკონსტიტუციო კონტროლი და ღირებულებათა წესრიგი საქართველოში, თბილისი, 2007, 59.
[751] კახიანი გ., აბსტრაქტული ნორმათკონტროლის პრობლემები საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს საქმიანობაში, სამართლის ჟურნალი, №1, 2009, 62.
[752] Faber R., The Austrian Constitutional Court - An Overview, Vienna Journal on International Constitutional Law, Vol. 1, 2008, 50.
[753] იქვე.
[754] Sadurski W., Constitutional Review in Europe and in the United States: Influences, Paradoxes, and Convergence, Legal Studies Research Paper, No. 11/15, 2011, 5.
[755] იქვე, 5; იხ. ციტირება: Habermas J., Between Fact and Norms, Translated by William Regh, Cambridge, 1996, 261.
[756] Конституционное Право Зарубежных Стран, Под. обш. ред. Баглая М. В., Лейбо Ю. И., Энтина Л. М., Москва, 2004, 350.
[757] მელქაძე ო. კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2006, 379.
[758] Конституционное Право Зарубежных Стран, Под. обш. ред. Баглая М.В., Лейбо Ю.И., Энтина Л.М., Москва, 2004, 350-351; ასევე, იხ., მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2006, 379.
[759] Sadurski W., Constitutional Review in Europe and in the United States: Influences, Paradoxes, and Convergence, Legal Studies Research Paper, No. 11/15, 2011, 9.
[760] კვერენჩილაძე გ., მელქაძე ო., საფრანგეთის სახელმწიფო სისტემა, თბილისი, 1997, 138-139.
[761] Sadurski W., Constitutional Review in Europe and in the United States: Influences, Paradoxes, and Convergence, Legal Studies Research Paper, No. 11/15, 2011, 9.
[762] Kim J., Some Problems with the Korean Constitutional Adjudication System, Journal of Korean Law, Vol. 1, No. 2, 2001, 22.
[763] შვარცი ჰ., კონსტიტუციური მართლმსაჯულების დამკვიდრება პოსტკომუნისტურ ევროპაში, ქ. ალექსიძის თარგმანი, პატრიცია მ. ვალდის წინასიტყვაობითა და კ. კუბლაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 70.
[764] მელქაძე ო. კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2006, 379.

[765] გეწაძე გ., საკონსტიტუციო კონტროლის ფორმები და სახეები, ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №1, 1998, 28.

[766] იხ., კახიანი გ., საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტი და მისი ფუნქციონირების პრობლემები საქართველოში: კანონმდებლობის და პრაქტიკის ანალიზი, თბილისი, 2008, 26-32.

[767] ქვეთავში მოხმობილი 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.

[768] Витрук Н. В., Конституционное Правосудие, Судебное Конституционное Право и Процесс, Москва, 1998, 84.

[769] Сергеев Д. Н., Конституционное правосудие в России: политико-правовое исследование, Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук (На правах рукописи), Москва, 2005, 13.

[770] 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.

[771] Hausmaninger H., Judicial Referral of Constitutional Questions in Austria, Germany, and Russia, Tulane European & Civil Law Forum, vol.12, 1997, 25.

[772] 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.

[773] Витрук Н.В., Конституционное Правосудие, Судебное Конституционное Право и Процесс, Москва, 1998, 82.

[774] 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.

[775] 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.

[776] Faber R., The Austrian Constitutional Court - An Overview, Vienna Journal on International Constitutional Law, Vol. 1, 2008, 51.

[777] ზოიძე ბ., საკონსტიტუციო კონტროლი და ღირებულებათა წესრიგი საქართველოში, თბილისი, 2007, 61; იხ. ციტირება: შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, თბილისი, 2003, 285.

[778] Faber R., The Austrian Constitutional Court - An Overview, Vienna Journal on International Constitutional Law, Vol. 1, 2008, 51.

[779] ზოიძე ბ., საკონსტიტუციო კონტროლი და ღირებულებათა წესრიგი საქართველოში, თბილისი, 2007, 61.

[780] კვერენჩხილაძე გ, კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვა (ზოგადი თეორიული საკითხი), ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №3, 2006, 41.

[781] შვარცი ჰ., კონსტიტუციური მართლმსაჯულების დამკვიდრება პოსტკომუნისტურ ევროპაში, ქ. ალექსიძის თარგმანი, პატრიცია მ. ვალდის წინასიტყვაობითა და კ. კუბლაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 144.

[782] Клишас А.А., Конституционная Юстиция в Зарубежных Странах, Москва, 2004, 61.

[783] ზოიძე ბ., საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების აღსრულების პირობები (ზოგადი მიმოხილვა და საქართველოში არსებული მდგომარეობა), ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №4, 2004, 65.

[784] მელქაძე ო., დვალი ბ., საკონსტიტუციო სასამართლოების ფორმირების წესი და საპროცესო თავისებურებანი, ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №1, 2001, 59.
[785] ბენიძე ო., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებათა აღსრულება, ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №2, 1997, 16.
[786] მელქაძე ო., დვალი ბ., საკონსტიტუციო სასამართლოების ფორმირების წესი და საპროცესო თავისებურებანი, ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №1, 2001, 60.
[787] 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.
[788]ბენიძე ო., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებათა აღსრულება, ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №2, 1997, 23.
[789] Mose E., Constitutional Review and Implementation, International Almanac – Constitutional Justice in the New Millennium, 2010, 159.
[790] ზოიძე ბ., საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების აღსრულების პირობები (ზოგადი მიმოხილვა და საქართველოში არსებული მდგომარეობა), ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №4, 2004, 63.
[791] იხ., Зылевич К.А ., Развитие Государственного Финансового Контроля: Актуальность и Проблемы, Juvenis Scientia, №1, 2015, 60.
[792] იხ., კვერენჩხილაძე გ., საფრანგეთის საფინანსო კონტროლის უმაღლესი ორგანოების სამართლებრივი სტატუსი, წიგნში: მელქაძე ო., საფინანსო კონტროლი ევროპულ ქვეყნებში, თბილისი, 1999, 68.
[793] იხ., Замбаев Х.Н., Государственный Финансовый Контроль за Исполнением Бюджетов Субъектов Российской Федерации и Пути Повышения Его Результатов, Диссертация, Москва, 2015, 16-17.
[794] იხ., ცნობილაძე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ.I, თბილისი, 2004, 181.
[795] იხ., იქვე,182.
[796] იქვე, 185.
[797] ქვეთავში წარმოდგენილი ინფორმაცია ეფუძნება შემდეგ სამართლებრივ აქტებს: საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს საგადასახადო კოდექსი.
[798] იხ., შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 232.
[799] ქვეთავში წარმოდგენილი ინფორმაცია ეფუძნება შემდეგ სამართლებრივ აქტებს: საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი.
[800] ცნობილაძე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ.I, თბილისი, 2004, 186.
[801] იხ., ბაბეკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), საერთაშორისო იურიდიული დახმარების შედეგები ტრანსორმირებად სახელმწიფოში, კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2002,137-138.
[802] შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 231.
[803] იხ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის 90-ე მუხლი; ბაბეკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), საერთაშორისო იურიდიული დახმარების შედეგები ტრანსორმირებად სახელმწიფოში, კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2002, 138.
[804] იხ., იქვე, 139.
[805] შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 233.
[806] იხ., ცნობილაძე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ.I, თბილისი, 2004, 187.
[807] იქვე, 188.
[808] იხ., შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 233-234.
[809] იხ., Зудилин А.П., Ахмедов Ф.Н., Финансовый Контроль, Москва, 2000, 9.
[810] Lyubenko A., Standardization of State Financial Control of the Basis of System Approach, Ekonomika, Vol.94(1), 2015, 55.
[811] Подшивалов Ю.И., Понятие Государственного Финансового Контроля, Вестник Челябинского Государственного Университета, №31(169), Право, Вып. 21, 2009, 23.
[812] Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts, 1977, Art.1.

[813] იხ., Зылевич К.А., Развитие Государственного Финансового Контроля: Актуальность и Проблемы, Juvenis Scientia, №1, 2015, 60.
[814] იხ., Lyubenko A., Standardization of State Financial Control of the Basis of System Approach, Ekonomika, Vol.94(1), 2015, 55.
[815] Замбаев Х.Н., Государственный Финансовый Контроль за Исполнением Бюджетов Субъектов Российской Федерации и Пути Повышения Его Результатов, Диссертация, Москва, 2015, 14.
[816] იხ., Зудилин А.П., Ахмедов Ф.Н., Финансовый Контроль, Москва, 2000, 11.
[817] კვერენჩხილაძე გ., საფრანგეთის საფინანსო კონტროლის უმაღლესი ორგანოების სამართლებრივი სტატუსი, წიგნში: მელქაძე ო., საფინანსო კონტროლი ევროპულ ქვეყნებში, თბილისი, 1999, 68.
[818] Зылевич К. А., Развитие Государственного Финансового Контроля: Актуальность и Проблемы, Juvenis Scientia, №1, 2015, 60.
[819] Lukin A.G., The Institution of the Users Interested in the Financial Control Information, Mediterranean Journal of Social Sciences, Vol.6, No.4, 2015, 432.
[820] მელქაძე ო., საფინანსო კონტროლი ევროპულ ქვეყნებში, თბილისი, 1999, 6.
[821] იხ., კვერენჩხილაძე გ., საფრანგეთის საფინანსო კონტროლის უმაღლესი ორგანოების სამართლებრივი სტატუსი, წიგნში: მელქაძე ო., საფინანსო კონტროლი ევროპულ ქვეყნებში, თბილისი, 1999, 68-69.
[822] Замбаев Х.Н., Государственный Финансовый Контроль за Исполнением Бюджетов Субъектов Российской Федерации и Пути Повышения Его Результатов, Диссертация, Москва, 2015, 19.
[823] იხ., Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts, 1977, Section 21.
[824] Lukin A.G., The Institution of the Users Interested in the Financial Control Information, Mediterranean Journal of Social Sciences, Vol.6, No.4, 2015, 432.
[825] იხ., Подшивалов Ю.И., Понятие Государственного Финансового Контроля, Вестник Челябинского Государственного Университета, №31(169), Право, Вып. 21, 2009, 23.
[826] იქვე.
[827] იხ., Good Practices in Supporting Supreme Audit Institutions, OECD, 2011, 17-18.
[828] იქვე, 13.
[829] იხ., Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts, 1977, Section 2, Section 3, Section 4.
[830] იქვე, Section 2(3).
[831] იხ., Good Practices in Supporting Supreme Audit Institutions, OECD, 2011, 17.
[832] მელქაძე ო., საფინანსო კონტროლი ევროპულ ქვეყნებში, თბილისი, 1999, 7.
[833] შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 234.
[834] კვერენჩხილაძე გ., საფრანგეთის საფინანსო კონტროლის უმაღლესი ორგანოების სამართლებრივი სტატუსი, წიგნში: მელქაძე ო., საფინანსო კონტროლი ევროპულ ქვეყნებში, თბილისი, 1999, 69.
[835] Подшивалов Ю.И., Понятие Государственного Финансового Контроля, Вестник Челябинского Государственного Университета, №31 (169), Право, Вып. 21, 2009, 24.
[836] მელქაძე ო., საფინანსო კონტროლი ევროპულ ქვეყნებში, თბილისი, 1999, 6.
[837] იქვე, 24.
[838] Зудилин А.П., Ахмедов Ф.Н., Финансовый Контроль, Москва, 2000, 14.
[839] იხ., მელქაძე ო., საფინანსო კონტროლი ევროპულ ქვეყნებში, თბილისი, 1999, 5-6.
[840] Good Practices in Supporting Supreme Audit Institutions, OECD, 2011, 11.
[841] იქვე.
[842] იხ., იქვე, 16-17.
[843] Lyubenko A., Standardization of State Financial Control of the Basis of System Approach, Ekonomika, Vol.94(1), 2015, 56.
[844] Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts, 1977, Section 8.
[845] Зудилин А.П., Ахмедов Ф.Н., Финансовый Контроль, Москва, 2000, 15; Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts, 1977, Section 9.
[846] იხ., Подшивалов Ю.И., Понятие Государственного Финансового Контроля, Вестник Челябинского Государственного Университета, №31 (169), Право, Вып. 21, 2009, 24.
[847] ცნობილაძე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ.I, თბილისი, 2004, 189.

[848] Lukin A.G., Postulates and Principles of State Financial Control and Their Application in the Russian Federation, Middle-East Journal of Scientific Research, №17(5), 2013, 668.
[849] იქვე, 669.
[850] იქვე; Budget and Accounting Act, USA, 1921, Art.25.
[851] Lukin A.G., Postulates and Principles of State Financial Control and Their Application in the Russian Federation, Middle-East Journal of Scientific Research, №17(5), 2013, 669; National Audit Act, UK, 1983, Art.1,2,3.
[852] მელქაძე ო., საფინანსო კონტროლი ევროპულ ქვეყნებში, თბილისი, 1999, 23.
[853] Lyubenko A., Standardization of State Financial Control of the Basis of System Approach, Ekonomika, Vol.94(1), 2015, 57.
[854] Зудилин А.П., Ахмедов Ф.Н., Финансовый Контроль, Москва, 2000, 16.
[855] იხ., Good Practices in Supporting Supreme Audit Institutions, OECD, 2011, 15.
[856] Savchenko L., Constitutional Foundations of Activity of Agencies Endowed with Powers to Exercise Financial Control, Law of Ukraine, №3-4, 2012, 239.
[857] იქვე.
[858] იხ., Mexico Declaration on SAI Independence, 2007.
[859] Lyubenko A., Standardization of State Financial Control of the Basis of System Approach, Ekonomika, Vol.94(1), 2015, 53.
[860] Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts, 1977, Section 5(2).
[861] Mexico Declaration on SAI Independence, 2007, Principle 1.
[862] იქვე, Principle 6.
[863] იქვე, Principle 8.
[864] იქვე, Principle 3.
[865] იხ., საქართველოს რესპუბლიკის 1918 წლის 28 ივნისის კანონი „სახელმწიფო კონტროლიორის თანამდებობის დაარსებისა“.
[866] იხ., საქართველოს რესპუბლიკის 1918 წლის 6 დეკემბრის კანონი „საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკის სახელმწიფო კონტროლის შესახებ“.
[867] დებულება „სახელმწიფო კონტროლისა და მისი უწყების საგანთათვის, 1918 წლის 6 დეკემბერი, პირველი პუნქტი.
[868] იქვე, მე-3 პუნქტი.
[869] რევიზიის წესდება, 1918 წლის 6 დეკემბერი, პირველი პუნქტი და მისი შენიშვნა.
[870] იხ., <http://sao.ge/about-us/history> [10.08.2016]
[871] იხ., Зылевич К.А., Развитие Государственного Финансового Контроля: Актуальность и Проблемы, Juvenis Scientia, №1, 2015, 60.
[872] ქვეთავში წარმოდგენილი ინფორმაცია ეფუძნება შემდეგ სამართლებრივ აქტებს: საქართველოს კონსტიტუცია, „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი.
[873] იხ., Замбаев Х.Н., Государственный Финансовый Контроль за Исполнением Бюджетов Субъектов Российской Федерации и Пути Повышения Его Результатов, Диссертация, Москва, 2015, 29.
[874] საქართველოს ეროვნული ბანკი: ძირითადი მიმართულებები და ფუნქციები, თბილისი, 2008, 7.
[875] 1919 წლის 31 დეკემბერს საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის დამფუძნებელმა კრებამ მიიღო კანონი „სახელმწიფო ბანკის დაარსების შესახებ“.
[876] 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.
[877] საქართველოს ეროვნული ბანკი: ძირითადი მიმართულებები და ფუნქციები, თბილისი, 2008, 9.
[878] ქაღალდის ფული საქართველოში, საქართველოს ეროვნული ბანკი, თბილისი, 2007, 21.
[879] საქართველოს ეროვნული ბანკი: ძირითადი მიმართულებები და ფუნქციები, თბილისი, 2008, 11.

[880] შეად., შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 343.
[881] პრაქტიკაში სულ უფრო მეტად შეინიშნება ტერმინ „უშიშროების“ „უსაფრთხოებით“ ჩანაცვლების ტენდენცია, რაც ზოგიერთ მეცნიერს სრულიად გაუმართლებლად მიაჩნია. იხ., კუპრაშვილი ჰ., ეროვნული უშიშროება (Security) თუ ეროვნული უსაფრთხოება (Safety), <http://www.tabula.ge/ge/tablog/65244-erovnuli-ushishroeba-security-tu-erovnuli-usafrtxoeba-safety> [22.08.2014]
[882] Szilagyi I., M., Presidential versus Parliamentary Systems,
იხ., <http://www.zmne.hu/aarms/docs/Volume8/Issue2/pdf/11szil.pdf> [03.08.2014].
[883] იხ., განმარტებითი იურიდიული ლექსიკონი, იხ.,
<http://library.court.ge/gil/index.php?term_id=542 [10.08.2016]
[884] იხ., <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/nsc> [22.08.2014]
[885] პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 644.
[886] გაული ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში, კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2002, 294.
[887] „საქართველოს სამხედრო ძალების რაოდენობის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს პარლამენტის 2015 წლის 11 დეკემბრის 4639-Iს დადგენილება.
[888] იხ., „ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციის შემუშავების შესახებ“ საქართველოს პარლამენტის დადგენილება №484-IIს, 12.10.2004.
[889] ქვეთავში მოცემული ინფორმაცია ეყრდნობა შემდეგ სამართლებრივ აქტებს: საქართველოს კონსტიტუცია, „ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, „საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოს აპარატის ზოგიერთი კატეგორიის თანამშრომელთა დიპლომატიური 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 საუწყებათშორისო 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 შემმუშავებელი დროებითი საუწყებათშორისო 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.
[890] იხ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, თავი IX.
[891] გაული ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში, კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2002, 238.
[892] იხ., იქვე, 240.
[893] იხ., საქართველოს ორგანული კანონი „ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ, №4673-Iს, 01.06.2011, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს ვებგვერდი, <https://matsne.gov.ge/>.
[894] დოკუმენტაციაში იგულისხმება თავდაცვის დაგეგმვის სტრატეგიული დოკუმენტები: საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია, საქართველოს საფრთხეების შეფასების დოკუმენტი, საქართველოს კიბერუსაფრთხოების, ეროვნული სამხედრო სტრატეგიისა და ეროვნული უსაფრთხოების სფეროს მიკუთვნებული სხვა კონფეპტუალური დოკუმენტები.
[895] ამ თავში გამოყენებულია შემდეგი ნორმატიული მასალა: „საქართველოს თავდაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონი და „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონი, საქართველოს მთავრობის 2013 წლის №297 დადგენილებით დამტკიცებული საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს დებულება.

[896] „გენერალური შტაბი“, როგორც საკონსტიტუციო ტერმინი 2004 წლის 6 თებერვლის საკონსტიტუციო ცვლილებებს უკავშირდება. 2006 წლიდან ის შეიცვალა ტერმინით „გაერთიანებული შტაბი“, ხოლო 2010 წლის 15 ოქტომბრის საკონსტიტუციო ცვლილებების საფუძველზე და კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციით კვლავ დამკვიდრდა თავდაპირველი საკონსტიტუციო დასახელება. აღნიშნული ცვლილებები სამწუხაროდ ბოლომდე არ არის ასახული მოქმედ ყველა სამართლებრივ აქტში. მაგ. გენერალური შტაბის მოქმედ დებულებაში, რომელიც პრეზიდენტის ბრძანებულებითაა დამტკიცებული, კვლავ გამოყენებულია ტერმინი „გაერთიანებული შტაბი“.

[897] იხ., საქართველოს პრეზიდენტის 2007 წლის №462 ბრძანებულება „საქართველოს შეიარაღებული ძალების გაერთიანებული შტაბის დებულების დამტკიცების შესახებ“, მ.5.

[898] იხ., „საქართველოს სამხედრო ძალების რაოდენობის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს პარლამენტის 2015 წლის 11 დეკემბრის 4639-Iს დადგენილება.

[899] ქვეთავში გამოყენებულია შემდეგი ნორმატიული აქტები: საქართველოს ორგანული კანონი „ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ“, საქართველოს კანონი „ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ“, საქართველოს მთავრობის დადგენილებები „სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს შექმნისა და მისი დებულების დამტკიცების შესახებ“ და „სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს აპარატის დებულების, საშტატო განრიგისა და მოსამსახურეთა თანამდებობრივი სარგოს განაკვეთების დამტკიცების შესახებ“.

[900] ამ თავში გამოყენებული ნორმატიული ინფორმაცია ეფუძნება „საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონსა და „საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2015 წლის №385 დადგენილებას.

[901] იზორია ლ., თანამედროვე სახელმწიფო თანამედროვე ადმინისტრაცია, თბილისი, 2009, 58.

[902] მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2008, 399.

[903] Муниципальное Право, Под. ред. А.М. Никитина, Москва, 2000, 4.

[904] Чаннов С. Е., Муниципальное Право, Москва, 2006, 8.

[905] მელქაძე ო., ეზუგბაია ზ., მუნიციპალური სამართალი, თბილისი, 2012, 8.

[906] დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2008, 374.

[907] შეად., ლოლაძე ბ., ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიები ევროპულ კონსტიტუციებში, ჟურნ. „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“, №3, 2010, 163.

[908] McBain H.L., The Doctrine of an Inherent Right of Local Self-Government, Columbia University, 1916, 194.

[909] Bryce J., The American Commonwealth (New Edition 1914) NYPL Research Libraries, Vol. I, 351-352.

[910] მელქაძე ო., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2008, 245.

[911] მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2008, 400.

[912] Конституционное Право Зарубежных Стран, Под общей редакцией М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина, Москва, 2004, 121.

[913] Чаннов С.Е., Муниципальное Право,Москва, 2006, 23.

[914] მელქაძე ო., ეზუგბაია ზ., მუნიციპალური სამართალი, თბილისი, 2012, 7.

[915] Чаннов С.Е., Муниципальное Право, Москва, 2006, 27.

[916] მელქაძე ო., ეზუგბაია ზ., მუნიციპალური სამართალი, თბილისი, 2012, 51.

[917] იქვე, 50-51.

[918] იხ., Faguet J., Decentralization and Local Government Performance Improving Public Service Provision in Bolivia, London School of Economics, 2000, 131.

[919] Pandey S., Democracy and Decentralization, Law, Institutions & Development e Journal, 2006, 2.

[920] იხ., „ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის“ მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტი.

[921] მელქაძე ო., ეზუგბაია ზ., მუნიციპალური სამართალი, თბილისი, 2012, 53.

[922] Муниципальное Право, Под. ред. А.М. Никитина, Москва, 2000, 130.

[923] იქვე, 130-133.

[924] მელქაძე ო., ეზუგბაია ზ., მუნიციპალური სამართალი, თბილისი, 2012, 56.

[925] იქვე, 58-59.

[926] European Charter of Local Self-Government and Explanatory Report, Council of Europe, March 2010, 9.
[927] ევროპული ქარტია ,,ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ", სტრასბურგი, 1985 წლის 15 ოქტომბერი, პრეამბულა.
[928] Pejanovic M., Local self-government: A must for Democracy Civil and EU Integration, 2006, 216.
[929] დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2008, 373.
[930] Council of Europe, European Charter of Local Self-Government and Explanatory Report, Council of Europe, March 2010, 9-10.
[931] ეზუგბაია ზ., მელქაძე ო., ზოგიერთი კომენტარი ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის ევროპულ კანონმდებლობაში იმპლემენტაციისათვის, ჟურნ. „ქართული სამართლის მიმოხილვა", ტ.5, №1, თბილისი, 2002, 102.
[932] ევროპული ქარტია ,,ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ", სტრასბურგი, 1985 წლის 15 ოქტომბერი, მე-3 მუხლი, პუნქტი 1.
[933] იქვე, მე-3 და მე-4 მუხლები.
[934] იხ., European Charter of Local Self-Government and Explanatory Report, Council of Europe, March 2010, 38.
[935] ეზუგბაია ზ., მელქაძე ო., ზოგიერთი კომენტარი ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის ევროპულ კანონმდებლობაში იმპლემენტაციისათვის, ჟურნ. „ქართული სამართლის მიმოხილვა", ტ.5, №1, თბილისი, 2002, 108.
[936] იქვე, 110.
[937] European Charter of Local Self-Government and Explanatory Report, Council of Europe, March 2010, 42.
[938] ევროპული ქარტია ,,ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ", სტრასბურგი, 1985 წლის 15 ოქტომბერი, მე-10 მუხლი.
[939] იხ., European Charter of Local Self-Government and Explanatory Report, Council of Europe, March 2010, 44.
[940] Pejanovic M., Local self-government: A must for Democracy Civil and EU Integration, 2006, 216.
[941] ქვეთავში მოხმობილი ინფორმაცია ეყრდნობა შემდეგ ნორმატიულ აქტებს: საქართველოს ორგანული კანონი ,,ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი", საქართველოს ორ-განული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი", საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი".
[942] მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება, თბილისი, 2008, 82.
[943] მელქაძე ო., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2008, 249.
[944] დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2008, 29.
[945] იხ., გაული ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში, კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2002.
[946] მელქაძე ო., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2008, 248.
[947] ადგილობრივი დემოკრატიის გზამკვლევი საქართველოსთვის, საქართველოში ევროპის საბჭოს საინფორმაციო ბიურო, 2004, 10.
[948] კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., რუხაძე ზ., ტაბუცაძე ი., ხმალაძე ვ., ჯიბღაშვილი ზ., კონს-ტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995-2009 წ.წ.), მისი განვითარების პერსპექტივა, თბილისი, 2009, 45.
[949] იხ., განმარტებითი ბარათი საქართველოს ორგანული კანონის პროექტზე ,,ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი".
[950] ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, სტრასბურგი, 1985 წლის 15 ოქტომბერი, მე-2 მუხლი.
[951] იხ., კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., რუხაძე ზ., ტაბუცაძე ი., ხმალაძე ვ., ჯიბღაშვილი ზ., კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995-2009 წწ.), მისი განვითარების პერსპექტივა, თბილისი, 2009, 51-52.
[952] საქართველოს კონსტიტუციის 101^1-101^3 მუხლები, 89-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ვ"ექვეპუნქტი.
[953] დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2008, 383.
[954] იხ., განმარტებითი ბარათი საქართველოს ორგანული კანონის პროექტზე ,,ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი".

[955] კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., მელაშვილი ი., შერგელაშვილი თ., საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის განვრცობილი კონცეფცია, საქართველოს განვითარების კვლევითი ინსტიტუტი, თბილისი, 2012, 17.
[956] დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2008, 385.
[957] კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., მელაშვილი ი., შერგელაშვილი თ., საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის განვრცობილი კონცეფცია, საქართველოს განვითარების კვლევითი ინსტიტუტი, თბილისი, 2012, 18.
[958] 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.
[959] სალამაძე ვ., შალვაშვილი ლ., მოქალაქეთა მონაწილეობა თვითმმართველობაში (კვლევა), სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი, თბილისი, 2009, 26-28.
[960] ხმალაძე ი., მოქალაქეთა ჩართულობის გაზრდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტირების პროცესში, შიდაპარტიული დემოკრატია და ადგილობრივი თვითმმართველობა, ნიდერლანდების ინსტიტუტი მრავალპარტიული დემოკრატიისათვის, თბილისი, 2012, 74, 103.
[961] 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.
[962] წიგნში ცნება „ძირითადი უფლებები“ გამოყენებული იქნება ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების სინონიმად.
[963] Конституционное Право Зарубежных Стран, Под общей редакцией М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина, Москва, 2004, 82.
[964] იხ., კუბლაშვილი კ., ძირითადი უფლებები, 2008, 28.
[965] მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია: შემუშავება და მიღება, თბილისი, 2008, 107.
[966] ცანავა ლ., სოციალურ-ეკონომიკური უფლებები 1921 წლის კონსტიტუციის მიხედვით, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა და 1921 წლის კონსტიტუცია, დ. გეგენავას და პ. ჯავახიშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 60.
[967] იზორია ლ., კორკელია კ., კუბლაშვილი კ., ხუბუა გ., საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარები, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, თბილისი, 2005, 5.
[968] Конституционное Право ЗаруБежных Стран, Под Ред. Малько А.В., Москва, 2004, 121.
[969] Сизько И.А., Чепурнова Н. М., Конституционное Право Зарубежних Стран, Москва, 2007, 51.
[970] ზოიძე ბ., საკონსტიტუციო კონტროლი და ღირებულებათა წესრიგი საქართველოში, თბილისი, 2007, 45.
[971] იზორია ლ., კორკელია კ., კუბლაშვილი კ., ხუბუა გ., საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარები, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, თბილისი, 2005, 14.
[972] ზოიძე ბ., საკონსტიტუციო კონტროლი და ღირებულებათა წესრიგი საქართველოში, თბილისი, 2007, 145.
[973] ტუღუში თ., ბურჯანაძე გ., მშვენიერაძე გ., გოცირიძე გ., მენაბდე ვ., ადამიანის უფლებები და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს სამართალწარმოების პრაქტიკა, თბილისი, 2013, 550.
[974] ხეცურიანი ჯ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილება ადამიანის ძირითადი უფლებების დაცვის სფეროში, ჟურნ. „საკონსტიტუციო სასამართლოს მიმოხილვა“, №4, 2011, 51.
[975] იხ., კუბლაშვილი კ., ძირითადი უფლებები, თბილისი, 2008, 52.
[976] ხეცურიანი ჯ., საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მიმართვის უფლებამოსილი სუბიექტები, ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №4, 2002, 10.
[977] იზორია ლ., კორკელია კ., კუბლაშვილი კ., ხუბუა გ., საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარები, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, თბილისი, 2005, 12.
[978] საქართველოს კანონი „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“, მუხლი 2.

[979] იზორია ლ., კორკელია კ., კუბლაშვილი კ., ხუბუა გ., საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარები, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, თბილისი, 2005, 12.
[980] Конституционное Право ЗаруБежных Стран, Под Ред. Малько А. В., Москва, 2004, 122.
[981]იხ., იზორია ლ., კორკელია კ., კუბლაშვილი კ., ხუბუა გ., საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარები, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, თბილისი, 2005, 13.
[982] იხ., დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2010, 75.
[983] Ashingdane vs. The United Kingdom, №8225/78, 1985, par.57.
[984] იხ., კუბლაშვილი კ., ძირითადი უფლებები, თბილისი, 2008, 51.
[985] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 10 ნოემბრის №1/3/421,422 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები გიორგი ყიფიანი და ავთანდილ უნგიაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.
[986] იხ., ხეცურიანი ჯ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილება ადამიანის ძირითადი უფლებების დაცვის სფეროში, ჟურნ. „საკონსტიტუციო სასამართლოს მიმოხილვა“, №4, 2011, 52.
[987] იხ., კახიანი გ., საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტი და მისი ფუნქციონირების პრობლემები საქართველოში: კანონმდებლობისა და პრაქტიკის ანალიზი, თბილისი, 2008, 42.
[988] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 28 ივნისის №1/466 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.
[989] იქვე.
[990] იხ., Apostol v. Georgia, №40765/02, 2006.
[991] იხ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 27 აგვისტოს №1/2/434 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, მოსამართლეების ქ. ერემაძისა და ბ. ზოიძის განსხვავებული აზრი.
[992] საქართველოს ორგანული კანონი „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“, მუხლი 39, პირველი ნაწილი, „ბ“ ქვეპუნქტი.
[993] ხეცურიანი ჯ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილება ადამიანის ძირითადი უფლებების დაცვის სფეროში, ჟურნ. „საკონსტიტუციო სასამართლოს მიმოხილვა“, №4, 2011, 65.
[994] საქართველოს ორგანული კანონი „სახალხო დამცველის შესახებ“, მუხლი 39, „ე“ პუნქტი.
[995] იხ., იქვე, მუხლი 12, 13.
[996] ცერცვაძე გ., მედიაცია დავის გადაწყვეტის ალტერნატიული ფორმა (ზოგადი მიმოხილვა), თბილისი, 2010, 123.
[997] იხ., იქვე 124.
[998] ადმინისტრაციული ორგანოს ინიციატივით ადმინისტრაციული წარმოება შეიძლება დაიწყოს მხოლოდ ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 60-61-ე მუხლების ფარგლებში და წესით.
[999] საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხლი 184, ნაწილი 2.
[1000] იხ., იქვე, მუხლი 182, ნაწ. 1.
[1001] Palla W., Von den Beschwerde- und Kontrollorganen der Antike über den Ombudsman vo Skandinavien bis zu Synonimen in der Gegenwart, Bozen, 2002, 5-12.
[1002] Tsadiras A., The Origins and Birth of the European Ombudsman, in: The Internatioal Ombudsman Yearbook, Volume 10, Leiden/Boston 2006, 1-22.
[1003] სახალხო დამცველის, როგორც სამართლებრივი ფენომენის, შესახებ შედარებითსამართლებრივი ანალიზი იხ., საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, თავი მეორე — საქართველოს მოქალაქეობა, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, პ. ტურავას რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 569-592.

[1004] საქართველოს სახალხო დამცველი აკრედიტებულია ე.წ. ,,პარიზის პრინციპების“ მიხედვით A სტატუსით, 2007 წლის ოქტომბრიდან. იხ., აკრედიტებულ ადამიანის უფლებების ნაციონალურ ინსტიტუციათა ნუსხა ვებგვერდზე: <http://nhri.ohchr.org/EN/Pages/default.aspx> [12.08.2016]
[1005] Haas J. Der Ombudsmann als Institution des Europäischen Verwaltungsrechts, Tübingen 2012, 91.
[1006] სახელმწიფო ორგანო ან თანამდებობის პირი, რომლის სტატუსი (არსებითი უფლებამოვალეობანი) განისაზღვრება უმაღლესი საკანონმდებლო აქტით – კონსტიტუციით.

[1007] ადამიანის ძირითად უფლებებზე ორიენტირებული მოდელი, ხშირ შემთხვევაში, მოიცავს კომპეტენციათა უფრო ფართო სპექტრს (მაგ., მედიატორის ფუნქცია საერთო სასამართლოებში, ნორმათა პრევენციული კონტროლის ფარგლებში საგანაცხადო უფლებამოსილებები საკონსტიტუციო სასამართლოში და ა.შ.), ვიდრე საქართველოს სახალხო დამცველს აქვს.

[1008] საქართველოს სახალხო დამცველის არჩევისა და მისი უფლებამოსილების შეწყვეტის საკითხთან დაკავშირებით, იხ. „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონის მე-2 თავი.

[1009] იხ., იქვე, მე-13 მუხლი.

[1010] ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობა წარმოადგენს სახალხო დამცველის კონტროლის საგანს მხოლოდ იმ კონტექსტის გათვალისწინებით, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა საჯარო ხელისუფლების ნაწილია და იბოჭება ადამიანის ძირითადი უფლებებითა და თავისუფლებებით.

[1011] აღსანიშნავია, რომ ომბუდსმენთა მნიშვნელოვან ნაწილს აქვს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებაც, განსხვავებით საქართველოს სახალხო დამცველისაგან.

[1012] იხ., „საქართველოს ბიზნესომბუდსმენის შესახებ" საქართველოს კანონი.

[1013] იხ., საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 19 ივლისის დადგენილება „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის საქმიანობისა და მის მიერ უფლებამოსილების განხორციელების წესის შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე".

[1014] იხ., „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ" საქართველოს კანონის მე-5 თავი.

[1015] Shachar A., Citizenship, The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, Edited by Rosenfeld M., Sajo A., Oxford, 2013, 1003-1004.

[1016] კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 98.

[1017] იქვე, 98-99

[1018] Shachar A., Citizenship, The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, Edited by Rosenfeld M., Sajo A., Oxford, 2013, 1005.

[1019] იქვე, 1006.

[1020] იქვე, 1009.

[1021] იქვე, 1007.

[1022] იქვე, 1012.

[1023] კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 101.

[1024] იქვე, 105.

[1025] ქვეთავში მოცემული ინფორმაცია ეყრდნობა 2014 წლის 30 აპრილის „საქართველოს მოქალაქეობის შესახებ" ორგანულ კანონს.

[1026] ქვეთავში მოცემული ინფორმაცია ეყრდნობა „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა შესახებ" და „ლტოლვილისა და ჰუმანიტარული სტატუსების შესახებ" საქართველოს კანონებს.

[1027] კონვენციის პირველილი 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 კომისრისა, მანამ, სანამ იღებენ ასეთ დაცვას;

(ii) იმ პირების მიმართ, რომლებსაც საცხორებელი 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 დამნაშავედ არიან ცნობილნი დანაშაულისათვის, რომელიც ეწინააღმდეგება გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის პრინციპებსა და მიზნებს.

ბიბლიოგრაფია

სამეცნიერო ლიტერატურა

1. ადგილობრივი დემოკრატიის გზამკვლევი საქართველოსთვის, საქართველოში ევროპის საბჭოს საინფორმაციო ბიურო, 2004
2. აბაშიძე ა., საქართველოს სახელმწიფოებრივ-კონსტიტუციური მოწყობის საკითხები კონსტიტუციაში, ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №1, 2000
3. არჯევანიძე ი., მმართველობის ფორმები, რესპუბლიკა, როგორც მმართველობის ფორმის ნაირსახეობა, თანამედროვე საქართველო და მისი სამომავლო პერსპექტივები, ჟურნ. „ალმანახი“, №16, სახელმწიფო სამართალი, 2001
4. ასათიანი თ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ჭრილში, თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, წიგნი I, გ. კვერენჩხილაძისა და დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2012
5. ბაბეკი ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (1993-1995), საერთაშორისო იურიდიული დახმარების შედეგები ტრანსორმირებად სახელმწიფოში, კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2002
6. ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიჰენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გაზა ევროპისაკენ, ა. დემეტრაშვილის წინათქმით, თბილისი, 2012
7. ბენიძე ო., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებათა აღსრულება, ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია, 2, 1997
8. ბერძენიშვილი ნ., სავაზირო ფეოდალურ საქართველოში, საქართველოს ისტორიის საკითხები, წიგნი 3, თბილისი, 1966
9. გაული ვ., კონსტიტუციის მიღება და შემუშავება საქართველოში (1993-1995), კ. კუბლაშვილის თარგმანი, თბილისი, 2002
10. გეგენავა დ., კონსტიტუციის განმარტება და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი პოლიტიკურ-სამართლებრივი ასპექტი, ჟურნ. „თანამედროვე სამართლის მიმოხილვა“, №1, 2013
11. გეგენავა დ., საკონსტიტუციო მართლმსაჯულება საქართველოში: სამართალწარმოების ძირითადი სისტემური პრობლემები, თბილისი, 2012
12. გეგენავა დ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელი: გორდიას კვანძი საქართველოს კონსტიტუციაში, სამართლის ჟურნალი, №1, 2013
13. გეგენავა დ., „ძალაუფლება“ *v.* „ხელისუფლება“: შენიშვნები საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლის თაობაზე, წიგნში: გურამ ნაჭყებია 75, თბილისი, 2016
14. გეგენავა დ., ძალაუფლების გამიჯვნის ქართული მოდელის პრობლემა, წიგნში: სახელმწიფო მმართველობის მოდელები: საქართველოს საკონსტიტუციო სინამდვილე და პერსპექტივა, დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2016
15. გვაზავა გ., ძირითადი პრინციპები საკონსტიტუციო უფლებისა, ტფილისი, 1920
16. გოგიაშვილი გ., შედარებითი ფედერალიზმი, თბილისი, 2000
17. გოზაშვილი გ., 1832 წლის შეთქმულება (შეთქმულთა ჩვენებები), 3 ტომად
18. გრუბბე ნ., იურისტის ეთიკა, ჟურნ. „ალმანახი“, №3

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

20. დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011

21. დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2010

22. დემეტრაშვილი ა., საქართველოს კონსტიტუციური ქრონიკები, (2009-2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა საქართველოში), ბათუმი, 2012

23. ეზუგბაია ზ., მელქაძე ო., ზოგიერთი კომენტარი ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის ევროპულ კანონმდებლობაში იმპლემენტაციისათვის, ჟურნ. „ქართული სამართლის მიმოხილვა“, ტომი 5, №1, თბილისი, 2002

24. ერემაძე ქ., ბიკამერალიზმის პერსპექტივები საქართველოში, ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №1, 2005

25. ერემაძე ქ, საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ურთიერთდამოკიდებულება შერეული მმართველობის მქონე რესპუბლიკაში (საფრანგეთის მაგალითზე), ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №4, 2002

26. 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

27. ერქვანია თ., სახელისუფლებო შტოების ურთიერთობის სპეციფიკა 2010 წლის საკონსტიტიციო რეფორმის ფონზე, სტატიათა კრებულში: სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე – საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, თბილისი, 2013

28. ზოიძე ბ., საკონსტიტუციო კონტროლი და ღირებულებათა წესრიგი საქართველოში, თბილისი, 2007

29. ზოიძე ბ., საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების აღსრულების პირობები (ზოგადი

30. მიმოხილვა და საქართველოში არსებული მდგომარეობა), ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №4, 2004

31. 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

32. იზორია ლ., თანამედროვე სახელმწიფო თანამედროვე ადმინისტრაცია, თბილისი, 2009

33. იზორია ლ., საპრეზიდენტო, საპარლამენტო თუ ნახევრადსაპრეზიდენტო? გზა დემოკრტაიული კონსოლიდაციისკენ, თბილისი, 2010

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

35. ინწკირველი გ., სახელმწიფოსა და სამართლის ზოგადი თეორია, თბილისი, 2011

36. იორჰენდი ლ., წიქარიშვილი კ., ნაფიც მსაჯულთა სასამართლო, დასავლური სისტემების მიმოხილვა, თბილისი, 2009

37. იურიდიულ პროფესიათა ეთიკის საკითხები, ამერიკის იურისტთა ასოციაცია კანონის უზენაესობის ინიციატივა, ვაშინგტონი, 2009

38. კანდელაკი კ, ლოსაბერიძე დ, რუხაძე ზ., ტაბუცაძე ი, ხმალაძე ვ., ჯიბღაშვილი ზ., კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995–2009) მისი განვითარების პერსპექტივ ა, თბილისი, 2009

39. გეწაძე გ., საკონსტიტუციო კონტროლის ფორმები და სახეები, ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №1, 1998

40. კახიანი გ., აბსტრაქტული ნორმათკონტროლის პრობლემები საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს საქმიანობაში, სამართლის ჟურნალი, №1, 2009

41. კახიანი გ., საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტი და მისი ფუნ-ქციონირების პრობლემები საქართველოში: კანონმდებლობის და პრაქტიკის ანა-ლიზი, თბილისი, 2008

42. კახიანი გ., საკონსტიტუციო კონტროლი საქართველოში - თეორია და კანონ-მდებლობის ანალიზი, თბილისი, 2011

43. კვერენჩხილაძე გ., კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვა და საკონსტიტუციო იუსტიციის მოდელები (ზოგიერთი თეორიული საკითხი), ხელნაწერზე უფლებით, თბილისი, 2011

44. კვერენჩხილაძე გ., კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვა (ზოგადი თეორი-ული საკითხი), ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №3, 2006

45. კვერენჩხილაძე გ., კონტრასიგნაციის ინსტიტუტი: ევროპული გამოცდილება და ქართული პერსპექტივები, სამართლის ჟურნალი „სარჩევი“, №1-2(3-4), 2012

46. კვერენჩხილაძე გ., საკონსტიტუციო კონტროლი საფრანგეთში, ჟურნ. „ადამი-ანი და კონსტიტუცია, №2, 1997

47. კვერენჩხილაძე გ., საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი (კონ-სტიტუციის 78-ე მუხლის კომენტარი), თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, წიგნი I, გ. კვერენჩხილაძისა და დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2012

48. კვერენჩხილაძე გ., საფრანგეთის საფინანსო კონტროლის უმაღლესი ორ-განოების სამართლებრივი სტატუსი, წიგნში: მელქაძე ო., საფინანსო კონტროლი ევროპულ ქვეყნებში, თბილისი, 1999

49. კვერენჩხილაძე გ., ქართული კონსტიტუციონალიზმის ნოვაციები: პრეზიდენ-ტისა და მთავრობის კონსტიტუციური კონსტრუქცია და მიმართების თავისებურე-ბები 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ჭრილში, ჟურნ. „საკონსტიტუციო სა-მართლის მიმოხილვა“, №5, 2012.

50. კვერენჩხილაძე გ., მელქაძე ო., საფრანგეთის სახელმწიფო სისტემა, თბილისი, 1997

51. კონსტიტუცია და მისი გადასინჯვა, გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1920 წლის 24 ნოემბერი

52. კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ა. დემეტრაშვილის რედაქ-ტორობით, თბილისი, 2005

53. კოჭლამაზაშვილი ბ., კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვა, თბილისი, 2009

54. კოჭლამაზაშვილი ბ., სახელმწიფო ხელისუფლების განაწილება საქართველოში კონსტიტუციური ცვლილებების გათვალისწინებით, ჟურნ. „ქართული სამართლის მიმოხილვა“, 7/2004-1

55. კუბლაშვილი კ., ძირითადი უფლებები, თბილისი, 2008

56. ლაუსონი კ, ადამიანთა საზოგადოების სახელმწიფოებრივი მოწყობა, რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, ო. მელქაძის რედაქტორობით, თბილისი, 1996

57. კოპალეიშვილი მ., ცენტრალიზაციისა და დეცენტრალიაციის არსი, გივი ინწკირველის საიუბილეო კრებული 75, თბილისი, 2002

58. ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბილისი, 2002

59. ლოვო ფ, პარლამენტარიზმი, თბილისი, 2005

60. ლოლაძე ბ., ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიები ევროპულ კონსტიტუციებში, ჟურნ. „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“, №3

61. მაცაბერიძე მ., არჩევნები და საზოგადოება, თბილისი, 2003

62. მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია: შემუშავება და მიღება, თბილისი, 2008

63. მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავესთან – საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი, 2011

64. მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2006

65. მელქაძე ო, კონსტიტუციონალიზმი, 2010, თბილისი

66. მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თეორიის საკითხები, ბათუმი, 2003

67. მელქაძე ო., საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი, თბილისი, 1996

68. მელქაძე ო., საკონსტიტუციო რეფორმის კრიტიკული ანალიზი, ჟურნ. „ქართული სამართლის მიმოხილვა“, 7/2004-4

69. მელქაძე ო., საფინანსო კონტროლი ევროპულ ქვეყნებში, თბილისი, 1999

70. მელქაძე ო., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2008

71. მელქაძე ო., სახელმწიფო კონტროლი: თეორია, პრაქტიკა, პერსპექტივა, თბილისი, 1996

72. მელქაძე ო., ქართული კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2009

73. მელქაძე ო., გონაშვილი ვ., საკონსტიტუციო ზედამხედველობა და კონტროლი ამერიკის შეერთებულ შტატებში, ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №1, 1999

74. მელქაძე ო., დვალი ბ., სასამართლო ხელისუფლება საზღვარგარეთის ქვეყნებში, თბილისი, 2010

75. მელქაძე ო., დვალი ბ., საკონსტიტუციო სასამართლოების ფორმირების წესი და საპროცესო თავისებურებანი, ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №1, 2001

76. მელქაძე ო., ეზუგბაია ზ., მუნიციპალური სამართალი, თბილისი, 2012

77. მელქაძე ო., თევდორაშვილი გ., რეგიონალიზმი — სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა (ქართულ პერსპექტივებთან დაკავშირებით), თბილისი, 2003

78. მელქაძე ო., მახარაძე ო., პოლიტიკური ხელისუფლების ორგანიზაცია საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში (ქართულ პრობლემებთან დაკავშირებით), ბათუმი, 2001

79. მელქაძე ო., რამიშვილი ნ., გერმანიის კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 1999

80. მეტრეველი ვ., ქართული სამართლის ისტორია, თბილისი, 2009

81. მიქელაძე კ., დემოკრატიული სახელმწიფოს კონსტიტუცია და პარლამენტარული რესპუბლიკა, ტფილისი, 1918

82. მო დ., უცხო ქვეყნების სასამართლო პრაქტიკის გამოყენება და დიალოგი საკონსტიტუციო სასამართლოებს შორის, ჟურნ. „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა", №2, 2011

83. მონტესკიე შ. ლ., კანონთა გონი, დ. ლაბუჩიძის თარგმანი, თბილისი, 1994

84. ნაკაშიძე მ., ხელისუფლების განშტოებებთან პრეზიდენტის ურთიერთობათა თავისებურებანი მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში (აზერბაიჯანის რესპუბლიკის, საქართველოსა და სომხეთის რესპუბლიკის მაგალითზე), თბილისი, 2010

85. ნინიძე კ., ცისკარიძე ალ., სამართლის მეცნიერება, ტფილისი, 1920

86. პაკტე პ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012

87. პაპაშვილი თ., პრეზიდენტისა და მთავრობის საგარეო უფლებამოსილებები 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ჭრილში, თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, წიგნი I, გ. კვერენჩხილაძისა და დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2012

88. პაპუაშვილი გ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია 90 წლის გადასახედიდან, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გამოცემა, ბათუმი, 2011

89. რუხაძე, ზ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ბათუმი, 1999

90. სალამაძე ვ., შალვაშვილი ლ., მოქალაქეთა მონაწილეობა თვითმმართველობაში (კვლევა), სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი, თბილისი, 2009

91. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული, 1918-1921, ვ. შარაშენიძის რედაქტორობით, თბილისი, 1990

92. საქართველოს ეროვნული ბანკი: ძირითადი მიმართულებები და ფუნქციები, თბილისი, 2008

93. საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი, 2010

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

95. საყვარელიძე პ., წერილები სხვადასხვა ქვეყნების პოლიტიკურ წესწყობილებაზე, ტფილისი, 1918.

96. ტანჩევი ე, რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი, რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, ო. მელქაძის რედაქტორობით, თბილისი, 1996

97. ტუღუში თ., ბურჯანაძე გ., მშვენიერაძე გ., გოცირიძე გ., მენაბდე ვ., ადამიანის უფლებები და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს სამართალწარმოების პრაქტიკა, თბილისი, 2013

98. უსუფაშვილი დ., საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის მოდელი 2004 წლის თებერვლის კონსტიტუციური ცვლილებების შემდეგ,სახელმწიფოს კონ-სტიტუციური ორგანიზაცია, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, ევრო-პული კომისია დემოკრატიისთვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), საერთაშორისო კონფერენციის პრაქტიკული მასალები, თბილისი, 2006

99. ფერარი ს., სახელმწიფო და ეკლესია იტალიაში, წიგნში: სახელმწიფო და ეკლე-სია ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში, გ. რობერსის რედაქტორობით, მეორე გამოცე-მის თარგმანი, თბილისი, 2011

100. ქანთარია ბ., კონსტიტუციონალიზმის ფუნდამენტური პრინციპები და მმართველობის ფორმის სამართლებრივი ბუნება პირველ ქართულ კონსტიტუცი-აში, თბილისი, 2013

101. ქაღალდის ფული საქართველოში, საქართველოს ეროვნული ბანკი, თბილისი, 2007

102. ყურაშვილი კ., ჩოკორაია კ., ბუჩუკური ა., ბიკამერალიზმის დილემები, ბათუმი, 2011

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

104. შარაშიძე მ., ავსტრიის საკონსტიტუციო სასამართლოს საქმიანობის თავისე-ბურებანი ნორმათკონტროლის კომპეტენციის განხორციელების სფეროში, ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №3, 2003

105. შარაძე გ., ისტორიული რელიკვიების დაბრუნება (1918-1921), თბილისი, 2001

106. შვარცი ჰ., კონსტიტუციური მართლმსაჯულების დამკვიდრება პოსტ-კომუნისტურ ევროპაში, ქ. ალექსიძის თარგმანი, პატრიცია მ. ვალდის წინას-იტყვაობითა და კ. კუბლაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2003

107. შუა საუკუნეების ისტორია, წიგნი I, გ. კუტალიას რედაქტორობით, თბილისი, 2005

108. ცანავა ლ., სოციალურ-ეკონომიკური უფლებები 1921 წლის კონსტიტუციის მიხედვით, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა და 1921 წლის კონსტიტუ-ცია, დ. გეგენავას და პ. ჯავახიშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2013

109. ცერცვაძე გ., მედიაცია დავის გადაწყვეტის ალტერნატიული ფორმა (ზოგადი მიმოხილვა), თბილისი, 2010

110. ცნობილაძე პ., ავტონომია და რეგიონალიზმი (ევროპული მოდელი), ჟურნ. „სა-მართალი“, №3-4, 2006

111. ცნობილაძე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ტ. I, თბილისი, 2005

112. ცნობილაძე პ., ხუბუა გ., ხმალაძე ვ., მეტრეველი ნ., კაპანაძე ო., როგორ იქმნე-ბა კანონი, თბილისი, 2000

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

114. ხმალაძე ვ., ჯიბღაშვილი ზ., საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე კონსტიტუციური კანონის პროექტის (2010 წ.) კომენტარი, თბილისი, 2010
115. ხმალაძე ი., მოქალაქეთა ჩართულობის გაზრდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტირების პროცესში, შიდაპარტიული დემოკრატია და ადგილობრივი თვითმმართველობა, ნიდერლანდების ინსტიტუტი მრავალპარტიული დემოკრატიისათვის, თბილისი, 2012
116. ხეცურიანი ჯ., დამოუკიდებლობიდან სამართლებრივი სახელმწიფოსკენ, თბილისი, 2006
117. ხეცურიანი ჯ., საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მიმართვის უფლებამოსილი სუბიექტები, ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №4, 2002
118. ხეცურიანი ჯ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილება ადამიანის ძირითადი უფლებების დაცვის სფეროში, ჟურნ. „საკონსტიტუციო სასამართლოს მიმოხილვა“, №4, 2011
119. ხუბუა გ., სამართლის თეორია, თბილისი, 2004
120. ხუბუა გ., ფედერალიზმი, როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი, თბილისი, 2000
121. ხუბუა გ., ფედერალიზმის ანტინომიები, საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის სახელმწიფოსა და სამართლის ინსტიტუტის ჟურნალი, №1, 1998
122. ხუბუა გ., ტრაუტი ი., კონსტიტუციური მართლმსაჯულება გერმანიაში, თბილისი, 2001
123. ხუბუა გ., ტრაუტი ი., ფედერალიზმი, რეგიონალიზმი და ავტონომია, თბილისი, 2001
124. ჯავახიშვილი ივ., თხზულებანი 12 ტომად, ტ. VII, თბილისი, 1982
125. ჯავახიშვილი ივ., ქართული სამართლის ისტორია, წიგნი 2, ნაკვ. 1, ტფილისი, 1928
126. ჯანაშვილი ლ., ესპანეთის რეგიონალიზმის ტენდენციები, ჟურნ. „სამართალი“, №1, 1999
127. ჯანდა ქ., ბერი ჯ., გოლდმენი ჯ., ამირიკული დემოკრატია, აშშ ხელისუფლება და პოლიტიკური პროცესი, რ. გაჩეჩილაძის თარგმანი, მ. უგრეხელიძის რედაქტორობით, თბილისი, 1995
128. ჰებერლე პ., საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის „საკუთარი სახე“, ლ. ბრეგვაძის თარგმანი, სამართლის ჟურნალი „სარჩევი“, №1-2(3-4), 2012
129. 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
130. Alder J., General Principles of Constitutional and Administrative Law, Fourth Edition, Bristol, 2002
131. Barak A., Hermeneutics and Constitutional Interpretation, Cardozo Law Review, Vol. 14, 1992-1993
132. Barak A., Purposive Interpretation in Law, translated from Hebrew by Sari Bashi, Princeton, New Jersey, 2005
133. Barnett H., Constitutional and Administrative Law, Fourth Edition, London, 2002

134. Bartole S., Internal Ordering in the Unitary State, The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, edited by Rosenfeld M., Sajo A., Oxford, 2013
135. Beale A., Essential Constitutional Law, Second Edition, London, 1997
136. Beermann J., M., Marshal W., P., The Constitutional Law of Presidential Transitions, North Carolina Law Review, Vol. 84, No. 4
137. Bradley A. W., Ewing K. D., Constitutional and Administrative Law, Fourteenth Edition, London, 2007
138. Bradley A., Pinelli C., Parliamentarism, The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, edited by Rosenfeld M., Sajo A., Oxford, 2013
139. Bryce J., The American Commonwealth (New Edition 1914) NYPL Research Libraries, Vol. I
140. Burch M., the United Kingdom, in: Blondel J., Müller-Rommel F., Cabinets in Western Europe, NY, 1997
141. Carroll A., Constitutional and Administrative Law, Fifth Edition, Harlow, 2009
142. 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
143. European and US Constitutionalism, Edited by G. Nolte, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2005
144. Fix-Fierro H., Salazar-Ugarte P., Presidentialism, The Oxford Handbook of Comparative
145. Constitutional Law, edited by Rosenfeld M., Sajo A., Oxford, 2013
146. 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
147. Dürr S. R., Comparative Overview of European Systems of Constitutional justice, International Constitutional Law Journal, Vol. 5, No. 2, 2011
148. European Charter of Local Self-Government and Explanatory Report, Council of Europe, March 2010
149. Faber R., The Austrian Constitutional Court - An Overview, Vienna Journal on International Constitutional Law, Vol. 1, 2008
150. Faguet J., Decentralization and Local Government Performance Improving Public Service Provision in Bolivia, London School of Economics, 2000
151. Géraud A., The Lateran Treaties: A Step in Vatican Policy, Foreign Affairs, №7, 1928-1929
152. Good Practices in Supporting Supreme Audit Institutions, OECD
153. 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
154. 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
155. Hausmaninger H., Judicial Referral of Constitutional Questions in Austria, Germany and Russia, Tulane European and Civil Law Forum, Vol. 12, 1997

156. 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
157. Kelsen H., The Pure Theory of Law, translated from the second (revised and enlarged) German edition by M. Knight, Los Angeles, London, 1970
158. Kim J., Some Problems with the Korean Constitutional Adjudication System, Journal of Korean Law, Vol. 1, No. 2, 2001
159. 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
160. Law S. D., Judicial Independence, International Encyclopedia for Political Science, Paper no. 10-02-06, 2010
161. Lijphart A., Patterns of Democracy Government Forms and Performance in Thirty-six Countries, New Haven and London, 1999
162. Loughlin M., Foundations of Public Law, Oxford, 2010
163. Lyubenko A., Standardization of State Financial Control of the Basis of System Approach, Ekonomika, Vol.94(1), 2015
164. Lukin A.G., The Institution of the Users Interested in the Financial Control Information, Mediterranean Journal of Social Sciences, Vol.6, No.4, 2015
165. McBain H.L., The Doctrine of an Inherent Right of Local Self-Government, Columbia University, 1916
166. 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
167. Mose E., Constitutional Review and Implementation, International Almanac – Constitutional Justice in the New Millennium, 2010
168. Ntaba Z.J.V., Constitutional Interpretation: Judicial Activism or Restraint, European Journal of Law Reform, Vol. X, no. 2, 2008
169. O'Neil P., Essentials of Comparative Politics, New York, London, 2013
170. O'Neil P., Rogowski R., Essential readings in Comparative Politics, New York, London, 2013
171. Pandey S., Democracy and Decentralization, Law, Institutions & Development e Journal, 2006
172. Papuashvili G., the 1921 Constitution of Democratic Republic of Georgia: Looking Back after Ninety Years, in: European Public Law, Volume 18, June 2012
173. Pejanovic M., Local self-government: A must for Democracy Civil and EU Integration, 2006
174. Pelikan J., The Executive Branch as an Institution of American Constitutional Democracy, in:
175. Peterson M. A., Aberbach J. D., The executive Branch, Oxford, 2005
176. 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
177. Pollack Sh. D., Constitutional Interpretation as Political Choice, University of Pittsburgh Law Review, Vol. 48, 1987
178. 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

179. Rupp H. G., Judicial Review in the Federal Republic of Germany, The American Journal of Comparative Law, Vol. 9, No. 1, 1960
180. Starck C., Constitutional Review in the Federal Republic of Germany, Translated by Ignaski J., Notre Dame International and Comparative Law Journal, Vol. 2, 1984
181. Sadurski W., Constitutional Review in Europe and in the United States: Influences, Paradoxes, and Convergence, Legal Studies Research Paper, No. 11/15, 2011
182. Sargentich T, The Presidential and Parliamentary Models of National Government, American University Journal of International Law and Policy, Vol. 8
183. Shachar A., Citizenship, The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, edited by Rosenfeld M., Sajo A., Oxford, 2013
184. Schlüter H., The German Constitutional Court, Journal for South African Law, #2, 1998
185. 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
186. Tamanaha B. Z., On the Rule of Law, History, Politics, Theory, New York, 2004
187. 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
188. Troper M., Constitutional Interpretation, Israel Law Review, №39, 2006
189. Tsadiras A., The Origins and Birth of the European Ombudsman, in: The Internatioal Ombudsman Yearbook, Volume 10, Leiden/Boston 2006
190. Verney D, Parliamentary Government and Presidential Government, Parliamentary Versus Presidential Government, edited by Lijphart A, Oxford, 1992
191. Wayene S. J., The Road to the White Hause, The Politics of Presidential Elections, New York, 1996
192. Croissant A., Regierungsysteme und Demokratietypen, in: Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.), Vergleichene Regierungslehre, 2010
193. Die Politische Systemen Osteuropas, Ismyr W. (Hrsg.), 2. Aufl., Wiesbaden, 2004
194. Gaul W., Verfassungsgebung in Georgien, Berlin, 2001
195. Haas J. Der Ombudsmann als Institution des Europäischen Verwaltungsrechts, Tübingen 2012
196. Häberle P., Die Verfassung des Pluralismus, Königstein, 1980
197. Häberle P., Verfassungsvergleichung in Europa und Weltbürgerlicher Absicht, Berlin, 2009
198. Ismayr W., Die politische Systeme Westeuropas im Vergleich, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.), Die politischen Systeme Westeuropas, 4 aktualisierte und überarbeitete Aufl., Wiesbaden, 2009
199. Lauth H.J., Regierungssysteme und Demokratietypen: Parlamentarische und Präsidentielle Demokratien, Verhandlungs- und Wettbewerbsdemokratien, in: Gruden, Timo/Korte, Karl/Rudolf, Handbuch Regierungsforschung, Wiesbaden, 2011
200. 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
201. Palla W., Von den Beschwerde- und Kontrollorganen der Antike über den Ombudsman vo Skandinavien bis zu Synonimen in der Gegenwart, Bozen, 2002

202. Strøm K., Müller W.C., Koalitionsregierungen in Westeuropa eine Einleitung, In Regierungskoalitionen in Westeuropa, W. C. Müller and K. Strøm (Hrsg.), Vienna, Signum Verlag, 1997
203. Constitution de la Republique de Georgie (Edition de la Presidence de L'Assemblee Constituante de la Republique Georgienne, Paris, 1922.
204. Atlante di Diritto Pubblico Comparato, a cura di G. F. Ferrari con la collaborazione di M. Mazza e A. Vedaschi, Torino, 2010
205. Lijphart A., Le Democracie Contemporanee, Societa editrice il Mulino, 2001
206. Lo status di membro Del Parlamento in Prospettiva Comparata, a cura di P. Caretti, M. Morisi, e G. Tarli barbieri, Firenze, 2012
207. Morbidelli G., Pegoraro L., Reposo A., Volpi M., Diritto Pubblico Comparato, Terda Edizione, Torino, 2009
208. Артемьев М., Как Работает Америка, Москва, 2009
209. Арутюнян Г.Г., Баглай М.В., Конституционное Право - Энциклопедический Словарь, Москва, 2006
210. Баглай М. В., Конституционное Право Российской Федерации, 6-е издание, Москва, 2007
211. Витрук Н.В., Конституционное Правосудие, Судебное Конституционное Право и Процесс, Москва, 1998
212. 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
213. Замбаев Х.Н., Государственный Финансовый Контроль за Исполнением Бюджетов Субъектов Российской Федерации и Пути Повышения Его Результатов, Диссертация, Москва, 2015
214. Зылевич К.А ., Развитие Государственного Финансового Контроля: Актуальность и Проблемы, Juvenis Scientia, №1, 2015
215. Зорькин В., Прецедентный Характер Решений Конституционного Суда Российской Федерации, Конституционное Правосудие, №3(33), 2006
216. Зудилин А.П., Ахмедов Ф.Н., Финансовый Контроль, Москва, 2000
217. Клишас А. А., Конституционная Юстиция в Зарубежных Странах, Москва, 2004
218. Конституции Зарубежных Государств, Сост. В.В. Маклаков, Москва, 1996
219. Конституционное Право Зарубежных Стран, Под редакцией А. В. Малъко, Москва, 2004
220. Конституционное Право Зарубежных Стран, Под редакцией М. В Баглая., Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина, Москва, 2004
221. Лейкман Э, Ламберт Дж., Исследование Мажоритарной и Пропорциональной Избирательных Систем, Пер. с англ. Г. И. Морозова, Под ред. А. С. Шугаева, Москва, 1958
222. Лисовский С. Ф, Евтафые В.А., Избирательные Технологии: История, Теория, Практика, Москва, 2000
223. Мишин А. А., Конституционное (Государственное) Право Зарубежных Стран, Москва, 2009
224. Муниципальное Право, Под. ред. А. М. Никитина, Москва, 2000

225. Петрухин И.Л., Судебная Власть, Москва, 2003
226. Подшивалов Ю.И., Понятие Государственного Финансового Контроля, Вестник Челябинского Государственного Университета, №31(169), Право, Вып. 21, 2009
227. Сергеев Д. Н., Конституционное Правосудие в России: Политико-Правовое исследование, Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук (На правах рукописи), Москва, 2005
228. Сизько И. А., Чепурнова Н. М., Конституционное Право Зарубежных Стран, Москва, 2004
229. Стецюк П., Роль Конституционного Суда Украины в Процессе Формирование Современного Украинского Конституционализма, International Almanac – Constitutional Justice in the New Millennium, 2009
230. Токвиль А. Д., Демократия в Америке, Перевод В.П. Олейника, Е. П. Орловой, И. А. Малаховой, И. Э. Иванян, Б. Н. Ворожцова, Москва, 1992
231. Чаннов С. Е., Муниципальное Право, Москва, 2006
232. Чиркин В. Е, Конституционное Право Зарубежных Стран, Москва, 2000
233. Чудаков М., Конституционное (Государственное) Право Зарубежных Стран, Минск, 1998

საგაზეთო წყაროები და საარქივო მასალები

1. საქართველოს დამფუძნებელი კრების 1920 წლის 1 დეკემბრის პლენარული სხდომის მასალები, გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1920, 4 დეკემბერი
2. საქართველოს ეროვნული არქივი, ფონდი 1833, საქმე 191, ფურცელი 138
3. გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1920 წლის 24 იანვარი
4. საქართველოს ეროვნული არქივი, ფონდი 1833, საქმე 191, ფურცელი 137
5. გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1991 წლის 10 იანვარი
6. გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1992 წლის 8 იანვარი
7. გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1992 წლის 18 იანვარი
8. გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1992 წლის 3 მარტი

ნორმატიული აქტები და განმარტებითი ბარათები

1. საქართველოს კონსტიტუცია
2. „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონ-სტიტუციური კანონი
3. კონსტიტუციური შეთანხმება საქართველოს სახელმწიფოსა და საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალურ მართლმადიდებელ ეკლესიას შორის
4. მოსამართლეთა საყოველთაო ქარტია
5. ევროპული ქარტია „მოსამართლეთა სტატუტის შესახებ“
6. სამოსამართლო ქცევის ბანგალორის პრინციპები
7. ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ
8. საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“

9. საქართველოს ორგანული კანონი ,,ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“
10. „ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი
11. „საქართველოს მოქალაქეობის შესახებ“ ორგანული კანონი
12. „რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი
13. „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი
14. „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი
15. „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი
16. „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი
17. საქართველოს ორგანული კანონი „ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“, №4673-Iს, 01.06.2011
18. საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“
19. „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველო კანონი
20. „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა შესახებ“ საქართველოს კანონი
21. „ლტოლვილისა და ჰუმანიტარული სტატუსების შესახებ“ საქართველოს კანონი
22. „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონი
23. „იმპიჩმენტის შესახებ“ საქართველოს კანონი
24. „საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესახებ“ საქართველოს კანონი
25. „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონი
26. „ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში კონფლიქტის მშვიდობიანი მოგვარებისათვის სათანადო პირობების შექმნის შესახებ“ საქართველოს კანონი
27. „პარლამენტის წევრის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კანონი
28. „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ საქართველოს კანონი
29. „საქართველოს საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობისა და დისციპლინური სამართალწარმოების შესახებ“ საქართველოს კანონი
30. „საპარლამენტო მდივნის შესახებ“ საქართველოს კანონი
31. „საქართველოს თავდაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონი
32. „საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი
33. „საქართველოს ბიზნესომბუდსმენის შესახებ“ საქართველოს კანონი
34. „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონი
35. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი
36. საქართველოს პრეზიდენტის 2009 წლის 23 ივნისის №348 ბრძანებულება „საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულების დამტკიცების შესახებ“
37. საქართველოს პრეზიდენტის 2007 წლის №462 ბრძანებულება „საქართველოს შეიარაღებული ძალების გაერთიანებული შტაბის დებულების დამტკიცების შესახებ“
38. საქართველოს პრეზიდენტის 2013 წლის 19 დეკემბერი №963 ბრძანებულება „საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციის შესახებ“

39. „საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოს აპარატის ზოგიერთი კატეგორიის თანამშრომელთა დიპლომატიური თანამდებობის პირებთან გათანაბრების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის №1016 ბრძანებულება
40. საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოს აპარატის სტრუქტურის, დებულების, საშტატო განრიგისა და მისი სტრუქტურული ქვედანაყოფების დებულებების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2014 წლის №114 ბრძანებულება
41. „საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოსთან არსებული ეროვნული უსაფრთხოების სტატეგიული დოკუმენტების შემუშავების მაკოორდინირებელი მუდმივმოქმედი საუწყებათშორისო კომისიის შექმნისა და მისი დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება №500, 16.10.2008
42. „საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოსთან არსებული სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაკავშირებული სახელმწიფო შესყიდვების ობიექტების ნუსხისა და შესყიდვების განხორციელების წესის შემმუშავებელი დროებითი საუწყებათშორისო კომისიის შემადგენლობისა და დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება №144, 11.04.2014
43. საქართველოს პარლამენტის 2013 წლის 4 ოქტომბრის დადგენილება „სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შექმნის შესახებ“
44. „საქართველოს სამხედრო ძალების რაოდენობის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს პარლამენტის 2015 წლის 11 დეკემბრის 4639-Iს დადგენილება
45. „საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციის“ დამტკიცების შესახებ საქართველოს პარლამენტის დადგენილება №5589-რს, 23.12.2011
46. „ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციის შემუშავების შესახებ“ საქართველოს პარლამენტის დადგენილება №484-IIს, 12.10.2004
47. „სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს შექმნისა და მისი დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილება, №38, 06.01.2014
48. „საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2015 წლის №385 დადგენილება
49. „საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის №297 დადგენილება
50. საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 19 ივლისის დადგენილება „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის საქმიანობისა და მის მიერ უფლებამოსილების განხორციელების წესის შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე”
51. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია
52. სამოსამართლო ეთიკის წესები
53. საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია
54. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის დამფუძნებელი კრების საარჩევნო დებულება
55. 1918 წლის 20 სექტემბრის დებულება რესპუბლიკის დროებითი საგანგებო სასამართლოსი
56. 1918 წლის 24 სექტემბრის კანონი მომრიგებელ მოსამართლეთა ინსტიტუტისა
57. 1919 წლის 17 იანვრის კანონი ნაფიც-მსაჯულთა სასამართლოს შემოღებისა

58. 1919 წლის 29 ივლისის საქართველოს სენატის დებულება
59. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1919 წლის 31 ივლისის კანონი „სახელმწიფო ბანკის დაარსების შესახებ“
60. საქართველოს რესპუბლიკის 1918 წლის 28 ივნისის კანონი „სახელმწიფო კონტროლიორის თანამდებობის დაარსებისა“
61. საქართველოს რესპუბლიკის 1918 წლის 6 დეკემბრის კანონი „საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკის სახელმწიფო კონტროლის შესახებ“
62. დებულება „სახელმწიფო კონტროლისა და მისი უწყების საგანთათვის, 1918 წლის 6 დეკემბერი
63. რევიზიის წესდება, 1918 წლის 6 დეკემბერი
64. საქართველოს რესპუბლიკის 1991 წლის 14 აპრილის კანონი „საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტის თანამდებობის დაწესებისა და ამასთან დაკავშირებით საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“
65. საქართველოს 2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონის განმარტებითი ბარათი.
66. საქართველოს 2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციური კანონის განმარტებითი ბარათი
67. განმარტებითი ბარათი საქართველოს ორგანული კანონის პროექტზე ,,ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“
68. Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts, 1977
69. Mexico Declaration on SAI Independence, 2007
70. Constitution of Austria
71. Constitution of Romania
72. Constitution of the Czech Republic
73. Constitution of the Italian Republic
74. Constitution of the Federal Republic of Brazil
75. Constitution of the Portuguese Republic
76. Constitution of the Republic of Kazakhstan
77. Constitution of the Republic of Lithuania
78. Constitution of Ukraine
79. The Constitution of the United States
80. Constitutional Court Act of Austria
81. Constitutional Court Act of the Czech Republic
82. National Audit Act, UK, 1983
83. Budget and Accounting Act, USA, 1921

სასამართლოს გადაწყვეტილებები

1. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 20 ივლისის №3/3/763 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (დავით ბაქრაძე, სერგო რატიანი, როლანდ ახალაია გიორგი ბარამიძე და სხვები, სულ 42 დეპუტატი) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“

2. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 28 მაისის №1/3/547 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქეები — უჩა ნანუაშვილი და მიხეილ შარაშიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“
3. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 10 ნოემბრის №1/3/421,422 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები გიორგი ყიფიანი და ავთანდილ უნგიაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“
4. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 28 ივნისის №1/466 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარ-ლამენტის წინააღმდეგ“.
5. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 27 აგვისტოს №1/2/434 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, მოსამართლეების ქ. ერემაძისა და ბ. ზოიძის განსხვავებული აზრი
6. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 8 ოქტომბრის №2/4/532,533 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქეები — ირაკლი ქემოკლიძე და დავით ხარაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.
7. Apostol v. Georgia, №40765/02, 2006
8. Ashingdane v. The United Kingdom, №8225/78, 1985

დასკვნები და მოსაზრებები

1. 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.
2. Final opinion CDL-AD(2010)028 on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Con stitution of Georgia, Adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session, Venice, 15-16 October, 2010.
3. ბაბეკი ვ., კომენტარების მესამე ნაწილი საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვისა და საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის საქმი-ანობის შესახებ, 2010.
4. მენაბდე, კვერენჩხილაძე, მშვენიერაძე, ბურჯანაძე, ჭეიშვილი, ჩოკორაია, გო-დოლაძე, ურიადმყოფელი, გეგენავა, მაჭარაძე, საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციურ კანონში ცვლილებების შეტანის შესახებ
5. 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

ელექტრონული წყაროები

კობახიძე ი., კონსტიტუციური რეფორმის კრიტიკული ანალიზი, <http://www.democrats.ge/ka/media/komentarebi/899-irakli-kobakhidze-konstituciuri-reformis-kritikuli-analizi.html> [01.08.2014]

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].
ხმალაძე ვ., ჯიბღაშვილი ზ., საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე კონსტიტუციური კანონის პროექტის (2010 წ.) კომენტარი,
<http://www.parliament.ge/publicdebates/khmaladze.pdf> [10.09.2013]
გოცირიძე გ., ფედერალიზმი და ავტონომია, ჟურნ. „ალმანახი“, №21, 2004, ხელმისწავდომია: http://www.nplg.gov.ge
განმარტებითი იურიდიული ლექსიკონი,
იხ., <http://library.court.ge/gil/index.php?term_id=542 [10.08.2016]
Carey J., Presidential versus Parliamentary Government,
http://www.colorado.edu/ibs/eb/alston/psci4028/fall_2010/Presidential%20versus%20Parliamentary%20Government%20by%20Carey.pdf [15.07.2014].
Winter D., The Role of Parliament in Government Formation and Resignation
<http://allman.rhon.itam.mx/~emagar/ep3/rules/doring.ed.parliamentsAndMajRule1995.pdf> [30.05.2014].
Diermeier D., Eraslan H., Merlo A., A Structural Model of Government Formation,
<http://www.jstor.org/stable/2082884 >, [30.05.2014], 29.
Strøm K, Parliamentary Government and Legislative Organization,
<http://allman.rhon.itam.mx/~emagar/ep3/rules/doring.ed.parliamentsAndMajRule1995.pdf> [30.05.2014].
Strøm K., Swindle S, Strategic Parliamentary Dissolution,
<http://www.jstor.org/stable/2082884> [26/04/2014].
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]
Shugart M, Carey J, Presidents and Assemblies Constitutional Design and Electoral Dynamics, New York, 1992
Huber, The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies,
<http://www.jstor.org/stable/2082884> [11/09/2008].
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]
<https://sites.google.com/site/geopolitologia/home/rezhimi> [12.09.2013]
Scotland Act 2012, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/11/contents>[16.05.2013]
Government of Wales Act,
<http://wales.gov.uk/legislation/govwalesact2006/briefoverview?lang=en>[16.05.2013]
Welsh Referendum 2011,
<http://wales.gov.uk/legislation/referendumpowers/?lang=en>[16.05.2013]
Duso G., Genesi e logica della rappresentanza politica moderna
<http://www.unioviedo.es/constitucional/fundamentos/tercero/originales/Dusso.pdf> [12.09.2013]
Финешин Е., Полномочия Президента США, Франции и Италии
<http://www.proza.ru/2011/10/12/1617> [12.09.2013]

Szilagyi I., M., Presidential versus Parliamentary Systems,
<http://www.zmne.hu/aarms/docs/Volume8/Issue2/pdf/11szil.pdf> [12.09.2013]
Eltis K., Gelinas F., Judicial Independence and the Politics of Depoliticization,
<http://ssrn.com/abstract=1366242> [08.09.2013]
Maranga K. M., The Jury System a Symbol of Justice: Comparative Analysis,
<http://ssrn.com/abstract=1551622> [13.09.2013].
<http://www.tabula.ge/ge/tablog/65244-erovnuli-ushishroeba-security-tu-erovnuli-usafrtxoeba-safety> [22.08.2014]
<http://www.whitehouse.gov/administration/eop/nsc> [22.08.2014]
<https://www.president.gov.ge/ge/PressOffice/Documents?p=9158&i=2> [18.08.2015]
<https://www.president.gov.ge/ge/PressOffice/Documents?p=9092&i=2> [18.08.2015]
<http://georgianpress.ge/com/news/view/15640?lang=1> [18.05.2015]