მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი

ოთარ მელქაძე

კონსტიტუციონალიზმი

თბილისი
2008

უაკ (UDC) 342
მ546

წინამდებარე სახელმძღვანელო, საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართლის შედარებითი ანალიზის საფუძველზე, პირველად ქართულ კონსტიტუციურ-სამართლებრივ ლიტერატურაში გვთავაზობს სახელმწიფოთა კონსტიტუციური მოწყობის კონცეპტუალური და ინსტიტუციონალური თავისებურებების განზოგადებულ თეორიულ განხილვას. კონსტიტუციონალიზმი, როგორც პოლიტიკურ-სამართლებრივი თეორია, პირველად ხდება შესაბამისი სპეციალისტების შესწავლის საგანი.

განკუთვნილია იურიდიული ფაკულტეტის სტუდენტებისათვის, პოლიტოლოგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობის სპეციალობების მაგისტრანტებისათვის, ასევე აღნიშნული პრობლემატიკით დაინტერესებულ სხვა მკითხველთათვის.

რედაქტორი გ. ხუბუა, იურიდიულ მეცნიერებათა
დოქტორი, პროფესორი

რეცენზენტები: პ. ცნობილაძე, იურიდიულ მეცნიერებათა
დოქტორი, პროფესორი

ნ. ჭილლაძე, იურიდიულ მეცნიერებათა
კანდიდატი, დოცენტი

ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული და საერთაშორისო სამართლის ფაკულტეტების საბჭოების, პოლიტოლოგიის კათედრის მიერ რეკომენდებულია სახელმძღვანელოდ იურიდიული ფაკულტეტის სტუდენტების, საერთაშორისო ურთიერთობებისა და პოლიტოლოგიის სპეციალობების მაგისტრანტებისთვის.

გამომცემლობა „უნივერსალი",
თბილისი, 0128, ი. ჭავჭავაძის გამზ. 1, ☎: 29 09 60, 8(99) 17 22 30
E-mail: universal@internet.ge

© ო. მელქაძე

ISBN 99940-51-82-2

ეძღვნება

ძვირფასი მეგობრის, თბილისის საპატიო მოქალაქის, ცნობილი მეცნიერისა და პედაგოგის, საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის წევრ-კორესპონდენტის, ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის სამართლის თეორიისა და კონსტიტუციური სამართლის კათედრის ღვაწლმოსილი გამგის, იურიდიულ მეცნიერებათა დოქტორის, პროფესორ

გიორგი (გივი) ინწკირველის ნათელ ხსოვნას

წინამდებარე სახელმძღვანელოს მომზადების იდეა ბატონ გივი ინწკირველის მიერ იყო მხარდაჭერილი და დალოცვილი, მის რედაქტორობასაც მპირდებოდა. საუბედუროდ, დაპირება ვერ შემისრულა, მაგრამ იგი მაინც მის სახელს უკავშირდება.

თაყვანისცემით ბატონ გივი ინწკირველისადმი

ოთარ მელქაძე

შინაარსი

შესავალი – კონსტიტუციონალიზმის არსის შესახებ 9

თავი პირველი

კონსტიტუციონალიზმი – სახელმწიფოთმცოდნეობის პოლიტიკურ-სამართლებრივი თეორია 16

1.1. კონსტიტუციური სამართლის ადგილი სამართლის ეროვნულ სისტემებში 16

1.2. კონსტიტუციური სამართალი: სამართლის დარგი, მეცნიერება, სასწავლო დისციპლინა 20

1.3. კონსტიტუციური სამართლის პრინციპები და ფუნქციები, სუბიექტები და წყაროები 25

1.4. კონსტიტუციური სამართალი და პოლიტიკური სისტემა 33

1.5. ხელისუფლება, როგორც სახელმწიფო- სამართლებრივი ურთიერთობის ობიექტი 38

თავი მეორე

კონსტიტუცია – სახელმწიფოს ძირითადი კანონი 43

2.1. კონსტიტუციის ძირითადი ნიშნები და თავისებურებები 43

2.2. კონსტიტუციის სახეები და სტრუქტურა 48

2.3. კონსტიტუციის მიღების და შეჩერების წესი 53

2.4. კონსტიტუციური ცვლილებების ბუნება და არსი 57

2.5. კონსტიტუციის შესრულება და პირდაპირი მოქმედება 61

2.6. გარანტიები კონსტიტუციაში და კონსტიტუციური გარანტიები 66

თავი მესამე

სახელმწიფო მოწყობის კონსტიტუციური პრინციპები 70

3.1. კონსტიტუციური მოწყობის გაგებისათვის 70

3.2. სახალხო სუვერენიტეტი და მისი ფორმები 73

3.3. ხელისუფლების დანაწილება და ხელისუფლების ერთიანობა 77

3.4. სახელმწიფოს უმთავრესი კონსტიტუციური მახასიათებლები 82

§1. დემოკრატიული სახელმწიფო 84

§2. ფედერაციული სახელმწიფო 87

§3. სოციალური სახელმწიფო 88

§4. სამართლებრივი სახელმწიფო 89

§5. სამოქალაქო საზოგადოება 90

თავი მეოთხე
საზოგადოებრივი წყობილების
კონსტიტუციური საფუძვლები 92
4.1. საზოგადოებრივი წყობილების კონსტიტუციური
რეგულირების თავისებურებები 92
4.2. ეკონომიკური სისტემის კონსტიტუციური საფუძვლები 96
4.3. სოციალური სისტემის კონსტიტუციური საფუძვლები 101
4.4. პოლიტიკური სისტემის კონსტიტუციური საფუძვლები
და პოლიტიკური რეჟიმები 104
4.5. სულიერი ცხოვრების კონსტიტუციური საფუძვლები 109
თავი მეხუთე
სახელმწიფოს მმართველობის ფორმები
კონსტიტუციონალიზმში 114
5.1. სახელმწიფო მმართველობის ფორმა: ცნება და
ნაირსახეობები 114
5.2. მონარქია და მისი სახეები 121
5.3. რესპუბლიკა და მისი სახეები 127
თავი მეექვსე
სახელმწიფოს ტერიტორიულ-პოლიტიკური
ორგანიზაცია 140
6.1. ტერიტორიულ-პოლიტიკური მოწყობის ფორმები 140
6.2. უნიტარული სახელმწიფო 147
6.3. ფედერაციული სახელმწიფო 152
6.4. რეგიონალური სახელმწიფო 158
თავი მეშვიდე
ადამიანის და სახელმწიფოს ურთიერთობის საკითხები
კონსტიტუციონალიზმში 165
7.1. ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლების დაცვის
საერთაშორისო-სამართლებრივი ბაზისი 165
7.2. ადამიანის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სტატუსი 169
7.3. ადამიანის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები 176
7.4. მოქალაქეობის სამართლებრივი რეგულირება 182
7.5. ადამიანის უფლება-თავისუფლებების დაცვის
კონსტიტუციური გარანტიები 188
თავი მერვე
დემოკრატიის ინსტიტუტები კონსტიტუციონალიზმში 196
8.1. საარჩევნო უფლება და საარჩევნო სამართალი 196
8.2. საარჩევნო სამართლის პრინციპები 201
8.3. საარჩევნო სისტემები 207

8.4. საარჩევნო პროცესის ორგანიზაცია 214
8.5. უშუალო დემოკრატიის ფორმები 226

თავი მეცხრე
პოლიტიკური პარტიები და პარტიული სისტემები 233
9.1. პოლიტიკური პარტიები: ცნება და სახეები 233
9.2. პოლიტიკური პარტიების ფუნქციები და სტრუქტურა 239
9.3. პარტიული სისტემები სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში ... 245
9.4. პოლიტიკური პარტიების სამართლებრივი რეგულირების თავისებურებები 252

თავი მეათე
საკანონმდებლო ხელისუფლება
კონსტიტუციონალიზმში ... 259
10.1. პარლამენტი და პარლამენტარიზმი ... 259
10.2. პარლამენტის კომპეტენციის მახასიათებლები 262
10.3. პარლამენტის სტრუქტურა და ფორმირების წესი 265
10.4. პარლამენტის საქმიანობის ორგანიზაცია და საკანონმდებლო პროცესი 271
10.5. პარლამენტის წევრის სამართლებრივი სტატუსი 278

თავი მეთერთმეტე
სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტი
კონსტიტუციონალიზმში ... 285
11.1. სახელმწიფოს მეთაურის ადგილი სახელისუფლებო სისტემაში 285
11.2. სახელმწიფოს მეთაურის იურიდიული და ფაქტობრივი კომპეტენცია 290
11.3. მონარქის სამართლებრივი ბუნება 296
11.4. პრეზიდენტის სამართლებრივი ბუნება 303

თავი მეთორმეტე
აღმასრულებელი ხელისუფლება
კონსტიტუციონალიზმში ... 316
12.1. მთავრობის ადგილი სახელმწიფო ორგანოების სისტემაში 316
12.2. მთავრობის ფორმირების წესი და სტრუქტურა 325
12.3. მთავრობის კომპეტენცია და საქმიანობის თავისებურებები ... 337

თავი მეცამეტე
სასამართლო ხელისუფლება კონსტიტუციონალიზმში 346
13.1. სასამართლო ხელისუფლების კონსტიტუციური
საფუძვლები 346
13.2. სასამართლო ხელისუფლების განხორციელების
ფორმები 350
13.3. სასამართლო სისტემის სტრუქტურა და ორგანიზაცია 357
13.4. მოსამართლის სტატუსი 365

თავი მეთოთხმეტე
საკონსტიტუციო იუსტიცია 371
14.1. საკონსტიტუციო ზედამხედველობა და კონტროლი 371
14.2. საკონსტიტუციო იუსტიციის საკანონმდებლო
საფუძვლები 374
14.3. საკონსტიტუციო ზედამხედველობისა და კონტროლის
სახეები და სისტემები 378
14.4. საკონსტიტუციო სასამართლოების ფორმირების წესი 382
14.5. საკონსტიტუციო სასამართლოების სტრუქტურა
და კომპეტენცია 387

თავი მეთხუთმეტე
ადგილობრივი მართვის ორგანიზაცია 399
15.1. ადგილობრივი მართვის კონსტიტუციური საფუძვლები 399
15.2. ადგილობრივი მართვის მოდელური სისტემები 405
15.3. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები 411
15.4. ადგილობრივი მართვის ორგანოების
საქმიანობის ფორმები 416

შესავალი
კონსტიტუციონალიზმის არსის შესახებ

კონსტიტუციური სამართლის სწავლება თანამედროვეობის ერთი უმნიშვნელოვანესი საკითხთაგანია საერთოდ, ვინაიდან ამ საგნის განსწავლულობა პირდაპირ კავშირშია ნებისმიერი ქვეყნის სამართლებრივი კულტურის და მოსახლეობის სამართალშეგნების დონესთან. საკუთარი ქვეყნის კონსტიტუციის ცოდნა, ერთი მხრივ, ზრდის მოქალაქის პასუხისმგებლობას კონსტიტუციური მოვალეობების შესრულების, მეორე მხრივ, რეალურ ძალას მატებს მას საკუთარი უფლებებისა და თავისუფლებების სამართლებრივი დაცვის თვალსაზრისით.

რაც შეეხება უმაღლესი სასწავლებლების იურიდიულ ფაკულტეტებზე კონსტიტუციური სამართლის სწავლებას, საქართველოს კონსტიტუციურ სამართალთან ერთად საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალიც ისწავლება, რომელიც ორი ნაწილისგან შედგება: ზოგადი ნაწილი საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართლის კონცეპტუალურ და ინსტიტუციონალურ თავისებურებებს, ხოლო კერძო ნაწილი ცალკეული ქვეყნების კონსტიტუციურ სამართალს განიხილავს.

ამ დროს, დასავლეთის ქვეყნების მოწინავე უნივერსიტეტების იურიდიული ფაკულტეტების სასწავლო პროგრამა კონსტიტუციური სამართლის თეორიული საფუძვლების სწავლებას ითვალისწინებს. ჩვენი აზრით, ასეთი შევსება სასარგებლო უნდა იყოს ქართული უნივერსიტეტების იურიდიული ფაკულტეტებისთვის. საქმე ის არის, რომ საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი არ წარმოადგენს სამართლის ერთიან დარგს. მისი გამთლიანების ერთადერთი შანსი კონსტიტუციონალიზმის ერთიანი გაგებით მის განხილვას უკავშირდება. მიგვაჩნია, რომ კვალიფიცირებულმა იურისტმა, საერთოდ, და მათ შორის, ვინც კონსტიტუციური სამართლის სფეროში დააპირებს საქმიანობის გაგრძელებას, არა მხოლოდ ცალკეული ქვეყნების კონსტიტუციური მოწყობის მოდელები უნდა იცოდეს, არამედ კონსტიტუციური სამართლის თეორიაც, რომელსაც მთელი მრავალფეროვნებით სწორედ კონსტიტუციონალიზმი მოიცავს.

კონსტიტუციონალიზმი, როგორც ტერმინი და როგორც გაგება, თანდათანობით და განსაკუთრებით ბოლო ხანებში, სულ უფრო სერიოზულ მნიშვნელობას იძენს. ყველაფერი კი იმით დაიწყო, რომ ზოგიერთ მეცნიერთა განსაზღვრებით კონსტიტუციონალიზმი

მრავალასპექტიან პოლიტიკურ-იურიდიულ მოვლენად იქნა შეფასებული.

ენციკლოპედიური, ზოგადი განსაზღვრებით კონსტიტუციონალიზმი რთული საზოგადოებრივ-პოლიტიკური და სახელმწიფოებრივ-სამართლებრივი კატეგორიაა,[1] რომელიც პოლიტიკურ-სამართლებრივი თეორიის ინტერესთა წრეს შემოწერს და შინაარსსაც განსაზღვრავს. მთავარი კი ის არის, რომ ნებისმიერი ქვეყნის კონსტიტუცია, ამ კატეგორიის მახასიათებელთა ფარგლებში, დემოკრატიის იმ იდეალებს უნდა აღიარებდეს, რომელსაც ელტვის საზოგადოება და რომლის რჩეული პოლიტიკური სპექტრიც სამართლებრივად დარეგულირებული იდეალების სარეალიზაციოდ უნდა მართავდეს სახელმწიფოს.

ცნობილი უნგრელი კონსტიტუციონალისტი ანდრაშ შაიო, რომელმაც პირველმა წამოსწია კონსტიტუციონალიზმის ცნება მთელი მისი მრავალფეროვნებით, მიიჩნევს, რომ „კონსტიტუციონალიზმი გამოცდილებით, მათ შორის წარუმატებელი ანუ დესპოტური მმართველობის გამოცდილებით, სავსე სკივრია, მაგრამ იგი არ არის მზა რეცეპტების კოლექცია. მას არ შეუძლია რომელიმე კონსტიტუციის და მასში ჩაქსოვილი სახელმწიფო პრაქტიკის შესახებ მზა რეკომენდაციების მიწოდება".[2]

უნდა დავეთანხმოთ პროფესორ ა. შაიოს იმის თაობაზე, რომ კონსტიტუციონალიზმი „გამოცდილებით სავსე სკივრია" და „იგი არ არის რეცეპტების კოლექცია". მაგრამ, რომელიმე კონსტიტუციისთვის „რეკომენდაციების მიწოდება" კონსტიტუციონალიზმის დანიშნულება როდია. რეკომენდაციების მოძიება კონსტიტუციონალისტების საქმეა. მთავარი კი ის არის, როგორც ა. შაიო აღნიშნავს, რომ კონსტიტუციონალიზმი „მუდმივად სვამს შეკითხვებს: ეს სამთავრობო მოწყობა ან ხელისუფალთა ეს გადაწყვეტილება ხელს ხომ არ უშლის თავისუფლებას? უშლის იგი ხელს თავისუფლების ჩარჩოებში მოქცევას?"[3]

მაშასადამე, კონსტიტუციონალიზმი ამ და სხვა უამრავ კითხვაზე პასუხსაც შეიცავს. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ კონსტიტუციონალიზმი გამოცდილებათა თეორიული განზოგადებებით არის მდიდარი, მთავარი მისი ცოდნა ან მოძიებაა, რათა კანონმდებელმა, საკუთარი ქვეყნის თავისებურებებისა და დროის

---

[1] Конституционное право. Энциклопедический словарь. М., "Норма", 2001, с. 304.

[2] ა. შაიო, ხელისუფლების შეზღუდვა – კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, თარგმანი ინგლისურიდან, რედ. თ. ნინიძე, თბ., 2003, გვ. 15.

[3] იქვე, გვ. XIV.

შეგრძნების გათვალისწინებით, სწორი დიაგნოზიც დასვას და რეცეპტიც შესაბამისი გამოწეროს.

„კონსტიტუციონალიზმი არის პრინციპების, მოქმედებების მეთოდისა და ინსტიტუციური მოწყობების ერთობლიობა“,[1] ზემოთ თქმულის მიუხედავად, ასეთია ა. შაიოს ზოგადი ფორმულა. თუმცა, იგი კონსტიტუციონალიზმზე საკუთარ წარმოდგენას მნიშვნელოვნად ავსებს ბ. აკერმანის გამონათქვამზე აქცენტირებით: ეს უკანასკნელი კი კონსტიტუციონალიზმის ერთ უმნიშვნელოვანეს მახასიათებელზე ამახვილებს ყურადღებას. ჭეშმარიტად, „ძნელია სათანადოდ არ შეფასდეს კონსტიტუციონალიზმის შემოქმედებითი როლი“.[2] ყოველივე აღნიშნულის გათვალისწინებით, ჩვენ ვეცადეთ და კონსტიტუციონალიზმის არსის შესაბამისი განსაზღვრება ჩამოვაყალიბეთ, რათა, თუნდაც მისი სასწავლო დისციპლინად აღიარების მიზანშეწონილობა დავადასტუროთ.

კონსტიტუციონალიზმი პოლიტიკურ-სამართლებრივი თეორიაა, რომელიც სწავლობს, თუ როგორ ხორციელდება კონსტიტუციური ნორმების ჩარჩოებით შეზღუდულ სახელმწიფოთა მმართველობა, რომელსაც კონსტიტუციაზე დაყრდნობით და მმართველობის კონსტიტუციური მეთოდების გამოყენებით პოლიტიკური სისტემა წარმართავს. კონსტიტუციონალიზმი, სახელმწიფოთა კონსტიტუციური დემოკრატიის იდეალების განვითარების მიზნით, განიხილავს და განაზოგადებს კონსტიტუციური სამართლის ფუძემდებლურ პრინციპებს, აანალიზებს და შეფასებას აძლევს კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ინსტიტუტების საქმიანობას, განსაკუთრებული ყურადღებით ეკიდება კონსტიტუციისა და კონსტიტუციური წყობის დაცვის გამოცდილებას.

კონსტიტუციონალიზმი განიხილავს არა ცალკეული სახელმწიფოების კონსტიტუციურ სამართალს, არამედ მსოფლიოს ქვეყნების კონსტიტუციური სამართლის დემოკრატიულ იდეალებს ისეთ საკითხებთან მიმართებაში განაზოგადებს, რომლებიცაა: სახელმწიფოსა და საზოგადოების ურთიერთკავშირი; კონსტიტუციურად აღიარებული და კანონმდებლობით განვრცობილი ადამიანისა და მოქალაქის უფლება-თავისუფლებების პრიორიტეტი; კონსტიტუციის ნორმატიულ-სამართლებრივი საფუძვლები, რომელნიც კონსტიტუციური ინსტიტუტების სისტემას ამკვიდრებენ და

---

[1] ა. შაიო, ხელისუფლების შეზღუდვა – კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, თარგმანი ინგლისურიდან, რედ. თ. ნინიძე, თბ., 2003, გვ. XIII.

[2] იქვე, გვ. 12.

მათ ურთიერთმიმართებას არეგულირებენ; სახელმწიფოთა მმართველობის ფორმები და ტერიტორიულ-პოლიტიკური ორგანიზაცია; ქვეყანაში არსებული დემოკრატიული ინსტიტუტების და მოქმედი პოლიტიკური რეჟიმების შესაბამისობა კონსტიტუციურ დანაწესთან; კონსტიტუციის შესრულების და კონსტიტუციური წყობის დამცავი ინსტიტუტებისა და მექანიზმების ქმედითობა.

გასული საუკუნის 90-იანი წლები კონსტიტუციონალიზმის აქტუალიზაციას იწვევს ახლად შექმნილი დამოუკიდებელი სახელმწიფოებისთვის მისი გამოყენებითი, ანუ პრაქტიკული გამოსაყენებლიანობის თვალსაზრისით. ცხადია, მთავარი ის იყო, ვინ როგორ გაითვალისწინა მისი დედაარსი იმის თაობაზე, რომ „კლასიკური კონსტიტუციონალიზმის თანახმად, კონსტიტუციური რეგულირება ნიშნავს სახელმწიფო ინსტიტუტების სამართლისადმი იმგვარად დაქვემდებარებას, რომ სახელმწიფო ორგანოები ვერ იჭრებოდნენ თავისუფლების სფეროში. კონსტიტუციონალიზმი მოითხოვს თავისუფლების, როგორც თვითმმართველობის ინსტიტუციურად გაფორმებას მოქალაქეების წინაშე პასუხისმგებელი ხელისუფლების განშტოებათა ჩამოყალიბების გზით".[1]

როგორც სტიენ ჰოლმსი სამართლიანად აღნიშნავს, კონსტიტუციონალიზმის მნიშვნელობის ზრდა იმითაც არის გამოწვეული, რომ იგი „არა მარტო სახელმწიფოს მოწყობის საკითხს ეხება, არამედ, უფრო მეტად, სახელმწიფოსა და საზოგადოებას შორის ურთიერთობის მოწყობას".[2]

კონსტიტუციონალიზმი, რომელიც სწორედ პოლიტიკურ-სამართლებრივი განზოგადებების შედეგად ფორმირებული „გამოცდილებით სავსე სკივრია", ჭეშმარიტად, უკიდეგანო საცავს ქმნის, უზარმაზარ საინფორმაციო ბანკში თავმოყრილი წარმატებული თუ წარუმატებელი გამოცდილების სახით.

კონსტიტუციურ-სამართლებრივი მეცნიერების პერსპექტიული ამოცანები არ განისაზღვრება მხოლოდ კონსტიტუციური ნორმების შეფასებითა და შესწავლით. მისი უმთავრესი დანიშნულებაა სახელმწიფოს ინსტიტუციონალური სისტემის, მისი მექანიზმებისა და განვითარების ტენდენციების ანალიტიკური კვლევა.

კონსტიტუციურ-სამართლებრივ მეცნიერებას ანალიტიკური საქმიანობის განხორციელებისთვის საკუთარი მეთოდოლოგიური ბაზა აქვს, რომელიც კონსტიტუციონალიზმში აქტიურად გამოიყე-

---

[1] ა. შაიო, ხელისუფლების შეზღუდვა — კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, თარგმანი ინგლისურიდან, რედ. თ. ნინიძე, თბ., 2003, გვ. 39.

[2] იქვე, გვ. X.

ნება და მისი ოპტიმიზაციისკენ არის მიმართული. მათ შორის ორი უმთავრესი მეთოდი უნდა გამოვყოთ: ეს არის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ნორმატიული ბაზის ფორმალურ-ლოგიკური ანალიზის მეთოდი და სახელისუფლებო ინსტიტუტების სტრუქტურული და კომპეტენციური ბალანსიის შედარებითი სამართლებრივი ანალიზის მეთოდი.

საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართლის შედარებითი ანალიზის მეთოდის საფუძველზე ჩამოყალიბებულ განზოგადებულ ხედვას განხილვის საგანი ზოგადთეორიულ სიბრტყეზე გადააქვს, მაგრამ კონსტიტუციონალიზმი, სახელმწიფოთა კონსტიტუციური მოწყობის კონცეპტუალური და ინსტიტუციონალური თავისებურებების თეორიული განხილვისას, არგუმენტირებას წარმატებული გამოცდილების მაგალითებით ახდენს.

არ შეიძლება ყურადღებით არ მოვეკიდოთ ფრანგი პოლიტოლოგის, ჟ. ბიურდოს მოსაზრებას იმის თაობაზე, რომ პოლიტიკურ მეცნიერებას არა აქვს საკუთარი ობიექტი, იგი კონსტიტუციური სამართლის შესწავლის მხოლოდ უფრო ნაყოფიერ მეთოდს, საჯარო სამართლის ტრადიციულ პრობლემებზე გაფართოებულ თვალთახედვას წარმოადგენს.[1]

კონსტიტუციონალიზმში გაანალიზებული კონსტიტუციური სამართლის გამოყენებითმა მხარემ – ერთი მხრივ, და მისმა პოლიტოლოგიურმა არსმა – მეორე მხრივ, განსაკუთრებული მნიშვნელობა შეიძინა პოსტსოციალისტური, პოსტსაბჭოთა ქვეყნებისათვის. ცნობილია, რომ ამ ქვეყნებში კონსტიტუციების შემუშავების პროცესს, სასტარტო პირობების სახით, ჩამოუყალიბებელი პოლიტიკური სისტემა დაყვა. ამას არ შეიძლება თავისი გავლენა არ მოეხდინა შესაბამისი ქვეყნების კონსტიტუციური მოწყობის იდეებზე და მათ რეალიზაციაზე. ზოგიერთ მათგანში კონსტიტუციური პოლიტიკა დღესაც ერთპარტიული პოლიტიკური სისტემის ქვემდებარეა.

კონსტიტუცია ქვეყნის ძირითადი კანონია, მაგრამ მისი ბუნება, ნებისმიერი ქვეყნის მაგალითზე, საერთაშორისო სამართლის წყაროების მნიშვნელოვანი გავლენის ქვეშ არის მოქცეული. რომ არა საერთაშორისო ორგანიზაციების მეცადინეობა, ბევრგან და მრავალჯერ კიდეე უფრო დაირღვეოდა ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები. სწორედ ამიტომ კონსტიტუციონალიზმის საგანში, პოლიტოლოგიურ ასპექტთან ერთად, სათანადო ადგილი

---

[1] Гаджиев К.С., Политическая наука, М., „Межд. отношения", 1996, с. 112.

აქვს დათმობილი საერთაშორისო სამართლის წყაროებსა და საერთაშორისო ორგანიზაციების ინსტიტუციას.

კონსტიტუციონალიზმის სრული სამართლებრივი სივრცის თაობაზე წარმოდგენას საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართლის კლასიკური იდეებისა თუ ნოვაციების გამოყენებითი ფუნქცია აკისებს. ამ მხრივ, ვფიქრობთ, არსებითია სახელმძღვანელოში წარმოდგენილი მთელი რიგი პოლიტოლოგიური აქცენტები.

სახელმძღვანელოს მთელ რიგ თავებში კონსტიტუციური სამართლის და პოლიტოლოგიის პრობლემებს საერთო ინტერესების ზღვარზე განვიხილავთ, ვინაიდან სწორედ ასეთ ერთობლიობაში გვაქვს წარმოდგენილი კონსტიტუციონალიზმი და სასწავლო დისციპლინის სახითაც ამგვარად გვაქვს გათვალისწინებული.

კონსტიტუციონალიზმში კონსტიტუციური სამართლის, პოლიტოლოგიისა და საერთაშორისო სამართლის პრობლემების ერთიან კომპლექსში განხილვა არსებითია არა მხოლოდ თავად კონსტიტუციონალიზმის მნიშვნელობის სრული შეფასებისთვის, არამედ კონსტიტუციური სამართლის სრულფასოვანი გაგებისათვის პოლიტოლოგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობის სპეციალისტების მიერ, რომელთა სამეცნიერო კვლევების ინტერესი აღნიშნული დარგების შესაყარს უკავშირდება.

ამ ხრივ, უდავოდ ნიშანდობლივია პარიზში 1948 წელს იუნესკოს მიერ ჩატარებულ კოლოკვიუმზე მიღებული სპეციალური დოკუმენტი, რომელშიც სისტემატიზებულია პოლიტიკური მეცნიერების შემადგენელი ოთხი ბლოკი:

1. პოლიტიკური თეორია: პოლიტიკური თეორია და იდეის ისტორია;

2. პოლიტიკური ინსტიტუტები: ა) კონსტიტუცია; ბ) ცენტრალური მმართველობა; გ) რეგიონალური და ადგილობრივი მმართველობა; დ) საჯარო ადმინისტრაცია; ე) მმართველობის ეკონომიკური და სოციალური ფუნქციები; ვ) პოლიტიკური ინსტიტუტების შედარებითი ანალიზი;

3. პარტიები, ჯგუფები და საზოგადოებრივი აზრი: ა) პოლიტიკური პარტიები; ბ) ჯგუფები და ასოციაციები; გ) მოქალაქეთა მონაწილეობა მმართველობაში და ადმინისტრაციაში; დ) საზოგადოებრივი აზრი;

4. საერთაშორისო ურთიერთობები: ა) საერთაშორისო პოლიტიკა; ბ) პოლიტიკა და საერთაშორისო ორგანიზაციები; გ) საერთაშორისო სამართალი.[1]

---

[1] Гаджиев К.С., Политическая наука, М., „Межд. отношения", 1996, с. 30-31.

შემოთავაზებული სქემის საგნობრივი ანალიზი იმაზე მეტყველებს, რომ უმრავლესი ბლოკების შემადგენელი ელემენტები ერთი საერთო ინტერესით კრავს კონსტიტუციურ სამართალს, პოლიტოლოგიას და საერთაშორისო ურთიერთობებს. და, რამდენადაც საკითხი ნაყოფიერ მეთოდს შეეხო, მიგვაჩნია, რომ ზემოთ აღნიშნულ ბლოკებში მოცემული პრობლემებისა და ჩამოთვლილი ინსტიტუტების მიმართ ყველაზე ნაყოფიერი მეთოდი კონსტიტუციონალიზმის ფარგლებში საკუთარი ობიექტის საერთო პრობლემებთან კავშირში განხილვის გზით უნდა ავამოქმედოთ. ყოველ შემთხვევაში, წინამდებარე სახელმძღვანელო ასეთ მიზანს ისახავს.

კონსტიტუციონალიზმი, როგორც სასწავლო დისციპლინა, გათვალისწინებულია ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის პოლიტოლოგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობების სპეციალობების მაგისტრატურების სასწავლო პროგრამით. ცხადია, ამან თავისებური გავლენა მოახდინა სახელმძღვანელოს სტრუქტურასა და შინაარსზე.

კიდევ ერთი თავისებურების თაობაზე ამთავითვე უნდა ითქვას. სახელმძღვანელო, კონსტიტუციონალიზმისთვის დამახასიათებელი თემების განხილვისას, რომლებიც თავად გამოირჩევიან საკითხების სიმრავლით, მცირედ განმეორებებს შეიცავს; ერთ შემთხვევაში, ეს თითოეული თემის სრულყოფილი განხილვის მიზნით კეთდება: დაშვებულია, ძირითადად, საერთო მახასიათებლების სახით, მცირედი განმეორებები იმ საკითხებისა, რომლებიც სხვა თავებში დეტალურად არის განხილული; მეორე შემთხვევაში ესა თუ ის საკითხი დასტურდება გარკვეული არგუმენტებით, მაგრამ შემდეგ ისინი ერთმანეთს ადგილებით ენაცვლებიან: ადრინდელი არგუმენტი საკითხის სისრულით განიხილება და იგივე ლოგიკური ბლოკის ფარგლებში ხდება მისი არგუმენტირება.

თავი პირველი

კონსტიტუციონალიზმი – სახელმწიფოთმცოდნეობის პოლიტიკურ-სამართლებრივი თეორია

1.1. კონსტიტუციური სამართლის ადგილი სამართლის ეროვნულ სისტემებში

კონსტიტუციონალიზმი, სახელმწიფოთმცოდნეობის სფეროში საუკუნეების მანძილზე თეორიულად ჩამოყალიბებული და პრაქტიკით გამოცდილი მსოფლიო მნიშვნელობის ფასეულობაა, რომლის თავფურცელს 1215 წელს მიღებული ბრიტანული „თავისუფლების დიადი ქარტია" წარმოადგენს. მას შემდეგ, საუკუნეების მანძილზე თეორიული მრავალფეროვნებით გამდიდრებული კონსტიტუციონალიზმი, სხვადასხვა ქვეყნების კონსტიტუციებით დადგენილი თამაშის წესების ენციკლოპედიური ცნობარის სახით გამოიყენება ყოველი კონკრეტული სახელმწიფოს მმართველობის მოდელის შესამუშავებლად.

კონსტიტუციონალიზმი – კონსტიტუციური წყობის დამფუძნებელი პოლიტიკურ-სამართლებრივი თეორიაა, ხოლო კონსტიტუციური სამართალი ამ თეორიის საფუძველზე ჩამოყალიბებული პრინციპების, ნორმების და ინსტიტუტების ერთობლიობა. დემოკრატიული კონსტიტუციები ხელისუფლების დანაწილების ისეთ მოდელზეა ორიენტირებული, რომ ბალანსის სისტემამ ხელისუფლების ცალკეული შტოების ურთიერთმიმართებით გარკვეული წონასწორობა უნდა უზრუნველყოს.

ჯერ კიდევ მეცხრამეტე საუკუნიდან დაიწყო და დღესაც გრძელდება სამეცნიერო დავა იმის თაობაზე, რომ იმ საგნის საფუძველზე დამკვიდრებული ინსტიტუტი, რომლის შესწავლაც გადავწყვიტეთ, სხვადასხვა ქვეყანაში და სხვადასხვა დროს განსხვავებული ტერმინებით – „სახელმწიფო სამართლად", ან „კონსტიტუციურ სამართლად" არის სახელდებული. ზოგან ტრადიცია რჩება გამარჯვებული, ზოგან კი დრო იმარჯვებს და „კონსტიტუციური სამართალი" აქტიურად იმკვიდრებს კუთვნილ ადგილს.

ამიტომ, პირველ რიგში, ამ ტერმინოლოგიური სხვადასხვაობის არსში უნდა გაეერკვეთ. ზოგადი გაგებით სახელმწიფო სამართალი წარმოგვიდგება როგორც კონსტიტუციურ ნორმათა ერთობლიობა, რაც იმას უნდა ნიშნავდეს, რომ თითქოსდა მის ფარგლებში ხდება სამართლის სისტემაში შემავალი სხვა დარ-

გების ფუძემდებლური პრინციპების შემუშავება. ჩვენი აზრით, ასეთი წარმოდგენის არასრულფასოვნებას, საკმაოდ სოლიდური არგუმენტებით, ადასტურებს ცნობილი გერმანელი კონსტიტუციონალისტი კ. ჰესსე, როცა აღნიშნავს, რომ ტერმინი – კონსტიტუციური სამართალი უფრო ტევადია, ვიდრე სახელმწიფო სამართალი, ვინაიდან ეს უკანასკნელი ნიშნავს სახელმწიფოს (როგორც სუბიექტის – ო.მ.) სამართალს. მეორე მხრივ, კონსტიტუციური სამართალი სახელმწიფო სამართალთან შედარებით შეზღუდულია იმ თვალსაზრისით, რომ ეს უკანასკნელი თავის თავში შეიცავს ადმინისტრაციულ და პროცესუალურ სამართალს, რომლებიც საზოგადოებრივი არსებობის ფუძემდებლურ წესდებას არ განეკუთვნებიან.[1] იგივე პოზიციას იზიარებს ცნობილი რუსი სამართალმცოდნე – კონსტიტუციონალისტი ვ. ჩირკინი, რომელიც თვლის, რომ, ერთი მხრივ, კონსტიტუციური სამართალი უფრო ფართოა, ვინაიდან კონსტიტუცია შეიცავს საკუთრების, ოჯახის, ბუნების დაცვისა და სხვა ნორმებს, ხოლო კანონმდებლობა, რომელიც კონსტიტუციურ სამართალს განეკუთვნება, განავრცობს ამ ნორმათა პრინციპებს; მეორე მხრივ, ფართოა სახელმწიფო სამართალი, რომელიც კონსტიტუციური ნორმების მიღმა მოიცავს სახელმწიფო მმართველობის, ადმინისტრაციული და საფინანსო სამართლის მრავალ საკითხს.[2]

როგორც კ. ჰესსე დაასკვნის, განსახილველი ტერმინების ცნებითი მხარე მხოლოდ ნაწილობრივად იდენტურია.[3] თუმცა, შეიძლება ითქვას, რომ ამ იდენტურ ნაწილებში, უკანასკნელ წლებში მომხდარი თავისებურებებია ის უმთავრესი არგუმენტი, რომელიც ამ ტერმინების არა მხოლოდ სახელობით, არამედ, არსებით განსხვავებულობაზე ამახვილებს ყურადღებას.

თუ გავითვალისწინებთ, რომ კონსტიტუციური სამართალი კონსტიტუციონალიზმის იდეების ფარგლებში დემოკრატიის განმტკიცების იურიდიული საფუძველია, თანამედროვე პირობებში „კონსტიტუციური სამართლის" ტერმინად დამკვიდრებაში, უპირველესად, ტოტალიტარიზმისა და ავტორიტარიზმისადმი მტკიცე უარი უნდა ამოვიცნოთ, უარი სწორედ კონსტიტუციონალიზმისა და დემოკრატიზაციის სასარგებლოდ.

ყოველი სახელმწიფოს კონსტიტუციური სამართალი ქვეყნის სპეციფიკურ ეროვნულ თავისებურებებს გამოხატავს, რომლებიც

---

[1] Конрад Хессе, Основы конституционного права ФРГ, М., 1981, с. 29.
[2] Чиркин В.Е., Конституционное право зарубежных стран, М., 1997, с. 13.
[3] კ. ჰესსე, მითითებული ნაშრომი, გვ. 29.

დაკავშირებულია მისი განვითარების კონკრეტულ-ისტორიულ პირობებთან, საზოგადოებრივი წყაროებისა და პოლიტიკური რეჟიმის თავისებურებებთან. ამდენად, კონსტიტუციონალიზმის საფუძვლები მხოლოდ იმ სახელმწიფოებ'ზე ვრცელდება, სადაც უზრუნველყოფილია კონსტიტუციის უზენაესობა, სახელმწიფო მოქმედებს კონსტიტუციის შესაბამისად, ადამიანისა და მოქალაქის უფლებები და თავისუფლებები დემოკრატიული ნორმებით არის განმტკიცებული და გარანტირებული, ისევე, როგორც დაცულია თავად კონსტიტუცია.

ნებისმიერი ქვეყნის კონსტიტუციური სამართლის ჩამოყალიბება მეტად რთული პროცესია. საკანონმდებლო ორგანოების კანონშემოქმედებითი საქმიანობის შედეგად ყალიბდება უზენაესი იურიდიული ძალის მქონე ნორმათა სისტემა, რომელიც კონსტიტუციური სამართლის საფუძველებს შეადგენს. ამრიგად, კონსტიტუციური სამართალი წარმოდგება როგორც სახელმწიფოს კონსტიტუციურ ნორმათა ერთობლიობა, რომლის ფარგლებშიც ხდება სამართლის სისტემაში შემავალი სხვა დარგების ფუძემდებლური პრინციპების დამუშავება. ამ თვალსაზრისით კონსტიტუციურ სამართალს ცენტრალური ადგილი უკავია ნებისმიერი ქვეყნის ეროვნული სამართლის სისტემაში, რაც, უწინარესად, მის მიერ რეგულირებადი საზოგადოებრივი ურთიერთობების ბუნებით არის განპირობებული.

სახელმწიფოს სამართლებრივი კონსტრუქცია კონსტიტუციური წყობის საფუძველზე იკვრება, ხოლო ხელისუფლების ორგანიზაცია და რეგულირება ფუძემდებლური კონსტიტუციური პრინციპების საფუძველზე ხორციელდება. ამასთან, არა მხოლოდ სახელმწიფოს თვისებრივი მახასიათებლების სისტემა ყალიბდება, როგორიც არის სუვერენიტეტი, ხელისუფლების დანაწილება, ადგილობრივი თვითმმართველობა და ა.შ., არამედ, სახელმწიფო ხელისუფლების სუბიექტების განსაზღვრასთან ერთად მათი განმახორციელებელი ინსტიტუციონალური სისტემა იქმნება და ჰორიზონტალურ და ვერტიკალურ სტრუქტურებს შორის ურთიერთმიმართების წესებიც დგინდება.

კონსტიტუციური სამართალი იმთავითვე იშვა, როგორც მკაცრი აბსოლუტიზმის ლიბერალიზაციის წყარო, მოგვიანებით კი საჭირო გახდა თავად დემოკრატიის იმდაგვარ სამართლებრივ ჩარჩოებში მოქცევა, რომ მისი პრინციპების დაცვის პირობებში შესაძლებელი გამხდარიყო მოსალოდნელი დესტრუქციული გამოვლინებების თავიდან აცილება. მრავალი ქვეყნის მაგალითზე კონსტიტუციურმა სამართალმა დასაბამი მისცა ავტორიტარული

რეჟიმიდან, სამართლებრივი სახელმწიფოს მშენებლობაზე გადასვლას. ყოფილი, ე.წ. სოციალისტური ბანაკიდან გამოსული ქვეყნების კონსტიტუციური წყობის ფორმირებაზე გადამწყვეტი როლი მათმა ისტორიულმა წარსულმა ითამაშა. აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში — უნგრეთში, სლოვაკეთში, ჩეხეთში, ბულგარეთში — დემოკრატიული რევოლუციების შედეგად მიღებული კონსტიტუციების სამართლებრივი ბუნება იმ ნორმათა სისტემით არის განმტკიცებული, რომ სახელმწიფომ თავი დააღწიოს თავის წარსულს, როდესაც ხელისუფლების მართვის სადავეები ერთი პირის ხელში იყო კონცენტრირებული. ამისათვის აღნიშნულმა ქვეყნებმა სახელმძღვანელოდ კონსტიტუციონალიზმის მდიდარი გამოცდილება გამოიყენეს, განსხვავებით საბჭოთა კავშირის წიაღიდან გამოსულ, ე.წ. ახალი დემოკრატიის მშენებარე დამოუკიდებელი სახელმწიფოებისგან, რომელთა უმრავლესობაში მოხდა პირიქით: მძლავრი ხელის გარეშე ცხოვრებისადმი უნდობლობის შიშით გამოწვეულმა სინდრომმა, ავტორიტარიზმის სასტარტო პირობების კონსტიტუციური აღიარება განაპირობა და მის განვითარებასაც „ქეთილსასურველი" ნიადაგი შეუქმნა.

იმის გათვალისწინებით, რომ ნებისმიერი სახელმწიფოს სამართლებრივი სისტემა უამრავი დარგებისგან შედგება, ხოლო კონსტიტუციური სამართალი მრავალთა შორის ისეთ მნიშვნელოვან სფეროსაც არეგულირებს, როგორიც საზოგადოებრივი ურთიერთობებია, ცხადია, იგი ყველა სამართლებრივი დარგის ურთიერთქმედების ცენტრში ექცევა.

კონსტიტუციური სამართალი კონკრეტული სახელმწიფოს ეროვნული სამართლებრივი სისტემის უმნიშვნელოვანესი დარგია და, როგორც სამართლის სხვა დარგები, იმ სამართლებრივი ნორმების ერთობლიობას წარმოადგენს, რომელსაც განსაზღვრავს და იცავს თავად სახელმწიფო. მისი განსაკუთრებული მნიშვნელობა იმით არის განპირობებული, რომ ეროვნული სამართლის ყველა დარგი ემყარება კონსტიტუციურ პრინციპებს, კონსტიტუციური კანონმდებლობის ნორმებს და დაუშვებელია მათთან დაპირისპირება. ყოველივე აღნიშნული სახელმწიფოებრიობის მშენებლობის საქმეში კონსტიტუციური სამართლის სისტემაწარმომქმნელ როლს ადასტურებს.

ჩვეულებრივ, კონსტიტუციური სამართალი არეგულირებს სახელმწიფო ადმინისტრაციის სტრუქტურას, კომპეტენციას და, რა თქმა უნდა, ხელისუფლების ორგანოებთან ადამიანისა და მოქალაქის ურთიერთობასაც მოიცავს. სწორედ ამ ჭრილში ჩამოყალიბებული ნორმები განსაზღვრავენ ადმინისტრაციული სამარ-

თლის საბაზო ორიენტირებს. ზუსტად ამგვარად, კონსტიტუციური სამართალი ადგენს სამოქალაქო სამართლის, სისხლის სამართლის, საფინანსო, შრომითი, ეკოლოგიური და სამართლის სხვა დარგების ამოსავალ პრინციპებს.

გასულ საუკუნეში კონსტიტუციური სამართლის განსაკუთრებულმა აქტუალიზაციამ მისი მნიშვნელობა და როლი გაზარდა არა მხოლოდ სამართლებრივი სისტემის, არამედ სამართლის სხვა დარგებთან მიმართებაშიც. დღეს კონსტიტუციური სამართალი, რეგულირების სფეროების მრავალფეროვნებიდან გამომდინარე, მრავალპლანიანი სამართლის დარგია, რომლის ცალკეული ქვედარგები დემოკრატიული სახელმწიფოს მშენებლობის უმნიშვნელოვანეს ინსტიტუტებს აფუძნებენ და მათ საქმიანობასაც არეგულირებენ. კონსტიტუციური სამართალი, როგორც მთლიანი, ცალკეული ქვედარგების სახით გარკვეულ ელემენტებს მოიცავს. ზოგიერთი დღეს პირდაპირ ასე მოიხსენიება: საპარლამენტო სამართალი, საარჩევნო სამართალი. რით არ არის კონსტიტუციური სამართლის ქვედარგი საკონსტიტუციო იუსტიცია, ან თუნდაც ადამიანის უფლება-თავისუფლებები? – კონსტიტუციური გარანტიების არსებული მექანიზმებით. ამათგან, საპარლამენტო სამართალი, საარჩევნო სამართალი და საკონსტიტუციო იუსტიცია კონსტიტუციური სამართლის ინსტიტუტებია, მათი სამართლის უპირველესი წყარო, თავად კონსტიტუციაა, რომელიც აღნიშნული ინსტიტუტების კომპეტენციისა და რეგულაციის ძირითად კონტურებს ადგენს, ხოლო შესაბამისი საკანონმდებლო თუ კანონქვემდებარე აქტები, საკონსტიტუციო დებულებების ფარგლებში ამ ინსტიტუტების ამოქმედების საორგანიზაციო თუ საპროცედურო ხასიათის წესებს არეგულირებენ.

1.2. კონსტიტუციური სამართალი: სამართლის დარგი, მეცნიერება, სასწავლო დისციპლინა

ტერმინი „კონსტიტუციური სამართალი“ სამი მნიშვნელობით გამოიყენება: როგორც სამართლის დარგი, მეცნიერება და სასწავლო დისციპლინა.

კონსტიტუციური სამართალი, როგორც სამართლის დარგი, იმ იურიდიულ ნორმათა და ინსტიტუტების ერთობლიობაა, რომელიც არეგულირებს ქვეყნის საზოგადოებრივ წყობილებას; ადამიანისა და მოქალაქეთა უფლება-მოვალეობებს; ეროვნული სახელმწიფოს წესწყობილებას, სახელმწიფო ორგანოთა სისტემას,

მათ ფუნქციებსა და ურთიერთმიმართებას; განამტკიცებს სახელმწიფოს, ხალხისა და ერების სრულუფლებიანობას, მათ სუვერენიტეტს; ქვეყნის პოლიტიკურ და ეკონომიკურ სისტემებს, სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ცხოვრების სამართლებრივ საფუძვლებს, დემოკრატიზმის პრინციპებს. კონსტიტუციური სამართლის საგანი მჭიდროდაა დაკავშირებული სახელმწიფო-სამართლებრივი ურთიერთობის ისეთ საკითხებთან, რომელნიც წარმოიქმნება, სახეს იცვლის ან წყვეტს არსებობას კონსტიტუციური სამართლის ნორმების მოქმედების შედეგად.

რაც შეეხება საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციურ სამართალს, იგი არ წარმოადგენს ერთიან სამართლებრივ დარგს. ამ დროს, კონსტიტუციონალიზმში სწორედ მსოფლიოს ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალია განზოგადებული. ასეთ პირობებში, კონსტიტუციონალიზმის მნიშვნელობა გაცილებით ფართო შინაარსს იძენს. პირველ რიგში, იგი როგორც კონსტიტუციური წყობის დამფუძნებელი პოლიტიკურ-სამართლებრივი თეორია, სწორედ ამ პრობლემების თეორიული განზოგადებისთვის მდიდარ ფაქტურას მოიპოვებს, ფართო ანალიტიკურ სივრცეს მოიცავს და მისი შეფასებებიც ობიექტურობის გაცილებით მაღალ ხარისხს იძენს; მეორე მხრივ, კონსტიტუციონალიზმი, რომელიც პოლიტიკურ-სამართლებრივ თეორიულ განზოგადებებთან ერთად უზარმაზარ საინფორმაციო ბანკს წარმოადგენს, მასში თავმოყრილი წარმატებული თუ წარუმატებელი პრაქტიკის სახით, კიდევ უფრო ამართლებს ამ სამეცნიერო ტერმინის მეორე მნიშვნელოვან განზომილებას – მართვის კონსტიტუციური მეთოდების სრულყოფის თვალსაზრისით.[1]

საზოგადოების განვითარების თანამედროვე ეტაპზე პოლიტიკურ მეცნიერებაში ფართოდ განიხილება კონსტიტუციური სამართლის კონცეპტუალური იდეები: სახალხო სუვერენიტეტი და ადამიანის უფლება-თავისუფლებები, კონსტიტუციონალიზმი და წარმომადგენლობითი დემოკრატია, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპები და სხვ.

იმის გათვალისწინებით, რომ პოლიტოლოგიამ უარი თქვა თეორიულ კონსტრუქციებზე და პრაგმატული ორიენტაციის გზას დაადგა, მისი თეორიული საფუძვლისგან – კონსტიტუციონალიზმისაგან განსხვავებით ამ მეცნიერებაში განსაკუთრებული მნიშვნელობა გამოყენებით მხარეს ენიჭება. ასეთი მიდგომა კიდევ უფრო ზრდის საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სა-

---

[1] Большой юридический словарь. М., 1997. с. 30.

მართლის საინფორმაციო ბანკის მნიშვნელობას, ვინაიდან ანალიტიკურ მასალაზე დაფუძნებული, პოლიტოლოგიაში განზოგადებული პრაქტიციზმი განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს საზოგადოებრივი ურთიერთობების ახლებური მოწყობის თვალსაზრისით; მით უფრო, რომ საუკუნეების მიჯნაზე, სამართლებრივი სახელმწიფოს შექმნა კონსტიტუციურ-სამართლებრივი მეცნიერების სხვადასხვა სკოლების აქტუალურ იდეად იქცა.

დღეს საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართლის სამ ძირითად – იურიდიულ, პოლიტოლოგიურ და თეოლოგიურ სკოლებს მოიხსენიებენ და იმასაც აღნიშნავენ, რომ პირველ ორს შორის შუალედური ადგილი უკავია ინსტიტუციონალიზმს, რომელიც უფრო პოლიტოლოგიური სკოლისკენ იხრება.[1] ასე რომ, შემთხვევითი არ არის პოლიტოლოგიის ასეთი აქტიური შეჭრა კონსტიტუციურ სამართალში, სადაც მისი ინტერესი არა იმდენად კონსტიტუციური სამართლის ნორმების შესწავლაა, რამდენადაც სახელმწიფოებრიობის პოლიტიკური ინსტიტუტების რეალური როლისა და მნიშვნელობის შესწავლა-განზოგადება.

ის ფაქტი, რომ საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი თავისი არსით სამართლის ერთიან დარგს არ წარმოადგენს, კონსტიტუციურ-სამართლებრივ მეცნიერებაზე გავლენას არ ახდენს. კონსტიტუციური სამართალი ეროვნული სამართლის დარგი და მეცნიერებაა. საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი არ შეიძლება სამართლის ერთიან დარგად გაეამთლიანოთ, თუ არა კონსტიტუციონალიზმის ერთიანი გაგება. კონსტიტუციურმა სამართალმა, როგორც მეცნიერებამ, ასეთი შესაძლებლობა, თავად ეროვნული კონსტიტუციური სამართლის დარგის ინტერესებიდან გამომდინარე, ხელიდან არ უნდა გაუშვას. წინამდებარე სახელმძღვანელოც პირველი ასეთი ცდაა, რათა საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი, თავისი თეორიული განზოგადებებით, ახლებურად, კონსტიტუციონალიზმის საგანში წარმოვადგინოთ.

სხვადასხვა ქვეყნის კონსტიტუციური სამართლის შედარებითი ანალიზი მნიშვნელოვან თავისებურებებსა და განსხვავებებს ავლენს, ვინაიდან, როგორც წესი, არ არსებობენ სახელმწიფოები აბსოლუტურად ერთგვაროვანი კონსტიტუციური სამართლით. თუნდაც ასეთი მინიშნება კონსტიტუციურ-სამართლებრივი მეცნიერების ერთიანობის საკითხს აყენებს. ჯეშმარიტად, ეროვ-

[1] Чиркин В.Е., Конституционное право зарубежных стран, М., 1997, с. 24.

ნული კონსტიტუციური სამართლის სრულყოფის მიზნით, სახელმწიფოებრივი მშენებლობის საქმეში, ახალი ტენდენციებისა და კონსტიტუციური სამართლის განვითარების კანონზომიერების შესწავლის საჭიროებამ, კონსტიტუციური სამართლის მეცნიერების გაერთიანების საკითხი დააყენა და გადაწყვიტა კიდეც. ახლა შეიძლება იმის თქმა, რომ კონსტიტუციონალიზმში გაერთიანებული საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი გახდა ახალი კონსტიტუციების ქვეყნების საერთო კონსტიტუციურ-სამართლებრივი მეცნიერების შემადგენელი ნაწილი. მხედველობაში გვაქვს ქვეყნები, რომლებმაც ახალი კონსტიტუციების შექმნის პროცესში აქტიურად გამოიყენეს კონსტიტუციონალიზმის საინფორმაციო ბანკის შესაძლებლობები.

კონსტიტუციონალიზმი, როგორც ერთიანი კონსტიტუციურ-სამართლებრივი მეცნიერება სწავლობს ეროვნული და საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართლის დარგის განვითარების ისტორიას; ამ დარგის ნორმების, სისტემებისა და მექანიზმების რეალიზაციის კანონზომიერებასა და პრაქტიკას; კონსტიტუციური სამართლის პრინციპებს, სუბიექტებსა და წყაროებს; კონსტიტუციის სახეებსა და ფორმებს, მიღებისა და ცვლილებების წესებს; საკონსტიტუციო-სამართლებრივი ინსტიტუტების ფორმირების, კომპეტენციისა და ფუნქციონირების საკითხებს; საზოგადოებრივი ურთიერთობების სფეროს, ადამიანისა და მოქალაქის ადგილსა და როლს ამ ურთიერთობებში, მათი უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის მექანიზმებსა და გარანტიებს.

ფაქტობრივად, ეს კვლევის უსაზღვრო სივრცეა და ზემოხსენებული პრობლემების სიმრავლე იმ ორი განსაკუთრებული პრიზმის სპექტრში განიხილება, რომელიც კონსტიტუციური სამართლის კვლევის ძირითადი საგანია. ეს არის თავად სახელმწიფო და სახელმწიფო ხელისუფლება. ამგვარი არჩევანი იმით არის გამოწვეული, რომ სახელმწიფო მრავალელემენტიანი სტრუქტურირებული სისტემის კავშირების, ურთიერთობების, პროცესების რთული ქსელია, რომლის ყოველი ელემენტი სპეციფიკურ ამოცანებს ასრულებს.

კონსტიტუციური სამართალი, როგორც მეცნიერება, აქტიურად იყენებს სისტემური ანალიზის მეთოდს, რომელიც ერთდროულად მოიცავს მისი სუბიექტების სტრუქტურულ და ფუნქციონალურ ანალიზს. მთლიანობაში კი სისტემური ანალიზი ხელისუფლების განხორციელების საქმეში, პოლიტიკურ სისტემასთან და მექანიზმებთან მიმართებაში, თითოეული სახელმწიფო-სამართლებ-

რიები ინსტიტუტის ადგილსა და როლს განსაზღვრავს როგორც მოცემული ქვეყნის, ისე ტიპური სისტემის სხვა სახელმწიფოებისათვის. ამასთან, იგი მოიცავს იმ ძირითადი თავისებურებების ანალიზს, რომელიც დამახასიათებელია სრულიად სისტემისთვის. სისტემური ანალიზის მეთოდის გამოყენებით ხდება იმის დადგენა, თუ როგორია განსახილველ სისტემაში პარლამენტისა და მთავრობის ინსტიტუტის ძალთა ფორმალური თუ ფაქტობრივი თანაფარდობა, როგორი ორიენტირებით სრულყოფენ და ავითარებენ მოცემული ინსტიტუტები სამართლის წყაროებს და როგორ თვისებებს ანიჭებენ არსებულ პოლიტიკურ სისტემას.

როგორც აღვნიშნეთ, კონსტიტუციური სამართლის სწავლება თანამედროვეობის ერთი უმნიშვნელოვანესი საკითხთაგანია საერთოდ, ვინაიდან მისი ქმედითობა პირდაპირ კავშირშია ნებისმიერი ქვეყნის სამართლებრივი კულტურის დონესთან. საკუთარი ქვეყნის კონსტიტუციის ცოდნა, ერთი მხრივ, ზრდის მოქალაქის პასუხისმგებლობას კონსტიტუციური ვალდებულებების დაცვის თვალსაზრისით, მეორე მხრივ, რეალურ საფუძველს უქმნის მოქალაქის მიერ საკუთარი უფლებებისა და თავისუფლებების სამართლებრივი დაცვის შესაძლებლობას. ამიტომ, დემოკრატიული წყობით ცნობილ მთელ რიგ ქვეყნებში საშუალო სკოლის უმაღლეს კლასებში, სპეციალური სასწავლო პროგრამის ფარგლებში ისწავლება სახელმწიფოს კონსტიტუცია.

რაც შეეხება უმაღლესი სასწავლებლების იურიდიულ ფაკულტეტებზე კონსტიტუციური სამართლის სწავლებას, იგი სხვადასხვა სქემით ხორციელდება: ერთ შემთხვევაში სასწავლო პროგრამა ითვალისწინებს კონსტიტუციური სამართლის თეორიული საფუძვლების და, შემდეგ, საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართლის შესწავლას, მეორე შემთხვევაში – ჯერ ეროვნული კონსტიტუციური სამართალი ისწავლება და შემდეგ საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი. წინამდებარე სახელმძღვანელო იმის საშუალებას იძლევა, რომ თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტში, საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართლის შედარებითი ანალიზის შედეგად, თეორიული განზოგადებების საფუძველზე ჩამოყალიბებული საგანი – „კონსტიტუციონალიზმი“ 'მევასწავლოთ როგორც იურიდიული ფაკულტეტის სტუდენტებს, ასევე, საერთაშორისო ურთიერთობებისა და პოლიტოლოგიის სპეციალობების მაგისტრანტებს. საგნის სასწავლო კურსი შედგება 'ზოგადი და განსაკუთრებული ნაწილებისგან. ზოგად ნაწილში – „კონსტიტუცი-

ონალიზმი" – ისწავლება კონსტიტუციური სამართლის ძირითადი ინსტიტუტები – განზოგადებული და შედარებითი ანალიზის ფორმით, ისე, რომ კონსტიტუციურ-სამართლებრივი მეცნიერების მიერ დადგენილი ძირითადი ორიენტირებისა და ტენდენციების ბუნება სრული სახით არის წარმოდგენილი. კურსის მეორე ნაწილი ითვალისწინებს ცალკეული სახელმწიფოების კონსტიტუციური სამართლის შესწავლას. ეროვნული კონსტიტუციური სისტემების შერჩევა რამდენიმე კრიტერიუმის გათვალისწინებით ხდება: მოწინაევ განვითარებული სახელმწიფოებიდან ისინი აირჩევიან, რომელთა პრაქტიკაში მკაფიოდ აისახება კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ტრადიციები, აგრეთვე, განვითარების ახალი მოვლენები და ტენდენციები.

1.3. კონსტიტუციური სამართლის პრინციპები და ფუნქციები, სუბიექტები და წყაროები

კონსტიტუციური სამართალი მკაცრ სამეცნიერო სისტემატიზაციას ექვემდებარება, ეს კი საშუალებას იძლევა გარკვეული სიზუსტით წარმოვაჩინოთ სამართლის მოცემული დარგის სისტემაწარმომქმნელი ინსტიტუტების იერარქიულობა და ურთიერთმიმართება, რომელიც განაპირობებს სამართლის ამ წამყვანი დარგის ნორმათა სისტემის ეფექტურ ამოქმედებას. სწორედ კონსტიტუციური სამართლის პრინციპების, სუბიექტებისა და წყაროების ერთობლიობაა მისი შინაგანი მოწყობის უმთავრესი მახასიათებელი, არა მხოლოდ კონსტრუქციული მთლიანობის, არამედ სამართლებრივი ბუნების თვალსაზრისითაც.

კონსტიტუციური სამართლის პრინციპები ქვეყნის კონსტიტუციური მოწყობის თავისებურებებს განსაზღვრავენ და მათი ამოქმედების მარეგულირებელ პირობებსაც ადგენენ. ამ ორი მიზნის რეალიზაციას პრინციპების განსხვავებული ჯგუფები უზრუნველყოფენ. კონსტიტუციური სამართლის საერთო პრინციპები არ ახდენენ კონკრეტული უფლებებისა და მოვალეობების ფორმულირებას. კონსტიტუციები მათ დეკლარირებული ფორმით წარმოადგენენ და ესეც საკმარისია, რომ თავისი ძირითადი დანიშნულება შეასრულონ, ანუ მრავალ კონსტიტუციურ-სამაროლებრივ ნორმაზე განმსაზღვრელი მნიშვნელობა იქონიონ. საერთო პრინციპების კატეგორიას განეკუთვნება: ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი; სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპი; კანონის წინაშე თანასწორობის პრინციპი; სახალხო წარმომადგენ-

ლობის პრინციპი; კონსტიტუციის მიერ დამკვიდრებული ნორმის შეუცვლელობის პრინციპი და სხვ. კონსტიტუციური სამართლის პრინციპების მეორე კატეგორიას მათი ის ნაირსახეობები განეკუთვნება, რომელთაც მკაფიოდ გამოხატული იურიდიული ფორმა აქვთ და პირდაპირი მოქმედების კონსტიტუციურ ნორმებს წარმოადგენენ. მოცემულ კატეგორიას შეადგენს: პარლამენტის წევრთა აურჩევლობისა და შეუთავსებლობის პრინციპი; თავისუფალი მანდატის პრინციპი; კონსტიტუციური უფლებების სასამართლო დაცვა და სხვ.

აღნიშნული პრინციპების რეალიზაციის და, მაშასადამე, კონსტიტუციის რეალური ამოქმედების მიზნით, თავად კონსტიტუციები მთელი რიგი ფუნქციებით არიან აღჭურვილნი. კონსტიტუციის ფუნქციები საზოგადოებრივ ურთიერთობებზე კონსტიტუციური ზემოქმედების ძირითადი მიმართულებების რეალიზაციის მოთავე საშუალებების არსენალს ქმნის. კონსტიტუციის ფუნქციების არსისა და სახეობების თაობაზე მეცნიერ-კონსტიტუციონალისტთა შორის განსხვავებული მოსაზრებები არსებობს.[1] მათი სრული ჩამონათვალი კონსტიტუციის იურიდიულ, პოლიტიკურ, დამფუძნებელ, მმართველობით და იდეოლოგიურ ფუნქციებს მოიცავს.

კონსტიტუციის იურიდიული ფუნქცია ორი მნიშვნელოვანი ფაქტორით არის გამორჩეული. იმის გათვალისწინებით, რომ ძირითადი კანონი ეროვნული სამართლის მთავარი წყაროა, კონსტიტუციური პრინციპებისა და ნორმების პირდაპირი მოქმედების გარდა, მისი უმაღლესი იურიდიული ძალით დამკვიდრებულია საზოგადოებრივი ურთიერთობების განვითარებისთვის აუცილებელი საკანონმდებლო ბაზა.

კონსტიტუციის პოლიტიკური ფუნქცია იმაში გამოიხატება, რომ ქვეყნის ძირითადი კანონი ადგენს საჯარო ხელისუფლების ორგანიზაციის საფუძვლებს, რომლებიც მოიცავენ სახელმწიფოსა და საზოგადოებრივი გაერთიანებების სტატუსსა და როლს, პოლიტიკური ხელისუფლების ფორმირების პრინციპებს და ძირითადი ინსტიტუტების ფორმებს, განსაზღვრავენ საზოგადოების მართვის განხორციელების საქმეში თავად მოსახლეობის მონაწილეობის საფუძვლებს.

---

[1] Алебастрова И.А., Конституционное (государственное) право зарубежных стран, М., „Юриспруденция", 2000, с. 23-24; Конституционное право, отв. ред. А. Козлов, М., „БЕК", 1996, с. 400-401.

კონსტიტუციის დამფუძნებელი ფუნქცია მიმართულია იმ ძირითადი პრინციპების დამკვიდრებაზე, რომელთაც სახელისუფლებო უფლებამოსილებების განხორციელებისას სავალდებულო ხასიათი აქვთ იმ ინსტიტუტების დაფუძნებაზე, რომელთა მეშვეობითაც ხალხი ახორციელებს თავის ხელისუფლებას;

კონსტიტუციის მმართველობითი ფუნქცია იმაში მდგომარეობს, რომ ქვეყნის ძირითადი კანონი ადგენს საზოგადოებრივი ურთიერთობის პროცესების მართვის ორგანოთა სისტემას და მათი ურთიერთქმედების მექანიზმებს, განამტკიცებს მმართველობითი ურთიერთობების ნორმატიულ საფუძვლებს.

კონსტიტუციის 'იდეოლოგიური ფუნქცია მიუთითებს ქვეყნის ძირითადი კანონის ზნეობრივ ორიენტირებაზე. ამ შემთხვევაში, სახელმწიფო არა მხოლოდ აღიარებს სულიერ ფასეულობებს, არამედ განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებს მოსახლეობის ზნეობრივი, პოლიტიკური და სამართლებრივი ცნობიერების დონე'ხე კონსტიტუციის ზემოქმედების შესაძლებლობებს. ამასთან, კონსტიტუციის იდეოლოგიური ფუნქციის სამოქმედო არეალი ისეთ სფეროებზეც ვრცელდება, როგორებიცაა: პიროვნების თავისუფლება, ადამიანის უფლებათა ხელშეუხებლობა, დემოკრატია, საკუთრება და მრავალი სხვა პროგრესული საკაცობრიო პრობლემა.

იმის გათვალისწინებით, რომ კონსტიტუციონალიზმში კონსტიტუციური სამართლის სუბიექტების კლასიფიკაცია ორი დიდი ჯგუფის სახით ხდება, თითოეული მათგანი სუბიექტთა გარკვეულ წრეს აერთიანებს.

პირველი ჯგუფი კონსტიტუციური სამართლის ფიზიკური პირების, ან ადამიანთა ერთობლიობის სახით კონსტიტუციური სამართლის რამდენიმე განზოგადებული სუბიექტისგან შედგება:

— ესენი არიან მოქალაქეები, უცხოელები, მოქალაქეობის არმქონე პირები, რომლებიც მოცემული ქვეყნის ტერიტორიაზე კონსტიტუციური უფლებებითა და თავისუფლებებით სარგებლობენ, რა თქმა უნდა, ამ უკანასკნელთა უფლებები გარკვეულად შეზღუდულია;

— მოცემული ქვეყნის ხალხი, რომელსაც ეკუთვნის მთელი სახელმწიფო ხელისუფლება; ფედერაციის სუბიექტების ხალხები; ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების (პროვინცია, ოლქი, რაიონი, ქალაქი და ა.შ.) მოსახლეობა, რომლებიც, როგორც ამომრჩევლები, ხელისუფლების წარმომადგენლობითი ორგანოებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ფორმირებაში მონაწილეობენ;

— პარლამენტებისა და რეგიონალური საკანონმდებლო კრებების, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების დეპუტატები;

— პოლიტიკური პარტიები, მასიური საზოგადოებრივი ორგანიზაციები, პროფკავშირები, რელიგიური გაერთიანებები.

მეორე ჯგუფი კონსტიტუციური სამართლის საზოგადოებრივი წარმონაქმნების სახით გაერთიანებული კონსტიტუციური სამართლის სუბიექტებისგან შედგება:

— ეს არის სახელმწიფო, რომელიც მთელ თავის ტერიტორიაზე ფლობს სუვერენიტეტს და დამოუკიდებლობას სხვა ქვეყნებთან მიმართებაში;

— სახელმწიფო-ტერიტორიული წარმონაქმნები, რომლებიც ფედერაციის შემადგენელ ნაწილს წარმოადგენენ და საკანონმდებლო-განკარგულებითი უფლებამოსილებებით არიან აღჭურვილნი; ავტონომიური წარმონაქმნები უნიტარულ სახელმწიფოებში, რომელთაც გარკვეული უფლებამოსილებები გააჩნიათ ეროვნულ-კულტურული საკითხების გადაწყვეტისას;

— სახელმწიფო ხელისუფლების ცენტრალური ორგანოები: სახელმწიფოს მეთაური, პარლამენტი, მთავრობა, საკონსტიტუციო ზედამხედველობის თუ კონტროლის ორგანო, უზენაესი სასამართლო; რეგიონული წარმომადგენლობითი ორგანოები, რეგიონული ადმინისტრაცია და სხვ.; ადგილობრივი მმართველობის სახელმწიფო ორგანოები;

— მუნიციპალური წარმონაქმნების მიერ შექმნილი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, რომლებიც აღჭურვილნი არიან ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტის უფლებით.

საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართლის წყაროების პაკეტში გაერთიანებულია: კონსტიტუცია; კონსტიტუციური, რეფერენდული, ორგანული და ჩვეულებრივი კანონები; სახელმწიფოს მეთაურის, მთავრობისა და მთავრობის მეთაურის, სამთავრობო და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოების აქტები; საკონსტიტუციო იუსტიციის ორგანოს აქტები; კონსტიტუციური შეთანხმებები, ადათები და პრეცედენტები; დოქტრინა და დოქტრინალური განმარტებები; შიდასახელმწიფოებრივი და საერთაშორისო ხელშეკრულებები, საერთაშორისო სამართლის აქტები.

მოცემული კლასიფიკატორის ნაირსახეობების ასეთი სიმრავლე კონსტიტუციონალიზმის სივრცეა, თორემ კონკრეტული სახელმწიფოს კონსტიტუციური სამაროლის წყაროების მოქმედი

პაკეტი მის ფარგლებში ინვარიანტული კომპლექტის სახით ფორმირდება. ამ დროს კონსტიტუციური სამართლის წყაროთა ჩამოყალიბებასა და ფუნქციონირებაზე უამრავი ფაქტორი ახდენს გავლენას: ქვეყნის სამართლებრივი სისტემისადმი კუთვნილების, კონსტიტუციის სახეობისა და კანონთა კლასიფიკაციის, სახელმწიფოს მმართველობის მოდელისა და ტერიტორიული მოწყობის, საერთაშორისო ორგანიზაციებთან და რელიგიასთან დამოკიდებულების თუ სხვათა გათვალისწინებით. ყოველი წყაროს მოკლე დახასიათებაც კი პირდაპირ მიანიშნებს თითოეული მათგანის ადგილსა და მნიშვნელობაზე, ზოგადად, კონსტიტუციონალიზმში და, კერძოდ, ნებისმიერი ქვეყნის კონსტიტუციურ სამართალში.

კონსტიტუცია არა მხოლოდ ქვეყნის ძირითადი კანონი, არამედ კონსტიტუციური სამართლის ამოსავალი წყაროა და უმაღლესი იურიდიული ძალა აქვს. იგი ადგენს უმნიშვნელოვანეს პრინციპებსა და ნორმებს, რომელთა საფუძველზე ცალკეულ სფეროებში და სხვადასხვა ფორმით დეტალური რეგულირების საშუალება იქმნება. ამასთან, კონსტიტუციის ნორმებს პირდაპირი მოქმედების ძალა აქვს. ფედერაციულ სახელმწიფოებში ფედერალურ კონსტიტუციასთან ერთად მოქმედებს ფედერაციის სუბიექტების კონსტიტუციები, რომლებიც კონსტიტუციური სამართლის წყაროთა შემადგენელი ნაწილია.

კანონი უმაღლესი იურიდიული ძალის საერთო-სავალდებულო ხასიათის ნორმატიული აქტია, რომელსაც შესაბამისი პროცედურის დაცვით, როგორც წესი, იღებს წარმომადგენლობითი ორგანო და აქვეყნებს სახელმწიფოს მეთაური. კანონებით რეგულირდება მნიშვნელოვანი საზოგადოებრივი ურთიერთობები, სწორედ ისინი უდევს საფუძვლად სამართლის დარგებს. სამართლებრივი აქტების იერარქიაში კანონს კონსტიტუციის შემდეგ უმაღლესი ადგილი უკავია, მაგრამ თავად კანონებს თავისი იერარქია აქვთ. კონსტიტუციის შემდეგ ამ რიგში კონსტიტუციური, რეფერენდალური, ორგანული და ჩვეულებრივი კანონები მოდის.

განსაკუთრებული მრავალფეროვნებით გამოირჩევა კონსტიტუციური კანონის ცნების გაგება: ერთ შემთხვევაში, ე.წ. დაუწერელი კონსტიტუციის ქვეყნისთვის, ეს შეიძლება იყოს „მცირე კონსტიტუციის“ სახელდებით ცნობილი ერთი ან რამდენიმე კონსტიტუციური კანონი, რომლებიც ერთობლიობაში კონსტიტუციის ფუნქციას ასრულებენ. ყველაზე ხშირად კონსტიტუციური კანონის ქვეშ მოიაზრება საკანონმდებლო აქტი, რომელიც მოქმედ კონსტიტუციაში ცვლილებების ან დამატებების მიზნით მიიღება.

ზოგიერთ ქვეყნებში (პოლონეთი, ჩეხეთი) ასე იწოდება ყოველი კანონი, რომლის მიღებაც თავად კონსტიტუციის მიერ არის დადგენილი.

რეფერენდული კანონი კონსტიტუციური სამართლის წყაროთა შორის იშვიათად მოიხსენიება. მაგალითად, საფრანგეთის პრეზიდენტს, კონსტიტუციით დადგენილი წესით, პარლამენტის გვერდის ავლით შეუძლია რეფერენდუმზე გაიტანოს კანონი და ამომრჩეველთა მხარდაჭერის შემთხვევაში აამოქმედოს იგი. ამ დროს, რეფერენდული კანონი შეიძლება კონსტიტუციასაც გულისხმობდეს და კონსტიტუციურ ცვლილება-დამატებასაც, როდესაც კონსტიტუციის მიღება რეფერენდუმის გზით ხდება.

განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ორგანულ კანონებს, რომელთა მიღება ზოგიერთი კონსტიტუციური დანაწესის რეალიზაციას უკავშირდება (საფრანგეთი, ესპანეთი). ზემოთ აღნიშნული ერთეული შემთხვევებისგან განსხვავებით, როდესაც კონსტიტუციაში ჩადებული ბლანკეტური ნორმის საფუძველზე მიღებულ აქტს კონსტიტუციურ კანონს განაკუთვნებენ, ქვეყნების უმრავლესობაში კონსტიტუციური დებულებების განვრცობა და სპეციალური მექანიზმების დადგენა, კონსტიტუციის ორგანულ ნაწილად აღიარებული ორგანული კანონის საგანია.

ყველა ზემოთ აღნიშნულ კანონებს უმაღლესი იურიდიული ძალა აქვთ და, შესაბამისად, მათი მიღება ხმების თანაფარდობის მაღალი ნორმატიული ბაზის პირობებში ხდება. მაგრამ საკანონმდებლო აქტების ძირითადი მასა, ჩვეულებრივი, ანუ ზოგიერთ ქვეყანაში, ე.წ. მიმდინარე კანონებია, რომლებიც კონსტიტუციით დადგენილი ჩვეულებრივი პროცედურით მიიღებიან და საკითხების ფართო წრეს მოიცავენ.

კანონის უზენაესობა დემოკრატიული, სამართლებრივი სახელმწიფოს ერთი უმთავრესი პრინციპთაგანია, რომლის აღსრულება მნიშვნელოვანწილად აღმასრულებელი ხელისუფლების ნორმატიულ-სამართლებრივ აქტებზეა დამოკიდებული. ამ ჯგუფს წარმოადგენს სახელმწიფოს მეთაურის ბრძანებულებები, დეკრეტები, ბრძანებები; მთავრობის და მთავრობის მეთაურის, სამთავრობო და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოების ორდონანსები, დეკრეტები და დადგენილებები. აღნიშნული სუბიექტების აქტების სიმრავლიდან კონსტიტუციური სამართლის წყაროდ მხოლოდ ისინი მიიჩნევა, რომლებიც კონსტიტუციურ-სამართლებრივ ნორმებს შეიცავენ.

სახელმწიფოს სამართლებრივი სისტემისადმი კუთვნილებაზეა დამოკიდებული სამართლის წყაროთა პაკეტში კონსტიტუციური ადათებისა და სასამართლო პრეცედენტების აღიარება. ერთიცა და მეორეც საერთო სამართლის ოჯახის ქვეყნებისთვის არის დამახასიათებელი. საკონსტიტუციო ადათი – ის წესი ან ტრადიციაა, რომელიც წერილობითი ნორმის სახით განმტკიცებული არ არის, მაგრამ სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების საქმიანობაში მათი გათვალისწინება მაინც ხდება. ადათები ფართოდ იკიდებს ფეხს სხვადასხვა ქვეყნის სამართალში. მუსლიმანურ სამყაროში განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ადათისა და შარიათის გავლენა. ტროპიკული აფრიკისა და წყნარი ოკეანის აუზის ქვეყნებში, ე.წ. ტრადიციული სამართალი მოქმედებს, მაგრამ პრაქტიკაში ადათების გამოყენების ყველა შემთხვევა არ შეიძლება კონსტიტუციური სამართლის წყაროდ ჩაითვალოს.

კონსტიტუციურ-სამართლებრივ პროცესში აქტიური პოზიცია დაიმკვიდრეს სასამართლო ორგანოებმა და არა მხოლოდ საკონსტიტუციო იუსტიციის მექანიზმების ამოქმედებით. კონტინენტური სამართლის ქვეყნებში სასამართლო განმარტებების ტრადიცია მოქმედებს, ხოლო საერთო სამართლის ქვეყნებში – სასამართლო პრეცედენტები. ორივე მოქმედება სამართალშემოქმედებით პროცესთან სასამართლო ორგანოების კავშირს აფიქსირებს, მაგრამ მათ შორის არსებითი სხვაობაა. სასამართლო პრეცედენტი კონკრეტულ საქმეზე სასამართლოს ის გადაწყვეტილებაა, რომლის გათვალისწინებაც სავალდებულო ხდება ანალოგიური საქმეების განხილვისას. კონსტიტუციურ სამართალში სასამართლო პრეცედენტის როლი მნიშვნელოვანია სახელმწიფო ორგანოების ურთიერთქმედების, მოქალაქეთა და საზოგადოებრივი გაერთიანებების სტატუსის განსაზღვრისას. აღნიშნულის გათვალისწინებით, რიგი ქვეყნების სასამართლო ორგანოები იურისდიქციულთან ერთად სამართალშემოქმედებით ფუნქციასაც ახორციელებენ.

სასამართლო პრეცედენტების ერთგვარი ნაირსახეობაა: ამპარო-ნორმა, რომელსაც მექსიკის უმაღლესი სასამართლო ქმნის ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებული საქმეების განხილვის პროცესში; დოქტრინა ლეგალი, რომელიც ესპანეთში მოქმედებს და იმ წესს წარმოადგენს, რომელიც უმაღლესი სასამართლოს მიერ შემუშავდება რამდენიმე ერთგვაროვანი გადაწყვეტილების შედეგად. ამას გარდა, სასამართლო პრეცედენტის დატვირთვა ეკისრება ევროპის გაერთიანების სასამართლოს გადაწყვეტილე-

ბებს ევროკავშირში გაერთიანებული ქვეყნებისთვის, რომლებიც თავის შემდგომ გადაწყვეტილებებში ხელმძღვანელობენ და მიანიშნებენ აღნიშნულ პრეცედენტზე.

დოქტრინაც ერთი იმ განსაკუთრებულ თავისებურებათაგანია, რომელიც საერთო სამართლის ოჯახს უკავშირდება და მასში გაერთიანებულ სახელმწიფოებშია მიჩნეული კონსტიტუციური სამართლის წყაროდ. დოქტრინის დატვირთვა აქვს ცნობილი იურისტებისა და პოლიტიკური მოღვაწეების თეორიულ დებულებებს ან მოქმედი ნორმების დოქტრინალურ განმარტებებს, რომლებსაც სახელმწიფო-სამართლებრივი ურთიერთობის მონაწილე მხარეები ნორმის დონეზე იყენებენ. ამიტომ, გასაგები უნდა იყოს, რომ ცალკეულ გამოცემებში დიდი ბრიტანეთის კონსტიტუციის წარმოდგენისას, მისი შემადგენელი კონსტიტუციური კანონების პაკეტის გვერდით ვხვდებით ამონარიდს ცნობილი მეცნიერ-კონსტიტუციონალისტის, ჯ. ბედჯგოტის ნაშრომიდან – „ინგლისური კონსტიტუცია“.[1]

კონსტიტუციური სამართლის წყაროთა შორის, რა თქმა უნდა, არსებითია ხელშეკრულებების როლი და მნიშვნელობა, როდესაც ისინი კონსტიტუციური სამართლის საკითხებს შეეხება. ერთ შემთხვევაში ეს შეიძლება იყოს შიდასახელმწიფოებრივი ხელშეკრულებები, რომლებიც კონსტიტუციურ პრობლემებს არეგულირებენ ხელისუფლების ცენტრალურ და ადგილობრივ ორგანოებს შორის; ასეთია ფედერაციული ხელშეკრულება, რომელმაც ფედერალური კონსტიტუციის ფარგლებში შეიძლება ცენტრისა და ფედერაციის სუბიექტებს შორის გარკვეული პირობები დაარეგულიროს. ამავე დანიშნულებისაა ცენტრსა და რეგიონს, ან რეგიონებს შორის გაფორმებული ხელშეკრულებები.

საერთაშორისო ხელშეკრულებები ქვეყნებს შორის, საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, თუ უკანასკნელთა მიერ მიღებულ საერთაშორისო კონვენციებზე და პაქტებზე მიერთებით აღიარებული სამართლებრივი აქტები, მათი გათვალისწინების ვალდებულების პირობებში, აქტიურად იჭრებიან მსოფლიო ქვეყნების ეროვნული კონსტიტუციური სამართლის წყაროთა სისტემაში. ასე რომ, კონსტიტუციური სამართლის წყაროთა სისტემაში არსებითი საკითხია ურთიერთობა საერთაშორისო და შინაგან კანონმდებლობას შორის.

---

[1] Конституционные акты Великобритании//Конституции зарубежных государств, М., „БЕК“, с. 85-87.

1.4. კონსტიტუციური სამართალი და პოლიტიკური სისტემა

სამართალი და პოლიტიკა, თუ პოლიტიკა და სამართალი, ეს გადაადგილებები უბრალო აქცენტი როდია. ორივე შემთხვევაში სამართლით დარეგულირებული პოლიტიკა იგულისხმება, მაგრამ პირველ შემთხვევაში სამართალქვემდებარე პოლიტიკაზეა საუბარი, ხოლო, მეორე შემთხვევაში – პოლიტიკით დათრგუნულ სამართალზე. ყოველივე ეს კი სამართალსა და პოლიტიკას შორის შესაძლო დაძაბულობის განსხვავებულ ხარისხზე მიგვანიშნებს, ცხადია, თუ ქვეყანაში არ მოქმედებს კონსტიტუციის უზენაესობის გარანტია.

ამიტომ ამბობენ, რომ კონსტიტუცია იმდენად სამართლებრივი აქტია, რამდენადაც პოლიტიკური, ვინაიდან სახელმწიფო და ხელისუფლება ის ძირითადი ელემენტებია, რომლის გარშემოც ერთიანდება პოლიტიკური სისტემის ყველა ატრიბუტი. როგორც ცნობილი გერმანელი კონსტიტუციონალისტი ი. იზენზეე აღნიშნავს, გავრცელებული მტკიცება, თითქოსდა კონსტიტუციური სამართალი თავისი არსით არის პოლიტიკური სამართალი, თითქმის საყოველთაო აზრი გახდა კონსტიტუციური სამართლის ლიტერატურაში. მაგრამ სიტყვა „პოლიტიკის“ მნიშვნელობის მრავალფეროვნების გათვალისწინებით, მოცემული თეზისიც სხვადასხვა აზრს იძენს. და მაინც, პოლიტიკურ სამართალზე საუბრისას, ჩვეულებრივ, ცდილობენ აღნიშნონ კონსტიტუციური სამართლისთვის დამახასიათებელი განსაკუთრებული თავისებურებები, რომელთა გამო იგი არსებითად განსხვავდება სხვა დარგებისაგან.[1]

პოლიტიკაში თამაშის წესების ხშირი ცვლა არ შეიძლება სიკეთის მომტანი იყოს. არადა, პოლიტიკა ხშირად იცვლის ვექტორს, სამართალი კი, როგორც წესი, კონსერვატიული ბუნებისაა. ამიტომ, ისიც გასათვალისწინებელია, რომ „პოლიტიკა და კონსტიტუცია, საჭიროებისას, უპირისპირდებიან როგორც განსხვავებული, მაგრამ ურთიერთმოქმედი მოვლენები. სამართალი და პოლიტიკა არ შეიძლება აბსოლუტურად გაიმიჯნოს ერომანეთისაგან. კონსტიტუციურ სახელმწიფოში არ არის სამართლისაგან თავისუფალი პოლიტიკა“.[2]

---

[1] Изензее Й., Конституционное право как право „политическое“ // Государственное право Германии, т. 1, М., 1994, с. 307.

[2] იქვე.

სამართალსა და პოლიტიკას შორის არსებული ერთგვარი არითმია განსაზღვრავს კონსტიტუციური დინამიკის თავისებურებებს. ცხადია, ასეთ ვითარებაში კონსტიტუციონალიზმი არ შეიძლება რაიმე მკაცრ ჩარჩოში მოქცეული სქემის სახით წარმოვიდგინოთ, ვინაიდან ყველა შემთხვევაში იგი საზოგადოებრივი ურთიერთობების აბსტრაქტული გამოხატულებაა – ეს ზოგადად. მისი დაკონკრეტება და რეგულირების სფეროში მოქცევა, უპირველესად, კონსტიტუციური სამართლისა და შემდეგ სამართლის სხვა დარგების მეშვეობით ხორციელდება.

დავა მმართველობის საპარლამენტო, საპრეზიდენტო თუ შერეული ფორმის უპირატეს მხარეებზე ხშირად საკმაოდ სქოლასტიკურ ხასიათს ატარებს ისე, რომ სხვადასხვა პოლიტიკურ სისტემებში არ ხდება კონსტიტუციონალიზმის ლეგიტიმურობის მახასიათებლით წარმოქმნილი განსხვავებულობის გათვალისწინება. ეს მაშინ, როცა სადავო არ უნდა იყოს, რომ რეალური, სტაბილური და ლეგიტიმური კონსტიტუცია არა მხოლოდ ასახავს, არამედ ინსტიტუციონალურადაც აფორმებს სახელმწიფოს პოლიტიკურ-სამართლებრივი და სოციალურ-ეკონომიკური მოწყობის თაობაზე საზოგადოებაში მიღწეულ კონსენსუსს და, რაც მთავარია, კონსტიტუციური გარანტიების მექანიზმით იცავს მის სტაბილურობას.

სახელმწიფო, როგორც პოლიტიკური ინსტიტუტი, მრავალმხრივი ზოგადი და კონკრეტული თავისებურებებით ხასიათდება. საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციურ-სამართლებრივი მეცნიერების კვლევის ინტერესთა თვალსაწიერი ყოველ ცალკეულ შემთხვევაში, სხვადასხვა სახელმწიფოების, განსხვავებული სახელმწიფო სისტემების, სხვადასხვა სახელისუფლო ორგანოების სტრუქტურისა და საქმიანობის ფორმების სიმრავლეს მოიცავს.

ამიტომ გასაკვირი არ არის ცნობილ მეცნიერთა განსხვავებული ხედვა სახელმწიფოსთან მიმართებაში. ფრანგი პოლიტოლოგის, ფ. არდანის მიხედვით: „სახელმწიფო ერთდროულად – ეს არის იდეა და ფაქტი, აბსტრაქცია და ორგანიზაცია". ფ. არდანის მიერ სახელმწიფოს დაწყვილებული მახასიათებლები, ვფიქრობთ, ერთიანი აზრის გამოსატანად ასეც შეიძლება წავიკითხოთ: სახელმწიფო, როგორც ინსტიტუტი, აბსტრაქტული იდეაა, რომლის ფაქტობრივმა ორგანიზაციამაც რეალობაში მათი მრავალსახეობა და არსებულ სახეებში მრავალფეროვნება განაპირობა, მაგრამ, რომ არა კონსტიტუციური სამართალი, იგი იდეად შეიძლება დარჩენილიყო და არც ფაქტად მოგვევლინებოდა,

აბსტრაქცია კი ნამდვილად იქნებოდა, მხოლოდ მოუწესრიგებელი, არაორგანიზებული აბსტრაქცია.

ვხედებით ასეთ ფორმულასაც – „სახელმწიფო – ეს არის საზოგადოება". მართალია XIX საუკუნის ფილოსოფიურ გამოკვლევებში ასეთი ტოლობა, მათი განსხვავებული არსის გამო, უარყოფილ იქნა, მაგრამ სამოქალაქო საზოგადოების იდეის აქტუალიზაცია კვლავაც იმაში გვარწმუნებს, რომ სახელმწიფო, როგორც პოლიტიკური ინსტიტუტი, არა მარტო პირდაპირ კავშირშია საზოგადოებასთან, არამედ ამ ურთიერთობაში უკუკავშირის მექანიზმი თავად სახელმწიფოს მრავალსახა ბუნებას განაპირობებს. ამ დროს, ცნობილი გერმანელი მკვლევრის, ე. ფორსტხოფის მიერ შემოთავაზებულ ფორმულაში ტოლობის ერთი მხარე სახელმწიფოა, ხოლო, მეორე მხარე – საზოგადოების პოლიტიკური მოწყობა. ჩვენი აზრით, ამ ორი მხარის ურთიერთობასთან გაცილებით უფრო ახლოს არის კავშირისა და უკუკავშირის აღნიშნული იდეა.

სახელმწიფო, წარმოადგენს რა საზოგადოების განუყოფელ ნაწილს, ასრულებს მრავალმხრივ რეგულაციურ, ფართო გაგებით მმართველობით ფუნქციებს, რისთვისაც გააჩნია უნიკალური საჯარო ხელისუფლება და საზოგადოებრივი ურთიერთობების გარკვეული მხარეების რეგულირებისთვის სპეციალიზებული აპარატი.

სახელმწიფო, მთელი თავისი შინაარსითა და გამოხატულების ფორმებით, კონსტიტუციური სამართლის საგანია. სახელმწიფოს ფორმა, მისი ისეთი გარეგნული ნიშნების ერთობლიობით ხასიათდება, როგორიცაა მართვა-გამგეობის ფორმა, ტერიტორიულ-პოლიტიკური მოწყობის ფორმა და პოლიტიკური რეჟიმი, რომელთა ამოქმედება სახელმწიფოს პოლიტიკური ინსტიტუტების საზოგადოებასთან ურთიერთობის მეშვეობით ხორციელდება. სწორედ ეს პოლიტიკური ურთიერთობები ქმნის პოლიტიკურ სისტემას და სახელმწიფო ხელისუფლება საზოგადოებაში პოლიტიკური ხელისუფლების კონცენტრირებულ გამოხატულებას იძენს, მაგრამ დემოკრატიულ საზოგადოებაში პოლიტიკური ხელისუფლება სულაც არ შეიძლება გაიგივებულ იქნეს მხოლოდ სახელმწიფო ხელისუფლებასთან. უდავოდ გასათვალისწინებელია ქვეყანაში სამოქალაქო საზოგადოების, პოლიტიკური პარტიებისა და მოძრაობების განსაკუთრებული როლი, რომლებიც, ფაქტობრივად, საზოგადოების პოლიტიკური სისტემის ნაწილია.

კონსტიტუციური სამართალი, მთლიანობაში, პოლიტიკური სისტემის სუბიექტების საქმიანობას საკანონმდებლო პაკეტით არეგულირებს: კონსტიტუციაში მოცემულია საზოგადოებაში პოლიტი-

კური პროცესის განმსაზღვრელი ნორმა-ჩარჩოების სისტემა, ხოლო მათ საფუძველზე შემუშავებული კანონები პოლიტიკური საქმიანობის ისეთ მნიშვნელოვან სფეროებს არეგულირებენ, როგორებიცაა: საარჩევნო, საკანონმდებლო, საბიუჯეტო პროცესები.

როგორც ცნობილი პოლიტოლოგი კ. გაჯიევი აღნიშნავს, პოლიტიკური სისტემა წარმოადგენს ინსტიტუტებისა და ორგანიზაციების კომპლექსს, რომლებიც ერთობლიობაში საზოგადოების პოლიტიკური თვითორგანიზაციის შემადგენლებია. პირველ რიგში, ეს არის მმართველობის, პოლიტიკური ცხოვრების ხელმძღვანელობისა და კოორდინაციის ინსტიტუტები და ორგანოები. პოლიტიკური სისტემის ცენტრალური, ანუ ღერძულა ინსტიტუტი, რომლის გარშემოც ჯგუფდებიან დანარჩენნი, არის სახელმწიფო.[1]

სახელმწიფო სწორედ ქვეყნის კონსტიტუციის ნორმათა სისტემის მეშვეობით არეგულირებს პოლიტიკურ ურთიერთობას საზოგადოებაში. თავად სახელმწიფო საზოგადოების, უფრო ზუსტად, მისი პოლიტიკური სისტემის ნაწილია და მაინც, პოლიტიკური სისტემის სტრუქტურის თაობაზე განსხვავებული მოსაზრებები არსებობს. ყველა მათგანის გათვალისწინებით, წარმოვადგენთ მისი შემადგენელი კომპონენტების შესაძლო სრულ ჩამონათვალს.

პოლიტიკური სისტემის ე.წ. ინსტიტუციონალურ კომპონენტებს, საჯარო ინსტიტუტებთან ერთად, წარმოადგენენ პოლიტიკური პარტიები, არასამთავრობო საზოგადოებრივი ორგანიზაციები, რომლებიც პოლიტიკური საქმიანობით არიან დაკავებული და სხვადასხვა ფორმით გარკვეულ გავლენას ახდენენ საჯარო ხელისუფლების ინსტიტუტების ფორმირებაზე და ფუნქციონირებაზე. მიუხედავად ამისა, სახელმწიფოს განსაკუთრებული ადგილი უკავია, ვინაიდან ამ წრის მიმართ რეგულაციურ საქმიანობას — სამართლებრივი ნორმების დადგენითა თუ არასამართლებრივი მეთოდებით, თავად ახორციელებს.

პოლიტიკური სისტემის ე.წ. რეგულაციურ კომპონენტს წარმოადგენს, პირველ რიგში, სამართალი — მისი იმ ნაწილით, რომელსაც პოლიტიკური ხასიათი აქვს, ანუ პოლიტიკური ნორმების სისტემა, აგრეთვე პოლიტიკური კომუნიკაციის საშუალებები. როგორც რუსი კონსტიტუციონალისტი ს. კაშკინი აღნიშნავს, რიგი მეცნიერებისა რეგულაციურ კომპონენტთა ჩამონათვალს პოლიტიკურ შეგნებასაც მიაწერენ. ამ მოსაზრების მოწი-

---

[1] კ. გაჯიევი, მითითებული ნაშრომი, გვ. 112.

ნააღმდეგენი კი მიიჩნევენ, რომ პოლიტიკური შეგნება იმ სივრცის ნაწილია, რომელშიც პოლიტიკური სისტემა ფუნქციონირებს. ავტორის აზრით, აღნიშნული საკითხის განსჯა პოლიტოლოგიის საგანია.[1]

ყველა მოცემული შენიშვნის მიუხედავად, ცხადია, რომ პოლიტიკური ცნობიერება და შეგნება სამოქალაქო პასუხისმგებლობის ზრდაზეა მიმართული, რაც აუცილებელია ნებისმიერი სამართლებრივი აქტის შესასრულებლად.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, არც ის არის შემთხვევითი, რომ ს. კაშკინი კონსტიტუციურ სამართალთან მიმართებით განიხილავს პოლიტიკურ და სამართლებრივ კულტურას,[2] ეს კი ხაზს უსვამს პოლიტიკური და სამართლებრივი კულტურის საგანგებო მნიშვნელობას პოლიტიკური სისტემის ფუნქციონალურ მახასიათებელთა შორის. მიუხედავად იმისა, რომ პოლიტიკური კულტურა პოლიტოლოგიის საგანია, ხოლო სამართლებრივი კულტურა — სამართლის საერთო ზოგადი საგანი, საზოგადოებრივი ურთიერთობების კონსტიტუციურ-სამართლებრივ რეგულირებასთან მიმართებით, ეს ორივე მახასიათებელი ერთად პოულობს ასახვას და ახალ მნიშვნელობასაც იძენს. მთავარი კი ის არის, რომ ეს ტანდემი უშუალოდ აისახება საზოგადოებრივი ურთიერთობების კონსტიტუციურ-სამართლებრივი რეგულირების არსზე და განმსაზღვრელ გავლენას ახდენს ამ რეგულირების ეფექტურობაზე. როგორც ს. კაშკინი აღნიშნავს, შესაბამისი საზოგადოების პოლიტიკურ და სამართლებრივ კულტურაზე სრული წარმოდგენის გარეშე ძნელია, თუ არა წარმოუდგენელი, სწორად შეაფასო ქვეყნის კონსტიტუციური სამართლის თავისებურებები.[3] ჩვენი აზრით, აღნიშნული მახასიათებლების გარეშე, კიდევ უფრო ძნელია შედარებითი ანალიზისთვის საკვლევი ობიექტის შერჩევა, თუ გვინდა კონკრეტული ქვეყნის კონსტიტუციური სამართლის სრულყოფის მიზნით ობიექტური ინფორმაცია მოვიძიოთ.

არის კიდევ ორი კომპონენტი, რომლებიც ლიტერატურულ წყაროებში, ფუნქციონალურ მახასიათებელთა შორის, ნაკლებად მოიხსენება, მაგრამ, ჩვენი აზრით, მათ გარეშე შეუძლებელია პოლიტიკური სისტემის თაობაზე სრულფასოვანი წარმოდგენის მიღება. პოლიტიკური სისტემის ერთი ასეთი კომპონენტი პოლი-

---

[1] Кашкин С.Ю., Политические отношения // Конституционное (государственное) право зарубежных стран, рук. авт. колл. проф. Б.А. Стршун, М., „БЕК", 1996, с. 207.

[2] იქვე, გვ. 209.

[3] იქვე.

ტიკური რეჟიმია, როგორც სახელმწიფო პოლიტიკის რეალიზაციის პირდაპირი გამოვლინება, ვინაიდან სახელმწიფო ხელისუფლების არსენალში მოქმედი დემოკრატიული თუ ავტორიტარული მეთოდები ქმნის ამა თუ იმ პოლიტიკურ რეჟიმს ქვეყანაში. ამ შემთხვევაში არსებითია პოლიტიკური ძალების სპექტრის ბალანსი და მმართველი პარტიის თუ ალიანსის საქმიანობის მნიშვნელობა პოლიტიკური რეჟიმის დამკვიდრების თვალსაზრისით. იგივე ითქმის პოლიტიკური სისტემის ე.წ. იდეოლოგიურ კომპონენტზე, ანუ საზოგადოების სულიერი ცხოვრების იმ ნაწილზე, რომელიც პოლიტიკურ იდეოლოგიას გამოხატავს. არსებითად, სწორედ იდეოლოგიური ფაქტორი უნდა ითვალისწინებდეს სახელმწიფოს პირდაპირ და უკუკავშირს საზოგადოების ცხოვრების სულიერ სამყაროსთან.

1.5. ხელისუფლება, როგორც სახელმწიფო-სამართლებრივი ურთიერთობის ობიექტი

„სახელმწიფო ხელისუფლება" – კონსტიტუციებში ასეთი სიტყვათწყობა უფრო იშვიათად მოიხსენიება, ვიდრე ზოგადად „ხელისუფლება" მისი ვარიაციების სიმრავლით – დაწყებული კონცეპტუალური ფორმულებიდან – სხვადასხვა ინსტიტუციონალური გამოვლინებებით დამთავრებული. უდავოდ ეს არის იმის მიზეზი, რომ სახელმწიფო ხელისუფლების ქვეშ, მეტწილად, ე.წ. ცენტრალური, ქვეყნის უმაღლესი ხელისუფლება მოიაზრება. ეს მაშინ, როდესაც სახელმწიფოში დამკვიდრებული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ორგანიზაციის პირობებში, იქნება ეს უნიტარული, ფედერალური თუ რეგიონალური მოწყობის მოდელი, სახელმწიფო ხელისუფლება ერთობ რთული კონსტრუქციის სახით წარმოჩნდება და თავის თავში აერთიანებს ამ მრავალსახა ორგანიზმის ჰორიზონტალური და ვერტიკალური ელემენტების მთელ სისტემებს.

იურიდიულ ლიტერატურაში, კონსტიტუციური სამართლის ინსტიტუტი-ხელისუფლება განიხილება როგორც სახელმწიფო-სამართლებრივი ურთიერთობების ერთი უმნიშვნელოვანესი ობიექტი. როგორც ცნობილი პროფესორი ი. იზენზეე აღნიშნავს, სახელმწიფო – სამართალში პოვებს წესრიგს, ხოლო სამართალი სახელმწიფოში – ხელისუფლებას, რომელსაც თავადვე განამტკიცებს. სახელმწიფო ხელისუფლების კანონის მიერ შებოჭილობა მნიშვნელოვანწილად თვითშეზღუდვას წარმოადგენს, რაც დამახასიათებელია კონსტიტუციური სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის. სწო-

რედ სამართალში პოვებს ეს უკანასკნელი თავისი არსებობის მიზანს.[1] მთავარი კი ის არის, რომ ხელისუფლება, როგორც სახელმწიფო-სამართლებრივი ურთიერთობის ობიექტი, შებოჭილია კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ნორმებით, რომელთა ძირითადი მიზანი ის არის, რათა ხელისუფლება შეიზღუდოს სუფთა პოლიტიკურ სფეროებთან მიმართებით და მისი პოლიტიკური გადაწყვეტილებები გადაყვანილ იქნეს სამართლებრივ სიბრტყეზე.

ნებისმიერი სახელმწიფო-სამართლებრივი ინსტიტუტი გარკვეულ კავშირშია საკითხთან ხელისუფლების შესახებ. პირველ რიგში, ეს არის ინსტიტუტები, რომლებიც უფლებამოსილი სტრუქტურების სახით ჩართულნი არიან სახელისუფლებო სისტემის ფუნქციონალურ იერარქიულ სქემაში: იქნება ეს ხელისუფლების შტოების ორგანოები ცენტრში, ე.წ. ცენტრალური ორგანოები; ფედერაციის სუბიექტები და ავტონომიები, შესაბამისი ტერიტორიული მოწყობის სახელმწიფოებში; თუ ადგილობრივი მმართველობის ერთეულები ქვეყნების ტერიტორიულ ერთეულებში. ასე რომ, ერთი მხრივ, ეს არის სახელმწიფო-სამართლებრივი რეგულირების ცალკეული ობიექტები, რომელთა კოორდინირებულ რეგულაციაზე მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული სახელმწიფო ხელისუფლების ქმედითობის დონე.

მთელ ამ რთულ მექანიზმში, რასაც სახელმწიფო მანქანა ჰქვია, უმთავრესი კონსტიტუციურ-სამართლებრივი მოვალეობები სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოებს ეკისრება. მათი განსაკუთრებულობა რიგი ორგანოებისთვის მოვალეობების ორპლანიანობითაც არის განპირობებული. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ საერთო საქმიანობის სპეციფიკა საკუთარ მოვალეობებში, ძირითად აღსასრულებელ ფუნქციებთან ერთად, იმ ფუნქციასაც აკისრებს, რომ სისტემის ქვემდებარე ელემენტებისა თუ სტრუქტურების მიმართ მმართველობითი და საკონტროლო მოქმედებებით უზრუნველყოს საერთო სისტემური ამოცანების რეალიზაცია. ამ დროს, სახელისუფლებო შტოებს შორის, კონსტიტუციურად გარანტირებული ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი ქმნის შეკავებისა და გაწონასწორების სისტემას და მათ შორის სახელმწიფო-სამართლებრივ ურთიერთობას დაბალანსებულ სახეს ანიჭებს.

სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელების თვალსაზრისით, თავად მის ფარგლებში მოქმედ უფლებააღმასრულებელ ინსტიტუტებზე არანაკლები მნიშვნელობა ენიჭება კონსტიტუციური სამართლის მიერ დამკვიდრებულ უფლებააღმჭურველ ინს-

---

[1] ი. იუსენზეე, მითითებული ნაშრომი, გვ. 308.

ტიტუტებს. ასე რომ, მეორე მხრივ, ეს არის კონსტიტუციური ნორმებითა და სხვა საკანონმდებლო აქტებით, არა მხოლოდ სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებისთვის დადგენილი კომპეტენცია. ხელისუფლების სახელმწიფო-სამართლებრივი რეგულირების თვალთახედვით, მნიშვნელოვანია კონსტიტუციური სამართლის მიერ დამკვიდრებული ისეთი უფლებრივი ინსტიტუტები, როგორებიცაა: უშუალო დემოკრატიის არსენალში მოქმედი საარჩევნო სამართალი, რეფერენდუმი და პეტიციები. აქვე უნდა აღვნიშნოთ რიგი კანონებისა, რომელთაც ხელისუფლების სახელმწიფო-სამართლებრივ რეგულირებაში მათი მონაწილეობის, ე.წ. ირიბი ხასიათის მიუხედავად, საკმაოდ სერიოზული როლი აკისრიათ ხელისუფლების სტაბილურობის თვალსაზრისით. მხედველობაში გვაქვს კანონები პოლიტიკური პარტიებისა და არასამთავრობო ორგანოების შესახებ. სწორედ პოლიტიკაში ჩართულ ამ გაერთიანებებზეა დამოკიდებული ხელისუფლებასთან ალიანსში ან ოპოზიციაში მყოფ პოლიტიკურ ძალთა ბალანსი.

უმრავლესი ქვეყნების კონსტიტუციები ხელისუფლების წყაროდ ხალხს მიიჩნევს, თუმცა, რედაქციულად ეს შეიძლება განსხვავებულად ჟღერდეს: ერთ შემთხვევაში ხელისუფლება მოდის ხალხისგან (ავსტრია, გერმანია, ირლანდია), ან ერისგან (ბელგია, პოლონეთი), მეორე შემთხვევაში ხელისუფლება ეკუთვნის ხალხს (ბრაზილია, ფინეთი), ან ხელისუფლების საფუძველია სახალხო სუვერენიტეტი (ინდოეთი, პორტუგალია, საბერძნეთი). მაგრამ იქ, სადაც ხალხი პოლიტიკური ან სოციალური ნიშნის მიხედვით კლასიფიცირდება, ხელისუფლება ეკუთვნის ხალხის შრომით ძალებს, ე.წ. მშრომელებს, რომელიც ერთ ვარიანტში გლეხებს და ინტელიგენციასაც მოიცავს, სხვა ვარიანტებში ხან ჯარისკაცებსაც, ხან მოხელეებსა და მომთაბარეებსაც (ავღანეთი, ეგვიპტე, ვიეტნამი, კორეის სახალხო-დემოკრატიული რესპუბლიკა).

მონარქიულ სახელმწიფოებში, ერთეული შემთხვევების გარდა, მით უმეტეს, მონარქების მიერ ნაჩუქარი კონსტიტუციების სამართლებრივი ბუნების გათვალისწინებით, როცა სახელმწიფოს მეთაური შეუზღუდავი უფლებებით არის აღჭურვილი, ცხადია, ხელისუფლების წყაროდ მიჩნეულია მონარქი (ბუტანი, საუდის არაბეთი, ნეპალი, ომანი). მაგრამ, იმის გათვალისწინებით, რომ მუსლიმანური სამართლის ოჯახში გაერთიანებულ სახელმწიფოებში ცალსახაა ყურანის უზენაესი მნიშვნელობა თავად კონსტიტუციის მიმართ, არც ის არის გასაკვირი, რომ ზოგიერთ შემთხვევაში სუვერენიტეტის წყაროდ აღიარებულია ალაჰი, ხოლო ხალხი მხოლოდ მისი ნების განმახორციელებელია.

ხელისუფლება საზოგადოებრივი ურთიერთობების იმგვარი გამოხატულებაა, როდესაც ხელისუფლების ორგანოებში დასაქმებული საზოგადოების ერთ ნაწილს შესწევს უნარი და ეძლევა შესაძლებლობა, ხელისუფლებრივად დაქვემდებარებული ადამიანებისა და მათი ჯგუფების მეშვეობით განახორციელოს თავისი ნება. ხელისუფლების განხორციელების მთელ ამ სქემაში მთავარი ის არის, რომ მოქალაქეთა მონაწილეობა სახელმწიფო წყობილების ლეგიტიმურობას ამკვიდრებს.

როგორც ცნობილი ფრანგი სამართალმცოდნე ჟ. ვედელი განსაზღვრავს, ხელისუფლება – ეს არის თავისებური პრეროგატივები, რომლითაც ხალხი სახელმწიფო ორგანოებს აღჭურავს.[1] საერთო-სახელმწიფოებრივი საქმეების მართვის მიზნით, ყველა გადაწყვეტილებებს სახელმწიფო ხელისუფლება ღებულობს, მაგრამ მისი გადაწყვეტილებები ყოველთვის როდი შეესატყვისება მოსახლეობის ნებას. მათ შორის არცთუ იშვიათია სახელისუფლებო ორგანოების კომპეტენციაში იძულებით ზემოქმედებაზე გამიზნული გადაწყვეტილებების მიღება.

ძალიან ეხმიანება მრავალ ქვეყანაში სადღეისოდ შექმნილ მდგომარეობას ა. ტოკვილის გამონათქვამი იმის თაობაზე, რომ ხალხის ნება ერთი იმ ლოზუნგთაგანია, რომელსაც ინტრიგანები და ყველა დროისა და ხალხების დესპოტები ყველაზე დანაშაულებრივად იყენებდნენ.[2]

ხალხის ნება, როგორც მინიმუმ, სახელმწიფოს პოლიტიკურად აქტიური მოსახლეობის უმრავლესობის პოზიციას მაინც უნდა გულისხმობდეს. ამ თვალსაზრისით, პოლიტიკურად არასტაბილურ სახელმწიფოებში ხალხის ნება ერთობ არამდგრადია თუ იგი უმრავლესობის ნიშნულზე დაბლა ეშვება, ან მერყეობს. ამ დროს გამორიცხული არ არის დაუმორჩილებლობის ზრდის ტენდენცია, ამიტომაც ფლობს ხელისუფლება სახელმწიფო იძულებაზე მონოპოლიას. დემოკრატიულობით ცნობილ ამერიკის შეერთებულ შტატებშიც კი „ხელისუფლება შეიძლება განესაზღვროთ როგორც ძალის კანონიერი გამოყენება – თავისუფლების აღკვეთისა და სიკვდილით დასჯის ჩათვლით – განსაზღვრულ ტერიტორიულ საზღვრებში ადამიანთა ქცევის კონტროლის მიზნით... ეს კეთდება იმ სარგებლობის მისაღებად, რომელიც ხელისუფლებას მოაქვს თავისი მიზნების განხორციელებით“.[3]

---

[1] Ведель Ж., Административное право Франции, М., 1973, с. 33.

[2] Токвиль А., Демократия в Америке, М., 1992, с. 62.

[3] ქ. ჯანდა, ჯ.მ. ბერი, ჯ. გოლდმენი, ამერიკული დემოკრატია – აშშ ხელისუფლება და პოლიტიკური პროცესი, თბ., 1995, გვ. 3.

ნებისმიერი თანამედროვე სახელმწიფოს კონსტიტუციურ წყობას, ერთ-ერთი საფუძვლის სახით თან ახლავს იძულების მონოპოლია. თუმცა, ამ შემთხვევაში იძულების მონოპოლია სრული სიმკაცრით არ უნდა იქნეს გაგებული, ვინაიდან იგი სახელმწიფოს, ანუ კანონიერების მონოპოლიად უნდა განვიხილოთ. იქ, სადაც არ არსებობს ხელისუფლების მონოპოლია, ბატონობს ანარქია, მთელი მისი არასამართლებრივი გამოვლინებებით. სახელმწიფოს მიერ იძულების მონოპოლიის დაცვა საზოგადოებისავე ინტერესებიდან უნდა გამომდინარეობდეს და თუ ეს ასეა, სახელმწიფო ასეთ მოვალეობებს მხოლოდ მაშინ ასრულებს, თუ იცავს ქვეყნის შინაგან უსაფრთხოებას, როგორც ყველა მოქალაქის ძირითადი უფლებების წანამძღვარს.

ხელისუფლებისგან, უპირველესად, მოითხოვება კანონიერების მონოპოლიის ფარგლებში მოქმედი ლოიალური დამოკიდებულება ძირითადი უფლებების მიმართ და ნება უფლებებისა და თავისუფლებების განხორციელებისა და დაცვის მიზნით. სწორედ ხელისუფლება, მისი ყველა შტო უნდა განიხილავდეს მათ, როგორც სახელმწიფოებრივი ქმედებების მიზანსა და საშუალებას. ამდენად, უფლება-თავისუფლებების შესახებ კონსტიტუციის დანაწესი აბსოლუტურ შესაბამისობაში უნდა იყოს სახელმწიფოს ორგანიზაციისა და მისი სახელისუფლო შტოების კომპეტენციის დამდგენ და მარეგულირებელ კონსტიტუციურ ნორმათა სისტემასთან. ამ მიზანდასახულების თვალსაზრისით, ერთი ყველაზე სრულყოფილი კონსტიტუცია გერმანიის ძირითადი კანონია, რომელშიც სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მოქალაქის ურთიერთობაში დამკვიდრებული ეს ბალანსი რეალური ხდება სახელმწიფოს ორგანიზაციული სისტემის ფარგლებში.

კანონიერების მონოპოლიის უმთავრესი მიზანი კანონის ბატონობაა, რომელსაც კონსტიტუციურად განსაზღვრული სახელმწიფოებრიობა ემყარება და რომლის ფარგლებშიც ხელისუფლება მოქმედებს. სახელმწიფო ხელისუფლების მაღალი ეფექტურობა მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული ქვეყანაში შექმნილ პოლიტიკურ და ზნეობრივ კლიმატზე, როდესაც საზოგადოების აგრესიული პოტენციალი ჯერ სუსტდება და შემდეგ სულაც ჩაცხრება, ხოლო ხალხი თავის პოლიტიკურ ნებასა და ენერგიას თანამედროვე ცივილიზაციის ამსახველი დინამიური სისტემის დამკვიდრებაზე წარმართავს.

თავი მეორე

კონსტიტუცია – სახელმწიფოს ძირითადი კანონი

2.1. კონსტიტუციის ძირითადი ნიშნები და თავისებურებები

სახელმწიფოს ცნებას კონსტიტუციების ტექსტებში დეფინაციაᲐ არა აქვს. სახელმწიფო, როგორც მრავალსახა საზოგადოებრივი მოვლენა, რეგულირებადი პოლიტიკური ინსტიტუტია და მრავალი დარგისა და სფეროს ინტერესებს მოიცავს. კონსტიტუციური სამართალი და კონსტიტუციები მთლიანობაში განიხილავენ საკითხს არა იმის თაობაზე, თუ რა არის სახელმწიფო, არამედ როგორ არის იგი ორგანიზებული. ამ დროს, ნებისმიერი კონსტიტუციის საფუძველში დევს გარკვეული წარმოდგენა სახელმწიფოს არსის თაობაზე და ეს წარმოდგენა, როგორც კანონმდებლის მიერ წინასწარგააზრებული კონცეფცია, თავის ასახვას პოვებს კონსტიტუციის ნორმათა სისტემაში.

ისტორიული თვალსაზრისით, კონსტიტუცია, როგორც სახელმწიფოს ძირითადი კანონი, რომელიც ქვეყნის საზოგადოებრივ ურთიერთობებს აწესრიგებს, შედარებით ახალი პოლიტიკური და იურიდიული მოვლენაა. თუმცა „კონსტიტუციას", როგორც ტერმინს (ლათინური სიტყვიდან – constitucio – რაც დაწესებას, დადგენას, მოწესრიგებას ნიშნავს) მრავალსაუკუნოვანი ისტორია აქვს.

კონსტიტუცია – ეს, ძირითადად, ერთიანი ნორმატიულ-სამართლებრივი აქტი, ან, უფრო იშვიათად, რამდენიმე ძირითადი ნორმატიულ-სამართლებრივი აქტის ერთობლიობაა, რომელიც ორივე შემთხვევაში სახელმწიფოებრივი ცხოვრების უმთავრეს პრინციპებს ასახავს.

კონსტიტუცია ხშირად ექცევა მთავარი საზოგადოებრივი გარდაქმნების ფოკუსში და ამიტომაც მას მართებულად უწოდებენ სახელმწიფოსა და საზოგადოების სავიზიტო ბარათს. ასეთი კონსტიტუციური სავიზიტო ბარათი ყველა სახელმწიფოს აქვს, ზოგიერთი არაბული ქვეყნის (ომანი) გამოკლებით. კონსტიტუციონალიზმი სწორედ ასეთი სავიზიტო ბარათების მრავალფეროვნებით გამოირჩევა, თუმცა ამ შემთხვევაშიც არის სხვადასხვა სახის, ჯგუფური ერთგვაროვნება, თუნდაც კონსტიტუციების მიღების დროის მიხედვით.

პირველ რიგში ეს კონსტიტუციონალიმზის ტრადიციული ქვეყნებია, რომელთა კონსტიტუციები მრავალ ათწლეულსა და საუ-

კუნეებსაც ითვლიან. მათ ამ ხნის მანძილზე გარკვეული ცვლილებები განიცადეს შესწორება-დამატების სახით და კვლავაც ქვეყნის სამსახურში დგანან. ასეთთა რიცხვს განეკუთვნება, პირველ რიგში, დიდი ბრიტანეთის „დაუწერელი", თუ აშშ-ის „დაწერილი" (1787) კონსტიტუციები, როგორც კონსტიტუციონალიზმის თავსართი ფურცლები, პოლონეთის (1791), ნორვეგიის (1814), ბელგიის (1831), არგენტინის (1853), კანადის (1867), ლუქსემბურგის (1868), შვეიცარიის (1874) და სხვა ქვეყნების ძირითადი კანონები.

მეოცე საუკუნე კონსტიტუციონალიზმის განვითარების რამდენიმე ეტაპს მოიცავს. პირველი ეტაპი პირველი მსოფლიო ომის შემდგომი წლებია, როდესაც ევროპის პოლიტიკურ რუკაზე ახალი დამოუკიდებელი სახელმწიფოები გაჩნდა და ოცზე მეტი ახალი კონსტიტუცია იქნა მიღებული (ავსტრია, ჩეხოსლოვაკია, ფინეთი და სხვ.). კონსტიტუციონალიზმის განვითარების მეორე მნიშვნელოვანი ეტაპი მეორე მსოფლიო ომის შემდგომ პერიოდს მოიცავს. იტალიისა და იაპონიის (1947), გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის (1949), დანიის (1953), საფრანგეთის (1958) კონსტიტუციებმა ამ სახელმწიფოების განვითარების მაგისტრალური გეზი განსაზღვრეს. ომის შემდგომ წლებში იქნა მიღებული, ან მნიშვნელოვანი ცვლილებები განიცადეს კონსტიტუციებმა ამერიკის კონტინენტზე (ბოლივია, დომინიკის რესპუბლიკა, კანადა, სალვადორი, ჰონდურასი), აზიასა და აფრიკაში (სამხრეთ კორეა, სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკა, ფილიპინები). მოგვიანებით, სამოცდაათიან წლებში, შვედეთის (1974), საბერძნეთის (1975), პორტუგალიის (1976) და ესპანეთის (1987), ოთხმოციან წლებში ნიდერლანდებისა და თურქეთის (1983), ბრაზილიის (1988) კონსტიტუციებმა ამ ქვეყნებში დემოკრატიული გარდაქმნების კურსი განამტკიცეს.

კონსტიტუციონალიზმის ბიბლიოგრაფიაში ომის შემდგომმა კონსტიტუციებმა მნიშვნელოვანი სიახლეები მოიტანეს. გაძლიერდა ადამიანისა და მოქალაქის უფლებებისა და თავისუფლებების მშვიდობიანი გარემოცვის გარანტიები, რაც ერთგვარ ფონად დაედო განვითარებად და აღმოსაელეთ ევროპის ქვეყნებში მიმდინარე კონსტიტუციური საფუძვლების შეცვლისა და რეალიზაციის პროცესის მიმდინარეობას. მაგრამ, ასეთ შემთხვევებში, უმთავრესი ყურადღება სწორ ორიენტაციას უნდა მიექცეს, ვინაიდან ერთი სახელმწიფოს მიერ სხვათა კონსტიტუციური საფუძვლების და თუნდაც ცალკეული დებულებების მექანიკური კალკირება, ადგილობრივი პოლიტიკური პირობების და სამართლებ-

რივი ტრადიციების გათვალისწინების გარეშე, შეიძლება მხოლოდ უარყოფითი შედეგების მომტანი გახდეს.

მთავარი ის არის, რომ უკანასკნელი პერიოდის კონსტიტუციები უზრუნველყოფენ პოლიტიკური ცხოვრების პლურალიზმის სამართლებრივ საფუძვლებს. ამ თვალთახედვით მნიშვნელოვანია, ე.წ. მესამე ტალღის კონსტიტუციები, რომლებიც აღმოსავლეთ ევროპის პოსტსოციალისტურ ქვეყნებში და ყოფილი საბჭოთა კავშირის დაშლის შედეგად წარმოქმნილ დამოუკიდებელ სახელმწიფოებში მიმდინარე საკონსტიტუციო რეფორმებს მოჰყვა.

სახელმწიფოს ძირითადი კანონის – კონსტიტუციის თავისებურებები მისივე რამდენიმე უმთავრესი დამახასიათებელი ნიშნიდან გამომდინარეობს. მაგალითად, არსებობს კონსტიტუციის მატერიალური და ფორმალური გაგება. მატერიალური გაგების ქვეშ მოიაზრება დაწერილი აქტი, აქტებისა და ადათების ერთობლიობა, რომლებიც აღიარებენ და იცავენ ადამიანისა და მოქალაქის უფლება-თავისუფლებებს, განსაზღვრავენ საზოგადოებრივი წყობილების საფუძვლებს, მმართველობისა და ტერიტორიული მოწყობის ფორმებს, ხელისუფლების ორგანოების კომპეტენციასა და ორგანიზაციის საფუძვლებს. ფორმალური გაგება აღნიშნავს მის უზენაეს მნიშვნელობას საკანონმდებლო აქტების იერარქიაში. კონსტიტუცია არ შეიძლება შეიცვალოს ჩვეულებრივი კანონის გამოცემის გზით, ხოლო კონსტიტუციურმა ცვლილებებმა შესაბამისი ასახვა უნდა პოვოს მანამდე მიღებულ კანონებსა და კანონქვემდებარე აქტებში.

კონსტიტუციის მატერიალური და ფორმალური გაგება გარკვეულ თანაფარდობაშია, თუმცა მატერიალური თვალთახედვით იგი ნაკლებად განიხილება, ვინაიდან მატერიალური გაგებით ყველა სახელმწიფოს აქვს კონსტიტუცია და ამის საგანგებო ხაზგასმა არ არის საჭირო, რასაც ვერ ვიტყვით კონსტიტუციის ფორმალურ გაგებაზე. დაუწერელი ძირითადი კანონის მქონე ქვეყნების მაგალითზე შეიძლება ითქვას, რომ მათ აქვთ კონსტიტუცია მატერიალური, მაგრამ არა ფორმალური გაგებით, იმ მარტივი მიზეზის გამო, რომ მოქმედი ნორმების შეცვლა შეიძლება იმავე წესითა და იმავე ორგანოების მიერ, რომელთა მიერაც იმთავითვე იყო ისინი მიღებული. ასე რომ, არ ხდება კონსტიტუციური სამართლის წყაროების იერარქიულობის პრინციპის მკაცრი დაცვა. მაგალითად, ბრიტანული კონსტიტუციური სამართლის ერთი განსაკუთრებული თავისებურება ის არის,

რომ პარლამენტის მიერ მიღებულ საკანონმდებლო აქტებს შორის არ არსებობს იერარქია და ყველა კანონი თანაბარი იურიდიული ძალისაა. ამ შემთხვევაში, სწორედ ფორმალური თვალსაზრისით, არ ჩანს კონსტიტუციის უმაღლესი იურიდიული ძალა, რომელიც კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკაში მისი მიღების და მასში ცვლილებებისა თუ დამატებების შეტანის განსაკუთრებული წესებით არის განმტკიცებული. კონსტიტუციები, როგორც წესი, ხაზგასმით აღნიშნავენ, რომ ისინი მიღებულია ხალხის მიერ (აშშ, გერმანია, რუსეთი, საფრანგეთი და სხვ.). უკვე ეს ფაქტი იმის ნიშანია, რომ კონსტიტუცია განამტკიცებს სახალხო სუვერენიტეტს – ხელისუფლებაზე საკუთარ უფლებას და კიდეე ერთხელ ადასტურებს, რომ სახელმწიფო ორგანოების ხელისუფლება ნაწარმოებია სახალხო სუვერენიტეტისგან.

თანამედროვე დემოკრატიულ სახელმწიფოში სუვერენიტეტის მატარებელი და ხელისუფლების ერთადერთი წყარო ხალხია, პირდაპირი თუ ირიბი წესით მხოლოდ მასვე ეკუთვნის დამფუძნებელი ხელისუფლება. როგორც ჟ. ჟაკკე აღნიშნავს, კონსტიტუციის შესაბამისად მიკუთვნებული ნებისმიერი ხელისუფლება ლეგიტიმურია. კონსტიტუციისადმი სახალხო თანხმობა გულისხმობს მოქალაქეთა მიერთებას ხელისუფლებისადმი, რომელიც დაკისრებულ უფლებამოსილებებს კონსტიტუციის საფუძველზე ახორციელებს,[1] მაგრამ ამისთვის თავად კონსტიტუცია უნდა იყოს ლეგიტიმური, ანუ მიღებული კანონმდებლობით დადგენილი წესით. ხუნტისა თუ სხვა დიქტატორული რეჟიმის მიერ თავს მოხვეული კონსტიტუცია არ შეიძლება ლეგიტიმურად ჩაითვალოს.

ამგვარი შესაძლებლობის თავიდან აცილების მიზნით, კონსტიტუციის უმთავრეს ფუნქციას წარმოადგენს სახელმწიფოს განვითარებაში კონტინუიტეტის – მემკვიდრეობითობის განმტკიცება, რომლის თანახმად კონსტიტუცია ადგენს სახელმწიფოებრიობის ხელშეუხებლობას. დემოკრატიული კონსტიტუცია უპირისპირდება საზოგადოების ძალმომრეობის გზით გარდაქმნის მცდელობას და პოლიტიკურ ბრძოლას კანონიერების ფარგლებში აქცევს. მძლავრი სეპარატისტული მოძრაობების პირობებში, სწორედ დემოკრატიულმა კონსტიტუციურმა წყობილებამ შეუწყო ხელი სახელმწიფოს ერთიანობის შენარჩუნებას დიდ ბრიტანეთში, ბელგიაში, ესპანეთში.

---

[1] Жакке Ж., Конституционное право и политические институты, М., „Юристъ", 2002, с. 104.

დემოკრატიულ კონსტიტუციებში სახელმწიფოს საზოგადოებრივი წყობილება, როგორც წესი, ადამიანის უფლება-თავისუფლებებისა და ხალხის შემოქმედებითი ინიციატივის ერთობლიობის ფონზეა წარმოჩენილი და არ ხდება მისი მკაცრი რეგლამენტაცია. ეს კი არა, ახალი თაობის კონსტიტუციებში, სამართლებრივი სახელმწიფოს იდეის ქვეშ, გარკვეული გარანტიების სახით ხდება სამოქალაქო საზოგადოების ერთგვარი სტიმულირება, როდესაც კონსტიტუცია სახელმწიფოს ავალდებულებს, რომ დაიცვას და ხელი შეუწყოს მის დამკვიდრებასა და განვითარებას, ყოველგვარი ზედმეტი რეგლამენტაციის გარეშე.

განსხვავებული მიდგომაა კონსტიტუციებში ხელისუფლების დანაწილების კონცეპტუალური მოწესრიგების თვალსაზრისით. მთელი რიგი ქვეყნების (გერმანია, იტალია, საფრანგეთი და სხვ.) კონსტიტუციებში კონცეფცია მკაფიოდ გამოკვეთილი არ არის, ბევრი რამ პრაქტიკით გამოიცადა და დამკვიდრდა, მაგრამ ამის გამო ჩამოთვლილ ქვეყნებს რაიმე განსაკუთრებული პრობლემა არ შექმნიათ. ამ დროს, აშშ-ს, იაპონიისა და შვედეთის კონსტიტუციებში ხელისუფლების დანაწილების პრინციპები მკაფიოდ არის ჩამოყალიბებული. ამერიკულ კონსტიტუციაში, გარდა იმისა, რომ პირველ სამ თავში გაწერილია საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების ადგილი და მნიშვნელობა, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი განმტკიცებული და დაცულია „შეკავებისა და გაწონასწორების" კონსტიტუციური სისტემის ძალით.

ასე რომ, სახელმწიფოსა და კონსტიტუციის ურთიერთობაში მთავარი ის არის, თუ როგორ სახელმწიფოს ამკვიდრებს კონსტიტუცია და რამდენად შესწევს სახელმწიფოს უნარი, დაიცვას კონსტიტუცია. როგორც ი. იზენზეე აღნიშნავს, ეს ურთიერთობა განმსაზღვრელია, ვინაიდან კონსტიტუციურ სახელმწიფოში სახელმწიფო და კონსტიტუცია ქმნიან სპეციფიკურ ინტეგრირებულ ერთიანობას. სახელმწიფოებრივ-სამართლებრივ ანალიზს არ შეუძლია გაყოს ამ ელემენტების სუბსტანცია ან მოახდინოს ერთის მეორესაგან იზოლირება. ერთადერთი, რაც მას შეუძლია და უნდა გააკეთოს: – განასხვავოს ისინი ცნებების თვალსაზრისით.[1]

---

[1] Изензее Й., Государство и Конституция // Государственное право Германии, т. 1, М., 1994, с. 6.

2.2. კონსტიტუციის სახეები და სტრუქტურა

საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, მრავალი არსებითი საერთო ნიშნის მიუხედავად, შესამჩნევად განსხვავდებიან ერთმანეთისაგან ფორმითა და შინაარსით, მიღებისა და ამოქმედების წესით, მოქმედების ხანგრძლივობითა და მდგრადობით. სწორედ გარკვეულ კრიტერიუმებად ჩამოყალიბებული ეს და ზოგიერთი სხვა ფაქტორი უდევს საფუძვლად კონსტიტუციების შემოთავაზებულ კლასიფიკაციას.

დიდი მნიშვნელობა აქვს კონსტიტუციათა კლასიფიკაციას პოლიტიკური რეჟიმების მიხედვით, რომელთა განმტკიცების გარანტადაც ისინი გამოდიან. ამ ნიშნით გამოირჩევა დემოკრატიული და ავტორიტარული კონსტიტუციები. პირველნი ადგენენ დემოკრატიულ თავისუფლებათა გარკვეულ მინიმუმს, ხელს უწყობენ პლურალისტური აზროვნების განვითარებას, უშვებენ პოლიტიკურ პარტიათა შექმნისა და მოღვაწეობის თავისუფლებას, განამტკიცებენ პარლამენტარიზმის პრინციპებს, ფართოდ ამკვიდრებენ უშუალო დემოკრატიის ფორმებსა და საშუალებებს. ამ ჯგუფში შედიან აშშ-ის, გერმანიის, იაპონიის, ინდოეთის, საფრანგეთის და მთელი რიგი ქვეყნების ძირითადი კანონები. ავტორიტარული კონსტიტუციები ზღუდავენ ან საერთოდ კრძალავენ პოლიტიკური პარტიების საქმიანობას და ამით ავტორიტარიზმის პირობებში გაბატონებულ ერთპარტიულ სისტემას ამკვიდრებენ.

სახელმწიფო სისტემაში კონსტიტუციის რეალური მოქმედების ხასიათი ის კრიტერიუმია, რომელიც ერთმანეთისგან განასხვავებს კანონმდებლობით გაფორმებულ იურიდიულ კონსტიტუციას ფაქტობრივად მოქმედი კონსტიტუციისაგან.

იურიდიული კონსტიტუცია დოკუმენტალურად გაფორმებული ერთი ან რამდენიმე ძირითადი კანონია, უმაღლესი იურიდიული ძალითა და მიღების თუ ცვლილებების შეტანის განსაკუთრებული წესით. მისი ნორმებიდან გადახვევა, სწორედ ამ წესით, კონსტიტუციაში იურიდიულად წინასწარ გაფორმებული ცვლილებების შემდეგ ხდება შესაძლებელი. ფაქტობრივი კონსტიტუცია კი სახელმწიფოში რეალურად მოქმედი საზოგადოებრივ-პოლიტიკური წყობის საფუძველია.

მაგრამ, რამდენადაც სახელმწიფოთა ფუნქციონირების პრაქტიკაში ასეთი შეპირისპირება რეალურია, აქვე უნდა განვმარტოთ, რომ მეორეს არსებობა განაპირობებს პირველის ფიქციურ მდგომარეობას — კონსტიტუციის აუმოქმედებელი ნორმებისა თუ

მექანიზმების დონეზე. იურიდიული კონსტიტუციის ფიქციურობა ჩვეულებრივ დამახასიათებელია ავტორიტარული და, განსაკუთრებით, ტოტალიტარული პოლიტიკური რეჟიმების სახელმწიფოებისთვის. ისე კი, ზემოთ აღწერილი შემთხვევების გარდა, ფიქცია შეიძლება კონსტიტუციაში არსებული, ე.წ. მკვდარი ნორმებითაც იყოს გამოწვეული, რომლების თავისებური „გაცოცხლებაც" პრაქტიკამ აიღო თავის თავზე.

რაც შეეხება კონსტიტუციის სახეებს, კონსტიტუციის მიღების წესის მიხედვით განასხვავებენ „ნაჩუქარ" და „სახალხო" კონსტიტუციებს, ხოლო მათში ცვლილება-დამატებების შეტანის წესის თანახმად – „მოქნილ" და „მყარ" კონსტიტუციებს. აღნიშნული სახეები დეტალურად იქნება განხილული მომდევნო ქვეთავებში.

ფორმის მიხედვით კონსტიტუციების „დაწერილ", „დაუწერელ" და უკანასკნელ ხანებში ე.წ. შერეულ ტიპებს განასხვავებენ, მაგრამ, იმისათვის, რათა გაევრკვეთ მოცემული ტერმინების არსში, უპირველესად, უნდა აღვნიშნოთ, თუ რომელ კონსტიტუციაზე ვსაუბრობთ – ფორმალურზე თუ მატერიალურზე. ტერმინი „დაუწერელი", რა თქმა უნდა, პირობითია, ვინაიდან ფორმალური კონსტიტუცია ყოველთვის დაწერილია, ხოლო მატერიალური, თუ მას კოდიფიკაციის თვალთახედვით გავიაზრებთ, გარკვეულად ავსებს წარმოდგენას მოცემულ კლასიფიკაციაზე. სწორედ კოდიფიცირებულის ქვეშ მოიაზრება ე.წ. დაწერილი კონსტიტუცია, როდესაც, მრავალი ქვეყნის მაგალითზე, ძირითადი კანონი ერთიანი აქტის სახით არის მიღებული. არაკოდიფიცირებული კონსტიტუცია ყოველთვის შერეულია ორი განსხვავებული ვარიანტით: ერთ შემთხვევაში, შეიძლება ასეც ითქვას – ნაწილობრივ დაწერილი – ცალკეული კანონების პაკეტის სახით; მეორე შემთხვევაში – ნაწილობრივ დაუწერელი, როდესაც კონსტიტუციური პაკეტი კონსტიტუციურ ადათებსა და სასამართლო პრეცედენტებსაც მოიცავს.

საერთო სამართლის ოჯახში გაერთიანებული რიგი სახელმწიფოებისთვის (დიდი ბრიტანეთი, ახალი ზელანდია) მნიშვნელოვანია წინასწარ „დაუწერელი" კონსტიტუციური ადათებისა და სასამართლო პრეცედენტების გავლენა კონსტიტუციური რეჟიმის მიმდინარეობაზე. მთელ რიგ ქვეყნებში კონსტიტუცია რამდენიმე დაწერილი ნორმატიული აქტისგან შედგება, რომლებიც თანაბრად ფლობენ უმაღლეს იურიდიულ ძალას. არაკოდიფიცირებული ძირითადი კანონის ქვეყნებია ავსტრია, კანადა, სენეგა-

ლი, შვედეთი. ორივე აღნიშნულ შემთხვევაში, „დაწერილ“ კონსტიტუციურ კანონთა პაკეტს საერთო ისა აქვს, რომ მასში გაერთიანებულ თითოეულ აქტს არა აქვს კონსტიტუციისთვის განსაზღვრული ფორმა და სტრუქტურა, არ მოქმედებს კანონთა იერარქიულობის პრინციპი, რაც ართულებს მათ გამორჩევას. მთავარი განმასხვავებელი კი მათ შორის ის არის, რომ ნაწილობრივ დაუწერელ კომპლექტში არაკოდიფიცირებული, არასისტემატიზებული კანონების ერთობლიობის გარდა, იგი ცალკეული საპარლამენტო სტატუტების, სასამართლო პრეცედენტებისა და ადათების იმ ნაწილს აერთიანებს, რომლებიც არსებით გავლენას ახდენენ მოცემული ქვეყნების ფაქტობრივი კონსტიტუციების ფორმირებაზე.

რაც შეეხება არაკოდიფიცირებული ძირითადი კანონის ქვეყნებს, მდგომარეობა აქ მნიშვნელოვანწილად კონსტიტუციურ კანონთა პაკეტში გაერთიანებულ წყაროთა რაოდენობაზეა დამოკიდებული. მაგალითად, შვედეთის კონსტიტუცია ხუთი, ხოლო ავსტრიის კონსტიტუცია ექვსი კანონისგან შედგება.

ძირითადი კანონის მოქმედების ხანგრძლივობის მიხედვით ერთმანეთისგან განასხვავებენ მუდმივ და დროებით კონსტიტუციებს. მუდმივი კონსტიტუცია წინასწარ არ ითვალისწინებს დროის მიხედვით თავისი მოქმედების საზღვრებს და გათვალისწინებულია განუსაზღვრელი ვადით. ამ კატეგორიას განეკუთვნება თანამედროვე კონსტიტუციების უმრავლესობა; დროებითი კონსტიტუცია თავისი მოქმედების ვადას გარკვეული მოვლენის დადგომით განსაზღვრავს. ამ დროს ერთი თავისებურება კიდევ იმაში მდგომარეობს, რომ კონსტიტუციების მიღება ხდება დამფუძნებელი კრების მოწვევის გარეშე და არც რეფერენდუმის ჩატარებას საჭიროებს.

დროებითი კონსტიტუციის კატეგორიას განეკუთვნება ე.წ. „მცირე კონსტიტუცია“. ასეთი კონსტიტუციის მიღების საჭიროება მაშინ დგება, როდესაც სახელმწიფო, პოლიტიკური წყობილების შეცვლასთან დაკავშირებით, შეაჩერებს ადრინდელი კონსტიტუციის მოქმედებას და გარდამავალ პერიოდში, ახალი კონსტიტუციის მიღებამდე, ერთი ან რამდენიმე მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო აქტის მიღებით ახდენს ძირითადი კონსტიტუციური იდეების აღიარებასა და რეგულირებას. „მცირე კონსტიტუცია“ წლების მანძილზე მოქმედებდა პოლონეთში, პორტუგალიაში და რიგ ყოფილ საბჭოთა რესპუბლიკებში.

სახელმწიფო წყობილების ფორმის მიხედვით ერთმანეთისგან განსხვავდებიან ფედერაციული და უნიტარული სახელმწიფოების კონსტიტუციები. ამ კონსტიტუციათა არსებითი განსხვავება იმაში მდგომარეობს, რომ ფედერაციული კონსტიტუციები შეიცავენ სპეციალურ თავებს ფედერაციისა და მის სუბიექტებს შორის კომპეტენციის გამიჯვნის შესახებ; მეორე განმასხვავებელი თავისებურება კი ის არის, რომ ფედერალურ სახელმწიფოებში კონსტიტუციურ სივრცეს ფედერალურ კონსტიტუციასთან ერთად ფედერაციის სუბიექტების კონსტიტუციები ავსებენ, მაგრამ მათ მიერ კონსტიტუციის მიღება არ ნიშნავს სუვერენიტეტის აღიარებას და არც არის ასეთი დებულება კონსტიტუციაში. თვით ფაქტი ფედერალური კავშირის წევრობისა ნიშნავს სუვერენიტეტისა და სეცესიის უფლებების უარყოფას.

საუბარი კონსტიტუციის სტრუქტურაზე, რა თქმა უნდა, სახელმწიფოს ძირითადი კანონის ერთიან აქტს შეეხება. ისინი მთლიანობაში ერთგვაროვანია და, როგორც წესი, ცალკეული ბლოკების სახით მოიცავს: კონსტიტუციური მოწყობის ძირითად პრინციპებს; ადამიანისა და მოქალაქის ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებს; ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოებს; სახელმწიფოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპებს; კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის წესს; გარდამავალ დებულებებს.

კონსტიტუციის სტრუქტურის მოცემული ზოგადი ჩამონათვალი ცალკეულ სახელმწიფოებში მთელი რიგი თავისებურებებით ხასიათდება. მაგალითად, აშშ-ის, გერმანიის, იაპონიის კონსტიტუციები არ შეიცავენ სპეციალურ თავს კონსტიტუციური მოწყობის საფუძვლების შესახებ. ამ დროს, რიგი ქვეყნების კონსტიტუციებში მცირე თავების სახით არის დადგენილი: „ძირითადი პრინციპები" (იტალია), „საერთო დებულებები" (შვეიცარია), „სუვერენიტეტის შესახებ" (საფრანგეთი); მაგრამ, ყველა ვითარებაში, ძირითადი ნორმა-პრინციპები განაწილებულია კონსტიტუციის შესაბამის თავებში, განერცობილია კანონმდებლობით და გარკვეულწილად სასამართლო პრაქტიკითაც.

ზემოთ მოცემული ზოგადი ჩამონათვალის მიხედვით კონსტიტუცია სტრუქტურირებულია მუხლებად და პარაგრაფებად, თავებად და კარებად, ნაწილებად და განყოფილებებად — გააჩნია სად — როგორ. უმრავლეს შემთხვევაში, კონსტიტუციას წამძღვარებული აქვს მისი დანიშნულების ამსახველი კონცენტრირებული შინაარსი, ე.წ. პრეამბულის სახით, რომელშიც ჩამოყალიბე-

ბულია, დებულებები სახელმწიფოს ძირითად მიზნებსა და ამოცანებზე, ხელისუფლების ხასიათსა და კონსტიტუციის მიღების ფორმაზე.

კონსტიტუციების მუხლთა უმრავლესობა შეიცავს დებულებებს სახელმწიფო ორგანოთა სტრუქტურისა და კომპეტენციის, მოქალაქეთა ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების შესახებ. თავისი სოციალური ბუნებიდან გამომდინარე, ყველაზე დემოკრატიულ კონსტიტუციებსაც კი სახელმწიფო ხელისუფლების პრობლემა, „ხელისუფლების დანაწილების" კონსტიტუციური პრინციპის გათვალისწინებით, დაჰყავთ სახელმწიფოს ცენტრალური სახელისუფლებო ორგანოების იურიდიული გაფორმების პრობლემამდე. ამასთან, მთელი რიგი ქვეყნების კონსტიტუციები (საფრანგეთი, ესპანეთი, საბერძნეთი) ცალკე თავის სახით განიხილავს საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ორგანოების ურთიერთობის საკითხებს.

საგულისხმოა, რომ მეორე მსოფლიო ომის შემდგომ წლებში მიღებული თუ განახლებული კონსტიტუციებისთვის დამახასიათებელია სახელმწიფოთა საგარეო-პოლიტიკური მოღვაწეობის რეგულირების აქტუალიზაცია (ავსტრია, ესპანეთი, ირლანდია, საფრანგეთი, ფინეთი, შვედეთი); ახალი დემოკრატიული სახელმწიფოების მშენებლობის პროცესში კონსტიტუციები ცალკე თავებისა და ნორმების სახით განსაზღვრავენ საერთაშორისო ხელშეკრულებისა და შეთანხმების მნიშვნელობას (ალბანეთი, ესტონეთი, მაკედონია, ხორვატია). ამ დროს უდავოდ თვალშისაცემია საგარეო ურთიერთობათა სფეროში აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლებამოსილების გაფართოების ტენდენციები, პარლამენტებს კი რჩებათ მხოლოდ საერთაშორისო ხელშეკრულებების რატიფიკაციის უფლება და ისიც არა ყველა ქვეყანაში.

კონსტიტუცია, როგორც სახელმწიფოს ძირითადი კანონი, წარმოადგენს მიმდინარე კანონმდებლობის იურიდიულ ბაზას. ახალი კონსტიტუციის მიღება იწვევს მოცემულ ქვეყანაში მოქმედი კანონმდებლობის მნიშვნელოვან ცვლილებებს. ხშირად კონსტიტუცია პირდაპირ მიუთითებს ძველი კანონების გაუქმებაზე და ახლის მიღების აუცილებლობაზე.

თეორიულად, თანამედროვე მსოფლიოში კონსტიტუციონალიზმის განვითარების პროცესში გარკვეული სიახლეებიც შეიძლება აღვნიშნოთ. დაწერილი და დაუწერელი, მყარი და მოქნილი, ნაჩუქარი და სახალხო თუ სხვა განსხვავებული ფორმების კონსტიტუციების ფართო პალიტრის პირობებში კვლავაც რომ დგება საკითხი იურიდიული და ფაქტობრივი კონსტიტუციების

არსებობის თაობაზე, რაც იმაზე მიანიშნებს, რომ კონსტიტუციურ-სამართლებრივ მეცნიერებაში კვლევის ფრონტი კელავაც უცვლელი რჩება. სწორედ აქ არის საჭირო პოზიტიური სიახლეები, მაგრამ, პოსტსოციალისტური სამყაროდან გამოსული ახალი სახელმწიფოების ძველი ტვირთი თავისებურ გავლენას ახდენს მათ კონსტიტუციურ მოწყობაზე და ნეგატიური სიახლეებით ავსებს კონსტიტუციონალიზმს. ასეთი „რესურსი" არსებობს კონსტიტუციის გარეშე „მოქმედ" სახელმწიფოთა ხელისუფლებაში, რომელიც, ფაქტობრივი ხელისუფლების იურიდიული გაფორმების შემთხვევაში, შეიძლება კიდევ უფრო გამდიდრდეს ნეგატივიზმით, როდესაც საამისო საჭიროება დადგება.

2.3. კონსტიტუციის მიღების და შეჩერების წესი

კონსტიტუციის მიღება ახალი სახელმწიფოს შექმნას ან არსებულ სახელმწიფოში პოლიტიკური რეჟიმის და საზოგადოებრივი წყობილების არსებით შეცვლას უკავშირდება. გადაწყვეტილება კონსტიტუციის მიღების თაობაზე დამფუძნებელი ხელისუფლებით აღჭურვილი სუბიექტების პრეროგატივაა, რომელთა წრე ერთობ შეზღუდულია: ერთ შემთხვევაში ეს შეიძლება იყოს მონარქი, ხოლო ქვეყნებში, სადაც ყურანი ძირითადი კანონის სულიერი საფუძვლების განმსაზღვრელია და მასზე მაღლა დგას, ინიციატივა ღმერთსაც კი უკავშირდება; მეორე შემთხვევაში ეს არის ხალხი, შესაბამისი სახელმწიფოს მოქალაქეები, რომლებიც პირდაპირი თუ ირიბი წესით არიან ჩართულნი კონსტიტუციის მიღების პროცესში. აღნიშნულის გათვალისწინებით, მიღების წესის მიხედვით ხდება კონსტიტუციების კლასიფიცირება ნაჩუქარ და სახალხო სახეებად.

ნაჩუქარი კონსტიტუცია მიიღება სახელმწიფოს მეთაურის – მონარქის მიერ, წარმომადგენლობითი ორგანოს მონაწილეობის გარეშე. კონსტიტუციის მიღების ასეთი ფორმა, როგორც წესი, დაკავშირებულია აბსოლუტური მონარქიიდან ე.წ. შეზღუდულ-კონსტიტუციურ მონარქიაზე გადასვლასთან. დღეს მოქმედი კონსტიტუციებიდან ნაჩუქარია კატარის, ქუვეითისა და ნეპალის კონსტიტუციები. უფრო ხშირია ნაჩუქარ კონსტიტუციათა მეორე სახესხვაობა, როცა მეტროპოლია კონსტიტუციას საჩუქრად გადასცემს ყოფილი კოლონიის მოსახლეობას. ეს მეტწილად დიდ ბრიტანეთთან იყო დაკავშირებული, როდესაც მონარქმა, აფრიკული კონტინენტის დეკოლონიზაციასთან დაკავშირებით, მისი კოლონიები კონსტიტუციებით „დაასაჩუქრა".

სახალხო კონსტიტუციებად იწოდება იმ სახელმწიფოთა ძირითადი კანონები, რომელთა მიღებაში, პირდაპირი ან ირიბი წესით, ქვეყნის ამომრჩეველთა კორპუსი ღებულობს მონაწილეობას, უშუალო დემოკრატიის ფორმების ამოქმედების საშუალებით. კონსტიტუციების მიმღები, საყოველთაოდ ცნობილი ლეგიტიმური ინსტიტუტებია ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი, საკანონმდებლო ორგანო – პარლამენტი; დამფუძნებელი ფუნქციით აღჭურვილი, კონსტიტუციის მისაღებად სპეციალურად შექმნილი, სხვადასხვა ფორმის საკონსტიტუციო თავყრილობა; სპეციალურად მოწვეული საქვეყნო რეფერენდუმი.

ყოველივე აღნიშნული კი იმის მაჩვენებელია, რომ მთლიანობაში კონსტიტუციის მიღების ორი განსხვავებული სამართლებრივი ბუნების ოთხი ფორმა არსებობს:

– ერთი – ეს არის ნაჩუქარი, ოქტროირებული კონსტიტუციები, რომელთაც თავისი ბუნებით არაფერი საერთო არა აქვთ დემოკრატიულ საკონსტიტუციო პროცესთან;

– მეორე – ეს არის ხალხის ნების ამსახველი, დემოკრატიულობის სხვადასხვა ხარისხის შემცველი სამი ძირითადი ფორმა. რეალურად კი კონსტიტუციის მიღების ფორმათა რიცხვი კიდევ უფრო იზრდება, საკონსტიტუციო პროცესში მათი კომბინირებული წესით გამოყენების ხარჯზე. აღნიშნული სამი ფორმა კი შემდეგია:

– პირველი – ეს არის კონტიტუანტური – კონსტიტუციის მიღების მიზნით, სპეციალურად მოწვეული, დამფუძნებელი უფლებამოსილებებით აღჭურვილი წარმომადგენლობითი საკონსტიტუციო კრება, რომელიც სხვადასხვა ქვეყანაში ასამბლეად, კონვენტად ან კონგრესად არის სახელდებული;

სპეციალური დამფუძნებელი კრების მოწვევა ყველაზე მიღებული ფორმაა. მისი უპირატესობა იმაში მდგომარეობს, რომ ხდება არა მხოლოდ კონსტიტუციის უზენაესობის ფორმალურ-იურიდიული და სამართლებრივი დადასტურება, არამედ იზრდება ლეგიტიმურობის ხარისხიც. ასეთი კრების ფორმირება ერთ შემთხვევაში საყოველთაო არჩევნების გზით ხდება (ინდოეთი, პაკისტანი), მეორე შემთხვევაში – სახელმწიფო ორგანოებისა და პოლიტიკური პარტიების მიერ წარმომადგენლების დელეგირების პრინციპით.

არის შემთხვევები, როდესაც დამფუძნებელი კრების გადაწყვეტილება კონსტიტუციის მიღების თაობაზე არ არის, ან გარკვეული პირობების გამო არ შეიძლება იყოს საბოლოო. მაგალითად, პორტუგალიის 1976 წლის და რუმინეთის 1991 წლის კონს-

ტიტუციების საბოლოო დამტკიცება მოხდა შესაბამისი ქვეყნების პარლამენტების მიერ. ზოგიერთ ქვეყნებში, პარლამენტის დეპუტატების ან ამომრჩეველთა გარკვეული რაოდენობის მოთხოვნის საფუძველზე, დადგენილი წესით მიღებული კონსტიტუცია შეიძლება გატანილ იქნეს რეფერენდუმზე. სწორედ ასეთი ნორმების ამოქმედების შედეგად იქნა მიღებული იტალიის კონსტიტუცია რეფერენდუმის მიერ. ეს არის ის თავისებურებები, რომლებიც ზრდის სახალხო კონსტიტუციის მიღების ფორმების ნაირსახეობებს, აღნიშნული სამი ძირითადი ფორმის კომბინირებული ამოქმედების გზით.

— მეორე — ეს არის ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი საკანონმდებლო ორგანო, წინა კონსტიტუციით ქვეყნის ძირითადი კანონის დაფუძნების უფლებამოსილებით აღჭურვილი პარლამენტი;

მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ, პარლამენტების მიერ ახალი კონსტიტუციების მიღების კლების შესამჩნევი ტენდენცია ჩამოყალიბდა იმ მიზეზის გამო, რომ დამფუძნებელ კრებებსა და რეფერენდუმების გამოყენებას მიეცა უპირატესობა, თუმცა გასული საუკუნის ბოლო ორ ათწლეულში კელავ გააქტიურდა კონსტიტუციების მიღების საპარლამენტო ფორმა.

— მესამე — ეს არის საქვეყნო რეფერენდუმი, რომელშიც ამომრჩევლები მონაწილეობენ.

საკონსტიტუციო რეფერენდუმი, დამახასიათებელი ზოგიერთი თავისებურების მიუხედავად, ყველაზე დემოკრატიულ ფორმად არის მიჩნეული, ვინაიდან, ლეგიტიმაციის უმაღლესი დონით გამოირჩევა. რეფერენდუმის გადაწყვეტილებით არის მიღებული აზერბაიჯანის, ალჟირის, ეგვიპტის, რუსეთის, საფრანგეთის, ფილიპინების კონსტიტუციები, მაგრამ რეფერენდუმი ყველა შემთხვევაში საბოლოო ინსტანციად არ მოიაზრება. მიანმასა (ყოფილი ბირმა) და ეთიოპიაში, რეფერენდუმის მიერ მიღებული კონსტიტუციის პროექტები, შემდეგ მათ საფუძველზე არჩეულმა პარლამენტებმა დაამტკიცეს საბოლოოდ.

საკონსტიტუციო პროცესის ერთი უმნიშვნელოვანესი ეტაპი თავად კონსტიტუციის პროექტის მომზადებაა, რომელიც, დამფუძნებელი სუბიექტების სხვადასხვაობის პირობებში, ცალკეულ ქვეყნებში, განსხვავებული ფორმით ხორციელდება. მაგრამ, იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც კონსტიტუციის მიღების თაობაზე საბოლოო გადაწყვეტილება რეფერენდუმის ფორმით ხდება, ცალსახად მნიშვნელოვანია დამფუძნებელი კრებისა და მოქმედი პარლამენტის როლი. საქმე ის არის, რომ ამ ორგანოებთან, როგორც

წესი, იქმნება პროექტის კომისიური წესით შემმუშავებელი ჯგუფი, აქვე ხდება მათი განხილვა და კონსტიტუციის პროექტის საბოლოო სახის დადგენა, შესაძლოა – წინასწარი მიღებით.

კონსტიტუციის პროექტის მომზადების მიზნით ასეთი საკონსტიტუციო კომისიების ფორმირება ხდება სხვადასხვა წესითა და შემადგენლობით: საკონსტიტუციო კომისია პარლამენტის წევრთაგან იყო დაკომპლექტებული რუსეთში, ფინეთში, შვედეთში; საკონსტიტუციო სამართლის პროფესურით დაკომპლექტებული საპარლამენტო საბჭო, დიდი ბერლინის დეპუტატების მონაწილეობით, მოქმედებდა გერმანიაში; საკონსტიტუციო კომისიების ფორმირება მოხდა პრეზიდენტის ან მთავრობის მიერ, შესაბამისად, საბერძნეთსა და საფრანგეთში, ხოლო ალჟირში იგი პირდაპირ პრეზიდენტის მრჩეველებისგან შედგებოდა; სამხედრო წარმომადგენლებისაგან შეიკრა ასეთი ჯგუფი თურქეთსა და ნიგერიაში, ხოლო ფიდჯის კონსტიტუცია ტომების ბელადების ჯგუფმა მოამზადა; არის შემთხვევები, როდესაც კონსტიტუციის პროექტს თავად მთავრობა ან, ე.წ., სამთავრობო ჯგუფი ამზადებს, როგორც ამას ადგილი ჰქონდა საფრანგეთსა და ჩილეში.

საკონსტიტუციო პროცესი, ერთი მხრივ, წინა კონსტიტუციის მოქმედების შეჩერებას უკავშირდება, როგორც მისი საწყისი ეტაპი, მეორე მხრივ, ახალი კონსტიტუციის შემუშავებას მოიცავს და მისი ამოქმედებით მთავრდება. აღნიშნულ საკითხებს ქვეყნების კანონმდებლები თავისებურად წყვეტენ. იქ სადაც თავად კონსტიტუციები ადგენენ სახელმწიფოს ძირითადი კანონის შეჩერების შესაძლებლობას, ეს, როგორც წესი, ახალი კონსტიტუციების ამოქმედებას უკავშირდება. ირლანდიის კონსტიტუციის თანახმად, ახალი ძირითადი კანონის ამოქმედება მანამდე მოქმედი კონსტიტუციის შეჩერებას იწვევს. კიდევ უფრო მარტივად რეგულირდება საკითხი დანიასა და ესპანეთში, ვინაიდან კონსტიტუციური ნორმა წყვეტს კონსტიტუციის დაუყოვნებელი ამოქმედების საკითხს, ხოლო პორტუგალიის ძირითადი კანონი თავად ადგენს კონსტიტუციის ძალაში შესვლის კონკრეტულ თარიღს.

გერმანიაში ძირითადი კანონი არეგულირებს კონსტიტუციის ამოქმედებისა და შეჩერების საკითხებს, რომლის თანახმად იგი მისი გამოქვეყნების შემდეგი დღიდან ამოქმედდა. აქვეა დადგენილი, რომ ქვეყნის ძირითადმა კანონმა თავისი მოქმედება შეიძლება შეწყვიტოს, გერმანელი ხალხის თავისუფალი გადაწყვეტილებით მიღებული ახალი კონსტიტუციის ძალაში შესვლისთანავე. თუმცა, გერმანიას, თავისი კონსტიტუციის მოქნილი ხასიათის გამო, ძველი კონსტიტუციის შეჩერება არც დასჭირვებია. ნახევარი

საუკუნის მანძილზე ქვეყანაში მომხდარი სერიოზული ცვლილებები კონსტიტუციური შესწორება-დამატებების სახით აისახა, რომელთა მეშვეობით შეიქმნა ვითარება, როდესაც ვერც იტყვი, რომ ახალი გერმანია ძველი კონსტიტუციით ცხოვრობს.

შვეიცარიაში თავად კონსტიტუცია ადგენს, რომ ქვეყნის ძირითადი კანონის როგორც სრული, ისე ნაწილობრივი შეცვლა შეიძლება ნებისმიერ დროს და შეუსღუდავად, მაგრამ, ამ დეკლარირებული ნორმის რეალურ ამოქმედებას იქვე შემოთავაზებული მექანიზმი ართულებს. საქმე ის არის, რომ ფედერალური კრების წინაშე კონსტიტუციის სრულ შეცვლაზე დასმული საკითხის შემთხვევაში, თუკი მის პალატებსა და კანტონების საბჭოებს შორის შეთანხმება არ შედგება, მაშინ 100 ათასი ამომრჩეველის მოთხოვნით საკითხს წყვეტს რეფერენდუმი, რომლის დადებითი გადაწყვეტილების შემთხვევაში, ორივე პალატის შემადგენლობა გარკვეულწილად უნდა განახლდეს, რათა უზრუნველყოს ცვლილებების განხორციელება.

როგორც ჩანს, საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციურ სამართალში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ხელისუფლების მემკვიდრეობითობის უზრუნველყოფას და ახალი კონსტიტუციური ინსტიტუტების თანადროულ ამოქმედებას. ე.წ. გარდამავალი დებულებების, ანუ დროებითი კონსტიტუციური ნორმების მიერ რეგულირდება ძველი და ახალი კონსტიტუციების ერთგვაროვანი ინსტიტუტების შენაცვლების პროცედურა, ხორციელდება დინამიკური გადასვლა ერთი კონსტიტუციური სისტემიდან მეორეზე.

2.4. კონსტიტუციური ცვლილებების ბუნება და არსი

კონსტიტუციის სრული შეცვლისგან, რომელიც ახალი ძირითადი კანონის მიღებას ითვალისწინებს, უნდა განვასხვაოთ მისი ნაწილობრივი შეცვლის შესაძლებლობა. ეს, ერთ შემთხვევაში, შეიძლება მოქმედ კონსტიტუციაში არსებული ცალკეული ნორმების კორექტირებას ან არსებით შესწორებას ითვალისწინებდეს, ხოლო, მეორე შემთხვევაში – ახალი ნორმის ან ნორმათა სისტემის დამატებასაც.

კონსტიტუციური რეჟიმის გათანამედროვეობის მიზნით, ყოველთვის ახალი კონსტიტუციის მიღება როდია საჭირო. ამ დროს უდავოდ ძალზე მნიშვნელოვანია, თუ როგორია ქვეყნის ძირითადი კანონის მობილურობის ხარისხი, ანუ რამდენად დაშვებულია თავად კონსტიტუციის მიერ, მისივე სრულყოფის მიზნით, დროის

კარნახით განსაზღვრული ცვლილებებისა და დამატებების გათვალისწინების შესაძლებლობა.

ცვლილება-დამატებების შეტანის წესის მიხედვით ერთმანეთისგან განასხვავებენ: „მოქნილი", „მყარი" და „შერეული" ტიპის კონსტიტუციებს. მოქნილ კონსტიტუციაში, როგორც წესი, შესწორებები შეაქვს პარლამენტს, ჩვეულებრივი კანონის მისაღებად დადგენილი პროცედურით. მოქნილობის კლასიკური ნიმუშია დაუწერელი კონსტიტუციის ქვეყნები – დიდი ბრიტანეთი და ახალი ზელანდია.

მყარ კონსტიტუციებში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანა განსაკუთრებული წესით ხდება, რომელიც გაცილებით რთულია, ვიდრე ჩვეულებრივი კანონის მიღების პროცედურა. საერთოდ, მყარ კონსტიტუციებში შესწორებების შეტანის ტექნოლოგიები არა უბრალოდ მრავალი, არამედ განსხვავებული სირთულეებით გამოირჩევა. მყარი კონსტიტუციების სახელმწიფოთა შორის არიან ისეთებიც, რომლებშიც კონსტიტუციური შესწორებები საპარლამენტო პრეროგატივაა, მაგრამ ამისათვის, როგორც წესი, პარლამენტის წევრთა ხმების კვალიფიციური უმრავლესობაა საჭირო.

ამ დროს, რიგ ქვეყნებში საკონსტიტუციო ცვლილებების მიღების პროცესში ჩართულია ორმაგი ვოტუმის, ანუ ორჯერადი დამტკიცების მექანიზმი, როდესაც კონსტიტუციითვე დადგენილი დროის ფარგლებში ხდება შესწორების პროექტის ორჯერადი კენჭისყრა ერთი და იგივე პარლამენტის მიერ (იტალია), ან განმეორებითი მიღება პარლამენტის ახალი შემადგენლობის მიერ (ნიდერლანდები, ნორვეგია, ფინეთი, შვედეთი). ცალკეულ ქვეყნებში კონსტიტუციურ ცვლილებებზე თანხმობა რეფერენდუმის ფორმით მიიღება (ავსტრალია, ისლანდია, შვეიცარია), რიგ ფედერაციულ სახელმწიფოებში კი საჭიროა ფედერაციის სუბიექტების უმრავლესობის დასტური (აშშ, შვეიცარია).

ცვლილებებისა და დამატებების კონსტიტუციურ რეგლამენტაციაში, გასული საუკუნის მეორე ნახევარში, ერთი ტენდენცია გამოიკვეთა, რომელმაც მოქნილი და მყარი კონსტიტუციებიდან, ე.წ. შერეული ჯგუფის გამოყოფას შეუწყო ხელი. ამ ჯგუფში შეიძლება გაერთიანოთ კონსტიტუციები, რომელთა ცალკეული მუხლები არ ექვემდებარება შეცვლას (ალჟირი, ბრაზილია, იტალია, პორტუგალია, საბერძნეთი, საფრანგეთი), შეცვლას ექვემდებარება გამარტივებული წესით (ინდოეთი) ან გართულებული წესით (ესპანეთი).

საკონსტიტუციო ცვლილებების ინიციატორ სუბიექტთა წრე ერთობ შემოსაზღვრულია. როგორც წესი, ეს შეიძლება იყოს სახელ-

მწიფოს მეთაური, მთავრობა, პარლამენტის წევრთა გარკვეული ჯგუფი. მთელ რიგ ქვეყნებში საკონსტიტუციო ცვლილებები შეიძლება სახალხო ინიციატივის ფორმითაც დადგეს დღის წესრიგში.

მოქნილ კონსტიტუციებს, ჩვეულებრივ, დაუწერელი ან დაწერილი, ე.წ. არაკოდიფიცირებული, რამდენიმე კანონისგან შემდგარი კონსტიტუციები განეკუთვნება, იმ მარტივი მიზეზის გამო, რომ თითოეულ კონსტიტუციურ აქტში ცვლილებების შეტანა ჩვეულებრივი კანონის მეშვეობით ხდება, რაც ძალიან აიოლებს მთელ ამ პროცესს. მაგრამ ეს სულაც არ ნიშნავს იმას, რომ ძირითადი კანონის სიმტკიცის ნორმები კონსტიტუციური წყობის საზიანოდ მოქმედებს.

სიმყარის თვალსაზრისით გამორჩეულია აშშ-ის კონსტიტუცია, რომლის მეხუთე მუხლიც მკაცრ ჩარჩოებში აქცევს კონსტიტუციური ცვლილებების პროცედურას: – თუ ორივე პალატის წევრების ორი მესამედი ჩათვლის აუცილებლად, კონგრესს შეუძლია მოქმედი კონსტიტუციის მიმართ შესწორებები თავად მიიღოს, ან შტატების ორი მესამედის საკანონმდებლო კრებების მოთხოვნით შესწორებების შესატანად მოიწვიოს კონვენტი. მოცემული შესწორებები, როგორც კონსტიტუციის ნაწილი, ორივე შემთხვევაში შეიძენს საკალდებულო ძალას, თუ რატიფიცირებული იქნება სამი მეოთხედი შტატების საკანონმდებლო კრებების ან კონვენტების მიერ, იმისდა მიხედვით, რატიფიკაციის ამ ორი ფორმიდან რომელს შესთავაზებს კონგრესი.

აშშ-ს კონსტიტუცია ქვეყნის ძირითადი კანონის დებულებების შეცვლის ორ წესს ადგენს, რომლის განხორციელებაც წარმოუდგენლად რთულია. ამაზე თავად სტატისტიკა მეტყველებს: კონგრესში, კონსტიტუციის მიღების შემდეგ, შესწორებების თაობაზე 10 ათასამდე წინადადება შეეიდა, მათგან 33 გაიტანეს სარატიფიკაციოდ, რომელთაგან მხოლოდ 27 შესწორება იქნა მიღებული. მაგრამ ეს როდი ნიშნავს, რომ ამერიკის კანონმდებლობას დინამიზმი აკლია. მისი კონსტიტუცია, უბრალოდ, ბრიტანული სამართლებრივი ტრადიციების გზით ვითარდება და არა კონსტიტუციის ტექსტის ცვლილებების ფორმით. ამდენად, აშშ-ს ფაქტობრივი კონსტიტუცია უფრო მრავალისმომცველი და მდიდარია, ვიდრე იურიდიული ძირითადი კანონი.

მყარია ესპანეთის კონსტიტუციაც. მისი გადასინჯვის მექანიზმი იმისდა მიხედვით განისაზღვრება, ნაწილობრივია იგი თუ სრული. ნაწილობრივი შესწორებების მიღება ხდება გენერალური კორტესის თითოეული პალატის წევრთა 3/5-ის მხარდაჭერით.

ამ დროს, გამორიცხული არ არის პალატების შერეული კომისიის შექმნა კონსტიტუციური ცვლილებების შეთანხმებული ტექსტის შემუშავების მიზნით. თუ ეს მექანიზმი სასურველ შედეგს არ გამოიღებს, მაშინ შესწორებების შეთანხმებული ტექსტი მიიღება სენატში ხმების აბსოლუტური უმრავლესობით, ხოლო კონგრესის მიერ – ხმების 2/3-ით.

ესპანეთის კონსტიტუციის სრული გადასინჯვა ან მისი ძირითადი დებულებების, ანუ კონსტიტუციური წყობილების საფუძვლების ნაწილობრივ შეცვლა დაიშვება თითოეული პალატის წევრთა 2/3-ის მხარდაჭერით, რასაც მოყვება გენერალური კორტესის დათხოვნა. კონსტიტუციის ახალი ტექსტის მხარდამჭერი უნდა იყოს ახლად არჩეული პარლამენტის ორივე პალატის საერთო რაოდენობის 2/3. ძირითადი კანონის სრული გადასინჯვის, ან მის ძირითად დებულებებში ცვლილებების შესახებ კანონის პარლამენტის მიერ მიღების შემდეგ იგი აუცილებლად გადის რეფერენდუმზე, ხოლო ნაწილობრივი გადასინჯვისას ეს მოთხოვა ფაკულტატურია და შეიძლება კორტესის ერთ-ერთი პალატის წევრთა სულ ცოტა, მეათედის მოთხოვნით ამოქმედდეს. ორივე შემთხვევაში კონსტიტუციის შეცვლის ინიციატორი შეიძლება იყოს მთავრობა და პარლამენტის პალატები, ხოლო ავტონომიური გაერთიანების ასამბლეის 2/3-ს შეუძლია წინადადებებით მიმართოს მთავრობას კანონპროექტის წარდგენის თაობაზე, აგრეთვე წარადგინოს საკანონმდებლო წინადადება კონგრესის პრეზიდიუმში.

მეტად გართულებულია კონსტიტუციური ცვლილებების განხილვის პროცედურა საბერძნეთში, რომელიც სამჯერად კენჭისყრას ითვალისწინებს: პირველი ორი კენჭისყრის შედეგად, რომელიც ერთი თვის ფარგლებში უნდა ჩატარდეს, განისაზღვრება დებულებები, რომელშიც ნავარაუდევია მოსალოდნელი ცვლილებების არსი და თავად ცვლილებების აუცილებლობის დამადასტურებელი არგუმენტები; მესამე კენჭისყრა დაკავშირებულია იმ დებულებასთან, რომელიც ექვემდებარება შეცვლას და უნდა ჩატარდეს ახლად არჩეული პარლამენტის მიერ. ამგვარად, ელექტორატს, ახალი არჩევნების მეშვეობით, ეძლევა საშუალება მნიშვნელოვან საკონსტიტუციო ნორმასთან დაკავშირებით გამოხატოს თავისი პოზიცია. კონსტიტუციური ცვლილებების შესახებ საბოლოო გადაწყვეტილებას პარლამენტი ხმების 3/5-ით ღებულობს. საბერძნეთის შემთხვევაში, ისევე როგორც სხვა ქვეყნების მაგალითზე, მნიშვნელოვანია ნორმა მორიგ საკონსტიტუციო ცვლილებებს შორის 5-წლიანი ინტერვალის დაცვის შესახებ.

სხვათა შორის, კონსტიტუციური ცვლილებების საბოლოო გაფორმებასთან დაკავშირებით, ორმაგი ვოტუმის მექანიზმებში ძველი და ახლად არჩეული პარლამენტების ჩართვა მათ შორის პასუხისმგებლობის გარკვეულ გადანაწილებას ნიშნავს. ასეთი მექანიზმი დანიაშიც მოქმედებს. ფოლკეტინგი, რომელიც კონსტიტუციურ ცვლილებებს მიიღებს, დათხოვნილად ცხადდება და ტარდება ახალი არჩევნები. თუ ახლად არჩეული ფოლკეტინგი მიიღებს აღნიშნულ ცვლილებებს, კანონპროექტი 6 თვეში რეფერენდუმზე დგება, სადაც საჭიროა ამომრჩეველთა უმრავლესობის მხარდაჭერა, მაგრამ არანაკლებ საერთო რაოდენობის 40%-სა. მსგავსი პროცედურა იმართება ლუქსემბურგშიც, მაგრამ ამ შემთხვევაში საბოლოო გადაწყვეტილება რეფერენდუმის გარეშე, პარლამენტის მიერ მიიღება.

როგორც ჩანს, კონსტიტუციური ცვლილებების მექანიზმში აქტიურადაა ჩართული პარლამენტი და რეფერენდუმი. კონსტიტუციების მიღების პროცედურისგან განსხვავებით, ამ ეტაპზე დამფუძნებელი კრებების საჭიროება, როგორც წესი, გამორიცხულია. ამ მხრივ გამონაკლისი ბულგარეთია, სადაც კონსტიტუციის სრული ან მისი მნიშვნელოვანი ნაწილების შეცვლის თაობაზე პარლამენტის – სახალხო კრების გადაწყვეტილების მიღებისთანავე, იგი დათხოვნილად ცხადდება. მას ცვლის ახლად არჩეული ჩვეულებრივი სახალხო კრება – პარლამენტი.

მთელი ამ პროცესის ერთი მნიშვნელოვანი თავისებურება ის არის, რომ, უმეტეს შემთხვევაში, კონსტიტუციური ცვლილების მიმართ სახელმწიფოს მეთაურის ვეტო არ ვრცელდება და პირდაპირ ქვეყნდება. ამ მხრივ, გამონაკლისია ინდოეთი, ნიდერლანდები, პაკისტანი, თუმცა, პრაქტიკულად ვეტო აქაც არ მუშაობს.

2.5. კონსტიტუციის შესრულება და პირდაპირი მოქმედება

კონსტიტუციური ნორმების დამფუძნებელი ხასიათი არა მხოლოდ ხაზს უსვამს ძირითადი კანონის როლსა და მნიშვნელობას სახელმწიფოებრიობის დამკვიდრების საქმეში, არამედ, განაპირობებს ნებისმიერი ქვეყნის სამართლებრივი სისტემის თავისებურებებს, პირველ რიგში, კონსტიტუციური ნორმებისა და მისი ნორმატიული საფუძვლების ფარგლებში მოქმედი კანონმდებლობის ურთიერთმიმართების თვალსაზრისით. საქმე ის არის, რომ კონსტიტუციური იდეების რეალიზაცია, სახელისუფლებლო ინსტიტუტების ქმედითუნარიანობა, ადამიანის უფლებების დაცვა

და ბევრი სხვა საკითხის რეალიზაცია, რომლებიც კონსტიტუციებში ჩარჩო-პრინციპების ან დეკლარაციული ნორმების დონეზეა აღიარებული, პირდაპირ არის დამოკიდებული იმ სამართლებრივ სივრცეზე, იმ მექანიზმებზე და რეგლამენტაციის დონეზე, რომელსაც კონსტიტუციური სამართლის წყაროების სისტემა ქმნის.

სახელმწიფოს კონსტიტუციური რეჟიმის სტაბილურობა თანამედროვეობის ერთი უმნიშვნელოვანესი პრობლემათაგანია. ამ დროს უმთავრესი ფაქტორი ის არის, თუ სახელმწიფოში რამდენად უზრუნველყოფილია კონსტიტუციის, კანონების და საერთაშორისო სამართლის ნორმების დაბალანსებული თანაფარდობა.

კონსტიტუციისა და კანონმდებლობის თანაფარდობის სტაბილურობის საკითხი ორ შემთხვევას ითვალისწინებს: როდესაც კონსტიტუციური ცვლილებები მიმდინარე კანონმდებლობაში შესაბამის ცვლილებეს იწვევს, თუმცა, არც ის არის გამორიცხული, როდესაც კანონმდებლობაში მიმდინარე ცვლილებები პარალელურად საჭიროებს ადეკვატურ კონსტიტუციურ შესწორებებს. ამ შემთხვევაში, როდესაც დგება საკითხი მიმდინარე კანონმდებლობაზე ერთგვარი უკუგავლენის თაობაზე, ღრმად უნდა ჩავწვდეთ კონსტიტუციური ნორმების პირდაპირ მოქმედებასთან დაკავშირებულ თავისებურებებს.

კონსტიტუციური ნორმების პირდაპირი მოქმედების თემა ძალიან სპეციფიკური კონსტიტუციური ნორმების, ძალიან სპეციფიკური მოქმედების საკითხებს მოიცავს. ძირითადად, ეს არის საერთო ნორმები, რომელთა მეშვეობითაც ხდება სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაციის საფუძვლების რეგულირება. შინაარსობრივი თვალსაზრისით, პირდაპირი მოქმედება, შეიძლება ითქვას, მეტწილად შემზღუდავ კოსტიტუციურ ნორმებზე ვრცელდება. ამიტომ, მთავარი ის არის, რომ სწორედ კონსტიტუციასთან შესაბამისობაში მიღებულმა მიმდინარე კანონმდებლობამ უზრუნველყოს როგორც კონსტიტუციური, ისე კონკრეტული სამართლებრივი ნორმების რეალური მოქმედება.

კონსტიტუციის შესრულების საქმეში, მისი ნორმატიულობის უზრუნველყოფის თვალსაზრისით, განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება იერარქიულობის პრინციპს, მისი გამოვლინების ორი ფორმით. კონსტიტუციური სამართლის წყაროთა სისტემაში ძირითადი კანონის მოთავე პოზიცია არსებითია არა მხოლოდ იმით, რომ თავად ადგენს მათი იერარქიულობის სქემას, არამედ იმითაც, რომ კონსტიტუციის შესრულების განხორციელებაზეა მიმართული ამ საქმეში ჩართული კონსტიტუციური, ორგანული

და ჩვეულებრივი კანონების მთელი პაკეტი. მეორე მხრივ, მნიშვნელოვანია ძირითადი კანონით დადგენილი კონსტიტუციური ნორმების იერარქიულობა, რაც მათი ამოქმედების თავისებურებებში ვლინდება, ვინაიდან ძირითადი კანონით დადგენილი კონსტიტუციური ნორმები მოქმედებს: ერთ შემთხვევაში, ამ მიზნით სპეციალურად მიღებული კონკრეტული სამართლებრივი აქტების მეშვეობით, მეორე შემთხვევაში, უშუალოდ, ანუ პირდაპირი მოქმედების ძალით.

კონსტიტუციური ნორმების იერარქიულობის პრინციპისადმი საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართლის დამოკიდებულება სხვადასხვა ფორმით ვლინდება. მთელ რიგ ქვეყნებში კონსტიტუცია უშუალოდ მოქმედ აქტად არის გამოცხადებული (ბულგარეთი, იტალია, რუსეთი, სამხრეთი). რიგ კონსტიტუციებში ზოგიერთი ნორმები პირდაპირი მოქმედების ძალით არიან აღჭურვილი. მაგალითად, გერმანიის ძირითადი კანონის თავში „ძირითადი უფლებების" სახით ჩამოყალიბებულ ნორმებს სამართლის პირდაპირი მოქმედების ძალა აქვს მიკუთვნებული. ამ დროს პორტუგალიის მოქმედი კონსტიტუცია ითვალისწინებს ნორმებით რეგულირებადი უფლებების ორ კატეგორიას, რომელთაგან ერთნი უშუალოდ მოქმედებენ, ხოლო მეორენი, რომელიც შეეხება ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებებს – შესაბამისი კანონმდებლობის მეშვეობით.

ერთი და იგივე კონსტიტუციური ნორმა შეიძლება მოქმედებდეს როგორც უშუალოდ, ისე ამ ნორმიდან გამომდინარე კონკრეტული კანონის მეშვეობით. მაგალითად, ინდოეთის კონსტიტუციაში ზოგიერთი ნორმის მიმართ არის ჩანაწერი, რომ იგი სახელმწიფოს მიერ პირდაპირ აღსრულებას ექვემდებარება, ხოლო მოქალაქეთა მიმართ ამოქმედდება შესაბამისი კანონის გამოცემის ფორმით.

არის ისეთი კონსტიტუციური ნორმებიც, რომლებიც ყოველგვარი დათქმის გარეშე, ცალსახადაა გამიზნული პირდაპირი მოქმედებისთვის. ასეთია, მაგალითად, შვეიცარიის კონსტიტუციაში სამხედრო თემატიკასთან დაკავშირებული ძალზე კატეგორიულ ნორმათა სისტემა: არ დაიშვება სამხედრო ხელშეკრულების დადება (მუხლი 11), კონფედერაციას არა აქვს უფლება ყავდეს რეგულარული არმია (მუხლი 13), ყოველი შვეიცარიელი სამხედრო ვალდებულია (მუხლი 18) და სხვ; საბერძნეთის კონსტიტუციის მე-16 მუხლის ნორმა იმის თაობაზე, რომ სავალდებულო სწავლების ვადა არ შეიძლება 9 წელზე ნაკლები იყოს. იგი-

ვე ითქმის შვედეთის შემთხვევაში, თუნდაც იმ მოტივაციით, რომ ქვეყნის კონსტიტუციური კანონების პაკეტში, თავისთავად, პირდაპირი მოქმედების ჩვეულებრივი სამართლის ნორმებიცაა გაერთიანებული.

არის ისეთი კონსტიტუციური ნორმებიც, რომელთა პირდაპირი ამოქმედება ნორმის დაცვის ქვეშ მყოფ სუბიექტზეა დამოკიდებული. მაგალითად, იაპონიის კონსტიტუციის 36-ე მუხლის თანახმად „კატეგორიულად აკრძალულია საჯარო თანამდებობის პირების მიერ წამებისა და მკაცრი სასჯელების გამოყენება". ცხადია, მოცემული ნორმის ამოქმედება, დაზარალებული პირის სასამართლოსადმი მიმართვის უფლებას უკავშირდება.

ხშირია შემთხვევები, როდესაც იურიდიული კონსტიტუციის მიერ ღიად დატოვებული კონსტიტუციური ნორმების იერარქიულობის საკითხი ფაქტობრივი კონსტიტუციის მეშვეობით რეგულირდება. მეტწილად ეს შესაბამისი ქვეყნის კონსტიტუციური მოწყობის პრინციპებთანაა დაკავშირებული, ვინაიდან, სწორედ ჩარჩო-იდეის ამოქმედება პირდაპირ უკავშირდება შესაბამისი კანონმდებლობის შექმნას.

აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით, ერთი განსაკუთრებული თავისებურებაა ესპანეთის კონსტიტუციური სამართალი. აქ, იურიდიული კონსტიტუციის მიერ კონსტიტუციური ნორმების იერარქიულობის საკითხის დარეგულირების მცდელობა საკონსტიტუციო სასამართლომ ცალსახად გადაწყვიტა. კერძოდ, ესპანეთის კონსტიტუციის 53-ე მუხლის მესამე ნაწილში აღნიშნულია, რომ სოციალური და ეკონომიკური პოლიტიკის ძირითადი პრინციპების აღიარება, პატივისცემა და დაცვა ეკისრება მიმდინარე კანონმდებლობას, სასამართლო პრაქტიკას და სახელმწიფო ხელისუფლების საქმიანობას. უკანასკნელთ შეუძლიათ დაეყრდნონ მხოლოდ სასამართლო ხელისუფლების გადაწყვეტილებებს, რომლებიც კანონების შესაბამისადაა მიღებული და განავრცობენ მათ.[1] ამ დროს საკონსტიტუციო სასამართლომ, კონსტიტუციის განმარტების გზით, რომელშიც დადგენილია, რომ მოქალაქეები და სახელმწიფო ხელისუფლება ექვემდებარება კონსტიტუციის ნორმებს, დაადგინა, რომ „კონსტიტუცია პრინციპების კატალოგი კი არ არის, რომელიც მოკლებულია სავალდებულო ძალას და პირდაპირ ამოქმედებას, არამედ თვითშესრულებადი

[1] Конституции Государств Европейского союза, под общ. ред. Л.А. Окунькова, М., „Инфра. М-Норма", 1997, с. 382.

აქტია".[1] ცხადია, მოცემული განმარტებით, საკონსტიტუციო სასამართლომ კონსტიტუციურ ნორმებს პირდაპირი მოქმედების ფართო ასპარეზი გაუხსნა.

კონსტიტუციის შესრულების საქმეში პრაქტიკული დატვირთვა ენიჭება კონსტიტუციური ნორმების ობიექტური, კვალიფიცირებული განმარტების ინსტიტუტს. სხვაგვარად, განმარტება შეიძლება თავისუფალი ინტერპრეტაციის დონეზე დავიდეს. კონსტიტუციური ნორმა თუ განმარტებას საჭიროებს, ეს მისი სწორი გაგების დაცვის ნიშნით უნდა მოხდეს, თორემ მოქალაქეთა საზოგადოებრივმა მეცადინეობამ, კონსტიტუციის თავისუფალი ინტერპრეტაციის შემთხვევაში, შეიძლება კონსტიტუციური რეჟიმის საზიანო განვითარება მიიღოს.

თუ კონსტიტუციების მოქმედებათა პირველ ეტაპზე განმარტებების საჭიროება, ძირითადად, ტექსტში არსებულ ხარვეზებს უკავშირდებოდა, მოგვიანებით ვითარება შეიცვალა. მოქნილი კონსტიტუციების პირობებში პრობლემა მარტივად შეიძლება გადაწყდეს. განმარტება, რომელიც კონსტიტუციური ნორმის სერიოზულ ხარვეზს დააფიქსირებს, შეიძლება კონსტიტუციური ცვლილების საფუძველი გახდეს. სულ სხვა ვითარებაა მყარ კონსტიტუციებთან დაკავშირებით. განმარტებების წინაშე, ამ შემთხვევაში, კონსტიტუციური ნორმებისა და ახალი საზოგადოებრივი ურთიერთობების კორელაციის ამოცანის მოგვარება დგება, მაგრამ განმარტება არ უნდა იყოს გამოყენებული, როგორც კონსტიტუციის ფარული გადასინჯვის საშუალება.

აშშ-ის კონსტიტუცია, ერთი მხრივ, მისი სიმყარის მაღალი ხარისხით, მეორე მხრივ, დემოკრატიულობის მაღალი დონით იმის ნიმუშია, თუ რა შედეგის მომცემი შეიძლება იყოს კონსტიტუციური ნორმების განმარტება, რომელიც კონსტიტუციისა და მისი ნორმების არსობრივ ჩარჩოებში ხორციელდება. ამ მხრივ მნიშვნელოვანია სასამართლო ხელისუფლების მონაწილეობა კონსტიტუციური რეჟიმის სტაბილურობის დაცვის თვალსაზრისით, ვინაიდან კონსტიტუციური განმარტების ფუნქცია აშშ-ის უზენაეს სასამართლოს ეკისრება.

თუ ადრე კონსტიტუციის ავთენტური განმარტებები ჭარბობდა, ანუ განმარტებას კონსტიტუციის მიმღები ორგანო –პარლამენტი აკეთებდა, ახლა, საერთო სამართლის ქვეყნებში, ეს ფუნქცია საერთო სასამართლო ორგანოებს აკისრიათ. კონტინენტური

---

[1] Сравнительное конституционное право, М., 1996, „Манусткрипт", с. 118.

სამართლის ბევრ ევროპულ სახელმწიფოში კონსტიტუციის განმარტების კომპეტენცია საკონსტიტუციო სასამართლოებს დაეკისრათ. ესპანეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ კანონში პირდაპირაა დადგენილი, რომ ეს არის კონსტიტუციის განმარტების ულებამოსილებით აღჭურვილი უზენაესი ორგანო. იგივე ფუნქცია აკისრია საკონსტიტუციო იუსტიციის ორგანოებს ალბანეთში, ბულგარეთში, გერმანიაში, ეთიოპიაში, მაგადასკარზე, უნგრეთში, ყირგიზეთსა და სხვა ქვეყნებში.

2.6. გარანტიები კონსტიტუციაში და კონსტიტუციური გარანტიები

კონსტიტუციის შესრულების გარანტია, კონსტიტუციური სამართლის წყაროთა სისტემაში, ქვეყნის ძირითადი კანონის სტატუსით არის განპირობებული, ხოლო განსაკუთრებული მნიშვნელობა მის მრავალფეროვნებაშია ხაზგასმული, ვინაიდან კონსტიტუცია არა მხოლოდ იურიდიული, არამედ პოლიტიკური და იდეოლოგიური დატვირთვის აქტია და სხვა სამართლებრივი აქტების მიმართ, განზოგადების მაღალი დონით გამოირჩევა. უდავოდ ამითაც არის კონსტიტუციონალიზმში აქცენტირებული კონსტიტუციური გარანტიების თემისადმი ყურადღების აქტუალიზაცია.

კონსტიტუციის, როგორც ქვეყნის ძირითადი კანონის იურიდიული ძალის მახასიათებელი ნორმათა სისტემის შინაგანი სტაბილურობაა, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს მთელი სამართლებრივი სისტემის, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაციის, საზოგადოებრივი ურთიერთობების მდგრადობა და კანონიერების უზენაესობის დაცვა. კონსტიტუციის სტაბილურობა კი მრავალ ობიექტურ ფაქტორზეა დამოკიდებული, რომელიც განზოგადებული სახით შეიძლება ასე წარმოვიდგინოთ: ეს არის გარანტიები კონსტიტუციაში, რაც ძირითადი კანონის სხვადასხვა სარეგულაციო სფეროებში მოქმედ დამცავ პრინციპებს და მექანიზმებს აერთიანებს; ეს არის კონსტიტუციური გარანტიები, ანუ ის საშუალებები, რომლებიც იცავენ თავად კონსტიტუციას და უზრუნველყოფენ კონსტიტუციური რეჟიმის სტაბილურობას.

ცალკეული ქვეყნების კონსტიტუციები გარკვეული თავისებურებებით უდგებიან კონსტიტუციური ნორმებისა და ინსტიტუტების დაცვის საკითხს. გარანტიები კონსტიტუციაში, ერთ შემთხვევაში, დეკლარაციული ნორმების სახითაა დაფიქსირებული და

მათი დაცვის განმტკიცება ბლანკეტური ნორმით შესაბამის კანონმდებლობას ეკისრება. მეტწილად ასე ხდება ადამიანთა უფლება-თავისუფლებების დაცვის ნაწილში, სადაც პირდაპირი მოქმედების ზოგიერთი კონსტიტუციური ნორმების გვერდით კანონთა პაკეტის სახით მთელი დამცავი სამართლებრივი სისტემაა შეკრული. მაგალითად, პორტუგალიის კონსტიტუციაში ამგვარადაა დაცული დემოკრატიული ოპოზიციის უფლებები, საბერძნეთში – სინდისის თავისუფლება, მავრიტანიაში – მრავალპარტიული სისტემა, ალჟირში – სახელმწიფო რელიგია.

მეორე შემთხვევაში, ეს არის შემზღუდავი ნორმები და მექანიზმები, რომლებიც კონსტიტუციით დამკვიდრებული ინსტიტუტების ფუნქციონირების სტაბილურობას იცავენ. აქ, პირველ რიგში, კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის გართულებული ნორმები და მექანიზმები გვაქვს მხედველობაში, რაზეც ზემოთ გვქონდა საუბარი.

მესამე შემთხვევაში, ეს არის, ე.წ. შეუცვლელი ნორმები, რომელთა ხელშეუხებლობის გარანტიებს თავად ამა თუ იმ ქვეყნის კონსტიტუცია განამტკიცებს. რიგი ქვეყნების კონსტიტუციები ისეთ ნორმებს ადგენენ, რომელთა შეცვლაც საერთოდ არ შეიძლება. მაგალითად, საფრანგეთის, იტალიის და პორტუგალიის კონსტიტუციების მიხედვით არ შეიძლება გადაისინჯოს მმართველობის რესპუბლიკური ფორმა, ტერიტორიის მთლიანობას იცავენ ალჟირის, საფრანგეთის, გერმანიის კონსტიტუციები. საბერძნეთში აკრძალულია კონსტიტუციის იმ დებულებების შეცვლა, რომლებიც განსაზღვრავენ მმართველობის საპარლამენტო რესპუბლიკის ფორმას, ამტკიცებენ ხელისუფლების დანაწილების პრინციპებს, ადგენენ მოქალაქეთა თანაბარუფლებიანობას და ადამიანის ზოგიერთ უფლებებსა და თავისუფლებებს.

საგანგებოდ უნდა ითქვას გარანტიებზე ფედერაციული სახელმწიფოების კონსტიტუციებში, რომელთა მრავალსახა სპექტრი ქვეყნის ტერიტორიული და პოლიტიკური მთლიანობის დაცვაზეა მიმართული. ეს არის გარანტიების ნორმათა მთელი სისტემა, რომლებმაც უნდა უზრუნველყონ ფედერაციული სახელმწიფოს ტერიტორიული მთლიანობა; კონსტიტუციური სისტემის მთლიანობა; ფედერაციული ორგანოებისა და ფედერაციის სუბიექტების ორგანოების სუბორდინაცია; ფედერალური ორგანოების გადაწყვეტილებათა შესრულების უზრუნველყოფა ფედერაციის მთელ ტერიტორიაზე.

რიგი ქვეყნების კონსტიტუციებში ჩადებული გარანტიები ერთიანი სისტემატიზებული ბლოკების სახით არის გაერთიანებუ-

ლი, იქნება ეს ცალკე განყოფილებები თუ თავები. ავსტრიის კონსტიტუციაში სპეციალური მეექვსე განყოფილება – „კონსტიტუციისა და მართვის კანონიერების შესრულების გარანტიები“ ამ კონსტიტუციური დავალების განმახორციელებელი სუბიექტების მთელ სისტემას წარმოადგენს მიწების დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული სენატების, ადმინისტრაციული სასამართლოსა და კონსტიტუციური სასამართლოს სახით, განსაზღვრავს მათ კომპეტენციას კონსტიტუციაში დადგენილი გარანტიებისა და კონსტიტუციური გარანტიის უზრუნველსაყოფად. ამ დროს, პორტუგალიის კონსტიტუციის II განყოფილება – „უფლება, თავისუფლება და გარანტიები“, აღნიშნულის გარდა, შეიცავს სპეციალურ ნაწილს – „გარანტია და კონსტიტუციის გადასინჯვა“, რომელიც ქვეყანაში კონსტიტუციური ზედამხედველობის სისტემას ადგენს, მის კომპეტენციას განსაზღვრავს, ხოლო საკონსტიტუციო ზედამხედველობის ორგანოს საქმიანობა კონკრეტული და აბსტრაქტული კონტროლის მექანიზმების დონეზეა დარეგულირებული.

კონსტიტუციური გარანტიები იმ ხერხებისა და საშუალებების ერთობლიობაა, რომელთა მეშვეობითაც მიიღწევა კონსტიტუციური კანონიერების რეჟიმის მკაცრი დაცვა; კონსტიტუციური ნორმების უზენაესობის, ანუ სამართლებრივი აქტების კონსტიტუციურობის დაცვა. ადრე ეს ფუნქცია, საერთოდ, პარლამენტებს ეკუთვნოდათ. ახლაც ასეა ლუქსემბურგში, ფინეთში, შვედეთში. პარლამენტები დღესაც სპეციალური საკონტროლო პროცედურებით ახორციელებენ კონსტიტუციის სამართლებრივი უზრუნველყოფის ფუნქციას. ამ დროს, ნიდერლანდების კონსტიტუცია ცალსახად კრძალავს პარლამენტის აქტებისა და ხელშეკრულებების კონსტიტუციასთან შესაბამისობის გაკონტროლებას სასამართლო ორგანოების მიერ (კონსტიტუციის მუხლი 120).

კონსტიტუციური გარანტიები, გარდა იმისა, რომ ძირითადი კანონის იურიდიული უზენაესობის დაცვას ახორციელებენ, მოწოდებული არიან დაიცვან მისი მოქმედების უწყვეტობა. ყველა კონსტიტუცია თავისებურად ახდენს ამ საკითხის გადაწყვეტას. თუ დიდი ბრიტანეთისოვის კონსტიტუციის უწყვეტობა მისივე ცვლილებების მარტივი მექანიზმითაა გარანტირებული, ავსტრიაში ეს ფედერალური კონსტიტუციური კანონების პაკეტში დამატებათა საჭიროებისას ახალი კონსტიტუციური კანონის მიღების წესითაა დაცული. ამ დროს, მთელი რიგი ქვეყნების კონსტიტუციები, ხისტი, ამკრძალავი ნორმებით უზრუნველყოფენ ძი-

რითადი კანონის უწყვეტობას. კერძოდ, ლუქსემბურგში არც ერთი კონსტიტუციური დანაწესი არ შეიძლება შეჩერდეს (მუხლი 113), ხოლო ბელგიაში, საეროოდ არ შეიძლება კონსტიტუციის სრული ან ნაწილობრივი შეჩერება.

კონსტიტუციური რეჟიმის სტაბილურობის თვალსაზრისით, მთელ რიგ ქვეყნებში, როგორც გარკვეული დამცავი მექანიზმი, დადგენილია ძირითად კანონში შესწორებების შეტანის დროით შეზღუდვის პრაქტიკა. კერძოდ, ბრაზილიაში, პორტუგალიასა და საბერძნეთში, 5-წლიანი ვადითაა განსაზღვრული ინტერვალი ორ შესაძლო შესწორებას შორის, რაც კონსტიტუციური რეფორმების არა მხოლოდ ორგანიზებულ, არამედ, პროცედურულად შედარებით მშვიდ ხასიათსაც განაპირობებს.

მთელი რიგი ქვეყნების მაგალითზე, კონსტიტუციის დაცვის მექანიზმი არ არის ცალსახად საკონსტიტუციო იუსტიციის ორგანოების საქმიანობაზე მიბმული. კონსტიტუციის ძალა არა მხოლოდ იმაშია, რომ იგი სახელმწიფო ხელისუფლების იარაღია. იმის გათვალისწინებით, რომ კონსტიტუცია სახალხო სუვერენიტეტს აღიარებს და ხალხის ნების გამომხატველია, ცხადია, თავისი არსით იგი საზოგადოების ინტერესების მატარებელია. ამდენად, იქ, სადაც სამოქალაქო საზოგადოება მეტ-ნაკლებად ფორმირებულია, საზოგადოება, საზოგადოებრივი, არასამთავრობო ორგანიზაციები თუ ცალკეული მოქალაქეები, მთელი თავისი საქმიანობისა და ცხოვრების წესით, კონსტიტუციის აქტიური დამცველნი არიან.

თავი მესამე

სახელმწიფო მოწყობის კონსტიტუციური პრინციპები

3.1. კონსტიტუციური მოწყობის გაგებისათვის

კონსტიტუციური მოწყობის საფუძვლებს ქმნის სახელმწიფოს სოციალური, ეკონომიკური და პოლიტიკურ-სამართლებრივი ურთიერთობების სისტემა, რომელსაც ადგენს და იცავს კონსტიტუციურ-სამართლებრივ წყაროთა მთელი პაკეტი. მათ შორის უმთავრესი კონსტიტუციურ ნორმებში ასახული და მათი რეალიზაციის შედეგად სახელმწიფოსა და საზოგადოების ურთიერთობაში რეალურად მოქმედი წეს-ჩვეულებებია.

როგორც ი. იზენზეე აღნიშნავს, კონსტიტუცია ახდენს სახელმწიფოს ფორმირებას, მაგრამ თავად სახელმწიფოს მიერ ფორმირდება, ვინაიდან ეს უკანასკნელი ქმნის ბუნებრივ საწყისებს, რომლებიც ახდენენ კონსტიტუციის მოქმედების შინაარსისა და საზღვრების დეტერმინირებას.[1] ჭეშმარიტად, ასე წარიმართება სახელმწიფო წყობილების კონსტიტუციური გაფორმება და ფუნქციონირება, რა თქმა უნდა, თუ გარანტირებულია აღნიშნული ბუნებრივი საწყისები. მაგრამ ასე როდია ყველა შემთხვევაში და მაშინ, მიზეზთა გამო, არ შეიძლება კონსტიტუციური წყობისა და სახელმწიფო წყობილების გაიგივება. ერთი მიზეზი ის არის, რომ ყველა სახელმწიფოს არა აქვს კონსტიტუცია და, ამდენად, არც შეიძლება საუბარი კონსტიტუციურ წყობაზე. მეორე მიზეზი კი ის არის, რომ ყველა ქვეყნის ძირითადი კანონი სათანადოდ არ არის დაცული და ფაქტობრივი კონსტიტუცია იურიდიულზე მაღლა დგება.

კონსტიტუციონალიზმი მხოლოდ იმ შემთხვევაში მიიჩნევს კონსტიტუციურ წყობას სრულფასოვნად, როდესაც ქვეყნის ძირითადი კანონი კონსტიტუციური მოწყობის აუცილებელ ნიშნებს შეიცავს და მათ განუხრელ ამოქმედებას უზრუნველყოფს. ამ თვალთახედვით, კონსტიტუციის უმთავრესი დამახასიათებელი ნიშნებია: სახალხო სუვერენიტეტი და ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი; ადამიანის, მისი უფლებებისა და თავისუფლებების უმაღლეს ფასეულობად აღიარება და ურღვევობის

---

[1] Изензее Й., Государство и Конституция // Государственное право Германии, т. I, М., 1994, с. 6.

დაცვა; დემოკრატიის – სახელმწიფო ფუნქციონირებისა და პოლიტიკური რეჟიმის საფუძვლად აღიარება; პოლიტიკური პლურალიზმი; ეკონომიკური საქმიანობის თავისუფლება და საკუთრების ფორმების მრავალფეროვნება. ამ დროს, აღნიშნული ნიშნების კომპლექსი მთელი რიგი ქვეყნების სახელმწიფოთა კონსტიტუციების რეგულირებასა და დაცვას, თუ არა მთლიანად, მისი ცალკეული სახეების დონეზე მაინც, არ ექვემდებარება. ეს არის მესამე მიზეზი, რომლის გამოც კონსტიტუციური წყობისა და სახელმწიფო წყობილების გაიგივება გამორიცხულია. ასე რომ, სახელმწიფოში ძირითადი კანონის არსებობა ყველა შემთხვევაში არ არის კონსტიტუციური მოწყობის გარანტია.

საზღვარგარეთის ქვეყნებში ძირითადი კანონი ამკვიდრებს სახელმწიფო ხელისუფლების ინსტიტუტს, მაგრამ მისი დემოკრატიული ბუნების წარმოჩენას არა იმდენად თავად „სახელმწიფო ხელისუფლების" ცნებითი აპარატი ახდენს, რამდენადაც კონსტიტუციის მთელ რიგ თავებში, მიზანმიმართული ფორმულირებებითა და ნორმათა ჯგუფით დარეგულირებული სახალხო სუვერენიტეტისა და უშუალო დემოკრატიის ინსტიტუტები; ადამიანისა და მოქალაქის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სტატუსი; საზოგადოებრივი წყობილების კონსტიტუციური საფუძვლები; ხელისუფლების დანაწილება და ერთიანობა. ამ თვალსაზრისით უდავოდ მნიშვნელოვანია, რომ პროგრესული კონსტიტუციური იდეები მიმდინარე საკანონმდებლო აქტებით არის გამაგრებული და პოლიტიკურ თუ საზოგადოებრივ ცხოვრებაში ჩართული. მთლიანობაში, სწორედ ეს ერთობლიობა ქმნის სახელმწიფო ხელისუფლების ინსტიტუტს, რომელსაც წარმმართველი ადგილი უკავია კონსტიტუციონალიზმში.

კონსტიტუციური მოწყობის განმსაზღვრელი კონსტიტუციური სამართლის ნორმების განზოგადებული სახით განხილვა იმით არის გამოწვეული, რომ სახელმწიფო ხელისუფლების ინსტიტუციონალური სისტემის სტრუქტურა ამ ნორმებით დაფუძნებული მთელი რიგი ელემენტებისგან შედგება. სწორედ ამ ნორმების მეშვეობით შემოდის კონსტიტუციურ სამართალში სახელმწიფოთა კონსტიტუციური მოწყობის საფუძვლების დამდგენი დებულებები: სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროსა და მათი სოციალური მატარებლების – სუბიექტების შესახებ; სახელმწიფო ხელისუფლების ხასიათის შესახებ; სახელმწიფო ხელისუფლების მიზნებისა და მისი საქმიანობის პრინციპული ორიენტირების შესახებ; სახელმწიფო ხელისუფლების სტრუქტურის შეს-

ახებ; სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების შესახებ; სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელების ფორმებისა და მეთოდების შესახებ.

თავისთავად, მოცემული კონსტიტუციური დებულებების ღრმა არსობრივი ნაწილი იმის მაჩვენებელია, რომ მოქმედი კონსტიტუციების დიდი ნაწილი სახელმწიფო მოწყობის ისეთ საწყისებსა და თავისებურებებს ამკვიდრებენ, რომლებიც საერთო-საკაცობრიო ფასეულობებზეა ორიენტირებული. სახელმწიფოს კონსტიტუციური მოწყობის განმსაზღვრელი დებულებები კონსტიტუციური სამართლის აქტიური ანალიზის საგანია და სხვადასხვა თვალთახედვით იგი შემდგომშიც მრავალჯერ იქნება განხილული.

რაც შეეხება კონსტიტუციური სამართლის ნორმებს, ისინი არა მარტო ადგენენ და განამტკიცებენ სახელმწიფოს სტატუსს, არამედ ქმნიან კონსტიტუციური სამართლის უმნიშვნელოვანეს ინსტიტუტს, რომელიც ისეთი ელემენტების ბაზაზეა ფორმირებული, რომ სრულ წარმოდგენას ქმნის მისი არსისა და შინაარსის თაობაზე.

კონსტიტუციური მოწყობის ცნებითი აპარატის სრული შეცნობის მიზნით, სახელმწიფო წყობილების მარეგულირებელი კონსტიტუციური ნორმები სამ, ე.წ., მაპროფილებელ ჯგუფად უნდა განვიხილოთ:

– ნორმები, რომლებიც სახელმწიფოს წარმოაჩენს მთელი საზოგადოების წარმომადგენლად;

– ნორმები, რომლებიც არაკანონმორჩილი მოქალაქეების მიმართ, სახელმწიფო ხელისუფლებისთვის იძულების სპეციალურ აპარატს ქმნიან;

– სახელმწიფოს ტერიტორიულ-პოლიტიკური მოწყობის დამდგენი ნორმები, რომლებიც სახელმწიფო ხელისუფლების ჰორიზონტალური და ვერტიკალური სისტემების ორგანიზაციას არეგულირებენ.

ამდენად, შეიძლება ითქვას, რომ სახელმწიფო ხელისუფლება არა მხოლოდ სოციალურ-პოლიტიკური მოვლენაა. იურიდიული თვალსაზრისით იგი კონსტიტუციური სამართლის ინსტიტუტი, ანუ იმ სამართლებრივი ნორმების სისტემაა, რომლებიც სახელმწიფო ხელისუფლებას იურიდიული მექანიზმების მეშვეობით არეგულირებენ. კონსტიტუციის მრავალი მუხლები კი არა მარტო ახასიათებენ მის შინაარსს, არამედ განამტკიცებენ სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაციისა და განხორციელების ფორმებს.

3.2. სახალხო სუვერენიტეტი და მისი ფორმები

ნებისმიერი ხელისუფლება საჭიროებს ლეგიტიმაციას, რომლის არსიც იმაში მდგომარეობს, რომ მოცემულ ქვეყანაში არსებული მმართველობის ფორმის ფუნქციონირების უფლება დაადასტუროს. პოლიტიკური ლეგიტიმაცია – ეს არის კონკრეტულ პერიოდში საზოგადოების უმრავლესობის მიერ აღიარებული, მოქმედი პოლიტიკური რეჟიმის ბატონობის მართლზომიერება. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, კანონიერი ხელისუფლება – ეს არის მთლიანად ხალხის ან მისი უმრავლესობის მიერ აღიარებული ხელისუფლება.

ლეგიტიმურობის თანამედროვე გაგებასთან მიმართებით, კონსტიტუციურ სამართალში ცენტრალური ადგილი სუვერენიტეტის იდეას ეკუთვნის. სახელმწიფო შეიძლება იყოს მხოლოდ სუვერენული და, ამდენად, სუვერენიტეტი სახელმწიფოს ფუძემდებლური კრიტერიუმია. სახელმწიფო სუვერენიტეტი კი იმას ნიშნავს, რომ ქვეყნის ტერიტორიაზე, შესაბამისი სახელმწიფოს უმაღლესი ხელისუფლება სრულად ეკუთვნის თავად სახელმწიფოს.

განასხვავებენ საშინაო და საგარეო სუვერენიტეტს, საშინაო სუვერენიტეტი – ეს არის ქვეყნის ტერიტორიის ფარგლებში წარმართული უფლებამოსილებები, რომლებიც ვრცელდება როგორც მოცემული სახელმწიფოს მოქალაქეებზე, ისე მოქალაქეობის არმქონე პირებზე. საგარეო სუვერენიტეტი მოწოდებულია უზრუნველყოს ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობა და გარეშე ძალების მიერ სახელმწიფოს შინაურ საქმეებში ჩაურევლობა. ამასთან, სუვერენიტეტი განაპირობებს თავად სახელმწიფოს ადგილს სახელმწიფოთა საერთაშორისო თანამეგობრობებსა და კავშირებში. მოცემული თვალსაზრისით, სახელმწიფო სუვერენიტეტი ნიშნავს, რომ სახელმწიფო თავად განსაზღვრავს, თუ როგორ გადაწყვიტოს თავისი საშინაო და საგარეო პრობლემები.

უდავოდ მნიშვნელოვანია, რომ ჰააგის მეორე მშვიდობიან კონფერენციაზე 1907 წელს ოფიციალურად გაჟღერდა ყველა სახელმწიფოების სუვერენული თანასწორობის კონცეფცია. საერთაშორისო სამართლის საბოლოო სანქცია მან გაერთიანებული ერების ქარტიის პრეამბულაში მიიღო, სადაც დაფიქსირებულია დიდი და მცირე ერების თანაბარი უფლებები, გაერთიანებული ერების ყველა წევრის სუვერენული თანასწორობა. ამ დებულებამ კონკრეტული ასახვა პოვა გაეროს გენერალური ასამბლეის

კენჭისყრის წესებში, როდესაც ყველა – დიდი თუ მცირე სახელმწიფოს ხმას თანაბარი წონა აქვს მიკუთვნებული.

როგორც სახელმწიფო ხელისუფლების უმნიშვნელოვანესი თავისებურება, სუვერენიტეტი არა მხოლოდ სახელმწიფოს თვისებრივ მახასიათებელს წარმოადგენს, არამედ მისი საერთაშორისო სამართალსუბიექტობის აუცილებელი პირობაა. ამასთან, მნიშვნელოვანი ის არის, რომ სახელმწიფოს სუვერენიტეტი სახალხო სუვერენიტეტს ემყარება, რამდენადაც ხალხია სახელმწიფო სუვერენიტეტის შემქმნელი და მატარებელი.

საზღვარგარეთის ქვეყნებში სახალხო სუვერენიტეტი, ტრადიციულად, განმარტებულია, როგორც უმრავლესობის ნებით მართვის პრინციპი, დაკავშირებულია დემოკრატიის ფორმებთან და დემოკრატიულ პოლიტიკურ რეჟიმს ამკვიდრებს. ხალხის სუვერენული ნება სავალდებულოა ქვეყნის ტერიტორიაზე მოქმედი სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისთვის, საზოგადოებრივი გაერთიანებებისა და თანამდებობის პირთათვის. ყოველივე აღნიშნულის გათვალისწინებით, შეიძლება ითქვას, რომ სახელმწიფო სუვერენიტეტისა და სახალხო სუვერენიტეტის ცნებათა თანაფარდობაში პირველადი სწორედ სახალხო სუვერენიტეტია.

სუვერენიტეტთან დაკავშირებულ ნორმათა სისტემის განსაკუთრებული ადგილი და მნიშვნელობა საგანგებოდ არის ხაზგასმული მთელი რიგი ქვეყნების კონსტიტუციების სტრუქტურაში. მაგალითად, ირლანდიის კონსტიტუციაში პრეამბულას მოსდევს ცალკე თავი – „ხალხი", რომელშიც სწორედ სუვერენიტეტის დედაარსია გახსნილი. ასეთივე თავია გათვალისწინებული ესტონეთის კონსტიტუციაში. საფრანგეთის კონსტიტუციაში არსებობს ცალკე განყოფილება, ხოლო ლუქსემბურგის კონსტიტუციაში ცალკე მუხლი – „სუვერენიტეტის შესახებ". ამ დროს, ინდონეზიის კონსტიტუციაში სუვერენიტეტი ხაზგასმით უკავშირდება მმართველობის ფორმას და გაერთიანებულია ერთ საერთო განყოფილებაში – „სუვერენიტეტი და მმართველობის ფორმა".

კონსტიტუციების უმრავლესობაში ნორმები სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროსა და მისი სოციალური მატარებლების შესახებ წარმოდგენილია ერთობ მარტივი ფორმულით, რომელშიც გახსნილია სუვერენიტეტის დედაარსი – ხელისუფლების ხალხისადმი მიკუთვნების თაობაზე. ცალკეულ შემთხვევებში, კონსტიტუციებში უბრალო მინიშნებით კმაყოფილდებიან: შვედეთში „მთელი სახელმწიფო ხელისუფლება ეკუთვნის ხალხს" (§1), ინ-

დონეზიაში – „სუვერენიტეტი ეკუთვნის ხალხს“ (მუხლი 1), ფინეთში – „სუვერენული ხელისუფლება ეკუთვნის ხალხს“ (მუხლი 1, §2), ესპანეთში – „ეროვნული სუვერენიტეტის მატარებელი არის ესპანელი ხალხი – სახელმწიფო ხელისუფლების წყარო“ (მუხლი 1-2). სახალხო სუვერენიტეტი ხალხთან არის დაკავშირებული უნგრეთში და რუმინეთში.

კონსტიტუციებში აღიარებული ტერმინი – „ხალხის ხელისუფლება“, მოიცავს ხალხის უფლებას – დამოუკიდებლად და სრულად წარმართოს თავისი ბედი, შექმნას მისი ნების შესაბამისი სასოგადოებრივი და სახელმწიფო წყობილება. ყველაფერი ეს კი კონსტიტუციურ გარანტიებს საჭიროებს. რიგი კონსტიტუციები სწორედ ასეთი დათქმებითაა გამაგრებული. მაგალითად, საბერძნეთის კონსტიტუცია ადგენს, რომ „სახელმწიფო წყობილების საფუძველს წარმოადგენს სახალხო სუვერენიტეტი“ (მუხლი 2) და იქვე აზუსტებს, რომ „მთელი ხელისუფლება ამოდის ხალხიდან, არსებობს ხალხისა და ერისთვის და ხორციელდება კონსტიტუციით განსაზღვრული გზით“ (მუხლი 1-3). აბსოლუტურად ეროგვაროვანია იტალიისა და პორტუგალიის კონსტიტუციების ფორმულა, რომელიც ადგენს სუვერენიტეტის სახალხო კუთვნილებას და მას კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში არეგულირებს.

სახალხო ხელისუფლების იდეამ კონკრეტული ასახვა პოვა სხვადასხვა ქვეყნის კონსტიტუციების შესაბამის დებულებებში. ამასთან, კონსტიტუციური სამართლის ნორმები არა მხოლოდ სახელმწიფო სუვერენიტეტისა და სახალხო სუვერენიტეტის ცნებებს, არამედ ეროვნულ სუვერენიტეტსაც ცნობს, რომელშიც აისახება ერის შესაძლებლობები დამოუკიდებლად განაგოს საკუთარი ბედი, თავად გაერკვეს სახელმწიფოს მიერ წარმართვად ეკონომიკურ და სოციალურ სფეროებში. პოლონეთის კონსტიტუცია ადგენს, რომ „უმაღლესი ხელისუფლება პოლონეთის რესპუბლიკაში ეკუთვნის ერს“ (მუხლი 4).

მონარქიული იაპონიის კონსტიტუციამ სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპი აღიარა და როგორც მისი სამართლებრივი გარანტია, ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დამდგენ ნორმათა მთელი სისტემა დაამკვიდრა, მაგრამ იაპონურ კანონმდებლობაში, ბევრი სხვა ქვეყნისგან განსხვავებით, ინდივიდის ინტერესები ხალხის საეროო იტერესების სახით განიხილება და ამით ხაზგასმულია ადამიანის, ყოველი კონკრეტული პირის მოვალეობა – გაითვალისწინოს სხვათა ინტერესებიც.

სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპზე დაფუძნებული თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმის განვითარების ლოგიკა მიმართულია მისი პოლიტიკური რეალიზაციის ისეთი ხერხებისა და მეთოდების ამოქმედებაზე, რომელიც არ უნდა ლახავდეს უმცირესობისა და ინდივიდების უფლებას. ამან გამოიწვია კონსტიტუციური სამართლის არსენალში უშუალო და წარმომადგენლობითი დემოკრატიის ფორმების, სახალხო საკანონმდებლო ინიციატივის, საკონსტიტუციო ზედამხედველობის მექანიზმში ფიზიკური პირის ჩართვის აქტუალიზაცია. ყველა ეს მექანიზმი შესაბამის თემასთან იქნება განხილული. ამჯერად, იმ თავისებურებაზე ვამახვილებთ ყურადღებას, რომ მთელი რიგი ქვეყნების კონსტიტუციების ძირითად დებულებებში აღნიშნული აქცენტები სახელმწიფო მმართველობაში ხალხის გაერთიანებას და ამ პროცესში ჩართვის აქტივიზაციას უკავშირდება. მაგალითად, საფრანგეთის კონსტიტუცია პირდაპირ ადგენს, რომ „ეროვნული სუვერენიტეტი ეკუთვნის ხალხს, რომელსაც თავისი წარმომადგენლების მეშვეობით და რეფერენდუმის გზით ახორციელებს. ხალხის არც ერთ ნაწილს ან ცალკეულ პიროვნებას არ შეუძლია მისი განხორციელება“ (მუხლი 3).

უმრავლესობის მმართველობა ნიშნავს თანაბარ უფლებას, ყველამ მიიღოს მონაწილეობა ქვეყნის პოლიტიკურ მართვაში, ისე რომ არ მოხდეს უმცირესობის ნების სრული იგნორირება. პრაქტიკულად, ვითარებას ართულებს ის, რომ საზოგადოების მნიშვნელოვანი ნაწილი, სხვა რომ არა ვთქვათ, განვითარებული დემოკრატიების ქვეყნებშიც კი, მოუმზადებელი აღმოჩნდა, რათა მომენტალურად შეეთვისებინა ლიბერალური პოლიტიკური კულტურა. ამ თვალსაზრისით, როგორც საზოგადოების შიგნით პოლიტიკური წონასწორობის პერსპექტიული გარანტია, მნიშვნელოვანია სახელმწიფოს დოქტრინალური კრიტერიუმების რიგში აღიარებული სამართლებრივი სახელმწიფოს ფაქტობრივი დამკვიდრება და სამოქალაქო საზოგადოების ფორმირების აქტუალიზაციაა.

სახელმწიფოს სუვერენიტეტის იდეის რეალიზაციას გარკვეული თავისებურებები ახლავს ფედერალური მოწყობის მოდელთან მიმართებით. ფედერაცია, როგორც ერთიანი განუყოფელი სახელმწიფო მთელ მის ტერიტორიაზე, სუვერენიტეტის გარეშე წარმოუდგენელია. იმის გათვალისწინებით, რომ ფედერაცია სახელმწიფოებრიობას ორ დონეზე მოიაზრებს, ხოლო სახელმწიფოზე საუბარი უკვე შეიცავს სუვერენიტეტს, შეიძლება ითქვას,

რომ ფედერაცია სუვერენიტეტს თავის სუბიექტებთან ინაწილებს. შედეგად, აღიარებულია ხელისუფლების ორი წყაროსა და დონის არსებობა. ეს არის ცენტრალური, ე.წ., ფედერალური ხელისუფლება და ფედერაციის სუბიექტების ხელისუფლება.

3.3. ხელისუფლების დანაწილება და ხელისუფლების ერთიანობა

სახელმწიფო ხელისუფლების ცნებით აპარატში ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება. ხელისუფლების დანაწილებაა ის მექანიზმი, რომლის მეშვეობითაც კონსტიტუციამ სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაცია და ხელისუფლების შტოებს შორის კომპეტენციის დანაწილება იმ დონეზე უნდა დაარეგულიროს, რომ კონკრეტულ ორგანოს, მიკუთვნებული უფლებამოსილების ფარგლებში, თავადვე არ შეეძლოს მისი მარეგლამენტირებელი ნორმების შეცვლა. სწორედ ამ მიზანს ემსახურება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის საფუძველზე ამოქმედებული წონასწორობის დამბალანსებელი სხვადასხვა საკონტროლო მექანიზმები.

ხედავდნენ რა ხელისუფლების დანაწილებაში სახელმწიფო ხელისუფლების სამ ძირითად შტოს შორის კომპეტენციურ გაწონასწორების მნიშვნელოვან მექანიზმს, აშშ-ის 1787 წლის და საფრანგეთის 1791 წლის კონსტიტუციებმა, განსხვავებული ვარიანტებით, დასაბამი მისცეს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის ამოქმედებას. 1789 წლის ადამიანის და მოქალაქის უფლებათა დეკლარაციამ, რომელიც საფრანგეთის მოქმედი კონსტიტუციის შემადგენელ ნაწილს წარმოადგენს, არაორაზროვნად აღიარა, რომ „საზოგადოებას, სადაც არ არის უზრუნველყოფილი უფლებათა გარანტია და არ არის ხელისუფლების დანაწილება, არა აქვს კონსტიტუცია". ფაქტობრივად, ეს იყო პირველქმა და არა მხოლოდ ფრანგული კონსტიტუციური სამართლისთვის. აქედან მოყოლებული, ხელისუფლების დანაწილება იქცა დემოკრატიის ფუძემდებლურ პრინციპად.

აშშ-ის კონსტიტუციაში ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი, როგორც ასეთი, არც მოიხსენიება. ერთ-ერთმა „მამა-დამფუძნებელმა", თომას ჯეფერსონმა აღიარა, რომ „მთავრობა ხდება კარგი არა ხელისუფლების კონსოლიდაციით ან კონცენტრაციით, არამედ მისი სწორად განაწილების შედეგად". კონსტიტუციაც ამ პრინციპზე უნდა იყოს შექმნილი, ხოლო კონსტიტუციით

დამკვიდრებული სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილების მოქმედი მექანიზმი ამ პრინციპის პრაქტიკული ვარიანტია. საუკუნეებით გამოცდილი პრაქტიკა კი იმის დასტურია, რომ არც ერთ საპარლამენტო თუ შერეული მართველობის ქვეყანაში, სადაც ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი კონსტიტუციურად არის დადგენილი, იგი ამდენად ლოგიკურად და თანმიმდევრულად არ მოქმედებს.

აშშ-ში ხელისუფლების დანაწილების პრინციპმა თავისებური ასახვა პოვა კონსტიტუციაში ჩადებული ხელისუფლების შტოების ურთიერთქმედების მექანიზმების სისტემაში, რომელიც „შეკავებისა და გაწონასწორების" სისტემის სახით არის ცნობილი და, ფაქტობრივად, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპიდან არის ნაწარმოები. მოცემულმა სისტემამ შესაძლებელი გახადა არა მხოლოდ ხელისუფლების შტოების დაყოფა, არამედ მათი კონსტრუქციული გაწონასწორებაც. იგი საკონსტიტუციო სამართალში აშშ-ის კონსტიტუციური პრაქტიკით შემოვიდა და მისი მნიშვნელობა მკაფიოდ გამოიხატა, როგორც ჰორიზონტალურ ურთიერთობებში – ფედერალური ხელისუფლების ორგანოებს შორის, ისე ვერტიკალურ ურთიერთობებში – ფედერაციისა და შტატების სახელისუფლებო ორგანოებს შორის.

ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი ყველა დემოკრატიული სახელმწიფოს ფუძემდებლური კონსტიტუციური პრინციპია, რომელიც თავის გამოხატულებას ხელისუფლების განხორციელების მექანიზმის ჩამოყალიბების პროცესში პოულობს. ხელისუფლების დანაწილების თეორია, თავისი არსით, პოლიტიკურ-სამართლებრივ მექანიზმს ამკვიდრებს, რომლის თანახმადაც სახელმწიფო ხელისუფლება სხვადასხვა სახელისუფლებო ფუნქციების განმახორციელებელი, ერთმანეთისგან დამოუკიდებლად მოქმედი შტოებისგან შედგება.

ხელისუფლების დანაწილება – ეს არ არის მარტივი ორგანიზაციული პრინციპი, რომლის მიზანი საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების ერთმანეთისგან მკვეთრი გამიჯვნაა. მისი უმთავრესი დანიშნულება ხელისუფლების შტოებს შორის წონასწორობის დაცვაა.

კონსტიტუციურ-სამართლებრივ ლიტერატურაში ხელისუფლების დანაწილებას ორ ასპექტში განიხილავენ. ერთი – ეს არის ხელისუფლების ჰორიზონტალური დანაწილება, რომელიც გულისხმობს სახელმწიფოს ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოების დანაწილებას საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სა-

სამართლო ორგანოებად; მეორე – ეს არის ხელისუფლების ვერტიკალური დანაწილება, რომელიც უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპით რეგულირდება, ერთი მხრივ, უნიტარულ სახელმწიფოთა პოლიტიკურ ავტონომიურ წარმონაქმნებსა და ფედერაციების სუბიექტებს შორის, მეორე მხრივ, ცენტრალურ სახელისუფლებო ორგანოებს შორის.

ყოველ სახელმწიფოში საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო შტოები, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპიდან გამომდინარე და ქვეყნის მმართველობის ფორმისა თუ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის გათვალისწინებით, გარკვეული და მრავალრიცხოვანი თავისებურებების ფონზე, თავის ადგილს იკავებენ სახელისუფლებო ტრიადაში.

პრაქტიკულად, ხელისუფლების დანაწილების ყველა არსებული მოდელი ასიმეტრიულია, რომელიც ძირითადად საკანონმდებლო და აღმასრულებელი შტოების უფლებრივ დისბალანსში გამოიხატება, ერთ-ერთი მათგანის სასარგებლოდ. მოცემული დისბალანსის პირობებში ერთი რომელიმე მხარის სტაბილურად დომინირებული პოზიცია ფიქსირდება საპარლამენტო ან საპრეზიდენტო რესპუბლიკის შემთხვევაში. ეს მაშინ, როდესაც შერეული, საპრეზიდენტო-საპარლამენტო რესპუბლიკის შემთხვევაში დისბალანსი შეიძლება არასტაბილური იყოს, ხოლო წონასწორობის დამრღვევი ფაქტორი პარლამენტში პოლიტიკურ ძალთა თანაფარდობის ცვლილება აღმოჩნდეს. ერთი რამ უდავოდ ცხადია: – ნებისმიერ ვარიანტში არსებობს ხელისუფლების შტოთა ერთობლივი საქმიანობის განმსაზღვრელი პოზიტიური ფაქტორები და ყველა მოდელის ფუნქციონირებისას გამოკვეთილია, ე.წ. გაწონასწორებული ფონის ლიდერი სუბიექტი.

მმართველობის საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში, იქნება ეს საპარლამენტო რესპუბლიკა თუ პარლამენტური მონარქია, ხელისუფლების საკანონმდებლო და აღმასრულებელ შტოებს შორის დასაშვებია ერთგვარი შეჯრა, ვინაიდან შესაძლებელი ან აუცილებელია მინისტრის გადეპუტატება და დეპუტატობის შეთავსება ან მინისტრის კანდიდატურის დეპუტატთაგან შერჩევა და გამინისტრება. რომ არაფერი ვთქვათ პირველზე, ეს მეორე არსებით გავლენას ახდენს შეკავება-გაწონასწორების სისტემის ქმედითობაზე. ყველაფერი კი იმის მაჩვენებელია, რომ საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში ხელისუფლების დანაწილების მოქნილი რეჟიმი მოქმედებს. მთელ რიგ შემთხვევებში მთავრობა ახდენს საკანონმდებლო პროცესის მონოპოლიზირებას, მთავრობის ფორმირება კი წარმომადგენლობითი ორგანოს უმრავლესო-

ბით ხდება. ამის გათვალისწინებით, მოცემულ შემთხვევაში ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი, შეიძლება ითქვას, ნაკლებადაა დაცული. აქ უკვე არსებითი ის არის, რომ ამ მშვიდ ფონს ერთგვარად ნდობა-უნდობლობის მექანიზმი არღვევს. ბალანსის მოცემული ვარიანტის პირობებში მის ამოქმედებას შეიძლება ორი მუხტი ახლდეს, ერთი – შეკავებისკენ განაწყობს მხარეებს, ხოლო მეორე – იმავდროულად აწონასწორებს მათ ურთიერთდამოკიდებულებას. ასე რომ, საპარლამენტო რესპუბლიკების ტრიადაში ხელისუფლების დანაწილება, საკანონმდებლო და აღმასრულებელი შტოების დამოუკიდებლობა ისე მკაფიოდ არ არის გამოხატული, როგორც ეს საპრეზიდენტო მმართველობის რესპუბლიკისთვის არის დამახასიათებელი.

საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში ხელისუფლების დანაწილების მყარი რეჟიმი მოქმედებს. ამასთან, ხელისუფლების საკანონმდებლო და აღმასრულებელი შტოები, საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში, მკვეთრადაა გამიჯნული, რაც, პირველ რიგში, იმითაა განმტკიცებული, რომ საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ორგანოების თანამდებობები ურთიერთშეუთავსებელია. აღმასრულებელი ხელისუფლების ფორმირება გარესაპარლამენტო წესით ხდება და არც მთავრობის საპარლამენტო პასუხისმგებლობის ინსტიტუტი მოქმედებს. ამ დროს, პარლამენტიც აბსოლუტურად დამოუკიდებელია თავისი ძირითადი საქმიანობის სფეროში – თავად შეიმუშავებს და იღებს კანონებს, ვინაიდან აღმასრულებელ ხელისუფლებას საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება არა აქვს.

ფრანგულ ვარიანტზე მოწყობილ, ე.წ., შერეული მმართველობის სისტემაში, საპრეზიდენტო და საპარლამენტო მოდელებისთვის დამახასიათებელი ბევრი თავისებურებაა შეწონილი, ცალკე საკანონმდებლო და ცალკე აღმასრულებელი შტოების უფლებამოსილებებსა და მათი ურთიერთმიმართების მარეგულირებელ მექანიზმებში, მაგრამ, ხელისუფლების შტოთა გაწონასწორების მიზნით, შერეული მმართველობის სისტემაში ყველაზე მნიშვნელოვანი ფაქტორის დატვირთვას სუბიექტების რეალური ძალმოსილება იძენს. აღნიშნულის გათვალისწინებით კი, შერეული მმართველობის რესპუბლიკებში ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი უფრო ხელისუფლების მონაცვლეობის იურიდიულად გაფორმებული მექანიზმის სახით მკვიდრდება.

შერეული მოდელის შემთხვევაში აღმასრულებელი ხელისუფლება, ბალანსის ყველა შესაძლო ვარიანტში, პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის ნაწილდება, რომლის თანაფარდობაც პარ-

ლამენტის ქვედა პალატაში პოლიტიკურ ძალთა ბალანსზეა დამოკიდებული. საპარლამენტო უმრავლესობა ახდენს მთავრობის ფორმირებას, უფრო სწორედ, მისი ორდონიანობის გათვალისწინებით, მინისტრთა კაბინეტის სრული შემადგენლობის და, ამდენად, მინისტრთა საბჭოს მნიშვნელოვანი ნაწილის ფორმირებასაც.

კონცეპტუალურად, ხელისუფლების ერთიანობის პრობლემა ხელისუფლების დანაწილების პრინციპამდე გახდა კონსტიტუციონალიზმის განსჯის საგანი. რიგი ახალი დემოკრატიის სახელმწიფოებისთვის, განსაკუთრებით მეოცე საუკუნის ბოლო ათწლეულიდან დაწყებული, პრობლემები დღის წესრიგში საპირისპირო თანმიმდევრობით დადგა. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპების მოქმედებასთან კავშირში და მისი შედეგებიდან გამომდინარე, აქტუალური ხდება სახელმწიფო ხელისუფლების ერთიანობის იდეა და არა მხოლოდ სოციოლოგიურ, არამედ იურიდიულ კონტექსტში, ვინაიდან ხაზგასმით არის დეკლარირებული რიგი ქვეყნების კონსტიტუციებში.

ხელისუფლების ერთიანობა არსობრივად არ ცვლის და არც ითავსებს ხელისუფლების დანაწილების ფუნქციას, მაგრამ არ გამორიცხავს სხვადასხვა სუბიექტის მიერ მისი შენაცვლების შესაძლებლობას, მით უფრო, თუ წინამორბედი იდეოლოგია ასეთი საშიშროების პრეცედენტია. სწორედ ამის გათვალისწინებით, ხელისუფლების ერთიანობის თავისებური შინაარსი დამკვიდრდა პოსტსაბჭოურ კონსტიტუციებში. აზერბაიჯანის, ბელორუსიის, მოლდოვის კონსტიტუციებში ხელისუფლების შტოთა ურთიერთქმედებაზეა აქცენტირება.

ხელისუფლების ერთიანობის იდეა და პრაქტიკა არაერთმნიშვნელოვანია. მას სამი განსხვავებული ასპექტი აქვს: ეს არის ხელისუფლების სოციალური ერთიანობა, რაც საზოგადოებაში გაბატონებული სოციალური ჯგუფების ბუნების ერთიანობიდან გამომდინარეობს; ეს არის ყველა სახელმწიფო ორგანოების საქმიანობის მიზნებისა და მიმართულებების ერთიანობა, რაც განპირობებულია საზოგადოების შეთანხმებული მართვის აუცილებლობით, რის გარეშეც იგი შეიძლება ანარქიამ მოიცვას და დაშლის პირას აღმოჩნდეს; ეს არის ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ერთიანობა, როდესაც უარყოფილია ხელისუფლების დანაწილება და სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებად აღიარებულია მხოლოდ ორგანოების განსაზღვრული სახე.

ხელისუფლების ერთიანობის იდეამ, ისევე როგორც ხელისუფლების დანაწილების მექანიზმმა, ასახვა ამერიკის შეერთებული

შტატების პირველ დაწერილ კონსტიტუციაში პოვა. სახელმწიფოს ძირითად კანონში ამ ტანდემის ერთგვარი შეთანხმება მათი შეწონასწორების აუცილებლობის საგანგებო ხაზგასმა იყო. დანაწილება სულაც არ ნიშნავს ხელისუფლების შტოების ცალკე მკაცრ ჩარჩოებში მოქცევას, ხელისუფლების ერთიანობა უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს კონსტიტუციურ მოთხოვნათა ფარგლებში მათი ურთიერთქმედებით.

აღნიშნული ორი ინსტიტუტიდან არც ხელისუფლების დანაწილება და არც ხელისუფლების ერთიანობა აბსოლუტიზმით არ ხასიათდება და ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში კონსტიტუციური ნორმებით დადგენილი თანაფარდობით თანაარსებობენ. ხელისუფლების დანაწილება ითხოვს სახელმწიფო პოლიტიკის, საზოგადოებრივი განვითარების პრინციპულ საკითხებზე ხელისუფლების შტოების ქმედებათა ერთიანობას, ხოლო ხელისუფლების ერთიანობა არ გამორიცხავს სახელმწიფო ხელისუფლების სხვადასხვა ორგანოებს შორის, ე.წ., შრომის განაწილებას, რაც, თავის მხრივ, ხელისუფლების შტოებს შორის კომპეტენციურ შეჯრას არათუ გამორიცხავს, პროვოცირებასაც კი ახდენს. ამდენად, თანამედროვე პირობებში, კონსტიტუციური სამართალი ამ ორი მოდელის თანაარსებობას მხოლოდ შეკავებისა და გაწონასწორების მყარი რეჟიმის პირობებში მიიჩნევს დასაშვებად. ამგვარი მოსაზრების არგუმენტი მრავალ კონკრეტულ მაგალითშია, ვინაიდან ახალ დემოკრატიულ კონსტიტუციებში, ხელისუფლების შტოთა ბალანსისა და თანამშრომლობის მარეგულირებელი ნორმების სისტემამ, ხელისუფლების ერთიანობისა და დანაწილების იდეების ორგანულ შეთავსებას შეუწყო ხელი.

3.4. სახელმწიფოს უმთავრესი კონსტიტუციური მახასიათებლები

სახელმწიფოს სამართლებრივი ბუნება რამდენიმე უმთავრესი კონსტიტუციური მახასიათებლის მეშვეობით უნდა წარმოვადგინოთ. ტრადიციულად, კონსტიტუციონალიზმში სახელმწიფოს უმთავრეს მახასიათებლებად მისი დემოკრატიულობის, სოციალური ორიენტაციის, სამართლებრივი სივრცის და ფედერაციული მოწყობის განმსაზღვრელი ნიშან-თვისებები განიხილება. უკანასკნელ ხანებში, პოლიტოლოგიაში მეტი აქტივობით, ვიდრე კონსტიტუციურ სამართალში, მსჯელობენ სახელმწიფოს დემოკ-

რატიული და სამართლებრივი მახასიათებლების კონცეპტუალურ საფუძვლებზე, სინთეზური სახით ფორმირებად სამოქალაქო საზოგადოებაზე. დღეს უკვე შეიძლება ითქვას, რომ სამოქალაქო საზოგადოება ნებისმიერი დემოკრატიული სამართლებრივი სახელმწიფოს პროგრესულობის კონსტიტუციური მახასიათებელია.

აღნიშნული მახასიათებლების სრული კომპლექტი მხოლოდ ფედერაციულ სახელმწიფოსთან მიმართებაში შეიძლება განვიხილოთ. ფედერალიზმის ნიშან-თვისებების გარეშე დანარჩენი მახასიათებლები მმართველობის ნებისმიერი მოდელის სახელმწიფოს შეიძლება უკავშირდებოდეს და სათანადო წარმოდგენასაც ქმნიდეს მის დონეზე.

კონსტიტუციური მოწყობის ფარგლებში დემოკრატიული, სოციალური, სამართლებრივი, ფედერაციული სახელმწიფო მრავალმხრივი ურთიერთდამოკიდებულებებით არის შეკრული და რამდენადაც კონსტიტუციის ერთიანობის სრული ხედვა მათ შედეგად წარმოქმნილ ხლართებში იკითხება, შეიძლება ითქვას, რომ სწორედ მოცემული მახასიათებლების კომპლექსი განსაზღვრავს კონსტიტუციური წყობილების გაგებას.

დემოკრატიისა და სოციალური სამართლებრივი სახელმწიფოს დამახასიათებელი ნიშან-თვისებების ერთიანობა სამართლებრივად მოწესრიგებულ კონსტიტუციურ რეჟიმს ამკვიდრებს, რა თქმა უნდა, თითოეული თავისი ლეგიტიმურობის ხარისხით. ამასთან, მოცემული კონსტიტუციური რეჟიმის ფარგლებში ყოველ მათგანს თავისი დატვირთვა აქვს. როგორც კ. ჰესსე აღნიშნავს, ცხოვრების პროცესში დემოკრატია უფრო ძლიერად აღნიშნავს მოძრაობისა და აღმშენებლობის მომენტს, ხოლო სამართლებრივი სახელმწიფო – გაგრძელებისა და შენარჩუნების მომენტს. დემოკრატიული წყობა აყენებს პოლიტიკური ცხოვრების თავისუფალი პროცესის ამოცანას და წარმოადგენს ცხოვრების ამ პროცესის ფორმას.[1]

დემოკრატია და სამართლებრივი სახელმწიფო ძალიან მჭიდროდ არიან ერთმანეთთან დაკავშირებული, ისე რომ, დემოკრატია ქმნის წინაპირობებს სამართლებრივი სახელმწიფოს დასამკვიდრებლად, ხოლო სამართლებრივი სახელმწიფო ქმნის დემოკრატიის განვითარების კეთილსასურველ კანონიერ პირობებს. ამ დროს, ერთიცა და მეორეც, მყარ დასაყრდენს უქმნიან სახელმწიფოთა კონსტიტუციური აღმშენებლობის პერსპექტივას,

---

[1] კ. ჰესსე, მითითებული ნაშრომი, გვ. 141.

მაგრამ, როგორც ფილიპ ლოეო აღნიშნავს – „კონსტიტუციონალიზმი და სამართლებრივი სახელმწიფო წინ უსწრებენ დემოკრატიას, მაგრამ ისინი მხოლოდ თანამედროვე დემოკრატიული რეჟიმების ჩარჩოში განვითარდა უფრო სრულყოფილად და დახვეწილად".[1]

დღეს უკვე აღიარებულია, რომ სამოქალაქო საზოგადოება სამართლებრივი სახელმწიფოს გარკვეული გარანტორი და ქვეყნის საზოგადოებრივი მოწყობის საფუძველია. სამოქალაქო საზოგადოების ჩანასახოვანი სტადიიდან სახელმწიფოებრიობის მნიშვნელოვან კომპონენტად ჩამოყალიბება ბევრად იმაზეა დამოკიდებული, შეუქმნის თუ არა მას მწვანე შუქის რეჟიმს შესაბამისი ქვეყნის კონსტიტუციური სამართალი.

სამართლებრივი სახელმწიფოსა და სამოქალაქო საზოგადოების ძირითად მახასიათებელთა წრის ერთგვაროვნება – ეკონომიკური, სოციალური, ზნეობრივი საფუძვლები ცალსახად აღიარებს მათი მასაზრდოებელი ფუძის პრინციპულ ერთიანობას. თუ აღნიშნულს იმასაც დავუმატებთ, რომ სამართლებრივი სახელმწიფოს სოციალურ საფუძველს სწორედ თვითორგანიზებადი სამოქალაქო საზოგადოება წარმოადგენს, მაშინ ცხადი ხდება თანაფარდობა სამართლებრივ სახელმწიფოსა და სამოქალაქო საზოგადოებას შორის: პირველი ძნელად წარმოსადგენია მეორის გარეშე, მაშინ, როცა მეორე საერთოდ წარმოუდგენელია პირველის გარეშე.

§1. დემოკრატიული სახელმწიფო

დემოკრატიული სახელმწიფოს გაგება განუყოფლად არის დაკავშირებული კონსტიტუციური და სამართლებრივი სახელმწიფოს გაგებასთან. შეიძლება ისიც ითქვას, რომ გარკვეული აზრით სამივე ტერმინი სინონიმებად წარმოდგება, ვინაიდან დემოკრატიული სახელმწიფო ერთდროულად კონსტიტუციურსაც და სამართლებრივსაც ნიშნავს.

სახელმწიფოს დემოკრატიულობაზე წარმოდგენას ისეთი კონსტიტუციური დანაწესები ქმნიან, როგორებიცაა: სახალხო სუვერენიტეტი, ხელისუფლების დანაწილება, ეკონომიკური, პოლიტიკური და იდეოლოგიური მრავალფეროვნება.

---

[1] ფილიპ ლოეო, თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, თბ., 2002, გვ. 97.

დემოკრატიული სახელმწიფოს გაგებას, ხალხის ხელისუფლებიდან გამომდინარე, მრავალი სხვა მახასიათებელიც აქვს: მოქალაქეთა ფართო უფლებები და მათი რეალური უზრუნველყოფა; დემოკრატიული სახელმწიფო რეჟიმი – სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელების დემოკრატიული მეთოდებით დაცული; სახელმწიფოს და მოქალაქის ურთიერთპასუხისმგებლობა; სახელმწიფო ორგანოების კონტროლქვემდებარება ხალხისა და მისი წარმომადგენლებისადმი.

დემოკრატიულ სახელმწიფოში მიღებულია უმრავლესობის ხელისუფლებისა და უმცირესობის უფლებების დაცვის კონცეფცია. ამ უკანასკნელთ აქვთ უფლება იყონ ოპოზიციაში, შექმნან თავისი პოლიტიკური პარტიები და არასამთავრობო გაერთიანებები, თავისუფლად გამოხატონ საკუთარი შეხედულებები, გააკრიტიკონ მთავრობა და სხვა სახელმწიფო ორგანოები, სახელმწიფო ორგანოებში აირჩიონ თავისი წარმომადგენლები. ზოგიერთ ქვეყანაში დადგენილია პარლამენტში თუ ცალკეულ პალატებში ოპოზიციის, ქალაქების, ეროვნული თუ სარწმუნოებრივი უმცირესობების წარმომადგენლობის ფიქსირებული ნორმები (ირანი, იამაიკა, კანადა, ბანგლადეში და სხვ.).

დემოკრატიის დამახასიათებელი ნიშნებია უშუალო დემოკრატიის ისეთი ფორმები, როგორებიცაა: ხმების თანაბრობისა და გადაწყვეტილების უმრავლესობით მიღების პრინციპებით გარანტირებული არჩევნები და რეფერენდუმი; აზრის თავისუფლების გამოყენების პოლიტიკური თვალსაზრისი; მრავალპარტიული სისტემა, როგორც პოლიტიკური პლურალიზმის დამკვიდრების საშუალება; თვითმმართველობა, როგორც დემოკრატიის უშუალო გამოვლინების აქტიური ინსტიტუტი.

არჩევნები ხალხის ნების გამოხატვის უმთავრესი ინსტრუმენტია. ნებისმიერი სახელმწიფოს მოქალაქე –ამომრჩეველი ქვეყნის მართვაში, არჩევნებში უშუალო მონაწილეობის გზით ერთვება, ხოლო შემდგომ ირიბი წესით – თავისი წარმომადგენლის მეშვეობით მონაწილეობს. ხალხი – ამომრჩეველია კორპუსი, უშუალო დემოკრატიის მექანიზმის ამოქმედებით – არჩევნებით ახორციელებს უმაღლესი წარმომადგენლობითი საკანონმდებლო ორგანოს ლეგიტიმაციას და აყალიბებს წარმომადგენლობითი დემოკრატიის ინსტიტუტს – პარლამენტს, რომელიც, შუალობითი დემოკრატიის ფორმით სახელმწიფო ხელისუფლების სხვა ორგანოების კანონიერი უფლებამოსილებების ლეგიტიმაციას ახდენს.

არჩევნები ლეგიტიმაციის ფუნქციებს მაშინ ასრულებს სრულად და ხარისხოვნად, თუ ისინი რეგულარულად და დროის გონივრულ მონაკვეთში ტარდება პერიოდულად. მხოლოდ ასე გამოიხატება ხალხის პოლიტიკური ნება, თორემ, დროთა განმავლობაში, დემოკრატიას თავისი პრინციპული მახასიათებლები შემოაცვდება, ხანგრძლივი ვადით ჩატარებული არჩევნები ლახავს დემოკრატიის ძირითად პრინციპს. ამიტომ ამბობენ, რომ დემოკრატია დროებითი ხელისუფლებაა, თუმცა, უფლებამოსილებების მოკლე ვადასაც აქვს ჩრდილოვანი მხარეები: – არჩევნების სიხშირე, გარდა იმისა, რომ ზრდის ორგანიზაციული ხარჯების მოცულობას, უარყოფითადაც შეიძლება აისახოს ხელისუფლების საქმიანობაზე, მ.შ., პოლიტიკური კურსის მემკვიდრეობითობაზე.

დემოკრატიული სახელმწიფოს ეფექტური საქმიანობის ძირითადი მახასიათებლები წარმომადგენლობითი დემოკრატიის რეალობა და ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების სრულფასოვანი უზრუნველყოფაა. კონსტიტუციონალიზმის თანამედროვე დონე დემოკრატიული სახელმწიფოს წინაშე ახლებურ აქცენტებს აყალიბებს. სწორედ აღნიშნულის გათვალისწინებით ითქმება, რომ „თანამედროვე დემოკრატიული რეჟიმების კონტექსტში კონსტიტუციაონალიზმის ცნება კონსტიტუციის მიერ ხელისუფლების შეზღუდვასთან და, საბოლოოდ, სახელმწიფოს სამართალზე დაქვემდებარებასთან არის გაიგივებული. კარლ ფრიდრიხი წერს: – „დეფინიციის მიხედვით კონსტიტუციური ტიპის დემოკრატია ისეთი დემოკრატიაა, რომელიც „მთელ" ძალაუფლებას უმრავლესობას არ ანიჭებს".[1]

ქვეყნის კონსტიტუცია და მის მიერ დამკვიდრებული დემოკრატიული ატმოსფერო მეფლის ორი მხარეა, კონსტიტუციური დანაწესის რეალიზაცია დიდი პოლიტიკის საგანია და მხოლოდ დემოკრატიზაციაზე ორიენტირებულ პოლიტიკაზეა დამოკიდებული. ამიტომ, როგოც ა. შაიო დაასკვნის, დემოკრატია და კონსტიტუციონალიზმი არ შეიძლება განხილულ იქნენ როგორც ერთგვაროვანი ცნებები. უკეთეს შემთხვევაში მათი დამოკიდებულება შეიძლება დახასიათდეს, როგორც ურთიერთობა დაძაბულობის ზღვარზე. მაგრამ, დემოკრატიის იდეალი იმდენად ქმედითი აღმოჩნდა, რომ თანამედროვე კონსტიტუციურ სისტემას არ შეუძლია არსებობა დემოკრატიული ლეგიტიმაციის გარეშე.[2]

---

[1] ფილიპ ლოეო, მითითებული ნაშრომი, გვ. 97.
[2] ა. შაიო, მითითებული ნაშრომი, გვ. 67.

§2. ფედერაციული სახელმწიფო

ფედერაციული სახელმწიფოს იურიდიული ბუნების ამსახველ აქცენტებს, მისი ტერიტორიულ-პოლიტიკური ორგანიზაციის ფორმებისთვის დამახასიათებელ მთელ თავისებურებებს მოკლედ ჩამოვაყალიბებთ, ვინაიდან უფრო სრულად შესაბამის თავში იქნება განხილული.

ქვეყნის ფედერაციულ მოწყობას გარკვეული თავისებურებები შეაქვს სახელმწიფოს დემოკრატიულ მოწყობასა და ფუნქციონირებაში. ამ დროს, პოლიტიკური ცხოვრების სიმძიმის ცენტრი ფედერაციისკენ იხრება და პოლიტიკური პარტიები, როგორც წესი, საერთო პოლიტიკურ პროცესში არიან ჩართულნი. შეიძლება ითქვას, რომ ფედერალური მოწყობა გაცილებით უფრო სამართლიან სახეს აძლევს უმრავლესობასა და უმცირესობას შორის ჩამოყალიბებულ ურთიერთობას, ვინაიდან გამორიცხული არ არის ფედერაციის დონეზე ოპოზიციაში მყოფმა პარტიამ, თუნდაც ფედერაციის სუბიექტის ფარგლებში, მოიპოვოს ამომრჩეველთა უმრავლესობის მხარდაჭერა, მმართველ პოლიტიკურ ძალად ჩამოყალიბდეს და თავის თავზე აიღოს პასუხისმგებლობა სახელმწიფოს მართვაზე. ასეთი, არაერთხელ და არაერთი მიწის მაგალითზე მომხდარა გერმანიაში.

სახელმწიფოს ფედერალური მოწყობის სქემას თავისი არსებითი კორექტივები შეაქვს ხელისუფლების დანაწილების ვერტიკალურ სისტემაში, რაც თავისებურად ამთლიანებს სოციალური სამართლებრივი სახელმწიფოს სახელისუფლებო ფრონტს და უფრო ეფექტურს ხდის მის საქმიანობას. ამ თვალთახედვით, უდავოდ მნიშვნელოვანია ფედერაციის სუბიექტებში მოქმედი ხელისუფლების ჰორიზონტალური დანაწილების სისტემა.

ფედერაციული სახელმწიფოს მოწყობის ერთი მნიშვნელოვანი თავისებურება მძლავრი საკონსტიტუციო ზედამხედველობის სისტემის შექმნას უკავშირდება. საქმე ის არის, რომ ფედერაციის სუბიექტებს საკუთარი კონსტიტუციები აქვთ. იმ ქვეყნებში, სადაც საკონსტიტუციო იუსტიციას სპეციალური საკონსტიტუციო სასამართლოები ახორციელებენ, ასეთი ორგანოების სისტემა სუბიექტების დონეზეც იქმნება. მართალია, აქაც ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს და ფედერაციის სუბიექტების საკონსტიტუციო სასამართლოების კომპეტენცია გარკვეულად გამიჯნულია, მაგრამ მაინც საკმაოდ მოქნილი ერთიანი ფრონტალური სისტემა ყალიბდება.

§3. სოციალური სახელმწიფო

სოციალურად ორიენტირებული სახელმწიფოს მიზანია მინიმუმამდე დაიყვანოს მოსახლეობაში არსებული სოციალური დისპროპორცია და შექმნას ადამიანის თავისუფალი განვითარებისა და ცხოვრების ღირსეული პირობები.

სოციალური სახელმწიფო ითვალისწინებს საკუთარი პოლიტიკის მისადაგებას თანამედროვე საზოგადოების მოთხოვნილებებისადმი და სახელმწიფოს აქტიურ შეჭრას სოციალურ ურთიერთობებში. სოციალური სახელმწიფოს გაგება, მეტწილად, ახლაც სახელმწიფოს მიერ საზოგადოების სოციალური მომსახურების გარკვეული წილის საკუთარ თავზე აღებასთან არის გაიგივებული, როგორებიცაა: განათლება და სტიპენდიების პრობლემა; უმუშევრობის, პენსიებისა და დახმარებების საკითხი; მზრუნველობა ინვალიდებზე, ავადმყოფებზე, ბავშვებზე; სახელმწიფოს სამედიცინო მომსახურება; ბიუჯეტის წყაროებით უმუშევართა და მოხუცებულთა გარკვეული დახმარება და სოციალური კეთილდღეობის სხვა საკითხების მოგვარება.

სოციალური სახელმწიფოს მიზნები მიიღწევა არა მხოლოდ სოციალური პოლიტიკის მეთოდებით, სოციალური ორიენტაცია უნდა შეიძინოს სახელმწიფოს მთელმა ეკონომიკურმა პოლიტიკამ. ამ დროს განსაკუთრებული ყურადღების ცენტრში ექცევა სოციალური სახელმწიფოებრიობის უმთავრესი ელემენტები: ადამიანის ღირსეული საარსებო მინიმუმი; თავისუფალი კერძო სამეურნეო ინიციატივა; სოციალური თანასწორობა; სოციალური უზრუნველყოფა; კეთილდღეობის საერთო აღმავლობა.

ყველაფერი ეს შესრულებადი ხდება, თუ მისი რეალიზაცია გამაგრებულია სახელმწიფოს სოციალური საქმიანობის მარეგულირებელი კანონმდებლობითა და შესაბამისი ადმინისტრაციული სტრუქტურით. გერმანიის მაგალითზე სოციალური სახელმწიფოს კონცეფციამ, პრაქტიკულად, შეასუსტა სოციალური დაძაბულობა შრომასა და კაპიტალს შორის, რამაც განსაკუთრებული როლი ითამაშა სამართლებრივი სახელმწიფოს კონცეფციის რეალიზაციის საქმეში. ნამდვილად, შემთხვევითი არ არის ის ფაქტი, რომ გერმანულ კონსტიტუციაში სამართლებრივი სახელმწიფოს იდეა მხოლოდ ერთხელაა დაფიქსირებული და ისიც სოციალურთან პირდაპირ კავშირში – „სოციალური სამართლებრივი სახელმწიფო" (მუხლი 28-1). გერმანიაში 1976 წლიდან მოქმედებს სოციალური კოდექსი, რომელიც ადგენს და არეგულირებს მოქალაქეთა უფლებებს სოციალური მომსახურების საკითხზე იურიდიული დახ-

მარებისა და კონსულტაციების მიღებასთან დაკავშირებით, ადგენს სოციალური მომსახურების ნუსხას, მათი მიღების წესს, აგრეთვე, მომსახურე უწყებებისა და დაწესებულებების მოვალეობებს.

§4. სამართლებრივი სახელმწიფო

მთლიანობაში, წარმოდგენა სამართლებრივ სახელმწიფოზე ორ ფუძემდებლურ პრინციპთან ასოცირდება; ეს არის, ზოგადად – წესრიგი სახელმწიფოში და, კონკრეტულად – მოქალაქეთა დაცულობა. სამართლიანად სახელმწიფო მაშინ შეიძლება იწოდებოდეს, როდესაც აღნიშნული პრინციპები არა მხოლოდ კონსტიტუციური დებულებების დონეზეა დარეგულირებული, არამედ, რეალურად, ცხოვრების საყოველთაო წესადაა დაცული. ამისთვის კი, სახელმწიფოში ისეთი მრავალსახა პირობებისა და მექანიზმების სისტემა უნდა იყოს კოორდინირებული, როგორებიცაა: ადამიანისა და მოქალაქის ძირითადი უფლებების გარანტია საერთაშორისო სტანდარტების დონეზე; კონსტიტუციის, სამართლის და კანონების უზენაესობა; კანონების კონსტიტუციურობა; სოციალური სამართლიანობა და სამართლებრივი დაცულობა; ხელისუფლების დანაწილება და ხელისუფლების ერთიანობა; მართვის კანონიერება და კანონზომიერება; სამართლებრივი დაცვა და სამართლებრივი კონტროლი; სახელმწიფოსა და მოქალაქის ურთიერთპასუხისმგებლობა; მოსამართლეთა დამოუკიდებლობა. ეს უკანასკნელი იმდენად მნიშვნელოვანია, რამდენადაც სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი ნებისმიერ ფიზიკურ და იურიდიულ პირს უზრუნველყოფს რეალური შესაძლებლობით, რათა სასამართლოს საშუალებით დაიცვას თავისი უფლებები.

მსოფლიო გამოცდილება იმის დასტურია, რომ სამართლებრივი სახელმწიფოსა და დემოკრატიული საზოგადოების კონსტიტუცია საზოგადოებრივი ძალებისა და ინტერესების სოციალური ბალანსის სამართლებრივი გამოხატულებაა და არა საზოგადოების ერთი ნაწილის ნების რეალიზაციის იარაღი. მოცემული თვალსაზრისიდან გამომდინარე, სამართლებრივი სახელმწიფოს უმთავრესი ნიშანი ის არის, რომ იგი მოიაზრება როგორც სოციალური სამართლებრივი სახელმწიფო, ანუ სამართლებრივი სახელმწიფოს იდეის რეალიზაცია სოციალური სამართლიანობის მყარი საფუძვლითაა გარანტირებული. ადამიანისა და მოქალაქის ყველა უფლება და თავისუფლება იურიდიულთან ერთად, სოციალური გარანტიითაც უნდა იყოს განმტკიცებული, თორემ, რას ნიშნავს პროფესიის არჩევის თავისუფლება

უზრუნველყოფილი სამუშაო ადგილის გარეშე? განათლების უფლება – შესაბამისი მატერიალური შესაძლებლობების გარეშე?

სამართლებრივი სახელმწიფოს იდეას ხშირად ძალიან მარტივად წარმოიდგენენ და ისეთ სახელმწიფოსთან აიგივებენ, რომელიც იმართება კანონებით და არა ადამიანებით. მაგრამ ეს ასე არ არის. სამართლებრივ სახელმწიფოდ აღიარებულ ქვეყანაში მთავარი ხელისუფლებისა და კანონის ურთიერთობაა. ის, რომ ხელისუფლების სათავეებთან მდგომი გარკვეული ადამიანები წარმართავენ პროცესს და ცვლიან ვითარებას, ცხადია, სამართლებრივ სახელმწიფოში ეს კანონით დადგენილი ნორმების ფარგლებში უნდა ხდებოდეს. მთავარი აქ ის არის, როგორ იცავს კანონს თავად ხელისუფლება და, ამასთან დაკავშირებით, რა მაგალითს აძლევს საზოგადოებას, რაც უდავოდ მნიშვნელოვანი ფაქტორია საზოგადოებაში სამართალშეგნების მაღალი დონის და საყოველთაო კანონმორჩილების ატმოსფეროს დამკვიდრების საქმეში. თუ იმასაც გავითვალისწინებთ, რომ კანონები, რომლებიც თავად კი არ მართავენ, არამედ, რომლებითაც იმართება სახელმწიფო, ადამიანების შექმნილი და მათ მიერვეა მიღებული, მაშინ სამართლებრივი სახელმწიფო იმართება სამკუთხედით, რომელსაც შეადგენს კანონმდებლობა, ხალხი და ხალხის რჩეული ხელისუფლება.

§5. სამოქალაქო საზოგადოება

დემოკრატიული სამართლებრივი სახელმწიფოს განსაკუთრებული თავისებურება ხელისუფლების განხორციელებაში საზოგადოების აქტიური ჩაბმაა, რაც თავისთავად აყენებს საკითხს მაღალი სამართლებრივი და პოლიტიკური კულტურის დონით აღჭურვილი სამოქალაქო საზოგადოების შესახებ. ეს ორმხრივი პასუხისმგებლობის სფეროა, რომელიც წარმომადგენლობითი და უშუალო დემოკრატიის ფორმებში სახალხო ინიციატივის გააქტიურებისას რეალურ დატვირთვას იღებს.

ამ მხრივ უდავოდ მნიშვნელოვანი ფაქტორია, რომ კონსტიტუციური სამართალი აქტიურად ავითარებს მოქალაქეობრივი ვალდებულებების ინსტიტუტს, რომელიც სამოქალაქო საზოგადოების ფორმირების გარკვეული წანამძღვრების სახით იწყებს მოქმედებას: მოსახლეობის აქტიური პოზიციის წარმართვის, ჯგუფური ინტერესების ფორმირებისა და მათი პოლიტიკური ფორმებითა და მეთოდებით რეალიზაციის მიზნით.

განვითარებული სამოქალაქო საზოგადოება სახელმწიფოსაგან დამოუკიდებლობისა და ავტონომიის იმ დონეს ფლობს, რომელიც უზრუნველყოფს პიროვნების დაცვას მავანის მიერ ხელისუფლების

არამართლზომიერი გამოყენების შედეგად მისი უფლებების ხელყოფისაგან. ამასთან დაკავშირებით ისიც არსებითია, რომ სამართლებრივი სახელმწიფო თავად ახდენს სამოქალაქო საზოგადოების ფორმირების სტიმულირებას, რამდენადაც კონსტიტუციურ ნორმათა სისტემით და შესაბამისი კანონმდებლობით გარანტირებულია საკუთარი შეხედულებებისა და რწმენის დაცვა და პროპაგანდა, რაც გამოხატულებას პოულობს საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისა და პოლიტიკური პარტიების ფორმირებასა და აქტიურ მოღვაწეობაში, პარტიულ პლურალიზმში, პრესის თავისუფლებაში და სხვ.

სამოქალაქო საზოგადოება, რომელიც ავსტრიაში, აშშ-ში, გერმანიაში და საფრანგეთში მოქმედებს, „ღია საზოგადოების" სახელითაა ცნობილი. მისი წევრები სოციალური მობილურობით გამოირჩევიან, ხოლო თავად საზოგადოება, ახდენს რა პოლიტიკური ინსტიტუტების თვითრეგულირებას, სახელმწიფოს იმდენ ხელისუფებას გადასცემს, რამდენსაც საჭიროდ მიიჩნევს.[1]

სამოქალაქო საზოგადოების ჩასახვის, ფორმირებისა და განვითარების პროცესი, ადამიანის, საზოგადოების, ხელისუფლებისა და სახელმწიფო პოლიტიკის განვითარების უწყვეტი პროცესია. ეს დინამიკა ყველა დემოკრატიული სახელმწიფოსთვის გახდა დამახასიათებელი – მეტ-ნაკლები აქტივობით. ბოლო ხანებში სამოქალაქო საზოგადოების ფორმირების იდეა აღიარებულია პოსტსოციალისტურ ქვეყნებში (ბულგარეთი, ესტონეთი, ლიტვა, უკრაინა, ჩეხეთი) და გარკვეულწილად დარეგულირებულია სახელმწიფოსთან მისი ურთიერთმიმართების საკითხები. მიუხედავად ასეთი მცდელობისა, ზოგიერთი ზემოხსენებული სახელმწიფოს მიმართ არსებობს აზრი, რომ მათი ახალი კონსტიტუციები თავისი არსით მაინც სახელმწიფოს და არა სამოქალაქო საზოგადოების ძირითადი კანონებია.

ზემოთ დასახელებული სახელმწიფოების ორ ჯგუფს, მათში დემოკრატიული აღმშენებლობის თანამედროვე მდგომარეობის ობიექტური შეფასებით, იმ დასკვნამდე მივყავართ, რომ სამართლებრივი სახელმწიფო არ შეიძლება არსებობდეს, თუ იგი არ ეფუძნება სამოქალაქო საზოგადოებას, ისევე, როგორც სამოქალაქო საზოგადოების სრულფასოვანი ამოქმედება წარმოუდგენელია სამართლებრივ სახელმწიფოსთვის დამახასიათებელი იურიდიული დამცავი მექანიზმის გარეშე. მაგრამ ეს არ არის მთელი და ნაწილი, ეს ორი დამოუკიდებელი მთელია, რომელთა ერთიან დინამიურ პროცესში მოქცევა ქვეყნის დემოკრატიულობის მაღალ სტანდარტს განაპირობებს.

---

[1] Конституционное право, отв. ред. проф. А.Е. Козлов, Москва, 1996, с. 92.

თავი მეოთხე

საზოგადოებრივი წყობილების კონსტიტუციური საფუძვლები

4.1. საზოგადოებრივი წყობილების კონსტიტუციური რეგულირების თავისებურებები

საზოგადოებრივი წყობილება ნებისმიერ სახელმწიფოში კონსტიტუციური ნორმებით დარეგულირებული საზოგადოებრივი ურთიერთობების კონკრეტული გამოვლინებაა, რომლის მახასიათებლების რაოდენობა და მნიშვნელობა სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში მათი როლის აღმავლობასთან ერთად იზრდება. საზოგადოების ინტერესებთან ერთად ფართოვდება ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები, განსაკუთრებულ დატვირთვას იძენს მოქალაქეთა ვალდებულების დამდგენი კონსტიტუციური ნორმების სისტემა.

მეორე მსოფლიო ომამდე მიღებული კონსტიტუციები, როგორც წესი, საზოგადოებრივი ცხოვრების ორ სფეროს – სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაციის საკითხებსა და მასთან მიმართებით პიროვნების ძირითად უფლებებს არეგულირებდა. დროთა განმავლობაში, სახელმწიფოსა და ადამიანს შორის ურთიერთობა გასცდა ამ მარტივ სქემატურ ჩარჩოებს და, საზოგადოების მზარდი სოციალური და ეკონომიკური პრობლემების გათვალისწინებით, კონსტიტუციური რეგულირების სფერო მნიშვნელოვნად გაფართოვდა.

საზოგადოებრივი წყობილების კონსტიტუციური რეგულირება გარკვეულ საზღვრებში ხორციელდება და კონსტიტუციაც, უპირველესად, სახელმწიფოსთან საზოგადოების ურთიერთობის პრინციპებსა და ფორმებს ადგენს. მოქმედი კონსტიტუციების უმრავლესობაში საზოგადოებრივი წყობილების ის პრინციპებია დაფიქსირებული, რომლებიც აღმასრულებელი ხელისუფლების ორიენტირებს განსაზღვრავენ და ეკონომიკისა და სოციალური ურთიერთობის მოწესრიგებას, მათი რეგულირების სფეროს განაკუთვნებენ (ესპანეთი, ინდოეთი, ტაილანდი, ფილიპინები და სხვ.). რიგ მოქმედ კონსტიტუციებში, საზოგადოებრივი წყობილების საკითხებისადმი მიძღვნილ თავებში მოცემულია ნორმა-პრინციპები, რომელთა მიხედვითაც ხდება საზოგადოებრივი წყობილების საფუძვლების რეგულირება (ინდოეთი, ირლანდია, იტალია, ნეპალი და სხვ.).

მრავალი კონსტიტუციები შეიცავენ ცალკე თავებს, ქვეთავების ერთიანობას, თუ არადა დებულებების მთელ კომპლექსს, რომლებიც საზოგადოებრივი ცხოვრების პრინციპული მნიშვნელობის საკითხებს არეგულირებენ. მაგალითად, იტალიის კონსტიტუცია, ადამიანის უფლებებისა და მოვალეობების ნაწილში ცალკე თავების სახით ახდენს „ეთნიკურ-სოციალური ურთიერთობების", „ეკონომიკური ურთიერთობებისა" და „პოლიტიკური ურთიერთობების" რეგულირებას. ესპანეთის კონსტიტუცია, პირველ განყოფილებაში ძირითადი უფლებებისა და მოვალეობების შესახებ, ცალკე თავის სახით ადგენს „სოციალურ-ეკონომიური პოლიტიკის ფუძემდებლური პრინციპების შესახებ" კომპლექსურ ნორმათა სისტემას.

ამ დროს, მთელი რიგი ქვეყნების კონსტიტუციებში საგანგებოდაა აქცენტირებული ყურადღება ეკონომიკური და ისეთი სოციალური საკითხების მარეგულირებელ ნორმათა სისტემაზე, რომელთა მოწესრიგება სახელმწიფოს უპირველეს ამოცანად აქვს მიჩნეული. თუ ფინეთის კონსტიტუციას „სახელმწიფო ეკონომიკის" გვერდით ასეთ პრობლემად „განათლება" წამოუწევია, ირლანდიის კონსტიტუცია, „ძირითად უფლებებთან" ერთ რიგში, ვიდრე „სოციალურ პოლიტიკის ძირითად პრინციპებამდე", ცალკე ბლოკების სახით არეგულირებს „ოჯახის", „განათლების", „კერძო საკუთრების", „რელიგიის" საკითხებს და ამით მათ მნიშვნელობას სახელმწიფო პოლიტიკის რანგში აფიქსირებს.

ერთგვარი უკიდურესობით გამოირჩევა ხოგიერთი კონსტიტუცია, რომელიც არა მხოლოდ რეგულირების საგნების სიმრავლით, არამედ კონსტიტუციური სამართლისთვის უჩვეულო ზეორგანიზებული ხასიათითაც იქცევს ყურადღებას. ასეთთა შორის, პირველ რიგში, შეიძლება ბრაზილიის კონსტიტუცია დავასახელოთ, რომელიც კოსტიტუციებისთვის დამახასიათებელი კლასიკურ-სტუქტურული სქემით ნამდვილად არ გამოირჩევა. კონსტიტუციის 245 მუხლიდან 60 მუხლი ბრაზილიის საზოგადოებრივი წყობილების რეგულირებასთანაა დაკავშირებული და ცალკეული განყოფილებების, თავებისა და შემავალი მუხლების მეშვეობით, ზედმიწევნით დანაწევრებულ ინფრასტურქტურას წარმოადგენს. ამასთან, ძირითადი მიზნის ფარგლებში, მათ დეტალურ დარეგულირებასაც ცდილობს. მაგალითად, კონსტიტუციის თავში — „ეკონომიკური საქმიანობის პრინციპები", ცალკე ქვეთავების სახითაა წარმოდგენილი „სახელმწიფო და ეკონომიკა", „საზოგადოებრივი კომუნალური მომსახურება"; თავში — „სოციალური უზრუნველყოფა" განიხილება ჯანმრთელობისა და სოციალურ დახმარებების საკითხები; თავში —

„სასოფლო-სამეურნეო და მიწის პოლიტიკა და აგრარული რეფორმა“ შედის მუხლი „საკუთრების უფლება“. ცალკეა მოწესრიგებული, თუ ამ მოუწესრიგებელი ნორმათა სისტემის თაობაზე ამის თქმა შეიძლება, გარემოს დაცვის, განათლების, მეცნიერების, კულტურის, სპორტისა და ოჯახის საკითხები.

როგორც ჩანს, კონსტიტუციურ სამართალში საზოგადოებრივი წყობილების რეგულირება, ერთ შემთხვევაში, ნორმა-პრინციპების დადგენის გზით განხორციელდა, ხოლო, მეორე შემთხვევაში, კონსტიტუციები მიმდინარე კანონმდებლობის დატვირთვასაც თავის თავზე იღებენ.

როგორც ე. ჩირკინი აღნიშნავს, ცვლილებებს, რომლებიც დაკავშირებულია საზოგადოებრივი წყობილების საფუძვლების კონსტიტუციურ რეგულირებასთან, აქვთ გარკვეული პოზიტიური და ნეგატიური მხარეები. ერთობლიობაში ეს პროცესები მიმართულია გამთლიანებული ძირითადი კანონის შექმნისკენ, რომელიც ინტეგრირებული სახით წარმოადგენს საზოგადოების „კარკასს“, მის ეკონომიკურ, სოციალურ, პოლიტიკურ და სულიერ პარამეტრებს. მრავალი პრინციპების პროგრამულობა საზოგადოებას განუსაზღვრავს განვითარების მიზნებს, ნორმა-პრინციპების იდეოლოგიურ ხასიათს, ხელს უწყობს მოქალაქეთა აღზრდას, გარკვეული პოლიტიკური და სამართლებრივ საფუძვლების შექმნას.[1]

მოქმედ თანამედროვე კონსტიტუციებში, საზოგადოებრივი წყობილების საფუძვლები, პირობითად, ოთხი შემადგენელი ელემენტის სახით უნდა განვიხილოთ:

– ეკონომიკური ურთიერთობების საფუძვლებით აღიარებულია სახელმწიფოს როლი საბაზრო ეკონომიკის განვითარების საქმეში, თავისუფალი კონკურენციის პრინციპი და მონოპოლიზმის შეზღუდვა, საკუთრების მრავალფეროვნება;

– სოციალური ურთიერთობების საფუძვლებს შემოაქვს სოციალური სამართლიანობის პრინციპი, შრომის თავისუფლება, შემოსავლების სამართლიანი განაწილება, სოციალური უზრუნველყოფა და დახმარებები;

– საზოგადოების პოლიტიკური სისტემის საფუძვლები, უშუალო და შუალობითი დემოკრატიის ფორმების მეშვეობით, განსაკუთრებულ როლს აკისრებს საზოგადოებრივი გაერთიანებებისა და პოლიტიკური პარტიების ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებაში აქტიურ ჩართვას;

---

[1] Сравнительное конституционное право, отв. ред В.Е. Чиркин, М., „Межд. отношения“, 2002, с. 174.

— საზოგადოების სულიერი ცხოვრების საფუძვლები სახელმწიფოში იდეოლოგიურ პლურალიზმს და რელიგიურ თავისუფლებას ამკვიდრებს.

საზოგადოებრივი წყობილების საფუძვლების შემადგენელი ელემენტები მჭიდროდ ურთიერთქმედებენ და ამ პროცესში ელინდება საზოგადოებრივი პროგრესის პირობები: ეკონომიკის აღმავლობა სახელმწიფო პოლიტიკის მიზანმიმართულ, გონივრულ განხორციელებაზეა დამოკიდებული; ეს კეთილსასურველ სოციალურ ფონს, მატერიალურად უზრუნველყოფილი ცხოვრების პირობებს ქმნის; ამ დროს, საზოგადოების სასიცოცხლო ინტერესები ახალ დატვირთვას იძენს, სულიერი და კულტურული ურთიერთობებით ივსება და მდიდრდება.

ამდენად, თითოეული ელემენტის დონე და ყველა მათგანის ერთიანი კომბინაცია განსაზღვრავს საზოგადოების წევრის და, მთლიანად, საზოგადოების სახეს, საზოგადოებრივი წყობილების წარმმართველ მნიშვნელობას სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში. ამასთან, საზოგადოებრივი წყობილების კოსტიტუციური რეგულირების საქმეში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება აღნიშნული ელემენტების დარეგულირებას პიროვნების სამართლებრივ სტატუსთან მიმართებით. ამიტომაა, რომ ესპანეთის, იტალიის და რიგი სხვა სახელმწიფოების კონსტიტუციები აღნიშნული მახასიათებლებით ამდიდრებენ მოქალაქეთა უფლებებისა და მოვალეობების კატალოგს, რითაც ხაზს უსვამენ საზოგადოებრივი წყობილების სისტემაში თითოეული მოქალაქის როლს.

უკანასკნელ ხანებში, საზოგადოებრივი წყობილების კონსტიტუციური რეგულირების სივრცეში საგნობრივი და თემატური გაფართოების საერთო ტენდენცია გამოიკვეთა. საზოგადოებრივი წყობილების როლი და მნიშვნელობა სახელმწიფო მმართველობის მექანიზმში, მისი აქტიური ჩართვის თვალსაზრისით, არსებითად იმაზეა დამოკიდებული, თუ როგორია სახელმწიფოს გავლენის დონე საზოგადოებაზე. სახელმწიფო ხელისუფლება, მის ხელთ არსებული ბერკეტების ამოქმედებით, ახდენს ამ გავლენის რეალიზაციას. ერთი მხრივ, ეს შეიძლება იყოს საზოგადოების ინტერესების გათვალისწინებით მიღებული კანონმდებლობა, ხოლო, მეორე მხრივ, სახელმწიფო პოლიტიკის ინტერესებში მართვის შესაძლებლობების მაქსიმალური გამოყენება.

აღნიშნული და რიგი სხვა ობიექტური თუ სუბიექტური ფაქტორები განაპირობებენ სახელმწიფოს საზოგადოებრივი წყობილების დემოკრატიულობის დონეს, ხოლო იმაზე დამოკიდებულებით, თუ როგორ ახდენს კანონმდებლობა მის რეგულირებას, შე-

იძლება სხვადასხვა სამართლებრივი ბუნების საზოგადოება დამკვიდრდეს:

– ეს შეიძლება იყოს კანონმდებლობით დადგენილი მექანიზმით მართვადი საზოგადოება, მოქალაქეთა უფლება-თავისუფლებების რეგულირების მაღალი ხარისხით;

– ეს შეიძლება იყოს კანონმდებლობის ნორმებით თუ კანონქვემდებარე აქტებით შეზღუდული საზოგადოება, დამოუკიდებლობის დაბალი ხარისხით;

– ეს შეიძლება იყოს თავისუფალი საზოგადოება, როდესაც კონსტიტუციურად აღიარებულია სახალხო სუვერენიტეტი და გარანტირებულია საზოგადოების აქტიური მონაწილეობა სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელების პროცესში;

– ეს შეიძლება იყოს ღია საზოგადოება, ანუ ის თავისუფალი საზოგადოება, რომლის ღიაობა ხელისუფლების საქმიანობისა და ცხოვრების წესების გამჭვირვალობითაც არის გამაგრებული.

ყოველივე აღნიშნული სახელმწიფოს საზოგადოებრივი წყობილების თავისებური გამოვლინებაა. უკანასკნელ ხანებში იურიდიულ და პოლიტოლოგიურ ლიტერატურაში ერთობ აქტიურად ხდება ტერმინის – „საზოგადოებრივი წყობილება“ – „სამოქალაქო საზოგადოებით“ ჩანაცვლება, რაც მართებულად გახდა სამეცნიერო დავის საგანი. სამოქალაქო საზოგადოება, საზოგადოებრივი წყობილების კონსტიტუციური რეგულირების გზით, თავის პიკს მიღწეული, სახელმწიფოსგან დამოუკიდებელი საზოგადოებაა, რომელსაც სამართლებრივი სახელმწიფოს კონსტიტუციურ სივრცეში, სახელმწიფო პოლიტიკის ფორმირებისა და განხორციელების საქმეში აქტიური როლი ენიჭება. როგორც აღვნიშნეთ, სამოქალაქო საზოგადოების განვითარებას სრულყოფის განუწყვეტელი პროცესის სახე აქვს და დღევანდელ ვითარებაში, თუ შეიძლება სადმე ვაღიაროთ მისი ფორმირება, არგუმენტირება, პირველ რიგში, ღია საზოგადოების არსებობით უნდა მოხდეს.

4.2. ეკონომიკური სისტემის კონსტიტუციური საფუძვლები

სახელმწიფოს ეკონომიკის სისტემა იმ რეალურ ბაზისს ქმნის, რომლის საფუძველზეც ფეხს იკიდებს მთელი პოლიტიკური ზედნაშენი. ამასთან, ეკონომიკური ურთიერთობები ნებისმიერი ქვეყნის საზოგადოებრივი წყობილების სისტემაწარმომქმნელი ელემენტია, ვინაიდან სახელმწიფოს ეკონომიკური სისტემა მოიცავს შრომას და ანაზღაურებას, ფინანსებსა და საკუთრებას, რომ-

ლებშიც ძევს საზოგადოების ეკონომიკური ურთიერთობების რეალური საფუძველი. ამიტომაა, რომ მსოფლიო ქვეყნების კონსტიტუციებში ეკონომიკური ურთიერთობები განსხვავებული მოცულობით განიხილება და რეგულირდება: ეს არის ცალკე თავები ესპანეთის კონსტიტუციაში – „სოციალურ-ეკონომიკური პოლიტიკის ფუძემდებლური პრინციპების შესახებ“ და იტალიის კონსტიტუციაში – „ეკონომიკური ურთიერთობები“, ხოლო მთელი განყოფილება პორტუგალიის კონსტიტუციაში – „საზოგადოების ეკონომიკური ორგანიზაცია“, რუმინეთის კონსტიტუციაში – „ეკონომიკა და საჯარო ფინანსები“.

ეკონომიკური სისტემის კონსტიტუციურ საფუძვლებზე მსჯელობისას ყურადღება, პირველ რიგში, კოსტიტუციური რეგულირების სფეროში ჩართულ ეკონომიკურ კატეგორიებზე უნდა გავამახვილოთ. ეკონომიკური ურთიერთობების კონსტიტუციური რეგულირების უმთავრესი საკითხი საკუთრებაა. იგი საზოგადოების განვითარების პირობაცაა და ცხოვრების დონის მაჩვენებელიც.

თანამედროვე კონსტიტუციური რეგულირებისთვის დამახასიათებელია საკუთრების ფორმების დიფერენცირება შესაბამისი სამართლებრივი რეჟიმით. მთელი რიგი ქვეყნები (იტალია, ყაზახეთი) საკუთრების კერძო და საჯარო ფორმებს აღიარებენ. თუმცა, ზოგიერთი ქვეყნის კონსტიტუცია საჯაროს ნაცვლად სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი საკუთრებით ფორმას გამოყოფს, მაგრამ ეს არ არის ტოლფასი ტერმინოლოგიური ჩანაცვლება. საქმე ის არის, რომ საოლქო, მუნიციპალური თუ კომუნალური საკუთრება, იქნება იგი საჯარო თუ კერძო, შესაბამისი ტერიტორიული ერთეულის თუ გაერთიანების საკუთრებაა და სახელმწიფო საკუთრებას არ განეკუთვნება.

მთელ რიგ ქვეყნებში მნიშვნელოვანი განვითარება პოვა სახელმწიფო საკუთრებამ, რომელიც არა მხოლოდ საზგადოებრივი მომსახურების სფეროებს (რკინიგზა, ფოსტა, ტელეგრაფი), არამედ ზოგიერთ ბანკს, სამრეწველო და სატრანსპორტო საწარმოსაც მოიცავს.

საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები თავის დამოკიდებულებას შესაბამისი ნორმებით ადგენენ და არეგულირებენ – აღიარებენ კერძო საკუთრების უფლებას, სხვადასხვა დონით აყალიბებენ მისი ხელშეუხებლობის, კერძო ინიციატივისა და ბიზნესის განვითარების გარკვეულ გარანტიებს.

იმის გათვალისწინებით, რომ საზოგადოებრივი წარმოების არსებობა და განვითარება შეუძლებელია კერძო საკუთრების მნიშ-

ვნელოვანი რესურსების გარეშე, საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართლის ერთი ყურადსაღები ასპექტი ის არის, რომ ქვეყნების დიდი ნაწილის კონსტიტუციები (ბრაზილია, გერმანია, ესპანეთი, იტალია, პორტუგალია, უკრაინა და სხვ.) ცალსახად ადასტურებენ საერთოდ საკუთრების და, მათ შორის, განსაკუთრებით კერძო საკუთრების სოციალურ ფუნქციას, ვინაიდან, როგორც მიჩნეულია, მათი გამოყენება, ერთდროულად, საერთო სიკეთის მომტანი უნდა იყოს.

საჯარო საკუთრების სუბიექტი შეიძლება იყოს თავად სახელმწიფო, ფედერაციის სუბიექტი, ავტონომიური ფორმირება, ადგილობრივი თვითმმართველობის თუ მმართველობის ერთეული, ხოლო ცალკეულ შემთხვევებში საზოგადოებრივი ფორმირება – ეკლესიისა თუ პოლიტიკური გაერთიანების სახით. კერძო საკუთრების სუბიექტი შეიძლება იყოს ნებისმიერი ფიზიკური და იურიდიული პირი. ამგვარად, კერძო საკუთრება შეიძლება იყოს: ინდივიდუალური, საოჯახო, ჯგუფური და კოლექტიური ხასიათის.

აღნიშნული სუბიექტებისადმი თავისებური მიდგომა გახდა იმის საფუძველი, რომ მთელი რიგი ქვეყნების კონსტიტუციებმა საკუთრების, ე.წ., კლასიკური ორი ფორმის გვერდით, წინა პლანზე სხვა ფორმებიც წამოსწიეს. მაგალითად, აზერბაიჯანში საკუთრების ორი ფორმის გვერდით მუნიციპალური საკუთრებაც მოიხსენიება, მექსიკაში სხვა ფორმების სახით კომუნალური და საოჯახო საკუთრებაა დასახელებული, ეგვიპტესა და პორტუგალიაში დამატებულ კოოპერაციულ საკუთრებას, რუსეთში ზოგადი დათქმაც ემატება – „კოოპერაციული და სხვა ფორმები". ასე რომ მთელი რიგი კონსტიტუციები საკუთრების სამ და მეტ ფორმას აღიარებენ.

სხვადასხვა ქვეყნებში განსხვავებულია მიდგომა საკუთრების ფორმების პრიორიტეტულობის თვალსაზრისით. მაგალითად, თუ ბულგარეთის კონსტიტუცია კერძო საკუთრების პრიორიტეტს აღიარებს, პერუს კონსტიტუცია სახელმწიფო ქონების პრიორიტეტს ადგენს. ამ დროს, რიგი კონსტიტუციების დანაწესით (აზერბაიჯანი) საკუთრების არც ერთი ფორმა არ ფლობს რაიმე უპირატესობას, ხოლო უნგრეთის კონსტიტუცია პირველსავე მუხლში აღიარებს, რომ უნგრეთის ეკონომიკა ისეთ საბაზრო მეურნეობას წარმოადგენს, რომელშიც საზოგადოებრივი საკუთრება და კერძო საკუთრება თანაბარძალოვანია და თანაბარი დაცვით სარგებლობენ.

საზოგადოებრივი წყობილების ეკონომიკურ საფუძველთა ერთი უმთავრესი შემადგენელი კომპონენტი არის შრომა, რომლის გარეშეც არ არსებობს არც ერთი სახელმწიფოს საზოგადოება. ამიტომაც, მთელ რიგ ქვეყნებში კონსტიტუციები, სახელმწიფო მოწყობის ეკონომიკური და სოციალური საფუძველების განმტკიცების მიზნით, შრომის როლის აქტუალიზაციას ახდენენ, რა თქმა უნდა, ყველა — თავისებურად.

რიგი ქვეყნების კონსტიტუციები პირდაპირ განსაზღვრავენ შრომის ეკონომიკურ ფუნქციას. მაგალითად, ლიტვის კონსტიტუცია ცალკე თავში — „სახალხო მეურნეობა და შრომა", რეგულირების თვალსაზრისით, ერთიან კომპლექსში, სახელმწფოს პასუხისმგებლობის ქვეშ, აკავშირებს ეკონომიკის ორგანიზაციის საკითხებს. ბრაზილიის, პორტუგალიის და საბერძნეთის კონსტიტუციები იმ ჭეშმარიტებას აღიარებენ, რომ შრომა საზოგადოებისთვის ცხოვრების და არსებობის წყაროა. ესპანეთის კონსტიტუცია შრომასთან დაკავშირებულ საკითხებს მოქალაქეთა უფლებებისა და მოვალეობების ბლოკში განიხილავს და ზემოთ აღნიშნულ ყველა მოტივაციას ერთი 35-ე მუხლის ფარგლებში არეგულირებს: — ყველა ესპანელი მოვალეა იშრომოს, აქვს უფლება თავისუფლად აირჩიოს პროფესია და საქმიანობის სახე, დაწინაურდეს სამსახურში და მიიღოს ოჯახის სოციალურად უზრუნველყოფილ დონეზე ცხოვრებისთვის აუცილებელი გასამრჯელო.

ნებისმიერი სახელმწიფოს ეკონომიკური სისტემის ფუნქციონირების შედეგიანობა პირდაპირ აისახება მის საფინანსო პოლიტიკაში. ამიტომ, საფინანსო სისტემა კონსტიტუციურად ყველაზე აქტიური და მრავალმხრივი რეგულირების სფეროა. აქ რეგულირებას ექვემდებარება სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღებისა და ბიუჯეტის ანგარიშის დამტკიცების პროცედურები, ბიუჯეტში ცვლილებების შეტანის წესები, დაბეგვრისა და საკრედიტო ურთიერთობების მექანიზმები და ა.შ. მთელ რიგ ქვეყნებში (ბელგია, გერმანია, იაპონია, ინდონეზია, ლიტვა, ლუქსემბურგი, მალტა და სხვ.) კონსტიტუციის ცალკე თავში — „ფინანსები" — ნორმა-პრინციპებისა თუ სრული ტექნოლოგიზაციის დონეზე ხდება საფინანსო ურთიერთობების უმნიშვნელოვანესი საკითხების რეგულირება.

ამასთან, ზოგიერთი ქვეყნების ძირითადი კანონები, აღნიშნულის გარდა, მათი საფინანსო პოლიტიკისთვის მნიშვნელოვან საკითხებზე ახდენს კოსტიტუციურ აქცენტირებას: საბერძნეთის-

თვის ეს არის „დაბეგვრა და ფინანსების მართვა“, ბრაზილიისთვის – „საბეგრო შემოსავლების პროპორციული განაწილება“, ირლანდიისთვის – „საფინანსო კანონპროექტები“, ანუ საფინანსო-საბიუჯეტო კანონმდებლობის სრულყოფა, ხოლო ავსტრიისთვის – „საფინანსო და ანგარიშგებით საქმიანობაზე კონტროლი“, ვფიქრობთ, მოცემულ ჩამონათვალში წარმოდგენილია საფინანსო ბერკეტების მთელი არსენალი, რომელიც საფინანსო სისტემასთან ერთობლიობაში საკონსტიტუციო რეგლამენტაციას ექვემდებარება.

საფინანსო სისტემის პრეზენტაციის თვალსაზრისით, ერთი განსაკუთრებული თავისებურებაა შვედეთის კონსტიტუცია, რომელიც მე-9 თავში საფინანსო პოლიტიკის განხორციელების მთელ ბერკეტებს, თუ არ ჩავთვლით შვედეთის რიქსბანკის სპეციფიკურ ფუნქციებს, ქვეყნის საკანონმდებლო ორგანოს – რიქსდაგს გადასცემს. თუ გავითვალისწინებთ, რომ კანონმდებელმა ამ თავს „საფინანსო ხელისუფლების“ კვალიფიკაცია მისცა, ცხადია, აღნიშნული აქცენტი კიდევ უფრო აძლიერებს პარლამენტური მონარქიის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს უფლებამოსილებებს.

ზოგიერთ ქვეყნებში კანონის ძალით მტკიცდება ეკონომიკის განვითარების პერსპექტიული გეგმები, ხოლო რიგ განვითარებად სახელმწიფოებში დღესაც მოქმედებს ხანგრძლივ პერიოდზე გათვლილი განვითარების გეგმები. იტალიისა და ამერიკის შეერთებული შტატების პრაქტიკაში დამკვიდრებულია ეკონომიკური ზრდის გრძელვადიანი პროგრამირება, მაგრამ ისინი სარეკომენდაციო ხასიათს ატარებენ.

რიგი ქვეყნების ახალ კონსტიტუციებში (ბრაზილია, ესპანეთი) დაფიქსირებულია დაგეგმვის იდეა, ხოლო უნგრეთი აღმოსავლეთ ევროპის ერთადერთი პოსტსოციალისტური ქვეყანაა, სადაც შენარჩუნებულია ეკონომიკის დაგეგმვის ინსტიტუტი. ამ დროს პორტუგალიის კონსტიტუციაში, სპეციალურ განყოფილებაში – „გეგმები“, თანმიმდევრულადაა განსაზღვრული გეგმების მიზანი, ბუნება, შედგენის მექანიზმი და შესრულება. აქვე კონსტიტუცია ამკვიდრებს მთელი ამ დაგეგმვის მექანიზმის საკურაციო ორგანოს ეკონომიკური და სოციალური საბჭოს სახით.

არის ეკონომიკურ სისტემაში კიდევ ერთი საკითხი, რომლის სახელმწიფო კონტროლის გარეშე დატოვებას ხელისუფლება ფრთხილობს. სწორედ ამიტომაა ბულგარეთისა და ინდოეთის კონსტიტუციებში გამოცხადებული სახელმწიფო მონოპოლია ეკო-

ნომიკის გარკვეულ სფეროებზე. ამასთან, რიგი ქვეყნების ანტიმონოპოლიური კანონმდებლობა გარკვეულად ზღუდავს კერძო საკუთრების სუბიექტებს იმ სფეროებში, რომლებიც ცალსახად სახელმწიფოს საკუთრებას განეკუთვნებიან. ესპანეთში ეს არის კონტინენტური შელფი, საზღვაო ზონები და სანაპირო, იემენში – სასარგებლო წიაღისეული.

4.3. სოციალური სისტემის კონსტიტუციური საფუძვლები

სოციალური სისტემა სოციალური ურთიერთობების ის ერთობლიობაა, რომელიც ნებისმიერ სახელმწიფოში არსებობს და ვითარდება, ამიტომ საკითხის ამგვარი დაყენება არა მხოლოდ კონსტიტუციურად აღიარებული სოციალური სახელმწიფოების საზოგადოებრივი წყობილების კონსტიტუციურ საფუძვლებს შეეხება. მაგრამ, არც იმის უარყოფა შეიძლება, რომ სოციალურ სახელმწიფოებში (გერმანია, ესპანეთი, იტალია, ნიდერლანდები, საბერძნეთი და სხვ.) სოციალური სისტემა გაცილებით მრავალსახა და მოწესრიგებულია, სოციალური საკითხების კონსტიტუციური რეგულირება მრავალფეროვან კონტექსტში ხდება და ეს არის სახელმწიფოების აღნიშნული ჯგუფის ძირითადი დამახასიათებელი ნიშან-თვისება. მოცემული ჯგუფიდან ჩვენ საგანგებოდ გამოვყოფთ საბერძნეთს, იმ მიზეზის გამო, რომ სოციალური პრობლემების მოგვარება, ქვეყნის ძირითადი კანონის ძალით, უფლებრივ კატეგორიაშია აყვანილი და კონსტიტუციის მეორე ნაწილი სწორედ ასე იწოდება – „პირადი და სოციალური უფლებები“.

როგორც აღვნიშნეთ, სოციალური სახელმწიფო, მთელი თავისი საქმიანობით, თანამედროვე საზოგადოების მოთხოვნილებებისადმი საკუთარი პოლიტიკის მისადაგებას ითვალისწინებს. მაგრამ, უდავოა, ასეთი ორიენტაცია იმ სახელმწიფოთა ინტერესებშიც ძევს, რომელთაც ქვეყანაში მიმდინარე სოციალური პროცესები კონსტიტუციურ რეგულირებას დაუქვემდებარეს. ის კი არა, სოციალური ურთიერთობების თემა კონსტიტუციურ სამართალ'ში განსაკუთრებული აქტივობით სწორედ ამ სახელმწიფოთა პრაქტიკაში მკვიდრდება.

სასტარტო პირობების განსხვავებულობა ზოგიერთ შემთხვევაში ნათლად აისახება თავად კონსტიტუციების სტრუქტურასა და შინაარსზე. თუ სოციალური სახელმწიფო – იტალია, სოცი-

ალური ურთიერთობების განმაპირობებელ საკითხებს კონსტიტუციის ცალკე თავში – „ეთიკურ-სოციალური ურთიერთობები“ – სწორედ ეთიკურ კონტექსტში განიხილავს, პორტუგალიას სხვა ამოცანები აქვს. სოციალურად ორიენტირებული პორტუგალიის კონსტიტუცია, ჯერ „პირადი უფლებების, თავისუფლებებისა და გარანტიების“ თავში ადგენს ოჯახთან და ქორწინებასთან, სინდისისა და რელიგიის, სწავლებისა და შემოქმედების თავისუფლებასთან დაკავშირებულ ფუძემდებლურ პრინციპებს, ხოლო შემდეგ ცალკე თავში – „სოციალური უფლებები და ვალდებულებები“, არეგულირებს სოციალური უზრუნველყოფის, ჯანმრთელობის, საცხოვრისის, გარემო პირობებისა და ცხოვრების ხარისხის, ოჯახის, მშობლების, ბავშვებისა და ახალგაზრდების, ინვალიდებისა და მოხუცების სოციალურ პრობლემებს სახელმწიფოსა და საზოგადოებასთან მიმართებით.

არის საპირისპირო შემთხვევაც. მაგალითად, სოციალური ესპანეთის კონსტიტუციის თავი – „სოციალურ-ეკონომიკური პოლიტიკის ფუძემდებლური პრინციპების შესახებ“ და სოციალურად ორიენტირებული ირლანდიის კონსტიტუციის ცალკე ბლოკი – „სოციალური პოლიტიკის ძირითადი პრინციპები“, სახელმწიფოს მიერ უზრუნველყოფის თვალთახედვით არეგულირებს მოსახლეობისთვის მნიშვნელოვანი სოციალური პრობლემების მთელ პაკეტს. ეს არის ორივე ქვეყნის კონსტიტუციების ფუძემდებლური პრინციპების საერთო დედაარსი, თორემ ირლანდიის კონსტიტუციის „ძირითად უფლებებში“, ამას გარდა, ცალკე ბლოკების სახით არის დადგენილი სახელმწიფოს დამოკიდებულება ოჯახთან, განათლებასთან, კერძო საკუთრებასთან და რელიგიასთან.

კონსტიტუციური სამართალი შეიცავს ნორმებს, რომლებიც სოციალური სისტემის ორ უმთავრეს მხარეს ეხება. უპირველესად, ეს არის საზოგადოების სოციალური სტრუქტურა და მსხვილ სოციალურ ერთობებს შორის ურთიერთობები. უმრავლესი ქვეყნის კონსტიტუციები აფიქსირებენ სტრუქტურას და ახდენენ ურთიერთობების რეგულირებას.

კაპიტალისტურ და პოსტსოციალისტურ სახელმწიფოებში კონსტიტუციები არ ითვალისწინებენ წყობილების კლასობრივ სტრუქტურას, თუმცა ირლანდიის და პორტუგალიის მოქმედი კონსტიტუციები, შესაბამისად, კლასებს და მშრომელ კლასებს მოიხსენიებენ, მაგრამ ეს ნამდვილად არ უკავშირდება აღნიშნულ ქვეყნებში საზოგადოების კლასობრივ დანაწევრებას. რაც შეეხება სოციალისტურ ქვეყნებს, ისინი მშრომელთა, მუშებისა და გლეხების ხელისუფლებას, ხოლო ჩინეთისა და კორეის სახალხო-დე-

მოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუციები – კლასობრივი დიქ-ტატურის კონცეფციას აღიარებენ.

სოციალური ურთიერთობების რეგულირებასთან დაკავშირე-ბით, განვითარებადი ქვეყნების კონსტიტუციები, საყოველთაო კეთილდღეობის ინტერესების გათვალისწინების მიზნით, სოცი-ალური ერთობების თანამშრომლობისა და პარტნიორული ურ-თიერთობის აუცილებლობას აღიარებენ, ხოლო ზოგიერთი ქვეყ-ნის კონსტიტუციები სოციალური სამართლიანობის დეკლარირე-ბასაც ახდენენ (ეგვიპტე, საბერძნეთი, შრილანკა, გაიანა).

სოციალური სისტემა, როგორც ცივილიზებული სახელმწიფოს მოქალაქის კეთილდღეობის გარანტი, ადამიანური ცხოვრებისთ-ვის აუცილებელ სოციალურ სპექტრს მოიცავს: ოჯახი, განათ-ლება, რელიგია, კულტურა – სახელმწიფოს ზრუნვის საგანია. სწორედ ეს პასუხისმგებლობაა განსაზღვრული ლიტვის კონსტი-ტუციის თავში – „საზოგადოება და სახელმწიფო“ და ლიხტენშ-ტაინის კონსტიტუციის თავში – „სახელმწიფოს ვალდებულებები“.

შვეიცარიის ძირითადი კანონის სოციალური პოტენციალი კონსტიტუციური ნორმატიული მაქსიმალიზმით არის გამოხატუ-ლი თავში – „ძირითადი უფლებები, სამოქალაქო უფლებები და სოციალური მიზნები“. შეიძლება ითქვას, რომ მოცემულ კომპო-ზიციაში სწორედ სოციალური მიზნების რეალიზაციის ფონს განამტკიცებს კონსტიტუციით აღიარებული ადამიანური ღირსე-ბა, თანასწორუფლებიანობა, თვითნებობისგან დაცვა და კეთილ-სინდისიერების დაცვა, ცხოვრებისა და პირადი თავისუფლების უფლება და ა.შ., ყველაფერი, რაც ადამიანის უფლებების დაცვას შეეხება დაწყებული ბავშვობიდან და მოზრდილობიდან.

საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციების მნიშვნელოვანი უმრავლესობა დიდი ყურადღებით ეპყრობა ეროვნებათშორისი ურთიერთობის საკითხებს, როცა ქმნის მათი უფლებების დაცვის გარანტიებს, იქნება ეს თანასწორუფლებიანობის პრინციპი – ეროვ-ნების, რასის, ენისა და რელიგიის განსხვავებულობის მიუხედა-ვად; ეროვნული და ეთნიკური უმცირესობების კოლექტიური უფ-ლებების აღიარება და დაცვა თუ ხალხის თვითგამორკვევის უფლების აღიარება.

რიგი ქვეყნების ძირითადი კანონები ითვალისწინებენ სახელ-მწიფოს ტერიტორიაზე მცხოვრები სხვადასხვა ეროვნების წარმო-მადგენელთა ურთიერთობების თავისებურებებს და კონსტიტუცი-ური ნორმებით არეგულირებენ მათ (ბელგია, კანადა). ზოგიერთი ქვეყნის კონსტიტუციური სამართალი, ეროვნული და ეთნიკური პრობლემების მოგვარების მიზნით, თუ ასეთი საჭიროება არსე-

ბობს, ითვალისწინებს ეროვნულ-ტერიტორიული ეროეულების შექმნას რეგიონალური თუ კულტურულ-ეროვნული ავტონომიების სახით. თუ არადა, აღნიშნული პრობლემა ზოგადი პრინციპების აღიარების ფორმით წყდება, როგორც ეს სლოვაკეთის კონსტიტუციაშია გამოყოფილი, ცალკე განყოფილების ნორმათა სისტემით – „ეროვნულ უმცირესობათა და ეთნიკური ჯგუფების უფლებები".

მთელი რიგი ქვეყნების კონსტიტუციები ოჯახთან დაკავშირებულ საკითხებს განიხილავენ, როგორც საზოგადოების მნიშვნელოვან შემადგენელ ელემენტს, მის საფუძველს (აზერბაიჯანი, გერმანია, ესპანეთი, ესტონეთი, პორტუგალია, რუსეთი). მოლდოვის კოსტიტუციაში გათვალისწინებულია დებულებები დედათა და ბავშვთა, ობლებისა და ინვალიდების განსაკუთრებული დაცვის თაობაზე, ხოლო საბერძნეთის კონსტიტუციის ძალით სახელმწიფო თავისი დაცვის ქვეშ იღებს ოჯახს, როგორც ერის შენარჩუნებისა და განვითარების საძირკველს.

მთლიანობაში სოციალური ურთიერთობების პრობლემათა სპექტრი მრავალფეროვნებით გამოირჩევა და ცალკეული ქვეყნების კონსტიტუციები განსაკუთრებულ რეჟიმს ადგენს თითოეული მათგანისთვის. ამ მხრივ გარკვეულ ინფორმაციას იძლევა პრობლემების სპექტრის სტრუქტურის განხილვა გეოგრაფიულ ჭრილში. მთელი რიგი ქვეყნების კონსტიტუციებში თვალშისაცემია აქცენტები შემდეგ პრობლემებზე: შრომა და ანაზღაურება (მაკედონია, რუმინეთი, ფინეთი, ხორვატია), შრომა და დასვენება (აზერბაიჯანი, ბელორუსია, პოლონეთი, ლიტვა), სოციალური უზრუნველყოფა (ალბანეთი, ისლანდია, სომხეთი, სან-მარინო), განათლება (ლუქსემბურგი, რუმინეთი, ყაზახეთი), ჯანმრთელობა (ჩინეთი, ლიხტენშტაინი, უკრაინა), გარემოს დაცვა (ბელორუსია, მაკედონია, სლოვაკეთი, ესტონეთი), მომხმარებელთა ინტერესების დაცვა (ანდორა, ბრაზილია, ესპანეთი).

4.4. პოლიტიკური სისტემის კონსტიტუციური საფუძვლები და პოლიტიკური რეჟიმები

კონსტიტუციური სამართალი პოლიტიკური სისტემის ელემენტების – სახელმწიფოს, მისი სახელისუფლებო ორგანოებისა და პოლიტიკური ძალების ურთიერთმიმართებას არეგულირებს უშუალო ან შუალობითი დემოკრატიის თუ სხვა ფორმებით და, ფაქტობრივად, განსაზღვრავს საზოგადოებაში მიმდინარე პოლიტიკური პროცესის საფუძვლებს, რომლებიც შესაბამის პოლიტიკურ რეჟიმს ამკვიდრებს.

პოლიტიკური სისტემა იმ ელემენტების ერთობლიობაა, რომელიც რეგულირდება კანონმდებლობით დადგენილი ნორმებით, ხორციელდება პოლიტიკური კომუნიკაციის საშუალებებით და რეალიზდება სისტემის მამოძრავებელი ინსტიტუტების პოლიტიკური და სამართლებრივი კულტურის შესატყვისად. აღნიშნული ინსტიტუტები, იქნება ეს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები, პოლიტიკური პარტიები თუ საზოგადოებრივი გაერთიანებები, პოლიტიკური სისტემის სტრუქტურას ქმნიან, ხოლო მათი ურთიერთობების მარეგულირებელი თუ ხელშემწყობი ელემენტები სისტემის ფუნქციონალური მახასიათებლებია, რომელთა ამოქმედებითაც წარიმართება პოლიტიკური პროცესი.

რაც შეეხება თავად პოლიტიკურ პროცესს, იგი პოლიტიკური სისტემის სუბიექტების პოლიტიკური საქმიანობის სხვადასხვა მიმართულებებსა და ეტაპებს მოიცავს და, ამდენად, ზემოთ დასახელებულთა გარდა, ამ პროცესში ფუნქციონალური დატვირთვის სხვა ელემენტებიც ერთვება.

მთლიანობაში, პოლიტიკური პროცესი რეგულირდება არა მხოლოდ სამართლებრივი ნორმებით და არა მხოლოდ ცალკეული იურიდიული პროცესების სახით, ისეთებით, როგორებიცაა: საარჩევნო, საკანონმდებლო, საბიუჯეტო, ადმინისტრაციული თუ საკონსტიტუციო ზედამხედველობის პროცესები. აქ საქმეში ერთვება პერიფერიული დანიშნულების მთელი რიგი დაწერილი არასამართლებრივი აქტები პოლიტიკური პარტიებისა თუ საზოგადოებრივი გაერთიანებების წესდებების, დებულებების და სხვა დოკუმენტების სახით. ისინი პოლიტიკური პროცესის მონაწილე სუბიექტების საქმიანობასა და შინაგანი ორგანიზაციის საკითხებს არეგულირებენ და ქვეყნის კანონმდებლობის მოთხოვნათა დონეზე ამზადებენ მათ საერთო პოლიტიკურ პროცესში ჩართვის მიზნით.

ამას გარდა, პოლიტიკური პროცესის წარმართვაზე გარკვეულ გავლენას ახდენს, ე.წ., დაუწერელი ნორმების მთელი ნაირსახეობა, რომელიც, ძირითადად, პრაქტიკაში დამკვიდრებულ ადათებსა და ტრადიციებს ემყარება. აქვე, თითოეული სუბიექტის მიმართ, უდავოდ გასათვალისწინებელია სამართლებრივი კომპეტენტურობისა და კულტურის დონე, ვინაიდან სწორედ ეს დაუწერელი ნორმები და ფაქტორები განაპირობებენ პოლიტიკური ინსტიტუტების შინაგანი ორგანიზებულობისა და პასუხისმგებლობის დონეს.

ზოგიერთი ქვეყნის კონსტიტუცია განამტკიცებს არა მხოლოდ პოლიტიკური სისტემის ნაირსახა კომპონენტებს და მათ არაერ-

თგვაროვან როლს საზოგადოებაში, არამედ, თავად პოლიტიკური სისტემის განსხვავებულ პრინციპებს. ობიექტური სირთულე მათი ამოცნობისა იმაში მდგომარეობს, რომ კონსტიტუციებში, როგორც წესი, არ გვხვდება პოლიტიკური სისტემების პრინციპების ერთიანი ჩამონათვალი, იგი გაბნეულია შესაბამის კონსტიტუციურ ნორმებში, ცალკეულ ინსტიტუტებთან მიმართებით.

პოლიტიკური რეჟიმი – ეს არის სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელების ხერხების, ფორმებისა და მეთოდების კომპლექსით ჩამოყალიბებული პოლიტიკური ურთიერთობებისა და, მთლიანად, კონსტიტუციური წყობილების რეალური მდგომარეობა. პოლიტიკური რეჟიმი შეიძლება იურიდიული კონსტიტუციით დადგენილი წყობილების ადეკვატური იყოს, მაგრამ, არც ის არის გამორიცხული, არსებითად განსხვავდებოდეს მისგან და ფაქტობრივი კონსტიტუციის მოქმედებას განაპირობებდეს.

კონსტიტუციურ სამართალში პოლიტიკური რეჟიმის სამი ძირითადი სახე მოიხსენიება: დემოკრატიული, ავტორიტარული და ტოტალიტარული.

დემოკრატიული რეჟიმის დამახასიათებელი ნიშნებია: კონსტიტუციური კანონების დაცვა, მოქალაქეთა მიერ პირადი უფლებებისა და თავისუფლებების სრული გამოყენების რეალური შესაძლებლობა, მრავალპარტიული სისტემა, პოლიტიკური პლურალიზმი, თავისუფალი პრესა, დამოუკიდებელი სასამართლო და სხვ. დემოკრატიული რეჟიმის იდეური საფუძველი პოლიტიკური თავისუფლების დოქტრინაა და იგი ყოველთვის სამართლებრივი სახელმწიფოს თანმხლებ, აუცილებელ პირობად მოიაზრება. ეს პირობა კი, ერთი მხრივ, იმის გარანტიაა, რომ დემოკრატიული საზოგადოების წევრი-მოქალაქე თავად ახდენს საკუთარი მოქმედების მოტივაციას, ხოლო, მეორე მხრივ, საზოგადოების პოლიტიკური განვითარების გარანტიაა, ვიდრე სამოქალაქო საზოგადოების ფორმირებამდე.

კონსტიტუციური ნორმებით დადგენილი დემოკრატიული სახელმწიფო რეჟიმი თავისთავადია და მთავარი ამ ნორმების ამოქმედება და დაცვაა. დემოკრატიული სახელმწიფო რეჟიმი წარმატებით ხორციელდება პარლამენტურ მონარქიებში (ესპანეთი, იაპონია, ნიდერლანდები, შვედეთი), საპარლამენტო რესპუბლიკებში (გერმანია, იტალია), საპრეზიდენტო (აშშ) და ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში (საფრანგეთი, ფინეთი).

ამ დროს მიჩნეულია, რომ ქვეყნის ფედერაციული მოწყობა უპირატეს პირობებს უქმნის სახელმწიფო დემოკრატიული რეჟიმის განვითარებას (აშშ, გერმანია, შვეიცარია), თანაც იქამდე,

რომ დემოკრატიზაციის პროცესი შეიძლება იმდაგვარად განვითარდეს, რომ უნიტარული სახელმწიფო ფედერალურ სახელმწიფოდ (ბელგია) ან რეგიონალურ სახელმწიფოდ (ესპანეთი, იტალია) გარდაიქმნას.

დემოკრატიული რეჟიმის სახელმწიფოების გარდა, თუ ახალი დემოკრატიის მშენებელ ზოგიერთ პოსტსოციალისტურ ქვეყანას არ გავითვალისწინებთ, რომელთაც გარდამავალ პერიოდში მყიფე დემოკრატიული რეჟიმის გამო „ნახევრად დემოკრატიულ" რესპუბლიკასაც უწოდებენ, ყველა დანარჩენი არადემოკრატიული სახელმწიფოების კატეგორიას განეკუთვნება. არადა, მათი „არადემოკრატიულობა" შედარებითი შეფასებაა დემოკრატიულის მიმართ, თორემ დემოკრატიაზე უარს კი არ ნიშნავს მხოლოდ, არამედ უფრო დაპირისპირებას. ამდენად, უინსტონ ჩერჩილის მოსაზრებაში, რომ „დემოკრატია მმართველობის ყველაზე ცუდი ფორმაა, თუ არ ჩავთვლით ყველა დანარჩენ ფორმას, რომლებიც კიდევ უფრო უარესია", ჩვენი აზრით, გაცილებით უფრო ზუსტია მისი მეორე ნაწილი და იგი ავტორიტარულ და ტოტალიტარულ რეჟიმებს ეხება.

დემოკრატიული რეჟიმი კონსტიტუციური კატეგორიაა, ხოლო ავტორიტარული და ტოტალიტარული რეჟიმები კონსტიტუციურ სამართალში შემოვიდა, როგორც იურიდიულ და ფაქტობრივ კონსტიტუციებს შორის წარმოქმნილი სხვაობის პირდაპირი შედეგი. ამიტომ, დემოკრატიული რეჟიმის გარდა, ვერც ერთ კონსტიტუციაში ვერ ნახავთ სხვა რეჟიმზე მინიშნებას და, საერთაშორისო ავტორიტეტის თვალსაზრისით, არც ვინმეს აწყობს ამის აღიარება. არადა, სწორედ კონსტიტუციური ნორმები, თუ თავად არ ამკვიდრებენ, ხელსაყრელ პირობებს მაინც უქმნიან ავტორიტარულ ან ტოტალიტარულ რეჟიმებს.

ავტორიტარული რეჟიმი, სახელმწიფო მნიშვნელობის გადაწყვეტილებების მიღების კონსტიტუციურ მექანიზმს დიქტატორული ტიპის ხელისუფლებას უქვემდებარებს და სახელმწიფოს მეთაურის მორჩილი და ხელქვეითი აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლებამოსილებებს აფართოებს. ამ დროს გამორიცხულია მმართველი ხელისუფლების მიმართ ოპოზიციური ან, თუნდაც, ნეიტრალური პოლიტიკური პარტიებისა და საზოგადოებრივი გაერთიანების რაიმე ზემოქმედება საჯარო ხელისუფლების ინსტიტუტების ფორმირებასა და ფუნქციონირებაზე.

ზოგიერთ შემთხვევაში ავტორიტარულ სახელმწიფოს შეიძლება სამართლებრივ აქტებში დათქმული ცალკეული დემოკრატიული ნიშნებიც გააჩნდეს, კერძოდ, მოქალაქეთა უფლებებისა

და თავისუფლებების ჩამონათვალის სახით, რომლებიც, ფაქტობრივად, შეზღუდულია ან სულაც შეუსრულებადი. ავტორიტარული რეჟიმით გამოირჩევა ლიბანი, პაკისტანი და გამოირჩეოდა ინდონეზია, სადაც მეტ-ნაკლებად შერბილდა იგი. სხვათა შორის, ამ უკანასკნელის ავტორიტარიზმს ძლიერი მატერიალური წყაროც გააჩნდა კონცეფციით – არმიის პოლიტიკური როლის შესახებ. ავტორიტარული რეჟიმის სამხედრო-დიქტატორული გამოვლინება დამახასიათებელია რიგი სხვა ქვეყნებისთვისაც (ლიბერია, მალი, ნიგერია).

ტოტალიტარული რეჟიმი იმ სახელმწიფოების პოლიტიკური კლიმატია, სადაც ქვეყანას, ლიკვიდაციაქმნილი ოპოზიციისა და თავისუფალი პრესის პირობებში, ერთიანი პარტიულ-სახელმწიფოებრივი აპარატი განაგებს, როდესაც ხელმძღვანელი როლი – კონსტიტუციური გარანტიით სახელმწიფოს მეთაურის პარტიას აქვს მიკუთვნებული „სამუდამოდ“. ყოველივე ეს ბადებს ბელადომანიის ატმოსფეროს და ხელისუფლების საკანონმდებლო და სასამართლო ორგანოებს ქვეყნის ერთმმართველობის სრულ დაქვემდებარებაში მოაქცევს. ტოტალიტარიზმის კლასიკური გამოვლინება იყო სადამ ჰუსეინის ერაყი და ხაფეზ ასადის სირია. ამ უკანასკნელ'ში ყველაფერთან ერთად კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ნოვაცია დამკვიდრდა პრეზიდენტის მონაცვლეობის საოჯახო მემკვიდრეობის ფორმით.

ახლა რამდენიმე იმ კონსტიტუციის შესახებ, რომლებიც თავად ამკვიდრებენ, ე.წ., საკონსტიტუციო-ავტორიტარულ რეჟიმს. ამ მხრივ მუსლიმანური სამყარო გამოირჩევა. სწორედ აქ არის რელიგიის განსაკუთრებული გავლენა პოლიტიკური რეჟიმის სახეობის თვალსაზრისით. აქ გვხვდება, ე.წ., თვითმპყრობელური რეჟიმის ქვეყნები (საუდის არაბეთი, ომანი, ბაჰრეინი); დუალისტური მონარქიები (იორდანია, მაროკო), სადაც კონსტიტუციურად დამკვიდრდა ავტორიტარული სახელმწიფო რეჟიმი. სწორედ ამ სამყაროზე მოდის ავტორიტარული რეჟიმის ერთი ნაირსახეობა – კლერიკალური რეჟიმი, რომელიც უზრუნველყოფს მოსახლეობის რელიგიური ნაწილის გადამწყვეტ გავლენას ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებაზე. კლერიკალური ავტორიტარული რეჟიმის სახელმწიფოს კლასიკური ნიმუშია თანამედროვე ირანი, სადაც სახელმწიფოს მეთაურობს სულიერი წინამძღოლი, რომელიც თავის თავში აერთიანებს რელიგიურ და სახელმწიფო ხელისუფლებას. ასეთი კომპეტენციური შეთანაწყვილება დამახასიათებელია მთელი რიგი სახელისუფლებო ინსტიტუტებისთვისაც.

სასულიერო-სახელმწიფოებრივი ერთხელისუფლებიანობის საფუძველს სახელმწიფოს მეთაურის მიერ ქვეყნის უმაღლესი სასულიერო პირის – იმამის ფუნქციის შეთავსება წარმოადგენს. ამასთან, სახელმწიფოს მეთაურს იმამად აღიარება უზენაესი მოსამართლის მოვალეობასაც აკისრებს. მონოთეოკრატიული მოდელი სხვადასხვა ქვეყნებში მთელი რიგი თავისებურებებით ხასიათდება: ქუვეითში, უფლებრივად, შუზღუდული პარლამენტი არსებობს, რომლის არჩევნებიც რეგულარულად არ ტარდება, ხოლო საუდის არაბეთში პარლამენტი საერთოდ არ არსებობს.

4.5. სულიერი ცხოვრების კონსტიტუციური საფუძვლები

მიუხედავად იმისა, რომ საზოგადოების სულიერი ცხოვრების სფერო უმნიშვნელოვანესია სამოქალაქო საზოგადოების ფორმირების თვალსაზრისით, იგი მაინც ყველაზე ნაკლებად ექვემდებარება კონსტიტუციურ რეგულირებას. მოცემული სფეროს უმთავრესი მახასიათებლები უფრო ადამიანის და მოქალაქის ძირითადი უფლებების ჩამონათვალის სახით არის დეკლარირებული ქვეყნების ძირითად კანონებში.

ცხადია, ტრადიციულ დემოკრატიულ სახელმწიფოებში სულიერი ცხოვრების უფლებრივი ნუსხა ისე მუშაობს, რომ საზოგადოებრივი ურთიერთობები აქტიურ „ჩარევას“ არ საჭიროებენ და თავადვე არეგულირებენ მთელ ამ სფეროს. რაც შეეხება ავტორიტარული და ტოტალიტარული სახელმწიფოების კონსტიტუციებს, მათში არსებობს მოცემული სფეროს მარეგულირებელი არამრავალრიცხოვანი ნორმები, მაგრამ აღნიშნული რეჟიმების პირობებში, მათ საზოგადოების წევრების სულიერი ურთიერთობების გაკონტროლების დატვირთვა უფრო აკისრიათ, ვიდრე ორგანიზებული რეგულაცია, რაც უარყოფითი ზეგავლენის სახით აისახება საზოგადოების საერთო განვითარებაზე. მთელ ამ ფონზე, ერთგვარი გამონაკლისის სახით გამოიყურება ახალი დემოკრატიის მშენებარე სახელმწიფოების ძირითადი კანონები. გასული საუკუნის ბოლო ათწლეულში მიღებულ კონსტიტუციებში მაინც მრავლობს საზოგადოების სულიერი ცხოვრების გარკვეული პრობლემებისადმი მიმართული არსებითი აქცენტები, უფლებების დამცავი მექანიზმების სახით.

სახელმწიფო დაინტერესებული უნდა იყოს, შეუქმნას მოქალაქეს საჭირო პირობები სულიერი და კულტურული განვითარების-

თვის და ეს, პირველ რიგში, შესაბამისი ქვეყნის კონსტიტუციური სამართლის რეგულირების სფეროა. მთელი რიგი ქვეყნების კონსტიტუციები საზოგადოების სულიერი ცხოვრების უმნიშვნელოვანეს მახასიათებლებს ძირითადი პრინციპების დონეზე აფიქსირებენ, ხოლო კონსტიტუციური სამართლის სხვა წყაროები მათ განავრცობენ.

საზოგადოების სულიერი ცხოვრება მრავალი მახასიათებლისგან შედგება. დემოკრატიულ საზოგადოებაში ძირითადი უფლება-თავისუფლებების სახით საზოგადოების სულიერი ცხოვრების თანმდევ მახასიათებლად მიჩნეულია აზრის გამოთქმის, განათლების, სამეცნიერო და შემოქმედებითი საქმიანობის, რელიგიური მრწამსის თავისუფლება, რაც მთლიანობაში იდეოლოგიური და კულტურული პლურალიზმის სახით ყალიბდება.

აზრის გამოთქმის თავისუფლება უკვე პირველ დაწერილ ძირითად კანონში ხდება კონსტიტუციური აღიარების საგანი, როდესაც აშშ-ის კონსტიტუციაში პირველი შესწორების სახით 1789 წელს მიღებულ იქნა მუხლი, რომელიც კონგრესს უკრძალავდა ისეთი კანონების მიღებას, რომლებიც დაადგენდა ან უარყოფდა რომელიმე რელიგიას, შეზღუდავდა სიტყვის და ბეჭდვის თავისუფლებას, ხალხის უფლებას მშვიდობიან შეკრებაზე ან საჩივრების დაკმაყოფილების შესახებ მთავრობისადმი პეტიციებით მიმართვაზე. ის ფაქტი, რომ მოცემული ნორმა 1791 წელს შევიდა ძალაში და დღემდე მოქმედებს, ნამდვილად ეტყობა ამერიკულ დემოკრატიას და ამერიკის მოსახლეობის სულიერ ცხოვრებას.

დროთა განმავლობაში, აზრის გამოთქმის თავისუფლების თაობაზე შესაბამისი ნორმა კონსტიტუციების სულიერ აუცილებლობად იქცა, ხოლო გასული საუკუნის უკანასკნელი ორი ათწლეულის მანძილზე პოსტსოციალისტური სახელმწიფოების კონსტიტუციებში (რუმინეთი, სლოვენია, უკრაინა, ხორვატია და სხვ.) დეტალური რეგულირების საგანი გახდა.

ცხადია, საზოგადოების სულიერი ცხოვრების მასაზრდოებელი ინფრასტრუქტურიდან უმთავრესი განათლებაა. კონსტიტუციებში განათლების თემა, როგორც წესი, ადამიანის პირადი უფლებების ჩამონათვალშია დაფიქსირებული, მაგრამ გააჩნია სად როგორ.

შვეიცარიის კონსტიტუცია ცალკე მუხლების სახით წყვეტს სასკოლო, პროფესიული განათლებისა და უმაღლესი სკოლების საქმიანობის მართვის საკითხებს, ხოლო პორტუგალიის კონსტიტუცია ერთ მთლიანობაში ადგენს თავისუფლებას – ისწავლო და ასწავლო.

უდავოდ საინტერესოა ესპანეთის კონსტიტუციის 27-ე მუხლი, რომელიც აღიარებს ყველას უფლებას თავისუფალ განათლებაზე. საშუალო განათლება სავალდებულო და უფასოა. აქვე გარანტირებულია მშობლების უფლება საკუთარი ბავშვების სწავლების ფორმების პირადი მორალური და რელიგიური რწმენის შესაბამისად შერჩევის თაობაზე; ხელისუფლების ორგანოები, გარდა იმისა, რომ მხარს უჭერენ კანონიერად მოქმედ სასწავლო დაწესებულებებს, ადგენენ და აკონტროლებენ განათლების სახელმწიფო სტანდარტებს. კონტროლისა და მართვის უფლებით არიან აღჭურვილნი სახელმწიფო ფონდებით ფინანსირებადი სასწავლო დაწესებულებების მასწავლებლები, მშობლები, ცალკეულ შემთხვევებში, მოსწავლეებიც. მთავარი მაინც განათლების სისტემის კონსტიტუციური ორიენტაციაა. აღნიშნული მუხლის მეორე პუნქტი ადგენს, რომ განათლებას თავის მიზნად აქვს დასახული პიროვნების განვითარება საზოგადოებრივი ცხოვრების დემოკრატიული პრინციპების, ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების პატივისცემის საფუძველზე.

ცივილიზაცია თავისებურ გავლენას ახდენს საზოგადოების სულიერ ცხოვრებაზე და ამან გარკვეული ასახვა პოვა მთელი რიგი ქვეყნების კონსტიტუციურ სამართალში. თუმცა, უნდა ითქვას, რომ სამეცნიერო და შემოქმედებითი საქმიანობა ახალი თემაა და მისი აქტუალიზაცია, ძირითადად, ევროპულ კონსტიტუციებში მოხდა. ამ მხრივ, ნაწილობრივ, მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ და, ძირითადად, გასული საუკუნის ბოლოს მიღებული კონსტიტუციები გამოირჩევა, მაგრამ ყველა თავისებურად წყვეტს აღნიშნულ სფეროებთან თავის დამოკიდებულებას. სამეცნიერო და შემოქმედებითი საქმიანობის სფერო სახელმწიფოს მხრიდან მატერიალურ მხარდაჭერასაც საჭიროებს. მაგალითად, ესპანეთსა და იტალიაში, სახელმწიფო წაახალისებს ნოვაციებს ამ სფეროებში, ხოლო საბერძნეთის კონსტიტუცია ადგენს, რომ ხელოვნების და მეცნიერების, გამოკვლევებისა და სწავლების განვითარება და განვრცობა სახელმწიფოს მოვალეობაა. ზოგიერთ შემთხვევაში მხარდაჭერა, ძირითადად, საავტორო უფლების დაცვის თაობაზე აქცენტითაა გამაგრებული (ლატვია, პორტუგალია), ალბანეთში კი ამას ისიც ემატება, რომ მიღწეული შედეგიდან შემოსავალი გარანტირებულია ყველასათვის.

რელიგია საზოგადოების სულიერი ცხოვრების მნიშვნელოვანი ინსტიტუტია. მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფოში რელიგიის ადგილის განსაზღვრა, როგორც წესი, კონსტიტუციური სა-

მართლის საგანია, სახელმწიფოსა და რელიგიის ურთიერთობა ქვეყანაში გაბატონებული პოლიტიკური სისტემითაა განპირობებული. დემოკრატიულ სახელმწიფოებში კონსტიტუცია აღიარებს რელიგიების თანასწორუფლებიანობას, სინდისისა და სარწმუნოების თავისუფლებას. ასეთ ვითარებაში ეკლესია დამოუკიდებელია, გამოყოფილია სახელმწიფოსგან, ეკლესიასთან ურთიერთობა ადამიანის პირადი საქმეა და იგი დაცულია, ვინაიდან აკრძალულია დისკრიმინაცია რელიგიურ საფუძველზე.

ამ დროს მთელი რიგი კონსტიტუციები ადგენენ სახელმწიფო რელიგიას და ეს დამახასიათებელია არა მხოლოდ აღმოსავლეთის ქვეყნებისთვის, არამედ მთელი რიგი ევროპული ქვეყნებისთვისაც. ასეთია ანგლიკანური პროტესტანტული ეკლესია დიდ ბრიტანეთში, ლუთერანული — შვედეთში, მართლმადიდებლური — საბერძნეთში, რომის კათოლიკური აპოსტოლური რელიგია — მალტაში. სხვათა შორის, ასეთივე სტატუსით სარგებლობს კათოლიკური ეკლესია ლათინური ამერიკის რიგ ქვეყნებში. ცალკეულ შემთხვევებში სახელმწიფო მატერიალურად ეხმარება ასეთ ეკლესიას, ხოლო დიდ ბრიტანეთში და შვედეთში მონარქი ეკლესიის მეთაურია და ამით ყველაფერია ნათქვამი.

მაგრამ სახელმწიფო რელიგიის აღიარება სულაც არ ნიშნავს მორწმუნეთა შუაღუდვას. მაგალითად, მალტის რესპუბლიკაში, იმ დროს, როდესაც კონსტიტუცია რომის კათოლიკური აპოსტოლური ეკლესიის რელიგიურ სწავლებას სახელმწიფო სკოლებში განათლების სავალდებულო ნაწილად აღიარებს (მუხლი 2-3), იქვე ადგენს ნებისმიერი მალტელის თავისუფლებას რელიგიური კულტურის არჩევანის თვალსაზრისით და სათანადო ნორმათა სისტემის ძალით განამტკიცებს მათ ამ უფლებას (მუხლი 40).

ისლანდიის 1944 წლის კონსტიტუციამ (მუხლი 62) დაადგინა, რომ „ევანგელურ-ლუთერანული ეკლესია სახელმწიფო ეკლესიას წარმოადგენს და, როგორც ასეთი, სარგებლობს სახელმწიფოს მხარდაჭერითა და მფარველობით". კანონმდებელმა, როგორც ჩანს, სხვა რელიგიური ჯგუფების ინტერესთა დაცვის მიზნით, მოცემულ ნორმას მოაყოლა დათქმა იმის თაობაზე, რომ „ეს დებულება შეიძლება შეიცვალოს კანონით". რეალურად კი საკითხი 1995 წლის კონსტიტუციურმა დამატებამ შეცვალა, რომლის ძალით ყველას შეუძლია შექმნას რელიგიური გაერთიანება და ემსახუროს თავისი რელიგიური რწმენით. აკრძალულია რელიგიური ლოცვები ან რელიგიური პრაქტიკა, რომელიც ეწინააღმდეგება ზნეობრიობას და საზოგადოებრივ წესრიგს (მუხლი 63).

ერთი მნიშვნელოვანი თავისებურება, რომელიც სახელმწიფო რელიგიის არსებობას უკავშირდება. ამ შემთხვევებში, როგორც წესი, დაბადების რეგისტრაციის, ქორწინების და სხვა სამოქალაქო აქტებს იურიდიული ძალის მქონედ მხოლოდ მაშინ აღიარებენ, თუ ისინი განხორციელებულია სახელმწიფო ეკლესიაში ან სახელმწიფო დაწესებულებაში, მაგრამ არა სხვა რომელიმე ეკლესიაში.

მთელი რიგი სახელმწიფოების კონსტიტუციები ცალსახად აღიარებენ ნებისმიერი რელიგიის თავისუფლებას და ყოველისთვის მისი არჩევანის უფლებას. მაგალითად, ესპანეთის კონსტიტუცია ადგენს, რომ არანაირი რელიგია არ შეიძლება იყოს სახელმწიფო. ხელისუფლების ორგანოები მხედველობაში ღებულობენ ესპანეთის საზოგადოების რელიგიურ ორიენტაციას და შესაბამისი ურთიერთობით თანამშრომლობენ კათოლიკურ ეკლესიასთან და სხვა კონფესიებთან.

აღმოსავლეთში, მუსლიმანურ ქვეყნებში მოქმედებს კანონმდებლობა, სახელმწიფოს მიერ სანქციონირებული რელიგიური ნორმები, აგრეთვე, ადათები, რომლებიც ადამიანთა ცხოვრების ინტიმურ მხარეებსაც კი ეხება. აქ რელიგიის მნიშვნელობა და ადგილი აბსოლიტიზებულია, ისლამი გამოცხადებულია სახელმწიფო იდეოლოგიად. სახელმწიფო ორგანოების მონოთეოკრატიული სისტემა გარკვეული ნაირსახეობებით არსებობს საუდის არაბეთში, არაბეთის გაერთიანებულ საამიროებში, ომანში, ქუვეითში, კატარში, ბაჰრეინში, ბრუნეიში. მაგალითად, ირანში, პაკისტანსა და საუდის არაბეთში რელიგია და ეკლესია აღიარებულია სახელმწიფო ხელისუფლების საფუძვლად, ხოლო შარიათი გამოიყენება საზოგადოებრივი ცხოვრების სხვადასხვა მხარეების დასარეგულირებლად.

თავი მეხუთე

სახელმწიფოს მმართველობის ფორმები კონსტიტუციონალიზმში

5.1. სახელმწიფო მმართველობის ფორმა: ცნება და ნაირსახეობები

სახელმწიფოს ფორმის ცნება კომპლექსური გაგებისაა და რიგი მიმდინარე მახასიათებლების გვერდით (კონსტიტუციური რეჟიმი, სახელმწიფო რეჟიმი, პოლიტიკური რეჟიმი) ისეთ კონცეპტუალურ კატეგორიებს ეფუძნება, როგორიც მმართველობის ფორმა და სახელმწიფო წყობილების ფორმაა. მოცემულ კომპლექსში, მმართველობისა და სახელმწიფო წყეობილების ფორმების უპირველესი ამოცანა სახელმწიფო მოწყობის კონსტრუქციული მხარის უზრუნველყოფაა, რომლის ფარგლებში ფორმირდება სახელმწიფო რეჟიმი, ანუ ამოქმედდება ხელისუფლების განხორციელების მეთოდები. ამ მეთოდების წარმართვისთვის საჭირო დემოკრატიული პოლიტიკური რეჟიმის გარანტორი ხელისუფლების მიერ დაცული კონსტიტუციური რეჟიმი უნდა გახდეს.

კონსტიტუციონალიზმში მმართველობის ფორმა ხასიათდება სახელმწიფოს უმაღლესი ორგანოების სტუქტურისა და ურთიერთქმედების მახასიათებლებით. მარტივი გაგებით მმართველობის ფორმა – ეს არის სახელმწიფო მეთაურის, პარლამენტისა და მთავრობის ფორმირებისა და ურთიერთდამოკიდებულების წესი. რთული გაგება კი მის სამართლებრივ ბუნებასთან არის დაკავშირებული. შეიძლება ითქვას, რომ ასეთი წესი მდგრად სისტემას მაშინ ქმნის, როდესაც მოძებნილია წონასწორობის ბალანსი საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ორგანოებს შორის და, რაც მთავარია, მმართველობის ერთიან სისტემაში სწორად არის ჩაწერილი სახელმწიფო მეთაურის კომპეტენცია.

უპირველესად, სწორედ მმართველობის ფორმაზეა დამოკიდებული სახელმწიფოს იურიდიული მახასიათებლების კომპლექსური ამოქმედება, ვინაიდან იგი შეიცავს სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლეს ორგანიზაციას; განსაზღვრავს სახელმწიფო უმაღლესი ორგანოების სტატუსს, უფლებამოსილების დანაწილებისა და ურთიერთმიმართების პრინციპებს; სახელმწიფო ორგანოების ფორმირების და ამ პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის წესებს.

ამ ზოგადი ფორმულის მიღმა, კონსტიტუციონალიზმით აღიარებული უამრავი კრიტერიუმია, რომელთა მიხედვითაც მმართველობის ფორმების კლასიფიკაცია ხდება: სუვერენიტეტის სამართლებრივი წყარო; სახელმწიფო მეთაურის და წარმომადგენლობითი ორგანოს უფლებამოსილებები; პასუხისმგებლობის პირობები და სახელმწიფო მმართველობის სისტემის ფარგლებში პოლიტიკური ფუნქცია. სწორედ ეს ნიშნები და კრიტერიუმები განაპირობებენ მმართველობის არსებული ფორმების შიგნით მოდელების ნაირსახეობების სიმრავლეს.

კონსტიტუციურად დარეგულირებული მმართველობის ფორმის პირობებში, სახელმწიფოთა მმართველობის ფორმის კონსტრუქციული ელემენტებისგან შემდგარი სამკუთხედი – სახელმწიფოს მეთაური, საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლება, როგორც წესი, ნებისმიერ სახელმწიფოში არსებობს, მაგრამ კონკრეტული ფორმის შიგნით, მათი სამართლებრივი მდგომარეობა, ამ სამკუთხედში აღიარებული წარმმართველი ლიდერი ინსტიტუტი, თავისი ადგილითა და როლით, ყველა ფორმისთვის განსხვავებულია.

ტერმინები – „სახელმწიფო მმართველობის ფორმა", მარტივად, „მმართველობის ფორმა" ან „სახელმწიფოს ფორმა", მრავალი ქვეყნის კონსტიტუციაშია დაფიქსირებული (არგენტინა, ეთიოპია, იორდანია, მოლდოვა, პარაგვაი, საფრანგეთი, ყაზახეთი). მართალია იშვიათად, მაგრამ მაინც არის შემთხვევები, როდესაც კონსტიტუცია უფრო კონკრეტულად, პირდაპირ განსაზღვრავს არა მხოლოდ ფორმას, არამედ მის ნაირსახეობასაც – მონარქია ა იგი თუ რესპუბლიკა. კერძოდ, კონსტიტუციაში ვხვდებით ერთი და იგივე ნაირსახეობის გამომსახველ სხვადასხვა ფორმულას, როგორებიცაა: „საპარლამენტო რესპუბლიკა" (ალბანეთი, ბულგარეთი, საბერძნეთი) თუ „მმართველობის საპარლამენტო ფორმის რესპუბლიკა" (ისლანდია); „საპრეზიდენტო რესპუბლიკა (ყაზახეთი) თუ „საპრეზიდენტო ტიპის სახელმწიფო" (კვიპროსი); „საპარლამენტო მონარქია" (ესპანეთი) თუ „კონტიტუციური მონარქია" (დანია); „კონსტიტუციური მემკვიდრეობითი მონარქია" (ლიხტენშტაინი, მონაკო) თუ „შეზღუდული და მემკვიდრეობითი მონარქია" (ნორვეგია). ყველა აღნიშნულ შემთხვევაში, მმართველობის ფორმის არჩევანის თვალსაზრისით, ყველაფერი ცხადია. სხვა შემთხვევაში, ამის წარმოდგენის საშუალებას, კონკრეტულად, სახელისუფლებო შტოებთან დაკავშირებული თუ მათი ურთიერთმიმართების მარეგულირებელი ნორმების ერთ მთლიანო-

ბაში ამოკითხვა იძლევა. ამ დროს, მთელ რიგ კონსტიტუციებში მართვის ორიენტირების გამჭვირვალობის მიზნით, ხაზგასმით წინა პლანზე გამოტანილია უპირატესი ცივილური ფასეულობები, როგორებიცაა: „დემოკრატიული სამართლებრივი სახელმწიფო" (მოლდოვა, პოლონეთი, პორტუგალია, სლოვაკეთი, ჩეხეთი), „სამართლებრივი დემოკრატიულ სოციალური სახელმწიფო" (ესპანეთი), „სამართლებრივი, დამოუკიდებელი, დემოკრატიული და სოციალური სახელმწიფო" (ანდორა), „დემოკრატიული და სოციალური სახელმწიფო" (მაკედონია, ხორვატია), სოციალური მონარქია (მაროკო) და სხვ.

მმართველობის ფორმის მიხედვით სახელმწიფოები მონარქიებად და რესპულიკებად იყოფიან. ფორმალურად მათი განმასხვავებელი იურიდიული კრიტერიუმი სახელმწიფოს მეთაურის მონაცვლეობის პრინციპია. მონარქიის დროს იგი არ არის ნაწარმოები სხვა ხელისუფლების ან ამომრჩეველთა მიერ, მემკვიდრეობითობის პრინციპზეა დაფუძნებული და, ფორმალურად, მთელი სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროდ ითვლება. რესპუბლიკაში სახელმწიფოს მეთაური – პრეზიდენტი აირჩევა მოსახლეობის ან წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ და, შესაბამისად, პასუხისმგებელია ამომრჩეველთა წინაშე. სხვა უამრავი ფაქტორების გათვალისწინებით, მონარქიები და რესპუბლიკები რამდენიმე სახეობად იყოფა, რომლებზეც კონკრეტული საუბარი შემდეგ ქვეთავებში იქნება. ამჯერად, ზოგიერთ საერთო თავისებურებებს განვიხილავთ.

„მონარქია" ბერძნულ სიტყვათა წყობიდან შედგება – „მონოს" – ერთი და „არხე" – ხელისუფლება, რაც მთლიანობაში „ერთხელისუფლებიანობას" ნიშნავს. მართალია, მონარქიების რიცხვი მნიშვნელოვნად შემცირდა. მაგრამ, მათი გეოგრაფია მსოფლიოს ხუთივე კონტინენტს მოიცავს. ამ დროს მმართველობის რესპუბლიკური ფორმა, შეიძლება ითქვას, მთელ მსოფლიოს მოედო და ახლა, როდესაც მონარქიების რიცხვი ორმოცდაათამდეც ვერ აღწევს, ერთი-სამად მეტი ქვეყნები რესპუბლიკის სხვადასხვა ფორმით იმართება.

„რესპუბლიკა" ლათინურისგან წარმოდგება – „რეს პუბლიკა" და „საზოგადოებრივ საქმეს" ნიშნავს. ყველა რესპუბლიკაში სუვერენიტეტის მახასიათებელი ხალხია და რესპუბლიკის ხელისუფლებაც – პარლამენტისა თუ პრეზიდენტის სახით, მას წარმოადგენს. თუმცა, თანამედროვე ცივილიზაციის გავლენით, მონარქიებიც სახალხო სუვერენიტეტს აღიარებენ (ანდორა, ესპანეთი, იაპონია), მაგრამ ეს მაინც სხვა დონეა.

როგორც აღვნიშნეთ, მონარქია და რესპუბლიკა ერთმანეთისგან სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტით განსხვავდება, ხოლო თითოეული მათგანის ნაირსახეობები კი საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების იმ თანაფარდობის საფუძველზე განისაზღვრება, რომელიც სახელმწიფოს მეთაურთან მიმართებით ნაწილდება. ეს არის კონსტიტუციური რეჟიმის რეგულირების უმნიშვნელოვანესი სფერო. სწორედ ამ თანაფარდობის საფუძველზე ჩამოყალიბდა ჯერ აბსოლუტური, ერთხელისუფლებიანობა – მონარქია, შემდეგ კონსტიტუციური მონარქიაც, როდესაც კონსტიტუციამ გარკვეულად შეზღუდა მონარქის უფლებამოსილებები. კონსტიტუციური, ანუ შეზღუდული მონარქია მმართველობის ის ფორმაა, რომლის დროსაც სუვერენიტეტს ორი სუბიექტი – მონარქი და ხალხი ფლობს, იმ საზღვრებში რომელსაც კონსტიტუცია ადგენს. ამ დროს მონარქის კომპეტენცია პარლამენტთან მიმართებით გარკვეულად იზღუდება და, ამ შეზღუდულობის ხარისხიდან გამომდინარე, ყალიბდება მონარქიის ორი სახე – დუალისტური და პარლამენტური. მეტ-ნაკლები დემოკრატიულობით გამოირჩევიან საპრეზიდენტო, საპარლამენტო და მათი თავისებურებების ერთგვარი ჰიბრიდიზაციის გზით შექმნილი შერეული, ე.წ., ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკა.

მონარქიისა და რესპუბლიკის მმართველობის ფორმების კლასიკური ნაირსახეობების ანალიზი საკმარისი უნდა იყოს ზოგადი წარმოდგენის მისაღებად, სასწავლო პროგრამის ფარგლებში. ასეთი ინფორმაცია უდავოდ აუცილებელი, მაგრამ არასაკმარისია კონსტიტუციონალიზმში მიმდინარე პროცესების ობიექტური აღქმისა და შეფასებისთვის.

საქმე ის არის, რომ ბოლო ათწლეულების მანძილზე მომრავლდა ჰიბრიდული და შერეული ან, სულაც, საავტორო იდეებით გაჯერებული მოდელები, როდესაც, ამ სიტყვის სრული მნიშვნელობით, კლასიციზმის ფუძემდებლური პრინციპების გაუაზრებლად, თავისუფალი თემის დონეზე ხდება ქვეყნის კონსტიტუციის თხზვა.

აღნიშნულის ნიმუშია კლასიკური საპრეზიდენტო მოდელის პირობებში, მისი ერთი უმთავრესი პრინციპისადმი თავისუფალი მიდგომით პრემიერ-მინისტრის თანამდებობის შემოღება, რომლის დროსაც, იმავდროულად მმართველობის შერეული მოდელის პრინციპებიც კი იგნორირებულია. არის შემთხვევები, როდესაც კლასიკური მოდელებიდან უხეში გადახვევისა და ამასთან შეუსაბამობის, მთლიანობაში კი შეუფასებელ შეფასების მიზ-

ნით, კონსტიტუციურ სამართალში ახალი „მეცნიერული“ ტერმინების მოძალებაა. ასე, მაგალითად, აზერბაიჯანის სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკა ერთ სოლიდურ გამოცემაში „აღმოსაელური ტიპის საპრეზიდენტო რესპუბლიკად“ არის გამოცხადებული.[1] კონსტიტუციონალიზმში არსებული სახელმწიფო მმართველობის ფორმების კლასიფიკატორი აქამდე ასეთ ფორმას არ იცნობდა.

ამიტომ იწყებდნენ კონსტიტუციონალისტები მსჯელობას იმის თაობაზე, რომ კონსტიტუციურ სამართალში აღმოცენდა ფენომენი, რომელიც ლიტერატურაში ცნობილია როგორც „არჩევითი მონარქია“ ან „რესპუბლიკური მონარქია“ და ამის მიზეზად ერთპარტიული ანუ „ზეპარტიული დიქტატურა სახელდება, რომლის ფორმირებაც საყოველთაო არჩევნების საფუძველზე ხდება. ავტორი ასეთი ვითარების კვალიფიკაციასაც ახდენს და „მოჩვენებით კონსტიტუციონალიზმს უკავშირებს.[2]

თუ მონარქიებში იურიდიული კონსტიტუციით გაფორმებული არჩევითობის მექანიზმი შემოვიდა (არაბთა გაერთიანებული საამიროები, მალაიზია), რესპუბლიკებში, ფაქტობრივმა კონსტიტუციამ მონარქიზმისთვის დამახასიათებელ მუდმივობასა და მემკვიდრეობითობას გაუხსნა გზა. მთელ რიგ ქვეყნებში ადრეც იყო (ეკვატორული გვინეა, ერაყი, იუგოსლავია, მალავი, სირია, უგანდა) და ახლაც არის (თურქმენეთი) მუდმივი, უვადოდ არჩეული პრეზიდენტები. რაც შეეხება მემკვიდრეობითობას, ეს უკანასკნელი ათწლეულის სიახლეა, როდესაც პრეზიდენტს, ფორმალური არჩევნების გზით, შვილი ენაცვლება (აზერბაიჯანი, კორეის სახალხო-დემოკრატიული რესპუბლიკა, სირია) ან გამოცხადებული არიან მემკვიდრეებად (ეგვიპტე, იემენი, ლიბია).

რესპუბლიკა, კონცეპტუალურად, მმართველობის დემოკრატიულ ფორმად არის აღიარებული, მაგრამ, როგორც ჩანს, არა ყველა შემთხვევაში. ან რა დემოკრატიულიობაზე შეიძლება საუბარი, როდესაც ტროპიკული აფრიკის ზოგიერთი რესპუბლიკა ბევრი არაფრით განსხვავდება აბსოლუტური მონარქიისაგან, რესპუბლიკების ნაირსახეობების კლასიფიკატორში ფაქტობრივი კონსტიტუციის ძალით დამკვიდრებული მონოკრატიული და სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკების გვერდით ყოფილი საბჭოთა რესპუბლიკებიც მოიხსენიება.

---

[1] Правовые системы стран мира, энциклопедический справочник, М., „Норма“, 2000, с. 15.

[2] Медушевский А., Конституционализм: Кладовая опыта или о современных демократических преобразований // „Конституционное право: Восточноевропейское обозрение“, 2000, №1, стр. 247.

კონსტიტუციურ სამართალში სახელმწიფოსა და რელიგიის ურთიერთობა საუკუნეების მანძილზე ინარჩუნებს აქტუალობას. მთელი რიგი ქვეყნების სახელმწიფოებრიობის ფორმირების პროცესში, მმართველობის ფორმების მიუხედავად, არსებით მნიშვნელობას იძენს არა მხოლოდ სახელმწიფო რელიგიის კონსტიტუციური აღიარების საკითხი, არამედ, კიდევ უფრო გამოკვეთილ ხასიათს ღებულობს რელიგიის გაელენა სახელმწიფოში დამკვიდრებულ ცხოვრების წესსე. ტრადიციულად, აღმოსაელეთის ქვეყნებში, თეოკრატია სახელმწიფოთა მმართველობის სისტემაში აქტიურ პოზიციას იპყრობს, იქნება ეს თეოკრატიული მონარქია თუ თეოკრატიული რესპუბლიკა.

არსებობს თეოკრატიული მონარქიების გარკვეული ჯგუფი (ვატიკანი, ბაჰრეინი, დიდი ბრიტანეთის გაერთიანებული სამეფო, ომანი, საუდის არაბეთი), რომელთა განმსაზღვრელი ნიშან-თვისება სახელმწიფოს მეთაურის განსაკუთრებულ სტატუსს უკავშირდება. იგი, გარდა იმისა, რომ სახელმწიფოს მეთაურია, ერთდროულად გარკვეული რელიგიური კულტის მეთაურადაც ითვლება. ამ კრიტერიუმის მიხედვით, დიდი ბრიტანეთი, ფორმალურად, თეოკრატიული მონარქიის ნიშნებს შეიცავს, ვინაიდან მეფე ანგლიკანურ ეკლესიასაც მეთაურობს. ზოგიერთი თეოკრატიული მონარქი არათუ სახელმწიფო რელიგიის ან სახელმწიფოს ფარგლებში მოქმედი რომელიმე რელიგიური კონფესიის მიმდევართა სულიერი მოძღვარია, არამედ თავის რელიგიურ ხელისუფლებას ქვეყნის გარეთ, გაცილებით უფრო მრავალრიცხოვან მრეველზე ავრცელებს. მაგალითად, ვატიკანის აბსოლუტური მონარქი სრულიად კათოლიკეთა სულიერი წინამძღოლია.

თეოკრატიული მონარქიის ელემენტები დამახასიათებელია არაბთა გაერთიანებული საამიროებისთვისაც, სადაც სახელმწიფოს მეთაური ასრულებს არა მარტო მუსლიმანური სამყაროს მთავარი სალოცავების მფარველის რელიგიურ ფუნქციას, არამედ ისლამის ვაჰაბიტური მიმდევრების მეთაურადაც ითვლება, მაგრამ, რამდენადაც საამიროებში მონარქი არჩევითობას უკავშირდება, არჩევაც გართულებული პროცედურით მიმდინარეობს. გადაწყვეტილებას მონარქის არჩევის თაობაზე, საუდიტების მრავალრიცხოვანი ოჯახის სამეფო საბჭოს წევრთა თანხმობით მიიღება, მხოლოდ უმაღლესი რელიგიური ავტორიტეტების – ულემების წინასწარი თანხმობის შემდეგ.

მმართველობის რესპუბლიკური ფორმის ისეთი განსაკუთრებული ნაირსახეობებისთვის, როგორიც თეოკრატიული რესპუბ-

ლიკაა, დამახასიათებელია სასულიერო პირების უშუალო მონაწილეობა არა მხოლოდ სახელმწიფოს პოლიტიკურ ცხოვრებაში, არამედ მისი მართვის იურიდიულ განმტკიცებაში. მაგალითად, ირანი საპრეზიდენტო რესპუბლიკის თეოკრატიული ვარიანტია, რომელიც, ჩვეულებრივ, სახელმწიფო უფლებამოსილებების პრეზიდენტის არჩევას ითვალისწინებს, მაგრამ, პრეზიდენტის თანამდებობასთან ერთად, არსებობს ირანელი ხალხის უმაღლესი სულიერი წინამძღოლის თანამდებობაც, რომელიც რელიგიურ იერარქიაში უმაღლესი ინსტიტუტია. სულიერი წინამძღოლი პასუხისმგებელია ქვეყანაში არსებულ საერთო მდგომარეობაზე. მის კომპეტენციაში კლასიკურ საპრეზიდენტო უფლებამოსილებებთან ერთად შედის თავად პრეზიდენტის არჩევის შემდეგ მისი დამტკიცების თაობაზე ბრძანების გამოცემა, რესპუბლიკის პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადაყენება და სხვ. სულიერი წინამძღოლის ყველა გადაწყვეტილება სავალდებულოა საერო ხელისუფლებისთვის. საპრეზიდენტო მმართველობის რესპუბლიკის მსგავსი ფორმა თავისი იურიდიული არსით სცდება კონსტიტუციონალიზმის ჩარჩოებს და მონორელიგიურ საფუძველზე ძლიერ რელიგიურ ხელისუფლებას ქმნის.

ერთი განსაკუთრებული თავისებურებაა სახელმწიფოს მართვა პოლიტიკური ორგანიზაციის მიერ. აქაც მოჩვენებით კონსტიტუციონალიზმთან გვაქვს საქმე, როდესაც უმაღლესი სახელმწიფო ხელისუფლების სუბიექტი პოლიტიკური აპარატი ხდება. ასე იყო ყოფილ საბჭოთა კავშირში და სოციალისტურ ქვეყნებში, ე.წ., საბჭოთა რესპუბლიკების მმართველობის ეპოქაში. იგი ჯერაც, ე.წ., სოციალისტური სახელმწიფოების მმართველობის ფორმაა, კონსტიტუციური სამართლისთვის მიუღებელი ბევრი თავისებურებებით: დეკლარირებული დემოკრატიითა და ადამიანის უფლებების დაცვით, სახალხო საბჭოებითა და სახალხო დეპუტატებით, ეროვნული და სახალხო წარმომადგენელთა კრებებით (ვიეტნამი, კორეის სახალხო-დემოკრატიული რესპუბლიკა, კუბა, ჩინეთი).

საბჭოთა რესპუბლიკების ფაქტობრივი კონსტიტუცია სახელმწიფო მართვის ფორმის ოფიციალურ ლიდერად კომპარტიის აპარატსა და მის ხელმძღვანელებს აღიარებს, არაპროფესიული, ე.წ., საკანონმდებლო ორგანოებით, რომელთა ფორმირების ძირითადი პრინციპი საწარმოო-ტერიტორიული და კლასობრივი წარმომადგენლობაა. მთელი კანონმდებლობა პარტიული ორგანოების დადგენილებებში ჩამოყალიბებული ჩარჩო-პრინციპების ფარგლებში წარიმართება. ისიც არ არის გამორიცხული, პარტიულ-

მა დირექტივამ „სამართლის წყაროს“ ფუნქცია პირდაპირ „შეასრულოს“. მთლიანობაში კი ეს წმინდა წყლის პარტიული მონარქიაა, როდესაც პარტია კანონმდებლობს და თავადვე მართავს, შეიძლება ყოველგვარი კანონის გარეშეც.

კომუნისტურმა იდეოლოგიამ ბევრი სხვა სახელმწიფოც დააკვალიანა მართვის პარტიული სისტემით (ზამბია, კონგო, მოზამბიკი და სხვ.). მაგალითად, ბურკინა-ფასოში, სახელმწიფო და პოლიტიკური ორგანიზაცია – სახალხო ფრონტი განუყოფელი და სტრუქტურულად თანხვდენილია, ხოლო სახალხო ფრონტის თავმჯდომარე მეთაურობს სახელმწიფოს, მთავრობას და მთელ რიგ სხვა თანამდებობებსაც ითავსებს.

5.2. მონარქია და მისი სახეები

მონარქია ის სახელმწიფოა, სადაც სახელმწიფოს სუვერენი მეთაურობს, რომელიც თავის სტატუსს საკუთარი სამართლის საფუძველზე ფლობს. ამ საპატიო ტიტულს, როგორც წესი, მემკვიდრეობით და სამუდამოდ ღებულობს. ამასთან, თავისი ქმედებებისთვის არც იურიდიულად და არც პოლიტიკურად არანაირი პასუხისმგებლობა არ ეკისრება.

მონარქიული სახელმწიფოს მართვის ფორმები, მათთვის დამახასიათებელი ნიშან-თვისებების გათვალისწინებით, სამი სახით არის წარმოდგენილი: ეს არის აბსოლუტური, დუალისტური და პარლამენტური მონარქიები. იმთავითვე სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებები სახელისუფლო აბსოლუტიზმით ხასიათდებოდა და დღესაც შემორჩენილი ზოგიერთი მათგანი აბსოლუტურ მონარქიას წარმოადგენს. მოგვიანებით რიგ მონარქიულ სახელმწიფოებში კონსტიტუციებმა შეზღუდეს სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებები და ასეთი სახელმწიფოები კონსტიტუციურ, ანუ შეზღუდულ მონარქიებად იწოდებიან. კონტიტუციური მონარქიები კი ქვეყნის მმართველობის ფორმაში ძირითადი კანონით განსაზღვრული სამართლებრივი ბუნების გათვალისწინებით დუალისტურ და პარლამენტურ მონარქიებად იყოფა. ასეთია კონსტიტუციონალიზმში მონარქიების ტრადიციული კლასიფიკაცია.

მაგრამ კონსტიტუციონალიზმში დროს თავისი ცელილებები შეაქვს. მონარქიებში, უკანასკნელი რამდენიმე ათწლეულის მანძილზე, გრძელდებოდა საკანონმდებლო სრულყოფა: ნეპალის 1990 წლის კონსტიტუციამ დუალისტური მონარქია პარლამენტუ-

რისკენ მოაბრუნა; საუდის არაბეთმა 1992 წლიდან და ომანმა – 1996 წლიდან ახალი ნაჩუქარი კონსტიტუციებით იწყო ცხოვრება; დემოკრატიზაციისკენ მიმართული გარკვეული ღონისძიებები განხორციელდა არაბეთის გაერთიანებულ საამიროებში, იორდანიაში, ქუვეითსა და ნეპალში, თუმცა, ამას მდგომარეობის არსებითი ცვლილებები ჯერ არ მოჰყოლია. ერთი კია, მეცნიერებმა, როგორც ეს კონსტიტუციონალიზმისთვის საერთოდ არის დამახასიათებელი, აღნიშნულ კლასიფიკაციაში შუალედური, ე.წ., შერეული ფორმების შემოტანა დაიწყეს. კერძოდ, ცნობილმა კონსტიტუციონალისტმა ვ. ჩირკინმა სახელმწიფო მმართველობის კლასიფიკატორი ახალი სახეებით შეავსო, როგორიცაა ნახევრად აბსოლუტური და ნახევრად პარლამენტური მონარქიები.[1] მაგრამ ჩვენ მათ, მაინც სამი ნაირსახეობის სახით განვიხილავთ, სრული წამოდგენისათვის ესეც საკმარისია.

ვიდრე თითოეული სახეობის დახასიათებას შევუდგებოდეთ, ერთ საინტერესო ფაქტს მივაქცევთ ყურადღებას. საკითხი შეეხება მონარქიების სახეების განვითარების გეოგრაფიას, თუმცა მის მიღმა მენტალობისა და ზოგიერთი სხვა ფაქტორიც უნდა ამოვიცნოთ, მით უფრო, თუ იმასაც გავითვალისწინებთ, რომ მონარქიის სამი კლასიკური ფორმა, მათი ბუნების თვალსაზრისით, შეიძლება იყოს დემოკრატიული – პარლამენტური მონარქია, ნაკლებად დემოკრატიული – დუალისტური მონარქია და, უბრალოდ, ავტორიტარული – აბსოლუტური მონარქია. გეოგრაფია კი ცალსახად ასეთ სახეს ღებულობს: პარლამენტური მონარქია მოდებულია ევროპაში (მხოლოდ მონაკოშია დუალისტური მონარქია) და გაერთიანებული სამეფოს შემადგენლობაში შემავალ სახელმწიფოებში, ამერიკისა და ავსტრალიის კონტინენტზე, აგრეთვე, იაპონიაში. აბსოლუტური და დუალისტური მონარქიები, როგორც წესი, – აზიისა და აფრიკის კონტინენტზე.

აბსოლუტური მონარქია რამდენიმე განსაკუთრებული ნიშნით ხასიათდება: მმართველობის ამ ფორმის ლიდერობა მონარქს აკისრია; იგი სუვერენიტეტის ერთადერთი სუბიექტია; მონარქი უმაღლესი კანონმდებელი, სასამართლო ინსტანცია და მთავრობის ხელმძღვანელია. აბსოლუტური მონარქიული მართვა-გამგეობის ფორმის სახელმწიფოებისთვის უცხოა ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი, იგი ითვლება სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროდ, მისი ნება სახელმწიფოებრივი ნებაა და, როგორც წესი, საკანონმდებლო წესით ფორმდება. ტერმინი „მონარ-

[1] Чиркин В.Е., Государствоведение, М., „Юрист", 1999, с. 146-147.

ქიაც“, თავისი შინაარსით ერთხელისუფლებიანობის შესახებ ყველაზე მეტად აბსოლუტური მონარქიის ბუნებას უკავშირდება. აბსოლუტური მონარქიის პირობებში სახელმწიფოს მეთაური სახელმწიფო ხელისუფლების ერთპიროვნული მატარებელია, თანაც ყოველგვარი შეზღუდვის გარეშე.

აბსოლუტურ მონარქიაში მონარქი აღჭურვილია ფართო უფლებამოსილებებით, უფრო ზუსტად კი, მთელი სახელმწიფოებრივი იურისდიქციით როგორც საკანონმდებლო, ისე აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების სფეროში. კანონები მონარქიის სახელით გამოიცემა. აბსოლუტურ მონარქიებში, როგორც წესი, რაიმე არჩევითი ორგანოები არ არსებობს, თუ არ ჩავთლით ზოგიერთი სათათბირო დაწესებულების ფუნქციონირებას ცალკეულ ქვეყნებში, როგორიცაა, მაგალითად, „დივანი“ საუდის არაბეთში, რომელშიც ამ ქვეყნის მმართველი დინასტიის — საუდიტების მრავალრიცხოვანი კლანის წევრები არიან წარმოდგენილნი. აბსოლუტური მონარქიების თავისებურებას წარმოადგენს ისიც, რომ მონარქის მიერ საკუთარი ნების საფუძველზე ფორმირებული და მხოლოდ მის წინაშე ანგარიშვალდებული და პასუხისმგებელი მთავრობის შემადგენლობა ჩვეულებისამებრ მმართველი ოჯახითაა წარმოდგენილი.

ადრე აბსოლუტური მონარქიები სახელმწიფოს მეთაურის პირადი შეხედულებებისა და ინტერესების შეუზღუდავი სამფლობელო იყო. შეიძლება ითქვას, რომ დღესაც იგი წარსულში ჩარჩენილი სახელმწიფო მმართველობის ფორმაა და ნაჩუქარმა კონსტიტუციებმა ბევრი მათგანი ამ წარსულიდან ვერ ამოიყვანა, ან როგორ ამოიყვანდა, როდესაც ზოგიერთი კონსტიტუცია მონარქიის აბსოლუტიზმს თავად აღიარებს, როდესაც ადგენს, რომ ყოველგვარი ხელისუფლება დაკავშირებულია მონარქთან. გამოდის, ამგვარი კონსტიტუციებით მმართველობის ფორმის „დარეგულირება“ სულაც არ ნიშნავს, რომ აბსოლუტური მონარქიები აღარ არსებობენ. იურიდიული და ფაქტობრივი კონსტიტუციების თანაარსებობაა ის ფაქტორი, რომ აბსოლუტიზმი შეიძლება კონსტიტუციის მიღმა, რეალური ერთპიროვნული მოქმედებების ძალით არსებობდეს. ამაზე ფაქტები მეტყველებენ. ხდება, როდესაც მონარქები კონსტიტუციასაც ცვლიან (სვაზილენდი), ათწლეულების მანძილზე აჩერებენ მის მოქმედებას (ბაჰრეინი), წლობით დაითხოვენ პარლამენტს (იორდანია, მაროკო, ქუვეითი). ყველა ეს კონკრეტული ფაქტი მონარქის უფლებრივი აბსოლუტიზმის შედეგია და რა მნიშვნელობა აქვს კონსტიტუციურია იგი თუ თვითნებური.

ამ მხრივ, ერთი გარკვეული ნაკრძალის სახით რჩება სპარსეთის ყურის მონარქიები — არაბთა გაერთიანებული საამიროები, ბაჰრეინი, კატარი, ქუვეითი, საუდის არაბეთი, აგრეთვე, ბრუნეის და ომანის სულთანატები. აღნიშნულ ქვეყნებს, როგორც წესი, მონარქის ნაჩუქარი კონსტიტუციით აქვთ განმტკიცებული აბსოლუტიზმი: საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლება მონარქისგან მოდის, ხოლო კონსტიტუციაზე მაღლა ყურანი დგას. ომანისა და საუდის არაბეთისგან განსხვავებით, აღნიშნულ ქვეყნებში არის პარლამენტი, მაგრამ საკონსულტაციო ფუნქციით.

მონარქის უფლებამოსილებები, ფაქტობრივად, შეუზღუდავია. თუ იმასაც აღვნიშნავთ, რომ ყველა ამ სახელმწიფოში პოლიტიკური პარტიების ფუნქციონირება შეზღუდულია, ხოლო საუდის არაბეთში, საერთოდ აკრძალულია, კატარის, საუდის არაბეთის და შეიძლება სხვათა ჩირკინისეული, ე.წ., ნახევრად აბსოლუტური მონარქიების ჯგუფში ჩარიცხვა,[1] საერთო სურათს არაფრით ცვლის. ერთი რამ კი უდავოდ ცხადია, სახელმწიფო რეჟიმის ასეთი აბსოლუტური ბუნება ავტორიტარულ რეჟიმს ამკვიდრებს კვლავაც აბსოლუტიზმის სასარგებლოდ და მაშინ განმკითხავიც არავინ არის, თუ რა წერია კონსტიტუციაში. მით უმეტეს, რომ, თუ თვითნებობის მოყვანილი ფაქტებით ვიმსჯელებთ, ხელისუფლების აბსოლუტიზმზე პრეტენზია კონსტიტუციური მონარქიის სახელმწიფოებსაც უჩნდებათ. სწორედ ამით არის გამოწვეული ზემოთ მოცემულ ჩამონათვალში ზოგიერთი დუალისტური მონარქიის ჩართვა.

დუალისტური მონარქია კონსტიტუციური, პირველსახითი შეზღუდული მონარქიაა, აბსოლუტურიდან პარლამენტური მონარქიისკენ გარდამავალი ერთგვარი ფორმა. მისი ასეთი სახელდება კი იმით აიხსნება, რომ მმართველობის მოცემული ფორმის პირობებში სახელისუფლო სისტემა დუალიზმით, ანუ ორგვაროვნებით გამოირჩევა. მმართველობის ამ ფორმის ლიდერი კვლავაც მონარქია, მხოლოდ ეს არის, აბსოლუტიზმისგან განსხვავებით, იგი როგორც აღმასრულებელ, ისე საკანონმდებლო ხელისუფლებაში აქტიურ პოზიციას ფლობს. ამიტომაა, რომ დუალისტური მონარქიის დროს კონსტიტუციურად გაფორმებული ხელისუფლების დანაწილების სისტემა დუალიზმის ორმხრივი გამოვლინებით ხასიათდება. საქმე ის არის, რომ მონარქი კონსტიტუციის ძალით საკანონმდებლო ხელისუფლებას პარლამენტთან,

---

[1] ე. ჩირკინი, მითითებული ნაშრომი, გვ. 146.

ხოლო აღმასრულებელ ხელისუფლებას მთავრობასთან იყოფს და, ფაქტობრივად, განაგებს. ამიტომ მმართველობის მოცემული ფორმის ლიდერი კვლავაც მონარქია.

დუალისტური მონარქიების დიდი ნაწილი (იორდანია, მალაიზია, მაროკო, ნეპალი), კონსტიტუციისა და პარლამენტის არსებობის პირობებში, ხელისუფლების დანაწილების მოჩვენებითობაზეა ორიენტირებული და ძალიან ახლოსაა აბსოლუტურ მონარქიასთან. ერთი რამ უდავოდ მნიშვნელოვანია – სწორედ ასეთი ხასიათის გამო დუალიზმი მიუღებელი აღმოჩნდა დემოკრატიული მონარქიული სახელმწიფოებისთვის; მათი არჩევანი პარლამენტური მონარქიაა.

პარლამენტურ მონარქიებში მოქმედებს დემოკრატიული გზით მიღებული კონსტიტუციები, საკანონმდებლო ხელისუფლება ეკუთვნის არჩევით პარლამენტს ან მის ქვედა პალატას. ხელისუფლების დანაწილების სისტემა ციივილურ ჩარჩოებშია მოქცეული და ხაზგასმულია აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე პარლამენტის უზენაესობის პრინციპი, ხოლო მისი ტრადიციული სქემის მიხედვით, მონარქი არ ფლობს სახელმწიფოს მართვისთვის საჭირო რეალურ უფლებამოსილებებს და ფორმალური მეთაურის როლში რჩება, რომელსაც, ძირითადად, წარმომადგენლობითი ფუნქციები აკისრია. ის კი არა, იაპონიის კონსტიტუცია უკრძალავს კიდეც იმპერატორს ქვეყნის მართვაში მონაწილეობას. შედეგად, ცალსახად არის გამოკვეთილი, რომ პარლამენტური მონარქიის მოდელის პირობებში სახელმწიფოს მმართველობის ლიდერი სუბიექტი პარლამენტია.

პარლამენტური მონარქიის უმთავრესი თავისებურება მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობაა პარლამენტის წინაშე. აღმასრულებელი ხელისუფლება პარლამენტის განსაკუთრებული მეთვალყურეობის ობიექტია და კონსტიტუციამ ამ ურთიერთობაში მონარქს აბსოლუტურად ფორმალური პოზიცია მიაკუთვნა: მონარქი იძულებულია მთავრობის მეთაურად საპარლამენტო უმრავლესობის პარტიის ან კოალიციის ლიდერის პრეტენზია დაკმაყოფილოს და დანიშნოს; მთავრობას ნიშნავს მონარქი, მაგრამ ამ შემთხვევაშიც განმსაზღვრელი ფაქტორი პარლამენტის ან მისი ქვედა პალატის მხარდაჭერაა. თუმცა, იმ შემთხვევაში, თუ არჩევნების შედეგად ვერც ერთმა პარტიამ ვერ მოიპოვა უმრავლესობა და არც კოალიციური მთავრობის შექმნა მოხერხდა, მონარქს, არა ყველგან და არა ყოველთვის, აქტიურობის მომენტი უდგება, მას შეუძლია ჩაერთოს მთავრობის ფორმირების პრო-

ცესთან დაკავშირებულ მოლაპარაკებებში, როგორც ეს ხანდახან ხდება ბელგიაში, დანიაში, ნიდერლანდებში.

პარლამენტური მონარქიის მეთაური, ფაქტობრივად, იზოლირებულია კანონშემოქმედებითი საქმიანობიდან. კანონთა პრომულგირებაც კი მას უფრო მოვალეობად გადაექცა, ვიდრე უფლებად. საქმე ის არის, რომ მთელ რიგ ქვეყნებში მონარქს არა აქვს ვეტოს უფლება (შვედეთი), ან აქვს და არ იყენებს (დიდი ბრიტანეთი, ნორვეგია). ეს ზოგადად, თორემ მონარქის უფლებამოსილებები ყველგან ერთგვარი არ არის და არც ერთნაირადაა დარეგულირებული. პრაქტიკა იცნობს როგორც მონარქის სახელმწიფო უფლებამოსილებების განხორციელებისგან სრული გამიჯვნის შემთხვევებს (იაპონია, შვედეთი), ისე სრულიად საპირისპიროს — დიდ ბრიტანეთში. ბრიტანულ კონსტიტუციურ სამართალში პარლამენტი სამელემენტიან ორგანოდ არის მოაზრებული — მონარქი+2პალატა, მაგრამ მიღებული კანონების რიცხვი 85-90 პროცენტის დონეზე სამთავრობო ინიციატივის შედეგია. ამასთან, ბრიტანეთის მონარქს აქვს ვეტოს უფლება, მაგრამ მალე სამი საუკუნე იქნება — 1707 წლიდან, მონარქებს იგი არ გამოუყენებიათ.

პარლამენტური მონარქიის ერთი დამახასიათებელი თავისებურება, რომელიც საპარლამენტო რესპუბლიკასთან მის გარკვეულ მსგავსებას უსვამს ხაზს — ნდობა-უნდობლობის მექანიზმია. მთავრობის ფორმირება პარლამენტის ნდობის გარეშე წარმოუდგენელია, ისევე, როგორც მთავრობისადმი პარლამენტის უნდობლობის გამოცხადების შემდეგ მისი საქმიანობის გაგრძელება. ცხადია, მთავრობა უნდა გადადგეს. მაგრამ, ამ უკანასკნელ შემთხვევაში, მათ ურთიერთობაში წონასწორობის დაცვის მიზნით, შემოღებულია მთავრობის შემხვედრი ინიციატივის უფლება. ასეთი შეიძლება სერიოზული დაპირისპირებისას წარმოიშვას, რომელიც ამომრჩეველმა უნდა განმუხტოს ახალი არჩევნების გზით.

ცხადია, პარლამენტურ მონარქიაში არჩევითი პარლამენტის ინსტიტუტის შემოღებასთან ერთად, აბსოლუტური და დუალისტური მონარქიებისგან განსხვავებით, აქტიური პოზიცია ეკუთვნის პოლიტიკური პარტიების სპექტრს და, საერთოდ, პოლიტიკურ სისტემას. არჩევნების შედეგები განაპირობებს პოლიტიკურ ძალთა ბალანსს პარლამენტში, შემდეგ მთავრობაში და წონასწორობას ამ ორგანოებს შორის. სწორედ პარლამენტსა და მთავრობას შორის პრაქტიკით დადგენილი წონასწორობის მიხედვით, პარლამენტური მონარქიის დროს შეიძლება ჩამოყალიბდეს ერთ შემთხვევაში — პარლამენტარიზმის კლასიკური გამოვლი-

ნებისთვის დამახასიათებელი სურათი, როდესაც საკანონმდებლო ორგანო სახელმწიფო ორგანოთა სისტემაში გამოკვეთილად ინარჩუნებს წამყვან პოზიციას, მეორე შემთხვევაში – მინისტერიალიზმი, როდესაც პარლამენტი ფორმალური პოზიციის მფლობელი ხდება, ხოლო პრაქტიკით დამკვიდრებული წონასწორობით სახელმწიფო მართვის საქმეში აღმასრულებელ ხელისუფლებას – მთავრობას ეკუთვნის რეალური პრიორიტეტი.

მონარქის ყველა სახელისუფლებო ფუნქცია, თუ ასეთი მას საერთოდ აკისია, პარლამენტის ან მთავრობის ინციატივასთან არის დაკავშირებული. ასეთია პარლამენტის მოწვევის და დათხოვნის უფლება. სხვა შემთხვევაში, მთავრობის რეკომენდაციებთან კავშირში, აქტიურია კონტრასიგნაციის მექანიზმი. ამიტომ, პარლამენტური მონარქიის, ე.წ., „ერთხელისუფლებიანობის" მეთაურს ხშირად სახელმწიფო ნოტარიუსსაც უწოდებენ, რომელიც უფრო ვალდებულია, ვიდრე უფლებააღჭურვილი, უფლებამოსილი, რათა თავისი ხელმოწერით დაადასტუროს მნიშვნელოვანი სახელმწიფოებრივი აქტები, რომელთა მატერიალურ შინაარსზე ვერც ზემოქმედებს და არც პასუხისმგებელია.

დაბოლოს, როგორც დადებითი მომენტი, ის უნდა აღვნიშნოთ, რომ მწვავე პოლიტიკური კრიზისების გამოვლინებისას, პარლამენტური მონარქიის სახელმწიფოს მეთაურს ძალუძს შეასრულოს მნიშვნელოვანი მასტაბილიზირებელი როლი (ბელგია, დიდი ბრიტანეთი, იაპონია, ნიდერლანდები და სხვ.). ყველაფერთან ერთად იგულისხმება ფორმის დემოკრატიული ბუნება, სწორედ ეს არის ის უმთავრესი მოტივაცია, რომლის გამოც მონარქიული მართვა-გამგეობის პარლამენტური ფორმა თანამედროვე მსოფლიოს 35-მდე ქვეყანაში მოქმედებს.

5.3. რესპუბლიკა და მისი სახეები

რესპუბლიკა იმ სახელმწიფოს სამართლებრივი კონსტრუქციაა, რომელიც სახალხო სუვერენიტეტის საძირკველზეა დაფუძნებული. სახელისუფლებო ორგანოები და დაწესებულებები ფორმალურად მაინც არიან პასუხისმგებელი ხალხის წინაშე, ხოლო სახელმწიფოს მეთაური – პრეზიდენტი იმ პირთაგან აირჩევა, რომელიც კონსტიტუციით დადგენილ მოთხოვნებს აკმაყოფილებს. მონარქიის მსგავსად, რესპუბლიკებშიც, მმართველობის ფორმების ნაირსახეობების ხასიათს და სახელწოდებასაც სახელ-

მწიფო მეთაურის როლი განსაზღვრავს, იქნება ეს საპრეზიდენ-ტო, საპარლამენტო თუ ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკა.

ვიდრე მმართველობის რესპუბლიკური ფორმის ტრადიციულ სახეებს განვიხილავდეთ, საჭიროდ მიგვაჩია რესპუბლიკების ძირითადი განმასხვავებელი ნიშნები გავოვყოთ. ამ ნიშნების კომ-პლექსი რესპუბლიკას გამოარჩევს არა მხოლოდ მონარქიისაგან, არამედ მის ნაირსახეობებსაც ერთმანეთისაგან. პირველ რიგში ეს არის სახელისუფლებო ორგანოების ფორმირების წესი. არა-ნაკლებ მნიშვნელოვანია კონსტიტუციონალიზმით აღიარებული და იურიდიულად დარეგულირებული ხელისუფლების დანაწილე-ბის სისტემა, ხელისუფლების შტოების ურთიერთმიმართება, დაქ-ვემდებარება და პასუხისმგებლობა, კონსტიტუციური ზედამხედვე-ლობის სისტემა.

ყოველივე აღნიშნულიდან გამომდინარე, მთავარი მაინც სახ-ელმწიფო შტოთა კომპეტენციური ბალანსის მექანიზმია, რომე-ლიც საერთო წონასწორობის პირობების, მმართველობის შესა-ბამისი ფორმის წარმმართველი სუბიექტის – ლიდერის საკითხ-საც ნორმატიული ბაზის ძალით ადგენს. მიუხედავად იმისა, რომ რესპუბლიკური მმართველობის ფორმის სახელმწიფოს მეთაური პრეზიდენტია, ეს სულაც არ არის ლიდერობის გარანტია. თუ საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მმართველი სისტემის ლიდერი პრე-ზიდენტია, საპარლამენტო რესპუბლიკის პირობებში – პარლა-მენტია. შერეული მმართველობის ფორმის პირობებში ორი ვარი-ანტია შესაძლებელი: ან პრეზიდენტი ან მთავრობა; ერთ შემთხ-ვევაში ეს სრულძალოვანი პრეზიდენტია, როდესაც მას პარლა-მენტის უმრავლესობის მხარდაჭერა აქვს და, მაშასადამე, მთავ-რობაც მისი გუნდის სახით არის წარმოდგენილი; წინააღმდეგ შემთხვევაში, თუ პრეზიდენტი არ ფლობს ასეთ მხარდაჭერას, ლიდერის პოზიცია მთავრობისკენ ინაცვლებს, როგორც ეს არა-ერთხელ მომხდარა საფრანგეთში.

საპრეზიდენტო რესპუბლიკის ძირითადი დამახასიათებელი ნიშ-ნებია:

– სახელმწიფოს მეთაურია პრეზიდენტი, რომელიც ერთდ-როულად არის აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური და შეიარაღებული ძალების მთავარსარდალი. ამასთან, იგი სახელმ-წიფო სისტემის ლიდერია და გადაწყვეტილებებს საკუთარი ნე-ბით ღებულობს;

– პრეზიდენტი დამოუკიდებლობის მაღალი ხარისხით გამო-ირჩევა, აირჩევა უშუალოდ მოსახლეობის მიერ (ლათინური ამ-

რიკის ქვეყნები) ან ირიბი წესით (აშშ), კანდიდატურების დასახელებისა და განხილვის განსხვავებული წესებით. თავისებურია ეგვიპტეში მოქმედი სისტემა – სახალხო არჩევნებისთვის ერთადერთი კანდიდატურის წარმოდგენა მხოლოდ პარლამენტის პრეროგატივაა;

– მმართველია ის პარტია, რომელიც საპრეზიდენტო არჩევნებში იმარჯვებს;

– მთავრობის ფორმირება ხდება გარესაპარლამენტო გზით, მთავრობის წევრებს ნიშნავს და ათავისუფლებს პრეზიდენტი – პირადი შეხედულებით (კოლუმბია, კოსტა-რიკა, მექსიკა) ან პარლამენტის თუ მისი პალატის თანხმობით (აშშ);

– პრეზიდენტი ნიშნავს მინისტრებს, მაგრამ მთავრობა, როგორც წესი, დამოუკიდებლად არ არსებობს, იგი პრეზიდენტის კაბინეტის სახით ფუნქციონირებს და მინისტრებს მხოლოდ სათათბირო ხმა აქვთ (აშშ, ლათინური ამერიკის საპრეზიდენტო რესპუბლიკები). სწორედ ამიტომ ზოგიერთი ქვეყნების კონსტიტუციები პირდაპირ ადგენენ, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლება ეკუთვნის პრეზიდენტს (აზერბაიჯანი, მოზამბიკი).

რესპუბლიკური მმართველობის ფორმებს შორის საპრეზიდენტო რესპუბლიკა ხელისუფლების დანაწილების ყველაზე თანმიმდევრული და მყარი სქემით გამოირჩევა. იგი „შეკავებისა და გაწონასწორების" რეალურად მოქმედი სისტემით არის განმტკიცებული და ხელისუფლების შტოების ურთიერთმიმართებას ურთიერთკონტროლის მექანიზმით აწონასწორებს. მეორეს მხრივ, ასეთი წონასწორობა ხელისუფლების შტოების დამოუკიდებლობით არის გარანტირებული, რომელიც რამდენიმე განსაკუთრებული ნიშნით გამოიხატება: აღმასრულებელი ხელისუფლება არ არის პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებელი; პრეზიდენტის ჩარევა პარლამენტის საქმიანობაში შეზღუდულია, პრეზიდენტი, არ მონაწილეობს პარლამენტის სხდომებში, არა აქვს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება და მხოლოდ ვეტოს უფლებითაა აღჭურვილი; უარყოფილია ურთიერთდათხოვნის შესაძლებლობა. დამოუკიდებლობის მაღალი ხარისხი კი იმის შედეგია, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური, როგორც ქვეყნის პრეზიდენტი და უმაღლესი წარმომადგენლობითი საკანონმდებლო ორგანო, ორივე სახალხო არჩევნების გზით არიან მოსული ხელისუფლებაში.

სხვა მოდელებისგან განსხვავებით, კლასიკური საპრეზიდენტო რესპუბლიკა, პოლიტიკური პარტიების სისტემასთან მიმარ-

თებაში, გარკვეული თავისებურებებით გამოირჩევა. საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში მმართველია ის პარტია, რომელმაც საპარლამენტო არჩევნებში კი არ გაიმარჯვა, არამედ საპრეზიდენტო არჩევნებში – ანუ პრეზიდენტის პარტია. ამასთან, საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მოდელი, როგორც წესი, ორპარტიული სისტემის პირობებში, ათწლეულებში მდგრადი და სტაბილურია.

რიგ ქვეყნებში, აშშ-ის კლასიკური საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მმართველობის ფორმის თავისებური მოდიფიცირება მოახდინეს. ყველაზე სერიოზული ხელყოფა საპრეზიდენტო მოდელის ფუძემდებლურ პრინციპს შეეხო, რომლის თანახმად, პრეზიდენტი სახელმწიფო მეთაურობას და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურობას ითავსებს. საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში ამ ძირითადი, პრინციპული დანაწესის იგნორირებით, პრეზიდენტის – აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის გვერდით ინიშნება მთავრობის თავმჯდომარე – პრემიერ-მინისტრი, ისე რომ, კონსტიტუციურად პრეზიდენტი ინარჩუნებს თავის უფლებამოსილებებს (აზერბაიჯანი, ეგვიპტე, ერაყი, პერუ). ამ შემთხვევაში არც პრემიერ-მინისტრი და არც სხვა მინისტრები არიან პასუხისმგებელნი პარლამენტის წინაშე და არ შეიძლება დათხოვნილ იქნენ მის მიერ. პრეზიდენტი ერთპიროვნულად ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, როგორც ეს ხდება აზერბაიჯანში, იგი პრეზიდენტის პირდაპირი ხელქვეითია და როგორც წესი, ოპერატიულ საქმეთა ადმინისტრირება ევალება.

ზოგიერთი ქვეყნის კანონმდებელი კიდევ უფრო შორს წავიდა და კლასიკური საპრეზიდენტო რესპუბლიკის აღმასრულებელი ხელისუფლების დამცავი პრინციპებისგან გადახვეეთ, მთავრობის თავისებური საპარლამენტო პასუხისმგებლობა შემოიღო. რიგ სახელმწიფოებში, სადაც პრემიერ-მინისტრის თანამდებობა არ არის შემოღებული და მინისტრები პირდაპირ პრეზიდენტს ექვემდებარებიან (კოლუმბია, კოსტა-რიკა, ურუგვაი), როგორც ამას პროფესორი ვ. ჩირკინი უწოდებს, პარლამენტის წინაშე მინისტრების ნაწილობრივი პასუხისმგებლობის წესი შემოიღეს და ინტერპელაციის მექანიზმიც დაამკვიდრეს.[1] ზოგიერთი ეს ნოვაციები შერეულ მოდელთან აკავშირებს საპრეზიდენტო მმართველობის ფორმას, თანაც იმდენად, რომ ერთი შეხედვით ძალზე ძნელია მათი ერთმანეთისგან განსხვავება.

---

[1] Чиркин В.Е., Конституционное право: Россия и зарубежный опыт, Москва, „Зерцало", 1998, с. 274.

საპარლამენტო რესპუბლიკის ძირითადი დამახასიათებელი ნიშნებია:

– ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი საკანონმდებლო ორგანო – პარლამენტი სახელისუფლო სისტემის ლიდერია და, როგორც წესი, კონსტიტუციის მიერვეა აღიარებული უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოდ (სლოვაკეთი, უნგრეთი, შვეიცარია);

– სახელმწიფოს მეთაური – პრეზიდენტი, როგორც წესი, აირჩევა უშუალოდ პარლამენტის (ალბანეთი, ლატვია, საბერძნეთი) ან საარჩევნო კოლეგიის მიერ, რეგიონების წარმომადგენელთა განსაზღვრული რაოდენობის მონაწილეობით (გერმანია, ინდოეთი, იტალია);

– მმართველი პარტიაა ის, რომელიც საპარლამენტო არჩევნებში იმარჯვებს;

– მთავრობის ფორმირება ხდება პარლამენტური გზით და იგი პასუხისმგებელია მხოლოდ პარლამენტის წინაშე;

– პარლამენტი მთავრობის საქმიანობაზე კონტროლის ფართო უფლებამოსილებებით არის აღჭურვილი.

საპარლამენტო რესპუბლიკის, როგორც მმართველობის მოდელის, უპირატესობა ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების ერთიანობაშია, თუ, რა თქმა უნდა, მისმა ნაკლოვანმა მხარემ არ იქონია გავლენა. საქმე ის არის, რომ მთავრობის ფორმირება ყოველგვარი გართულებების გარეშე ხორციელდება ორპარტიული სისტემის ქვეყნებში, ხოლო დანაწევრებული პარტიული სისტემა გარკვეულ გავლენას ახდენს არა მხოლოდ მთავრობის ფორმირებაზე, არამედ პოლიტიკურ სტაბილურობაზე.

საპარლამენტო რესპუბლიკის მმართველობის სისტემაში ხელისუფლების დანაწილების სპეციფიკური პრინციპი მოქმედებს. საკანონმდებლო ორგანოს დამოუკიდებლობა ცალსახაა. მთავრობა, სისტემატური საპარლამენტო კონტროლქვეშ საქმიანობს, მაგრამ ეს ხელს არ უშლის მას, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, დამოუკიდებელი საქმიანობა განახორციელოს. თუმცა, ისევე როგორც მმართველობის სხვა ფორმებმა, რიგმა საპარლამენტო რესპუბლიკებმა გარკვეული მოდიფიცირება განიცადეს. მაგალითად, ბულგარეთში პრეზიდენტი პირდაპირ მოსახლეობის მიერ აირჩევა. ასე, რომ, ყველა საპარლამენტო რესპუბლიკაში არ არის შენარჩუნებული მოდელის დამახასიათებელი ძირითადი ნიშნები. სხვათა შორის, თუ არა სახელმწიფოს მეთაურის წარმომავლობითი ხასიათი, აქ ძალზე ბევრია საერთო პარლამენტურ მონარქიასთან, განმსაზღვრელი კრიტერიუმების ერთგვა-

როვნების თვალსაზრისით. ამიტომაც განიხილება ამ ორი მოდელით მოქმედი ქვეყნები ერთიანი საპარლამენტო სისტემის ფარგლებში.

საპარლამენტო რესპუბლიკის ერთი გამოკვეთილი თავისებურება პარლამენტისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების ურთიერთმიმართება და ურთიერთობაა, როდესაც, მმართველობის მოცემული ფორმისას, აღნიშნული ძირითადი ნიშნების ფარგლებში, გამოკვეთილია პარლამენტის წარმმართველი ლიდერის პოზიცია. მმართველობის სხვა ფორმების მოქმედებისას, პარლამენტის ტრადიციული საკანონმდებლო საქმიანობის, ბიუჯეტის პროექტის და ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის განხილვა-დამტკიცების გარდა, საპარლამენტო რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო აღჭურვილია დამფუძნებელი ფუნქციით და მთავრობის საქმიანობაზე პერმანენტული კონტროლის უფლებით. მოცემული მოდელის პირობებში სწორედ მთავრობაზე კონტროლის ბერკეტების სიმრავლეა პარლამენტის ზემოქმედების შესაძლებლობების მაჩვენებელი. ყველაფერი მთავრობის ფორმირებასთან დაკავშირებით, კანდიდატურების შერჩევა-დამტკიცებაზე ე.წ., საკადრო კონტროლით იწყება. შემდეგ მოდის კითხვების, შეკითხვების და მათთან დაკავშირებული „სამთავრობო საათები“ პარლამენტის სესიების დღის წესრიგში, ნდობა-უნდობლობის მექანიზმი, რომელიც შეიძლება ინტერპელაციაში გარდაისახოს პარლამენტის მიერ გაკიცხვის რეზოლუციის მიღებით და მთავრობის წევრის გადადგომით დამთავრდეს. იმ შემთხვევაში, თუ გაკიცხვის რეზოლუცია პრემიერ-მინისტრის მიმართ იქნება მიღებული, მთავრობის მთელი შემადგენლობა უნდა გადადგეს. პარლამენტის მიერ მთავრობის წევრებზე ზემოქმედების არსებითი საშუალება იმპიჩმენტია, რომლის აღძვრის და ამოქმედების უფლებამოსილება პარლამენტის პრეროგატივაა.

საპარლამენტო რესპუბლიკებში ნდობა-უნდობლობის მექანიზმი მთავრობის გადადგომას იწვევს, მაგრამ ყოველთვის ასე არ მთავრდება. პრეზიდენტს შეუძლია თავად უნდობლობის ინიციატორი დაითხოვოს, იქნება ეს პარლამენტი მთლიანად თუ მისი ქვედა პალატა. ამასთან, თავად მთავრობასაც აქვს ნდობა-უნდობლობის საკითხის აღძვრის უფლება; ეს შეიძლება პარლამენტის მიერ საკითხის დაყენებას შემხვედრი ინიციატივის სახით მოჰყვეს, თუ არადა, მთავრობამ შეიძლება პირდაპირი ინიციატივითაც დააყენოს საკითხი პარლამენტის დათხოვნის შესახებ.

გერმანიაში ნდობა-უნდობლობის მექანიზმი მოქმედებს კანცლერის და არა მთავრობის წევრების მიმართ, ვინაიდან მინისტრებს თავად კანცლერი ნიშნავს და ათავისუფლებს. აქ უნდობლობის მექანიზმის ამოქმედების ერთგვარი რეგლამენტაცია კონსტრუქციული ვოტუმის მექანიზმის ამოქმედებით ხდება. საქმე ის არის, რომ კანცლერის უნდობლობის რეზოლუციის-კენჭისყრისას, ინიციატორებმა ერთდროულად შემცველელის კანდიდატურაც უნდა დაასახელონ. ამ მექანიზმის კონსტრუქტივიზმი კი იმაში მდგომარეობს, რომ ახალი კანდიდატურის არჩევა ნიშნავს მოქმედი კანცლერის დათხოვნას და ქვეყანაში სამთავრობო ვაკუუმი გამორიცხულია. კონსტრუქციული ვოტუმი მოქმედებს პოლონეთში და უნგრეთში.

პრეზიდენტის ირიბი წესით არჩევა იმ მიზანს ემსახურება, რომ პარლამენტს ლეგიტიმურობის უფრო მაღალი ხარისხი ჰქონდეს. შედეგად, პრეზიდენტი კომპეტენციურად შეზღუდული, ფორმალური მეთაურის სტატუსს ღებულობს. მისი ყველა უფლებამოსილება მთავრობის მეთაურის თანხმობით, კონტრასიგნაციის მექანიზმით ხორციელდება. პრეზიდენტის უფლებამოსილებები მეტწილად წარმომადგენლობით ფუნქციას მოიცავს, სხვა მხრივ, უფრო სწორი იქნება თუ ვიტყვით – ვალდებულებითია. მაგალითად, მთავრობის მეთაური ინიშნება პრეზიდენტის მიერ, მაგრამ იგი შეზღუდულია ვალდებულებით, ამ პოსტზე დანიშნოს უმრავლესობის პარტიის ლიდერი ან პარტიული კოალიციის მიერ წარმოდგენილი კანდიდატურა და არც მთავრობის ფორმირებასთან აქვს კავშირი, ვინაიდან მას პრემიერ-მინისტრი განსაზღვრავს.

პრეზიდენტის უფლებამოსილებებში პრომულგირების უფლებაც მოიხსენიება, მაგრამ ესეც ვალდებულებითი ხასიათის ფუნქციაა, ვინაიდან მას უფლება არა აქვს უარი თქვას პარლამენტის მიერ მიღებული აქტის გამოქვეყნებაზე, თუნდაც არ ეთანხმებოდეს მას.

ერთი პოზიტიური აქცენტი, რომელიც საპარლამენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტის მიმართ კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკაშია აღიარებული, ის არის, რომ პარლამენტს არა აქვს უფლება პრეზიდენტს გამოუცხადოს უნდობლობა, რომელიც მის გადადგომას გამოიწვევს. თუმცა აქაც არის გამონაკლისი. მალტაში წარმომადგენელთა პალატის მიერ არჩეულ პრეზიდენტს შეიძლება შეუჩერდეს უფლებამოსილებანი, თუ იგი ვერ ასრულებს დაკისრებულ მოვალეობებს ან ჩაიდენს უღირს საქციელს.

მთელი აღმასრულებელი ხელისუფლება ეკუთვნის მთავრობას. მართალია, მთავრობა პასუხისმგებელი და ანგარიშვალდებულია პარლამენტის ან მისი ქვედა პალატის წინაშე, მაგრამ ის ფაქტორი, რომ იგი საპარლამენტო უმრავლესობით არის მხარდაჭერილი, არსებით შესაძლებლობებს უქმნის მას წამყვანი როლი ითამაშოს საკანონმდებლო პროცესის მიმდინარეობაზე. პრაქტიკა ცხადყოფს, რომ კანონპროექტთა უმრავლესობა, რომელთაც პარლამენტები იხილავენ, მთავრობის საკანონმდებლო ინიციატივით შემოდის. მაგალითად, განხილული კანონპროექტების საერთო რაოდენობის მიმართ, მათი რაოდენობა გერმანიაში 80%-ს აღწევს. კიდევ უფრო მაღალია სამთავრობო ინიციატივის წელილი მიღებული კანონების სტატისტიკაში.

საპარლამენტო რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში ცენტრალური ადგილი უკავია მთავრობის მეთაურს: კანცლერს თუ პრემიერ-მინისტრს. მათი კომპეტენცია და რეალური ხელისუფლება ძალ'ხე დიდია სწორედ მმართველობის საპარლამენტო ფორმის რესპუბლიკებში (გერმანია, იტალია). სწორედ ამიტომაა მთავრობისადმი ნდობის საკითხი გაიგივებული კანცლერის ნდობასთან.

საპარლამენტო რესპუბლიკაში, სიტყვის პირდაპირი მნიშვნელობით, მმართველია საპარლამენტო არჩევნებში გამარჯვებული პარტია. გარდა იმისა, რომ იგი ფლობს უმრავლესობას პარლამენტში და კანონმდებლობაში, პრეზიდენტის არჩევაც და მთავრობის ფორმირებაც მისი პოზიციის პირდაპირი გამოხატულებაა. მაგრამ თუ მმართველი პარტია არ ფლობს უმრავლესობას პარლამენტში, სერიოზულ ძალად ყალიბდება ოპოზიციური კოალიციური უმრავლესობა, რა თქმა უნდა, მმართველი პარტიის გარკვეული როლით, მანდატების თანაფარდობის ფარგლებში.

იმ საპარლამენტო რესპუბლიკებში, სადაც მოქმედებს მდგრადი ორპარტიული სისტემა ან მრავალპარტიული სისტემა ერთი დომინირებული პარტიით და სადაც მთავრობა, პრინციპში, ერთპარტიულია, მთავრობასა და პარლამენტს შორის უთიერთობის გამაწონასწორებელი საპარლამენტო კონტროლის სისტემა საპირისპირო სახეს ღებულობს. ფაქტობრივად, მთავრობა, რომელიც საპარლამენტო უმრავლესობის პარტიის ლიდერებისაგან შედგება, ფლობს საპარლამენტო მანდატების უმრავლესობას, შესაბამისი პარტიული ფრაქციის მეშვეობით სრულად აკონტროლებს პარლამენტს. სწორედ ამ სახელმწიფოთა საპარლამენტო რეჟიმმა მიიღო კაბინეტის, ანუ მინისტერიალიზმის სახელწოდება.

შერეული, ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის რესპუბლიკური ფორმის ძირითადი მახასიათებელი ის არის, რომ იგი ერთდროულად აერთიანებს საპრეზიდენტო და საპარლამენტო რესპუბლიკების რიგ კონცეპტუალურ იდეებს, რაც ხელისუფლების დანაწილების ორიგინალურ სქემას ქმნის. მმართველობის შერეული ფორმის ძირითად ნიშნებს იმის გათვალისწინებით წარმოვადგენთ, თუ რომელი კლასიკური ფორმიდან რა თავისებურებები იმემკვიდრა და მათი ჰიბრიდიზაციის მეთოდით რა საკუთარი ნოვაციები შეიძინა.

შერეულმა მოდელმა საპრეზიდენტო რესპუბლიკის შემდეგი დამახასიათებელი თავისებურებები შეითვისა:

– პრეზიდენტი აირჩევა უშუალოდ მოსახლეობის მიერ, რაც ხაზს უსვამს მის დამოუკიდებლობას პარლამენტისგან. არის სახელმწიფოს მეთაური, უმაღლესი მთავარსარდალი, მას ეკუთვნის აღმასრულებელი ხელისუფლების ძირითადი პრეროგატივები და ხელმძღვანელობს მინისტრთა საბჭოს;

– ვიცე-პრემიერებსა და მინისტრებს პრეზიდენტი პირადი შეხედულებით ნიშნავს;

– მთავრობა ექვემდებარება პრეზიდენტს; იგი განსაზღვრავს მისი პოლიტიკის სტრატეგიულ კურსს; შეუძლია პირადი შეხედულებისამებრ გადააყენოს პრემიერ-მინისტრი.

შერეულმა მოდელმა საპარლამენტო რესპუბლიკის შემდეგი დამახასიათებელი თავისებურებები შეითვისა:

– მთავრობის ფორმირების პარლამენტური გზა და პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის შერჩევა საპარლამენტო უმრავლესობიდან;

– ქვედა პალატის ან პარლამენტის თანხმობა პრეზიდენტის მიერ პრემიერ-მინისტრის წარმოდგენილ კანდიდატურაზე;

– არსებობს დამოუკიდებელი მთავრობა. მართალია, მინისტრთა საბჭოს საქმიანობას პრეზიდენტი წარმართავს, მაგრამ მინისტრთა კაბინეტს საპარლამენტო უმრავლესობის მხარდაჭერით აღჭურვილი პრემიერ-მინისტრი განაგებს;

– მთავრობის პასუხისმგებლობა პარლამენტის წინაშე, რაც შეიძლება იმასაც ნიშნავდეს, რომ მთავრობა საპარლამენტო უმრავლესობაზე დამოკიდებული ხდება;

– მოქმედებს მთავრობის ნდობა-უნდობლობის და, ამასთან დაკავშირებით, პარლამენტის დათხოვნის მექანიზმი;

– დასაშვებია მინისტრის პორტფელის შეთავსება დეპუტატის მანდატთან;

– მმართველი პარტიაა ის, რომელიც საპარლამენტო არჩევნებში იმარჯვებს.

ყოველივე ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე, რესპუბლიკური მმართველობის შერეულმა ფორმამ ზოგიერთი საკუთარი ნიშან-თვისებები შეიძინა:

– საპარლამენტო მოდელისგან განსხვავებით, ხელისუფლების მკაცრი გამიჯვნა, რომელიც, საპრეზიდენტო მოდელთან შედარებით, მაინც გარკვეულად შერბილებულია. სწორედ ამ ფაქტორისადმი განსხვავებულმა მიდგომამ განაპირობა შერეული მოდელის საპარლამენტო-საპრეზიდენტო და საპრეზიდენტო-საპარლამენტო ვარიანტებად დიფერენციაცია;

– წმინდა საპრეზიდენტო ამერიკული მოდელისგან განსხვავებით, ევროპული მოდელი პრეზიდენტს არ გადასცემს სრულ აღმასრულებელ ხელისუფლებას. მაგრამ აქაც, ამ დანაკლისის შევსება ფრანგული მოდელის მოდიფიცირებით ხდება და ესეც მნიშვნელოვანი ფაქტორია მმართველობის შერეული ფორმის ნაირსახეობების მომრავლების თვალსაზრისით;

– მთავრობის ორმაგი პასუხისმგებლობის დონე: ექვემდებარება პრეზიდენტს და პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე;

– სახელმწიფო მმართველობის ფორმის წარმმართველი სუბიექტის – ლიდერის მონაცვლეობის შესაძლებლობა. პრეზიდენტის სრული ძალმოსილება პარლამენტის შიგნით პოლიტიკურ ძალთა ბალანსზეა დამოკიდებული და ამასთან დაკავშირებით გამოიკვეთა ლიდერი სუბიექტიც. იმ შემთხვევაში, თუ პრეზიდენტი უმრავლესობის პოლიტიკური გუნდის წარმომადგენელია, თუ არადა მხარდაჭერილი მაინც, მაშინ ლიდერი პრეზიდენტია. მაგრამ, როდესაც პრეზიდენტს ასეთი მხარდაჭერა არა აქვს და მთავრობის ფორმირება საპარლამენტო უმრავლესობით ხდება, ლიდერის პოზიცია მთავრობის მეთაურის ხელში გადადის.

შერეული, ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკები ერთმანეთისგან სახელმწიფოს მეთაურის სახელისუფლებო აღჭურვილობის დონით განსხვავდებიან. მაგალითად, კლასიკურ ფრანგულ ვარიანტში კონსტიტუცია პრეზიდენტს აკისრებს მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარეობას, მაგრამ არ აღიარებს პრეზიდენტი მთავრობაზე მიკუთვნებას, უფრო პირიქით, განაცალკევებს მისგან, როდესაც მთავრობისადმი ეროვნული კრების ნდობის ვოტუმის კონსტიტუციური ნორმა პრეზიდენტის გადადგომას არ ითვალისწინებს. სხვათა შორის, მთლიანობაში, შერეული მოდელის ეს თავისებურება განასხვავებს მას საპრეზიდენტო მოდელისგან, მაგრამ ამით არც საპარლამენტო მოდელთან აქვს კავშირი.

მმართველობის შერეული ფორმის ძირითადი ნიშნების ამოქმედება პირდაპირ უკავშირდება ქვეყანაში მის მოქმედ ნაირსახეობას: საპრეზიდენტო-საპარლამენტო ვარიანტია იგი თუ საპარლამენტო-საპრეზიდენტო, ვინაიდან სახელწოდებაში მათი ასეთი შეთანაწყვილება პირველად დასახელებული სუბიექტის პრეროგატივებს წამოსწევს წინა პლანზე.

საფრანგეთის მეხუთე რესპუბლიკის დეგოლისეული კონსტიტუციით დამკვიდრებულმა შერეული მმართველობის საპარლამენტო-საპრეზიდენტო მოდელმა ევროპის ქვეყნებში პოვა განსაკუთრებული მხარდაჭერა (პორტუგალია, ფინეთი), ამიტომ მას ხშირად საპრეზიდენტო რესპუბლიკის ევროპულ მოდელადაც მოიხსენიებენ, თუმცა აღნიშნული ქვეყნების კონსტიტუციით, ფრანგულის მსგავსად, საპარლამენტო-საპრეზიდენტო ბუნების გამომხატველი ვარიანტი დამკვიდრდა.

ტოტალიტარული რეჟიმის დამხობის შემდეგ, ქვეყნების დიდმა ნაწილმა მმართველობის შერეული მოდელი ირჩია, როგორც წესი, თავისებური მოდიფიცირებული ვარიანტით. შეიძლება ითქვას, რომ ქვეყნების ამ ჯგუფმა, მმართველობის შერეული, თავისეული მოდელის სამართლებრივი ბუნებიდან გამომდინარე, გაცილებით გამოკვეთილი შინაარსი დაუდეს იმ მოსაზრებას, რომ საქმე შეიძლება გვქონდეს საპრეზიდენტო რესპუბლიკის ევროპულ მოდელთან.

იმ ქვეყნებშიც კი, სადაც კონსტიტუციურად საპარლამენტო-საპრეზიდენტო ვარიანტი გააფორმეს (მაკედონია, პოლონეთი, რუმინეთი, სომხეთი, ხორვატია), მათში ჩადებულმა ხელისუფლების დანაწილების პრინციპმა საპრეზიდენტო პრეროგატივების აქცენტირება მოახდინა. საპრეზიდენტო რესპუბლიკის ევროპული მოდელის სახელდებას ნამდვილად ამართლებენ ზოგიერთი ქვეყნები, რომელთა კონსტიტუციებმა საპრეზიდენტო-საპარლამენტო მოდელი დააფუძნა (ბელორუსია, თურქეთი, იუგოსლავია, რუსეთი, უკრაინა) და რომლებმაც ხელისუფლების დანაწილების საპირწონე კიდევ უფრო გადახარეს პრეზიდენტისკენ.

ასეთია კონსტიტუციონალიზმში აღიარებული სახელმწიფო მმართველობის სამი კლასიკური ფორმა. დრომ თავისი კორექტივები შეიტანა და შეაქვს მმართველობის რესპუბლიკური ფორმების სისტემაში. ტრადიციული საპრეზიდენტო და საპარლამენტო მოდელების გვერდით, ნახევარი საუკუნე არც არის, რაც მმართველობის შერეული მოდელი გამოჩნდა და უკანასკნელი ათიოდე წლის მანძილზე სოლიდური ჯგუფის სახით ჩამოყალიბდა. რო-

გორც ვნახეთ, შერევის ხარისხი განსხვავებულია. ნიშანდობლივი კი ის არის, რომ „შერევის“ ტენდენცია გრძელდება. პრაქტიკა თეორიას უსწრებს და ამიტომ, თეორია ხანდახან უბრალოდ აფიქსირებს ამ წინგამსწრებ მოვლენებს.

ასეა თუ ისე, მათი შინაგანი განსხვავებულობისა და ნაირსახეობების მიუხედავად, საპრეზიდენტო და ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის პრინციპებზე მოქმედი ქვეყნები, მთლიანობაში, საპრეზიდენტო სისტემის სახელმწიფოთა ჯგუფს წარმოადგენენ. ეს გამსხვილებული ჯგუფი კი იმით გამოირჩევა, რომ, მიუხედავად კლასიკური მოდელისადმი კუთვნილებისა, ყველა ქვეყანაში თავისებურად ზრუნავენ სახელმწიფოს მეთაურის ძალმოსილობის გაზრდა-დამკვიდრებაზე. ამიტომაც დაფიქსირდა კონსტიტუციურ სამართალ'ში ტერმინი – „სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკა“ და ახლა მის უკან ოცამდე სახელმწიფო მოიაზრება, ზოგი საპრეზიდენტო რესპუბლიკებიდან და ზოგიც ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკებიდან „ამაღლებული“, თანაც ისე, რომ არც ერთი კონსტიტუცია ამას არ აფიქსირებს.

სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკის განსაკუთრებული თავისებურებები სახელმწიფოს პოლიტიკურ რეჟიმს უკავშირდება. ი. ლეიბოს აზრით, სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკის საპრეზიდენტო სისტემის რესპუბლიკებისგან განმასხვავებელი ნიშანი ის არის, რომ იგი არ არის სამართლებრივი სახელმწიფო,[1] თუმცა ყველა მათგანს აქვს კონსტიტუცია და ზოგიერთი სამართლებრივი სახელმწიფოს დეკლარირებასაც ახდენს. პრაქტიკა კი იმაზე მეტყველებს, რომ პრეზიდენტი საკანონმდებლო და, არცთუ იშვიათად, სასამართლო ხელისუფლების სუსტი კონტროლის პირობებში ითვისებს ფაროო უფლებამოსილებებს და იჭრება სხვა შტოების საქმიანობაში.

ტერმინი სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკა, კონსტიტუციონალიზმში პირველად ლათინური ამერიკის ქვეყნების ძლიერი პრეზიდენტის ინსტიტუტის დამახასიათებლად შემოვიდა, შემდეგ ამას მოჰყვა აზია და აფრიკა, სადაც პრეზიდენტის ხელისუფლებამ კიდეე უფრო იმატა. თუ მონარქიებმა რესპუბლიკის ელემენტებით იწყეს გათანამედროვეობა, რესპუბლიკებმა გადაწყვიტეს მონარქიის ელემენტებით შექმნან „სტაბილურობის გარანტიები“. გაჩნდა მუდმივი პრეზიდენტების ინსტიტუტი და საპრეზიდენტო

---

[1] Лейбо Ю.И., Формы государства в зарубежных странах//Конституционное право зарубежных стран, под общ. ред. М.В. Баглая и др., Москва, 1999, с. 121.

მონოკრატიული რესპუბლიკები (ეკვატორული გვინეა, ზაირი, ტუნისი, უგანდა და სხვ.).

თუ ადრე სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკის თაობაზე ერთეული მაგალითებით იყო მსჯელობა, დღეს, იურიდიული და, უფრო მეტად, ფაქტობრივი კონსტიტუციებით ზეაღმატებული უფლებებით აღჭურვილი სახელმწიფოს მმართველი – სუპერპრეზიდენტი, უკვე მსოფლიო ფენომენია. ამაზე ამ მოდელის განვითარების გეოგრაფიაც მეტყველებს. აზიაში სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკებია: ერაყი, თურქმენეთი, ინდონეზია, სირია, ტაჯიკეთი, უზბეკეთი, ყირგიზეთი; აფრიკაში – ალჟირი, ეგვიპტე, კონგო, ტანზანია; სამხრეთ ამერიკაში – ეკვადორი, კოლუმბია.

საპრეზიდენტო სისტემის ევროპულ ქვეყნებში განხორციელებულმა რეფორმებმა და სახელმწიფოთა მეთაურების მიერ, ე.წ., კონსტიტუციური რეჟიმის პერსონიფიცირებამ, სწორედ ევროპისთვის უჩვეულო ტენდენციას მისცა ბიძგი. მაშინ, როდესაც ევროპისთვის მიუღებელი იყო კლასიკური საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მოდელი, დღეს სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკებიც გაჩნდა. ახსნა ერთია – სუპერსაპრეზიდენტო მოდელი პოსტსაბჭოური რესპუბლიკების ბაზაზე აღმოცენდა და არა მხოლოდ აზერბაიჯანის და ყაზახეთის საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში, არამედ შერეული მმართველობის – ბელარუსიის, რუსეთისა და უკრაინის რესპუბლიკებშიც.

თავი მეექვსე

სახელმწიფოს ტერიტორიულ-პოლიტიკური ორგანიზაცია

6.1. ტერიტორიულ-პოლიტიკური მოწყობის ფორმები

როგორც ლ. დიუგი აღნიშნავდა, სახელმწიფოს ხასიათი შეიძლება და უნდა იყოს გათვლილი მხოლოდ კოლექტიურობაზე, რომელსაც აქვს პოლიტიკური ხელისუფლება და სახლობს გარკვეულ ტერიტორიაზე.[1] ამ ტევადი ფორმულის მიღმა სახელმწიფოს ტერიტორიულ-პოლიტიკური ორგანიზაციის ერთობ რთული კონსტრუქციის ორი უმთავრესი, შეიძლება ითქვას, მზიდი ელემენტი იკითხება. ეს არის მისი საყრდენი – ქვეყნის ტერიტორიული დაყოფა და მისი შემკვრელი – პოლიტიკური ხელისუფლების ვერტიკალური დანაწილება.

სახელმწიფო იმდენად რთული ორგანიზმია, რომ მისი მართვის სრულყოფის მიზნით აუცილებელი ხდება ხელისუფლების შტოებს შორის სახელისუფლო ფუნქციების და უფლებამოსილებების მკაფიოდ დარეგულირებული დანაწილება არა მხოლოდ ჰორიზონტალურ, არამედ ხელისუფლების სხვადასხვა დონეებს შორისაც – ვერტიკალურ ჭრილში. ამ შემთხვევაში იგულისხმება სახელისუფლებო კომპეტენციის ტერიტორიული გადანაწილება, რომლის გონივრული ბალანსიც სახელმწიფოს ტერიტორიული ერთიანობის გარანტი ხდება.

პროფესორ გ. ინწკირველის განმარტებით, სახელმწიფო წყობილების ფორმის ქვეშ სწორედ სახელმწიფოს შინაგანი აგებულების ტერიტორიულ-ორგანიზაციული თავისებურებანი, ანუ ის ურთიერთდამოკიდებულება მოიაზრება, რაც არსებობს სახელმწიფოს, როგორც მთელსა და მის შემადგენელ ნაწილებს, ე.ი. ხელისუფლების ცენტრალურ და ადგილობრივ ორგანოებს შორის.[2]

იურიდიულ ლიტერატურაში, ძირითადად, ორი ტერმინი მონაცვლეობს: „სახელმწიფო მოწყობა“ და „ტერიტორიულ-პოლიტიკური მოწყობა“. უმრავლესი ქვეყნების კონსტიტუციებშიც სწორედ ერთი მათგანი ფიგურირებს, თუმცა იგივე შინაარსობრივი დატვირთვის სხვა ტერმინებიც გამოიყენება: „სახელმწიფოს ორ-

---

[1] Дюги Л., Конституционное право. Общая теория государства, М., 1908, с. 129.

[2] გ. ინწკირველი, სახელმწიფოსა და სამართლის თეორია, თბ., 1999, გვ. 36.

განიზაცია“ – ბრაზილიაში, „სახელმწიფოს სტრუქტურა“ – ევროპიასა და პერუში. მიუხედავად ტერმინების ასეთი თავისუფალი არჩევანისა, მთავარი მაინც ამ ტერიმინების იურიდიული არსი და მისი განმაპირობებელი სამართლებრივი სივრცეა. ზოგადად კი, როდესაც კონსტიტუციონალიზმი სახელმწიფოს მოწყობის ერთიანობის მიზანს სახავს, მსგავსი კონსტიტუციური მოწყობა ქვეყნის ტერიტორიული ერთეულების გამთლიანებისთვის ისეთ პოლიტიკურ-მმართველობით სისტემას ეყრდნობა, რომელიც ერთდროულად უზრუნველყოფს დონეების მიხედვით მათი კომპეტენციის გამიჯვნას და ქვეყნის მართვის ერთიანი პოლიტიკური სისტემის დამკვიდრებას.

სახელმწიფოს ტერიტორიულ-პოლიტიკური მოწყობის გაგება მოიცავს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაციას ტერიტორიული ნიშნით, როდესაც თავად ტერიტორიის დაყოფაც პოლიტიკური მნიშვნელობისაა, იქნება ეს დაყოფა ფედერაციის სუბიექტებად, პოლიტიკურ ავტონომიებად, სახელმწიფოებრიობის ელემენტების შემცველ სხვა ტერიტორიებად თუ, საერთოდ, ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა. და რამდენადაც, გაგების მთლიანობის თვალსაზრისით, მთავარი მისი ხელისუფლებრივი საფუძველია, სახელმწიფოს ასეთი ორგანიზაცია პოლიტიკურია. ნებისმიერი სახელმწიფოს კონსტიტუცია, ადგენს რა ტერიტორიულ-პოლიტიკური მოწყობის ფორმას, იმავდროულად ადგენს სახელისუფლებო უფლებამოსილებების განაწილებას ან, პირიქით, კონცენტრირებას და ამგვარად განსაზღვრავს ხელისუფლების ცენტრალიზაციისა თუ დეცენტრალიზაციის დონეს. ერთი შეხედვით, ერთგვაროვანი ტერიტორიულ-პოლიტიკური მოწყობის პირობებშიც, სწორედ ცენტრალიზაციის და დეცენტრალიზაციის ხარისხი განაპირობებს მათ მრავალფეროვნებას.

უამრავი ორიგინალური თავისებურებების მიუხედავად, ქვეყნების უდიდესი რაოდენობა მაინც ტერიტორიულ-პოლიტიკური ორგანიზაციის ორ კლასიკურ ფორმას – უნიტარულ და ფედერალურ სახელმწიფოთა ჯგუფს განეკუთვნება.

სახელმწიფოთა დიდი ნაწილი უნიტარულია. ტერმინი – უნიტარიზმი წარმოიშვა ლათინური სიტყვიდან „unus“, რაც ნიშნავს ერთს, ერთადერთს და ასახიერებს ერის პოლიტიკური ერთიანობის შესახებ არსებულ კლასიკურ წარმოდგენას. ამასთან, უნიტარიზმი აღნიშნავს სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მმართველობის ცენტრალიზაციის პრინციპს. უნიტარულია ის ერთიანი სახელმწიფო, რომლის შემადგენლობაში არ არის სახელმწიფო

წარმონაქმნები, ხოლო ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულები აღჭურვილი არიან გარკვეული მმართველობითი ავტონომიით, მაგრამ პოლიტიკურ დამოუკიდებლობას არ ფლობენ. სახელმწიფოს ტერიტორიულ-პოლიტიკური ორგანიზაციის უნიტარული ტიპი მსოფლიოში ყველაზე გავრცელებული ფორმაა.

ფედერალიზმი წარმოიშვა ლათინური სიტყვიდან „foedus", რაც ნიშნავს ფედერაციას, კავშირს. ფედერაციული სახელმწიფო არის კავშირი ისეთი სახელმწიფოებრივი წარმონაქმნებისა, რომლებიც მნიშვნელოვან დამოუკიდებლობას ფლობენ. ასეთი საკავშირო სახელმწიფოს სუბიექტებს თანაბარი სტატუსი აქვთ, ისტორიულად არსებობს მოკავშირეობის კიდევ ერთი ფორმა — კონფედერაცია, რომელიც მოაზრებულია როგორც სუვერენულ სახელმწიფოთა კავშირი. ასეთი იყო აშშ, არაბთა გაერთიანებულ საამიროები, გერმანია, შვეიცარია. მაგრამ კონფედერაცია არასიცოცხლისუნარიანი ფორმა გამოდგა. თუმცა, მისი გარკვეული წვლილის სახით შეიძლება აღინიშნოს, რომ სწორედ სუსტი კონფედერაციული სტრუქტურის ბაზაზე ჩამოყალიბდა აშშ-ის და გერმანიის მძლავრი ფედერაციული სახელმწიფოები. რაც შეეხება შვეიცარიას, იგი კარგა ხანია ფედერაციული რესპუბლიკაა და კონფედერაციული დასახელება მხოლოდ ქვეყნის კონსტიტუციას შემორჩა მეხსიერებაში.

მიუხედავად იმისა, რომ მთელი რიგი ქვეყნების (დანია, ნიდერლანდები, პორტუგალია, ნიკარაგუა, ფინეთი და სხვ.) კონსტიტუციები ამკვიდრებენ უნიტარიზმს, როგორც ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის საფუძველს, ყველა მათგანის ტერიტორიაზე, გამონაკლისის სახით, შექმნილია სპეციალური სტატუსის მქონე ერთი ან რამდენიმე ავტონომიური ტერიტორიული გაერთიანება, რაც, ცხადია, გარკვეულად აისახება უნიტარიზმის კლასიკურ განმარტებაზე. მით უფრო, რომ ტერმინი „ავტონომია", როდესაც მას ტერიტორიული ორგანიზაციის თვალთახედვით ვიყენებთ, ხაზს უსვამს ტერიტორიული ერთეულის შესაძლებლობას, თუნდაც გარკვეულად შეზღუდულს, მაგრამ მაინც, იცხოვროს თავისი (Auto) წესებით (Nomos).

კონსტიტუციონალიზმში, ავტონომიების შექმნის პირობებიდან გამომდინარე და მათდამი მიკუთვნებული სტატუსისა და უფლებამოსილებების გათვალისწინებით, არსებობს „ბუნებრივი" და „ხელოვნური"; ტერიტორიული და ექსტერიტორიული; პერსონალური, კორპორაციული და კულტურული; ადმინისტრაციული და პოლიტიკური ავტონომიები.

„ბუნებრივია“ ის ავტონომია, რომლის შექმნაც იმთავითვე განპირობებული იყო ტერიტორიულ ერთეულზე ეროვნულ უმცირესობათა თუ ეთნიკური ჯგუფების კომპაქტური დასახლებით და საკითხი ბუნებრივად – ქვევიდან დადგა. „ხელოვნურია“ ადმინისტრაციულ-ტერიტრიული ერთეულის სახით ჩამოყალიბებული ავტონომია, რომელიც იქმნება ზევიდან, სახელმწიფო ხელისუფლების აქტების მეშვეობით.

პერსონალური, კორპორაციული და კულტურული ავტონომიები – ექსტერიტორიულ ავტონომიებს განეკუთვნება და ქვეყნის შიგნით, არა ტერიტორიული ნიშნით, არამედ ეროვნულ უმცირესობათა გარკვეული ინტერესებით გაერთიანებას ნიშნავს.

პერსონალური ავტონომია იმ შემთხვევაში იქმნება, როდესაც რომელიმე ეროვნული უმცირესობა ან ეთნიკური ჯგუფი გაბნეულად ცხოვრობს ქვეყნის ტერიტორიაზე, მაგრამ ქმნის ერთობას, რომელიც დაკავებულია ეროვნული კულტურისა და ყოფის საკითხებით. ამასთან, უფლებამოსილია, წარმომადგენლობის გზით, სათათბირო ხმის უფლებით ითანამშრომლოს სახელმწიფოს ზოგიერთ ცენტრალურ ორგანოებთან (ავსტრია, ნორვეგია, უნგრეთი, ფინეთი, შვედეთი).

კორპორაციული ავტონომია ლინგვისტური ერთობების არსებობას უკავშირდება და ორი თავისებური პირობით გამოირჩევა: ერთი მხრივ, მათი წარმომადგენლობისთვის, ხშირ შემთხვევებში, სახელმწიფო აპარატში ადგილების გარკვეული რაოდენობაა დარეზერვებული; მეორე მხრივ, მოცემულ რაიონში მომუშავე სხვა ეთნიკური ჯგუფების წარმომადგენელმა სახელმწიფო მოხელემ უნდა იცოდეს ადგილობრივი მოსახლეობის ენა და ყოფის თავისებურებები (ავსტრია, ინდოეთი, ნორვეგია, ფინეთი).

კულტურულ ავტონომიას, ისევე როგორც პერსონალურ და კორპორაციულ ავტონომიებს, ქვეყნის ტერიტორიულ მოწყობასთან საერთო არა აქვს. კულტურული ავტონომია სახელმწიფო ღონისძიებების სისტემაა, რომელიც მოწოდებულია ეროვნულ უმცირესობებისთვის, მიუხედავად იმისა, კომპაქტურად ცხოვრობენ თუ არა, უზრუნველყოს მათი ეროვნული კულტურის, ენისა და ეროვნული თვითმყოფადობის შენარჩუნება და განვითარება (ავსტრია, უნგრეთი). კულტურული ავტონომია აქტიურად არის დამკვიდრებული სკანდინავიური სამართლის ოჯახის ქვეყნებში, მეზობელი სახელმწიფოებიდან შემოსახლებულ ეროვნებათა ჯგუფებისათვის.

უფლებამოსილებების მოცულობის მიხედვით განასხვავებენ ადმინისტრაციულ და ტერიტორიულ-პოლიტიკური ავტონომიებს.

ტერიტორიული ავტონომიური ფორმირებები, ერთ შემთხვევაში იქმნება მარტივად, კანონის მიღებით (ერაყი), მეორე შემთხვევაში მას წინ უსწრებს რეფერენდუმი შესაბამისი ტერიტორიის ფარგლებში (ფილიპინები). ავტონომიების კომპეტენცია, ერთ შემთხვევაში, განისაზღვრება კონსტიტუციით (იტალია), მეორე შემთხვევაში — სპეციალური კანონით კონკრეტულ ავტონომიაზე (დიდი ბრიტანეთი).

ადმინისტრაციული ავტონომიის ორგანოები არ არიან აღჭურვილნი კანონშემოქმედებითი უფლებამოსილებით, თუმცა მათი კომპეტენცია გაცილებით ფართოა, ვიდრე ცენტრალიზებული უნიტარული სახელმწიფოს ტერიტორიული ერთეულის ადმინისტრაციისა. მათი უფლებამოსილება ავტონომიის ფარგლებში არსებული სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემების მოწესრიგებით განისაზღვრება. ამასთან, ადმინისტრაციული ავტონომია შეიძლება მონაწილეობას იღებდეს მისი სტატუსის განმსაზღვრელი აქტების შემუშავებაში (ჩინეთი, ეთიოპია).

უფლებამოსილებათა დონის თვალსაზრისით, უნიტარიზმის კლასიკური გაგებიდან გარკვეული გადახრის სახით დაფუძნდა პოლიტიკური, ანუ საკანონმდებლო ავტონომიები. პოლიტიკური ავტონომიები სახელმწიფოებრიობის ზოგიერთი ნიშნებით ხასიათდებიან, რამდენადაც ადგილობრივ საკითხებზე საკანონმდებლო რეგულირების უფლებამოსილებით არიან აღჭურვილნი და საკუთარ აღმასრულებელ ორგანოსაც ქმნიან. ადგილობრივი კანონები და სხვა აქტები მიიღება და საკითხთა განსაზღვრულ წრეზე სრულ შესაბამისობაში უნდა იყოს საერთო სახელმწიფოებრივ კანონმდებლობასთან. აღნიშნული მოთხოვნების დაუკმაყოფილებლობისას, ასეთი აქტები შეიძლება გაუქმდეს ზემდგომის მიერ. პოლიტიკური ავტონომიის მართვაში ჩართულია ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენელი — გუბერნატორი, კომისარი (დანია), სპეციალური ფუნქციით აღჭურვილი მინისტრი (დიდი ბრიტანეთი, პორტუგალია), რომელთაც გააჩნიათ ვეტოს უფლება ადგილობრივ კანონმდებლობაზე.

ამჟამად, მსოფლიოში ათზე მეტი პოლიტიკური ავტონომია არსებობს; აზერბაიჯანში — ნახჭევანი, დანიაში — გრელანდია და ფარერის კუნძულები, დიდ ბრიტანეთში — სამხრეთ ირლანდია, პორტუგალიაში — აზორის კუნძულები, საფრანგეთში — კორსიკა, უზბეკეთში — ყარაყალპაკეთი, უკრაინაში — ყირიმი, ფინეთში — ალდანის კუნძულები და სხვ.

რიგ ქვეყნებში, უნიტარული სახელმწიფოს დეცენტრალიზაციის საფუძველზე, ტერიტორიულ-პოლიტიკური სისტემის ავტონომიებად ფორმირება სახელმწიფოს მთელ ტერიტორიაზე გავრცელდა, რამაც დასაბამი მისცა რეგიონალური სახელმწიფოს კონცეფციას. ტერმინი „რეგიონი" წარმოიშვა ლათინური სიტყვიდან – „regio", რაც ზღვარს, საზღვარს ნიშნავს. რეგიონი, დროთა განმავლობაში, გაერთიანებული რაიონებისგან შემდგარი ტერიტორიის დატვირთვას ატარებდა, ახლა კი პოლიტიკური და სამართლებრივი თავისებურებების შემცველი ტერიტორიის მნიშვნელობა შეიძინა. ამავე შინაარსობრივი დატვირთვისაა რეგიონალური სახელმწიფო, როგორც ტერიტორიულ-პოლიტიკური ორგანიზაციის ფორმა.

რეგიონალიზმის წარმოშობის ერთი არსებითი თავისებურება ის არის, რომ ერთიანი უნიტარული სახელმწიფოს ფარგლებში დეცენტრალიზაციისა და დეკონცენტრაციის პროცესები ვითარდება. ფედერალიზმისგან განსხვავებით, როდესაც კავშირს ფედერაციის სუბიექტები აფუძნებენ, რეგიონალურ სახელმწიფოში, რეგიონები ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დელეგირებული კომპეტენციის საფუძველზე იქმნება.

ფედერაციის სუბიექტებს, უნიტარული სახელმწიფოს შემადგენელი ნაწილებისგან განსხვავებით, აქვთ ფართო პოლიტიკური დამოუკიდებლობა და სახელმწიფო ავტონომია. მართალია, უნიტარული სახელმწიფო, როგორც წესი, გაცილებით უფრო ცენტრალიზებული ფორმაა, ვიდრე ფედერაცია, სადაც სახელმწიფო ხელისუფლებას მისი სუბიექტებიც ფლობენ, მაგრამ ეს როდი ნიშნავს, რომ ყველა უნიტარულ სახელმწიფოში ქვეყნის მმართველობა ცენტრალიზებულია, ხოლო ფედერაციული სახელმწიფოებისთვის დამახასიათებელია დეცენტრალიზაციია; ცენტრსა და რეგიონებს შორის მკვეთრად არის გამიჯნული კომპეტენცია. ყოველ სახელმწიფოს, იქნება იგი უნიტარული თუ ფედერაციული, მნიშვნელოვანი თავისებურებები აქვს. ამის ნიმუშია უნიტარიზმის ბაზაზე ჩამოყალიბებული რეგიონალური მოწყობის სახელმწიფოები, რომელთა ტერიტორიულ ერთეულებს იმ დონის სახელმწიფო ავტონომია აქვთ მიკუთვნებული, რომელიც მთელი რიგი ფედერალური სახელმწიფოს სუბიექტებისთვისაც კი მიუღწეველია.

რეგიონალური მოწყობის სახელმწიფოს კონცეფციის თავფურცელი იტალიის 1947 წლის კონსტიტუციას უკავშირდება, თუმცა სრული რეგიონალიზაციის პროცესი აქ ათწლეულებში გაიწე-

ლა, ესპანეთის 1978 წლის კონსტიტუციამ კი შედარებით ოპერატიულად გადაწყვიტა იგივე საკითხი. შემდეგ შრი-ლანკაში და უკვე გასული საუკუნის ბოლოს, 1996 წელს სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკაში განხორციელებული კონსტიტუციური რეფორმების შედეგად ქვეყნის მთელი ტერიტორია ავტონომიურ ერთეულებად დაიყო და რეგიონალური მოწყობის სახელმწიფოები დამკვიდრდა. მისი გეოგრაფია ჯერ მხოლოდ ამ ოთხი სახელმწიფოთი შემოიფარგლება.

როგორც ჩანს, დროთა განმავლობაში, კონსტიტუციონალიზმში ბევრი ცვლილებები განხორციელდა ტრადიციული კატეგორიების მიმართ. შეეხო იგი როგორც მმართველობის ფორმას, ისე ტერიტორიულ-პოლიტიკურ ორგანიზაციას.

მიუხედავად იმისა, რომ დრო და პრაქტიკა ამ ორი განსხვავებული სამართლებრივი ბუნების მოდელს ერთგვარად აახლოებს, მათ შორის მაინც რჩება არსებითი სხვაობა. ფედერაციულ სახელმწიფოში ცენტრალური ხელისუფლების და ფედერაციის სუბიექტების კომპეტენციები დარეგულირებულია კონსტიტუციით და ხელისუფლების დანაწილება ხდება არა მხოლოდ ჰორიზონტალურად – ხელისუფლების ფედერალურ დონეზე, არამედ ვერტიკალურადაც – ცენტრალური ორგანოებიდან ფედერაციის სუბიექტების ორგანოების მიმართ, სადაც სწორედ ფედერაციის სუბიექტების დონეზე, ხელისუფლების ჰორიზონტალური დანაწილების მეორე იერარქიაა ჩამოყალიბებული. ყველაფერი ეს ქმნის ჰორიზონტალური და ვერტიკალური შრეების საკმაოდ რთულ კომპლექსს, რომელთა შორის კომპეტენცია მკაფიოდ არის გამიჯნული.

უნიტარულ სახელმწიფოში ტერიტორიული მთლიანობის რღვევა არ იწვევს სახელმწიფოს ნების გამომხატველი ხელისუფლების კვდომას, სახელმწიფოებრიობა და სუვერენიტეტი არ წყვეტს არსებობას. მაგალითად შეიძლება უნირატული დიდი ბრიტანეთის თავისებურება მოვიშველიოთ. ინგლისმა უარი თქვა შოტლანდიასა და უელსთან ერთიანი ხელისუფლების დაფუძნებაზე და გამოიყენება დელეგირების იდეა, შეინარჩუნა სახელმწიფოს უნიტარული ფორმა და მათზე გაერთიანებული სამეფოს სუვერენიტეტი გააკრცელა. ამასთან, შოტლანდიის საკანონმდებლო ორგანოს ზოგიერთი უფლებამოსილება გადასცა, ხოლო უელსის მიმართ ადმინისტრაციული დელეგირება განახორციელა და ნაწილობრივ მმართველობითი ფუნქცია გადასცა.

6.2. უნიტარული სახელმწიფო

უნიტარული სახელმწიფო ტერიტორიულ-პოლიტიკური ორგანიზაციის ის ფორმაა, რომლის დროსაც ქვეყნის შიგნით არ არის სახელმწიფოებრივი წარმონაქმნები, ხოლო ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებს არ გააჩნიათ პოლიტიკური დამოუკიდებლობა. უნიტარული სახელმწიფოს სუვერენიტეტი განუყოფელია და ტერიტორიულ ერთეულებს შორის საერთოდ არ დგება საკითხი შინაგანი საზღვრების შესახებ.

რიგი ქვეყნების კონსტიტუციები პირდაპირ აღიარებენ სახელმწიფოს უნიტარულ ხასიათს (ბანგლადეში, ბელარუსი, ბულგარეთი, პორტუგალია, რუმინეთი, ყაზახეთი და სხვ.), ცალკეული ქვეყნების ძირითადი კანონები იგივე იდეას ერთიანი და განუყოფელი სახელმწიფოს ფორმულის მეშვეობით აფიქსირებენ (ბენინი, თურქეთი, მაკედონია, მოლდოვა, ნორვეგია, პოლონეთი, საფრანგეთი, ტაილანდი, ფინეთი, ჩეხეთი). ესეც არ იყოს, ისევე როგორც აღნიშნულ ვარიანტებში, სხვა შემთხვევებშიც სახელმწიფოთა პოლიტიკურ-ტერიტორიული ორგანიზაციის უნიტარულ ბუნებას კონსტიტუციის შესაბამის თავებში გადანაწილებული ნორმათა სისტემა ადასტურებს.

სახელმწიფოთა უნიტარული ორგანიზაციის ფორმის მთავარ ღირსებად ის უნდა ჩაითვალოს, რომ, ამ შემთხვევაში, სახელმწიფოს ცენტრალური ორგანოებისთვის გამარტივებულია გადაწყვეტილების მიღების მექანიზმი, ვინაიდან მისი კომპეტენცია არაფრით არ არის შეზღუდული, მათ შორის, ხელისუფლების ქვემდგომ ორგანოებთან საკითხების შეთანხმებით.

უნიტარული სახელმწიფოს ფორმა ხელს უწყობს ცენტრის ხელში რესურსების სრულ კონცენტრაციას, რაც შეიძლება ქვეყნის დაჩქარებულ ეკონომიკურ და კულტურულ განვითარებაზე, ერთიანი ერის ფორმირებაზე იყოს მიმართული. სწორედ ამ მიზნით ცალკეული განვითარებადი ფედერაციული სახელმწიფოები უნიტარულ სახელმწიფოებად გარდაიქმნენ (ინდონეზია, ლიბია, კამურუნი).

უნიტარიზმისთვის დამახასიათებელი ნიშნებია: ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ერთიანი კონსტიტუციისა და კანონმდებლობის მოქმედება; ერთიანი მოქალაქეობა; სამართლის ერთიანი სისტემა; მართლმსაჯულების განხორციელება ცენტრალიზებული სასამართლო სისტემის მიერ; ერთიან სახელმწიფო ორგანოთა სისტემა (სახელმწიფოს მეთაური, პარლამენტი, მთავრობა); ერთიანი ბიუჯეტი.

უნიტარული სახელმწიფოს და მისი ტერიტორიების ერთიანი ინტერესების კომპლექსური მახასიათებლების მოცემული სისტემა ზოგიერთ ისეთ თავისებურებას შეიცავს, რომელიც უნიტარული სახელმწიფოს რამდენიმე სახესხვაობას განაპირობებს. ქვეყნის მმართველობის სისტემის სამართლებრივ ბუნებას სწორედ ეს თავისებურებები განსაზღვრავს. პირველ რიგში ის უნდა აღვნიშნოთ, რომ უნიტარულ სახელმწიფოში ტერიტორიული ერთეულების რაოდენობრივ და ტიპობრივ მხარეს ცენტრალური ხელისუფლება განსაზღვრავს. მაგრამ, რამდენადაც სახელმწიფოს ტერიტორიულ-პოლიტიკური ორგანიზაცია, ქვეყნის ტერიტორიული სტრუქტურების გარდა, ამ ტერიტორიაზე საჯარო ხელისუფლების ორგანიზაციასაც მოიცავს, მეორე მნიშვნელოვანი ფაქტორი ის არის, რომ ამ ტერიტორიების სტატუსიც საერთოსახელმწიფოებრივი სამართლის ნორმებით განისაზღვრება. სწორედ ამ ორ ფაქტორთან არის დაკავშირებული აღნიშნული თავისებურება.

უნიტარულ სახელმწიფოში ერთიანი მმართველობის ცენტრალიზებული სისტემა მოქმედებს და ადგილობრივი მმართველობის ორგანოები ცენტრალური ორგანოების პირდაპირ დაქვემდებარებაში არიან. თუმცა, თავად ეროვნული კანონმდებლობა ადგენს ცენტრალიზაციის გარკვეულ დონეს. უნიტარულ სახელმწიფოში გამორიცხული არ არის ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობა, რომლის კომპეტენციაც შეიძლება ერთობ ფართოც კი იყოს, თვით ცალკეული ტერიტორიებისთვის გარკვეული ავტონომიურობის სტატუსის მიკუთვნებამდე, მაგრამ, მთელი მათი საქმიანობა, კვლავაც ცენტრალიზაციის ხარისხიდან გამომდინარე, ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან პირდაპირი ან ირიბი კონტროლის ქვეშ მიმდინარეობს.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, ასრებობს მარტივი და რთული უნიტარული სახელმწიფოები. მარტივი უნიტარული სახელმწიფო შედგება მხოლოდ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულებისაგან (ალჟირი, გვატემალა, კენია, კოლუმბია, ნეპალი, პოლონეთი, ტაილანდი, ფიჯი), ხოლო რთული – თავის შემადგენლობაში აერთიანებს ერთ ან რამდენიმე ავტონომიურ წარმონაქმნს (დიდი ბრიტანეთი, ნიკარაგუა, ფილიპინები და სხვ.). გარდა ამისა, არიან სახელმწიფოები, რომლებიც არც ერთ აღნიშნულ ჯგუფს არ მიეკუთვნებიან იმის გამო, რომ აქ არანაირ დაყოფას არა აქვს ადგილი, თავად ქვეყანაა ერთი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული, რომელსაც შეიძლება უმარტივესი

უნიტარული სახელმწიფო ეუწოდოთ (არუბა, ბაჰრეინი, მალტა, ნაურუ, ტუვალუ).

კონსტიტუციონალიზმში უნიტარული სახელმწიფოების კლასიფიკაციის ერთ-ერთ კრიტერიუმად სახელმწიფო ხელისუფლების ცენტრალიზაციის ხარისხია მიჩნეული. აქედან გამომდინარე, უნიტარული სახელმწიფო შეიძლება იყოს ცენტრალიზებული, დეცენტრალიზებული და შედარებით დეცენტრალიზებული. მაგრამ, რამდენადაც ამ უკანასკნელში, ცენტრალიზაციასა და დეცენტრალიზაციას შორის შეიძლება განსხვავებული თანაფარდობა არსებობდეს, ბოლო ხანებში, უნიტარული სახელმწიფოების ნაირსახეობათა კლასიფიკატორი ორი ახალი – ნახევრად ცენტრალიზებული და ნახევრად დეცენტრალიზებული ჯგუფებით შეივსო.

ცენტრალიზებულ უნიტარულ სახელმწიფოში საერთოდ არ არის ადგილობრივი ავტონომია, ხოლო სახელისუფლებო ფუნქციებს ადგილებზე ცენტრიდან დანიშნული მოხელეები – ადმინისტრატორები ახორციელებენ. აქ, მმართველობის ორგანოების სისტემაში, ზევიდან ქვევით ყველა დონეზე თანამდებობაზე დანიშვნის ვერტიკალური მექანიზმი მოქმედებს და თვით სოფლის დონეზეც, თუ არ ინიშნება, მტკიცდება მაინც ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ დასახელებული კანდიდატურა. ამასთან, აფრიკისა და აზიის ქვეყნების ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულში, როგორც წესი, არ არსებობს არჩევითი ორგანოები. ცენტრალიზებული უნიტარიზმის პირობებში, ცენტრის თანხმობა საჭიროა არა მხოლოდ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებს შორის, არამედ ზოგიერთ შემთხვევაში, თემებს შორის საზღვრების შეცვლის საკითხის გადასაწყვეტადაც. ასეთი მოდელი ავტორიტარული პოლიტიკური რეჟიმის დამკვიდრების „კეთილსასურველ“ ფონს ქმნის და ცენტრალიზაციის დაკანონებულმა დონემ შეიძლება მთელი ხელისუფლება დიქტატორის ხელში მოაქციოს.

ამჟამად, მსგავსი სისტემა, გარკვეული თავისებურებებით, ინდონეზიასა და სუდანის გარდა, სამხედრო რეჟიმების შემდგომი კონსტიტუციური განმტკიცების მიზნით იქმნება. მაგრამ, ამ პრეცედენტების გამოკლებით, ჩვეულებრივ პირობებში, ქალაქებისა და თემების დონეზე მაინც იქმნება არჩევითი საბჭოები ან ამავე მიზნით მოიწვევა სოფლის მოსახლეობის კრებები. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ორგანოების საქმიანობას ხელმძღვანელობენ ან პირდაპირ ცენტრიდან დანიშნული, თუ არადა, ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების მიერ შეთავაზებულ კან-

დიდატთაგან დანიშნული პირები. მაგალითად, ინდონეზიასა და ტაილანდში, არჩევით თანამდებობით პირებს ამტკიცებს ზემდგომი სახელმწიფო მოხელე. ინდონეზიაში, უნიტარიზმის ცენტრალიზებულ ხასიათს ისიც უსვამს ხაზს, რომ საოლქო არჩევითი საბჭოების არსებობის პირობებში, მათი გადაწყვეტილებები ძალმოსილებას მხოლოდ გუბერნატორის მიერ დამტკიცების შედეგად იძენენ.

არსებითად განსხვავებული ფორმით არის წარმოდგენილი ხელისუფლების ორგანიზაცია დეცენტრალიზებულ უნიტარულ სახელმწიფოში. აქ, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის ყველა დონე იმართება ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევითი ორგანოების მიერ და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულში არ არის ცენტრის მიერ დანიშნული მთავრობის წარმომადგენელი (დიდი ბრიტანეთი, იაპონია). უნიტარული სახელმწიფოს მოცემული ფორმის პირობებში განსაკუთრებით მკაფიოდ არის გამოხატული სახელმწიფო ხელისუფლებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის არსებული განსხვავება.

დეცენტრალიზებულ უნიტარულ სახელმწიფოებში ადგილობრივი თანამდებობის პირებს — შერიფს, ხაზინადარს და ა.შ., ირჩევს ადგილობრივი მოსახლეობა. ამას გარდა, სახელმწიფოს შიდა საზღვრები, განსაკუთრებით, საშუალო და ქვედა დონის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებს შორის, შეიძლება შეიცვალოს მხოლოდ ურთიერთშეთანხმებით.

დეცენტრალიზაციის მაღალი ხარისხის პირობებში, ცენტრისა და ადგილობრივი მმართველობითი ორგანოების კომპეტენციის გამიჯვნა ნორმატიულ დონეზეა დარეგულირებული. რაც შეეხება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ცენტრის კონტროლს, იგი საბიუჯეტო და ფულად-საკრედიტო ხასიათის ურთიერთობების რეგულირებაში პოულობს გამოხატულებას. ასეთი სისტემა არსებობს ფედერაციების მრავალ სუბიექტებშიც (აშშ, ავსტრალია, კანადა, რუსეთი და სხვ.). ასე რომ, თუ ფედერაციის სუბიექტის შინაგან ტერიტორიულ მოწყობას უნიტარობის თვალთახედვით განვსჯით, დეცენტრალიზებული უნიტარიზმის განვრცობის ფარგლები სცდება წმინდა უნიტარული სახელმწიფოების წრეს. ფედერალურ სახელმწიფოებთან დეცენტრალიზებული უნიტარიზმის სიახლოვეს ისიც ადასტურებს, რომ ამ ფორმის სახელმწიფოებში შეიძლება ტერიტორიული ავტონომიებიც არსებობდეს, რომლებიც ერთიანი სახელმწიფოს ფარგლებში, კონკრეტული ტერიტორიისთვის კონსტიტუციურად

განმტკიცებული თვითმმართველობის უფლებას წარმოადგენენ (ინდოეთი).

შედარებით დეცენტრალიზებულ უნიტარულ სახელმწიფოში, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის უმაღლეს რგოლებში, რაიონული რგოლის გარდა, ორი ორგანო მოქმედებს: ერთი – ეს არის სახელმწიფო ხელისუფლების წარმომადგენელი – საერთო კომპეტენციის მოხელე, სხვადასხვა ქვეყნებში კომისრად თუ პრეფექტად წოდებული, რომელიც ცენტრიდან ინიშნება; მეორე – ეს არის მოსახლეობის მიერ არჩეული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო – საბჭო (უკრაინა). ნახევრად ცენტრალიზებულ უნიტარულ სახელმწიფოში ადგილობრივი არჩევითი ორგანოების უფლებამოსილება საგრძნობლად შეზღუდულია, ხოლო სამთავრობო ემისრები არა მხოლოდ ფართო ადმინისტრაციულ უფლებამოსილებებს ახორციელებენ, არამედ მუნიციპალური საბჭოების საქმეებში ჩარევის ულებებითაც არიან აღჭურვილნი.

თუ მკაცრად ცენტრალიზებულ უნიტარულ სახელმწიფოებში (საფრანგეთი, აფრიკის ფრანგულენოვანი ქვეყნები), ქალაქებსა და თემებში ადგილობრივი საბჭო – მუნიციპალიტეტი აირჩევს მერს, ნახევრად დეცენტრალიზებულ უნიტარულ სახელმწიფოში მერი შეიძლება უშუალოდ მოსახლეობამ აირჩიოს.

ნახევრად ცენტრალიზებულ უნიტარულ ევროპულ ქვეყნებში (ბულგარეთი, პოლონეთი) ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების საოლქო დონეებს არც არჩევითი ორგანოები აქვთ და ადმინისტრაციულ მმართველობასაც ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დანიშნული მოხელე ერთპიროვნულად ახორციელებს. თუმცა, ასეთი ფორმულა შეიძლება ერთგვარად პირობითიც იყოს, თუ გავითვალისწინებთ, რომ ერთმმართველ ვოევოდასთან თემების ორ-ორი წარმომადგენლისგან შემდგარი სათათბირო ორგანო მაინც არსებობს.

შედარებით დეცენტრალიზებულ უნიტარულ სახელმწიფოში, მაღალ ტერიტორიულ ერთეულებს ადმინისტრაციული ხასიათი აქვთ, ხოლო თვითმმართვადი მხოლოდ ქვედა რგოლებია. სწორედ ამ სქემის ბალანსის დარღვევის შედეგია ნახევრად ცენტრალიზებული და ნახევრად დეცენტრალიზებული უნიტარული სახელმწიფოების წარმოჩენა მოცემულ კლასიფიკატორში. მაგალითად, ფინეთში საოლქო დონის ტერიტორიულ ერთეულში არ არის წარმომადგენლობითი ორგანო და იგი შეგვიძლია ნახევრად დეცენტრალიზებულთა კატეგორიას მივაკუთვნოთ, ხოლო

უნგრეთი – ნახევრად ცენტრალიზებულ უნიტარულ სახელმწიფოთა ჯგუფს, ვინაიდან, საშუალო დონის რგოლებშიც არ არის წარმომადგენლობითი ორგანო.

საფრანგეთი იმთავითვე კლასიკური ცენტრალიზებული უნიტარული სახელმწიფო იყო და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულის მართვაში – ცენტრიდან დანიშნულ პრეფექტთან ერთად, მოსახლეობის მიერ არჩეული მუნიციპალური ორგანოები – მერი და დეპარტამენტებში – საბჭოც ჩართულია. 1982 წელს მიღებულმა კანონმა „კომუნების, დეპარტამენტების და რეგიონების უფლებებისა და თავისუფლებების შესახებ" გარკვეული ცვლილებები შეიტანა ადმინისტრაციული მოწყობის სისტემაში და „ტერიტორიული კოლექტივის" სახით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციის უფლებით, რეგიონები დაამკვიდრა. ცვლილება კი იმაში გამოიხატა, რომ საფრანგეთის ძირითადი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულები – რეგიონები, ერთდროულად ადგილობრივ ტერიტორიულ კოლექტივებს და სახელმწიფო მართვის ორგანოებს წარმოადგენენ.

ფაქტობრივად კი მოხდა სახელმწიფო მმართველობის სისტემის გარკვეული დეცენტრალიზაცია რეგიონის სახით აღიარებული ტერიტორიული ერთეულის მმართველობის ცენტრალიზაციის ხარჯზე. საფრანგეთის მმართველობის სისტემა ოთხდონიანი გახდა, მაგრამ მექანიზმი არ დამძიმებულა, უფრო პირიქით, ვინაიდან რეგიონიც, როგორც ადმინისტრაციული და არა პოლიტიკური ავტონომია, უნიტარულ მოდელში ჩაეწერა.

6.3. ფედერაციული სახელმწიფო

ფედერაცია სახელმწიფოს ტერიტორიულ-პოლიტიკური მოწყობის ის ფორმაა, რომლის შექმნაც განპირობებულია ქვეყნის ტერიტორიული მასშტაბებით, მოსახლეობის ეროვნული შემადგენლობით და ეთნიკური თავისებურებებით, ისტორიული ტრადიციებითა და სხვა ფაქტორებით.

ყველა შემთხვევაში იგი განსხვავებული ტერმინებით აისახება ქვეყნის ძირითად კანონში. ტერმინები: „ფედერაცია", „ფედერაციული სახელმწიფო" გამოიყენება მრავალი ქვეყნის კონსტიტუციებში (არგენტინა, გერმანია, პაკისტანი და სხვ.). სხვა შემთხვევებში გამოიყენება იდენტური დატვირთვის ტერმინები – „ფედერაციული რესპუბლიკა" (ბრაზილია, რუსეთი), „შეერთებული შტატები" (აშშ, მექსიკა, მიკრონეზია), „კავშირი" (ინდოეთი).

კანადასა და შვეიცარიას, მათი წარსულის დასახელებიდან, სიტ-ყვის ძირში მაინც შერჩათ მათი დღევანდელი „სახელმწიფოებ-რიობის დახასიათება – კონ – „ფედერაცია". ზოგიერთ კონსტი-ტუციებში სახელმწიფოს ფედერაციული ხასიათი სულაც არ არის ტერმინოლოგიურად ხაზგასმული, ამის საშუალებას კონს-ტიტუციების ნორმათა ანალიზი იძლევა (ტანზანია).

ტრადიციულად, ფედერაციული სახელმწიფო ტერიტორიული ან ეროვნული ნიშნის საფუძველზე იქმნება. ტერიტორიული პრინ-ციპით არის შექმნილი ფედერაციული სახელმწიფოების უდიდე-სი ნაწილი (არაბთა გაერთიანებული საამიროები, არგენტინა, ბრაზილია, ვენესუელა, მექსიკა) და მათ შორის ისეთი სტაბილუ-რი ქვეყნები, როგორიცაა: აშშ, გერმანია, ავსტრალია, ავსტრია.

ეროვნული ნიშანი უდევს საფუძვლად ბელგიის, ეთიოპიის, რუსეთის ფედერალიზმს. ამავე ნიშნით იყო შექმნილი ყოფილი ჩეხოსლოვაკია და იუგოსლავიის ფედერაციული რესპუბლიკა, რო-მელიც დღესაც იგივე ნიშანს ინარჩუნებს – ამ უკანასკნელისგან გამონაყოფი ბოსნია-ჰერცოგოვინას და იუგოსლავიის სახით. რო-გორც ჩანს, ეროვნული ნიშნით შექმნილი ფედერაციები არც მდგრადობით გამოირჩევიან და არც დიდი სტაბილურობით ხასი-ათდებიან.

არის, ე.წ. ორმიზნიანი ფედერაციებიც: კანადამ ტერიტორი-ული მოდელირების კვალობაზე, ფედერალიზაციის ფარგლებში, კვებეკის პრობლემის გადაწყვეტა დააპირა, მაგრამ პრობლემა ამით არ მოხსნილა. ძირითადად, ტერიტორიული ნიშნის მატარე-ბელია მალაიზია და პაკისტანი, მაგრამ იგივე პრობლემა აქაც სახეზეა.

გასული საუკუნის მეორე ნახევარში კონსტიტუციონალიზმი-სათვის დამახასიათებელი მნიშვნელოვანი ტენდენცია გამოიკვე-თა. ფედერაციულ სახელმწიფოებში მიმდინარე პოლიტიკური პროცესების შეფასებით ნათლად გამოჩნდა, რომ ფედერალიზმი ძლიერი აღმოჩნდა იმ ქვეყნებში, სადაც იგი ნაციონალური სა-კითხის გადაწყვეტას კი არ ემსახურება, არამდე, უპირატესად, სახელმწიფოს მართვის სრულყოფის ამოცანას წყვეტს და ხე-ლისუფლების ვერტიკალური დანაწილებით შემოისაზღვრება, რა-საც ბევრ მათგანში ხელს უწყობს მოსახლეობის ერთგვაროვანი ეთნიკური შემადგენლობა. იმ სახელმწიფოებიდან, რომლებმაც ფედერაცია ეროვნული საკითხის მოგვარების მიზნით გამოიყე-ნეს, ყოფილი სოციალისტური ფედერაციების გარდა, ეთნიკურმა წინააღმდეგობებმა დაშალეს ფედერაცია ინდონეზიასა და იემენ-

ში, ხოლო იმ სახელმწიფოებში, სადაც ფედერაცია ეროვნულ საფუძველს ინარჩუნებს (ინდოეთი, კანადა), ძლიერია კრიზისული და სეპარატისტული ტენდენციები.

არსებობს ფედერაციის შექმნის ორი კლასიკური ფორმა: არახელშეკრულებითი — კონსტიტუციური, რომლებიც იქმნება ცენტრის მიერ ფედერაციის წევრების ავტონომიის სტატუსის მინიჭებით (გერმანია, რუსეთი, კანადა, ინდოეთი) და ხელშეკრულებითი (აშშ, ავსტრალია, შვეიცარია), მაგრამ ერთი მეორეს არ უარყოფს, ვინაიდან ხელშეკრულებით ან შეთანხმებით გაფორმებული ურთიერთობა შეიძლება კონსტიტუციურადაც გაფორმდეს, ისევე როგორც კონსტიტუციურად გაფორმებული ფედერაციის პირობებში მოქმედებდეს ხელშეკრულებების მექანიზმი.

ფედერაციას საფუძვლად შემდეგი ძირითადი პრინციპები უდევს:

— ფედერაციას და მის სუბიექტებსაც აქვთ სახელმწიფოებრიობის წყარო;

— ფედერაციის სუბიექტების თანასწორობა, პირველ რიგში, ფედერალურ ხელისუფლებასთან ურთიერთობაში;

— ფედერაციის ნებისმიერი მოქალაქისთვის ფედერაციის ყველა სუბიექტის ტერიტორიაზე იმავე უფლებების მიკუთვნება, რომელსაც მკვიდრი მოსახლეობა ფლობს;

— ფედერაციის სუბიექტის ფედერაციის შემადგენლობიდან ცალმხრივი გასვლის — სეცესიის აკრძალვა.

სეცესია, ეროვნულ-ეთნიკურ საფუძველზე, სახელმწიფოს ან მისი ნაწილიდან გამოსვლას ნიშნავს და, ხშირად, კომპაქტურად დასახლებული ერების მიერ თვითგამორკვევის უფლების რეალიზაციასთან არის დაკავშირებული. სეცესია, თავისი განხორციელების ფორმით, ერთ შემთხვევაში, ყველა დაინტერესებულ მხარეს შორის ნებაყოფლობითი თანხმობის პირობებში და საერთაშორისო სამართლის ნორმების შესაბამისად ხდება, ხოლო, მეორე შემთხვევაში, ცალმხრივად, თვითნებური გასვლით, რამაც შეიძლება გაუთვალისწინებელი გართულებები — მასობრივი უწესრიგობა და ძალადობაც კი გამოიწვიოს. ფედერალურ სახელმწიფოებში ცალმხრივი სეცესია პრინციპულად მიუღებელია და ფედერაციის სუბიექტებს ასეთი უფლება არა აქვთ. არც კონსტიტუციური სამართალი არ ცნობს სეცესიის უფლებას და აღიარებს მხოლოდ თვითგამორკვევის უფლებას — ფედერაციის შემადგენლობაში.

ფედერალური სახელმწიფოს ტერიტორიულ-პოლიტიკური ორგანიზაციისთვის დამახასიათებელია შემდეგი ძირითადი იურიდიული ნიშნები:

– ფედერალური სახელმწიფოს ტერიტორია, პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული თვალთახედვით, სახელმწიფოებრივი წარმონაქმნების – ფედერაციის სუბიექტებისგან შედგება;

– ფედერაციის სუბიექტი, როგორც წესი, საკავშირო კონსტიტუციის ძალით აღჭურვილია დამფუძნებელი ხელისუფლებით და უფლებამოსილია მიიღოს საკუთარი კონსტიტუცია, აღჭურვილია კანონშემოქმედებითი უფლებამოსილებით;

– ფედერალური კონსტიტუცია და ფედერაციის სუბიექტის ძირითადი კანონი ადგენს ფედერაციის სუბიექტის სასამართლო ორგანოთა სისტემის შექმნის, ორგანიზაციისა და იურისდიქციის გავრცელების ფარგლებს;

– ორმაგი მოქალაქეობის ინსტიტუტი, როდესაც მოქალაქე ერთდროულად საკავშირო სახელმწიფოსა და ფედერაციის სუბიექტის მოქალაქედ არის გამოცხადებული;

– ფედერაციული სახელმწიფო, როგორც წესი, ბიკამერალური – ორპალატიანი პარლამენტით გამოირჩევა;

– კონსტიტუციური ზედამხედველობის უფლება, რომელსაც ახორციელებს ფედერალური სასამართლო ან სპეციალური საკონსტიტუციო სასამართლო.

ფედერაციის სუბიექტებს, როგორც წესი, აქვთ საკუთარი საკანონმდებლო ორგანოები, თუმცა არაბთა გაერთიანებულ საამიროებში ემირები კანონმდებლობენ; აქვთ აღმასრულებელი ორგანო მთავრობის ან გუბერნატორის, ხოლო მალაიზიის შტატების ნაწილში კი – მემკვიდრე სულთანის სახით. ამ დროს, ტანზანიაში – ფედერაციის მატერიკულ ნაწილს – ტანგანიკას, ზანზიბარისგან განსხვავებით, ხელისუფლების ორგანოები არა აქვს და ფედერაციის სახელისუფლებო ორგანოების მიერ იმართება.

ფედერალიზმისთვის დამახასიათებელი ორპალატიანი პარლამენტის განსაკუთრებული ფუნქციის მიუხედავად, განსხვავებულია მიდგომა ზედა, ანუ იმ პალატის ფორმირებასთან დაკავშირებით, რომელმაც შ. მონტესკიეს აზრით სწორედ „რეგიონის ხმა“ უნდა განასახიეროს. ფედერალურ სახელმწიფოებში უმალესი წარმომადგენლობითი ორგანოს ზედა პალატის ფორმირების ორი წესი არსებობს: ერთი, როდესაც ფედერაცია თანაბარი წარმომადგენლობის პრინციპით იქმნება და ყოველი სუბიექტი მანდატების თანაბარ რაოდენობას ფლობს (ავსტრალია, აშშ, არგენტინა, ბრაზილია, ვენესუელა, მექსიკა, პაკისტანი, რუსეთი, შვეიცარია). ასე რომ, ამ ქვეყნებში სიმეტრია დაცულია; მეორე, როდესაც ფედერაციის სუბიექტების მანდატების ქვოტა მისი მოსახლეობის რაოდენობიდან გამომდინარე დგინდება, მათი წარ-

მომადგენლობა არათანაბარია (ავსტრია, გერმანია, ინდოეთი, კანადა, მალაიზია, ნიგერია). ამასთან, ზოგიერთ ფედერაციაში (კანადა, მალაიზია), ზედა პალატაში წარმომადგენელთა ნაწილს ნიშნავს სახელმწიფოს მეთაური.

რიგ ფედერაციულ სახელმწიფოებში, ფედერაციის სუბიექტებთან ერთად, არსებობს არასუბიექტი ტერიტორიების გაერთიანებები (ავსტრალიაში — 9, ინდოეთში — 6, ვენესუელაში — 2). არასუბიექტი ტერიტორიების სიმრავლითა და მრავალფეროვნებით გამოირჩევა ამერიკის შეერთებული შტატები. მის შემადგენლობაში გაერთიანებულია: კოლუმბიის ოლქი — დედაქალაქ ვაშინგტონით მის ტერიტორიაზე; ფედერალური ტერიტორია — კუნძული გუამი; ასოცირებული სახელმწიფოები — პუერტო-რიკო, მარშალის კუნძულების რესპუბლიკა, მიკრონეზიის შეერთებული შტატები, რესპუბლიკა პალაუ და სხვ.

ფედერალური სახელმწიფოების არასუბიექტ ტერიტორიებს თავისი კონსტიტუციები არა აქვთ, მაგრამ მათ შორის, ე.წ. ასოცირებული სახელმწიფოები თეორიულად დამოუკიდებელნი არიან. მაგალითად, აშშ-ის არასუბიექტი ტერიტორიები არ მონაწილეობენ კონგრესის არჩევნებში, თუმცა ასოცირებული სახელმწიფოები გაერთიანებული ერების ორგანიზაციაში არიან გაწევრიანებული. არასუბიექტი ტერიტორიების დელეგატები, როგორც წესი, ჩართული არიან ქვეყნის წარმომადგენლობით ორგანოებში: აშშ-ში ერთ დელეგატს წარგზავნიან კონგრესის ქვედა პალატაში, ხოლო ბრაზილიასა და ნიგერიაში — შტატებისთვის განსაზღვრულ რაოდენობაზე ნაკლებ წარმომადგენლებს სენატში.

საერთოდ, ძალზედ თავისებურია ინდური ასიმეტრიული ფედერალიზმი: შტატები ჯამუ და ქაშმირი ერთი დონეა, სიკი მეორე და შემდეგ მოდის დანარჩენი შტატები. ამ დროს 6 არასუბიექტი ტერიტორია ფედერალური ხელისუფლების მიერ იმართება. მალაიზიაში ასიმეტრიულობის ფაქტორი სახელმწიფოს მეთაურის არჩევნებშია გამოხატული, როდესაც ქვეყანაში არსებული 13 შტატიდან ამ პროცესში 4 შტატის მეთაური არ მონაწილეობს.

საზღვარგარეთის უმრავლეს ქვეყნებში ფედერაციის სუბიექტების საზღვრები მხოლოდ მათივე თანხმობით შეიძლება შეიცვალოს, მაგრამ გერმანიაში ეს ფედერალური კანონით ფორმდება; ინდოეთში ფედერაციის სუბიექტს აზრს კი ეკითხებიან, თუმცა, იგი სავალდებულო გათვალისწინებას არ ექვემდებარება და საკითხი ფედერალურ პარლამენტში კანონის მიღებით წყდება; ეთიოპიაში — შტატებს შორის ტერიტორიული დავის საკითხი, თუ მათიეე თანხმობით არა, მაშინ ქვეყნის პარლამენტის გადაწ-

ყვეტილებით წყდება, მაგრამ იგი არ შეიძლება შეეხებოდეს შტატების გაერთიანებას ან გაყოფას.

ფედერალიზმის ურთულესი პრობლემა ფედერალურ ხელისუფლებასა და მისი სუბიექტების ხელისუფლებას შორის კომპეტენციის გამიჯვნაა. სირთულეები უკავშირდება, ერთი მხრივ, ცენტრალური ხელისუფლების მცდელობით ჩამოყალიბებულ უფლებამოსილებათა ცენტრალიზაციის ტენდენციას, მეორე მხრივ, დამოუკიდებლობის ზრდისკენ ფედერაციის სუბიექტების მისწრაფებას. ერთიცა და მეორეც უარყოფითად მოქმედებს ხელისუფლების დანაწილების რაციონალური სქემის ჩამოყალიბებაზე, რომლის მიზანია ისეთი მოწესრიგებული სისტემის შექმნა, როდესაც ხელისუფლების ვერტიკალურ კონსტრუქციაში ჩართული ორივე ჰორიზონტალური პლასტი – ფედერალური და ფედერაციის სუბიექტების სახელისუფლებო ორგანოები ცალ-ცალკე და ერთიანობაში, კონსტიტუციური რეჟიმით განსაზღვრული წონასწორობის პირობებში უნდა თანამშრომლობდნენ.

ცალკეული ფედერალური სახელმწიფოების თავისებურებათა მიუხედავად, ფედერაციისა და ფედერაციის სუბიექტების ხელისუფლებათა დანაწილების განზოგადებული სისტემა შემდეგ სახეს ღებულობს:

– ფედერალური ცენტრის განსაკუთრებული კომპეტენცია გულისხმობს, რომ მხოლოდ საკავშირო სახელმწიფოს ცენტრალური ორგანოები ფლობენ კონსტიტუციით განსაზღვრულ საკითხთა რეგულირების სახელისუფლებო უფლებამოსილებებს;

ფედერაციის კომპეტენციას, როგორც წესი, განეკუთვნება საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის საკითხები: ქვეყნის თავდაცვა, სამხედრო ძალების მთავარსარდლობა, ფულად-საკრედიტო პოლიტიკა, გადასახადების აკუმულირება, ფედერალური სახელმწიფო სტრუქტურების ორგანიზაცია, ფედერალურ ცენტრსა და მის სუბიექტებს შორის ურთიერთობის რეგულირება და სხვ.

– ფედერაციის სუბიექტის განსაკუთრებული კომპეტენცია მოიცავს იმ საკითხთა ნუსხას, რომლის გადაწყვეტაც მინდობილი აქვს საკავშირო სახელმწიფოს წევრ სუბიექტს;

ფედერაციის სუბიექტის კომპეტენციას, როგორც წესი, მიეკუთვნება: ადგილობრივი ბიუჯეტის დამტკიცება და შესრულება; საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვა; კულტურისა და განათლების სფეროების ხელმძღვანელობა; ადგილობრივი მართვის ორგანიზაცია; საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში კანონების გამოცემა. ფედერალური კონსტიტუცია განსაზღვრავს, თუ რა ტიპის საკა-

ნორმდებლო აქტების გამოცემის უფლება აქვთ ფედერაციის სუბიექტების საკანონმდებლო ორგანოებს.

ფედერალურ ცენტრს და ფედერაციის სუბიექტებს, მათზე გაპიროვნებული განსაკუთრებული კომპეტენციის მიღმა, რჩებათ, ე.წ., თანხვდენილი კომპეტენციის სფერო, რომელიც შეიძლება ნებისმიერი მათგანის ულებამოსილებების ჩამონათვალს მიემატოს იმის მიხედვით, თუ როგორ ახდენს ამ ნარჩენი კომპეტენციის განაწილებას ეროვნული კანონმდებლობა.

– კომპეტენციის მესამე სახე ფედერაციისა და მისი სუბიექტების ერთობლივი, თანხვდენილი, ე.წ., კონკურენციული კომპეტენციაა, რომელიც, არსებითად, ორივე სახელისუფლო დონის მიმართ შეიძლება იყოს ურთიერთშემავსებელი ბუნების, როგორც ეს თავად მისი დასახელებიდან და ბუნებიდან იკითხება;

კონკურენციული კომპეტენცია, რეალურად, ორ შემთხვევაში ამოქმედდება: ერთი – როდესაც ფედერაციის სუბიექტი ცენტრალური ხელისუფლების მიერ მიღებული ნორმა-პრინციპების განვცრობას ახდენს, რა თქმა უნდა, საერთო-სახელმწიფოებრივი კანონმდებლობის მოთხოვნათა დაცვით; მეორე – როდესაც ფედერაციის სუბიექტს უფლება აქვს საკითხი საკუთარი საკანონმდებლო აქტებით დაარეგულიროს, ვიდრე ფედერალური ხელისუფლება არ გამოიყენებს თავის საკანონმდებლო უფლებამოსილებებს მოცემულ სფეროში.

– კომპეტენციის მეოთხე სახე, ე.წ. ნარჩენი კომპეტენციაა. ფედერალურ სახელმწიფოში თუ განსაკუთრებული და კონკურენციული კომპეტენციაც არსებობს, მაგრამ მათ მიღმა მაინც რჩება საკითხები, რომლებმაც ასახვა ვერ პოვეს კონსტიტუციაში და არც აღნიშნულ სამ სახეობაში ეწერებიან. კომპეტენციის ეს სახე, ასეთი საკითხების ირგვლივ ფედერაციისა და ფედერაციის სუბიექტების შენაცვლებად პრეროგატივებს ითვალისწინებს.

6.4. რეგიონალური სახელმწიფო

დროთა განმავლობაში ტერიტორიულ-პოლიტიკური მოწყობის ორი კლასიკური ფორმა – უნიტარიზმი და ფედერალიზმი რიგ თავისებურებებს დაესესხნენ ერთმანეთს. შედეგად, რიგ უნიტარულ სახელმწიფოებში ფედერალურმა ტენდენციებმა დაიმკვიდრეს ადგილი, ისევე როგორც ფედერალურ სახელმწიფოებში წმინდა უნიტარულ ელემენტებსაც ვხედებით. სხვათა ელემენტების შეთვისება სერიოზულ გავლენას ახდენს ერთ-ერთი მათგა-

ნის კლასიკურ მახასიათებლებზე. მაგალითად, ევროპული უნიტარული ქვეყნების – ესპანეთისა და იტალიის უმაღლესმა ტერიტორიულმა ერთეულებმა ისეთი ავტონომია შეიძინეს, რომელიც ზოგიერთი ფედერაციული სახელმწიფოს სუბიექტებსაც არა აქვთ. მთელი ეს პროცესი ისე და იქამდე განვითარდა, რომ სწორედ ზოგიერთი პრინციპებისა და იდეების კოოპერირების ყველაზე ნიშანდობლივი შედეგი, სახელმწიფოს ტერიტორიულ-პოლიტიკური მოწყობის ახალი რეგიონალური მოდელის სახით არის კონსტიტუციონალიზმში აღიარებული.

რეგიონალიზმის, როგორც სახელმწიფოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის იდეა, მეორე მსოფლიო ომის შემდგომ პერიოდში ვითარდება, რაც იმთავითვე უნიტარულ სახელმწიფოებში მკაცრი დეცენტრალიზაციის აღიარებას მოასწავებდა. რეგიონალიზმი მთელ რიგ ქვეყნებში განსხვავებული მიზნებითა და ამოცანების გადასაწყვეტად იკიდებს ფეხს; ზოგან იგი ცალკეული ავტონომიების სახით გამოიყოფა, მაგალითად, ფინეთის შემადგენლობაში რეგიონის სტატუსი აქვს ალანდის კუნძულებს, გრენლანდიასა და ფარერის კუნძულებს დანიაში, ნორმანდიის კუნძულებს დიდ ბრიტანეთში, ქურთისტანს – ერაყის შემადგენლობაში, მაგრამ ზოგიერთი უნიტარული სახელმწიფო მთლიანად რეგიონალური სტატუსის მქონე ტერიტორიული ერთეულების სახით დანაწევრდა.

ბოლო ხანებში ლტოლვა რეგიონალიზაციისკენ ძლიერდება და ზოგიერთ შემთხვევაში რეგიონების შექმნის ფორსირება ხდება სახელმწიფოთა მთავრობების მიერ, ვინაიდან ზოგიერთი პოლიტიკური ძალები მასში ხედავენ გამოსავალს იმ კრიზისიდან, რომელიც თანამედროვე მსოფლიოს მოედო. რეგიონალიზმი განსხვავებული ფორმითა და საშუალებებით მკვიდრდება ევროპაში – ზოგან სამოქალაქო ომებისა და პოლიტიკური კრიზისების თანხლებით (იუგოსლავია, რუსეთი), ზოგანაც – მეთოდურად და მშვიდობიანად. სწორედ ასე განხორციელდა ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეგიონალიზაცია ესპანეთში, იტალიასა და საფრანგეთში. აღნიშნული ქვეყნების რეგიონალიზაციის მთავარი განმასხვავებელი თავისებურება იმაში მდგომარეობს, თუ როგორ ჩაეწერა იგი ქვეყნის კონსტიტუციური მოწყობის სისტემაში. უნიტარული საფრანგეთისთვის, მართვის სიმეტრიული სისტემის პირობებში, რეგიონი გახდა ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული, ხოლო ესპანეთისა და იტალიისთვის რეგიონი გახდა ქვეყნის ტერიტორიულ-პოლიტიკური მოწყობის ერთეული. ყოველივე ეს მოხდა ასიმეტრიულობის პირობებში, რო-

დესაც ყველა რეგიონი ავტონომიურია, მაგრამ შეიქმნა ავტონომიური ტერიტორიების გარკვეული იერარქია, რამდენადაც რიგი რეგიონებისა კომპეტენციის განსხვავებული კომპლექსით აღიჭურვა.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, რეგიონის განსაზღვრება საერთაშორისო სამართლებრივ აქტებშიც აისახა, ევროპარლამენტმა 1988 წლის 18 ნოემბრის რეგიონალურ ქარტიაში რეგიონი განსაზღვრა, როგორც ტერიტორია, რომელიც, გეოგრაფიული თვალსაზრისით, გარკვეულ მთლიანობას შეადგენს ან არის იმ ტერიტორიების კომპლექსი, რომლებიც ჩაკეტილ სტრუქტურას წარმოადგენენ და რომლის მოსახლეობისთვის დამახასიათებელია განსაზღვრული საერთო ელემენტები.

ევროპული რეგიონალიზმის ტენდენციები აქტიურად ვითარდება ევროსაბჭოს ფარგლებში, რომელთაგან ჯერ „კომუნებისა და რეგიონების კონფერენცია" ფუნქციონერებდა, ხოლო 1994 წელს, ევროსაბჭოს მინისტრთა კაბინეტმა ჩამოაყალიბა სათათბირო ორგანო: რეგიონული და ლოკალური თვითმმართველობის საბჭო, შემდეგ კი მის ბაზაზე, მაასტრიხტის ხელშეკრულების საფუძველზე – რეგიონების კომიტეტი, რომლის წევრები როგორც ფედერაციულ, ისე რეგიონულ დეცენტრალიზებულ ტერიტორიებს წარმოადგენენ.

გასული საუკუნის ერთი მნიშვნელოვანი ტენდენცია, რომელიც კონსტიტუციონალიზმში სახელმწიფოთა ტერიტორიულ-პოლიტიკური მოწყობის ფორმების განვითარებასთან დაკავშირებით გამოიკვეთა, იმისკენ არის მიმართული, რომ სახელმწიფო მოწყობის ერთ ფორმაში შეთავსდეს უნიტარიზმისა და ფედერალიზმის დროით ნაცადი პოზიტიური მხარეები, თანაც ისე, რომ გაწონასწორდეს მათი ღირსებები და ნაკლოვანებები. სწორედ ამგვარი მეცადინეობის შედეგად იწყო ფორმირება რეგიონალიზმმა, როგორც სახელმწიფოთა ტერიტორიულ-პოლიტიკური მოწყობის ახალმა ფორმამ.

კონსტიტუციით რეგიონალური სახელმწიფო, ტრადიციულად, უნიტარულ სახელმწიფოდ ითვლება, ოუმცა, ფედერაციის არსებითი ნიშნებიც აქვს შეთვისებული. სწორედ ამიტომ მას სხვადასხვა პოზიციიდან განიხილავენ როგორც რაღაც შუალედურ თუ ჰიბრიდულ ფორმას უნიტარიზმსა და ფედერალიზმს შორის, ან სულაც ერთიდან მეორისკენ სპეციფიკურ გარდამავალ ფორმას.

როგორც აღვნიშნეთ, ამჟამად პოლიტიკურ-ტერიტორიული მოწყობის რეგიონული ფორმა ოთხ სახელმწიფოში მოქმედებს: იტალიაში, ესპანეთში, შრი-ლანკასა და სამხრეთ აფრიკის რეს-

პუბლიკაში. რეგიონალური სახელმწიფოების ტერიტორია დაყოფილია პოლიტიკურ-ავტონომიურ წარმონაქმნებად: ასეთი იტალიაში 20-ია, ესპანეთში – 17, შრი-ლანკაში – 10 და სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკაში – 9. აღნიშნულიდან გამომდინარე, იტალიამ „საოლქო სახელმწიფოს", ხოლო ესპანეთმა „ავტონომიური წარმონაქმნების სახელმწიფოს" სახელწოდება მიიღეს.

ფედერალური ტერიტორიული ორგანიზაციის მსგავსად, რეგიონალიზმი ითვალისწინებს რეგიონების აღჭურვას საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლებით, თუმცა, სასამართლო ორგანოთა განკერძოებული სისტემა რეგიონებში არ ფუნქციონირებს. რეგიონალური ორგანიზაციის პირობებში, ქვეყნის ძირითადი კანონი, როგორც წესი, შეიცავს რეგიონების გამგებლობას მიკუთვნებულ საკითხთა ნუსხას, რაც ფედერაციასა და მის სუბიექტებს შორის კომპეტენციის გამიჯვნის ანალოგიურია. რეგიონთა სახელისუფლებო სტრუქტურების ორგანიზაცია განსაზღვრულია არა კონსტიტუციით (გამონაკლისია სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკა), არამედ სტატუტით, მაგრამ იგი ჩვეულებრივი კანონი არ არის და არც უბრალოდ ქვეყნის კონსტიტუციის ორგანული ნაწილია. ზოგიერთი მათგანი, კერძოდ, იტალიის განსაკუთრებული სტატუსის 5 რეგიონის სტატუტი კონსტიტუციური კანონით მტკიცდება. ესპანეთის შემთხვევაში ეროვნული ავტონომიის წესდების შემუშავებას თავად რეგიონი უზრუნველყოფს, ხოლო მას ქვეყნის უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანო ამტკიცებს. ამგვარი მექანიზმის დადებითი მხარე იმაში მდგომარეობს, რომ სტატუტის შეცვლა კვლავ ორივე მხარის მონაწილეობას ითვალისწინებს, რაც მისი სტაბილურობის გარანტიაა.

მოსახლეობის მიერ არჩეული ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანო აღჭურვილია საკანონმდებლო უფლებამოსილებებით, იმის შესაბამისად, როგორც ეს უნიტარული სახელმწიფოს პოლიტიკურ ავტონომიებშია, რომელიც ორიენტირებულია ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების საკანონმდებლო რეგულირებაზე, თუმცა, სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკაში ადგილობრივი კანონმდებლობით რეგულირებადი სივრცე გაცილებით ფართოა.

რეგიონალური სახელმწიფოებისთვის დამახასიათებელია, ე.წ., ადმინისტრაციული მეურვეობის ინსტიტუტი, რომელიც სამთავრობო გუბერნატორის თუ კომისრის მიერ ხორციელდება. იგი უზრუნველყოფს რეგიონში მიღებული საკანონმდებლო აქტების ვიზირებას, თუმცა, მას შეუძლია კონსტიტუციასთან შეუსაბა-

მოდ მიიჩნიოს იგი და უარი თქვას მის ვიზირებაზე. შრი-ლანკაში მთავრობის წარმომადგენლის უფლებამოსილებები გაცილებით ფართოა და მას შეუძლია არა მარტო შეაჩეროს არაკონსტიტუციური აქტის მოქმედება, არამედ, ზოგიერთ შემთხვევაში, მიიღოს გადაწყვეტილება მათი აკრძალვის შესახებ.

რეგიონალურ სახელმწიფოებში ადმინისტრაციული მეურვეობა შეიძლება ქვემდგომის საქმიანობაში ჩარევის უხეშ ფორმაშიც კი გადაიზარდოს. ეროვნული კანონმდებლობით განსაზღვრულ პირობებში, ცენტრალური ხელისუფლება უფლებამოსილია დაითხოვოს რეგიონალური წარმომადგენლობითი საკანონმდებლო ორგანო – საოლქო საბჭო. ამასთან, რეგიონთა საზღვრების შეცვლაც ცენტრალური ხელისუფლების მიერ მიღებული აქტებით ხორციელდება და, თუ ინიციატივა ცენტრიდან მოდის რეგიონებთან მხოლოდ კონსულტაციების გამართვაა გათვალისწინებული (იტალია).

ცენტრსა და რეგიონებს შორის ურთიერთმიმართების რეგლამენტაცია ბევრად არის განპირობებული არა მხოლოდ კომპეტენციათა გამიჯვნის საკმაოდ ხისტი ნორმებით როგორც ქვეყნის ძირითადი კანონის, ასევე ავტონომიის სტატუტისა და მიმდინარე კანონმდებლობის დონეზე, არამედ, მათ შორის წარმოქმნილი შესაძლო დავების გადაწყვეტის კონსტიტუციური მექანიზმით. ამ შემთხვევაში არსებითია ადმინისტრაციული იუსტიციის ინსტიტუტისა და საკონსტიტუციო სასამართლოს როლი. ამ მხრივ სამაგალითოა ესპანეთის საკონსტიტუციო სასამართლო, რომლის მიერ კანონთა არაკონსტიტუციურობის საკითხი შეიძლება განხილულ იქნეს როგორც სახელმწიფოს, ასევე რეგიონის ინიციატივით. უფრო მეტიც, საკონსტიტუციო სასამართლოს განხილვის საგანს კომპეტენციათა შესახებ დავებიც განეკუთვნება.

როგორც ესპანეთის, ასევე იტალიისა და რეგიონალური მოწყობის სხვა ქვეყნების ტერიტორიული ორგანიზაციისთვის ერთგვარი ასიმეტრიაა დამახასიათებელი. მაგალითად, კატალონია, ბასკეთი, გალისია და ანდალუზია ესპანეთის შემადგენლობაში შედარებით მაღალი სტატუსით სარგებლობენ, რადგანაც ამ რეგიონებში მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ ისტორიულ-ტერიტორიული, არამედ ეროვნულ-ეთნიკური ფაქტორებიც და ამიტომ მათ ეროვნულ ავტონომიებს უწოდებენ, განსხვავებით დანარჩენი 13 ისტორიული ავტონომიისაგან.

ანალოგიური სურათია იტალიაში, სადაც 20 ოლქიდან ხუთი – ტრენტინო ალტო ადიჯე, ვალე დ'აოსტა, ფრიული ვენეცია ჯუ

ლია, სიცილია და სარდინია, ავტონომიური ოლქის სპეციალური სტატუსით სარგებლობენ, რომელიც შედარებით ფართო უფლებამოსილებებსა და ფუნქციებს ითვალისწინებს და განპირობებულია აღნიშნული ოლქების გეოპოლიტიკური და ეთნიკური თავისებურებებით. თუ ზემოთ ხსენებულ პირველ სამ ოლქს სპეციალური ავტონომიის სტატუსი მათი განსაკუთრებული ეთნიკურ-ლინგვისტური შემადგენლობის გამო მიენიჭა, სიცილიასა და სარდინიასთან მიმართებით გადამწყვეტი ამ რეგიონების ჩამორჩენილი სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა და მომძლავრებული სეპარატისტული მოძრაობა აღმოჩნდა. ამდენად, ფედერალურ-ტერიტორიული ორგანიზაციის მსგავსად, რეგიონალურ სახელმწიფოებშიც შეიძლება დარღვეულ იქნეს ტერიტორიული ორგანიზაციის სიმეტრია, რაც დამახასიათებელია როგორც იტალიისთვის, ასევე ესპანეთისთვის.

რეგიონალურ-ტერიტორიული ორგანიზაციების თავისებურებებს მისი შემდეგი ნიშნები განაპირობებენ:

— სახელმწიფოს ყველა რეგიონისთვის, მხარისთვის ავტონომიური სტატუსის მინიჭება. ამასთან, როგორც ესპანეთისა და იტალიის გამოცდილება მოწმობს, ისტორიული, ეთნიკური, ლინგვისტური და სხვა თავისებურებებიდან გამომდინარე, რეგიონებს შეიძლება ავტონომიურობის განსხვავებული ხარისხი მიენიჭოთ, ანუ რეგიონალიზმი შეიძლება ასიმეტრიული ბუნების მატარებელი იყოს;

— რეგიონალურ-ტერიტორიულ ერთეულს თავისი სტატუტი, წესდება უნდა ჰქონდეს, რომლის მიღების წესი გასხვავდება, ჩვეულებრივ, საკანონმდებლო აქტის მიღების პროცედურისგან. მაგალითად, ესპანეთის შემთხვევაში სტატუტის მიღების წესის დიფერენცირება საკუთრივ ავტონომიის სტატუსზეა დამოკიდებული. რეგიონის სტატუტი განსაზღვრავს მის კომპეტენციას, განამტკიცებს ავტონომიის საკანონმდებლო და აღმასრულებელი სტრუქტურის ინსტიტუციონალურ მოწყობას, მათი შექმნის წესსა და ორგანიზაციას. რეგიონის სტატუტი, კომპეტენციათა გამიჯვნის კონსტიტუციური რეგლამენტაციის საფუძველზე განსაზღვრავს რეგიონის კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხთა ნუსხას;

— რეგიონალურ-ტერიტორიულ გაერთიანებაში ფუნქციონირებენ საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოები. რეგიონალური წარმომადგენლობითი ორგანოს ფორმირება პირდაპირი არჩევნების გზით ხდება. მმართველობის სისტემა რეგიონებში, როგორც წესი, უნიფიცირებულია და ორგანიზაციის ერთიან პრინციპებს ემყარება;

— რეგიონის საკანონმდებლო ორგანო კანონშემოქმედებითი ფუნქციით არის აღჭურვილი. მაგალითად, იტალიის ოლქების წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ მიღებული აქტები იტალიის კონსტიტუციურ თეორიასა და პრაქტიკაში კანონებად იწოდება, მაგრამ საკითხთა წრე, რომლის გარშემოც მიიღება საოლქო „კანონები", სახელმწიფოს მიერ არის განსაზღვრული და ავტონომიის სუვერენული ხელისუფლებიდან არ გამომდინარეობს;

— რეგიონს, შემოსავლების დამოუკიდებელი წყაროს სახით აქვს ადგილობრივი საგადასახადო სისტემა. ადგილობრივი საფინანსო-საგადასახადო პოლიტიკის წარმართვის თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია, რომ რეგიონში გადასახადების შემოღების წესი, მათი ნაირსახეობა და ოდენობა რეგლამენტირებულია ადგილობრივი კანონმდებლობით, ხოლო ზოგადი პრინციპები განსაზღვრულია საერთო-სახელმწიფოებრივი კანონმდებლობით. დაწერილებითი საკანონმდებლო რეგლამენტაციის მიზანი ის არის, რომ მინიმუმამდე იქნეს დაყვანილი ცენტრსა და რეგიონებს შორის ფინანსური ხასიათის დავების წარმოშობის შესაძლებლობა;

— რეგიონში მოქმედებს ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის ორგანოთა სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტას. რეგიონის სახელისუფლებო სტრუქტურებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა სახით პრაქტიკულად სახეზეა ორდონიანი სახელისუფლებო სისტემა, რომელსაც ცენტრალური ხელისუფლებისა და მმართველობის ორგანოთა სისტემაც ემატება, რაც ქვეყანაში სამდონიანი სახელისუფლებო სისტემის ფუნქციონირებას განაპირობებს;

— რეგიონს, ცენტრალური ხელისუფლების მიერ განსაზღვრული წესითა და ფორმით, უფლება აქვს მონაწილეობა მიიღოს საერთაშორისო ორგანიზაციების საქმიანობაში და სახელმწიფოთაშორისო მოლაპარაკებებში. ეს უფლება შეუზღუდავია, როდესაც საერთაშორისო შეთანხმების ან მოლაპარაკების საგანს რეგიონის ინტერესები, მისი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიასთან დაკავშირებული საკითხები წარმოადგენენ.

მიუხედავად იმისა, რომ, ერთი შეხედვით, რეგიონს საკმაოდ ფართო უფლებამოსილებები გააჩნია, მისი სტატუსი თვისობრივად განსხვავდება ფედერაციის სუბიექტის სამართლებრივი მდგომარეობისგან. ამასთან, მნიშვნელოვანი სწორედ ის გარემოებაა, რომ რეგიონალიზმის ყველა ზემოაღნიშნული ნიშანი პრაქტიკულ რეალიზაციას უნიტარული სახელმწიფოს ფარგლებში აღწევს.

თავი მეშვიდე

ადამიანის და სახელმწიფოს ურთიერთობის საკითხები კონსტიტუციონალიზმში

7.1. ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლების დაცვის საერთაშორისო-სამართლებრივი გაზისი

ადამიანისა და სახელმწიფოს ურთიერთობის თემა, პირდაპირი და გადატანითი მნიშვნელობით, კონსტიტუციონალიზმის ფუძემდებლური კვანძია. გარდა იმისა, რომ კონსტიტუციის შექმნის ერთი უმთავრესი დანიშნულება ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვაა, თვით მოცემული პრობლემის აქტუალიზაცია გახდა კონსტიტუციური დატვირთვის მთელი რიგი აქტების მიღების საფუძველი. ეს მოხდა გაცილებით ადრე, ვიდრე ამ აქტებით გახმიანებული იდეები ადამიანისა და სახელმწიფოს ურთიერთობის მარეგულირებელი ნორმების სახით თავად კონსტიტუციებში აისახებოდა. ფაქტობრივად, ამ აქტებით დაიწერა კონსტიტუციონალიზმის თავსართი ფურცლები.

დიდ ბრიტანეთში, საუკუნეებით ადრე, ვიდრე კონსტიტუციური აქტების მთელი პაკეტი დაუწერელი, არაკოდიფიცირებული კონსტიტუციის სახით შეიკვრებოდა, არა მხოლოდ საერთო სამართლის სისტემის ქვეყნებისთვის, არამედ, საერთოდ, კონსტიტუციონალიზმისთვის უმნიშვნელოვანესი აქტები ამოქმედდა. ეს იყო 1215 წლის თავისუფლებების დიდი ქარტია; 1628 წლის პეტიცია უფლებების შესახებ; 1678 წლის ჰაბეას კორპუს აქტი, რომელმაც პიროვნების ხელშეუხებლობის გარანტიები დაადგინა; 1689 წლის ბილი უფლებათა შესახებ. მოცემულმა აქტებმა მნიშვნელოვანი ბიძგი მისცა მრავალი ქვეყნის კონსტიტუციებში ადამიანისა და მოქალაქის სამართლებრივი სტატუსის დადგენას.

მსოფლიოს ქვეყნები, ადამიანისა და მოქალაქის უფლებებისა და თავისუფლებების რეგლამენტაციის მიზნით, დღესაც საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებული პრინციპებითა და ნორმებით ხელმძღვანელობენ. ასე რომ, ადამიანის და მოქალაქის უფლებებისა და თავისუფლებების სფეროში ნებისმიერი სახელმწიფოს ეროვნული კანონმდებლობის განვითარებაზე დიდია ისეთი საერთაშორისო აქტების გავლენა, როგორებიცაა: გაეროს წესდება; გაეროს გენერალური ასამბლეის 1948 წლის ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია; გაეროს 1966 წლის

პაქტები სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებებისა და ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ; გაეროს 1965 წლის საერთაშორისო კონვენცია რასობრივი დისკრიმინაციის ყველა ფორმის ლიკვიდაციის შესახებ; გაეროს 1979 წლის კონვენცია ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის ლიკვიდაციის შესახებ; გაეროს 1981 წლის დეკლარაცია რელიგიისა და რწმენის საფუძველზე დისკრიმინაციის ყველა ფორმის ლიკვიდაციის შესახებ და სხვ.

გაეროს წესდების ფუძემდებლური პრინციპი ყველა ხალხების თანასწორობა და ღირსების პატივისცემაა და მიმართულია აქტიურ საერთაშორისო თანამშრომლობაზე. იგივე სულისკვეთებით არის დამუხტული გაეროს მიერ მიღებული ყველა საერთაშორისო პაქტი, კონვენცია თუ დეკლარაცია. ეს მნიშვნელოვანია იმ თვალსაზრისითაც, რომ რიგი ქვეყნები ადამიანის უფლება-თავისუფლებათა საერთაშორისო აქტებს პირდაპირი მოქმედების იურიდიულ ძალას აკუთვნებენ, თუ არადა, თითქმის სრულად ასახავენ ეროვნულ კანონმდებლობაში ადამიანის უფლებათა შესახებ საყოველთაო დეკლარაციის დებულებებს (მოლდოვა).

საერთაშორისო ურთიერთობებში, განსაკუთრებით გასული საუკუნის მეორე ნახევრიდან, ადამიანის უფლებათა იდეის რეალიზაციის მიზნით, საერთაშორისო-სამართლებრივი ბაზის შექმნას პრიორიტეტული მნიშვნელობა მიენიჭა. ამაზე მეტყველებს, ამ დროიდან მოყოლებული, მიღებული სამართლებრივი აქტების სიმრავლე და ყოვლისმომცველობა. ზემოთ აღნიშნულ გაეროს აქტებს დაემატა ადამიანის უფლებათა შესახებ რეგიონული — ევროპული, აფრიკული, ამერიკული, აზია-წყნაროკეანეთის ქარტიები და კონვენციები; აგრეთვე კონვენციები პიროვნების სამართლებრივი სტატუსის ისეთ ცალკეულ ასპექტებზე, როგორებიცაა: წამებისა და ღირსების დამამცირებელი მიმართვების სხვა სახეების წინააღმდეგ; მკვიდრი მოსახლეობის დაცვის შესახებ და მრავალი სხვა.

კონსტიტუციონალიზმის განვითარების თანამედროვე ეტაპზე განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება საერთაშორისო სამართლის ნაცადი იდეებისა და ნორმატიული მოთხოვნების კონსტიტუციურ აღიარებას, ვინაიდან, ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების საკანონმდებლო ძალით აღჭურვა, მით უმეტეს, თუ იგი სახელმწიფოს კონსტიტუციური გარანტიებითაც არის გამაგრებული, ახალი რეალობით განმტკიცდება. ადამიანის უფლება-თავისუფლებების საერთაშორისო აქტებმა ამ მხრივ ტრადიცი-

ული სახელმწიფოების სამართლებრივ სივრცეზეც არსებითი გავლენა მოახდინეს.

დემოკრატიული სამართლებრივი სისტემები, როგორადაც საერთო სამართლის და კონტინენტური სამართლის სისტემებია მიჩნეული, ინდივიდუალისტურ მიდგომაზეა ორიენტირებული, რომლის დროსაც ადამიანისა და მოქალაქის უფლებები ითვალისწინებს საზოგადოებისა და სახელმწიფოს მიმართ პიროვნების პრიორიტეტულობას. აქ მნიშვნელოვანი ის არის, რომ ძირითადი უფლება-თავისუფლებებიდან განსაკუთრებული ყურადღება ექცევა პირადი და პოლიტიკური უფლება-მოვალეობების რეგულირებას. ამ დროს, რიგი ქვეყნების კონსტიტუციებში უფლება-თავისუფლებების ჩამონათვალი საერთოდ არ ფიქსირდება. თუ აღვნიშნავთ, რომ ეს ქვეყნებია: ავსტრალია, ახალი ზელანდია და შვედეთი, ვერ ვიტყვით, რომ ამის გამო პიროვნების უფლებები დაუცველია. გასული საუკუნის მეორე ნახევარში მიღებულ კონსტიტუციებში (ბრაზილია, ვენესუელა, იტალია, პერუ, შვეიცარია და სხვ.) სოციალურ-ეკონომიკური უფლებები საკმაოდ ვრცლად, თუმცა ერთგვარი სურვილების დონეზეა დეკლარირებული. ამ დროს, ცალკეულ შემთხვევებში, იგი მხოლოდ საკუთრების და ზოგიერთ სხვა საკითხებს მოიცავს (აშშ) ან, სულაც, სახელმწიფოს დირექტიული პოლიტიკის ბლოკში, მთავრობის საქმიანობის საორიენტაციო ჩამონათვალის სახეს ღებულობს (ინდოეთი, ნიგერია, ფილიპინები).

ადამიანის უფლებათა სოციალისტური კონცეფცია კოლექტივისტურ პრინციპებს ამკვიდრებს, და, პირიქით, პიროვნების მიმართ პრიორიტეტს კოლექტივს, საზოგადოებას და სახელმწიფოს აკუთვნებს იმ მარტივი მოტივაციით, რომ ადამიანი საზოგადოების ნაწილია და, მაშასადამე, პასუხისმგებლობა ეკისრება საზოგადოების წინაშე. სწორედ სოციალისტური კონცეფციის თავისებურებაა მოსახლეობის მშრომელი ნაწილის გამოყოფა და, მაშასადამე, მოქალაქეთა არამშრომელი ნაწილის აღიარება. ამ კონცეფციის ერთი უპირატესობა ინდივიდუალისტური კონცეფციის მიმართ ის არის, რომ ძირითადი ყურადღება ადამიანის სოციალურ-ეკონომიკურ უფლებებს ექცევა და ეს სწორედ მშრომელთა კატეგორიის მიმართ არის აქცენტირებული. უთუოდ აღსანიშნავია ის ტენდენცია, რომ მშრომელთა მიმართ და მათი საქმიანობისადმი ყურადღება რიგი ინდივიდუალისტური კონცეფციის სახელმწიფოების კონსტიტუციებშიც განმტკიცდა (ბრაზილია, ესპანეთი, პორტუგალია).

მნიშვნელოვნად განსხვავებულია ადამიანის უფლებებისადმი მიდგომა მუსლიმანური სამართლის ქვეყნებში. სწორედ უფლებრივი აღჭურვილობის მიხედვით მოსახლეობა იყოფა მუსლიმანებად და არამუსლიმანებად, ხოლო თვით მუსლიმანთა შორის გამოყოფილია არასრულუფლებიან ქალთა სქესი. ამაზე მეტყველებს მუსლიმანთა ცალსახა უპირატესობა სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებში წამყვანი პოზიციების ფლობის თვალსაზრისით და ქალთა უფლებრივი შეზღუდვა ოჯახის კარებს მიღმა, იქნება ეს, ზოგიერთ შემთხვევაში, საარჩევნო უფლებასთან თუ პირად უფლება-თავისუფლებებთან დაკავშირებით. მუსლიმანურმა სამართალმა საერთაშორისო სამართლის გარკეეული გავლენა განიცადა და კლასიკური მუსლიმანური სამართალი თავისი პირველსაწყისი ფორმით მხოლოდ ერთეულ სახელმწიფოებშიღა მოქმედებს. რიგ ქვეყნებში (არაბთა გაერთიანებული საამიროები, საუდის არაბეთი, ქუვეითი და სხვ.) მოქალაქეობის მიღება მხოლოდ მუსლიმანებს შეუძლიათ, საუდის არაბეთის გარდა, სადაც მეუღლეებმაც უნდა შეიცვალონ ან მიიღონ რელიგია. ამ ფონზე, ცხადია, რელიგიის პრიორიტეტულობა სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში თავის გავლენას ახდენს. მით უფრო, რომ რიგი ქვეყნების (ეგვიპტე, ირანი) კონსტიტუციები შარიათის პრინციპების მიმდევრობას არა მხოლოდ რელიგიურ და მორალურ, არამედ სამართლებრივ მოვალეობად აცხადებენ.

კონსტიტუციონალიზმის ისტორიაში მეორე მსოფლიო ომის შემდგომი პერიოდი იმით არის ღირსშესანიშნავი, რომ გაეროს და ევროკავშირის საერთაშორისო პაქტებმა ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლების სფეროში კეთილსასურველი გავლენა იქონიეს, გაამდიდრეს მსოფლიოს ქვეყნების ეროვნული კონსტიტუციური სამართალი მრავალი პრობლემისადმი ახლებური, რეალური მიდგომით. ადამიანისა და სახელმწიფოს, სახელმწიფოსა და ადამიანის ურთიერთობების იურიდიული გაფორმება მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ იმით, რომ განხორციელდა ადამიანის უფლებების დაცვის კონსტიტუციური გარანტირება, არამედ იმითაც, რომ მოხდა ამ ურთიერთობის სტაბილურობისთვის მნიშვნელოვანი მოვალეობების ფაქტორის წინა პლანზე წამოწევა: ერთი მხრივ, ეს არის მოქალაქეთა მოვალეობები სახელმწიფოს მიერ მიღებული კანონების შესრულებაზე, მეორე მხრივ, სახელმწიფოს მოვალეობა მათი უფლება-თავისუფლებების დაცვის თაობაზე.

სახელმწიფოსა და ადამიანის ურთიერთობის უმთავრესი თავისებურება ის არის, რომ ეს ურთიერთობები სახელმწიფოს მი-

ერ რეგულირდება. ამდენად, პიროვნების სამართლებრივ მდგომარეობას უფლებების, თავისუფლებების და მოვალეობების მთელი კომპლექსი განსაზღვრავს, რომელსაც სახელმწიფო ადგენს და თავად სახელმწიფოა მოვალე დაცვის მაღალი გარანტიებით მის საკანონმდებლო უზრუნველყოფაზე. კონსტიტუციაში და სხვა აქტებში განმტკიცებული ადამიანის უფლება-თავისუფლებების მდგრადობის ხარისხი, რომელიც ხელისუფლების ყოველდღიურ საქმიანობას უკავშირდება, მისი დემოკრატიზმის არსებითი მახასიათებელია. თუმცა, საკითხის ასე ცალსახად დაყენება არ იქნება სწორი, ვინაიდან შედეგის თვალსაზრისით როგორც იურიდიულად, ისე ფაქტობრივად, იგი სახელმწიფოსა და ადამიანს შორის ურთიერთობათა პასუხისმგებლობის ბალანსზეა დამოკიდებული, ანუ იმაზე, თუ ურთიერთმოვალეობებით როგორ არის კონსტიტუციურად გაწონასწორებული და დაცული ურთიერთპასუხისმგებლობა.

უდავოდ საერთაშორისო-სამართლებრივი აქტების უდიდესი გავლენაა, რომ მათი ამოქმედებიდან მოყოლებული, დემოკრატიული სახელმწიფოების კონსტიტუციებში დამკვიდრდა არსებითი სამართლებრივი აქცენტები ადამიანის უპირატესობის შესახებ სახელმწიფოს წინაშე. ამ აქცენტების მნიშვნელობა გაცილებით უფრო მნიშვნელოვანი და პერსპექტიულია იმ ადამიანებისთვის, რომლებიც სამოქალაქო საზოგადოების სახით იკერებიან და სახელმწიფოს წამყვან ძალად ფორმირდებიან.

7.2. ადამიანის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სტატუსი

საკითხი ადამიანის და მოქალაქის უფლებებისა და თავისუფლებების შესახებ საზოგადოებაში და სახელმწიფოში პიროვნების ფაქტობრივი მდგომარეობის პრობლემის შემადგენელი ნაწილია. კონსტიტუციურ სამართალში ტერმინები – „სამართლებრივი მდგომარეობა“ და „სამართლებრივი სტატუსი“, ეტიმოლოგიურად და არსებითად თანხვდენილი გაგებებია, მაგრამ საზოგადოებაში პიროვნების ფაქტობრივი მდგომარეობა არამხოლოდ სამართლებრივი ნორმებით ფასდება. საერთო წარმოდგენას სოციალური ნორმების მთელი კომპლექსი ავსებს და მას საზოგადოებრივი სტატუსი ეწოდება.

ადამიანის სამართლებრივი მდგომარეობა მისი საზოგადოებრივი სტატუსის მხოლოდ ნაწილს შეადგენს და გამორჩეულად

ადამიანისა და მოქალაქის უფლებრივ დონეს სახელმწიფოსთან და არა მთლიანად საზოგადოებასთან კავშირებს მოიცავს. მოქალაქის საზოგადოებრივი სტატუსი სამოქალაქო საზოგადოებასთან მის მიმართებას უკავშირდება; ახლებურად მოწყობილი სამართლებრივი სივრცის ფარგლებში კი – საზოგადოების ინტერესთა წინაშე პასუხისმგებლობის მაღალ დონეს ითვალისწინებს.

ადამიანსა და სახელმწიფოს, ისევე როგორც ადამიანებს შორის ურთულეს ურთიერთკავშირებს იურიდიულად თავად სახელმწიფო აწესრიგებს უფლებების, თავისუფლებებისა და მოვალეობების რეგულირების გზით, რომელთა საფუძველზეც ხდება ადამიანისა და მოქალაქის სამართლებრივი სტატუსის ფორმირება. სახელმწიფოსა და ადამიანის ურთიერთკავშირი თანამედროვეობის ერთი უმთავრესი პრობლემაა და მკაფიო დარეგულირებასა და მოწესრიგებას საჭიროებს. ამ მიზნით მნიშვნელოვანია ადამიანის სამართლებრივი სტატუსის დამახასიათებელი კრიტერიუმების სრული კლასიფიკატორის განხილვა და მათი სრულფასოვანი რეალიზაციის საფუძველზე პიროვნების კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სტატუსის დაცვის გარანტირება.

ადამიანის სამართლებრივი სტატუსი, ყველაზე ზოგადი სახით, განისაზღვრება, როგორც სახელმწიფოში და საზოგადოებაში პიროვნების იურიდიულად განმტკიცებული მდგომარეობა. განასხვავებენ სამართლებრივი სტატუსის მთელ რიგ ნაირსახეობებს, როგორებიცაა: ადამიანის და მოქალაქის საერთო ანუ კონსტიტუციური სტატუსი; მოქალაქეთა გარკვეული კატეგორიის სპეციალური ანუ მემკვიდრეობითი სტატუსი; უცხოელების, მოქალაქეობის არმქონე პირების და ორმაგი მოქალაქეობის სტატუსი; ფიზიკური პირის სტატუსი და ა.შ. ყველა აღნიშნული სტატუსი კონსტიტუციური რეგულირების საგანია და კონსტიტუციური სტატუსისგან არის ნაწარმოები, ხოლო თავად კონსტიტუციური სტატუსი თავისი არსით ყველა მოქალაქისთვის ერთიანი და ერთნაირია.

პიროვნების კონსტიტუციური სტატუსის შინაარსობრივი სტრუქტურა, ერთი მხრივ, ადამიანისა და მოქალაქის ძირითად უფლებებთან, თავისუფლებებთან და მოვალეობებთან ერთად, მოქალაქეობის და სამართალსუბიექტობის საკითხებს მოიცავს, ხოლო, მეორე მხრივ – სამართლებრივ პრინციპებსა და სამართლებრივი სტატუსის გარანტიებს. მოცემული ჩამონათვალიდან, რიგ საკითხებს შემდეგ ქვეთავებში უფრო კონკრეტულად განვიხილავთ, ამჯერად კი, პიროვნების კონსტიტუციური სტატუსის სტრუქტურის სრული წარმოდგენის მიზნით, ზოგადად დავახასიათებთ.

პიროვნების იურიდიული სტატუსი გამოხატულია უფლებებსა და თავისუფლებებში, რომელთაც ადამიანი რეალურად იყენებს, აგრეთვე, მოვალეობებსა და აკრძალვებში, რომლებიც მას ზღუდავენ. სხვაობა უფლებებსა და თავისუფლებებს შორის ერთობ პირობითია. პიროვნების უფლებების გაგება კონსტიტუციებში შემოდის ძირითადი უფლებების ჩამონათვალის სახით, რომელთა მეშვეობითაც შეიძლება მისივე თავისუფლების რეალიზაცია.

განხორციელებისა და დაცვის ხერხების მიხედვით განასხვავებენ აბსოლუტურ და შეფარდებით უფლებებსა და თავისუფლებებს. აბსოლუტური უფლებების კატეგორიას განეკუთვნება ის უფლება და თავისუფლება, რომელიც დაცულია სახელმწიფოსა და სხვა პირებისადმი მიმართული საერთო აკრძალვით, მათ განხორციელებაზე შეწინააღმდეგების დაუშვებლობის შესახებ. მთელი რიგი აბსოლუტური უფლებები და თავისუფლებები კონსტიტუციურ ნორმებშია განმტკიცებული, მათზე ხელყოფის ამკრძალავი დათქმებით.

შეფარდებითი უფლებების კატეგორიას განეკუთვნება ადამიანის ის უფლებები და თავისუფლებები, რომელთა მიმართაც კონსტიტუცია კონკრეტულ სუბიექტებს ავალებს ისეთი მოქმედებების განხორციელებას, რომელიც აუცილებელია კონკრეტული უფლების სარეალიზაციოდ.

კონსტიტუციური მოვალეობები პიროვნების სამართლებრივი სტატუსის შემადგენელი ნაწილია. მოვალეობები მჭიდროდ უკავშირდება ადამიანის და მოქალაქის უფლებებსა და თავისუფლებებს. უფლებებისა და თავისუფლებების კონცეფციის თვალსაზრისით არ შეიძლება არსებობდეს ადამიანი, რომელიც მხოლოდ მოვალეობების მატარებელი იქნებოდა, ისევე, როგორც შეუძლებელია ადამიანის უფლებები მოვალეობების გარეშე. უფლებების, თავისუფლებებისა და მოვალეობების კონსტიტუციური ბალანსი ქმნის ყოველი მათგანის დაცულობის პირობებს. თავისუფლება მხოლოდ მაშინ ხდება რეალური, როდესაც იგი სამართალზე დაფუძნებული საყოველთაო წესრიგით არის გარანტირებული, წესრიგით, რომელიც უფლებებისა და მოვალეობების შესრულების ერთობლიობით არის განმტკიცებული.

მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ მომხდარმა საკაცობრიო ფასეულობების გადაფასებამ კონსტიტუციონალიზმშიც მნიშვნელოვანი ძვრები გამოიწვია. საქმე ის არის, რომ უმრავლეს სახელმწიფოთა და არა მხოლოდ ახალი თაობის კონსტიტუციებში, არამედ ბევრ ძველ კონსტიტუციაშიც, მნიშვნელოვანი ცვლილებების გზით, მოვალეობათა ზოგადი ფორმულების გვერდით,

გაჩნდა კონკრეტული, საგნობრივი მოვალეობების აქცენტები, თანაც ისე, რომ რიგი უფლებები ვალდებულებით კატეგორიაში გადავიდა.

კონსტიტუციების უმრავლესობა ცალკე განიხილავს მოქალაქეთა სამართლებრივი სტატუსის მახასიათებელთა კომპლექსს. ერთ შემთხვევაში იგი შემოსაზღვრულია მხოლოდ მოქალაქეთა ძირითადი უფლებებით, თავისუფლებებითა და მოვალეობებით, მეორე შემთხვევაში, ზოგიერთ კონსტიტუციებში მოქალაქეთა სამართლებრივი სტატუსი ისეთი მახასიათებლითაც არის განმტკიცებული, როგორიცაა მოქალაქეთა სამართალსუბიექტობა მისი ორი განზომილებით — სამართალუნარიანობითა და ქმედუნარიანობით (სლოვაკეთი, უნგრეთი).

ადამიანისა და მოქალაქის უფლებათა სისტემის ერთიანობა განპირობებულია მათი სამართლებრივი სტატუსის დამდგენი და დამცავი პრინციპების კომპლექსური და შეკრული ხასიათით. დემოკრატიული სახელმწიფოების მაგალითზე (აშშ, გერმანია, იაპონია, იტალია) პიროვნების სამართლებრივი სტატუსის განმსაზღვრელი პრინციპების განზოგადებული კომპლექსი შემდეგ სახეს ღებულობს: უფლებებისა და თავისუფლებების უშუალო მოქმედება; საერთაშორისო სამართლის და საერთაშორისო ხელშეკრულებების საყოველთაოდ მიღებული პრინციპების ეროვნული სამართლებრივი სისტემის შემადგენელ ნაწილად აღიარება; უფლებებისა და მოვალეობების ბოროტად გამოყენების აკრძალვა; კონსტიტუციური უფლება-თავისუფლებების უკანონო შეზღუდვების აკრძალვა. მთელი ეს კომპლექსი სხვა ქვეყნების დიდ ნაწილშიც ამოქმედდა. მათი ქმედითობა მნიშვნელოვანწილად იმაზეა დამოკიდებული, თუ ამ ქვეყნებში რამდენად უზრუნველყოფილია ადამიანის და მოქალაქის უფლებების, თავისუფლებებისა და მოვალეობების გარანტირებულობა, კონსტიტუციურად დადგენილი გარკვეული შეზღუდვების ფონზე რამდენად არის დაცული მათი თანასწორობა და ღირსება.

ადამიანის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სტატუსი, ცხადია, კონსტიტუციონალიზმის ძირითადი პრინციპების გათვალისწინებით ყალიბდება. ერთი ასეთი თანასწორობის პრინციპია, რომელიც მრავალი კონსტიტუციური ინსტიტუტის შემადგენელი ელემენტების ერთობლიობის მახასიათებლად და მარეგულირებელი სისტემის საფუძვლად არის აღიარებული. მოცემულ შემთხვევაში თანასწორობის პრინციპი აქტიურად მოქმედებს პირადი და პოლიტიკური უფლებებისა და თავისუფლებების ჩამონათვალთა სრულ წრეზე, რასაც ვერ ვიტყვით სოციალურ-ეკონომიკურ უფ-

ლება-თავისუფლებათა ჩამონათვალზე. სწორედ ამიტომ მისი დიდი ნაწილი მთელ რიგ კონსტიტუციებში თანასწორობის დეკლარირებით კმაყოფილდება.

ადამიანისა და პიროვნების მოხსენიება კონსტიტუციაში უკვე თავად ამ სუბიექტებისადმი ღირსეული დამოკიდებულების ნიშანია, მაგრამ მას მნიშვნელოვანი ფილოსოფიური_ კონტექსტი ახლავს. ადამიანის ღირსება, ერთი მხრივ, ტოლფასია ადამიანის უფლებისა, იყოს პატიეცემული სხვათაგან, მეორე მხრივ – მოვალეობისა, რათა პატივი სცეს სხვებს. ღირსება მიიღწევა პიროვნების იმ დონემდე განვითარებით, როცა იგი ობიექტურად აცნობიერებს კუთვნილ თავისუფლებას, თავის დაცულობას და თანასწორობას. სამართლებრივი სახელმწიფო, რომელიც ადამიანის მიერ ცხოვრებისეული ფასეულობების არჩევანს იცავს, ღირსებას იმ დონეზე აიყვანს, რომ ადამიანს ზემოქმედების ობიექტიდან სახელმწიფოს აქტიურ სუბიექტად გადააქცევს.

უფლება-თავისუფლებების ბუნებითი ხასიათი არ ნიშნავს მათი გარკვეული შეზღუდვის გარეშე მოქმედებას ისევე, როგორც სუბიექტური უფლება არ ნიშნავს აბსოლუტურ თავისუფლებას, ვინაიდან იგი მაინც კანონით დადგენილი თავისუფლების გარკვეული ზომაა, კანონისა, რომელიც მას განსაზღვრულ ჩარჩოებში მოაქცევს. ამ ჩარჩოებს, როგორც წესი, თან სდევს შემზღუდავი ფუნქცია, ვინაიდან, ამის გარეშე ცალკული პირებისა თუ პირთა ჯგუფების ინტერესებით მართვადი თავისუფლება, მიზანშეწონილი რეგულირების გარეშე, შეიძლება უარყოფითი შედეგის მომტანიც გახდეს. კონსტიტუციურად თუ კანონმდებლობით დადგენილი მარეგულირებელი მექანიზმების შემზღუდავი ხასიათი სწორედ უარყოფითი შედეგისაგან თავის დაზღვევის იდეის მატარებელია.

კონსტიტუციური შეზღუდვები არსებობს საერთო, როდესაც იგი შეეხება ყველა ან მრავალ უფლებასა და თავისუფლებას და სპეციალური შეზღუდვები, რომელიც მიმართულია ცალკეული უფლებებისა და თავისუფლებების მიმართ. საერთო ხასიათის შეზღუდვების მიზანია მართლწესრიგის, სხვა ადამიანების უფლებებისა და ჯანმრთელობის დაცვა, ხოლო სპეციალური შეზღუდვებისა – კონკრეტული საკითხების მოგვარება. თუმცა, ერთმაც და მეორემაც, საგანგებო ვითარების პირობებში, შეიძლება განსაკუთრებული მნიშვნელობა შეიძინოს.

უფლება-თავისუფლების შეზღუდვების მასშტაბების მიხედვით იგი შეიძლება იყოს საერთო, როდესაც ქვეყნის მთელ მოსახლე-

ობაზე ვრცელდება და ლოკალური, რომელიც მიმართულია მოსახლეობის ცალკეულ კატეგორიებზე ან ინდივიდუალური გადაწყვეტილების სახით მიიღება. კონსტიტუციების ყურადღება, ძირითადად, საერთო შეზღუდვების მექანიზმის ამოქმედებაზეა მიმართული, თუმცა არსებობს ინდივიდუალური შეზღუდვების შემთხვევებიც. გერმანიის ძირითადი კანონის (მუხლი 19) თანახმად, ის, ვინც თავისუფალი დემოკრატიული წყობილების წინააღმდეგ ბოროტად იყენებს აზრის გამოხატვის და ბეჭდვის თავისუფლებას, სწავლებისა და შეკრებების თავისუფლებას, გაერთიანებების თავისუფლებას, საიდუმლო მიმოწერებს, საფოსტო და ტელეგრაფის შეტყობინებებს, საკუთრებას ან თავშესაფრის უფლებას – კარგავს ამ უფლებებს. მათი დაკარგვა და მოცულობა განისაზღვრება ფედერალური კონსტიტუციური სასამართლოს მიერ.

ადამიანის უფლებების შეზღუდვის სასარგებლოდ მოქმედი ერთი უმთავრესი სამართლებრივი არგუმენტი ის არის, რომ იგი სხვათა უფლებების შეზღუდვას არ უნდა იწვევდეს და ამიტომ საკანონმდებლო რეგულირებას საჭიროებს მიზანშეწონილი შეზღუდვების სახით. აღნიშნულის გათვალისწინებით, ამგვარი შეზღუდვების გარკვეული ნაწილი სხვათა უფლებების დაცვის გარკვეული გარანტიის ფუნქციას ასრულებს. მით უფრო, რომ საერთაშორისო აქტები, რომელთა გათვალისწინება საავალდებულოა სახელმწიფოთა ეროვნული კანონმდებლობის მიერ, კრძალავენ უფლებების იმდაგვარ ამოქმედებას, რომელმაც შეიძლება ზიანი მიაყენოს სხვა ფიზიკური და იურიდიული პირების უფლებებსა და კანონიერ ინტერესებს.

უფლებების გამოყენება უკავშირდება ადამიანის პასუხისმგებლობას შესაძლო შეზღუდვებისადმი, რომელიც განსაზღვრულია სამართლით დადგენილი თავისუფლების საზღვრებითა და ზომებით, ჰუმანურობის, სოლიდარობის და ზნეობრიობის პრინციპებით. მოცემული პოსტულატი ჩამოყალიბებულია ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის 29-ე მუხლის მეორე პუნქტში: „თავის უფლებათა და თავისუფლებათა განხორციელებისას ყოველი ადამიანი უნდა განიცდიდეს მხოლოდ ისეთ შეზღუდვას, როგორიც კანონითაა დადგენილი მარტოოდენ იმ მიზნით, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს სხვების უფლებათა და თავისუფლებათა ჯეროვანი აღიარება და პატივისცემა და დაკმაყოფილდეს ზნეობის, საზოგადოებრივი წესრიგისა და საერთო კეთილდღეობის სამართლიანი მოთხოვნები დემოკრატიულ საზოგადოებაში“.

ადამიანის უფლებების შემზღუდავი მექანიზმის სახით, მთელ რიგ ქვეყნებში მოქმედებს ლუსტრაცია, როგორც გარკვეულ პირთა პასუხისმგებლობის სპეციალური, კანონმდებლობით გაფორმებული ინსტიტუტი. ლუსტრაცია ლათინურისგან – Lustratio – წარმოდგება, განწმენდას ნიშნავს და როგორც შემზღუდველი ნორმა, იმათ წინააღმდეგ მუშაობს, რომელთა წარსული განწმედას საჭიროებს. ძნელია იმის თქმა, თუ როგორ მოხერხდება ეს, მაგრამ ვიდრე ასეა, მათ ეკრძალებათ არჩევითი და სხვა საპასუხისმგებლო სახელმწიფო თანამდებობის დაკავება. ლუსტრაცია მოქმედებს, როგორც პირადი პასუხისმგებლობის ფორმა იმათ მიმართ, ვინც წარსულში უშუალო მონაწილეობას ღებულობდა ხელისუფლების მიერ განხორციელებულ ანტიდემოკრატიულ, რეპრესიულ საქმიანობაში.

ყველაზე მასიური სახე ლუსტრაციის ამოქმედებას სოციალისტური სისტემის ნგრევის შედეგად აღმოცენებული ახალი დემოკრატიის მშენებელ სახელმწიფოებში მიეცა. რიგ ქვეყნებში (ესტონეთი, ჩეხეთი, უნგრეთი) მიღებულ იქნა კანონი ლუსტრაციის შესახებ, რომელთა საფუძველზე განისაზღვრა იმ პირთა წრე, რომელთაც ეკრძალებათ არჩევითი და საპასუხისმგებლო სახელმწიფო თანამდებობების დაკავება. ამ ადამიანთა რაოდენობა იცვლება იმის მიხედვით, თუ ორგანოების რომელი წრე გახდა ლუსტრაციული განხილვის საგანი. ყველა შემთხვევაში ეს შეეხო სახელმწიფო უშიშროების ორგანოებს და მათ მუშაკებს, ზოგ შემთხვევაში ამას დაემატა სხვა სპეციალური ორგანოებისა და პარტიული აპარატის მუშაკები.

ადამიანის უფლებების კონსტიტუციური გარანტიები ქმედითია მაშინ, როდესაც ისინი განმტკიცებულია არა მხოლოდ და არა იმდენად ძირითადი კანონის ტექსტში, რამდენადაც დამკვიდრებული პროცედურული წესების განვითარებულ სისტემაში, რომლებიც პრაქტიკაში ახდენენ მოცემული კონსტიტუციური გარანტიების ცხოვრებისეულ რეალიზაციას. ასე რომ, ადამიანის უფლებების კონსტიტუციური უზრუნველყოფა დამოკიდებულია არა მხოლოდ და არა იმდენად თავად კონსტიტუციის ტექსტზე, არამედ მათ რეალურ მოქმედებაზე, რაც მნიშვნელოვანწილად გამოყენებითი ნორმატიული აქტების სისტემაზე და მათ მოქმედებასთან დაკავშირებულ სასამართლოთა გადაწყვეტილებებ'ხეა დამოკიდებული.

ადამიანის უფლებათა რეალური უზრუნველყოფის შესაფასებლად, წმინდა კონსტიტუციურ თეორიაზე, რომელიც განმტკიცე-

ბულია ძირითადი კანონის შესაბამისი თავის ტექსტში, არანაკლებ მნიშვნელოვანია კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პრაქტიკა. აღნიშნულის გათვალისწინებით, წარმატებით მოქმედ კონსტიტუციურ სქემად შეიძლება მივიჩნიოთ მხოლოდ ის, რომელმაც თავისი მოქალაქეებისთვის, დროის მოცემული პერიოდისთვის, უზრუნველყო უფლებებისა და თავისუფლებების მაქსიმალურად შესაძლებელი დონე.

ცალკე უნდა ითქვას პიროვნების სამართლებრივი სტატუსის საერთაშორისო-სამართლებრივი გარანტიების თაობაზე როგორც ნორმატიული, ისე ინსტიტუციონალური თვალსაზრისით. ნორმატიული თვალსაზრისით ეს არის ზემოთ აღნიშნული 1948 წლის ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია და ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო პაქტების გაეროს მიერ მიღებული მთელი პაკეტი. ინსტიტუციონალური თვალსაზრისით ეს არის გაეროს საერთაშორისო სასამართლო, აგრეთვე ამერიკული, ევროპული და აფრიკული კონტინენტალური სისტემების ჩარჩოებში მოქმედი სპეციალიზებული დაწესებულებები.

ევროპაში მთელი ეს საქმიანობა დაფუძნებულია 1950 წლის ევროპულ კონვენციაზე ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების დაცვის შესახებ, თანდართული დამატებითი ოქმებით. ევროპის საბჭოს წევრ-სახელმწიფოებში პიროვნების უფლებათა დაცვაზე მეთვალყურეობს ადამიანის უფლებათა ევროპული კომისია, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო და ევროპის მინისტრთა საბჭოს კომიტეტი.

7.3. ადამიანის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები

ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები იდენტურია თავისი იურიდიული ბუნებითა და გარანტიათა სისტემით. ერთიცა და მეორეც არის პირის შესაძლო ქმედებების, უფრო სწორად, ყოფაცხოვრების კანონდებული ფარგლები. თუმცა, მათი დაცულობის თვალსაზრისით, გასათვალისწინებელია ორი მნიშვნელოვანი პირობა: როდესაც საუბარია სუბიექტურ უფლებებზე, სავალდებულოა იმ სუბიექტის დამაბალანსებელი მოვალეობის არსებობა, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს მოცემული უფლების რეალიზაცია; მაგრამ, როდესაც საკითხი ეხება თავისუფლებებს, სავალდებულოა ნებისმიერი უფლებამოსილი სუბიექტის მიმართ გარკვეული აკრძალვების შემოღება, რათა მან თვითნებურად უარყოს,

თუ არადა, შესაბამისი აქტით შეზღუდოს სხვათა უფლებებში ჩარევის თავისუფლება. აღნიშნულის გათვალისწინებით, საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები და კონსტიტუციური სამართლის სხვა წყაროები არა მხოლოდ აღიარებენ სხვადასხვა ხასიათისა და ბუნების უფლებებსა და თავისუფლებებს, არამედ ქმნიან ნორმათა სისტემას, რომლის მეშვეობითაც სახელმწიფო აპარატმა უნდა უზრუნველყოს მათი შესრულება.

არსებობს ინდივიდის უფლებები და კოლექტიური უფლებები. ინდივიდუალური და კოლექტიური უფლებები მჭიდროდაა დაკავშირებული, თუმცა თავიანთი ბუნებით განსხვავებულნი არიან. ინდივიდის უფლება ეს ბუნებითი უფლებაა, რომელიც მას დაბადებიდან ეკუთვნის. ცხადია, კოლექტიური უფლება არ არის ბუნებითი ხასიათის და მისი ფორმულირება კოლექტივის ინტერესების ჩამოყალიბებასთან ერთად ხდება. მთელ რიგ კონსტიტუციებში კოლექტიური უფლებები განსხვავებული ფორმულებით დგინდება, იქნება ეს ხალხის უფლება, ერის უფლება, გაერთიანების თუ ასოციაციის უფლება. კოლექტიური უფლებები ნამდვილად არ არის ამ კოლექტივში შემავალ ინდიეიდთა უფლებების ჯამი. მათ აქვთ არსებითად განსხვავებული თვისებები, რომლებიც კოლექტიური წარმონაქმნის მიზნებითა და ინტერესებით არიან განსაზღვრული.

ყოველივე აღნიშნულის მიუხედავად, ინდივიდუალურ და კოლექტიურ უფლებებს შორის არსებობს ურთიერთდამოკიდებულება, რომელსაც საფუძვლად უდევს შემდეგი პრინციპი: კოლექტიური უფლებების განხორციელება არ უნდა იწვევდეს ინდიეიდის უფლებებისა და თავისუფლებების შელახვას, მაგრამ, თუ ასეთს მაინც ექნება ადგილი, ეს იმის მაჩვენებელია, რომ კონკრეტული ერთობის გამაერთიანებელი მიზნები არამართლზომიერი და ანტიჰუმანურია.

ადამიანის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები, იმის გათვალისწინებით, თუ როგორი ხასიათის ურთიერთობები წარმოიშვება ინდივიდსა და სახელმწიფოს შორის, აგრეთვე თავად ინდიეიდებს შორის, შეიძლება სამ ჯგუფად დავყოთ:

– პირველ რიგში პიროვნება, როგორც ფიზიკური პირი, აღჭურვილია განსაზღვრული პირადი უფლებებითა და თავისუფლებებით;

– მეორე რიგში, პიროვნება, როგორც პოლიტიკური ერთიანობის წევრი, აღჭურვილია განსაზღვრული პოლიტიკური უფლებებითა და თავისუფლებებით;

— მესამე რიგში, პიროვნება, როგორც სამოქალაქო საზოგადოების წევრი, აღჭურვილია განსაზღვრული სოციალურ-ეკონომიკური და კულტურული უფლებებითა და თავისუფლებებით.

უმრავლესი ქვეყნების კონსტიტუციებში უფლებათა მოცემული ჯგუფების თანმიმდევრობა, როგორც წესი, დაცულია, იქნება ერთიანი თავის ან განყოფილების სახით წარმოდგენილი, თუ თემატურად სტრუქტურირებული. ნებისმიერ ვარიანტში ადამიანის უფლებათა კლასიფიკატორში პირველობა პირად უფლებებსა და თავისუფლებებს ეკუთვნის შემდეგ მოდის პოლიტიკური და სოციალურ-ეკონომიკური უფლება-თავისუფლებები, რა თქმა უნდა, თუ ამ უკანასკნელთ შესაბამისი კონსტიტუცია აღიარებს. მაშინ, როდესაც ადამიანის უფლება-მოვალეობები კონსტიტუციის ერთიან ნაწილში განიხილება, უფლებების მკაფიო გამიჯვნის პრობლემა არ დგება. ამ დროს, რიგი სახელმწიფოების ამ ნაწილში სტრუქტურირებული კონსტიტუციების ანალიზი იმ დასკვნის უფლებას იძლევა, რომ ადამიანის უფლებების ასეთ სახეებად დაყოფა შეიძლება პირობითი იყოს, ვინაიდან ზოგიერთი უფლება მრავალმიზნობრივი ბუნებისაა და სხვადასხვა კონსტიტუციებში განსხვავებულ ჯგუფებში გვხვდება. მაგალითად, შრომის უფლება პირადი უფლებაცაა და სოციალურ-ეკონომიკურიც. გაფიცვა პოლიტიკური უფლებაცაა და ეკონომიკური უფლებაც, გააჩნია რომელი პოზიციიდან მივუდგებით. ამის გამო, სხვადასხვა ქვეყნის კონსტიტუციაში, ისინი ხან ერთ, ხან მეორე ჯგუფში მოიხსენიებიან.

პირადი უფლებები და თავისუფლებები ყველა ადამიანის კუთვნილებაა, მიუხედავად იმისა, არის თუ არა იგი მოცემული ქვეყნის მოქალაქე. თავისი არსით უფლებათა აღნიშნული ბლოკი პიროვნების თავისუფლების ფუნდამენტურ ასპექტს მოიცავს და ნებისმიერი დემოკრატიული საზოგადოების ჰუმანურ პრინციპებს გამოხატავს. პირადი უფლებებისა და თავისუფლებების ბლოკი მოიცავს: სიცოცხლის უფლებას და პიროვნების ხელშეუხებლობას; ძალადობის წინააღმდეგობის უფლებას; თავისუფლების უფლებას; პირადი ცხოვრების, საკუთარი და საოჯახო საიდუმლოების ხელშეუხებლობის უფლებას; საცხოვრისის, მიმოწერის, სატელეფონო მოლაპარაკებებისა და სხვა შეტყობინებების ხელშეუხებლობის უფლებას; გადაადგილების და საცხოვრებელი ადგილის შეცვლის უფლებას; სინდისის და აღმსარებლობის თავისუფლებას.

მართალია, კონსტიტუციონალიზმი, როგორც პოლიტიკურ-სამართლებრივი თეორია, ადამიანის პირად უფლებებსა და თავისუფლებებს განიხილავს, როგორც ბუნებით უფლებებს, მაგრამ რეალობა ისეთია, რომ ისინი იურიდიულ ძალას მხოლოდ მაშინ იძენენ, როცა მათი გამოყენების წესი დადგენილი და დაცულია კანონმდებლობით.

ადამიანის პირადი უფლება-თავისუფლებების მნიშვნელოვანი ნაწილი, მათი დამცველი ხასიათის გათვალისწინებით, პირობით შეიძლება ორ ჯგუფად დაიყოს: უფლება-თავისუფლებების ერთი ჯგუფი ადამიანს სხვა პირის თვითნებური მოქმედებებისგან, ხოლო მეორე ჯგუფი – სახელმწიფო ორგანოებისა და სახელმწიფო მოხელეების თვითნებობისგან იცავს.

კონსტიტუციონალიზმი განსაკუთრებული ყურადღებით ეკიდება სინდისისა და აღმსარებლობის სამართლებრივი რეგულირების საკითხს, თუმცა, ცალკეული ქვეყნების მაგალითზე, ეს სფერო მნიშვნელოვანი მრავალფეროვნებით გამოირჩევა. საბერძნეთის კონსტიტუცია მართლმადიდებლობას „გაბატონებულ“ რელიგიად, ხოლო ბულგარეთის კონსტიტუცია – „ტრადიციულ“ რელიგიად აღიარებს, მაგრამ, იმავდროულად ადგენს ყველა ეკლესიის თავისუფლებას. რიგ ქვეყნებში (ბელგია, გერმანია, ისრაელი, ნიდერლანდები) მოქმედებს სახელმწიფოს მიერ ეკლესიის იურიდიული აღიარების ინსტიტუტი, რაც შეიძლება დაახლოებით იმ დონედ მივიჩნიოთ, რაც სახელმწიფო რელიგიის აღიარებაა.

პოლიტიკური უფლებები და თავისუფლებები მოქალაქეთა სუბიექტური უფლება-თავისუფლებების მნიშვნელოვანი შემადგენელი ნაწილია. პირადი უფლება-თავისუფლებებისგან განსხვავებით, რომელიც ადამიანის ავტონომიურობის უზრუნველყოფაზეა მიმართული, პოლიტიკური უფლებები და თავისუფლებები მოქალაქეს უქმნის ყველა პირობას, რათა სახელმწიფოში მიმდინარე პოლიტიკური პროცესის აქტიური მონაწილის როლი იტვირთოს.

ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის 21-ე მუხლი ადგენს: „1. ყოველ ადამიანს აქვს უფლება მონაწილეობდეს თავისი ქვეყნის მართვა-გამგეობაში ან უშუალოდ, ანდა თავისუფლად არჩეულ წარმომადგენელთა მეშვეობით. 2. ყოველ ადამიანს აქვს უფლება თანაბარ საფუძველზე შეეიდეს თავისი ქვეყნის სახელმწიფო სამსახურში. 3. ხალხის ნება უნდა იყოს საფუძველი მთავრობის ძალაუფლებისა: ეს ნება უნდა გამოხატავდეს

პერიოდულ და გაუყალბებელ არჩევნებში, რომლებიც უნდა ტარდებოდეს საყოველთაო და თანასწორი საარჩევნო უფლებების პირობებში, ფარული კენჭისყრით ანდა სხვა თანაბარმნიშვნელოვანი ფორმების მეშვეობით, რომლებიც უზრუნველყოფენ ხმის მიცემის თავისუფლებას".

აღნიშნულთან ერთად, ადამიანის უფლებების შესახებ მრავალი უნივერსალური და რეგიონული ხასიათის თანამედროვე საერთაშორისო-სამართლებრივი აქტები კიდევ უფრო განავრცობს მოქალაქეთა განუყოფელ პოლიტიკურ უფლებებსა და თავისუფლებებს. ამის გათვალისწინებით, დემოკრატიული ქვეყნების კონსტიტუციები პოლიტიკურ უფლებათა ერთობლიობას მრავალსახა ჩამონათვალის სახით აღიარებენ და არეგულირებენ: საარჩევნო სამართალსუბიექტობა, რომელიც შეიცავს მოქალაქის აქტიურ და პასიურ საარჩევნო უფლებას; სახელმწიფოს საქმეთა მართვაში მონაწილეობის უფლება; სიტყვის და ბეჭდვის თავისუფლება; ინფორმაციის მიღების უფლება და ინფორმაციის გაერცელების თავისუფლება; გაერთიანების უფლება; კავშირების თავისუფლება და ასოციაციების თავისუფლება; პეტიციის უფლება; მსვლელობების, შეკრებებისა და მანიფესტაციების თავისუფლება.

სოციალურ-ეკონომიკური უფლებები და თავისუფლებები ითვალისწინებენ ინდივიდის ცხოვრების სოციალურ-ეკონომიკური პირობების გაუმჯობესების ხელშეწყობას და ნორმატიულ განმტკიცებას, განსაზღვრავენ ადამიანის მდგომარეობას შრომისა და ყოფაცხოვრების სფეროში, სოციალური დაცულობის პირობებს, რომლის დროსაც ადამიანებს შეუძლიათ იყვნენ თავისუფალნი.

ადამიანის სოციალურ-ეკონომიკური უფლებების დაცვა და საერთაშორისო-სამართლებრივი რეგლამენტაცია 1948 წელს უკავშირდება, როდესაც ამ ჯგუფის ყველაზე მნიშვნელოვანი უფლებები ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციით იქნა აღიარებული და განმტკიცებული. ამ დროიდან მოყოლებული, მსოფლიო ქვეყნების კონსტიტუციები, ადამიანის სოციალურ-ეკონომიკური უფლებების რეგლამენტაციის თვალსაზრისით, ორ ჯგუფად იყოფა. ძველ კონსტიტუციებში უფლებების მოცემული ჯგუფი, როგორც წესი, არანაირად არ ასახულა, მ.შ. არც შემდგომ პერიოდში; ხოლო მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ მიღებულ ახალ კონსტიტუციებში იგი განსხვავებული მრავალფეროვნებით და ფორმატით არის განმტკიცებული. მთელი რიგი ქვეყნების კონსტიტუციებში სოციალურ-ეკონომიკურ უფლებებსა და თავისუფ-

ლებებს ცალკე თავი (ალბანეთი, ესპანეთი) ან ბლოკი (მაკედონია, პოლონეთი, პარტუგალია) აქვთ მიძღვნილი.

სოციალურ-ეკონომიკურ უფლებებში იმ სახით, როგორც ისინი უახლეს კონსტიტუციებში არიან აღწერილი, აისახა თანამედროვე კონცეფცია სახელმწიფოს როლის შესახებ მოქალაქეთა უფლებების და თავისუფლებების რეგულირების სფეროში. სახელმწიფოს ფორმალურად დაეკისრა მოქალაქეთა სოციალური უფლებების დაცვის მოვალეობა, რაც ნიშნავს ცხოვრების მინიმალური დონის უზრუნველყოფას და ამ მხრივ მოქალაქეებისათვის სხვა უფლებების და თავისუფლებების გამოყენების პირობების შექმნას.

ადამიანის სოციალურ-ეკონომიკური უფლებებისა და თავისუფლებების განსაკუთრებულმა მნიშვნელობამ რიგ ქვეყნებში „სოციალური სახელმწიფოს" კონცეფციის შემუშავება და აღიარება განაპირობა. მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ მიღებულ კონსტიტუციებში კი იგი უკვე სამოქალაქო საზოგადოების ფორმირების უმნიშვნელოვანესი მახასიათებლის სახით არა მარტო დაფიქსირდა, არამედ ამოქმედდა კიდეც – გერმანული, ესპანური, ფრანგული სამოქალაქო საზოგადოებების სახით. შედარებითი კონსტიტუციური სამართლისთვის მოცემული შესადარისი ნიმუშების გვერდით, „სოციალური სახელმწიფო" რიგი ქვეყნების კონსტიტუციებში (ბრაზილია, კოლუმბია, პერუ, რუსეთი, სომხეთი, ყაზახეთი) ოცნებების დონეზეა დეკლარირებული.

სოციალური პრობლემების სიმრავლე, ცხადია, ამ სფეროში უფლებათა ფართო წრეს მოიცავს, მაგრამ ყველა ქვეყანას გარკვეული კონსტიტუციური პრეროგატივები აქვს ჩამოყალიბებული, რაც არსებულ რეალიებთან არის დაკავშირებული. ამ მხრივ, კონსტიტუციონალიზმში სარეგულაციო საგანთა ყველაზე აქტუალური წრე ასე გამოიყურება: სოციალური უზრუნველყოფა, განათლება, ჯანმრთელობის დაცვა, ნორმალური საცხოვრებელი პირობები და ა.შ. სწორედ აღნიშნული თვალსაზრისი უდევს საფუძვლად იმას, რომ იტალიაში კონსტიტუცია განამტკიცებს „არაშრომისუნარიანობისას სახელმწიფო დახმარების უფლებას" და იმასაც, რომ „რესპუბლიკა იცავს ჯანმრთელობას", ხოლო შვეიცარიაში – უმუშევრობის და მოხუცებულობის პირობებში – დახმარების უფლებას. სოციალურ დახმარებაზე ხდება აქცენტირება ავსტრიაში, დანიასა და ნიდერლანდებში.

7.4. მოქალაქეობის სამართლებრივი რეგულირება

მოქალაქეობის საკითხი თავისი ბუნებით ადამიანის სახელმწიფოსთან პოლიტიკურ-სამართლებრივი კავშირის გამოვლინებაა. საზოგადოებაში პიროვნების სამართლებრივი მდგომარეობის განმაპირობებელი უმნიშვნელოვანესი იურიდიული პარამეტრი მისი მოქალაქეობრივი მდგომარეობა, ანუ ინდივიდის მოცემული სახელმწიფოსადმი პოლიტიკური მიკუთვნების ხარისხია, რომელიც პიროვნებასა და სახელმწიფოს შორის პოლიტიკურ-სამართლებრივი ურთიერთობების ხასიათს განსაზღვრავს. მოქალაქეობა, პიროვნებისა და თავისი სახელმწიფოს ურთიერთობის მყარი სამართლებრივი ფორმებია, როდესაც კანონში ჩამოყალიბებული ნორმათა სისტემა მათი ურთიერთობის განმსაზღვრელ უფლებებსა და მოვალეობებს შორის გარკვეულ წონასწორობასაც ადგენს და მოქალაქის სამართლებრივი სტატუსის საფუძვლებსაც ამკვიდრებს. ასე რომ, ფიზიკური პირის სახელმწიფო-სამართლებრივი სახე მოქალაქეობის სტატუსს უკავშირდება.

კონსტიტუციონალიზმში პიროვნებისადმი ორგვაროვან მიდგომას თავისი საფუძველი აქვს: იგი, როგორც ადამიანი, უკავშირდება ეკონომიკურ სფეროს, ხოლო, როგორც მოქალაქე, ეკონომიკურთან ერთად, პოლიტიკურ სფეროსაც. ამდენად, მათ სტატუსში შესაბამისი უფლებრივი ჯგუფების პრიორიტეტულობაა დაფიქსირებული. სახელმწიფო აღიარებს მოქალაქეობის ინსტიტუტს და მასთან მიმართებაში კანონით განსაზღვრავს, ვინ არის მოქალაქე, მოქალაქეობის არმქონე, უცხოელი ან ორმაგი მოქალაქეობის მფლობელი პირი, ადგენს მოქალაქეობის შეძენის და დაკარგვის პირობებსა და წესებს. თავად მოქალაქის სტატუსი კი მისი მფლობელი პირის მიმართ პოლიტიკური უფლებებისა და სახელმწიფო სამსახურში მონაწილეობის, ქვეყნის ფარგლებს გარეთ თავისუფალი გასვლისა და სამშობლოში დაბრუნების უფლების გამოყენების გარანტიებს შეიცავს.

საერთაშორისო სამართლის ნორმების დინამიკა ადამიანისა და მოქალაქის სამართლებრივი სტატუსის განვრცობაზეა მიმართული. ნაციონალური კანონმდებლობებიც, რომლებიც საერთაშორისო სამართლის ცვლილებებთან ჰარმონიულად ვითარდება, ცხადია, ადეკვატურ ორიენტირებს შეიცავენ და ამოქმედებენ.

1992 წლის ჰელსინკის შეხვედრის დეკლარაციაში (მუხლი 55) უმაღლეს დონეზე ხაზგასმულია მოქალაქეობის ყველა ასპექტის საკანონმდებლო რეგლამენტაციის აუცილებლობა. ასეთი მიდგომა, ცალკეული ქვეყნების მაგალითზე, სხვადასხვა დონის სამარ-

თლებრივი წყაროებით რეგულირდება: ერთ შემთხვევაში, ეს კონ-სტიტუციებით ხდება (ბულგარეთი – მუხლი 25, ესტონეთი – მუხლი 8, პოლონეთი – მუხლი 34), რიგ ქვეყნებში მოქალაქეობის საკითხის რეგულირება ორგანული კანონით ხორციელდება (ავსტრია, ესპანეთი, იტალია, რუსეთი, უნგრეთი) ან მოქალაქეობის სპეციალური კოდექსით (ალჟირი, ბელგია, საფრანგეთი). მთავარი პირობა ამ შემთხვევაში ის არის, რომ ამ აქტებში ამოქმედებული ნორმატიული ბაზა სრულ შესაბამისობაში უნდა იყოს საერთაშორისო კონვენციებისა და სამართლის საყოველთაოდ აღიარებული პრინციპების მოთხოვნებთან. აღნიშნული პირობის გათვალისწინება ხელს უწყობს მოქალაქეთა უფლებებისა და თავისუფლებების სრულ ამოქმედებას, ვინაიდან, საერთაშორისო სამართლის მოთხოვნების გათვალისწინებით მიღებული ნებისმიერი ქვეყნის კანონი მოქალაქეობის შესახებ უთუოდ მისაღებია სხვა სახელმწიფოებისთვის და სახელმწიფოთაშორის ურთიერთობებში ყოველგვარ გაუგებრობებს გამორიცხავს.

მოქალაქე სახელმწიფოს სუვერენიტეტის ქვეშ იმყოფება და, ამდენად, სახელმწიფოს შეუძლია მოქალაქისგან მოითხოვოს კონსტიტუციურად დადგენილი მოვალეობების შესრულება, თუნდაც იგი ქვეყნის ფარგლებს გარეთ იმყოფებოდეს. სახელმწიფომ კი, თავის მხრივ, უნდა დაიცვას მოქალაქე საკუთარ ტერიტორიაზე და მფარველობდეს მას საზღვარგარეთ ყოფნისას.

ეს კავშირი მრავალ წინაპირობას ემყარება, რომელთა შორის მხოლოდ სამ უმთავრესს გამოვყოფთ:

– მოქალაქეობის მდგომარეობა, თავის მხრივ, ქმნის გარკვეულ უფლებებსა და მოვალეობებს;

– მოქალაქეებზე სახელმწიფოს სუვერენული ხელისუფლება ვრცელდება როგორც ქვეყნის ტერიტორიაზე, ისე მის ფარგლებს გარეთ;

– ინდივიდს აქვს უფლება, მოითხოვოს თავისუფლებებისა და კანონიერი ინტერესების დაცვა იმ სახელმწიფოს მხრივ, რომლის მოქალაქეც ის არის.

ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციით (მუხლი 15) დადგენილია საერთაშორისო-სამართლებრივი სტანდარტი მოქალაქეობის საკითხთან დაკავშირებით. იგი ორ ამოსავალ დებულებას შეიცავს იმის თაობაზე, რომ „ყოველ ადამიანს აქვს მოქალაქეობის უფლება“ და „არავის არ შეიძლება თვითნებურად ჩამოერთვას მოქალაქეობა ან უფლება თავისი მოქალაქეობის შეცვლის“.

მიუხედავად იმისა, რომ თანამედროვე ქვეყნების კანონმდებლობაში სხვადასხვა კრიტერიუმები შემოდის, კონსტიტუციონალიზმი აღიარებს მოქალაქეობის მიღებას წარმომავლობისა და ნატურალიზაციის გზით. წარმომავლობის გზით მოქალაქეობა მოიპოვება დაბადებით, ინდივიდის ნების მიუხედავად და მას საფუძვლად უდევს „სისხლის უფლებისა" და „ნიადაგის უფლების" პრინციპები, რომლებიც ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში შეიძლება ცალ-ცალკე და კომბინირებულადაც მოქმედებდნენ, იმის მიხედვით, როგორც მას ეროვნული კანონმდებლობა განსაზღვრავს. „სისხლის უფლების" პრინციპს უპირატესობას ის ქვეყნები ანიჭებენ, რომლებიც ცდილობენ შეინარჩუნონ ეთნოკულტურული ერთიანობა ხალხისა, რომელიც ტრადიციულად განსაზღვრულ ტერიტორიაზე ცხოვრობს (გერმანია, შვეიცარია). ამ დროს, ქვეყნებში, სადაც ცდილობენ ახალი კულტურულ-სახელმწიფოებრივი ერთიანობა დაამკვიდრონ (აშშ, კანადა), უპირატესობას „ნიადაგის უფლების" პრინციპს ანიჭებენ. არის ქვეყნები, სადაც ორივე პრინციპის გარკვეულად შეზავებული ფორმა მოქმედებს (დიდი ბრიტანეთი, მექსიკა, რუსეთი).

ქვეყნების გარკვეულ ნაწილში, „სისხლის უფლების" პრინციპის მოქმედებისას, მოქალაქეობის მიღებისთვის საჭიროა არა ორივე მშობლის, არამედ თუნდაც ერთი მათგანის მოცემული ქვეყნის მოქალაქეობა (ავსტრია, მექსიკა, ევროპული ქვეყნების უმრავლესობა). თუმცა, ერთეულ ქვეყნებში (ბანგლადეში, ინდოეთი, ტაილანდი), ბავშვის მოქალაქეობრივი სტატუსი მამის წარმომავლობაზეა დამოკიდებული და დედის „სისხლის უფლება" მხოლოდ მაშინ ამოქმედდება, თუ მამა უცნობია ან მოქალაქეობის არმქონე პირია.

„ნიადაგის უფლების" პრინციპის მოქმედება ნიშნავს მოქალაქეობის განსაზღვრას ტერიტორიული ნიშნით, სადაც ბავშვი დაიბადა. მოცემული პრინციპი აქტიურად მოქმედებს ლათინური ამერიკის ქვეყნებში, რაც იმას ნიშნავს, რომ მშობლების მოქალაქეობის მიუხედავად, სახელმწიფოს მოქალაქეობას ღებულობს ამ ქვეყნის ტერიტორიაზე დაბადებული ნებისმიერი პირი.

ინდივიდის მიერ, რომელიც დაბადებით მოცემული ქვეყნის მოქალაქე არ არის, ნატურალიზაციის გზით მოქალაქეობის მოპოვება მის საკუთარ ნებას უკავშირდება, რის თაობაზეც მან შესაბამის სახელმწიფო ორგანოებს თხოვნით უნდა მიმართოს. ნატურალიზაცია, ანუ მოქალაქეობის დამკვიდრება ფორმდება სახელმწიფო აქტით, რომლის საფუძველზეც მთხოვნელი პიროე-

ნება ღებულობს მოქალაქეობას. მაგრამ ამ საქმეს თავისი პროცედურა და პირობები აქვს. განცხადების მიღების შემდეგ, საჭირო დოკუმენტაციას სპეციალური საემიგრაციო სამსახური ამზადებს, მაგრამ მოქალაქეობის მიკუთვნების საკითხს ქვეყნის სხვადასხვა უმაღლესი ორგანოები წყვეტენ: ერთ შემთხვევაში ეს სახელმწიფოს მეთაურია — რესპუბლიკის პრეზიდენტი (იტალია, რუსეთი) ან მონარქი (ესპანეთი), მეორე შემთხვევაში — მთავრობა (თურქეთი საფრანგეთი) ან, სულაც, უმაღლესი სასამართლო ორგანო (აშშ). ზოგიერთ შემთხვევაში ეს პროცედურა გართულებულია, მაგალითად, ბელგიაში ნატურალიზაციის საკითხის გადაწყვეტა მონარქის და პარლამენტის წარმომადგენელთა პალატის შეთანხმებულ მოქმედებას საჭიროებს. სხვა შემთხვევებში მექანიზმი გამარტივებულია და საკითხი სხვადასხვა სამინისტროების დონეზე წყდება: იაპონიაში ნატურალიზაციის თაობაზე გადაწყვეტილებას იუსტიციის სამინისტრო, მექსიკაში — საგარეო საქმეთა სამინისტრო, ხოლო ისრაელში — შინაგან საქმეთა სამინისტრო ღებულობს.

ჩვეულებრივ, ნატურალიზაციის გზით მოქალაქეობის მოპოვების მსურველი, შესაბამისი ქვეყნის კანონმდებლობით დადგენილ მის ტერიტორიაზე მკვიდრობის ნორმას უნდა აკმაყოფილებდეს. ამ მხრივ, სხვადასხვა ქვეყნებში განსხვავებული მოთხოვნებია: თუ არგენტინასა და უნგრეთში ნორმა, შესაბამისად, 2 და 3 წელია, გერმანიასა და ბრაზილიაში — შესაბამისად, 15 და 30 წელი.

ქვეყნების დიდ ნაწილში, ნატურალიზაციის გზით მოქალაქეობის მიღებისთვის, სტაბილური მატერიალური უზრუნველყოფის საკითხია გადამწყვეტი (იაპონია, ნორვეგია, ფინეთი, შვედეთი). ეს მოთხოვნა, ცხადია, მუდმივ საცხოვრებელსაც უკავშირდება, მაგრამ გერმანიაში მთავარი სულ სხვა რამ არის: ნატურალიზაციის გზით გერმანიის მოქალაქეობის მიღების მსურველმა წინასწარ უნდა დაადასტუროს უარი სხვა სახელმწიფოს მოქალაქეობაზე, ვინაიდან გერმანიაში ორმაგი მოქალაქეობა დაუშვებელია. ჩეხეთში კი, ჩეხური ენის ცოდნასთან ერთად, ასეთი მოთხოვნაც არის ჩამოყალიბებული: მეუღლეებმა ერთობლივი განცხადებებით უნდა მიმართონ სათანადო ორგანოს. გამოდის, რომ ამ შემთხვევაში ოჯახური ნატურალიზაცია ივარაუდება.

არსებობს მოქალაქეობის მიღების რიგი სხვა საშუალებებიც:

— ეს შეიძლება იყოს მოქალაქეობის აღდგენა. ხორციელდება იგი იმ პირის მიმართ, რომელიც ადრე იყო მოცემული ქვეყნის მოქალაქე, მაგრამ შემდეგ იგი დაკარგა;

— ოპტაცია, ანუ მოქალაქეობის არჩევა, რაც მოცემული სახელმწიფოს ტერიტორიის გაფართოებას უკავშირდება და მიერთებული ტერიტორიის ნებისმიერ მაცხოვრებელს უფლება ეძლევა შეინარჩუნოს ძველი მოქალაქეობა ან მიიღოს ახალი;

— ტრანსფერტი, ოპტაციისგან განსხვავებით, არჩევანის უფლებას არ იძლევა. ტერიტორიის გადაცემისას, თავისთავად იცვლება მოქალაქეობა, რასაც ადგილი ჰქონდა მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ ჩატარებული ტერიტორიების გადანაწილებასთან დაკავშირებით;

— არსებობს მოქალაქეობის მიღების რიგი სხვა საშუალებებიც, როგორებიცაა: დაქორწინება, გარკვეული თანამდებობების დაკავება და სხვ.

ცალკე უნდა ითქვას მოქალაქეობის მიღების ერთ შესაძლო საშუალებაზე. ეს შეიძლება მოხდეს პიროვნებისათვის თავშესაფრის მიკუთვნების გზითაც, მაგრამ იგი არ იწვევს ავტომატურად მოქალაქეობის მიკუთვნებას. თავშეფარებულმა პირმა ეროვნული კანონმდებლობით დადგენილი ყველა მოთხოვნა უნდა დააკმაყოფილოს, წინააღმდეგ შემთხვევაში მას შეიძლება უარი ეთქვას მოქალაქეობაზე.

კონსტიტუციონალიზმი მოქალაქეობის შეწყვეტის შემდეგ საფუძვლებს აღიარებს: ეს არის უარი მოქალაქეობაზე; მოქალაქეობიდან გასვლა; მოქალაქეობის დაკარგვა, სახელმწიფოს სანქციით მოქალაქეობის ჩამორთმევა.

უარი მოქალაქეობაზე და მოქალაქეობიდან გასელა, ორივე ნებაყოფლობითი აქციაა, მაგრამ ისინი შესაძლო შედეგებით განსხვავდებიან. იმ ქვეყნის მოქალაქეობაზე უარის თქმა, რომელშიც პირი ცხოვრობს, მას მოქალაქეობის არმქონე პირის სტატუსში გადაიყვანს. მოქალაქეობიდან გასვლა შეიძლება გამოწვეული იყოს პირის მიერ ისეთი ქვეყნის მოქალაქეობის მიღებით, რომელიც არ ცნობს ორმაგ მოქალაქეობას.

მოქალაქეობის დაკარგვას შეიძლება ადგილი ჰქონდეს შესაბამისი ქვეყნის მოქალაქეობიდან ფაქტობრივი გასელის შედეგად. ქვეყნების უმრავლესობაში, სადაც დაუშვებელია ორმაგი მოქალაქეობა, მოქალაქეობის დაკარგვა ავტომატურად ხდება, სხვა ქვეყნის მოქალაქეობის მოპოვებისთანავე. მოქალაქეობის დაკარგვა იწვევს პირის სამართალსუბიექტობის შემცირებას, აქვეითებს მისი სამართლებრივი დაცულობის გარანტიას. რიგ ქვეყნებში ამას პირდაპირ არ აღიარებენ, მაგრამ ისეთ ნორმებს ადგენენ, რომლებიც აღნიშნულის იდენტურ შედეგებს იწვევენ. კერძოდ, გერმანიის ძირითადი კანონი „ძირითადი უფლებების და-

კარგვას (მუხლი 18) ადგენს, ხოლო შვეიცარიის კონსტიტუცია — „ძირითადი უფლებების შეზღუდვას“ (მუხლი 36).

მოქალაქეობის ჩამორთმევა იძულებითი ფორმაა. ნებისმიერ პირს გარკვეული სახის სისხლის სამართლის ან პოლიტიკური დანაშაულის ჩადენის შემთხვევაში სასამართლო გადაწყვეტილებით შეიძლება ჩამოერთვას მოქალაქეობა. ამ დროს, იტალიაში პოლიტიკური მოტივებით მოქალაქეობის ჩამორთმევა არ შეიძლება. ადმინისტრაციული აქტის საფუძველზე იგივე შეიძლება განხორციელდეს იმ პირთა მიმართ, რომლებიც ხელისუფლებისთვის არასასურველ პოლიტიკურ საქმიანობას ეწევიან.

დიდ ბრიტანეთში მოქალაქეებს, რომელთა წინაპრები ქვეყნის მკვიდრები არიან — „პატრიდები“ ეწოდებათ, აქედან გამომდინარე გაჩნდა „აპატრიდების“ გაგება, რომელიც თავისი არსით მოქალაქეობის არმქონე პირებს ნიშნავს, ხოლო „ბიპატრიდები“ — ორმაგი მოქალაქეობის მქონე პირებს.

აპატრიდები — მოქალაქეობის არმქონე პირები არიან, რომელთაც დაკარგეს ადრინდელი, არ მიუღიათ ახალი მოქალაქეობა და არც ერთი სახელმწიფო არ განიხილავს მას თავის მოქალაქედ. მიუხედავად ამისა, აპატრიდების სტატუსის შესახებ 1954 წლის კონვენციის შესაბამისად, მოქალაქეობის არმქონე პირებს გარკვეული ვალდებულებები ეკისრებათ მათი მიმღები ქვეყნის მიმართ.

მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობა მნიშვნელოვნად წააგავს უცხოელებისას, მხოლოდ ეს უკანასკნელნი გარკვეული სახელმწიფოს მოქალაქენი არიან და დიპლომატიური ხელშეუხებლობით არიან დაცულნი. უცხოელები, ისევე როგორც მოქალაქეობის არმქონე პირები, სახელმწიფოსთან, რომლის ტერიტორიაზეც დროებით ან მუდმივად იმყოფებიან, განსაზღვრულ სამართლებრივ და ფაქტობრივ კავშირში არიან. აპატრიდებს და უცხოელებს შეუძლიათ ნატურალიზაციის გზით მოიპოვონ იმ ქვეყნის მოქალაქეობა, რომლის ტერიტორიაზეც ცხოვრობენ. მოქალაქეობის არმქონე პირისგან განსხვავებით, უცხოელი ხდება ორმაგი მოქალაქე, თუ ასეთი ორიეე ქვეყნის კონსტიტუციით არის დასაშვები, თუ არადა მან უნდა დათმოს პირველი, მეორე მოქალაქეობის მისაღებად.

თავისთავად ცხადია, „სისხლის უფლების“ და „ნიადაგის უფლების“ პრინციპების თანაარსებობა, ერთი ქვეყნის „წარმომაღლობით მოქალაქეს“, მეორე ქვეყანაში მუდმივ საცხოვრებლად გადასელის პირობებში, ნატურალიზაციის გზით, ადგილობრივი

კანონმდებლობით გათვალისწინებული ცენზების დაკმაყოფილებისას, მეორე ქვეყნის მოქალაქეობის უფლებასაც ანიჭებს. ამგვარად ჩნდება ორმაგი მოქალაქეობის პრინციპი, რომლის ამოქმედებაც დაკავშირებულია ცალკეულ ქვეყნებში მოქმედ კანონმდებლობაზე.

ორმაგი მოქალაქეობის უფლებების გამოყენებას მთელი რიგი სირთულეები და თავისებურებები ახლავს. ჩვეულებრივ, ორმაგი მოქალაქეობის მფლობელი პირის უფლებები და მოვალეობები ორივე ქვეყანაზე ვრცელდება. მაგრამ არის უფლება-მოვალეობები, რომელთა შესრულება პრობლემატურია; მხედველობაში გვაქვს საარჩევნო უფლება და სავალდებულო-სამხედრო სამსახურის მოხდის მოვალეობა. ეს გარკვეული პრაქტიკული კოლიზიები სახელმწიფოებს შორის დიპლომატიური არხებით გვარდება. თუ ორმაგი მოქალაქეობა ლეგალური ან ფაქტობრივია, მაშინ ადამიანის უფლებები და მოვალეობები ორივე მისი სახელმწიფოს მიმართ არ არის განსაზღვრული, რეალურად კი ორმაგი მოქალაქე იმ ქვეყნის უფლებების გამოყენებაზე და მოვალეობების შესრულებაზეა ორიენტირებული, რომელშიც მუდმივად ცხოვრობს ან აქვს სისტემატური ურთიერთობა.

7.5. ადამიანის უფლება-თავისუფლებების დაცვის კონსტიტუციური გარანტიები

ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები თავისი ბუნებით იურიდიული მოვლენაა. მათი რეალიზაცია არ შეიძლება მთელი სამართლებრივი სისტემისგან იზოლირებულად წარმოვიდგინოთ, ვინაიდან სწორედ ქვეყნის კონსტიტუციურ ნორმათა სისტემის ფარგლებში ჩამოყალიბებული იურიდიული გარანტიები ქმნიან ადამიანის უფლებათა დაცვისათვის საჭირო პირობებსა და საშუალებებს. იურიდიული გარანტიების კომპლექსი აერთიანებს, ერთი მხრივ, ნორმატიულ გარანტიებს, რომლებიც ქმნიან სამართლებრივი რეგულირების სისტემას, მეორე მხრივ, ინსტიტუციონალურ გარანტიებს, რომლებიც ადამიანის თავისუფლებების დამცავი, კონსტიტუციური გარანტიების პრინციპებზე მოქმედი ინსტიტუტების სისტემას წარმოადგენს. მთლიანობაში ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის კონსტიტუციური გარანტიები სამართლებრივ საშუალებათა იმ ერთობლიობას მოიცავს, რომელიც უზრუნველყოფს ადამიანისა და მოქალაქის ძირითადი უფლებების რეალიზაციას. პრობლემის მოგვარება კი

იმ მარტივ ლოგიკაზეა დაფუძნებული, რომ ადამიანის ნებისმიერი უფლება მხოლოდ მაშინ იქნება უზრუნველყოფილი, როდესაც ყოველი მათგანის რეალიზაცია რომელიმე ერთი ან რამდენიმე სუბიექტის მოვალეობით არის დაცული და განმტკიცებული.

ადამიანისა და მოქალაქის უფლება-თავისუფლებების დაცვის ნაწილში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება სახელმწიფოს ვალდებულებებს მათდამი მიმართებაში. ამ მხრივ, უდავოდ, არსებითი რეალობაა უკანასკნელ პერიოდში კონსტიტუციონალიზმში დამკვიდრებული ნოვაცია, როდესაც სახელმწიფო თავად განსაზღვრავს და კონსტიტუციურად ადგენს საკუთარ ვალდებულებებს პიროვნებასთან მიმართებაში. მსგავსი სახელმწიფოებრივი პოზიცია განსხვავებული ფორმით აისახება მთელი რიგი ქვეყნების კონსტიტუციებში.

აღნიშნულთან ერთად, გასული საუკუნის მეორე ნახევარი იმით გამოირჩევა, რომ ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის მზრუნველთა წრე საერთაშორისო ორგანიზაციების სამართლებრივი წყაროებითა და შესაბამისი ინსტიტუციონალური სისტემით გამდიდრდა. ასე რომ, ადამიანის უფლება-თავისუფლებების დაცვის გარანტირება ხდება როგორც შიდასახელმწიფოებრივი, ისე საერთაშორისო-სამართლებრივი წყაროებისა და დამცავი სისტემების მიერ.

ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დამცავი საერთაშორისო-სამართლებრივი სისტემის ნორმატიულ გარანტიებს გაერთიანებული ერების ორგანიზაციისა და ევროკავშირის უმთავრესი საერთაშორისო-სამართლებრივი აქტები შეადგენენ, ესენია: 1948 წლის ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია, საერთაშორისო პაქტები ადამიანის უფლებათა შესახებ, 1950 წელს მიღებული ევროპული კონვენცია ადამიანის უფლებათა დაცვის შესახებ და მასთან თანდართული დამატებითი ოქმები. რაც შეეხება საერთაშორისო-სამართლებრივი სისტემის ინსტიტუციონალურ გარანტიებს, იგი წარმოდგენილია გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის საერთაშორისო სასამართლოს, ამერიკის, ევროპისა და აფრიკის რეგიონული სისტემის სპეციალიზებული დაწესებულებების სახით, ხოლო ევროპაში ადამიანის უფლებათა დამცავი სამი მნიშვნელოვანი სტრუქტურა ქმნის ინსტიტუციონალური გარანტიების სისტემას: ეს არის ადამიანის უფლებათა შესახებ ევროპული სასამართლო, ევროპული კომისია და ევროპის მინისტრთა საბჭოს კომიტეტი.

უფლებებისა და თავისუფლების დაცვის საერთაშორისო-სამართლებრივი გარანტიები, ცხადია, გარკვეულ გავლენას ახდე-

ნენ შიდასახელმწიფოებრივ გარანტიებზე, რომელთა სტრუქტურა და მოქმედების არეალი გაცილებით რთული და მრავალსახეა. სახელმწიფოს ფარგლებში მოქალაქის უფლებებისა და თავისუფლებების კონსტიტუციური გარანტიები თავისი ხასიათით ორი ჯგუფისგან შედგება: ეს არის საერთო გარანტიები და მართლმსაჯულების გარანტიები.

ქვეყანაში ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების საერთო გარანტი თავად კონსტიტუციური წყობაა, რომელსაც უმაღლესი იურიდიული ძალა აქვს. სახელმწიფოს ვალდებულებებთან ერთად, ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის უზრუნველსაყოფად აღიარებულია პიროვნების უფლება – თავადაც დაიცვას საკუთარი უფლებები ყველა იმ საშუალებებით, რომლებიც კანონით აკრძალული არ არის: იგულისხმება თანამდებობის პირთა ქმედებების გასაჩივრება, მასმედიისადმი მიმართვა, უფლებადამცველი ორგანოებისა და საზოგადოებრივი ორგანოების მხარდაჭერის გამოყენება.

მართლმსაჯულების კონსტიტუციური გარანტიები ეფუძნება ცივილიზებულ სამყაროში საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებს, რომელთა მიზანია მართლმსაჯულების განხორციელებისას პიროვნების უფლებებისა და კანონიერი ინტერესების დაცვის გარანტირება. მოცემული გარანტიები საფუძვლად უდევს სისხლის სამართლის პროცესუალურ კანონმდებლობას, მიმართულია სასამართლო განხილვისას თვითნებობის აღკვეთაზე და ერთდროულად პიროვნების თავისუფლების დაცვის გარანტად გამოდის. ადამიანის უფლებების შესახებ საერთაშორისო კონვენციებში მოცემული გარანტიების ერთობლიობა სამართლიანი სასამართლო განხილვის უფლებად იწოდება.

მოქალაქეთა კონსტიტუციური უფლებების დაცვის გარანტიები დამოკიდებულია თავად კონსტიტუციით შექმნილი სამართლებრივი სივრცის ფარგლებში განვითარებული კანონმდებლობისა და მის უზრუნველყოფაზე მიმართული ინსტიტუციონალური სისტემის ქმედითობაზე. ინსტიტუციონალური გარანტიები იმაზეა დამოკიდებული, თუ როგორ იყენებს საკანონმდებლო აღჭურვილობას ქვეყნის სამართალდამცავი და იურისდიქციული ინსტიტუტების სისტემა. გარანტიების ეს ფრონტი მოიცავს სასამართლო და არასასამართლო გარანტიებს.

სასამართლო გარანტიები ამოქმედდება, როდესაც მოქალაქეთა უფლებებისა და თავისუფლებების ხელყოფა ხდება როგორც სახელმწიფო ორგანოების, ისე ცალკეულ პირთა მიერ; როდესაც აუცილებელი ხდება კანონით დადგენილი უფლებებისა და თა-

ვისუფლებების იძულებითი უზრუნველყოფა. ცხადია, ამ დროს მნიშვნელოვანია მართლმსაჯულების როლი. ადამიანის უფლებათა დაცვის იურიდიული გარანტიის საფუძველი სასამართლოს დამოუკიდებლობის მაღალი ხარისხია, თუ იმის გარანტიასაც იძლევა, რომ სასამართლოს წინაშე ადამიანი და სახელმწიფო თანაბარნი არიან. აღნიშნულის გათვალისწინებით, არც ერთი სხვა ინსტიტუტი არ აძლევს ადამიანს ასეთ საშუალებებს საკუთარი უფლებებისა და თავისუფლებების დასაცავად. ჯეშმარიტად, ადამიანის უფლებები იქ არის კარგად დაცული, სადაც დამოუკიდებელი სასამართლო სისტემის გვერდით შესამჩნევია არასამთავრობო უფლებადამცველი ორგანოების აქტიურობა და თავად მოსახლეობაც აქტიურად არის ჩართული ქვეყნის მართვის პროცესში.

არასასამართლო გარანტიების სისტემაც საკმაოდ მრავალფეროვანია ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის სფეროში:

– ეს არის თავად პიროვნების მთელი რიგი უფლებები, როგორებიცაა: პეტიციის უფლება და ადმინისტრაციული სარჩელის აღძვრის უფლება;

– ეს არის ადამიანის უფლებათა საპარლამენტო რწმუნებულის ინსტიტუტი განსხვავებული სახელწოდებებითა (ომბუდსმენი, კომისარი, სახალხო დამცველი და სხვ.) და ერთგვაროვანი ფუნქციებით;

– ეს არის პროფესიონალი დამცველის – ადვოკატის დახმარება;

– ეს არის სახელმწიფო ორგანოებისა და თანამდებობის პირების იურიდიული პასუხისმგებლობა ადამიანისა და მოქალაქის უფლებებისა და თავისუფლებების დამრღვევებისათვის.

თანამედროვე დემოკრატიულ სახელმწიფოში ადამიანის უფლებათა სასამართლო დაცვის ეფექტურ ინსტიტუტს საკონსტიტუციო იუსტიცია წარმოადგენს. საკონსტიტუციო იურისდიქციის ორგანოები ადამიანის უფლება-თავისუფლებების დაცვის ფუნქციას მისი საქმიანობის სამი ძირითადი ფორმის გამოყენებით ახორციელებენ: ეს არის კანონებისა და სხვა ნორმატიული აქტების, აგრეთვე სასამართლო და ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების კონსტიტუციურობის შემოწმება აბსტრაქტული და კონკრეტული ფორმით. მათ ზოგიერთ თავისებურებებზე მსჯელობა შესაბამის თავშიც გვექნება. ამჯერად მხოლოდ მოკლე დახასიათებით შემოვიფარგლებით.

აბსტრაქტული კონტროლის მიზანია კანონმდებლობის მიერ კონსტიტუციისა და მისი იმ დებულებების შესრულება, რომლებიც ნორმატიულ-სამართლებრივი აქტების მიღების პროცესში ახდენენ ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების რეგულირებას. აბსტრაქტული კონტროლის წესით საკონსტიტუციო სასამართლო ახდენს ადამიანის უფლება-თავისუფლებების საკანონმდებლო ხელყოფისგან დაცვას.

ცხადია, აბსტრაქტული კონტროლი ზოგადი იურიდიული გარანტიის ფუნქციას ასრულებს, ხოლო კონკრეტული, რომელსაც ინციდენტურ კონტროლსაც უწოდებენ, ყველა შემთხვევაში კონკრეტული პირის ან პირთა ჯგუფის უფლებებისა და თავისუფლებების იურიდიულ გარანტიას ისახავს მიზნად. საკონსტიტუციო სარჩელი პიროვნებას აძლევს საშუალებას გაასაჩიეროს კანონი, თუ მას მიაჩნია, რომ ასეთი კანონი ლახავს მის ძირითად უფლებებს.

მოქალაქეთა სუბიექტური უფლებების დაცვის თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია ადმინისტრაციული იუსტიციის როლი, როდესაც საკითხი ეხება უკანონო მოქმედებებითა და ადმინისტრაციის გადაწყვეტილებებით მოქალაქეთა უფლებების შელახვას. ადმინისტრაციული იუსტიციის ძირითად მიზანს სწორედ მოქალაქეებსა და სახელმწიფო მართვის ორგანოებს შორის კონფლიქტების მოწესრიგება წარმოადგენს.

ისტორიულად, ადმინისტრაციული იუსტიციის ორი ძირითადი სისტემა ჩამოყალიბდა: კონტინენტური და ანგლოსაქსური. თუმცა, მოცემულ სისტემებს, ცალკეული ქვეყნების მაგალითზე, საერთო ნიშნებთან ერთად, განმასხვავებელიც საკმაოდ ბევრი აქვთ. კონტინენტური სისტემის თავისებურება ის არის, რომ ადმინისტრაციული სასამართლოები გამოყოფილია საერთო სასამართლო სისტემიდან, მაშინ, როდესაც ანგლოსაქსურ სისტემაში საერთო სასამართლოებს ეკისრებათ იგივე ფუნქცია.

ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის სფეროში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ინდივიდის თუ ადამიანთა ჯგუფის მიერ პეტიციის გამოყენების კონსტიტუციურ უფლებას. ჩვეულებრივ, კონსტიტუციებში პეტიცია განმტკიცებულია მოქალაქის სუბიექტური უფლების სახით, რომელიც მიეკუთვნება ყოველს, უცხოელების ჩათვლით. წერილობით გაფორმებული, კონკრეტული პირის ან პირთა ჯგუფის მიერ ხელმოწერილი მიმართვის სახით, პეტიცია წარიგზავნება პარლამენტში, ნებისმიერ სახელმწიფო ორგანოში, ომბუდსმენის აპარატში და ა.შ., რომლე-

ბიც ვალდებული არიან არსებითად განიხილონ იგი და შედეგი აცნობონ განმცხადებელს. პეტიციის განსაკუთრებულ მნიშვნელობაზე და თავისებურებებზე უშუალოდ დემოკრატიის კონსტიტუციურ ინსტიტუტებთან ერთად გვექნება საუბარი.

ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების იურიდიული გარანტიების სისტემაში დიდი მნიშვნელობა ენიჭება პროცესუალურ წესებს და პროცედურებს, რომელთა მეშვეობითაც ხდება ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თვისუფლებების რეალიზაცია და დაცვა. ამასთან დაკავშირებით უნდა გამოვყოთ ორი მნიშვნელოვანი პროცედურა, რომლებიც საზღვარგარეთის ქვეყნების პრაქტიკაში გამოიყენება.

მთელ რიგ ქვეყნებში სასამართლოები ფორმალური ნიშნებითაც კი არ მისცემენ საქმეს მსელელობას, თუ ადგილი აქვს პროცედურულ დარღვევებს. აშშ-ში სასამართლო ხელისუფლების ინიციატივით შემოღებულია, ე.წ. „მირანდას წესი", რომლის თანახმად, პოლიციელი დაკავების შემთხვევაში ვალდებულია დაკავებულ პირს მოახსენოს მისი უფლებების ჩამონათვალი. იმ შემთხვევაში, თუ პოლიციელი დაკავებულს არ გააცნობს მოცემული წესებიდან თუნდაც ერთ-ერთს, ეს ჩაითვლება უხეშ პროცესუალურ დარღვევად, რომელსაც თავისთავად შეუძლია გამოიწვიოს დაკავებულის გამართლება სასამართლოში.

ადამიანის უფლებათა უზრუნველყოფის პროცედურული დეტალიზაცია მისი უფლებების რეალურობის მაჩვენებელი და განვითარებული სამართლებრივი სისტემების დამახასიათებელი ნიშანია. ამ თვალსაზრისით უთუოდ აღსანიშნავია საზღვარგარეთის ქვეყნების დიდ ნაწილში მოქმედი მნიშვნელოვანი პროცედურა — „ჰაბეას კორპუსი". ეს სასამართლო ბრძანების ტრადიციული დასახელებაა, ბრძანებისა, რომელიც გადაეგზავნება დაპატიმრებაზე პასუხისმგებელი თანამდებობის პირს. ბრძანება მისგან მოითხოვს წარმოადგინოს პატიმარი სასამართლოში და მასვე მოახსენოს დაპატიმრების ფაქტისა და მიზეზების შესახებ. პირველად „ჰაბეას კორპუს აქტის" პროცედურა ინგლისში 1697 წელს კანონით იქნა შემოღებული, რომლის თანახმად, ნებისმიერ დაპატიმრებულს ან დაკავებულს აქვს უფლება მიმართოს სასამართლოს თხოვნით, რათა საქმის წარმოება ჰაბეას კორპუსის საფუძველზე განახორციელოს. განცხადების საფუძველზე სასამართლო მოთხოვნით მიმართავს დაწესებულებას, რომელშიც დაკავებული იმყოფება, რათა იგი 24 საათის განმავლობაში წარმოადგინონ სასამართლოში დაკავების ან დაპატიმრების კა-

ნონიერების შემოწმების მიზნით. მოცემულ საკითხზე სასამართლო სხდომაზე მონაწილეობს თავად მთხოვნელი ან მისი კანონიერი წარმომადგენელი, ხოლო დაპატიმრების შემთხვევაში – საზოგადობრივი ბრალმდებელიც, რომელმაც დეტალურად უნდა განუმარტოს სასამართლოს დაპატიმრების მოტივები. იმ შემთხვევაში, თუ სასამართლო მიიღებს გადაწყვეტილებას დაკავების ან დაპატიმრების უსაფუძვლობის შესახებ, დაკავებული ან დაპატიმრებული პირი დაუყოვნებლივ უნდა გათავისუფლდეს. ჰაბეას კორპუსის საფუძველზე გათავისუფლებული პირი არ შეიძლება ხელმეორედ იქნეს დაკავებული ან დაპატიმრებული იმავე საფუძველზე.

მოქალაქეთა უფლებებისა და კანონიერი ინტერესების საჯარო ხელისუფლების ხელყოფისაგან დაცვის ორგანოებს შორის განსაკუთრებული ადგილი ეკუთვნის ომბუდსმენის – სახალხო დამცველის ინსტიტუტს. ომბუდსმენი, როგორც სამართლებრივი კონტროლის ნაირსახეობა, ადმინისტრაციის საქმეებზე საპარლამენტო რწმუნებულის ინსტიტუტი და ადამიანის უფლებათა დაცვის გარანტი, აქტიურად შემოვიდა და დამკვიდრდა კონსტიტუციონალიზმში.

ომბუდსმენი ის თანამდებობრივი პირია, რომელსაც შეუძლია მიმართოს ნებისმიერმა მოქალაქემ, თუ იგი უკმაყოფილოა ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებით, მისი მიღების პროცედურით, სახელმწიფო აპარატის მუშაკთა მოქმედებით. სახალხო დამცველის სამართლებრივი სტატუსი განისაზღვრება ქვეყნის კონსტიტუციით ან კანონით. თავისებურება კი იმაში მდგომარეობს, რომ იგი წარმოადგენს დამოუკიდებელ სახელმწიფო ორგანოს, თუმცა, გარკვეულწილად, სწორედ პარლამენტის საკონტროლო ფუნქციის რეალიზაციას ახდენს. ომბუდსმენი აფართოებს და ავსებს პარლამენტის ტრადიციულ საკონტროლო ფუნქციებს სხვა სახელმწიფო ორგანოების მიმართ. ამიტომაც ბევრმა ქვეყანამ სწორედ ასეთი გზით გაამდიდრა საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმი.

ახლა მსოფლიოს ქვეყნებში 140-ზე მეტი ომბუდსმენია, რომელიც სახელმწიფოებრივ დონეზე მოქმედი ინსტიტუტის სახით არის აღიარებული. ზოგიერთ ქვეყანაში სპეციალიზაციის გარკვეული სისტემის დამკვიდრებით, ერთდროულად, რამდენიმე ასეთი ინსტიტუტია შექმნილი. მაგალითად, შვედეთში, სფეროებისა და ფუნქციების ერთგვარი გამიჯვნით რამდენიმე სხვადასხვა ომბუდსმენი მოქმედებს: შეფ-ომბუდსმენი დაკავებულია ოფიციალური დო-

კუმენტებისადმი საზოგადოებრიობის ხელმისაწვდომობის საკითხით, აგრეთვე კომპიუტერული სისტემით და პერსონალური მონაცემების ბანკით; ომბუდსმენი იუსტიციის საკითხებში მეთვალყურეობს მართლმსაჯულების ორგანოებს, პოლიციასა და ციხეებს; სპეციალური ომბუდსმენი ახორციელებს ზედამხედველობას შეიარაღებულ ძალებზე და მათ ურთიერთობაზე სამოქალაქო სტრუქტურებთან; სოციალურ და საგადასახადო "სფეროებში კანონიერების კიდეე ერთი ომბუდსმენი ზედამხედველობს; უკანასკნელ ხანებში ამ გუნდს შეემატა ომბუდსმენი რასობრივი დისკრიმინაციის საკითხებზე.

საერთაშორისო და ეროვნულ დონეებზე, ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების კატალოგის გამდიდრების კვალობაზე, ომბუდსმენის ინსტიტუტის სპეციალიზაციის გზას დაადგნენ სხვა ქვეყნებშიც.

ომბუდსმენის ინსტიტუტის ერთი თავისებურება მისი საქმიანობის პირად ხასიათში მდგომარეობს. ერთადერთ გამონაკლისს წარმოადგენს სახალხო სამართალდაცვის კოლეგია ავსტრიაში, რომელიც კოლექტიური ომბუდსმენის სახით გამოდის.

ომბუდსმენის ინსტიტუტი აქტიურად გამოიყენება ცალკეული ქვეყნების რეგიონებსა და ქალაქებში, იქმნება ისინი ცალკეულად – ქალაქებში, უნივერსიტეტებთანაც და საერთაშორისო დონეზეც. ევროკავშირმა უმაღლეს დონეზე აღიარა ომბუდსმენის ინსტიტუტის საჭიროება. ევროპარლამენტმა დაამტკიცა ევროპული ომბუდსმენის ინსტიტუტის საჭიროება და წევრ-ქვეყნებსაც ურჩია მათი ანალოგების შექმნა. ევროპარლამენტმა დაამტკიცა ევროპული ომბუდსმენი, რომელსაც შეუძლია მიმართოს ევროკავშირის ნებისმიერმა მოქალაქემ ევროკავშირის ინსტიტუციონალური სისტემის სტრუქტურების საქმიანობის არასრულყოფილი ორგანიზაციის საკითხებზე. ანალოგიური უფლებამოსილებით, გაეროსთან მოქმედებს ადამიანის უფლებების უმაღლესი კომისარი, რომელსაც გენერალური ასამბლეა ნიშნავს.

თავი მერვე

დემოკრატიის ინსტიტუტები კონსტიტუციონალიზმში

8.1. საარჩევნო უფლება და საარჩევნო სამართალი

კონსტიტუციონალიზმში სახელმწიფო ხელისუფლების ლეგიტიმაციის სხვადასხვა ფორმები არსებობს, რომლებიც უშუალო თუ შუალობითი, ანუ წარმომადგენლობითი დემოკრატიის ინსტიტუტების სახით არიან ცნობილნი. წარმომადგენლობის იდეას, ერთი მხრივ, როგორც პირადი თავისუფლების გარანტიას, ხოლო, მეორე მხრივ, როგორც ფართო საზოგადოებრიობის ნების რეალიზაციის ფორმას, უდიდესი მოაზროვნე ფილოსოფოსები ჯ. ლოკი, შ. მონტესკიე, ი. კანტი, ა. ტოკვილი და სხვანი იცავდნენ. წარმომადგენლობის და სხვადასხვა სოციალური ჯგუფების წარმომადგენელთა საკანონმდებლო თუ ხელისუფლების სხვა ორგანოებში არჩევითობის პრინციპებმა მათი პოლიტიკური რეალიზაციის ამოცანა განსაზღვრეს. საჭირო გახდა შესაბამისი მექანიზმის ჩამოყალიბება და მისი ელემენტების ერთიანი სისტემის სახით გააზრება. ასეთ მექანიზმად საარჩევნო სისტემა განისაზღვრა, ხოლო მისი წამყვანი ელემენტების ერთობლიობად პოლიტიკურ პარტიათა სისტემა დამკვიდრდა.

დროთა განმავლობაში მოცემული იდეები, გაერთიანებული სახით, საკანონმდებლო გაფორმებას დაექვემდებარა. ჯერ იყო და, კონსტიტუციურ სამართალში ჩამოყალიბდა ქვედარგი – საარჩევნო სამართალი, რომელმაც, პირველ რიგში, საზოგადოებაში არსებულ სხვადასხვა ინტერესთა წრეზე დაფუძნებული პოლიტიკური პარტიების მრავალფეროვანი სპექტრის ჩამოყალიბებას შეუწყო ხელი, განსაზღვრა ამომრჩევლის სტატუსი თავისი პასიური და აქტიური უფლებებით, გააერთიანა საარჩევნო სისტემის მარეგულირებელ ნორმათა კომპლექსი. ეს უკანასკნელი საარჩევნო კოდექსის, თუ არადა, საარჩევნო და პოლიტიკურ პარტიებზე კანონების ერთიანი პაკეტის სახით არეგულირებს ამომრჩეველსა და საარჩევნო სისტემას შორის საარჩევნო-სამართლებრივ ურთიერთობებს.

უშუალო დემოკრატია ითვალისწინებს სახელმწიფოს მმართველობაში მოქალაქეთა მიერ საკუთარი ნების პირდაპირი რეალიზაციის საშუალებებს, რომელსაც, ერთი მხრივ, შეიძლება ჰქონდეს გადამწყვეტი მნიშვნელობა, მეორე მხრივ – საკონსულტა-

ციო ხასიათი. უშუალო დემოკრატიის გადამწყვეტი მნიშვნელობა უკავშირდება არჩევნებს და რეფერენდუმს, ხოლო უშუალო დემოკრატიის საკონსულტაციო ხასიათი გამოხატულებას პოვებს პლებისციტის შედეგში, რომელიც შეიძლება იქნეს ან არ იქნეს გათვალისწინებული შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოს მიერ.

შუალობითი, ანუ წარმომადგენლობითი დემოკრატია ხორციელდება არა თავად ხალხის მიერ, არამედ მათ მიერ არჩეული წარმომადგენლების ხმებით, შესაბამის წარმომადგენელობით ორგანოში გადაწყვეტილებათა მიღებისას. საერთო-სახელმწიფოებრივ და ფედერაციის სუბიექტის დონეზე წარმომადგენლობითი ორგანო პარლამენტია, ხოლო ტერიტორიული კოლექტივის ფარგლებში წარმომადგენლობითი დემოკრატიის ინსტიტუტი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოა.

დემოკრატიის გამოვლინების ცალკე ფორმის სახით მოქმედებს სახალხო საკანონმდებლო ინიციატივა. იგი უშუალოა ინიციატივის დონეზე, როდესაც ამომრჩეველთა განსაზღვრული რაოდენობა უფლებამოსილია წარმოადგინოს საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის კანონპროექტი, მაგრამ შუალობითია საბოლოო შედეგის თვალსაზრისით, ვინაიდან პარლამენტი ვალდებულია პროექტი მიიღოს განსახილველად, ხოლო გადაწყვეტილების მიღება მისი უშუალო საქმეა.

დემოკრატიის გამოვლინებისა და დაცვის ერთი ყველაზე აქტიურად მოქმედი მექანიზმი სხვადასხვა სახის ცენტრალური და ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნებია. აღნიშნული ორგანოები იქმნება უფლებაუნარიანი მოქალაქეების მიერ, კანონით დადგენილი წესით წამოყენებული კანდიდატების არჩევნებთან დაკავშირებულ კენჭისყრაში მონაწილეობის ფორმით.

თავად არჩევნები ის პროცედურაა, რომლის მეშვეობითაც საარჩევნო ხმის უფლებით აღჭურვილი მოქალაქე ჩართულია სახელმწიფო ორგანოს ფორმირების ან სახელმწიფო მეთაურის საარჩევნო პროცესში. უშუალო დემოკრატიის ფორმით გამოხატული არჩევნების უმთავრესი არსი სახალხო სუვერენიტეტის იდეის რეალიზაციის კონკრეტული საშუალება და საზოგადოებრივი აზრის შეფასების ის ხერხია, რომელიც საბოლოო შედეგის სახით იმ პოლიტიკური პარტიის და თანამდებობის პირის გამოვლენას ახდენს, რომლებმაც განსაზღვრული ვადით უნდა მართონ სახელმწიფო, სახელმწიფო წარმონაქმნი ან ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული.

საარჩევნო კანონმდებლობა საარჩევნო პროცესის მარეგულირებელი აქტების სისტემაა, რომელიც იმავდროულად ქვეყნის პო-

ლიტიკურ ორიენტაციას განსაზღვრავს. არჩევნები არა მარტო ხელისუფლების ლეგიტიმაციას ახდენს, არამედ პოლიტიკური ცხოვრების ბარომეტრის როლსაც ასრულებს და პოლიტიკური ხელმძღვანელობის სელექციის ფუნქციასაც ახორციელებს. მთლიანობაში კი არჩევნები, როგორც საკუთარ ძალებში ამომრჩეველთა დასარწმუნებლად პოლიტიკური პარტიების ერთადერთი რეგულარული შესაძლებლობა, ხელს უწყობს ქვეყანაში პოლიტიკური სისტემის ჩამოყალიბებასა და განვითარებას.

საარჩევნო უფლება პოლიტიკურ უფლებათა კატეგორიას განეკუთვნება. თანამედროვე კონსტიტუციური სამართალი, კონსტიტუციონალიზმის საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად, უზრუნველყოფს საარჩევნო უფლების საყოველთაობას, ანუ სახელმწიფოს ყველა მოზრდილ მოქალაქეს მიაკუთვნებს უფლებას, აირჩიოს და იყოს არჩეული. დემოკრატიულმა სახელმწიფოებმა უარი თქვეს ადრე არსებულ ცენზებზე, რომელთა საფუძველზე მოსახლეობის გარკვეული ნაწილი კარგაედა საარჩევნო უფლებას. ახლა შეზღუდვები მინიმუმამდეა დაყვანილი. საყოველთაოდ არსებობს მხოლოდ ასაკობრივი ცენზი, რომლის გათვალისწინებით დემოკრატიულ სახელმწიფოებში საარჩევნო კორპუსი მთელი მოსახლეობის 60-70 პროცენტს შეადგენს.

ამასთან, ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში საარჩევნო კორპუსის რიცხოვნობა ევროკავშირის ე.წ. მაასტრიხტის 1992 წლის ხელშეკრულების ძალით იზრდება. აღნიშნულმა ხელშეკრულებამ ევროკავშირის წევრი ქვეყნის იმ მოქალაქეებისთვის, რომლებიც ევროკავშირის სხვა წევრი ქვეყნის ტერიტორიაზე ცხოვრობენ, აღიარა მათი უფლება, აქტიურად ჩაერთონ ადგილობრივი პრობლემების მართვის საქმეში, აირჩიონ ან არჩეულ იქნენ მუნიციპალურ ორგანოში საცხოვრებელი ადგილის მიხედვით.

კონსტიტუციური სამართლის უმთავრესი, ფუძემდებლური პრინციპის – არჩევითობის კონცეპტუალურ იდეაზე აღმოცენებული და განვითარებული საარჩევნო სამართალი, მთელი აღნიშნული პრეროგატივების გათვალისწინებით, კარგა ხანია სამართლის ცალკე დარგის პრეტენზიას აცხადებს. არგუმენტი კი ერთობ სერიოზულია – საარჩევნო. სამართალი სახელმწიფოში დემოკრატიის, სახელმწიფოს სამართლებრიობის და მართვის სამართლიანობის ყველაზე რეალური ბერკეტია. მისი სრულფასოვანი ფუნქციონირება, ერთი მხრივ, თავად სამართლის ამ დარგის სრულყოფილ საკანონმდებლო ბაზაზე და მის კონსტიტუციურ დაცულობაზე, მეორე მხრივ, საარჩევნო უფლებამოსილ მოქალაქეთა

პასუხისმგებლობაზე და საკუთარი უფლებების დაცვის ხარისხზეა დამოკიდებული.

„საარჩევნო უფლება“ არის მოქალაქეთა უფლება, მონაწილეობა მიიღონ არჩევითი ორგანოების ფორმირებაში. არსობრივი თვალთახედვით ეს უფლება ორგანზომილებიანია და აერთიანებს პიროვნების აქტიურ საარჩევნო უფლებას – აირჩიოს ხელისუფლების ორგანოებში თავისი წარმომადგენლები და პასიურ საარჩევნო უფლებას – თავად იქნეს არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოების შემადგენლობაში.

„საარჩევნო სამართალი“ არის იურიდიულ ნორმათა სისტემა, რომელიც არეგულირებს არჩევითი თანამდებობის მონაცვლეობის და სახელმწიფო ორგანოების ფორმირების წესს და პირობებს, აძლევს მას მოწესრიგებული მექანიზმის სახეს. საარჩევნო სამართალი, კონსტიტუციური სამართლის წყაროების მრავალფეროვნებით, მდიდარი აქტების პაკეტს წარმოადგენს, დაწყებული კონსტიტუციით, სპეციალური საარჩევნო კანონით თუ კოდექსით, დამთავრებული საარჩევნო კამპანიის თუ პროცესის ცალკეული საკითხების მარეგულირებელი აქტებით.

„საარჩევნო უფლება“ და „საარჩევნო სამართალი“ – ამ ტანდემში პირველადი მაინც უფლებაა და იგი პირველადვე რჩება, ვინაიდან მეორე – „საარჩევნო სამართალი“ – მისი ამოქმედების და დაცვის გარანტია.

საარჩევნო სამართალი, კონსტიტუციური სამართლის წყაროების მრავალფეროვნებით, მდიდარი აქტების პაკეტს წარმოადგენს, დაწყებული კონსტიტუციით, სპეციალური საარჩევნო კანონით თუ კოდექსით, დამთავრებული საარჩევნო კამპანიის თუ პროცესის ცალკეული საკითხების მარეგულირებელი აქტებით.

საზღვარგარეთის ქვეყნებში საარჩევნო სისტემის კონსტიტუციური რეგლამენტაციის ანალიზი იმ დასკვნის უფლებას იძლევა, რომ კონსტიტუციებში განმტკიცებულია მუდმივი სამართალურთიერთობები ამომრჩევლებსა და მათ მიერ არჩეულ სახელმწიფო ორგანოებს შორის, ამომრჩევლებსა და სხვა სახელმწიფო ორგანოებს შორის, მოსახლეობის მიერ ასარჩევ სახელმწიფო ორგანოებსა და სხვა სახელმწიფო ორგანოებს შორის.

კონსტიტუციები აღიარებენ საარჩევნო სამართლის განმსაზღვრელ პრინციპებს და ქვეყანაში მოქმედი საარჩევნო სისტემის მოდელურ თავისებურებებს: ადგენენ ზოგიერთ შემზღუდავ ნორმებს, ისეთებს, როგორებიცაა: მოქალაქის აქტიური და პასიური საარჩევნო უფლების ამოქმედების ასაკობრივი ცენზი; განსაზღვრავენ

სახელმწიფო ორგანოებისა და თანამდებობების წრეს, რომელთა ფორმირება თუ არჩევა პირდაპირი ან ირიბი არჩევნებით ხდება; ამას გარდა, კონსტიტუციები, ზოგადი ნორმების ფარგლებში, ახდენენ არჩევნების ჩატარების ძირითადი პირობების რეგლამენტირებას, ადგენენ მათი დანიშვნის წესს და პერიოდულობას, განსაზღვრავენ არჩევნებთან დაკავშირებული შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოების უფლებამოსილებებს, იძლევიან იმ გარემოთა ჩამონათვალს, რომელთა წარმოქმნისას სახელმწიფო ორგანოებმა უნდა მოახდინონ იმ უფლებამოსილებათა რეალიზაცია, რომლითაც ისინი არჩევნების ჩატარებასთან დაკავშირებით არიან აღჭურვილნი.

საარჩევნო კანონმდებლობის მეორე უმთავრესი წყარო თავად საარჩევნო კანონი ან კოდექსია, რომელიც ქვეყნის ფარგლებში ყველა დონეზე ახდენს არჩევნების რეგლამენტირებას (საფრანგეთი, შვედეთი) ან მხოლოდ საერთო-სახელმწიფოებრივ არჩევნებს მოიცავს (აშშ). ჩვეულებრივ, საარჩევნო კანონი არჩევნების ორგანიზაციული საკითხების მოწესრიგებას ახდენს, ხოლო საარჩევნო კოდექსი, როგორც წესი, არჩევნებთან დაკავშირებული ყველა საკითხისა და წყაროს კოდიფიცირებას, თუ არადა, ზოგიერთ საკითხებზე მიღებული აქტები კოდექსთან არიან ინკორპორირებულნი.

ზოგიერთი ქვეყნები ცალკე კანონების შექმნის გზით წავიდნენ, იქნება ეს კანონი საპარლამენტო, საპრეზიდენტო თუ ადგილობრივი ორგანოების არჩევნების შესახებ. მაგრამ, როგორც ბევრ ვითარებაში, ამ შემთხვევაშიც კანონს საპარლამენტო არჩევნების შესახებ, სხვა კანონების მიმართ მოდელური როლი აკისრია.

საერთო სამართლის ქვეყნის წყაროთა შორის, სასამართლო პრაქტიკიდან გამომდინარე, პრეცედენტებიც გარკვეულ როლს თამაშობენ, მათ შორის, ერთობ მნიშვნელოვანი საკითხების დარეგულირების საქმეშიც. მაგალითად, აშშ-ის უზენაესი სასამართლოს 1964 წლის გადაწყვეტილება დაედო საფუძვლად ქვეყნის საარჩევნო ოლქებად დაყოფის სისტემის მოწესრიგებას.

ცალკე განხილვას საჭიროებს არჩევნების ფინანსირებასთან დაკავშირებული საკითხების საკანონმდებლო მოწესრიგების პრაქტიკა. ამ თვალსაზრისით დიდი შვიდეულის ქვეყნების კანონმდებლობის ანალიზი სრულ წარმოდგენას იძლევა იმ ტენდენციებზე, რომლებიც საარჩევნო კამპანიის ფინანსირებასთან დაკავშირებით მკვიდრდებიან. ამ მხრივ შეიძლება სამი მიმართულება გამოვყოთ:

– დიდი ბრიტანეთის კანონი სახალხო წარმომადგენლობის შესახებ საარჩევნო კამპანიის ფინანსირების საკითხების საკანონმდებლო რეგულირებას ქვეყნის წარმომადგენლობითი სისტემის საერთო ნორმატიული აქტის ფარგლებში ახდენს;

– აშშ და კანადა არჩევნების ფინანსირების საკითხების რეგულირებას საარჩევნო კანონმდებლობის ფარგლებში ახდენენ, ხოლო საფრანგეთი – არჩევნების ფინანსირების შესახებ საკანონმდებლო აქტის საარჩევნო კოდექსში ინკორპორირებით;

– გერმანია საარჩევნო კამპანიის ფინანსირებასთან დაკავშირებული საკითხების რეგლამენტაციას ახდენს კანონით პოლიტიკური პარტიების შესახებ.

როგორც ითქვა, საარჩევნო სამართალს ქმნის სამართლის წყაროთა მთელი კომპლექტი: კონსტიტუცია, კანონთა პაკეტი თუ კოდიფიცირებული საკანონმდებლო აქტი – საარჩევნო კოდექსის სახით, რომლებიც, ძირითადად, ერთგვაროვანია პროცედურულ ნაწილში, მაგრამ განსხვავებულია სისტემური მოწესრიგებულობის თვალსაზრისით.

იმისდა მიხედვით, თუ როგორ არის საარჩევნო ურთიერთობები პროცედურული ნორმებით მოწესრიგებული, ქვეყნის საარჩევნო სამართლის სამართლიანობის გარანტიებზე შეიძლება მსჯელობა. არადა, მიუხედავად იმისა, თუ როგორ ტარდება არჩევნები: მაჟორიტარული, პროპორციული თუ შერეული წესით, რაც, თავისთავად, საარჩევნო სისტემის განმსაზღვრელი ფაქტორია, მისი სამართლიანობის დონე საარჩევნო სისტემის ორგანიზაციულ მოწესრიგებულობაზეა დამოკიდებული, ერთი მხრივ, ნორმატიული სისტემის საფუძვლების და, მეორე მხრივ, მათი განხორციელებისა და დაცვის სამართლიანობაზე, უფრო ზუსტად კი – ორივეზე ერთად.

8.2. საარჩევნო სამართლის პრინციპები

კონსტიტუციონალიზმის, როგორც რთული, მრავალქვედარგიანი მეცნიერების სრულფასოვანი შეცნობის საკითხს, მის ქვედარგებში ძიებისა და განვითარების დაუსრულებელი პროცესი ართულებს. არადა, ეს პროცესი ხშირად იმდენად წინააღმდეგობრივია, რომ რიგი „აღმოჩენები“ თუ გამოგონებები თავისი არსით ძირითად, ამოსავალ პრინციპებსაც კი უპირისპირდება. ამ მხრივ, საარჩევნო სამართალი ერთი გამორჩეული სფეროა მისი რეგულირების საგნისთვის დამახასიათებელი უკიდეგანო სივრცისა და მრავალსაფეხურიანი პროცედურების გაოეალისწინებით.

ცალკეული ქვეყნების საარჩევნო სამართლის მარეგულირებელი კანონმდებლობა მოიცავს ისეთ პრინციპებს, როგორებიცაა: არჩევნების საყოველთაობა, თანასწორობა, პირდაპირობა, ხმის მიცემის ფარულობა და თავისუფალი არჩევნები. მოცემული ჩამონათვალიდან ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი – საყოველთაობის, ანუ საყოველთაო საარჩევნო უფლების პრინციპია, რაც იმას ნიშნავს, რომ არჩევნებში მონაწილეობის უფლება აქვს ყველა სრულწლოვან მოქალაქეს. ასეთია საყოველთაობის პრინციპის ზოგადი განმარტება, მაგრამ იგი ყველა ქვეყანაში არ არის დაცული, რამდენადაც საარჩევნო სამართალს შემოაქვს საარჩევნო პროცესის მარეგულირებელი შემზღუდავი ნორმების მთელი სისტემა, ე.წ. ცენზების სახით. სწორედ მათ მოთხოვნებს უნდა აკმაყოფილებდეს მოქალაქე, რათა მოიპოვოს და აამოქმედოს მოპოვებული საარჩევნო ხმის უფლება. საარჩევნო სამართლის ცენზები, თავისი დანიშნულებით და, მაშასადამე, სამართლებრივი ბუნებით, შეიძლება იყოს ტექნიკური, დამცავი და დისკრიმინაციული.

ტექნიკურ ცენზებს განეკუთვნება რეგულაციური ნორმების მთელი კომპლექსი, ანუ შეზღუდვები, რომლებიც არჩევნების პროცედურისა და შედეგების შეჯამების მოწესრიგებაზეა მიმართული. ისინი მიზნად ისახავენ არა ცალკეული სოციალური ფენების არჩევნებიდან გამიჯვნას, არამედ საარჩევნო პროცესში იმ მოქალაქეების ჩართვას, რომელთაც სათანადო მოქალაქეობრივი პასუხისმგებლობა ამოძრავებთ. კონკრეტულ ამომრჩეველს შეუძლია ტექნიკური ცენზებისაგან განთავისუფლება, რა თქმა უნდა, თუ მის მიმართ მოხსნიან ზოგიერთი შეზღუდვის მოქმედების აუცილებლობას.

ზღვრული ასაკობრივი ცენზების შემოღება ნებისმიერი ქვეყნის საარჩევნო სამართლისთვის არის დამახასიათებელი. მთავარი კი ის არის, რომ იგი განსხვავებულია მოქალაქის აქტიური და პასიური საარჩევნო უფლების ამოქმედებასთან დაკავშირებით. აქტიური საარჩევნო უფლების ამოქმედება, ე.წ. სრულწლოვანების ასაკს უკავშირდება და, როგორც წესი, 18 წლით არის შემოსაზღვრული. რაც შეეხება ასაკობრივ ცენზს პასიურ საარჩევნო უფლებასთან დაკავშირებით, რაც უფრო მაღალია არჩევითი თანამდებობის კვალიფიციურობისა და გამოცდილებისადმი მოთხოვნები, მით უფრო მაღალია ქვედა ასაკობრივი ზღვარი. საფრანგეთში ქვედა პალატაში შეიძლება არჩეულ იქნეს 23 წელს გადაცილებული კანდიდატი, ხოლო იტალიაში პარლამენტის ზედა

პალატისთვის იგი არანაკლებ 40 წელია, პრეზიდენტისთვის კი — 50 წელზე მეტია დადგენილი.

საარჩევნო კორპუსის შემადგენლობის რეგულირების თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია მოქალაქეობის ცენზი, რომელიც არჩევნებში მონაწილეობის უფლებას ქვეყნის მოქალაქეებს ანიჭებს. სხვადასხვა ქვეყნებში მოქალაქის აქტიური საარჩევნო უფლების ამოქმედება განსხვავებულ ბინადრობის ცენზზეა დამოკიდებული: აშშ-ში ამომრჩეველი 1 თვე, გერმანიაში და იაპონიაში 3 თვე, ბელგიაში და საფრანგეთში 6 თვე, კანადაში და ფინეთში 12 თვე მაინც უნდა ცხოვრობდეს შესაბამისი საარჩევნო ოლქის ტერიტორიაზე. ბინადრობის ცენზის თავისებური გამოვლინებაა ე.წ. მკვიდრობის ცენზი, რომელიც აქტიურად გამოიყენება აშშ-ის საარჩევნო სამართალში: პრეზიდენტად შეიძლება არჩეულ იქნეს მხოლოდ დაბადებით ამ ქვეყნის მოქალაქე, რომელსაც 14 წელი უცხოვრია და არჩევნების გამოცხადების მომენტისათვის ცხოვრობს აშშ-ის ტერიტორაზე.

ცენზების კატეგორიაში, წლების განმავლობაში განსაკუთრებული ეფექტის მატარებელი იყო, ე.წ., ქონებრივი ცენზი, ანუ მოთხოვნა — ფლობდე გარკვეულ ქონებას ან იხდიდე განსაზღვრულ თანხას, რათა მოიპოვო თუნდაც აქტიური საარჩევნო უფლება. ქონებრივი ცენზი ღია ფორმით ახლა იშვიათობაა. ქონებრივი ცენზის ერთი თავისებური ნაირსახეობა, ე.წ. საარჩევნო „საწინდარი", დღესაც მოქმედებს მოწინავე ქვეყნებში გარკვეული გადასახადის სახით იმათთვის, ვინც პასიურ საარჩევნო უფლებას იყენებს უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოში ასარჩევად (საფრანგეთში — 1000 ფრანკი, კანადაში — 200 კანადური დოლარი, დიდ ბრიტანეთში — 500 გირვანქა სტერლინგი).

შეზღუდვების ცალკე ჯგუფის სახით მოქმედებს ე.წ. დამცავი ცენზები, რომელთა მიზანია სახელმწიფოში ისეთი რეჟიმის დამკვიდრება, რომ არმიამ და სახელმწიფოს ადმინისტრაციულმა აპარატმა პოლიტიკური მიუკერძოებლობა შეინარჩუნონ. ამ მხრივ მთელ რიგ სახელმწიფოებში ყველაზე აქტიურად აურჩეველობისა და შეუთავსებლობის ინსტიტუტი მოქმედებს, რომელთა რეგულირება საარჩევნო სამართალში სწორედ დამცავი ცენზების შესატყვისი ნორმათა სისტემით ხდება.

აურჩევლობის მოთხოვნის დაცვა საარჩევნო სამართლის წინაშე მისი დეტალური რეგულირების ამოცანას აყენებს. საზღვარგარეთის ქვეყნებიდან ზედმიწევნით დეტალურად იგი საფრანგეთის საარჩევნო კანონმდებლობით რეგულირდება და ეროვნული კრების არჩევნებთან მიმართებაში აურჩეველობა 19 თანამდებობას

მოიცავს. მათგან უმრავლესობას არ შეუძლია მონაწილეობა მიიღოს ნებისმიერ საარჩევნო ოლქში, რომელიც შედის იმ ტერიტორიის შემადგენლობაში, რომლის მიმართაც მისი თანამდებობრივი ფუნქციები არჩევნებამდე ექვსი თვით ადრე ვრცელდებოდა.

კონსტიტუციურ სამართალში ასევე აქტიურად მოქმედებს შეუთავსებლობის შემზღუდავი ცენზი. შეუთავსებლობა, როგორც წესი, ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს დეპუტატს, უფლებამოსილების ვადის ფარგლებში, უკრძალავს ეკავოს გარკვეული თანამდებობა ან ეწეოდეს გარკვეულ პროფესიულ საქმიანობას. ცალკეული ქვეყნების მაგალითზე მნიშვნელოვნად განსხვავებულია შესათავსებლად აკრძალული თანამდებობების ჩამონათვალი და საქმიანობის სფეროები. საერთო, როგორც წესი, შეთავსებადი სფეროებია, რომელიც სამეცნიერო, პედაგოგიურ და სახელოვნებო საქმიანობას მოიცავს.

მთელი რიგი ქვეყნების საარჩევნო სამართალი პასიურ საარჩევნო უფლებას უზღუდავს ბანკროტებსა და არაგადახდისუნარიან მევალეებს. საკმაოდ ხშირია მსჯავრდებულებზე საარჩევნო უფლების ჩამორთმევის პრაქტიკა (აზერბაიჯანი, დიდი ბრიტანეთი, საბერძნეთი), რაც მთელი სიმკაცრით ვლინდება იმ პირთა მიმართ, რომლებსაც სახელმწიფო წყობილების წინააღმდეგ აქვთ დანაშაული ჩადენილი. ამ ორ უკანასკნელ ცენზს ერთგვარად დისკრიმინაციული ელფერიც დაკრავს, მაგრამ მათი გასასამართლებელი არგუმენტი ის არის, რომ აღნიშნული შეზღუდვები საერთო-სახელმწიფოებრივი პოლიტიკის ინტერესებიდან გამომდინარეობს.

რიგ ქვეყნებში ჯერაც შემორჩენილია ე.წ. რასობრივი შეზღუდვები. მაგალითად, კანადაში არჩევნებში არ მონაწილეობს ქვეყნის აბორიგენი – ინდიელი მოსახლეობა, ავსტრალიაში – აბორიგენებთან ერთად აზიიდან, აფრიკიდან და წყნარი ოკეანის კუნძულებიდან გადმოსახლებული პირები, ხოლო სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკაში 1994 წლამდე არჩევნებში მხოლოდ თეთრკანიანი მოსახლეობა მონაწილეობდა.

ყოველივე აღნიშნული და მთელი რიგი სხვა ფაქტორები მნიშვნელოვან გავლენას ახდენენ საარჩევნო პროცესში ამომრჩეველთა აქტივობაზე. საარჩევნო სამართალში გავრცელებულ ამ სენს აბსენტიზმი ეწოდება. იგი ლათინური absentia-სგან წარმოდგება და აქტიური საარჩევნო უფლებით აღჭურვილი მოქალაქეების არჩევნებსა და რეფერენდუმში მონაწილეობაზე თავის არიდებას ნიშნავს. აბსენტიზმი ნეგატიურ კვალს აჩნევს სახელმწიფო ორგანოების დემოკრატიული ფორმირების პროცესს. ქვეყნების დი-

დი ნაწილის კანონმდებლებმა გამოსაავალი არჩევნების უფლებამოსილების ნორმებში „მოიძიეს“ მათი შემცირების ან სულაც უარყოფის გზით, რამაც, ცხადია, არჩევითი ორგანოების ლეგიტიმურობის დონეზეც იმოქმედა და რეფერენდუმის ფორმით მათი იდეების „საყოველთაო“ მხარდაჭერაც გააადვილა.

თანასწორი საარჩევნო უფლების პრინციპიდან გამომდინარე, ყოველი ამომრჩეველი თანასწორია საარჩევნო უფლებით, ყველა ხმას თანაბარი ძალა აქვს. თუმცა, არჩევნების საბოლოო შედეგების მიხედვით, ცალკეულ ოლქებში კონკრეტული კანდიდატების მიერ მოპოვებული ხმების თანაბარი რაოდენობა სულაც არ არის გამარჯვების გარანტია.

თანასწორობის პრინციპი, როგორც წესი, იმ გაგების დონეზეა დაცული, რომ ერთი ამომრჩეველი ერთი ხმაა, მაგრამ საარჩევნო ოლქების ორგანიზაციის საქმეში არსებული უთანასწორობა განსაკუთრებულ გავლენას ახდენს არჩევნების საბოლოო შედეგების დადგენის თვალსაზრისით და, ერთი ხმის „ხვედრით წონასაც“ თავისებურად ცვლის.

თანასწორობის პრინციპისგან განსხვავებით, ადრინდელზე იშვიათად, მაგრამ მაინც მოქმედებს ე.წ. „პლურალური ვოტუმი“, როდესაც ერთ მოქალაქეს რამდენიმე ხმის უფლება ენიჭება. მაგალითად, ავსტრალიასა და ახალ ზელანდიაში, ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების დროს, მსხვილი საკუთრების მფლობელებს რამდენიმე ხმა აქვთ. შეიძლება ითქვას, ეს ნორმაც ქონებრივი ცენზის თავისებური ნაირსახეობაა, მაგრამ ნამდვილად ამოვარდნილია, ე.წ., დემოკრატიის პრინციპებიდან.

თანასწორობის პრინციპის საწინააღმდეგოდ კონსტიტუციონალიზმში ერთი კეთილი მიზნით დამკვიდრებული პრაქტიკაა ამოქმედებული. კერძოდ, მთელი რიგი ქვეყნების კონსტიტუციები ეროვნულ და ეთნიკურ უმცირესობებს გარკვეულ პრივილეგიებს აკუთენებენ წარმომადგენლობით ორგანოებში მათ გაწევრიანებასთან დაკავშირებით. მაგალითად, უნგრეთის კონსტიტუცია აღიარებს, რომ ეროვნული და ეთნიკური უმცირესობები სახალხო ხელისუფლების მონაწილენი არიან და მათ წარმომადგენლობას კანონმდებლობა იცავს (§68). ეს კი იმას ნიშნავს, რომ არჩევნების შედეგების მიუხედავად, მათ გარანტირებული აქვთ წარმომადგენლობა ქვეყნის პარლამენტში. რუმინეთში, კონსტიტუციის თანახმად, ეროვნული უმცირესობის მოქალაქეთა ორგანიზაციას, რომელიც პარლამენტში წარმომადგენლობისთვის ვერ აგროვებს საკმარისი რაოდენობის ხმებს, კანონმდებლობით დადგენილი პირობების გათვალისწინებით, უფლება აქვს ერთ სადეპუტატო ადგილზე.

პირდაპირი საარჩევნო უფლების პრინციპის არსი ის არის, რომ არჩევნების შედეგად სადეპუტატო მანდატის მიკუთვნების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების უფლება მხოლოდ ამომრჩეველზე, მის ნებაზეა დამოკიდებული. პირდაპირი არჩევნების დროს ამომრჩეველი პირდაპირ იყენებს თავის საარჩევნო ხმას და წარმომადგენლობითი ორგანოების დეპუტატები თუ სხვა არჩევითი თანამდებობის პირები უშუალოდ ამომრჩევლის მიერ აირჩევიან. ამიტომაც არის არჩევნების ასეთი ფორმა უშუალო დემოკრატიის უმთავრეს კონსტიტუციურ ინსტიტუტად მიჩნეული.

არაპირდაპირი არჩევნები, მისი რეალიზაციის თავისებურებების გათვალისწინებით, შეიძლება იყოს ირიბი და მრავალსაფეხურიანი, რომელიც პრინციპში ერთ მიზანს ემსახურება: ამომრჩევლები ირჩევენ თავიანთ რწმუნებულებს, ე.წ., დელეგატებს, რჩეულებს, რომლებიც შემდგომ ასარჩევ თანამდებობებზე კანდიდატურების შერჩევა-დანიშვნაში თუ არჩევნებში მონაწილეობენ. ირიბია არჩევნები, როდესაც ამომრჩეველთა ნებას მათ მიერვე არჩეული კოლეგია განასახიერებს – კოლეგია, რომლის ერთადერთი ფუნქცია საჯარო ხელისუფლების ორგანოს ან თანამდებობის პირის დანიშვნაა. ირიბი წესით აირჩევიან პრეზიდენტები არგენტინასა და აშშ-ში. გერმანიის პრეზიდენტს ირჩევს ბუნდესტაგის წევრებისა და მიწების იმდენივე წარმომადგენლის სახით ფორმირებული ფედერალური კრება. პარლამენტის მიერ აირჩევიან პრეზიდენტები თურქეთში, იტალიაში და ჩეხეთში. ირიბი წესით, მიწების ლანდტაგების მიერ აირჩევიან ავსტრიის ზედა პალატის ფედერალური საბჭოს წევრები და მათი მოადგილეები.

მრავალსაფეხურიანი არჩევნების დროს ამომრჩეველები პირდაპირ ირჩევენ მხოლოდ ქვედა დონის წარმომადგენლობით ორგანოებს, რომლებიც შემდგომ ირჩევენ სხვა ორგანოებს ან თანამდებობის პირებს. ორსაფეხურიანი არჩევნების წესით აირჩევიან პრეზიდენტები საპარლამენტო რესპუბლიკებში, პარლამენტის ზედა პალატა ინდოეთსა და პაკისტანში; სამსაფეხურიანი საარჩევნო სისტემით ხდება საფრანგეთის ზედა პალატის – სენატის ფორმირება, რისთვისაც იქმნება ფართო წარმომადგენლობითი სპეციალური კოლეგია ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების, ქვემდგომი მუნიციპალიტეტებისა და ეროვნული კრების დეპუტატების შემადგენლობით. სწორედ ამ ორგანოების არჩევნების ორი საფეხურის შედეგად იქმნება კოლეგია, რომლის ჩართვა სენატის არჩევნებში კრავს სამსაფეხურიან საარჩევნო სისტემას.

ხმის მიცემის ფარულობის პრინციპის თანახმად ყველა ამომრჩეველს ეძლევა საშუალება, მისი გადაწყვეტილება დარჩეს ფა-

რული. ამჟამად, იშვიათია ქვეყანა, რომლის კონსტიტუციით არ იყოს აღიარებული ხმის მიცემის ფარულობის პრინციპი. მხოლოდ ფარული კენჭისყრის პირობებშია შესაძლებელი ჭეშმარიტად სახალხო ნების გამოვლინება, წინააღმდეგ შემთხვევაში, საარჩევნო პროცესით დაინტერესებული პოლიტიკური ძალების ჩარევით, ხშირად ამ ნების საპირისპირო შედეგი ფორმდება.

თავისუფალი საარჩევნო უფლების პრინციპი, პირველ რიგში, ამომრჩეველის ნების თავისუფალ რეალიზაციას გულისხმობს, რომელიც, ამასთან, მისი ფარული ხასიათით არის დაცული. მოცემული პრინციპის კონსტიტუციური დეკლარირება სწორედ ამ ფარგლებში უნდა მოიაზრებდეს მის არსს, რაც იმას ნიშნავს, რომ ამომრჩეველს შეუძლია გამოიყენოს საარჩევნო უფლება და ყოველგვარი ზეწოლის გარეშე, საკუთარი არჩევანით იხელმძღვანელოს.

თავისუფალი საარჩევნო უფლების პრინციპის აღიარების პარალელურად, გასული საუკუნის მეორე ნახევარში მიღებული კონსტიტუციების მნიშვნელოვანი ნაწილი იურიდიულად განამტკიცებს ხმის მიცემის სავალდებულობისა და პასუხისმგებლობის მოთხოვნას. მთელი რიგი ქვეყნების კონსტიტუციებით დადგენილია არჩევნებში მონაწილეობის სავალდებულო ვოტუმი (ავსტრალია, ბრაზილია, საბერძნეთი, ლათინური ამერიკის ქვეყნები). ამათგან, არჩევნებში მონაწილეობაზე თავის არიდებისთვის, რიგ ქვეყნებში (ავსტრია, ბელგია, ნიდერლანდები) დადგენილია გარკვეული სანქციები – ჯარიმების სახით, ხოლო თურქეთსა და საბერძნეთში პასუხისმგებლობა თავისუფლების აღკვეთასაც ითვალისწინებს.

8.3. საარჩევნო სისტემები

საარჩევნო სამართლის რეალიზაცია და სახელმწიფოს წარმომადგენლობითი ორგანოების ფორმირების შედეგები არსებითად დამოკიდებულია მისი განხორციელების ხერხებისა და საშუალებების კომპლექსურ-სამართლებრივ წარმონაქმნზე საარჩევნო სისტემის სახით. საარჩევნო სამართლის პრინციპებისა და კრიტერიუმების საფუძველზე ჩამოყალიბებული საარჩევნო სისტემა წარმოადგენს კანონმდებლობით დარეგულირებული წესებისა და პროცედურების ერთობლიობას. სწორედ მათი მეოხებით ხდება ამომრჩევლის პასიური და აქტიური საარჩევნო უფლებების ამოქმედება, ხმის მიცემის პროცედურისა და არჩევნების შედეგების განსაზღვრის ორგანიზაციული უზრუნველყოფა.

საარჩევნო სისტემის თავისებურებები დამოკიდებულია იმაზე, თუ რომელი პრინციპი უდევს საფუძველად არჩევნების შედეგების შეჯამებას – უმრავლესობის თუ თანაფარდობის. სწორედ ამ ნიშნით განასხვავებენ: ერთი მხრივ, მაჟორიტარიზმის პრინციპს, რომელიც ფრანგული „მაჟორიტედან“ წარმოდგება, „უმრავლესობას“ ნიშნავს და არჩევნებში გამარჯვებულადაც იმ კანდიდატს ან კანდიდატთა ჯგუფს მიიჩნევს, რომელიც სხვაზე მეტ ხმებს მოიპოვებს; მეორე მხრივ, პროპორციულობის პრინციპს, რომელიც ლათინური სიტყვიდან წარმოდგება და ნიშნავს „ნაწილების მიხედვით“ განაწილებას, ანუ არჩევნების შედეგად მანდატები პარტიებს მათ მიერ წარდგენილი სიებით მოპოვებული ამომრჩეველთა ხმების პროპორციულად გადაუნაწილდება.

არჩევნების პროცესში, აღნიშნული პრინციპების ამოქმედების გამოყენებით, საარჩევნო სამართალში საუკუნეების მანძილზე ორი ძირითადი – მაჟორიტარული და პროპორციული საარჩევნო სისტემები ჩამოყალიბდა. დროთა განმავლობაში, ორივე საარჩევნო სისტემამ დადებითთან ერთად უარყოფითი ნიშნებიც გამოავლინა, რომელთა ლიკვიდაციის მიზნით, რიგი ქვეყნების კანონმდებლებმა გამოსავალი ამ ორი სისტემის დადებითი ნიშან-თვისებების ერთობლიობაში მოიძიეს და ამ გზით გაჩნდა მესამე – შერეული საარჩევნო სისტემა.

მაჟორიტარული, ანუ უმრავლესობის საარჩევნო სისტემა სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების საერთო-ეროვნული და რეგიონული არჩევნების ყველაზე უძველესი და გავრცელებული სისტემაა. მაჟორიტარულ საარჩევნო სისტემას რამდენიმე არსებითი თავისებურება ახასიათებს, რომელთაგან უმთავრესი ის არის, რომ არჩევით თანამდებობაზე კანდიდატი პირადად წარდგება და გამარჯვებისთვის სხვა კანდიდატებზე მეტი ხმები უნდა მოიპოვოს. ამასთან, იგი ერთ, ორ და მრავალმანდატიან ოლქებში გამოიყენება, რომელთაგან ერთმანდატიან ოლქებში მხოლოდ მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემა მოქმედებს.

სწორედ ამ მრავალფეროვნებით გამოიყენება მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემა ყველა ანგლოსაქსური სამართლის ქვეყნების პარლამენტების ქვედა პალატის არჩევნებში, ზოგიერთი ქვეყნის ორივე პალატის (აშშ, იტალია), პრეზიდენტების (აშშ, რუსეთი) არჩევნებში. მაჟორიტარული სისტემა, როგორც შერეული საარჩევნო სისტემის ნაწილი, გამოიყენება მთელი რიგი ქვეყნების (გერმანია, რუსეთი) პარლამენტების ქვედა პალატების ფორმირების პროცესში, მაგრამ მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის გა-

მოყენებას ყოველი კონკრეტული ქვეყნის მაგალითზე, სწორედ უმრავლესობისადმი განსხვავებული მიდგომა ახასიათებს.

ფარდობითი უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემა გამოიყენება ერთმანდატიან და მრავალმანდატიან საარჩევნო ოლქებში. ამ დროს, როგორც წესი, არ არის განსაზღვრული არჩევნებში მონაწილეთა სავალდებულო მინიმუმი და არჩევნებში გამარჯვებულად ითვლება კანდიდატი ან კანდიდატთა სია, რომელიც სხვაზე მეტ ხმას მოიპოვებს. რამდენადაც ფარდობითი უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემა არ ადგენს არჩევნების უფლებამოსილების სავალდებულო მინიმუმს, ეს შეიძლება იყოს ნახევარზე ნაკლებიც, ანუ უმცირესობის არჩევანი (აშშ, დიდი ბრიტანეთი, ინდოეთი, კანადა).

საერთოდ, მაჟორიტარული სისტემის დროს კენჭისყრა ტარდება ერთ ტურად (აშშ, დიდი ბრიტანეთი), ორ ტურად (საფრანგეთი), ზოგიერთ შემთხვევაში – სამ ტურადაც. ტურების სიმრავლე დაკავშირებულია აბსოლუტური და კვალიფიციური უმრავლესობის მაჟორიტარულ სისტემებთან. როდესაც კანდიდატი ან კანდიდატთა სია აბსოლუტური უმრავლესობის ან კვალიფიციური უმრავლესობის მოპოვებას ვერ შეძლებს შესაბამისი სისტემით ორგანიზებული არჩევნების პირველ ტურში, შემდეგი ტურები, როგორც წესი, უკვე ფარდობითი უმრავლესობის პრინციპით ტარდება, თუმცა, ამ დროს შეიძლება არსებობდეს დათქმა სავალდებულო მინიმუმის თაობაზე.

მანდატებისა და კანდიდატურების რიცხვის დამთხვევის პირობებში არჩევანის საკითხი ზოგიერთ ქვეყნებში არჩევნების ჩატარების გარეშე წყდება. მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში, თემთა პალატის არჩევნების დროს, ოლქში, სადაც არ არის ალტერნატიული კანდიდატურები, ფაქტობრივად ხდება ერთადერთი კანდიდატის დანიშვნა არჩევნების ჩატარების გარეშე. ირლანდიაში ასეთი წესი მრავალმანდატიან ოლქებზეც ვრცელდება. კანონმდებლობით, როცა საარჩევნო ოლქში მანდატებისა და კანდიდატების რიცხვი ერთმანეთს ემთხვევა – არჩევნები არ ტარდება.

მაჟორიტარიზმის მეორე ნაირსახეობა აბსოლუტური უმრავლესობის საარჩევნო სისტემაა, რომელიც განსაკუთრებით აქტიურად გამოიყენება პრეზიდენტებისა და რეგიონების ადმინისტრაციის ხელმძღვანელების პირდაპირი არჩევნების დროს. განსხვავებით ფარდობითი უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემისგან, ამ შემთხვევაში არჩევნების უფლებამოსილების კვოტის სახით დადგენილია ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის უმრავ-

ლესობა. არჩევნებში გამარჯვებისთვის კვლავაც უმრავლესობის მხარდაჭერაა საჭირო, მაგრამ ცალკეულ ქვეყნებში ამ უმრავლესობას სხვადასხვა განზომილებითი ფუძე აქვს; ეს შეიძლება იყოს რეგისტრირებული ამომრჩეველების უმრავლესობა, არჩევნებში მონაწილეთა უმრავლესობა ან არჩევნებში მონაწილეთა ნამდვილი ხმების უმრავლესობა. აბსოლუტური უმრავლესობის საარჩევნო სისტემა ფარდობითი სისტემისგან იმით განსხვავდება, რომ ამ შემთხვევაში განსაზღვრულია გამარჯვებისთვის საჭირო ხმების მინიმალური ზღვარი.

მაჟორიტარიზმის მესამე ნაირსახეობაა კვალიფიცირებული უმრავლესობის საარჩევნო სისტემა, რომლის დროსაც კანდიდატმა ან კანდიდატთა სიამ, არჩევნებში გასამარჯვებლად, აბსოლუტურ უმრავლესობაზე გაცილებით მეტი ხმები უნდა მოიპოვოს. ამ შემთხვევაში, როგორც წესი, კონსტიტუცია, თუ არადა, საარჩევნო კანონმდებლობა ახდენს შესაბამისი ნორმის კვალიფიცირებას, ანუ ადგენს კონკრეტულ საარჩევნო ზღვრულ მინიმუმს, რომლის დაძლევაც საჭიროა არჩევნებში გამარჯვებისთვის.

მაჟორიტარიზმის მოცემული სისტემა, ძირითადად, საპრეზიდენტო არჩევნების დროს გამოიყენება (აზერბაიჯანი, არგენტინა, კოსტა-რიკა) და ზღვრული მინიმუმი გაცილებით მაღალია, ვიდრე აბსოლუტური უმრავლესობის სისტემის დროს; ნორმები კი სხვადასხვა – მეტწილად, არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა 3/5-ის ან 2/3-ის დონეზე. კერძოდ, აზერბაიჯანში არჩევნებში მონაწილეთა 2/3-ია დადგენილი, ხოლო კოსტა-რიკაში – რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა 40%. ბუნებრივია, როცა საპრეზიდენტო არჩევნებში კანდიდატების დიდი რაოდენობა ერთვება, ასეთი სისტემა, სწორედ მაღალი ნორმების გამო, ნაკლებად მისაღებია; ამიტომ, მისი სირთულის გამო, კონკრეტულად კი იმის გამო, რომ პირველ ტურში გამარჯვება ძნელად მისაღწევია, კვალიფიცირებული უმრავლესობის საარჩევნო სისტემა პრაქტიკული იშვიათობაა.

მაჟორიტარული სისტემის ამ სამი ძირითადი ნაირსახეობის გარდა, მათი გარკვეული მოდიფიცირების შედეგად ჩამოყალიბდა ერთი არგადასაცემი ხმის და კუმულაციური ვოტუმის საარჩევნო სისტემები. ერთი არგადასაცემი ხმის სისტემას, მისი თავისებური ბუნების გამო, ნახევრად პროპორციულ სისტემასაც უწოდებენ და შეზღუდული ვოტუმის სისტემასაც იმ მიზეზის გამო, რომ იგი მრავალმანდატიანი საარჩევნო ოლქების სქემით ტარდება – მანდატები ბევრია, მაგრამ ამომრჩეველს მხოლოდ

ერთი ხმა აქვს. ასეთი სისტემა მოქმედებს იაპონიაში. ამომრჩეველი ხმას აძლევს არა კანდიდატთა სიას, არამედ მათგან ერთ-ერთს, წინააღმდეგ შემთხვევაში ბიულეტენი ბათილად ჩაითვლება. არჩეულად ჩაითვლებიან ის კანდიდატები, რომლებიც, ოლქში არსებული მანდატების საერთო რაოდენობის ფარგლებში, სხვებზე მეტ ხმებს მოიპოვებენ.

კუმულატიური ვოტუმის არსი ლათინური Cumulatio-სგან წარმოდგება, რაც თავმოყრას, აკუმულაციას გულისხმობს. მოცემული სისტემა, ერთი არგადასაცემი ხმის სისტემისგან განსხვავებით, მოქმედებს როგორც ერთმანდატიანი, ისე მრავალმანდატიანი ოლქების პირობებში და ამომრჩეველს აქვს რამდენიმე ხმა, რომელიც შეუძლია პირადი შეხედულებით გაანაწილოს: ყველა ხმა მისცეს ერთ კანდიდატს, გაანაწილოს რამდენიმეს შორის ან ყველას მისცეს თითო ხმა. არჩეულად ჩაითვლება ერთმანდატიან ოლქში კანდიდატი ან მრავალმანდატიან ოლქში — კანდიდატები, რომლებიც სხვებზე მეტ ხმას მიიღებენ.

პროპორციული, ანუ პროპორციული წარმომადგენლობის საარჩევნო სისტემას მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემისგან რამდენიმე მნიშვნელოვანი ფაქტორი განასხვავებს: აქ უმრავლესობის პრინციპს ცვლის პროპორციულობის პრინციპი; პროპორციული საარჩევნო სისტემა არ გამოიყენება ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქში; ამომრჩეველი შეიძლება არ იცნობდეს პარტიის კანდიდატების უმრავლესობას, მაგრამ მხარს უჭერდეს მის ლიდერს ან, ზოგადად, პარტიას; მანდატები ნაწილდება მოპოვებული ხმების პროპორციულად.

პროპორციული არჩევნები წმინდა პარტიულ სახეს ატარებს, ვინაიდან ამ დროს არჩევნებში ერთმანეთს უპირისპირდებიან პარტიების, პარტიათა ბლოკების ან ერთიანი საარჩევნო პლატფორმით გაერთიანებული პოლიტიკური ჯგუფების მიერ წარმოდგენილი პოლიტიკოსთა პარტიული სიები, ხოლო მანდატები საარჩევნო სუბიექტებს შორის წარდგენილი სიების მიერ მოპოვებული ხმების პროპორციულად ნაწილდება.

პროპორციული წარმომადგენლობის სისტემის პირობებში კენჭისყრა ჩვეულებრივ მრავალმანდატიან, უფრო იშვიათად კი, ორმანდატიან ოლქებში ტარდება, ამასთან, მოცემული სისტემის პირობებში, პატარა სახელმწიფოებში შეიძლება მთელი ქვეყანა ერთიან საარჩევნო ოლქად იყოს წარმოდგენილი.

მთელი რიგი ქვეყნები თავისებურად იყენებენ პროპორციული საარჩევნო სისტემის შესაძლებლობებს: ერთნი პარლამენტის ქვედა პალატის ფორმირებისას (პოლონეთი, ჩეხეთი); მეორენი — ორივე

პალატის ფორმირებისას (ნიდერლანდები); მესამენი – ერთპალატიანი პარლამენტის ფორმირებისას (ესტონეთი, ლატვია); ქვეყნების დიდი ნაწილი, როგორც შერეული საარჩევნო სისტემის განუყოფელ ნაწილს (გერმანია, რუსეთი); ზოგიერთი – ქვეყნის ერთიანი საარჩევნო ოლქის ფარგლებში არჩევნების ჩასატარებლად (იაპონია, ისრაელი, უნგრეთი) და, მაინც, დღესაც არიან ერთეული სახელმწიფოები, რომელთა საარჩევნო სამართალი მაჟორიტარულ სისტემაზეა ჯვარდაწერილი (კანადა).

აღნიშნულის გარდა, პროპორციული საარჩევნო სისტემების მოდელების მრავალფეროვნება, პირველ რიგში, იმით არის განპირობებული, რომ პროპორციულობის პრინციპი ცალკეული ქვეყნების მაგალითზე განსხვავებულ წესებს ექვემდებარება, დაწყებული საარჩევნო კვოტების გამოთვლით და დამთავრებული არჩევნების შედეგების გამოყვანის მრავალმხრივი ხერხებით.

საარჩევნო კვოტის გამოთვლის განსაკუთრებული წესი მოქმედებს ქვეყნებში, სადაც პროპორციულ არჩევნებში შემოდის ე.წ. საარჩევნო ზღვარი – ბარიერი, ანუ დადგენილია საპროცენტო ზღუდე, რომლის დაძლევაც სავალდებულოა, რათა პოლიტიკურმა პარტიამ თუ გაერთიანებამ მანდატების მიღების უფლება მოიპოვოს. საარჩევნო ბარიერის მიზანი ის არის, რომ პარლამენტში წარმოდგენილ იქნენ ისეთი პარტიები, რომელთა ავტორიტეტი აღიარებულია ქვეყნის მასშტაბით, რათა თავიდან იქნეს აცილებული პოლიტიკურ ძალთა დაქუცმაცებულობა და, აქედან გამომდინარე, არასტაბილურობა არა მხოლოდ წარმომადგენლობით, არამედ აღმასრულებელ ხელისუფლებაშიც.

საზღვარგარეთის ქვეყნებში პროპორციული არჩევნების შედეგებზე საარჩევნო ბარიერის გავლენა მნიშვნელოვანწილად მისი აბსოლუტური მნიშვნელობის დამდგენ პროპორციულ ნორმაზეა დამოკიდებული, ეს საზღვრები კი ერთიდან ათ პროცენტამდე მერყეობს.

იმის გათვალისწინებით, რომ პროპორციული არჩევნების დროს ამომრჩეველი ხმას აძლევს არა კონკრეტულ კანდიდატს, არამედ მისთვის სასურველ პარტიას ან საარჩევნო გაერთიანებას – ბლოკს, პროპორციული საარჩევნო სისტემის ერთი უმნიშვნელოვანესი ატრიბუტი პარტიის მიერ წარდგენილი, კანდიდატებით დაკომპლექტებული საარჩევნო სიაა. პარტიულ სიებში კანდიდატების რიცხვი სხვადასხვა ქვეყნის კანონმდებლობით რეგულირდება: ერთ შემთხვევაში იგი ზუსტად უნდა შეესაბამებოდეს ასარჩევი მანდატების რაოდენობას, სხვა შემთხვევაში შეიძლება იყოს რამდენადმე მეტი ან ნაკლები.

განასხვავებენ მყარ და თავისუფალ სიას. მყარი სიის დროს, პოლიტიკური პარტიის მიერ კანდიდატთა სიაში დადგენილი რიგითობა არავითარ შემთხვევაში არ იცვლება და, რამდენადაც პროპორციული არჩევნების დროს გამორიცხულია დამატებითი არჩევნების ჩატარება, წარმოქმნილი ვაკანსიის შევსება სიაში არსებული რესურსების ხარჯზე ხდება. მყარი სიის პირობებში გამონთავისუფლებულ მანდატს რიგით პირველი აურჩეველი კანდიდატი მოიპოვებს. თავისუფალი სიის თანახმად, პარტიის ლიდერებს შეუძლიათ თავად გადაწყვიტონ, თუ კანდიდატთა სიიდან ვის მიაკუთვნონ პარტიის მიერ მოპოვებული მანდატები. ცხადია, თავისუფალი სიის წესის მოქმედებისას ანალოგიურად ხდება გამონთავისუფლებული მანდატის გაპიროვნებაც.

საპარლამენტო და სხვა წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნების დროს, შერეული საარჩევნო სისტემა მაჟორიტარული და პროპორციული საარჩევნო სისტემების ერთობლიობაა, როდესაც დეპუტატთა ერთი ნაწილი აირჩევა პირადი – მაჟორიტარული საარჩევნო ნიშნით, ხოლო მეორე ნაწილი – პარტიული სიების მიხედვით, პროპორციული საარჩევნო სისტემით. ასე რომ, საყოველთაო არჩევნების შედეგად ფორმირებული პარლამენტი, ერთი მხრივ, გამოხატავს კონკრეტული კანდიდატების მიმართ ამომრჩეველთა პირდაპირ არჩევანს, მეორე მხრივ, წარმოაჩენს პარტიულ სისტემას, რომელიც ქვეყანაში ჩამოყალიბდა.

შერეული საარჩევნო სისტემა, მასში პროპორციული და მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემების ამოქმედების კავშირების გათვალისწინებით, შეიძლება არსებობდეს პარალელური და თანმიმდევრული, ხოლო პარლამენტის ფორმირებაში მათი წვლილის გათვალისწინებით – სიმეტრიული და ასიმეტრიული.

პარალელურია შერეული საარჩევნო სისტემა, როდესაც მაჟორიტარული და პროპორციული საარჩევნო სისტემები ცალ-ცალკე გამოიყენება ორპალატიანი პარლამენტის – ქვედა და ზედა პალატების ფორმირებისასაც: ერთ შემთხვევაში ეს შეიძლება იყოს ავსტრალიის მსგავსად, როდესაც ქვედა – წარმომადგენლობითი პალატის ფორმირება ხდება აბსოლუტური უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემით, ხოლო სენატის – პროპორციული წარმომადგენლობის პრინციპით; მეორე შემთხვევაში ეს შეიძლება იყოს ჩეხეთის მსგავსად, როდესაც ქვედა – დეპუტატთა პალატა აირჩევა პროპორციული სისტემით, ხოლო ზედა – სენატის ფორმირება ხდება მაჟორიტარული სისტემით.

თანმიმდევრულია შერეული საარჩევნო სისტემა, როდესაც ერთპალატიან პარლამენტში ან ორპალატიანი პარლამენტის ერთ პა-

ლატაში დეპუტატები ერთდროულად აირჩევიან როგორც მაჟორიტარული, ისე პროპორციული საარჩევნო სისტემით, მაგალითად, როგორც ეს არის გერმანიაში, იაპონიაში, მაგრამ ამათგან ორივე სისტემა თანაბრად მონაწილეობს გერმანიის ბუნდესტაგის ფორმირებაში და, ამდენად, სიმეტრიული შერეული საარჩევნო სისტემა მოქმედებს იაპონიისაგან განსხვავებით, სადაც ასიმეტრიული შერეული საარჩევნო სისტემა მოქმედებს.

ახლა, როდესაც მეტ-ნაკლები სისრულით წარმოვადგინეთ კონსტიტუციონალიზმში დამკვიდრებული საარჩევნო სისტემების მრავალფეროვნება, შეიძლება რამდენიმე განზოგადებული შეფასების გაკეთება როგორც საარჩევნო სისტემების მიმართ, ისე მათი მოქმედების შესაძლო კონკრეტულ შედეგებსე, ქვეყანაში პარტიული სისტემის ჩამოყალიბების თვალსაზრისით.

მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემა საარჩევნო სუბიექტების სიმრავლის პირობებში, იქნება ეს მრავალპარტიულობა თუ უბრალოდ კანდიდატთა სიმრავლე ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქებში, თავისი არსით ზღუდავს მოქალაქეთა მნიშვნელოვანი ნაწილის საარჩევნო უფლებას და მათი ნება ასახვას არ პოვებს არჩევნების საბოლოო შედეგებში, ვინაიდან დაკარგული ხმების სახით ჩამოიწერება. ეს მაშინ, როდესაც პროპორციული წარმომადგენლობის საარჩევნო სისტემის მოქმედება განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მრავალპარტიულობის პირობებში, ვინაიდან საშუალებას იძლევა არჩევითი ორგანოს შემადგენლობაში მაქსიმალურად აისახოს ქვეყნის მთელი პოლიტიკური სპექტრი. მაჟორიტარული და პროპორციული საარჩევნო სისტემების აღნიშნული მახასიათებლების გარკვეული ნიველირება ხდება ერთპალატიანი პარლამენტის ან პარლამენტის იმ პალატის მიმართ, რომლის ფორმირებაც თანმიმდევრული შერეული საარჩევნო სისტემით ხორციელდება მხოლოდ იმ განსხვავებით, რომ მოცემული სისტემის სიმეტრიული ვარიანტის პირობებში მათი გასაშუალოება ხდება, ხოლო ასიმეტრიული ვარიანტის პირობებში, ნიველირება ასიმეტრიულობის კოეფიციენტის დონეზე ხორციელდება.

8.4. საარჩევნო პროცესის ორგანიზაცია

საარჩევნო პროცესი ხშირად მოიხსენიება როგორც საარჩევნო კამპანიის სინონიმი, რაც, ჩვენი აზრით, გარკვეულ დაზუსტებას საჭიროებს: საარჩევნო პროცესი არჩევნების თარიღის დადგენით იწყება და არჩევნების საბოლოო შედეგების გამოცხადებით მთავრდება. ყველაფერი, რაც ამ ჩარჩოების ფარგლებში ხდება, საარ-

ჩეენო პროცესის ელემენტები ან სტადიებია. საარჩევნო კამპანია კი დროის გაცილებით დიდ მონაკვეთს და მოქმედებათა დიდ მრავალფეროვნებას მოიცავს, მათ შორის, საარჩევნო პროცესსაც. საარჩევნო კამპანია პარტიებისა და ინდივიდუალური კანდიდატების წინასაარჩევნო სამზადისით გაცილებით ადრე იწყება, ვიდრე საარჩევნო პროცესის საწყისი – არჩევნების დღე გამოცხადდებოდეს, მაგრამ მთავარი ის არის; რომ საარჩევნო კამპანია საარჩევნო პროცესსაც მოიცავს, ზოგიერთ შემთხვევაში – რამდენიმე საარჩევნო პროცესს, როგორც ეს ამერიკული პრაიმერიზის და მრავალი ქვეყნის საარჩევნო სისტემებში მოქმედი მრავალსაფეხურიანი არჩევნების შემთხვევაში ხდება. ასეც არ იყოს, საარჩევნო კამპანია დიდი ბრიტანეთის თემთა პალატაში არც ერთტურიანი საპარლამენტო საარჩევნო პროცესის შედეგების გამოცხადებით მთავრდება. ცნობილი პრაქტიკაა: გამარჯვებული პარტია მთავრობას აკომპლექტებს, ხოლო დამარცხებული პარტია ჩრდილოეან კაბინეტს ქმნის, რომელიც ოპოზიციური საქმიანობით ცდილობს ამომრჩეველთა მხარდაჭერის მოპოვებას და მომავალი არჩევნებისთვის იწყებს მზადებას. ასე რომ, საარჩევნო კამპანია არჩევნებიდან არჩევნებამდე გრძელდება, რომელიც, აღნიშნულთან ერთად, ვადამდელი და დამატებითი არჩევნების გარდა, მსოფლიოს მთელ რიგ ქვეყნებში შუალედურ არჩევნებსაც მოიცავს. პარტიები განუწყვეტლივ საარჩევნო კამპანიის რეჟიმში ცხოვრობენ. ბევრი პოლიტიკური პარტიისთვის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებიც პერსპექტიულობის ორიენტირია და არამხოლოდ მრავალსაფეხურიანი საარჩევნო სისტემის ქვეყნებში.

საარჩევნო პროცესი, ორგანიზაციული თვალსაზრისით, ორი ნაწილისაგან შედგება: ერთი – ეს არის მოსამზადებელი – შესაბამისი სტადიებით და მეორე – თავად არჩევნები – მის მიმდინარეობასთან დაკავშირებული სტადიებით.

საარჩევნო პროცესის მოსამზადებელი ნაწილი მოიცავს შემდეგ სტადიებს:

– არჩევნების დანიშვნა;

– საარჩევნო ინფრასტრუქტურის შექმნა, ანუ საარჩევნო ოლქებისა და საარჩევნო უბნების განსაზღვრა, საარჩევნო ორგანოების ფორმირება;

– ამომრჩეველთა სიების შედგენა და ამომრჩეველთა რეგისტრაცია;

– დეპუტატობის კანდიდატების დასახელება და რეგისტრაცია;

– საარჩევნო-სააგიტაციო კამპანია.

თავად არჩევნები რამდენიმე სტადიისგან შედგება:

– ხმის მიცემა, პირველი შედეგების დათვლა და ცალკეულ ოლქებში არჩევნების მეორე ტურის ჩატარება, სადაც ასეთი საჭირო იქნება;

– საბოლოო შედეგების დადგენა და გამოქვეყნება.

ჩვეულებრივ, არჩევნების პროკლამირება ხდება სპეციალური აქტით, რომელიც სტარტს აძლევს საარჩევნო პროცესს და ადგენს არჩევნების თარიღს, თუ იგი კანონმდებლობით არ არის განსაზღვრული. ასეთი აქტი სხვადასხვა სუბიექტების მიერ გამოიცემა. ერთ შემთხვევაში, ეს სახელმწიფოს მეთაურია: მონარქი ესპანეთში, პრეზიდენტი ბელორუსიაში, პერუსა და რუსეთში; მეორე შემთხვევაში, ეს ქვეყნის საარჩევნო ორგანოებია: უმაღლესი საარჩევნო ტრიბუნალი კოსტა-რიკაში და საარჩევნო იუსტიციის სასამართლო ბრაზილიაში.

საერთო პრაქტიკის გათვალისწინებით, პრეზიდენტისა და პარლამენტის არჩევნების პერიოდულობა, როგორც წესი, 4-5 წლით არის შემოსაზღვრული. არის გარკვეული გამონაკლისებიც: ლატვიის პრეზიდენტი აირჩევა 3 წლით; რიგ ქვეყნებში 3 წლით აირჩევიან ქვედა პალატის წევრები (ავსტრალია, ახალი ზელანდია, მექსიკა); 2 წლით აირჩევიან დეპუტატები აშშ-ის კონგრესის წარმომადგენელთა პალატაში; ცალკეულ ქვეყნებში მოქმედი პალატების პერიოდული ნაწილობრივი განახლების წესიდან გამომდინარე, 2-3 წლით აირჩევიან ზედა პალატის წევრები (აშშ, იაპონია, საფრანგეთი). ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების უფლებამოსილების ვადა უპირატესად 2-დან 4 წლამდე მერყეობს (ბრაზილია, ბულგარეთი, დანია, ესპანეთი, იაპონია, ნიდერლანდები, ნორვეგია, შვედეთი, შვეიცარია), ზოგიერთ შემთხვევაში კი – 4-დან 6 წლამდე (გერმანია, ინდოეთი, იტალია, საფრანგეთი).

წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნები სახელისუფლებო ორგანოების იერარქიული სისტემის დონეების მიხედვით ტარდება: ეს არის საერთო-ეროვნული უმაღლესი სახელისუფლებო ორგანოების არჩევნები; რეგიონალური სახელისუფლებო ორგანოების არჩევნები ფედერაციის სუბიექტებისა და ავტონომიების დონეზე; ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნები.

არჩევნები, მისი ჩატარების თანადროულობის თვალსაზრისით, არის მორიგი და რიგგარეშე, შუალედური და დამატებითი.

მორიგი არჩევნები ტარდება წარმომადგენლობითი ორგანოს უფლებამოსილების ვადის ამოწურვისთანავე. მორიგი არჩევნების

თავისებური სახეა ე.წ. შუალედური არჩევნები, რომელიც იმ ქვეყნებში ტარდება, სადაც გათვალისწინებულია პარლამენტის ან მისი პალატის როტაცია, ანუ პერიოდული ნაწილობრივი განახლება.

შუალედური არჩევნების განხორციელების ფორმულა წარმომადგენლობითი ორგანოს ან მისი პალატის უფლებამოსილებათა ვადის დანაწილების ხასიათზეა დამოკიდებული. მაგალითად, აშშ-ის 6-წლიანი სენატი ყოველ ორ წელიწადში მესამედით, ხოლო იაპონიის 6-წლიანი მრჩეველთა პალატა ყოველ სამ წელიწადში სანახევროდ განახლდება.

შუალედური არჩევნები არ უნდა აგვერიოს რიგგარეშე და დამატებით არჩევნებში. ორივე ვადამდელი, ე.წ. დამატებითი არჩევნების ნაირსახეობაა, მაგრამ სხვაობა მათ შორის იმაში მდგომარეობს, რომ რიგგარეშე არჩევნების ჩატარების აუცილებლობა პარლამენტის ვადამდელი დათხოვნის შემთხვევაში დგება, ხოლო დამატებითი არჩევნების დანიშვნა სადეპუტატო ვაკანსიის წარმოქმნის შემთხვევაში ჩნდება, როდესაც პარლამენტიდან ვადამდე გასული, მაჟორიტარული წესით არჩეული დეპუტატის არჩევის საკითხი დგება.

მთელი რიგი ქვეყნების კანონმდებლობა (ავსტრალია, ისრაელი, თურქეთი, საბერძნეთი) განიხილავს უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს ვადამდელი დათხოვნის შემთხვევებს. ქვეყნებში, სადაც პარლამენტის ან მისი ერთ-ერთი პალატის ვადამდელი დათხოვნა ხდება, ვადამდელი არჩევნები მკაცრად რეგლამენტირებულია და შეზღუდულ ვადებში ტარდება.

დამატებითი არჩევნების ჩატარება განსაკუთრებით ხშირია მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით ფორმირებული პარლამენტების სინამდვილეში, თუმცა ცალკეულ შემთხვევებში ადგილი აქვს მათ მკაცრ რეგლამენტაციას.

საგანგებოდ უნდა გამოვყოთ საარჩევნო სამართალში არსებული ორი იშვიათი თავისებურება, რომლებიც შეიძლება საარჩევნო პროცესის მიღმა ამოქმედდეს, მაგრამ მათი შედეგიდან გამომდინარე, დგება საკითხი არჩევნების ჩატარების თუ გადავადების თაობაზე. ერთ შემთხვევაში ეს არის არჩევნების საპირისპირო ბუნების ე.წ. გამოწვევის ინსტიტუტი. გამოწვევა ნიშნავს დეპუტატის მანდატის ვადამდელ ჩამორთმევას, რაც შეიძლება მოხდეს მხოლოდ მათივე ნებით, ეინც სადეპუტატო უფლებამოსილებებით აღჭურვა არჩევნებში გამარჯვებული კანდიდატი. ცხადია, შექმნილი ვაკანსიის შევსების მიზნით უნდა ჩატარდეს დამატებითი არჩევნები, მაგრამ, სიზუსტისათვის, გამოწვევისაგან

უნდა განვასხვავოთ გადადგომის ინსტიტუტი, რომელიც, თავად დეპუტატის ნების გამოხატულებაა და მის პირად განცხადებას უკავშირდება. მეორე შემთხვევაში ეს არის პარლამენტის ვადამდელი დათხოვნის და რიგი ქვეყნების პრაქტიკაში არსებული საპარლამენტო არჩევნების გადატანის მექანიზმი, რასაც შედეგად მოსდევს პარლამენტის ან მისი ერთ-ერთი პალატის უფლებამოსილების გაგრძელება გარკვეული ვადით.

საარჩევნო პროცესის ორგანიზებული და სამართლიანი წარმართვა მნიშვნელოვნად საარჩევნო ინფრასტრუქტურის, კერძოდ, მისი სამი ძირითადი კომპონენტის ხარისხობრივ მახასიათებლებზეა დამოკიდებული. აქ, პირველ რიგში, არსებითია საარჩევნო ოლქების იმდაგვარი პარამეტრების განსაზღვრა, რომ მაქსიმალურად იყოს დაცული საარჩევნო სამართლის თანასწორობის პრინციპი. არანაკლებ მნიშვნელოვანია საარჩევნო ოლქის საარჩევნო უბნებად რაციონალური დანაწევრება, ვინაიდან სწორედ ამ სტრუქტურების წილად მოდის საარჩევნო პროცესის ყველაზე შრომატევადი საქმიანობა – ამომრჩეველთა სიების შედგენა და ამომრჩეველთა რეგისტრაცია, ხმის მიცემის პროცესის მიმდინარეობა, პირველი შედეგების დათვლა და, თუ საჭირო იქნება, მეორე ტურის ჩატარება. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საარჩევნო ორგანოების კვალიფიცირებული და პატიოსანი კადრებით დაკომპლექტება, ვინაიდან სწორედ ამ ორგანოების სისტემა ახორციელებს არჩევნების ორგანიზაციას, უზრუნველყოფს საარჩევნო კანონმდებლობის დაცვის კონტროლს და აჯამებს არჩევნების შედეგებს.

საზღვარგარეთის ქვეყნებში განსხვავებული წესით ხდება საარჩევნო ოლქების გეოგრაფიული რუკის შედგენა. ქვეყნების უმრავლესობაში ეს პარლამენტის პრეროგატივაა და საარჩევნო ოლქების რაოდენობა და ტერიტორიული განშლაც კანონით ფორმდება. მთელ რიგ ქვეყნებში ამ პროცესში პარლამენტი ბოლო სტადიაზე ერთვება: საფრანგეთში საარჩევნო ოლქებს ადგენს შინაგან საქმეთა სამინისტრო და ამტკიცებს პარლამენტი; გერმანიაში – ფედერალური პრეზიდენტის მიერ დამტკიცებული საარჩევნო ოლქების საზღვრების დამდგენი მუდმივი კომისია და ამტკიცებს ბუნდესტაგი. არის ქვეყნები, სადაც საარჩევნო ოლქების გადანაწილებას ახდენს მონარქი (ბელგია), მთავრობა (იტალია) და სასამართლო (კოსტა-რიკა).

საარჩევნო ოლქები მოიცავენ ერთიან ტერიტორიებს შტატების, მიწების, ოლქების, ქალაქებისა და რაიონების დონეზე; ოლქები კი შედგებიან მცირე ტერიტორიული ერთეულების მიხედ-

ვით შერჩეული საარჩევნო უბნებისაგან, რომლებიც ჩვეულებრივ ქალაქის მიკრორაიონს ან სოფლის დასახლებულ პუნქტს წარმოადგენენ. საარჩევნო უბანი საარჩევნო ინფრასტრუქტურის პირველადი რგოლია და მხოლოდ არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ხმის მიმცემ პუნქტს არ წარმოადგენს, მის წილად მოდის საარჩევნო პროცესის ტექნიკური დატვირთვის უდიდესი ნაწილი, მათ შორის ამომრჩეველთა სიების შედგენა და ამომრჩეველთა რეგისტრაცია, პოლიტიკური პარტიების მიერ ამომრჩეველთა უშუალო დამუშავებაზე მიმართული საქმიანობა.

საარჩევნო ორგანოების იერარქიული სისტემის მოთავე სტრუქტურის სახით ქვეყნების უმრავლესობაში ცენტრალური ორგანო მოქმედებს, ზოგან ეს ცენტრალური საარჩევნო კომისიაა (ეგვიპტე, ისრაელი, კანადა) ან, რაც იგივეა – ავსტრალიის საარჩევნო კომისია; ზოგან იგი ფედერალურ საარჩევნო კომისიად იწოდება (აშშ, გერმანია) ან, რაც იგივეა – კანადის ფედერალური საარჩევნო ადმინისტრაცია. მთელ რიგ ქვეყნებში ცენტრალური ორგანოები განსხვავებულად იწოდებიან, მაგალითად, მექსიკის ფედერალური საარჩევნო ინსტიტუტი ან ნიკარაგუას უმაღლესი საარჩევნო საბჭო ან, რაც იგივეა – ვენესუელის ეროვნული საარჩევნო საბჭო.

ცენტრალური საარჩევნო ორგანოები იქმნება პარლამენტის მიერ (მექსიკა, უზბეკეთი), მთავრობის მიერ (ავსტრია), ერთდროულად პრეზიდენტისა და პარლამენტის მიერ: აშშ-ის ფედერალური საარჩევნო კომისიის წევრებს ნიშნავს პრეზიდენტი და ამტკიცებს პარლამენტი, ხოლო რუსეთში ცენტრალური საარჩევნო კომისიის თითო მესამედს ნიშნავს პრეზიდენტის და პარლამენტის პალატები.

ერთობ განსხვავებულია ცენტრალური და ქვემდგომი საარჩევნო ორგანოების ფორმირების წესი: ერთ შემთხვევაში, კომისიებში შედიან მოხელეები, მოსამართლეები და ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების დეპუტატები (აშშ-ის ცალკეული შტატები, იტალია), მეორე შემთხვევაში კომისიების ფორმირება ხდება არჩევნებში მონაწილე პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენლებით (ავსტრალია, გერმანია, მექსიკა), მესამე შემთხვევაში კომისიები მთლიანად დაკომპლექტებულია მუდმივ ანაზღაურებაზე მომუშავე სახელმწიფო მოხელეებით (ინდოეთი, პაკისტანი, სირია).

საოლქო საარჩევნო კომისიები ახდენენ დასახელებული კანდიდატების რეგისტრაციას, უზრუნველყოფენ წინასაარჩევნო კამპანიის ნორმალურ მსვლელობას, განსაზღვრავენ არჩევნების შე-

დეგებს ოლქის ფარგლებში და საჭიროების შემთხვევაში ატარებენ არჩევნების მეორე ტურს. ძირითადად, საოლქო კომისიების ფორმირების ორი წესი მოქმედებს: ერთ შემთხვევაში უპირატესობა ეძლევა პარტიული წარმომადგენლობის პრინციპს, კომისიის თავმჯდომარედ დანიშნული მოხელით (ავსტრია, გერმანია) და მეორე შემთხვევაში პარტიული წარმომადგენლობის პრინციპი უარყოფილია და კომისია კომპლექტდება ადგილობრივი თვითმმართველობის დეპუტატებით, მოსამართლეებით და მოხელეებით.

საუბნო საარჩევნო ორგანოები ადგენენ ამომრჩეველთა სიებს, ახორციელებენ ამომრჩეველთა რეგისტრაციას, წარმართავენ ხმის მიცემის პროცედურას და განსაზღვრავენ არჩევნების შედეგებს საარჩევნო უბნის ფარგლებში. საუბნო კომისიების ფორმირებას, როგორც წესი, საოლქო კომისიები ახდენენ, თუმცა არის გარკვეული გამონაკლისები. ზოგიერთ ქვეყნებში (რუსეთი, უკრაინა, ჩინეთი) საუბნო კომისიების ფორმირება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების პრეროგატივაა. ჩვეულებრივ, ევროპულ ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს საუბნო კომისიების შემადგენლობაში შეჰყავთ ამომრჩეველები.

სამუშაო რეჟიმებითა და ანაზღაურების ფორმით სამი სხვადასხვა სახის საარჩევნო ორგანო არსებობს: მუდმივი, დროებითი და თანამდებობრივი.

მუდმივი ორგანოები საარჩევნო სისტემის ის სტრუქტურებია, რომლებიც დადგენილი მრავალწლიანი ვადით აირჩევიან ანაზღაურებად სამუშაოზე. კონტინენტური სამართლის ქვეყნებში, ჩვეულებრივ, ეს ცენტრალური საარჩევნო კომისიებია (ესპანეთი), ხოლო ლათინური ამერიკის ქვეყნებში ეს შეიძლება საარჩევნო ორგანოების სამივე დონე იყოს.

დროებითი საარჩევნო ორგანოები იქმნება საარჩევნო პროცესის დაწყებასთან ერთად. სწორედ საოლქო და საუბნო საარჩევნო კომისიები განეკუთვნებიან დროებითი ორგანოების სახეობას, თანაც იმდაგვარად, რომ, თუ დროთა განმავლობაში, საარჩევნო ოლქში წარმოქმნილი ვაკანსიის გამო, დამატებითი არჩევნების ჩატარება გახდა საჭირო, ცენტრალური საარჩევნო კომისია ხელახლა ამტკიცებს საარჩევნო ოლქის კომისიის შემადგენლობასა და საუბნო სტრუქტურებს.

არსებობს ე.წ. თანამდებობრივი ორგანოებიც, ანუ თანამდებობის პირები, რომლებსაც, თავიანთი ძირითადი სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებასთან შეთავსებით, ადგილებზე არჩევნების ორგანიზაცია ეკისრებათ. ამ კატეგორიას განეკუთვნება ბელ-

გიის საარჩევნო ოლქის ტერიტორიაზე არსებული პირველი ინსტანციის სასამართლოს თავმჯდომარე და მომრიგებელი მოსამართლეები; დიდ ბრიტანეთში და კანადაში – შერიფები და მერები.

საარჩევნო კამპანიის მსვლელობასა და კენჭისყრის ჩატარებაზე სახელმწიფო კონტროლის მიზნით, მთელ რიგ ქვეყნებში კონსტიტუციით ან კანონმდებლობით იქმნება სპეციალიზებული საარჩევნო საქმეთა სასამართლოები (არგენტინა, მექსიკა). მათ შემადგენლობაში, როგორც წესი, შედიან მთავრობის მიერ დანიშნული პროფესიონალი მოსამართლეები, ხოლო ამომრჩეველთა და პარტიის წარმომადგენელთა მონაწილეობა გამორიცხულია. აღნიშნული სასამართლოების ძირითადი ფუნქციებია: საერთო წესრიგის უზრუნველყოფა ქვეყნის საარჩევნო ოლქებად დაყოფისას, ამომრჩეველთა სიების შედგენის სისწორეზე კონტროლი, არჩევნების თარიღის დადგენა, კანდიდატების ოფიციალური რეგისტრაცია, კენჭისყრის შედეგების დამტკიცება ან მისი ანულირება, არჩეულ დეპუტატებზე მანდატების გაცემა.

საარჩევნო პროცესის ერთი მნიშვნელოვანი სტადია ამომრჩეველთა სიების შედგენა და ამომრჩეველთა რეგისტრაციაა. ამომრჩეველთა სიების შედგენისას გამოიყენება ორი მეთოდი – სავალდებულო და არასავალდებულო რეგისტრაცია. სავალდებულო რეგისტრაციის დროს (დიდი ბრიტანეთი, გერმანია, ინდოეთი, იტალია, რუსეთი, შვედეთი, შვეიცარია) საჯარო ხელისუფლების ორგანოები ვალდებული არიან დაადგინონ ყველა ამომრჩეველი და შეიყვანონ სიაში. არასავალდებულო, ანუ, როგორც მას აგრეთვე უწოდებენ – პირადი ნებაყოფლობითი რეგისტრაცია, საარჩევნო ორგანოებში ამომრჩეველთა ნებაყოფლობითი განცხადების საფუძველზე ხორციელდება (აშშ, ესპანეთი, მექსიკა).

იმის გათვალისწინებით, თუ როგორი თავისებურებით ვითარდება სავალდებულო და არასავალდებულო რეგისტრაცია, თავად ამომრჩეველთა სიები, მათი ძირითადი დამახასიათებელი ნიშნის მიხედვით, კლასიფიცირდება მუდმივ, პერიოდულ და ფიქსირებულ სიებად. მუდმივი სიები დროის ხანგრძლივ მონაკვეთისთვის დგება და მასში ცვლილებები მხოლოდ ამომრჩველის გარდაცვალების ან მიგრაციის შემთხვევაში შედის. მაგალითად, აშშ-ში მუდმივი სიის სრული გადახედვა ყოველი 10-12 წლის შემდეგ არის გათვალისწინებული.

პერიოდული, ანუ დროებითი სიების მოქმედების წესი იმაში მდგომარეობს, რომ კანონით დადგენილ ვადებში ძველი სიები უქმდება და ამომრჩეველთა რეგისტრაციის კვალობაზე ახალი სი-

ები დგება. პერიოდული სიების გარკვეულ ნაირსახეობას წარმოადგენს ე.წ. ფიქსირებული სიები, რომელიც დგება ერთი წლის ვადით და მასში ცვლილებების გათვალისწინება საერთოდ არ ხდება. დიდ ბრიტანეთსა და კანადაში სავალდებულო რეგისტრაციის მეთოდი არ გამოიყენება, ამასთან, ორივე ქვეყანაში პერიოდული სიები მოქმედებს.

ქვეყნების უმრავლესობაში ამომრჩეველთა სიების შედგენა მუნიციპალური ხელისუფლების კომპეტენციას განეკუთვნება (ნიდერლანდები, პოლონეთი), თუ არადა, ადგილობრივი საარჩევნო კომისიების მიერ ხდება. ცხადია, ეს უკანასკნელი წესი სავალდებულო რეგისტრაციისა და მუდმივი სიების პირობებში ვერ იმუშავებს. ამიტომაც, მსგავს შემთხვევაში სხვა სისტემა ამოქმედდება: ისრაელში, ისევე როგორც ბევრ სხვა ქვეყანაში, ეს შინაგან საქმეთა სამინისტროს ფუნქციაა; შვედეთში — საგადასახადო სამმართველოსი; დიდ ბრიტანეთში — მოხელე რეგისტრატორების; ლათინური ამერიკის ქვეყნებში კი განსაკუთრებული სამსახური მოქმედებს — სამოქალაქო რეგისტრის სახით.

მრავალი ქვეყნის კანონმდებლობით, კანდიდატთა წინასაარჩევნო რეგისტრაციის აუცილებელ პირობად გათვალისწინებულია საარჩევნო საწინდარის სახით განსაზღვრული თანხის შეტანა. მიზანი ასეთი იდეისა საარჩევნო კამპანიაში უპერსპექტივო კანდიდატებისა და პარტიების რიცხვის შემცირებაა. მიუხედავად მიზერული შესატანი თანხებისა, როგორც ჩანს, იდეა თავისებურად ამართლებს, ვინაიდან მრავალი წლის განმავლობაში მოქმედებს ყოველგვარი ცვლილებების გარეშე, მათ შორის იმ ქვეყნებშიც, სადაც თანხის დაბრუნება, არჩევნების შედეგებიდან გამომდინარე, კანონმდებლობით არის დადგენილი, მაგრამ მთელი წლის განმავლობაში იწელება (საფრანგეთი) ან ალბათურია დაბრუნება და იმაზეა დამოკიდებული, თუ წინადადება კანდიდატურის ოლქში წამოყენებაზე თავის დროზე არ იყო გამოქვეყნებული საარჩევნო ორგანოების მიერ (ავსტრია), რომ არაფერი ეთქვათ იმ შემთხვევებზე, როდესაც კანონმდებლობა მათ დაბრუნებას არ ითვალისწინებს (საბერძნეთი).

პოლიტიკური პარტიების მიმართ კანონმდებლობა გარკვეულ შეღავათებს ითვალისწინებს, რაც პირდაპირ უკავშირდება კონკრეტული პარტიის რეალურ როლს ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებაში. ერთ შემთხვევაში, ეს შეიძლება საარჩევნო შენატანისგან გათავისუფლებას ნიშნავდეს, მეორე შემთხვევაში კი — თანხის შემცირებას. მაგალითად, ნიდერლანდებში საარჩევნო შენატანის-

გან თავისუფლდება პარტია, რომელსაც პარლამენტის შესაბამის პალატაში ერთი წარმომადგენელი მაინც ჰყავს.

დეპუტატობის კანდიდატისადმი ყველა აღნიშნული მოთხოვნების დაკმაყოფილების პირობებში არანაკლები მნიშვნელობა ენიჭება კანდიდატის დასახელების ფორმას, ვინაიდან აქაც არსებობს პროცედურული თავისებურებები, რომელთა მკაცრი დაცვაა საჭირო. არსებობს კანდიდატების დასახელების განსხვავებული ფორმები:

– თვითდასახელება (ვიეტნამი, დანია, ესტონეთი, იაპონია, ირლანდია, კანადა, ლიტვა, ნორვეგია, საფრანგეთი);

– ამომრჩევლის (ესტონეთი, იაპონია, ინდოეთი, ირლანდია, საფრანგეთი) ან მათი ჯგუფის მიერ დასახელება (ბელგია, ბულგარეთი, კანადა, ლუქსემბურგი, ნიდერლანდები, პოლონეთი);

– პეტიციური, ანუ ამომრჩეველთა ხელმოწერების შეგროვებით დასახელება (ბელგია, დანია);

– პოლიტიკური პარტიებისა და საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მიერ დასახელება (ავსტრია, ბელორუსია, გერმანია, ეგვიპტე, ვიეტნამი, იაპონია, ლატვია, მექსიკა, პორტუგალია, სლოვაკეთი, შვედეთი, შვეიცარია);

– გარკვეული თანამდებობის პირების ან პარლამენტარების მიერ დასახელება (ავსტრია, ბელგია, გერმანია, ესტონეთი, ირლანდია, საფრანგეთი, ჩეხეთი);

– პრაიმერიზი, ანუ ძირითადი არჩევნების წესით განხორციელებული პირველადი არჩევნები (აშშ, თურქეთი).

გარკვეული თავისებურებებით ხასიათდება კანდიდატების დასახელება პროპორციული საარჩევნო სისტემის მოქმედებისას, კანდიდატების სიას პოლიტიკური პარტია, მათი ბლოკი, საზოგადოებრივი გაერთიანებები წარადგენენ ცენტრალურ ან საოლქო საარჩევნო ორგანოებში იმისდა მიხედვით, თუ საარჩევნო სისტემის რომელი მოდიფიკაცია მოქმედებს კონკრეტულ ქვეყანაში.

ფაქტობრივად, დეპუტატობის კანდიდატების დასახელებითა და რეგისტრაციით საარჩევნო ორგანოები ასრულებენ თავის საქმიანობას საარჩევნო პროცესის მოსამზადებელ ნაწილში, რომლის შემდეგაც იწყება საარჩევნო-სააგიტაციო კამპანია. საარჩევნო პროცესის სტადიებს შორის წინასაარჩევნო აგიტაცია, არჩევნების საბოლოო შედეგების თვალსაზრისით, ერთი უმნიშვნელოვანესია. ამის მიუხედავად, იგი სხვებზე ნაკლებად ექვემდებარება სამართლებრივ რეგულირებას. ჯერ ერთი, თვით კანონმდებლობა ტოვებს თავისუფალ სივრცეს უკონტროლო მოქმედე-

ბისთვის. ესეც არ იყოს, რეგლამენტირებულ ნაწილშიც საკმაოდ დიდია „თვითშემოქმედების“ შესაძლებლობა.

ჩვეულებრივ, საარჩევნო უბნებში ხმის მიცემა პირდაპირ ხორციელდება, მაგრამ საარჩევნო კანონმდებლობა ისეთ შემთხვევებსაც ითვალისწინებს, როდესაც მიზეზთა გამო, ამომრჩეველი ვერ ახერხებს ხმის მიცემას თავის საარჩევნო უბანსა და საარჩევნო ოლქში, ან ამ დროს სულაც ქვეყნის დატოვება უწევს. სწორედ ამიტომ საარჩევნო პრაქტიკაში დამკვიდრდა არაპირდაპირი და არჩევნების დღის არათანადროული არჩევნების მთელი მრავალფეროვნება: ხმის მიცემა ფოსტით და მინდობილობით, აგრეთვე ვადამდელი ხმის მიცემის წესი.

ხმის მიცემა ფოსტით ფართოდ დაინერგა ქვეყნების დიდ ნაწილში (დანია, დიდი ბრიტანეთი, გერმანია, შვედეთი და სხვ.). ქვეყნების მნიშვნელოვან ნაწილში მოქმედებს მინდობილობით ხმის მიცემის ფორმა (ავსტრია, გერმანია, ესპანეთი, ირლანდია, საფრანგეთი, ჩინეთი და სხვ.).

აშშ-ში, რუსეთში და ზოგიერთ სხვა ქვეყნებში მოქმედებს ვადამდელი ხმის მიცემის წესი, რაც შეიძლება მოხდეს ყველა კანდიდატის რეგისტრაციის ვადის გასვლის შემდეგ. მთელ რიგ ქვეყნებში ხმის მიცემის აღნიშნული ფორმები ერთიან კომბინაციაში გამოიყენება.

ხმის მიცემის პროცესი, ისევე როგორც ხმების დათვლა, განსაკუთრებით გამარტივებულია იმ ქვეყნებში, სადაც სპეციალური ტექნიკა გამოიყენება (აშშ, ნიდერლანდები, ინდოეთის შტატების მეხუთედი). ამ შემთხვევაში სიაში ჩართულ ამომრჩევლებზე ამომრჩევლის ბარათი გაიცემა, რომელსაც იგი ელექტრონული კენჭისყრის დროს იყენებს.

ხმის მიცემის პროცესიის დამთავრების შემდეგ იწყება ხმების დათვლა, რა თქმა უნდა, იმ საარჩევნო სისტემის შესაბამისად, რომლითაც არჩევნები ჩატარდა. კენჭისყრის შედეგების შეჯამება საარჩევნო უბნებში იწყება და შემდეგ საარჩევნო ორგანოების სისტემის აღმავალ დონეებში გადადის, ვიდრე ცენტრალური საარჩევნო ორგანო არ დააჯამებს მთელი ქვეყნის მაჩვენებლებს.

ვიდრე არჩევითი ორგანო უფლებამოსილებების შესრულებას შეუდგებოდეს, საზღვარგარეთის ქვეყნებში კონსტიტუციურად არის დადგენილი ჩატარებული არჩევნების კანონიერების დადასტურების განსხვავებული ფორმები:

— ერთ შემთხვევაში, არჩეული დეპუტატების უფლებამოსილების კანონიერების დადგენას ახდენს თავად პარლამენტი (ვიეტნამი, იტალია, ნიდერლანდები);

– მეორე შემთხვევაში, ცალკეული ქვეყნების კონსტიტუციები უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოში ჩატარებული არჩევნების კანონიერების დადგენას თუ მათ ნამდვილობაზე საჩივრების განხილვას უმაღლეს სასამართლოს ან საკონსტიტუციო სასამართლოს აკისრებენ (ბულგარეთი, პოლონეთი, ჩეხეთი);

– მესამე შემთხვევაში, უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევითი წევრების უფლებამოსილების დადასტურებას კონსტიტუცია თავად ცენტრალურ საარჩევნო კომისიას ავალებს (თურქეთი).

ცხადია, უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოში ჩატარებული არჩევნების კანონიერების დადგენას თუ მათ ნამდვილობაზე საჩივრების განხილვას, შეიძლება ცალკეულ უბნებსა და ოლქებში არჩევნების შედეგების გაუქმებაც მოჰყვეს, მაგრამ, თუ ასეთი შემთხვევების სიმრავლე გარკვეულ ზღვარს გადასცდება, გამორიცხული არ არის ამან მთლიანად არჩევნების შედეგების გაუქმება გამოიწვიოს. ასეც არ იყოს, მთელ რიგ ქვეყნებში არჩევნების ჩატარების აღიარება მისი უფლებამოსილების კვორუმს უკავშირდება, რამაც შეიძლება არჩევნების არშემდგარად გამოცხადება გამოიწვიოს.

ქვეყნების დიდ ნაწილში არჩევნებში პოლიტიკური პარტიებისა და ინდივიდუალური კანდიდატების დაფინანსება კომბინირებული წყაროებით ხდება: ეს არის სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრები, პოლიტიკური პარტიების სახსრები და კანდიდატთა საარჩევნო ფონდებში არსებული თანხები. ამ ორ უკანასკნელში ერთობ მნიშვნელოვანია კერძო შემოწირულობების წილი.

სახელმწიფოს მონაწილეობა არჩევნების დაფინანსებაში ორი ფორმით ხდება:

– ეს არის პირდაპირი დაფინანსება, რომელიც საკომპენსაციო ხასიათს ატარებს, ანუ არჩევნებში მონაწილე კანდიდატს თუ პოლიტიკურ პარტიას, კანონით დადგენილი წესით, არჩევნებში მოპოვებული შედეგების მიხედვით აუნაზღაურდება საარჩევნო პროცესში გაწეული ხარჯები;

– ეს არის ირიბი დაფინანსება, რომელიც სახელმწიფოს მიერ საარჩევნო პროცესში მონაწილე სუბიექტების მიმართ, ძირითადად, ისეთი გარკვეული შეღავათების სახით გამოიხატება, როგორიცაა: უფასო საეთერო დრო სახელმწიფო რადიოსა და ტელევიზიაში, საგადასახადო შეღავათები, საფოსტო ხარჯების კომპენსაცია, საარჩევნო შტაბისთვის საოფისე ფართის გამოყოფა და სხვ.

არჩევნების საფინანსო ხარჯების კონტროლს ცალკეულ ქვეყნებში სხვადასხვა ორგანოები ახორციელებენ. თუ ქვეყნების უმრავლესობაში, აშშ-ის მაგალითისამებრ, ფედერალური, ანუ ცენტრალური საარჩევნო კომისიების პრეროგატივაა, რიგ ქვეყნებში ამ მიზნით სპეციალური ორგანოები იქმნება. ასეთია, მაგალითად, გერმანიის ფედერალურ შინაგან საქმეთა მინისტრთან არსებული საარჩევნო კამპანიის ხარჯებზე საზედამხედველო კომისია და საფრანგეთის საარჩევნო პროცესის და პოლიტიკური დაფინანსების ანგარიშების ეროვნული კომისია.

8.5. უშუალო დემოკრატიის ფორმები

უშუალო დემოკრატიის კონსტიტუციური ინსტიტუტების კლასიფიკატორი, თავად არჩევნების გარდა. მის ისეთ ფორმებს მოიცავს, როგორიცაა: რეფერენდუმი, პლებისციტი, სახალხო გამოკითხვა და კენჭისყრა, არჩევითი თანამდებობის პირთა და ორგანოების გამოწვევა, სახალხო საკანონმდებლო ინიციატივა.

ტერმინი რეფერენდუმი წარმოდგება ლათინურისგან – „referendum“ და ნიშნავს – „ის რაც უნდა ეცნობოს“. ზოგადად რეფერენდუმი ხელისუფლების ორგანოების მიერ ამომრჩეველთა კორპუსისადმი მიმართვას გულისხმობს, რათა ქვეყნის მოსახლეობას, საზოგადოების დამოკიდებულების გარკვევის მიზნით, აცნობოს საკუთარი პოზიცია საერთო-სახალხო ინტერესის მატარებელ რაიმე მნიშვნელოვან საკითხთან დაკავშირებით. იგი გამოიყენება საიმისოდ, რომ სახელმწიფო ხელისუფლებამ მიიღოს თანხმობა რომელიმე თავისი აქტის მიმართ და მიაღწიოს მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების უმაღლეს ლეგიტიმაციას, იქნება ეს კონსტიტუციის ან მასში ცვლილება-დამატებების მიღება თუ სხვა სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის საკითხი. ეს მიმართვა შეიძლება მოდიოდეს პარლამენტისგან ან სახელმწიფოს მეთაურისგან – მთელი ქვეყნის მოსახლეობის ან ამომრჩევლებისადმი, როცა სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის საკითხი წყდება; ან ადგილობრივი ხელისუფლებისაგან ადგილობრივი ამომრჩევლებისადმი – ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხის გადასაწყვეტად.

მთელ რიგ ქვეყნებში კონსტიტუციები (ალბანეთი, ბრაზილია, ბულგარეთი, ყირგიზეთი), თუ არადა კანონები (ესპანეთი, იტალია, რუსეთი, სლოვაკეთი) განსაზღვრავენ საკითხთა წრეს, რო-

მელზეც შეიძლება ჩატარდეს, ან პირიქით, არ შეიძლება ჩატარდეს რეფერენდუმი, ადგენენ მისი ჩატარების საფუძველს.

რეფერენდუმი, პრინციპულად და ტექნოლოგიურად, საარჩევნო სისტემის და საარჩევნო პროცესის ამოქმედების იდენტური ინსტიტუტია. რეფერენდუმის ჩატარებაზე სრულად ვრცელდება საარჩევნო სამართლის პრინციპების მთელი კომპლექსი: თავისუფალი, საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი, ფარული, რა თქმა უნდა, ყოველი კონკრეტული ქვეყნის საარჩევნო პრაქტიკაში დამკვიდრებული გადახრებით ამ პრინციპებიდან. სახელმწიფოებრივ დონეზე ჩატარებული რეფერენდუმის გადაწყვეტილება, ფაქტობრივად, ამომრჩეველთა ნების გამომხატველი დადგენილებაა, აქვს კანონის ძალა, შეიძლება პარლამენტის მიერ მიღებული კანონის ძალაზე მეტი, მით უფრო იმ ქვეყნებში, სადაც კონსტიტუციური ცვლილება-დამატებების შესახებ კანონპროექტის მიღება მხოლოდ რეფერენდუმის პრეროგატივაა.

მსოფლიო პრაქტიკა რეფერენდუმის სხვადასხვა ნაირსახეობებს იცნობს. პირველ რიგში უნდა ითქვას, ტერიტორიული პრინციპიდან გამომდინარე, მის სახეებზე. ამ ნიშნით არსებობს საერთო-ეროვნული და ადგილობრივი რეფერენდუმი. ცხადია, საერთო-ეროვნული რეფერენდუმი მთელი სახელმწიფოს ფარგლებში ტარდება და ამ დროს მის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობას არანაირი მნიშვნელობა არა აქვს (იტალია, რუსეთი, შვეიცარია). ადგილობრივ რეფერენდუმში იგულისხმება მისი ამოქმედება ფედერალური სახელმწიფოს ფედერაციის სუბიექტების დონეზე (აშშ, კანადა), რეგიონალური მოწყობის სახელმწიფოში — ავტონომიურ წარმონაქმნებში (ესპანეთი), ხოლო უნიტარულ სახელმწიფოში — ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის ფარგლებში (პორტუგალია). აღნიშნული სტრუქტურირების გათვალისწინებით, ადგილობრივი რეფერენდუმის შედეგების იურიდიული მნიშვნელობა აბსოლუტურად განსხვავებულია.

იურიდიული ძალით, ანუ იმის მიხედვით, თუ კონსტიტუციური სამართლის წყაროთაგან რომელ აქტში ცვლილებების მხარდასაჭერად ტარდება რეფერენდუმი, არსებობს კონსტიტუციური, საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული. სამივე შემთხვევაში რეფერენდუმის საგანი მისივე სახელდებით არის განსაზღვრული. ამდენად, ცხადია, კონსტიტუციური და საკანონმდებლო რეფერენდუმები, საერთო-ეროვნული დონის გარდა, მოქმედებს ფედერაციის სუბიექტებში, აგრეთვე ავტონომიურ წარმონაქმნებში, რომელთაც ძირითადი კანონის სახით კონსტიტუცია თუ არა, სტატუტი ან წესდება და საკუთარი კანონმდებლობა

აქვთ. ამ შემთხვევებში საკითხი ეხება ამომრჩეველთა დამოკიდებულებას პროექტების ან მოქმედი კანონების მიმართ და ეს შეიძლება გამოიხატოს კანონპროექტის რატიფიკაციით (საფრანგეთი) ან კანონის ტექსტის სრული ან ნაწილობრივი უარყოფით (იტალია, შვეიცარია).

ჩატარების საფუძვლის მიხედვით განასხვავებენ ფაკულტატურ და სავალდებულო რეფერენდუმებს. ფაკულტატური რეფერენდუმი იმ შემთხვევაში ტარდება, თუ ასეთის საჭიროება კანონმდებლობით დადგენილი საინიციატივო წესით დგება (რუსეთი, შვეიცარია) და, მაშასადამე, მთავრობის ან ამომრჩეველთა კორპუსის ნებაზეა დამოკიდებული. სავალდებულოა რეფერენდუმი, თუ მისი ჩატარება კონსტიტუციით ან კანონით არის გათვალისწინებული და მოცემულ საკითხზე გადაწყვეტილების მიღება სხვა გზით არ შეიძლება. ცხადია, სავალდებულო ხასიათი, პირველ რიგში, საკონსტიტუციო და საკანონმდებლო რეფერენდუმებს უკავშირდება. მაგალითად, კონსტიტუციური ცვლილებების მიღებასთან დაკავშირებული სავალდებულო რეფერენდუმი თავად საფრანგეთის კონსტიტუციით (მუხლი 89) არის გათვალისწინებული. ისე, როგორც სხვა მრავალ ქვეყანაში (აშშ-ის 49 შტატი, ავსტრია, დანია, ირლანდია, შვეიცარია).

ფაკულტატური რეფერენდუმის ნაირსახეობაა ე.წ. პეტიციური რეფერენდუმი, როდესაც ინიციატორები ამომრჩევლები არიან და რეფერენდუმი ხელმოწერების ფორმით ტარდება. სხვადასხვა ქვეყნის კანონმდებლობით ამომრჩეველთა ხელმოწერების სხვადასხვა რაოდენობაა დადგენილი (უნგრეთი — 50 ათასი, მაკედონია — 150 ათასი, მოლდოვა — 300 ათასი, იტალია — 500 ათასი).

სამართლებრივი შედეგის მიხედვით განასხვავებენ დამდგენ და საკონსულტაციო რეფერენდუმს, თუ ეს უკანასკნელი საზოგადოებრივი აზრის გამოვლინებას ისახავს მიზნად და, ამდენად, მის შედეგს იურიდიული ძალა არა აქვს, მაშინ, როდესაც, დამდგენი რეფერენდუმის შედეგად მიიღება საერთო-სავალდებულო გადაწყვეტილებები, რომელთაც არანაირი შემდგომი დამტკიცება არ ესაჭიროებათ. რადგან, დამდგენი რეფერენდუმი კონსტიტუციური სამართლის წყაროების ნორმების დადგენასთან არის დაკავშირებული, ამიტომ შვედეთის საარჩევნო სამართალი ცნობს რეფერენდუმის ორ ძირითად სახეს: კონსტიტუციურს და საკონსულტაციოს. პირველ შემთხვევაში რეფერენდუმის შედეგს იმპერატიული დატვირთვა აქვს და ხმების უმრავლესობა წყვეტს რეფერენდუმზე დაყენებული საკითხის ბედს, იქნება ეს კონსტიტუციური ცვლილების თუ კანონის მიღება ან უარყოფა. საკონსუ-

ლტაციო რეფერენდუმს საზოგადოებრივი აზრის გამოელინების ფუნქცია აკისრია და პრაქტიკაში იგი აქტიურად გამოიყენება.

არის მრავალი სხვა საფუძველი, რომლის მიხედვითაც განასხვავებენ რეფერენდუმის სახეობებს. შინაარსის მიხედვით განასხვავებენ კანონის მიმღებ და უარმყოფ რეფერენდუმებს. აქ იგულისხმება არა რეფერენდუმის შედეგი, არამედ რეფერენდუმის მოწვევის მიზანი: პირველ შემთხვევაში საკითხი დგება კანონის ან მასში ცვლილებების მიღების, ხოლო მეორე შემთხვევაში — უარყოფის შესახებ. არსებობს საერთაშორისო, ე.წ. სარატიფიკაციო რეფერენდუმი, როდესაც ამ დონეზე მტკიცდება საერთაშორისო ტერიტორიული მოწყობის საკითხის ლეგიტიმაცია (ავსტრია, გერმანია, იტალია და სხვ.).

პარლამენტთან მიმართებაში, მათი ჩატარების თანადროულობის თვალსაზრისით, არის პარლამენტამდელი რეფერენდუმი, როცა საკითხი რეფერენდუმზე პარლამენტში განხილვამდე გადის და პარლამენტის შემდგომი რეფერენდუმი, როცა საკითხი წინასწარ არის განხილული პარლამენტის სხდომაზე.

არჩევნებისგან განსხვავებით, ერთობ რთული და მრავალფეროვანია რეფერენდუმის დანიშვნის პროცედურა. ზოგადად, საერთო-ეროვნული რეფერენდუმის დანიშვნის უფლებამოსილებით აღჭურვილია სახელმწიფოს მეთაური (საფრანგეთი, სლოვაკეთი, სომხეთი, ყირგიზეთი) ან პარლამენტი (ბულგარეთი, პოლონეთი, მაკედონია, ტაჯიკეთი, უნგრეთი, ყაზახეთი), ზოგიერთ შემთხვევაში — ორივე (ალბანეთი, ხორვატია).

სახელმწიფოთა დიდ ნაწილში, რეფერენდუმის დანიშვნის პროცედურაში, ინიციატორის პოზიციით აქტიურად არის ჩართული არა მხოლოდ ამომრჩეველი, არამედ ზოგადად მოსახლეობა (ალბანეთი, სლოვაკეთი), ფედერაციის სუბიექტები (შვეიცარია) და ავტონომიური ფორმირებები (იტალია).

რეფერენდუმის პროცედურული უზრუნველყოფის მიზნით სრულად გამოიყენება საარჩევნო სისტემის ინფრასტრუქტურა. საქმის რეფერენდალური წარმოება ექვემდებარება საერთო საარჩევნო რეჟიმს, ანუ საარჩევნო კანონს, სხვა შემთხვევაში, სპეციალური აქტები უბრალოდ იმეორებენ არჩევნების ტექნოლოგიურ სქემას.

რეფერენდუმის დემოკრატიული პოტენციალის სრული გახსნა იმ შემთხვევაშია შესაძლებელი, როდესაც კენჭისყრაზე გასატანი საკითხი გასაგებია ფართო მასებისთვის. ამ მიზნით, რეფერენდუმის ჩატარებას წინ უსწრებს 10-20-დღიანი სააგიტაციო კამპა-

ნია, რომელშიც აქტიურად არიან ჩართული მასობრივი ინფორმაციის საშუალებები.

ამ დროს განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს რეფერენდუმის ფორმულა. პრაქტიკაში საკითხის ფორმულირების ორი ვარიანტი დამკვიდრდა: ერთი შეეხება საკითხის მარტივ ფორმულას, რომელზეც პოზიციის დადასტურება ხდება თანხმობის – „დიახ“ ან უარყოფის – „არა“ ფორმით; მეორე შეეხება საკითხის რთულ ფორმულას, როდესაც საკითხზე პოზიციის დადასტურება ხდება ე.წ. სახალხო არჩევანის ფორმით, ანუ ამომრჩეველი სარეფერენდუმო საკითხთან დაკავშირებით შემოთავაზებული ალტერნატიული პასუხების ჯგუფიდან ერთ-ერთზე აკეთებს არჩევანს.

რეფერენდუმის შედეგების განსაზღვრისას, როგორც წესი, არჩევნებისთვის დამახასიათებელი ტექნოლოგია მეორდება. თუ ერთ შემთხვევაში რეფერენდუმის უფლებამოსილებისთვის დადგენილია ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის უმრავლესობა, მეორე შემთხვევაში ასეთი მოთხოვნა არ არსებობს. ამდენად, პირველ შემთხვევაში, რეფერენდუმის შედეგის მისაღებად საჭიროა ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის უმრავლესობა (იტალია, მაკედონია, უნგრეთი), ხოლო მეორე შემთხვევაში – რეფერენდუმში მონაწილეთა უმრავლესობა (ავსტრია, ესპანეთი, საფრანგეთი). რეფერენდუმის შედეგების დადგენის მიზნით, არსებობს ე.წ. ორმაგი პირობის მოთხოვნა. მაგალითად, შვეიცარიაში იმისათვის, რომ რეფერენდუმის შედეგი მიღებულად გამოცხადდეს, საკმარისი არ არის უბრალოდ ხმების უმრავლესობა, ის უნდა იყოს ყველა ცალკეული კანტონის მიხედვით ხმების უმრავლესობათა ჯამი.

რეფერენდუმის საგანი არ შეიძლება იყოს განუსაზღვრელი. ამიტომ საყოველთაოდ აღიარებულია, რომ რეფერენდუმის განხილვის საგანი არ შეიძლება უკავშირდებოდეს ბიუჯეტს, გადასახადებს, ამნისტიას, შეწყალებას და ზოგიერთ სხვა საკითხს. ამასთან, რეფერენდუმზე საყოველთაო შეფასების საგანი არ შეიძლება იყოს საკითხები, რომლებიც სპეციალურ ცოდნას საჭიროებენ.

პლებისციტი ლათინურისგან – „plebiscitum“ წარმოდგება და ნიშნავს – „ის, რაც თქვა ხალხმა“, მაგრამ, თუ რეფერენდუმის ტრანსკრიფციასაც გავიხსენებთ, ყველაფერი მაინც ინსტიტუტის იმ დატვირთვაზეა დამოკიდებული, რომელსაც მას კანონმდებელი აკისრებს. პრინციპში, პლებისციტი მაინც რეფერენდუმის ნა-

ირსახეობაა. მეტწილად ასე იწოდება მოსახლეობის საზოგადოებრივი აზრის გარკვევის მიზნით ჩატარებული გამოკითხვა იმ ტერიტორიის პოლიტიკური ბედის თაობაზე, რომელზეც იგი ცხოვრობს. პლებისციტის თავისებურებას, უპირატესად, საკითხების თემატური კვანძი შეადგენს. პლებისციტი ისეთ საკითხებზე იმართება, რომელიც ეხება სახელმწიფოს დამოუკიდებლობას; ტერიტორიის სტატუსის შეცვლას; სახელმწიფოს, აგრეთვე, მის ტერიტორიულ ერთეულებს შორის საზღვრების შეცვლას. პლებისციტის პროცედურული ორგანიზაცია რეფერენდუმისგან არ განსხვავდება. ორივე შემთხვევაში, მათ ასამოქმედებლად, ქვეყანაში საარჩევნო სამართლის ნორმები და საარჩევნო სისტემა გამოიყენება.

რეფერენდუმისა და პლებისციტისგან განსხვავებით, სახალხო გამოკითხვა მიზნად ისახავს ქვეყნის მოსახლეობის აზრის გამოვლინებას ცალკეულ პრინციპულ საკითხებთან დაკავშირებით, მაგრამ კენჭისყრა, როგორც წესი, არ ტარდება. სახალხო გამოკითხვის ჩატარება შეუძლიათ არასამთავრობო და საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს, სახელმწიფო ორგანოებს, პრესას. მასში მონაწილეობის მიღება შეუძლიათ არა მხოლოდ ამომრჩევლებს, არამედ სხვა სახელმწიფოს მოქალაქეებს და მოქალაქეობის არმქონე პირებსაც. ასეთი გამოკითხვა არ ითვალისწინებს გადაწყვეტილების მიღებას, ეს საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვაა და მათი ჩატარება შეიძლება ტერიტორიულ და ადგილობრივ დონეზეც.

გამოწვევის ინსტიტუტი სოციალისტური ქვეყნების კონსტიტუციური და საარჩევნო სამართლის აქტიური შემადგენელი ელემენტია. მაგალითად, ვიეტნამის კონსტიტუცია ადგენს ეროვნული კრების და სახალხო საბჭოს დეპუტატთა გამოწვევის საკითხს იმ მოტივაციით, თუ მან დაკარგა ხალხის ნდობა და გახდა ამ ნდობის ულირსი. ჩინეთში დეპუტატის გაწვევის მექანიზმს არეგულირებს საარჩევნო კანონი. ამომრჩევლებსა და ორგანოებს, რომლებმაც აირჩიეს დეპუტატი, უფლება აქვთ ვადამდე გამოიწვიონ იგი. წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრების გამოწვევის ინსტიტუტი ადგილობრივ დონეზე მოქმედებს აშშ-ში, იაპონიაში, რუსეთში და ზოგიერთ სხვა ქვეყანაში. აშშ-ში ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრების გამოწვევის ინსტიტუტი დადგენილია შტატების თითქმის მესამედში, ზოგიერთ მათგანში ამას ემატება შტატების წარმომადგენლობითი ორგანოს დონეც. მაგრამ, იმის გამო, რომ გამოწვევის ინიციატივა შეიძ-

ლება ამოქმედდეს ამომრჩეველთა 25-40%-ის მიერ ხელმოწერილი აქტით, გამოწვევის პროცედურა ძალზე გართულებულია და იშვიათად გამოიყენება.

სახალხო საკანონმდებლო ინიციატივა, იქნება ეს საერთო-სახელმწიფოებრივ თუ ადგილობრივ დონეზე, ითვალისწინებს ამომრჩეველთა გარკვეული ჯგუფის ჩართვას ქვეყნის კანონმდებლობის სრულყოფის პროცესში. სახალხო საკანონმდებლო ინიციატივას აღიარებს მთელი რიგი ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი (ავსტრალია, ბურკინა-ფასო, ესპანეთი, იტალია, ფილიპინები, შვეიცარია და სხვ.), მოქმედებს იგი ფედერაციის სუბიექტებში (აშშ, შვეიცარია) და ავტონომიურ წარმონაქმნებშიც (ესპანეთი, იტალია).

ცალკეულ ქვეყნებში სახალხო საკანონმდებლო ინიციატივის ასამოქმედებლად ამომრჩეველთა ხელმოწერების განსხვავებული მაჩვენებლები და პირობებია დადგენილი. უნგრეთსა და შვეიცარიაში – 50 ათასი, პოლონეთში – 100 ათასი და ესპანეთში – 500 ათასი ამომრჩევლის ხელმოწერით ამოქმედდება ინიციატივა, მაგრამ ხელმოწერის საერთო რაოდენობის ნორმასთან ერთად, დაცული უნდა იქნეს ქვეყნის რეგიონების წარმომადგენლობის პრინციპიც. ხელმოწერების შემოწმების და ნამდვილობის დადასტურების შემდეგ კანონპროექტი პარლამენტს გადაეცემა, რომელიც მას ჩვეულებრივი პროცედურით განიხილავს.

თავი მეცხრე

პოლიტიკური პარტიები და პარტიული სისტემები

9.1. პოლიტიკური პარტიები: ცნება და სახეები

სახელმწიფოს სიცოცხლისუნარიანობა, ისევე როგორც ყოველი ცოცხალი არსებისა, მის სისხლძარღვოვან სისტემაზეა დამოკიდებული, რომლის ფუნქციასაც, სახელმწიფოს მართვის ორგანიზაციის თვალსაზრისით, პოლიტიკური პარტიების სისტემა ასრულებს. სიტყვა „პარტია“ ლათინური „pars“-დან წარმოდგება და „ნაწილს“ ნიშნავს. პოლიტიკური პარტიის არსიც აქედან იღებს სათავეს: პოლიტიკური პარტია საზოგადოების ყველაზე აქტიური, შეგნებული და ორგანიზებული ნაწილია. იმისდა მიხედვით, თუ რამდენად აქტიური და ორგანიზებულია პარტიაში გაერთიანებული საზოგადოების შეგნებული ნაწილი, იგი სახელმწიფო მექანიზმის ყველაზე ორგანულ ნაწილად არის წარმოდგენილი. პოლიტიკური პარტია თავისი მიზნებით პოლიტიკური ხელისუფლებისათვის ბრძოლის და მისი განხორციელების უმნიშვნელოვანესი იარაღია. სწორედ მმართველი პარტიის ორგანიზებულობაზე, პროგრამულ მიზნებსა და პოლიტიკური კულტურის დონეზეა დამოკიდებული სახელმწიფოს პოლიტიკური, სოციალური და სამართლებრივი სახე.

პოლიტიკური პარტიის ცნება, წარმომადგენლობითი ინსტიტუტების ფორმირებასთან და საარჩევნო სამართლის დამკვიდრებასთან ერთად, XIX საუკუნეში ჩაისახა და დროთა განმავლობაში ამ ინსტიტუტმა მნიშვნელოვანი ადგილი დაიმკვიდრა. ამ დინამიკის თვალსაჩინო მაგალითი ბრიტანული პარლამენტარიზმის ისტორიას უკავშირდება: თუ 1861 წლის საპარლამენტო არჩევნებში პარტიები საერთოდ არ მონაწილეობდნენ, 1951 წელს უმაღლეს სახელისუფლებო სტრუქტურებში პარტიისგან დამოუკიდებლად არც ერთი პრეტენდენტი არ ყოფილა არჩეული. ასე იყო სხვაგანაც, პარლამენტარიზმის განვითარების პროცესში, მისი ფუნქციონირების საქმეში აქტიურ დატვირთვას ღებულობდნენ პოლიტიკური ჯგუფები, რომლებიც დროთა განმავლობაში პოლიტიკურ პარტიებად ჩამოყალიბდნენ.

ჭრელი იერსახე ყველა პარტიულ სისტემას ახასიათებს. მთავარი ის არის, რომ პოლიტიკურ ასპარეზზე ჯანსაღი ა'სრი უნდა მძლავრობდეს. პარტიული დაპირისპირებების ძირითადი მი-

ზანიც მხოლოდ ეს უნდა იყოს. ამითვე მართლდება ოპოზიციის არსებობის აუცილებლობა, როგორც ხელისუფლების განხორციელების საჭირო და აუცილებელი ელემენტისა. მრავალპარტიული სისტემების პრაქტიკის განზოგადებას ეყრდნობა ბენდუამინ დიზრაელი, როცა ამბობს, რომ „ძლიერი ოპოზიციის გარეშე ვერ გაძლებს ვერც ერთი მთავრობა". კაცმა რომ თქვას, გაძლებით კი გაძლებს, მაგრამ როგორი იქნება პერსპექტივა? – საკითხავი აი ეს არის.

ცნობილი ფრანგი პოლიტოლოგის, მორის დიუვერჟეს მიდგომა პოლიტიკური პარტიების არსთან დაკავშირებით აქცენტირებულია მის ინსტიტუციონალურ გაგებასთან. „ხელისუფლების დანაწილების ხარისხი უფრო მეტად დამოკიდებულია პარტიულ სისტემაზე, ვიდრე კონსტიტუციაში ჩაწერილ დებულებებზე".[1] მ. დიუვერჟეს ამ გამონათქვამის სისწორე ყველა შემთხვევას თანაბრად ეხება – იქნება ეს ერთპარტიული, ზოგადად მრავალპარტიული, თუ კონკრეტულად მისი ნაირსახეობა – ორპარტიული სისტემა.

პარტიის ცნების სრული გაგება მის განმსაზღვრელ რამდენიმე ნიშან-თვისებას ეფუძნება: ნებისმიერი პარტია იდეოლოგიის მატარებელი და იმავდროულად საზოგადოებრივი აზრის გარკვეული სპექტრის გამომხატველია; პარტია პოლიტიკის სხვადასხვა დონეზე სტრუქტურირებული, ერთიანი ინტერესების პლატფორმაზე, მისი მხარდამჭერი სოციალური ფენების გამაერთიანებელი ორგანიზაციაა; პარტიის მიზანი ხელისუფლების მოპოვება და განხორციელება თუ არა, მასში აქტიური მონაწილეობაა. პარტიის ძალა მის ორგანიზაციულ სტრუქტურაში და ხელმძღვანელობაშია, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს ხალხის აქტიური მხარდაჭერა, მის რიგებში წევრთა გაერთიანებით იქნება ეს თუ არჩევნებში თანადგომით გამოხატული.

თავისი წარმომავლობით არსებობს საპარლამენტო და პარლამენტს გარეთ ჩამოყალიბებული პარტიები. საერთოდ, პარტიების ფორმირება პარლამენტარიზმის განვითარების პროცესთან არის დაკავშირებული და, ამდენად, საპარლამენტო პარტიები შედარებით ადრე ჩამოყალიბდნენ. არასაპარლამენტო პარტიები მოგვიანებით იქმნება, რომელთა უმრავლესობის მიზანი თუ არა საპარლამენტო, ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნებში გამარჯვებას უკავშირდება. მაგალითად, დიდი ბრიტანეთის კონსერვატიული პარტია პარლამენტის სტრუქტურებ-

[1] Дюверже М., Политические партии, "Академический проект", М., 2002, с. 474.

ში ჩამოყალიბდა, ხოლო ლეიბორისტული პარტია არასაპარლამენტო ორგანიზაციის სახით – მუშათა მოძრაობის ბაზაზე და შემდეგ გახდა საპარლამენტო პარტია. საერთოდ, არასაპარლამენტო პარტიები პარლამენტის მიღმა ოპოზიციური ძალის სახით ფორმდებიან, საპარლამენტო ბატალიებშიც ერთვებიან და განსაზღვრავენ საკუთარ როლს სახელმწიფოს პოლიტიკურ სისტემაში. ამ ნიშნის მიხედვით არსებობენ: ე.წ. სახელმწიფო პარტიები, რომელთა პარტიული იდეოლოგია ხდება სახელმწიფო იდეოლოგია და რომლებიც ახდენენ მართვის სახელმწიფო სისტემის ფორმირებას; საპარლამენტო პარტიები, რომლებიც კონკურენტულ პოლიტიკურ სისტემაში მოქმედებენ.

საერთოდ, პოლიტიკური პარტიების ტიპოლოგია შეიძლება მათთვის დამახასიათებელი მრავალი ნიშნის მიხედვით განვიხილოთ: პარტიული დოქტრინისა თუ პროგრამის ხასიათის, სამართლებრივი მდგომარეობის, ორგანიზაციული თუ სტრუქტურული ფორმის, იდეურ-პოლიტიკური თუ იდეოლოგიური პოზიციის თავისებურებებთან დაკავშირებით, რომლებიც პოლიტოლოგიური მახასიათებლების სახით გამოვლინდება.

ყველა ტიპის პოლიტიკური პარტია, სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელების მეთოდებისადმი მათი დამოკიდებულებით, პირობითად შეიძლება ორ ძირითად სახესხვაობად დავყოთ: დემოკრატიული პარტიები და ავტორიტარული, დიქტატორული პარტიები.

დემოკრატიული პარტიები გარკვეული პატივისცემით ეპყრობიან დემოკრატიის ძირითად პრინციპებს. იმ შემთხვევაში, როცა მათ ეკისრებათ მთავრობის ჩამოყალიბება, თუ ეს პროცესი არ არის დაკავშირებული კრიზისულ სიტუაციებთან ეკონომიკაში ან პოლიტიკაში, მმართველი დაჯგუფებები თავიანთი მიზნების რეალიზაციას დემოკრატიული ინსტიტუტების ფარგლებში სწორედ მათი მეშვეობით ახორციელებენ.

პოლიტიკური პარტიების მეორე ძირითად სახესხვაობას წარმოადგენენ ავტორიტარული, დიქტატორული პარტიები. მათი დამახასიათებელი ნიშანია პრინციპულად უარყოფითი დამოკიდებულება დემოკრატიის ისეთი ინსტიტუტებისადმი, როგორებიცაა: ხელისუფლების ორგანოების არჩევითობა, ხელისუფლების დანაწილება, ტერიტორიების თვითმმართველობა, პიროვნების უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვა. საკუთარ მიზანს ისინი ტოტალიტარული რეჟიმების დამყარებაში ხედავენ.

პარტიის დოქტრინასა თუ პროგრამაში მისი ძირითადი პოლიტიკური კურსის განმსაზღვრელი მიზნებია ჩამოყალიბებული. მოცემული აქტების ხასიათის მიხედვით არსებობს:

— რეფორმატორული პარტიები, რომლებიც განსაკუთრებით განვითარებადი ქვეყნებისთვის არის დამახასიათებელი და ნაციონალური სოციალიზმის ლოზუნგების ქვეშ, კერძო საკუთრების შენარჩუნებით, მხარს უჭერენ სოციალურ სამართლიანობას (ევროპის ზოგიერთი ქვეყნის სოციალ-დემოკრატიული პარტია, იაპონიის ნაციონალური კონგრესი, მექსიკის ინსტიტუციურ-რევოლუციური პარტია);

— კონსერვატული პარტიები, რომელთა იდეოლოგია ორიენტირებულია ეკონომიკურ და სოციალურ სფეროებში სახელმწიფოს შეზღუდულ რეგულირებაზე, გადასახადების შემცირებაზე და, ტრადიციულად, ძველი წესრიგის დაცვის მომხრენი რჩებიან (დიდი ბრიტანეთის კონსერვატული პარტია, აშშ-ის რესპუბლიკური და დემოკრატიული პარტიები, იაპონიის ლიბერალ-დემოკრატიული პარტია, გერმანიის ქრისტიან-დემოკრატიული კავშირი);

— ლიბერალური პარტიები, რომლებიც მხარს უჭერენ ეკონომიკური საქმიანობის თავისუფლებას და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში სახელმწიფოს ჩაურევლობას (ლიბერალ-დემოკრატიული პარტია დიდ ბრიტანეთში, თავისუფალი დემოკრატიული პარტია გერმანიაში, კანადის ლიბერალური პარტია, ცენტრის პარტია შვედეთში);

— სოციალ-დემოკრატიული პარტიები, რომელთა იდეოლოგია მხარს უჭერს სახელმწიფოს ჩარევას ეკონომიკაში, ითვალისწინებს პროგრესული გადასახადების ზრდის ხარჯზე სოციალური პროგრამების ნაწილობრივ ნაციონალიზაციასა და დაფინანსებას (დიდი ბრიტანეთის ლეიბორისტული პარტია, სოციალისტური პარტიები — ესპანეთში, იტალიასა და საფრანგეთში, სოციალ-დემოკრატიული პარტიები — გერმანიასა და სკანდინავიის ქვეყნებში);

— კლერიკალური რელიგიური პარტიები, რომელთა იდეოლოგიით სახელმწიფოს მმართველობა და საზოგადოებრივი ცხოვრება რელიგიური დოგმებით არის მოაზრებული. ზოგიერთი ქვეყნის პარტიები მოქალაქეთა კონფესიალურ გაერთიანებებს შეიცავენ, რომლებიც რწმენითა და საერთო რელიგიური ინტერესების საფუძველზე ერთიანდებიან (სოციალურ-ქრისტიანული და ქრისტიანული სახალხო პარტიები ბელგიაში, კომეიტო — იაპონიაში, პაკისტანის მუსლიმანური ლიგა);

— რადიკალური პარტიები, რომლებიც მოწოდებულნი არიან, როგორც წესი, ძალისმიერი მეთოდებით გარდაქმნან საზოგადოება. ამ ჯგუფს შეადგენენ, ერთი მხრივ, ნაციონალისტური პარტიები, მეორე მხრივ — მარქსიზმ-ლენინიზმის იდეოლოგიასე ორიენტირებული პარტიები.

ასეთი პარტიებია ნაციონალურ-დემოკრატიული პარტია გერმანიაში, თავისუფლების პარტია და ფოლკიუსონი (სახალხო კავშირი) ავსტრიაში, დიდი ბრიტანეთის ეროვნული ფრონტი, ჯონ ბერჩის ამერიკული საზოგადოება, კუკლუსკლანი. კომუნისტური პარტიები ე.წ. მარქსისტული იდეოლოგიის მიმდევრები არიან და ტოტალიტარული სოციალიზმის ქვეყნებში ყველა საზოგადოებრივი ორგანიზაციის საქმიანობა მათ კონტროლქვეშაა.

ორგანიზაციული სტრუქტურის თავისებურებების გათვალისწინებით, პირობითად, შეიძლება პოლიტიკურ პარტიათა ორი ტიპი გამოვყოთ, ესენია – გაფორმებული და გაუფორმებელი პარტიები.

გაფორმებული პარტიებისთვის დამახასიათებელია ცენტრალიზებული ბიუროკრატიული აპარატი, პარტიულ ორგანოთა ორგანიზაციული კავშირი პარტიის წევრებთან, რომლებსაც ხშირად პარტიული საწევრო ბილეთებიც აქვთ და პარტიულ საწევროსაც იხდიან. ასეთი პარტიების რიცხვს განეკუთვნებიან იაპონიის ლიბერალურ-დემოკრატიული პარტია, გერმანიის ქრისტიანულ-დემოკრატიული კავშირი, ავსტრიის სახალხო პარტია, ცენტრის პარტია შვედეთში და ზოგიერთი სხვა.

გაუფორმებელი პარტიის თავისებურება კი იმაში მდგომარეობს, რომ არ არსებობს წევრობის ოფიციალური ინსტიტუტი, პარტიული ბილეთები და საწევრო ანარიცხები. მართალია, პარტიის მთელი საქმიანობა პროფესიონალი პარტიული ფუნქციონერებით დაკომპლექტებული პარტიული აპარატის მეშვეობით ხორციელდება, მაგრამ არ არის მკაცრი პარტიული დისციპლინა და პარტიის წევრები ორგანიზაციულად სუსტად არიან შეკრულნი ერთიანი ორგანიზაციის სახით. გაუფორმებელი პარტიების ტიპურ მაგალითს წარმოადგენენ აშშ-ის რესპუბლიკური და დემოკრატიული პარტიები. ამ პარტიების მთელი აქტივობა საარჩევნო კამპანიასთან არის დაკავშირებული და ფორმალურად პარტიის წევრად ითვლება ყველა ამომრჩეველი, რომელმაც უკანასკნელი არჩევნების დროს ხმა მისცა შესაბამისი პარტიის კანდიდატებს.

თუ გაფორმებული და გაუფორმებელი პარტიების ჩამონათვალს ცალკეული ქვეყნების მიხედვით განვიხილავთ, ვნახავთ, რომ ყველა მათგანი მმართველი პარტიის რანგში იყო ან არის წარმოდგენილი. ეს კი იმის დასტურია, რომ პარტიისთვის მთავარია არა იმდენად ცენტრალიზებული სტრუქტურა და მკაცრი პარტიული დისციპლინა, არამედ ის, თუ როგორ ეწერება იგი ქვეყნის პარტიულ სისტემაში და როგორ იყენებს საარჩევნო სისტემის ტექნოლოგიებს საკუთარი პარტიული ამბიციების სარეალიზაციოდ. ეს პარტიის პირველადი აღიარების შემთხვევაში,

თორემ შემდგომ, მმართველი პარტიის სასარგებლოდ, არჩევნებში არსებითი ადმინისტრაციული რესურსების სახით, სახელისუფლებო ორგანოების შესაძლებლობებიც ერთვება.

პოლიტოლოგიური თვალსაზრისით, ორგანიზაციული სტრუქტურიდან გამომდინარე, პოლიტიკური პარტიები მასიურ და საკადრო პარტიებად იყოფიან. მასიური პარტიები, როგორც წესი, პარლამენტის მიღმა – საზოგადოების ქვედა ფენის ბაზაზე, სოციალური მოძრაობის აქტივიზაციაზე ორიენტაციით ყალიბდებიან. მათი პოლიტიკური კურსი პროგრამირებული და იდეოლოგიზირებულია, ხოლო სტრუქტურული ორგანიზაცია მასების მობილიზაციაზეა გათვლილი. პარტიის წევრებიც აქტიურად არიან ჩართულნი პარტიულ საქმიანობაში, რეგულარულად იხდიან საწევრო შენატანებს. მასიურ პარტიებს ეკუთვნის მემარცხენე პარტიები, კომუნისტური, სოციალისტური, ზოგჯერ სოციალ-დემოკრატიული პარტიები.

საკადრო პარტიები თავისი შემადგენლობით, ჩვეულებრივ, არამრავალრიცხოვანი, მკაფიოდ გამოხატული ორგანიზაციული სტრუქტურისა და მკაცრი პარტიული დისციპლინის, გავლენიანი პირების მობილიზაციაზე ორიენტირებული ორგანიზაციები არიან. საკადრო პარტიებში შესაძლოა როგორც ინდივიდუალური, ისე კოლექტიური წევრობა. პარტიას აქვს წესდება, რომელსაც პარტიის ყველა წევრი ექვემდებარება. საკადრო პარტიების პრინციპზეა მოწყობილი მრავალი ევროპული კონსერვატიული ორიენტაციის პარტია. ამ დროს აშშ-ს რესპუბლიკური და დემოკრატიული პარტიები ერთდროულად შეიცავენ მასიური და საკადრო პარტიების მთელ რიგ ნიშნებს და შერეული ტიპის პარტიებს განეკუთვნებიან.

მსოფლიო პრაქტიკა იცნობს ეროვნული ნიშნით პარტიების შექმნის შემთხვევებს, როდესაც ისინი ცალკეულ ქვეყნებში კომპაქტურად დასახლებულ ეროვნულ უმცირესობათა ინტერესების წარმოდგენისა და დაცვის მიზნით იქმნებიან. ასეთი პარტიებია – შვედეთის სახალხო პარტია ფინეთში და გერმანელთა პარტია დანიაში. ცალკეულ ქვეყნებში პოლიტიკური პარტიები იქმნება საერთო ეროვნული ფასეულობებისა და იდეალების დასაცავად. ასეთთა რიცხვს მიეკუთვნება „მწვანეთა“ მოძრაობა. „მწვანეთა“ ძლიერი პოლიტიკური პარტიებია გერმანიასა და ესპანეთში.

პოლიტიკური პარტიები – სამართლებრივი მდგომარეობის, ანუ მოღვაწეობის კანონიერების თვალსაზრისით, შეიძლება იყოს ლეგალური და არალეგალური, რეგისტრირებული და არარეგისტრირებული. ლეგალური – კანონიერ საფუძველზე, ხოლო არა-

ლეგალური – იატაკქვეშეთში მოქმედი პარტიებია. არალეგალურად მოქმედებენ მთელი რიგი პარტიები არაბთა გაერთიანებულ საამიროებში და საუდის არაბეთში. რაც შეეხება პარტიების რეგისტრაციას, ზოგიერთ შემთხვევაში ეს პროცედურა ფორმალურ ხასიათს ატარებს, თუ არ გავითვალისწინებთ არჩევნებთან დაკავშირებულ რეგისტრაციის სავალდებულო ხასიათს, მაგრამ, იმ შემთხვევაში, როდესაც კანონი ადგენს პარტიების იუსტიციის ორგანოებში რეგისტრაციის სავალდებულო ხასიათს, არარეგისტრირებული პარტია არალეგალურ მდგომარეობაში აღმოჩნდება.

ცხადია, აღნიშნული მახასიათებლების სიმრავლის გათვალისწინებით, პარტიების ტიპოლოგიის მოცემული კლასიფიკატორი პარტიების მრავალფეროვან სპექტრს წარმოაჩენს. არც ის არის გასაკვირი, რომ მთელი რიგი პარტიები სხვადასხვა მახასიათებლებით შედგენილ ჩამონათვალში მეორდებიან, რაც თავად ამ პარტიების მიზნობრივ, ორგანიზაციულ და იდეოლოგიურ მრავალფეროვნებაზე მიუთითებს.

9.2. პოლიტიკური პარტიების ფუნქციები და სტრუქტურა

პოლიტიკური პარტია განიხილება როგორც თავისუფალი დემოკრატიული წყობილების აუცილებელი კომპონენტი, რომელიც ხანგრძლივი დროის განმავლობაში ხალხის პოლიტიკური ნების ფორმირებაზე ახდენს გავლენას. პოლიტიკური პარტიები, ქვეყნის პოლიტიკურ სისტემაში კუთვნილი ადგილისა და როლის გათვალისწინებით, შემდეგ ძირითად ფუნქციებს ასრულებენ:

– პოლიტიკური პროგრამის შემუშაევება, რომელიც საზოგადოებაში არსებული პრობლემების გადაწყვეტაზე მიმართულ პოლიტიკურ კურსს განსაზღვრავს და რომლის იდეოლოგიური ფუნქცია საზოგადოების განსაზღერული ნაწილისთვის მიმზიდველ პოლიტიკურ პლატფორმას წარმოადგენს;

– იდეოლოგიური საქმიანობის გაფართოება მისი სოციალიზაციის გზით და მომხრეებზე ზეგავლენის გაძლიერების მიზნით;

პარტია მუშაობს მოსახლეობაში – ინდივიდებთან და სოციალურ ჯგუფებთან, რათა მათი ინტერესების ჩამოყალიბებით გაზარდოს პარტიის დასაყრდენი – წევრებისა თუ ამომრჩეველების სახით. მოცემული ფუნქცია საქმიანობის ყველაზე შრომატევად და ეფექტურ სფეროს მოიცავს, ისეთს, როგორიცაა: ახალი წევრების მოზიდვა, პარტიის რიცხოვნობის ზრდა, აქტივისტების

აღზრდა, პარტიული კანდიდატების მხარდასაჭერად ამომრჩეველთა მობილიზაცია, ლიდერების შერჩევა სახელმწიფო და საზოგადოებრივ ორგანოებში სახელმძღვანელო პოსტებზე მათი წარგზავნის მიზნით. მთელი ეს პროცესი მიმართულია პოლიტიკური და მმართველი კადრების მომზადებაზე.

— ისეთი პოლიტიკის წარმართვა, რომელიც სახელმწიფოსა და საზოგადოებას შორის შუამავლის როლის შესრულებას ითვალისწინებს;

ინფორმაციის ნაკადების შეჯერებითა და პოლიტიკური კურსის შესაბამისი მანევრირებით პარტიები წარმართავენ თავის კომუნიკაციურ საქმიანობას, რომელიც მიმართულია, ერთი მხრივ, სახელისუფლებო ორგანოების ხელმძღვანელობასთან აქტიურ ურთიერთობაზე, მეორე მხრივ, მთლიანად საზოგადოებასთან ეფექტური უკუკავშირის დამყარებაზე.

— სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკური კურსის შემუშავებაში, ფორმირებასა და განხორციელებაში უშუალო და შუალობითი მონაწილეობა;

— ხელისუფლების მოპოვების პოლიტიკური იარაღის ფუნქცია;

მოცემული ზოგადი ფორმულის არსი თავად პოლიტიკური პარტიის მიერ ხელისუფლებისათვის ბრძოლაში მონაწილეობას გულისხმობს — პოლიტიკური კადრების შერჩევის, დაწინაურების და საქმიანობის შესაბამისი პირობებით უზრუნველყოფის გზით. ეს კი ნიშნავს საკუთარი პოლიტიკური მიზნების ლობირებისა და პროგრამული კურსის რეალიზაციის მიზნით, ცენტრალური სახელმწიფო ორგანოებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე, სახელმწიფო აპარატის ყველა რგოლის ფორმირებასა და საქმიანობაში აქტიურ მონაწილეობას, საარჩევნო პროცესში — წარმომადგენლობით ორგანოებში მანდატების და მათი ძალით — აღმასრულებელ ორგანოებში თანამდებობრივი პორტფელების მოპოვების მეშვეობით. ასე რომ, პოლიტიკური პარტიები ცალ-ცალკე და პარტიული სისტემა მთლიანობაში, საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ორგანოების ფორმირების, მათ საქმიანობაზე ზემოქმედების მნიშვნელოვან ფაქტორად ჩამოყალიბდა.

— პოლიტიკური სისტემის, მისი პრინციპების, ელემენტებისა და სტრუქტურის ფორმირებაში მონაწილეობა.

პარტიების დაყოფა მემარჯვენე, ცენტრისტულ და მემარცხენე პარტიებად დაკავშირებულია მათ იდეოლოგიაში სოციალურ-ეკონომიკურ და პოლიტიკურ ორიენტირებაზე. ამის მიხედვით განთავსდება თითოეული პარტია პოლიტიკურ სისტემაში და სა-

ხელმწიფოში მმართველი პარტიისა თუ კოალიციის მიმართ მხარდამჭერთა ბლოკში თუ ოპოზიციაში იკავებს კუთვნილ ადგილს.

ფუნქციების მოცემული ჩამონათვალი, ზოგადად, პოლიტიკური პარტიების საქმიანობის სრულ მრავალფეროვნებას ასახავს, მაგრამ კონკრეტული პარტიის შემთხვევაში ფუნქციების გარკვეული დაზუსტება თუ განვრცობა თავად პარტიის სახეობის მახასიათებლებთან და სტრუქტურასთან დაკავშირებით შეიძლება მოხდეს. ფუნქციების მოცემული ჩამონათვალი მმართველი და ოპოზიციური პარტიის ფუნქციებსაც მოიცავს და უბრალოდ, იმ პოლიტიკური პარტიის ფუნქციებსაც, რომელიც ამგვარ დონეზე ჯერ არც ჩამოყალიბებულა. ასეთი გრადაცია იმის მაჩვენებელია, რომ პარტიის ამოცანებისა და მიზნების, ფუნქციების აღნიშნული კომპლექსით უზრუნველყოფა ბევრად სწორედ სტრუქტურაზეა დამოკიდებული.

პოლიტიკური პარტიების ფუნქციას ხელისუფლებაში მისი ადგილი განაპირობებს. ოპოზიციური პარტიის ფუნქციები განსხვავდება მმართველი პარტიის ფუნქციებისაგან, ცხადია, ერთპარტიული რეჟიმის პირობებში გარე ოპოზიცია არ არსებობს. მრავალპარტიულობა და ორპარტიულობა სულ სხვა სტრუქტურებს წარმოქმნის. ორპარტიული სისტემა ოპოზიციას სახელმწიფო სისტემის მნიშვნელოვან ინსტიტუტად აყალიბებს. ამ დროს მკაფიო განსხვავება გამარჯვებულ და უმცირესობის პარტიებს შორის მთავრობასა და ოპოზიციას შორის ფუნქციების განაწილების შესაბამისია. შემთხვევითი არ არის, რომ ინგლისში უმცირესობის პარტიის ლიდერი სახელმწიფოსგან რეგულარულ გასამრჯელოს და მთავრობის ოპოზიციის ლიდერის ოფიციალურ წოდებას ღებულობს. შედეგად, ოპოზიციას საჯარო ფუნქციის სტატუსი აქვს მიკუთვნებული.

ორპარტიული რეჟიმის პირობებში ერთიანი და ორგანიზებული ოპოზიცია ზომიერებას ინარჩუნებს. თვით პოლიტიკური ბრძოლის პირობები ხელისუფლების სათავეში პარტიების მონაცვლეობას ითვალისწინებს, დღევანდელი ოპოზიცია პერსპექტივაში ხელისუფლების სათავეში მოსვლას გეგმავს და ზომიერებაც ამით არის გამოწვეული. ორპარტიულობა იწვევს ხელისუფლების კონცენტრაციას. ერთი პარტია ფლობს აბსოლუტურ უმრავლესობას პარლამენტში, ახდენს მთავრობის ფორმირებას და იკავებს ყველა სამთავრობო პოსტს, ანუ სწორედ პარტია ამყარებს წონასწორობასა და მჭიდრო კავშირს ხელისუფლების შტოებს შორის.

მრავალპარტიული რეჟიმის პირობებში ოპოზიციის მსგავსი ინსტიტუციონალიზაცია წარმოუდგენელია ოპოზიციური ძალე-

ბის დაქსაქსულობისა და ისეთი რეალური ძალის არარსებობის გამო, რომელიც მთავრობისადმი რეალური ოპოზიციის ფუნქციას აიღებს თავის თავზე. ამასთან, მსგავს შემთხვევაში გაურკვეველობას ზრდის ის ფაქტი, რომ უმცირესობის პარტიების გარე ოპოზიციის გარდა, გამორიცხული არ არის უმრავლესობის პარტიაში შინაგანი ოპოზიციის ჩამოყალიბება. სამთავრობო გადაწყვეტილებები კოალიციურ სახელისუფლებო პარტიებს შორის ყოველთვის კომპრომისის შედეგია, რომლის დროსაც ყოველი მათგანი საკუთარი ინტერესების დაცვას ცდილობს.

ფუნქციების სრული ჩამონათვალის სრულფასოვანი ამოქმედება მმართველ პარტიას უკავშირდება: სწორედ ასეთი დამოკიდებულება აძლევს პარტიას საშუალებას პოლიტიკურ სისტემაში ლიდერი პარტიის, ხოლო სახელმწიფოში – მმართველი პარტიის პოზიცია დაიმკვიდროს, თუ არადა, მმართველი როლის მოპოვების შემდეგ პარტია მაინც ახდენს მის ხელთ არსებული მაღალი კომპეტენციის ფარგლებში აღნიშნული ფუნქციების სრულ ამოქმედებას, რა თქმა უნდა, ადმინისტრაციული რესურსების აქტიური ჩართვის მეშვეობითაც.

საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში სახელმწიფოს მართავს საპრეზიდენტო არჩევნებში გამარჯვებული პარტია, ვინაიდან სახელმწიფოს მეთაური აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურიცაა და მმართველ პარტიას მინისტრების გუნდიც უმაგრებს ზურგს. ერთგვარი სირთულეები შეიძლება არსებობდეს ე.წ. „დანაწილებული მმართველობის“ შემთხვევაში, როდესაც პარლამენტის უმრავლესობას სხვა პარტია მოიპოვებს, მაგრამ ასეთი სირთულეები ძალიან ალბათურია, თუნდაც იგივე აშშ-ის მაგალითზე, როდესაც ორპარტიული სისტემის წამყვან ორივე პარტიას მნიშვნელოვნად ერთგვაროვანი პლატფორმა აქვს. საპარლამენტო რესპუბლიკაში, მმართველი პოზიცია, ცალსახად, საპარლამენტო არჩევნებში გამარჯვებულ პარტიას ეკუთვნის, ვინაიდან, საპარლამენტო უმრავლესობის გარანტიის ქვეშ მასვე ეკუთვნის პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრების პორტფელები და იგი ირჩევს სახელმწიფოს მეთაურსაც. შერეული მმართველობის რესპუბლიკაში „დანაწილებული მმართველობის“ გავლენა საკმაოდ რეალურია მმართველი პარტიის სტატუსის განსაზღვრასთან დაკავშირებით: ყველა შეთხვევაში ეს საპარლამენტო უმრავლესობის პარტიაა, ვინაიდან სხვა პარტიის მანდატით არჩეული პრეზიდენტი, მთავრობის ფორმირების პროცესს და პორტფელებს – პრემიერ-მინისტრის პორტფელის ჩათვლით – საპარლამენტო პარტიის უმრავლესობას უთმობს. რა თქმა უნდა, ასეა მაშინაც, რო-

დესაც პრეზიდენტიცა და საპარლამენტო უმრავლესობაც ერთ პარტიას წარმოადგენდნენ. რაც შეეხება მონარქიებს, მმართველი პარტიის საკითხი შეიძლება მხოლოდ პარლამენტურ მონარქიასთან მიმართებაში დადგეს, აბსოლუტური მონარქიის პირობებში ამ თემის წამოწევა საერთოდ აბსურდია, ხოლო დუალისტური მონარქიების პირობებში შეიძლება მოჩვენებით ფონს უკავშირდებოდეს.

პოლიტიკური პარტიის სტრუქტურის სიმყარე, პარტიის წევრებისა და ამომრჩეველთა სიმრავლეზე და პოლიტიკური ცნობიერების დონეზეა დამოკიდებული, კვლავაც პარტიის სახეობრივი მახასიათებლების გათვალისწინებით. გაუფორმებელი პარტიები, გაფორმებულებისგან განსხვავებით, ერთმანეთისაგან არ განარჩევენ პარტიის წევრებსა და ამომრჩევლებს. მაგალითად, მრავალლიბერალურ და კონსერვატიულ პარტიას მისი წევრების ზუსტი რაოდენობის დასახელებაც არ შეუძლიათ. აშშ-ის რესპუბლიკური და დემოკრატიული, ბრიტანული კონსერვატიული ის გაუფორმებელი პარტიებია, რომელთა ორგანიზაციული სტრუქტურა ამომრჩეველთანაა მჭიდროდ დაკავშირებული. ამდენად, მათი პირველადი სტრუქტურული ერთეული, როგორც წესი, საარჩევნო ოლქის დონეზე მოქმედებს. აშშ-ში დემოკრატიულ პარტიას 2,5 ათასი, ხოლო რესპუბლიკურ პარტიას 2 ათასი საოლქო ორგანიზაცია აქვთ გაბნეული ქვეყნის ტერიტორიაზე. მათი მთავარი პარტიული საქმიანობა პარტიის კანდიდატების მხარდასაჭერად ადგილობრივი ამომრჩევლების მობილიზაციაზეა მიმართული. პარტიის წევრებისა და ამომრჩეველთა რაოდენობრივი თანაფარდობის თვალსაზრისით არსებითია გერმანული სტატისტიკა: აქ ყველა პოლიტიკური პარტია 2 მილიონამდე წევრს აერთიანებს, რაც ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის მხოლოდ 5%-ს შეადგენს.

არსებობს პარტიის ირიბი წევრობის ინსტიტუტიც, როდესაც ცალკეული პირი მოცემული პარტიის წევრად მხოლოდ იმის გამო ითვლება, რომ იგი გაერთიანებულია ორგანიზაციაში, რომელიც იმავე პარტიის კოლექტიური წევრია. აღნიშნული წესის თანახმად, ბრიტანეთის ლეიბორისტულ, შვედეთის, ირლანდიის, ნორვეგიის სოციალ-დემოკრატიულ პარტიებში კოლექტიურ წევრად არიან გაერთიანებული პროფკავშირული ორგანიზაციები, რომელთა რიგებში გაერთიანებული მოქალაქეები შესაბამისი პარტიის წევრებად ითვლებიან.

შინაგანი ორგანიზაციის დონით განასხვავებენ პარტიებს ძლიერი და სუსტი სტრუქტურით. დიდი ბრიტანეთის კონსერვატორები

საკადრო პარტიაა, ლეიბორისტები – მასიური პარტია, მაგრამ ორივე – ძლიერი შინაგანი სტრუქტურის პარტიებია, ვინაიდან მათი წესდებებით მიღებული შინაგანი დისციპლინა მოითხოვს დეპუტატების მორჩილებას საპარლამენტო ფრაქციის განკარგულებებზე. ამ დროს, აშშ-ის დემოკრატიული და რესპუბლიკური პარტიების დეპუტატები სარგებლობენ თითქმის სრული თავისუფლებით კენჭისყრის დროს, ამიტომ ისინი სუსტი სტრუქტურის პარტიებად მიიჩნევიან. სწორედ მკაცრი პარტიული დისციპლინის უგულებელყოფა უზრუნველყოფს საპრეზიდენტო რეჟიმის უპირატეს საქმიანობას პარტიულ ძალთა ბალანსის ნებისმიერი თანაფარდობის შემთხვევაში, მ.შ., როდესაც პრეზიდენტის პარტია არ ფლობს უმრავლესობას პარლამენტში.

საკადრო და მასიურ პარტიებს შორის განსხვავება დაკავშირებულია არა უბრალოდ მათ სტრუქტურულ მასშტაბებ'ს და პარტიის წევრთა რიცხოვნობაზე, არამედ განზომილებების სხვაობაზე და სტრუქტურების განსხვავებულობაზე. სხვაობა მათ შორის განპირობებულია პოლიტიკური და სოციალური ინფრასტრუქტურით. მასიური პარტიები მიზანს რაოდენობის ხარჯზე, ხოლო საკადრო პარტიები – შერჩევის ხარჯზე აღწევენ.[1]

ორგანიზაციულად გაფორმებული, ანუ საკადრო პარტიებისთვის დამახასიათებელი ნიშნებია: ცენტრალიზებული პარტიული აპარატი, პარტიის წევრებს აქვთ საწევრო ბილეთი, იხდიან საწევრო შენატანს და ექვემდებარებიან პარტიულ დისციპლინას (გერმანიის ქრისტიან-დემოკრატიული პარტია, ავსტრიის სახალხო პარტია, იაპონიის ლიბერალ-დემოკრატიული პარტია, შვედეთის ცენტრის პარტია).

ორგანიზაციულად გაუფორმებელ პარტიებში არ არსებობს ოფიციალური წევრობის ინსტიტუტი. ამის კომპენსირება პროფესიონალი პარტიული მოხელეებით სტრუქტურირებული აპარატის მეშვეობით ხდება. მათი უმთავრესი ამოცანა საარჩევნო კამპანიაში აქტიური მონაწილეობა და გამარჯვების „ორგანიზაციაა" (აშშ-ის რესპუბლიკური და დემოკრატიული პარტიები, დიდი ბრიტანეთის კონსერვატიული პარტია).

ცნობილი თეზა, რომ პოლიტიკური პარტიების გარეშე არ არსებობს პარლამენტარიზმი – სრული ჭეშმარიტებაა: გარდა იმისა, რომ პარლამენტის ფორმირების საფუძველი მრავალპარტიული არჩევნებია, მისი საქმიანობის ორგანიზაციაში გადამწყვეტი როლი პარტიების საპარლამენტო სტრუქტურას – ფრაქ-

---

[1] მ. დიუვერჟე, მითითებული ნაშრომი, გვ. 116-119.

ციას ეკუთვნის. მათი საქმიანობის პრინციპები კონსტიტუციით, ხოლო მექანიზმები და წესები – რეგლამენტით რეგულირდება, ამიტომ, ფრაქციები გაცილებით უკეთ ეთავსებიან საპარლამენტო საქმიანობის თავისებურებებს, ვიდრე პარლამენტის გათითოკაცებული წევრები.

მთელ რიგ ქვეყნებში, პარტიულმა ფრაქციამ კარგა ხანია სხვა დატვირთვა მიიღო. მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში, საპარლამენტო არჩევნებში უმრავლესობით გამარჯვებული პარტიის სტრუქტურა გარკვეულ მოდიფიცირებას განიცდის: ჯერ ერთი, პარტიაში ჩნდება საპარლამენტო ფრაქცია, რომელიც პარტიის ცალკე მძლავრ ორგანიზაციულ სტრუქტურულ ელემენტს წარმოადგენს. პარტიის თავმჯდომარე ავტომატურად იკავებს ქვეყნის პრემიერ-მინისტრის პოსტს, ხოლო საპარლამენტო ფრაქციის ხელმძღვანელი ერთდროულად პარტიის საერთო-ეროვნული ლიდერი ხდება. ამასთან, შინაპარტიულ საქმიანობაში იგი მნიშვნელოვან უფლებამოსილებებს ფლობს და, ფაქტობრივად, პარტიის ყველა სტრუქტურული ქვედანაყოფის შემკვრელი რგოლის მნიშვნელობას იძენს. პარტიის ცენტრალური ორგანოები – აღმასრულებელი საბჭო, აღმასრულებელი კომიტეტი და ცენტრალური ბიურო, პარტიის ლიდერის სათათბირო ორგანოებია.

9.3. პარტიული სისტემები სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში

პარტიული სისტემა მოიცავს იმ პოლიტიკური პარტიების რაოდენობასა და ურთიერთკავშირს, რომლებიც არსებით როლს თამაშობენ ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებაში საერთოდ და, განსაკუთრებით, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების ფორმირების პროცესთან მიმართებაში.

კონსტიტუციონალიზმი, სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში პოლიტიკური პარტიების საქმიანობის ანალიზის საფუძველზე ამთავითვე ერთმანეთისგან განასხვავებს მრავალპარტიულ სისტემას და მრავალპარტიულობას, ანუ პარტიათა სიმრავლეს საერთოდ. პარტიული სისტემა სულაც არ არის პოლიტიკური პარტიების არითმეტიკული ჯამი. დემოკრატიული ქვეყნებისთვის, ჩვეულებრივ, დამახასიათებელია პოლიტიკური პარტიების სიმრავლე, მაგრამ მათი ერთობლიობა მხოლოდ პოლიტიკურ სპექტრზე იძლევა წარმოდგენას. პოლიტიკური პარტიული სისტემა კი იმ პარტიების ერთობლიობაა, რომელთაც გამოკვეთილად შე-

სამჩნევი ადგილი ეკუთვნით პოლიტიკურ პროცესში, მონაწილეობენ არჩევნებში და წარმოდგენილი არიან პარლამენტში. ამდენად, პარტიული სისტემის კონსტიტუციონალისტური გაგება, ჩვეულებრივ, მხოლოდ იმ პარტიებს მოიცავს, რომლებიც მთელი თავისი საქმიანობით ხელს უწყობენ მოსახლეობის მნიშვნელოვანი ნაწილის პოლიტიკური ნების გამოვლინებას და ფორმირებას, რათა ამ გზით საზოგადოებასა და სახელმწიფოს შორის შუამავლის როლი შეასრულონ. იმის გათვალისწინებით, რომ ზოგიერთ ფედერაციული თუ ავტონომიური ტერიტორიებისაგან შემდგარ სახელმწიფოებში არსებობენ პარტიები, რომლებსაც მნიშვნელოვანი როლი განეკუთვნებათ ტერიტორიული ერთეულის სახელმწიფო ორგანოების ფორმირების საქმეში, ცხადია, ტერიტორიული ერთეულის პარტიული სისტემა სახელმწიფოს დონეზე მოქმედი პოლიტიკური სისტემისგან, ამ ახალი პარტიებით შევსების გამო – განსხვავდება.

თანამედროვე პარტიული სისტემის ქმედითუნარიანობას სამი ძირითადი ფაქტორი განსაზღვრავს: პოლიტიკური პარტიების მოღვაწეობის საკანონმდებლო წესით დადგენილი პირობები; პოლიტიკური პარტიების ურთიერთდამოკიდებულების ხასიათი; პარტიების ფაქტობრივი როლი სახელმწიფო საქმეთა მართვაში, განსაკუთრებით კი სახელმწიფო ხელისუფლების საკანონმდებლო აღმასრულებელი ორგანოების ფორმირებისა და საქმიანობის წარმართვაში. სწორედ ამ ფაქტორების გათვალისწინებით იქმნება პოლიტიკურ-სამართლებრივი სივრცე, რომლის ფარგლებში ხდება პარტიული სისტემის ფორმირება და ფუნქციონირება. კონსტიტუციონალიზმი პრაქტიკით ჩამოყალიბებული პარტიული სისტემების რამდენიმე ნაირსახეობას იცნობს.

ერთპარტიული სისტემა ტოტალიტარული სახელმწიფოს პოლიტიკური სისტემის შემადგენელი ნაწილია. ქვეყანაში არსებულ ერთადერთ პოლიტიკურ პარტიას სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების ფორმირების მონოპოლიური უფლება აქვს დაკანონებული. ასეთი პარტია, ფორმალურად, სახელმწიფო აპარატის ნაწილი არ არის, რაც, ვითომდა მისი, ასევე ფორმალური ორგანიზაციული და საფინანსო დამოუკიდებლობით დასტურდება. ფაქტობრივად კი ხდება პარტიული და სახელმწიფო აპარატების შერწყმა, რომელთა ფუნქციონერები ერთი აპარატიდან მეორეში გადადიან.

ერთპარტიული სისტემის დამკვიდრება ყოველთვის შედეგია ზეწოლისა და სხვა პოლიტიკური პარტიების შექმნის ერთდროული აკრძალვისა. მაგალითად, შეიძლება მოვიყვანოთ კაპიტალ-

ისტური ზაირი, სოციალისტური ორიენტაციის გვინეა და სოციალიზმგამოელილი პოსტსაბჭოთა თურქმენეთი, როგორც კლასიკური ერთპარტიული სისტემის სახელმწიფოები. არის ერთპარტიული სისტემის ჩამოყალიბების მეორე, ფაქტობრივი გზა. ბოლო ხანებში, პოსტსაბჭოთა რესპუბლიკებში მრავალპარტიული სიჭრელის ფონზე, ყოფილი პარტიული ფუნქციონერების ბაზაზე ჩამოყალიბებული მმართველი პარტია ზღუდავს სხვა პოლიტიკურ პარტიებს და თავისთვის ერთპარტიული სისტემის ფუნქციონირების პირობებს ქმნის. ერთპარტიული სისტემა ფუნქციონირებს ავტორიტარული რეჟიმის სახელმწიფოებში (გაბონი, კამერუნი, კუბა, ლაოსი, ჩინეთი).

ყველა სხვა შემთხვევაში საუბარია მრავალპარტიულ ინვარიანტულ სისტემებზე, ერთ შემთხვევაში გაბატონებული პარტიების გარეშე, მეორე შემთხვევაში – ეროი ან ორი გაბატონებული, ე.წ. მონოპოლიური პარტიით სისტემის სათავეში:

1. მრავალპარტიული სისტემა გაბატონებული პოლიტიკური პარტიის გარეშე, როდესაც არც ერთ პარტიას არა აქვს პარლამენტში მანდატების აბსოლუტური უმრავლესობა და ამიტომ კოალიციური მთავრობის ფორმირებისას ყველა შესაძლო კავშირზე მიდიან სხვადასხვა პარტიებთან. მრავალპარტიულობის მსგავსი სისტემა, როგორც წესი, მართვის საპარლამენტო ფორმის სახელმწიფოების დამახასიათებელი თავისებურებაა და იმითაც არის გამართლებული, რომ საპარლამენტო მოდელი შესაძლო წინააღმდეგობების მოწესრიგების მთელ რიგ მექანიზმებს შეიცავს. გაბატონებული მონოპოლიური პარტიის გარეშე მოქმედი მრავალპარტიული სისტემა ტრადიციული მოვლენაა ბელგიის, დანიის, იტალიის, ნიდერლანდების პოლიტიკური სისტემებისთვის.

2. მრავალპარტიული სისტემა ერთი გაბატონებული პოლიტიკური ლიდერი პარტიით სათავეში, რომელიც საპარლამენტო მანდატებს ფლობს და ერთპარტიული მთავრობის ჩამოყალიბება შეუძლია. ასეთი სისტემა იშვიათობაა, მაგრამ იყო ადრეც და არის ახლაც ერთეულების სახით. მაგალითად, მექსიკის ინსტიტუციურ-რევოლუციური პარტია გასული საუკუნის 20-იანი წლებიდან შვიდი ათეული წელი სრულად ფლობდა ხელისუფლების სადავეებს: გარდა იმისა, რომ პარლამენტის უმრავლესობა ახდენდა პარტიული მთავრობის ფორმირებას, ამ პერიოდში მისი ყველა კანდიდატი პრეზიდენტის პოსტსაც იკავებდა. იაპონიაში, პრეფექტურებში ორ ათასამდე რეგისტრირებული პარტიის არსებობის პირობებში, ლიბერალურ-დემოკრატიული პარტია ნახევარი საუკუნის მანძილზე ფლობდა მანდატების უმრავლესობას,

ერთ შუალედურ არჩევნებში დაკარგა, მაგრამ შემდეგ არჩევნებზე კვლავ აღიდგინა სტატუს-კვო.

3. ორპარტიული სისტემის სპეციფიკა იმაში მდგომარეობს, რომ პოლიტიკურ არენაზე მყარად დომინირებს ორი მძლავრი პარტია, რომლებიც პერიოდულად ცვლიან როლებს: ერთი ფლობს მანდატების უმრავლესობას პარლამენტში და მთავრობასაც აყალიბებს, მეორე ოპოზიციაში უდგება ხელისუფლებას და ჩრდილოვან კაბინეტს ქმნის. ასე რომ, რიგი ქვეყნების პარლამენტები ცნობენ მოწინააღმდეგე ძალების დაყოფას უმრავლესობის პარტიად და ოპოზიციად და იმასაც აღიარებენ, რომ წინასაარჩევნო პოლიტიკური ბრძოლა თავის კონკრეტულ გაგრძელებას საპარლამენტო საქმიანობაშიც პოვებს. კლასიკური ორპარტიული სისტემის პირობებში ორი პარტია ამომრჩეველთა დაახლოებით 90 პროცენტს აგროვებს. ორპარტიული სისტემა მართვის ნებისმიერი მოდელის პირობებში გამართლებულია (საპრეზიდენტო – აშშ, ურუგვაი; პარლამენტური მონარქია – დიდი ბრიტანეთი; შერეული მმართველობის – თურქეთი, საფრანგეთი), ამაზე ქვეყნების მოცემული ჩამონათვალიც მოწმობს.

ორპარტიულ სისტემას შეუძლია უზრუნველყოს მთავრობის შედარებით მაღალი სტაბილურობა, ვიდრე ამას მრავალპარტიული სისტემის პირობებში აქვს ადგილი, რა თქმა უნდა, ერთპარტიული მთავრობის ფორმირების გზით. დიდი ბრიტანეთის პრაქტიკიდან გამომდინარე, ერთპარტიული მთავრობა ნორმალური ფორმულაა, სადაც ყველა ელემენტი კოალიციის თავიდან აცილებას ცდილობს. არჩევნებში გამარჯვებული პარტიის ლიდერისთვის მთავრობის თავმჯდომარის პოსტის შეთავსება არსებული ტრადიციაა, რაც ერთი პიროვნების ხელში სახელმწიფო ხელისუფლებისა და პარტიული დისციპლინის მთელი ძალაუფლების თავმოყრას უზრუნველყოფს, ეს კი თავისთავად აღმასრულებელი ხელისუფლების ეფექტურობის გარანტიას იძლევა.

4. მრავალპარტიულობასა და ორპარტიულობას შორის რაღაც გარდამავალი ფორმის სახით მოქმედებს ე.წ. „ბლოკური" მრავალპარტიული სისტემები, რომლებიც მთლიანობაში ბევრი არაფრით განსხვავდებიან ჩვეულებრივ პირობებში მყოფი ტრადიციული მრავალპარტიული სისტემისგან. ბლოკური სისტემა აქტიურად გამოიყენება საარჩევნო კამპანიების დროს. ასეთი სისტემის მოქმედება, თავისი ძირითადი ნიშნებით, შეიძლება ორპარტიული სისტემის ფუნქციონირების სახესაც ატარებდეს, მით უმეტეს, თუ, არჩევნების შედეგებიდან გამომდინარე, ბლოკში გა-

ერთიანებული პარტიები ერთიანი კოალიციური მთავრობის შექმნასაც ისახავენ მიზნად. სწორედ ეს არის ძირითადი განმასხვავებელი ნიშანი პირველი და მეოთხე ჯგუფებისა მეორე და მესამე ჯგუფების მიმართ და ამ ორი უკანასკნელის უპირატესობა წინა წყვილის მიმართ, ვინაიდან არჩევნებში გამარჯებული პარტია ქმნის რა საპარლამენტო უმრავლესობას, ახდენს მთავრობის ფორმირებას თავისი გუნდით და უზრუნველყოფს საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების პოლიტიკურ ერთიანობას.

არსებობს ბლოკური სისტემის ერთი განსხვავებული, გერმანული ორპარტიული ვარიაცია – „2+"-ის ფორმულით ცნობილი, რომელსაც ორნახევარპარტიულ სისტემასაც უწოდებენ. ამ შემთხვევაში ორი დომინირებული პარტია ამომრჩეველთა ხმების 75-80 პროცენტს აგროვებს, მაგრამ აქედან ვერც ერთი ვერ მოიპოვებს უმრავლესობას. ამიტომ ორი ლიდერი პარტიის გვერდით, პოლიტიკურ ასპარეზზე მათ პარტნიორად ჩნდება იდეოლოგიურად თანამოაზრე მესამე პარტია, რომელიც, ყველაზე მეტი ხმების მფლობელი პარტიის გათვალისწინებით, ხან ერთია და ხან მეორე და მათთან კოალიციაში იქმნება საპარლამენტო უმრავლესობა. მაგრამ კლასიკური ბლოკური სისტემისაგან გერმანული ვარიანტი იმით განსხვავდება, რომ აღნიშნული პარტიები არჩევნებში ცალ-ცალკე მონაწილეობენ და ბლოკი კოალიციური მთავრობის შექმნის ეტაპზე იკვრება.

ნებისმიერ სახელმწიფოში, ერთი მხრივ, პოლიტიკური რეჟიმის სტაბილურობა, მეორე მხრივ, დემოკრატიის განვითარება, პოლიტიკური კონკურენციის ჯანსაღი ატმოსფეროს პირობებში მოქმედი, პოზიციასა და ოპოზიციას შორის გაწონასწორებული პარტიული სისტემის სტრუქტურაზეა დამოკიდებული.

პარტიული სისტემის წარმოსახვითი სტრუქტურირება მემარჯვენე, მემარცხენე და ცენტრისტულ პარტიებად, სოციალურ-ეკონომიკურ და პოლიტიკურ პრობლემებთან მათ პოზიციაზეა დამოკიდებული, მაგრამ იგი ყოველთვის ზუსტად არ ასახავს ზოგადად საზოგადოებაში არსებულ პოზიციას. ამ დროს, მნიშვნელოვანი ის არის, რომ პოლიტიკური პარტიების ასეთი განშლა ქვეყანაში მოქმედ პოლიტიკური პარტიების სისტემაზე, მასში მმართველი და ოპოზიციური პოლიტიკური ძალების ბალანსზე იძლევა წარმოდგენას. პრინციპში, ეს არის პოლიტიკური სისტემის სიბრტყეზე პოლიტიკური პარტიების ჰორიზონტალური განლაგების სქემა – მათი დამოკიდებულებით პოლიტიკასთან. თუმცა

ფედერაციის სუბიექტების დონეზე, ვერტიკალში საერთო სქემის შენარჩუნების პირობებში, პოლიტიკური პარტიების განშლა შეიძლება სრულად არ შეესაბამებოდეს ცენტრში მოქმედ სისტემას.

მემარჯვენეობის იდეოლოგიისთვის დამახასიათებელია ანტიდემოკრატიზმი, ავტორიტარიზმი და პირადი ხელისუფლება, ნაციონალიზმი, შოვინიზმი, რასიზმი, რჩეულთა ელიტარულობა. მემარჯვენე პარტიების უმთავრესი პროგრამული ამოცანა არსებული სისტემისთვის, მონოპოლიის დიქტატურის პოლიტიკური მექანიზმის შენარჩუნებაა. ეს, ძირითადად, კონსერვატიული ტიპის პარტიებია, რომლებიც აქცენტირებას ახდენენ კერძო მეწარმეობის ინიციატივაზე და გადასახადების შემცირებაზე, მიაჩნიათ, რომ სახელმწიფოს ჩარევა ეკონომიკაში შეზღუდული უნდა იყოს, მაგრამ თავად სახელმწიფო უნდა იყოს ძლიერი. სოციალური პრობლემები მათთვის პრიორიტეტული არ არის. მარჯვენა ფრთაზე განთავსდებიან, აგრეთვე, ნაციონალისტური მიმართულების პარტიები.

თავის ქვეყნებში მემარჯვენე ფრთას წარმოადგენენ კონსერვატიული პარტია დიდ ბრიტანეთში, აშშ-ის რესპუბლიკური და დემოკრატიული პარტიები, იაპონიის ლიბერალ-დემოკრატიული პარტია, იტალიის სოციალური მოძრაობა – ეროვნული მემარჯვენე ძალები და სხვ.

მემარცხენეობის იდეოლოგიისთვის დამახასიათებელია დემოკრატიზმი, თანასწორობა, სოლიდარობა, კოლექტივიზმი, სოციალური სამართლიანობა, პირადი თავისუფლების გაფართოება. მემარცხენე ფრთას მუშათა კლასის პარტიები, ზოგიერთი პოლიტიკური დაჯგუფებები, კერძოდ, „მწვანეები", ძირითად ბირთვს კი სოციალ-დემოკრატიული პარტიები წარმოადგენენ. კონსერვატორებისგან განსხვავებით, სოციალ-დემოკრატები ეკონომიკურ საქმიანობაში სახელმწიფოს აქტიური მონაწილეობის მომხრენი არიან და მიიჩნევენ, რომ ნაციონალიზაციას უნდა ექვემდებარებოდეს არა მხოლოდ ცალკეული საწარმოები, არამედ მრეწველობის მთელი დარგებიც. სოციალ-დემოკრატების პრიორიტეტი სოციალური პრობლემების მოგვარებაა. მოცემული ტიპის პარტიებია გერმანიისა და სკანდინავიის ქვეყნების სოციალ-დემოკრატიული პარტიები; დიდი ბრიტანეთის ლეიბორისტული პარტია; ავსტრიის ესპანეთის, იტალიის, საფრანგეთის სოციალისტური პარტიები. მემარცხენე ფრთაზე განთავსდებიან ე.წ. მემარცხენე რადიკალები, მ.შ. კომუნისტური პარტიებიც.

პოლიტოლოგები სამართლიანად აღნიშნავენ, რომ საზღვრები მემარცხენეებსა და მემარჯვენეებს შორის ძალიან პირობითია. როგორც ლ. ფილიპი აღნიშნავს, მემარჯვენეები განისაზღვრებიან მემარცხენეებთან შედარებით ისევე, როგორც მემარცხენეები – მემარჯვენეების მიმართ. არც ერთი იდეოლოგიური დაჯგუფება არ დგას განსაკუთრებულად მარჯვნივ, ყოველი მათგანი შეიძლება იყოს სხვაზე უფრო მარჯვნივ ან მარცხნივ. ამიტომაა, რომ ასეთი დაჯგუფება, ერთდროულად ერთს შეიძლება წარმოდგენილი ჰქონდეს მემარჯვენედ, მეორეს – მემარცხენედ.[1]

ამიტომ, დროთა განმავლობაში გაჩნდა ახალი, შედარებითი კატეგორიები – ცენტრიზმის, უფრო გვიან კი მემარჯვენე ცენტრისა და მემარცხენე ცენტრის სახით. მთლიანობაში ცენტრი ასოცირებულია როგორც პოლიტიკური ლიბერალიზმი და მოიაზრება მემარჯვენეებსა და მემარცხენეებს შორის – შუალედურ პოზიციაზე.

ცენტრის პოზიციას ე.წ. ზომიერი პარტიები იკავებენ, ძირითადად ლიბერალური პარტიების სახით. მათი პროგრამული დებულებაა – საბაზრო ეკონომიკა სახელმწიფოს მინიმალური მონაწილეობით, როგორც თვითრეგულაციის ეფექტური საშუალება. ამ შემთხვევაში ცენტრისტული პარტიების ამოსავალი იდეა სამოქალაქო საზოგადოების ფორმირებაა, რომლის მიმართაც გამორიცხავენ სახელმწიფოს ჩარევას და სახელმწიფოებრიობის პროგრესულ დასაყრდენად თავად სამოქალაქო საზოგადოებას მიიჩნევენ. მძლავრი ლიბერალური პარტიები უკვე წარსულია. დღეს ისინი მცირერიცხოვანი პარტიების სახით არიან წარმოდგენილი, საარჩევნო ბარიერის დაძლევაც უჭირთ და პარლამენტის მიღმა რჩებიან. ლიბერალური პარტიები საქმიანობენ: გერმანიაში – თავისუფალი დემოკრატიული პარტია, დიდ ბრიტანეთში – ლიბერალ-დემოკრატიული პარტია, კანადაში – ლიბერალური პარტია, შვედეთში – ცენტრის პარტია, იტალიაში – ლიბერალური პარტია.

უცნაურია, მაგრამ ფაქტია, სხვადასხვა ქვეყნის ერთი და იმავე დასახელების პარტიები პარტიული სისტემის სტრუქტურული სქემის სხვადასხვა ფრთაზე აღმოჩნდნენ. ეს კი იმის მაჩვენებელია, რომ მათ ადგილს სისტემაში პოლიტიკური პარტიის იდეოლოგიური კურსი განსაზღვრავს და არა სახელწოდება.

---

[1] Philip L., L'histoire de la pensée politique en France (de 1789 à nos jours). Paris, 1993, p. 19.

9.4. პოლიტიკური პარტიების სამართლებრივი რეგულირების თავისებურებები

სახელმწიფო მმართველობის საქმეში პოლიტიკური პარტიების მზარდი როლის გათვალისწინებით, კონსტიტუციონალიზმში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება მათი სტატუსის დადგენისა და სამართლებრივი რეგლამენტაციის საკითხებს.

საერთოდ, პოლიტიკური პარტიების საქმიანობის სამართლებრივი რეგულირება ორი მეთოდით ხდება. როგორც წესი, ეს არის საკანონმდებლო რეგულირების მეთოდი, მაგრამ იმ ქვეყნებში, სადაც პოლიტიკური პარტიები იმთავითვე საერთოდ არ მოიხსენიებოდა მოქმედ კანონმდებლობაში (დიდი ბრიტანეთი, ავსტრალია, კანადა, შვეიცარია), მათი საქმიანობის სამართლებრივი რეგულირება სასამართლო ორგანოების სფერო იყო და განსხვავებული ფორმებით კელავაც ასეთად რჩება. აღნიშნულ ქვეყნებში პარტიების საქმიანობას აწესრიგებს კონსტიტუციის დებულებები და კანონები საზოგადოებრივი კავშირების შესახებ, რომელთა შესაბამისად მოქალაქეებს შეუძლიათ შექმნან ნებისმიერი, მ.შ. პოლიტიკური გაერთიანება, თუ იგი არ ეწინააღმდეგება მოქმედ კანონმდებლობას.

პოლიტიკური პარტიები კანადის კანონმდებლობაში საერთოდ არ მოიხსენიება და არც არჩევნებში ღებულობენ ოფიციალურ აღიარებას იმ მარტივი მიზეზის გამო, რომ საარჩევნო სისტემა არ ცნობს პროპორციულ არჩევნებს. ამდენად, პოლიტიკური პარტიების საქმიანობის რეგულირება სრულად სასამართლო ორგანოების სფეროა. სასამართლო ორგანოების თანამონაწილეობა პოლიტიკური პარტიების სამართლებრივი რეგულირების საქმეში არც სხვა ქვეყნებშია გამორიცხული. ასე, მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში, მიუხედავად იმისა, რომ აქ გასული საუკუნის ბოლოს მიიღეს კანონი პოლიტიკური პარტიების შესახებ. ამასთან, მთელ რიგ ქვეყნებში (ანგოლა, პოლონეთი, პორტუგალია) პოლიტიკური პარტიების კანონიერი აღიარება – რეგისტრაციაც სასამართლოების პრეროგატივაა.

პოლიტიკური პარტიების სისტემური ინსტიტუციონალიზაციის მიზნით, მათი სტატუსისა და საქმიანობის წესის სამართლებრივი რეგულირების ორი ძირითადი ფორმა არსებობს:

– რეგულირების საგარეო ფორმა ხორციელდება კონსტიტუციური ნორმებით, საკანონმდებლო აქტებითა და სასამართლო გადაწყვეტილებებით. თუმცა, კონსტიტუციონალიზმის დამახასი-

ათებელი თავისებურება ის არის, რომ აქტების მოცემულ ნაირსახეობაში პოლიტიკური პარტიების საქმიანობის მარეგულირებელი ნორმების განსაზღვრულობა მნიშვნელოვნად გასხვავებულია ყოველი კონკრეტული ქვეყნის მაგალითზე;

– რეგულირების შინაგანი ფორმა პარტიის ცენტრალური ორგანოების მიერ ხორციელდება. პარტიის ხელმძღვანელი ორგანოები (ყრილობები თუ კონფერენციები, ცენტრალური თუ ეროვნული კომიტეტები) პარტიის ორგანიზაციული სტრუქტურისა და საქმიანობის პრინციპულ საკითხებზე ღებულობენ პროგრამებსა და წესდებებს, გამოსცემენ ინსტრუქციებსა და წესებს.

პარტიის სტატუსისა და საქმიანობის წესის სამართლებრივი რეგულირების ორივე ფორმის შეთანხმებულობის შედეგად, მთელ რიგ ქვეყნებში, სისტემატიზაციის თანამედროვე ეტაპი პოლიტიკური პარტიის აპარატისა და სახელმწიფო აპარატის მჭიდრო კავშირის ტენდენციით გამოირჩევა.

პოლიტიკური პარტიების სამართლებრივი ინსტიტუციონალიზაცია, როგორც ზოგიერთი კონსტიტუციონალისტი პარტიების მარეგულირებელ კანონმდებლობას უწოდებს, „პარტიული სამართლის“ საგანია, რომელიც პოლიტიკური პარტიების სტატუსის განმსაზღვრელი ძირითადი სფეროების რეგულირებას ახდენს:

– პოლიტიკური პარტიის როლისა და ადგილის განსაზღვრება პოლიტიკურ სისტემაში და სახელმწიფო მექანიზმში;

– პოლიტიკური პარტიის შექმნისა და შეწყვეტის წესების დადგენა;

– პოლიტიკური პარტიის ორგანიზაციული მოწყობისა და საქმიანობის ძირითადი პრინციპების განსაზღვრა;

– პოლიტიკური პარტიის ფინანსირებისა და საფინანსო ანგარიშების წარდგენის წესის დადგენა;

– სახელმწიფოს და ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნების მარეგულირებელი საარჩევნო კანონმდებლობის შემუშავება.

პოლიტიკური პარტიების ფორმირებისა და სტაბილური პარტიული სისტემის ჩამოყალიბების ხელშემწყობი სამართლებრივი სივრცის შექმნა სახელმწიფოს ერთი უმნიშვნელოვანესი ფუნქციათაგანია. პოლიტიკური პარტიების ინსტიტუციონალიზაცია ორი სახით ხდება: ერთი შემთხვევაში, ცალკეულ ქვეყნებში მათი რეგულირება ხდება კონსტიტუციით, მეორე შემთხვევაში – კონსტიტუციითა და მისი პრინციპების საფუძველზე შემუშავებული კანონით.

სახელმწიფო იურიდიულად აფორმებს ურთიერთობას პოლიტიკურ პარტიებთან, ბევრ ქვეყნებში ეს კონსტიტუციების დონეზე ხდება. რიგი ქვეყნების კონსტიტუციები მოკლე დებულებების ან თითო-ოროლა მუხლის სახით აღიარებენ პოლიტიკური პარტიების როლს (გერმანია, იტალია, პორტუგალია, საბერძნეთი, უკრაინა, საფრანგეთი, ჩეხეთი). ცალკე განყოფილებები — „პოლიტიკური პარტიები" გამოყოფილია ბრაზილიისა და განის კონსტიტუციებში. ამ დროს ძლიერი პოლიტიკური სისტემით გამორჩეულ ქვეყნებში (აშშ, ავსტრია, დანია) კონსტიტუცია საერთოდ არ მოიხსენიებს პოლიტიკურ პარტიებს.

შეიძლება ითქვას, რომ ყველა ქვეყნის კანონმდებლობა არ გამოირჩევა კეთილგანწყობით პოლიტიკური პარტიებისადმი. ფეოდალურ მონარქიულ სახელმწიფოებში საერთოდ აკრძალულია პოლიტიკური პარტიების შექმნა (არაბთა გაერთიანებული საამიროები, ბუტანი, იორდანია, საუდის არაბეთი, ქუვეითი). მთელ რიგ ქვეყნებში კანონით ფიქსირებული პარტიული სისტემა ფუნქციონირებს: ცხადია, ტოტალიტარულ ქვეყნებში ეს ფაქტობრივი ერთპარტიული სისტემაა (ალჟირი, ზაირი, ცენტრალური აფრიკის რესპუბლიკა და სხვ.); ნიგერიაში აღიარებულია „კონსტიტუციური ორპარტიულობა"; ინდონეზიასა და სენეგალში დაშვებულია სამპარტიული სისტემა, ხოლო ბრაზილიის 1970-იანი წლების კანონმდებლობა, არათუ ადგენდა ორპარტიულობას, არამედ მათ დასახელებასაც აფიქსირებდა და, ამდენად, კრძალავდა მესამე პარტიის „აღმოცენების" შესაძლებლობასაც.

განსხვავებული წესით ხდება პარტიული სისტემის ფუნქციონირებისთვის მნიშვნელოვანი საკითხების რეგულირება: აკრძალულია სამხედრო მოსამსახურეების პოლიტიკურ პარტიებში გაწევრიანება (ბულგარეთი, რუსეთი); ამ დროს ინდონეზიაში და სხვა ავტორიტარული რეჟიმის ქვეყნებში სახელმწიფო მოხელეთათვის სავალდებულოა მმართველი პარტიის წევრობა; ტუნისში, პარტიის დამფუძნებელისთვის სავალდებულო მოთხოვნაა მოქალაქეობის 10-წლიანი ვადა; კაბო-ვერდეში კი აკრძალულია ერთზე მეტ პარტიაში გაერთიანება.

დემოკრატიული ქვეყნების კანონმდებლობა ადგენს მრავალპარტიულობას და ყველა პარტიის თანასწორ მდგომარეობას საზოგადოებაში, განსაზღვრავს პარტიების შექმნისა და საქმიანობის სამართლებრივ პირობებს, დაწერილი წესდებისა და პროგრამის აუცილებლობას, პარტიების შექმნას მხოლოდ ტერიტორიული ნიშნით, პარტიას უნდა ჰქონდეს დემოკრატიული სტრუქტუ-

რა – ხელმძღვანელი ორგანოების არჩევითობის პრინციპის გათვალისწინებით. ამასთან, კანონმდებლობა შემოსაზღვრავს პარტიის წევრის უმთავრეს უფლებებს.

საერთოდ, პოლიტიკური პარტიების თაობაზე კონსტიტუციური პრინციპების განვრცობა კანონების მრავალფეროვანი პაკეტის მეშვეობით ხდება. ერთ შემთხვევაში, გერმანული კანონის მსგავსად, ეს პოლიტიკური პარტიების ინსტიტუციონალიზაციის ყოვლისმომცველი აქტია (ავსტრია, ბულგარეთი, ლატვია, პორტუგალია, ტუნისი, უნგრეთი), მეორე შემთხვევაში, ეს შეიძლება იყოს სხვადასხვა დატვირთვის მატარებელი ისეთი ორგანული კანონი, როგორიცაა: ზოგადი კანონი პარტიის შესახებ (ესპანეთი), საარჩევნო კანონი (მექსიკა), შვედეთის კანონი „რიქსდაგის შესახებ", რომელშიც დეტალურად არის მოწესრიგებული პარლამენტში პოლიტიკური პარტიების საქმიანობასთან დაკავშირებული საკითხები.

საარჩევნო სამართალი პარტიული სისტემის ფორმირებისა და სრულყოფის კონცეპტუალური იდეების საფუძველზე ჩამოყალიბებული მთელი რიგი მნიშვნელოვანი პარამეტრების ბლოკს ადგენს. ამ მხრივ არსებითია პოლიტიკური პარტიების არჩევნებში მონაწილეობის წესი. იგი თანდათანობით მკაცრი რეგლამენტაციის ჩარჩოებში მოექცა. თუ ადრე დიდ ბრიტანეთში ამისთვის პოლიტიკური პარტიის არსებობის ფაქტიც საკმარისი იყო, 1998 წელს მიღებულ იქნა კანონი პოლიტიკური პარტიების რეგისტრაციის შესახებ და ახლა რეგისტრაცია სავალდებულო მოთხოვნაა არჩევნებში მონაწილეობისთვის და მხოლოდ რეგისტრირებულ პარტიებს შეუძლიათ არჩევნებში მონაწილეობა.

ერთმანეთისგან უნდა გავმიჯნოთ პარტიის სახელმწიფო და საარჩევნო რეგისტრაცია. ეს უკანასკნელი, პირველისგან განსხვავებით, როგორც წესი, ცენტრალური საარჩევნო კომისიის პრეროგატივაა. პარტიების სახელმწიფო რეგისტრაციას კი სხვადასხვა ქვეყნებში ახორციელებენ იუსტიციის (ბელგია, ნიდერლანდები) ან შინაგან საქმეთა (ესპანეთი, საფრანგეთი, ბენინი) სამინისტროები, სასამართლოები (ანგოლა, პოლონეთი) ან ისევ საარჩევნო კომისიები (დიდი ბრიტანეთი, მექსიკა), ასე განსაჯეთ, თვით საგადასახადო სამმართველოც (შვედეთი). მაგრამ რეგისტრაცია ყველა შემთხვევაში უპირობო არ არის: ლათინური ამერიკის ქვეყნებში პარტიის რეგისტრაციისთვის პოლიტიკური საქმიანობის რამდენიმეწლიანი გამოცდილებაა აუცილებელი და მხოლოდ ამის შემდეგ ეძლევა მას უფლება მონაწილეობა მიიღოს

საერთო-სახელმწიფოებრივ არჩევნებში. რიგ ქვეყნებში, რეგისტრაციაში გატარების უფლების მოსაპოვებლად, არჩევნებში გარკვეული ხმების რაოდენობის მოპოვებაა საჭირო (ინდოეთში – 4%, პორტუგალიაში – 3%). ამ დროს, ერთჯერადი რეგისტრაცია სულაც არ არის სამუდამოდ გარანტირებული. მაგალითად, შვედეთში, პარტია, რომელიც რიქსდაგის ან მთელი ქვეყნის მასშტაბით ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებში არ წარადგენს თავის კანდიდატებს – სარეგისტრაციო რეესტრიდან ამოირიცხება.

პოლიტიკური პარტიის საქმიანობის შეწყვეტის საფუძველი შეიძლება იყოს მისი ისეთი მოქმედება, რომელიც კონსტიტუციურ დებულებებს ეწინააღმდეგება, გადაწყვეტილებას ამის თაობაზე სასამართლო ორგანოები ღებულობენ. სხვა მხრივ, ცალკეული ქვეყნების მაგალითზე, მთელი ეს პროცესი გარკვეული თავისებურებებით ხასიათდება. თუ თურქეთში პარტიის საქმიანობის შეწყვეტის საკითხის აღძვრა რესპუბლიკის პროკურორის პრეროგატივაა, გერმანიაში ასეთი ინიციატივა შეიძლება სუბიექტთა მთელი წრიდან, კერძოდ, ბუნდესტაგის, ბუნდესრატის, ფედერალური ან მიწათა მთავრობებიდან მოდიოდეს. ორივე შემთხვევაში, საბოლოო გადაწყვეტილებას საკონსტიტუციო სასამართლოები ღებულობენ.

მთელი რიგი ქვეყნების კანონმდებლობა განსაზღვრულ უფლებებს აკუთვნებს ოპოზიციას. მაგალითად, ბრაზილიაში, კონსტიტუციის თანახმად, ოპოზიციის ლიდერი სხვა თანამდებობის მაღალ პირებთან ერთად შედის პრეზიდენტის სათათბირო ორგანოს – რესპუბლიკის საბჭოს შემადგენლობაში. კოლუმბიაში, პორტუგალიასა და რიგ ქვეყნებში ოპოზიციის ხელმძღვანელებს უფლება აქვთ გაეცნონ მთავრობის ყველა ოფიციალურ დოკუმენტს. ანგლოსაქსური სამართლის ქვეყნებში ოპოზიციის უფლებები ადათებით არის დადგენილი, იქამდე, რომ მათი გაელენა ამომრჩეველთა ნებაზეც ერცელდება. მაგალითად, აშშ-ის სამხრეთ შტატებში ამომრჩეველთა ორმაგი ორიენტაცია ჩამოყალიბდა სწორედ პოზიცია-ოპოზიციას შორის ჯანსაღი კონკურენციული სივრცის შექმნის მიზნით. თუ ამომრჩეველი საპრეზიდენტო არჩევნებში მხარს უჭერს დემოკრატების კანდიდატს, კონგრესში და შტატის წარმომადგენლობით ორგანოში არჩევნების დროს მხარს უჭერს რესპუბლიკელებს.

პოლიტიკური მიზნებისა და პარტიულ-ორგანიზაციული საქმიანობის განსახორციელებლად პოლიტიკურ პარტიებს დიდი თან-

ხები ესაჭიროებათ. ცხადია, ამისთვის არც საწევრო შენატანები და არც ფიზიკურ პირთა შეზღუდული შენაწირებია საკმარისი. გასული საუკუნის მეორე ნახევრიდან სახელმწიფო აქტიურად ერთვება პარტიების დაფინანსების საქმეში ლათინურ ამერიკაში (კოსტა-რიკა – 1954 წ., არგენტინა – 1955 წ.) და ევროპაში (გერმანია – 1959 წ). უკვე 80-იან წლებში პოლიტიკური პარტიებისადმი „მხარდაჭერა" კანონმდებლობით გააფორმა 21-მა ქვეყანამ, ხოლო 90-იან წლებში ასეთი სახელმწიფოების რიცხვი რამდენიმეჯერ გაიზარდა (აფრიკაში 45 ქვეყანა, 17 – ყოფილი სოციალისტური ქვეყანა და დსთ-ს ქვეყნების უმეტესობა). ამ დროს, ყაზახეთის კონსტიტუცია კრძალავს საზოგადოებრივი ორგანიზაციების სახელმწიფოს მიერ ფინანსირებას.

არჩევნებში პოლიტიკური პარტიების მატერიალური მხარდაჭერის იდეა გერმანელმა კანონმდებელმა პარტიების შესახებ კანონში დაადგინა. მოგვიანებით პარტიების დაფინანსება 1984 წლის 1 იანვრიდან – კონსტიტუციის 21-ე მუხლის პირველ აბზაცში და პოლიტიკური პარტიების კანონში შეტანილი ცვლილებებით მოწესრიგდა. პოლიტიკური პარტიების შანსების გათანაბრების მიზნით, კანონი ითვალისწინებს საბიუჯეტო თანხებიდან დახმარებას იმ პარტიებზე, რომლებიც საწევროებისა და შემოწირულობების სახით უმნიშვნელო თანხებს ღებულობენ. საარჩევნო კამპანიის დანახარჯების ასანაზღაურებელმა თანხამ, რომელიც ყოველ მოპოვებულ ხმაზე ხელისუფლების მიერ გაცემული 5 მარკით აითვლება, ჯამში ისეთ დონეს მიაღწია, რომ ბუნდესტაგში წარმოდგენილმა პოლიტიკურმა პარტიებმა დროის მცირე მონაკვეთში თავისი საფინანსო მდგომარეობის გამოსწორება შეძლეს. ამასთან, 1977 წლიდან ოპოზიცია ღებულობს ძირითადი სუბსიდიის 25%-იან დანამატს და სუბსიდიის 7%-ს ყოველ დეპუტატზე, რაც ცალსახად წარმოაჩენს ოპოზიციის როლის აღიარებას გერმანულ საპარლამენტო სისტემაში.

შვედეთში პარტია, რომელსაც თავისი დეპუტაცია ჰყავს პარლამენტში, ყოველ სადეპუტატო მანდატზე გარკვეულ თანხას ღებულობს. თუმცა, სახელმწიფო გარკვეულ სუბსიდიებს იმ პარტიებსაც გამოუყოფს, რომელთაც ქვეყნის ამომრჩეველთა 2,5% მაინც უჭერს მხარს. ავსტრიაში პარტია, რომელსაც 5-ზე მეტი წარმომადგენელი ჰყავს პარლამენტში, ყოველწლიურად გარკვეულ თანხას ღებულობს, ამასთან, ამ მიზნით გამოყოფილი თანხის ნაშთი არჩევნებზე მიღებული ხმების პროპორციულად გადანაწილდება. პარტიათა დაფინანსების მსგავსი წესი მოქმედებს

ფინეთში, დანიაში და ევროპის რიგ ქვეყნებში. იტალიაში პარტიების დასაფინანსებლად გამოყოფილი თანხის 85% ნაწილდება არჩევნებში მიღებული ხმების პროპორციულად, ხოლო 15% – იმ პარტიებზე, რომლებმაც საარჩევნო ოლქების ორ მესამედში კანდიდატურები წამოაყენეს და ხმების 2% მიიღეს.

პარტიების დაფინანსების წესს არეგულირებენ კანონები ესპანეთში, იტალიაში, პორტუგალიაში, საბერძნეთში, საფრანგეთსა და რიგ სხვა ქვეყნებში, მაგრამ პოლიტიკური პარტიებისადმი სახელმწიფოს მხარდაჭერა მხოლოდ პირდაპირი დაფინანსებით არ შემოიფარგლება. მრავალ სახელმწიფოში პოლიტიკურ პარტიებს ათავისუფლებენ ან შეღავათებს უვრცელებენ გადასახადებზე საწესდებო საქმიანობასთან დაკავშირებულ მთელ რიგ სფეროებზე, მაგრამ უკრძალავენ სამეწარმეო საქმიანობას (ბულგარეთი, იტალია, მექსიკა, საფრანგეთი, უნგრეთი).

პოლიტიკური პარტიების დაფინანსება დასაშვებია კერძო პირების შემოწირულობების მეშვეობითაც – გარკვეული პირობებით. დაფინანსების ამ წყაროებზე, ისევე, როგორც სხვა შემთხვევებში, დადგენილია საფინანსო სახსრების გამოყენებაზე ყოველწლიური ანგარიშგება (ავსტრია, გერმანია, იტალია, უნგრეთი), ზოგიერთ შემთხვევაში გათვალისწინებულია ანგარიშგების გამოქვეყნებაც. ამას გარდა, პოლიტიკური პარტიები ვალდებულნი არიან საკონტროლო ორგანოებს წარუდგინონ სხვადასხვა ანგარიშგებითი დოკუმენტები: პარტიის ქონებაზე (გერმანია), შეწირულობების სიაზე (ავსტრია), პარტიის ბიუჯეტზე (იტალია). ყოველივე პოლიტიკური პარტიების საფინანსო საქმიანობაზე კონტროლის გამკაცრებაზე მეტყველებს. მაგალითად, საფრანგეთში სპეციალური დამოუკიდებელი საანგარიშო კომისია აკონტროლებს წინასაარჩევნო ხარჯებსა და პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების ანგარიშებს და შედეგებს აქვეყნებს. ამასთან, იგივე კომისია გასცემს ნებართვას ასოციაციებზე, რომლებიც პარტიების დაფინანსების მიზნით იქმნება.

თავი მეათე

საკანონმდებლო ხელისუფლება კონსტიტუციონალიზმში

10.1. პარლამენტი და პარლამენტარიზმი

პარლამენტი მოსახლეობის მიერ არჩეული, ცალკეულ ქვეყნებში ნაწილობრივ დანიშნულიც, სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოა, რომელიც მრავალსაუკუნოვანი გამოცდილების შედეგად დემოკრატიული სახელმწიფო წყობილების ინსტიტუტად დამკვიდრდა. თანამედროვე გაგებით პარლამენტი ინგლისში დამკვიდრდა, თორემ ტერმინს ფრანგული სიტყვის ძირი აქვს. "parlez" – ლაპარაკს ნიშნავს და პარლამენტებად ფეოდალური საფრანგეთის სასამართლო დაწესებულებები იწოდებოდნენ. თავად ინგლისში 1265 წლის 20 იანვარს მოწვეულმა პირველმა პარლამენტმა დასაბამი მისცა გვაროვნული წარმომადგენლობის მაგვარ ინსტიტუტს, თუმცა, ისტორიულად, წარმომადგენლობითი დაწესებულებები ძველ საბერძნეთში და ძველ რომშიც არსებობდა – სენატის სახით. მაგრამ, ამ ევოლუციური პროცესის უმნიშვნელოვანესი ეტაპი XVIII საუკუნეს განეკუთვნება, როდესაც პარლამენტები უკვე მოსახლეობის მიერ აირჩევა.

დღეს პარლამენტი მსოფლიო ქვეყნების სახელისუფლებო სისტემის აუცილებელი შემადგენელი ნაწილია განსხვავებული სახელწოდებებით: კონგრესი – აშშ-ში, არგენტინაში, ბრაზილიაში, მექსიკაში და რიგ ლათინურ ქვეყნებში; ფედერალური კრება – ავსტრიაში, რუსეთში, შვეიცარიასა და ეთიოპიაში; ასამბლეა – კუბაში, პანამაში, ნიკარაგუაში, პორტუგალიასა და სუდანში; ეროვნული კრება – ალჟირში, ბელორუსიაში, რუმინეთში, კამერუნში, სომხეთში; ეროვნული საბჭო – ერაყში, აღლანეთში, რუანდაში; სახალხო კრება – ჩინეთში, ბირმაში, ალბანეთში, ბულგარეთსა და ეგვიპტეში; მეჯლისი – ირანში, აზერბაიჯანში. ესპანეთში პარლამენტს კორტესი ეწოდება, ნორვეგიაში – სტორტინგი, ისლანდიაში – ალტინგი, დანიაში – ფოლკეტინგი, ისრაელში – ქნესეტი და ა.შ.

მართვა-გამგეობის საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში, იქნება ეს საპარლამენტო რესპუბლიკა თუ პარლამენტური მონარქია, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის არსი იმაში მდგომარეობს, რომ, ხელისუფლებათა ბალანსისა და ურთიერთშეკავების

მექანიზმის ფარგლებში, საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებათა ურთიერთმიმართებისას, სახელმწიფო ხელისუფლების პოლიტიკური შტოები უფრო მჭიდროდ არიან ერთმანეთთან დაკავშირებული და ქმნიან საჯარო ხელისუფლების ორგანულ ერთიანობას. ჩვეულებრივ, შეკავებისა და გაწონასწორების მექანიზმის თაობაზე, ამ იდეის ავტორ ქვეყანასთან – ამერიკის შეერთებულ შტატებთან დაკავშირებით საუბრობენ და ამავე მიზეზით მიიჩნევენ, რომ ეს თავისებურება, ძირითადად, საპრეზიდენტო რესპუბლიკისთვის არის დამახასიათებელი. თუმცა, ურთიერთგაწონასწორების მექანიზმი საპარლამენტო ქვეყნებში უფრო დემოკრატიულად რეალიზდება: სახელისუფლებო პოლიტიკური კრიზისების დროს, საპარლამენტო რესპუბლიკაში და პარლამენტურ მონარქიაში გადამწყვეტი სიტყვა სახელმწიფო ხელისუფლების ერთადერთ წყაროს – ხალხს ეკუთვნის. ამ დროს პარლამენტს უფლება აქვს, უარი თქვას მთავრობის ნდობაზე, მაგრამ მთავრობასაც შეუძლია არ დაეთანხმოს პარლამენტის გადაწყვეტილებას და დავის გადაწყვეტა სახალხო განხილვის საგნად აქციოს. პარლამენტის ან ქვედა პალატის ვადამდელი დათხოვნა ახალი არჩევნების ჩატარების საკითხს აყენებს დღის წესრიგში, რაც იმას ნიშნავს, რომ პარლამენტს და მთავრობას შორის არსებული დავის მოგვარებაში გადამწყვეტი სიტყვა ხალხს ეკუთვნის.

საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში პარლამენტი უმაღლეს ხელისუფლებას განასახიერებს. მაშინ, როცა საპრეზიდენტო სისტემის რესპუბლიკებში, იქნება ეს საპრეზიდენტო თუ ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკა, თუნდაც დუალისტური მონარქია, პარლამენტი ხელისუფლებას სახელმწიფოს მეთაურთან ინაწილებს, რომელიც თავად ახდენს მთავრობის ფორმირებასა და გაკონტროლებას. ამ დროს, საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში პარლამენტი იურიდიულად გაცილებით უფრო დამოუკიდებელია, ვინაიდან იგი არ შეიძლება დათხოვნილ იქნეს პრეზიდენტის მიერ, ხოლო ცალკეულ ქვეყნებში არც ის არის გამორიცხული, რომ პარლამენტს გარკვეული საკონტროლო უფლებამოსილებებიც ჰქონდეს. საპარლამენტო მოდელისგან განსხვავებით, საპრეზიდენტო რესპუბლიკის სახელმწიფოს მეთაური და მისი ქვემდებარე აღმასრულებელი ხელისუფლება სტაბილურობით გამოირჩევიან, მაგრამ თუ მთავრობა არ ეყრდნობა საპარლამენტო უმრავლესობას, რა თქმა უნდა, მას ძალზე უჭირს საკუთარი პოლიტიკის მარეგულირებელი სამართლებრივი საფუძვლების საკანონმდებლო გაფორმება.

პარლამენტარიზმი, როგორც ტერმინი, პარლამენტისგან არის ნაწარმოები, მაგრამ იგი ყველა პარლამენტს არ მოიცავს და სახელმწიფო მოწყობის იმ მოდელთანაა დაკავშირებული, რომელიც სახელმწიფო ორგანოთა სისტემაში პარლამენტის უზენაესობას ეფუძნება. პარლამენტარიზმი სახელმწიფო მმართველობის პოლიტიკური ორგანიზაციის ის ფორმაა, როდესაც, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპებიდან გამომდინარე, ხელისუფლების საკანონმდებლო და აღმასრულებელ შტოებს შორის კონსტიტუციურად მოწესრიგებული ურთიერთმიმართება პარლამენტის პრივილეგირებულ მდგომარეობას ამკვიდრებს. ამ დროს პარლამენტი, როგორც სახალხო სუვერენიტეტის საფუძველზე დამკვიდრებული ინსტიტუტი და დემოკრატიული ბუნების მატარებელი ორგანო, სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში ლიდერის პოზიციაზე გადის. თუმცა, საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართლის თანამედროვე ტენდენციების გათვალისწინებით, პარლამენტის როლის მოცემული შეფასება მრავალი ქვეყნის სახელმწიფოებრიობის წარსულს უფრო უკავშირდება, ვინაიდან ქვეყნების მნიშვნელოვან ნაწილში პარლამენტები, რეალურად და მეთოდურად, თანდათანობით სულ უფრო სცილდებიან პარლამენტარიზმის გაგების ქვეშ დაფუძნებულ კონცეპტუალურ იდეალს.

პარლამენტი გარკვეულად დღესაც რჩება სახელმწიფო ხელისუფლების ტრიადის მნიშვნელოვან შტოდ. ამასთან, მთელ რიგ ქვეყნებში პარლამენტარიზმი, საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების გამიჯვნის დეკლარირების პირობებში, პარლამენტის მთავრობისადმი გარკვეული დაქვემდებარებულობის სახეს ღებულობს. ასეა ცალკეულ საპარლამენტო რესპუბლიკებშიც, რომლებიც თანდათანობით, სამთავრობო მოდიფიკაციის, ე.წ. „მინისტერიუმის" რესპუბლიკისკენ იხრებიან.

ასე რომ, პარლამენტი და პარლამენტარიზმი – ურთიერთდაკავშირებული და ურთიერთგანმაპირობებელი, მაგრამ არატოლფასოვანი ცნებებია. პარლამენტარიზმი არ შეიძლება არსებობდეს პარლამენტის გარეშე, რამდენადაც სწორედ ძლიერი პარლამენტია მისი საფუძველი. ამ დროს, პარლამენტი შეიძლება არსებობდეს პარლამენტარიზმის მნიშვნელოვანი ელემენტების გარეშე, რაც დამახასიათებელია ავტორიტარული რეჟიმის ქვეყნებისთვის.

მიუხედავად იმისა, სხვადასხვა ქვეყნის პარლამენტი, როგორც რეალური უფლებაუნარიანი ორგანო, მოქცეულია თუ არა პარლამენტარიზმის კონცეპტუალურ სიერცეში, მაინც ბევრი საერთო ნიშნით ხასიათდება, მაგრამ არც განსხვავებული ნიშნების ნაკ-

ლებობა იგრძნობა. ეს უკანასკნელი ბევრ ფაქტორზეა დამოკიდებული – დაწყებული სახელმწიფო მმართველობის ფორმით. თუმცა, ერთგვაროვანი სახელმწიფო მოწყობის ქვეყნების პარლამენტების სტრუქტურაცა და უფლებამოსილების საზღვრებიც თავისებურადაა ინტერპრეტირებული თავად კონკრეტული ქვეყნის კანონმდებლობით.

10.2. პარლამენტის კომპეტენციის მახასიათებლები

პარლამენტის კომპეტენცია, ანუ უფლებამოსილებების ფრონტი და მოცულობა, წარმოაჩენს მის სამართლებრივ ბუნებას, განსაზღვრავს პარლამენტის, როგორც წარმომადგენლობითი და საკანონმდებლო ორგანოს როლს ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებაში, ადგილს სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემაში და მიმართებას ამ სისტემის სხვა სუბიექტებისადმი.

კონსტიტუციონალიზმი, კომპეტენციის განსაზღვრის სხვადასხვა კრიტერიუმებიდან გამომდინარე, პარლამენტების ოთხ ჯგუფს წარმოადგენს:

– პირველი ჯგუფი აერთიანებს პარლამენტებს აბსოლუტურად განსაზღვრული კომპეტენციით, რომელთათვისაც თავად კონსტიტუცია ადგენს საკანონმდებლო უფლებამოსილებათა ზუსტ ნუსხას;

ასეთ პარლამენტებს არა აქვთ უფლება გასცდნენ თავისი კომპეტენციის ზღვარს, ეინაიდან, წინააღმდეგ შემთხვევაში, სასამართლოები გააუქმებენ მათ მიერ მიღებულ ნორმატიულ აქტებს. აბსოლუტურად განსაზღვრული კომპეტენციის ტიპური მაგალითია აშშ-ის კონგრესი, საფრანგეთის და რუმინეთის პარლამენტები.

– მეორე ჯგუფი აერთიანებს პარლამენტებს აბსოლუტურად განუსაზღვრელი კომპეტენციით;

ასეთ პარლამენტებს შეუძლიათ კანონმდებლობა აღასრულონ ნებისმიერ საკითხზე. აბსოლუტურად განუსაზღვრელი კომპეტენციის პარლამენტი ფუნქციონირებს იაპონიაში, იტალიაში, დანიასა და შვედეთში.

– მესამე ჯგუფი აერთიანებს პარლამენტებს შედარებით განსაზღვრული კომპეტენციით;

ასეთი პარლამენტებისთვის დამახასიათებელია უფლებამოსილების შედარებით მობილური საზღვრები, რომლის ფარგლებშიც ისინი ახორციელებენ თავის სახელისუფლებო ფუნქციებს. შედარებით განსაზღვრული კომპეტენციის პარლამენტი მოქმედებს ბულგარეთში, მექსიკასა და რუსეთში.

– მეოთხე ჯგუფს მიეკუთვნება საკონსულტაციო ფუნქციის მატარებელი ორგანოები, რომლებიც პარლამენტებად იწოდებიან, მაგრამ არსებითად ასეთს არ წარმოადგენენ;

მსგავსი საკონსულტაციო, ე.წ. პარლამენტები, ძირითადად, მუსლიმანური სამართლის ოჯახის მონარქიულ სახელმწიფოებში არსებობენ: ირანში ისლამური საბჭოს სათათბიროს, ხოლო კატარში – საკონსულტაციო ეროვნული კრების სახით.

პარლამენტის სამოქმედო არსენალი რამდენიმე კლასიკურ ფუნქციას მოიცავს. უფლებამოსილებანი, რომლითაც კონსტიტუციები პარლამენტებს აღჭურავენ, შეიძლება ოთხი ძირითადი კომპეტენციის სახით წარმოვადგინოთ:

– პარლამენტის უფლებამოსილებათა პირველი ჯგუფი – ეს საკანონმდებლო ხასიათის კომპეტენციებია;

მიუხედავად მთელი რიგი განმასხვავებელი ნიშნებისა, სხვადასხვა ქვეყნის პარლამენტს ტიპური საკანონმდელო უფლებები აქვს: როგორც წესი, იღებენ კონსტიტუციას, შეაქვთ მასში ცვლილებები, განსაზღვრავენ სახელმწიფო ორგანოების სისტემას და უფლებამოსილებებს, მათ ურთიერთმიმართებას, წარმომადგენლობით ორგანოებში არჩევის წესს, მოქალაქეთა საარჩევნო უფლებებს, რეფერენდუმის ჩატარების პირობებს. პარლამენტი ადგენს სასამართლო ორგანოთა სტრუქტურას და მათი ფორმირების წესს, არეგულირებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებას.

– პარლამენტის უფლებამოსილებათა მეორე ჯგუფი – ეს საფინანსო ხასიათის კომპეტენციებია;

იგი ითვალისწინებს საფინანსო კანონპროექტების მიღებას, გადასახადების დადგენას და სესხების გაცემას, ბიუჯეტის მიღებას და სახელმწიფო სახსრების ხარჯვაზე კონტროლის განხორციელებას. ამ მიზნით მთელ რიგ პარლამენტებთან შექმნილია საანგარიშო თუ საკონტროლო პალატები.

– პარლამენტის უფლებამოსილებათა მესამე ჯგუფი მოიცავს ურთიერთობას მთავრობასთან;

იგი ითვალისწინებს პარლამენტური გზით მთავრობის ფორმირებას და მის საქმიანობაზე კონტროლის განხორციელებას. საპარლამენტო რესპუბლიკებში პარლამენტი ან მისი ქვედა პალატა ახდენენ მთავრობის ფორმირებას. ასეა დიდ ბრიტანეთში, იტალიაში, ინდოეთში და სხვ. პარლამენტის თანხმობაა საჭირო მინისტრების დასანიშნად აშშ-ში და პრემიერ-მინისტრის დასანიშნად რუსეთში. კონსტრუქციული ეოტუმის მექანიზმი მოქმედებს გერმანიაში.

– პარლამენტის უფლებამოსილებათა მეოთხე ჯგუფი მოიცავს სახელმწიფოს სხვა ორგანოების ფორმირების უფლებას;

სახელმწიფოს მეთაურს პარლამენტი ირჩევს ისრაელში, ლიბანში, თურქეთსა და საბერძნეთში; პალატები ირჩევენ ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრებს სრული შემადგენლობით გერმანიასა და რუსეთში, ხოლო იტალიაში – წევრთა მესამედს; რუსეთის სახელმწიფო სათათბირო დამოუკიდებლად ნიშნავს ცენტრალური ბანკის თავმჯდომარეს, ადამიანის უფლებათა რწმუნებულს, საანგარიშო პალატის თავმჯდომარესა და აუდიტორთა ნახევარს.

აღნიშნული ჯგუფების მიღმა რჩება მთელი რიგი უფლებამოსილებებისა, რომლებიც ჩართულია ცალკეული ქვეყნების კონსტიტუციებში და მნიშვნელოვნად აფართოებს პარლამენტის კომპეტენციას. უპირველესად, ეს არის პარლამენტის ფუნქცია, განსაზღვროს სახელმწიფოს საგარეო და საშინაო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებები. კეთდება ეს სხვადასხვა ფორმით: კანონების მიღებით, მათ შორის, თავდაცვისა და საგარეო ურთიერთობათა სფეროში; საერთაშორისო ხელშეკრულებების რატიფიკაციით; პარლამენტი ღებულობს რეზოლუციებს, განცხადებებსა და მოწოდებებს საერთაშორისო საკითხებზე. ამას გარდა, ეს შეიძლება იყოს პარლამენტის მიერ რეფერენდუმის დანიშვნის უფლება. ზოგიერთ პარლამენტს აქვს კვაზისასამართლო უფლებამოსილებები, როდესაც შეუძლია განიხილოს ანდა აღძრას სისხლის სამართლის საქმე პრეზიდენტის ან მთავრობის წევრების, შეიძლება სხვა თანამდებობის პირთა მიმართაც სახელმწიფო ღალატის, კონსტიტუციის განზრახ დარღვევის, მექრთამეობის თუ სხვა მძიმე დანაშაულის გამო, იმპიჩმენტის მექანიზმით.

ფედერაციულ სახელმწიფოებში წარმომადგენლობითი და საკანონმდებლო უფლებამოსილებების გამიჯვნა და განაწილება საკმაოდ რთულია იმ მარტივი მიზეზის გამო, რომ სახელმწიფო ხელისუფლება დანაწილებულია ცენტრსა და ფედერაციის სუბიექტებს შორის და, მაშასადამე, არა მხოლოდ ჰორიზონტალ'ში, არამედ ვერტიკალ'შიც. სხვადასხვა ქვეყნის კანონმდებლებმა თავისებურად გადაწყვიტეს იერარქიული ურთიერთობის სქემა. აშშ-ში კონსტიტუციამ ამომწურავად განსაზღვრა კონგრესის კომპეტენცია, ხოლო სხვა საკითხები შტატების საკანონმდებლო ორგანოების გამგებლობაში დატოვა. გერმანიის ძირითადმა კანონმა არა მხოლოდ გაანაწილა უფლებამოსილებები ცენტრსა და ფედერაციის სუბიექტებს შორის, არამედ საერთო კომპეტენციის სფეროებიც დაადგინა, სადაც, ე.წ. კონკურენციული კანონმდებლობის

პრინციპით ფედერაციის სუბიექტები კანონმდებლობენ, ვიდრე იმავე საკითხებზე არ იქნება მიღებული ფედერალური კანონი.

კანონმდებლობას, როგორც სახელმწიფო მოღვაწეობის უმნიშვნელოვანეს სფეროს, რომელიც ადრე მხოლოდ პარლამენტის პრივილეგიად ითვლებოდა, ახლა სხვა პრეტენდენტებიც გამოუჩნდა სახელმწიფო მეთაურისა და მთავრობის სახით. და მაინც, პარლამენტის საკანონმდებლო უფლებამოსილებების შეზღუდვა, უპირველეს ყოვლისა, აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან ურთიერთობის სფეროში ვლინდება და ის პარლამენტარიზმის პრაქტიკაში დამკვიდრებული სამი ძირითადი გზით ხორციელდება:

პირველი გზა – ეს არის ე.წ. დელეგირებული კანონმდებლობა;

მოცემული ფორმა გულისხმობს პარლამენტის მიერ მთავრობისთვის მინიჭებული კანონის ძალის ნორმატიული აქტების გამოცემის უფლებას.

მეორე გზა – ეს არის იმ საკითხების წრის ფაქტობრივი ან კონსტიტუციური შეზღუდვა, რომელთაც პარლამენტი კანონმდებლობდა;

ბევრ ქვეყანაში ეს წრე ბოლომდე გარკვეული არ არის, რაც საშუალებას აძლევს აღმასრულებელ ხელისუფლებას თვითნებურად გადაწყვიტოს ან განსაზღვროს მთავრობის ან პრეზიდენტის დეკრეტებით გადასაწყვეტი საკითხები (დიდი ბრიტანეთი, ფინეთი).

მესამე და ყველაზე გავრცელებული გზა – ეს არის „ჩარჩო კანონის“ ან „პრინციპების კანონის“ მიღება;

პარლამენტი გამოსცემს ზოგად კანონებს და ამით მთავრობას ან პრეზიდენტს ანიჭებს უფლებას, განავრცონ და განავითარონ ისინი. ეს უფლება აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ, მათი დაკონკრეტების მოტივით, ხშირად გამოიყენება კანონისთვის სხვა მნიშვნელობის მისაცემად, ვიდრე ეს კანონმდებლის მიერ იყო გათვალისწინებული.

10.3. პარლამენტის სტრუქტურა და ფორმირების წესი

პარლამენტის სტრუქტურა და ფორმირების წესი ერთ მთლიანობაში უნდა განვიხილოთ, ვინაიდან ეს უკანასკნელი პირდაპირ კავშირშია პარლამენტის სტრუქტურული კონსტრუქციის სამართლებრივ ბუნებასთან. თანამედროვე ეტაპზე პარლამენტარიზმი იცნობს ერთ და ორპალატიან პარლამენტებს. ერთპალატიანი პარლამენტები გვხვდება ახალ ზელანდიაში, დანიაში, კოსტა-რიკაში, ლიტვასა და სხვ.

განვითარებად ქვეყნებში კი მიიჩნევენ, რომ საკანონმდებლო ორგანოს ორპალატიანი სტრუქტურა აფერხებს კანონების განხილვა-მიღების პროცესს, რაც ესოდენ აუცილებელია სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დასაჩქარებლად, რამაც ერთ დროს მნიშვნელოვნად მოამრავლა ერთპალატიანი პარლამენტების რიცხვი. ამ დროს, ტოტალიტარული სოციალიზმის ქვეყნებში კატეგორიულად უარყოფილია პარლამენტის ორპალატიანი სტრუქტურა: ჩინეთში, ვიეტნამში, კუბასა და კორეის სახალხო-დემოკრატიულ რესპუბლიკაში პარლამენტი ერთპალატიანია.

მეტი წილი სახელმწიფოებისთვის ტიპურია ბიკამერალური ანუ ორპალატიანი პარლამენტი. უნიტარული სახელმწიფოს პირობებში ბიკამერალიზმი იძლევა საშუალებას, პალატების ურთიერთობაში გარკვეული მექანიზმის დაწესების მეშვეობით, შეიზღუდოს ერთი პალატის გავლენა პოლიტიკურ ცხოვრებაზე და მისი გადაწყვეტილებების იმპერატიულ ხასიათზე. ფედერალური სახელმწიფოების ბიკამერალიზმი იმ მიზანსაც ემსახურება, რომ ერთი პალატა ხალხის, ხოლო მეორე პალატა – ფედერაციის სუბიექტების ინტერესებს წარმოადგენდეს. სწორედ ამ თავისებურებების გათვალისწინებით ხდება მათი პალატების სტრუქტურირება და სახელწოდებაც: წარმომადგენელთა პალატა და სენატი – ავსტრალიაში, ბელგიაში, ირლანდიაში, კოლუმბიაში, ურუგვაისა და ფილიპინებზე; დეპუტატთა პალატა და სენატი – არგენტინაში, ბრაზილიაში, ვენესუელაში, იტალიაში და ჩინეთში; წარმომადგენელთა და მრჩეველთა პალატები – მაროკოსა და იაპონიაში.

პარლამენტის პალატების კომპეტენციური ბალანსი, შეიძლება ითქვას, სტრუქტურაც, გარკვეულად იცვლება, როდესაც სახელმწიფო მეთაურის უფლებამოსილებებში ცალსახადაა გამოკვეთილი მისი აქტიური როლი კანონშემოქმედებით პროცესში. ასეთ შემთხვევებში, სახელმწიფო მეთაურს პარლამენტის შემადგენელ ნაწილადაც კი მოიაზრებენ. დიდ ბრიტანეთზე, ეს ურთიერთობა, ფორმულის სახითაც კი მოიხსენიება – მეფე + 2 პალატა. ამ დონეზეა იგი ჩამოყალიბებული ნიდერლანდების სამეფოშიც, კანადაში – პალატებსა და დიდი ბრიტანეთის სახელით წარმოდგენილ გუბერნატორს შორის, ინდოეთსა და ირლანდიაში – პრეზიდენტსა და პალატებს შორის.

კონსტიტუციონალიზმის თეორიის თანახმად, თუ ორპალატიანობა პალატებს შორის ურთიერთობაში, ე.წ. ურთიერთშეკავებისა და გაწონასწორების პირობებს ქმნის, ერთპალატიანი სტრუქ-

ტურა იდეალურია დემოკრატიული წყობისთვის. ორპალატიანობის წონასწორობას რაც შეეხება, აქ ყველაფერი თავად პალატებს შორის უფლებრივ ბალანსზეა დამოკიდებული. არათანაბარძალოვანი პალატებია იაპონიაში, ირლანდიაში, ნიდერლანდებში, პოლონეთში, ყაზახეთსა და სხვ. ასეთი დისბალანსის უმთავრესი თავისებურება ის არის, რომ საპარლამენტო საქმიანობის მთელი ტვირთი, ე.წ. ქვედა პალატების წილად მოდის. თანაბარძალოვანი პალატები გვხვდება ავსტრალიაში, ბელგიაში, მექსიკაში და რიგ სხვა ქვეყნებში. თუმცა, ყველა შემთხვევაში, თანაბარძალოვნება სრულ ტოლობას არ ნიშნავს. მაგალითად, იტალიის პარლამენტიც ასეთად ხასიათდება, მაგრამ, როცა პალატები ერთობლივ გადაწყვეტილებას ღებულობენ, შეიძლება ეს თანაბარძალოვნება იმ უბრალო მიზეზის გამო დაირღვეს, რომ ქვედა – დეპუტატთა პალატა 630 წევრს აერთიანებს, ხოლო ზედა პალატა – 315 წევრს.

ნორვეგიის პარლამენტი – სტორტინგი და ისლანდიის – ალთინგი, პროპორციული წარმომადგენლობის პრინციპით, ერთიანი პალატის სახით აირჩევა, პალატებად წინასწარი დაყოფის გარეშე. შემდეგ ისლანდიის პარლამენტში მთელი სია ორ ნაწილად იყოფა, ხოლო ნორვეგიის პარლამენტი ამ საერთო სიიდან მეოთხედს ზედა პალატაში ირჩევს ისე, რომ პოლიტიკურ ძალთა პროპორციულობის პრინციპი გათვალისწინებულ უნდა იქნეს. ამ, ე.წ. მოჩვენებითი ორპალატიანობის პირობებში, ყველა საკითხი, გარდა კანონპროექტების მიღებისა, პარლამენტის მთელი შემადგენლობით წყდება. მუდმივი კომისიებიც საერთოა მთელი პარლამენტისთვის. საკანონმდებლო პროცესის ოპერატიული წარმართვის მიზნით, საბერძნეთის ერთპალატიანი პარლამენტი – დეპუტატთა პალატა, არჩევისთანავე, თანაბარი პროპორციული წარმომადგენლობის პრინციპით ორ სექციად იყოფა და სწორედ მათ სხდომაზე ხდება ცალკეული კანონპროექტების განხილვა და მიღება.

თუ ქვედა პალატის დეპუტატები მოსახლეობის მიერ პირდაპირ აირჩევიან, ზედა პალატების ფორმირება პრინციპების სხვადასხვაობით გამოირჩევა. რიგ შემთხვევებში, ზედა პალატებიც მოსახლეობის მიერ აირჩევიან მხოლოდ ერთგვარად განსხვავებული წესით: ავსტრალიაში – პირდაპირი, პროპორციული არჩევნებით, თითო შტატიდან 12, ხოლო ტერიტორიიდან – 2 წევრი 6 წლით, ყოველ სამ წელიწადში სანახევრო განახლებით; ბრაზილიაში – თითოეული შტატი და ფედერალური ოლქი სენა-

ტორს აირჩევს მაჟორიტარული სისტემით, 8 წლით, განახლების გარკვეული წესით. სხვა შემთხვევებში ისინი მრავალსაფეხუროვანი, ირიბი არჩევნების გზით იქმნება: ავსტრიაში აირჩევიან ლანდტაგების მიერ, საკუთარი უფლებამოსილებების ვადით; ინდოეთში – შტატების საბჭოში პრეზიდენტის მიერ დანიშნული 12 პირის გარდა, დანარჩენი წევრები შტატების საკანონმდებლო ასამბლეების მიერ აირჩევიან. არსებობს ზედა პალატის, ე.წ. წარმომადგენლობითი ფორმირების წესი. ერთ შემთხვევაში ეს მემკვიდრეობითი წარმომადგენლობის პრინციპით ხდება, მაგალითად, ლორდები – ინგლისის ლორდთა პალატაში. მეორე შემთხვევაში – დანიშვნის წესით, როგორც ამას ადგილი აქვს გერმანიაში, სადაც ბუნდესრატის წევრები მიწის მთავრობების წარმომადგენლები არიან და მთავრობის მიერვე ინიშნებიან.

არსებობს ზედა პალატის ფორმირების შერეული წესი, რომელიც ერთდროულად მოიცავს არჩევითობის, წარმომადგენლობითობისა და დანიშვნის ფორმებს. ესპანეთის სენატში 208 არჩეული წევრის გვერდით მონარქის მიერ არჩეული 43 წევრია, იტალიაში არჩევითი სენატორების გვერდით მოღვაწეობენ სამშობლოს წინაშე განსაკუთრებული დამსახურებისთვის პრეზიდენტის მიერ დანიშნული ხუთი სენატორი და ყოფილი პრეზიდენტები საკუთარი ნებით. გაცილებით რთულია ირლანდიის სენატის ფორმირების წესი, სადაც მისი წევრები სამი გზით შეირჩევიან: 11 სენატორს შეარჩევს პრემიერ-მინისტრი, რომლებიც თავის მანდატს ინარჩუნებენ მთელი უფლებამოსილების ვადით, თუნდაც მათ ამრჩევ პრემიერს თანამდებობის დატოვება მოუწიოს; 6 სენატორი აირჩევა ქვეყნის წამყვანი უნივერსიტეტების მიერ და მათვე ეკისრებათ ამომრჩეველთა შესახებ მონაცემებისა და სიების შედგენა, ამომრჩეველი კი შეიძლება იყოს ირლანდიის ნებისმიერი მოქალაქე, რომელსაც აქვს საუნივერსიტეტო ხარისხი; 43 სენატორი შეირჩევა 5 პროფესიონალური სიიდან, რომლებიც არჩევნებამდე დგება; აქედან 5 სენატორი შეირჩევა კულტურისა და განათლების მოღვაწეთაგან, 11 – აგრარიკოსებიდან, 11 – მუშების სიიდან, 9 – მრეწველებისა და კომერსანტების, ხოლო 7 – სოციალური სფეროს, სახელმწიფო მოხელეთა და ნებაყოფლობითი ორგანიზაციების წარმომადგენელთაგან. მათი ამომრჩევლები არიან წარმომადგენელთა პალატის ახალი წევრები, წინა მოწვევის სენატორები, ყველა საოლქო და საქალაქო საბჭოს წევრები.

შეკავებისა და გაწონასწორების სისტემით ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის რეალიზაციის არსებითი ელემენტია პარლამენტის დათხოვნის მექანიზმი, რომელიც ხშირად განმუხ-

ტავს დაპირისპირებას პარლამენტსა და მთავრობას შორის. წონასწორობის გარანტია სწორედ დათხოვნის ორმხრივ უფლებაშია. პარლამენტის დათხოვნა, ანუ მოცემული მოწვევის ერთპალატიანი პარლამენტის ან ორპალატიანი პარლამენტის ქვედა პალატის საქმიანობის ვადამდელი შეწყვეტა, დემოკრატიული რეჟიმის პირობებში, მოკლე ვადაში ახალი არჩევნების დანიშვნას იწვევს.

პარლამენტის ხელმძღვანელობას ახორციელებს ერთპიროვნული თავმჯდომარე (სპიკერი, პრეზიდენტი) ან კოლეგიალური ორგანო (პრეზიდიუმი, კომიტეტი, ბიურო). ქვედა პალატის თავმჯდომარე, ვიცე-თავმჯდომარეები, მდივნები ან კოლეგიური ხელმძღვანელი ორგანოები, როგორც წესი, თავად პალატის მიერ აირჩევიან, თუმცა, არსებობს გამონაკლისიც. მოლდოვაში, ვიცე-თავმჯდომარე, თავმჯდომარის წარდგინებით, ფრაქციების თანხმობით ინიშნება.

ზედა პალატის თავმჯდომარის ადგილი სხვადასხვა ქვეყნებში სხვადასხვაგვარად მტკიცდება. ზოგ ქვეყანაში (საფრანგეთი, იტალია, იაპონია) მას აირჩევენ ისევე, როგორც ქვედა პალატის თავმჯდომარეს. აშშ-ში და სხვა საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში თანამდებობის მიხედვით ზედა პალატას თავმჯდომარეობენ რესპუბლიკის ვიცე-პრეზიდენტები. ინგლისში ლორდთა პალატას ხელმძღვანელობს ლორდ-კანცლერი – აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენელი, ინდოეთში – მთავრობის წევრი, ხოლო კანადაში – სენატის სპიკერი ინიშნება პრემიერ-მინისტრის რეკომენდაციით, გენერალ-გუბერნატორის აქტის საფუძველზე. პარლამენტისა თუ პალატის თავმჯდომარეები სხვადასხვა ვადით აირჩევიან: ლეგისლატურის უფლებამოსილების ვადით დიდ ბრიტანეთში, მოლდოვაში, საბერძნეთში, საფრანგეთში, სომხეთში; ერთი სესიის ვადით – დანიაში, ეგვიპტეში, ლიხტენშტაინში; ერთი წლით აირჩევიან არგენტინაში, კამერუნსა და პორტუგალიაში, ხოლო შვეიცარიაში – ყოველი მორიგი ან საგანგებო სესიის მოწვევასთან დაკავშირებით.

პარლამენტი, მთელი უფლებამოსილების ვადით ან სესიების ჩატარების პერიოდში ქმნის მუდმივ და დროებით კომიტეტებს ან კომისიებს. კომიტეტების (კომისიების) პროფილსა და რაოდენობას თავად პარლამენტები და პალატები განსაზღვრავენ, თუმცა, ზოგიერთ შემთხვევაში, იგი კონსტიტუციითაა დადგენილი (გერმანია, იტალია, საფრანგეთი). მუდმივი კომიტეტები (კომისიები) სპეციალიზაციის პრინციპით, პარლამენტის მთელი უფლებამოსილების ვადით იქმნება, ხოლო დროებითი კომიტეტები, საჭი-

როების მიხედვით, ცალკეული საგამოძიებო თუ საკონტროლო დავალებების შესასრულებლად.

ორპალატიანი პარლამენტები ხშირად ქმნიან მუდმივ და დროებით გაერთიანებულ კომიტეტებს, ორივე პალატის წარმომადგენლებით. იქმნება ისინი საკანონმდებლო პროცესში წარმოქმნილი უთანხმოების დასარეგულირებლად, მნიშვნელოვანი პრობლემების შესასწავლად და გადასაწყვეტად.

განსხვავებულია კომიტეტებისა და კომისიების ფორმირების და მათი ხელმძღვანელების არჩევის წესი. ერთ შემთხვევაში – არგენტინაში, ბრაზილიაში, ინდოეთსა და ნიდერლანდებში კომიტეტის წევრები ინიშნებიან პარლამენტის ან პალატის თავმჯდომარის მიერ; მეორე შემთხვევაში – აშშ-ში, გერმანიაში, იტალიაში – აირჩევიან პლენარულ სხდომაზე; მესამე შემთხვევაში ინიშნებიან პარლამენტის განსაკუთრებული კომიტეტის მიერ – დიდ ბრიტანეთში, იორდანიაში, მექსიკასა და ფინეთში, მაგრამ ყველა შემთხვევაში კომიტეტის ფორმირების წესი ფრაქციების პროპორციული წარმომადგენლობის პრინციპს ექვემდებარება.

უმრავლეს ქვეყნებში კომიტეტების (კომისიების) სხდომები ტარდება დახურულად და ანგარიში მათი საქმიანობის შესახებ ქვეყნდება პრესაში. კომისიის არაწევრი დეპუტატები მათ მუშაობაში მონაწილეობას ღებულობენ მხოლოდ საკუთარი სურვილით და მხოლოდ სათათბირო ხმის უფლებით.

ამას გარდა, არსებობს სხვა განსაკუთრებული უფლებამოსილებების სტრუქტურები. ერთი ასეთი თავისებურებაა დიდი ბრიტანეთის მთლიანი პალატის კომიტეტი, რომელიც ყველა წევრს აერთიანებს და მნიშვნელოვანი კონსტიტუციური ან ფინანსური კანონპროექტების განხილვის მიზნით იკრიბება. მეორე, განსაკუთრებული უფლებამოსილებებით აღჭურვილი სტრუქტურა პარლამენტის არდადეგების პერიოდისთვის იქმნება და პარლამენტის უფლებამოსილებათა მნიშვნელოვანი ფუნქციების ნაწილს იღებს თავის თავზე: ესპანეთსა და პორტუგალიაში დამკვიდრებული, ე.წ. მუდმივი დეპუტაციის ინსტიტუტი იქნება ეს თუ მექსიკასა და ვენესუელაში მოქმედი, ე.წ. უფლებამოსილი კომისია, ისინი პარლამენტის მუშაობის უწყვეტობას უზრუნველყოფენ მისი დათხოვნისა და არდადეგების დროს. მუდმივ დეპუტაციას შეუძლია გააუქმოს მთავრობის მიერ მიღებული კანონ-დეკრეტები, მაგრამ არა აქვს უფლება კანონის ძალა მისცეს მას.

ბოლო თაობის კონსტიტუციებმა და პარლამენტის პალატების რეგლამენტებმა მნიშვნელოვნად გაზარდეს მუდმივი კომიტეტების როლი და მნიშვნელობა, მ.შ. საკანონმდებლო პროცესში.

იაპონიის წარმომადგენელთა პალატის მუდმივი კომისიები დამოუკიდებელ საკანონმდებლო ორგანოებად გადაიქცნენ და მათ კომპეტენციაში შემავალ საკითხებზე კანონპროექტებს ღებულობენ, რომელიც ფორმალურად მტკიცდება პალატის მიერ. კანონის გამოცემის უფლებით სარგებლობენ იტალიის პარლამენტის მუდმივი კომისიები. გარკვეულ საკითხებზე კანონის მიღების უფლება აქვს ბრაზილიის დეპუტატთა პალატისა და ესპანური კორტესის მუდმივ კომისიებს.

მართალია პარტიული ფრაქციები საპარლამენტო სტრუქტურის ელემენტს არ წარმოადგენენ, მაგრამ მნიშვნელოვან ზემოქმედებას ახდენენ მათ ფორმირებასა და საქმიანობაზე. ეს პარლამენტების, ე.წ. „ორგანიზებული" ნაწილებია, სადაც დეპუტატთა ჯგუფები პარტიული კუთვნილებისა და მომიჯნავე ინტერესების ნიშნით ერთიანდებიან და მნიშვნელოვანი ადგილი უკავიათ საპარლამენტო მექანიზმში. ფრაქციების ლიდერებთან კონსულტაციებით ხდება სადავო საკითხებზე შეთანხმებული პოზიციის შემუშავება, პარლამენტის ხელმძღვანელი ორგანოებისთვის კანდიდატურების შერჩევა, მუდმივი კომისიებისთვის თავმჯდომარეებისა და წევრების სიების მომზადება და სხვ. პარლამენტების უმრავლესობაში კომისიები იქმნება საპარლამენტო ფრაქციებიდან პროპორციული წარმომადგენლობის საფუძველზე.

10.4. პარლამენტის საქმიანობის ორგანიზაცია და საკანონმდებლო პროცესი

პარლამენტის სამართლებრივი ბუნების სრული შეცნობის მიზნით განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება მისი საქმიანობის წესების – საპარლამენტო პროცედურების რეგლამენტაციის თავისებურებების განხილვას. საპარლამენტო საქმიანობის ჩარჩონორმათა სისტემას კონსტიტუცია ადგენს, რომლის ფარგლებში თავად პარლამენტის მიერ ხდება მისივე შინაგანაწესის – რეგლამენტის მიღება.

ქვეყნების უმრავლესობაში რეგლამენტების საკითხებს პარლამენტი თავად წყვეტს, როდესაც რეგლამენტს კანონქვემდებარე აქტის სახით ამტკიცებს (აშშ, გერმანია, ესპანეთი, იაპონია, იტალია, მოლდავეთი, რუსეთი). ზოგიერთ ქვეყანაში მიიღება კანონი რეგლამენტის შესახებ, რომლის პრომულგირებასაც სახელმწიფოს მეთაური ახდენს (სომხეთი, უკრაინა), რაც იძლევა საშუალებას ამავე აქტით დარეგულირდეს ხელისუფლების სხვა

შტოებთან, პარლამენტის ურთიერთმიმართების საკითხები. ცალკეულ შემთხვევებში, პარლამენტის პალატებს საკუთარი რეგლამენტი აქვთ (პოლონეთი, საფრანგეთი) ან რეგლამენტი იმ დონის აქტად არის აღიარებული, რომ კონსტიტუციურობაზე წინასწარ კონტროლს ექვემდებარება (საფრანგეთი).

პარლამენტი თავის ძირითად უფლებამოსილებებს რიგით სესიებზე ახორციელებს. სხვადასხვა ქვეყნებში მათი მოწვევა ხდება წელიწადში ერთიდან – ოთხამდე, პლენარული სხდომის სახით. უფრო ხშირად, ე.წ. პროფესიულ პარლამენტებში სესიები ტარდება მთელი წლის მანძილზე, შესვენებებით საზაფხულო, საშობაო და სააღდგომო არდადეგებზე.

ქვეყნების უმეტეს ნაწილში პარლამენტის მოწვევის უფლება ენიჭება სახელმწიფოს მეთაურს, ფაქტობრივად კი მთავრობას (დიდი ბრიტანეთი, საფრანგეთი). მაგალითად, იაპონიაში პარლამენტს იწვევს იმპერატორი მთავრობის რჩევითა და თანხმობით. კონსტიტუციები, საჭიროების შემთხვევაში, ითვალისწინებენ რიგგარეშე, ანუ საგანგებო სესიების მოწვევის შესაძლებლობას – პალატების თავმჯდომარეების (იტალია, თურქეთი), სახელმწიფოს მეთაურის (საფრანგეთი, ბელგია, იაპონია, ფილიპინები) ინიციატივით, ხოლო ცალკეულ შემთხვევებში – პალატის წევრთა გარკვეული რაოდენობის მოთხოვნით. ორპალატიან პარლამენტში სესიის დროს პალატები სხდომებს ცალ-ცალკე ატარებენ, მაგრამ ერთი პალატის მიერ სხდომის მოწვევის შესახებ წინადადების დაკმაყოფილებისას მეორე პალატა, როგორც წესი, ავტომატურად იკრიბება. ერთობლივი სხდომები ტარდება კონსტიტუციით დადგენილ შემთხვევებში, კერძოდ, საპარლამენტო რესპუბლიკებში, როდესაც პრეზიდენტი ყოველწლიური ანგარიშით მიმართავს პარლამენტს.

საკანონმდებლო პროცესი შემდეგ ეტაპებს მოიცავს: საკანონმდებლო ინიციატივას, კანონპროექტის განხილვას, მიღებას და კანონის გამოქვეყნებას. საკანონმდებლო ინიციატივა მთელი იმ პროცესის საწყისი ეტაპია, რაც კონსტიტუციურად უფლებამოსილი სუბიექტის მიერ პარლამენტში კანონპროექტის განსახილველად შეტანას გულისხმობს. საკანონმდებლო ინიციატივით აღჭურვილი სუბიექტების სრული წრე, სხვადასხვა ქვეყნების პრაქტიკის გათვალისწინებით, ასე გამოიყურება: პარლამენტის წევრები, პალატების მუდმივი კომიტეტები (კომისიები), ცალკეული პალატები; სახელმწიფოს ან მთავრობის მეთაური, თავად მთავრობა ან ცენტრალური აღმასრულებელი უწყებები; ამომრჩეველთა განსაზღვრული ჯგუფები; უმაღლესი სასამართლო ორგანოები

ან ორგანოები, რომლებიც კანონით მოწოდებული არიან წარმოადგინონ ზოგიერთი ტერიტორიული თუ სოციალური ინტერესები.

პარლამენტში კანონპროექტების განხილვა, როგორც წესი, სამ პროცედურულ სტადიად იყოფა, რომელთაც „მოსმენას", ზოგან „წაკითხვას" უწოდებენ. ზოგიერთ ქვეყანაში კანონპროექტი ორი მოსმენით მიიღება (ბულგარეთი, კოლუმბია, პოლონეთი, შვედეთი), ზოგან, პარლამენტის გადაწყვეტილებით, როგორც გამონაკლისი, დასაშვებია გამარტივებული წესი – კანონის ერთი მოსმენით მიღება (ესპანეთი, შვედეთი). მაგალითად, მთავრობას ან კომისიას, რომელმაც არსებითად განიხილა კანონპროექტი და მიაჩნია, რომ იგი სერიოზულ კამათს არ იწვევს, შეუძლია მოითხოვოს, განხილვის გარეშე, კენჭისყრაზე დაყენება.

განსხვავებულია ორპალატიან პარლამენტებში კანონპროექტის შეტანის წესი. ზოგ შემთხვევაში კანონპროექტი შეაქვთ ნებისმიერ პალატაში (საფრანგეთი, იტალია), ზოგან – მხოლოდ ქვედა პალატაში (დიდი ბრიტანეთი, გერმანია, ნიდერლანდები). თუმცა, არსებობს ე.წ. შერეული წესიც. მაგალითად, აშშ-ში და კოლუმბიაში კანონპროექტები ნებისმიერ პალატაში შეაქვთ, მაგრამ აშშ-ში ფინანსური კანონპროექტები – მხოლოდ ქვედა პალატაში, ხოლო კოლუმბიაში საერთაშორისო ურთიერთობის საკითხებთან დაკავშირებული კანონპროექტები მხოლოდ ზედა პალატაში შედის.

რიგ ქვეყნებში, პირველ საპარლამენტო მოსმენამდე, კანონპროექტები, როგორც წესი, კომიტეტებში (კომისიებში) გადაიგზავნება დასკვნისთვის. პირველი მოსმენა ითვალისწინებს კანონპროექტის განსახილველად მიღებას. ზოგიერთ პარლამენტში ამისთვის საკმარისია პალატის თავმჯდომარის მიერ კანონპროექტის დასახელების გამოცხადება. უმეტეს პარლამენტებში – პირველი მოსმენისას კეთდება მოხსენება კანონპროექტის ირგვლივ და ქვეყნდება კომიტეტის (კომისიის) დასკვნა. კანონპროექტის მეორე მოსმენა მის მუხლობრივ განხილვას ითვალისწინებს. ამ დროს კანონპროექტში შეიძლება სხვადასხვა შესწორებისა და დამატების შეტანა, მაგრამ – მხოლოდ პირველი მოსმენისას დამტკიცებული პრინციპების ფარგლებში. მესამე მოსმენაზე შემოდის განხილვის პროცესში მიღებული დამატება-შესწორების გათვალისწინებით დამუშავებული ვარიანტი. ამჯერად ხდება რედაქციული ხასიათის შენიშვნების განხილვა, რომლებმაც არ უნდა შეცვალონ მეორე მოსმენით მიღებული მუხლების შინაარსი. აქვე ხდება კანონპროექტის მთლიანობაში მიღება.

საპარლამენტო პრაქტიკა იცნობს მრავალ საშუალებას, რომელთა მეშვეობითაც კამათი სასურველ კალაპოტში წარიმართება. მათ შორის ყველაზე ხშირად გამოიყენება ე.წ. „გილიოტინის“ წესი, რაც გულისხმობს განხილვის ზუსტი დროის წინასწარ განსაზღვრას, რომლის შემდეგაც კამათი წყდება, ან „კენგურუს“ წესი, რომელიც სპიკერს აძლევს უფლებას თავად გადაწყვიტოს, თუ კანონპროექტის მუხლობრივი განხილვის დროს შემოსული შესწორებებიდან და წინადადებებიდან რომელი დააყენოს კენჭისყრაზე.

კენჭისყრით კანონპროექტის მიღებისათვის აუცილებელია სხდომის უფლებამოსილების კვორუმი, ანუ სესიაზე დამსწრე პარლამენტართა გარკვეული რაოდენობა და გადაწყვეტილების მიღების კვორუმი, ანუ გადაწყვეტილების მისაღებად საჭირო ხმათა რაოდენობა. მეტწილ პარლამენტებში სხდომის ჩასატარებლად საჭიროა წევრთა სიითი უმრავლესობის დასწრება (რუსეთი, უკრაინა), ხოლო ზოგიერთ ქვეყანაში იგი გაცილებით დაბალია, იქამდე, რომ დიდი ბრიტანეთის თემთა პალატაში 659 წევრიდან 40-ის დასწრებაც საკმარისია. ჩვეულებრივი კანონის მიღებას ესაჭიროება სხდომაზე დამსწრე დეპუტატთა სიითი უმრავლესობის ხმების ნახევარზე მეტი. თუმცა, აქაც არსებობს გამონაკლისები. ამ მხრივ, ერთი გამორჩეული თავისებურება დიდი ბრიტანეთის ლორდთა პალატაა, სადაც სხდომის უფლებამოსილების ნორმას 1200-მდე წევრიდან 3 წევრი შეადგენს, მაგრამ კენჭისყრის კვორუმი 30-მდეა აყვანილი. ორგანული და კონსტიტუციური კანონების მიღებისთვის, როგორც წესი, კვალიფიციური უმრავლესობაა საჭირო.

ერთ-ერთ პალატაში განხილვისა და მიღების შემდეგ კანონპროექტი გადაეცემა მეორე პალატას და იქაც იმავე წესით განიხილება. ამ უკანასკნელს შეუძლია მიიღოს ტექსტი მთლიანად, შეიტანოს შესწორებები ან უარყოს იგი მთლიანად. ბოლო ორ შემთხვევაში, თანაბარძალოვანი პალატების პირობებში, აზრთა დაპირისპირების დაძლევის მიზნით იქმნება ე.წ. შემთანხმებლური კომისია, მაგრამ, თუ ქვედა პალატის უფლებამოსილებები გაცილებით ფართოა, ვიდრე ზედა პალატის, ამ უკანასკნელის შესწორებები ან კანონპროექტის უარყოფა ქვედა პალატის უმრავლესობის მიერ, განმეორებითი კენჭისყრის დროს, შეიძლება არ იქნეს მიღებული.

რთული საკანონმდებლო პროცედურებისა და სხვა საკითხებით გადატვირთული სხდომების პირობებში, კანონმდებლობაში შექმნილი გარკვეული ვაკუუმის შევსების მიზნით, მთელი რიგი

ქვეყნების პარლამენტებმა თავისი საკანონმდებლო საქმიანობის დელეგირება მოახდინეს მუდმივ კომიტეტებსა და კომისიებზე. შვედეთში რიქსდაგთან სესიებს შორის პერიოდში, საკანონმდებლო აქტების მიღების უფლებით სარგებლობენ მისი საფინანსო და საგადასახადო კომიტეტები. ესპანეთის კონსტიტუციამ საკითხების განსაზღვრულ წრეზე პარლამენტის კომისიებს კანონშემოქმედებითი უფლება მიაკუთვნა, მაგრამ იგი არ შეიძლება ვრცელდებოდეს კონსტიტუციურ რეფორმებთან და საერთაშორისო ურთიერთობებთან დაკავშირებულ საკითხებზე, ორგანულ და საფინანსო-საბიუჯეტო კანონებზე. იტალიის პარლამენტში, ფაქტობრივად, 28 კანონშემოქმედებითი ცენტრი ფუნქციონირებს, ვინაიდან პალატებს, მათ სტრუქტურაში მოქმედი 26 კომისია დაემატა, რომლებსაც კონსტიტუციამ რეგლამენტით გათვალისწინებულ საგანგებო, კონკრეტულ შემთხვევაში, და თავისი კომპეტენციის სფეროში ოპერატიული საჭიროებით გამოწვეული კანონების მიღება დააუფლა. მაგრამ ეს უფლება არ ვრცელდება კონსტიტუციურ, საარჩევნო და საბიუჯეტო კანონებზე, საერთაშორისო ხელშეკრულებების რატიფიკაციასა და დენონსაციაზე.

პარლამენტის სხვა უფლებამოსილებებიდან აღსანიშნავია მთავრობასთან ურთიერთქმედების საკითხები, რომელიც მხოლოდ აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობაზე კონტროლის ფორმების ამოქმედებით არ შემოიფარგლება. როგორც ხელისუფლების საკანონმდებლო და აღმასრულებელი შტოების თანამშრომლობის პოზიტიური ფაქტორი, უნდა აღინიშნოს მთავრობის აქტიური მონაწილეობა საკანონმდებლო პროცესში, რომელიც არა მხოლოდ საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით აღჭურვილი სუბიექტია, არამედ, პარლამენტის მიერ დელეგირებული კანონშემოქმედების ფარგლებში, ფართო საკანონმდებლო საქმიანობას ეწევა (ესპანეთი, იაპონია).

რაც შეეხება მთავრობის საქმიანობაზე კონტროლს, მისი განხორციელების ფორმების სიმრავლე პირდაპირ კავშირშია ქვეყნის მმართველობის მოდელთან. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპიდან გამომდინარე, შტოთა შორის ბალანსის თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია პარლამენტის არსენალში მოქმედი საკადრო კონტროლის მექანიზმი. არსებითია იგი საპარლამენტო რესპუბლიკებში და პარლამენტურ მონარქიებში, სადაც მთავრობის ფორმირება საპარლამენტო გზით ხორციელდება. აბსოლუტური მონარქიის გარდა, საპარლამენტო საკადრო კონტროლი მეტ-ნაკლები ქმედითობით ახდენს გავლენას იმ ქვეყნებშიც, სადაც მთავრობის ფორმირება გარესაპარლამენტო გზით ხდება.

ამ მხრივ მინიმალურია პარლამენტის როლი დუალისტურ მონარქიებში, საპარლამენტო სისტემის პარლამენტებთან შედარებით ნაკლებია მისი გავლენა საპრეზიდენტო და ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში.

აღმასრულებელი ორგანოების საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლის გარკვეული ფორმაა სადეპუტატო შეკითხვები. მსოფლიო პარლამენტარიზმის პრაქტიკაში დამკვიდრებულია სადეპუტატო შეკითხვის ორი ძირითადი სახე: შეკითხვა, რომელიც ცალკეულ ქვეყნებში ზეპირი კითხვისა თუ წერილობითი შეკითხვის სახით მოქმედებს და ინტერპელაცია. ზოგიერთ ქვეყანაში პლენარულ სხდომებზე ამ მიზნით ტარდება შეკითხვების საათი (დიდი ბრიტანეთი) ან ერთი პლენარული სხდომა პარლამენტის სამუშაო კვირის ფარგლებში (საფრანგეთი). ცალკეულ ქვეყნებში პლენარულ სხდომაზე გამოქვეყნებული პასუხის ირგვლივ დებატებიც იმართება. ასეთი გაგრძელება საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებისთვის არის დამახასიათებელი. დებატები შეიძლება ინტერპელაციაში გადაიზარდოს და გაკიცხვის რეზოლუციის მიღებით დამთავრდეს, რასაც მოპასუხე თანამდებობის პირის გადადგომა მოჰყვება.

ამას გარდა, პარლამენტს კონსტიტუციურად აქვს მიკუთვნებული იმპიჩმენტის მექანიზმის ამოქმედების უფლება, რომელიც პრეზიდენტის ან აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი რანგის ხელმძღვანელთა არაკონსტიტუციური თუ დანაშაულებრივი ქმედებების წინააღმდეგაა მიმართული. კონტროლის ფორმებს განეკუთვნება: საერთაშორისო შეთანხმებების რატიფიკაცია, საგანგებო თუ სამხედრო მდგომარეობის თაობაზე პრეზიდენტის აქტის დამტკიცება. პარლამენტის საქმიანობის აღნიშნული ფორმები რეგულირდება საპარლამენტო პროცედურებით, რომელიც არსებითად განსხვავდება საკანონმდებლო პროცესისაგან.

მთელ რიგ ქვეყნებში სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე ზემოქმედების სერიოზული მექანიზმები ჩამოყალიბდა კერძო და საზოგადოებრივი ორგანიზაციების, ე.წ. „გავლენის ჯგუფების“ სახით. ლობიზმი, მიუხედავად იმისა, არის თუ არა ოფიციალურად აღიარებული ინსტიტუტი, აქტიურად იყენებს საკანონმდებლო პროცესზე ზეწოლის ისეთ ფორმებს, როგორებიცაა: კონსულტაციები, პეტიციები, პირადი შეხვედრები და მოლაპარაკებები, რათა მიღწეულ იქნეს ლობისტთა ინტერესების წრეში მოქცეული კანონპროექტის მიღება ან უარყოფა. ტერმინი ლობიზმი ინგლისური წარმომაველობისაა. „Lobby-“ს ინგლისის თემთა პალატის დერეფანს

უწოდებენ, რომლითაც პარლამენტის წევრები სარგებლობენ და მის ფარგლებში მრავალ მნიშვნელოვან საკითხზეც მომხდარა გარიგება. ამიტომაც ტერმინმა სიმბოლური დატვირთვა მიიღო.

საზღვარგარეთის ქვეყნებში იურიდიულად გაფორმებული თუ პრაქტიკით ჩამოყალიბებული ლობისტური საქმიანობის მიზნობრივი ორიენტაციის სამ ჯგუფს განასხვავებენ:

– პირველ ჯგუფში ადგილი აქვს საკანონმდებლო საქმიანობის ლობირებას. მაგრამ, ფაქტობრივად, ლობიზმი მთლიანად საკანონმდებლო ორგანოზე ზემოქმედების სახით გავრცელდა და პარლამენტის კომპეტენციაში შემავალ სხვა, მათ შორის, საკადრო საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღებაზეც ახდენს ზეგავლენას;

– მეორე ჯგუფში ადგილი აქვს ლობირებას საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების შტოთა მიჯნაზე. აქ, საკანონმდებლო ლობირების გარდა, კანონშემოქმედებაში სასურველი შედეგის მიღწევის მიზნით, აღმასრულებელ შტოზე ზემოქმედებაც იგულისხმება;

– მესამე ჯგუფში ადგილი აქვს ხელისუფლების ორივე შტოს ძირითადი საქმიანობის ლობირებას, რომელიც საკანონმდებლო ლობირებისა და მასთან დაკავშირებით აღმასრულებელ ორგანოზე ზემოქმედების გარდა, ამ უკანასკნელის კომპეტენციაში შემავალ ნებისმიერ ოფიციალურ მოქმედებაზე ზეგავლენასაც ითვალისწინებს.

ლობიზმი აქტიურად იჭრება სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში, მაგრამ მისი სამართლებრივი რეგულირება, როგორც წესი, ეროვნული კანონმდებლობების მიღმა ხდება. არც ერთ ევროპულ ქვეყანას ლობიზმის მარეგულირებელი სამართლებრივი აქტი არა აქვს. ერთადერთი გამონაკლისი გერმანიის ბუნდესტაგია, რომელსაც ნორმათა შესაბამისი სისტემა რეგლამენტის დონეზე აქვს განხილული, აქვე არსებობს ლობისტების რეგისტრაციის სპეციალური წესები დანიის ფოლკეტინგში, რომელიც დე ფაქტო აღიარებს ლობისტური ჯგუფების საქმიანობას, მათი ურთიერთობა საპარლამენტო კომიტეტებთან დარეგულირებულია სპეციალური წესებით, რომელიც ითვალისწინებს მათი წარმომადგენლის მონაწილეობას და 15-წუთიანი მოხსენებით გამოსვლას კომიტეტის სხდომაზე მათ ინტერესთა წრეში შემავალი საკითხების განხილვისას. ჯგუფის თვალსაზრისი აისახება კომიტეტის მიერ განსახილველი საკითხების ნუსხაში, ხოლო კომიტეტის სახელზე შეტანილი მოხსენება საკომიტეტო განხილვამდე დაეგზავნებათ მის წევრებს.

პარლამენტთან ან პარლამენტის პალატებთან იქმნება დამხმარე ორგანოები. ერთი მხრივ, ეს შეიძლება იყოს საერთო, ე.წ. უნივერსალური კომპეტენციის ორგანოები – კელეევითი სამსახური, ხოლო, მეორე მხრივ, ე.წ. სპეციალური ორგანოები. პარლამენტების კვლეევითი სამსახურების საქმიანობაში მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია სპეციალური პროგრამებით პარლამენტის დეპუტატებისა და მათი დამხმარე პერსონალის პროფესიული დონისა და კვალიფიკაციის ამაღლებას. მათი უმრავლესობა გამოსცემს საკანონმდებლო რეკომენდაციებს და ბიულეტენებს, კანონმდებლობის სხვადასხვა კომენტარებს, მიმოხილვით და საინფორმაციო-ანალიტიკურ კრებულებს და ა.შ.

საბიუჯეტო კონტროლი საპარლამენტო საქმიანობის ერთი უმთავრესი მიმართულებაა. სახელმწიფო-საფინანსო კონტროლის განხორციელების მიზნით პარლამენტებთან სხვადასხვა სახელწოდების დამხმარე ორგანოები იქმნება: ამერიკის შეერთებულ შტატებში – კონგრესის საბიუჯეტო სამმართველო, პოლონეთში – კონტროლის უმაღლესი პალატა, დიდ ბრიტანეთში – ეროვნული საკონტროლო-სარეეიზიო სამმართველო, რუსეთში და საფრანგეთში – საანგარიშო პალატა და ა.შ.

განეითარებული სახელმწიფოების პარლამენტებში უკანასკნელი ათწლეულის მანძილზე შეიქმნა დამხმარე სახელმწიფო აპარატის საკმაოდ მობილური სისტემა, რომელიც ეფექტურად მოქმედებს პალატების, კომიტეტებისა და ქვეკომიტეტების დონეზე, რამაც ხელი შეუწყო სხვადასხვა სახელმწიფო ორგანოებს შორის წინააღმდეგობებისა და დაპირისპირებების შერბილებას, იმ უბრალო მიზეზის გამო, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების ცალკეულ დამხმარე ორგანოებთან ჩამოყალიბდა საქმიანი ურთიერთობა და მრავალი პრობლემა წყდება თანამშრომლობით, წინასწარი შეთანხმების დონეზე; მეორე მხრივ, მან ხელი შეუწყო გადაწყვეტილებების შემუშავების პროცესის გადაადგილებას ქვედა დონეებზე, სადაც კონფლიქტები ნაკლებად შეიგრძნობა, ადვილად და უმტკივნეულოდ რეგულირდება.

10.5. პარლამენტის წევრის სამართლებრივი სტატუსი

პარლამენტის წევრის სამართლებრივი სტატუსი იურიდიული ნორმებით შემოსაზღვრული უფლებებისა და მოვალეობების ის კომპლექსია, რომელიც აწონასწორებს არა მხოლოდ მათ ურთიერთმიმართებას, არამედ ადგენს არჩევისა და დაკისრებული უფ-

ლება-მოვალეობების განხორციელებასთან დაკავშირებულ გარკვეულ მოთხოვნებსა და შეზღუდვებს, რომელთა შეუსრულებლობაც მათი პასუხისმგებლობის საკითხს აყენებს.

მოცემულ საკითხთან დაკავშირებით „პარლამენტის წევრს" კრებსითი ტერმინის სახით განვიხილავთ და იგი მოიცავს დეპუტატს და სენატორს; ზოგადად – პარლამენტარსა და კონგრესმენს; არჩეული, დანიშნული თუ წარმომადგენლობითი პრინციპით საპარლამენტო პროცესში ჩართულ პირს. ერთ ტერმინში გაერთიანებული სუბიექტების მრავალფეროვნების მთავარი მახასიათებელი პარლამენტის წევრის მანდატის სამართლებრივ ბუნებაზეა დამოკიდებული, ვინაიდან, პარლამენტის წევრი – პარლამენტარი ამ პროცესში იმ უფლებამოსილებებითაა ჩართული და პასუხისმგებლობაც იმ დონეზე ეკისრება, რომელიც მის სამართლებრივ სტატუსში კონსტიტუციისა და შესაბამისი კანონმდებლობის, აგრეთვე, კანონის დონეზე თუ პარლამენტის დადგენილებით მიღებული რეგლამენტის ნორმების ერთობლიობითაა განმტკიცებული.

პარლამენტისა და მისი ამომრჩევლების ურთიერთობა პარლამენტის წევრის მანდატის სახეში პოვებს ასახვას. განასხვავებენ თავისუფალ და იმპერატიულ მანდატს. თავისუფალი მანდატის პირობებში, პარლამენტის წევრი იურიდიულად არ არის შეზღუდული ამომრჩეველთა განაწესით და იგი არ შეიძლება გამოწვეულ იქნეს ამომრჩეველის მიერ. თავისუფალი მანდატი ერცელდება არა მხოლოდ მაჟორიტარული წესით არჩეულ, არამედ პროპორციული სისტემით, პარტიული სიით არჩეულ პარლამენტარზეც. თავისუფალი მანდატის პირობებში არჩეულ პარლამენტარს არ შეიძლება ჩამოერთვას მანდატი პარტიის ან საარჩევნო გაერთიანების მიერ იმ შემთხვევაშიც კი, თუ იგი დატოვებს მოცემული პარტიის საპარლამენტო ფრაქციას (გამონაკლისია ინდოეთი).

იმპერატიული მანდატის პირობებში, დეპუტატი ვალდებულია შეასრულოს ამომრჩეველთა დანაწესი და პასუხისმგებელია მათ წინაშე საკუთარი ქმედებების გამო. თუ დეპუტატი არ ასრულებს თავის წინასაარჩევნო დაპირებებს, ამომრჩეველს, კანონით დადგენილი წესით, შეუძლია გამოიწვიოს იგი. იმპერატიული მანდატი ტოტალიტარული სოციალიზმის საპარლამენტო სამართლის აუცილებელი ატრიბუტი იყო და ასეთად რჩება ჩინეთში, კუბაში, კორეის სახალხო დემოკრატიულ რესპუბლიკაში.

დემოკრატიული სახელმწიფოების კონსტიტუციები განამტკიცებენ თავისუფალ მანდატს და კრძალავენ იმპერატიულ მანდატს. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ თავისუფალი მანდატი იცავს დეპუტა-

ტის დამოუკიდებლობას და წარმართავს მის ორიენტაციას სახელმწიფოებრივი ინტერესების სასარგებლოდ. რიგი ქვეყნების (ალბანეთი, ბელგია, იაპონია, იტალია, კოლუმბია, მაკედონია, პოლონეთი, საბერძნეთი) კონსტიტუციები ასეთ მიდგომას იმითაც ამაგრებენ, რომ დეპუტატს მთელი ხალხის წარმომადგენლად აღიარებენ, ხოლო პარლამენტი ქვეყნის მოსახლეობას ან ერს წარმოადგენს, მაგრამ ყოველივე ეს სულაც არ ნიშნავს პარლამენტის წევრის ამომრჩეველებთან რეალური კავშირის დეკლარირებას.

პარლამენტის წევრის ვადამდელი გამოწვევა, ძირითადად, სოციალისტურ ქვეყნებში მოქმედ იმპერატიული მანდატის ინსტიტუტთანაა დაკავშირებული, მაგრამ, მანამდე იგი აშშ-ში ადგილობრივ და ფედერაციის სუბიექტების დონეზე მოქმედებდა. თუმცა, დღესაც ხდება, როცა ამომრჩეველები გამოიწვევენ ადგილობრივი საბჭოების დეპუტატებს იაპონიაში; არჩევითი თანამდებობის პირებს აშშ-ს თხუთმეტამდე შტატში; შვეიცარიის კანტონებში, სადაც ჯერ კიდევ ძველი კონსტიტუციები მოქმედებენ, შესაძლებელია არა მხოლოდ ცალკეული წევრის ან წევრების, არამედ ფედერაციის სუბიექტის — კანტონის პარლამენტის მთელი შემადგენლობის დათხოვნა, ცალკეულ შემთხვევებში, 1,5 ათასიდან 12 ათასამდე ამომრჩეველის ინიციატივით.

პარლამენტის გაწვევისაგან უნდა განვასხვაოთ მისი უფლებამოსილებათა ვადამდელი შეწყვეტა. ეს უკანასკნელი რამდენიმე შემზღუდავი ნორმის ამოქმედებას უკავშირდება. პარლამენტის არჩევითი წევრის მანდატი, როგორც წესი, შეუთავსებელია სახელმწიფო სტრუქტურებში სხვა თანამდებობებთან ან კომერციულ საქმიანობასთან, კონსტიტუციებითა და კანონმდებლობით მითითებულ მთელ რიგ ანაზღაურებად თანამდებობებთან.

არსებობს პარლამენტარიზმის პრაქტიკაში შემზღუდავი ნორმების ერთი ჯგუფი, რომელთაც პარლამენტის წევრის თანამდებობრივი შეუთავსებლობა ეწოდება და ამ პირობების მარეგულირებელი წესების ძირითადი მიზანია, არ იქნეს დაშვებული პარლამენტართა დაქვემდებარება მთავრობისადმი.

რიგ ქვეყნებში თანამდებობის შეუთავსებლობა ვრცელდება ნებისმიერ თანამდებობაზე სახელმწიფოს, შტატის თუ ოლქის მუნიციპალურ დონეზე (ბელგია, ბრაზილია, იტალია) და თავად ორპალატიან პარლამენტშიც, ერთდროულად ორივე პალატის წევრობა დაუშვებელია. ამ დროს საფრანგეთში, გერმანიასა და სხვა სახელმწიფოთა უმრავლესობაში სახელმწიფო თანამდებობის შეუთავსებლობის წესში დაშვებულია გამონაკლისი სამეცრ-

ნიერო, პედაგოგიურ და შემოქმედებით საქმიანობასთან დაკავშირებით.

ზოგიერთ ქვეყანაში ამ პრინციპს მაღალი თანამდებობის მიმართ საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ორგანოების ურთიერთდამოკიდებულების პრაქტიკა განსაზღვრავს. მაგალითად იქ, სადაც ხელისუფლების ფორმალური გამიჯვნაა, დაცულია მინისტრის თანამდებობის შეუთავსებლობა პარლამენტის წევრობასთან (აშშ, შვეიცარია, ირანი), ხოლო იქ, სადაც ძირითადი თავისებურება ხელისუფლების ამ შტოებს შორის თანამშრომლობაა, მინისტრის პოსტის პარლამენტის წევრობასთან შეუთავსებლობა არ ვრცელდება (ავსტრალია, ეგვიპტე, ირლანდია, ნიგერია, რუმინეთი). ზოგიერთ შემთხვევაში პარლამენტის წევრი შეიძლება ითავსებდეს მინისტრობას, მაგრამ უფლება არა აქვს მონაწილეობა მიიღოს მთავრობისადმი უნდობლობის გამოცხადებასთან დაკავშირებულ კენჭისყრაში. ასეთი წესი მოქმედებს საფრანგეთში, მაშინ, როცა დიდ ბრიტანეთში შემთავსებელ დეპუტატ-მინისტრს საკუთარი ხმა შეუძლია თავისავე სამთავრობო გუნდის სასარგებლოდ გამოიყენოს.

კონსტიტუციონალიზმი ისეთ კლასიკურ ინსტიტუტებს აღიარებს, როგორებიცაა – საპარლამენტო იმუნიტეტი და ინდემნიტეტი, რომელთა მიზანი პარლამენტარის პოლიტიკური დევნისა და რეპრესიული ღონისძიებებისგან დაცვაა, იქნება იგი მთავრობის თუ კერძო პირის მიერ პროვოცირებული.

ინდემნიტეტი გულისხმობს სიტყვისა და გამონათქვამების თავისუფლებას და ამ თვალსაზრისით იცავს პარლამენტის წევრს. ინდემნიტეტი იმის გარანტიაა, რომ პარლამენტარი არ შეიძლება სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების მიერ მიეცეს პასუხისგებაში იმ განცხადებების გამო, რომელსაც იგი პარლამენტში დისკუსიის დროს გააკეთებს ან კენჭისყრისას მის მიერ გაკეთებულ არჩევანთან დაკავშირებით. ინდემნიტეტი არ შეიძლება ვრცელდებოდეს შეურაცხმყოფელ გამონათქვამსე და უღირს საქციელზე (გერმანია, ბელორუსია). ინდემნიტეტს მეორე მხარეც გააჩნია – იგი პარლამენტის წევრის საპარლამენტო საქმიანობის სახელმწიფოს მიერ ანაზღაურებასა და წახალისებას ითვალისწინებს.

საპარლამენტო იმუნიტეტი პარლამენტის წევრის ხელშეუხებლობას გულისხმობს, პოლიტიკური დევნისგან დაცვის ფუნქციას ასრულებს და მის მიმართ დაუსაბუთებელი სისხლისსამართლებრივი დევნის იურიდიულ გარანტიას წარმოადგენს. ასეთია საპარლამენტო იმუნიტეტის არსი, თუმცა პრაქტიკა სხვაგვარად

ჩამოყალიბდა – დაპკვიდრდა, ე.წ. ფართო ანუ სრული იმუნიტეტი, რომელიც იცავს პარლამენტში გაწევრებულ პირს ყოველგვარი დარღვევისა და, შეიძლება, დანაშაულისგანაც; არსებობს კლასიკური საპარლამენტო იმუნიტეტიც, რომელიც იცავს პარლამენტის წევრს საპარლამენტო საქმიანობის პროცესში წარმოქმნილი შესაძლო პოლიტიკური დევნისგან.

მაგრამ არც საპარლამენტო იმუნიტეტია უპირობო. ზოგიერთ ქვეყნაში (გერმანია, ესპანეთი, იტალია), ე.წ. პროცესუალური საპარლამენტო იმუნიტეტი მოქმედებს, რომელიც, როგორც წესი, მხოლოდ სადეპუტატო უფლებამოსილებით შემოსაზღვრულ ვადებში უზრუნველყოფს გარკვეულ სტაბილურ რეჟიმს. სხვა ქვეყნებში განსხვავებულ მიდგომებსაც ვხედებით: აშშ-ში იმუნიტეტის მოქმედების ხანგრძლივობა სესიის მიმდინარეობას უკავშირდება და მისი ძალა სესიაზე ან სესიიდან სახლისაკენ გზაში ყოფნის პერიოდზე ვრცელდება. კიდევ უფრო შეზღუდულია იმუნიტეტის მოქმედების ხანგრძლივობა იაპონიაში, სადაც იგი მხოლოდ სესიის მიმდინარეობის პერიოდზე ვრცელდება. ასე იყო საფრანგეთშიც, მხოლოდ იმ განსხვავებით, რომ იმუნიტეტი სისხლის სამართლებრივ დანაშაულზე არ ვრცელდებოდა. 1995 წლიდან კი იმუნიტეტის მოქმედების ფარგლები მინიმუმამდე იქნა დაყვანილი, რაც ახლა იმას ნიშნავს, რომ იაპონიის მსგავსად, სესიის გახსნამდე დაკავებული პარლამენტარი პლენარული სხდომების მუშაობაში მონაწილეობის მისაღებად უნდა გაუშვან. სულ სხვაგვარად წყდება საკითხი ინდემნიტეტთან დაკავშირებით. იგი როგორც მატერიალური და პროფესიონალური იმუნიტეტის გარკვეული ნაირსახეობა, პარლამენტარის სიცოცხლის ბოლომდე მოქმედების ძალით არის აღჭურვილი (ესპანეთი).

საზღვარგარეთის უმრავლეს ქვეყნებში, პარლამენტის წევრისადმი წაყენებული ბრალდების დასაბუთებულობის თაობაზე, პირველი ინსტანციით საკითხის გადაწყვეტა პარლამენტებს ან მათ პალატებს ეკისრება. მათი თანხმობის გარეშე არ შეიძლება პარლამენტის წევრის მიმართ გამოძიების წარმოების დაწყება და დაკავება, თუ მას დანაშაულის ფაქტის ჩადენისას არ წაასწრეს. ასეთია ზოგადი კონსტიტუციური ვერდიქტი, მხოლოდ ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში მიდგომაა განსხვავებული. სასამართლოს წინაშე პარლამენტარის ე.წ. უპასუხისმგებლობის პრინციპი მიღებულია თითქმის ყველა ქვეყანაში, მაგრამ ზოგიერთი კონსტიტუცია ზღუდავს ამ პრინციპის მოქმედებას შეგნებული ბოროტი განზრახულობის გამოვლინებათა თავიდან აცილების მიზნით. მაგალითად, გერმანიაში იმუნიტეტი არ ვრცელდება ცი-

ლისმწამებლურ გამოთქმებზე. დანიასა და ისლანდიაში პარლამენტის წევრი შეიძლება მიცემულ იქნეს პასუხისგებაში მის მიერ ჩადენილი ქმედების გამო, უმაღლესი კრების თანხმობით – უბრალო უმრავლესობით, ხოლო შვედეთსა და ფინეთში ამისთვის საჭიროა კენჭისყრაში მონაწილეთა ხუთი მეექვსედის მხარდაჭერა. დიდ ბრიტანეთში, ავსტრალიასა და ინდოეთში პარლამენტის წევრს იმუნიტეტს უხსნიან და იგი, ჩვეულებრივ, სამართლის ქმედების ქვეშ ექცევა, თუ ამაზე პალატის სპიკერის თანხმობაა.

პარლამენტის წევრის უფლებამოსილებათა ვადამდელი შეწყვეტა თუ გაწვევა, ცხადია, მონაცელეობის საკითხს აყენებს. იგი მარტივად წყდება პარლამენტში თანამდებობრივი წარმომადგენლობის გზით მოხვედრილი წევრების მიმართ. პროპორციული სისტემით არჩეულთა მონაცელეობა, ასევე მარტივად, პარტიული საარჩევნო სიის ფარგლებში ხდება. პრობლემა მაჟორიტარული სისტემით არჩეული წევრების მონაცელეობას უკავშირდება და ორი განსხვავებული ფორმით რეგულირდება. ქვეყნების უმრავლესობაში მონაცელე ახალი არჩევნების გზით ხვდება პარლამენტში, მაგრამ მთელ რიგ სახელმწიფოებში პარლამენტართან ერთად მისი შემცველელი „დუბლიორი" აირჩევა (ესპანეთი, იტალია), ზოგ შემთხვევაში პარლამენტის წევრთან ერთად მისი მოადგილეები ხვდებიან პარლამენტში (ბრაზილია, შვედეთი). პარლამენტის წევრის დუბლიორისა და მოადგილის ინსტიტუტს ის საერთო აქვთ, რომ პარლამენტის წევრის გადადგომის თუ დეპუტატის სტატუსთან შეუთავსებელი თანამდებობის დაკავებისას, გამორიცხულია დამატებითი არჩევნების ჩატარების აუცილებლობა და ხარჯები, არც თანამდებობრივი ვაკუუმი იქმნება, ვინაიდან პარლამენტის წევრის ადგილს დუბლიორი ან მოადგილე იკავებს.

მთელი ამ მსჯელობის შედეგად შეიძლება პარლამენტის წევრის სტატუსის სამი ძირითადი პრინციპი ჩამოვაყალიბოთ:

– ეს არის დამოუკიდებლობის პრინციპი, რაც იმას ნიშნავს, რომ პარლამენტის წევრი მთელი ხალხის, ერის წარმომადგენელია და არა რომელიმე კონკრეტული საარჩევნო ოლქისა და მისი ამომრჩევლების. საპარლამენტო საქმიანობაში მისი დამოუკიდებლობა განმტკიცებულია თავისუფალი მანდატით, იმუნიტეტითა და ინდემნიტეტით. ამდენად, დემოკრატიული სახელმწიფოს პარლამენტარი არათუ ექვემდებარება ამომრჩეველთა ნებას, პარტიულ და სახელმწიფო ხელისუფლების აღმასრულებელ ორგა-

ნოებს, არამედ დაცულია ყოველგვარი ზეწოლისგან და დაუშვებელია მისი გამოწვევა პარლამენტიდან.

– ეს არის შეუთავსებლობის პრინციპი, რომელიც, როგორც წესი, პროფესიონალური პარლამენტის წევრებზე ვრცელდება. მათთვის შეუთავსებელია სახელმწიფო მოხელის თანამდებობა და სახელმწიფო ხაზინიდან ანაზღაურებადი სხვა ნებისმიერი საქმიანობა. როგორც წესი, გამონაკლისის სახით დაშვებულია სამეცნიერო, პედაგოგიური და შემოქმედებითი საქმიანობა. თუმცა, ისიც გამონაკლისია, რომ მთელ რიგ სახელმწიფოებში ზოგან დაშვებულია, ხოლო ზოგან საეალდებულოა მინისტრის პოსტზე მოღვაწეობისას პარლამენტის წევრის მანდატის შეთავსება. შეუთავსებლობის შემზღუდავი ნორმები პარლამენტის წევრობის კანდიდატის მიმართაც ვრცელდება იმ პირობით, რომ კანონი ადგენს თანამდებობრივ ჩამონათვალს, რომელთა განსაზღვრული წესით დატოვების გარეშე, კანდიდატის მიმართ აურჩევლობის პრინციპი ამოქმედდება.

– ეს არის პარლამენტის წევრთა თანასწორუფლებიანობის პრინციპი, რომელიც ყოველი მათგანის თანაბარ უფლებებში გამოიხატება – აირჩიონ ან იყვნენ არჩეულნი საპარლამენტო თანამდებობებზე; გამოიყენონ საკუთარი ხმის უფლება საკანონმდებლო ინიციატივისა და საპარლამენტო გადაწყვეტილების მიღებისას; აქტიურად ჩაებან კანონშემოქმედებით პროცესში, საპარლამენტო და საკომიტეტო დებატებში. პარლამენტის წევრთა თანასწორუფლებიანობის გამოხატულება და გარანტია ის არის, რომ ყოველ მათგანზე თანაბრად ვრცელდება იმუნიტეტისა და ინდემნიტეტის დამცავი მექანიზმები.

თავი მეთერთმეტე

სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტი კონსტიტუციონალიზმში

11.1. სახელმწიფოს მეთაურის ადგილი სახელისუფლებო სისტემაში

სახელმწიფოს მეთაური ეწოდება ოფიციალური თანამდებობის პირს ან კოლეგიალურ ორგანოს, რომელსაც სახელმწიფოებრივი ინსტიტუტების სისტემაში ფორმალურად უმაღლესი ადგილი განეკუთვნება, წარმოადგენს სახელმწიფოებრიობის სიმბოლოს თავად სახელმწიფოს შინაპოლიტიკურ ცხოვრებაში და საგარეო ურთიერთობებში.

კონსტიტუციონალიზმი სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტს განიხილავს როგორც ეროვნული ერთიანობის გარანტს, რომელიც იმავდროულად უზრუნველყოფს სახელმწიფო ხელისუფლების სტაბილურობასა და მემკვიდრეობითობას, მისი ცალკეული შტოების ურთიერთქმედებას. კონსტიტუციონალიზმი აღიარებს იმასაც, რომ სახელმწიფოს მეთაურის ადგილი სახელისუფლებო სისტემაში კონსტიტუციურად დადგენილი მმართველობის ფორმაზეა დამოკიდებული: აქედან გამომდინარე, ერთ შემთხვევაში, კერძოდ, საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში – იაპონიისა და ევროპული მონარქიების თუ გერმანული და იტალიური საპარლამენტო რესპუბლიკების მაგალითზე – სახელმწიფოს მეთაურს სიმბოლური ფუნქცია ეკისრება; მეორე შემთხვევაში, სახელმწიფოს მეთაური ითავსებს აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურობასაც და ამიტომ მიიჩნევენ დუალისტური მონარქიების, ნახევრად საპრეზიდენტო და საპრეზიდენტო რესპუბლიკების მეთაურებს ძლიერ ფიგურებად; მესამე შემთხვევაში, კერძოდ, აბსოლუტურ მონარქიებსა და სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკებში, სახელმწიფოს მეთაური ერთმმართველია, იგი ხელისუფლების წყაროა და მმართველობის ამ ფორმების პირობებში, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი, ფაქტობრივად, იგნორირებულია.

სახელმწიფოს მეთაურის მიერ მასზე დაკისრებული დოქტრინალური ფუნქციის განხორციელება, ზოგადად, სახელმწიფოს მეთაურის სამართლებრივ სტატუსზე, ობიექტურად კი, მის რეალურ ძალაზეა დამოკიდებული. სახელმწიფოს მეთაურის ძალმოსილება კი არა მხოლოდ ხელისუფლების დანაწილების იმ სისტემასეა დაფუძნებული, რომელიც დამახასიათებელია კონკრე-

ტული ქვეყნის მმართველობის ფორმისთვის, არამედ სახელმწიფოში გაბატონებულ პოლიტიკურ რეჟიმზეც. ცხადია, როდესაც სახელმწიფოს ნომინალური, სიმბოლური მეთაური აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურობასაც ითავსებს, იგი სახელმწიფოს რეალური ლიდერი ხდება, ვინაიდან სათანადო ბერკეტებს მოიპოვებს, სათავეში უდგას სახელმწიფო მმართველობის პროცესს და მართავს კიდეც მას.

სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტის სახით საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციონალიზმში გარკვეული თავისებურებები შეაქვთ მმართველობის ფორმებს: მონარქიებისთვის ეს არის გვირგვინის ხელისუფლება, ხოლო რესპუბლიკებისთვის – პრეზიდენტურის ინსტიტუტი. ორივე შემთხვევაში, ძირითადად, ინდივიდში – მონარქის ან პრეზიდენტის პიროვნებაში განსახიერებული სახელმწიფო მეთაურია. ცალკეულ შემთხვევებში, მმართველობის ორივე ფორმის ქვეყნებში არსებობს სახელმწიფოს მუდმივმოქმედი კოლეგიალური მეთაურის ინსტიტუტიც.

ტერმინი „გვირგვინი" დღესაც „სახელმწიფოსთან" ყველაზე მიახლოებულ ცნებას წარმოადგენს. ამას გარდა, იგი კიდევ ორი აზრობრივი დატვირთვით გამოიყენება: ერთი მხრივ, მოქმედი მონარქის, ხოლო, მეორე მხრივ, მონარქის სახელით სახელმწიფო მმართველობის განმახორციელებელი მთავრობის (კაბინეტის) აღსანიშნავად.

რესპუბლიკებში, სახელმწიფოს მეთაური, მართვის ფორმებისა და უფლებამოსილებათა განსხვავებულობის მიუხედავად, ყველა შემთხვევაში პრეზიდენტია, თუ არა პრეზიდენტურის კოლეგიალური სისტემის ერთეული მაგალითები. მონარქიებში გვირგვინით ნაბოძები სახელმწიფოს მეთაურები სახელდების სიმრავლით გამოირჩევიან: ეს არის მეფე ესპანეთში, დედოფალი – დიდ ბრიტანეთში, იმპერატორი – იაპონიაში, დიდი ჰერცოგი – ლუქსემბურგში, თავადი – მონაკოში, ამირი – არაბეთის გაერთიანებულ საამიროებში, შეიხი – ბაჰრეინში, სულთანი – ბრუნეისა და ომანში, და ასე განსაჯეთ – ბელადი – დასავლეთ სამოაში.

მონარქიებში, მმართველობის ფორმის მიუხედავად, სახელმწიფოს მეთაურის – მონარქის ინსტიტუტი რიგი ერთგვაროვანი სამართლებრივი კომპონენტებით არის აღჭურვილი: მონარქი კონსტიტუციის დაცვის გარანტია; მისი პიროვნება ხელშეუხებელია, რაც სამართლებრივი პასუხისმგებლობისგან თავისუფლებას ითვალისწინებს; გარკვეული პრეროგატივები აქვს ომისა და საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების საკითხების გადაწყვეტისას; ფინანსირდება, როგორც წესი, სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯზე,

ე.წ. ციკილური ფურცლის ფორმით; უფლება აქვს გამოიყენოს მონარქიული რეგალიები.

რაც შეეხება მონარქის ადგილს სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელების მექანიზმში, ეს მმართველობის ფორმაზეა დამოკიდებული. მონარქიების კონსტიტუციებში დეკლარირებული ფორმულა იმის თაობაზე, რომ ყველა ხელისუფლება ამოდის მონარქისგან, რეალურ ასახვას პოვებს აბსოლუტურ მონარქიებში და დუალისტური მონარქიების ნაწილში, მაგრამ არა პარლამენტურ მონარქიებში. მაგალითად, ქუვეითში საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლება არა მარტო „ამოდის მონარქიისგან", არამედ მისი მეთაურობის ქვეშ ხორციელდება. დუალისტურ მონარქიებში თითქმის ანალოგიური ვითარება იქმნება ორმაგი დუალიზმის აღიარებისას, როდესაც მონარქი, თავისი ხელისუფლების ორგვაროვნებიდან გამომდინარე, საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე აერცელებს წარმმართველ უფლებამოსილებებს და არც სასამართლო ორგანოებს აკლებს ხელს.

„პრეზიდენტი" ლათინური სიტყვაა და ნიშნავს წინას, თავში მჯდომს. კონსტიტუციურ სამართალში პრეზიდენტის ინსტიტუტი აშშ-ის პირველი დაწერილი კონსტიტუციით დამკვიდრდა 1789 წლიდან როგორც სახელმწიფოს მეთაური. აქედან მოყოლებული, მმართველობის რესპუბლიკური ფორმების ქვეყნებში ფეხი მოიკიდა პრეზიდენტურის ინსტიტუტმა და მისი სამიეე მოდელური ნაირსახეობის პირობებში სახელმწიფოს პრეზიდენტი მეთაურობს.

რესპუბლიკური მმართველობის ქვეყნებში სახელმწიფოს მეთაური – პრეზიდენტი არჩეულია კონსტიტუციით დადგენილი ვადითა და წესით. ერთიცა და მეორეც განსაზღვრავს პრეზიდენტის ლეგიტიმურობის ხარისხს, ხოლო მმართველობის შესაბამისი ფორმა – მისი კომპეტენციის ფარგლებს. რესპუბლიკებში, მმართველობის ფორმის მიუხედავად, სახელმწიფოს მეთაურის – პრეზიდენტის ინსტიტუტი, რიგი ერთგვაროვანი სამართლებრივი კომპეტენციით არის აღჭურვილი – პრეზიდენტი კონსტიტუციის დაცვის და ქვეყნის მთლიანობის გარანტია; სახელმწიფოს უმაღლესი წარმომადგენელია საგარეო ურთიერთობებში; გარკვეული კომპეტენცია აქვს პარლამენტის მიერ საკანონმდებლო უფლებამოსილებების განხორციელებასთან და ზოგიერთი უმაღლესი ორგანოების ფორმირებასთან დაკავშირებით; არის შეიარაღებული ძალების მთავარსარდალი; გარკვეული უფლებამოსილებები აქვს საგანგებო მდგომარეობის რეგულირებისა და პიროვნების მოქალაქეობრივი სტატუსის განსაზღვრის სფეროებში.

რაც შეეხება პრეზიდენტის ადგილს სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელების მექანიზმში, აქაც განმსაზღვრელი ფაქტორი მმართველობის ფორმაა და მსჯელობა მათ ნაირგვაროვნობაზე შეიძლება მონარქიებთან დაკავშირებით წარმართულ ლოგიკას დავუქვემდებაროთ. მით უმეტეს, რომ კარგა ხანია კონსტიტუციონალიზმი პარლამენტურ მონარქიებსა და საპარლამენტო რესპუბლიკებს ერთიანი საპარლამენტო სისტემის ქვეყნების სახით განიხილავს. საკითხის ამგვარ დაყენებას მრავალი არგუმენტი უდევს საფუძვლად, რომელთა შორის სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტის თავისებურებებიც გაითვალისწინება, სწორედ სახელისუფლებო სისტემაში მისი ფორმალური მეთაურის ფუნქციით. საქმე ის არის, რომ საპარლამენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტის უფლებამოსილებანი ხელისუფლების შტოებთან მიმართებაში, როგორც წესი, ფორმალურ ხასიათს ატარებს. საპარლამენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტის უფლებრივი მდგომარეობა ხატოვნად წარმოადგინა ისრაელის სახელმწიფოს პირველმა პრეზიდენტმა გეიცმანმა, რომელმაც აღნიშნა, რომ ერთადერთი, რაშიც პრეზიდენტს (იგულისხმება საპარლამენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტი) შეუძლია ცხვირი ჩაყოს, ეს მისი საკუთარი ცხვირსახოცია.

ამ დროს ქვეყნის პოლიტიკურ ხელმძღვანელობასა და სახელმწიფოს მართვის საქმეში სახელმწიფოს მეთაურის როლი და ადგილი, უპირველესად, აღმასრულებელი ხელისუფლებით მისი აღჭურვილობის დონეზეა დამოკიდებული. ასეთი ძალმოსილებით არიან აღჭურვილი საპრეზიდენტო სისტემის რესპუბლიკების სახელმწიფოს მეთაურები. საპრეზიდენტო სისტემის ამერიკულ საპრეზიდენტო მოდელზე ორიენტირებული ქვეყნების სახელმწიფოს მეთაურები სრულად ითავსებენ აღმასრულებელ ხელისუფლებას, აქაც მეთაურის დონეზე, და, ცხადია, ამ შემთხვევაში წარმოდგენილია პრეზიდენტის ძლიერი ფიგურა. საპრეზიდენტო სისტემის ნახევრად საპრეზიდენტო ფრანგულ მოდელზე ორიენტირებული ქვეყნების სახელმწიფოს მეთაური აღმასრულებელი ხელისუფლებით კონსტიტუციურად „სანახევრო" დონეზეა გარანტირებული, თუმცა, აგრეთვე, კონსტიტუციურად შესაძლებელია სრული მისი დაქვემდებარებაც მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ პრეზიდენტის მმართველი პარტია, საპარლამენტო არჩევნებშიც მოიპოვებს ამომრჩეველთა უმრავლესობის მხარდაჭერას.

ეს რაც შეეხება კონსტიტუციონალიზმის მიერ აღიარებული მმართველობის რესპუბლიკური ფორმის პრეზიდენტურის კლასიკურ ნაირსახეობებს. მაგრამ უკვე კარგა ხანია ცალკეული ქვეყ-

ნების ეროვნულმა კონსტიტუციურმა სამართალმა ხელისუფლების დანაწილების სისტემის თავისებური მოდიფიცირება მოახდინა, სწორედ პრეზიდენტურის ინსტიტუტის ზეაღჭურვის მიზნით – ერთ შემთხვევაში იურიდიული, ხოლო, მეორე შემთხვევაში – ფაქტობრივი კონსტიტუციის ძალით. შედეგად, საკმაოდ მრავალრიცხოვანი ჯგუფი ჩამოყალიბდა სახელმწიფოებისა, რომელთაც აბსოლუტური უფლებამოსილებებით აღჭურვილი პრეზიდენტი მეთაურობს და სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკების კატეგორიას განეკუთვნებიან.

საზღვარგარეთის ქვეყნების ცალკეული კონსტიტუციები სახელმწიფოს მეთაურის ფუნქციას არსებულ ან სპეციალურად შექმნილ კოლეგიალურ ორგანოს აკისრებენ და ამიტომაც დამკვიდრდა კონსტიტუციონალიზმში ერთმანეთისაგან არსებითად განსხვავებული სახელმწიფოს მეთაურის კოლეგიალური ინსტიტუტის ნაირსახეობები.

სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების უნიკალური სისტემა მოქმედებს შვეიცარიაში. 7 წევრისაგან შემდგარი საკავშირო, ანუ ფედერალური საბჭო კონსტიტუციურად არის აღიარებული უმაღლეს ხელმძღვანელ და აღმასრულებელ ხელისუფლებად. სწორედ ეს შვიდკაცა მეთაურობს სახელმწიფოს. შეთავსებადობის ხარისხით აქ პირდაპირი ანალოგიაა საპრეზიდენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტისა, ეინაიდან, როგორც სახელმწიფოს მეთაური, პირდაპირ ითავსებს აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურობასაც.

მთელ რიგ ქვეყნებში სახელმწიფოს მეთაურის კომპეტენცია ტრადიციულად განაწილებულია სხვადასხვა ინსტიტუტებს შორის. მაგალითად, ირანის ისლამურ რესპუბლიკაში სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტი ორელემენტიანია: ამ ხელისუფლებას ინაწილებს უმაღლესი სულიერი წინამძღოლი, რომელსაც ისლამური სამეთვალყურეო საბჭო ირჩევს და მოსახლეობის მიერ 4 წლის ვადით არჩეული პრეზიდენტი. გამოდის, რომ ინსტიტუტი არჩევითიც არის და პერსონიფიცირებულიც, მაგრამ მისი პირველი ნაწილი სიმბოლურია, ხოლო მეორე – ფუნქციური, თუმცა მეორის ქმედითობა მეტწილად პირველის ნებაზეა დამოკიდებული.

არაბთა გაერთიანებულ საამიროებში სახელმწიფოს მეთაურის ფუნქციას ასრულებს უმაღლესი ფედერალური საბჭო, რომელშიც გაერთიანებულია ფედერაციის ყველა საამიროს მმართველი და პრეზიდენტად წოდებული ფედერალური საბჭოს თავმჯდომარე, რომელიც მათი შემადგენლობიდან 5 წლის ვადით აირჩევა. საბჭო ნიშნავს მთავრობას და საათბირო ორგანოს –

ეროვნულ კრებას. არჩევითი მონარქის ინსტიტუტი მოქმედებს მალაიზიაში, სადაც ფედერაციის შემადგენელი სულთანატების 9 სულთანი 5 წლით ირჩევს მონარქს. არსებობს „მმართველი ოჯახიდან" არჩეული მონარქებიც – აფრიკულ სვაზილენდში გარდაცვლილი მონარქის მემკვიდრე მისი მრავალრიცხოვანი შვილებიდან აირჩევა. მონარქიის არჩევის ოჯახური პრინციპი მოქმედებს საუდის არაბეთსა და ქუვეითში.

11.2. სახელმწიფოს მეთაურის იურიდიული და ფაქტობრივი კომპეტენცია

სახელმწიფოს მეთაური, იქნება ეს მონარქი თუ პრეზიდენტი, მმართველობის ნებისმიერი ფორმისას მისი საქმიანობის გათვალისწინებით, კომპეტენციის საერთო ფარგლებში, ძირითადად, იდენტური უფლებამოსილებებით არის აღჭურვილი. მისი ქმედითობა კი მოდელზეც არის დამოკიდებული და ქვეყანაში არსებულ საერთო ფონზეც. პირველ რიგში სახელმწიფოს მეთაურის კომპეტენციის ძირითადი მიმართულებები განვიხილოთ:

– სახელმწიფო მმართველობის სფეროში სახელმწიფოს მეთაური მეტწილად ნომინალურად მონაწილეობს მთავრობის ფორმირების, უფრო აქტიურად – მისი დათხოვნის პროცესში. იგი მონაწილეობს სასამართლო ორგანოების ფორმირებაშიც; გააჩნია უმაღლესი მხედართმთავრის „საპატიო" პრეროგატივები; აღჭურვილია ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ან მის გარკვეულ ნაწილზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების უფლებით;

– საკანონმდებლო სფეროში სახელმწიფოს მეთაური მოიწვევს პარლამენტის მორიგ და საგანგებო სესიებს; უფლებამოსილია დაითხოვოს ერთპალატიანი პარლამენტი ან პარლამენტის ქვედა პალატა, იშვიათ შემთხვევაში კი – ორივე პალატა; ნიშნავს მორიგ ან რიგგარეშე საპარლამენტო არჩევნებს; იყენებს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებას, თუ ასეთი გააჩნია, თუ არადა, პარლამენტისადმი მიმართვების ფორმით აყენებს საკანონმდებლო სფეროს უახლოეს ამოცანებს; იყენებს კანონების პრომულგირების, გამოქვეყნების უფლებას, საკონსტიტუციო ზედამხედველობის თუ კონტროლის ორგანოში მიმართვის შესაძლებლობას, რათა კანონის ხელმოწერამდე დარწმუნდეს კონსტიტუციასთან მის შესაბამისობაში; აამოქმედოს აბსოლუტური, ფარდობითი თუ შერჩევითი ვეტო; აღჭურვილია განსაკუთრებული უფლებით, დანიშნოს პარლამენტის ქვედა პალატის წევრები;

– შინაგანი პოლიტიკის სფეროში სახელმწიფოს მეთაური აღჭურვილია უფლებით – მიაკუთვნოს და აღუდგინოს მოქალაქეობა, დაეთანხმოს მოქალაქეობის დატოვების წინადადებას, მისცეს თავშესაფარი უცხოელებს; ახორციელებს შეწყალების უფლებას, ღებულობს გადაწყვეტილებას სასჯელის შემსუბუქების და შეცვლის, განაჩენის შეცვლის თაობაზე; აჯილდოვებს დამსახურებულ პირებს ორდენებით, მედლებით, საპატიო წოდებებითა და ტიტულებით; მონაწილეობს ცერემონიებსა და დღესასწაულებში;

– საგარეო პოლიტიკურ სფეროში სახელმწიფოს მეთაური არის ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენელი საგარეო ურთიერთობებში; ნიშნავს ელჩებს და სხვა დიპლომატიურ აგენტებს, ღებულობს რწმუნების სიგელებს უცხო ქვეყნის ელჩებისაგან; აწარმოებს საერთაშორისო მოლაპარაკებებს, აფორმებს საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს ან ახდენს მათ რატიფიცირებას; ცალკეულ შემთხვევებში, პარლამენტის თანხმობით, აცხადებს ომს და დებს ზავს.

სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში სახელმწიფოს მეთაურის როლი განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს ხელისუფლების შტოებთან ურთიერთობაში მიკუთვნებული გარკვეული პრეროგატივების ხარჯზე. ზოგიერთ კონსტიტუციაში ეს საკითხი საერთოდ ღიად რჩება (ბულგარეთი), ზოგიერთი კონსტიტუციის თანახმად, სახელმწიფოს მეთაური არ შედის ხელისუფლების არც ერთ შტოში (გერმანია, იაპონია, ისლანდია, შვედეთი). ამიტომ კონსტიტუციონალიზმში, ერთი ყველაზე აქტუალური საკითხი სახელმწიფოს მეთაურის აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან მიმართებაა. აქ რამდენიმე ჯგუფური თაეისებურება იმსახურებს ყურადღებას. პირველ რიგში, ეს არის საპრეზიდენტო რესპუბლიკები, რომელთა კონსტიტუციები სახელმწიფოს მეთაურის მიერ აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურობის შეთავსებას აღიარებენ (აშშ, მექსიკა, ფილიპინები, ამერიკის კონტინენტის სხვა საპრეზიდენტო რესპუბლიკები). ასეთი შეთავსება არ უნდა გამოვრიცხოთ არა მარტო აბსოლუტური მონარქიის დროს (ბაჰრეინი, ქუვეითი), არამედ არც დუალისტური მონარქიის პირობებში, ვინაიდან მისი ორგვაროვნება შეიძლება აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან კავშირითაც იყო განპირობებული (ბელგია, იორდანია, მაროკო), ხოლო შერეული – ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკის შემთხვევაში (საფრანგეთი, ფინეთი, უკრაინა), საპრეზიდენტო პარტიის საპარლამენტო არჩევნებში გამარჯვებებისას, როდესაც სახელმწიფო მმართველობა, ფაქტობ-

რივად, ერთპარტიული ხდება, პარტიულად ერთიანი პრეზიდენტი და პარლამენტი, რაღა თქმა უნდა, მთავრობასაც თავისი პარტიული საკადრო რესურსებით აკომპლექტებს. ზოგიერთ შემთხვევაში ყოველივე აღნიშნული, რეალურად, შეიძლება კონსტიტუციურ ნორმათა მიღმა ჩამოყალიბდეს, როგორც ეს რუსეთში მოხდა. ბუნებრივია, ამავე ჩამონათვალში უკონკურსოდ უნდა მოვიხსენიოთ სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკებიც (ალჟირი, ბელორუსია, თურქმენეთი, ინდონეზია, კონგო და სხვ.).

სახელმწიფოს მეთაურისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების ერთობლიობის დამდგენი მთელი რიგი ქვეყნების კონსტიტუციები, იქნება ეს სხვადასხვა მოდელის რესპუბლიკებთან (ავსტრია, აზერბაიჯანი, თურქეთი, ინდონეზია, კვიპროსი, სლოვაკეთი, ჩეხეთი, ფინეთი) თუ მონარქიებთან დაკავშირებით, ამას ფორმითაც ადასტურებენ, როდესაც კონსტიტუციებში სახელმწიფოს მეთაური აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან ერთიან ბლოკში განიხილება. მაგალითად, ნორვეგიისა და ნიდერლანდების კონსტიტუციებში მეფე მთავრობის თავშია ჩართული, კერძოდ, ნორვეგიაში პირდაპირაა მითითებული, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლება ეკუთვნის მეფეს, ხოლო ნიდერლანდურ კონსტიტუციაში ასეთი ცალკე განყოფილებაც არის გამოყოფილი – „მეფე და მინისტრები".

ცალკე უნდა ითქვას ზოგიერთ საპარლამენტო რესპუბლიკაზე, რომლებიც ამ მოდელისათვის დამახასიათებელი მეთაურის ნომინალური ფიგურის თაობაზე დამკვიდრებული შეფასებისაგან იმით გამოირჩევიან, რომ კონსტიტუცია, კომპეტენციური დეფიციტის შესავსებად, მათ გარკვეულ უფლებამოსილებებებს აკუთვნებს, რათა სახელმწიფოს მეთაურს შეეძლოს კუთვნილი როლის შესრულება. მაგალითად, საბერძნეთის საპარლამენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტი ფუნქციურად არის მიბმული საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან: კონსტიტუციის თანახმად, საკანონმდებლო ფუნქციები ხორციელდება პარლამენტისა და რესპუბლიკის პრეზიდენტის მიერ, ხოლო აღმასრულებელი ფუნქციები – რესპუბლიკის პრეზიდენტისა და მთავრობის მიერ (მუხლი 26).

მმართველობის ფორმის მიუხედავად, სახელმწიფოს მეთაური ხელისუფლების საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო შტოებთან მიმართებაში, გარკვეული უფლებამოსილებებით არის აღჭურვილი, მაგრამ ეს უფლებამოსილებები არის საერთო, რომელიც, როგორც წესი, სავალდებულო კომპეტენციის სახით

აღჭურავს ნებისმიერ სახლმწიფოს მეთაურს და არის განსხვავებული, რომლის ჰორიზონტიც ერთობ ვრცელია. განსხვავებულობა შეიძლება დაკავშირებული იყოს არა მხოლოდ მონარქისა და პრეზიდენტის ინსტიტუტების თავისებურებებზე, მართვის ფორმაზე, რომელშიც ისინი მოქმედებენ, არამედ, ერთგვაროვანი მოდელის ეროვნული კანონმდებლობით მოდიფიცირებაზეც.

სახელმწიფოს მეთაურის საკანონმდებლო პროცესში მონაწილეობის შესაძლებლობა თუ კანონშემოქმედებაზე გავლენის უნარი დაკავშირებულია მმართველობის ფორმის თავისებურებებზე. საპრეზიდენტო რესპუბლიკების უმრავლეს ქვეყნებში პრეზიდენტი, ფორმალურად, არ უნდა ერეოდეს პარლამენტის საქმიანობაში. მაგალითად, ხელისუფლების დანაწილების დოქტრინალური ნორმიდან გამომდინარე – ამერიკის შეერთებულ შტატებში კონსტიტუცია არათუ ზღუდავს პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებას, არამედ საერთოდ უკრძალავს საკანონმდებლო პროცესში უშუალო მონაწილეობას, თუ არ გავითვალისწინებთ პრეზიდენტის ვეტოს უფლებას.

ამ დროს ზოგიერთ მონარქიაში (დიდი ბრიტანეთი, კანადა, ავსტრალია) ან რესპუბლიკებში (საბერძნეთი, ინდოეთი), სახელმწიფოს მეთაური პალატებთან ერთიან ორგანოდ განიხილება, როგორც პარლამენტის შემადგენელი ნაწილი, მაგრამ ეს ფორმალურ-სამართლებრივი განსხვავებანი, მონარქიებში არ თამაშობენ არსებით როლს და, ფაქტობრივად, არანაირ გავლენას არ ახდენენ საკანონმდებლო პროცესზე.

პარლამენტურ მონარქიებსა და, მცირე გამონაკლისით, საპარლამენტო რესპუბლიკებში სახელმწიფოს მეთაურს უფლება აქვს გახსნას და დახურულად გამოაცხადოს სესია, რიგ ქვეყნებში – ვადამდე დაითხოვოს პარლამენტიდან მისი ქვედა პალატა და დანიშნოს რიგგარეშე არჩევნები. ფაქტობრივად კი ასეთი სახის გადაწყვეტილებები მიიღება არა სახელმწიფოს მეთაურის, არამედ მთავრობის მიერ, სახელმწიფოს მეთაურის ფორმალური მხარდაჭერით. ეს მაშინ, როცა რუსეთში და შერეული მმართველობის სხვა რესპუბლიკებში სახელმწიფოს მეთაური დამოუკიდებლად წყვეტს პარლამენტის მუშაობის ორგანიზაციის საკითხებს და შეუძლია ერთპიროვნულად მიიღოს გადაწყვეტილება პარლამენტის ვადამდე დათხოვნის შესახებ.

კონსტიტუციური სამართალი კანონების მიღების უფლებას საპარლამენტო დაწესებულებას ანიჭებს. უმრავლეს ქვეყნებში სახელმწიფოს მეთაურს ენიჭება საკანონმდებლო ინიციატივის და კა-

ნონის პრომულგაციის (გამოქვეყნების) უფლება, კანონპროექტზე ვეტოს დადების და რიგ ქვეყნებში მიღებული კანონის კონსტიტუციურობის თაობაზე საკონსტიტუციო ზედამხედველობის ორგანოებში მიმართვის უფლება. უფლებამოსილებების მთელი ეს კომპლექსი, კანონშემოქმედებით პროცესზე სახელმწიფოს მეთაურის გავლენის ზრდის რეალურ პირობებს ქმნის.

განასხვავებენ აბსოლუტურ და ფარდობით ვეტოს. აბსოლუტური ვეტო ნიშნავს პარლამენტის მიერ მიღებული კანონპროექტის საბოლოო უარყოფას სახელმწიფოს მეთაურის მიერ. აბსოლუტური ვეტო, რომელიც მთელ რიგ მონარქიულ ქვეყნებში, გარდა იაპონიისა და ნორვეგიისა, კონსტიტუციურად იქნა აღიარებული, პრაქტიკულად დღეს არ გამოიყენება. ფარდობითი ვეტო, როგორც მას ხშირად შეყოვნებით თუ სუსპენზიურ ვეტოს უწოდებენ, არის სახელმწიფოს მეთაურის უფლება, მისთვის ხელმოსაწერად გადაცემული კანონპროექტი პარლამენტში დააბრუნოს განმეორებითი განხილვისათვის. სახელმწიფოს მეთაური, როგორც წესი, ვეტოს მთლიანად კანონპროექტის მიმართ იყენებს, თუმცა რიგ ქვეყნებში (არგენტინა, მექსიკა) პრეზიდენტს უფლება აქვს ვეტო გამოიყენოს კანონპროექტის ცალკეული მუხლებისა თუ დებულებების მიმართ. პარლამენტმა, პრეზიდენტის მიერ ვეტოს სახით ჩამოყალიბებული წინადადებები კენჭისყრაზე უნდა დააყენოს და ხმების საკმაოდ მაღალი დონით დაძლიოს იგი, თუ არადა, პრეზიდენტის შენიშვნები კანონში უნდა გაითვალისწინოს.

გარდა ზემოაღნიშნული უფლებამოსილებისა, რომელიც სახელმწიფოს მეთაურს საშუალებას აძლევს, ზემოქმედება მოახდინოს საკანონმდებლო პროცესზე პარლამენტში, რიგ ქვეყნებში მათ მიერ გამოიყენება, ე.წ. მიმართვის ინსტიტუტი, ისინი სარგებლობენ საკუთარი ნორმატიული აქტების გამოცემის უფლებით.

აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან მიმართებაში სახელმწიფოს მეთაური, სავალდებულო კომპეტენციის ფარგლებში, მონაწილეობს მთავრობის ფორმირებაში, ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს და ღებულობს მის გადადგომას; პრემიერ-მინისტრის წინადადებებით ნიშნავს და ათავისუფლებს მინისტრებს; ქვეყნის შეიარაღებული ძალების უმაღლესი მთავარსარდალია; თავმჯდომარეობს ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს სხდომებს; აცხადებს საგანგებო და საომარ მდგომარეობას (პარლამენტის მიერ შემდგომი დამტკიცების აუცილებლობით); გამოსცემს ნორმატიულ და სხვა აქტებს. ასე რომ, სახელმწიფოს მეთაური გარკვეულ როლს თამაშობს მთავრობის ჩამოყალიბებაში, თუმცა, ცალკე-

ული ქვეყნების მაგალითზე, მისი უფლებამოსილებანი მნიშვნელოვნად განსხვავდებიან ერთმანეთისაგან. მათ შორის, ცალკეულ შემთხვევებში იქამდეც, რომ ზოგიერთი საგალდებულო უფლებამოსილებების შესრულების რეალობაც საეჭვო ხდება.

საპარლამენტო რესპუბლიკებსა და პარლამენტურ მონარქიებში სახელმწიფოს მეთაურს არ შეუძლია მოახდინოს მთავრობის ფორმირება, რომელსაც არ ექნება გარანტირებული საპარლამენტო უმრავლესობის მხარდაჭერა. შესაბამისად, პრემიერ-მინისტრის პოსტს შეიძლება ითქვას, ავტომატურად იკავებს არჩევნებში მანდატების უმრავლესობის მფლობელი პარტიის ლიდერი. მაგრამ, იმ შემთხვევაში, თუ ვერც ერთმა პარტიამ ვერ მოიპოვა მყარი საპარლამენტო უმრავლესობა ან, თუ პარტიას არ ყავს აღიარებული ლიდერი, მთავრობის ფორმირების საქმეში სახელმწიფოს მეთაურის როლი მნიშვნელოვნად იზრდება და მას ეძლევა გარკვეული მანევრირების საშუალება.

საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში ეს ურთიერთობა უპრობლემოდ რეგულირდება, ვინაიდან პრეზიდენტი აღმასრულებელი ხელისუფლების ერთპიროვნული მატარებელია. მთავრობის წევრები განიხილებიან, როგორც პრეზიდენტის კაბინეტის წევრები, მისი თანაშემწენი და მის მიერვე ინიშნებიან ან დაითხოვებიან, თანაც ამ შემთხვევაში პარლამენტთან მათი კანდიდატურების შეთანხმება ფორმალურ ხასიათს ატარებს. ბოლო ხანებში საპრეზიდენტო მმართველობის რესპუბლიკებში ამ, ე.წ. საპრეზიდენტო კაბინეტის სათავეში გაჩნდა პრემიერ-მინისტრი, მაგრამ მისი უფლებამოსილებებიდან გამომდინარე, ის „ადმინისტრაციული" პირველი მინისტრის სახით არის მოაზრებული და არა მთავრობის მეთაურად.

დუალისტურ მონარქიებში და ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში აღმასრულებელი ხელისუფლება არცთუ თანაბრად არის გაყოფილი სახელმწიფოს მეთაურსა და პრემიერ-მინისტრს შორის. პრაქტიკულად, ამ შემთხვევაში უპირატესობა მაინც სახელმწიფოს მეთაურს ენიჭება, რომელზეც დამოკიდებულია პრემიერ-მინისტრის დანიშვნა და დათხოვნა.

იმ ქვეყნებში, სადაც სახელმწიფოს მეთაური აღმასრულებელი ხელისუფლების ერთპიროვნული მატარებელია, ცხადია, გადამწყვეტ როლს თამაშობს მთავრობის სამოქმედო პროგრამის შემუშავებაში, მისივე ხელმოწერით გამოიცემა აღმასრულებელი ხელისუფლების უმნიშვნელოვანესი აქტები. საპარლამენტო რესპუბლიკებსა და მონარქიებში ამგვარი აქტები მთავრობის მეთაურის და/ან კომპეტენტური მინისტრის მიერ კონტრასიგნებას –

ხელმოწერით დადასტურებას საჭიროებენ, რომლებზეც გადადის პასუხისმგებლობა მათი შესრულებისთვის. ზოგიერთი საპრეზიდენტო და ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში პრეზიდენტის მიერ გამოცემული აქტები ასეთ პროცედურას არ საჭიროებენ.

სახელმწიფოს მეთაური ხელმძღვანელობს აღმასრულებელი ხელისუფლების ადმინისტრაციულ აპარატს, ნიშნავს უმაღლეს სამოქალაქო და სამხედრო თანამდებობის პირებს, არის შეიარაღებულ ძალთა მთავარსარდალი. სახელმწიფოს მეთაური წარმოადგენს თავის ქვეყანას საერთაშორისო ურთიერთობებში, ნიშნავს დიპლომატიურ წარმომადგენლებს და ღებულობს რწმუნების სიგელებს უცხოელი წარმომადგენლებისაგან; აფორმებს საერთაშორისო ხელშეკრულებებს; წყვეტს მოქალაქეობის საკითხებს და თავშესაფარს აძლევს უცხოელებს; აცხადებს ომს და აფორმებს ზავს.

უმრავლესი ქვეყნების სახელმწიფოებრივ-სამართლებრივი დოქტრინა და კონსტიტუციური კანონმდებლობა სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობას აცხადებს, მაგრამ იმავდროულად სახელმწიფოს მეთაური სასამართლო მექანიზმზე სერიოზული ზემოქმედების უფლებებით არის აღჭურვილი. სასამართლო სფეროში სახელმწიფოს მეთაური ნიშნავს ან პარლამენტს წარუდგენს უმაღლესი სასამართლოს თუ სხვა სასამართლოების მოსამართლეებს; მსჯავრდებულთა მიმართ ახორციელებს შეწყალების უფლებას; თავმჯდომარეობს მაგისტრატურის საბჭოს. ეს უკანასკნელი ყველგან თავისებური დატვირთვის მატარებელია, ძირითადში, მათი ფუნქცია მოსამართლეთა კორპუსის დისციპლინარული და ადმინისტრაციული საკითხების განხილვაა.

11.3. მონარქის სამართლებრივი ბუნება

მონარქიული მმართველობის ქვეყნებში სახელმწიფოს მეთაურობს მონარქი, რომლის სამართლებრივი მდგომარეობა ორი განსაკუთრებული თავისებურებით ხასიათდება. ერთი ის არის, რომ მონარქის ხელისუფლება თავისთავადია და იურიდიულად არ არის წარმოებული რომელიმე ხელისუფლების, ორგანოს ან ამომრჩეველთა კორპუსისაგან. მეორე კი ის არის, რომ მონარქიული მმართველობის ნებისმიერი ფორმის პირობებში, იქნება ეს აბსოლუტური თუ შეზღუდული მონარქია, მონარქი სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროდ ითვლება და საკუთარი სამართლით ხელისუფლობს.

კონსტიტუციონალიზმში მონარქი განიხილება როგორც სუვერენი, ხელისუფლების უზენაესი წარმომადგენელი, ხოლო ცალკეულ ქვეყნებში კი – როგორც სახელმწიფო ხელისუფლების უზენაესი მატარებელი. ამ შემთხვევაში კი, ფორმალურად, მისი რწმუნების ქვეშ მოქმედებს მთავრობა, რომელიც გვირგვინის მინისტრებისგან შედგება; მისი სახელით გამოიცემა კანონები, თანაც ისე, რომ რიგ ქვეყნებში მონარქი პალატებთან ერთად პარლამენტის ნაწილად არის მოაზრებული; მისი სახელით ხორციელდება მართლმასაჯულება და გამოაქვთ სასამართლო დადგენილებანი.

სამართლებრივი თვალსაზრისით მონარქი ნებისმიერი ხელისუფლების წყაროა, მაგრამ, ვინ იმთავითვე ნაჩუქარი კონსტიტუციით და ვინ მოგვიანებით, დროის მოთხოვნას დაჰყვა და თავად შეიზღუდა უფლებები. ეს, პირველ რიგში, პარლამენტურ მონარქიებს ეხება. კონსტიტუციის თანახმად, თავის აქტებს მონარქი მხოლოდ მთავრობის თანხმობით გამოსცემს, ფაქტობრივად კი იგი ასეთი ინიციატივით არ გამოირჩევა და, როგორც წესი, უყოყმანოდ აწერს ხელს მთავრობის მიერ წარმოდგენილ აქტებს. მთავრობის ფორმირების პროცესშიც მისი მონაწილეობა ფორმალურ ხასიათს ატარებს, ვინაიდან იგი ერთპალატიან პარლამენტში თუ წარმომადგენლობით პალატაში, პოლიტიკური პარტიების მიერ საყოველთაო არჩევნების შედეგად მოპოვებული მანდატების თანაფარდობის ბაზაზე წყდება (დიდი ბრიტანეთი, დანია და სხვა), ხოლო მონარქი მხოლოდ ხელს აწერს აქტს მთავრობის დანიშვნის შესახებ, რომელსაც უმრავლესობის პარტიის ლიდერი წარმოადგენს ან კოალიციური ფორმით შეიქმნება.

ნამდვილად არ არის სწორი, როდესაც კონსტიტუციურ-სამართლებრივ ლიტერატურაში აბსოლუტურ მონარქიებზე მსჯელობისას ორიოდ სახელმწიფოს დასახელებით ვიფარგლებით. რიგ დუალისტურ მონარქიებში სახელმწიფოს მეთაურის ხელში, ფაქტობრივი კონსტიტუციის ძალით მოქცეული უფლებამოსილებები გადაჭარბებით გადაფარავს იურიდიული, შეიძლება ითქვას, ნაჩუქარი კონსტიტუციის „ნაკლოვანებებს“.

დუალისტური მონარქიების გარკვეულ ჯგუფში სახელმწიფო ხელისუფლება სრულად ეკუთვნის მონარქს. ჯერ ერთი, საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების დუალიზმი სულაც არ ნიშნავს, რომ მონარქი ამ ხელისუფლების ნაწილს თანაბრად იყოფს 'შესაბამის ორგანოებთან; მეორე და მთავარი ის არის, რომ სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემაში ლიდერი სუბიექტი მონარქია.

პარლამენტური მონარქიის სახელმწიფოს მეთაურის მეტ-ნაკლებად პასიური პოზიცია სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელების საქმეში ყოველთვის კონსტიტუციური შეზღუდულობით არ არის გამოწვეული. აქ მთავარი კონსტიტუციური ნორმებისა და მექანიზმების მოქმედება და გავლენაა ქვეყანაში მიმდინარე პროცესებზე. სწორედ ამ კრიტერიუმების გათვალისწინებით, ევროპულ პარლამენტურ მონარქიებში, თუ შეიძლება ასე ითქვას, ძლიერ მონარქიებად არიან მიჩნეული დიდი ბრიტანეთი და ესპანეთი, საშუალო დონით ხასიათდებიან ბელგია და ნიდერლანდები. ასეთი კლასიფიკაცია სულაც არ შეესატყვისება ცხოვრების დონეს აღნიშნულ ქვეყნებში, თორემ სუსტი მონარქიების სამშობლოდ სკანდინავიური ქვეყნების მოხსენიება კიდევ უფრო გაუგებარი იქნებოდა.

თუ აბსოლუტურ და დუალისტურ მონარქიებში, მონარქისადმი იურიდიული კონსტიტუციით მინიჭებული უფლებამოსილებების ზრდის ტენდენცია ფაქტობრივ კონსტიტუციას უკავშირდება, პარლამენტურ მონარქიებში საპირისპირო სურათიც არსებობს. მაგალითად, დანიის კონსტიტუციის თანახმად, მეფე მართავს საქვეყნო საქმეებს სახელმწიფო საბჭოში, რომელიც საკმაოდ იშვიათად იკრიბება და მოცემული საბჭოს უფლებამოსილებებს მინისტრთა საბჭო ახორციელებს. არადა, კომპეტენციის ასეთი გადანაცვლება თავად კონსტიტუციურმა ნორმამ განაპირობა: სამეფოს ყველა საკითხზე მეფე, კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში, ფლობს უზენაეს ხელისუფლებას და ახორციელებს მას მინისტრების მეშვეობით (მუხლი 12). ცხადია, მეფე მოკლებულია დამოუკიდებელ მოქმედებებს, ამას ხელს უწყობს მისი აქტების პრემიერ-მინისტრის ან კომპეტენტური მინისტრის მიერ კონტრასიგების პრაქტიკაც.

პარლამენტური მონარქიის რიგ ქვეყნებში მონარქთა ფორმალური უფლებამოსილებები საკმაოდ ფართოა და მთლიანობაში საპარლამენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტის კომპეტენციის იდენტურია: კანონების პრომულგირებასა და წარმომადგენლობით ფუნქციებთან ერთად ეს არის საპარლამენტო არჩევნების დანიშვნა, პარლამენტის სესიისა და სხდომის მოწვევა, პარლამენტის დათხოვნა, პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის მოწონება, მინისტრების დანიშვნა და განთავისუფლება.

პარლამენტური მონარქიის პირობებში სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებების ჩამონათვალი საკმაოდ ვრცელია, მაგრამ ამდენადვე ფორმალური, თუ ის სხვა რეალური ბერკეტებით არ არის გამაგრებული. ამაზე ნათლად მეტყველებს იაპონიის იმ-

პერატორის უფლებრივი „აღჭურვილობა“ და მისი რეალური ადგილი სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში. იაპონიის კონსტიტუციის თანახმად, სახელმწიფოს მეთაური – „იმპერატორი წარმოადგენს სახელმწიფოსა და ხალხის ერთიანობის სიმბოლოს; მისი სტატუსი განისაზღვრება ხალხის ნებით, რომელსაც ეკუთვნის სუვერენული ხელისუფლება“ (მუხლი I). როგორც ჩანს, თანამედროვე მონარქიებმა სახე იცვალეს და ამის ნიმუში იაპონური მონარქიაა. ჯერ ერთი, ხაზგასმულია, რომ მონარქის სამართლებრივი სტატუსი ხალხის ნებაზეა დამოკიდებული, მეორეც, კონსტიტუცია იმპერატორს სიმბოლოს ფუნქციას აკისრებს და არ აღიარებს მას სახელმწიფოს მეთაურად.

მცირედი გამონაკლისების გარდა, მონარქი თავის პოსტს მემკვიდრეობით იკავებს, რაც გარკვეულ სისტემატიზაციას ექვემდებარება და რომელთაც საფუძვლად მემკვიდრეობითობის გარკვეული პრინციპები ედო და უდევს:

– ყველაზე ძველი, ამჟამად პრაქტიკულად გამოუყენებელი, სენიორატის პრინციპია, რომელიც გვირგვინის პრეტენდენტთაგან დინასტიის უხუცეს წევრს აღიარებდა მემკვიდრედ;

– მაიორატის პრინციპი უპირატესობას მონარქის უახლოესი ნათესაური კავშირის მემკვიდრეს ან მათ შორის უხუცესს ანიჭებს, რომლის დროსაც არ ხდება პირდაპირი მემკვიდრეობითობის შენარჩუნება;

– მემკვიდრეობითობა პირმშოს პრინციპის უპირატესობით.

აღნიშნული პრინციპების ან მათი გარკვეული კომბინირების საფუძველზე, საუკუნეების მანძილზე მსოფლიოში მემკვიდრეობითობის განსაზღვრის რამდენიმე სისტემა ჩამოყალიბდა, რომელთა უმრავლესობა დღესაც მოქმედებს:

– სალიკური სისტემის თავისებურება იმაში მდგომარეობს, რომ იგი ზღუდავს მემკვიდრე ქალების უფლებას. გვირგვინი მემკვიდრეობით მხოლოდ მამაკაცებზე გადადის, პირველ რიგში, უფროს ვაჟიშვილზე (ბელგია, იაპონია, მუსლიმანური მონარქიები);

სალიკური სისტემა მოქმედებს ნორვეგიაშიც, მაგრამ სტორტინგმა – უმაღლესმა წარმომადგენლობითმა ორგანომ გამოსცა კანონი, რომლის თანახმად 1990 წლის შემდეგ დაბადებულ, ახალი თაობის მემკვიდრე ქალებს მემკვიდრეობითობის უფლება მიენიჭათ, რა თქმა უნდა, მომავლის პერსპექტივით.

– ტრადიციული კასტილური სისტემის დროს ქალიშვილი მხოლოდ მაშინ ხდება გვირგვინის მემკვიდრე, როდესაც გარდაცვლილ მონარქს არ ყავს ვაჟიშვილი (დიდი ბრიტანეთი, დანია, ნიდერლანდები);

– თანამედროვე კასტილური, ანუ, როგორც მას უწოდებენ, შვედური სისტემა, რომელიც ქალი მემკვიდრეების თანაბარუფლებიანობას აღიარებს, მხოლოდ იმ დათქმით, რომ გვირგვინი პირმშოს ეკუთვნის (ბელგია, ესპანეთი, ლუქსემბურგი). სხვათა შორის ნიდერლანდების სამემკვიდრეო სისტემა თანამედროვე კასტილური სისტემის მოთხოვნებსაც ითვალისწინებს;

– ავსტრიული სისტემა ქალებისადმი კეთილგანწყობით ნამდვილად არ გამოირჩევა. მართალია, იგი არ გამორიცხავს ქალების მემკვიდრეობითობას, მაგრამ სრულ უპირატესობას ანიჭებს გვირგვინის მამაკაც პრეტენდენტებს. ქალმა მემკვიდრემ გვირგვინი შეიძლება მოიპოვოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ არ არსებობს მამაკაცი მემკვიდრე ყველა მამაკაცურ სამემკვიდრეო ხაზში. ასე რომ, მოცემული სისტემის პირობებში ქალთა მემკვიდრეობა დაშვებული, მაგრამ ნაკლებად რეალურია;

– ავსტრიული სისტემის სულისკვეთების ანალოგიური – პაბსბურგული სისტემაც არსებობდა, რომლის დროსაც ქალის მემკვიდრეობა დაიშვებოდა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ საგვარეულო მემკვიდრეობაში მამაკაცების სრული დეფიციტი იქნებოდა. ასეთი სისტემა გამოიყენებოდა რუსეთში, მაგრამ ამჟამად მას მიმდევარი აღარ ჰყავს.

ზემოთ მოცემული სისტემები ევროპული წარმომაელობისაა და, ძირითადად, ევროპულ ქვეყნებში მოქმედებს, რომლებმაც ზოგადად ისეთი ტენდენცია ჩამოაყალიბეს, როდესაც მემკვიდრე შეიძლება იყოს მამაკაციც და ქალიც, თუმცა, სისტემების უმრავლესობა მაინც მამრობით წარმომადგენლობას ანიჭებს უპირატესობას.

თავისებურად წყდება მემკვიდრეობითობის საკითხი აზიისა და აფრიკის მონარქიებში. აქ, ცალსახად მამაკაცი მემკვიდრეების ჰეგემონიაა დადგენილი, რაც განსაკუთრებით დამახასიათებელია მუსლიმანური მონარქიებისთვის. აფრო-აზიულ მონარქიებში მემკვიდრეობითობის თავისებური სისტემები მოქმედებს:

– მემკვიდრეობითობის მუსლიმანური სისტემის თანახმად, მემკვიდრეობა, ფაქტობრივად, დინასტიის შემადგენელი, ე.წ. კეთილშობილი მმართველი ოჯახის შინაგან საქმედ რჩება, რომელიც თავად გადაწყვეტს, თუ გარდაცვლილი მონარქის ახლო ნათესავებიდან ვინ უნდა დაეუფლოს გვირგვინს (კატარი, საუდის არაბეთი, ქუვეითი);

– მემკვიდრეობითობის ტომობრივი სისტემა იშვიათობაა, მისი ძირითადი ნიშანი ის არის, რომ მონარქი ტომის მთავარი ბელადია, რომლის მემკვიდრე, მისი გარდაცვალების შემდეგ, ტომის

საბჭოს მიერ მონარქის მრავალრიცხოვანი შვილებიდან შეირჩევა. ასეთი სისტემა მოქმედებს აფრიკულ მონარქიაში – სვაზილენდში.

მემკვიდრეობითობის საკითხი, როგორც წესი, კონსტიტუციური ნორმებით არის დარეგულირებული. მაგრამ მათი ფაქტობრივი გადაწყვეტა ნორმატიული აქტებით ან დამკვიდრებული პრაქტიკით ხდება. მაგალითად, ბელგიის მონარქს, თუ მას არ ჰყავს პირდაპირი მემკვიდრე, შეუძლია იგი პალატების თანხმობით დაასახელოს. მსგავსი საკითხი ნიდერლანდებში სათანადო აქტით წყდება, კანონპროექტი კი თავად მონარქის მიერ ან მისი სახელით შედის პარლამენტში. ამ დროს, ნეპალში, ბუტანში და სხვა მონარქიებში მომავალ მემკვიდრეს თავად მონარქი სიცოცხლეშივე ასახელებს.

მემკვიდრეობითობის პროცესში გვირგვინის მონაცვლეობას რამდენიმე განსაკუთრებული თავისებურება ახლავს:

– მონარქის შეცვლა არ იწვევს სახელმწიფოს სხვა უმაღლესი ორგანოების შეცვლას;

– თუ ტახტის მემკვიდრე ხდება ქალი, როგორც ეს თანამედროვე დიდ ბრიტანეთშია, სახელმწიფოს დედოფალი მეთაურობს, მის მეუღლეს კი სამეფო კარის განსაკუთრებით მაღალი ტიტული მიეკუთვნება, მაგრამ იგი მეფე არ არის;

– თუ ტახტის მემკვიდრე არასრულწლოვანია, მონარქად მაინც ცხადდება, მაგრამ ფაქტობრივი გვირგვინოსანი იგი სრულწლოვანების ჟამს ხდება. მანამდე კი ინიშნება რეგენტი, ჩვეულებრივ მეფის ახლო ნათესავთაგან, ან იქმნება რეგენტთა საბჭო. პერსონალური თუ კოლექტიური რეგენტი, არასრულწლოვანი მონარქის სახელით, თავის თავზე ღებულობს სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებების განხორციელებას, ვიდრე სრულწლოვანების დადგომის გამო არ მოხდება მისი ოფიციალური კორონაცია.

ზოგადად, მონარქის სამართლებრივი მდგომარეობა უფლებებისა და მოვალეობების ბალანსის თვალსაზრისით ორი განსაკუთრებული თავისებურებით ხასიათდება. ერთი ის არის, რომ შეუზღუდავი უფლებამოსილებით აღჭურვილი სახელმწიფოს მეთაური – მონარქი თავის საქმიანობაზე პასუხისმგებელი არ არის პარლამენტის წინაშე. ამ სფეროში მოქმედებს პრეზუმფცია, რომლის თანახმადაც მონარქი წყვეტს საკითხებს თავის მინისტრებთან შეთანხმებით, მიღებული გადაწყვეტილების შედეგებზე პასუხისმგებლობა კი მათ ეკისრებათ, რა თქმა უნდა, მონარქისადმი მიცემული რეკომენდაციების ჭრილში.

მეორე თვისებურება ის არის, რომ მონარქიულ სახელმწიფოთა კონსტიტუციები აღიარებენ მონარქის ხელშეუხებლობას და ამ „ხელშეუხებლობას“ ზღვარი არა აქვს, ვინაიდან კანონი იცავს მონარქს არა მხოლოდ ფიზიკური ხელშეხებისაგან, რადგან სისხლის სამართლის კანონმდებლობა ასეთ შემთხვევებში პასუხისმგებლობის გაზრდილ სანქციებს ითვალისწინებს, არამედ თავად კანონმდებლობაა იმის გარანტი, რომ მონარქს თავისი მოქმედებისათვის არ ეკისრება პოლიტიკური, სისხლის სამართლის ან ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა.

ასეთია სახელმწიფოს მეთაურის — მონარქის დამცავი სისტემის ორი უმთავრესი არგუმენტი. მაგრამ პირად ცხოვრებაში მონარქი და მისი მემკვიდრეები თავისუფალნი არ არიან, ვინაიდან მათი პირადი ქორწინების უფლებაც კი სახელმწიფო ინტერესთა კატეგორიაშია აყვანილი. არათანაბარი ქორწინება, ანუ მეზალიანსი, გვირგვინოსნობის უფლებას აკარგვინებს მონარქს და მის მემკვიდრეებს, ისევე როგორც უკანონო ქორწინების შედეგად შობილ შვილებს. მაგალითად, ესპანეთის კონსტიტუციაც საკმაოდ კატეგორიულია, როცა ადგენს, რომ ის, ვინც გვირგვინის მემკვიდრეობის უფლებით არის აღჭურვილი, თუ მეფისა და გენერალური კორტესის აკრძალვის მიუხედავად იქორწინებს, კარგავს, ისევე, როგორც მისი შთამომავლები, გვირგვინის მემკვიდრეობის უფლებას (მუხლი 57-4).

გარკვეული შეზღუდვები ვრცელდება მოქმედი მონარქების მიმართ. კერძოდ, სკანდინავიის ქვეყნების მონარქებს, როგორც წესი, არ შეუძლიათ საკანონმდებლო ორგანოს თანხმობის გარეშე 6 თვეზე მეტი ვადით დატოვონ ქვეყანა, მიიღონ სხვა ქვეყნის გვირგვინი ან მმართველობა. ბევრად უფრო ხისტია ბელგიის კონსტიტუცია და აქ, საერთოდ, არც შეიძლება დადგეს საკითხი სხვა სახელმწიფოს გვირგვინის მიღებაზე და მეთაურობის შეთავსებაზე.

კონსტიტუციური ნორმებისა და მონარქიებში დამკვიდრებული ტრადიციების შესაბამისად, სახელმწიფოს გვირგვინოსან მეთაურებისადმი ჩამოყალიბებული მთელი რიგი მოთხოვნებიდან ერთი მნიშვნელოვანი გაბატონებული რელიგიისადმი კუთვნილების სავალდებულო პირობის დაცვაა. ასეთად დიდ ბრიტანეთში ანგლიკანური პროტესტანტული ეკლესიაა მიჩნეული; დანიაში, ნორვეგიაში, შვედეთში — ევანგელისტურ-ლუთერანული რელიგიის მიმდევრობა; მუსლიმანურ ქვეყნებში გვირგვინოსანი მონარქი ისლამის მიმდევარი უნდა იყოს. ცალკეულ შემთხვევებში მონარქი შესა-

ბამისი რელიგიური მიმდინარეობის მეთაურადაც არის აღიარებული (დიდი ბრიტანეთი, მალაიზია, მაროკო, საუდის არაბეთი).

მონარქიულ სახელმწიფოებში, როგორც წესი, ე.წ. ცივილური ფურცლის წესით ახდენენ მონარქისა და მისი ოჯახის დაფინანსებას სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯზე. ასეა იაპონიაში, მაგრამ აქ, საერთოდ, იმპერატორის გვარის ქონების საჯაროობის მიზანს ეხება მოთხოვნა იმის თაობაზე, რომ არავითარი ქონება არ შეიძლება გადაეცეს ან მიღებულ იქნეს მათ მიერ, არანაირი საჩუქრების მიღება არ დაიშვება, თუ არა პარლამენტის შესაბამისი რეზოლუციით.

ზოგად მახასიათებელთა შორის მოხსენიებული მონარქის დამცველი ნორმა იმის შესახებ, რომ იგი თავისუფალია ყოველგვარი პასუხისმგებლობისგან, როგორც წესი, კონსტიტუციურად არის აღიარებული. თუმცა, აქვე უნდა ითქვას, რომ აბსოლუტური უპასუხისმგებლობა არ ერცელდება ყველგან და ყველა შემთხვევაში. მართალია, მონარქიული სისტემის კონცეფცია არ იცნობს მონარქის პასუხისმგებლობას პარლამენტის წინაშე, მაგრამ ბუტანში, გამონაკლისის სახით ასეთი ნორმა მოქმედებს. თუ არა ეს შემთხვევა, ზოგადად, მონარქი თავის მოქმედებაზე ნამდვილად არ აგებს პასუხს, მაგრამ უმოქმედობა შეიძლება გახდეს სერიოზული განსჯისა და დასკვნის საგანი. მაგალითად, თუ შვედეთის მეფე მიყოლებით ექვსი თვის მანძილზე ვერ შეძლებს ან არ შეასრულებს თავის ისედაც ნომინალურ მოვალეობებს, მთავრობამ ამის თაობაზე უნდა განუცხადოს რიქსდაგს, რომელმაც, თავის მხრივ, უნდა მიიღოს გადაწყვეტილება იმის თაობაზე, უნდა ჩაითვალოს თუ არა, რომ მეფემ დატოვა გვირგვინი.

11.4. პრეზიდენტის სამართლებრივი ბუნება

მმართველობის რესპუბლიკური ფორმის ქვეყნებში სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოთა სისტემაში განსაკუთრებული ადგილი უკავია არჩეულ პრეზიდენტს, იქნება იგი სახელმწიფოს უმაღლესი საკონსტიტუციო ორგანოდ თუ უმაღლესი თანამდებობის პირად გამოცხადებული. აღნიშნული განსაკუთრებულობის დაფიქსირებას ყველა ქვეყნის კონსტიტუცია თავისებურად ახდენს, მაგრამ პრეზიდენტის ინსტიტუტის სამართლებრივი ბუნება ახსნილია კონსტიტუციურ ნორმათა იმ სისტემით, რომელიც სახელმწიფოში რესპუბლიკის მმართველობის შესაბამისი მოდელის თავისებურებების გათვალისწინებით, ადგენს პრე-

ზიდენტისა და ხელისუფლების შტოების ურთიერთმიმართებას და არეგულირებს მათ ურთიერთობას.

კონსტიტუციონალიზმში ტერმინი „სახელმწიფოს მეთაური“ კარგა ხანია პრეზიდენტურასთან არის გაიგივებული, მაგრამ ამის კონსტიტუციური აღიარება გაცილებით გვიან მოხდა. საპარლამენტო რესპუბლიკაზე რომ არა ვთქვათ, საპრეზიდენტო სისტემის პრეზიდენტების მიერ სახელმწიფოს მეთაურობა სადავო ნამდვილად არ არის. მიუხედავად იმისა, რომ ბევრი მათგანის კონსტიტუციებში ამის შესახებ, უბრალოდ, პირდაპირი მინიშნებაც კი არ არის (აშშ, ბრაზილია, ინდონეზია, პორტუგალია, საფრანგეთი, ფინეთი, იუგოსლავია). საპრეზიდენტო მოდელის ბევრი სახელმწიფოს კონსტიტუციაში პრეზიდენტის მიერ სახელმწიფოს მეთაურობა მრავალფეროვან ფუნქციონალურ დატვირთვაზე კონკრეტული მინიშნებით დასტურდება. უმრავლეს შემთხვევაში კონსტიტუციურად ხდება იმის აღიარება, რომ პრეზიდენტი ფლობს ან ახორციელებს აღმასრულებელ ხელისუფლებას. კონსტიტუციაშივეა მოცემული მთელი რიგი სავალდებულო და სხვა დამატებითი უფლებამოსილებების ჩამონათვალი, რომელიც ავსებს წარმოდგენას სახელმწიფოში პრეზიდენტის სამეთაურო პოზიციაზე. თუმცა, ყველა შემთხვევაში არც გამხდარა ასეთი დამატებების განსაკუთრებული საჭიროება. მაგალითად, ინდონეზიაში სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკის ჩამოყალიბების საფუძველი გახდა კონსტიტუციური ნორმა იმის თაობაზე, რომ „ინდონეზიის რესპუბლიკის პრეზიდენტი მართავს სახელმწიფოს კონსტიტუციის შესაბამისად (მუხლი 1) და 37 მუხლიან კონსტიტუციაში მხოლოდ ერთი მუხლი გამოარჩევს მის უფლებამოსილებებს საპარლამენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტის უფლებამოსილებებისაგან. კერძოდ, პრეზიდენტს უფლება აქვს სახალხო წარმომადგენელთა საბჭოს თანხმობით გამოსცეს კანონები და კანონების ჯეროვანი შესრულებისთვის დაამტკიცოს მთავრობის დადგენილებები (მუხლი 5).

ნიშანდობლივია, რომ პრეზიდენტის სახელმწიფოს მეთაურად კონსტიტუციური აღიარება ყველაზე ხშირად საპარლამენტო რესპუბლიკების შემთხვევაში ხდება და ისიც, გასული საუკუნის ბოლო ათწლეულში სოციალიზმის მარწუხებიდან დამოუკიდებლობამოპოვებულ სახელმწიფოთა წილად მოდის (ალბანეთი, ბულგარეთი, ესტონეთი, სლოვაკეთი, უნგრეთი, ჩეხეთი). ყველა ცალკეულ შემთხვევაში მოცემული ტერმინის შინაარსობრივ ტოლობაზე ლაპარაკიც არ შეიძლება. ერთი კი უდავოდ უნდა აღვნიშნოთ: საპარლამენტო რესპუბლიკებში პრეზიდენტის ინსტიტუტის

ფაქტობრივი უფლებრივი შეზღუდულობის პირობებში, მისი სახელმწიფოს მეთაურად გამოცხადება, როდესაც ასეთი დეკლარაცია იურიდიულად არ არის განმტკიცებული, მხოლოდ ერთგვარ კომპენსირებას ახდენს, შეიძლება ითქვას, გარკვეულ წონას მატებს, თუნდაც მისი უფლებამოსილებების ცერემონიული ფუნქციების განხორციელებისას, მათ შორის საერთაშორისო ურთიერთობებში.

მთლიანობაში, თუ ზოგიერთ კერძო თავისებურებებს არ გავითვალისწინებთ, პრეზიდენტის სამართლებრივი ბუნება არსებითად რესპუბლიკის მმართველობის ფორმის ნაირსახეობაზეა დამოკიდებული. საერთო სურათის წარმოდგენის მიზნით, მოკლედ განვიხილავთ მმართველობის სამივე ფორმის – საპრეზიდენტო, ნახევრად საპრეზიდენტო და საპარლამენტო რესპუბლიკების სამოდელო ქვეყნების პრეზიდენტების სამართლებრივი ბუნების ზოგად მახასიათებლებს. ამ მიზნით ჩვენ შევეხებით საპრეზიდენტო და ნახევრად საპრეზიდენტო მოდელის საატორო სახელმწიფოების – ამერიკის შეერთებული შტატების და საფრანგეთის, კლასიკური საპარლამენტო გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის პრეზიდენტების კომპეტენციას კონსტიტუციური ნორმების ფარგლებში.

აშშ-ის კონსტიტუციის თანახმად, „აღმასრულებელი ხელისუფლება გადაეცემა ამერიკის შეერთებული შტატების პრეზიდენტს", პრეზიდენტი არის შეერთებული შტატების არმიისა და ფლოტის მთავარსარდალი და უხელმძღვანელებს ცალკეული შტატების მილიციას, როდესაც ის გაწვეულ იქნება შეერთებული შტატების მოქმედი სამსახურისთვის, შეუძლია მოითხოვოს ნებისმიერი აღმასრულებელი დეპარტამენტის ხელმძღვანელისაგან მათი საკურაციო სფეროს ნებისმიერ საკითხზე წერილობითი მოსაზრებები, აქვს განაჩენის გაუქმებისა და შეწყალების უფლება იმ პირების მიმართ, ვინც დანაშაული ჩაიდინა შეერთებული შტატების წინააღმდეგ.

პრეზიდენტი უფლებამოსილია, სენატის რჩევითა და მასთან შეთანხმებით დადოს ხელშეკრულება, დანიშნოს ელჩები, სხვა სრულუფლებიანი წარმომადგენლები და კონსულები, უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეები და ყველა სხვა თანამდებობის პირი, რომელთა დანიშვნის წესი, კანონის თანახმად ამას ითვალისწინებს.

რაც შეეხება კონგრესთან ურთიერთობას, პრეზიდენტმა მას უნდა მიაწოდოს ინფორმაცია კაეშირში შექმნილი მდგომარეობის შესახებ, წარუდგინოს განსახილველად რეკომენდაციები და ღო-

ნისძიებები, რომლებსაც ის აუცილებლად და მიზანშეწონილად ჩათვლის. განსაკუთრებულ შემთხვევებში პრეზიდენტს შეუძლია მოიწვიოს ორივე პალატის ან ერთ-ერთი მათგანის სხდომა და მათ შორის უთანხმოების წარმოშობის შემთხვევაში, სხდომების გადატანის წესის შესაბამისად, გადაიტანოს მათი სხდომები იმ ვადით, რომელსაც ის საკალდებულოდ მიიჩნევს. პრეზიდენტმა უნდა იზრუნოს იმისთვის, რათა კანონები კეთილსინდისიერად იქნეს აღსრულებული და გასცეს პატენტი შეერთებული შტატების ყველა თანამდებობის პირზე. საკანონმდებლო პროცესში მისი მონაწილეობა ცალსახაა, ის არ ფლობს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებას, მაგრამ აქტიურად იყენებს ვეტოს მექანიზმს და მნიშვნელოვანი წვლილი შეაქვს კანონმდებლობის სრულყოფის საქმეში.

საფრანგეთის სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში პრეზიდენტი მთავარი ფიგურაა. პრეზიდენტი ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს და იღებს მის წინადადებას მთავრობის გადადგომის თაობაზე, პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით ნიშნავს და ათავისუფლებს მთავრობის სხვა წევრებს. მიუხედავად იმისა, რომ პრეზიდენტის აქტების გარკვეული ნაწილი საჭიროებს პრემიერ-მინისტრის და, ზოგ შემთხვევაში, კომპეტენტური მინისტრების მიერ კონტრასიგნებას, კონსტიტუციური ნორმა იმის თაობაზე, რომ პრეზიდენტი თავმჯდომარეობს მინისტრთა საბჭოში, მკაფიოდ აფიქსირებს მის საგანგებო ადგილს სახელმწიფო მართვის სისტემაში.

პრეზიდენტი არის შეიარაღებული ძალების მეთაური, თავმჯდომარეობს ეროვნული თავდაცვის უმაღლეს საბჭოს, ნიშნავს სამოქალაქო და სამხედრო სახელმწიფო თანამდებობაზე, ახდენს საფრანგეთის ელჩების აკრედიტაციას საზღვარგარეთის ქვეყნებში და, პირიქით, უცხოეთის ელჩებისას – საფრანგეთში. ქვეყანაში შექმნილი საგანგებო მდგომარეობის პირობებში, პრემიერ-მინისტრთან, პარლამენტის პალატების თავმჯდომარეებთან და საკონსტიტუციო საბჭოსთან ოფიციალური კონსულტაციების შემდეგ, პრეზიდენტი ღებულობს არსებული ვითარებიდან გამომდინარე ზომებს, რის თაობაზეც მიმართვით აცნობებს ერს; პრეზიდენტი ახორციელებს შეწყალების უფლებას. პრეზიდენტს, პრემიერ-მინისტრთან და პარლამენტის პალატების თავმჯდომარეებთან კონსულტაციების შემდეგ, შეუძლია საკუთარი ნებით გამოაცხადოს ეროვნული კრების დათხოვნა. ერთადერთი შეზღუდვა ის არის, რომ ორ თანამომდევნო შესაძლო დათხოვნას შორის გასული უნდა იყოს არანაკლებ ერთი წლისა.

რაც შეეხება პარლამენტთან ურთიერთობას, იგი მნიშვნელოვანია სახელმწიფო მმართველობის ფორმის სრულყოფილი რეალიზაციისთვის და არსებითია მას'ში პრეზიდენტის სახელმწიფოს მეთაურის დონეზე მოქმედებათა თვალსაზრისით. პრეზიდენტი აქტიურად არის ჩართული საკანონმდებლო და ნორმაშემოქმედებით პროცესში, ახდენს კანონების პრომულგირებას და ხელს აწერს მინისტრთა საბჭოს მიერ მიღებულ ორდონანსებსა და დეკრეტებს.

მართალია, საფრანგეთის პრეზიდენტი არ ფლობს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებას, მისი პირდაპირი გაგებით, მაგრამ აქვს ერთი განსაკუთრებული უფლება: საპარლამენტო სესიების დროს მთავრობის წინადადებით ან ოფიციალურ მაცნეში გამოქვეყნებული პარლამენტის ორივე პალატის ერთობლივი წინადადებით, შეუძლია რეფერენდუმზე გაიტანოს ნებისმიერი კანონპროექტი, რომელიც ეხება სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაციას, ეკონომიკური და სოციალური პოლიტიკისა და საჯარო სამსახურის რეფორმირებას ან მიმართულია ისეთი ხელშეკრულების რატიფიკაციაზე, რომელიც წინააღმდეგობაში არ მოდის კონსტიტუციასთან და დადებითად აისახება შესაბამისი ინსტიტუტების ფუნქციონირებაზე.

კონსტიტუცია გერმანიის ფედერალურ პრეზიდენტს ერთობ შეზღუდულ უფლებამოსილებებს აკუთვნებს: მისი წერილობითი დანაწესებისა და განკარგულების ქმედითობისთვის, ზოგიერთი გამონაკლისის გარდა, აუცილებელია ფედერალური კანცლერის ან კომპეტენტური ფედერალური მინისტრის მიერ მათი კონტრასიგნება; ფედერალური პრეზიდენტი წარმოადგენს ფედერაციას საერთაშორისო ურთიერთობებში; ფედერაციის სახელით იგი საზღვარგარეთის ქვეყნებთან დებს ხელშეკრულებას, ღებულობს ელჩებს და ახდენს მათ აკრედიტაციას; ხელშეკრულებები, რომლებიც ახდენენ ფედერაციის პოლიტიკური ურთიერთობების რეგულირებას ან შეეხება ფედერალური კანონმდებლობის საკითხებს, საჭიროებს იმ ორგანოების მხარდაჭერას, რომლებიც კომპეტენტურნი არიან ფედერალური კანონმდებლობის სფეროში. ფედერალური პრეზიდენტი ნიშნავს და ათავისუფლებს ფედერალურ მოსამართლეებს, ფედერალურ მოხელეებს, ოფიცრებსა და უნტერ-ოფიცრებს; კონკრეტულ შემთხვევებში ახორციელებს შეწყალების უფლებას.

ყველა სხვა უფლებამოსილებანი, რომელიც კონსტიტუციამ პრეზიდენტს განუსაზღვრა, მნიშვნელოვნად სამთავრობო ხელი-

სუფლების განმტკიცებას ემსახურება. პრეზიდენტს უფლება აქვს დაითხოვოს ბუნდესტაგი, თუ ფედერალური კანცლერი არჩევნების დროს ვერ დააგროვებს ბუნდესტაგის წევრთა ხმების უმრავლესობას. ამასთან, პრეზიდენტს ბუნდესტაგის დათხოვნა შეუძლია იმ შემთხვევაშიც, თუ ფედერალური კანცლერის წინადადება მისთვის ნდობის გამოცხადების თაობაზე მხარდაჭერილი არ იქნება ბუნდესტაგის წევრთა უმრავლესობით და თუ ეს უკანასკნელი ოცდაერთი დღის განმავლობაში ხმების უმრავლესობით არ აირჩევს ახალ ფედერალურ კანცლერს.

სამი განსხვავებული მოდელის რესპუბლიკის პრეზიდენტის სამართლებრივი ბუნების განხილვა იმის მაჩვენებელია, რომ ამ ინსტიტუტის სახელმწიფოს მეთაურად გამოცხადება ძალიან ალბათურია, შეიძლება ითქვას, რომ პრეზიდენტი სახელმწიფოს მეთაურია იმიტომ და იმდენად, რამდენადაც იგი ფლობს და ახორციელებს აღმასრულებელ ხელისუფლებას.

პრეზიდენტობის კანდიდატები კანონმდებლობით განსაზღვრულ გარკვეულ ცენზებს უნდა აკმაყოფილებდნენ, რომლებიც თავისი 'ზოგადი სახით, ხშირად, პარლამენტში ასარჩევ დეპუტატობის კანდიდატების მიმართ დადგენილი ნორმების იდენტურია. ცენზების კომპლექსში უთუოდ არის გათვალისწინებული პიროვნების სრული სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებამოსილებანი, როგორც სავალდებულო მოთხოვნა, ანუ პრეზიდენტობის კანდიდატი უნდა იყოს შესაბამისი ქვეყნის მოქალაქე და გააჩნდეს საარჩევნო უფლება. ამას გარდა, როგორც სავალდებულო მოთხოვნა, დამატებით განსაზღვრულია ასაკობრივი ზღვარი და არჩევნებამდე ქვეყანაში ცხოვრების, ე.წ. მკვიდრობის ცენზი.

კონსტიტუციონალიზმი პრეზიდენტობის კანდიდატის მოქალაქეობისადმი მოთხოვნის სხვადასხვა კრიტერიუმებს იცნობს. მთელ რიგ ქვეყნებში (იორდანია, იტალია, მაკედონია, უნგრეთი) პრეზიდენტად შეძლება არჩეულ იქნეს ქვეყნის „ნებისმიერი მოქალაქე". სხვა შემთხვევებში მოქალაქეობისადმი მოთხოვნები ზუსტდება და რთულდება, ანუ დადგენილია, რომ ქვეყნის პრეზიდენტი შეიძლება იყოს მოცემული ქვეყნის მოქალაქე დაბადებით, ანუ, სულაც, შთამომავლობით, რაც იმას ნიშნავს, რომ პრეზიდენტი არ შეიძლება იყოს ნატურალიზებული მოქალაქე. მაგალითად, დაბადებით ქვეყნის მოქალაქე აირჩევა პრეზიდენტად აშშ-ში, ბულგარეთში, ესტონეთში, ფინეთში, და სხვ. გაცილებით მარტივია ეს ფორმულა რიგ ქვეყნებში, მაგალითად, ინდონეზიაში პრეზიდენტი უნდა იყოს ინდონეზიელი, ხოლო პორტუ-

გალიაში — პორტუგალიელი. მაგრამ ამ მარტივ ფორმულაში საუბარია არა მხოლოდ მოქალაქეობაზე, არამედ პრეზიდენტის ეროვნულ წარმომავლობაზე.

პრეზიდენტად კანდიდატის არჩევის დასაშვებ ასაკად ქვეყნების უმრავლესობაში 35-40 წელია დადგენილი, თუმცა ერთეულ ქვეყნებში კიდევ უფრო მაღალია კანდიდატის ქვედა ასაკობრივი ზღვარი. კერძოდ, ჩინეთში — 45, იტალიაში — 50, ხოლო აფრიკულ ნამიბიაში — 65 წელია. უფრო იშვიათად, იგი აღნიშნულ საშუალო ასაკზე დაბალია, მაგალითად, ნიკარაგუაში 25 წელს შეადგენს. ცალკეულ შემთხვევებში, ერთდროულად შემოსაზღვრულია პრეზიდენტობის ქვედა და ზედა ასაკობრივი ზღვარი. ტაჯიკეთსა და ყირგიზეთში პრეზიდენტი შეიძლება იყოს არანაკლებ 35 წლის და არა უმეტეს 65 წლის მოქალაქე.

რიგ ქვეყნებში პრეზიდენტობის კანდიდატისთვის განსხვავებული ნორმების სახით დადგენილია, ე.წ. ბინადრობის ცენზი. მაგალითად, ბულგარეთში, პრეზიდენტობის კანდიდატი არჩევნების გამოცხადების მომენტისთვის უკანასკნელი 5 წელი მაინც უნდა ცხოვრობდეს ქვეყნის ტერიტორიაზე. 10-წლიანი ნორმაა დადგენილი ალბანეთში, აზერბაიჯანში, რუსეთსა და სომხეთში, 14-წლიანი — აშშ-ში, 15-წლიანი — ყირგიზეთში. მექსიკაში ეს ნორმა ერთ წლამდეა დაყვანილი, რაც კიდევ ერთხელ უსვამს ხაზს პრეზიდენობის კანდიდატისთვის ზემოთ აღნიშნული მოთხოვნების განსაკუთრებულ მნიშვნელობას.

პრეზიდენტების ერთი უფლებამოსილების ვადა, ჩვეულებრივ, 4-დან 7 წლამდე არის დადგენილი. 4 წლით აირჩევა პრეზიდენტი აშშ-ში და არგენტინაში, გვატემალასა და ეკვადორში, კოსტა-რიკასა და რუსეთში, კორეასა და ნიგერიაში. 5 წლით არის შემოსაზღვრული სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილების ვადა ბრაზილიასა და ვენესუელაში, გამბიასა და ზამბიაში, საფრანგეთში და ა.შ. 6 წლით მეთაურობენ სახელმწიფოს ავსტრიის, გაიანას, პანამისა და ჰაიტის პრეზიდენტები. საპრეზიდენტო უფლებამოსილების ყველაზე ხანგრძლივი ვადა — 7 წელია დადგენილი ბურუნდისა და გაბონის კონსტიტუციებით. ერთგვარი გამონაკლისის სახით, 3-წლიანი ვადით აირჩევა პრეზიდენტი ნაურუში, ხოლო შვეიცარიაში, სადაც სახელმწიფოს მეთაურის როლი კოლეგიური ორგანოს ფედერალურ საბჭოს აკისრია, საბჭო თავისი შემადგენლობიდან ერთი წლის ვადით ირჩევს პრეზიდენტს, რომელიც, ფაქტობრივად ადმინისტრაციული ლიდერის ფუნქციას ასრულებს.

საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები ადგენენ ერთი და იმავე კანდიდატის გადარჩევნებთან დაკავშირებულ შემზღუდავ ნორმებს. მაგალითად, ბოლივიაში, იუგოსლავიაში, თურქეთში, მექსიკასა და ნიკარაგუაში პრეზიდენტი აირჩევა ერთი ვადით და მისი გადარჩევა დაუშვებელია. უმეტესი რესპუბლიკების კონსტიტუციებში პრეზიდენტის ორგზის არჩევნებია დაშვებული (აშშ, თურქეთი, ხორვატია, ბულგარეთი, ირლანდია).

რეკორდულ დონემდე, ანუ სიკვდილამდე იქნა გამოყენებული შეუზღუდავობა ერაყისა და სირიის პრეზიდენტების მიერ, სიცოცხლის ბოლომდე იპრეზიდენტა იუგოსლავიაში იოსიპ ბროზ ტიტომ. მუდმივი პრეზიდენტებით ამაყობს გვინეა და ინდონეზია; რაც შეეხება 1991 წელს თურქმენეთის პრეზიდენტად არჩეულ ყოფილ კომპარტიის ცენტრალური კომიტეტის ყოფილ პირველ მდივანს საფარმურად ნიაზოვს, უკვე 1999 წელს სახალხო საბჭოს გადაწყვეტილებით სამუდამო უფლებამოსილებები მიენიჭა და თურქმენბაშად იქნა გამოცხადებული. არა მხოლოდ ეს გვაფიქრებინებს, რომ რესპუბლიკანიზმში აქტიურად ინერგება მონარქიზმის ელემენტები. უფლებამოსილებების მუდმივობის გარდა, ასეთივე წარმატებით იკიდებს ფეხს მემკვიდრეობითი პრეზიდენტურის ინსტიტუტი.

ჯერ იყო და, ჩრდილოეთ კორეაში კიმ ირ სენის „უკვდავობა" მისი შვილის — კიმ ირ ჩენის პრეზიდენტობაში გარდაისახა. მერე სირიის განსვენებული პრეზიდენტის, დიქტატორ ჰაფეზ ასადის „შიშით შექმნილმა სიყვარულმა" ითამაშა გადამწყვეტი როლი, როდესაც მისმა ვაჟიშვილმა — ოფთალმოლოგმა ბაშარ ასადმა, საპრეზიდენტო არჩევნების ერთადერთმა კანდიდატმა ამომრჩეველთა 97,3 პროცენტის მხარდაჭერა მოიპოვა. აზერბაიჯანის მემკვიდრე პრეზიდენტის საკითხი ალიევების ოჯახში გადაწყდა და ფორმალურად დადასტურდა კენჭისყრით.

პრეზიდენტის მანდატის შეჩერება ხდება უფლებამოსილების გასვლასთან დაკავშირებით, პირადი განცხადებით ავადმყოფობის მიზეზით ქმედუნარიანობის დაქვეითების გამო ვადამდე გადადგომის თაობაზე, სასამართლო პასუხისგებაში მიცემის ან გარდაცვალების გამო. ყველა ამ შემთხვევაში დგება პრეზიდენტის მონაცვლეობის საკითხი. ეს საკითხი ძალიან მარტივად წყდება საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში, სადაც შემოღებულია ვიცე-პრეზიდენტის ინსტიტუტი და, როგორც წესი, პრეზიდენტთან ერთად ტანდებში აირჩევა, თუმცა ეგვიპტეში მას თავად პრეზიდენტი ნიშნავს. ვიცე-პრეზიდენტს სახელმწიფოს მართვის საქმეში რაი-

მე დამოუკიდებელი ულებამოსილებები არა აქვს, იგი პრეზიდენტის ცალკეულ დავალებებს ასრულებს და საჭიროების შემთხვევაში მას ენაცვლება. საერთოდ, პრეზიდენტის მონაცვლეობა დროებითი ფუნქციის სახეს ატარებს, მაგრამ ზემოთ აღწერილი მოტივაციის ფარგლებში, მონაცვლეობას შეიძლება ხანგრძლივი, მუდმივი სახეც მიეცეს – პრეზიდენტის უფლებამოსილებების სრული ვადის დარჩენილი დროით. სწორედ ამ დროს ხდება ვიცეპრეზიდენტი დამოუკიდებელი ფიგურა და სახელმწიფო მართვის სისტემაში ლიდერის დატვირთვას ღებულობს, როგორც ეს შეიძლება მოხდეს აშშ-ში, ბრაზილიაში, ინდონეზიაში, კოსტარიკაში და სხვ.

შერეული და საპარლამენტო რესპუბლიკების უმრავლესობაში პრეზიდენტის მონაცვლეობის საკითხი დროებითი დელეგირების ფარგლებში ხდება, თუმცა შეიძლება განსხვავებული იყოს მონაცვლე სუბიექტი. მაგალითად, პრეზიდენტის უფლებამოსილებების განხორციელება დროებით ეკისრება რუსეთის, ტუნისის, უკრაინის, ფინეთის, შრი-ლანკას პრემიერ-მინისტრებს. კიდევ უფრო მრავალრიცხოვანია პრაქტიკა, როდესაც პრეზიდენტის უფლებამოსილებებს დროებით, ახალ არჩევნებამდე ითავსებს ან, თავისი ფუნქციების მოადგილეებზე დროებით გადაკისრებით, ახორციელებს პარლამენტის ან მისი ერთ-ერთი პალატის თავმჯდომარე. ასეთი მექანიზმია კონსტიტუციურად დადგენილი გერმანიასა და თურქეთში, ისრაელსა და იტალიაში და სხვ.

პრეზიდენტის მონაცვლეობის განხილული ტრადიციული ფორმებისა და მექანიზმების გარდა, კონსტიტუციონალიზმი მთელი რიგი განსხვავებული ვარიანტებით გამდიდრდა. შეეხება იგი როგორც შერეულ თავისებურებებს, ისე პრინციპულ განსხვავებულობასაც. მაგალითად, ყაზახეთში, პრეზიდენტის უფლებამოსილების დარჩენილი ვადით მონაცვლედ კონსტიტუცია პარლამენტის სენატის თავმჯდომარეს განსაზღვრავს და იქვე, რათა თავიდან იქნეს აცილებული საპრეზიდენტო მოღვაწეობის ყოველგვარი წყვეტილობა, ადგენს თანამდებობების ჩამონათვალს: სენატის თავმჯდომარის შემდეგ, დადგენილი რიგითობის მიხედვით, ეს შეიძლება იყოს პარლამენტის მეჯლისის თავმჯდომარე, ხოლო შემდეგ – პრემიერ-მინისტრი. შესაძლო მონაცვლის გაპრეზიდენტების შედეგად წარმოქმნილი ვაკანსიის შევსების წესი დადგენილია კონსტიტუციით. ყველა სხვა შემთხვევაში, როდესაც დროებითი მონაცვლე მთელი რიგი შეზღუდვებით ახორციელებს საპრეზიდენტო უფლებამოსილებებს, – ყაზაზეთის მონაცვლე პრეზიდენტს მხოლოდ კონსტიტუციაში ცვლილებებისა

და დამატებების ინიცირება ეკრძალება. კონსტიტუციონალიზმში პრეზიდენტის მონაცვლეობის ყველაზე მეტი თავისებურებებით მაინც საპარლამენტო რესპუბლიკები ხასიათდებიან. აქ მონაცვლეთა მრავალფეროვანი სპექტრია წარმოდგენილი, რომლებიც ცალ-ცალკე ან ჯგუფურად ინაწილებენ ან მთლიანად ითავსებენ პრეზიდენტის უფლებამოსილებებს.

მაგალითად, ჩეხეთში, იმ შემთხვევაში, თუ რესპუბლიკის პრეზიდენტის თანამდებობა ვაკანტურია, ხოლო ახალი პრეზიდენტი ჯერ კიდევ არ არის არჩეული, აგრეთვე პრეზიდენტს არ შეუძლია საკუთარი ფუნქციების განხორციელება სერიოზული მიზეზებით, რომელიც დადასტურებულია პარლამენტის პალატების დადგენილებით, ხდება მისი უფლებამოსილებების გადანაწილება ხელისუფლების სხვა შტოების ხელმძღვანელებზე: მთავრობის ფორმირებასთან და ფუნქციონირებასთან, პარლამენტის საქმიანობის ორგანიზაციული საკითხების, საკონსტიტუციო სასამართლოს და ჩეხეთის ეროვნული ბანკის საბჭოს საკადრო საკითხების მოგვარება ეკისრება დეპუტატთა პალატის თავმჯდომარეს; მთავრობის თავმჯდომარეს შედარებით შუალუდული ფუნქციების შესრულება ევალება, კერძოდ, წარმომადგენლობითი და ცერემონიული, ზოგიერთი კი ისეთი, რომელიც საპრეზიდენტო უფლებამოსილებების დროებითი განხორციელების დროს შეიძლება არც კი დადგეს: იგულისხმება ამინისტიის გამოცხადება და მოსამართლეთა დანიშვნა. იმ შემთხვევაში, თუ პრეზიდენტის თანამდებობა ვაკანტური ხდება, როდესაც დეპუტატთა პალატა დათხოვნილია, მის თავმჯდომარეზე მიწერილ უფლებამოსილებებს განახორციელებს სენატის თავმჯდომარე.

პრეზიდენტის ინსტიტუტის სავალდებულო უფლებამოსილებების ზოგადი ჩამონათვალი სამივე ფორმის პირობებში, როგორც წესი, ერთგვაროვანია. მოდელის თავისებურებებიდან გამომდინარე, განსხვავება, დამატებითი უფლებამოსილებების გარდა, სავალდებულო უფლებამოსილებების რეალიზაციის ფორმებსა და საშუალებებში უნდა ამოვიკითხოთ.

პირველ რიგში იმ უფლებამოსილებებს განვიხილავთ, რომლებიც მათი აღსრულებადობის რეალურობის თვალთახედვით საერთოა საპრეზიდენტო, საპარლამენტო და შერეულ – ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკების პრეზიდენტებისთვის:

– ქვეყნის შიგნით და გარეთ სახელმწიფოს წარმომადგენლების, დიპლომატიური წარმომადგენლების დანიშვნის, უცხოეთის ელჩებისგან რწმუნების სიგელების მიღების უფლებამოსილებები;

– საგანგებო მდგომარეობის რეგულირების უფლებამოსილებები: ქვეყნის ტერიტორიაზე საგანგებო თუ საომარი მდგომარეობის გამოცხადება; ფედერაციის სუბიექტებში საგანგებო ვითარების პირობებში საპრეზიდენტო მმართველობის რეჟიმის შემოღება;

– შეიარაღებული ძალების მთავარსარდლობა პრეზიდენტის წინაშე ახალ ფუნქციონალურ სფეროს შლის: იგი ნიშნავს არმიის ხელმძღვანელობას, სამხედრო პირებს მიაკუთვნებს წოდებებს;

– უფლებამოსილებანი პიროვნების სამართლებრივი სტატუსის განსაზღვრასთან დაკავშირებით: პრეზიდენტს შეუძლია მოცემული სახლმწიფოს მოქალაქეობა მიაკუთვნოს პირს ან დაეთანხმობს პირის მიერ მოქალაქეობის დატოვებას, მიიღოს გადაწყვეტილება მსჯავრდებულთა შეწყალებაზე, დააჯილდოვოს პირები საპატიო წოდებებითა და ჯილდოებით.

არის მეორე ჯგუფი საპრეზიდენტო უფლებამოსილებებისა, რომლებიც მოდელებთან მიმართებით, განსხვავებული ფარგლებით ვრცელდება და რომელთა მოქმედების სისრულეც ამ მოდელებში პრეზიდენტის საერთო კომპეტენციას უკავშირდება:

– ეს არის პარლამენტთან მიმართებისა და საკანონმდებლო ხელისუფლების განხორციელებასთან დაკავშირებული უფლებამოსილებები;

– ეს არის სახელმწიფოს სხვა უმაღლესი ორგანოების ფორმირებასთან დაკავშირებული უფლებამოსილებები;

– ეს არის უფლებამოსილებები ნორმაშემოქმედებით სფეროში.

რესპუბლიკებში პრეზიდენტის რეალური ძალმოსილება სახელმწიფოს მეთაურის კომპეტენციაში აღმასრულებელი ხელისუფლების შეწონვის ხარისხის პირდაპირპროპორციულია. ამ თვალსაზრისით მმართველობის სხვადასხვა მოდელის პირობებში შესაძლოა ორივე ტენდენცია, იქნება ეს პრეზიდენტის უფლებამოსილების ზრდა თუ შეზღუდვა. მაგრამ მთავარი ის არის, რომ ერთიცა და მეორეც აღმასრულებელი ხელისუფლების ზრდასთან არის დაკავშირებული: პირველ შემთხვევაში ეს საპრეზიდენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტის კომპეტენციის ფარგლებში ხდება, ხოლო, მეორე შემთხვევაში – საპარლამენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტის უფლებამოსილების მიღმა ხდება. ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკის შემთხვევაში შესაძლებელია ზრდაც და შეზღუდვაც პრეზიდენტისადმი საპარლამენტო უმრავლესობის დამოკიდებულებიდან გამომდინარე.

ეს რაც შეეხება სახელმწიფოს მეთაურის აღმასრულებელი ხელისუფლებისადმი ინტერესსა და გავლენას. მაგრამ მხოლოდ ეს არ არის პრეზიდენტის ძალმოსილების ზრდის საშუალება.

მიუხედავად იმისა, რომელი რესპუბლიკის პრეზიდენტის კომპეტენციურ ფარგლებსაც უნდა ვიხილავდეთ, ერთი რამ ცალსახაა – ამ ინსტიტუტის ცალკეულ ეროვნულ მოდიფიკაციას, არცთუ იშვიათად, იურიდიული კონსტიტუციით, განსაკუთრებული უფლებები აქვს მითვისებული, ზოგიერთ შემთხვევაში ისეთიც, რომელიც მართვის მოცემული ფორმისთვის კონცეპტუალურად დამახასიათებელი არ არის.

სახელმწიფო მართვის სისტემაში, პრეზიდენტის ინსტიტუტის განსაკუთრებულობაზე ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციურად დარეგულირებული სისტემის ფარგლებში, სრულ წარმოდგენას ქმნის მისი ურთიერთობა ქვეყნის უმაღლეს წარმომადგენლობით საკანონმდებლო ორგანოსთან. სახელმწიფოს მეთაურის პარლამენტთან ურთიერთმიმართებაში პრეროგატივების თანაფარდობას, არსებითად მათი ლეგიტიმურობის ხარისხი განაპირობებს. ამიტომაა რომ, საპარლამენტო რესპუბლიკის წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ არჩეული პრეზიდენტი სახელმწიფოს ფორმალური მეთაურია, უფრო ზუსტად კი, როგორც წესი, პარლამენტის ორგანიზაციულ-ტექნიკური საკითხების რეგულირებით დატვირთული ფიგურაა.

სახელმწიფოს მეთაურის – პრეზიდენტის პირდაპირი წესით არჩევა, მოსახლეობის გარკვეული ნაწილის მხარდაჭერას ნიშნავს და, უდავოდ, ზრდის მის ავტორიტეტსა და პასუხისმგებლობას, მაგრამ პრეზიდენტის ასეთი ამაღლება, თუ იგი გამაგრებული არ იქნება უფლებამოსილებებით, რომელიც გაზრდის მის სამეთაურო არეალს, კიდევ ერთი დამატებითი ფაქტორი იქნება საპარლამენტო რესპუბლიკის ფორმალური მეთაურის მახასიათებელთა შორის. ასე რომ, მთავარი მაინც პრეზიდენტის უფლებამოსილებების ვექტორია და მათი რეალური განხორციელების შესაძლებლობა.

ცნობილია, რომ საპრეზიდენტო მმართველობის რესპუბლიკებში სახელმწიფოს მეთაურის და პარლამენტის უფლებამოსილებების მკაფიო გამიჯვნა, ცალ-ცალკე მათი დამოუკიდებლობის გარკვეულ გარანტირებას ახდენს. თუმცა, მათი ურთიერთმიმართება, ქვეყანაში საკანონმდებლო პროცესის სახელმწიფოებრიობის ინტერესებიდან გამომდინარე, წარმართვის მიზნით ე.წ. თანამშრომლობის ხისტი მექანიზმებით რეგულირდება.

სახელმწიფოს მეთაურის პარლამენტთან ურთიერთობის კონსტიტუციურად აღიარებულ ფორმად არის მიჩნეული, ე.წ. საპრეზიდენტო მიმართვა, რომელშიც ჩამოყალიბებულია მეთაურის პოზიცია საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებზე

და ინფორმაცია მის მიერ კონსტიტუციური კომპეტენციის ფარგლებში მიღებული მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების თაობაზე.

განსაკუთრებულ ინტერესს იწვევს საკითხი რესპუბლიკის პრეზიდენტის პასუხისმგებლობის შესახებ. კლასიკური სახელმწიფოებრივ-სამართლებრივი დოქტრინის თანახმად, სახელმწიფოს მეთაურს, როგორც წესი, არ ეკისრება პოლიტიკური პასუხისმგებლობა პარლამენტის წინაშე. საპარლამენტო რესპუბლიკაში, მიუხედავად იმისა, რომ პრეზიდენტს პარლამენტი ირჩევს, სახელმწიფოს მოქმედებაზე პასუხისმგებელი მთავრობაა, ხოლო საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში, სამთავრობო ხელისუფლების მატარებელი სახელმწიფოს მეთაური, იმის გამო, რომ იგი მოსახლეობის მიერ პირდაპირ აირჩევა, თავის მოქმედებაზე პასუხს არ აგებს პარლამენტის წინაშე. რაც შეეხება შერეულ საპრეზიდენტო რესპუბლიკას, მასში საპარლამენტო-საპრეზიდენტო ნიშან-თვისებების კომპლექსიდან გამომდინარე, პრეზიდენტი ორმაგი დაცვის ქვეშაა და პასუხისმგებლობა ამ შემთხვევაშიც მთავრობას ეკისრება.

მაგრამ, მონარქისგან განსხვავებით, პრეზიდენტი მაინც აგებს პასუხს, თუმცა არა ყოველი მოქმედებისთვის: მასზე არ ვრცელდება ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა, სისხლის სამართლებრივი ვრცელდება ნაწილობრივ, ხოლო სამოქალაქო იმ შემთხვევაში, რომელსაც შეიძლება მხოლოდ აბსტრაქტული დატვირთვა ჰქონდეს, თუნდაც სახელმწიფოსთვის მიყენებული სერიოზული ზარალისთვის. პრეზიდენტი, როგორც წესი, პასუხს აგებს სახელმწიფოს ღალატისთვის, კონსტიტუციის დარღვევისთვის, თუმცა ზოგიერთ სახელმწიფოში აღნიშნულს ემატება ბრალდებები: მექრთამეობისა და სხვა მძიმე დანაშაულისთვის.

საპარლამენტო პასუხისმგებლობის ფორმის სახით მოქმედი იმპიჩმენტის მექანიზმი, ფაქტობრივად, გარკვეული საპარლამენტო სასამართლოა პრეზიდენტის მიმართ. რიგ ქვეყნებში (აშშ, დიდი ბრიტანეთი, ბრაზილია და სხვ.) იმპიჩმენტის ამოქმედება პარლამენტის პალატების შეთანხმებულ მოქმედებას საჭიროებს. პრეზიდენტის პასუხისმგებლობის საკითხი ერთ შემთხვევაში პარლამენტის, ხოლო, მეორე შემთხვევაში – სასამართლო ორგანოების წინაშე დგება. იმპიჩმენტის საპარლამენტო განხილვა – ბრალეულობის დადგენამ, შესაძლებელია პრეზიდენტის გადადგომა გამოიწვიოს და საქმე ამით დასრულდეს. მაგრამ პრეზიდენტის იმპიჩმენტის საკითხი ყოველთვის მხოლოდ გადადგომით არ თავდება. საფრანგეთში იმპიჩმენტთან ერთად შეიძლება დადგეს სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობაც, მაშინ, როდესაც გერმანიაში ასეთი საქმე ამოქმედდება იმპიჩმენტის შემდეგ.

თავი მეთორმეტე

აღმასრულებელი ხელისუფლება კონსტიტუციონალიზმში

12.1. მთავრობის ადგილი სახელმწიფო ორგანოების სისტემაში

აღმასრულებელი ხელისუფლება რთული იერარქიული და კონსტრუქციული ორგანიზმია, რომლის აგებულება დამოკიდებულია სახელმწიფოს მმართველობის ფორმასა და ტერიტორიულ ორგანიზაციაზე. ამდენად, ყოველი კონკრეტული სახელმწიფოსთვის იგი მთელი რიგი თავისებურებებით ხასიათდება, რაც, პირველ რიგში, მმართველობის დონეების რაოდენობაში და აღმასრულებელი ხელისუფლების ინსტიტუტების ვერტიკალურ და ჰორიზონტალურ ურთიერთმიმართებაში გამოიხატება.

აღმასრულებელი ხელისუფლება სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის გათვალისწინებით შეიძლება ოთხ დონეზე მოქმედებდეს. უმაღლესი დონე – საერთო-სახელმწიფოებრივი აღმასრულებელი ხელისუფლებაა, შემდეგ მოდის ფედერაციის სუბიექტის სახელმწიფო ხელისუფლება და პოლიტიკური ავტონომიური ერთეულების აღმასრულებელი ხელისუფლება – სახელმწიფოებრიობის ელემენტებით, ხოლო ცალკეული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების დონეზე ტერიტორიულ კოლექტივებში იქმნება თვითმმართველობის დონის მმართველობის აღმასრულებელი ხელისუფლება. ასეთი ოთხდონიანი აღმასრულებელი ხელისუფლება დამახასიათებელია ფედერაციული სახელმწიფოებისთვის, როდესაც ფედერაციის სუბიექტის შემადგენლობაში არსებობს პოლიტიკური ავტონომიური ერთეული – სახელმწიფოებრიობის დამახასიათებელი ელემენტებით. მაგრამ ფედერალური სახელმწიფოების უმრავლესობაში ფედერაციის სუბიექტებში ასეთი პოლიტიკური ავტონომიები არ არსებობს, და ამდენად, მათში სამდონიანი აღმასრულებელი ხელისუფლება მოქმედებს.

სამდონიანი აღმასრულებელი ხელისუფლება მოქმედებს რეგიონალური მოწყობის სახელმწიფოებშიც, სადაც მეორე დონედ ავტონომიური წარმონაქმნების აღმასრულებელი ხელისუფლება მოიაზრება. ყველაზე მარტივი, ორდონიანი სქემა ფუნქციონირებს კლასიკურ უნიტარულ სახელმწიფოებში, საერთო-სახელმწიფოებრივი

აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და თვითმმართველობითი აღმასრულებელი ხელისუფლების სახით. მაგრამ მსოფლიოში, ტერიტორიული ორგანიზაციის პრაქტიკაში, განსაკუთრებით რიგი ევროპული უნიტარული სახელმწიფოებისათვის, ეკონომიკური, ეთნიკური თუ გეოგრაფიული მოტივაციის საფუძველზე, ადგილი აქვს უნიტარულ სახელმწიფოს ფარგლებში ცალკეული ტერიტორიული კოლექტივისათვის განსაზღვრული ავტონომიის მიკუთვნებას, რაც აღმასრულებელი ხელისუფლების, ე.წ. შუალედური დონეა. ამ შემთხვევაში უნიტარულ სახელმწიფოებში ფუნქციონირებს სამდონიანი აღმასრულებელი ხელისუფლება (დანია, პორტუგალია, საფრანგეთი, ფინეთი), რა თქმა უნდა, მხოლოდ კონკრეტულ ტერიტორიულ კოლექტივებთან მიმართებაში. არსებობს ერთდონიანი სახელმწიფო მმართველობის სისტემაც, მაგრამ იგი იშვიათობაა და ჯუჯა სახელმწიფოებში გვხვდება (ნაურუ, ტუვალო ოკეანიაში), სადაც არ არის ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფა.

მთავრობის ადგილი სახელმწიფო ორგანოების სისტემაში და როლი აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელების საქმეში დადგენილია მისი სამართლებრივი მდგომარეობის განმსაზღვრელი საკანონმდებლო აქტებით. კონსტიტუციებით დადგენილია მთავრობის ისეთი ძირითადი სამართლებრივი საფუძვლები, როგორებიცაა: მთავრობის კომპეტენცია და ფორმირების წესი, ხელისუფლების სხვა შტოებთან ურთიერთმიმართების, ანგარიშგებისა და პასუხისმგებლობის საკითხები. მთელ რიგ ქვეყნებში (გერმანია, იტალია, რუსეთი და სხვ.) კომპეტენციის დეტალიზება, მთავრობის სტრუქტურისა და მთავრობის წევრების ურთიერთდამოკიდებულების საკითხების რეგულირება ხდება სპეციალური კონსტიტუციური ან ორგანული კანონების ნორმებითა და მექანიზმებით. ამას გარდა, ზოგიერთ ქვეყნებში კონსტიტუციაში მოცემული ზოგადი, ძირითადად, ორგანიზაციული ხასიათის ნორმების დაკონკრეტება ხდება მთავრობის რეგლამენტით.

ასეთი კანონების საჭიროება საპრეზიდენტო რესპუბლიკების უმრავლესობაში გამორიცხულია, ვინაიდან მინისტრების თანამდებობებისა და მათი უფლებამოსილებების დადგენა ხდება თავად პრეზიდენტის მიერ. საპრეზიდენტო სისტემის რესპუბლიკებში, აგრეთვე აბსოლუტურ და დუალისტურ მონარქიებში მთავრობის საქმიანობის სამართლებრივი რეგულირების საქმეში მნიშვნელოვანი როლი სახელმწიფოს მეთაურის შესაბამის აქტებს ეკისრება.

მთავრობის უპირატესობა არსებითია საპარლამენტო სისტემის სახელმწიფოებში: პარლამენტურ მონარქიებსა და საპარლამენტო რესპუბლიკებში აღმასრულებელი ხელისუფლება ეკუთვნის მთავრობას და კონცენტრირებულია პრემიერ-მინისტრის ხელში. რაც შეეხება შერეული მმართველობის რესპუბლიკებს, აღმასრულებელი ხელისუფლება სხვადასხვა მეთაურების ხელთ განსხვავებული პროპორციით შეიძლება ნაწილდებოდეს. კონსტიტუციურად, აღმასრულებელი ხელისუფლების სადავეები შეიძლება მთავრობას ეკუთვნოდეს, მაგრამ არც ის არის გამორიცხული, რომ მისი ნაწილი პრეზიდენტს ექვემდებარებოდეს, როგორც ეს რუსეთშია. აქ პრეზიდენტი ძალოვან სტრუქტურებს პირდაპირ იქვემდებარებს, მაგრამ მთლიანად მთავრობასაც ხელმძღვანელობს. ამ დროს, საფრანგეთში, არაერთგზის ამოქმედებულა, ე.წ. „დანაწილების მმართველობა", როდესაც აღმასრულებელი ხელისუფლების ძირითადი ბირთვი მთავრობაა, თუმცა პრეზიდენტიც ინარჩუნებს ხელისუფლების მნიშვნელოვან ნაწილს. რა თქმა უნდა, ფრანგული ორდონიანი აღმასრულებელი ხელისუფლების პირობებში, როდესაც მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარეობს პრეზიდენტი, ხოლო მინისტრთა კაბინეტს — პრემიერ-მინისტრი, „დანაწილების მმართველობის" რეჟიმი პირდაპირკავშირშია პრეზიდენტისადმი საპარლამენტო ძალთა ბალანსის მხარდაჭერასთან. ორდონიანი აღმასრულებელი ორგანო მოქმედებს სკანდინავიის ქვეყნებშიც: სახელმწიფო საბჭოს თავმჯდომარეობს სახელმწიფოს მეთაური, ხოლო მინისტრთა საბჭოს — პრემიერ-მინისტრი.

მთავრობა — აღმასრულებელი ხელისუფლების საერთო კომპეტენციის კოლეგიალური ორგანო, სახელმწიფო მმართველობის მთელი სისტემის ცენტრალური რგოლია, რომელიც მასზე დაკისრებული აღმასრულებელ-განმკარგულებელი საქმიანობის მეშვეობით, უზრუნველყოფს სახელმწიფო მმართველობის ხელმძღვანელობას, განაგებს სახელმწიფოს მთელ ადმინისტრაციას, მისი გამგებლობის ქვეშ იმყოფება სახელმწიფო აპარატი, სახელმწიფო ფინანსები, საერთაშორისო ურთიერთობა, შეიარაღებული ძალები.

ხელისუფლების დანაწილების შესახებ თეორიის შესაბამისად აღმასრულებელი ხელისუფლება იზღუდებოდა და წონასწორდებოდა საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლებათა მიერ და ეს ტრიადა სახელმწიფო მექანიზმის შიგნით ქმნიდა „შეკავებისა და გაწონასწორების" სისტემას. თავად ტერმინი „აღმასრულებელი ხელისუფლება", მთავრობის როლისა და ადგილის

თვალსაზრისით, მიუთითებს მის დაქვემდებარებულ მდგომარეობაზე უმაღლესი სახელმწიფო ორგანოების სისტემაში და მის პოზიციაზე, რომლის ტოლფასი ფორმულა ასე გამოიყურება – აღასრულებს, მაგრამ არ წყვეტს. თუმცა ეს ფორმულა არც ადრე არ ასახავდა საქმის რეალურ მდგომარეობას, ხოლო შემდგომ – მით უმეტეს. როგორც ედმუნდ ბიორკი ამბობდა, „მთავრობა ადამიანის გონების გამოგონებაა, ამიტომ ადამიანები ფლობენ სრულ უფლებას გამოიყენონ იგი თავისი აზრით“. ეს „სრული უფლება“ იმაში გამოიხატება, რომ საზღვარგარეთის მთელ რიგ ქვეყნებში მთავრობის როლი განუხრელად იზრდება. აღმასრულებელი ხელისუფლების ეს ძალაუფლებრივი აქტიურობა, თითქოსდა კეთილი მიზანდასახულობის აღსრულებისკენ არის მიმართული და შედეგიც ამგვარი უნდა მოეცა, რომ არა ერთი მნიშვნელოვანი მომენტი – წინა პლანზე გამოდის სახელმწიფოს ორგანოთა სისტემაში და ხშირად პირდაპირ იქვემდებარებს საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლებას, რაც, რა თქმა უნდა, ქვეყნის შიგნით დემოკრატიზაციის მნიშვნელოვან შეზღუდვას იწვევს.

კონსტიტუციონალიზმის თანამედროვე დოქტრინა მთავრობას არა მხოლოდ აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურ ორგანოდ მოიაზრებს. მიუხედავად იმისა, არის თუ არა მთავრობა ქვეყანაში მოქმედი მმართველობის ფორმის ლიდერი სუბიექტი, სახელისუფლებო ტრიადაში მთავრობის განსაკუთრებული ადგილი სხვა მხრივაც დასტურდება. ქვეყნის მთავრობა არა მხოლოდ სახელმწიფო საქმეთა საერთო მართვას ახორციელებს, არამედ, როგორც წესი, თავის თავზე იღებს მთავარ როლს ეროვნული განვითარების საერთო-სახელმწიფოებრივი პოლიტიკის ძირითადი მიზნებისა და პრიორიტეტების ჩამოყალიბებაში, რომელთა რეალიზაციაც მისივე აღმასრულებელი კომპეტენციის ფარგლებში შეიძლება გახდეს განხორციელებადი. ამას მთავრობის ძირითადი კომპეტენციის ზოგადი სტრუქტურაც ადასტურებს.

მთავრობის ფუნქციების რეალიზაცია მისი კომპეტენციის მეშვეობით ხდება. საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები იშვიათად ადგენენ მთავრობის კომპეტენციის ჩამონათვალს. ის კი არა, უმრავლესი ქვეყნების კონსტიტუციები მთავრობის უფლებამოსილებების დეკლარირებას იმდენად ზოგადი ფორმულებით ახდენენ, რომ პერსპექტივაში არსებითი ხდება ე.წ. ნარჩენი კომპეტენცია, რომლის მნიშვნელობა სულ უფრო იზრდება და შესამჩნევია მართვის ნებისმიერი მოდელის პირობებში. თუმცა, უთუ-

ოდ აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ ახალი კონსტიტუციებისთვის დამახასიათებელია მთავრობის როლის ზრდის ტენდენცია, რაც, თავისთავად, მისი კომპეტენციის ფარგლების გაფართოებასაც იწვევს. პოლიტიკური ხელმძღვანელობის, მართვის, საკანონმდებლო და ნორმაშემოქმედებით, საგარეო პოლიტიკურ და საგანგებო ვითარების სფეროებში მთავრობის საერთო, ზოგადი კომპეტენცია, ხელისუფლების შტოებთან ურთიერთმიმართებაში სხვა უფლებამოსილებებითაც ივსება.

თავად სიტყვა „მინისტრი" – ლათინური „მინისტერიუმიდან" წარმოდგება და თანამდებობას, სამსახურს ნიშნავს. აქედან იღებს სათავეს მინისტრთა კაბინეტიცა და მთავრობის მეთაურიც – პრემიერ-მინისტრად წოდებული – აღმასრულებელი ხელისუფლების პირველი თანამდებობის პირი. მთავრობაც, როგორც ტერმინი, საზღვარგარეთის ქვეყნებში არსებული აღმასრულებელი ორგანოებისა და მათი მეთაური რგოლის ნაირფეროვნების განზოგადებული სახელწოდებაა. ამიტომ განსხვავებული სახელდებით შედიან ისინი შესაბამისი ქვეყნების კონსტიტუციებში: მთავრობად იწოდება იგი კოლუმბიაში, ჩეხეთში, ხოლო ფედერალურ მთავრობად – ავსტრიასა და გერმანიაში; მინისტრთა კაბინეტად – აზერბაიჯანში და ლატვიაში; მინისტრთა საბჭოდ – ესპანეთში, ინდოეთში და ისრაელში; ორივე ვარიანტით მოიხსენიება – იაპონიაში და ა.შ.

განსხვავებულია მთავრობის მეთაურის სახელწოდებაც: იტალიაში იგი მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარედ იწოდება; დიდ ბრიტანეთში, პორტუგალიაში, საფრანგეთში – პრემიერ-მინისტრად, ანუ პირველ მინისტრად; ესპანეთსა და ჩეხეთში – მთავრობის თავმჯდომარედ; გერმანიაში და ავსტრიაში – ფედერალურ კანცლერად; ბულგარეთში და უნგრეთში – მინისტრ-თავმჯდომარედ; ლატვიაში – მინისტრების პრეზიდენტად; ინდოეთის შტატებში – მთავარ მინისტრად; ნორვეგიაში და შვედეთში – სახელმწიფო მინისტრად; სხვათა შორის „სახელმწიფო მინისტრი", როგორც ინსტიტუტი – ნორვეგიულისგან განსხვავებით, ცალკეულ ქვეყნებში განსხვავებული სტატუსით მოქმედებს: საფრანგეთსა და პორტუგალიაში სახელმწიფო მინისტრი რამდენიმე სამინისტროს საქმიანობის მაკოორდინირებულ დეპარტამენტს ხელმძღვანელობს და რანგით ჩვეულებრივ მინისტრზე მაღლა დგას; იაპონიაში სახელმწიფო მინისტრად მთავრობის ნებისმიერი წევრი იწოდება, მათ შორის უპორტფელო მინისტრიც; ესპანეთში ამ ტიტულს მთავრობის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი

წევრები ღებულობენ; დიდ ბრიტანეთში და ინდოეთში სახელმწიფო მინისტრი მსხვილ სამინისტროებში ცალკეული სფეროებს ხელმძღვანელობს.

მთელ რიგ სახელმწიფოებში მოქმედებს „უპორტფელო მინისტრის“ ინსტიტუტი, ერთ შემთხვევაში, როგორც მინისტრის დამხმარე კონკრეტულ სახელმძღვანელო უბანზე, მეორე შემთხვევაში, როგორც მთავრობის მეთაურის განსაკუთრებული დავალებების შემსრულებელი მნიშვნელოვანი სახელმწიფო მიმართულებებით. ორივე შემთხვევაში მისი სტატუსი შეიძლება აყვანილ იქნეს უმაღლეს დონეზე, როგორც ეს შვედეთშია, სადაც უპორტფელო მინისტრს კაბინეტში მთავრობის წევრი მინისტრის თანაბარი ხმა აქვს. რიგ სახელმწიფოებში, მინისტრის ნაცვლად, შეიმოღებულია „სახელმწიფო მდივნის“ ინსტიტუტი, რომელიც დიდ ბრიტანეთში ნიშნავს საგარეო და საშინაო საქმეთა მინისტრს; აშშ-ში — საგარეო საქმეთა მინისტრს; საბერძნეთში, ზოგადად — მინისტრის პირველ მოადგილეს; თუმცა, აქვე არსებობს ადმინისტრაციის მუდმივი სახელმწიფო მდივნის თანამდებობა, რომელიც უწყების აპარატს ხელმძღვანელობს; რუმინეთსა და უნგრეთში ასე იწოდებიან არასამთავრობო უწყებათა ხელმძღვანელები.

როგორც აღვნიშნეთ, აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელება მნიშვნელოვნად სახელმწიფო მმართველობის ფორმაზეა დამოკიდებული, ხოლო მისი ეფექტურობა იმაზე, თუ როგორ არის მთავრობა ჩაწერილი სახელისუფლებო სისტემის სქემაში, როგორია მისი მიმართება ხელისუფლების სხვა შტოებთან, აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურობა მხოლოდ კოლეგიალურ ორგანოს ეკისრება, თუ მას სახელმწიფოს მეთაურთან ინაწილებს. სამთავრობო ხელისუფლება ერთ შემთხვევაში — საპრეზიდენტო რესპუბლიკებისა და მონოკრატიული მონარქიული რეჟიმების პირობებში — ერთპიროვნული პრეროგატივაა, ხოლო სხვა შემთხვევებში იგი კოლეგიალური ორგანოს სახით მოქმედებს.

მთავრობის ადგილი სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების სისტემაში განისაზღვრება ქვეყნის პარტიული სისტემის ბუნებით და საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლებებს შორის ჩამოყალიბებული ბალანსით.

პარტიულ პრინციპებზე ფორმირების მიხედვით, განასხვავებენ ერთპარტიულ, მრავალპარტიულ და საპარლამენტო უმცირესობის მთავრობებს, მაგრამ არიან ქვეყნები, რომლებშიც, სხვადასხვა პირობებიდან გამომდინარე, არაპარტიული მთავრობები ფუნ-

ქციონირებენ. ცხადია, პარტიული მთავრობა ვერ შეიქმნება აბსოლუტური მონარქიის არაბულ და აფრიკულ ქვეყნებში, სადაც პოლიტიკური პარტიები არ არსებობს (ბუტანი, ომანი, ტონგა, ქუვეითი და სხვ.) ან არსებობს მცირერიცხოვანი იატაკქვეშა ჯგუფების სახით (არაბთა გაერთიანებული საამიროები, საუდის არაბეთი). მეორე შემთხვევაში, როდესაც საპარლამენტო პარტიები ვერ ახერხებენ მოლაპარაკებას კოალიციური მთავრობის შექმნის თაობაზე, მაგრამ ამის გამო პარლამენტის დათხოვნაც არასასურველად მიაჩნიათ, დროებით, ვიდრე საპარალამენტო არჩევნების შედეგად არ მოხდება ახალი, პარტიულ პრინციპებზე ჩამოყალიბებული მთავრობის ფორმირება, იქმნება ე.წ. საქმიანი ან სამსახურებრივი მთავრობა. შედგება იგი უმაღლესი კვალიფიკაციის მოხელეებისაგან – პარტიული კუთვნილების გაუთვალისწინებლად. ასეთი მთავრობების შექმნა უკავშირდებოდა მთელ რიგ სახელმწიფოებში ე.წ. გარდამავალი პერიოდის სირთულეებს (ბულგარეთი, იტალია, მაროკო, ნიდერლანდები, პორტუგალია, ფინეთი) და ისინი დროის მოცემულ მონაკვეთში სახელმწიფო მართვის ფუნქციას ასრულებდნენ.

ერთპარტიული მთავრობა, როგორც წესი, იქმნება დუალისტურ მონარქიებში და საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში: თუ ამას სახელმწიფოს მეთაურები მოისურვებენ; საპარლამენტო სისტემისა და შერეული მმართველობის ფორმის სახელმწიფოებში, როდესაც საპარლამენტო მანდატების უმრავლესობას ერთი რომელიმე პარტია მოიპოვებს პარლამენტში ან მის ქვედა პალატაში.

პარტიული მთავრობის მეორე ნაირსახეობაა კოალიციური მთავრობა, რომელიც საპარლამენტო სისტემისა და მმართველობის ფორმის პირობებში იქმნება, როდესაც ვერც ერთი პარტია ვერ მოიპოვებს მთავრობის ფორმირებისთვის აუცილებელი საპარლამენტო მანდატების უმრავლესობას. კოალიციური მთავრობა იქმნება ორი ან მეტი პოლიტიკური პარტიის შეთანხმების საფუძველზე, რომლებიც ერთობლიობაში ფლობენ საპარლამენტო მანდატების უმრავლესობას და სამთავრობო პორტფელებსაც კოალიციურ უმრავლესობაში მათი მანდატების პროპორციულად ინაწილებენ.

არის შემთხვევები, როდესაც პარტიები პროგრამული პოზიციებისა თუ პოლიტიკური პლატფორმის მკვეთრი განსხვავებულობის გამო ვერ აღწევენ შეთანხმებას კოალიციური მთავრობის შექმნის თაობაზე, ან წამყვან პარტიას უმრავლესობა ვერ მოუპოვებია, მაგრამ არც კოალიციურ პარტნიორთან შეთანხმებუ-

ლობის სრულ გარანტიაშია დარწმუნებული და ამიტომაც ინიციატიებას სხვა საპარლამენტო პარტიებს უთმობს. ასეთი ვითარება ტიპურია სკანდინავიის ქვეყნებისთვის (დანია, ნორვეგია, შვედეთი), რის საფუძველზეც იქმნება უმცირესობის მთავრობა. აღნიშნული ქვეყნების საარჩევნო სამართალში მთავარი კრიტერიუმი ის არის, რომ კანდიდატის წინააღმდეგი არ იყოს საპარლამენტო უმრავლესობა.

სახელმწიფო სამართლებრივი დოქტრინა არ იცნობს ისეთ ინსტიტუტებს, როგორებიცაა: დროებითი მთავრობა, გარდამავალი მთავრობა, საქმიანი კაბინეტი. თუმცა ყოველ მათგანს თავისი შექმნის საგანგებო პირობები აქვს:

– დროებითი მთავრობა იქმნება სახელმწიფოში რეჟიმის შეცვლის პირობებში, როცა შეჩერებულია ადრე მოქმედი და მუშავდება ახალი კონსტიტუცია;

– გარდამავალი მთავრობა გარკვეული პერიოდით იქმნება იმ პარტიის ბაზაზე, რომელსაც პარლამენტში უმრავლესობა არ გააჩნია და მოქმედებს, ვიდრე არ იქნება შექმნილი საპარლამენტო უმრავლესობის მთავრობა;

– საქმიანი კაბინეტი იქმნება სამთავრობო კრიზისის წარმოქმნასთან დაკავშირებით, ქვეყნის მართვის მიმდინარე საქმეთა წარმართვისათვის და, ამდენად, შეზღუდული უფლებამოსილების მატარებელია;

– ჩრდილოეან კაბინეტს ქმნის საპარლამენტო არჩევნებში დამარცხებული ორპარტიული სისტემის ოპოზიციური პარტია, რომელიც შეიძლება მოქმედ მთავრობად გარდაიქმნას, როგორც კი აღნიშნული პარტია საპარლამენტო არჩევნებში მანდატების უმრავლესობას მოიპოვებს. ასეთი შენაცვლება არაერთხელ ამოქმედებულა ავსტრალიური, გერმანული, ბრიტანული და კანადური კონსტიტუციონალიზმის ისტორიაში.

არსებობს კიდევ ერთი ნაირსახეობა, საგანგებო ვითარებებში მოქმედი, ე.წ. ეროვნული ერთიანობის მთავრობა, რომელიც იქმნება განსაკუთრებული საჭიროებისას და რომლის შემადგენლობის ფორმირება ხდება გავლენიანი პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენლობით. ასეთი აუცილებლობა თავის დროზე შეიქმნა ბელგიაში და დიდ ბრიტანეთში. ეროვნული ერთიანობის მთავრობის შექმნის პირობების განმსაზღვრელი დებულებები კონსტიტუციურად გაფორმდა 1997 წელს სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკაში.

აღმასრულებელი ხელისუფლების პოტენციალის ზრდა, რომელიც, როგორც წესი, მოქმედი კონსტიტუციის ფარგლებში ხდე-

ბა, დაკავშირებულია ადმინისტრაციული ფუნქციისა და მმართველობითი პროცესის მრავალსახეობაზე, ხშირად კი – მის წინააღმდეგობრივ ხასიათზე; მაგრამ კიდევ უფრო ხშირია შემთხვევები, როდესაც მათი დამკვიდრება კონსტიტუციის მიღმა ხდება. ამიტომაა, რომ ფაქტობრივი კონსტიტუცია იურიდიულ კონსტიტუციაზე მაღლდება და ეს სხვაობა ყოველთვის არ ხდება კონსტიტუციური დარეგულირების საგანი. ყოველ ასეთ შემთხვევაში, რა თქმა უნდა, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი ზარალდება, მეტწილად აღმასრულებელი ხელისუფლების სასარგებლოდ, იქნება ეს პრეზიდენტის თუ მთავრობის უფლებრივ ზრდასთან დაკავშირებული.

კონსტიტუციონალიზმის დინამიკის ანალიზი იმას ადასტურებს, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლება, საკანონმდებლოსთან შედარებით, ამ უკანასკნელის სფეროშიც დომინირებულ მდგომარეობას იკავებს იმ მოტივით, რომ იგი უკეთ არის მომარჯვებული წარმოქმნილ მოთხოვნებზე სწრაფი რეაგირებისთვის, მით უმეტეს, რომ საზოგადოების მოთხოვნილებები ხშირად დაუყოვნებლივი გადაწყვეტილების მიღებას საჭიროებენ. სწორედ ამ მიზნით არსებობს დელეგირებული კანონმდებლობის პრინციპი. გერმანიის ძირითადი კანონის მე-80 მუხლის თანახმად, კანონმდებელს შეუძლია ფედერალურ მთავრობას, ფედერალურ მინისტრს ან მიწების მთავრობებს მიაკუთვნოს კანონის ძალის მქონე აქტების გამოცემის უფლება, თანაც ისე, რომ იმავე კანონით განსაზღვრული უნდა იყოს მინიჭებულ უფლებამოსილებათა მიზნები, შინაარსი და მოცულობა. ყველაფერი ეს იმას ნიშნავს, რომ კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების გამოცემით, აღმასრულებელი ხელისუფლება არეგულირებს სახელმწიფოებრივად პრინციპულ საკითხთა წრეს და შემდეგ, როგორც საკანონმდებლო ინიციატივის სუბიექტს, პარლამენტში შეაქვს პროექტი შესაბამისი საკანონმდებლო აქტის მისაღებად. მაგრამ ეს არ ნიშნავს ხელისუფლების არსებით გადანაწილებას და მთავრობის ლეგიტიმურობის ზრდას წარმომადგენლობითი ორგანოს ხარჯზე.

ერთი არსებითი თავისებურება პარლამენტის საკანონმდებლო პროცესში მთავრობის აქტიური ჩართვისა იმანაც განაპირობა, რომ უკანასკნელი ათწლეულების მანძილზე უმრავლეს ქვეყნებში მთავრობის აპარატებში და სამინისტროებში ჩამოყალიბდა საპარლამენტო მდივნის ინსტიტუტი, რომელთა ძირითადი ფუნქცია პარლამენტთან თანამშრომლობის მოწესრიგებაა.

მთავრობის ურთიერთობა სახელმწიფოს მეთაურთან შეიძლება განხილულ იქნეს მხოლოდ შერეული მმართველობის, პარლამენტური მონარქიებისა და საპარლამენტო რესპუბლიკების მიმართ, რამდენადაც საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში პრეზიდენტი, ხოლო აბსოლუტურ და დუალისტურ მონარქიებში – მონარქი თავად მეთაურობს მთავრობას.

საპარლამენტო რესპუბლიკებში სახელმწიფოს მეთაურს თავისი კონსტიტუციური კომპეტენციის განხორციელება მხოლოდ მთავრობის მეშვეობით ან მისი სანქციით შეუძლია. სახელმწიფოს მეთაური ისეთ მნიშვნელოვან უფლებამოსილებებსაც კი, როგორებიცაა: პარლამენტის დათხოვნა, სესიაზე ვადამდელი შესვენების გამოცხადება, ვეტოს უფლება, ბრძანებულების გამოცემა, მხოლოდ მთავრობის პირდაპირი მითითებით ახორციელებს. ამასთან, კონტრასიგნატურის ინსტიტუტი სახელმწიფოს მეთაურის მიერ დისკრეციული ქმედებების ნებისმიერი ცდის ნეიტრალიზებას ახდენს. თუ მხედველობაში არ მივიღებთ ექსტრაორდინალურ შემთხვევებს, სახელმწიფოს მეთაურის ზემოქმედება მთავრობის ფორმირებაზე ნომინალურია და კიდევ უფრო სუსტია მისი გავლენა მთავრობის პრაქტიკულ საქმიანობაზე.

12.2. მთავრობის ფორმირების წესი და სტრუქტურა

სხვადასხვა ქვეყნების კონსტიტუციურ სამართალში განსხვავებული მიდგომაა მთავრობის კომპეტენციის, სტრუქტურისა, და შემადგენლობის ფორმირების საკანონმდელო რეგულირების საქმეში. აღნიშნული საკითხები მთელ რიგ ქვეყნებში მეტ-ნაკლები სისრულით არის განსაზღვრული და მოწესრიგებული კონსტიტუციით (ლიტვა, პოლონეთი, პორტუგალია, სომხეთი, უკრაინა). ქვეყნების დიდ ნაწილში კონსტიტუცია სამთავრობო სისტემის შესახებ ჩარჩო-ნორმებს ადგენს, ხოლო ორგანული კანონმდებლობა დეტალურად არეგულირებს მისი საქმიანობის საკვანძო საკითხებს (დანია, ესპანეთი, თურქეთი, რუმინეთი, საბერძნეთი).

მთელ რიგ ქვეყნებში მთავრობის სტრუქტურისა და შემადგენლობის საკითხი არ არის კონსტიტუციის საგანგებო რეგლამენტაციის საგანი. აქ შეიძლება ქვეყნები რამდენიმე ჯგუფად განვიხილოთ. ცხადია, საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში (ბრაზილია, მექსიკა) სამთავრობო კომპეტენცია სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებებშია კონცენტრირებული. ამ თვალსაზრისით, უთუოდ გასათვალისწინებელია ნახევრად საპრეზიდენტო სახელმწი-

ფოების ჯგუფი (აზერბაიჯანი, თურქეთი), რომელთა კონსტიტუციები პრეზიდენტსა და მთავრობას არა მხოლოდ აღმასრულებელი ხელისუფლების ერთიან ბლოკში განიხილავენ, არამედ, მართვის სადავეებსაც სახელმწიფოს მეთაურს მიაკუთვნებენ. ძველი კონსტიტუციების ქვეყნებში (დიდი ბრიტანეთი, აშშ) მთავრობის საქმიანობის რეგულაცია, ფაქტობრივად, კონსტიტუციის მიღმა ხდება.

მთავრობის ფორმირების წესი, მისი კომპეტენცია და, აქედან გამომდინარე – სტრუქტურაც, მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული სახელმწიფო მმართველობის ფორმაზე. სწორედ ამასთან დაკავშირებით შეიძლება გამოვყოთ მთავრობის შექმნის ფორმალური პროცედურის ორი გავრცელებული მეთოდი:

პირველი – ეს არის მთავრობის საპარლამენტო გზით ფორმირება, პარლამენტში ძალთა განლაგებიდან გამომდინარე. ასეთი პროცედურა ყველაზე დამახასიათებელია საპარლამენტო სისტემის სახელმწიფოებისთვის, ანუ პარლამენტური მონარქიების და საპარლამენტო რესპუბლიკებისთვის, აგრეთვე, შერეული რესპუბლიკებისთვის.

მეორე – ეს არის სახელმწიფო მმართველობის უმაღლესი ორგანოს ფორმირება გარეპარლამენტური გზით. იგი ტიპურია საპრეზიდენტო რესპუბლიკებისთვის, აბსოლუტური და დუალისტური მონარქიებისთვის.

მთავრობის ფორმირების პროცესში, სახელმწიფოს მეთაურთან ურთიერთქმედებით, პარლამენტის მონაწილეობა ყოველ კონკრეტულ ქვეყანაში თავისებურად წყდება. ამ თვალსაზრისით შეიძლება შემდეგი ოთხი მეთოდი გამოვყოთ:

– სახელმწიფოს მეთაური წამოაყენებს მთავრობის მეთაურისა და წევრების კანდიდატურებს და პარლამენტის მიერ მოწონების შემთხვევაში ნიშნავს მათ (ესპანეთი, რუსეთი);

– სახელმწიფოს მეთაური ნიშნავს მთავრობის მეთაურსა და წევრებს, რომელსაც შემდეგ პარლამენტი იწონებს (საბერძნეთი, იტალია);

– სახელმწიფოს მეთაური ნიშნავს პარლამენტის მიერ წარმოდგენილი მთავრობის მეთაურის კანდიდატურას, ხოლო შემდეგ ამ უკანასკნელის მიერ წარდგენილ მინისტრებს (იაპონია);

– სახელმწიფოს მეთაური მთავრობის მეთაურსა და წევრებს ფორმალურად ნიშნავს პარლამენტის ყოველგვარი ოფიციალური მონაწილეობის გარეშე. ამ შემთხვევაში მთავრობის მეთაურის კავშირი პარლამენტთან იმაში გამოიხატება, რომ იგი საპარლამენტო არჩევნებში გამარჯვებული პარტიის ლიდერია, ხოლო

მთავრობის ფორმირებაც მისივე პარტიული გუნდით ხდება (ავსტრალია, ახალი ზელანდია, დიდი ბრიტანეთი, ინდოეთი, კანადა).

როგორც ჩანს, მოცემულ შემთხვევებში, მთავრობის მეთაურისა და არა ყოველთვის წევრების დანიშვნა ხორციელდება სახელმწიფოს მეთაურის მიერ, პარლამენტის მეტ-ნაკლები მონაწილეობით. მაგრამ სახელმწიფოს მეთაურის მიერ გაკეთებული არჩევანი, მთავრობის საპარლამენტო გზით ფორმირების ყველა შემთხვევაში, განპირობებულია არა მისი საკუთარი ნებით, არამედ ქვეყნის პარლამენტში არსებულ პოლიტიკურ ძალთა ბალანსით. სახელმწიფოს მეთაური იძულებულია არჩევანი საპარლამენტო მანდატების უმრავლესობის მქონე პარტიის ლიდერზე ან პერსონალურად იმ პოლიტიკურ მოღვაწეზე შეაჩეროს, რომელიც ქვეყნის წამყვანი პოლიტიკოსებისა და სამთავრობო კოალიციაში შემავალი პარტიების ხელმძღვანელების მიერ მომავალი მთავრობის მეთაურის რანგში იქნება აყვანილი.

ასე რომ, მთავრობათა ფორმირების პროცედურას საზღვარგარეთის ქვეყნებში ერთი საერთო ლოგიკა აქვს. ჯერ ინიშნება მთავრობის მეთაური, ხოლო შემდგომ მისი წინადადებით, რჩევითა და რეკომენდაციით ინიშნებიან მინისტრები და მთავრობის სხვა წევრები.

იმ შემთხვევაში, თუ მთავრობის შეთავაზებული შემადგენლობა ვერ მოიპოვებს პარლამენტის ან მისი ქვედა პალატის უმრავლესობის ნდობას, შესაძლებელია სახელმწიფოს მეთაურის მიერ მისი დათხოვნა და „სამსახურებრივი მთავრობის" დანიშვნა იმ პერიოდით, ვიდრე ახალარჩეული პარლამენტი არ განახორციელებს მთავრობის ფორმირებას. მნიშვნელოვნად განსხვავებულია მთავრობის ფორმირების ტექნოლოგია. ზოგან იგი სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებიდან გამომდინარე გამარტივებულია, ხოლო ისეთ ქვეყნებში, როგორებიცაა: გერმანია, ესპანეთი, ირლანდია – მთავრობის მეთაურის დანიშვნის საკითხი კენჭისყრით წყდება პარლამენტში. თითქმის ყველა სახელმწიფოში მინისტრები ინიშნებიან სახელმწიფოს მეთაურის აქტებით. გამონაკლისს შვედეთი წრმოადგენს, სადაც მთავრობის მეთაურიცა და მინისტრებიც პარლამენტის თავმჯდომარის მიერ ინიშნებიან.

იმ ქვეყნებში, სადაც მთავრობა სახელმწიფოს მეთაურისგან გამოყოფილია, პარლამენტი მთავრობის მეთაურისა და მინისტრთა კაბინეტის წევრების დანიშვნაში უშუალოდ მონაწილეობს. მაგრამ მათ შემდგომ ურთიერთობებში, უმრავლეს ქვეყნებ-

ში მთავრობისადმი უნდობლობის ე.წ. დესტრუქციული ვოტუმი გამოიყენება, რაც ხშირად სამთავრობო ვაკუუმს იწვევს. ამ მხრივ მნიშვნელოვანია გერმანიის ძირითადი კანონის რამდენიმე ნორმა, რომლებიც მთავრობის საქმიანობის სტაბილურ რეჟიმს უზრუნველყოფს. პირველ რიგში ეს არის „კონსტრუქციული ვოტუმის" იდეა, რომლის არსიც იმაში მდგომარეობს, რომ ბუნდესტაგს შეუძლია უნდობლობა გამოუცხადოს ფედერალურ კანცლერს, მაგრამ ერთდროულად უნდა დაასახელოს მისი შემცველელის კანდიდატურა. თუ ეს უკანასკნელი მოიპოვებს ბუნდესტაგის უმრავლესობის მხარდაჭერას – შეცვლის კანცლერს, წინააღმდეგ შემთხვევაში თანამდებობაზე რჩება ძველი კანცლერი. ამ შემთხვევაში პრეზიდენტს შეუძლია დაითხოვოს ბუნდესტაგი. მთავრობის შინაგანი სტაბილურობის უზრუნველყოფის მიზნით მნიშვნელოვანია ძირითადი კანონის 67-ე მუხლი, რომლის თანახმად ბუნდესტაგს არ შეუძლია მთავრობის შეცვლა ცალკეული მინისტრების დათხოვნის გზით. მთავრობის სრული შემადგენლობის გადაყენება შესაძლებელია მხოლოდ ფედერალური კანცლერის გადაყენებით.

მთავრობა სახელმწიფო საქმეების მართვას ახორციელებს განშტოებული ადმინისტრაციული აპარატის მეშვეობით, რომელიც სახელმწიფო ორგანოების და თანამდებობის პირების ერთობლიობას წარმოადგენს. ადმინისტრაციული მოღვაწეობა თავის თავში მოიცავს მმართველობითი გადაწყვეტილებების შემუშავებისა და მიღების, მათი შესრულების ორგანიზაციისა და კონტროლის ერთიან ციკლს.

ადმინისტრაციული მმართველობის საერთო სისტემაში სხვადასხვა დაწესებულებების და უწყებების ადგილისა და როლის მიხედვით შეიძლება გამოვყოთ ადმინისტრაციული ორგანოების სამი ძირითადი ჯგუფი:

1. ცენტრალური ადმინისტრაციული ორგანოები, რომლებიც ასრულებენ სპეციალიზებული მართვის ფუნქციებს: ცენტრალური სამინისტროები და უწყებები, მთავრობის მეთაურთან არსებული ადმინისტრაციული აპარატი, სახელმწიფო საკუთრების მმართველი კორპორაციები და დამოუკიდებელი სააგენტოები, რომლებიც არ შედიან სამინისტროების სისტემაში;

2. საერთო მმართველობის ადგილობრივი ორგანოები – მთავრობის წარმომადგენლები ტერიტორიულ ერთეულებში. ასეთი სახის წარმომადგენლები (პრეფექტები, გუბერნატორები) განიხილებიან როგორც მთავრობის რწმუნებულნი საერთოდ, რაც იმას

ნიშნავს, რომ ყველა მინისტრი სარგებლობს ფართო ადმინისტრაციული და დისციპლინარული ხელისუფლებით ადგილობრივი ჩინოვნიკების მიმართ. მათ ფუნქციებში შედის, აგრეთვე, თვითმმართველობის არჩევითი ორგანოების საქმიანობაზე ადმინისტრაციული მეურვეობა — ზედამხედველობა.

3. მმართველობის სპეციალიზებული ორგანოები ადგილებზე. ისინი, პრაქტიკულად, ცენტრალური სამინისტროების და უწყებების მთელ პერიფერიულ აპარატს მოიცავენ, რომელიც ტრადიციული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების ან სპეციალიზებული ადმინისტრაციული ოლქების ჩარჩოებში იქმნება.

ფედერაციულ სახელმწიფოებში ფედერალური ხელისუფლების აპარატის გვერდით არსებობს ფედერაციის სუბიექტის განმგებლობაში მყოფი მმართველობის აპარატი. ასეთი აპარატის სტრუქტურა და ფუნქციები უდიდეს წილად დამოკიდებულია ფედერაციასა და მის სუბიექტებს შორის ფუნქციების გამიჯვნაზე.

ცენტრალური ადმინისტრაციული ორგანოების სისტემაში მნიშვნელოვან რგოლს წარმოადგენენ სამინისტროები (სამთავრობო დეპარტამენტები). ეს ის ადმინისტრაციული დაწესებულებებია, რომელთა სათავეში დგანან მთავრობის წევრები — მინისტრები. სამინისტროების შინაგანი სტრუქტურა, ადგილი და როლი ცენტრალური ადმინისტრაციული ორგანოების საერთო სისტემაში დამოკიდებულია მათზე მიკუთვნებული მმართველობის ფუნქციების ხასიათზე.

სამინისტროს მეთაური — მინისტრი ახორციელებს სამინისტროს საერთო ხელმძღვანელობას, მის შინაგან სამსახურებს აძლევს საჭირო მითითებებს, გააჩნია ფართო ადმინისტრაციული და დისციპლინარული ხელისუფლება. იგი, თავის ქვემდებარე უწყების აპარატში, ყველა ძირითად თანამდებობაზე ნიშნავს თანამდებობის პირებს, გარდა იმ თანამდებობებისა, რომელთა დანიშვნაც სახელმწიფოს ან მთავრობის მეთაურების კომპეტენციაში შედის. მინისტრი წარმართავს, კოორდინაციას უწევს და აკონტროლებს სამინისტროს ყველა სამსახურის საქმიანობას და მისდამი დაქვემდებარებულ პერიფერიულ ადმინისტრაციულ აპარატს.

სამინისტროს შინაგანი სტრუქტურული ორგანიზაცია მეტად რთულია და შეიცავს სპეციალიზებულ სამმართველოებს, დეპარტამენტებს, ბიუროებს, კანცელარიებს და სხვა ადმინისტრაციულ დანაყოფებს, რომელთა სათავეში დგანან უმაღლესი სახელმწიფო მოხელეები, უკავიათ მინისტრის მოადგილეების და თანაშემწეების თანამდებობები და მეთაურობენ ძირითად ადმინისტრაციულ სამსახურებს.

მნიშვნელოვანი ფუნქციონალური და სტრუქტურული თავისებურებით ხასიათდებიან ქვეყნების სამინისტროები, რომლებშიც მათი რიცხვი კონსტიტუციით მკვეთრად შეზღუდულია და აღმასრულებელი ხელისუფლება მოკლებულია უფლებას, თვითნებურად დააწესოს ისინი. აშშ-ში ამან იქამდე მიიყვანა საქმე, რომ ერთი და იგივე სამთავრობო დეპარტამენტი ახორციელებს სხვადასხვა ხასიათის ფუნქციებს, ხოლო მისი შინაგანი სტრუქტურა კონსტრუქციული სირთულით გამოირჩევა. აქ, მაგალითად, ერთი სამინისტროს გამგებლობაშია ჯანდაცვაც, განათლებაც, სოციალური უზრუნველყოფაც.

სამინისტროებთან ერთად სახელმწიფოების ცენტრალური ადმინისტრაციული აპარატის ძირითად რგოლს წარმოადგენენ ე.წ. დამოუკიდებელი სააგენტოები და საჯარო კორპორაციები, რომლებსაც გარკვეული ადმინისტრაციული ავტონომია აქვთ და მნიშვნელოვან როლს თამაშობენ სახელმწიფო მმართველობის მექანიზმში. ყველაზე ფართო განვითარება ამ სისტემამ აშშ-ში პოვა, საიდანაც წამოვიდა მათი დასახელებაც, მაგრამ გარკვეული სახით იგი დამახასიათებელია სხვა ქვეყნების ადმინისტრაციული პრაქტიკისათვისაც. მათი გავრცელების საერთო მიზეზი სახელმწიფო ჩარევის სფეროს გაფართოება, ფორმალურად დამოუკიდებელი იურიდიული პირების ხელში ზოგიერთი მმართველობის ფუნქციის განხორციელების გადაცემის აუცილებლობაა, რომელთა მოქმედებაზე სახელმწიფო – მთავრობის სახით, იურიდიულად პასუხისმგებელი არ არის.

საზღვარგარეთის ქვეყნებში სამთავრობო ხელისუფლების განხორციელების საქმეში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ადმინისტრაციული ორგანოების ფუნქციონალურ დატვირთვას მათთვის განსაზღვრული კომპეტენციის ფარგლებში. ამდენად, ისინი ერთმანეთისგან განსხვავდებიან არა მხოლოდ მმართველობის სისტემაში განსაზღვრული „ადგილმდებარეობით", არამედ მათდამი მინიჭებული ფუნქციების ხასიათითაც. ამ ნიშნით სახელმწიფო ხელისუფლების ადმინისტრაციული ორგანოები შეიძლება ხუთ ჯგუფად დაეყოთ:

1. არსებული წყობის და მართლწესრიგის დამცველი ორგანოები – როგორიცაა შინაგან საქმეთა სამინისტრო და პოლიცია, თავდაცვის სამინისტრო და შეიარაღებული ძალების შტაბი, იუსტიციის სამინისტრო, უშიშროების სამინისტრო, სპეცსამსახურები;

2. საგარეო ურთიერთობის ფუნქციების მატარებელი ორგანოები – საგარეო საქმეთა სამინისტრო, ეკონომიკური კავშირების

და საგარეო ვაჭრობის სამსახურები, საგარეო ურთიერთობათა კონვენციური ორგანოები;

3. ადმინისტრაციული ორგანოები, რომლებიც ეკონომიკურ ფუნქციებს ახორციელებენ: გარდა ფინანსებისა და ვაჭრობის ტრადიციული ორგანოებისა აქ იქმნება მეურნეობის ძირითადი დარგების – მრეწველობის, ენერგეტიკის, ტრანსპორტის, კავშირგაბმულობის, სოფლის მეურნეობის და სხვა სფეროების განმგებელი ორგანოები;

4. სახელმწიფოს სოციალური ფუნქციების განმახორციელებელი ადმინისტრაციული ორგანოები: შრომის, ჯანდაცვის, განათლების სამინისტროები, სოცუსრუნველყოფის საკითხების განმგებელი უწყებანი;

5. იდეოლოგიური ფუნქციების განმახორციელებელი სამსახურები: აქ, გარდა იდეოლოგიური დამუშავების „ტრადიციული" ინსტიტუტებისა (პოლიტიკური პარტიების აპარატი, ეკლესია, მასმედიის საშუალებები), იქმნება სახელმწიფო ორგანოები და დაწესებულებები, რომლებიც უშუალოდ ახორციელებენ საზოგადოებრივი აზრის დამუშავების ფუნქციას.

მთავრობის შემადგენლობა, ზოგადად, თავმჯდომარის გარდა აერთიანებს თავმჯდომარის ერთი ან რამდენიმე მოადგილეს, სახელმწიფო მინისტრებს, მთავარ მინისტრებს, მინისტრებს, უპორტფელო მინისტრებს, სტატს-მდივნებს, უმცროს მინისტრებს და მინისტრის მოადგილეებს, დეპარტამენტის თუ კაბინეტის თავმჯდომარეებს და საპარლამენტო მდივნებს. ასე რომ, მინისტრიც არის და მინისტრიც. მთავარი მათი აღმასრულებელი ფუნქციის ფარგლებია, თორემ ავსტრალიაში ერთი მინისტრი რამდენიმე დეპარტამენტს ხელმძღვანელობს, ხოლო ფინეთში ერთ სამინისტროს ორი ან მეტი მინისტრი უდგას სათავეში.

ცალკეული ქვეყნების კონსტიტუციები განსაზღვრულ მოთხოვნებს აყალიბებენ მთავრობის წევრთა მიმართ. პირველ რიგში, კანდიდატი უნდა იყოს ქვეყნის მკვიდრი (ეკვადორი, კატარი, მექსიკა, პარაგვაი, სალვადორი) ან ნატურალიზებული მოქალაქე (კოსტა-რიკა, შვედეთი), მათ შორის, დომინიკის რესპუბლიკაში – ნატურალიზაციის მიღებიდან 10 წლისთავზე.

ამასთან, კონსტიტუციები მთავრობის წევრებისამდი რამდენიმე შეზღუდვებსაც ადგენენ. ეს არის ასაკობრივი ცენზის ქვედა ზღვარი: 25 წელი (აზერბაიჯანი, ბრაზილია, კოსტა-რიკა, სალვადორი), 30 წელი (მექსიკა, ნორვეგია), 35 წელი (ეგვიპტე); შეუთავსებლობა სხვა ანაზღაურებად თანამდებობასთან (გერმანია, რუმინეთი, საფრანგეთი).

ცალკე საკითხია მინისტრის პორტფელისა და საპარლამენტო მანდატის შეთავსება, რომელიც ვარიანტების სიმრავლით გამოირჩევა: ასეთი შეთავსება დაუშვებელია საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში და რიგ სხვა სახელმწიფოებში (ავსტრია, ნიდერლანდები, ნორვეგია, საფრანგეთი); ასეთი შეთავსება აუცილებელია პარლამენტურ მონარქიებში და რიგ სახელმწიფოებში (ავსტრია, სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკა, ახალი ზელანდია, ინდოეთი, კანადა, საბერძნეთი, შრი-ლანკა); ასეთი შეთავსება ნაწილობრივ სავალდებულოა – დიდ ბრიტანეთში პრემიერ-მინისტრი და წამყვანი მინისტრები აუცილებლად თემთა პალატის დეპუტატები უნდა იყვნენ, ხოლო იაპონიაში – პრემიერ-მინისტრი და კაბინეტის წევრთა ნახევარი მაინც, პარლამენტის დეპუტატთაგან უნდა შეირჩეს.

მთავრობის სტრუქტურისა და ფორმირების წესს უმეტესწილად ადგენს სპეციალური კანონი და არა კონსტიტუცია. ლათინური ამერიკის ქვეყნებში მთავრობის წევრთა რაოდენობა არ არის რეგლამენტირებული, მაშინ, როცა, ერთ შემთხვევაში შემოსაზღვრულია მათი მაქსიმალური რაოდენობა – იაპონიაში 20-მდე სახელმწიფო მინისტრი; არა უმეტეს 8 მინისტრისა ბუტანში და ტონგოში და არა უმეტეს 14 მინისტრისა არაბთა გაერთიანებულ საამიროებში; მეორე შემთხვევაში დადგენილია რაოდენობრივი ფარგლები – ნორვეგიაში 7-დან – 15-მდე.

კონსტიტუციები განსაზღვრულ ფარგლებში აღმასრულებელი ხელისუფლების ვერტიკალური მოწყობის საკითხსაც არეგულირებენ. ფედერაციულ სახელმწიფოებში ფედერაციის სუბიექტების აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემა, როგორც წესი, დამოუკიდებელია ფედერაციული აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და მისი პერიფერიული ორგანოებისაგან. ეროობ თავისებურია აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურა ინდოეთის ფედერაციის სუბიექტებში. აქ, ქვეყნის პრეზიდენტის მიერ დანიშნულ გუბერნატორთან ერთად არსებობს შტატის მთავრობა, რომლის მთავარი მინისტრი და მინისტრები ინიშნებიან და თანამდებობაზე მანამდე რჩებიან, ვიდრე ამას გუბერნატორი ისურვებს. ინდოეთის კონსტიტუციით დასაშვებია ერთი და იგივე პირის დანიშვნა გუბერნატორად ერთდროულად რამდენიმე შტატში.

მთავრობის განსაკუთრებული ადგილი სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში, ცხადია, აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურსაც ფართო უფლებამოსილებებით აღჭურავს. მისი კომპეტენციის თაობაზე ზოგად წარმოდგენას ქვემეორე ჩამონათვალიც იძლევა:

– ადგენს სამინისტროების და, აქედან გამომდინარე, სამინისტროს ხელმძღვანელი თუ სახელმწიფო ან უპორტფელო მინისტრების რაოდენობას, ახდენს მთავრობის ფორმირებას, ახორციელებს მისი წევრების დანიშვნასა და განთავისუფლებას;

– პარლამენტში განსახილველად შეაქვს კანონპროექტები;

– მოახსენებს პარლამენტს სახელმწიფოს შინაგანი საქმეებისა და საგარეო ურთიერთობების საერთო მდგომარეობის შესახებ;

– სახელმწიფო მმართველობის სხვადასხვა დარგებსა და სფეროებზე ახორციელებს ზედამხედველობასა და კონტროლს;

– უზრუნველყოფს ცხოვრებაში კანონების გატარებას და სახელმწიფო საქმეთა განხორციელებას;

– ადგენს ბიუჯეტის პროექტს და შეაქვს იგი პარლამენტში განსახილველად. ბიუჯეტის დამტკიცების შემდეგ უზრუნველყოფს მის შესრულებას და შედეგებზე მოახსენებს პარლამენტს;

– გამოსცემს სამთავრობო ბრძანებულებებს;

– ღებულობს გადაწყვეტილებებს საყოველთაო და კერძო ამნისტიების, სასჯელის შემსუბუქებისა და გადავადების, პირთა მოქალაქეობრივ უფლებებში აღდგენის შესახებ.

უფლებამოსილებათა ასეთი მრავალფეროვნება, თავისთავად, ხაზს უსვამს პრემიერ-მინისტრის განსაკუთრებულ ადგილს არა მხოლოდ სამთავრობო, არამედ სახელისუფლებო სისტემაშიც. ცალკეულ ქვეყნებში მისი გავლენა უფლებამოსილებების დელეგირებული კომპეტენციით განვრცობის ხარჯზე კიდევ უფრო მძლავრია, ზოგადად კი, უკანასკნელი ათწლეულების მანძილზე, როგორც წესი, იზრდება მთავრობის მეთაურის როლი სამთავრობო სისტემაში და, ამდენად, სახელისუფლებო სისტემაშიც.

მთავრობის მეთაურის სტატუსი მნიშვნელოვანწილად სახელმწიფოს მმართველობის ფორმაზეა დამოკიდებული. საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში, ისევე როგორც აბსოლუტურ მონარქიებში, იგი სახელმწიფოს მეთაურის ხელისუფლებასთან არის შეთანაწყვილებული, რაც, უთუოდ, აძლიერებს მათი გავლენის ხარისხს. იგივე ითქმის დუალისტურ მონარქიებზე, სადაც ხელისუფლების ორგვაროვნება სწორედ სამთავრობო ფუნქციების განხორციელებასთან არის დაკავშირებული, თუნდაც მონარქის პოზიცია ამგვარი თანამშრომლობის პასიურ მხარეს წარმოადგენდეს. ამ თვალსაზრისით გარკვეულ ინტერესს იწვევს ნიდერლანდების სამთავრობო გუნდის შემადგენლობა, რომელიც აერთიანებს მონარქს, პრემიერ-მინისტრს და მინისტრებს, რომელთა ერთობლიობა რამდენიმე თავისებურებით ხასიათდება: მთავრო-

ბის ფორმირების პროცესი კონსტიტუციით არ რეგულირდება; პრემიერ-მინისტრსა და მინისტრებს შორის სუბორდინაცია არ არსებობს; ფორმალურად მინისტრებს ნიშნავს მონარქი, რეალურად კი მთავრობის ფორმირება პარლამენტის ქვედა პალატაში პოლიტიკურ ძალთა ბალანსზეა დამოკიდებული; ამ შემთხვევაში პარლამენტის ქვედა პალატის თავმჯდომარე, ფაქტობრივად, მონარქის პირადი მრჩეველია.

საპარლამენტო და შერეული მმართველობის ფორმის რესპუბლიკებში, აგრეთვე, პარლამენტურ მონარქიებში იგი დამოუკიდებელი, უფრო ზუსტად კი ცალკე გამოყოფილი სახელისუფლებო შტოს მეთაური ფიგურაა, დამოუკიდებლობის განსხვავებული ხარისხით და, აქედან გამომდინარე, სახელმწიფო ლიდერობაზე არსებითი პრეტენზიით.

განსაკუთრებით ფართო კომპეტენციით არის აღჭურვილი საპარლამენტო სისტემის სახელმწიფოთა მთავრობის მეთაური, მით უმეტეს, საპარლამენტო რესპუბლიკის პირობებში, იგი, ფაქტობრივად, სახელმწიფოს ლიდერ სუბიექტს წარმოადგენს. პარქტიკულად, რამდენადაც ნომინალურია სახელმწიფოს მეთაურის ფიგურა, იმდენად უფრო ძლიერია მთავრობის მეთაური. ასეთი თეზა თანაბრად ეხება საპარლამენტო სისტემის მონარიქიებსა და რესპუბლიკებს.

ცხადია, ძალთა ასეთი გადანაწილება პრობლემას არ ქმნის საპრეზიდენტო მოდელის პირობებში, ვინაიდან აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის — პრეზიდენტის რეალური ძალა განმტკიცებულია სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებებით. ამ მხრივ, სიძლიერის ერთგვარ ეტალონად აშშ-ის საპრეზიდენტო ინსტიტუტია აღიარებული. აბსოლუტური მონარქიის დონეზე დუალისტური მონარქიების წამოწევაც მონარქის მიერ აღმასრულებელი ხელისუფლების შეთავსებასთან არის დაკავშირებული, თუ, რა თქმა უნდა, იგი პრემიერ-მინისტრის ძალმოსილების სასარგებლოდ არ არის გადახრილი. სწორედ ყოველივე ამის გათვალისწინება ხდება, როდესაც კონსტიტუციონალისტები აღმასრულებელი ხელისუფლების მზარდ როლს აღიარებენ და იმავდროულად მთავრობის მეთაურის წამყვან პოზიციას უსვამენ ხაზს.

მთავრობის მეთაურის ხელში სამთავრობო ხელისუფლების კონცენტრაციის პროცესს რიგ ქვეყნებში საკანონმდებლო განმტკიცება ახლავს თან. იტალიაში მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარე, გარდა იმისა, რომ ხელმძღვანელობს საერთო პოლიტიკას და პასუხისმგებელია მთავრობის პოლიტიკის განხორციელება-

ზე, უფლებამოსილია მთავრობის სახელით, დამოუკიდებლად მიიღოს გადაწყვეტილებანი, როცა საქმე ეხება მთავრობის ფორმირებასთან დაკავშირებულ პროცედურულ საკითხებსა და საკანონმდებლო პროცესს.

ხშირად, საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო მმართველობის მექანიზმის მოწყობისა და ფუნქციონირების საკითხებთან დაკავშირებული ცვლილებები ადეკვატურ საკანონმდებლო დადასტურებას ვერ ღებულობენ, მაგრამ ამ შემთხვევაშიც მთავრობის როლის ზრდის საერთო ტენდენცია სულ უფრო აქტიურად ვითარდება. ამ მხრივ ყველაზე ტიპურია დიდი ბრიტანეთის პრაქტიკა. აქ პრემიერ-მინისტრს კაბინეტის ფორმირებასთან ერთად ფართო განკარგულებითი ხელისუფლება აქვს მიკუთვნებული, განახორციელებს უფლებამოსილებათა უდიდეს ნაწილს, რომელიც ნომინალურად მონარქს განეკუთვნება, თვით პარლამენტის ვადამდე დათხოვნის ჩათვლით. იმავდროულად, როგორც თემთა პალატის უმრავლესობის პარტიის ლიდერი, დიდი ბრიტანეთის პრემიერ-მინისტრი პარლამენტზე ზემოქმედების ისეთ ბერკეტებს ფლობს, რომლის მსგავსი არც საპრეზიდენტო და არც ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტებს არ გააჩნიათ.

განუზომლად დიდია გერმანიის სახელმწიფო მართვის მექანიზმში ფედერალური კანცლერის როლი, როგორც ფაქტობრივი სახელმწიფო მეთაურისა. რეალურად მისგან მოდის მნიშვნელოვანი მარეგულირებელი აქტები, რომელთა ნაწილს იგი უშუალოდ გამოსცემს. საომარი მდგომარეობის გამოცხადებისთანავე შეიარაღებული ძალების ხელმძღვანელობა ფედერალური კანცლერის ხელში გადადის. ყოველივე აღნიშნულის გამო, ფედერალური კანცლერი სახელმწიფოს ფაქტობრივ მეთაურად გვევლინება, ხოლო თავად გერმანიას ხშირად „კანცლერის რესპუბლიკად" მოიხსენიებენ.

სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში ფედერალური კანცლერის ძლიერი ფიგურა განპირობებულია მის კომპეტენციაში ჩადებული დირექტიული უფლებებით. იმარჯვებს კანდიდატი ფედერალური კანცლერის არჩევნებში და პირველი ნაბიჯებიდანვე იწყებს მოქმედებას მასზე მიკუთვნებული დირექტიული კომპეტენცია: იგი ერთპიროვნულად ღებულობს გადაწყვეტილებას მინისტრთა კაბინეტის რაოდენობრივ შემადგენლობაზე; მხოლოდ მას აქვს უფლება შეარჩიოს კაბინეტის პერსონალური შემადგენლობა, წარუდგინოს პრეზიდენტს წინადადება მინისტრის დანიშ-

ვნისა თუ განთავისუფლების თაობაზე; განსაზღვრავს მთავრობის პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს და მის ფუნქციურ და ორგანიზაციულ ჩარჩოებში წარმართვის მთელი აღმასრულებელი სისტემის საქმიანობას.

მთელი წინარე მსჯელობა და წარმოდგენილი ზოგიერთი კონკრეტული ქვეყნის პრაქტიკა იმის მაჩვენებელია, რომ ქვეყანაში მოქმედი პარტიული სისტემაა ის მნიშვნელოვანი ფაქტორი, რომელზეც უდავოდ დამოკიდებულია მთავრობის კომპეტენციის რეალური მოცულობა. საპარლამენტო მოდელის ქვეყნებში, ორპარტიული სისტემის პირობებში ჩატარებულ საპარლამენტო არჩევნებში გამარჯვებული პარტიის ლიდერი ავტომატურად ხდება პრემიერ-მინისტრი, მთავრობაც მისი ფორმირებულია და მათი ურთიერთობებიც, ე.წ. სახელისუფლებო პარტიული დისციპლინის გავლენით არის მოწესრიგებული. ამ დროს, საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში საპრეზიდენტო არჩევნებში გამარჯვებულმა სახელისუფლებო პარტიამ შეიძლება ვერ მოიპოვოს უმრავლესობა საპარლამენტო არჩევნებში.

საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი მთავრობის მეთაურის მიერ მოვალეობის შესრულების შეუძლებლობის პირობებში განსხვავებული წესით არეგულირებს მისი დროებითი მონაცელის საკითხს. ცხადია, იმ ქვეყნებში, სადაც მთავრობის მეთაურის მოადგილის ან მოადგილეების თანამდებობა არსებობს, მოვალეობის დროებითი შესრულებაც მას ან ერთ-ერთ მათგანს ეკისრება (პორტუგალია, რუსეთი). იგივე წესია ავსტრიაშიც, თუმცა აქ ვიცე-კანცლერის მიერ მოვალეობის შეუსრულებლობის შემთხვევაც გათვალისწინებულია და მაშინ პრეზიდენტი კანცლერის მოვალეობას დროებით მთავრობის ერთ-ერთ წევრს გადააკისრებს. რიგ ქვეყნებში თავად მთავრობის მეთაური ნიშნავს მთავრობის ერთ-ერთ წევრს მონაცვლედ (გერმანია, იაპონია, კანადა, უნგრეთი). შვედეთში, თუ პრემიერ-მინისტრი თავად არ დანიშნავს მონაცვლეს, მისი უფლებამოსილებები გადაეცემა მთავრობაში მოღვაწე ყველაზე სტაჟიან წევრს, მაგრამ თუ ასეთი რამდენიმეა, მაშინ – მათ შორის უხუცესს. ამ დროს, საფრანგეთში პრემიერ-მინისტრი თავად ნიშნავს მონაცვლეს, იგივე კრიტერიუმების საფუძველზე; იგი შეიძლება იყოს ყველაზე უხუცესი ან სამთავრობო საქმიანობის თვალსაზრისით ყველაზე გამოცდილი მინისტრი, მხოლოდ მისი უფლებამოსილებები შეზღუდულია დათქმით იმის თაობაზე, რომ იგი მოკლე ვადით და მიმდინარე საქმეებზე ერცელდება მხოლოდ.

12.3. მთავრობის კომპეტენცია და საქმიანობის თავისებურებები

მთავრობა სახელისუფლებო ორგანოების სისტემაში მისი კომპეტენციით, საქმიანობის საგნითა და სფეროთი გამოირჩევა: იგი აყალიბებს ქვეყნის სახელმწიფო აპარატს, ახორციელებს ეკონომიკის მართვას და კანონების შესრულების ორგანიზაციას. მთავრობა მმართველობითი ფუნქციებისა და მიღებული გადაწყვეტილებების რეალიზაციას ახდენს აღმასრულებელი ხელისუფლების დაქვემდებარებული ტერიტორიული სისტემის ორგანოების მეშვეობით.

სამმართლებრივი სახელმწიფოს კონცეფციის თანახმად, მთავარი მისი მიზანი კანონების შესრულების მეშვეობით, სამართლიანობის დაცვის გარანტიაა. ეს კი განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებს მთავრობას, რომელმაც კანონების აღსრულება უნდა განახორციელოს. იმისათვის, რომ მთავრობამ ამ მაღალი დანიშნულების სრულყოფილი ორგანიზაცია უზრუნველყოს, მთავარია გამართულად მოქმედებდეს მისი განკარგულებითი მექანიზმი, კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების გამოცემისა თუ სხვა ორგანიზაციული ფორმების ამოქმედების გზით. ასე რომ, მთავრობა სახელმწიფო ხელისუფლების უმნიშვნელოვანესი ორგანოა, რომელიც მის ხელთ არსებული აღმასრულებელ-განმკარგულებელი საქმიანობის საშუალებებით, განსაკუთრებულ ადგილს იკავებს სახელმწიფო ორგანოების სისტემაში.

მთავრობა საერთო კომპეტენციის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოა. იგი წარმართავს სამთავრობო ხელისუფლების ქვემდებარე ყველა სამინისტროსა და სახელმწიფო უწყების საქმიანობას. ამასთან, მთავრობა შეიმუშავებს სახელმწიფოს შინაგანი და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს და უზრუნველყოფს მათ რეალიზაციას. თავისი აღმასრულებელ-განკარგულებითი საქმიანობის ფარგლებში, მთავრობა მრავალმხრივ და ფართო ფუნქციებს ახორციელებს:

– ეს არის სახელმწიფო აპარატის ფორმირება და მართვა;

მთავრობის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ფუნქციას მის მიერ სახელმწიფო აპარატის მართვა წარმოადგენს. პირველ რიგში, იგულისხმება აპარატის საქმიანობის წარმართვა და მისი მეშვეობით სამინისტროების, დეპარტამენტებისა და სხვა უწყებების საქმიანობის კოორდინაცია.

მთავრობა ამ მიმართულებით თავის თავზე ღებულობს სრულ პასუხისმგებლობას. სამთავრობო პროგრამის რეალიზაციის მიზ-

ნით, საკანონმდებლო აქტებთან ერთად, თავად მთავრობის მიერ მიღებული კანონქვემდებარე აქტები მნიშვნელოვან როლს თამაშობენ. მთავრობა, განმკარგულებელი მისი ფუნქციის ძალით, სარეგლამენტო ხელისუფლების მატარებელ ორგანოდ განიხილება. ეს კი მას საშუალებას აძლევს გამოსცეს ისეთი ნორმატიული აქტები, რომლებიც საზოგადოებრივი ურთიერთობის მთავრობის გამგებლობას მიკუთვნებულ სხვადასხვა სფეროში არეგულირებენ საკითხებს.

— ეს არის კონსტიტუციურ მოთხოვნათა შესაბამისად კანონების შესრულება;

პირველ რიგში, იგულისხმება მთავრობის აქტიური ქმედებები კანონთა მავალდებულებელი დანაწესების შესასრულებლად, აგრეთვე დამოუკიდებელი ნორმაშემოქმედებითი საქმიანობა, რაც ცალკეულ ფუნქციად არის გამოყოფილი.

— ეს არის ნორმადამდგენი საქმიანობა;

მთავრობათა აღნიშნული საქმიანობა შეიძლება სამ ჯგუფად დაიყოს:

1. მთავრობა გამოსცემს კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტებს, რომლებიც მიმართულია კანონმდებლობით დადგენილი მექანიზმისა თუ შექმნილი სისტემების ორგანიზაციულ უზრუნველყოფაზე. ასეთი მიმართულება საერთოა ყველა დამოუკიდებლად მოქმედი მთავრობისთვის.

2. მთავრობა, პარლამენტის მიერ პირდაპირ ან ირიბად დელეგირებული უფლებამოსილებების ფარგლებში გამოსცემს ნორმატიულ აქტებს. ერთ შემთხვევაში ეს შეიძლება დადგენილ იქნეს კანონის ბლანკეტური ნორმით, მეორე შემთხვევაში — კანონით გამოწვეული განუსაზღვრელობით. მთავრობას ასეთ „უფლებას“ ანიჭებს „ჩარჩო-კანონები“.

3. მთავრობა, ე.წ. დელეგირების გარეშე, ქცევის საერთო წესებზე გამოსცემს ნორმატიულ აქტებს, რომლებიც პარლამენტის კომპეტენციას განეკუთვნება და ამგვარად იჭრება მის უფლებამოსილებათა სფეროში.

ნორმადამდგენი საქმიანობის ორი უკანასკნელი სახე მთავრობის როლის გააქტიურების არსებითი ბერკეტებია. მან ფართო გავრცელება პოვა დიდ ბრიტანეთში, სადაც მინისტრთა კაბინეტს არ გააჩნია უფლება გამოსცეს იურიდიული ძალის მქონე აქტები და იგი მითითებების ფორმით წარმართავს ქვემდებარე სამინისტროების საქმიანობას. მათი შეუსრულებლობა კი იწვევს არა იურიდიულ, არამედ პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას. დელე-

გირებული კანონმდებლობის სუბიექტები აქ მინისტრები არიან, რომლებიც თავის ნორმადამდგენ საქმიანობას ქვედა იერარქიულ დონეებს გადასცემენ. დელეგირებული კანონმდებლობის სუბიექტები ადგილობრივი მართვის ორგანოებიც არიან და, ამდენად, ამ გზებით მიღებული აქტების რიცხვი მნიშვნელოვნად ჭარბობს პარლამენტის კანონებს.

— ეს არის საკანონმდებლო საქმიანობაში აქტიური მონაწილეობა;

მოცემულ კომპეტენციაში, ერთი მხრივ, იგულისხმება საკანონმდებლო ინიციატივის ამოქმედება, მეორე მხრივ — დელეგირებული კანონმდებლობის გამოყენება.

— ეს არის ბიუჯეტის შედგენა და შესრულება;

აღნიშნული, წმინდა სამთავრობო კომპეტენციაა ინიციატივიდან დაწყებული — შესრულებით დამთავრებული და პარლამენტის როლი ამ პროცესში ნომინალურია. ზოგადად, ბიუჯეტის პროექტის პარლამენტში განხილვის პროცესი ფორმალურ ხასიათს ატარებს. საქმე ის არის, რომ პროექტში შესწორება-დამატებების მიღება იშვიათი მოვლენაა. ბიუჯეტის შესრულებაც მთლიანად მთავრობის ხელში გადადის და თუ სადმე კონტროლის ფორმით ხდება მისი ანგარიშის დამტკიცება, შეუსრულებელი ბიუჯეტის პირობებშიც კი პარლამენტს სანქციური უფლებები არა აქვს. ამდენად, ბიუჯეტის ანგარიშის დამტკიცება კიდევ უფრო ფორმალურ სახეს აძლევს მთელ საბიუჯეტო პროცესს, ძირითადად ასეთია საბიუჯეტო პროცესში მთავრობის ცალსახა პრეროგატივები, თუ არ გავითვალისწინებთ, ზოგიერთ თავისებურებებს ხარჯვითი ნაწილის კონტროლზე.

— ეს არის საგარეო პოლიტიკის განხორციელება;

მთავრობის პრეროგატივებში, მოცემული კომპეტენცია ზუსტად იმდენად არის აღიარებული, რამდენადაც იგი წარმართავს და აკონტროლებს ყველა იმ ორგანოსა და ინსტიტუტის საქმიანობას, რომელთა მეშვეობითაც ხორციელდება სახელმწიფოს საგარეო პოლიტიკის შემადგენელი ყველა ფუნქცია; განსაზღვრავს შეიარაღებული ძალების კონტინგენტს, ხელმძღვანელობს საგარეო დაზვერვის ორგანოების საქმიანობას, აწარმოებს საერთაშორისო მოლაპარაკებებს, დებს საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს.

— უფლებამოსილებები საგანგებო ვითარების მდგომარეობაში.

კონსტიტუციები, როგორც წესი, საგანგებო ვითარების პირობებში მთავრობის ქმედებათა ძირითად პრინციპებს ადგენს. ქვეყნების დიდ ნაწილში საგანგებო ვითარებასთან დაკავშირებული

პროცედურების რეგულირებას სპეციალური კანონმდებლობა ახდენს (აშშ, გერმანია, დიდი ბრიტანეთი და სხვ.).

მთავრობა გადაწყვეტილებებს სხდომაზე ღებულობს. საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში ტარდება ოფიციალური და არაოფიციალური სხდომები. ოფიციალურია ის სხდომა, რომელსაც ესწრება, შესაძლოა თავმჯდომარეობს კიდეც, სახელმწიფოს მეთაური, თუმცა ასეთი სხდომა ერთობ ფორმალურ ხასიათს ატარებს, ვინაიდან აქ ხდება არაოფიციალურ სხდომებზე შემუშავებული გადაწყვეტილებების გაფორმება. სხდომების ასეთი ორგვაროვნება გამორიცხულია რიგ კონსტიტუციურ მონარქიებში, სადაც სახელმწიფოს მეთაურს არ შეუძლია დაესწროს მთავრობის სხდომას. ამ დროს, ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში და დუალისტურ მონარქიებში, სადაც მთავრობის ფაქტობრივი ხელმძღვანელობა სახელმწიფოს მეთაურს ეკისრება, იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც მთავრობის ოპერატიულ ხელმძღვანელობას პრემიერ-მინისტრი ახორციელებს, გაცილებთ მნიშვნელოვანია ოფიციალური სხდომები, ვინაიდან, ყველა მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილება სახელმწიფოს მეთაურის მონაწილეობით მიიღება. სხდომის ორგვაროვნების საკითხი გამორიცხულია წმინდა საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში, სადაც პრეზიდენტის კაბინეტი მხოლოდ მისი თავმჯდომარეობით, საკონსულტაციო სხდომების ფორმით მიმდინარეობს. ამასთან, ყველა გადაწყვეტილება პრეზიდენტის აქტით ფორმდება და არა კოლეგიური ორგანოს დადგენილების სახით.

მთავრობის ოფიციალური, ანუ მორიგი სხდომები ცალკეულ ქვეყნებში განსხვავებული პერიოდულობით ტარდება. საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში მკაცრი გრაფიკის შესაბამისად, რიგ ქვეყნებში კვირაში ერთი (დიდი ბრიტანეთი, ესპანეთი, ინდოეთი, ნიდერლანდები) ან ორი (იაპონია, ირლანდია) სხდომა იმართება. ამ დროს ნორვეგიაში მთავრობის სხდომა კვირაში სამჯერ იმართება – ორჯერ კაბინეტის ფორმით, რომელსაც მთავრობის მეთაური თავმჯდომარეობს და ერთხელ სახელმწიფოს საბჭოს ფორმით, რომელსაც მეფე თავმჯდომარეობს.

არსებობს მთავრობის სხდომის უფლებამოსილების განმსაზღვრელი ნორმებიც. მაგალითად, რუსეთში მთავრობის სხდომა უფლებამოსილია, თუ მას ესწრება მთავრობის წევრთა არანაკლებ 2/3-ისა. ამ დროს, დიდი ბრიტანეთის 100-მდე წევრისაგან შემდგარი მთავრობა იშვიათად იკრიბება სრული შემადგენლობით. საზოგადოებრივი ცხოვრების უმნიშვნელოვანესი საკითხე-

ბი, ჩვეულებრივ, წყდება 20-მდე მინისტრისგან შემდგარი კაბინეტის მიერ, რომელიც მთავრობის სახელით ღებულობს გადაწყვეტილებების უდიდეს ნაწილს. მათ მიერ მიღებული აქტისთვის იურიდიული ძალის მინიჭების მიზნით ისინი ეგზავნება საიდუმლო საბჭოს ან კანონპროექტის სახით პარლამენტს, კერძოდ, თემთა პალატას.

სამთავრობო გადაწყვეტილებათა მიღების განსხვავებული წესები არსებობს: ზოგიერთ შემთხვევაში ამისთვის ხმების უბრალო უმრავლესობაა საჭირო, ზოგჯერ კი – ხმების 2/3, როგორც ეს საუდის არაბეთშია. კოალიციური მთავრობის შემთხვევაში ჭრელი სამთავრობო გუნდი ცდილობს კონსენსუსის მიღწევას. სხვა შემთხვევაში გადამწყვეტი შეიძლება სხდომის თავმჯდომარის პოზიცია გახდეს, იქნება ეს სახელმწიფოს მეთაური თუ პრემიერ-მინისტრი.

აღსანიშნავია, რომ სხვადასხვა სახელმწიფოებში არაერთგვაროვნად წყდება საკითხი სამთავრობო ნორმატიული აქტების გამოცემის იურიდიული საფუძვლების თაობაზე. დიდ ბრიტანეთში, ავსტრალიასა და კანადაში მიღებულია, რომ მინისტრებს მხოლოდ მაშინ აქვთ ნორმატიული, თუნდაც კანონქვემდებარე აქტების გამოცემის უფლება, როდესაც საკანონმდებლო უფლებამოსილება დელეგირებული აქვთ პარლამენტის საკანონმდებლო აქტებით. საფრანგეთში, იტალიასა და ესპანეთში კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების გამოცემა საერთოდ არ არის დაკავშირებული საკანონმდებლო უფლებამოსილებასთან. მოცემული ქვეყნების კონსტიტუციებით აღიარებულია, რომ მთავრობას შეუძლია გამოსცეს ასეთი აქტები საკუთარი ხელისუფლებით, მაგრამ ცალკეულ საკითხებზე კანონის ძალის აქტების გამოცემაზე იგი უნდა ფლობდეს პარლამენტის მიერ მიღებული საკანონმდებლო აქტით დადასტურებულ სპეციალურ უფლებამოსილებას.

მთავრობა საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების ფარგლებში აქტიურად ზემოქმედებს საკანონმდებლო პროცესზე. რიგ ქვეყნებში მთავრობის კანონპროექტები პრიორიტეტით სარგებლობენ იმ კანონპროექტებთან შედარებით, რომლებსაც დეპუტატები საკუთარი ინიციატივით ზოგიერთ სფეროებში წარმოადგენენ. მაგალითად, საბიუჯეტო სფეროში მთავრობას გააჩნია განსაკუთრებული უფლება შეიტანოს კანონპროექტი. პარლამენტის მიერ სამთავრობო წინადადების გარკვეული ვადის განმავლობაში დაუმტკიცებლობა მას აძლევს შესაძლებლობას აამოქმედოს თავისი კანონპროექტი.

რიგი ქვეყნების მთავრობები პარლამენტზე ზემოქმედების ისეთი ხერხებით არიან აღჭურვილნი, რომლებიც მათ თავისი კანონპროექტის მიღებისა და განხორციელების საშუალებას აძლევენ იმ შემთხვევაშიც, თუ ისინი საპარლამენტო უმრავლესობის მხარდაჭერას ვერ მოიპოვებენ. გერმანიაში, აღნიშნული ოპერატიულობის ფაქტორზე ორიენტირებული „გადაუდებელი კანონმდებლობის" ინსტიტუტის გამოყენებით, მთავრობას შეუძლია ბუნდესტაგის გვერდის ავლით, მხოლოდ ბუნდესრატის თანხმობით იკანონმდებლოს, რაც მისთვის წარმატების ერთობ მოკლე გზაა, მით უმეტეს, რომ ბუნდესრატში, მიწების მთავრობათა წარმომადგენლების მხარდაჭერა გარანტირებული აქვს.

მთავრობა ნიშნავს უმაღლეს სამოქალაქო და სამხედრო თანამდებობებზე (შერეული მმართველობის ფორმის მქონე ქვეყნებში ეს პრეროგატივა გაყოფილია პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის), წყვეტს დაჯილდოებისა და საპატიო წოდების მინიჭების საკითხებს და ა.შ.

მთავრობა ფართო უფლებამოსილებებით არის აღჭურვილი სახელმწიფოს საგარეო პოლიტიკის სფეროში; ეკონომიკის, სოციალური პრობლემებისა და კულტურის მართვის საქმეში. მთავრობა ახორციელებს შეიარაღებული ძალების საერთო ხელმძღვანელობას, აცხადებს ნაწილობრივ თუ საყოველთაო მობილიზაციას. მოსალოდნელი საგარეო ინტერვენციისა და შიდა აშლილობის მოტივით მთავრობას შეუძლია ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ან მის გარკვეულ ნაწილში გამოაცხადოს სამხედრო ან საგანგებო მდგომარეობა. ამას შეიძლება მოჰყვეს, ე.წ. საგანგებო უფლებამოსილებანი, რომლებიც შეიცავენ კონსტიტუციის მოქმედების და მისი გარანტიების ნაწილობრივი ან სრული შეჩერების უფლების განხორციელებას, მთავრობის მეთაურის (გერმანია) ან სახელმწიფოს მეთაურის (საფრანგეთი) ხელში სახელმწიფო ხელისუფლების სრულ კონცენტრირებას. ამასთან, ხდება სამთავრობო ღონისძიებებზე პარლამენტის კონტროლის ნიველირება.

განასხვავებენ მთავრობისა და მისი წევრების პოლიტიკურ და იურიდიულ პასუხისმგებლობას. ეს უკანასკნელი, რა თქმა უნდა, მთავრობის წევრებზე ინდივიდუალურად ვრცელდება. მთავრობისა და მისი ნებისმიერი წევრის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა დგება პარლამენტის ან სახელმწიფოს მეთაურის წინაშე. არასწორი პოლიტიკისათვის პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას პარლამენტის წინაშე ადგილი აქვს მმართველობის საპარლამენტო

და ზოგიერთი შერეული ფორმების პირობებში, ხოლო სახელმწიფოს მეთაურის წინაშე — საპრეზიდენტო და, აგრეთვე, ზოგიერთი შერეული ფორმის რესპუბლიკებში. აბსოლუტური და დუალისტური მონარქიების პირობებში ერთგვარად უხერხულია საუბარი პოლიტიკურ პასუხისმგებლობაზე, მაგრამ საერთო პასუხისმგებლობა მაინც შეიძლება დგებოდეს მონარქის წინაშე. რაც შეეხება იურიდიულ პასუხისმგებლობას, იგი მთავრობის წევრის მიმართ შეიძლება დადგეს მმართველობის ნებისმიერი ფორმის პირობებში, თუ გამოვრიცხავთ აბსოლუტურ და დუალისტურ მონარქიებს.

საპარლამენტო პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ფორმებია:

— პარლამენტის უარი მთავრობის მიერ დაყენებულ ნდობის საკითხზე;

— პარლამენტის მიერ მთავრობისადმი გამოცხადებული უნდობლობის ვოტუმი;

— პასუხისმგებლობა ბიუჯეტის შესრულებაზე;

— ინტერპელაციის მექანიზმი, რომელიც შეიძლება გაიცხვის რეზოლუციის მიღებით და მთავრობის წევრის გადადგომით დასრულდეს.

პოლიტიკური პასუხისმგებლობა, რომელიც პირდაპირ სახელმწიფოს მეთაურის წინაშე დგება, შეიძლება მთავრობის ან მინისტრის გადადგომით დამთავრდეს. მაგრამ, მმართველობის საპარლამენტო და ზოგიერთი შერეული მმართველობის ფორმების მოდელებში, საპარლამენტო პოლიტიკური პასუხისმგებლობის თაობაზე მიღებული დადგენილებები, პრეზიდენტის საბოლოო გადაწყვეტილებას საჭიროებენ. საქმე ის არის, რომ ასეთ გადაწყვეტილებას სახელმწიფოს მეთაური პირადი შეხედულებისამებრ ღებულობს და აქ, უდავოდ, გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება პრეზიდენტის უფლებამოსილებრივი მონაწილეობის აქტივობის ხარისხს მთავრობის ფორმირების პროცესში. მთავრობისადმი მხარდაჭერა გამორიცხული არ არის, ამას პარლამენტიც გრძნობს და სწორედ ასეთი განწყობა გახდა მთავრობის გაძლიერების საყოველთაო ტენდენციის კიდევ ერთი საფუძველი.

სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობა ვრცელდება ისეთ დანაშაულებზე, როგორებიცაა: სახელმწიფოს ღალატი, ქონების მიტაცება ან გამომძალველობა, პიროვნების თავისუფლების ხელყოფა და ა.შ., რომლებიც კონსტიტუციაში მძიმე სახელმწიფო დანაშაულისა და კონსტიტუციის დარღვევების სახით არიან კვალიფიცირებულნი. იმ ქვეყნებში, სადაც მთავრობის წევრების სასამართლო დევნაზე იმუნიტეტი ვრცელდება, მისი მოხსნა პარ-

ლამენტის უფლებამოსილებებშია, რის შემდეგაც შეიძლება კანონით დადგენილი ჩვეულებრივი პასუხისმგებლობა დადგეს.

ქვეყნების დიდ ნაწილში განხორციელებული პოლიტიკისთვის მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა სოლიდარულია, რაც იმას ნიშნავს, რომ მთავრობის მიერ განხორციელებული პოლიტიკის მიუღებლობის შემთხვევაში მთავრობის ყველა წევრი უნდა გადადგეს, მათ შორის ისიც, ვინც არ მონაწილეობდა გარკვეული გადაწყვეტილების მიღებაში ან საწინააღმდეგო მოსაზრება გამოთქვა კაბინეტის სხდომაზე მისი განხილვის დროს. სოლიდარული პასუხისმგებლობის პრინციპი აიხსნება, როგორც მთავრობის ყველა წევრის მოვალეობა, დაიცვას მთავრობის გადაწყვეტილებანი, მიუხედავად მისი პირადი პოზიციისა. მსგავსი უთანხმოებების საერთო განსჯისთვის გამოტანა არ შეიძლება. თუ ასეთი მოხდება, იგი იწვევს შესაბამისი წევრის გადადგომას. მინისტრების კოლექტიური პასუხისმგებლობის გარდა, მთელ რიგ ქვეყნებში (გვატემალა, კოსტა-კრიკა, კოლუმბია, საბერძნეთი, სლოვაკეთი, ურუგვაია, ფინეთი) არსებობს მათი ინდივიდუალური პასუხისმგებლობაც, რომელიც შეიძლება დადგეს მათი საქმიანობის ძირითად სფეროსთან დაკავშირებით.

პრაქტიკული თვალსაზრისით პოლიტიკური პასუხისმგებლობა გულისხმობს მთავრობის მოვალეობას, ყოველთვის იმოქმედოს პარლამენტის უმრავლესობის შეხედულებისამებრ. ასეთი მოვალეობა კი გულისხმობს, რომ მთელი კაბინეტი ან ცალკეული მინისტრები უნდა გადადგნენ, თუ მათმა საქმიანობამ ვერ პოვა ხალხის წარმომადგენლების მხარდაჭერა.

მთავრობის პასუხისმგებლობა და მისი დამოკიდებულება პარლამენტის უმრავლესობის ნდობისადმი, დღეს უკვე ტრადიციული ფაქტორებია, რომლებიც პარლამენტისა და მთავრობის ურთიერთობაში თითოეული მათგანის უფლებებსა და მოვალეობებს ასახავს, მით უმეტეს, როდესაც ისინი მმართველობის საპარლამენტო სისტემის ფარგლებში, განსაკუთრებულ კონსტიტუციურ-სამართლებრივ ურთიერთობებში ერთვებიან.

უმრავლეს ქვეყნებში, საპრეზიდენტო რესპუბლიკების გარდა, ფორმალურად მოქმედებს პრინციპი, რომლის თანახმადაც მთავრობა ხელისუფლების სათავეში რჩება, ვიდრე სარგებლობს პარლამენტის მხარდაჭერით. რა თქმა უნდა, პარლამენტს გარკვეულ შემთხვევებში შეუძლია აიძულოს მთავრობა გადადგეს და მიაღწიოს კიდეც მის შეცვლას.

საპარლამენტო სისტემის ქვეყნების ნაწილში მთავრობასა და პარლამენტს შორის სახელისუფლებო წონასწორობის მექანიზ-

მში ნდობა-უნდობლობის მექანიზმმა გარკვეული პროფილაქტიკური დატვირთვა მიიღო და მის აუცილებელ ამოქმედებამდე იცავს წონასწორობას მათ შორის.

კონსტიტუციის თანახმად — ავსტრიაში, იაპონიასა და იტალიაში საკითხი მთავრობის პასუხისმგებლობის შესახებ არ შეიძლება წამოიჭრას ყველა საკითხთან დაკავშირებით და ყველა შემთხვევაში. მთავრობა არ არის ვალდებული გადადგეს, ვიდრე პარლამენტი არ დაადასტურებს უნდობლობის ვოტუმს ან არ მიიღებს გაკიცხვის რეზოლუციას. მაგალითად, იტალიაში მინისტრთა პასუხისმგებლობის ფორმა დაკავებული თანამდებობიდან მათი გადაყენებაა. ცალკეული მინისტრის მიერ თანამდებობის დატოვება არ იწვევს მთავრობის გუნდის გადადგომას, თუ ამ შემთხვევაში სამთავრობო კოალიციაში სერიოზულად არ ირღვევა პოლიტიკურ ძალთა ბალანსი. უშუალო მოვალეობათა შესრულებისას ჩადენილი დანაშაულისთვის მინისტრები პასუხს აგებენ საერთო იურისდიქციის სასამართლოს წინაშე ჩვეულებრივი წესით.

ბოლო ხანებში პარლამენტის დათხოვნის კლასიკურმა ცნებამ სრული ტრანსფორმაცია განიცადა. დათხოვნის მიზანს აღარ წარმოადგენს მთავრობისა და პარლამენტის დამოკიდებულების მოწესრიგება. მისი ერთადერთი ამოცანაა, გააძლიეროს კავშირი ხელისუფლების სათავეში მდგომ პარტიასა და საზოგადოებრივ აზრს შორის, თუნდაც ეს პარტია არჩევნებში დამარცხების რისკზე მიდიოდეს, ამჟამად კი პარლამენტის დათხოვნა ყველაზე ხშირად ხორციელდება, როდესაც მთავრობა ახალი საყოველთაო არჩევნების მეშვეობით იმედოვნებს გააძლიეროს საკუთარი პოზიციები.

თავი მეცამეტე

სასამართლო ხელისუფლება კონსტიტუციონალიზმში

13.1. სასამართლო ხელისუფლების კონსტიტუციური საფუძვლები

სასამართლო ხელისუფლების ამოცანა სახელმწიფოში მართლმსაჯულების განხორციელებაა, ხოლო მიზანი – მოქალაქეთა და კოლექტივების უფლებების, თავისუფლებებისა და კანონიერი ინტერესების დაცვა; საზოგადოებაში წარმოქმნილი კონფლიქტებისა და დავების მშვიდობიანი მოგვარება; სახელმწიფო ორგანოებისა და თანამდებობის პირების მიერ გამოცემული აქტების კანონიერების უზრუნველყოფა; სამართალდარღვევების შემთხვევაში იურიდიული პასუხისმგებლობის შესაბამისი ზომების განხორციელება.

სასამართლოს კომპეტენციის საფუძვლები და ფარგლები რეგლამენტირებულია ქვეყნის ძირითადი კანონით. ესპანეთის, ბელგიის, საბერძნეთის კონსტიტუციებში მართლმსაჯულების საკითხებს მოიცავს ცალკე თავი – „სასამართლო ხელისუფლება“, ხოლო გერმანიაში დასახელებაც შესაბამისი აქვს – „მართლმსაჯულება“, პორტუგალიისა და ირლანდიის კონსტიტუციებში – „სასამართლოები“, მაგრამ ამ უკანასკნელში ცალკე თავის სახით არის გამოყოფილი „სამართალწარმოება დანაშაულებზე“. ალბანეთის რესპუბლიკაში მოქმედებს კონტიტუციური კანონი „ძირითადი კონსტიტუციური დებულებების შესახებ“, რომლის III თავი – „სასამართლო წყობა და საკონსტიტუციო სასამართლო“ – მთლიანად სასამართლო ხელისუფლების მარეგულირებელ ნორმათა სისტემას მოიცავს.

კონსტიტუციები სხვადასხვა მოცულობითა და ფორმით ახორციელებენ სასამართლო ხელისუფლების ორგანიზაციის საკითხების რეგულირებას. ერთობ ორიგინალურად არის გადაწყვეტილი სასამართლო ორგანოების განთავსების საკითხი ავსტრიის სახელმწიფო ხელისუფლების კონსტიტუციური მოწყობის სისტემაში: „სასამართლო ხელისუფლება“ განიხილება კონსტიტუციის III განყოფილებაში – „ფედერაციის აღმასრულებელი ხელისუფლება“, ხოლო ადმინისტრაციული და საკონსტიტუციო სასამართლოები VI განყოფილებაში – „კონსტიტუციისა და მართვის დაცვის გარანტიები“.

საფრანგეთის კონსტიტუციის VII კარში მოცემულია დებულებები სასამართლო ხელისუფლების შესახებ, ხოლო IX კარით უმაღლეს თანამდებობის პირთა საქმეების განსახილველად დაფუძნებულია მართლმსაჯულების უზენაესი პალატა. იტალიის კონსტიტუციის IV თავი მაგისტრატურის საქმიანობას შეეხება. ამ თავის I კარში ქვეყნის სასამართლო წყობილებაა მოცემული, II კარში კი – სამართალწარმოების ზოგადი წესები.

საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები განსაზღვრავენ სასამართლო ხელისუფლების ორგანიზაციის საფუძვლებს, მიმართებას ხელისუფლების სხვა შტოებთან და სასამართლო ხელისუფლების განხორციელების ფორმების ფუძემდებლურ პრინციპებს. სასამართლო ხელისუფლების ზოგადი კონსტიტუციური პრინციპებია:

– მართლმსაჯულების განხორციელება მხოლოდ სასამართლოების მიერ;

– მოსამართლეთა დამოუკიდებლობა და მათი მორჩილება მხოლოდ კანონისადმი;

– სასამართლოში მიმართვის თავისუფლება;

– მართლმსაჯულების განხორციელების კოლეგიური ფორმა;

– სასამართლო პროცესის წარმოება მხოლოდ იმ ენაზე, რომელიც გასაგებია მხარეებისთვის, ხოლო, საჭიროების შემთხვევაში, – სახელმწიფოს ხარჯზე მათი უზრუნველყოფა თარჯიმნით;

– სასამართლო პროცესის ღია ხასიათი;

– სასამართლო გადაწყვეტილების გასაჩივრებისა და გადასინჯვის შესაძლებლობა;

– სასამართლოს შეცდომის შემთხვევაში სახელმწიფო პასუხისმგებლობის პრინციპი.

სასამართლო ხელისუფლების ზოგადი კონსტიტუციური პრინციპების რეალიზაცია აყალიბებს სასამართლო პრაქტიკას, ერთი მხრივ, უფლებამოსილებათა ერთობლიობის, ხოლო, მეორე მხრივ, სასამართლო საქმიანობისას გამომუშავებული სასამართლო პრეცედენტების სახით. სასამართლო პრაქტიკა არის უმაღლესი სასამართლო ინსტანციის პრინციპული გადაწყვეტილებების ერთობლიობა სამართალგამოყენების საკითხებზე. რა თქმა უნდა, სწორედ აღნიშნულთან დაკავშირებით დგება საკითხი სასამართლო პრაქტიკაში სამართალშემოქმედებით საქმიანობაზე. თუ საერთო სამართლის სისტემაში სასამართლო ორგანოები გვევლინება უპირველეს სამართალშემოქმედად და მოქმედებს პრეცე-

დენტული სამართალი, კონტინენტური სამართლის სისტემაში, მოსამართლეების აზრით, სამართლის შექმნა მხოლოდ კანონმდებლობის, მმართველობის ან ადმინისტრაციულ გამგებლობათა საქმეა, რაზეც ისინი უფლებამოსილნი არიან კანონმდებლის მიერ.

რიგ ქვეყნებში, პროცესის ფარგლებს გარეთ, სასამართლო მთელ რიგ უფლებამოსილებებს ფლობს: შვედეთში სასამართლო ახდენს ქონების იძულებით ინვენტარიზაციას; უკრაინაში – კრძალავს ქონების გასხვისებას სასამართლოს გადაწყვეტილებამდე; აშშ-ში სასამართლო გამოსცემს თავისი არსით ადმინისტრაციული ხასიათის ბრძანებებს, რომელთა მეშვეობით შეიძლება შეჩერდეს გაფიცვა სასამართლოს გადაწყვეტილებამდე, შეჩერდეს გაზეთების გაყიდვა, თუმცა მათ ვერ აკრძალავენ, გადაიდოს შეკრება საზოგადოებრივი თავშეყრის ადგილებზე და ა.შ. ასეთი დამატებითი უფლებამოსილებები, რომლითაც კონსტიტუციის მიღმა არიან აღჭურვილნი სასამართლო ორგანოები, შესაბამისი კანონის რეგულირების საგანია. ზოგიერთ ქვეყანაში კი ძირითადი კანონის ცალკეული დებულებების განვრცობითი განმარტების შედეგად, სასამართლოს საქმიანობა ისეთი სპეციალური ფორმებით ხორციელდება, როგორებიცაა: – ბრძანებების, სანქციების, ორდერების გაცემის უფლებამოსილება.

კონსტიტუციონალიზმში სასამართლო სისტემის, სახელმწიფო ხელისუფლების დამოუკიდებელი შტოს სახით არსებობა გარანტირებულია სასამართლო ორგანოების თვითმმართველობის კონტიტუციურად განმტკიცებული პრაქტიკით: ამ მიზნით იქმნება და არსებობენ სხვადასხვა სახის ისეთი სპეციალური სტრუქტურები, როგორიცაა – მაგისტრატურის უმაღლესი საბჭო, საერთო სახელმწიფოებრივი მოსამართლეთა საბჭო, უმაღლესი საკვალიფიკაციო სასამართლო კოლეგია, იუსტიციის საბჭო, სასამართლო ხელისუფლების გენერალური საბჭო და სხვ. ამ სახის ორგანოები წყვეტენ მოსამართლეთა სამსახურიდან დათხოვნის, გადაყენების, დაწინაურების, სხვა სამუშაო ადგილზე გადაყვანის, დისციპლინური წესით სასჯელის დადების საკითხებს. საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებს, როგორც წესი, ამ საკითხების გადაწყვეტის უფლება არა აქვთ, ზოგიერთი გამონაკლისის გარდა.

სასამართლო უპირველეს მიზნად ისახავს თავისი საქმიანობით უზრუნველყოს სამართლის უზენაესობა. იგი აღჭურვილია ისეთი უფლებამოსილებით, რომელიც არა აქვს არც საკანონმ-

დებლო, არც აღმასრულებელ ხელისუფლებას. საკუთარი გადაწყვეტილებით მას შეუძლია ჩადენილი დანაშაულისთვის ადამიანს წაართვას თავისუფლება და სიცოცხლეც კი, ფიზიკურ ან იურიდიულ პირებს ჩამოართვას საკუთრება, გააუქმოს პოლიტიკური პარტია, შეაცვლევინოს სახელმწიფო ორგანოს გადაწყვეტილება, ჩამოართვას უღირს მშობელს მშობლის უფლება და ა.შ. სხვათა შორის, ბევრი ქვეყნის კანონმდებლობა იცნობს დანაშაულის ისეთ სპეციფიკურ შემადგენლობას, როგორიცაა: „უპატივცემულობა სასამართლოსადმი“ ან „სასამართლოს შეურაცხყოფა“.

სასამართლო იხილავს და წყვეტს სხვადასხვა დავას, კონფლიქტს მხოლოდ ფიზიკურ ან მხოლოდ იურიდიულ პირებს შორის, აგრეთვე, იხილავს სამართალდარღვევებს. სასამართლოს კოლეგიის წევრებს საქმეზე გადაწყვეტილება გამოაქვთ კანონისა და მართლშეგნების შესაბამისად, შინაგანი რწმენის მიხედვით, რომლის ფორმირებას მოსამართლის ცხოვრებისეული გამოცდილება და განათლება უდევს საფუძვლად.

დადგენილი სასამართლო პროცედურის შესაბამისად კოლეგია შეიძლება შედგებოდეს: მხოლოდ პროფესიონალი მოსამართლეებისაგან, როდესაც სისხლის სამართლისა და სამოქალაქო სამართლის საქმეთა მნიშვნელოვან ნაწილს განიხილავენ კოლეგიები 3-5 პროფესიონალი იურისტის შემადგენლობით; ერთი ან რამდენიმე მოსამართლისა და, ცალკეულ შემთხვევაში, დადგენილი თანაფარდობის გათვალისწინებით 6-9-12 ან 24 ნაფიცი მსაჯულის შემადგენლობით. მაგალითად, საფრანგეთის სააპელაციო სასამართლოს სისხლის სამართლის საქმეთა პალატაში განხილვა ხდება 3 მაგისტრისა და 9 ნაფიცი მსაჯულის მონაწილეობით. სოციალისტური სამართლის ქვეყნებში პროცესში მონაწილეობს ერთი მოსამართლე და ორი სახალხო მსაჯული, ევროპის ზოგიერთ ქვეყანაში – ექვსი ან ცხრა მსაჯული, შეფენი ან ასიზი, ანგლოსაქსური სამართლის ქვეყნებში მოსამართლე და 12 მსაჯული. თუ სახალხო მსაჯულებს მოსამართლის თანაბარი უფლებები აქვთ და გადაწყვეტილება ხმათა უმრავლესობით მიიღება, ნაფიცი მსაჯულები, ცალკეული გამონაკლისის გარდა, მონაწილეობას იღებენ მხოლოდ სისხლის სამართლის პროცესში და წყვეტენ საკითხს განსასჯელის ბრალეულობის შესახებ, ე.ი. იხილავენ არა სამართლის, არამედ ფაქტის შეფასების საკითხს, ხოლო სასჯელის ზომას თავად მოსამართლე განსაზღვრავს.

13.2. სასამართლო ხელისუფლების განხორციელების ფორმები

სასამართლო ხელისუფლების განხორციელების ფორმები მნიშვნელოვანწილად შესაბამისი სახელმწიფოს სამართლებრივი სისტემისადმი კუთვნილებაზეა დამოკიდებული. ამ ნიშნით კონსტიტუციონალიზი აღიარებს საერთო სამართლის და კონტინენტური სამართლის სასამართლო ხელისუფლებას.

ანგლოსაქსური ანუ საერთო სამართლის სისტემის ქვეყნებში, სასამართლო ხელისუფლების ძირითადი მახასიათებლებია: ისტორიულად ჩამოყალიბებული საერთო სამართლის არსებობა, სასამართლოს სამართალშემოქმედებითი როლისა და სასამართლო პრეცედენტის სამართლის წყაროდ აღიარება; სასამართლოს პროცესუალური ფორმების შემუშავება, უპირველესად და უპირატესად, სასამართლო პრაქტიკის გზით და არა კანონმდებლის მიერ; სასამართლოს გადაწყვეტილების გასაჩივრების ძირითად ფორმად მხოლოდ სააპელაციო სარჩელის არსებობა; პროცესის უკიდურესად შეჯიბრებითი ხასიათი, რომლის დროსაც თავად სასამართლო პასიურია და თვალყურს ადევნებს მხარეთა მიერ პროცესუალური ნორმების დაცვას; სისხლის სამართლის პროცესში ბრალის აღიარებასთან დაკავშირებით დაიშვება გარიგების დადება; ნაფიცი მსაჯულებისა და მომრიგებელი მოსამართლეების ფართოდ გამოყენება; სასამართლოების არჩევის გზით დაკომპლექტების დიდი ხვედრითი წილი.

რომანულ-გერმანული ანუ კონტინენტური სამართლის სისტემის ქვეყნებში, სასამართლო ხელისუფლების ძირითადი მახასიათებლებია: საკმაოდ სრულყოფილი საკანონმდებლო ბაზა, რომელიც განსაზღვრავს სასამართლოების ორგანიზაციისა და საქმიანობის წესს; სამართლის წყაროდ არ არის აღიარებული და არც დაიშვება სასამართლო პრეცედენტი; სააპელაციო ფორმასთან ერთად გასაჩივრების საკასაციო და სარევიზიო ფორმების არსებობა; მოსამართლის აქტიური როლი სასამართლო პროცესში; ნაკლებად გავრცელებული ნაფიცი მსაჯულებისა და მომრიგებელი მოსამართლეების ინსტიტუტები; შეფენების სასამართლოებისა და ასიზების სასამართლოების გამოყენება; ქვედა რგოლში პროფესიონალი მოსამართლეების დანიშვნადობა; სასამართლოების მთლიანი ან ნაწილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შექმნა საკადრო ფუნქციების მინიჭებით.

აღნიშნულის მიუხედავად, სასამართლოების საერთო მსგავსების ფონზე, ცალკეულ ქვეყნებში სისტემური მოწყობის თვალ-

საზრისით, ისინი მნიშვნელოვნად განსხვავდებიან. საერთო სამართლის ქვეყნებში, დიდი ბრიტანეთის მსგავსად (შოტლანდიაში არსებული განსხვავების გათვალისწინებით), როგორც წესი, საერთო, ე.წ. მონოსისტემა მოქმედებს. ასეთი, კონტინენტური სამართლის ქვეყნებშიც გვხვდება, მაგალითად, ესპანეთში, იაპონიაში. თუმცა აქ სასამართლო სისტემა, ძირითადად, ორი და მეტი ავტონომიური ქვესისტემისგან შედგება, როგორც ეს საფრანგეთში და იტალიაშია. ამ მხრივ, ყველაზე მრავალფეროვანი გერმანიის სასამართლო სისტემაა, სადაც 5 ქვესისტემა მოქმედებს: საერთო სასამართლოების გვერდით, რომელიც სამოქალაქო და სისხლის სამართლის საქმეებს იხილავს, არსებობს ადმინისტრაციული, საფინანსო, შრომის საქმეთა და სოციალურ საქმეთა ფედერალური სასამართლო ქვესისტემები. მაგრამ აქ არ არსებობს პირველი ინსტანციის ფედერალური სასამართლოები და უმაღლესი ფედერალური სასამართლოები, ხოლო მიწების სასამართლოები აღძრულ საქმეებზე საბოლოო ინსტანციებად გვევლინებიან. ასე რომ, გერმანიაში ცენტრალიზებული პოლისისტემური სასამართლო ხელისუფლება ფუნქციონირებს.

საერთო სასამართლოები შეიძლება დავყოთ ოთხ მოდელად: ანგლოსაქსური, ანუ საერთო სამართლის, რომანულ-გერმანული, ანუ კონტინენტური, სოციალისტური და მუსლიმანური.

საერთო სასამართლოების ანგლოსაქსური, ე.წ. მონოსისტემური მოდელი გულისხმობს სასამართლოების ერთიანი სისტემის არსებობას, უმაღლესი სასამართლოთი სათავეში. ამ შემთხვევაში ფართოდ გამოიყენება პრეცედენტული პრაქტიკა. მართალია, მოსამართლეს მიჰყავს სხდომა, მაგრამ იგი პასიურია სასამართლო პროცესის დროს, არ წყვეტს ბრალეულობის საკითხს და მსაჯულთა მიერ ფიქსირებული ფაქტობრივი გარემოებების იურიდიულ შეფასებას ახდენს.

რომანულ-გერმანული მართლმსაჯულების პოლისისტემურობის პირობებში საერთო სასამართლოები, ძირითადად, სისხლის სამართლისა და სამოქალაქო საქმეებს წყვეტენ, ხოლო სამოქალაქო საქმეების გარკვეულ კატეგორიას ისინი პარალელურად მოქმედ სასამართლო ორგანოებს უნაწილებენ. განსხვავებით საერთო სამართლის ქვეყნებში მოქმედი წესისგან, კონტინენტური მოდელის პირობებში, მოსამართლე პროცესის დროს არა მარტო აფასებს მტკიცებულებებს, არამედ აქტიურად მონაწილეობს მათ შეგროვებაში. არაპროფესიონალი, არაიურისტი მოსამართლეები, ნაფიცი მსაჯულები, ასისტენტები, შეფენები მოსამართლეებთან ერთად მონაწილეობენ სასჯელის განსაზღვრაში.

საერთო სასამართლოების სოციალისტური მოდელისთვის დამახასიათებელია შემდეგი ნიშნები: მოსამართლეებისა და მსაჯულების არჩევითობა, მათი უფლებების თანასწორობა, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ოლქების თანხვედრა სასამართლო ოლქებთან, ე.წ. სპეციალური სასამართლო ოლქების შექმნის დაუშვებლობა. ამ შემთხვევაში ადგილობრივი საბჭოს მიერ არჩეული სასამართლო მის ქვემდებარე ტერიტორიაზე მოქმედებს. მოცემული მოდელის პირობებში, ხელისუფლების დანაწილების ფაქტობრივი უარყოფა იწვევს საერთო სასამართლოების პასუხისმგებლობას არა კანონის, არამედ ცენტრალური თუ ადგილობრივი საბჭოების კრებების წინაშე.

სასამართლო სისტემების მუსლიმანური მოდელის თავისებურებებს განაპირობებს თავად რელიგიური სამართლის არსი, მისი წყაროები და მუსლიმანური ქვეყნების განვითარების ტენდენციები. ტრადიციულმა მუსლიმანურმა სასამართლოებმა არსებობა შეწყვიტეს თურქეთში, ეგვიპტეში, ინდონეზიაში, ტუნისში. თუმცა ზოგიერთ ქვეყანაში კვლავაც მოქმედებს რელიგიური სასამართლოები, რომლებიც საქმეებს იხილავენ ყურანისა და შარიათის კანონების მიხედვით. რელიგიური მართლმსაჯულება განსაკუთრებით მყარ პოზიციებს ინარჩუნებს ირანში, სადაც მუსლიმანობა სახელმწიფო რელიგიადაა გამოცხადებული, ყველა სახელმწიფო ორგანო – სასამართლოების ჩათვლით, უპირველესად მისი დოგმებით ხელმძღვანელობს. მუსლიმანური სასამართლო განიხილავს მხოლოდ ერთმორწმუნე ან იმ პირთა საქმეებს, რომლებიც თანხმობას განაცხადებენ, მათზე გავრცელდეს ამ სასამართლოს იურისდიქცია. მუსლიმანულ ქვეყნებში არ არსებობს სასამართლო გადაწყვეტილებების გასაჩივრების ინსტიტუტი.

ადმინისტრაციული იუსტიციის მიზანია მმართველობის სფეროში კანონიერების დაცვის უზრუნველყოფა. ადმინისტრაციული სასამართლო იხილავს მოქალაქეთა ადმინისტრაციულ დავებს სახელმწიფო მოხელეებისა და სახელმწიფო ორგანოების მიმართ, მათ მიერ მმართველობითი საქმიანობის განხორციელებისას მოქალაქეთა უფლებების დარღვევასთან დაკავშირებით. ადმინისტრაციული სასამართლოები ზოგჯერ ფორმირდება სამინისტროებთან, დეპარტამენტებთან, მმართველობის სხვა ორგანოებთან. მაგრამ, ჩვეულებრივ, ისინი ერთიან სისტემას შეადგენენ.

ადმინისტრაციული იურისდიქციის რომანულ-გერმანული მოდელი მოქმედებს შვედეთში, რომელიც განიხილავს საჩივრებს სახელმწიფო და მუნიციპალური ორგანოების ქმედებებზე. სის-

ტემას სათაეში უდგას უმაღლესი ადმინისტრაციული სასამართლო, რომელიც 21 წევრისგან შედგება და თავისი სტრუქტურით, ფორმირების წესითა და პროცედურით ახლოს დგას უმაღლეს სასამართლოსთან. ეს ორგანო ძირითადად განიხილავს საჩივრებს სააპელაციო ადმინისტრაციული სასამართლოების გადაწყვეტილებებზე. შვედეთში 4 სააპელაციო ადმინისტრაციული სასამართლოა. ამ სისტემის ძირეულ რგოლებს ადგილობრივი ტერიტორიების – ლენების ადმინისტრაციული სასამართლოები წარმოადგენენ.

ადმინისტრაციული ხასიათის საქმეთა განხილვა-გადაწყვეტის ორიგინალური წესი მოქმედებს აშშ-ში, სადაც აღნიშნულ სფეროში სასამართლო უფლებამოსილებით ადმინისტრაციული დაწესებულებები არიან აღჭურვილი. ერთმანეთისაგან უნდა განვასხვავოთ აშშ-ში მოქმედი კვაზისასამართლო-ადმინისტრაციული დაწესებულებების ორი სახე, რომელთა მიერ კერძო პირების განცხადებების განხილვა მათი ერთ-ერთი ფუნქციაა. ერთი, ეს არის დაწესებულება, რომლის მიმართაც პირმა აღძრა წარმოება და წარმოადგენს მოსამართლეს საკუთარ საქმეში. მეორე სახის დაწესებულების ერთადერთ ფუნქციას კი მოსახლეობის დავების განხილვა წარმოადგენს. ზოგიერთი ასეთი დაწესებულება თავისი ბუნებით თანდათან წმინდა სასამართლო ორგანოდ გადაიქცა.

პოსტსოციალისტურ, პოსტსაბჭოთა სივრცის ცალკეულ სახელმწიფოებში ადმინისტრაციულ საქმეთა განხილვის დემოკრატიული სასამართლო ფორმები დამკვიდრდა. უნგრეთში არ მოქმედებს განცალკევებული ადმინისტრაციული ტრიბუნალები და შესაბამისი კატეგორიის საქმეების განხილვა საერთო სასამართლოების სისტემის კომპეტენციას განეკუთვნება, ამის მიუხედავად, აღნიშნული სისტემის ფარგლებში არსებობს მოსამართლეთა სპეციალიზაცია ადმინისტრაციულ საქმეებზე. პოლონეთში სასამართლო წარმოებამდე განხილვა ორ ინსტანციად ხორციელდება. ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებით უკმაყოფილო პირს საჩივარი შეაქვს. ზემდგომ ორგანოში და შესაბამისი პროცედურების გავლის შემდეგ საქმე უშუალოდ უმაღლეს ადმინისტრაციულ სასამართლოში იხილება. საერთო სასამართლოები მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში გადასინჯავენ მათ გადაწყვეტილებებს.

საერთო სასამართლოების სისტემის მიღმა ცალკეული სახის საქმეთა განმხილველი სპეციალური სასამართლოების არსებობა დამახასიათებელია თითქმის ყველა ქვეყნისთვის. არსებობს სხვადასხვა სახის სპეციალური სასამართლო: სამხედრო სასამართ-

ლო, სასამართლოები მცირეწლოვანთა საქმეებზე, შრომითი, მიწისა და წყლის საკითხებზე დავების განსახილველად, საპრეტენზიო, საარბიტრაჟო, კომერციული და სხვ. მაგალითად, აშშ-ში ფედერალურ სასამართლო ოლქებში მოქმედებენ: საგადასახადო, საბაჟო, საპრეტენზიო და სხვა სახის სასამართლოები. საპრეტენზიო სასამართლო განიხილავს მთავრობის წინააღმდეგ აღძრულ საჩივრებსა და სარჩელებს. ამას გარდა, ცალკეულ შტატებში მოქმედებენ არასრულწლოვანთა საქმეების, შრომითი საქმეების განმხილველი ორგანოები, ხოლო სანაპირო შტატებში სპეციალური საზღვაო სასამართლოები. საფრანგეთში, სასამართლო სისტემაში გამოიყოფა სპეციალიზებული სასამართლო დაწესებულებები: სავაჭრო საქმეთა ტრიბუნალები, პროდიუმთა საბჭოები, სოციალური დაზღვევის საკითხთა კომისიები, საადგილმამულო დავებთან დაკავშირებული ტრიბუნალები და სხვ.

სპეციალური იურისდიქციის სასამართლოთა რიცხვს განეკუთვნება საარბიტრაჟო სასამართლო, რომელიც სამეურნეო დავების საქმეებს იხილავს. საზღვარგარეთის ქვეყნებში შინაარსობრივი დატვირთვა ტერმინისა „საარბიტრაჟო სასამართლო“ არაერთგვაროვანია. იგივე შეიძლება ითქვას მართლმსაჯულების განხორციელების უფლებამოსილებით აღჭურვილი არასასამართლო ორგანოების ადგილზე სასამართლო ხელისუფლების სისტემაში ან მათ მიმართებაზე სასამართლო ხელისუფლებასთან. მაგრამ ტიპური საარბიტრაჟო მართლმსაჯულების ორგანოდ სამეურნეო, ეკონომიკური, კომერციული ხასიათის საქმეების განმხილველი სასამართლო მოიაზრება. საარბიტრაჟო სასამართლოებს, საერთო იურისდიქციის სასამართლოების მსგავსად, აქვთ ნორმატიული აქტების საკუთარი ჩაკეტილი სისტემა, რომელიც დეტალურად არეგულირებს მათ ორგანიზაციულ საკითხებსა და საქმიანობის წესს. საარბიტრაჟო სასამართლოების პროგრესულ ფორმას კერძო არბიტრაჟი წარმოადგენს. საარბიტრაჟო სასამართლოების ორივე მოდელი პარალელურად ფუნქციონირებს რუსეთის ფედერაციაში.

სპეციალურ სასამართლოებში საქმეებს განიხილავს პროფესიონალ მოსამართლეთა კოლეგია მსაჯულების გარეშე და, ზოგიერთი გამონაკლისის გარდა, არ არსებობს ინსტანციური ზემდგომი სასამართლოები. მაგალითად, გერმანიაში, ინგლისში, უკრაინასა და ზოგიერთ სხვა ქვეყნებში, სპეციალური სასამართლოები ჩაწერილია საერთო სასამართლოების სისტემაში და მოქმედებს განყოფილებების სახით. ამასთან, სპეციალური სასამართლოების დამახასიათებელი ნიშანი ის არის, რომ მო-

სამართლეებად, სპეციალური სასამართლოს პროფილიდან გამომდინარე, შეირჩევიან სხვა სპეციალობის წარმომადგენლებიც: პედაგოგიური განათლება საჯალდებულოა არასრულწლოვანთა საქმეების განმხილველი მოსამართლეებისათვის, შრომითი დავების განმხილველ მოსამართლეებს კი, არცთუ იშვიათად, პროფკავშირების მოღვაწენი წარმოადგენენ.

სპეციალურ სასამართლოებს წარმოადგენს ზოგიერთი ქვეყნის კონსტიტუციით გათვალისწინებული განსაკუთრებული ორგანოები, რომლებიც უმაღლესი თანამდებობის პირთა მიერ ჩადენილ სამართალდარღვევებს განიხილავენ. მაგალითად, უმაღლესი თანამდებობის პირების პასუხისმგებლობის საკითხს წყვეტს იმპიჩმენტის სასამართლო ნორვეგიაში, მართლმსაჯულების უმაღლესი ტრიბუნალი ბრაზილიაში და მართლმსაჯულების უზენაესი პალატა საფრანგეთში. თუ პარლამენტის პალატები, სათანადო პროცედურის დაცვით, საფრანგეთის პრეზიდენტს სახელმწიფო ღალატის ბრალდებას წაუყენებენ, იგი შეიძლება გაასამართლოს მართლმსაჯულების უზენაესმა პალატამ.

საზღვარგარეთის ქვეყნებში ფუნქციონირებს არა მხოლოდ სახელმწიფო სასამართლო სისტემა, არამედ ისეთი ორგანოებიც, რომლებიც სასამართლო ფუნქციას საზოგადოებრივ საწყისებზე ახორციელებენ. მათ რიცხვს განეკუთვნებიან სასამართლო ხელისუფლებრივი უფლებამოსილებით აღჭურვილი ორგანოები თუ ისეთი პირები, როგორებიცაა: – მომრიგებელი მოსამართლეები და მომრიგებელი სასამართლოები ყირგიზეთსა და რუსეთის ფედერაციაში, მედიატორები – საფრანგეთში, კონსილიატორები – იტალიაში, სახალხო სასამართლოები და მოსამართლეები – ინდოეთში. საზოგადოებრივი სასამართლოებისა და მომრიგებელი სასამართლოს მოსამართლეებს, როგორც წესი, ირჩევს მოსახლეობა ან შესაბამისი შრომითი კოლექტივი თუ სხვა კავშირი იმ პირთა რიცხვიდან, რომლებიც სარგებლობენ ავტორიტეტითა და ნდობით საზოგადოებაში. მეორე შემთხვევაში მათ ნიშნავენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები – მუნიციპალიტეტები – გადამდგარ სახელმწიფო მოხელეთაგან, რომლებიც გარკვეულნი არიან სამართლის საფუძვლებში. ეს ორგანოები იხილავენ მცირე მნიშვნელობის სისხლის სამართლის საქმეებს და სამოქალაქო დავებს, საოჯახო, საგზაო-სატრანსპორტო, ალიმენტისა და სხვა საკითხებს. მაგალითად, ინდოეთის სახალხო სასამართლოები წყვეტენ სატრანსპორტო დარღვევათა საქმეებს. აღნიშნული ორგანოები არ შედიან სახელმწიფოს სასამართლო სისტემაში და მათი გადაწყვეტილება აღსრულდება

იმდენად, რამდენადაც საქმეში მონაწილე მხარეები მზად იქნებიან დაემორჩილონ ამ სასამართლოს გადაწყვეტილებას. წინააღმდეგ შემთხვევაში მათ აქვთ სახელმწიფო სასამართლოში მიმართვის უფლება.

მართლმსაჯულების ორგანიზაციისა და საქმიანობის ერთ-ერთი საყოველთაოდ აღიარებული პრინციპი მოქალაქეების მონაწილეობაა მთელ ამ პროცესში. ზოგიერთი ქვეყნის კონსტიტუციები საერთო ფორმით, მაგრამ განსხვავებული ფორმულით აღიარებენ ამ პრინციპის მნიშვნელობას. ავსტრიის კონსტიტუცია (მუხლი 9) ცალსახად აღიარებს, რომ „ხალხი მონაწილეობს მართლმსაჯულების აღსრულებაში"; იტალიის კონსტიტუცია (მუხლი 102) ადგენს, რომ „კანონი არეგულირებს მართლმსაჯულების აღსრულებაში ხალხის მონაწილეობის შემთხვევებსა და ფორმებს"; მთელი რიგი ქვეყნების კონსტიტუციები, აშშ-ის მსგავსად (მუხლი III-2), აფიქსირებენ მოსახლეობის წარმომადგენელთა სასამართლო განხილვაში მონაწილეობას შესაბამის ფორმებზე მინიშნების გზით.

ისტორიულად, მართლმსაჯულების აღსრულებაში მოქალაქეების მონაწილეობის ორი ფორმა ჩამოყალიბდა: პირველი – ეს არის ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტი, რომელიც ჩვეულებრივ მოქალაქეთაგან შემდგარი კოლეგიის სახით მოწოდებულია სასამართლო განხილვის ბოლოს ერთხმად ან ხმების უმრავლესობით გასცეს პასუხი კითხვაზე – დამნაშავეა თუ არა სამართალში მიცემული პირი; მეორე – ეს არის არჩევითი არაპროფესიონალი მოსამართლეების ინსტიტუტი, რომელიც სხვადასხვა ქვეყანაში სახალხო მოსამართლეებად, სახალხო სასამართლო მსაჯულებად, ასიზებად თუ შეფენებად იწოდებიან. ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტი მოქმედებს დიდ ბრიტანეთში, აშშ-ში, კანადაში, ავსტრიაში, ბელგიაში, ლატვიაში, ლიტვაში და სხვ., თუმცა სისხლის სამართლის დამნაშავეს, ხოლო, ზოგიერთ შემთხვევაში, სამოქალაქო დავის მხარეს აქვს არჩევანი – საქმის განხილვა მოითხოვოს ნაფიც მსაჯულთა თუ პროფესიონალ მოსამართლეთა მიერ.

მსაჯულები მოსამართლესთან ერთად წყვეტენ ყველა საკითხს; მოსამართლე და მსაჯულები პროცესის დროს სარგებლობენ თანაბარი უფლებებით და ერთობლივად გამოაქვთ გადაწყვეტილება როგორც ფაქტისა და ბრალის, ასევე სამართლის საკითხებზე.

შვედეთში მსაჯულებს 6 წლის ვადით ირჩევს კომუნის კრება. სისხლის სამართლის საქმეზე მათი გადაწყვეტილება საბოლოოა, თუ მას ხმას მისცემს 5-დან 4 მსაჯული. წინააღმდეგ შემთხვე-

ვაში გადაწყვეტილებას ღებულობს მოსამართლე. იმ საქმეებზე, რომელიც ეხება ბეჭდვითი სიტყვის წინააღმდეგ დანაშაულს, მსაჯულთა უფლება შეზღუდულია. ისინი ღებულობენ მხოლოდ ვერდიქტს დანაშაულის ჩადენაში პირის ბრალეულად ცნობისა თუ არცნობის შესახებ. სამოქალაქო საქმეებზე შედარებით ნაკლები თანხის სარჩელებზე გამარტივებული პროცედურა მოქმედებს, საქმეს განიხილავს ერთი მოსამართლე, ადვოკატების გარეშე. შვედური კანონმდებლობით დაუშვებელია სამოქალაქო დავების განხილვა არბიტრების მიერ. ამ დროს მხარეები ნიშნავენ თითო არბიტრს, რომლებიც თავად ირჩევენ მესამეს. არბიტრაჟის გადაწყვეტილება საბოლოოა, თუმცა, ფორმალური საფუძვლით, შესაძლებელია მისი გასაჩივრება საერთო სასამართლოში.

ერთობ ორიგინალურადაა ამოქმედებული ნაფიც მსაჯულთა და სახალხო მოსამართლეთა ინსტიტუტები იტალიის სასამართლო სისტემაში, სადაც ყოველ სააპელაციო სასამართლოში ცალკე სექციის სახით იქმნება ნაფიც მსაჯულთა კოლეგია, რომელიც უფლებამოსილია აპელაციის წესით განიხილოს ქვედა რგოლის ნაფიც მსაჯულთა სასამართლოს გადაწყვეტილებებზე შეტანილი საჩივრები. უმდაბლეს რგოლში კი გადაწყვეტილება გამოაქვს კოლეგიას ორი პროფესიონალი მოსამართლისა და ექვსი არაპროფესიონალი – სახალხო მოსამართლის ხმათა უბრალო უმრავლესობით. სახალხო მოსამართლეთა შერჩევას ახორციელებს სასამართლოს თავმჯდომარე კომუნებიდან წარდგენილი კანდიდატთა სიიდან. სააპელაციო ნაფიც მსაჯულთა სასამართლოც იგივე წესითა და შემადგენლობით მოქმედებს. მასთან იქმნება სპეციალური ტრიბუნალები, რომელთა ქვემდებარეა არასრულწლოვანთა საქმეების პირველი ინსტანციით განხილვაც.

13.3. სასამართლო სისტემის სტრუქტურა და ორგანიზაცია

სასამართლო სისტემებს, როგორც წესი, მკაცრი იერარქიული, ანუ „ვერტიკალური“ ორგანიზაციული სტრუქტურა აქვთ, რომლის ბუნებას განსაზღვრავს ქვემდგომი სასამართლოების გადაწყვეტილებების გასაჩივრების აუცილებლობა და კონკრეტული ქვეყნის სახელმწიფო წყობილების ფორმა. აღნიშნულის გათვალისწინებით, სასამართლო რგოლებისა და ინსტანციების რიცხვი 2-დან 4-მდე მერყეობს. ორრგოლიანი სასამართლო სისტემები იშვიათად გვხვდება და ძირითადად მარტივი ადმინის-

ტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის სახელმწიფოებშია გავრცელებული (ნაურუ და ტუვალა, სადაც მოსახლეობის რაოდენობა 10 ათასზე ნაკლებია). სამრგოლიანი სისტემა მოქმედებს ბულგარეთში, პოლონეთში, პორტუგალიაში, ყაზახეთში, ხოლო ოთხრგოლიანი სისტემები – ირლანდიაში, იტალიაში, ესპანეთში, საფრანგეთში.

პირველი ინსტანციის სასამართლოები ერთობ გართულებული სტრუქტურითაა წარმოდგენილი და ამ დონეზე საქმეებს განიხილავენ მომრიგებელი მოსამართლეები, სააპელაციო, რაიონული, საოლქო სასამართლოები და სხვ. ამასთან, პირველი ინსტანციის წესით საქმეთა განხილვა, როგორც წესი, ხდება ორ დონეზე. მაგალითად, ინგლისში მოსამართლეთა თანაშემწეები იხილავენ პირველი ინსტანციის მცირე ღირებულების სამოქალაქო საქმეებს, წვრილმან დანაშაულებზე სისხლის სამართლის საქმეებს კი წყვეტენ მაგისტრატები – არაპროფესიონალი მოსამართლეები. უფრო დიდი მნიშვნელობის სამოქალაქო საქმეებს პირველი ინსტანციით განსჯიან საგრაფოს სასამართლოები, სისხლის სამართლის საქმეებს – გვირგვინის სასამართლოები.

მთლიანად სასამართლო სისტემის ვერტიკალური სტრუქტურა და, კერძოდ, ამ სტრუქტურის პირველი რგოლი, განსაკუთრებული სისრულითა და მრავალფეროვნებით ხასიათდება ფედერაციულ სახელმწიფოებში. მაგალითად, აშშ-ში პარალელურად მოქმედებენ ფედერალური და შტატების პირველი ინსტანციის სასამართლოები. პირველი ინსტანციის ფედერალურ სასამართლოებს განეკუთვნებიან საოლქო სასამართლოები. სასამართლოების უფრო დაბალ დონეს რაიონული სასამართლოები წარმოადგენენ. ისინი საქმეებს განიხილავენ წერითი წარმოების საფუძველზე, მაგრამ აშშ-ში გვხვდებიან მოსამართლეები, რომლებიც საქმეებს ზეპირი ფორმით განიხილავენ. რაიონული სასამართლოები პირველი ინსტანციით იხილავენ ნებისმიერ სამოქალაქო საქმეს, რომელიც არ მოითხოვს ნაფიც მსაჯულთა მონაწილეობას.

ოთხრგოლიანი სისტემისთვის მეორე ინსტანციის ისეთი ორგანოები, როგორებიცაა: – იტალიური ტრიბუნალები, ესპანეთის ავტონომიების უმაღლესი სასამართლოები, ლიტვის რეგიონული სასამართლოები შუალედური რგოლებია, როდესაც სამრგოლიან სისტემაში, ძირითადად, უმაღლესი სააპელაციო სასამართლოებია. მათი განსაკუთრებული მნიშვნელობა კი იმითაა განპირობებული, რომ პირველი ინსტანციის სასამართლოთა გადაწყვეტი-

ლებებზე საჩივრების განხილვის გარდა, მათ გარკვეული საკონ-ტროლო თუ ორგანიზაციული ფუნქციებიც აკისრიათ და მოქმე-დების ტერიტორიაც ვრცელი აქვთ, ვინაიდან, ხშირად, ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფა არ ემთხვევა სასამარ-თლოთა მომსახურების ტერიტორიებს და სააპელაციო სასამარ-თლოს ოლქი რამდენიმე ტერიტორიულ ერთეულს მოიცავს.

მესამე ინსტანცია, ოთხრგოლიანი სისტემისთვის, კელავაც შუალედურ რგოლს წარმოადგენს. ასეთია იტალიის, საფრანგე-თისა და ლიტვისთვის სააპელაციო სასამართლოები, ესპანეთის-თვის – ეროვნული სასამართლო, ირლანდიისთვის – მაღალი სა-სამართლო, ხოლო სამრგოლიანი სასამართლო სისტემებისთვის, – შესაბამისი ქვეყნების კონსტიტუციებით აღიარებული უზენა-ესი სასამართლოებია. მათ შორისაა აშშ-სა და სკანდინავიის ქვეყნების უზენაესი სასამართლოები, რომლებიც საკონსტიტუ-ციო კონტროლისა და ზედამხედველობის ფუნქციასაც ითავსებენ.

მეოთხე ინსტანცია, მცირერიცხოვანი ოთხრგოლიანი სისტემე-ბის უმაღლესი დონეა, რომელთა სამართლებრივი სტატუსი კონს-ტიტუციითაა განმტკიცებული. ასეთია იტალიისა და საფრანგე-თის უმაღლესი საკასაციო სასამართლოები, ესპანეთის უმაღლე-სი სასამართლო, ირლანდიისა და ლიტვის უზენაესი სასამარ-თლოები, რომელთაც მთელი სასამართლო სისტემის საზედამხედ-ველო და საორგანიზაციო ფუნქციაც აკისრიათ.

სასამართლო ხელისუფლების ვერტიკალური სტრუქტურა არ-სებითი თავისებურებებით ხასიათდება ფედერალურ სახელმწი-ფოებთან მიმართებაში. კერძოდ, უნდა გამოვყოთ ცენტრალიზე-ბული, ანუ გერმანული და დეცენტრალიზებული, დუალისტური, ანუ ამერიკული მოდელი. გვხვდება შერეული, ანუ ჰიბრიდული მოდელებიც, მაგალითად, ავსტრალიის, კანადის და რუსეთის ფედერაციის სასამართლო სისტემის სახით.

დუალისტური მოდელის კლასიკურ მაგალითს წარმოადგენს სასამართლო ხელისუფლების ორგანიზაცია აშშ-ში, სადაც ფე-დერალური სასამართლოები ხელმძღვანელობენ მხოლოდ ფედე-რალური კანონებით, ხოლო შტატების სასამართლოები, აგრეთ-ვე, შესაბამისი შტატის კანონებით. თუ რომელიმე შტატის კონს-ტიტუცია ან კანონი ეწინააღმდეგება ქვეყნის კონსტიტუციას, კა-ნონს, ფედერალური ხელისუფლების მიერ დადებულ ხელშეკ-რულებებს, ისინი პრაქტიკაში ვერ დამკვიდრდებიან. აშშ-ის ფე-დერალურ სასამართლო სისტემას აქვს სამი რგოლი, რომელიც ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე მოქმედებს და მოიცავს 90 საოლ-

ქო სასამართლოს შტატებში, 4 საოლქო სასამართლოს ფედერალურ ტერიტორიაზე, 13 სააპელაციო სასამართლოს და უსენაეს სასამართლოს.

გაცილებით რთულ სახეს ღებულობს სასამართლო ხელისუფლების ინსტიტუციური სქემა რუსული ასიმეტრიული ფედერალიზმის პირობებში. აქ, სასამართლო ხელისუფლება ხორციელდება მხოლოდ სასამართლოების მიერ, მოსამართლეებისა და კანონით დადგენილი წესით მართლმსაჯულების აღსრულების მიზნით მოწვეული ნაფიცი, სახალხო და საარბიტრაჟო მსაჯულების მონაწილეობით. სასამართლო ხელისუფლების განხორციელება ხდება საკონსტიტუციო, სამოქალაქო, საარბიტრაჟო და სისხლის სამართლის სასამართლოების მეშვეობით. რუსეთის ფედერაციაში მოქმედებენ ფედერალური სასამართლოები, საკონსტიტუციო (საწესდებო) სასამართლოები და რუსეთის ფედერაციის სუბიექტების სასამართლოები, რომლებიც რუსეთის ფედერაციის სასამართლო სისტემას შეადგენენ.

კონსტიტუციონალიზმში სასამართლო ორგანოების მრავალფეროვანი საქმიანობის ამსახველი ინფორმაციის ანალიზს ერთ დასკვნამდე მივყავართ: – როგორიც არ უნდა იყოს სასამართლო სისტემის სტრუქტურა, მისი საქმიანობის შედეგიანობა მნიშვნელოვნად საქმის ორგანიზაციულ მხარეზეა დამოკიდებული. ასე რომ, ყველა სახელმწიფოში არსებობს უფლებამოსილებათა გარკვეული წრე, რომელსაც სასამართლო ხელისუფლების განხორციელებისათვის გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება. იგულისხმება ისეთი საკითხების რეგულირება, როგორებიცაა: – მოსამართლეთა სტატუსის ზოგიერთი ასპექტი; სასამართლოს ფორმირება და ორგანიზაცია; მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობა.

საზღვარგარეთის ქვეყნებში გვხვდება ამ უფლებამოსილებების განხორციელების რამდენიმე მოდელი: პირველ შემთხვევაში, მნიშვნელოვანია იუსტიციის სამინისტროს როლი სასამართლო ორგანოთა სისტემის ფუნქციონირებაში, მოსამართლეთა კორპუსის ფორმირებასა და მათ სტაბილურ საქმიანობაში, როგორც ეს ხდება გერმანიაში; მეორე შემთხვევაში, მართლმსაჯულების სფეროში მმართველობით ფუნქციებს ახორციელებს ქვეყნის უმაღლესი სასამართლო, როგორც ეს იაპონიაში ხდება; მესამე შემთხვევაში, ხელისუფლების სამივე შტოს მონაწილეობით იქმნება სპეციალური შერეული ორგანოები სასამართლო თვითმმართველობის განსახორციელებლად, როგორიცაა, მაგალითად, მაგისტრატურის უმაღლესი საბჭო იტალიაში, საფრანგეთში, რუმინეთში; მართლმსაჯულების უმაღლესი საბჭო ალბანეთში;

უმაღლესი სასამართლო საბჭო ბულგარეთში, იუსტიციის უმაღლესი საბჭო უკრაინაში. ამ ორგანოს შემადგენლობაში, როგორც წესი, შედიან უმაღლესი სასამართლოს თავმჯდომარე, იუსტიციის მინისტრი, გენერალური პროკურორი. წევრების ნაწილი შეიძლება დანიშნოს სახელმწიფოს მეთაურმა, აირჩიოს პარლამენტმა და მოსამართლეთა საერთო ყრილობამ.

გერმანიის სასამართლო სისტემის სტრუქტურული მრავალფეროვნება მართვის თავისებურებებშიც აისახა. მართლმსაჯულების ერთიანობას, ხუთი ფედერალური სისტემის არსებობისას, უზრუნველყოფს უმაღლესი ფედერალური სასამართლოების ერთიანი სენატი, რომელიც ღებულობს გადაწყვეტილებას ფედერალური სასამართლოების პოზიციათა დაპირისპირების შემთხვევაში. რაც შეეხება ფედერალურ სასამართლოთა ფორმირებას, აქ დარგობრივი პრინციპი მოქმედებს: იუსტიციის ფედერალური მინისტრის კომპეტენციაა ფედერალური სასამართლო პალატის, ფედერალური ადმინისტრაციული და საფინანსო სასამართლოების პალატის, ხოლო შრომისა და სოცუზრუნველყოფის მინისტრის – შრომისა და სოციალური საქმეების ფედერალური სასამართლოების მოსამართლეების დანიშვნა. თუმცა, ამ საქმეში ისინი მოსამართლეთა ისეთ წარმომადგენლობით ორგანოსთან თანამშრომლობენ, როგორიცაა მოსამართლეთა არჩევის კომიტეტი, ე.წ. პრეზიდიალური საბჭო, რომელიც იქმნება მოსამართლეთა დანიშვნა-არჩევის საქმეში და საერთო თუ სოციალური ხასიათის საკითხების გადაწყვეტაში მონაწილეობის მიზნით და სასამართლოს საქმეთა მართვის პრეზიდიუმი, რომელიც საზღვრავს სასამართლოს კოლეგიის შემადგენლობას, არეგულირებს მოსამართლეთა ვაკანსიების შევსების წესს და ანაწილებს მოვალეობებს. გერმანული მართლმსაჯულების სისტემის კიდევ ერთი თავისებურებაა სასამართლო სამსახურის საქმეთა ფედერალური სასამართლო, რომელსაც გადაწყვეტილებები გამოაქვს დისციპლინური ხასიათის საკითხებზე და განსაზღვრული სამსახურის თავისებურებებთან კავშირში სამსახურებრივ სამართალს ეხება.

მეორე მოდელის კლასიკური ვარიანტი მოქმედებს იაპონიაში. აქ სასამართლო თვითმმართველობის გარკვეულ უფლებამოსილებებს ფლობს 15 წევრისგან შემდგარი უმაღლესი სასამართლო. ის განავრცობს სასამართლოს პრაქტიკას, გამოსცემს მითითებებს ქვემდგომი სასამართლოების მიმართ, დებულებებს სასამართლოსთან მოქმედი პროკურატურის შესახებ, გამოსცემს აქტებს სასამართლო დისციპლინის თაობაზე.

რაც შეეხება მესამე მოდელს, იგი რამდენადაც მრავალრიცხოვანი, იმდენად მრავალფეროვანია. ამ შერეულ ორგანოებს შორის ავტონომიურობის ყველაზე დაბალი დონით საფრანგეთის მაგისტრატურის საბჭო გამოირჩევა, იმ მარტივი მიზეზის გამო, რომ საბჭოს თავმჯდომარეობს ქვეყნის პრეზიდენტი, მისი მოადგილეა იუსტიციის მინისტრი, საბჭოს შემადგენლობა ინიშნება პრეზიდენტის მიერ. ამ დროს, იტალიის მაგისტრატურის საბჭოსაც რესპუბლიკის პრეზიდენტი თავმჯდომარეობს, თანაც საბჭოს წევრების ორი მესამედი აირჩევა მოსამართლეთა კორპუსის, ხოლო ერთი მესამედი – პარლამენტის მიერ და იუსტიციის მინისტრი არ შედის საბჭოს შემადგენლობაში.

საზღვარგარეთის ქვეყნებში კონსტიტუციებში, სასამართლო ხელისუფლების საქმიანობის მარეგულირებელ ნაწილში, ხშირად შეხვდებით ყოველი კონკრეტული ქვეყნისთვის დამახასიათებელ სხვადასხვა ორგანოებსა და თანამდებობის პირებს, რომელთა მიზანია ხელი შეუწყონ სახელმწიფოში სასამართლო ხელისუფლების განხორციელებას. რუმინეთის კონსტიტუცია ითვალისწინებს სასამართლო პოლიციის არსებობას, რომელიც ემსახურება სასამართლოს ყველა ინსტანციას, უზრუნველყოფს წესრიგს სხდომათა დარბაზში, იცავს ბრალდებულებს, ასრულებს მოსამართლის განკარგულებებს. ესპანეთის კონსტიტუციის თანახმად სასამართლო პოლიცია ექვემდებარება სასამართლოებს, ტრიბუნალებს, პროკურატურას და ამ ორგანოების ხელმძღვანელობით მოქმედებს დანაშაულთა გამოძიების, დამნაშავეთა განიარაღებისა და უვნებელყოფის მიზნით. იტალიაში სისხლის სამართლის საქმეებზე გამოძიებას ახორციელებენ სასამართლო პოლიცია, პრეტორები, რესპუბლიკის პროკურორები და მოსამართლე-გამომძიებლები, რომლებიც ინიშნებიან ტრიბუნალების შემადგენლობიდან და მოქმედებენ ტრიბუნალებთან.

ადვოკატურის ორგანოების კონსტიტუციური აღიარება განსაკუთრებით დამახასიათებელია აღმოსავლეთ და ცენტრალური ევროპის ქვეყნებისთვის. ადვოკატთა გაერთიანებები, თავისი ბუნებით თუ საქმიანობის ინტერესთა სფეროთი, ორ ასპექტში უნდა განვიხილოთ: ეს შეიძლება იყოს ყოველდღიური საქმიანობის ორგანიზაციის ფორმის ისეთი გამოხატულება, როგორიცაა ადვოკატთა ფირმები და ბიუროები; ეს შეიძლება იყოს ადვოკატურის ინსტიტუტის არსებობის ფორმალური სტრუქტურები, – კოლეგიები და ასოციაციები. თუ პირველი სახის გაერთიანებები საწარმოო სტრუქტურის ანალოგია, მეორე შემთხვევაში ისინი პროფესიულ-საზოგადოებრივი გაერთიანებებია.

თუ ამერიკის შეერთებულ შტატებში ადვოკატის საქმიანობაზე ზედამხედველობას, ძირითადად, თავად ადვოკატთა ასოციაციები და, იშვიათად, სასამართლოები ახორციელებენ, გერმანიაში, სახელმწიფოს სახელით, კონტროლის უფლება ენიჭებათ იუსტიციის ორგანოებს. ასე რომ, აშშ-ში ადვოკატურას სასამართლო ხელისუფლება კურირებს, გერმანიაში – აღმასრულებელი ხელისუფლება.

საზღვარგარეთის ქვეყნებში ადვოკატურის სტატუსი, როგორც წესი, კანონებით რეგულირდება. გამონაკლისია დიდი ბრიტანეთის ორი საადვოკატო კორპორაციიდან ერთ-ერთი – ბარისტერები, რომელთა საქმიანობის ორგანიზაციული საკითხების მოგვარებაში სახელმწიფო, ტრადიციულად, არ ერევა. ეს პრივილეგირებული კორპორაცია აერთიანებს ყველაზე კვალიფიციურ ადვოკატებს, რომლებსაც საქმე აქვთ მხოლოდ უმაღლეს სასამართლოებთან. ბარისტერები ფლობენ ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას წარმოადგინონ კლიენტი და დაიცვან მისი ინტერესები ლორდთა პალატაში, საიდუმლო საბჭოს იურიდიულ კომიტეტში, სააპელაციო სასამართლოში, მაღალი სასამართლოს სამივე განყოფილებაში, გვირგვინის სასამართლოში და შრომითი საქმეების სააპელაციო ტრიბუნალში. ბარისტერისგან განსხვავებით, სოლისტორი უფლებამოსილია წარმოადგინოს კლიენტი და დაიცვას მისი ინტერესები მხოლოდ გვირგვინის სასამართლოსა და მაგისტრატების სასამართლოში, გაკოტრების საქმეებზე მაღალ სასამართლოში. დიდ ბრიტანეთში სასამართლო ხელისუფლების სისტემაში ნებისმიერი თანამდებობის დაკავება მხოლოდ საადვოკატო პრაქტიკის გზის გაელითაა შესაძლებელი.

საფრანგეთში ადვოკატებს სასამართლო პროცესში მხარეთა ინტერესების დაცვის ფუნქცია აკისრიათ. დიდი პროცესის ტრიბუნალთან შექმნილია ადვოკატთა კოლეგია, რომელსაც ხელმძღვანელობს ადვოკატთა საბჭო. ადვოკატთა კოლეგიაში ჩარიცხვისთვის სავალდებულოა უმაღლესი იურიდიული განათლება, ადვოკატთა მომზადების ერთწლიანი კურსების გაელა და შესაბამისი სერტიფიკატის მიღება. ადვოკატებს უფლება აქვთ მისდიონ ინდივიდუალურ პრაქტიკას ან შექმნან საადვოკატო კანტორები. ადვოკატები სასამართლო ოლქების მიხედვით ავტონომიურ კოლეგიებში ერთიანდებიან და ამ პროცესს ის სასამართლო აკონტროლებს, რომელთანაც კოლეგია მოქმედებს.

საზღვარგარეთის ქვეყნების არაერთი კონსტიტუცია შეიცავს სპეციალურ დებულებას პროკურატურის შესახებ. მაგალითად, ბელგიის კონსტიტუციის თანახმად მონარქი ნიშნავს და ათავი-

სუფლებს სასამართლოებზე მიმაგრებულ პროკურორებს. იტალიის მოქმედი კონსტიტუციის თანახმად, პროკურატურა დამოუკიდებლად აღძრავს სისხლის სამართლის საქმეთა სამართალწარმოებას. პორტუგალიის კონსტიტუციის თანახმად, პროკურორი უფლებამოსილია წარმოადგინოს სახელმწიფო, წარმართოს სისხლის სამართლის პროცესი, დაიცვას კანონიერება და სამართლით უზრუნველყოფილი სხვა ინტერესები.

სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში, პროკურატურის ადგილიდან გამომდინარე, შეიძლება სახელმწიფოთა სამი ჯგუფი გამოვყოთ:

— ქვეყნების ერთ ჯგუფში პროკურატურა ცალკე სისტემადაა გამოყოფილი, საკანონმდებლო ხელისუფლებასთანაა მიბმული და დამოუკიდებლობის მაღალი ხარისხით გამოირჩევა. აქ საერთო ნიშანი პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულებაა, თორემ ორგანოების ფორმირების საკითხი მნიშვნელოვნად განსხვავდება, ისევე როგორც გენერალური პროკურორის დანიშვნის მექანიზმი. შეიძლება ითქვას, მოლდოვაში პროკურატურა პარლამენტის „საკუთრებაა“: გენერალურ პროკურორს ნიშნავს პარლამენტი თავმჯდომარის წარდგინებით. ამ დროს, ყაზახეთში პარლამენტის ფუნქცია ნომინალურია, ვინაიდან გენერალურ პროკურორს პრეზიდენტი მისი თანხმობის შემდეგ კი ნიშნავს, მაგრამ ანგარიშვალდებულება პრეზიდენტისკენაა მიმართული.

— ქვეყნების მეორე, შედარებით მრავალრიცხოვან ჯგუფში, პროკურატურის დამოკიდებულება აღმასრულებელ ორგანოსთან ურთიერთობის სხვადასხვა ფორმითაა წარმოდგენილი: სომხეთში გენერალურ პროკურორს მთავრობის წარდგინებით ამტკიცებს პრეზიდენტი, შვეიცარიაში ნიშნავს მთავრობა — სენატის თანხმობით, ესტონეთში პირდაპირ ნიშნავს მთავრობა. ისეთ ქვეყნებში, როგორიცაა: — აშშ, ავსტრია, ეგვიპტე, ფინეთი — პროკურატურა სტრუქტურულად აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემაშია ინტეგრირებული: იუსტიციის სამინისტროს შემადგენლობაშია გაერთიანებული ან მის ადმინისტრაციულ მმართველობაშია, თუმცა დამოუკიდებლობის გარკვეულ ხარისხს მაინც ინარჩუნებს. ამ დროს, მექსიკაში გენერალური პროკურორი, იმავდროულად, მთავრობის მრჩეველია იურიდიულ საკითხებში, ხოლო პოლონეთში, უბრალოდ, იუსტიციის მინისტრი ითავსებს გენერალური პროკურორის თანამდებობას.

— ქვეყნების მცირერიცხოვან მესამე ჯგუფში, პროკურატურის თანამდებობის პირები სტრუქტურულად სასამართლოს ნაწილს

შეადგენენ და დამოუკიდებელი არიან აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან. დანიშვნა-დამტკიცების მექანიზმის განურჩევლად ესპანეთში, ლიტვაში, შვედეთში და რიგ სხვა ქვეყნებში პროკურატურა ჩართულია სასამართლო სისტემაში და სასამართლოსთან ფუნქციონირებს.

არსებობს ისეთი სისტემებიც, როდესაც არანაირი სპეციალური კავშირი არ არსებობს ხელისუფლების შტოებთან. მაგალითად, პორტუგალიის კონსტიტუციის თანახმად, პროკურატურას აქვს დამოუკიდებელი სტატუსი და კანონმდებლობის შესაბამისად ავტონომიით სარგებლობს. კანონის მიხედვით, პროკურატურა წარმოადგენს ცენტრალური, რეგიონული თუ ადგილობრივი ხელისუფლებისაგან დამოუკიდებელ ორგანოს. რაც შეეხება გენერალურ პროკურატურას – ეს არის კოლეგიური ორგანო, რომელსაც ხელმძღვანელობს გენერალური პროკურორი პროკურატურის უმაღლეს საბჭოსთან ერთად.

მთავარი კი ის არის, რომ როგორიც არ უნდა იყოს პროკურატურის ორგანოს ფორმირების წესი, ადგილი სახელისუფლებო ორგანოების სისტემაში და იერარქიული მოწყობის სქემა, იგი პასუხისმგებელია საზოგადოების საერთო ინტერესების დაცვაზე, კანონიერების აღსრულებაზე და უმნიშვნელოვანეს როლს ასრულებს, როგორც სასამართლო სისტემის ფუნქციონირებისა და მართლმსაჯულების განხორციელების გარანტი.

13.4. მოსამართლის სტატუსი

მოსამართლის სტატუსი განსაზღვრავს მოსამართლეთა სამართლებრივ მდგომარეობას და როგორც სასამართლო ხელისუფლების მატარებელს, უფლებამოსილებათა კომპლექსითაც აღჭურავს, რათა მოსამართლეებმა დამოუკიდებლად განახორციელონ მართლმსაჯულება და პროფესიულ დონეზე შეასრულონ დაკისრებული მოვალეობა.

მოსამართლის სამართლებრივი სტატუსის საფუძველს შეადგენს კონსტიტუციური ნორმები, რომლებიც ზოგიერთ პრინციპულ დებულებას განამტკიცებენ. შემდგომ ისინი გარკვეულ განვრცობას პოვებენ ორგანულ კანონებსა და მიმდინარე კანონმდებლობაში: ერთი მხრივ, ეს არის კანონები, ზოგადად, სასამართლო სისტემის ორგანიზაციის შესახებ, მეორე მხრივ, კონკრეტულად, მოსამართლის სტატუსის ისეთი მარეგულირებელი კანონები, რო-

გორებიცაა: – საფრანგეთის კანონი მაგისტრატურის სტატუსის შესახებ და გერმანიის კანონი მოსამართლეების შესახებ. საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციურ აქტებში მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის პრინციპი ყველაზე თვალსაჩინო გარანტიაა იმისა, რომ არსებობს დამოუკიდებელი სასამართლო ხელისუფლება, რომელიც გამოყოფილია ხელისუფლების სხვა შტოთაგან და ემორჩილება მხოლოდ კანონს.

მრავალი ქვეყნის კონსტიტუცია მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის პრინციპის უბრალო დეკლარირებით არ იფარგლება და მოსამართლეთა მიუკერძოებლობას დამატებითი იურიდიული გარანტიებით უზრუნველყოფს. განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს სხვადასხვა ორგანიზაციულსა და მატერიალურ-ფინანსურ გარანტიებს, რომლებიც აღიარებულია ბელგიის, პორტუგალიის, დანიის, პოლონეთის კონსტიტუციებით.

დამოუკიდებლობის მნიშვნელოვან გარანტიას წარმოადგენს მოსამართლეთა კორპუსის ფორმირების დემოკრატიული პროცედურა, რომელიც გამორიცხავს მოსამართლეებზე ზეწოლას ხელისუფლების სხვა შტოთა მხრიდან. მოსამართლეთა კორპუსის ფორმირების პროცედურა მოიცავს ორ ძირითად, წინასწარ და უშუალოდ დაკომპლექტების ეტაპს. პირველი ეტაპი გულისხმობს მოსამართლეობის კანდიდატების შერჩევას. ყურადღების ცენტრში ექცევა მათი პროფესიული მომზადების დონე და განათლება, ასაკი, პროფესიული ავტორიტეტი და მორალური თვისებები.

კანონით დადგენილი წესით, მოსამართლის თანამდებობაზე კანდიდატების პირველადი შერჩევის ფუნქციას ასრულებენ სხვადასხვა ორგანოები და თანამდებობის პირები, რაც, ამა თუ იმ ქვეყანაში, სრულად ასახავს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის რეალიზაციის თანმიმდევრულობას და ლოგიკას. ასეთი ორგანო შეიძლება იყოს მაგისტრატურის უმაღლესი საბჭო, როგორც ეს არის საფრანგეთში, ესპანეთში, იტალიაში, რუმინეთში ან იუსტიციის სამინისტრო და სპეციალური საკვალიფიკაციო, საკადრო კომისიები, როგორც ეს არის ავსტრიაში, უნგრეთში, გერმანიაში, აშშ-ში, რუსეთში ან იაპონიის მსგავსად ზემდგომი სასამართლო.

საზღვარგარეთის ქვეყნებში მოსამართლეთა კორპუსის ფორმირების პირველი ეტაპი მთავრდება პრეტენდენტთა სიის შედგენით და იმ პირისათვის თუ ორგანოსათვის წარდგენით, რომელიც იღებს საბოლოო გადაწყვეტილებას. მეორე ეტაპი გულისხმობს მოსამართლეების თანამდებობაზე დანიშვნის ან არჩევის პროცედურებს. დემოკრატიული ქვეყნების უმრავლესობაში მოსა-

მართლეებს თანამდებობაზე ნიშნავს პრეზიდენტი (ავსტრია, ირლანდია, საბერძნეთი, ყაზახეთი, თურქმენეთი), მონარქი ან მის მიერ უფლებამოსილი პირები (ბელგია, ესპანეთი, ნიდერლანდები, დიდი ბრიტანეთი), ცალკეულ შემთხვევებში: აღმასრულებელი ხელისუფლება, უშუალოდ მთავრობა (იაპონია) ან უშუალოდ იუსტიციის მინისტრი (ფედერალური და მიწების სასამართლოების ძირითადი ნაწილი – გერმანიაში), მაგისტრატურის უმაღლესი საბჭო (პორტუგალია), პარლამენტი (შვეიცარია), მაღალი სამეფო სასამართლოს 15 წევრს – ფოლკეტინგი (დანიაში).

მთელ რიგ ქვეყნებში მოსამართლეთა დანიშვნისას, ხელისუფლების შტოთა თანამშრომლობის პირობებში, არა მხოლოდ უფლებამოსილი სუბიექტების, არამედ, დანიშვნითი თუ არჩევითობის მექანიზმების მონაცვლეობის, ე.წ. შერეული ფორმა დამკვიდრდა. რუსეთის ფედერაციაში სასამართლო ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების – უზენაესი, საკონსტიტუციო, უმაღლესი საარბიტრაჟო სასამართლოების წევრებს პრეზიდენტის წარდგინებით ნიშნავს ფედერაციის საბჭო. ამ უკანასკნელს შეუძლია მრავალჯერ უარყოს პრეზიდენტის მიერ წამოყენებული კანდიდატურა, მაგრამ უშუალოდ დანიშვნის უფლებამოსილება არა აქვს. სხვა ფედერალურ მოსამართლეებს კი უშუალოდ პრეზიდენტი ნიშნავს. იტალიაში მოსამართლეებს ნიშნავს სასამართლო თვითმმართველობის ორგანო. ამასთან, მაგისტრატურის უმაღლესი საბჭოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება ფორმდება რესპუბლიკის პრეზიდენტის დეკრეტით და საჭიროებს იუსტიციის მინისტრის კონტრასიგნებას. საბჭო ასევე უფლებამოსილია დელეგირების გზით მოსამართლეთა დანიშვნის ფუნქცია გადასცეს სააპელაციო სასამართლოს თავმჯდომარეს.

საზღვარგარეთის რიგ ქვეყნებში გავრცელებულია და მოქმედებს მოსამართლის არჩევის წესიც. მაგალითად, სლოვაკეთის კონსტიტუციის თანახმად, მოსამართლეებს, მთავრობის წინადადებით, ირჩევს ეროვნული კრება – 4 წლის ვადით, რომლის ამოწურვის შემდეგ ეროვნული კრება კელავაც მთავრობის წინადადებით მოსამართლეებს უვადოდ ირჩევს.

ბულგარეთის კონსტიტუციის თანახმად, მოსამართლეებს, პროკურორებს და გამომძიებლებს თანამდებობაზე დანიშნავს, დააწინაურებს და ჩამოაქვეითებს, ასევე გადაადგილებს და გაათავისუფლებს უმაღლესი სასამართლო საბჭო. მაგრამ, უმაღლეს სამ თანამდებობაზე, კერძოდ, უმაღლესი საკასაციო სასამართლოს თავმჯდომარეს, უმაღლესი ადმინისტრაციული სასამართლოს თავმჯდომარეს და მთავარ პროკურორს, უმაღლესი სა-

სამართლოს საბჭოს წინადადებით, ნიშნავს და ათავისუფლებს რესპუბლიკის პრეზიდენტი იმის გათვალისწინებით, რომ, პრეზიდენტი, პირველი წარმოდგენისას უარყოფილ კანდიდატურას, ხელმეორედ წარმოდგენის შემთხვევაში ვეღარ უარყოფს.

მთელ რიგ ქვეყნებში მოსამართლეთა კორპუსის ფორმირების შერეული პროცედურა გამოიყენება: გერმანიაში მოსამართლეების ძირითად ნაწილს ნიშნავენ, ხოლო ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეებს ირჩევენ; ამერიკის 50 შტატიდან 40-ში ირჩევენ, მათ შორის – 30 შტატში მხოლოდ ქვედა რგოლის მოსამართლეებს, 12 შტატში კი – ყველა დონეზე, ხოლო დანარჩენ შტატებში მოსამართლეებს გუბერნატორები ნიშნავენ, ფედერალურ მოსამართლეებს კი – პრეზიდენტი, „სენატის რჩევითა და თანხმობით".

საზღვარგარეთის ქვეყნებში სხვადასხვა გზით ხდება ნაწიც მსაჯულთა, შეფენების, სასამართლო და სახალხო მსაჯულების, ასისზებისა და მართლმსაჯულების განხორციელებაში მონაწილე სხვა პირების არჩევა. პროკურორებისა და სასამართლო გამომძიებლების დანიშვნა, ზოგ ქვეყანაში იმავე წესით ხდება, როგორც მოსამართლეებისა, იმ განსხვავებით, რომ მათი უფლებამოსილების ვადა ზუსტადაა განსაზღვრული.

მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის დაცვის მიზნით საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები საგარანტიო ნორმათა მთელ სისტემას ამკვიდრებენ. პირველ რიგში, ეს არის უვადო მოღვაწეობის უფლება, რომელიც ცალსახად არის დადგენილი ბელგიისა და ნიდერლანდების კონსტიტუციებში. უვადოდ ინიშნებიან მოსამართლეები კანადაში, ჩეხეთში და ხორვატიაში. მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის დაცვის მიზნით კანონმდებელმა ბრაზილიის, პოლონეთის და პორტუგალიის კონსტიტუციებში მათი შეუცვლელობის ნორმა დაადგინა.

სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობას უზრუნველყოფს მოსამართლეთა საკონსტიტუციო სამართლებრივი სტატუსის კიდევ ერთი ფუძემდებლური პრინციპი: მოსამართლის თანამდებობის შეუთავსებლობა სხვა საქმიანობასთან. ამ პრინციპის კონსტრუირებისას ხაზგასმულია ორი ძირითადი კრიტერიუმი – ეთიკური და პროფესიულ-თანამდებობრივი. მაგალითად, გერმანიაში მოსამართლეების შესახებ კანონის თანახმად, აკრძალულია მოსამართლის თანამდებობის შეთავსება მთავრობის წევრობასთან და პარლამენტის მანდატთან. მაგისტრატურის სტატუსის შესახებ საფრანგეთის კანონის თანახმად, მოსამართლეს არა აქვს უფლება საკუთარი კანდიდატურა წამოაყენოს საპარლამენ-

ტო არჩევნებში. ამასთან, მოსამართლის მოვალეობების შესრულება შეუთავსებელია არა მხოლოდ პარლამენტის წევრის, არამედ ევროპის თანამეგობრობის ასამბლეის წევრის, ეკონომიკური და სოციალური საბჭოს წევრის თანამდებობასთან. გარდა ამისა, პირს ვერ დანიშნავენ მოსამართლედ, თუ მას განსაზღვრული დროის განმავლობაში ეკავა აღნიშნული ოანამდებობები ან მონაწილეობდა მათ არჩევნებში.

ზოგიერთ ქვეყანაში აქცენტირება ხდება ორივე კრიტერიუმზე. მაგალითად, საბერძნეთის კონსტიტუციის 89-ე მუხლი ადგენს ორგვარ აკრძალვას: ერთი მხრივ, მოსამართლეები არ დაიშვებიან სხვა ანაზღაურებადი საქმიანობის შესასრულებლად, მეორე მხრივ, ვერ განახორციელებენ სხვა პროფესიულ საქმიანობას. მაგრამ ამ წესიდან არსებობს გამონაკლისიც. კერძოდ, მოსამართლე შეიძლება არჩეულ იქნეს აკადემიის წევრად ან უმაღლესი სასწავლო დაწესებულების პროფესორად, აგრეთვე, დაშვებულია მონაწილეობა სპეციალურ ადმინისტრაციულ სასამართლოებში, საბჭოებსა და კომისიებში.

მოსამართლეთა და სასამართლო ორგანოების მიუკერძოებლობის საგარანტიოდ, მთელ რიგ ქვეყნებში თავისებური აკრძალვებია შემოღებული. მაგალითად, ესპანეთის, პოლონეთის, თურქმენეთის და სხვა პოსტსოციალისტური სახელმწიფოების კონსტიტუციები მოსამართლეებს უკრძალავს პოლიტიკურ პარტიაში და პროფესიულ კავშირებში გაერთიანებას. მაგისტრატურის სტატუსის შესახებ საფრანგეთის ორგანული კანონის ნორმა მხოლოდ რჩევის ხასიათისაა და მოსამართლეების წინაშე აყენებს საკითხს თავი შეიკავონ პოლიტიკური ხასიათის ნებისმიერი მოქმედებისგან. ამ დროს, გერმანიაში მოსამართლეს შეუძლია იყოს პოლიტიკური პარტიის წევრი და წამოაყენოს თავისი კანდიდატურა საპარლამენტო არჩევნებში, ხოლო, არჩევის შემთხვევაში, სადეპუტატო უფლებამოსილების ვადით შეწყვიტოს მოსამართლეობა. დამოუკიდებლობის დამატებით გარანტიას წარმოადგენს მოსამართლის პირადი ხელშეუხებლობის პრინციპი, რომლის თანახმად, სახელმწიფოს მიერ მაგისტრატურის დაცვის რეჟიმი შედარებით მაღალია და მოსამართლის სისხლის სამართლის, ადმინისტრაციული სამართლისა და სამოქალაქო სამართლის პასუხისგებაში მიცემა განსაკუთრებული პროცედურით ხორციელდება.

მოსამართლის თანამდებობიდან გათავისუფლების საფუძველი შეიძლება იყოს კანონიერ ძალაში შესული სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენი (ლიტვა, ესტონეთი, სლოვაკეთი); უფლება-

მოსილების ვადის გასვლა (ყირგიზეთი, თურქმენეთი); გადაწყვეტილება გათავისუფლების შესახებ შეიძლება მიიღოს უმაღლესმა სასამართლომ ან საკონსტიტუციო სასამართლომ, როგორც წესი, ხმათა კვალიფიციური უმრავლესობით ან მაგისტრატურის უმაღლესმა საბჭომ (იტალია, ლიტვია, სომხეთი) ან უმაღლესი სასამართლოს თავმჯდომარემ. ზოგიერთ ქვეყანაში მოსამართლე თანამდებობიდან შეიძლება გადააყენონ იმპიჩმენტის წესით (აშშ, იაპონია).

მოსამართლეთა უფლებამოსილება შეიძლება შეწყდეს: გადადგომის შესახებ წერილობითი განცხადების, ჯანმრთელობის ან სხვა საპატიო მიზეზით უფლებამოსილებათა ხანგრძლივი პერიოდის მანძილზე შეუსრულებლობის, სხვა სამუშაოზე გადასვლის, უფლებამოსილების ვადის ამოწურვის, მოქალაქეობის შეწყვეტის, შეუთავსებლობის პრინციპის დარღვევის გამო; სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენის ან სამედიცინო იძულებითი ზომების გამოყენების შესახებ გადაწყვეტილების გამოტანისას; ისეთი ქმედების ჩადენის გამო, რომელიც ლახავს მოსამართლეთა პატივსა და ღირსებას, სასამართლო ხელისუფლების ავტორიტეტს; არაქმედუნარიანად ან შეზღუდული ქმედითუნარიანობის მქონე პირად მისი გამოცხადებისას; სასამართლოს რეორგანიზაციის გამო მოსამართლის სხვა სასამართლოში გადასვლაზე უართან დაკავშირებით.

საკუთარი სურვილით მოსამართლის თანამდებობიდან წასვლის შემთხვევაში მოტივი შეიძლება სხვადასხვა იყოს: საპენსიო ასაკის მიღწევა, მოსამართლის მიერ უფლებამოსილების გაგრძელებაზე უარი და სხვა საფუძვლები (საბერძნეთი, გერმანია, ყაზახეთი). გადადგომის უფლება, თავისთავად მოსამართლეთა დამოუკიდებელობის გარანტიას წარმოადგენს და მის საპატიო წასვლას ნიშნავს, რის შედეგადაც მას უნარჩუნდება მოსამართლის საპატიო სტატუსი. მაგალითად, რუსეთის კანონმდებლობის თანახმად, მოსამართლის ვაკანტური თანამდებობის არსებობისას განსახილველი საქმეების მნიშვნელოვანი ზრდის, მოსამართლის არყოფნის ან მისი უფლებამოსილებების შეჩერების შემთხვევაში, გადამდგარი მოსამართლე, მისივე თანხმობით, შეიძლება მოიწვიონ მართლმსაჯულების განსამტკიცებლად, არაუმეტეს ერთი წლის ვადით. ამ წესის საწინააღმდეგოდ იტალიაში მაგისტრატი, რომელიც ნებაყოფლობით გადადგება, არც ერთ შემთხვევაში არ ექვემდებარება თანამდებობაზე აღდგენას.

თავი მეთოთხმეტე

საკონსტიტუციო იუსტიცია

14.1. საკონსტიტუციო ზედამხედველობა და კონტროლი

ქვეყნის ძირითადი იურიდიული კანონი მაშინ იძენს ფაქტობრივი კონსტიტუციის დატვირთვას, როდესაც იგი დაცულია და სრულფასოვნად მოქმედებს. კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვის ორგანიზაცია თავად კონსტიტუციით დადგენილ ნორმათა სისტემაზე და იმ სახელმწიფო ორგანოს სამართლებრივ ბუნებაზეა დამოკიდებული, რომელსაც კონსტიტუციის დაცვა ევალება. საკონსტიტუციო ზედამხედველობა კონსტიტუციონალიზმის უმნიშვნელოვანესი პრობლემაა, საუკუნეობრივი ისტორია აქვს პრობლემასაც და მისი გადაწყვეტის გზების ძიებასაც. საკონსტიტუციო ზედამხედველობას, როგორც სახელმწიფოს ფუნქციონირების დამოუკიდებელ მიმართულებას, ჯერ კიდევ დიდ ბრიტანეთში ვხვდებით, სადაც XVII საუკუნეში საიდუმლო საბჭო უფლებამოსილი იყო გაებათილებინა და იურიდიული ძალის არმქონედ გამოეცხადებინა გაერთიანებული სამეფოს კოლონიების საკანონმდებლო ორგანოების მიერ გამოცემული აქტები, თუ ისინი ეწინააღმდეგებოდნენ ინგლისის პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონებს ან საერთო სამართლის პრინციპებს.

მოგვიანებით, აშშ-ის კონსტიტუციამ ოფიციალურად, თუმცა, ზოგადად დაადგინა სასამართლოების უფლება საკონსტიტუციო ზედამხედველობაზე, როდესაც კანონებთან დაკავშირებით სასამართლოს სააპელაციო იურისდიქცია გაითვალისწინა (მუხლი 3, ნაწილი 2). მართალია, კონსტიტუციამ პირდაპირ არ განსაზღვრა საკონსტიტუციო ზედამხედველობასთან დაკავშირებული უფლებამოსილება, მაგრამ შემდგომ იგი სასამართლო პრეცედენტებისა და კონსტიტუციური განმარტებების სახით ჩამოყალიბდა. პირველად ასეთი პრეცედენტი 1803 წელს გაფორმდა საქმეზე „მერბერი მედისონის წინააღმდეგ". ამ დროს კონგრესის მიერ მიღებული კანონი დაუპირისპირდა კონსტიტუციას და უზენაესმა სასამართლომ დაადგინა, რომ კონსტიტუცია არის „ქვეყნის ძირითადი და უზენაესი კანონი" და, რომ „საკანონმდებლო ხელისუფლების ნებისმიერი აქტი, რომელიც ეწინააღმდეგება კონსტიტუციას, მოკლებულია იურიდიულ ძალას".

პირველი მსოფლიო ომის შემდეგ სასამართლო საკონსტიტუციო კონტროლის იდეა აქტიურად განვითარდა ევროპაში სპეცი-

ალიზებული საკონსტიტუციო სასამართლოების სახით, რომელთა კომპეტენციასაც, უპირველეს ყოვლისა, საკანონმდებლო აქტების კონსტიტუციურობაზე კონტროლი შეადგენდა. სასამართლო საკონსტიტუციო კონტროლის ამ მოდელს „ევროპული“ ეწოდა, განსხვავებით „ამერიკულისგან“, რომლის დროსაც, ძირითად, საკონსტიტუციო ზედამხედველობას და კონტროლს ახორციელებენ საერთო იურისდიქციის სასამართლოები.

საკონსტიტუციო კონტროლის ევროპული მოდელი ვენის უნივერსიტეტის სამართლის პროფესორის ჰანს კელზენის იდეების საფუძველზე აღმოცენდა, რომლის თანახმად საკონსტიტუციო სამართალწარმოება ხელისუფლების არც ერთ შტოს არ განეკუთვნება და, ფუნქციების სპეციფიურობიდან გამომდინარე, მათზე მაღლა დგას. ეს ფუნქციები კი მიმართულია ხელისუფლების შტოებს შორის წონასწორობის შენარჩუნებაზე და მათ მიერ კონსტიტუციის ნორმებისა და სამართლის საერთო პრინციპების განუხრელ შესრულებაზე. ცხადია, პირველი საკონსტიტუციო სასამართლო ავსტრიაში შეიქმნა 1920 წლის კონსტიტუციით, ამას მოჰყვა ჩეხეთი, ესპანეთი. განსაკუთრებით ფართოდ გავრცელდა ეს ინსტიტუტი მეორე მსოფლიო ომის შემდგომ და სხვადასხვა ფორმით დამკვიდრდა აზიის, აფრიკის, ცენტრალური და სამხრეთ ამერიკის ქვეყნებში.

მიუხედავად საკონსტიტუციო ზედამხედველობისა და კონტროლის ინსტიტუტის ორსაუკოვანი ისტორიისა, დღესაც, ტერმინოლოგიური თვალსაზრისით, ბევრი რამ დაზუსტებას საჭიროებს. პირველ რიგში, ერთმანეთისგან უნდა განვასხვაოთ ტერმინები – „კონსტიტუციური კონტროლი“ და „საკონსტიტუციო კონტროლი“. პირველი გულისხმობს კონსტიტუციით დაფუძნებული სახელმწიფო ორგანოების მიერ განხორციელებულ საპარლამენტო, სამთავრობო და სასამართლო კონტროლს, ხოლო საკონსტიტუციო კონტროლი – საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტებისა და ხელისუფლების ორგანოების ქმედებათა კონსტიტუციურობის დადგენას ითვალისწინებს.

სახელმწიფო მმართველობაში კონტროლის განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ის განსაზღვრავს, რომ მის გარეშე ელემენტალურად წარმოუდგენელია ისეთი რთული სამართლებრივი ორგანიზმის ფუნქციონირება, როგორიც სახელმწიფოა. კონტროლი ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის რეალიზაციის მნიშვნელოვანი ფაქტორია, ვინაიდან, თავად „შეკავება-გაწონასწორების“ მექანიზმი საკონტროლო ბუნებისაა. სწორედ ამ იდეის რეალიზაციას ემსახურება საკონსტიტუციო კონტროლი. დროთა

განმაელობაში საკონსტიტუციო ზედამხედველობის პრაქტიკამ თანდათანობით გააფართოვა სამოქმედო არეალი და კუთვნილი ადგილი დაიკავა ხელისუფლების შტოთა ურთიერთქმედების სამართლებრივი მოწესრიგების საქმეში.

ცხადია, როგორც ლოგიკური შედეგი, იურიდიულ ლიტერატურაში, საკონსტიტუციო ზედამხედველობასთან ერთად, ახალი ტერმინი – „საკონსტიტუციო კონტროლი" დამკვიდრდა. ძირითადი სხვაობა საკონსტიტუციო ზედამხეედლობასა და საკონსტიტუციო კონტროლს შორის არსებითია: ზედამხედველობის ორგანოს, შემდგომი შემოწმების შედეგად, ძალუძს შეაჩეროს არაკონსტიტუციური აქტის მოქმედება, ხოლო კონტროლის ორგანოს წინასწარი შემოწმების შედეგად, შეუძლია მსვლელობა არ მისცეს არაკონსტიტუციურ კანონპროექტს. ასე რომ, აღნიშნულ სხვაობას მათი კომპეტენციური არსენალი განსაზღვრავს, რომლის თანახმადაც, საკონსტიტუციო ზედამხედველობისგან განსხვავებით, საკონსტიტუციო კონტროლი, კანონპროექტების წინასწარი ექსპერტიზის გზით, კანონშემოქმედებით პროცესში ჩარევასაც გულისხმობს (საფრანგეთი).

სწორედ ისეთი საშუალებები, როგორიცაა – წინასწარი შემოწმება და შეთანხმება, საკონსტიტუციო კონტროლის ქმედითობის არსენალში პროფილაქტიკურ ფუნქციას ასრულებენ, ხოლო კონსტიტუციის ნორმათა განმარტება კონსტიტუციის დაცვის ოფიციალურ ფორმადაა აღიარებული. უკანასკნელ ხანებში ფრანგული საკონსტიტუციო საბჭოს წინასწარი კონტროლის პრაქტიკა ფართოდ იკიდებს ფეხს დასავლეთ ევროპის ქვეყნების საკონსტიტუციო სასამართლოების საქმიანობაში. მათ სამოქმედო არსენალში სულ უფრო ხშირად მონაცვლეობს წინასწარი და შემდგომი კონტროლის ფორმები. ასე რომ, სპეციალურ საკონსტიტუციო სასამართლოებში, საკონსტიტუციო ზედამხედველობა კონტროლის საშუალებებით გამდიდრდა. ასეთი ნოვაციები, ცხადია, კონსტიტუციონალიზმში კონსტიტუციისა და კონსტიტუციური წყობის დამცავი ინსტიტუტებისა და მექანიზმების ქმედითობის უზრუნველყოფაზეა მიმართული.

საფრანგეთში, იტალიაში, ავსტრიაში, უნგრეთში, პორტუგალიასა და ირლანდიაში წინასწარი კონტროლი კონსტიტუციურ დონეზეა აღიარებული და ორგანული კანონებითაა დამკვიდრებული. საკონსტიტუციო სასამართლოების წინასწარ კონტროლს ექვემდებარება რეფერენდუმის საგანი და საერთაშორისო ხელშეკრულებები. ბევრი სხვა ქვეყნის საკონსტიტუციო სასამართლოები აქტიურად იყენებენ კონსტიტუციური ნორმების განმარ-

ტების უფლებას. საკონსტიტუციო სასამართლოთა უფლებამოსილების ასეთი გაფართოება მნიშვნელოვანი ძალაა მათ ხელში. ამ ფუნქციის პრაქტიკა კი ისეთია, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოთა განმარტებითი აქტები თავად კონსტიტუციურ ნორმებზე, ერთგვარად, თითქოსდა სარისკოცაა, მაგრამ ყველაფერი ადგილისა და დროის გათვალისწინებით უნდა შეფასდეს. კონსტიტუციური ნორმების გაგებისა და ამოქმედების მიზნით, განმარტების ინსტიტუტი თვითონ კანონმდებლობისგან განსხვავებით, ნეიტრალურ ინტერპრეტაციას საჭიროებს, განსაკუთრებით სამართლებრივად მოუწესრიგებელ ქვეყნებში.

14.2. საკონსტიტუციო იუსტიციის საკანონმდებლო საფუძვლები

საკონსტიტუციო იუსტიციის საკანონმდებლო საფუძვლების განხილვის მიზნით პოსტსოციალისტურ სამართლებრივ სივრცეზე გარკვეული აქცენტები იმითაა განპირობებული, რომ ამ სფეროში მსოფლიოში არსებულ თანამედროვე დონეზე წარმოდგენა შეიქმნათ არა ცალკეული, კლასიკურ დონეზე ჩამოყალიბებული საუკეთესო ნიმუშებით, არამედ ამ დონიდან ავტორიტარული წარსულის პირობებში, ე.წ. ახალი დემოკრატიის ქვეყნებში მათთვის უცნობი ინტიტუტის მშენებლობისთვის დამახასიათებელი ინვარიანტული პროცესით. ამ მხრივ, ყველაზე აქტიური გასული საუკუნის ბოლო ორი ათწლეული გამოდგა. საკონსტიტუციო იუსტიცია აღიარეს უნგრეთის, ბულგარეთის, ჩეხეთისა და სლოვაკეთის კონსტიტუციებმა და განამტკიცეს შესაბამისმა კანონებმა.

იუგოსლავიის სოციალისტური ფედერაციული რესპუბლიკის დაშლის შემდეგ ახლად წარმოშობილ სახელმწიფოებში – იუგოსლავიაში, სლოვენიაში, ხორვატიაში, მაკედონიაში, ბოსნიასა და ჰერცოგოვინაში ფუნქციონირებენ საკონსტიტუციო სასამართლოები. ახლად შექმნილ იუგოსლავიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში მოქმედებს როგორც ფედერალური, ასევე ფედერაციის სუბიექტების საკონსტიტუციო სასამართლოები სერბიასა და ჩერნოგორიაში. პოსტსაბჭოთა სივრცეში თითქმის ყველა ქვეყნის კონსტიტუცია, გარდა თურქმენეთისა, ამკვიდრებს საკონსტიტუციო იუსტიციას ორი განსხვავებული ვარიანტით: ესტონეთის კონსტიტუცია საკონსტიტუციო ზედამხედველობის ფუნქციას ქვეყნის უზენაეს – სახელმწიფო სასამართლოს აკისრებს, ყაზახეთში ამ ფუნქციას დამოუკიდებელი საკონსტიტუციო საბჭო ახორციელებს.

ყოფილი საბჭოთა კავშირის დაშლის შედეგად გამოყოფილ სახელმწიფოებში საკონსტიტუციო იუსტიციის სამართლებრივი საფუძვლები ამ ქვეყნების კონსტიტუციებსა და საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ კანონებშია ჩამოყალიბებული. ზოგიერთ ქვეყანაში, გარდა ამისა, მიღებულია პროცესუალური აქტი საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ.

საკონსტიტუციო სასამართლოს ცალკეული უფლებამოსილებები დადგენილი ან დაკონკრეტებულია ასევე სხვა საკანონმდებლო აქტებში. თითოეულ სახელმწიფოში კანონმდებლობა საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ გარკვეულწილად დაკავშირებულია საერთო და საარბიტრაჟო სასამართლოების კანონმდებლობასთან, ცალკეულ შემთხვევაში არანაკლები მნიშვნელობა ენიჭება თავად სასამართლოს მიერ მიღებულ რეგლამენტს.

საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტის შედარებით ვრცელი რეგლემენტაციაა მოცემული ყაზახეთის, ლიტვის, მოლდოვასა და უკრაინის კონსტიტუციებში. აქ ვხვდებით ცალკე თავებს – „საკონსტიტუციო სასამართლო". აზერბაიჯანში, სომხეთში, რუსეთში, უზბეკეთში, ბელორუსიასა და ტაჯიკეთში – შესაბამისი ნორმები ეძღვნება როგორც საკონსტიტუციო სასამართლოს, ასევე სხვადასხვა სახის იურისდიქციის სასამართლოების საქმიანობას.

კონსტიტუციების უმრავლესობა არეგულირებს საკითხებს, რომლებიც ეხება საკონსტიტუციო სასამართლოების შემადგენლობას, მის ფორმირებასა და უფლებამოსილებებს, ნორმატიული აქტის არაკონსტიტუციურად აღიარების სამართლებრივ შედეგებს, საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ სპეციალური კანონის მიღების აუცილებლობას. მხოლოდ ზოგიერთ ძირითად კანონშია განსაზღვრული ისეთი ცალკეული დებულებები, როგორიცაა: – საკონსტიტუციო სასამართლოს ცნება (ყირგიზეთი); მოთხოვნები, რომლებიც წარედგინებათ საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეობის კანდიდატებს (სომხეთი, ბელორუსია, ყირგიზეთი); საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების პრინციპები (სომხეთი, ყირგიზეთი).

პოსტსაბჭოთა სივცეში მოქმედ კანონებს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ ბევრი რამ აქვთ საერთო, რაც, უპირველესად, განპირობებულია ამ სასამართლო ორგანოთა ბუნებით, ამოცანებითა და დანიშნულებით. მათში დაკონკრეტებულია კონსტიტუციური ნორმები სასამართლოების შემადგენლობისა და სტრუქტურის, მათი ფორმირების წესის, მოსამართლეების სტატუსისა

და საქმიანობის გარანტიების, მათი უფლებამოსილებების, საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ.

უკრაინაში კანონი საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ დეტალურად განსაზღვრავს ამ ორგანოს სტრუქტურას, უფლებამოსილებებს, მოსამართლეთა სტატუსს და გარანტიებს, სასამართლოს ორგანიზაციისა და საკონსტიტუციო სამართალწარმოების თავისებურებებს. ამ დროს ლატვიის, მოლდოვასა და ყირგიზეთის კანონები ზოგადად შემოსაზღვრავენ საკონსტიტუციო სამართალწარმოების კონტურებს, მაშინ, როდესაც მთელი ქვეყნების კონსტიტუციები საერთოდ გვერდს უვლიან ამ საკითხს, ვინაიდან ისინი სპეციალური საპროცესო კანონების რეგულირების საგანს წარმოადგენენ.

ყირგიზეთში და ტაჯიკეთში საკონსტიტუციო წარმოების ნორმების დადგენის თვალსაზრისით მნიშვნელოვან როლს ასრულებს საკონსტიტუციო სასამართლოს რეგლამენტი, რომლის თანახმად, საკონსტიტუციო სასამართლოები უფლებამოსილნი არიან მისი მეშვეობით დამატებით მოახდინონ კანონმდებლობით დაურეგულირებელი შიდა საქმიანობის საკითხების რეგლამენტაცია.

განსხვავებული დატვირთვა აქვს საკონსტიტუციო სასამართლოს რეგლამენტს იმ სახელმწიფოებში, სადაც მათი და საკანონმდებლო აქტების გამოქვეყნების წესი, პრაქტიკულად, იდენტურია. მაგალითად, ლატვიაში რეგლამენტი არეგულირებს სტრუქტურასა და საქმიანობის ორგანიზაციას, ლიტვაში – მოსამართლეთა პროფესიული ქცევის წესებს, აპარატის სტრუქტურას, საკონსტიტუციო სამართალწარმოების საკითხებს, ბელორუსიაში – საკონსტიტუციო სამართალწარმოების წესს, პროცედურასა და ეტიკეტს, სასამართლოს სამდივნოს სტატუსს, საქმის წარმოების თავისებურებებს. რუსეთში რეგლამენტით რეგულირდება: – სასამართლოს პალატების პერსონალური შემადგენლობის განსაზღვრისა და პალატებს შორის საქმეთა განაწილების წესი; პლენარულ და პალატების სხდომებზე საქმეთა განხილვის რიგითობა.

სახელმწიფოს მეთაურთან საკონსტიტუციო იუსტიციის მიმართება, ზოგიერთ ქვეყანაში დაკონკრეტებულია საარჩევნო ან პრეზიდენტის სტატუსის განმსაზღვრელი კანონებით. ესტონეთის „რესპუბლიკის პრეზიდენტის არჩევნების შესახებ" კანონის მე-3 მუხლით, სახელმწიფო მეთაურის რიგგარეშე არჩევნების ჩატარების ერთ-ერთ საფუძვლად სახელმწიფო სასამართლოს საკონსტიტუციო კოლეგიის მიერ პრეზიდენტის არაქმედუნარიანად აღიარებაა მიჩნეული. მოლდოვას კანონი „პრეზიდენტის არჩევნების

შესახებ“ აზუსტებს საკონსტიტუციო ნორმებს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ პრეზიდენტის არჩევნების ჩატარებულად ცნობის შესახებ. ამავე აქტში დადგენილია ცენტრალური საარჩევნო კომისიის ვალდებულება საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის არჩევნების ჩატარების შესახებ ანგარიშის წარდგენისა და განხილვის წესის, მასთან დაკავშირებით გამოცემული დადგენილებების სახეებისა და ვადების თაობაზე. სხვათა შორის ლიტვის რესპუბლიკის „პრეზიდენტის შესახებ“ კანონი მოითხოვს, რომ პრეზიდენტმა ფიცი დადოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წინაშე.

ყაზახეთის რესპუბლიკის პრეზიდენტის მიერ გამოცემული კონსტიტუციური კანონის ძალის მქონე ბრძანებულებით – „ყაზახეთის რესპუბლიკაში არჩევნების შესახებ“ განისაზღვრა, რომ პრეზიდენტობის კანდიდატის მიერ სახელმწიფო ენის თავისუფალი ფლობის დამდგენ პროცედურას აწესებს ცენტრალური საარჩევნო კომისია თავისი დადგენილებით. ამავე აქტით არის რეგლამენტირებული საკონსტიტუციო საბჭოს მიერ პრეზიდენტის არჩევნების ჩატარების სისწორის შემოწმების პროცედურა. ყაზახეთის კანონით „ყაზახეთის რესპუბლიკის პრეზიდენტის შესახებ“ ექსპრეზიდენტები უვადოდ ითვლებიან საკონსტიტუციო საბჭოს წევრებად.

პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში კანონმდებლობა საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ მჭიდროდაა დაკავშირებული კანონმდებლობასთან სასამართლო წყობილებისა და საერთო სამართალწარმოების შესახებ. რუსეთში ეს კავშირი ხორციელდება კონსტიტუციური კანონით „რუსეთის ფედერაციის სასამართლო სისტემის შესახებ“, რომლის თანახმად, რუსეთის ფედერაციის საკონსტიტუციო სასამართლო შედის ერთიან სასამართლო სისტემაში და წარმოადგენს ფედერალურ სასამართლოს. მის საქმიანობაზე ვრცელდება, ასევე, ფედერალური კონსტიტუციური კანონის ნორმები მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის, სასამართლოს დადგენილების სავალდებულობის, კანონისა და სასამართლოს წინაშე თანასწორობის, სამართალწარმოების ენის, სასამართლოების შექმნისა და გაუქმების შესახებ და სხვ. უკრაინაში საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრებზე ვრცელდება მოსამართლეების შესახებ კანონმდებლობის მატერიალური ნორმები. „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ ლატვიის რესპუბლიკის კანონის თანახმად, საერთო კანონი „სასამართლო ხელისუფლების შესახებ“ საკონსტიტუციო სასამართლოზე იმ ნაწილში ვრცელდება, რომელიც ითვალისწინებს მოსამართლეო-

ბის კანდიდატებისთვის წაყენებულ მოთხოვნებს, მოსამართლეთა ფიცის ტექსტს, კომპენსაციებსა და სოციალურ გარანტიებს. ამ დროს ყაზახეთში, სადაც საკონსტიტუციო საბჭო არ შედის ქვეყნის სასამართლო სისტემაში, მაინც გარკვეულ კავშირშია სასამართლოებთან, რაც იმაში გამოიხატება, რომ საკონსტიტუციო საბჭოს თავმჯდომარე მონაწილეობს ყაზახეთის უმაღლესი სასამართლოს პლენუმის მუშაობაში და შედის უმაღლესი სასამართლოს საბჭოს შემადგენლობაში, რომელიც მოსამართლეთა საკადრო საკითხებს კურირებს და მათი დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხებსაც იხილავს.

14.3. საკონსტიტუციო ზედამხედველობისა და კონტროლის სახეები და სისტემები

თანამედროვე პირობებში საკონსტიტუციო ზედამხედველობა და კონტროლი საზღვარგარეთის ქვეყნებში წარმოდგენილია ორი ფორმით — სასამართლო და არასასამართლო წესით მოქმედი ორგანოებით და ხორციელდება 5 სახით: ყველა სასამართლოების მიერ, როდესაც საბოლოო გადაწყვეტილებას იღებს უმაღლესი სასამართლო ინსტანცია (აშშ, მექსიკა, არგენტინა, ბრაზილია, დანია, იაპონია, ნორვეგია); მხოლოდ უმაღლესი სასამართლოების მიერ (ავსტრალია, კანადა, შვეიცარია, ირლანდია, ინდოეთი); სპეციალური საკონსტიტუციო სასამართლოების მიერ (ავსტრია, გერმანია, იტალია, რუსეთის, ჩეხეთი, უნგრეთი, თურქეთი); ე.წ. დუალისტური სისტემის მიერ, ანუ ერთდროულად საერთო სასამართლოებისა და სპეციალური საკონსტიტუციო სასამართლოების მიერ — თითოეულისგან თავისი კომპეტენციის ფარგლებში (პორტუგალია, საბერძნეთი, სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკა); კვაზისასამართლო ორგანოების მიერ — არასასამართლო წესით, იქნება ეს სპეციალური საკონსტიტუციო საბჭო თუ კომიტეტი (საფრანგეთი, მაროკო, ტუნისი, ყაზახეთი) ან სპეციალური რელიგიური საბჭო (ირანი).

წარმოდგენილი მრავალსახეობის ევროპულ და ამერიკულ მოდელებთან დაკავშირება, ზოგადად, მისი სისტემურობის თვალსაზრისით, საკონსტიტუციო იუსტიციის სამართლებრივი ბუნების ერთ მნიშვნელოვან ფაქტორს წარმოაჩენს. ევროპული მოდელით დამკვიდრებული სპეციალური საკონსტიტუციო სასამართლო, ისევე როგორც კვაზისასამართლოების ჯგუფი, საკონსტიტუციო ზედამხედველობის ცენტრალიზებულ სისტემას წარმო-

ადგენს. საერთო იურისდიქციის სასამართლოების მიერ ამერიკული მოდელით შეთავსებული საკონსტიტუციო სამართალწარმოება დეცენტრალიზებულ სისტემას ამკვიდრებს. მაგრამ, თავად შეერთებულ შტატებში მოქმედ მოდიფიკაციას, ასე ცალსახად, დეცენტრალიზებული არ ეთქმის, რაც ფედერალური მოწყობით არის განპირობებული. საკონსტიტუციო ზედამხედველობისა და კონტროლის ფუნქცია მეტ-ნაკლები სისავსით ყველა სასამართლოს მიერ ხორციელდება და თანაც ისე, რომ სისტემის ფარგლებში ფედერალური და ფედერაციის სუბიექტების უმაღლესი სასამართლოების უფლებამოსილებათა ურთიერთმიმართება ცენტრალიზაციის გარკვეულ დონეს შეიცავს.

საკონსტიტუციო იუსტიციის განხორციელების პროცესში არსებითია ამ უფლებამოსილებით აღჭურვილი ორგანოს თანადროული ამოქმედების ფაქტორი. სწორედ ამაზეა დამოკიდებული თვით ორგანოს საზედამხედველო და საკონტროლო ორიენტაცია. განხორციელების დროის მიხედვით არსებობს წინასწარი, ე.წ. საკონსტიტუციო პრევენციული და შემდგომი, ე.წ. რეპრესიული კონტროლი.

წინასწარი კონტროლის დროს აქტის შემოწმება ხდება მის მიღებამდე, პრომულგაციამდე ან გამოქვეყნებამდე. კონტროლის ეს სახე გამოიყენება საფრანგეთის საკონსტიტუციო საბჭოსა და მის იდეებზე მოდიფიცირებული სხვა ქვეყნების საკონსტიტუციო კვაზისასამართლო ორგანოების მიერ, აგრეთვე, დანერგილია მთელი რიგი ევროპული ქვეყნების საკონსტიტუციო სასამართლოების პრაქტიკაში.

რაც შეეხება შემდგომ კოტროლს, რომლის დროსაც მოწმდება ძალაში შესული აქტის კონსტიტუციურობა, იგი საკონსტიტუციო ზედამხედველობის ორგანოების საქმიანობის ერთადერთი ფორმაა. ასეთია ამერიკულ მოდელზე ორიენტირებული საერთო იურისდიქციის სასამართლოების სისტემა, მცირე გამონაკლისით (აშშ, ინდოეთი, ირლანდია, ფინეთი) და საკონსტიტუციო სასამართლოების დიდი ნაწილი. ამ დროს, ე.წ. დუალისტური ბუნების სისტემების ფუნქციონირების პირობებში, კერძოდ, საბერძნეთსა და პორტუგალიაში თუ საერთო იურისდიქციის სასამართლო შემდგომ კონტროლს ახორციელებს, საკონსტიტუციო კონტროლის სასამართლო ორივე ფორმას იყენებს.

შემოწმების მასშტაბების მიხედვით განასხვავებენ აბსტრაქტულ და კონკრეტულ კონტროლს. აბსტრაქტული კონტროლის დროს შესაძლებელია საკონსტიტუციო სასამართლოში საკითხის დასმა ამა თუ იმ კანონის ან სხვა ნორმატიული აქტის კონ-

სტიტუციასთან შესაბამისობის შესახებ, კონკრეტულ სამართალურთიერთობაში მათი გამოყენებისგან დამოუკიდებლად. ამ უფლებამოსილებით, ჩვეულებრივ, აღჭურვილია საჯარო ხელისუფლების სუბიექტები: აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოები, წარმომადგენლობითი ორგანოები, პრემიერ-მინისტრი, დეპუტატთა ჯგუფი, ფედერაციის სუბიექტების სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები და ავტონომიური ფორმირებები. რიგ შემთხვევაში აქტის კონსტიტუციურობის საკითხი შეიძლება დააყენოს თავად საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანომ, როგორც ეს დაკანონებულია ავსტრიასა და საფრანგეთში. კონტროლის ეს სახე მოქმედებს იმ ქვეყნებში, სადაც არსებობს საკონსტიტუციო კონტროლის ცენტრალიზებული სისტემა და როდესაც კონსტიტუციური დებულების შესაბამისად, მხოლოდ სპეციალიზებული საკონსტიტუციო სასამართლო განმარტავს მას, აბსტრაქტულად, მოცემული ნორმის გამოყენების საკითხისგან დამოუკიდებლად. ამ სახის კონტროლი, ძირითადად, გავრცელებულია კონტინენტური სამართლის ქვეყნებში: ავსტრიაში, გერმანიაში, იტალიაში, ესპანეთში, პორტუგალიაში. თუმცა, დეცენტრალიზებული სისტემის პირობებშიც არსებობს გამონაკლისი. ბრაზილიისა და მალაიზიის კონსტიტუციები აბსტრაქტული კონტროლის პროცედურის აღძვრის უფლებას ანიჭებს ინდივიდს – მოქალაქეებსა და მათ გაერთიანებებს და, მაშასადამე, მათი უმაღლესი სასამართლოები აღჭურვილია ერთდროულად აბსტრაქტული და კონკრეტული კონტროლის განხორციელების უფლებით.

კონკრეტული, ანუ ინციდენტური კონტროლის დროს, აქტის კონსტიტუციურობის საკითხი განიხილება და წყდება მხოლოდ კონკრეტულ სასამართლო დავასთან დაკავშირებით. კონტროლის მოცემული სახე უპირატესად საკონსტიტუციო კონტროლის დეცენტრალიზებული სისტემის ქვეყნებში გამოიყენება, სადაც ყოველი სასამართლო თავად არის უფლებამოსილი, გადაწყვიტოს მის მიერ გამოსაყენებელი ნორმის კონსტიტუციურობის საკითხი. კონკრეტული კონტროლი მოქმედებს კონტინენტური სამართლის ქვეყნებშიც, საერთო სასამართლოებისა და სპეციალური საკონსტიტუციო სასამართლოების თანამშრომლობითა და ურთიერთკავშირით. კერძოდ, თუ კონკრეტული საქმის განხილვისას საერთო სასამართლოს მოსამართლე მივა იმ დასკვნამდე, რომ ესა თუ ის ფაქტი არ შეესაბამება კონსტიტუციას, იგი მიმართავს საკონსტიტუციო სასამართლოს. ასეთი წესი მოქმედებს საბერძნეთში, რუსეთში, იტალიასა და პორტუგალიაში.

საკონსტიტუციო იუსტიციის კომპეტენციაში შემავალი საკითხების აქტუალურობა და მრავალფეროვნება საჭიროებს პრევენციული და რეპრესიული კონტროლის პარალელურ ამოქმედებას, რაც კონკრეტული და აბსტრაქტული კონტროლის ჰარმონიული რეგლამენტირებით მიიღწევა. მაგალითად, პორტუგალიის კონსტიტუციის 280-ე მუხლის თანახმად, საერთო სასამართლოები, რომლებიც მოქმედ კანონს არაკონსტიტუციურად მიიჩნევენ, უფლებამოსილნი არიან საკითხის გასარკვევად მიმართონ საკონსტიტუციო სასამართლოს. ანალოგიურად, ნებისმიერ სუბიექტს შეუძლია მიმართოს საკონსტიტუციო სასამართლოს, თუ თვლის, რომ საერთო სასამართლოს გადაწყვეტილება არაკონსტიტუციურ ნორმას ემყარება. პორტუგალიის კონსტიტუციის 281-ე მუხლით კი განმტკიცებულია აბსტრაქტული რეპრესიული კონტროლის ამოქმედების შესაძლებლობა.

კონკრეტული კონტროლის ერთი თავისებურება მისი ინდივიდუალური ხასიათია, თუმცა ინდივიდის გარდა, იგი შეიძლება კოლექტიური საჩივრის სახითაც აღიძვრას და ყველა შემთხვევაში კონკრეტული პირის ან პირთა ჯგუფის უფლება-თავისუფლებების დაცვას ისახავს მიზნად. ინდივიდუალური სარჩელის ფორმა ფართოდ გამოიყენება კონტინენტური სამართლის ქვეყნებში (ავსტრია, გერმანია, ესპანეთი), თუმცა განსხვავდება სუბიექტების წრე, გასაჩივრების საგანი და გადაწყვეტილების იურიდიული შედეგი.

მოსალოდნელი სამართლებრივი შედეგების მიხედვით არსებობს საკონსულტაციო და დამწესებელი, დამდგენი კონტროლი. გავრცელებული მოსაზრების თანახმად, საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოს საკონსულტაციო დასკვნას იურიდიული ძალა არა აქვს და იგი მხოლოდ წმინდა მორალურ ხასიათს ატარებს. ჩვენი აზრით, უფრო სწორი იქნებოდა გეეთქვა, რომ საკონსულტაციო კონტროლის წესით მიღებული გადაწყვეტილება სარგებლობს არა მხოლოდ მორალური ავტორიტეტით, არამედ მას აქვს იურიდიული მნიშვნელობაც, ვინაიდან საკონსტიტუციო სასამართლოს დასკვნის განხილვა სავალდებულოა იმ ორგანოსთვის, რომელმაც მისი კონსტიტუციურობიდან გამომდინარე, პარლამენტის მიერ მიღებული კანონის შემდგომი ბედი უნდა გადაწყვიტოს. რაც შეეხება დამდგენ კონტროლს, ამ პროცესის შედეგად გამოტანილი გადაწყვეტილება იურიდიულად სავალდებულო ხასიათს ატარებს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე. შემოწმების შედეგების აღსრულების ხასიათის მიხედვით არსებობს საკონსტიტუციო კონტროლის ვალდებულებითი და ფაკულტატური

ფორმა. საზღვარგარეთის ქვეყნების საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოების საქმიანობის პრაქტიკის გაანალიზებისას ადვილი შესამჩნევია ის კანონზომიერება, რომ წინასწარი კონტროლი მეტწილად სავალდებულო ხასიათისაა, ვიდრე ფაკულტატური.

აქტების კონსტიტუციურობის შემოწმების საფუძვლის მიხედვით არსებობს მატერიალური კონტროლი და ფორმალური კონტროლი. მატერიალური კონტროლის დროს მოწმდება სადაო აქტის შესაბამისობა კონსტიტუციასთან. ფორმალური კონტროლის დროს კი ყურადღება ექცევა აქტის მიღების კონსტიტუციით დადგენილი წესების დაცვას: შედიოდა თუ არა აქტის გამოცემა კონკრეტული ორგანოს კომპეტენციაში, დაცული იყო თუ არა მიღების პროცედურა, აქვს თუ არა აქტს სათანადო ფორმა და სხვ.

საკონსტიტუციო კონტროლის განხილულ ყველა სახეს, წინასწარ თუ შემდგომ კონტროლთან მიმართებაში აქვს მჭიდრო კავშირი. მაგალითად, წინასწარი კონტროლი, როგორც წესი, ატარებს საკონსულტაციო, სავალდებულო, აბსტრაქტულ, ერთდროულად მატერიალურსა და ფორმალურ ხასიათს. შემდგომი კონტროლი კი, ჩვეულებრივ, არის დამდგენი, ფაკულტატური, აბსტრაქტული ან კონკრეტული, მატერიალური ან ფორმალური.

14.4. საკონსტიტუციო სასამართლოების ფორმირების წესი

საზღვარგარეთის ქვეყნებში საკონსტიტუციო სასამართლოების რიცხობრივი შემადგენლობა, ძირითადად, კონსტიტუციებითაა განსაზღვრული. მათი რაოდენობა მერყეობს 4-დან ანდორაში, 19-მდე რუსეთში. მაგრამ, ზოგიერთ ქვეყნებში საკონსტიტუციო სასამართლოს ძირითად შემადგენლობასთან ერთად არსებობს არაორდინალური წევრებიც, რომლებიც წყვეტენ განსაზღვრული კატეგორიის საქმეებს, არიან სათადარიგო წევრებიც, ე.წ. მოსამართლეთა მოადგილეები. მაგალითად, ავსტრიის საკონსტიტუციო სასამართლოს შემადგენლობაში შედის თავმჯდომარე, მისი მოადგილე, 12 მოსამართლე და 6 სათადარიგო წევრი. იტალიის საკონსტიტუციო სასამართლოში გაერთიანებულია 15 მოსამართლე და 16 არაორდინალური წევრი, რომლებიც ერთად განიხილავენ რესპუბლიკის პრეზიდენტის წინააღმდეგ წაყენებულ ბრალდებას სახელმწიფოს ღალატში ან კონსტიტუციის დარღვევაში.

ქვეყნების გარკვეულ ნაწილში საკონსტიტუციო სასამართლოების ფორმირების პროცესში, დანიშვნით და არჩევით პრინციპებთან ერთად, წარმომადგენლობითი პრინციპიც დამკვიდრდა. პირველად, ყოფილ პრეზიდენტებს საფრანგეთის კონსტიტუციამ დაუჯავშნა საკონსტიტუციო საბჭოში ადგილი. უზბეკეთისა და ყაზახეთის რესპუბლიკებში ყოფილი პრეზიდენტები უფლებამოსილების შეწყვეტის შემდეგ, ავტომატურად, უვადოდ, პირადი ნებით იკავებენ, შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლოსა და საკონსტიტუციო საბჭოს წევრის თანამდებობას.

საკონსტიტუციო სასამართლო საერთო სასამართლოებისგან მოსამართლეთა დანიშვნისა და მათი სამართლებრივი სტატუსის განსაზღვრის საკითხშიც განსხვავდება. მაგალითად, რუსეთის ფედერაციის საბჭო საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეებს ნიშნავს პრეზიდენტის მიერ წარდგენილი სიიდან, ჩეხეთში კი პირიქით, მათ პრეზიდენტი ნიშნავს პარლამენტის მიერ წარდგენილი სიიდან. საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეებს ნიშნავენ ან ირჩევენ ერთი, არა უმეტეს 12-წლიანი ვადით, როგორც ეს არის უნგრეთში, სირიაში. ძირითადად, მოქმედებს ამ თანამდებობის ხელმეორედ დაკავების დაუშვებლობის პრინციპი. საკონსტიტუციო სასამართლოში თანამდებობა შეიძლება დაიკავონ სამართლის პროფესორებმა, ცნობილმა ადვოკატებმა ან ჩინოვნიკებმა, რომლებსაც მმართველობით აპარატში პრესტიჟულ პოსტზე უღვაწიათ და თუ არა იურიდიული, მაშინ პოლიტოლოგიის, სოციოლოგიის ან ფილოსოფიის სფეროში უნდა ჰქონდეთ უმაღლესი განათლება მიღებული.

საფრანგეთის საკონსტიტუციო საბჭო საკუთარი ნებით შესული ქვეყნის ყოფილი პრეზიდენტებისა და 9 წევრის შემადგენლობით მოქმედებს, რომლებიც 9 წლის ვადით აირჩევიან ცნობილ მეცნიერთა და პრაქტიკოს იურისტთა რიგებიდან. საბჭო, როტაციის წესით, 3 წელიწადში ერთხელ ექვემდებარება ნაწილობრივ განახლებას. საბჭოს წევრთაგან მის თავმჯდომარეს ირჩევს პრეზიდენტი. როტაციის მექანიზმი ჩადებულია ბულგარეთის, ესპანეთის, რუმინეთის და ზოგიერთ სხვა ქვეყნის საკონსტიტუციო სასამართლოს ფორმირების წესში. აღნიშნული ქვეყნების საკონსტიტუციო სასამართლოებს საერთო ისა აქვთ, რომ მოსამართლეები 9 წლით აირჩევიან და სამ წელიწადში ხდება შემადგენლობის მესამედით განახლება. როტაციის მექანიზმი ბევრ პოსტსოციალისტურ ქვეყანაში დაინერგა, რომლის ასამოქმედებლად, პირველი შემადგენლობის არჩევის შემდეგ, კენჭისყრით წყდება, თუ

ვინ შეინარჩუნებს უფლებამოსილებას 3 წლით და ვინ – 6 წლით. მთლიანობაში კი როტაციის წესი საკონსტიტუციო სასამართლოს მუდმივი განახლების რეჟიმში მოაქცევს და, ამდენად, საქმიანობის მემკვიდრეობითობის შენარჩუნებას უწყობს ხელს.

ირანში მოქმედი საკონსტიტუციო რელიგიური საბჭო, ე.წ. მეთვალყურეთა საბჭო – 12 წევრს აერთიანებს: ექვს ღვთისმეტყველს ნიშნავს სახელმწიფოს მეთაური – უმაღლესი სასულიერო პირი, ხოლო დანარჩენ 6 წევრ-იურისტს – პარლამენტი. სამეთვალყურეო საბჭო აკონტროლებს კანონების შესაბამისობას არა იმდენად კონსტიტუციასთან, რამდენადაც – ყურანთან. პარლამენტსა და სამეთვალყურეო საბჭოს შორის ნებისმიერი უთანხმოების ნიველირების მიზნით იქმნება სპეციალური შემთანხმებელი ორგანო. პაკისტანში კი უმაღლეს სასამართლოსთან ერთად, რომელიც საკონსტიტუციო კონტროლს ახორციელებს, ერთ შემთხვევაში ფუნქციონირებს ისლამური საბჭო, რომელიც სამართლებრივი აქტების ყურანთან შესაბამისობას იხილავს, ხოლო მეორე შემთხვევაში შარიათის სასამართლო, რომელიც მოქალაქეთა სარჩელებს იხილავს შარიათის კანონებთან იმ აქტების შესაბამისობის შესახებ, რომლებიც მათ შეეხებათ.

დღეს მსოფლიოში, ძირითადად, საკონსტიტუციო სასამართლოების ფორმირების 3 წესი მოქმედებს: საკონსტიტუციო სასამართლოების ფორმირებაში ხელისუფლების სამივე შტო მონაწილეობს; საკონსტიტუციო სასამართლოების წევრებს ნიშნავს ან ირჩევს მხოლოდ საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოები; საკონსტიტუციო სასამართლოების ფორმირების შესახებ მხოლოდ პარლამენტი ან სახელმწიფოს მეთაური ღებულობს საბოლოო გადაწყვეტილებას.

რესპუბლიკა ბელორუსიაში, სამეცნიერო ხარისხის მფლობელი იურისტებისგან, საკონსტიტუციო სასამართლოს 12 წევრიდან ექვსს ნიშნავს პრეზიდენტი, ექვსს რესპუბლიკის საბჭო. მხოლოდ სახელმწიფო მეთაური ნიშნავს საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეებს – ავსტრიაში, ბელგიაში, დანიაში, კვიპროსში, სენეგალში, თურქეთში, სამხრეთ აფრიკასა და რიგ სხვა ქვეყნებში. ესპანეთში საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრებს ნიშნავს მონარქი იმ კანდიდატთაგან, რომლებსაც წარადგენენ პალატები, მთავრობა და სასამართლო ხელისუფლების უმაღლესი საბჭო. ავსტრიის საკონსტიტუციო სასამართლოს 14 მოსამართლესა და მათ 6 მოადგილეს ნიშნავს რესპუბლიკის პრეზიდენტი – მთავრობისა და პარლამენტის წინადადებით. სლოვაკეთში ათი-

ეე მოსამართლეს ნიშნავს პრეზიდენტი ეროვნული კრების მიერ წარდგენილი ოცი კანდიდატიდან.

საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის არჩევის ორი წესი არსებობს: ერთ შემთხვევაში თავმჯდომარე აირჩევა სასამართლოს შემადგენლობის მიერ საკუთარი წრიდან; მეორე შემთხვევა სხვა ორგანოების მიერ დანიშვნას თუ დამტკიცებას გულისხმობს. პირველ შემთხვევაში საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარეს მხოლოდ შიდაორგანიზაციული საკითხების მოგვარებაში ეკისრება წამყვანი როლი, თორემ, სხვა მხრივ, დანარჩენი მოსამართლეების თანაბარი უფლებით სარგებლობს. ამ დროს, თავმჯდომარის დანიშვნა სხვა ორგანოს მიერ, სასამართლოს სხვა წევრების მიმართ მის განსხვავებულ სტატუსს განაპირობებს, ზრდის მის გავლენას მოსამართლეებზე და ორიენტირებულია მის ამრჩევ პოლიტიკურ ორგანოზე. საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარეს ირჩევენ მათივე შემადგენლობიდან ბელგიაში, ბულგარეთში, იტალიაში, მოლდოვაში, რუსეთში, უნგრეთში, ხოლო საკანონმდებლო ორგანოს ან სახელმწიფო მეთაურის მიერ ინიშნებიან სლოვაკეთში, სომხეთში, უზბეკეთში, ყირგიზეთში. გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე და მისი მოადგილე აირჩევა მონაცვლეობით ბუნდესტაგისა და ბუნდესრატის მიერ, მათ მიერ წარდგენილ წევრთაგან.

საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლედ შეიძლება დაინიშნოს ან აირჩეს მხოლოდ ის პირი, რომელიც კანონით დადგენილ მოთხოვნებს აკმაყოფილებს. მოქალაქეობის ცენზია დადგენილი ესპანეთის, ლიტვის, რუსეთის, უკრაინის, უნგრეთის და სხვა ქვეყნების კონსტიტუციებითა და შესაბამისი კანონებით. კიდევ ერთი აუცილებელი პირობაა საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრთა კომპეტენტურობა, მათი პროფესიონალიზმი და მაღალი კვალიფიკაცია. ავსტრიის კონსტიტუციით, საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრებს უნდა ჰქონდეთ უმაღლესი იურიდიული განათლება და ინიშნებიან მოსამართლეების, ადმინისტრაციული მოხელეების, უნივერსიტეტის პროფესორების რიცხვიდან. გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს პოსტი შეიძლება დაიკავოს პირმა, რომელმაც მიიღო საუნივერსიტეტო იურიდიული განათლება, ჩააბარა პირველი სახელმწიფო გამოცდა და გაიარა მოსამზადებელი სამსახურებრივი სტაჟირება, ხოლო ამის შემდეგ ჩააბარა მეორე სახელმწიფო გამოცდა.

ზოგიერთ ქვეყანაში საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრობის კანდიდატებს უნდა ჰქონდეთ პროფესიული საქმიანობის სტაჟი, რომლის მინიმუმიც ავსტრიასა და უკრაინაში 10 წელს შეადგენს, ესპანეთსა და მოლდოვაში – 15 წელს, იტალიაში კი კანდიდატ ადვოკატს პროფესიული საქმიანობის 20-წლიანი სტაჟი უნდა ჰქონდეს. კანონმდებლობით, როგორც წესი, დადგენილია საკმაოდ მაღალი ასაკობრივი ცენზი, რომლის ქვედა ზღვარი უკრაინაში 40 წელს, ხოლო უნგრეთში – 45 წელს შეადგენს. კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი მოთხოვნა, რომელიც წაეყენებათ კანდიდატებს, უმწიკვლო რეპუტაციაა. საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეობის კანდიდატი უნდა გამოირჩეოდეს მაღალი ზნეობრივი თვისებებით, შეულახავი რეპუტაციით, იყოს ღირსეული და სამართლიანი პიროვნება და მოქალაქე. ზოგიერთ სახელმწიფოში კანდიდატებს წაეყენებათ სხვა მოთხოვნებიც: სახელმწიფო ენის ცოდნა, საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრობაზე წერილობითი თანხმობა და სხვ.

ვიდრე საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრი უფლებამოსილებათა განხორციელებას შეუდგებოდეს, მან უნდა დადოს ფიცი. ამ რიტუალში ვლინდება მოსამართლის განსაკუთრებული სტატუსი, გაზრდილი მოქალაქეობრივი და პროფესიული პასუხისმგებლობა. თითქმის ყველა სახელმწიფოს კონსტიტუცია ან შესაბამისი კანონი სპეციალურად მიუთითებს მოსამართლის მიერ ფიცის დადების აუცილებლობაზე. ესპანეთში მოსამართლე ფიცს დებს გვირგვინის ერთგულებაზე. გერმანიაში, რუმინეთსა და ზოგიერთ სხვა ქვეყანაში ფიცის ტექსტში ჩართულია რელიგიური ფორმულაც. ესპანეთში, სლოვაკეთში, ჩეხეთში საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრი ფიცს დებს ქვეყნის პრეზიდენტის წინაშე, ხოლო სასამართლოს წევრები – საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის წინაშე.

საკონსტიტუციო სასამართლოების მოსამართლეთა სტატუსის უფლებამოსილების შეწყვეტის საფუძველი შეიძლება იყოს: მოსამართლის მიერ მოქალაქეობის დაკარგვა; უფლებამოსილების ვადის ამოწურვა; თანამდებობაზე ყოფნის ზღვრული ასაკი; თანამდებობიდან გადადგომა; მოსამართლის მიმართ გამამტყუნებელი განაჩენის კანონიერ ძალაში შესვლა; მოსამართლის მიერ იმ საქმიანობის განხორციელება, რომელიც შეუთავსებელია მის თანამდებობასთან; მოსამართლის ისეთი ქმედება, რომელიც ლახავს მის პატივსა და ღირსებას; ჯანმრთელობის მდგომარეობის ან სხვა საპატიო მიზეზის გამო ხანგრძლივი დროის განმავლო-

ბაში მოსამართლის მოვალეობის შესრულების შეუძლებლობა; მოსამართლის გარდაცვალება; სხვა საფუძვლების არსებობა, რომელიც კანონითაა გათვალისწინებული. მაგალითად, ავსტრიაში ამ კატეგორიას განეკუთვნება მოსამართლის მიერ ფიცის დარღვევა, სამსახურებრივი საიდუმლოების გახმაურება, ხოლო გერმანიაში – უხეში დისციპლინური დარღვევა.

14.5. საკონსტიტუციო სასამართლოების სტრუქტურა და კომპეტენცია

საზღვარგარეთის ქვეყნებში არსებობს საკონსტიტუციო სასამართლოების სტრუქტურული მოწყობისა და მათი საქმიანობის ორგანიზაციულ-სამართლებრივი რეგულირების ორი ძირითადი ნაირსახეობა: პირველ შემთხვევაში საკონსტიტუციო სასამართლო გვევლინება ერთიან სასამართლო კოლეგიად, რომელიც საქმეს იხილავს ყველა მოსამართლის მონაწილეობით; მეორე შემთხვევაში საკონსტიტუციო სასამართლო შედგება სტრუქტურული დანაყოფებისგან, რომლებიც სხვადასხვა ქვეყნებში კოლეგიებად, პალატებად, სენატებად ან სექციებად იწოდებიან. თუმცა, ამ მოდელშიც საკონსტიტუციო სასამართლოების ორგანიზაციულ-სამართლებრივი საქმიანობის ძირითადი ფორმა პლენარული სხდომებია.

მთელ რიგ შემთხვევებში კოლეგიები მოვალენი არიან საქმე განსახილველად გადასცენ პლენუმს, რომელსაც გარკვეული ფილტრის ფუნქცია აკისრია. ამასთან, თუ სასამართლო სტრუქტურა ითვალისწინებს კოლეგიების არსებობას, მიიჩნევა, რომ კოლეგიის სხდომა წარმოადგენს საკონსტიტუციო სასამართლოს და მის მიერ გამოტანილი გადაწყვეტილება, ფაქტობრივად, საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება. ცალკეულ შემთხვევებში, საქმეების განსახილველად წინასწარი მომზადების მიზნით, თავად კოლეგიებშიც დასაშვებია მცირე დანაყოფების, ჯგუფებისა თუ სექციების შექმნა.

საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმისა თუ კოლეგიის კომპეტენციის განსაზღვრა შესაძლებელია ორი ვარიანტის ფარგლებში: ერთი, როცა პლენუმი განიხილავს საქმეთა ძირითად ნაწილს, ხოლო კოლეგიები იმ საქმეებს, რომელთა გადაწყვეტაც არ შედის პლენუმის კომპეტენციაში; მეორე, როცა საქმეთა ძირითად ნაწილს განიხილავს კოლეგია, ხოლო პლენუმი წყვეტს იმ საკითხებს, რომლებიც არ შედის კოლეგიის კომპეტენციაში.

კოლეგიებს შორის საქმეთა განაწილება ხდება რიგითობის ან სპეციალიზაციის წესით. ამის თაობაზე გადაწყვეტილებას პლენუმი იღებს. როგორც წესი, საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის წინადადებით კოლეგიები ფუნქციონირებენ მუდმივი ან სესიური წესით.

ერთიანი კოლეგიის სახით საქმის განმხილველი საკონსტიტუციო სასამართლოები მოქმედებენ ავსტრიაში, ბელგიაში, იტალიასა და სხვა ქვეყნებში. ამ დროს, გერმანიაში, პოლონეთში, რუმინეთში, რუსეთში, უკრაინაში, უნგრეთში საკონსტიტუციო სასამართლოები საქმეებს განიხილავენ პლენარულ სხდომებზე ან კოლეგიის შემადგენლობით. ესპანეთის საკონსტიტუციო სასამართლო თავის უფლებამოსილებებს ახორციელებს როგორც პლენუმის, ასევე პალატების სხდომებზე, როდესაც პლენუმის შემადგენლობაში გაერთიანებულია საკონსტიტუციო სასამართლოს ყველა წევრი, ხოლო თითოეულ პალატაში – პლენუმის მიერ დანიშნული 6 წევრი. თუ პალატა მიიჩნევს, რომ კანონი ცნობილი უნდა იყოს არაკონსტიტუციურად, ის გადაეცემა განსახილველად პლენუმს, რომელიც გამოიტანს შესაბამის გადაწყვეტილებას. სექციები წყვეტენ განცხადებების განსახილველად მიღების საკითხსა და მცირე მნიშვნელობის საქმეებს.

თავისებურებებით ხასიათდება საკონსტიტუციო სასამართლოების სისტემა და სტრუქტურა ფედერაციული მოწყობის ქვეყნებში. მაგალითად, გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს თითოეული სენატი საქმეს განიხილავს რვიდან არანაკლებ 6 მოსამართლის შემადგენლობით. თუ სენატებს კონკრეტული საკითხისადმი განსხვავებული პოზიცია აქვთ, მოიწვევა პლენარული სხდომა, ძირითადად, წელიწადში ორჯერ, გაზაფხულსა და შემოდგომაზე. ეს ხდება თავმჯდომარის ინიციატივით ან მისი მოადგილის, ერთ-ერთი სენატის ან სამი მოსამართლის თხოვნით, რომლებმაც უნდა მიუთითონ განხილვის საგანი. პლენუმი უფლებამოსილია მიიღოს გადაწყვეტილება, თუ თითოეული სენატიდან სხდომაზე წარმოდგენილია წევრთა 2/3 მაინც. სენატში შექმნილია პალატები, რომლების შემადგენლობაც განახლდება სამ წელიწადში ერთხელ. პალატები წყვეტენ განცხადებების განსახილველად მიღების საკითხს. განხილვაზე უარის თქმის შემთხვევაში ამ საკითხს წყვეტს სენატი, რომელთაგან ერთი იხილავს აქტების კონსტიტუციურობის, ხოლო მეორე – სამართლის სუბიექტების მოქმედებათა კონსტიტუციურობის საკითხს.

ბრაზილიის ფედერაციაში მოქმედებს საერთო სასამართლოების კონტროლი კონსტიტუციურობაზე. უმაღლეს ფედერალურ სასამართლოს, რომელიც 11 წევრისგან შედგება, ნიშნავს პრეზიდენტი, სენატის აბსოლუტური უმრავლესობის თანხმობით. ის იხილავს როგორც ფედერალური, ისე შტატების სამართლებრივი აქტების კონსტიტუციურობის საკითხს. უცნაურია, მაგრამ როგორც დაცვის მხარე, ფედერალური აქტების კონტროლში უნდა მონაწილეობდეს გენერალური პროკურორი, რომელსაც განსახილველი აქტის ტექსტის დაცვა ევალება. სასამართლოს მიერ არაკონსტიტუციურად ცნობილ აქტს აუქმებს სენატი. იმ შემთხვევაში, თუ აქტი არაკონსტიტუციურად იქნება მიჩნეული კონკრეტული ხარვეზის გამო, სასამართლო შეაჩერებს მის მოქმედებას, ხოლო მისი მიმღები ან სხვა უფლებამოსილი ორგანო, რომელსაც სასამართლო მიმართავს, აქტს 30 დღეში გააუქმებს.

თანამედროვე სახელმწიფოებში საკონსტიტუციო სასამართლოების კომპეტენცია საკითხთა მრავალფეროვან სპექტრზე ვრცელდება, როგორიცაა: საკანონმდებლო აქტების საკონსტიტუციო ზედამხედველობა და კონტროლი; დავები უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოებს შორის კომპეტენციის თაობაზე; დავები ცენტრალურ და რეგიონალურ სახელისუფლებო ორგანოებს შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის თაობაზე; რეფერენდუმის ჩატარების კონსტიტუციურობის დადგენა; საერთაშორისო ხელშეკრულებების კონსტიტუციურობის კონტროლი; სახელმწიფოს უმაღლესი ორგანოების ფორმირებისას კონსტიტუციის დაცვა არჩევნების კონტროლის გზით; უმაღლესი თანამდებობის პირების მიმართ იმპიჩმენტის პროცედურაში მონაწილეობა; პოლიტიკური პარტიების კონსტიტუციურობაზე ზედამხედველობა; ადამიანის უფლებათა დამრღვეეი ნორმატიული აქტების არაკონსტიტუციურად ცნობა.

კონსტიტუციებსა თუ სპეციალურ კანონმდებლობაში საკონსტიტუციო სასამართლოების უფლებამოსილებათა ჩამონათვალი შეიძლება იყოს აბსოლუტურად განსაზღვრული ან შედარებით განსაზღვრული. ეს უკანასკნელი შესაძლებლობას იძლევა მომავალში კიდევ უფრო გაფართოვდეს საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენცია, ცხადია, თუ ასეთი პერსპექტივა შეესაბამება საკონსტიტუციო კონტროლის ან სასამართლო ორგანოს ბუნებას. ზოგჯერ საკონსტიტუციო სასამართლოები თავად ახდენენ საკუთარ უფლებამოსილებათა კონკრეტიზებას, ვინაიდან კონსტიტუციასა და შესაბამის კანონში მათი კომპეტენცია არ არის მკაფიოდ განსაზღვრული.

როგორც აღვნიშნეთ, კანონებისა და სხვა ნორმატიული აქტების კონსტიტუციურობის შემოწმება შეიძლება მოხდეს როგორც რეპრესიული, ისე პრევენციული ფორმით. წინასწარი სასამართლო საკონსტიტუციო კონტროლი მოქმედებს კონტინენტური სამართლის ქვეყნების უმრავლესობაში, მხოლოდ კონსტიტუციური სამართლის განსხვავებული წყაროების მიმართ. წინასწარ კონტროლს ექვემდებარება ნებისმიერი სახის კანონპროექტი ავსტრიაში, გერმანიაში, პორტუგალიაში, რუმინეთში, უნგრეთში; კონსტიტუციური და ორგანული კანონები – ესპანეთში, თურქეთში, იტალიაში, მოლდოვაში; პარლამენტის პალატების რეგლამენტები – პორტუგალიაში, რუმინეთში, სომხეთში, უნგრეთში. ნორმატიული აქტების შემდგომი საკონსტიტუციო კონტროლი მოქმედებს თურქეთში, პოლონეთში, რუმინეთში, სლოვაკეთსა და სხვა ქვეყნებში. სხვადასხვა ჩამონათვალში ერთი და იგივე ქვეყნების განმეორება, მოცემულ სახელმწიფოებში საკონსტიტუციო იუსტიციის ორგანოების საკონტროლო კომპეტენციის მრავალფეროვნებაზე მეტყველებს.

კონსტიტუციური სამართალწარმოების აღძვრის ინიციატივის უფლება აქვს სუბიექტთა მრავალრიცხოვან წრეს, რომელთა შორის უნდა გამოვყოთ: პარლამენტი, მისი პალატები, სახელმწიფოს მეთაური, მთავრობა, უმაღლესი სასამართლო ინსტანციები, პარლამენტის ფრაქციები და დეპუტატთა განსაზღვრული ჯგუფები, ხოლო ომბუდსმენებისა და მოქალაქეების ასეთი ინიციატივა უკავშირდება ადამიანის დარღვეული უფლების აღდგენას. ცალკეულ ქვეყნებში ამ უფლებით სარგებლობენ ასევე ფედერაციის სუბიექტები, ტერიტორიული ერთეულები, ავტონომიური რეგიონები, პროვინციები და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები.

იმ ქვეყნებში, სადაც საკონსტიტუციო ზედამხედველობას საერთო სასამართლოები ახორციელებენ, სამართლებრივი აქტების არაკონსტიტუციურობის საკითხის აღძვრა შეუძლია ნებისმიერ მოქალაქეს. ამ დროს, სასამართლოში კონსტიტუციური სამართლის ან სამოქალაქო სამართლის საკითხის განხილვისას, როგორც ეს ამერიკის შეერთებულ შტატებშია, ინსტანციური იერარქიის გავლით, საქმე ბოლოს უზენაეს სასამართლომდე მიდის. საკონსტიტუციო კონტროლის სპეციალური ორგანოს პირობებში, აღნიშნული სუბიექტთა წრიდან, საკონსტიტუციო სარჩელის შეტანის უფლება აქვთ კანონით დადგენილ პირებსა და სახელმწიფო ორგანოებს. საკონსტიტუციო სასამართლოში კანონის კონს-

ტიტუციურობის დასადგენად საერთო სასამართლოების მიმართ-ეის უფლება კონსტიტუციურად განმტკიცებულია ავსტრიაში, ბელ-გიაში, გერმანიაში, ესპანეთში, თურქეთში. საკონსტიტუციო სა-სამართლო პოლონეთსა და იუგოსლავიაში უფლებამოსილია სა-კუთარი ინიციატივით წამოიწყოს საკონსტიტუციო სამართალ-წარმოების პროცესი.

საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება აქტის არა-კონსტიტუციურად ცნობისა და ანულირების შესახებ, მოქმედე-ბას იწყებს გამოცხადების მომენტიდან ან მომდევნო დღეს, ან ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში გამოქვეყნების შემდეგ, ან გა-დაწყვეტილებით განსაზღვრულ ვადაში, ან ამ გადაწყვეტილე-ბით დაინტერესებული ორგანოებისა თუ პირებისთვის ოფიცი-ალურად გადაცემის დღიდან. შესაძლებელია კანონი გამოცხად-დეს არაკონსტიტუციურად და სასამართლომ დაადგინოს ვადა, რომლის ამოწურვისთანავე ეს აქტი შეწყვეტს მოქმედებას, რო-გორც ეს დადგენილია ავსტრიაში, თურქეთში, პოლონეთში, სლოვაკეთში. სლოვენიის კონსტიტუციის 161-ე მუხლის თანახ-მად, კანონის მოქმედება შეწყდება დაუყოვნებლივ ან საკონსტი-ტუციო სასამართლოს მიერ დადგენილ ვადაში, რომელიც ერთ წელს არ უნდა აღემატებოდეს.

პორტუგალიის კონსტიტუციის 283-ე მუხლის თანახმად და საკონსტიტუციო სასამართლოს რეგლამენტით კონსტიტუციის მოთხოვნათა შეუსრულებლობის შემთხვევაში, კანონმდებლის წვლილის დასადგენად გათვალისწინებულია სპეციალური პრო-ცედურა. რესპუბლიკის პრეზიდენტის, ადამიანის უფლებათა დამცველის ან ავტონომიური ერთეულის უფლებათა დარღვევ-ასთან დაკავშირებით, რეგიონული ასამბლეის თავმჯდომარის მიმართვით, საკონსტიტუციო სასამართლო ამოწმებს კონსტიტუ-ციის შეუსრულებლობას. ასეთი ვაკუუმის არსებობის თაობაზე საკონსტიტუციო სასამართლო დაუყოვნებლივ აცნობებს სა-კანონმდებლო ორგანოს. უმრავლესი ქვეყნების საკონსტიტუციო იუსტიციაში მსგავსი ინსტიტუტი არ არსებობს, მაგრამ საკითხი სხვაგვარად წყდება. მაგალითად, გერმანიაში მას განიხილავენ როგორც ფედერაციასა და მიწებს შორის დავის სახესხვაობას, ან როგორც დავას კომპეტენციის თაობაზე (ძირითადი კანონის 93-ე მუხლის I და II ნაწილები). კანონმდებლის უმოქმედობის საფუძველზე, კერძო პირების საჩივრები გერმანიაში მხოლოდ იმ შემთხვევაში მიიღება, როცა ძირითადი კანონიდან გამომდინარე-ობს კანონმდებლის ვალდებულება, გამოსცეს შესაბამისი აქტი

განმცხადებლის სასარგებლოდ, მაგრამ ეს წესი მოქმედებს გამონაკლის შემთხვევაში.[1]

აღსანიშნავია საერთაშორისო ხელშეკრულებებთან დაკავშირებული კანონების პრევენციული კონტროლის ეფექტურობა, რაც იმაში ვლინდება, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ მისი კონსტიტუციურობის შესახებ გადაწყვეტილების გამოტანის მომენტისთვის ხელშეკრულება ჯერ არ არის რატიფიცირებული. ამდენად, ყველა ვითარებაში, გამოირიცხება მოსალოდნელი უხერხულობა, როცა სახელმწიფოსთვის ნაციონალური კონსტიტუციის შეუსაბამო აქტი საერთაშორისო დონეზე შესასრულებლად სავალდებულო ხდება. საერთაშორისო ხელშეკრულების ძალაში შესვლამდე კონსტიტუციურობის წინასწარი კონტროლის მექანიზმი მოქმედებს ალბანეთში, ბულგარეთში, გერმანიაში, ესპანეთში, ლიტვაში, მოლდოვაში, რუსეთში, უნგრეთში და სხვა ქვეყნებში.

საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებათა შორის მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია კომპეტენციური დავების განხილვას სახელმწიფო ორგანოებს, ფედერალურ ხელისუფლებასა და ფედერაციის სუბიექტს, ცენტრსა და რეგიონს შორის.

ავსტრიის საკონსტიტუციო სასამართლო წყვეტს დავებს სასამართლოებსა და ფედერაციისა თუ მიწების ადმინისტრაციულ ორგანოებს შორის. იტალიაში ყველა ცენტრალურ, რეგიონულ და პროვინციულ დონეზე მიღებული კანონი, ან კანონის ძალის მქონე ნორმატიული აქტი შეიძლება მოგვეელინოს შემდგომი კონტროლის საგნად. ანალოგიური ვითარებაა გერმანიაში, სადაც ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენციაში შედის მიწების კანონების ჩვეულებრივ ფედერალურ კანონებთან შესაბამისობის დადგენაც. ავსტრიაში, გერმანიაში, ესპანეთში საკონსტიტუციო სასამართლო უფლებამოსილია განიხილოს ცენტრსა და რეგიონს შორის წარმოქმნილი დავები, არა მხოლოდ საკანონმდებლო, არამედ ადმინისტრაციული კომპეტენციის სფეროშიც. იტალიაში, გერმანიაში, ავსტრიასა და ესპანეთში საკონსტიტუციო იუსტიციის ორგანოები წყვეტენ ასევე სახელმწიფოში სხვადასხვა ტერიტორიულ ერთეულებს შორის წარმოქმნილ უთანხმოებას.

საკონსტიტუციო სასამართლოს იურისდიქციას ექვემდებარება დავები თავად ცენტრალურ სახელმწიფო ორგანოებს შორის. მაგალითად, გერმანიაში საკონსტიტუციო კონტროლს ექვემდება-

---

[1] Современный немецкий конституционализм, Институт государства и права, РАН, Москва, 1994, стр. 29.

რება საკანონმდებლო აქტები, რომლებიც ნაწილობრივ მაინც ეხება სახელმწიფო ორგანოების კომპეტენციის დადგენას. ამ შემთხვევაში საკონსტიტუციო სასამართლო ვერ გამოაცხადებს კანონს არაკონსტიტუციურად, უბრალოდ, იგი დაადგენს, რომ მოცემული კანონი არღვევს მოსარჩელის კონსტიტუციურ უფლებას ან კომპეტენციას ან მოპასუხის კონსტიტუციურ ვალდებულებებს მოსარჩელის წინაშე. ავსტრიის კონსტიტუციით, ამ ქვეყნის საკონსტიტუციო სასამართლო უფლებამოსილია განიხილოს დავები კომპეტენციის შესახებ არა მხოლოდ უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოებს, არამედ სპეციალურ ორგანოსა და კონსტიტუციური სტატუსის მქონე ორგანოს შორის, კერძოდ, საანგარიშო პალატასა და ფედერალურ მთავრობას, ფედერალურ მინისტრებს, მიწის მთავრობებს შორის, საანგარიშო პალატის კომპეტენციის განმსაზღვრელი იურიდიული დებულების განმარტებასთან დაკავშირებით.

კომპეტენციის შესახებ დავების ინიციატორთა წრე დამოკიდებულია საკონსტიტუციო კონტროლს დაქვემდებარებულ საკითხთა მოცულობაზე. ჩვეულებრივ, ეს შეიძლება იყოს მხარეთა კონსტიტუციური უფლებების, ვალდებულებების, კომპეტენციის უფლებათა განხილვა. გერმანიაში ამ უფლებით სარგებლობს რესპუბლიკის პრეზიდენტი, ფედერალური პარლამენტი, ფედერალური მთავრობა, კანცლერი, ფედერალური მინისტრი, პალატების პრეზიდენტები, პარლამენტის საგამოძიებო კომიტეტი, ფრაქციები. კანონმდებლობით შემოსაზღვრულია ვადებიც, რომელთა ამოწურვისას მათ უწყდებათ ეს უფლებამოსილება. გერმანიაში აღნიშნული ვადა შეადგენს 6 თვეს დარღვეული უფლების შესახებ ინფორმაციის მიღებიდან, ხოლო ავსტრიაში ეს ვადა 4 კვირას არ აღემატება.

საკონსტიტუციო სასამართლო უმაღლესი სახელმწიფო ორგანოების არჩევნებზე კონტროლს ახორციელებს იტალიაში, პორტუგალიაში, მოლდოვაში, მონღოლეთში. საკონსტიტუციო სასამართლო წყვეტს პასიური საარჩევნო უფლების, ან პარლამენტის წევრის მანდატის ჩამორთმევის საკითხს ავსტრიაში, გერმანიაში, თურქეთში, მონღოლეთში, სლოვაკეთში. პრეზიდენტის საყოველთაო არჩევნებზე კონტროლს ახორციელებს საკონსტიტუციო სასამართლო ავსტრიაში, მოლდოვაში, პორტუგალიაში, სომხეთში. გერმანიაში არჩევნების შემოწმებაზე პასუხისმგებელია პარლამენტის ქვედა პალატა, რომლის გადაწყვეტილებაზე საჩივრის შეტანა შესაძლებელია ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოში.

საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები ითვალისწინებენ სახელმწიფოს მეთაურისა და უმაღლესი თანამდებობის პირების თანამდებობიდან გადაყენების სხვადასხვა საფუძველსა და პროცედურას. უპირველესად, ეს შეიძლება მოხდეს თავად საპარლამენტო პროცედურის ფარგლებში, ამგვარი საქმეების უმაღლესი სასამართლო ინსტანციისთვის, მათ შორის საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის გადაცემის გზით. სახელმწიფოს მეთაურის მიმართ ბრალდების საქმეებს განიხილავენ საკონსტიტუციო სასამართლოები ავსტრიაში, ბულგარეთში, იტალიაში, სლოვაკეთში, უნგრეთში.

საკონსტიტუციო სასამართლოები გერმანიაში, თურქეთში, პოლონეთში, პორტუგალიაში, სომხეთში უფლებამოსილნი არიან შეამოწმონ პოლიტიკური პარტიებისა და საზოგადოებრივი გაერთიანებების საქმიანობის კონსტიტუციურობა. გერმანიაში მხოლოდ საკონსტიტუციო სასამართლოა უფლებამოსილი გამოაცხადოს პოლიტიკური პარტია არაკონსტიტუციურად, თუ მან მიზნად დაისახა, ან ისწრაფვის ზიანი მიაყენოს, ან საფრთხე შეუქმნას ქვეყანას. თურქეთის საკონსტიტუციო სასამართლო უფლებამოსილია შეამოწმოს პოლიტიკური პარტიების ფინანსური საქმიანობა, მიიღოს გადაწყვეტილება მათი გაუქმების თაობაზე.

თანამედროვე დემოკრატიულ სახელმწიფოებში, განსაკუთრებით, კონტინენტური სამართლის ქვეყნებში, ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დამდგენი ნორმათა სისტემა კონსტიტუციაშია ჩამოყალიბებული, სახელმწიფო ხელისუფლების ყველა ორგანო კი მათ დასაცავად არის მოწოდებული. ამ პროცესის ეფექტურობა საგრძნობლად მაღლდება, თუ საერთო სასამართლოების გვერდით უფლებებისა და თავისუფლებების უზრუნველყოფას, მოქალაქეთა ინდივიდუალური სარჩელების განხილვა-გადაწყვეტის გზით, სპეციალიზებული საკონსტიტუციო სასამართლოც ახორციელებს. ინდივიდუალური საჩივრისა თუ სარჩელის შეტანის უფლებამოსილებით შეიძლება სარგებლობდნენ კერძო პირები, მიუხედავად მათი მოქალაქეობისა. არაერთგვაროვანი მიდგომაა იმ ფაქტების რაოდენობასთან და გვაროვნებასთან დაკავშირებით, რომლებიც შეიძლება სადავო გახადოს ფიზიკურმა პირმა. მაგალითად, შვეიცარიაში ინდივიდუალური საკონსტიტუციო სარჩელი დასაშვებია მხოლოდ კანტონების ადმინისტრაციულ, სასამართლო, ან საკანონმდებლო აქტებზე, ავსტრიაში კი სარჩელი მიიღება ისეთ კანონებზე, რომლებმაც პირდაპირ, სასამართლო თუ ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების

გარეშე დაარღვია ადამიანის უფლებები. ესპანეთში საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ კანონის 44-ე მუხლის თანახმად კი, საკონსტიტუციო სარჩელი შეიძლება შეიტანონ სასამართლოს აქტზეც.

არაერთგვაროვანია ინდივიდუალური საკონსტიტუციო სარჩელის შეტანის ხანდაზმულობის ვადებიც. მაგალითად, გერმანიაში ეს ვადა შეადგენს ერთ თვეს, ესპანეთში – 20 დღეს სასამართლოს გადაწყვეტილების, ხოლო სამ თვეს – ნორმატიული აქტის გასაჩივრების შემთხვევაში. ინდივიდუალური საკონსტიტუციო სარჩელის საფუძვლიანად ცნობის შემთხვევაში, საკონსტიტუციო სასამართლო მოახდენს სადავო აქტის ანულირებას, ეს გადაწყვეტილება კი ყველასთვის სავალდებულო ხასიათს ატარებს. სწორედ ამგვარად წყდება საკითხი გერმანიასა და ესპანეთში.

საზღვარგარეთის ქვეყნების მნიშვნელოვან ნაწილში საკონსტიტუციო სასამართლო წარმოადგენს არა მხოლოდ კონსტიტუციის დაცვის უმაღლეს ინსტანციას. მაგალითად, ესპანეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ კანონში განსაზღვრულია, რომ ეს არის კონსტიტუციის განმარტების უფლებამოსილებით აღჭურვილი უზენაესი ორგანო. იგივე ფუნქცია აკისრია საკონსტიტუციო იუსტიციის ორგანოებს ალბანეთში, გერმანიაში, მადაგასკარზე, მოლდოვაში, სლოვაკეთში, ტაივანზე და ა.შ.

ინდივიდუალური საკონსტიტუციო საჩივრის სუბიექტთა წრეს კანონი განსაზღვრავს. გერმანიაში ინდივიდუალური სარჩელი შეაქვს ნებისმიერ სუბიექტს, რომლის უფლებაც დაირღვა. სარჩელის შეტანის უფლება აქვთ ასევე მოქალაქეთა გაერთიანებებს, რომელთა მიზანია ადამიანისა და მოქალაქის უფლებების დაცვა. ეს წესი მოქმედებს ავსტრიაში, ესპანეთში, იუგოსლავიაში, შვეიცარიაში. საკონსტიტუციო სარჩელი ადამიანის უფლებების დასაცავად სლოვენიასა და იუგოსლავიაში შეაქვს ომბუდსმენს, პორტუგალიაში – პროკურორებს, ხოლო ესპანეთში ერთსაც და მეორესაც.

რაც შეეხება, ე.წ. სახალხო სარჩელის ინსტიტუტს, ამ დროს, ინდივიდს ან პირთა ჯგუფს საჩივარი შეაქვთ არა კონკრეტული პირის, არამედ მთლიანად საზოგადოების ინტერესების დასაცავად. ეს პროცედურა მოქმედებს ბრაზილიაში, ვენესუელაში, იაპონიაში, ირანში, ისრაელში, მაკედონიაში, სლოვენიაში და სხვ.

ინდივიდუალური სარჩელის უფლებას თან ახლავს მთელი რიგი შემსღუდავი მოთხოვნები და პირობები. საკონსტიტუციო

სასამართლო სარჩელს არ განიხილავს თუ წინააღმდეგობის აღმოფხვრა შესაძლებელია სხვა სახის სამართალწარმოების ფარგლებში. სარჩელის საფუძველს უნდა ჰქონდეს პრინციპული საკონსტიტუციო-სამართლებრივი მნიშვნელობა.

მაგალითად, ავსტრიის კონსტიტუციის მიხედვით სარჩელი არ მიიღება განსახილველად, თუ მას არ ახლავს არსებითი კონსტიტუციურ-სამართლებრივი საკითხის სათანადო განმარტება. სარჩელი დამაჯერებლად უნდა იყოს ფორმულირებული და განხილვის შედეგად უნდა არსებობდეს მისი დაკმაყოფილების გარკვეული შანსი. საერთოდ, საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოების კომპეტენციაში შემავალი საკითხების გადასაწყვეტად, მიმართვის უფლება აქვთ სახელმწიფოს უმაღლეს ორგანოებსა და თანამდებობის პირებს, ფედერაციის სუბიექტებს, ავტონომიურ ერთეულებს, დეპუტატთა და სენატორთა ჯგუფებს, სასამართლოებს, ომბუდსმენებს, მოქალაქეებს.

იმის მიხედვით, თუ ვინ ახორციელებს საკონსტიტუციო კონტროლს, სასამართლო თუ არასასამართლო ორგანო, განსხვავებულია საქმის განხილვისა და გადაწყვეტილების გამოტანის წესი. საერთო სასამართლოებში საკითხს იხილავს და წყვეტს მოსამართლე. აშშ-ის უმაღლეს სასამართლოში მომხსენებლად ინიშნება სასამართლოს ერთ-ერთი წევრი, საქმეს კი განიხილავს სასამართლოს სრული შემადგენლობა. ზოგიერთ ქვეყანაში, მაგალითად, ესტონეთში, იაპონიაში, კოლუმბიასა და პერუში გადაწყვეტილებას იღებს სასამართლოს შემადგენლობის ნაწილი, მისი საკონსტიტუციო პალატა ან კოლეგია.

საკონსტიტუციო სასამართლოებში განხილვა ხდება, როგორც წესი, სამოქალაქო პროცესის მსგავსად. საკონსტიტუციო კონტროლის კვაზისასამართლო ორგანოებში პროცესი მხარეთა მონაწილეობის გარეშე, წერილობითი მასალების გამოკვლევით, ე.წ. „დოსიეს“ სისტემით მიმდინარეობს. საფრანგეთის საკონსტიტუციო საბჭო, როგორც წესი, არც მოწმეებსა და ექსპერტებს იყენებს.

თუ საკონსტიტუციო კონტროლს ახორციელებს კოლეგიური ორგანო, გადაწყვეტილება მიიღება ხმათა უმრავლესობით, მისი სარეზოლუციო ნაწილი ქვეყნდება მიღებისთანავე, ხოლო სამოტივაციო ნაწილი შეიძლება გამოქვეყნდეს განსაზღვრული ვადის შემდეგ. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება ფორმდება დასკვნის, დადგენილების ან განჩინების სახით. სხვა სასამართლო ორგანოსაგან განსხვავებით, საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, როგორც წესი, საბოლოოა და გასაჩივ-

რებას ან გაპროტესტებას არ ექვემდებარება. თუმცა, ეთიოპიაში აქტის არაკონსტიტუციურად ცნობის შესახებ სასამართლოს გადაწყვეტილება უნდა დაამტკიცოს უმაღლესმა საკანონმდებლო ორგანომ.

აქ, არ შეიძლება გვერდი ავუაროთ ორ უცნაურ თავისებურებას: ყაზახეთის საკონსტიტუციო საბჭოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებას, განსახილველი აქტის თუ მისი ნაწილის არაკონსტიტუციურად ცნობის შესახებ, შეიძლება წინ აღუდგეს, დაუპირისპირდეს პრეზიდენტი, რაც გამოიწვევს საქმის ხელახლა განხილვას. საერთოდ, ზედმეტად არის მიჩნეული საკონსტიტუციო ზედამხედველობის ინსტიტუტი ნიდერლანდებში. აქ არც სპეციალური ორგანოა და კონსტიტუცია (მუხლი 120) სასამართლოებს საერთოდ უკრძალავს პარლამენტის აქტებისა და ხელშეკრულებების კონსტიტუციურობის კონტროლს.

საკონსტიტუციო კონტროლის სხვადასხვა მოდელის პირობებში გადაწყვეტილების აღსრულების განსხვავებული პრინციპები და მექანიზმები გამოიყენება. მაგალითად, იტალიაში, ადგილი აქვს არაკონსტიტუციურად ცნობილი აქტების ანულირებას და ამ მომენტიდან ისინი აღარ მოქმედებენ. ამის შედეგად, პრაქტიკულად, ბათილდება გაუქმებული კანონის საფუძველზე წარმოშობილი ურთიერთობები, ე.ი. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებას უკუქცევითი ძალა ენიჭება. ესპანეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ კანონის თანახმად, განხილული კანონის არაკონსტიტუციურად ცნობის შესახებ სასამართლოს გადაწყვეტილება არ ექვემდებარება გადასინჯვას, საეალდებულოა საჯარო ხელისუფლებისათვის და წარმოშობს საერთო-სამართლებრივ შედეგებს. გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ კანონის თანახმად, ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება სავალდებულოა ფედერაციისა და მიწების ყველა კონსტიტუციური ორგანოსათვის, ყველა სასამართლოსა და უწყებისათვის, ხოლო კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევაში შეიძლება კანონის ძალაც კი შეიძინოს.

განსხვავებით კონტინენტური სამართლის ქვეყნების საკონსტიტუციო იუსტიციის სისტემისგან, აშშ-ის უმაღლეს სასამართლოს, რომელიც მხოლოდ კონკრეტულ საკონსტიტუციო კონტროლს ახორციელებს, უფლება აქვს არ დაუშვას მოცემული კანონის გამოყენება მისი ქვემდებარე საქმის გადაწყვეტისას, მაგრამ იგი ვერ გამოაცხადებს კანონს ძალადაკარგულად. ამის შემდეგ, ჩვეულებრივ, ამოქმედდება საერთო სამართლის სასამარ-

თლო სისტემისთვის დამახასიათებელი პრეცედენტის წესი. კონგრესს უფლება აქვს შეცვალოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილება, როგორც ეს სამ შემთხვევაში მოხდა – კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანით, ან კონსტიტუციასთან შესაბამისობაში მოიყვანოს კანონი.

საკონსტიტუციო იუსტიციის გადაწყვეტილების აღსრულების უზრუნველსაყოფად, სხვადასხვა ქვეყნის კანონმდებლობით, როგორც წესი, დადგენილია გარკვეული სანქციები. საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ ესპანეთის კანონით, პირს, რომელიც კანონით დადგენილ ვადაში არ შეასრულებს სასამართლოს გადაწყვეტილებას, დაეკისრება ჯარიმა, ან სასამართლოს მიერ დადგენილი პასუხისმგებლობის სხვა ფორმა. საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ გერმანიის კანონი თავად სასამართლოს აძლევს უფლებას, თავისი შეხედულებისამებრ განსაზღვროს, თუ ვინ და რა ფორმით უნდა შეასრულოს მისი გადაწყვეტილება.

თავი მეთხუთმეტე

ადგილობრივი მართვის ორგანიზაცია

15.1. ადგილობრივი მართვის კონსტიტუციური საფუძვლები

ადგილობრივი მმართველობა ის საქმიანობაა, რომელსაც ცენტრალური ხელისუფლება, ან ზემდგომი ტერიტორიული მმართველობის ადმინისტრაცია, ადგილობრივ ტერიტორიულ ერთეულში, ადგილობრივი არჩევითი ორგანოებისა და ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დანიშნული წარმომადგენლების მონაწილეობით ახორციელებს. მთელი ეს მექანიზმი ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის დოზირებული შეხამებით გამოირჩევა.

მოცემულ კომპლექსში ადგილობრივი, ანუ როგორც მას ხშირად უწოდებენ – მუნიციპალური თვითმმართველობა კანონმდებლობით აღიარებული და გარანტირებული, მოსახლეობის თვითორგანიზაციასთან დაკავშირებული საზოგადოებრივი ურთიერთობების სისტემაა. იგი ტერიტორიული ერთეულის ფარგლებში, ცენტრალური საჯარო ხელისუფლებისაგან დამოუკიდებლად, საკუთარი პასუხისმგებლობითა და ადგილობრივი ორგანოების მეშვეობით, ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესებისა და ტრადიციების გათვალისწინებით, წყვეტს და წარმართავს ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს

ტერმინი „მუნიციპალიტეტი", ლათინური „municipium"-სგან წარმოდგება. „munus" „სიმძიმეს", „ტვირთს", ხოლო „capio", „recipio" – „ვიღებ", „ვიძენ"-ს ნიშნავს. აქედან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტი ეწოდება საქალაქო მმართველობას, რომელიც იძენს გარკვეულ უფლებებს და საკუთარ თავზე ღებულობს საერთო-საქალაქო ამოცანების გადაჭრის მიზნით საჭირო ფუნქციების შესრულებას.

ამჟამად ტერმინმა გაელენის სფერო გააფართოვა და მუნიციპალიტეტებად ქალაქისა და სოფლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევითი ორგანოებიც მოიხსენიება. თუმცა, აშშ-ში და ზოგიერთ სხვა სახელმწიფოში მუნიციპალური მმართველობის ცნება მხოლოდ საქალაქო თვითმმართველობას მოიცავს. სიტყვათა წყობაში ტერმინ „მუნიციპალურის" ჩართვით, ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში შემავალი სხვადასხვა ორგა-

ნოს, მათ საკუთრებაში, ან მმართველობის ქვეშ მოქმედი სხვადასხვა საწარმოს, დაწესებულებისა და ორგანიზაციის ქონებრივი კუთვნილება ფიქსირდება.

სახელმწიფოში ადგილობრივი თვითმმართველობის დამკვიდრება და სრულფასოვანი რეალიზაცია, როგორც წესი, ორ ამოცანას ისახავს მიზნად: საჯარო ხელისუფლების რეფორმაციას დეცენტრალიზაციისა და დეკონცენტრაციის გზით, სახელისუფლებო უფლებამოსილებების განხორციელების დაახლოებას ინდივიდთან და, როგორც შედეგი, ადგილობრივი ინიციატივის ორგანულ შერწყმას საჯარო ინტერესებთან.

კონსტიტუციონალიზმში განსაკუთრებული მრავალფეროვნებით სწორედ ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის სისტემა გამოირჩევა, ვინაიდან მისი მრავალსახა სპექტრი ისეთ არსებით კრიტერიუმებზეა დამოკიდებული, როგორებიცაა: – ქვეყნის მმართველობის ფორმა და კუთვნილება სამართლებრივი სისტემისადმი; ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების კომპეტენცია და მათი ურთიერთქმედება მმართველობის სახელმწიფო თუ რეგიონალურ ორგანოებთან.

ნებისმიერ დემოკრატიულ სახელმწიფოში, არსებული რეალიების გათვალისწინებით, ჩამოყალიბებულია რეგიონალური სახელმწიფო ორგანოებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ურთიერთქმედების შემდეგი სამი ძირითადი მოდელიდან ერთ-ერთი:

– სახელმწიფო მმართველობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის სხვადასხვა ტერიტორიულ დონეზე საქმიანობის შეთავსებით განხორციელების მოდელი, როდესაც ზედა დონის ტერიტორიულ ერთეულებში ფუნქციონირებენ მხოლოდ რეგიონალური სახელმწიფო ორგანოები, ხოლო ქვედა დონის ერთეულებში – მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები;

– ტერიტორიულ დონეზე ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაზე სახელმწიფოებრივი ზედამხედველობის განხორციელების მოდელი, როდესაც განსაზღვრული დონის ტერიტორიულ ერთეულებში იქმნება ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, ხოლო ცენტრიდან ინიშნება ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაზე ზედამხედველი თანამდებობის პირი – სახელმწიფო აგენტი: კომისარი, პრეფექტი ან რწმუნებული;

– სახელმწიფოებრივ-თვითმმართველობითი ორგანოების მოდელი, როდესაც განსაზღვრული დონის ერთეულებში იქმნება წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, რომელ-

თაც ერთდროულად სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს სტატუსი ენიჭებათ.

მუნიციპალური სამართალი მჭიდროდაა დაკავშირებული სამართლის წამყვან დარგთან – კონსტიტუციურ სამართალთან, რომელიც განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციისა და ფუნქციონირების პრინციპებს, მათი რეალიზაციის ფორმებსა და გარანტიებს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ადგილსა და როლს საჯარო ხელისუფლების სისტემაში. სწორედ კონსტიტუციური სამართალი გამიჯნავს ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში სახელმწიფოსა და ადგილობრივი ორგანოების კომპეტენციას. თავად მუნიციპალური სამართალი, კარგა ხანია, კონსტიტუციონალიზმში ცალკე დარგის სახით არის გამოყოფილი და ასეთად არის გათვალისწინებული იურიდიული ფაკულტეტების საწავლო პროგრამაშიც. მაგრამ, ერთი ცხადია, კონსტიტუციურ და მუნიციპალურ სამართალში დამკვიდრებული მრავალი ცნება თუ სამართლებრივი კატეგორია საერთოა ორივე დარგისათვის. ამდენად, კონსტიტუციურ სამართალს ფუძემდებლური მნიშვნელობა აქვს მუნიციპალური სამართლის ფორმირებისოვის.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის კონსტიტუციური რეგლამენტაციის ფორმის მიხედვით სახელმწიფოები სამ ჯგუფად იყოფა:

– სახელმწიფოები, რომელთა კონსტიტუციები ადგილობრივი თვითმმართველობის დაწვრილებით რეგლამენტაციას ახდენენ (ავსტრია, ბულგარეთი, ესპანეთი, იაპონია, მექსიკა, მონღოლეთი, უკრაინა);

– სახელმწიფოები, რომელთა კონსტიტუციები განსაზღვრავენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ზოგად პრინციპებს (გერმანია, ინდოეთი, საბერძნეთი, საფრანგეთი, ფინეთი);

– სახელმწიფოები, რომელთა კონსტიტუციები საერთოდ არ შეიცავენ ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებულ ნორმებს (აშშ, ავსტრალია, ირლანდია, კანადა, ნორვეგია).

ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის მარეგულირებელი სამართლის წყაროების პაკეტის განხილვისას განსაკუთრებულ ინტერესს იწვევს მათი ნაირსახეობები სამართლებრივი სისტემების მიხედვით.

კონტინენტური სამართლის ქვეყნებისთვის (ბელგია, იტალია, ნიდერლანდები, საფრანგეთი) დამახასიათებელი სამართლის წყაროებია კონსტიტუციური, ორგანული და ჩვეულებრივი კანონები.

იურიდიული ძალის მიხედვით მათი იერარქია მკაცრად რეგლამენტირებული და დაცულია. ამ დარგში ერთ-ერთი ცენტრალური ადგილი უკავია სახელმწიფოს მეთაურის და მთავრობის აქტებს, რომლებიც ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებზე ქვეყანაში მიღებული კანონების რეალიზაციისთვის ქმნიან საჭირო სამართლებრივ-ორგანიზაციულ ბაზას. ასეთი აქტების ძალით განისაზღვრება ადგილობრივი სახელმწიფო დაწესებულებების ფუნქციონირების ფორმები და წესი, მტკიცდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ტიპური დებულებები და სხვა მოდელური სამართლებრივი აქტები.

ანგლოსაქსური სამართლის რიგი ქვეყნებისთვის (ავსტრალია, ახალი ზელადია, დიდი ბრიტანეთი, კანადა) სახელმწიფოებრივი ცხოვრების მთელი რიგი უმთავრესი საკითხები კონსტიტუციური შეთანხმებებით ან კონვენციური ნორმებით რეგულირდება. ფართოდ არის გავრცელებული აგრეთვე კონსტიტუციური ნორმებისა და მოქმედი კანონების განმარტებითი აქტები, რომლებსაც, ფაქტობრივად, სამართლის დამოუკიდებელი წყაროს ადგილი განეკუთვნება და მთლიანად სამართლებრივ სისტემაზე, მათ შორის, ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტზე გარკვეულ ზეგავლენას ახდენენ.

არსებითი თავისებურებებით ხასიათდება მუსლიმანური სამართლებრივი სისტემა. ამ სისტემას მიკუთვნებულ ქვეყნებში საუკუნეების მანძილზე ჩამოყალიბდა სამართლის ისეთი წყაროები, რომლებშიც შერწყმულია რელიგიური, პოლიტიკური და იურიდიული ნორმები. საუდის არაბეთში, მაგალითად, ძირითად კანონად აღიარებულია ყურანი. სწორედ ამ სამართლებრივ სისტემასთანაა დაკავშირებული „შარიათი“ – მუსლიმანური სამართლებრივი და თეოლოგური ნორმატივების ერთობლიობა, რომელიც ისლამური იდეოლოგიის მიერ აღიარებულია „მუდმივად და უცვლელად“. შარიათს პირდაპირი მოქმედების ძალა აქვს ირანში, პაკისტანში, სუდანსა და სხვა ისლამურ სახელმწიფოებში. მნიშვნელოვანია ისლამის სამართლებრივ-თეოლოგური მოძღვრების ზეგავლენა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციაზე, მაგრამ მუსლიმანური სამყაროს მრავალ სახელმწიფოში უკანასკნელი წლების განმავლობაში მიმდინარეობს ევროპული ან ამერიკული სამართლის რეცეპცია.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის გარდა, არსებობს სამართლის მთელი რიგი წყაროები, რომლებიც სხვადასხვა სამართლებრივ სისტემაში ტოლფასოვნად გამოიყენება. ასეთებია საერთაშორისო აქტები – ხელშეკრულებები, შეთანხმებები, კონვენციები, დეკ-

ლარაციები, საკონსტიტუციო სასამართლოს აქტები, თვითმმართველი ერთეულების წესდებები, ადგილობრივი თვითმმართველობისა და სახელმწიფო ორგანოებს შორის დადებული ხელშეკრულებები, რეფერენდუმის აქტები და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების აქტები.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ორგანიზაცია, საქმიანობა და საკანონმდებლო რეგულირების სისტემა სხვადასხვა ქვეყნებში არაერთგვაროვანია. დემოკრატიულ უნიტარულ სახელმწიფოებში (ბულგარეთი, პოლონეთი, უნგრეთი, ჩეხეთი) მოქმედებს კანონები ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ. ამ მხრივ ფედერალურ სახელმწიფოებშიც არ არსებობს ერთგვაროვნება. თუ ძველ ფედერაციებში (აშშ, შვეიცარია) ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემას განსაზღვრავენ ფედერაციის სუბიექტები, ახალ ფედერაციებში (ინდოეთი, ნიგერია, პაკისტანი) მუნიციპალური სამართლის პრინციპული საფუძვლებს განსაზღვრავს ფედერალური კონსტიტუცია. ორივე შემთხვევაში, როგორც წესი, ფედერალური კანონი განავრცობს კონსტიტუციურ იდეას, ხოლო ადგილობრივი თვითმმართველობის დეტალურ რეგულირებას, ფედერალური კანონმდებლობის მოთხოვნათა ფარგლებში, ფედერაციის სუბიექტები არეგულირებენ.

უნიტარულ სახელმწიფოში სამართლის წყაროების სტრუქტურა, როგორც წესი, მარტივი და კომპაქტურია: ნათლად იკვეთება ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტთან დაკავშირებული კანონმდებლობის ორდონიანი – ცენტრალური და ადგილობრივი დონის აქტებისგან შემდგარი სისტემა. ასეთი პაკეტი იურიდიული ძალის მიხედვით დადგენილი აქტების იერარქიულობის მკაცრ დაცვასა და ნორმატიული აქტების შესაბამისობაზე კონტროლის ეფექტურ განხორციელებას უზრუნველყოფს.

უნიტარულისგან განსხვავებით, ფედერაციულ სახელმწიფოებში ადგილი აქვს ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტთან დაკავშირებული კანონმდებლობის სამდონიან სისტემას, სადაც სამართლის წყაროების პაკეტი ფედერაციის სუბიექტის წყაროების კომპლექტით მდიდრდება. ასეთი შევსება იმითაც არის მნიშვნელოვანი, რომ ბევრ სახელმწიფოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის დეტალური რეგლამენტაცია ფედერაციის სუბიექტების გამგებლობის სფეროს განეკუთვნება. მადენად, გარკვეული სპეციფიკით ხასიათდება ადგილობრივი თვითმმართველობისა და ფედერაციის სუბიექტის ორგანოებს შორის დადებული ხელშეკრულებები, რომელთაც ნორმატიულად, ორმხრიეად საეალდებულო ძალა აქვთ. ასეთი ტიპის ხელშეკრულე-

ბებს შეიძლება მივაკუთვნოთ შეთანხმებები უფლებამოსილების დელეგირებისა და დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებისათვის აუცილებელი მატერიალურ-ფინანსური ბაზის უზრუნველყოფის შესახებ.

სამართლის მნიშვნელოვან წყაროს ფედერალური კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები წარმოადგენენ, რომელთა კატეგორიას შეიძლება პრეზიდენტის, მთავრობის, პრემიერ-მინისტრის, ცენტრალური სამთავრობო და სხვა ფედერალური დაწესებულებების აქტები მივაკუთვნოთ. მთელი რიგი სახელმწიფოების მთავრობის სტრუქტურაში შექმნილია ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის საქმეთა სპეციალური უწყება, რომელიც მოწოდებულია უზრუნველყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის სრულყოფილი რეალიზაციისთვის აუცილებელი ნორმატიული აქტების მიღება, გამოცემა, ინიცირება და შეთანხმება.

თვითმმართველი ერთეულების საქმიანობის მარეგულირებელ წყაროთა პაკეტში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება მათ წესდებებს, რომლებიც ტერიტორიული კოლექტივების ერთგვარ „კონსტიტუციებს" წარმოადგენენ. მათში, როგორც წესი, განსაზღვრულია: – ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა სტრუქტურა; წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოთა შორის უფლებამოსილებათა განაწილება, ურთიერთობის ფორმები და წესები; ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში ტერიტორიული კოლექტივისა და ცალკეული მოქალაქეების მონაწილეობის გარანტიები; თვითმმართველ ერთეულებს შორის თანამშრომლობის, კოოპერაციისა და ასოციერების პირობები და სხვ.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობა, კონსტიტუციისა და შესაბამისი კანონმდებლობის ფარგლებში, მათ მიერვე მიღებული წესდებისა თუ რეგლამენტის შესაბამისად წარიმართება (გერმანია, ლიტვა, შვედეთი და სხვ.). რუსეთში მათი ამოქმედება სახელმწიფო რეგისტრაციის შემდგომ იწყება, ხოლო საფრანგეთში, საერთო-სახელმწიფოებრივი ტიპური წესდებაა შექმნილი და იგი საყოველთაოდ გამოიყენება. სწორედ ასეთი აქტები ახდენენ წარმომადგენლობითი ორგანოს საქმიანობის შიდაორგანიზაციულ რეგულირებას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები საკუთარ სამართლებრივ აქტებს გამოსცემენ, რომლებიც, სამართლის სხვა წყაროებისგან განსხვავებით, როგორც წესი, მცირე იურიდიული ძალით და მეტი პრაქტიკული დატვირთვით ხასიათდებიან, ეინა-

იდან თვითმმართველი ერთეულების ინდივიდუალიზაციის პროცესში პრიორიტეტი სწორედ მათ ეკუთვნით.

15.2. ადგილობრივი მართვის მოდელური სისტემები

ადგილობრივი თვითმმართველობის ხუთი ძირითადი ტიპი არსებობს: ანგლოსაქსური, კონტინენტური (ფრანგული), შერეული, იბერიული და საბჭოური.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ანგლოსაქსური ტიპი დიდ ბრიტანეთში ჩამოყალიბდა და შემდეგ საერთო სამართლის ქვეყნებში გავრცელდა (აშშ, ავსტრალია, ახალი ზელანდია, კანადა). ამ მოდელის პირობებში ადგილებზე არ არსებობს არჩევითი ორგანოების მეურვე ცენტრის უფლებამოსილი წარმომადგენელი. სახელმწიფო ხელისუფლება თვალყურს ადევნებს, თუ როგორ ასრულებენ თვითმმართველობის ორგანოები თავის ამოცანებს, თუ არადა, ფინანსური ბერკეტების ზეგავლენას იყენებენ. ინგლისში თვითმმართველობაზე სამთავრობო კონტროლი ხორციელდება დარგობრივი პრინციპით: შესაბამისი სამინისტრო თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობას ზედამხედველობს მის გამგებლობას მიკუთვნებული სფეროს ფარგლებში და, უკიდურეს შემთხვევაში, მხოლოდ კონკრეტული საკითხების შეთანხმებით შემოიფარგლება.

თვითმმართველობის ანგლოსაქსურ სისტემაში მუნიციპალიტეტები განიხილება ავტონომიურ წარმონაქმნებად, რომლებიც პარლამენტის მიერ ბოძებულ ხელისუფლებას ახორციელებენ. დიდი ბრიტანეთის მსგავსად, აშშ-შიც ადგილობრივი თვითმმართველობა კონკრეტული სახელმწიფო ორგანოს მიერ დელეგირებული უფლებაა. ანგლოსაქსური ტიპის პირობებში მოქმედებს რეგულირების პოზიტიური პრინციპი, რომლის თანახმად, თვითმმართველობის ორგანოებს უფლება აქვთ განახორციელონ მხოლოდ ის მოქმედებანი, რომლებიც პირდაპირ დადგენილია კანონით, წინააღმდეგ შემთხვევაში ადგილობრივი ხელისუფლების აქტი უფლებამოსილების გადამეტებად ჩაითვლება და შეიძლება ბათილად ცნოს სასამართლომ.

დიდ ბრიტანეთში ადგილობრივი მმართველობა დეცენტრალიზებულ პრინციპზეა აგებული. ადგილობრივი ორგანოები არ წარმოადგენენ და არც ექვემდებარებიან ხელისუფლების ცენტრალურ ორგანოებს, სარგებლობენ გარკვეული დამოუკიდებლობით და მოქმედებენ პარლამენტის აქტით განსაზღვრული უფლებამო-

სილებების ფარგლებში. მათ უფლებებშია თანამდებობის პირთა არჩევა, გადასახადების შემოღება და სხვ. თუმცა, პარლამენტისადმი თხოვნით მიმართვისას, შესაბამისი აქტის გამოცემის გზით, შესაძლებელია დამატებითი უფლებამოსილებების მოპოვებაც.

განსაკუთრებულ ინტერესს იწვევს აშშ-ში ჩამოყალიბებული საქალაქო თვითმმართველობის მოდელების სამი ძირითადი ფორმა:

– სისტემა „მერი – საბჭო" გამოიყენება თვითმმართველი ქალაქების უმრავლესობაში, რომელთა მოსახლეობა 5 ათას ჭარბობს და დიფერენცირდება „ძლიერი" თუ „სუსტი" მერის სახით, რასაც მრავალი ფაქტორი განაპირობებს: აირჩევა მოსახლეობის თუ საბჭოს მიერ, უფლებამოსილების ვადა და ვეტოს უფლება; ამ სისტემის აქცენტირებული ვარიანტი – ძლიერი „მერი – საბჭო" გამოიყენება ძველ, მსხვილ ინდუსტრიულ ცენტრებში, სადაც მწვავედ იგრძნობა სოციალური პრობლემები.

– სისტემა „საბჭო – მენეჯერი" გამოიყენება თვითმმართველი ქალაქების დაახლოებით ორმოც პროცენტში. ამ დროს მერი და მუნიციპალური საბჭო განსაზღვრავენ ქალაქის საერთო პოლიტიკას და ქირაობენ პროფესიონალ მენეჯერს, რომელიც მართავს ქალაქს და ხელმძღვანელობს მის ადმინისტრაციას. მოცემული სისტემა, უპირატესად, მოქმედებს ქალაქებში 24 ათასიდან 250 ათასამდე მოსახლეობით და უმეტესად ინერგება ახალ, სწრაფად მზარდ საშუალო და პატარა ქალაქებში, აგრეთვე, სოციალური და რასობრივ-ეთნიკური შემადგენლობით ერთგვაროვანი, ქალაქის განაპირა მუნიციპალიტეტებში.

– „საკომისიო მართვის სისტემა" გამოიყენება საკმაოდ იშვიათად, მცირე ქალაქებში. ამ დროს საყოველთაო კენჭისყრით არჩეული 3-5-კაციანი კომისია, ერთდროულად ახორციელებს საბჭოს და აღმასრულებელი ორგანოს ფუნქციებს, ხოლო კომისიის წევრები ასრულებენ არა მხოლოდ მუნიციპალური მრჩევლის ფუნქციებს, არამედ მუნიციპალური თვითმმართველობის აპარატის ცალკეულ ქვედანაყოფებსაც ხელმძღვანელობენ.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კონტინენტური, ანუ ფრანგული ტიპი ჩამოყალიბდა საფრანგეთში და გავრცელდა კონტინენტური ევროპის (ბელგია, იტალია, ნიდერლანდები), ლათინური ამერიკის, ახლო აღმოსავლეთის, აფრიკის ფრანგულენოვან ქვეყნებში. ადგილობრივი თვითმმართველობის კონტინენტური სისტემა ადგილობრივ თვითმმართველობასთან პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის, ე.წ. სახელმწიფო ადმინისტრაციის შეთავსებაზეა დაფუძნებული. ადგილობრივ დონეზე არსებობს სპეცია-

ლური სამთავრობო აგენტის – რესპუბლიკის კომისრის ინსტიტუტი, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე ახორციელებს კონტროლს. საფრანგეთის კომუნებში ფუნქციონირებენ საბჭოები, რომლებიც თავისიეე შემადგენლობიდან ირჩევენ კომუნის მერს. მერი თავის უფლებამოსილებებს ახორციელებს კომუნის მუნიციპალური საბჭოსა და დეპარტამენტში სახელმწიფო წარმომადგენლის – რესპუბლიკის კომისრის კონტროლქვეშ. რესპუბლიკის კომისარი უფლებამოსილია კომუნის მუნიციპალური საბჭოს კანონსაწინააღმდეგო გადაწყვეტილება გასაუქმებლად გადასცეს ადმინისტრაციულ სასამართლოს. ადგილობრივი თვითთმმართველობის კონტინენტური მოდელის პირობებში მოქმედებს რეგულირების ნეგატიური პრინციპი, რომლის თანახმად, თვითმმართველობის ორგანოებს უფლება აქვთ განახორციელონ ნებისმიერი უფლებამოსილება, თუ იგი კანონით არ არის აკრძალული.

ადგილობრივი თვითმმართველობის შერეული, ანუ ჰიბრიდული ტიპის ჩამოყალიბება დაკავშირებულია თვითმმართველობის გერმანული და იაპონური ეროვნული სისტემების ფორმირებასთან.

იაპონიაში კონსტიტუციით აღიარებულია ადგილობრივი მმართველობის ერთგვაროვანი სტრუქტურის ჩამოყალიბების, ადგილობრივი ავტონომიის, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების ყველა თანამდებობის პირთა არჩევითობის პრინციპები. იაპონიაში ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოები, ფაქტობრივად, აღმასრულებელ ორგანოებთან ფუნქციონირებადი სათათბირო სტრუქტურებია. ამასთან, ყველა დონის ტერიტორიულ ერთეულებში მოქმედებს, ე.წ. „მთავარი აღმასრულებლის" ინსტიტუტი: პრეფექტურებში – გუბერნატორი, მუნიციპალიტეტებში – მერი, სოფლებში – მამასახლისი, რომლებიც მოსახლეობის მიერ პირდაპირ აირჩევიან.

იაპონიაში, ადგილობრივი მართვის კონტინენტური მოდელის ქვეყნების მსგავსად, აღმასრულებელ ორგანოს შეუძლია შეასრულოს სახელმწიფო ადმინისტრაციის გარკვეული ფუნქციები: ერთი მხრივ, როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის ნაწილმა, მეორე მხრივ, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების ქვედა რგოლმა, რომელიც პასუხისმგებელია ზემოდან მიღებული დავალებების შესრულებაზე. ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური ხშირად მთავრობის წარმომადგენლის ფუნქციებს ასრულებს და, თუ საჭიროდ ჩათვლის, შეიძლება თვითონ იკისროს საკრებულოს ამა თუ იმ ფუნქციის შესრულება, აქეს ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს დათ-

ხოვნის უფლებაც და უფლებამოსილია დაქვემდებარებულ ტერიტორიაზე ცენტრალური უწყებების აქტების აღსრულებაც კი შეაჩეროს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის გერმანული და იაპონური მოდელების მსგავსად, ავსტრიული, ინდური და ზოგიერთი სხვა ადგილობრივი თვითმმართველობის შერეული ტიპის სახელმწიფოები არიან. თუ გერმანიის თვითმმართველობას ანგლოსაქსურ და კონტინენტურ სისტემებს შევადარებთ, უთუოდ შევნიშნავთ, რომ გერმანულ სისტემას ამ ორს შორის შუალედური ადგილი უკავია. ერთი მხრივ, მას წმინდა საზოგადოებრივი, არასახელმწიფოებრივი ხასიათი არა აქვს, როგორც ეს ინგლისშია, მეორე მხრივ, არც ისე მყარად არის ცენტრალურ აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან შერწყმული და დაქვემდებარებული, როგორც ეს საფრანგეთშია.

ადგილობრივი თვითმმართველობის შერეული სისტემის მრავალფეროვნებაზე გერმანიაში მოქმედი სათემო მოწყობის ხუთი მოდელი მეტყველებს:

– „სამაგისტრო ფორმის" ფარგლებში აღმასრულებელ ხელისუფლებას თემში ახორციელებს კოლეგიური ორგანო – მაგისტრატი, რომელიც შედგება ბურგომისტრისა და მისი მოადგილეებისაგან;

– „საბურგომისტრო ფორმის" ფარგლებში ბურგომისტრი ერთდროულად თემის წარმომადგენლობითი ორგანოს და აღმასრულებელი ორგანოს – გამგეობის თავმჯდომარეა;

– „ჩრდილო-გერმანული ფორმის" ფარგლებში ბურგომისტრი აირჩევა თემის წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ და თავმჯდომარეობს მის სხდომებს. ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებს კი არჩევითი ქალაქის თავი – საქალაქო დირექტორი წყვეტს:

– „სამხრეთ-გერმანული ფორმის" ფარგლებში თემის წარმომადგენლობით ორგანოსთან ერთად, თვითმმართველობის უმთავრესი ორგანოს სახით მოსახლეობის მიერ არჩეული ობერბურგომისტრი ფუნქციონირებს, რომელიც ერთდროულად წყვეტს თვითმმართველობის მიმდინარე საკითხებს და თავმჯდომარეობს თემის წარმომადგენლობითი ორგანოს სხდომებს;

– „აღმოსავლეთ-გერმანული ფორმის" ფარგლებში პირდაპირი არჩევის გზით შექმნილი მინიციპალური საბჭო თავისი შემადგენლობიდან ირჩევს საბჭოს თავმჯდომარეს ან კოლეგიურ ორგანოს – პრეზიდიუმს. ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელად გვეელინება მუნიციპა-

ლური საბჭოს მიერ 5 წლის ვადით არჩეული ბურგომისტრი, რომელიც შედის პრეზიდიუმის შემადგენლობაში.

ადგილობრივი თვითმმართველობის იბერიული ტიპი მოქმედებს ესპანეთში, პორტუგალიაში, ბრაზილიასა და ლათინური ამერიკის ესპანურენოვანი ქვეყნების უმრავლესობაში. იბერიული ტიპის სისტემაში თემებისა და მუნიციპალიტეტების მოსახლეობა ირჩევს არა მარტო წარმომადგენლობით ორგანოს — საკრებულოს (ხუნტას), არამედ ტერიტორიული ერთეულის უმაღლეს თანამდებობის პირსაც — ალკალდს, რეგიდორს, პრეფექტს ან მერს, ზოგიერთ შემთხვევაში კი — თანამდებობის პირთა კოლეგიას. უმაღლესი თანამდებობის პირი შეიძლება საკრებულოს მეშვეობითაც აირჩეს. ალკალდი თუ რეგიდორი ერთდროულად საკრებულოს თავმჯდომარისა და საკრებულოს აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელის თანამდებობებს იკავებს. ალკალდი სამთავრობო აგენტია და ითავსებს სახელმწიფოს, ხოლო ფედერაციულ სახელმწიფოში — ფედერაციის სუბიექტის, შტატის აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლობის ფუნქციასაც, რაც პრეზიდენტის ან შინაგან საქმეთა მინისტრის სამთავრობო აქტით მტკიცდება.

თვითმმართველობის იბერიული ტიპი შედარებით ახლოს დგას კონტინენტურ ტიპთან, მაგრამ ლათინური ამერიკის ქვეყნებში, საპრეზიდენტო ხელისუფლების სიძლიერის გათვალისწინებით, სამთავრობო აგენტის უფლებამოსილებებიც მნიშვნელოვნად გაზრდილია. იბერიული სისტემის მსგავსი სტრუქტურა მოქმედებს მთელ რიგ არაბულ ქვეყნებში (ეგვიპტე, სირია), მაგრამ, ამ შემთხვევაში, სახელმწიფო ხელისუფლების წარმომადგენელია საბჭოს მიერ არჩეული მისივე თავმჯდომარე.

ადგილობრივი თვითმმართველობის განხილული სისტემებისაგან პრინციპულად განსხვავდება თვითმმართველობის საბჭოური ტიპი (ჩინეთი, კუბა, კორეის სახალხო-დემოკრატიული რესპუბლიკა), რომელსაც შესაბამის ტერიტორიაზე არჩეული ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების სრულხელისუფლებიანობა ახასიათებს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის პრაქტიკული განხორციელების მიზნით დიდი მნიშვნელობა ენიჭება მისი გამგებლობის სფეროს, უფლება-მოვალეობებისა და კომპეტენციის ფარგლების განსაზღვრას. ადგილობრივი თვითმმართველობის გამგებლობის სფეროს ზოგადი სტრუქტურის დადგენისას, პირველ ყოვლისა, უნდა გამოვყოთ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები და ცალკეული სახელმწიფო უფლებამოსილებები. მუნიციპალურ ორგა-

ნოთა ძირითადი უფლებამოსილებები შეიძლება შემდეგნაირად დაეაჯგუფოდ:

1. საფინანსო-ეკონომიკური უფლებამოსილებანი, რომელთა შორის მთავარია ადგილობრივი ბიუჯეტის მიღება; მაგრამ ბევრ ქვეყანაში ადგილობრივი ბიუჯეტის პროექტი მზადდება და სრულდება ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ. ხშირად ბიუჯეტში შეაქვთ ე.წ. აუცილებელი ხარჯები, რომელიც შესაბამის მუნიციპალურ ორგანოს არ შეუძლია თვითნებურად არც შეამციროს და, საჭიროებისამებრ, არც სხვა ხარჯებზე გადაანაწილოს.

2. საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის სფეროში არსებული უფლებამოსილებანი; მუნიციპალურ ხელისუფლებათა გამგებლობაშია ადგილობრივი პოლიცია (აშშ, კანადა, საფრანგეთი და სხვ.), რომელიც მოწოდებულია შეასრულოს საპატრულო და სხვა დაცვითი სამსახური. რიგ ქვეყნებში მუნიციპალური ორგანოს აღმასრულებელი აპარატის ხელმძღვანელს აკისრია სასამართლო (საძიებო) სამსახურის ოფიცრის ფუნქციები და მას შეუძლია გასცეს განკარგულება წინასწარი გამოძიების ჩატარების, დამნაშავის ძებნისა და დაკავების შესახებ. მასვე ენიჭება შეზღუდული უფლება, გამოსცეს ადგილობრივი საპოლიციო რეგლამენტები.

3. კომუნალური მომსახურების, კეთილმოწყობისა და ბუნების დაცვის სფეროში არსებული უფლებამოსილებანი; აქ შედის: ტრანსპორტის განვითარება და მოძრაობის რეგულირება, ადგილობრივი საგზაო მშენებლობა, დასახლებული პუნქტების სანიტარული მდგომარეობა, ჰაერისა და წყალსაცავების დაბინძურების წინააღმდეგ ზომების მიღება, წყალმომარაგება, განათება და ა.შ.

4. სოციალურ სფეროში არსებული უფლებამოსილებანი: მოწყალება და მეურვეობა, დახმარება საზოგადოებრივი ფონდების ხარჯზე, იაფი ბინების მშენებლობა, მუნიციპალური საავადმყოფოების, სამშობიარო სახლების, ბიბლიოთეკების მშენებლობა.

ყოველ ცალკეულ შემთხვევაში, ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების ჩამონათვალი ძალზე არაერთგვაროვანია. საქმე ის არის, რომ თითოეული სახელმწიფოს მაგალითზე მსგავსი ფუნქციური კლასიფიკატორის განსაზღვრა ადგილობრივი ტრადიციებისა და თავისებურებების, სახელმწიფო მოწყობისა და მმართველობის ფორმის, სახელმწიფო რეჟიმის, სახელმწიფოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის საფინანსო-ეკონომიკური შესაძლებლობების გათვალისწინებით ხდება. ადგილობრივი მნიშვ-

ნელობის საკითხთა კონკრეტული სპექტრი ხშირად მოქმედი საკანონმდებლო აქტებით, ზოგიერთ შემთხვევაში კი, კონსტიტუციითაა განსაზღვრული.

15.3. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები

ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა ორი კონსტრუქციული, ურთიერთქმედი ელემენტისაგან შედგება. ერთი მხრივ, ეს არის წარმომადგენლობითი ორგანო, მეორე მხრივ, აღმასრულებელი ორგანო, რომელიც მოწოდებულია განახორციელოს წარმომადგენლობითი ორგანოს გადაწყვეტილებების რეალიზაცია.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, სხვადასხვა დონეზე, სხვადასხვა სახელწოდებით ფუნქციონირებენ: ასამბლეა (იაპონია, პორტუგალია), საკრებულო (ბულგარეთი, გერმანია, ესტონეთი), საგრაფოს საბჭო (აშშ, დიდი ბრიტანეთი, კანადა, ლუქსემბურგი), თემის და საქალაქო საბჭო (ავსტრია, ავსტრალია, ბელგია, ირანი), მუნიციპალური საბჭო (დანია, მექსიკა, ნიდერლანდები). ისინი ქვეყნების უდიდეს ნაწილში, შესაბამისი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის მოსახლეობის მიერ პირდაპირი და საყოველთაო არჩევნების საფუძველზე აირჩევა. არჩევნები, როგორც წესი, მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის ფორმით ხორციელდება, თუმცა, არსებობს გამონაკლისებიც. მაგალითად, იტალიაში პროპორციული საარჩევნო მექანიზმი გამოიყენება, ხოლო გერმანიაში, პროპორციული არჩევნები ხუთპროცენტიანი ბარიერითაც არის რეგლამენტირებული. ამ დროს, მცირე დასახლებებში საკრებულოს ფუნქციებს ამომრჩეველთა საერთო კრება ასრულებს (დიდი ბრიტანეთი, იაპონია, შვეიცარია და სხვ.)

ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების უფლებამოსილების ვადა უპირატესად 2-დან 4 წლამდე მერყეობს (ბრაზილია, ბულგარეთი, დანია, ნორვეგია, შვეიცარია), ზოგიერთ შემთხვევაში უფლებამოსილების ვადა 5 (იტალია და გერმანია – ძირითადად, თუმცა არის 4 და 6-წლიანი გამონაკლისებიც), ან სულაც 6 წლით განისაზღვრება (ინდოეთი, საფრანგეთი). წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრთა რაოდენობა დადგენილია ეროვნული კანონმდებლობით, რომელიც ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის ტერიტორიისა და მოსახლეობის რაოდენობის პროპორციის გათვალისწინებით მის

მაქსიმალურ და მინიმალურ ფარგლებს განსაზღვრავს. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, როგორც წესი, ერთპალატიანია.

სხვადასხვა ქვეყნის კანონმდებლობის ძალით, წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრობა საზოგადოებრივ საწყისებზე ხორციელდება, ზოგან იგი ანაზღაურებად საქმიანობად ითვლება და შეთავსება აკრძალულია. არსებობს შერეული სისტემაც. მაგალითად, იაპონიაში ადგილობრივი საკრებულოები პროფესიონალი დეპუტატებისაგან შედგება.

მუნიციპალური საკრებულოს მუშაობის ძირითად ფორმას სესია წარმოადგენს. მათი მოწვევის პერიოდულობა შედარებით მაღალია ქვემდგომ რგოლებში. აშშ-ის ცალკეულ შტატებში კვირაში, ორ კვირაში ან თვეში ერთხელ, ინგლისსა და უელსში ნაკლები სიხშირით – კვარტალში ერთხელ, ხოლო საფრანგეთის დეპარტამენტებში წელიწადში ორჯერ ტარდება სესიები. სესიის მიმდინარეობის ხანგრძლივობა ყველა შემთხვევაში შემოსაზღვრულია.

ორგანიზაციული თვალსაზრისით, ყველაზე მნიშვნელოვანია არჩევნების შემდგომ ჩატარებული პირველი სესია, რომლის მიმდინარეობის დროსაც ხდება წარმომადგენლობითი ორგანოს ხელმძღვანელობის არჩევა და მუდმივი სტრუქტურების ფორმირება, აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელის არჩევა, რა თქმა უნდა, თუ ეს უკანასკნელი ზემდგომის მიერ არ ინიშნება, როგორც ეს ხდება უკრაინაში, სადაც აღმასრულებელი სახელმწიფო ადმინისტრაციების მეთაურებს მინისტრთა საბჭოს წარდგინებით ნიშნავს ქვეყნის პრეზიდენტი.

ყველა შემთხვევაში მუნიციპალური წარმომადგენლობითი ორგანოს დამხმარე სტრუქტურებია მუდმივი და დროებითი კომისიები (კომიტეტები), რომლებიც საკრებულოს კომპეტენციის ფარგლებში, დარგობრივი პრინციპით იქმნება ან ასრულებენ ერთჯერად საკონტროლო ფუნქციას. ამასთან, აღმასრულებელი სტრუქტურების საქმიანობის კონტროლის მიზნით, ცალკეულ ქვეყნებში (ესტონეთი, ლატვია) ადგილობრივ საკრებულოებთან იქმნება სარევიზიო თუ აუდიტის კომისიები. შეიძლება ფრაქციების შექმნაც.

ზოგიერთ ქვეყნებში (დიდი ბრიტანეთი, გერმანია და, ნაწილობრივ, აშშ) მუნიციპალიტეტების კომისიებს განმკარგულებელი ფუნქციები ენიჭებათ. რიგ ქვეყნებში, საჭიროების შემთხვევაში, თავად მუნიციპალურ საკრებულოს შეუძლია იმუშაოს ერთიანი კომისიის ან კომიტეტის სახით, რაც იძლევა სხდომების

დახურული წესით ჩატარების უფლებას და ადმინისტრაციულ აპარატს საკრებულოს არჩევითი წევრების ზეგავლენის ქვეშ მოაქცევს.

მუნიციპალიტეტის საკრებულოების საქმიანობაში მორიგი სესიის გარდა დასაშვებია რიგგარეშე სესიის მოწვევა, რომელიც საკრებულოს წევრთა განსაზღვრული რაოდენობის, ადგილობრივი აღმასრულებელი ორგანოს ინიციატივით ან მთავრობის მოთხოვნით ტარდება. რიგგარეშე სესიის მოწვევა ხდება საგანგებოდ შემუშავებულ დღის წესრიგთან დაკავშირებით, უფლებამოსილია მხოლოდ მასში გათვალისწინებული საკითხები განიხილოს და მათი ამოწურვისთანავე დახუროს სხდომა.

მმართველობის მუნიციპალურ სისტემათა მნიშვნელოვან შემადგენელ ნაწილს, საკრებულოსთან ერთად, შეადგენენ ისეთი აღმასრულებელი ორგანოები, როგორებიცაა: – გუბერნატორი (იაპონია), მერი (კანადა), ბურგომისტრი (ბელგია, გერმანია), პრეფექტი (იტალია), გამგეობა (ესტონეთი, შვედეთი), რომლებიც ადგილობრივი საქმიანობის ყოველდღიურ და ოპერატიულ მართვას ახორციელებენ. საგულისხმოა, რომ ქვეყნების უმრავლესობისთვის დამახასიათებელი წარმომადგენლობითი ორგანოების ხარჯზე და საზიანოდ, აღმასრულებელი ორგანოების როლის გაძლიერების ტენდენცია ადგილობრივი მმართველობის სისტემაზეც ვრცელდება.

ადგილობრივი მმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების ფორმირების სამი ძირითადი ნაირსახეობა არსებობს:

პირველია, როცა მუნიციპალური საკრებულო თავისი წევრების რიგებიდან ირჩევს თანამდებობის პირებს, რომლებიც ქმნიან ადგილობრივ აღმასრულებელ ორგანოს, იქნება ეს ერთპიროვნული (მერი – საფრანგეთში) თუ კოლეგიალური (მაგისტრატი – გერმანიის ზოგიერთ მიწაზე) მმართველობის ფორმა. ასეთი აღმასრულებელი ორგანოს რეალური როლი არაერთგვაროვანია სხვადასხვა ქვეყნებში. დიდ ბრიტანეთში საქალაქო საბჭო ირჩევს მერს, ხუთი უდიდესი ქალაქი – ლორდ-მერებს, ხოლო საგრაფოების საბჭოებში – თავმჯდომარეებს ერთი წლის ვადით. მაგრამ აღნიშნული თანამდებობის პირები მუნიციპალური ადმინისტრაციის მოღვაწეობაზე სერიოზულ გავლენას ვერ ახდენენ. აღმასრულებელი ორგანოების ასეთ სახესხვაობას განეკუთვნებიან, აგრეთვე, მუნიციპალური საკრებულოს წარდგინებით, ოფიციალურად, მონარქის მიერ დანიშნული მერები და ბურგომისტრები ნიდერლანდებსა და ბელგიაში.

მეორე ნაირსახეობა დაფუძნებულია მოსახლეობის მიერ მუნიციპალური საკრებულოსა და ადგილობრივი აღმასრულებელი ორგანოს განცალკევებით არჩევაზე. ყველაზე სრულად ეს სისტემა გამოიყენება იაპონიაში, სადაც გუბერნატორები პრეფექტურებში, ქალაქების მერები და სოფლების მამასახლისები აირჩევიან უშუალოდ მოსახლეობის მიერ. ეს სისტემა სხვადასხვა სახით გამოიყენება აშშ-ის ზოგიერთ შტატში და გერმანიის ადგილობრივი მმართველობის ზოგიერთ რგოლში.

მესამე ნაირსახეობაა არაარჩევითი ორგანოები, რომლებსაც არჩევითი მუნიციპალური საკრებულოს მიმართ, დამოუკიდებლობის მაღალი ხარისხი აქვთ. ამ შემთხვევაში შესაძლებელია ორი გავრცელებული ვარიანტი. ჯერ ერთი, აღმასრულებელი ორგანოს ფუნქციები შეიძლება დაეკისროს მთავრობის წარმომადგენელს. ამის მაგალითია საფრანგეთის დეპარტამენტებში პრეფექტის ინსტიტუტი და, მეორე, აღმასრულებელი ორგანოს ფუნქციები შეიძლება დაეკისროს სპეციალურად მოწვეულ მმართველს – გამოცდილ სპეციალისტს, რომელსაც მუნიციპალური საბჭო ადგილობრივი საქმეების მართვას აკისრებს. ეს ამერიკული „საბჭო-მენეჯერის" ტიპის მუნიციპალური მმართველობის ფორმაა, როცა არჩეული მერი უმთავრესად საპატიო თავმჯდომარის ფუნქციას ასრულებს, ხოლო ადგილობრივი საქმეების მართვა რეალურად მოწვეული მენეჯერის ხელთაა, რომელიც უზრუნველყოფს ყველა მუნიციპალური სამსახურის მუშაობის კოორდინაციას და ნიშნავს მათ ხელმძღვანელებს.

კონსტიტუციურ სამართალში განსაკუთრებული ყურადღების საგანია სახელმწიფოთა დედაქალაქების მმართველობის საკითხი. ამ მხრივ, ერთი თავისებურება ფედერალური სახელმწიფოების დედაქალაქების სტატუსია, რომელიც მის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ დამოუკიდებლობას ემყარება. ასეთი იდეა პირველად აშშ-ში იქნა აპრობირებული, როცა კოლუმბია, იმ მოტივით, რომ იგი ქვეყნის დედაქალაქს – ვაშინგტონსაც მოიცავდა, როგორც ფედერალური ოლქი, დამოუკიდებელ ტერიტორიულ ერთეულად გამოიყო. მსგავსი მოდელი მთელ რიგ ქვეყნებში დამკვიდრდა (ავსტრალია, ბელგია, ბრაზილია, ინდოეთი, მექსიკა), სადაც დედაქალაქი გამოყოფილია ფედერაციის სუბიექტისგან, რომლის ტერიტორიაზეც იგი განთავსებულია, აღჭურვილია განსაკუთრებული სტატუსით და ფედერაციის ტერიტორიად იწოდება, რაც ფედერაციის სუბიექტებთან გათანაბრების გარკვეულ გარანტად შეიძლება განვიხილოთ.

საერთოდ, ადგილობრივი მმართველობის თვალსაზრისით, მეტწილ სახელმწიფოებში, მმართველობის ფორმის მიუხედავად, დედაქალაქებს განსაკუთრებული სტატუსი აქვთ და მათი სტრუქტურა ორიენტირებულია საქალაქო მმართველობის დეცენტრალიზაციის კონცეფციაზე, როდესაც გულისხმობს მათ დარაიონებას და ისეთ ორგანიზაციულ მოდელებს, როგორებიცაა:

– დედაქალაქის მმართველობის ორგანიზაცია ხორციელდება მხოლოდ ქალაქში არსებული რაიონების ხელისუფლების ორგანოების მეშვეობით, ხოლო საქალაქო საბჭო და მისი აღმასრულებელი ორგანოები არ იქმნება;

– საქალაქო და მისი რაიონების ხელისუფლებისა და მმართველობის ორგანოების შეხამება დასაშვებია კონტროლისა და ზედამხედველობის გამორიცხვის პირობებშიც, რამდენადაც მთელ რიგ ქვეყნებში ვითარდება მმართველობის დეცენტრალიზაციის ტენდეცია – საქალაქო საბჭოს სიმბოლური არსებობის პირობებში.

მთელ რიგ ქვეყნებში დედაქალაქებს განსაკუთრებული სტატუსი აქვთ. მაგალითად, ინდოეთის დედაქალაქ დელის საკავშირო ტერიტორიის სტატუსი აქვს მიკუთვნებული და ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დანიშნული ლეიტენანტ-გუბერნატორის მიერ იმართება, რომელთანაც მოსახლეობის მიერ არჩეული საქალაქო საბჭო მოქმედებს. ამ დროს, იაპონიის მთელი ტერიტორია დაყოფილია 47 პრეფექტურად, თანაბარი სამართლებრივი უფლებამოსილებებით. ქვეყანაში ერთგვარად გამოყოფილია ტოკიოს ოლქის პრეფექტურა, რომელიც 20-ზე მეტ საქალაქო რაიონად, მიმდინარე პერიფერიულ ქალაქებად, დასახლებებად და სოფლებად იყოფა. აღმასრულებელ ხელისუფლებას გუბერნატორი ხელმძღვანელობს და მუნიციპალიტეტებში მერებთან და სოფლებში მამასახლისებთან ერთად ახორციელებს მართვას.

მუნიციპალურ სამართალში ერთი აქტუალური თემა ტერიტორიული ერთეულების, მათი თვითმმართველობის ორგანოების ურთიერთობის საკანონმდებლო რეგულირების საკითხია. თვითმმართველ ერთეულებსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს, როგორც წესი, უფლება აქვთ ჩამოაყალიბონ კერძო სამართლის იურიდიული პირები: ასოციაციები, კავშირები, მუნიციპალური საზოგადოებრივი გაერთიანებები და სხვ. მაგალითად, საფრანგეთში რამდენიმე კომუნა შეიძლება ერთობლივი მართვის ადგილობრივ ორგანოში – კომუნათა სინდიკატში გაერთიანდეს, ხოლო ესტონეთში თვითმმართველი ერთეულების რეგიონალური ასოციაციები იქმნება, რომლებიც ადგილობრივი

ბიუჯეტიდან ფინანსირდება. ზოგადად, მსგავსი გაერთიანებები ცენტრალურ და რეგიონალურ ხელისუფლებასთან მათი ძალისხმევის ურთიერთშეჯერების, ერთიანი პოლიტიკის გატარების, ერთობლივი პროექტებისა თუ პროგრამების შემუშავებისა და რეალიზაციის ამოცანების გადაწყვეტას ემსახურება. ადგილობრივი თვითმმართველობის ასოციაციები მონაწილეობენ თვითმმართველობის საკანონმდებლო აქტების პროექტების მომზადებასა და საპარლამენტო განხილვაში.

15.4. ადგილობრივი მართვის ორგანოების საქმიანობის ფორმები

ადგილობრივი მართვის ორგანიზაცია ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობაზეა დამოკიდებული. მისი არსი სწორედ იმაში მდგომარეობს, რომ საერთო-სახელმწიფოებრივი მართვის თვალსაზრისით ეს უმნიშვნელოვანესი ელემენტი ჰარმონიულად იყოს ჩაწერილი საერთო კომპეტენციურ სქემაში. ცალსახად წყდება ეს საკითხი მცირე, კუნძულოვან სახელმწიფოებში (ბაჰრეინი, მალტა, ნაურუ, ტუვალუ) იმ მიზეზის გამო, რომ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფა საერთოდ არ არსებობს, აგრეთვე კონტინენტური ევროპის მინი-სახელმწიფოებში (ანდორა, ლიხტენშტაინი, ლუქსემბურგი, მონაკო, სან-მარინო), სადაც სახელმწიფო პირდაპირ თემებად არის დაყოფილი. სხვა შემთხვევაში ყველაფერი ადმინისტრაციული-ტერიტორიული დაყოფის სქემაში დონეების სტრუქტურულ წყობაზეა დამოკიდებული. თუ ჩეხეთსა და უნგრეთში ყველაზე მარტივი – ერთდონიანი სისტემა მოქმედებს, ორდონიანი დაყოფაა ზედა ოლქის გუბერნიის, ოკრუგის, პრეფექტურების თუ პროვინციის სახით და ქვედა – თემის, კომუნის, ეოლოსტის, მუნიციპალიტეტის ან მუნიციპალიის სახით ბულგარეთში, დანიაში, ესტონეთში, იაპონიაში, კოსტარიკაში. ოლქების, რაიონების და თემების სახით სამდონიანი სისტემა მოქმედებს დიდ ბრიტანეთში, ინდოეთში, იტალიაში, შვედეთსა და ჩინეთში, ხოლო საფრანგეთში, სტრუქტურულად ყველაზე რთული, ოთხდონიანი დაყოფაა რეგიონების, ოლქების, რაიონებისა და თემების სახით.

კომპეტენციის მოცულობის შესაბამისად ადგილობრივი თვითმმართველობის დაწესებულებები ზოგადი და სპეციალური კომპეტენციის ორგანოებად იყოფიან. ზოგადი კომპეტენციის ორგანოებია ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობი-

თი ასამბლეები (საბჭოები, საკრებულოები), ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოები (მერია, გამგეობა, მუნიციპალიტეტი, ადგილობრივი მთავრობა, ადგილობრივი ადმინისტრაცია) და ადგილობრივი თვითმმართველობის მთელი აღმასრულებელი სისტემის ხელმძღვანელი (მერი, გამგებელი), რომელთა კომპეტენცია ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხთა ფართო წრეს მოიცავს. სპეციალური კომპეტენციის ორგანოებად მიჩნეულია ადგილობრივი თვითმმართველობის დაწესებულებები, რომელთა უფლებამოსილებები ვრცელდება ცალკეულ სფეროებზე, დარგებზე ან მათში ცალკეული ფუნქციების განხორციელებაზე.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, ყოველი ასეთი ტერიტორიული ერთეული, მმართველი და თვითმმართველი ორგანოების განსხვავებული კომბინაციებით არის ჩართული სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში. სხვადასხვა ქვეყნის მაგალითზე არის დანიშნული მმართველი თანამდებობის პირი (გუბერნატორი – ტაილანდსა და ფინეთში, ვეგოდა – პოლონეთში, ოლქის მმართველი – ბულგარეთში), ან დანიშნული თანამდებობის პირი და მოქალაქეების მიერ არჩეული საბჭო (პრეფექტი და გენერალური საბჭო საფრანგეთის დეპარტამენტებში), ან მხოლოდ არჩეული საბჭო, არჩევითი თავმჯდომარითა და მერით (დიდი ბრიტანეთის საგრაფოსა და საფრანგეთის კომუნაში).

ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების ფორმა მის დამახასიათებელ სამ ძირითად ნიშან-თვისებას ეფუძნება: იგი განსაზღვრულია კანონით და სამართლებრივ მექანიზმს წარმოადგენს; სამართლებრივი მექანიზმის მეშვეობით ხდება ადგილობრივი ინტერესების ძირითადი პრიორიტეტების დადგენა; იგივე მექანიზმმა უნდა იმუშაოს დადგენილი პრიორიტეტების შესაძლო დაკმაყოფილებაზე. ამასთან, სამივე ნიშან-თვისება თვითმმართველობის განხორციელების ცალკეული ფორმის სავალდებულო მახასიათებელია. ამათგან, პირველ ორს სავალდებულო პირობის სახე აქვს, ხოლო მესამეს – სასურველი შედეგის. ეს უკანასკნელი კი იმას გულისხმობს, რომ თვითმმართველობის განხორციელების აღნიშნული ფორმა უზრუნველყოფს ადგილობრივი საერთო ინტერესების გამოვლენას, ძირითადი პრიორიტეტების დადგენას და მათ დაკმაყოფილებას. ცხადია, რომ მესამე ნიშან-თვისება თავად წარმოაჩენს სამივე ნიშან-თვისების ლოგიკურ მთლიანობას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების ფორმების ზოგად საფუძვლად მიიჩნევა უშუალო ან წარმომადგენლობითი დემოკრატიის სფეროსადმი მათი კუთვნილება. ადგილობ-

რივი თვითმმართველობის განხორციელების უშუალო დემოკრატიის ნიშნების მატარებელი ფორმებია ადგილობრივი რეფერენდუმი, ადგილობრივი პლებისციტი, ადგილობრივი არჩევნები, შესაბამის ტერიტორიაზე მცხოვრებ მოქალაქეთა შეკრება, მოქალაქეთა ჯგუფის სამართალშემოქმედებითი ინიციატივა და მოქალაქეთა მიმართვა თვითმმართველობის ორგანოსადმი, ხოლო წარმომადგენლობითი დემოკრატიის ნიშნების მატარებელი ფორმებია ტერიტორიული საზოგადოებრივი თვითმმართველობა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ამოცანების პრაქტიკული რეალიზაციის თვალსაზრისით მისი ფუნქციები შემდეგ ჯგუფებად იყოფა: ადგილობრივ თვითმმართველობაში ტერიტორიული კოლექტივისა და მისი წევრების მონაწილეობის უზრუნველყოფა; სოციალურ-კულტურული, კომუნალურ-საყოფაცხოვრებო და სასიცოცხლოდ აუცილებელი მომსახურების სხვა სახეებით ტერიტორიული კოლექტივის მოთხოვნილებების დაკმაყოფილება; თვითმმართველი ერთეულის ფინანსებისა და სხვა ქონების მართვა; თვითმმართველი ერთეულის კომპლექსური განვითარების პროექტების შემუშავება და მათი რეალიზაციის უზრუნველყოფა; ადგილობრივი თვითმმართველობის ინტერესებისა და უფლებების წარმომადგენლობა და დაცვა.

სახელმწიფოს მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის აღიარება, თავისთავად, სახელმწიფოს მხრიდან მისი განვითარებისთვის აუცილებელი ეკონომიკური, ფინანსური და სხვა ხელშემწყობი პირობების შექმნას უნდა ითვალისწინებდეს. ადგილობრივი თვითმმართველობის მატერიალურ-საფინანსო ბაზას შეადგენს მუნიციპალური საკუთრება, რომელიც სახელმწიფოს მხრიდან უნდა იქნეს აღიარებული, გათანაბრებული საკუთრების სხვა ფორმებთან და უზრუნველყოფილი თანაზომიერი სამართლებრივი დაცვით. მუნიციპალური საკუთრება ორ ნაწილად იყოფა: ერთია ქონება, რომელიც მართვის უფლებით ან ხელშეკრულებით გადაცემულია მუნიციპალურ საწარმოებსა და არაკომერციულ იურიდიულ პირებზე; მეორეა ქონება, რომელიც არ არის მათზე გადაცემული, მაგალითად, ადგილობრივი ბიუჯეტის სახსრები.

მუნიციპალური საკუთრება მოიცავს: ადგილობრივი ბიუჯეტისა და მუნიციპალურ არასაბიუჯეტო სახსრებს; ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისთვის გადაცემულ სახელმწიფო ქონებას და თავად მის ქონებას; მუნიციპალურ მიწებსა და მუნიციპალურ საკუთრებაში არსებულ სხვა ბუნებრივ რესურსებს;

წილებსა და აქციებს მუნიციპალურ საწარმოებში; მუნიციპალურ საბინაო ფონდსა და არასაცხოვრებელ ფართს; მუნიციპალურ საკუთრებაში არსებულ სხვა უძრავ-მოძრავ ქონებას. მუნიციპალური საკუთრება იმდენად დაცულია, რომ მისი ობიექტების გადაცემა სახელმწიფო საკუთრებაში დასაშვებია მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის შესაბამისი ორგანოების თანხმობით ან სასამართლოს გადაწყვეტილებით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსების ფულადი სახსრების წყაროებია: ადგილობრივი ბიუჯეტის სახსრები; მუნიციპალური არასაბიუჯეტო სახსრები; მუნიციპალური ქონების საფუძველზე დაფუძნებული მუნიციპალური საწარმოების ფინანსური რესურსები; საფინანსო ბაზარზე მობილიზებული სახსრები (სესხები, კრედიტები და სხვ.); მუნიციპალური მიზნობრივი არასაბიუჯეტო ფონდები, რომელთაც ეროვნული კანონმდებლობის საფუძველზე ქმნიან ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოები. მთლიანობაში, ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური ბაზის ფორმირებასა და გამოყენებას შესაბამისი ორგანოები დამოუკიდებლად ახორციელებენ.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს აქვთ სახელმწიფო ბიუჯეტისაგან დამოუკიდებელი ადგილობრივი ბიუჯეტი და იგი აღჭურვილია მისი ფორმირების, დამტკიცების, შესრულებისა და კონტროლის უფლებამოსილებებით. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს უფლება აქვთ კანონით დადგენილი წესით შემოიღონ განსაზღვრული ადგილობრივი გადასახადები, ადგილობრივი მოსაკრებლები და სხვა საალდებულო სახდელები, რომლებზეც შეღავათების დაწესება ასევე მათ კომპეტენციას განეკუთვნება. ადგილობრივი თვითმმართველობის საფინანსო-ეკონომიკური გარანტია შეიძლება მოიცავდეს აგრეთვე მუნიციპალური სესხების გაცემის, ლატარიის გამოშვების, კრედიტების აღებისა და გაცემის, მუნიციპალური ბანკებისა თუ სხვა მუნიციპალური საკრედიტო დაწესებულებების ფორმირების უფლებებს, რაც აუცილებლად საჭიროებს სათანადო საკანონმდებლო აღიარებასა და რეგლამენტაციას.

სახელმწიფო ბიუჯეტთან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ურთიერთობა სხვა მხრივაც შეღავათიანია, ვინაიდან ცალკეული სახელმწიფოებრივი უფლებამოსილებების დელეგირებისას სახელმწიფო ვალდებულია უზრუნველყოს იგი შესაბამისი ფინანსური და მატერიალური რესურსებით. ამასთან, სახელმწიფოა მისი დაწესებულებების აქტების, გადაწყვეტილებებისა და მოქმედებების შედეგად თვითმმართველი ერთეულის-

თვის მიყენებული ზარალის ან თვითმმართველი ერთეულის მიერ გაწეული დამატებითი ხარჯების კომპენსირების გარანტი.

სახელმწიფოცა და ადგილობრივი თვითმმართველობაც, არსებითად, საზოგადოების მოწესრიგებული ორგანიზაციისა და მართვის სისტემებს წარმოადგენენ, კომპეტენციის განსხვავებული მასშტაბებით, მაგრამ მათი ინტერესების გადაკვეთის წერტილი, რა თქმა უნდა, მართვის ადგილობრივი დონეა. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ზემდგომ ორგანოებთან ცენტრალიზებული ურთიერთდამოკიდებულების ხარისხით განსხვავდებიან. თუ ერთი სისტემა აგებულია ქვემდგომი ორგანოების ზემდგომისადმი პირდაპირი დაქვემდებარების პრინციპით (გერმანია, იტალია, საფრანგეთი), მეორე სისტემის პირობებში, რომელიც ავტონომიურობის იდეას აღიარებს, ვერტიკალში პირდაპირი დაქვემდებარება იურიდიულად არ არის გათვალისწინებული, თუმცა, ერთობ შეზღუდულ ფარგლებში მაინც გვხვდება აშშ-სა და დიდ ბრიტანეთში.

მაგრამ, ყველა ვითარებაში, ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობა მაინც ერთგვარად შეზღუდულია, იმ მარტივი მიზეზის გამო, რომ კანონმდებლობით განსაზღვრული უფლებამოსილებების ფარგლებში მოქმედებენ. ჩვეულებრივი ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოები ცენტრალური ხელისუფლების კონტროლქვეშ ფუნქციონირებენ. სახელმწიფო მექანიზმის საქმიანობის მნიშვნელოვანი ფუნქციონალური ელემენტის სახით არსებობს ცენტრალური და ადგილობრივი სახელისუფლო დონეების ურთიერთქმედების ორი კლასიკური მოდელი, რომელთა არსი მათ სახელწოდებაშია. ერთი – ეს არის „პარტნიორობის მოდელი“, რომელთა პოლიტიკური სისტემის ფორმირება მოხდა „ქვევიდან“, სხვადასხვა ადგილობრივი საზოგადოებების თანდათანობითი გაერთიანების გზით – აშშ-ში, შვეიცარიაში, ნიდერლანდებში. მეორე – ეს არის „სააგენტო მოდელი“, რომელიც ცენტრალური ხელისუფლების ნების სახით გაფორმდა „ზევიდან“ – საფრანგეთში, ირანში, იტალიასა და სხვა ქვეყნებში.

საზღვარგარეთის ქვეყნებში ადგილობრივი მართვის ორგანოების საქმიანობის ორგანიზებული და ეფექტური წარმართვის განსხვავებული საკურაციო სისტემები მოქმედებს, რომელთაც ცენტრალური სამთავრობო სტრუქტურები ახორციელებენ: დიდ ბრიტანეთში ეს გარემოს დაცვის სამინისტროა; რიგ ქვეყნებში ადგილობრივი მმართველობის პროცესთან დაკავშირებული საკითხების წარმართვა და რეგულირება შინაგან საქმეთა სამინისტროებს აკისრიათ. მაგალითად, გერმანიაში აღნიშნული სამინის-

ტრო ზედამხედველობას ახორციელებს კანონიერების რეალიზაციაზე, ირანში – შინაგან საქმეთა სამინისტროს, ზედამხედველობის გარდა, ხელმძღვანელობის ფუნქციაც აკისრია, ხოლო იტალიაში პრეფექტი პასუხისმგებელია შინაგან საქმეთა მინისტრის წინაშე.

ზოგიერთ ქვეყანაში ამ მიზნით შექმნილია სპეციალური სამთავრობო სტრუქტურები: ეგვიპტეში – ადგილობრივი მართვის სამინისტრო; ლატვიაში – სახელმწიფო რეფორმების სამინისტრო; იაპონიაში ადგილობრივი თვითმმართველობის სამინისტრო, რომელიც თვითმმართველობის ორგანოებისთვის მართვის საკითხებთან დაკავშირებული რეკომენდაციების მიცემითა და ადგილებზე ინსპექტირების ფორმით ახორციელებს ხელმძღვანელობას.

ერთობ თავისებური ზედამხედველობისა და ხელშეწყობის სისტემა მოქმედებს ესტონეთში. აქ ადგილობრივი მმართველობის სისტემას უპორტფელო მინისტრი კურირებს, მაგრამ ხელშეწყობა განვითარებაზე შინაგან საქმეთა სამინისტროს ადგილობრივი მმართველობისა და რეგიონალური განვითარების დეპარტამენტს ეკისრება. ადგილობრივი მმართველობის პროცესზე ზედამხედველობა სპეციალიზაციის პრინციპითაა განაწილებული: ადგილობრივი ბიუჯეტების რეგულირების პასუხისმგებლობა ფინანსთა სამინისტროს აკისრია; ადგილობრივი ნორმატიული აქტების კანონიერებაზე ზედამხედველობას იუსტიციის კანცლერი უზრუნველყოფს; ადგილობრივ მფლობელობაში გადაცემული სახელმწიფო ქონების სარგებლობასა და განკარგვას სახელმწიფო კონტროლის უწყება ამოწმებს.

ცენტრალური ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ურთიერთობის ფორმებისა და მეთოდების სისტემაში, უფლებამოსილებათა დელეგირებასთან ერთად, მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფოებრივ კონტროლს, მით უფრო, დელეგირებული უფლებამოსილებების ფარგლებში.

ზოგიერთ შემთხვევაში, ადგილობრივი მართვის ორგანოების საქმიანობაზე კონტროლს თვით საკურატორო სამთავრობო სტრუქტურები ითავსებენ და, ამდენად, ყველაზე ხშირად ეს ფუნქცია შესაბამისი ქვეყნის შინაგან საქმეთა სამინისტროს ეკისრება. მაგრამ, ადგილობრივი თვითმმართველობის სახელმწიფო კონტროლს შეიძლება ახორციელებდეს არა ერთი და ორი სამინისტრო, თავიანთი მმართველობის სფეროების მიხედვით. ასეთი მიდ-

გომა უფრო საერთო სამართლის ქვეყნებისთვისაა დამახასიათებელი. ადგილობრივი თვითმმართველობის სახელმწიფო კონტროლის უზრუნველყოფის მიზნით ადგილობრივ დონეზე ხშირად იქმნება მთავრობის სამინისტროების ადგილობრივი ქვედანაყოფები, ანუ სამინისტროების დელეგატურები, რეგიონალური განყოფილებების ან სახელმწიფო პერიფერიული სამსახურების სახით, რომლებიც დაკავებული არიან მათდამი ქვემდებარე საკითხების რეგულირებით და სერიოზულ პოზიტიურ გავლენას ახდენენ მუნიციპალური ორგანოების საქმიანობაზე.

ადგილობრივ თვითმმართველობაზე სახელმწიფო კონტროლის განხორციელების მრავალწლიანმა პრაქტიკამ კონტროლის მრავალფეროვანი სახეები, მეთოდები და ფორმები გამოიმუშავა, რომელთაგან, პირველ რიგში, მათი ორგანოების საქმიანობის ადმინისტრაციული, საფინანსო-საბიუჯეტო, საკადრო და სასამართლო სახელმწიფო კონტროლი უნდა გამოვყოთ.

ადმინისტრაციული კონტროლის სისტემის თავისებურება იმაში ვლინდება, რომ ცენტრალურ ხელისუფლებას ან მის ადგილობრივ აგენტებს ენიჭებათ ადგილობრივი თვითმმართველობის ზოგიერთი აქტის დამტკიცების, აგრეთვე ზოგიერთი მოქმედების განხორციელების სანქცირების უფლება. მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში ზემდგომი ხელისუფლების მიერ დამტკიცებას ექვემდებარება მუნიციპალიტეტის აქტი ადგილობრივი გადასახადების შესახებ. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ვალდებულნი არიან დეპარტამენტში რესპუბლიკის კომისარს შეატყობინონ თითქმის ყველა საკუთარი გადაწყვეტილების შესახებ. თუ კომისარი ეჭვს შეიტანს გადაწყვეტილების კანონიერებაში, იგი თანხმობის ვიზას არ დაადებს აქტს და პროტესტით მიმართავს დეპარტამენტის ადმინისტრაციულ სასამართლოს.

საბიუჯეტო კონტროლის კუთხით, სახელმწიფო აგენტები მეთვალყურეობენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ ადგილობრივ ბიუჯეტებში შესაბამისი თვითმმართველი ერთეულების განვითარებისთვის საჭირო ასიგნებების გამოყოფის მდგომარეობას. კონტროლის ეს ნაირსახეობა, საბიუჯეტო წონასწორობის შენარჩუნების მიზნით, ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსავლებისა და გასავლების ბალანსზე პერმანენტულ ზედამხედველობას ითვალისწინებს. საფრანგეთში ადგილობრივ ბიუჯეტში დარღვევების გამოვლენის შემთხვევაში პრეფექტი უფლებამოსილია მიმართოს საფინანსო კონტროლის სპეციალურ სახელმწიფო ორგანოს — რეგიონულ საანგარიშო პალატას.

რაც შეეხება საკადრო კონტროლს, ზოგიერთ შემთხვევაში, სახელმწიფოს აგენტები უფლებამოსილნი არიან დაამტკიცონ ან არ დაამტკიცონ ადგილობრივი თვითმმართველობის მაღალი რანგის მოხელეები. ზოგიერთ სახელმწიფოში დამტკიცების მექანიზმს ცელის ადგილობრივი თვითმმართველობის შესაბამისი მოხელის დანიშვნის საკითხის სახელმწიფოს აგენტთან წინასწარი შეთანხმების ვალდებულება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის სასამართლო კონტროლი განსაკუთრებით განვითარებულია საერთო სამართლის ქვეყნებში. თუ ცენტრალურ მთავრობას მიაჩნია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო სათანადოდ არ ასრულებს თავის ფუნქციებს და არსებობს საფუძველი მისი რაიმე მოქმედების აკრძალვის ან გარკვეული მოქმედების განხორციელების დავალდებულების თაობაზე, შესაბამისი გადაწყვეტილების მისაღებად შეუძლია მიმართოს სასამართლოს. სასამაროლოებს, კონკრეტული საქმის განხილვისას, უფლება აქვთ გასცენ განმარტება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების აქტებთან დაკავშირებით ან კანონშეუსაბამოდ ცნონ ეს უკანასკნელნი. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის კონტროლს სასამართლოები ახორციელებენ არა მხოლოდ სახელმწიფო ორგანოების და ცენტრალური ხელისუფლების აგენტების მიმართვების საფუძველზე, არამედ მოქალაქეთა განცხადებებსა და საჩივრებთან დაკავშირებითაც.

ოთარ მელქაძე

დაიბადა 1938 წლის 8 აპრილს ქალაქ თბილისში. წარჩინებით დაამთავრა საშუალო სკოლა (1956 წ.), საქართველოს პოლიტექნიკური ინსტიტუტის ავტომატიკისა და გამოთვლითი ტექნიკის ფაკულტეტი (1961 წ.), ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ეკონომიკის ფაკულტეტი (1968 წ.).

1984 წელს დაიცვა დისერტაცია იურიდიულ მეცნიერებათა კანდიდატის სამეცნიერო ხარისხის, ხოლო 1995 წელს – იურიდიულ მეცნიერებათა დოქტორის ხარისხის მოსაპოვებლად. ამჟამად ივანე ჯავახიშვილის სახელობის სახელმწიფო უნივერსიტეტის სამართლის თეორიისა და კონსტიტუციური სამართლის კათედრის პროფესორია და ხელმძღვანელობს მის მიერ 1996 წელს დაფუძნებულ მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევით ცენტრს, რომელიც ახალგაზრდა კონსტიტუციონალისტების გუნდს ამზადებს და პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერიას გამოსცემს. წინამდებარე სახელმძღვანელოს ჩათვლით გამოცემულია სერიის 21 წიგნი.

პროფესორ ოთარ მელქაძეს გამოცემული აქვს 24 მონოგრაფია (8 თანაავტორობით); მისი რედაქტირებით და ავტორთა კოლექტივის ხელმძღვანელობით გამოიცა 4 კრებული და ცნობარი, გამოქვეყნებული აქვს 80-ზე მეტი წერილი საქართველოს, საფრანგეთის, ჩეხეთის, რუსეთის და უნგრეთის იურიდიულ ჟურნალებში, „ტასისის“ და გაეროს განვითარების პროგრამის ინგლისურენოვან გამოცემებში.

ცენტრის მიერ გამოცემული ლიტერატურიდან, თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტისა და სხვა უმაღლესი სასწავლებლების იურიდიულ ფაკულტეტებზე 5 წიგნი სახელმძღვანელოდ, ხოლო კიდევ 5 – დამხმარე სახელმძღვანელოდ გამოიყენება. პროფესორ ოთარ მელქაძის ინიციატივით აღნიშნული ლიტერატურის გამოცემის შედეგად, თსუ-ს იურიდიულ ფაკულტეტზე „საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართლის“ ერთსემესტრიანი სასწავლო პროგრამა ორსემესტრიანით შეიცვალა, დამკვიდრდა არჩევითი საგნის სახით – „სახელმწიფო კონტროლის ორგანიზაციის სამართლებრივი პრობლემები“ და საალდებულო საგნის სახით – „მუნიციპალური სამართალი“; ახალი სახელმძღვანელო – „კონსტიტუციონალიზმი“ ჩაენაცვლება „საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართლის“ ზოგადი ნაწილის ადრინდელ სახელმძღვანელოს და ცალკე საგნად

შეისწავლება პოლიტოლოგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობების სპეციალობების მაგისტრატურებში; დასავლეთევროპული ენების ფაკულტეტზე ახალგახსნილი ამერიკანისტიკის სპეციალობაზე „აშშ“ კონსტიტუციური სამართალი და სამართლებრივი სისტემები“ იკითხება სტუდენტებისთვის და გათვალისწინებულია მაგისტრანტებისათვის; გრ. რობაქიძის სახელობის უნივერსიტეტში – „ალმა მატერ“ – ისწავლება „საზღვარგარეთის კონსტიტუციური სამართალი“, ხოლო ბათუმის სახელმწიფო უნივერსიტეტში – „მუნიციპალური სამართალი“ და „შედარებითი კონსტიტუციური სამართალი“.

„მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი“, რომელსაც იურიდიულ მეცნიერებათა დოქტორი, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის პროფესორი ოთარ მელქაძე თაოსნობს, გამოსცემს პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერიას.

წინამდებარე ნაშრომი ამ სერიის ოცდამეერთე წიგნია

1. ო. მელქაძე – საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი;
2. უცხოელ ავტორთა კრებული – რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო; შემდგენელი და რედაქტორი ო. მელქაძე;
3. ო. მელქაძე – საუბრები ქართულ კონსტიტუციაზე;
4. ო. მელქაძე – სახელმწიფო კონტროლი: თეორია, პრაქტიკა, პერსპექტივა;
5. გ. კვერენჩხილაძე, ო. მელქაძე – საფრანგეთის სახელმწიფო სისტემა;
6. ო. ბეჟიტაშვილი, ო. მელქაძე – იტალიის სახელმწიფო სისტემა;
7. ო. მელქაძე, კ. ყურაშვილი – რუსეთის სახელმწიფო სისტემა;
8. საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი, კრებული I. აშშ, გერმანია, დიდი ბრიტანეთი, ესპანეთი, იაპონია, იტალია, კანადა. რუსეთი, საფრანგეთი, უნგრეთი; ავტორთა კოლექტივის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ო. მელქაძე;
9. ო. მელქაძე, ნ. რამიშვილი – გერმანიის კონსტიტუციური სამართალი;
10. ო. მელქაძე – საფინანსო კონტროლი ევროპულ ქვეყნებში;
11. ო. მელქაძე, ბ. დვალი – სასამართლო ხელისუფლება საზღვარგარეთის ქვეყნებში;

12. მსოფლიო ქვეყნების სამართლებრივი სისტემები (30 ქვეყანა), ნაწილი I, ავტორთა კოლექტივის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ო. მელქაძე;
13. ო. მელქაძე – ქართული კონსტიტუციონალიზმის თანამედროვე პრობლემები (ქართულ და ინგლისურ ენაზე);
    ნაშრომი პრემირებულია გაეროს განვითარების პროგრამის სადისკუსიო წერილების კონკურსში;
14. ო. მელქაძე, ო. მახარაძე – პოლიტიკური ხელისუფლების ორგანიზაცია საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში (ქართულ პრობლემებთან დაკავშირებით);
15. ო. მელქაძე, ზ. ეზუგბაია – მუნიციპალური სამართალი, ნაწილი I;
16. საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი, კრებული II, ავსტრია, ეგვიპტე, ინდოეთი, ირანი, ისრაელი, პოლონეთი, პორტუგალია, საბერძნეთი, შვედეთი, შვეიცარია.
    ავტორთა კოლექტივის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ო. მელქაძე;
17. ო. მელქაძე – კონსტიტუციონალიზმი – თეორიის საკითხი.
18. ო. მელქაძე – გ. თეედორაშვილი, რეგიონალიზმი – სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა;
19. სამოქალაქო საზოგადოება: ფორმირების პრობლემები (ქართულ და ინგლისურ ენებზე);
    ნაშრომი პრემირებულია გაეროს განვითარების პროგრამის სადისკუსიო წერილების კონკურსში.
20. საკონსტიტუციო ქართველოლოგიის საშიშროება (წერილები ქართული კონსტიტუციონალიზმის პრობლემებზე).

მზადდება გამოსაცემად

ო. მელქაძე – შედარებითი კონსტიტუციური სამართალი.

გამომცემლობის რედაქტორი მ. ვარამაშვილი
ტექრედაქტორი თ. ფირცხელანი
კორექტორები: ც. მოლოდინი
ნ. ჩახაია

კომპიუტერული უზრუნველყოფა ლალი კურდღელაშვილი

ხელმოწერილია დასაბეჭდად 11.04.05
საბეჭდი ქაღალდი 60X84
პირ. ნაბეჭდი თაბახი 26,75
სააღრ.-საგამომცემლო თაბახი 22,21
შეკვეთა № 42 ტირაჟი 300
ფასი სახელშეკრულებო