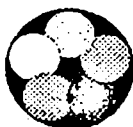


მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი



ო. მელქაძე, ო. მახარაძე

**პოლიტიკური ხელისუფლების
ორგანიზაცია საპარლამენტო
სისტემის კვყნებში**
(ქართულ პრობლემებთან დაკავშირებით)



გამომცემლობა
„ბათუმის უნივერსიტეტი“
2001

УДК 32.001 (479.22)
ა. 546

წინამდებარე ნაშრომში განხილულია სახელმწიფო სელისუფლების ორგანიზაციის საკითხები საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში. განზოგადებული მსჯელობისა და წინადადებების საფუძველად აღებულია საპარლამენტო რესპუბლიკა – გერმანიის და პარლამენტური მონარქია – იაპონიის მაგალითზე. აქვე, საქართველოში სახელმწიფო მმართველობის მოდელის უსასრულო მონაცვლეობის და ამით გამოწვეული პრობლემების კვალობაზე, მოქმედი სისტემის შეფასებასთან ერთად, გამოთქმულია მოსაზრებები ქართულ კონსტიტუციონალიზმში საპარლამენტო სისტემის რაციონალური თავისებურებების დანერგვის თაობაზე.

განკუთვნილია იურისტებისა და პოლიტოლოგებისთვის, იურიდიული ფაკულტეტების სტუდენტებისა და ასპირანტებისთვის, ყველაისთვის, ვისაც საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართლის თეორია და პრაქტიკა, აგრეთვე თანამედროვე საქართველოს პოლიტიკურ-სამართლებრივი განვითარების საკითხები აინტერესებს.

ISBN 99928-48-80-4

გამომცემლობა “ბათუმის უნივერსიტეტი”

შინაარსი

წინასიტყვაობა — ნაშრომის მოტივაციის თაობაზე 5

თავი პირველი

ქართული კონსტიტუციონალიზმის რევერანსები
საპარლამენტო რესპუბლიკის მოდელის მიმართ 10

თავი მეორე

საპარლამენტო სისტემა — ზოგადთეორიული ასპექტი 20

2-1. პარლამენტარიზმი და პარლამენტი 24

2-2. პარლამენტური მონარქიის ადგილი
მონარქიულ სახელმწიფოებში 31

2-3. საპარლამენტო რესპუბლიკის ადგილი
რესპუბლიკურ სახელმწიფოებში 38

2-4. საპარლამენტო სისტემის ქვეყნების
მართვა-გამგეობის თავისებურებები 49

თავი მესამე

სახელმწიფო ხელისუფლების პოლიტიკური შტოების
ორგანიზაცია გერმანულ საპარლამენტო რესპუბლიკაში ... 65

3-1. პრეზიდენტის სამართლებრივი სტატუსი
და კომპეტენცია 68

3-2. წარმომადგენლობითი ხელისუფლების უმაღლესი
ორგანო — პარლამენტი 81

3-3. მთავრობის ფორმირების წესი, სტრუქტურა
და კომპეტენცია 113

თავი მეოთხე

სახელმწიფო ხელისუფლების პოლიტიკური შტოების
ორგანიზაცია იაპონიის პარლამენტურ მონარქიაში 141

4-1. მონარქიის სამართლებრივი სტატუსი
და კომპეტენცია 142

4-2. წარმომადგენლობითი ხელისუფლების უმაღლესი
ორგანო — პარლამენტი 151

4-3. მთავრობის ფორმირების წესი, სტრუქტურა
და კომპეტენცია 180

თავი მეხუთე	
საპარლამენტო სისტემის მოდელების საერთო, განსხვავებული და განსაკუთრებული ნიშან-თვისებები	199

თავი მეექვსე	
საპარლამენტო მოდელის პერსპექტივის შესახებ საქართველოში	210
ბოლოთქმა	228
რეზიუმე	230
ავტორთა შესახებ	242

წინასიტყვაობა — ნაშრომის მოტივაციის თაობაზე

„სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაცია საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში“ — ასეთია წინამდებარე მონოგრაფიის თემატიკური თვალსაწიერი. ერთი შეხედვით, ერთობ აბსტრაქტული საკითხია მმართველობის მოდელჩამოუყალიბებელი საქართველოს დღევანდელი იმ პოლიტიკური ამინდის ფონზე, რასაც ქართული მწარე რეალობა ჰქვია. სათაურზე, ფრჩხილებში მოქცეული დაზუსტება — „ქართულ პრობლემებთან დაკავშირებით“, წიგნის შინაარსში მოცემული საკითხთა ჩამონათვალი, მით უფრო, კვლევის ობიექტების ტრიადა უთუოდ ბადებს გარკვეულ კითხვებს — სად გერმანია და იაპონია, სად საქართველო? სად საპარლამენტო რესპუბლიკა და პარლამენტური მონარქია და სად სუპერსაპრეზიდენტო საქართველო? სწორედ ამ კითხვებზე პასუხი უნდა გახდეს მოცემული ნაშრომის შემკვერელი ღერძი და იმაშიც უნდა დაარწმუნოს მკითხველი, რომ ასეთი თემის არჩევანს აქვს თავისი გამართლება და რამდენიმე კონკრეტულ მიზანს ემსახურება.

წინამდებარე ნაშრომი, ერთი მხრივ, ქართულ იურიდიულ ლიტერატურაში, სახელმწიფო მმართველობის განსხვავებული მოდელების სახელისუფლებო სისტემის უმთავრესი თავისებურებების შედარებითი სამართლებრივი კვლევის პირველი ცდაა. შაპარლამენტო რესპუბლიკა და პარლამენტური მონარქია შეიძლება განვიხილოთ სახელმწიფო მმართველობის საპარლამენტო სისტემის ერთობლიობაში, უამრავი საერთო თუ განსხვავებული თავისებურებით, რომლებსაც სახელმწიფო სახელისუფლო ტრიადაში ქვეყნის წარმომადგენლობითი ორგანოს — პარლამენტის კომპეტენცია განაპირობებს.

მეორე მხრივ, დამოუკიდებელი საქართველოს კონსტიტუციური მოწყობის შემოთავაზებული მოკლე ისტორია, თვალნათლივ აფიქსირებს იმ მოვლენას, რომ დემოკრატიული საქართველოს მშენებლობით დაინტერესებული კანონმდებლების ინიციატივით საქართველოს არაერთხელ დაუწყია ქვეყნის აღმშენებლობა საპარლამენტო რესპუბლიკის იდეაზე დაფუძნებით, პროცესი თვეების, წლების მანძილზეც მიმდინარეობდა, მაგრამ არასოდეს მოხერხდა ამ მოდელის სერიოზული გამოცდა და, მით უმეტეს, განვითარება და სრულყოფა. იქნებ ამიტომაც, სხვა მოდელების ავკარგიანობაზე მსჯელობასას, არცთუ იშვიათად ლაპარაკობენ საპარლამენტო მმართველობის უიღბლო წარსულზე.

ეს ორი მოტივაცია უმთავრესია სხვა მრავალთა შორის, ნაშრომის ძირითად ღერძსაც ის შეადგენს და ჩვენი მიზანიც მასი

განულ შეხამებასთან არის დაკავშირებული, თორემ წინამდებარე ნაშრომს, მათ გარდა, სხვა უამრავი სერიოზული მოტივაციაც აქვს, ზოგადიც და კონკრეტულაც. არსებული პოლიტიკური მომენტის შეფასებასთან კავშირში ერთი ყველაზე ზოგადი ედმუნდ ბიორკის ფრთოსანი ფრაზად ქცეული გამონათქვამია იმის თაობაზე, რომ „სახელმწიფო, რომელსაც არ ძალუძს საზისცვალება, უუნაროა თავის შენარჩუნებისთვის“. ამ ზოგადმა მოტივმა განაპირობა სხვა ბევრი ნიშანდობლივი ფაქტორის მიმართ ჩვენი ყურადღება, რამაც სხვა მრავალი კონკრეტული მოტივაციაც გამოკვეთა.

პირველ რიგში, ჩვენი განხილვის სუბიექტები გვაქვს მხედველობაში. გერმანიისა და იაპონიის შემთხვევაში, ედმუნდ ბიორკის სრული გაგებაა დაფიქსირებული. ამ ორმა სახელმწიფომ დიდი ომის გაკეთილით ჭკუაც ისწავლა და სწორი დასკვნებიც გააკეთა. სახეც იცვალეს და არათუ თავი შეინარჩუნეს, მსოფლიოს უძლიერესი შეიდეულის შტაბში თავისი სიტყვა ეთქმით, რომ არაფერი ეთქვამთ განუსრულ ეკონომიკურ აღმავლობასა და პოლიტიკურ სტაბილურობაზე.

ამასთან, ისიც მნიშვნელოვანია, რომ სამართლებრივი სახელმწიფოს იდეა ერთ-ერთმა პირველმა სწორედ გერმანიის ფედერაციულმა რესპუბლიკამ აღიარა კონსტიტუციურად, როდესაც სამართლებრივი სახელმწიფოს ცნება ქვეყნის კონსტიტუციური მოწყობის პრინციპთა შორის განამტკიცა, ომის შემდგომ მიღებული კონსტიტუციის თანახმად წარმართა ქვეყნის ცხოვრება, რომელმაც მოსახლეობის ფსიქიკაში სერიოზული გარდატეხა მოახდინა და სამართლებრივი სახელმწიფოს ნიმუშად ჩამოყალიბდა. იაპონიაში, აგრეთვე წაგებული ომის მწარე გაკვეთილების კვალობაზე, სულ სხვა ისტორიული განვითარებისა და თანამედროვე პირობებში, მონარქიული იაპონიის კონსტიტუციამ საჩაღხო სუვერენიტეტის პრინციპი აღიარა, როგორც ქვეყნის კონსტიტუციური მოწყობის სამართლებრივი გარანტია და სამართლებრივი მონარქიის ნიმუშად ჩამოყალიბდა.

რამდენადაც სამართლებრივი სახელმწიფოს ცნება სამართლისადმი სახელმწიფოს დაქვემდებარების იდეიდან გამომდინარეობს, პრინციპული მნიშვნელობა ენიჭება საკითხს თავად სამართლის ბუნების შესახებ, შეესაბამება თუ არა იგი ბუნებითი სამართლის პრინციპებს, დემოკრატიის, სოციალური სამართლიანობის, ჰუმანიზმისა და სხვა საერთო-საკაცობრიო ფასეულობებს. ყოველივე აღნიშნული როგორც გერმანიის, ისე იაპონიის შემთხვევაში, სურვილების სახით ომის სისლთანმა შედეგებმა წამოსწია წინა პლანზე. სამართლებრივი სახელმწიფოს იდეა აბსოლუტიზმის წინააღმდეგ

მიმართული ბრძოლის ფრონტის სახით ჩამოყალიბდა, გერმანიაში ფაშიზმის აბსოლუტიზმის, ზოლო იაპონიაში აბსოლუტური მონარქიის დაძლევის მიზნით. ორივე შემთხვევაში კონსტიტუციის სამართლებრივმა ბუნებამ მოიპოვა გამარჯვება ადამიანის უფლებების დამთრგუნავ წარმოდგენებზე, ადამიანებისავე ინტერესების სასარგებლოდ. და დღეს ეს ქვეყნები თვალნათლივი მაგალითია იმისა, რომ მთავარი თავად მოდელი კი არ არის, მისი არსებულ საფუძველზე სწორი მორგებაა და თანაც ისე, რომ მოდელის ფარგლებში ხელისუფლების შტოთა შორის ბალანსი სამართლებრივი სახელმწიფოს გარანტიას წარმოადგენდეს.

სულ სხვაა საქართველო. ჩვენ ედმუნდ ბიორკის კი არა, კარგა ხანია ერთმანეთისაც აღარ გვესმის. მმართველობის მოდელების ძებნასა და მათ გადმოქართულებაში, საქმის სადავეები დაგვეკარგა. ეს უკვე მთელ ჩვენს ყოფაზე ნათლად აისახება. როგორც ჩანს, გადატანილი საშინაო ომის მასშტაბები ჭკუის სასწავლებლად ვერ ვიკმარეთ და ახლა ერთ დღეში მეტი ლტოლვილი ილუპება, მეტს ზოცავენ და იტაცებენ, მაგრამ ეს „ბიზნესი“ ბიუჯეტზე არ მუშაობს. ნამდვილად დამაფიქრებელია ეკონომიკის სტაბილურად დაბალი მახასიათებლები და ოაზისურ პირობებში ამოფურჩქნილი ახალი ქართველების საგვარეულოები, მათ შორის ამის გამოც, პოლიტიკური კურსის ურწმუნობის მაღალი დონე, პოლიტიკური ვიტარების არასტაბილური, უფრო სწორად კი, ფეთქებადსაშიში ფონი. ედმუნდ ბიორკის გამონათქვამი, თუ ღრმად ჩავუფიქრდებით, ჯერაც შეუძლებელი ქართული სახელმწიფოებრიობის გრაფიკული პორტრეტია: უჭირს საქართველოს საზისცვალება და დღევანდელი ვიტარების რეალური შეფასებაც იმის მეტყველია, რომ უუნაროა თავის შენარჩუნებისთვის.

როგორც ჩანს, პრობლემა, სხვა მრავალთან ერთად, მმართველობის ფორმის არჩევანთან არის დაკავშირებული. მმართველობის ფორმა სახელმწიფოში უზენაესი, სუვერენული ხელისუფლების ორგანიზაციულ პრინციპებს გამოხატავს. მმართველობის ფორმა შეიძლება განვსაზღვროთ, როგორც სახელმწიფოში უზენაესი ხელისუფლების პოლიტიკური შტოების ორგანიზაცია, რომელიც ხასიათდება ხელისუფლების წყაროთი და ხელისუფლების ორგანოთა დამოუკიდებლობის პრინციპით, როგორც ურთიერთთან, ისე მოსახლეობასთან მიმართებით. თუ იმასაც გავითვალისწინებთ, როგორი სისშირით ღეფორმირდება ჩვენში ეს პრინციპები, მოდელის ხშირი მონაცვლეობისა და ქვეყანაში დამკვიდრებული ფაქტობრივი ერთპარტიული სისტემის ინტერესების სასაცლოდ, სწორედ მმართველობის ფორმის პრობლემა საჭიროებს ღრმა, განზოგადებულ

გაანალიზებას. იქნებ ის, რასაც ასე გაუთავებელი მარჩიულობით ვეძებთ, სწორედ საპარლამენტო სისტემაშია და აქ უნდა ვიპოვოთ.

თითქოს იმისი გვემინია, რომ ჩვენი საზოგადოება ქვეყნის სამართავად მზად არ არის. კი მაგრამ, ვერც მოქმედმა ხელისუფლებამ გამოავლინა ასეთი უნარი. ზომ ნათელია, რომ ქვეყანა, ელემენტარულად, თვითდინებაზეა მიშვებული. ბოლოს და ბოლოს, უნდა ვადიაროთ, რომ საპრეზიდენტო უფლებამოსილების ზრდამ, სხვა სახელისუფლო შტოების კომპეტენციის შემცირებისა და, ასე განსაჯეთ, ავტორიტეტის დაქვეითების ხარჯზე, ვერც ვერანაირი დადებითი შედეგი ვერ მოგვცა. თუ არ დავძლიეთ ეს ე. წ. შიში. სამარადჟამო არგუმენტად დამკვიდრდება და იგი შეიქნება მიზეზი უფრო საშიში ვითარებისა, რასაც ავტორიტარიზმი ჰქვია და საქართველოში აქტიურად იდგამს ფესვებს.

უკანასკნელი წლების მანძილზე მოსახლეობამ თავის თავზე გამოსცადა ერთპიროვნული მმართველობის უნიათობა. გამოსცადა და ღელავს ამ გაუსაძლისი მდგომარეობის გამო. დე გოლი აღნიშნავდა: „როდესაც ხალხი ღელავს, კარგი ნიშანია, ეს იმას ნიშნავს, რომ მათ აწუხებთ ქვეყნის ბედი“. ეს დადებითი მუხტი უდავოდ გამოსაყენებელია და ამის გარანტიას სწორედ წარმომადგენლობითი დემოკრატიის გაძლიერებაში უნდა ვხედავდეთ. ეს არის მოცემული ნაშრომის ერთი უმთავრესი მოტივაცია. სწორედ ამიტომ, პირველ რიგში, სახელმწიფო მმართველობის ფორმების ნაირსახეობას მიმოვიხილავთ — ზოგადად და კონკრეტულად, ზოლო შემდეგ პარლამენტს, როგორც სახელმწიფოს უზენაესი ხელისუფლების ტრიადის ერთ-ერთ უმთავრეს ელემენტს. ასეთი თეორიული ფაქტურა გვაძლევს საშუალებას ჩვენი დამოკიდებულება წარმოვადგინოთ სახელმწიფოთა კლასიფიკაციის ისეთი კატეგორიის მიმართ, როგორადაც წიგნის სათაურში გამოტანილი „საპარლამენტო სისტემის ქვეყნები“ გვესახება და შემდგომ მივყვით მსჯელობას საპარლამენტო მოდელის ქვეყნებში სახელმწიფო ხელისუფლების პოლიტიკური შტოების ორგანიზაციის საკითხებზე.

ჩვენი მიზანია საპარლამენტო სისტემის პირობებში წარმოვანიოთ სახელმწიფო ხელისუფლების პოლიტიკური შტოების საქმიანობის ორგანიზაციის და ურთიერთმიმართების თავისებურებები და პრობლემები. სწორედ ამ თვალთახედვით, ერთი მხრივ, საპარლამენტო რესპუბლიკის და, მეორე მხრივ, პარლამენტური მონარქიის მაგალითზე, სახელმწიფო მმართველობის ფორმის აღნიშნული მოდელების შიგნით განვიხილავთ ხელისუფლების საკანონმდებლო და აღმასრულებელი შტოების, აგრეთვე სახელმწიფოს მეთაურისა და სხვა სახელისუფლო სტრუქტურების იურიდიულ-ფაქტობრივი ორ-

განიზაციის საკითხთა სრულ კომპლექსს, რომელიც დაწყებული მათი შექმნის წესით, ფართო კომპეტენციის სპექტრში ითვალისწინებს მათი კონსტიტუციური და ფაქტობრივი სტატუსის აქტუალურ საკითხებს, ურთიერთდამოკიდებულებისა და ურთიერთდაბალანსების, ურთიერთკონტროლისა და პასუხისმგებლობის მექანიზმებს.

თავი პირველი

ქართული კონსტიტუციონალიზმის რევერანსები საპარლამენტო რესპუბლიკის მოდელის მიმართ

დავიწყოთ იმით, რომ ქართული კონსტიტუციონალიზმის, რესპუბლიკანიზმის და პარლამენტარიზმის ოფიციალური იურიდიული დამკვიდრება დამოუკიდებელი საქართველოს პირველ, 1921 წლის კონსტიტუციასთან არის დაკავშირებული. საპარლამენტო რესპუბლიკის იდეაც, როგორც ქართული კონსტიტუციონალიზმის თავფურცელი, სწორედ 1921 წლის კონსტიტუციამ გააფორმა სამართლებრივად. თუმცა, პარლამენტარიზმის იდეის ჩასახვა საქართველოში 1917 წლის მარტიდან იწყება, მას შემდეგ, რაც 1917 წლის თებერვალ-მარტის რევოლუციამ ცარიზმი დაამხო რუსეთში და საქართველოს ეროვნული მოძრაობის ლიდერებს ლეგალური მოღვაწეობის საშუალება მიეცათ.¹

1918 წლის 26 მაისს, საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტით, საქართველოს სახელმწიფოს პოლიტიკურ ფორმად დემოკრატიული რესპუბლიკა იქნა აღიარებული, ხოლო საქართველოს ეროვნულ საბჭოს ქვეყნის უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს ფუნქცია დაეკისრა. ეროვნული საბჭო ნიშნავდა მის წინაშე პასუხისმგებელ მთავრობას – მინისტრთა კაბინეტს, მხოლოდ საბჭოს უფლებამოსილებებში შედიოდა მთავრობის მთლიანი შემადგენლობის ან ნაწილობრივი შეცვლა. 1918 წლის 8 ოქტომბერს საქართველოს ეროვნულ საბჭოს ოფიციალურად ეწოდა საქართველოს პარლამენტი, რომლის უფლებამოსილებაც, დამფუძნებელი კრების არჩევნების დანიშვნასთან დაკავშირებით, 1919 წლის იანვარში შეწყდა.

ახალი უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანო – დამფუძნებელი კრება 1919 წლის 12 მარტს შეუდგა მოღვაწეობას და უფლებამოსილება საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის რუსეთის მიერ დაპყრობის შემდეგაც არ მოუხსნია. რუსეთში მიმდინარე მოვლენებმა, რა თქმა უნდა, საქართველოში სახელმწიფო აღმშენებლობის პროცესზეც მოახდინა გავლენა. სწორედ ამ ვითარებათა გათვალისწინებით, 1921 წლის 21 თებერვალს დამფუძნებელმა კრებამ ნაჩქარევად მიიღო დამოუკიდებელი საქართველოს კონსტიტუცია,

¹ ა. სილაგაძე, ვ. გურული, საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენა (1917-1918), თბილისი, 1998, გვ. 36-37

რომელმაც აღიარა საქართველოს საპარლამენტო რესპუბლიკის და-
არსება. საქართველოს რესპუბლიკის უმაღლეს წარმომადგენლობით
ორგანოდ საქართველოს პარლამენტი გამოცხადდა, რომელიც 3
წლის ვადით უნდა არჩეულიყო და უფლებამოსილებების ისეთი
ფართო წრე უნდა დაკისრებოდა, როგორიცაა კანონმდებლობა; რეს-
პუბლიკის ჯარისა და საზოგადოდ ყველა შეიარაღებული ძალის
უმაღლესი გამგებლობა; საზღვარგარეთის ქვეყნებთან საზავო, სა-
კაცრო და სხვა ხასიათის ხელშეკრულებების დამტკიცება; ამნის-
ტიის გამოცხადება; ბიუჯეტის დამტკიცება; საშინაო და საგარეო
სესხის აღება; თანამდებობის პირთა არჩევა; კონსტიტუციითა და
შესაბამისი კანონით მიკუთვნებულ ფარგლებში აღმასრულებელი
ხელისუფლების საერთო საქმიანობის კონტროლი. კონსტიტუციამ
„უმაღლესი მმართველობის აღმასრულებელი ხელისუფლება“ რეს-
პუბლიკის მთავრობას მიაკუთვნა, რომელსაც მეთაურობდა საქარ-
თველოს პარლამენტის მიერ ერთი წლის ვადით არჩეული მთავრო-
ბის თავმჯდომარე.¹

მთავრობის დანარჩენი წევრების — მინისტრების მოწვევა და,
მაშასადამე, მთავრობის შემადგენლობის ფორმირება მთავრობის
თავმჯდომარის პრეროგატივას განეკუთვნებოდა. მთავრობის წევრე-
ბისთვის ნებადართული იყო მხოლოდ ორი სახის შეთავსება: პარ-
ლამენტის წევრი ან ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომად-
გენლობითი ორგანოს ხმოსანი. კონსტიტუციის დარღვევისთვის
მთავრობის თავმჯდომარე და მთავრობის წევრები პასუხისმგებელნი
უნდა ყოფილიყვნენ სასამართლოს წინაშე და მათი პასუხისმგებაში
მიცემა მხოლოდ პარლამენტს შეეძლო. საპარლამენტო რესპუბლი-
კის ამ მოდელს ერთი თავისებურება ჰქონდა, სახელისუფლო
სტრუქტურაში არ იყო გააზრებული სახელმწიფოს მეთაურის —
პრეზიდენტის ინსტიტუტი და კონსტიტუციის თანახმად, რესპუბ-
ლიკის უმაღლესი წარმომადგენლის ფუნქცია მთავრობის თავმჯდო-
მარეს ეკისრებოდა. სხვათა შორის, ქართულ კონსტიტუციონალიზმ-
ში, საპარლამენტო რესპუბლიკის მოდელის პირობებში, პრეზიდენ-
ტის ინსტიტუტის იგნორირება ტრადიციად იქცა. ასე იყო 1990
წლის არჩევნების შემდეგ, როდესაც ზვიად გამსახურდია, ფაქტობ-
რივად, პარლამენტის თავმჯდომარეობას უთავსებდა სახელმწიფოს
მეთაურობას, ვიდრე მას პრეზიდენტად არ აირჩევდნენ. ასე იყო

¹ აღნიშნული ნორმა ერთობ გულუბრყვილად გამოიყურება, მაგრამ როგორც
ხშირად ხდება ჩვენს კანონმდებლობაში. შეიძლება ებრალოდ აჩქარებას
დაბრალდეს, რომელიც ამ შემთხვევაში ნამოვილად კეთილ მიზნებიან იყო
დაკავშირებული.

1992-1995 წლების პარლამენტში, როდესაც პარლამენტის თავმჯდომარე ედუარდ შევარდნაძე კონსტიტუციური კანონის ძალით სახელმწიფოს მეთაურად გამოცხადდა.

სამწუხაროდ, საპარლამენტო რესპუბლიკის პირველმა ქართულმა მოდელმა რეალიზაცია ვერ პოვა. მოხდა ისე, რომ საქათველოს კონსტიტუციამ 4 დღე, ფაქტობრივად, 25 თებერვლამდე, ხოლო ფორმალურად – 17 მარტამდე „იმოქმედა“. ეს არის და ეს. ირკველი ქართული საპარლამენტო რესპუბლიკის სიცოცხლისუნარიანობის პრაქტიკულ გამოცდას აღსრულება არ ეწერა, ვინაიდან დემოკრატიული საქართველო, კონსტიტუციური ალიარებიდან მესუთე დღეს თითქმის სამოცდაათი წლით საბჭოური კონსტიტუციების წესით მცხოვრებმა საქართველომ შეცვალა.

1990 წელი საბჭოთა კავშირის დაშლითა და მისი შემადგენლობიდან გამოყოფილი ახალი სახელმწიფოების დაფუძნებით აღინიშნა. შეიძლება ითქვას, რომ ახალფორმირებული დამოუკიდებელი ქვეყნებისთვის მმართველობის მოდელის შერჩევა და ყოფით ტრადიციებზე მორგება, ერთობ სერიოზულ პრობლემად იქცა.

პოსტსაბჭოური სივრცის ანალიზი გვიჩვენებს, რომ ძლიერი ხელის რეჟიმს შერჩეული საზოგადოება ავტორიტარულ ხელისუფლებას აძლევს უპირატესობას, თუ არ ვიტყვით, რომ ავტორიტარული სელისუფლება, საბჭოური მეთოდების გამოყენებით კვლავაც იმორჩილებს თვინიერებას მიჩვეული საზოგადოების ნებას. ამასე, სწორედ მმართველობის მოდელზე ყოფილი მოკავშირე რესპუბლიკების ორიენტაცია მიანიშნებს: 15 რესპუბლიკიდან საპრეზიდენტო სისტემა დაინერგა ცამეტში, აქედან საპრეზიდენტო რესპუბლიკა თურქმენეთში, საქართველოში, ტაჯიკეთში, ყაზახეთში, ყირგიზეთსა და უზბეკეთში, ხოლო ნახევრად საპრეზიდენტო – აზერბაიჯანში, ბელორუსიაში, ლიტვაში, მოლდოვაში, რუსეთში, სომხეთსა და უკრაინაში. და მხოლოდ ესტონეთსა და ლატვიაში დამკვიდრდა საპარლამენტო რესპუბლიკა.

ყველა თავისებურად მიუდგა ამ საკითხის გადაწყვეტას, მაგრამ, მეტწილად, ერთი საერთო – ხელისუფლების პერსონიფიცირების ნიშნის ქვეშ, ქვეყნების უმრავლესობაში სახელმწიფოს მეთაურობა კომუნისტი ფუნქციონერების ხელში გადავიდა, რამაც უდავოდ კვალი დაატყო ქვეყნის მმართველობის კონსტიტუციურად განმტკიცებულ მოდელს. სახელმწიფოს მართვაში კომუნისტური პარტიის ძალით პირველობას ჩვეულმა ლიდერებმა კონსტიტუციურად დაამკვიდრეს სახელმწიფოს მეთაურობა, მმართველობის მოდელიც პირადი შეხედულებების მიხედვით, ახალ-ახალი უფლებამოსილებების საკუთარ ხელში მოზიდვით, მყარად მოირგეს. მთავარი, მოდე-

ლური ორიენტაციის მოელ ამ სტატისტიკაში კი ის არის, რომ იურიდიულ საცნობარო ლიტერატურაში¹ რვა სახელმწიფო – აზერბაიჯანი, ბელორუსია, თურქმენეთი, რუსეთი, საქართველო, ყაზახეთი, ყირგიზეთი, უზბეკეთი, დე იურე თუ დე ფაქტო, სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკებად მოიხსენიებიან და ეს რაოდენობრივად თითქმის იმდენია, რაც დანარჩენ მსოფლიოში.

როგორც ხედავთ, რეალობა ისეთი შეიქმნა, რომ ყოფილი საბჭოთა კავშირის რესპუბლიკებში ყველაზე მეტად უჭირს ხელისუფლების ყველაზე დემოკრატიულ ინსტიტუტს – პარლამენტს. ასეთი განცხადების საფუძველი კი არა მხოლოდ ის არის, რომ თხუთმეტიდან მხოლოდ ორმა რესპუბლიკამ აირჩია საპარლამენტო სისტემა, არამედ ის, თუ რა დღეში მოექცნენ საპრეზიდენტო და ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკების პარლამენტები.

ავტორიტარული ორიენტაციის რესპუბლიკებში საკანონმდებლო ხელისუფლება იმოავითოვე ისეა ჩაფიქრებული, რომ მხოლოდ ავტორიტარულ ამტკიცებს „ერის ლიდერის“ მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებსა და მითითებებს, ან, უკეთეს შემთხვევაში, კანონშემოქმედების უფლების აღმასრულებელი ხელისუფლებისკენ გადაქაჩვას უფრო შეუმჩნეველი, თანდათანობითი და მაინც, აბსოლუტური ხასიათი აქვს.

პოსტკომუნისტური საზოგადოების კეთილ მიზანს, შექმნან სტაბილური სამართლებრივი სისტემა, ფაქტობრივად, მოსდევს საპირისპირო პროცესი – სახელმწიფოებრიობის დაშლა. მდგომარეობას ამძიმებს აგრეთვე მრავალფაქტორიანი უარყოფითი ფონი: გარდამავალი პერიოდისთვის დამახასიათებელი ცხოვრების დონის დაქვეითება, ქაოტიზმი მრავალპარტიული სისტემის ჩამოყალიბების პროცესში, ქვეყნის მეთაურების დირექტიული პოზიციით ე. წ. მმართველი პარტიების ჩამოყალიბება, საკანონმდებლო საქმიანობისთვის დეპუტატთა კორპუსის არაკომპეტენტურობა, დაბალი საპარლამენტო კულტურა და კანონშემოქმედებითი საქმიანობის ნაყოფიერება.

ჩვენ მიერ უფლებამოსილებების პიროვნებაზე მორგების ასე მარტივად დასურათბატებული მექანიზმი, საქართველოში ხანგრძლივი პროცესის სახით გაიწვლა. აგერ უკვე ათ წელზე მეტია იგი მიმდინარეობს და თუ საქართველოს პრეზიდენტის მიერ შემოთავაზებული საკონსტიტუციო პროექტის ძირითად მიზანს გავი-

¹ მსოფლიო ქვეყნების სამართლებრივი სისტემები, თბ.: „მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი“, 2001; Правовые системы стран мира, М.: „Норма-Индра.М“, 2000

თვალისწინებით, ჯერ კიდევ არ არის დასრულებული და, როგორც ჩანს, კვლავაც გაგრძელდება.

საერთოდ, ქართული კონსტიტუციონალიზმის ერთი ნეგატიური, პრაქტიკად ქცეული თავისებურება ის არის, რომ უკვე მერამდენედ ქართული სახელმწიფოებრიობის მშენებლობას, სრულფასოვანი წინასწარი კონცეპტუალური გააზრების გარეშე ვიწყებთ. იმთავითვე ბევრ რამეს მერე ვხვდებით ან მოგვიანებით გვახსენდება და ასე უსასრულოდ. ჯერ იყო და, საბჭოთა ტოტალიტარული წყობის დასრულებისა და ეროვნულ-განმათავისუფლებელი მოძრაობის გამარჯვების შედეგად, 1990 წლის 28 ოქტომბრის პირველმა დემოკრატიულმა არჩევნებმა ქართული სახელმწიფოებრიობის მშენებლობის ახალ ეტაპს მისცა დასაბამი. დაწყებული 14 ნოემბრიდან, 1978 წლის ქართულ საბჭოურ კონსტიტუციაში უამრავი ცვლილება იქნა შეტანილი, რომელმაც საქართველოს საბჭოთა რესპუბლიკა საპარლამენტო რესპუბლიკით შეცვალა და რომელმაც ამ მოდელის სახე მხოლოდ ხუთიოდე თვის განმავლობაში შეინარჩუნა. აღმასრულებელ ხელისუფლებას თავისი მეთაური ჰყავდა პრემიერ-მინისტრის სახით, მაგრამ ეს არ იყო პირველი ქართული კონსტიტუციით დამკვიდრებული საპარლამენტო რესპუბლიკის მოდელის განმეორება. პირველ ხანებში, სახელმწიფოს მეთაურის ფუნქციებს პარლამენტის თავმჯდომარე ითავსებდა, ხოლო პარლამენტს, ფაქტობრივად, ვიცე-სპიკერი თავმჯდომარეობდა. ამას, უკვე 1991 წლის დასაწყისში საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნებიც მოჰყვა. ასე თანდათანობით დაკომპლექტდა სახელმწიფოს სახელისუფლებო ორგანოების სისტემა. მთელი ეს პროცესი იურიდიულად, საბჭოურ კონსტიტუციაში აპლიკაციური ჩასწორება-დამატებების მეშვეობით ფორმდებოდა და იმ უბრალო მიზეზის გამო, რომ ცვლილებების სიმრავლემ სრულად გადაფარა კონსტიტუციის ძველი ტექსტი, იგი არსებითად წაუკითხავი გახდა და მთლიანობაში მმართველობის მოდელის შეცნობა, მისი სამართლებრივი ბუნებიდან გაომდინარე, ერთობ რთული შეიქნა. მაგრამ, თუ მხოლოდ ქვეყნის სახელისუფლო სისტემის სტრუქტურულ სქემას დავეყრდნობით, ერთი შეხედვით შეიძლება ითქვას, რომ საქმე გვქონდა საპრეზიდენტო-საპარლამენტო შერეული მმართველობის მოდელთან, რომელიც ძალიან შორის იდგა ამ მოდელისთვის სანიმუშო ფრანგული ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკისგან, თუნდაც იმის გამო, რომ თავად პრეზიდენტ ზვიად გამსახურდიას ქარიზმატული ფიგურა წმინდა საპრეზიდენტო მოდელით ლიდერობისთვის მზადყოფნას აცხადებდა. ყოველ შემთხვევაში, ცხადი იყო ასეთი ლტოლვა. ალბათ, ასეც მოხდებოდა, რომ არა 1991-1992 წლების ცნობილი მოვლენები,

რომლებმაც დამოუკიდებელი საქართველოს ხელმძღვანელობის პირველივე ნაბიჯები ყველა ასპექტით უარყოფითად წარმოაჩინეს, მათ შორის ბოლომდე ჩამოუყალიბებელი მმართველობის მოდელის გამოც.

ასეთ შეფასებას გადაწყვეტილებაც შესაბამისი უნდა მოჰყოლოდა, ამიტომაც 1992 წელს არჩეულმა პარლამენტმა, ფაქტობრივად, საპარლამენტო რესპუბლიკა აღიარა, ახალი ქართული ნოვაციით, როცა კონსტიტუციური კანონის ძალით პარლამენტის თავმჯდომარე სახელმწიფოს მეთაურად გამოაცხადა. „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ კონსტიტუციური კანონით დაფუძნებულმა საპარლამენტო რესპუბლიკამ თავისი უფლებამოსილების სამი წელიწადი გალია და თითქოს მომავალშიც უნდა გაეგრძელებინა არსებობა. საკმე ის არის, რომ 1993 წლის დასაწყისში შექმნილმა საკონსტიტუციო კომისიამ საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის ახალ რედაქციაზე დაიწყო მუშაობა. ყოველ შემთხვევაში, ასე იყო დეკლარირებული საკონსტიტუციო კომისიის საქმიანობის მიზანი შესაბამის აქტში და არც არავინ ყოფილა ამ იდეის წინააღმდეგი. ეს კი არსებითად, ამ დროისთვის უკვე აღდგენილი საპარლამენტო რესპუბლიკის კონსტიტუციური გაფორმების თაობაზე მწკნანე შუქით გზის გახსნას ნიშნავდა. მაგრამ საკონსტიტუციო კომისია, თავად საკონსტიტუციო პროცესში სხვა გზით წავიდა და ამ დროს არც არავის გახსენებია 1918-1921 წლების დემოკრატიული საქართველოს სამართალმემკვიდრეობა, რომელსაც ასე ხმამაღლა და სარგებლიანად იყენებდნენ პოლიტიკოსები წინასაარჩევნო კამპანიის პროცესში.

საკონსტიტუციო პროცესი ერთობ რთულად წარიმართა, პირველ რიგში, სწორედ სახელმწიფო მმართველობის მოდელური ორიენტაციის ზშირი მონაცვლეობის გამო. საპარლამენტო რესპუბლიკის მოდელი, რომელიც თითქოსდა 1992-1995 წლების პარლამენტის დემოკრატიულობის ბაირალი უნდა გამხდარიყო და თვითდამკვიდრებაზე უნდა ემუშავა, მუშა პროცესში, რამდენიმე თვეში იქნა მივიწყებული. ახლა, როცა საპარლამენტო რესპუბლიკის მოდელის პირობებში მოქმედი ახალი საქართველოს პარლამენტის სამწლიან მოღვაწეობას ვაფასებთ, ძნელი სათქმელია, რომ საქართველოში საპარლამენტო რესპუბლიკის ყველაზე ხანგრძლივმა ფუნქციონირებამ ქვეყნის დემოკრატიულ განვითარებას მისცა ვასაქანი. ან ვინ დაიჯერებს, როცა, ფაქტობრივად, საპარლამენტო მმართველობის ხარაკირის ხარჯზე, თავად პარლამენტმა გზა მისცა საპრეზიდენტო მმართველობის სისტემას, ზედ არადემოკრატიული საარჩევნო კანონმდებლობაც მიაყოლა და კანონის მიღების პირობე-

ბიც ისეთი დაადგინა, რომ მმართველი პარტია, ყოველი არჩევნების წინ, ახალი ცვლილებებით იზმანებს უსამართლო საარჩევნო სამართალს და საკუთარ დღეგრძელობასაც ინაღლებს.

ჩვენი აზრით, სწორედ ეს გახდა მიზეზი საპარლამენტო მოდელის მიმართ ჩვენი საზოგადოების ეჭვიანი დამოკიდებულებისა, მით უფრო, რომ ამ დათმობამ პრეზიდენტის ხელში ძალაუფლების კონცენტრაციის გამოკვეთილ ტენდენციას დაუდო სათავე. ჯერ იყო და, პრეზიდენტის კონსტიტუციურ უფლებამოსილებებს, დე ფაქტო ახალი უფლებებიც შეემატა, ახლა, თავად პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივით შემოტანილი საკონსტიტუციო ცვლილებები იმავე მიზანს ემსახურება. ასე ეტაპობრივად ვითარდებოდა და ვითარდება ჩვენში ავტორიტარული ხელისუფლება და პირველ ეტაპზე მას საპარლამენტო რესპუბლიკის მოდელი შეეწირა.

ქართული იურიდიული ელიტის მიერ, კონსტიტუციონალისტთა მსოფლიო კოჰორტასთან ხანგრძლივი კონსულტაციების პროცესში, ორ წელზე მეტ ხანს იქმნებოდა შერეული — საპრეზიდენტო-საპარლამენტო მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკის ფრანგულ მოდელზე ორიენტირებული საქართველოს კონსტიტუციის პროექტი. თუმცა, დღევანდელი გადმოსახედიდან უდავოდ ნიშანდობლივი ფაქტია, რომ მთელი ამ პროცესის მანძილზე იყო აქტიური მცდელობა მისი რუსულ ვარიანტზე მოდიფიცირებისა. ასეა თუ ისე, ნახევრად საპრეზიდენტო მოდელის მეტ-ნაკლებად დემოკრატიული პროექტის ვარიანტი საკონსტიტუციო კომისიამ ერთხმად დამტკიცა და პარლამენტს გადასცა განსახილველად.

ასე დაიწყო მეორე ეტაპი. პარლამენტის სხდომებზე ცხარე დებატები გაიმართა, მაგრამ შემთანხმებული კომისიის მეშვეობით ყველა საკითხზე იქნა მიღწეული შეთანხმება, გარდა მინისტრთა კაბინეტის ფორმირების წესისა. ამ დროს, ერთმა ყოვლისმცოდნე დეპუტატმა „გამოსავლად“ ამერიკულ საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მოდელზე გადასვლა შემოგვთავაზა, რომელიც მთავრობის ფორმირების წესის სამ ვარიანტთან ერთად, აბსოლუტურად გაუგებრად დგება სარეიტინგო გამოკითხვაზე და ყველაზე ნაკლებ ხმებს ღებულობს. პარლამენტი წყვეტს საღამოს სხდომას და ხდება ის, რაც ძალზედ ნიშანდობლივია საქართველოს პარლამენტის მთელი საკანონმდებლო პროცესისთვის: ორდღიანი შესვენების შემდეგ, რატომღაც პარლამენტის წევრთა მიერ მიუღებელი საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მოდელის ირგვლივ იწყება კონსტიტუციის ახალი ვარიანტის კოლექტიური თხზვა. ასე შეეწირა მეორე ეტაპს ორი წლის მანძილზე ნაჯაფი ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მოდელზე აგებული კონსტიტუციის პროექტი. ორიოდე კვირაში მივიღეთ, არ-

სებითად, წაუკითხავი ამერიკული საპრეზიდენტო რესპუბლიკის „მაგვარი“ კონსტიტუცია, რომელშიც თავად ამერიკელი კონსტიტუციონალისტები უფრო მეტ სხვაობას ხედავენ, ვიდრე მსგავსებას. თანაც მოხდა ისე, რომ ევროპულ აღიარებამდე ვერ გავთვალეთ პერსპექტივა და ევროპაში ერთადერთი ქვეყანა გავხდით კონტინენტური სამართლისთვის მიუღებელი საპრეზიდენტო რესპუბლიკის ფორმით.

უნდა ვაღიაროთ, რომ ქვეყნის პოლიტიკურ-სამართლებრივი მოწყობის თვალსაზრისით, ერთი სერიოზული სენი დაგეგმიდა. მას შემდეგ, რაც ახალი დემოკრატიული სამართლებრივი სახელმწიფოს აშენება კონსტიტუციურად ვაღიარეთ, ერთხელაც არ გაგვიკეთებია სერიოზული ანალიზი, ქვეყანაში არსებული ამდენი უსამართლობა, დანაშაული, კორუფცია და ა. შ., ნეგატივიზმის მთელი სპექტრი, უფრო არასრულყოფილი კანონმდებლობის ბრალია თუ მათ შესრულებაზე უკონტროლობისა. არადა, ყველა უბედურების ახსნას სახელმწიფო მმართველობის სისტემის სტრუქტურული არასრულყოფილობისა და უფლებამოსილებათა შეზღუდულობით ვცდილობთ, თითქოს ქვეყნის საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას, მათზე მიკუთვნებული ყველა უფლება გამოეყენებინოს თავისი სრულფასოვანი ფუნქციონირებისთვის. მაგრამ, ვინაიდან ხელისუფლებას ასეთი არგუმენტები აქვს და ხშირადც ახდენს მათ ოპერირებას, ობიექტურობა მოითხოვს შევნიშნოთ, რომ სახელმწიფო მმართველობის მოდელეებთან მიმართებაში მთელი ჩვენი „ჩალიჩი“ ხელისუფლების ავტორიტარიზმისკენ მისწრაფების გარდა, სხვა ხელშესახებ შედეგებს ჯერ ვერ ავლენს — ასეთია ცხოვრების ყველა კუთხე-კუთხულისა და ადრეული სინჯების კრებნითი არგუმენტი.

საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციამ საპრეზიდენტო რესპუბლიკა დაამკვიდრა და სახელმწიფოს მეთაური ბევრი ისეთი უფლებით აღჭურვა, რომელიც ნიმუშად გამოყენებული ამერიკის შეერთებული შტატების რეალურად აბსოლუტურად სრულძალოვან პრეზიდენტსაც არ გააჩნია. როგორც ჩანს, არც ეს აღმოჩნდა საკმარისი და პირველი უფლებამოსილების პერიოდში საქართველოს პრეზიდენტი დე ფაქტო კონსტიტუციის მიღმა, ისეთი უფლებამოსილებებით აღიჭურვა, რომ საქართველოს სუპერსაპრეზიდენტო ქვეყნების მცირერიცხოვან ჯგუფში დაუმკვიდრა „საპატიო“ ადგილი.

2001 წლის გაზაფხულზე, საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელის ექსპლუატაციის უშედეგო გამოცდის შემდეგ, პრეზიდენტის მიერ შემოთავაზებული საკონსტიტუციო ცვლილებები, როგორც ჩანს, პრეზიდენტის საკომპეტენციო აღმასვლის მესამე ეტაპის დაწყების მომასწავებელია, რა თქმა უნდა, თუ პარლამენტში შესულ პრო-

ექტს აღსრულება უწერია. ეს ეტაპი, ფორმალურად, კლასიკური საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მოდელის შეწირვას ითვალისწინებს. კონსტიტუციური ცვლილებები მინისტრთა კაბინეტის შექმნას ვარაუდობს, პრემიერ-მინისტრით სათავეში, რაც იმას უნდა ნიშნავდეს, რომ სახელმწიფოს მეთაური თმობს აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურობას და გამოდის, რომ საკონსტიტუციო პროცესში, პარლამენტის ერთი ხელის აწევით უარყოფილ ნახევრად საპრეზიდენტო მოდელს ეუბრუნდებით.

ამ ცვლილებების მიღებას პარლამენტის წევრთა სიითი შემადგენლობის 2/3-ის მხარდაჭერა სჭირდება. მათ შორის, უმრავლესობაშიც და ოპოზიციაშიც ბევრია ისეთი დეპუტატი, რომლებმაც 1995 წელს, კონსტიტუციის პროექტის საპარლამენტო განხილვების ბოლო ეტაპზე ზურგი შეაქციეს საკონსტიტუციო კომისიის მიერ მიღებული შერეული მმართველობის მოდელს. იქნებ ვინმემ მონანიების არგუმენტითაც ახსნას პოზიციების ასეთი მონაცვლეობა, მაგრამ ეს ნამდვილად არ გამოუვათ. შინამდვილეში, ეს ცვლილებები სულაც არ ნიშნავს ჩვენში მმართველობის სისტემის რომელიმე კლასიკურ მოდელზე მისადაგებას. ფაქტობრივად, საქართველოს სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკა კონსტიტუციურად ფორმდება და ეს უკვე, თავისი გამოგონებებითა და ბუნებით, ჭეშმარიტად ქართული მოდელი იქნება. პრეზიდენტი თავის უფლებამოსილებებს არც არავის გადაუნაწილებს, მხოლოდ პასუხისმგებლობას უსახსოვრებს პრემიერ-მინისტრს. მთლიანობაში, სახელისუფლო დისბალანსი კიდევ უფრო მკვეთრად გამოხატულ ხასიათს ღებულობს: პრეზიდენტი პირდაპირ დაქვემდებარებაში იტოვებს ძალოვან სამინისტროებს, მინისტრთა კაბინეტის მიმართ პარლამენტის მიერ პრინციპული პოზიციის გამოვლინება ამ უკანასკნელს შეიძლება ძვირად დაუჯდეს, ვინაიდან მინისტრთა კაბინეტის დათხოვნასთან ერთად, პარლამენტის დათხოვნის უფლებაც შეემატება. აღნიშნული მექანიზმის აქტუალობა, როგორც ჩანს, განსაკუთრებულობას პრეზიდენტის უფლებამოსილების ბოლო ორი წლისთვის იძენს. თუ ქვეყანაში, არსებული რეალობის გათვალისწინებით, არჩევნების შედეგები მხოლოდ ხმების დათვლაზე არ იქნება დამოკიდებული, მმართველი პარტია წიწილებს შემოდგომაზე დათვლის და პრეზიდენტსაც თავის კურსის გარანტად, პარლამენტში თვინიერი უმრავლესობა ყველაფერზე კვერს არ დაუკრავს.

საპარლამენტო რესპუბლიკის მოდელის მიმართ ქართული კონსტიტუციონალიზმის რევერანსებმა კიდევ ერთხელ დაადასტურეს ჩვენი ზედაპირული მიდგომა სერიოზული საქმისადმი, თანაც ისე, რომ საპარლამენტო მოდელს, უბრალოდ, ცხოვრებისეული გამოც-

დის ჩაბარების უფლებაც არ მივეცით. არადა, ეს უკვე მეორედ, საპარლამენტო მმართველობის გაცრუებულ იმედებთან დაკავშირებით იწყება მსჯელობა საპარლამენტო მმართველობის გარკვეულ უპირატესობებზე.

წინამდებარე ნაშრომიც იმ მიზანს ემსახურება, რომ სწორედ საპარლამენტო მმართველობის ყველა დადებითი ნიშან-თვისება წარმოაჩინოს. საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი შესანიშნავ საზრდოს იძლევა ცალკეული ქვეყნების მაგალითზე საპარლამენტო მმართველობის მოდელის წარმატებული ფუნქციონირების შესახებ. საერთოდ, პარლამენტის ადგილი და მნიშვნელობა სახელმწიფო მმართველობის ნებისმიერი ფორმის დროს ფართოდ და სრულად არის შესწავლილი და შეფასებული მეცნიერ-იურისტთა ნაშრომებში, რომლებიც შედარებითი სამართლებრივი კვლევის შედეგად მოპოვებული მდიდარი ანალიტიკური მასალისა თუ ცალკეული ქვეყნების კონკრეტული პოზიტიური მაგალითებისა და გამოცდილების ჩვენებით მდიდარ საზრდოს იძლევა საპარლამენტო მოდელის რაობის შესახებ.

პარლამენტის, როგორც წარმომადგენლობითი დემოკრატიის უმნიშვნელოვანესი ინსტიტუტის, განსაკუთრებულობა ის არის, რომ მას შეუძლია სახელმწიფოში უზენაესი ხელისუფლების ორგანიზაციის საქმეში, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის გათვალისწინებით, სახელმწიფო მმართველობის ფორმის მიუხედავად, სისტემის ღერძულა, შემკვრელი ელემენტის ფუნქცია წარმატებით განახორციელოს, დამოუკიდებლად იმისგან, დაეკისრება თუ არა მას ასეთი როლი მონარქიებში თუ რესპუბლიკებში.

ჩვენც ამიტომ ვირჩიეთ შედარებითი კვლევის საგნად, ერთი მხრივ, საპარლამენტო რესპუბლიკა, ხოლო, მეორე მხრივ, პარლამენტური მონარქია. სახელმწიფოებიც საგანგებოდ შევარჩიეთ და მიგვაჩნია, რომ გერმანია კლასიკური საპარლამენტო რესპუბლიკაა, ხოლო იაპონია კლასიკური პარლამენტური მონარქია და ის, რომ გერმანიაცა და იაპონიაც თავისი ეკონომიკური და პოლიტიკური პოტენციით, სამყაროს მმართველი შტაბის – „დიდი შვიდეულის“ – წევრები არიან, სხვა ფაქტორებთან ერთად, უდავოდ, მმართველობის მოდელის პირდაპირი დამსახურებაა. ასე რომ, საპარლამენტო სისტემის ქვეყნების ორივე ნაირსახეობის ლიდერის თავისებურებების ცალ-ცალკე და შედარებითი წარმოჩენა, სწორედ საქართველოში მოქმედი მოდელის შესაძლო შეცვლასთან დაკავშირებით, იძლევა ზოგიერთი მოსაზრებისა თუ წინადადების გამოთქმის საშუალებას სოლიდური არგუმენტების ენით.

თავი მეორე

საპარლამენტო სისტემა – ზოგადთეორიული ასპექტი

ტერმინი „პარლამენტი“ (Parliament) პირველად ინგლისში იშვა, თუმცა, მისი ფუძე („parler“ – „ლაპარაკი“, „პარლამენტი“ – ადგილი, სადაც საუბრობენ) ფრანგულია. სხვა წყაროების მიხედვით, სიტყვა „Parlare“ ლათინური წარმოშობისაა. როგორც მ. ჩუდაკოვი მიუთითებს, „აღნიშნული შეიძლება სიძარტლეს შეეფერებოდეს, იმდენად, რამდენადაც, ისევე როგორც იმავე წყაროების იტყვიცებით, ფრანგებს ეს სიტყვა ძველი რომაელებისგან აუღიათ“.¹

აღიარებულია, რომ პირველი პარლამენტი ინგლისში შეიქმნა, როგორც გარკვეული კომპრომისი უკვე ჩამოყალიბებულ ბურჟუაზიასა და თავადაზნაურობას შორის. უძველეს პარლამენტთა რიცხვს მიეკუთვნება ესპანეთის კორტესები, უძველესი პარლამენტის სამშობლოდ აღიარებაზე ისლანდიაც აცხადებს პრეტენზიას. მისი მკვიდრნი ხშირად მიუთითებენ ისლანდიის დედაქალაქის – რეიკიავიკის ცენტრში განლაგებულ რამდენიმე ვეებერთელა ქვაზე, რომლებიც ისლანდიელების თქმით, ღია ცის ქვეშ ყველაზე უძველესი პარლამენტის არსებობის დამადასტურებელი ნაშთია. მაშინაც და ახლაც მოქმედ ისლანდიურ პარლამენტს „ალტინგი“ ეწოდება. ისლანდიის „ალტინგის“ მსგავსი წარმომადგენლობითი ორგანოები ანტიკური ეპოქისთვისაც საკმაოდ კარგად არის ცნობილი. ესენია – პერიკლის დროის სახალხო კრება (ეკკლეზია), რომელიც გვაროვნული დემოკრატიის ორგანოდან სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოდ გადაიქცა, ძველი რომის სენატი, რომელიც ძველი კურიების კომიციითა საფუძველზე წარმოიშვა და რესპუბლიკის უმაღლეს დაწესებულებად გადაიქცა.

პარლამენტარიზმის დამკვიდრების მსოფლიო ისტორიას არც საქართველოს მონაწილეობის გარეშე ჩაუვლია. 1184 წელს, მეფე გიორგი III-ის გარდაცვალების შემდეგ, საქართველოს სამეფო ტახტს იკავებს მეფე თამარი, რომლის მმართველობის პირველ წლებში პოლიტიკური მდგომარეობა ისე დაიძაბა, რომ თამარი იძულებული შეიქნა, დაეკმაყოფილებინა ღიდგვაროვანთა მოთხოვნები და შეეზღუდა თავისი სამეფო ერთმმართველობა. სამეფოს მეჭურჭლეთუხუცესის – ყუთლუ-არსლანის და მისი დასის პოლიტიკური მოთხოვნა იყო მეფის ხელისუფლების შეზღუდვა და საკანონმდებლო უფ-

¹ Чудakov М. Ф., Конституционное (государственное) право зарубежных стран, Минск, ХАРВЕСТ, 1998, с. 437

ლებებით აღჭურვილი საგანგებო საკრებულოს - „კარვის“ - და-
არსება. ყუთლუ-არსლანის პოლიტიკური დასის პროგრამით სახელ-
მწიფოს მმართველობის ძირითადი საკითხები ამ საკრებულოს უნდა
გაერჩია, მასვე უნდა გადასცემოდა უმაღლესი სასამართლო ხელი-
სუფლებაც. მეფეს მხოლოდ უნდა მოესმინა კარვის მიერ მიღებული
გადაწვეტილებების შესახებ და უცილობლად უნდა „სრულეყო“, ე.
ი. აღესრულებინა ისინი. თამარ მეფემ თავიდან მკაცრად შეუტია
შეთქმულებს, მაგრამ შემდეგ მოლაპარაკებებისა და დათმობების,
აგრეთვე შეთქმულთა შორის უთანხმოების ჩამოგდების გზით, თან-
დათან დააშოშმინა ისინი და უარი ათქმევინა სამეფო მმართველო-
ბის აბსოლუტიზმის საპარლამენტო სისტემით შეცვლის თაობაზე.
თუმცა, ფაქტად რჩება ის, რომ ამ გამოსვლების შედეგად გარკვეუ-
ლად გაფართოვდა დარბაზის და სამეფო საბჭოს უფლებები და შე-
საბამისად შეიზღუდა მეფის ხელისუფლება¹.

ქართველ ისტორიკოსთა მოსაზრებით, საქართველოს სახელმწი-
ფო წყობაში მომხდარი ეს ცვლილებები ქვეყნის პროგრესული გან-
ვითარების შედეგად, იმ ცვლილებების წინამორბედად და მსგავს
მოვლენადაა მიჩნეული, რომელიც XIII საუკუნის დამდეგს ინგლის-
ში მოხდა - როდესაც „თავისუფლებათა დიდი ქარტიით“ შეიზღუ-
და ინგლისის მეფის ხელისუფლება².

ხელისუფლების დანაწილების თეორეტიკოსთა ჯ. ლოკისა და შ.
მონტესკიეს აზრით, სახელმწიფო მექანიზმში პარლამენტის ადგი-
ლი, ძირითადად, საკანონმდებლო ფუნქციის განხორციელებით შემო-
იფარგლება, ხოლო სახალხო სუვერენიტეტის განუყოფლობის თეო-
რეტიკოსი ჟან ჟაკ რუსო, უზენაესი ხელისუფლების ერთიანობის
იდეის საფუძველზე ასკენიდა, რომ საკანონმდებლო ხელისუფლება
უნდა აკონტროლებდეს აღმასრულებელ ხელისუფლებას. ამ იდეების
შესაბამისად, შეიძლება ითქვას, რომ პარლამენტი, ერთი მხრივ, სა-
კანონმდებლო ორგანოა, ხოლო, მეორე მხრივ, სახალხო ხელისუფ-
ლების განმახორციელებელი უზენაესი წარმომადგენლობითი ორგა-
ნო.

ჩვენ ადრეც გამოვეითქვამს მოსაზრება იმის თაობაზე, რომ პარ-
ლამენტი არის მოსახლეობის მიერ არჩეული, ხოლო ცალკეულ
ქვეყნებში ნაწილობრივ დანიშნული, სახელმწიფო ხელისუფლების
უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც საკანონმდებლო-
ბის, ბიუჯეტის განსაზღვრის და აღმასრულებელი ორგანოების საქ-
მიანობაზე კონტროლის განსაკუთრებული უფლებით არის აღჭურ-

¹ თბილისის ისტორია, ტომი I, თბ.: "მეცნიერება", 1990, გვ. 106

² იქვე, გვ. 107

ვილი.¹ არსებობს უფრო ლოკალური განმარტებებიც: ბ. სტრაშუნი-სა და ვ. რიჟოვის აზრით, „პარლამენტი არის საერთო-სახელმწიფოებრივი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომლის მთავარი ფუნქცია ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში საკანონმდებლო ხელისუფლების განხორციელებაა“;² მ. ბაგლაის მოსაზრებით, „პარლამენტი სახელმწიფოს უმაღლესი საერთო-ეროვნული წარმომადგენლობითი ორგანოა“.³ უფრო ვრცელ მახასიათებელთა სისტემით ხსნის პარლამენტის არსს პროფესორი კ. არანოვსკი.⁴ იგი პარლამენტს განიხილავს, როგორც სახელმწიფო ხელისუფლების კოლეგიალურ წარმომადგენლობით ორგანოს, რომლის სამართლებრივი ბუნების სრულყოფილი წარმოჩენის მიზნით განზოგადებულ დახასიათებას შემდეგი განმასხვავებელი ნიშნების მეშვეობით ახდენს:

– ნებისმიერი პარლამენტი აღჭურვილია სახელისუფლებო იურიდიულობით. პარლამენტის უფლებამოსილებები შეიძლება განმტკიცებული იქნეს პრეროგატივათა სახით, რომლის ფარგლებშიც მას შეუძლია მიიღოს დამოუკიდებელი პოლიტიკური გადაწყვეტილებები, მაგრამ შესაძლებელია, რომ პარლამენტის კონკრეტული უფლებები განსაზღვრულიც არ იყოს. თუმცა, სინამდვილეში ისინი არსებობს და მისი თანხმობის გარეშე ზოგიერთ უმნიშვნელოვანეს პოლიტიკურ გადაწყვეტილებას იურიდიული ძალა არ აქვს⁵;

– ნებისმიერი პარლამენტი წარმოადგენს სახელმწიფო მოღვაწეთა კრებას, რომლებიც მხოლოდ კოლეგიალურ გადაწყვეტილებას ღებულობენ და კოლექტიურად პასუხისმგებელნი არიან მათ შესრულებაზე;

– პარლამენტი არის წარმომადგენლობითი ორგანო, რაც იმას ნიშნავს, რომ მისი წევრები სარგებლობენ ამომრჩეველთა ნდობით და ტერიტორიული, წოდებრივი გაერთიანებების ან, მთლიანობაში, ხალხის ინტერესებს წარმოადგენს. თუ კოლეგიალურ ორგანოში არ არიან არჩევითი პირები, ის არ შეიძლება ჩაითვალოს პარლამენტ-

¹ ო. მელქაძე, საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი, თბ.: თსუ, 1995, გვ. 125

² Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Тома 1-2. Общая часть. Отв. ред. Б. А. Страшун, М.: БЕК, 1995, с. 264

³ Конституционное право зарубежных стран. Под. общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина, М.: НОРМА-ИНФРА.М, 1999, с. 235

⁴ Арановский К. В., Государственное право зарубежных стран, М.: НОРМА-ИНФРА.М, 1998, с. 423

⁵ კ. არანოვსკის მოცემული თეზისის საფუძველად შეიძლება ის ფაქტორი არის გამოკენებული, რომ პარლამენტის უფლებამოსილებათა ასეთი კონსტრუქცია გეზდება დუალისტურ მონარქიებში, სადაც სახელმწიფო ხელისუფლების პირდაპირი მითვისება მოურიდებლობად ითვლება და შეურაცხყოფას აყენებს გვირგვინის სიღირსს.

ტად, იმ შემთხვევაშიც კი, თუ ის კანონშემოქმედებით საქმიანობას ეწევა.

ვ. ჩირკინი თანამედროვე პარლამენტს განსაზღვრავს, როგორც „ხალხის სუვერენული ნების გამომხატველ სახალხო წარმომადგენლობით უმაღლეს ორგანოს, რომელიც მოწოდებულია კანონების მიღების გზით დაარეგულიროს უმნიშვნელოვანესი საზოგადოებრივი ურთიერთობები, განახორციელოს კონტროლი აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებისა და უმაღლესი თანამდებობის პირების საქმიანობაზე“.¹ ვ. ბუტილინი აღნიშნავს, რომ „პარლამენტი ხელისუფლების დანაწილების თეორიულ სპექტრში – არის საერთო-სახელმწიფოებრივი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომლის მთავარი ფუნქცია საკანონმდებლო ხელისუფლების განხორციელებაა“.²

რა თქმა უნდა, ყველა აღნიშნულ განმარტებას ავტორისეული თვალსაზრისი განაპირობებს, ისევე როგორც ზოგადი განმარტების უკან, ყოველი კონკრეტული ქვეყნის პარლამენტისთვის დამახასიათებელი სტრუქტურული თუ კომპეტენციური თავისებურებები არის შეფარებული. ამდენად, ყოველივე აღნიშნულის გათვალისწინებით შეიძლება დავასკვნათ, რომ თანამედროვე პარლამენტი ეს არის ხელისუფლების წყაროს – ხალხის ინტერესებისა და ნების გამომხატველი, სახალხო წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც კონსტიტუციით ფუნქციონირებს სახელმწიფოდ ორგანიზებულ საზოგადოებაში. ხალხი, როგორც ხელისუფლებისა და სუვერენიტეტის მატარებელი, თავისი შემადგენლობიდან ცალკეულ პირებს აღჭურავს უფლებით, მისი სახელით განახორციელოს საკანონმდებლო ხელისუფლება და პარლამენტზე დაკისრებული სხვა უფლებამოსილებები, მოსახლეობის მიერ არჩეულ პირებს – დეპუტატებს აერთიანებს პარლამენტში, რომლებიც არა ცალკეული საარჩევნო ოლქების, არამედ მთლიანად ხალხის წარმომადგენლები არიან და წარმომადგენლობითი დემოკრატიის ფორმით ახორციელებენ ხალხის ხელისუფლებას. იმ სახელმწიფოში კი, სადაც პარლამენტის ზედა პალატა ტერიტორიების წარმომადგენლებისგან იქმნება, ტერიტორიათა წარმომადგენლობით ორგანოდ უნდა ჩაითვალოს. პოლიტიკური პარტიებისა და გაერთიანებების პროპორციული წარმომადგენლობის წესით არჩევნებში მონაწილეობა გულისხმობს მათ უკან მდგომი სოციალური ფენების ინტერესთა წარმოდგენას პარლამენტში. პარლამენტი ღღეს ხელისუფლების დამოუკიდებელი ინსტიტუტია ხე-

¹ Чиркин В. Е., Конституционное право зарубежных стран, М.: Юрист, 1997, с. 236

² Конституционное право., Под. ред. проф. В. В. Лазарева, М.: Новый Юрист, 1998, с. 393

ლისუფლებათა ტრიადაში და ძირითადად რეგულაციურ ფუნქციას ახორციელებს. საკანონმდებლო ხელისუფლება უმეტესად შეზღუდულია საკანონმდებლო სფეროთი და ფორმალურად ხელისუფლების ორგანოთა შორის უზენაესია.

2-1. პარლამენტარიზმი და პარლამენტი

პარლამენტარიზმის ცნებაში, უპირველეს ყოვლისა, იგულისხმება სახელმწიფო სისტემაში წარმომადგენლობითი, ანუ კოლეგიალური ორგანოს არსებობა, რომელშიც შედიან უშუალოდ ხალხის (მოსახლეობის), ფაქტობრივად კი მხოლოდ საარჩევნო უფლებით აღჭურვილი მოქალაქეების მიერ არჩეული პირები, რომელთა ყველაზე გავრცელებულ სახელწოდებას „დეპუტატი“ წარმოადგენს. პროფესორ ს. ავაქიანის მოსაზრებით, პარლამენტარიზმისთვის დამახასიათებელი უნდა იყოს:

1. დეპუტატების გათავისუფლება ძირითადი საწარმოო ფუნქციების განხორციელებისგან;

მართლაც, თუ საუბარია საერთო-სახელმწიფოებრივ წარმომადგენლობით ორგანოზე, მისი წევრების ძირითადი სამუშაოსგან გათავისუფლება – პარლამენტარიზმის ფორმირების ძირითადი ამოსავალი წინა პირობაა. პარლამენტის წევრობა – დეპუტატობა, უფლებამოსილების ვადის ფარგლებში, ხალხის რჩეულთა პროფესიისა და მათ სოციალურ მდგომარეობას ასახავს.

2. პარლამენტარიზმი გულისხმობს წარმომადგენლობითი დაწესებულებების საქმეთა განსაზღვრულ წესსაც;

პარლამენტმა უნდა მიიღოს კანონები, დაამტკიცოს სახელმწიფო ბიუჯეტი, განსაზღვროს სახელმწიფო შემოსავლები და გასავლები, ზემოქმედება მოახდინოს სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განხორციელებაზე, შესაბამის სახელისუფლო ორგანოთა პოლიტიკურ ნაბიჯებზე, ჩამოაყალიბოს ამ ორგანოთა ნაწილი, მათ მიმართ და ცალკეულ სახელმწიფოებრივ საქმეებზე, კონსტიტუციით განსაზღვრულ უფლებამოსილებათა ფარგლებში განხორციელოს საპარლამენტო კონტროლი.

3. პარლამენტისთვის დამახასიათებელია მუშაობის განსაზღვრული ფორმები, მეთოდები და სტილი;

პარლამენტი თავის ძირითად ამოცანებს ახორციელებს კოლეგიალურად, პლენარულ სხდომებზე – ე. წ. სესიებზე, საკომიტეტო და ფრაქციული მუშაობის ორგანიზაციული ფორმების მეშვეობით. აღნიშნული მახასიათებლების განსაკუთრებულობას კიდევ ერთხელ

უსვამს ხაზს ს. ავაქიანი, როცა აღნიშნავს, რომ „მხოლოდ მაშინ, როდესაც სახეზე გვაქვს წარმომადგენლობა, დეპუტატების მუდმივი ანაზღაურებადი სამუშაო, მათი განსაზღვრული სოციალური სტატუსი, ამოცანები და უფლებამოსილებები, საქმეთა წრე, მუშაობის ფორმები, მეთოდები და სტილი – შეიძლება ვისაუბროთ პარლამენტარიზმის არსებობის შესახებ“.¹

ჩვენ პროფესორ ს. ავაქიანის წარმოდგენის სისრულისთვის ორ ერთგვაროვან მოსაზრებას მოვიშველიებთ. მიგვაჩნია, რომ პარლამენტარიზმი წარმოდგება, როგორც „ქვეყნის საზოგადოებაზე სახელმწიფოს ხელმძღვანელობის განსაკუთრებული სისტემა, რომელიც საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების დანაწილებით ხასიათდება – პარლამენტის პრივილეგირებული მდგომარეობის გათვალისწინებით“.² ამავე პოზიციას აძლიერებს პროფესორი მ. მოგუნოვა, რომელიც პარლამენტარიზმის ცნებაში სახელმწიფოს ხელმძღვანელობის ისეთ ფორმას გულისხმობს, რომლის დროსაც „სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოთა სისტემაში პარლამენტს ეკუთვნის წამყვანი ადგილი, აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე კონტროლის განხორციელების უფლება და რომლის დროსაც დანაწილებულია საკანონმდებლო და აღმასრულებელი საქმიანობა, დეპუტატებს აქვთ პრივილეგირებული მდგომარეობა და იურიდიულად დამოუკიდებელნი არიან ამომრჩევლებისგან“.³

ყოველივე აღნიშნულის გათვალისწინებით, პარლამენტარიზმი უნდა განემარტოთ, როგორც პოლიტიკური ხელისუფლების ორგანიზაციის ფორმა, სახელმწიფოს სახით ორგანიზებულ საზოგადოებაში დამკვიდრებული განსაკუთრებული სისტემა, რომლის დროსაც საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის რეალიზება პარლამენტის პრივილეგირებული მდგომარეობით ხასიათდება, ხოლო პარლამენტი, როგორც სახალხო დემოკრატიის, სახალხო სუვერენიტეტის პირველადი გამომხატველი, ამ ურთიერთობაში ფორმალურ „პირველობასაც“ ითვისებს. თანამედროვე დემოკრატიულ ფასეულობათა სპექტრში, ხალხის სრულხელისუფლებიანობის – სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპის სრულმასშტაბიანი რეალიზაციის თვალსაზრისით, სახელმწიფო სისტემის ორგანიზაციის საპარლამენტო სისტემა, როგორც მონარქიის, ისე

¹ Авакьян С. А., Федеральное Собрание – Парламент России, М.: РЮНД, 1999, с. 29

² ო. მელქაძე, საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი, თბ.: „უფლება“, 1996, გვ. 135

³ Могунова М. А., Парламенты зарубежных государств // Конституционное право зарубежных стран, М.: НОРМА-ИНФРА.М, 1999, с. 235

რესპუბლიკის პირობებში ყველაზე უფრო მისაღები ფორმაა. სწორედ ამიტაა განპირობებული ის, რომ პარლამენტის ინსტიტუტი, მთლიანად პარლამენტარიზმი და საპარლამენტო სამართალი თანამედროვე იურისტ-კონსტიტუციონალისტთა გაცხოველებული შესწავლის საგანია.¹

პარლამენტი და პარლამენტარიზმი ურთიერთდამოკიდებული და ურთიერთგანმაპირობებელი, მაგრამ ამასთანავე, არატოლფასი ცნებებია. პარლამენტარიზმი არ შეიძლება არსებობდეს პარლამენტის გარეშე, რამდენადაც სწორედ ძლიერი პარლამენტი წარმოადგენს მისი არსებობის საფუძველს. ამ დროს საკანონმდებლო ორგანო შეიძლება მოკლებული იყოს პარლამენტარიზმისთვის დამახასიათებელ მნიშვნელოვან ელემენტებს, რაც ძირითადად ავტორიტარული რეჟიმებისთვის არის დამახასიათებელი.

ნიშანდობლივია ის გარემოებაც, რომ გასული საუკუნე, ერთი მხრივ, საარჩევნო სამართალში არსებულ შეზღუდვათა თანდათანობითი გაუქმებით ხასიათდებოდა და პარლამენტი ისეთ ორგანოდ გარდაქმნა, რომელშიც საზოგადოების თითქმის ყველა სოციალური ფენა წარმოდგენილი; მეორე მხრივ, შესამჩნევი იყო აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ პარლამენტზე ზემოქმედების მრავალფეროვანი საშუალებების გამოყენების მეშვეობით, სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი ცხოვრების სხვადასხვა სფეროში აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოთა როლის გაძლიერება, შესაბამისად, პარლამენტის უფლებამოსილებათა შეზღუდვის ხარჯზე. თუმცა, შევნიშნავთ, რომ პარლამენტის როლის შესუსტებისა და სახელმწიფოს უმაღლეს ორგანოთა სისტემაში წინა პლანზე მთავრობის წამოწევის პროცესი არც მუდმივია და არც საყოველთაო. იგი ყველაზე მეტად ამა თუ იმ ქვეყნის ეკონომიკური და სოციალურ-პოლიტიკური ცხოვრების კრიზისული პერიოდისთვის არის დამახასიათებელი. სწორედ ამიტომ, რომ დემოკრატიულობით გამორჩეული სკანდინავიური სახელმწიფოებისთვის გასული ასწლეული, სახელმწიფო ხელისუფლებაში პოლიტიკურ ძალთა ბალანსის თვალსაზრისით, პარლამენტარიზმის თანდათანობითი განმტკიცებით აღინიშნა.

პარლამენტის როლი და ადგილი დამოუკიდებელ სახელმწიფოთა თანამეგობრობის წევრი ქვეყნების სახელისუფლო სისტემაში ამ სა-

¹ ამ საკითხს ეძღვნება მრავალი მონოგრაფიული ნაშრომი, იხ. ზ. ჯინჯოლაყა, საქართველოს რესპუბლიკის პარლამენტი, თბ.: 1993; ზ. ჯინჯოლაყა, 1918-1921 წწ. საქართველოს რესპუბლიკის ხელისუფლებისა და მმართველობის ორგანოთა სისტემა, თბ.: 1996; ს. ა. ავაქიანი, დასახელებული ნაშრომი; Федеральное Собрание России. Под ред. к. ю. н. Васильева Т. А., к. ю. н. Лысенко В. И., к. ю. н. Новикова Т. В., М.: Наука, 1994.

ხელმწიფოთა მართვა-გამგეობის ფორმას უკავშირდება. ერთგვარი ორაზროვნების გარკვეულ კრიტიკულ შეფასებას იწვევს პროფესორ ნ. მიხალიოვას მოსაზრება, როცა იგი აღნიშნავს, რომ „საპარლამენტო რესპუბლიკებში სახელმწიფო ორგანოთა იერარქიის უნაღლეს ორგანოს პარლამენტი წარმოადგენს, საპრეზიდენტოში კი – პრეზიდენტი. დამოუკიდებელ სახელმწიფოთა თანამეგობრობის წევრი ქვეყნებისთვის დამახასიათებელია საპარლამენტო სისტემის სპეციფიკური თავისებურებები, რომლებიც, ერთი მხრივ, გამოიხატება პარლამენტის მუდმივმოქმედ ორგანოდ გარდაქმნის ტენდენციაში, მეორე მხრივ, პარლამენტის მაკონტროლებელი ფუნქციის შესუსტებაში“.¹ საქმე ის არის, რომ ეს უკანასკნელი ტენდენცია სწორედ თანამეგობრობაში გაერთიანებული ქვეყნების საპრეზიდენტო სისტემის მოდელებისადმი ლტოლვის პირდაპირი შედეგია და არა „საპარლამენტო სისტემის სპეციფიკური თავისებურებები“, როგორც ამას ნ. მიხალიოვა მიიჩნევს.

ასე რომ, პარლამენტის რეალური ადგილი სახელისუფლებო ორგანოების სისტემაში თავად მმართველობის მოდელით ამ ორგანოსადმი დამოკიდებულებით არის განპირობებული. დღეს დავას არ უნდა იწვევდეს ის ფაქტი, რომ საპარლამენტო სისტემის მართვა-გამგეობის ფორმის ქვეყნებში პარლამენტი ხელისუფლებათა ტრიადაში ყველაზე უფრო უფლებაუნარიანი ორგანოა. იგი ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს არ არღვევს, არ ირღვევა ხელისუფლებათა თანასწორობაც, უბრალოდ, ხელისუფლებათა ურთიერთგაწონასწორების ბალანსი კანონმდებლობით ისეა დარეგულირებული, რომ უზრუნველყოფილია პარლამენტის, როგორც ზალხის მიერ უშუალოდ შექმნილი წარმომადგენლობითი ორგანოს საყოველთაო ავტორიტეტის შესაბამისი როლი. ვფიქრობთ, საპარლამენტო სისტემა ყველაზე უფრო მეტად ასახავს „დემოკრატი“-ს ეტიმოლოგიურ მნიშვნელობას, რაც მმართველობას ფართო გაგებით - „დემოს“ + „კრატოს“ - სახალხო ხელისუფლებას ნიშნავს.

ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის რეალიზაცია თავისებურად არის მოწესრიგებული საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში. ამ სისტემას, ჩვეულებრივ, ის მონარქიული ქვეყნები და რესპუბლიკები განეკუთვნებიან, რომლებშიც აღმასრულებელი ხელისუფლება წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ საპარლამენტო გზით, პარლამენტის უმრავლესობის ნების საფუძველზე ფორმირდება. ამ ქვეყნებში მთავრობას პარლამენტის წინაშე პოლიტიკური პასუხის-

¹ Михалица Н. А., Конституционное право зарубежных стран СНГ, М.: Юристъ, 1998, с. 277

მგებლობა ეკისრება, რაც, ძირითადად, ამ უკანასკნელის მიერ მთავრობის მიმართ უნდობლობის გამოცხადებასა და დათხოვნაში გამოიხატება. პარლამენტის ასეთი უფლებით აღჭურვის შემთხვევაში არა მარტო მართვა-გამგეობის საპარლამენტო ფორმის, არამედ პარლამენტის პრიორიტეტული მდგომარეობის, „სამბლეს რეჟიმის“ შესახებაც ლაპარაკობენ.¹ მართვა-გამგეობის საპარლამენტო სისტემის მქონე ქვეყნებში მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ინსტიტუტთან ერთად, პარლამენტის ან ქვედა პალატის ვადამდელი დათხოვნის ინსტიტუტიც არსებობს, ვინაიდან პარლამენტის თუ ქვედა პალატის მხრიდან გამოცხადებული უნდობლობის ვოტუმის საპირისპიროდ, მთავრობა შეიძლება მისი ვადამდელი დათხოვნისა და ახალი საყოველთაო არჩევნების დანიშვნის ინიციატორადაც გამოვიდეს. სწორედ ამ სამთავრობო პრეროგატივის საფუძველზე შეიძლება იმის მტკიცება, რომ საპარლამენტო მართვა-გამგეობის ქვეყნებში ხელისუფლებათა ბალანსი არ ირღვევა, უფრო მეტიც, პარლამენტის აღჭურვა მთავრობის დათხოვნის უფლებამოსილებით და, პირიქით, მთავობისთვის პარლამენტის დათხოვნის უფლების მინიჭება, ხშირად ხელისუფლებათა პოლიტიკურ შტოებს შორის გაცილებით ეფექტურ და მოქნილ ურთიერთდამოკიდებულებას უზრუნველყოფს და თანაც ისე, რომ არ ირღვევა ხელისუფლებათა შტოებს შორის ბალანსი. ვფიქრობთ, სწორედ ამიტომ გახდა ამდენად აქტუალური თანამედროვე საქართველოს პოლიტიკურ წრეებში საპრეზიდენტო რესპუბლიკის საპარლამენტო რესპუბლიკის ნიშნებით – მინისტრთა კაბინეტის შექმნის, მისი პარლამენტის წინაშე პოლიტიკური პასუხისმგებლობის, დათხოვნის და პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის დათხოვნის მექანიზმებით შევსება, მაგრამ იგი მიმართული უნდა იყოს დაბალანსებისკენ და არავითარ შემთხვევაში დისბალანსისკენ – პრეზიდენტის სასარგებლოდ, რასაც უდავოდ ახლავს ავტორიტარიზმის საფრთხე.

მართვა-გამგეობის საპარლამენტო ფორმის ქვეყნებში ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის არსი იმაში მდგომარეობს, რომ საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებათა ურთიერთდამოკიდებულებისას, ხელისუფლებათა ბალანსისა და ურთიერთშეკავების მექანიზმის ფარგლებში, სახელმწიფო ხელისუფლების პოლიტიკური შტოები უფრო მჭიდროდ არიან ერთმანეთთან დაკავშირებული და ქმნიან საჯარო ხელისუფლების ორგანულ ერთიანობას. ჩვეულებრივ, შეკავებისა და ურთიერთგაწონასწორების მექანიზმის

¹ Л. М. Эптин, Разделение властей (опыт современных государств), М.: Юридическая литература, 1995, с. 32

თაობაზე, ამ იდეის ავტორი ქვეყნის – ამერიკის შეერთებულ შტატებთან დაკავშირებით საუბრობენ და ამავე მიზეზით მიიჩნევენ, რომ ეს თავისებურება, ძირითადად, საპრეზიდენტო რესპუბლიკისთვის არის დამახასიათებელი. ჩვენი აზრით კი, ურთიერთგაწონასწორების მექანიზმი საპარლამენტო ქვეყნებშიც ანალოგიურად და უფრო დემოკრატიულადაც რეალიზდება: სახელისუფლებო პოლიტიკური კრიზისების დროს, საპარლამენტო რესპუბლიკაში და პარლამენტურ მონარქიაში გადამწყვეტი სიტყვა სახელმწიფო ხელისუფლების ერთადერთ წყაროს – ხალხს ეკუთვნის, პარლამენტს უფლება აქვს, უარი თქვას მთავრობის ნდობაზე, მაგრამ მთავრობასაც შეუძლია არ დაეთანხმოს პარლამენტის გადაწყვეტილებას და დავის გადაწყვეტა სახალხო განხილვის საგნად გადააქციოს. არლამენტის 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: ამომრჩევლები ან მხარს უჭერენ მთავრობის პოლიტიკას, მათ მიერ სამთავრობო პოლიტიკური კურსის მხარდამჭერი საპარლამენტო შემადგენლობის არჩევით, ან ირჩევენ მთავრობის პოლიტიკური კურსის მიმართ ოპოზიციურად განწყობილ წარმომადგენლობას. უკანასკნელ შემთხვევაში მთავრობა იძულებულია გადადგეს. მთავრობისადმი უნდობლობის ვოტუმი და პარლამენტის ვადამდელი დათხოვნის უფლება – ეს ორი ურთიერთდაკავშირებული და ურთიერთსაპირისპირო საპირწონეა, რომლებიც საბოლოოდ საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებათა შტოების საქმიანობაში წონასწორობას უზრუნველყოფს.

საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში აღმასრულებელი ხელისუფლების მატარებლად ითვლება არა სახელმწიფოს მეთაური, როგორც ეს საპრეზიდენტო რესპუბლიკისთვისაა დამახასიათებელი, არამედ კოლეგიური ორგანო მთავრობის სახით, იქნება ეს მინისტრთა საბჭო, კაბინეტი თუ სხვ. საპარლამენტო სისტემის სახელმწიფოებში, როგორც წესი, სახელმწიფოს მეთაურის მონაწილეობა სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებაში ფორმალისტულია და მისი სამართლებრივი ბუნება, ჩვეულებრივ, შეესაბამება ფორმულას: „მეფობს, მაგრამ არ მართავს“. სახელმწიფო მეთაურის მოქმედებაზე პასუხისმგებელია მთავრობა. ამასთან, სახელმწიფოს მეთაურის სამართლებრივი აქტები იურიდიული ძალის მქონედ არ ჩითვლება, თუ ისინი განმტკიცებულნი არ არიან მთავრობის მეთაურის ან კომპეტენტური მინისტრის ხელმოწერით, რომლებიც ამის შემდგომ საკუთარ თავზე იღებენ მთელ პასუხისმგებლობას მათ

მიერ კონტრასიგნებული აქტის შესრულება-განხორციელებისთვის. პრაქტიკულად, ყველა აქტი, რომელიც სახელმწიფოს მეთაურისგან მომდინარეობს, მზადდება და ხორციელდება მთავრობის მიერ. საზღვარგარეთის ცალკეული ქვეყნების კონსტიტუციები ამ საკითხთან დაკავშირებით კატეგორიულ დებულებებს შეიცავენ. ავსტრიის კონსტიტუცია (მუხლი 67.2) ადგენს: „კავშირის პრეზიდენტის ყველა აქტი თავისი მოქმედებისთვის საჭიროებს კონტრასიგნაციას კავშირის კანცლერის ან შესაბამისი მინისტრის მიერ, რამდენადაც კონსტიტუციური წესით სხვა არაფერია დადგენილი“.¹ მსგავს ნორმას შეიცავს ბელგიის კონსტიტუციაც (მუხლი 64): „მეფის არც ერთ აქტს არ გაჩნია ძალა, თუ ის კონტრასიგნებული არ არის მინისტრის მიერ, რომელიც პასუხისმგებელია ამ აქტზე“.² იტალიის კონსტიტუციის 89-ე მუხლით: „რესპუბლიკის პრეზიდენტის ყველა აქტი ბათილია, თუ ის კონტრასიგნებული არ არის მინისტრის მიერ, რომელიც პასუხისმგებელია ამ აქტზე. კანონის ძალის მქონე აქტები და სხვა კანონში მითითებული აქტები კონტრასიგნირდება მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარის მიერ“.³

სახელმწიფოს მეთაურის ფაქტობრივი სამართლებრივი მდგომარეობის ზუსტი და მრავალმხრივი დახასიათება „კლასიკური საპარლამენტო რეჟიმის“ პირობებში ცნობილმა ფრანგმა პოლიტოლოგმა მორის დიუვერჟემ მოგვცა: „რესპუბლიკის პრეზიდენტს მხოლოდ ნომინალური უფლებამოსილებები აქვს. მას არ შეუძლია დამოუკიდებლად განახორციელოს კონსტიტუციით მასზე მინიჭებული პრეროგატივები ისე, როგორც ეს შესაძლებელია პრემიერ-მინისტრისა და მთავრობის მიერ. სახელმწიფოს მეთაური სხვა არაფერია, თუ არა მანქანა ხელმოწერებისა, რომელსაც არ ძალუძს მისთვის მიცემულ მითითებებზე უარი განაცხადოს“.¹

საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში მონარქი ან პრეზიდენტი, ძირითადად, საოქმო და საცერემონიო ფუნქციებს ასრულებს. მონარქისთვის, თუ ეს ცხოვრების წესად იქცა, პრეზიდენტისთვის

¹ Федеральный конституционный закон Австрии от 10 ноября 1920 года // Конституции государств Европейского Союза. Под общей редакцией Л. А. Окунькова, М.: ИНФРА-М – НОРМА, 1997, с. 11-100

² Конституция Бельгии от 7 февраля 1831 года // Конституции государств Европейского Союза. Под общей редакцией Л. А. Окунькова, М.: ИНФРА-М – НОРМА, 1997, с. 109-144

³ Конституция Итальянской Республики от 22 декабря 1947 года // Конституции государств Европейского Союза. Под общей редакцией Л. А. Окунькова, М.: ИНФРА-М – НОРМА, 1997, с. 423-450

¹ Maurice Duverger, Institutions politiques et droit constitutionnel, Paris, 1970, p. 724

იმედოდ ის რჩება, რომ როგორც ხშირად და სამართლიანადაც აღნიშნავენ: „ამ ქვეყნებში სახელმწიფოს მეთაური არ ფლობს რეალურ ხელისუფლებას, თუმცა, შეუძლია მნიშვნელოვანი ზეგავლენა მოახდინოს პოლიტიკურ პროცესებზე“.² სხვათა შორის, ძალიან ხატოვნად წარმოაჩინა საპარლამენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტის მდგომარეობა ამ პოსტზე ნაცადმა ისრაელის პირველმა პრეზიდენტმა ვეიცმანმა, რომელმაც აღნიშნა, რომ ერთადერთი, რაშიც პრეზიდენტს შეუძლია საკუთარი ცხვირი ჩაყოს, ეს მისი ცხვირსაზოცია. ყოველივე ზემოთ აღნიშნულის გათვალისწინებით, შეიძლება დავასკვნათ, რომ საპარლამენტო სისტემის მართვა-გამგეობის ფორმის ქვეყნებში, მართალია, მთავრობა ერთგვარად პარლამენტზეა დამოკიდებული, მაგრამ ვარაუდი იმის შესახებ, რომ ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი ამ შემთხვევაში ნაკლებადაა რეალიზებული ან არათანამიმდევრულია, ჩვენი აზრით, მცდარია.

თანამედროვე კონსტიტუციური სამართლის მეცნიერებაში მართვა-გამგეობის ორ ძირითად ფორმას – მონარქიასა და რესპუბლიკას განასხვავებენ, რომლებიც, თავის მხრივ, სხვადასხვა სახედ იყოფა.

2-2. პარლამენტური მონარქიის ადგილი მონარქიულ სახელმწიფოებში

მონარქია არის მართვა-გამგეობის ისეთი ფორმა, სადაც სახელმწიფოს მეთაურის ხელისუფლება იურიდიულად არ არის წარმოებული ხალხისგან ან რომელიმე სხვა ხელისუფლებისგან და რომელიც გვირგვინის ხელისუფლებას ტახტის მემკვიდრეობის განსაზღვრული წესის თანახმად მოიპოვებს.

თანამედროვე მსოფლიოში 48 მონარქიული სახელმწიფოა. მათგან 34 რეალური მონარქიაა: ევროპაში 13 – ანდორა, ბელგია, დიდი ბრიტანეთისა და ჩრდილოეთ ირლანდიის გაერთიანებული სამეფო, ვატიკანი, დანია, ესპანეთი, ლიხტენშტაინი, ლუქსემბურგი, მონაკო, მალტა, ნიდერლანდები, ნორვეგია, შვედეთი; აზიაში 14 – არაბეთის გაერთიანებული საამიროები, ბაჰრეინი, ბრუნეი, ბუტანი, იაპონია, იორდანია, კამპუჩია, კატარი, მალაიზია, ნეპალი, ომანი, საუდის არაბეთი, ტაილანდი, ქუვეითი; აფრიკაში 4 – ლესოტო,

² Ефимов В. И., Система государственной власти: теоретико-организационные основы и политическая динамика, автореферат на соискание ученой степени д. ю. н., М.: 1994, с. 14

მავრიკია, მაროკო, სვაზილენდი; ოკეანიაში 3 – დასავლეთი სამოა, ტონგა, ფიჯი. მონარქიათა ნაწილი, ე. წ. ფორმალური მონარქიები ერთა ბრიტანული თანამეგობრობის შემადგენლობაში ყოფილი დომინიონები ამჟამად გაერთიანებული სამეფოს თანამეგობრობაში შედიან და ფორმალურად სახელმწიფოს მეთაურად გაერთიანებული სამეფოს მონარქს აღიარებენ, რომელიც ამ ქვეყნებში წარმოდგენილია გენერალ-გუბერნატორებით. ესენია: ამერიკაში 10 – ანტიგუა და ბარბუდა, ბაჰამის კუნძულები, ბარბადოსი, ბელიზი, გრენადა, კანადა, სენტ-ვინსენტი და გრენადინები, სენტ-კიტსი და ნევისი, სენტ-ლუსია, იამაიკა; ავსტრალიასა და ოკეანიაში 4 – ავსტრალიის კავშირი, ახალი ზელანდია, პაპუა-ახალი გვინეა, სოლომონის კუნძულები.¹

მონარქიული მართვა-გამგეობის რამდენიმე სახეობა არსებობს. ძირითადად განასხვავებენ შეუზღუდავ – აბსოლუტურ და შეზღუდულ – კონსტიტუციურ მონარქიებს.

შეუზღუდავმა – აბსოლუტურმა მონარქიამ, როგორც მართვა-გამგეობის ფორმამ, გაცილებით გავრცელებული ხასიათი გვიანდელი ფეოდალიზმის ეპოქაში პოვა. იგი დღეისთვის იურიდიულ და პოლიტიკურ ლიტერატურაში ანაქრონიზმად არის მიჩნეული. რასაკვირველია, აბსოლუტური რეჟიმის ამ ქვეყნებში ხელისუფლება ძირითადად თავმოყრილია მსხვილი საფინანსო კომპანიების ხელში. აბსოლუტური მონარქიული სისტემა ძირითადად ისეთ ქვეყნებშია შემორჩენილი, რომლებისთვისაც საზოგადოებრივი ცხოვრების ტრადიციულ-პატრიარქალური და ფეოდალური ფორმებია დამახასიათებელი. აბსოლუტური მონარქიის ქვეყნებია: ომანი, კატარი, ბრუნეი, საუდის არაბეთი, ბაჰრეინი, ვატიკანი, ქუვეითი, არაბეთის გაერთიანებული საამიროები.¹

¹ კიდევ უფრო ფორმალური ხასიათი აქვთ გაერთიანებული სამეფოსა და ნიდერლანდების კოლონიურ სამფლობელოებს, სადაც, ბუნებრივია, სახელმწიფოს მეთაურის ფუნქციას გაერთიანებული სამეფოს და ნიდერლანდების მონარქები ასრულებენ. ესენია: ბერმუდის კუნძულები, ფოლკლენდის (მალვინის) კუნძულები, ვირჯინიის კუნძულები, გიბრალტარი, მონტსერატი (გაერთიანებული სამეფოს ტერიტორიები), არუბა, კიურასაო, ბონეირი და სხვ. (ნიდერლანდების ტერიტორიები).

¹ ომანში სახელმწიფოს მეთაურია სულთანი კაბუს ბენ საიდი (1970 წლიდან); კატარში – ამირა ზაიდ ბენ ჰამად ალ ხანი (1995 წლიდან); ბრუნეში – სულთანი ჰასანალ ბოლკიას მუზაიდინ ეადაულაჰი; საუდის არაბეთში – მეფე ფაჰდ იბნ აბდელ აზიზ ალ საუდი (1982 წლიდან); ბაჰრეინში – ამირა ისა ბენ სალმან ალ-ხალიფი; ვატიკანში – სახელმწიფოს მეთაურია რომის კათოლიკური ეკლესიის მეთაური – პაპი იოანე პავლე II (1978 წლიდან); ქუვეითში – ამირა შეიხ ჯაბერ ალ-აჰმედ ალ-ჯაბერ ას-საბაჰი; არაბეთის გაერთიანებულ საამიროებში – პრეზიდენტი შეიხ ზაიდ ბენ სულთან ალ ნაჰაიანი.

აბსოლუტური მონარქიის სახელმწიფოს მეთაური სახელმწიფო ხელისუფლების ძირითად სუბიექტს წარმოადგენს. მონარქი, ფაქტობრივად, თავის თავში აერთიანებს მთელ ხელისუფლებას. აბსოლუტური მონარქიული მართვა-გამგეობის ფორმის სახელმწიფოებისთვის უცხოა ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი. ხელისუფლებათა ყველა შტოს ერთპიროვნული „მფლობელი“ მონარქია. უფრო მეტიც, სწორედ იგი ითვლება სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროდ და მხოლოდ იგი განსაზღვრავს თავისი ქვეშევრდომებისთვის სახელისუფლო პრეროგატივებს. აბსოლუტური მონარქის ნება სახელმწიფოებრივი ნებაა და, როგორც წესი, საკანონმდებლო წესით ფორმდება.

აბსოლუტურ მონარქიაში მონარქი აღჭურვილია ფართო უფლებამოსილებებით, უფრო ზუსტად კი მთელი სახელმწიფოებრივი იურისდიქციით – როგორც საკანონმდებლო, ისე აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების სფეროში. კანონები მონარქის სახელით გამოიცემა. აბსოლუტურ მონარქიებში, როგორც წესი, რაიმე არჩევითი ორგანოები არ არსებობს, თუ არ ჩავთლით ზოგიერთი სახის 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.

ცალკეულ აბსოლუტურ მონარქიებში მიიღება კონსტიტუციად წოდებული აქტები,¹ თუმცა, კონსტიტუციის მიღების ფაქტი მართვა-გამგეობაში დამკვიდრებულ აბსოლუტიზმის მასშტაბებს არანაირად არ ცვლის. აბსოლუტურ მონარქიებში კონსტიტუციური აქტების მნიშვნელობა არ შეიძლება გავაიგივოთ კონსტიტუციის საყოველთაოდ აღიარებულ დატვირთვასთან. და მაინც, იურისტ-კონსტიტუციონალისტთა ნაწილი იმ აბსოლუტურ მონარქიებს, რომლებშიც კონსტიტუციური აქტები მოქმედებს, მონარქიულ სახელმწიფოთა კლასიფიკაციისას ცალკე ჯგუფად გამოყოფენ, თუმცა, გვერდს ვერ უვლიან იმ ფაქტს, რომ ეს კონსტიტუციები ოქტროი-

¹ მაგალითად, 1970 წელს მიღებული კონსტიტუცია კატარში; 1992 წელს საუდის არაბეთის მეფე ფაჰდ იბნ აბდულ აზიზ ალ საუდის მიერ გამოცემულ იქნა კონსტიტუციური აქტები; 1996 წელს მიღებულ იქნა ომანის კონსტიტუცია.

რებულია, ნაჩუქარია მონარქის მიერ.²

შეზღუდული, ანუ კონსტიტუციური მონარქია მართვა-გამგეობის ისეთი ფორმაა, რომლის დროსაც მონარქის ხელისუფლება გარკვეულად იზღუდება, რამდენადაც კონსტიტუციის საფუძველზე და მხოლოდ მის ფარგლებში ზორციელდება. მისი ხელისუფლების შეზღუდვის ზარისხიდან გამომდინარე, განასხეავებენ დუალისტურ და პარლამენტურ მონარქიებს.

დუალისტური მონარქია მართვა-გამგეობის ისეთი ფორმაა, რომლის დროსაც სახელმწიფოს მეთაური – მონარქი იმავდროულად აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურიცაა და მხოლოდ საკანონმდებლო ხელისუფლების განხორციელების დროსაა შეზღუდული პარლამენტის სახელისუფლო იურისდიქციით. აღნიშნული იმას სულაც არ ნიშნავს, რომ დუალისტური მონარქიის მეთაური სრულიად ჩამოცილებულია საკანონმდებლო ხელისუფლების განხორციელებას, ვინაიდან პარლამენტის მიერ მიღებულ არც ერთ კანონს მონარქის თანხმობის გარეშე იურიდიული ძალა არა აქვს. ამას გარდა, იგი აღჭურვილია პარლამენტის დათხოვნის, კანონის ძალის ტოლფასი საგანგებო დეკრეტების გამოცემის უფლებებით, ე. ი. პარლამენტის გვერდის ავლით საკანონმდებლო ფუნქციის განხორციელების პრეროგატივით. მონარქი ნიშნავს პარლამენტის ზედა პალატის – სენატის წევრებსა და მის სპიკერს, ღებულობს მათ გადადგომას; ფლობს კანონთა რატიფიცირების უფლებას (იორდანია). მონარქი არის შეიარაღებული ძალების უმაღლესი მთავარსარდალიც.

მართვა-გამგეობის ასეთი ფორმა საკმაოდ ფართოდ იყო გავრცელებული XIX საუკუნეში და XX საუკუნის დასაწყისში. მაგალითად, დუალისტური მონარქია გერმანიის გაერთიანების შემდეგ 1871 წლის კონსტიტუციით გაფორმდა და მეორე იმპერიის დამარცხებამდე, 1918 წლამდე არსებობდა. დღეისათვის, დასავლეთის განვითარებულ მონარქიულ სახელმწიფოებში მართვა-გამგეობის ეს ფორმა აღარ გვხვდება. იგი ახლო აღმოსავლეთისა და მაღრიბის მხოლოდ ზოგიერთ ქვეყანაშია შემორჩენილი (იორდანია, მაროკო, ტაილანდი, ნიპალი, მალაიზია¹).

² Конституционное право зарубежных стран. Под. общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина, М.: НОРМА – ИНФРА.М., 1999, с. 756

¹ იორდანიაში – 1999 წელს მეფე ჰუსეინ იბნ თალალის გარდაცვალების შემდეგ სამეფო ტახტი დაიკავა აბდულა ბინ ალ-ჰუსეინმა (1999 წლიდან); მაროკოში – სახელმწიფოს მეთაურია მეფე მოამედ ბინ ალ-ასან VI (1999 წლიდან); ტაილანდში – 1946 წლიდან სახელმწიფოს მეთაურია მეფე პუმიპონ ადულიადეტი (რამა IX-ს ტიტულით); ნეპალში –

ჩვენ განსაკუთრებულ ინტერესს პარლამენტური მონარქია წარმოადგენს, როგორც კვლევის ობიექტად განსაზღვრული საპარლამენტო სისტემის ქვეყნების მნიშვნელოვანი თვისებრივი და რაოდენობრივი ნაწილი. დუალისტურისგან განსხვავებით, პარლამენტური მონარქია მართვა-გამგეობის ფართოდ გავრცელებული ფორმაა და იგი ისეთ მაღალგანვითარებულ ქვეყნებშია ამოქმედებული, როგორიცაა გაერთიანებული სამეფო, ესპანეთი, იაპონია, ბელგია, დანია, შვედეთი, ნორვეგია, ლიხტენშტაინი, ნიდერლანდები, ლუქსემბურგი და სხვ.² პარლამენტური მონარქიის ძირითადი დამახასიათებელი თავისებურება ის არის, რომ მონარქი სახელმწიფოს მართვასთან დაკავშირებულ უფლებამოსილებებს რეალურად არ ფლობს. საპარლამენტო ფორმის მონარქიებში მონარქის უფლებამოსილებათა მოცულობა არაერთგვაროვანია. პრაქტიკა იცნობს, როგორც მონარქის სახელმწიფო უფლებამოსილებების განხორციელებისგან სრული გამოიჯენის ფაქტებს შვედეთში, ისე სრულიად საპირისპიროს – გაერთიანებულ სამეფოში. საუბარია, რომ პარლამენტური მონარქიის მეთაურის სახელისუფლებო იურისდიქცია, ფორმალურ-იურიდიული თვალსაზრისით, შეიძლება არც იყოს არსებითად განსხვავებული აბსოლუტური ან დუალისტური მონარქიის მეთაურის კომპეტენციისგან, მაგრამ ფაქტობრივად, მისი რეალიზება მონარქის მიერ არ ხდება ან ხორციელდება ფორმალურად. სწორედ ამიტომ, პარლამენტური მონარქიის მეთაურს ხშირად სახელმწიფო ნოტარიუსსაც უწოდებენ, რომელიც უფრო ვალდებულია, ვიდრე უფლებამოსილი, რათა პრომულგირება მოახდინოს, დაადასტუროს თავისი ხელმოწერით მნიშვნელოვანი სახელმწიფოებრივი აქტები, რომელთა მატერიალურ შინაარსზე, მონარქი, როგორც წესი, ვერ ზემოქმედებს. პრაქტიკულად, მონარქის ყველა აქტი მთავრობის მიერ მზადდება. მართალია, მონარქი ხელს აწერს საკანონმდებლო აქტებსაც, მაგრამ მას არ შეუძლია გამოიყენოს ვეტოს უფლება იმ შემთხვევაშიც კი,

მეფე ბირენდრა ბირ ბიკრამ შამ დევი; მალაიზიაში – უმაღლესი მმართველი ტუნკუ ჯაფარ იბნ ალ მარკუმ აბდულ რამან.

² გაერთიანებულ სამეფოში – სახელმწიფოს მეთაურია დედოფალი ელისაბედ II, კინდორმანტბეტენის დინასტიის წარმომადგენელი (ტახტზეა 1952 წლიდან); ესპანეთში – მეფე ზუან კარლოს ბურბონ და ბურბონი (ტახტზეა 1875 წლიდან); იაპონიაში – იმპერატორი აკიჰიტო (1990 წლიდან); ბელგიაში – მეფე ალბერტ II, საქონ-კობურგების დინასტიის წარმომადგენელი (სამეფო ტახტზეა 1993 წლიდან); დანიაში – დედოფალი მარგარეტ II (სამეფო ტახტზეა 1972 წლიდან); შვედეთში – მეფე კარლ – XVI – გუსტავი, ბერნადოტების სამეფო დინასტიიდან (ტახტზეა 1973 წლიდან); ნორვეგიაში – მეფე ჰარალდ V (ტახტზეა 1991 წლიდან); ლიხტენშტაინში – თავადი ჰანს-ადამი (ტახტზეა 1984 წლიდან); ნიდერლანდებში – დედოფალი ბეატრიქსი (ტახტზეა 1980 წლიდან); ლუქსემბურგში – დიდი ჰერცოგი ჟანი (ტახტზეა 1964 წლიდან).

თუ ფორმალურად მას ამის უფლება აქვს. მაგალითად, გაერთიანებული სამეფოს დედოფალს, ფორმალურ-იურიდიული თვალსაზრისით, აბსოლუტური ვეტოს პრეროგატივა აქვს, მაგრამ პრაქტიკულად იგი ამ უფლებას საუკუნეების მანძილზე აღარ იყენებს. უკანასკნელად ეს სამეფო უფლებამოსილება გამოყენებულ იქნა დედოფალ ანას მიერ, 1707 წელს. აღნიშნული კიდევ ერთხელ ადასტურებს პარლამენტურ მონარქიათა ძირითად დამახასიათებელ ნიშანს, რაც სახელმწიფოს მეთაურის სახელისუფლო პრეროგატივათა ფორმალურობასა და მისი პარლამენტისა და მის მიერ ფორმირებული მინისტრთა კაბინეტის – აღმასრულებელი ხელისუფლების საერთო კომპეტენციის კოლეგიური ორგანოს მიერ შეზღუდვას.

პარლამენტური მონარქია სახელმწიფო ხელისუფლების ჰორიზონტალური განაწილების ისეთ სისტემას ქმნის, რომელიც ადექვატურია კაცობრიობის მიერ აღიარებული დემოკრატიული ფასეულობებისა, და რაც მთავარია, ისტორიული ტრადიციების გათვალისწინებითა და განსაკუთრებული ფორმით, მაგრამ მაინც აღიარებს სამართლებრივი სახელმწიფოს უმთავრეს პრინციპებს, როგორცაა ადამიანის და მოქალაქის უფლება-თავისუფლებათა გარანტირება სახალხო წარმომადგენლობის ინსტიტუტის მეშვეობით და ხელისუფლების შტოთა დანაწილება.

მართვა-გამგეობის ფორმით მონარქიულ სახელმწიფოთა წარმოდგენილი კლასიფიკაცია არასრულია. თანამედროვე მსოფლიო, მართალია, ერთეულების ღონეზე, მაგრამ მაინც იცნობს მონარქიული მართვა-გამგეობის სხვა თავისებურ სახეებსაც, რომელთა ცალკე ჯგუფად გამოყოფის საფუძველი სახელმწიფოს მეთაურის განსაკუთრებული სამართლებრივი სტატუსია და სწორედ ამ ნიშნით განასხვავებენ ე.წ. არჩევით და თეოკრატიულ მონარქიებს.

იმ ქვეყნებში, სადაც ფეოდალური და ტრადიციული საზოგადოების სტრუქტურებია შემორჩენილი, არსებობენ ე.წ. არჩევითი მონარქიები, იმდენად, რამდენადაც ამ ქვეყნებში არ მოქმედებს ტახტის მემკვიდრეობის არც ერთი სისტემა (მაღაიზია, სვაზილენდი, ლესოტო, არაბთა გაერთიანებული საამიროები¹). მაგალითად, მაღაიზიის ფედერაციის სახელმწიფოს მეთაური ხელისუფლებას მემკვიდრეობით კი არ ღებულობს, არამედ ხუთი წლის ვადით აირჩევა მმართველთა საბჭოს შემადგენლობიდან, რომელსაც 11 მონარქიული შტატის მეთაური შეადგენს. არაბთა გაერთიანებული საამირო-

¹ სვაზილენდში – სახელმწიფოს მეთაურია მეფე შივატი (სამეფო ტახტზეა 1986 წლიდან; 1997 წელს იგი გარდაიცვალა და მას შემდეგ ტახტი ვაკანტურია); ლესოტოში – მეფე ლეტსიე III.

ების შემადგენლობაში შედის სპარსეთის ყურის შვიდი სამთავრო და ამ სამთავროების მეთაურები – ამირები ზუთი წლით ირჩევენ არაბთა გაერთიანებული საამიროების პრეზიდენტს.² რაც შეეხება ლესოტოსა და სვაზილენდს, ისინი ტროპიკული აფრიკის იმ ქვეყნებს წარმოადგენენ, სადაც მონარქია ფეოდალურ-ტომობრივი და პატრიარქალური ინსტიტუტების პირობებში არსებობს. სვაზილენდში ტახტის მემკვიდრე აირჩევა ტომთა საბჭოს მიერ მეფის მრავალრიცხოვან შვილთაგან. ნამდვილად რთული არჩევანია, თუ გავითვალისწინებთ, რომ 1982 წელს გარდაცვლილ მეფეს 70 ცოლისგან 150 შვილი დარჩა.

რაც შეეხება თეოკრატიულ მონარქიას, მისი სახელმწიფოს მეთაურის – მონარქის სტატუსის განსაკუთრებული თავისებურება ის არის, რომ იგი, გარდა იმისა, რომ სახელმწიფოს მეთაურია, ერთდროულად განსაზღვრული რელიგიური კულტის მეთაურადაც ითვლება (ვატიკანი, საუდის არაბეთი, გაერთიანებული სამეფო, ბაჰრეინი, ომანი). ზოგჯერ თეოკრატიული მონარქი არათუ სახელმწიფო რელიგიის ან სახელმწიფოს ფარგლებში მოქმედი რომელიმე რელიგიური კონფესიის მიმდევართა სულიერი მოძღვარია, არამედ თავის რელიგიურ ხელისუფლებას გაცილებით უფრო მრავალრიცხოვან მრევლზე ავრცელებს. ასე, მაგალითად, ვატიკანის აბსოლუტური მონარქი იოანე-პავლე II იმავდროულად არის სრულიად კათოლიკეთა სულიერი წინამძღოლი. თეოკრატიული მონარქიის ელემენტები დამახასიათებელია საუდის არაბეთისთვისაც, სადაც სახელმწიფოს მეთაური – მეფე ასრულებს არა მარტო მუსლიმანური სამყაროს მთავარი სალოცავების მფარველის რელიგიურ ფუნქციას, არამედ ისლამის ვაჰაბიტური მიმდევრების მეთაურადაც ითვლება. ფორმალურად, გაერთიანებული სამეფოც თეოკრატიული მონარქიაა მას შემდეგ, რაც მეფე ჰენრიხ VIII-ს დროიდან მეფე ანგლიკანურ ეკლესიასაც მეთაურობს.¹

თანამედროვე მონარქიათა უმრავლესობა საპარლამენტო სისტემისაა, რომელიც საკმაოდ მოქნილია და ეფექტურადაც ეგუება პოსტინდუსტრიული საზოგადოების ახალ ისტორიულ პირობებს. პარლამენტური მონარქია დასავლეთის განვითარებულ ქვეყნებში დიდი ხანია ისტორიული ტრადიციების, მემკვიდრეობითობის, ეროვნული

² ფაქტობრივად, პრეზიდენტად ყურის ორი უმდიდრესი სამთავროს – აბუ-დაბიხა და დუბაის მეთაურები აირჩევიან.

¹ დღეისთვის იგი, ძირითადად, მაინც ტრადიციულ ფასეულობად ითვლება იმდენად, რამდენადაც ანგლიკანური ეკლესიის ფაქტობრივ მეთაურად უკვე რა ხანია კენტერბერის არქიეპისკოპოსი ითვლება.

სახელმწიფოებრიობის იდეის თვალსაჩინო განსახიერებისა და მისი არსებობის უწყვეტობის სიმბოლოს წარმოადგენს. მხედველობიდან არ უნდა გამოგვრჩეს ისიც, რომ „პარლამენტური მონარქია წარმოადგება როგორც პოლიტიკურად და სოციალურად ნეიტრალური ინსტიტუტი, რომელიც საზოგადოებაში მნიშვნელოვან ინტეგრაციულ ფუნქციას ახორციელებს“.²

დაბოლოს, ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ მწვავე პოლიტიკური კრიზისების გამოვლინების შემთხვევაში, პარლამენტურ მონარქიას ძალუძს შეასრულოს მნიშვნელოვანი მასტაბილიზებელი როლი. სწორედ ეს არის ის უმთავრესი მოტივაცია, რომლის გამოც მონარქიული მართვა-გამგეობის საპარლამენტო ფორმა თანამედროვე მსოფლიოს 35-მდე ქვეყანაში არსებობს, რაც, თავისთავად ცხადია, კიდევ ერთხელ წარმოაჩენს ამ სისტემის სახელმწიფო ხელისუფლების პოლიტიკური ორგანიზაციის საკითხების აქტუალობას.

2-3. საპარლამენტო რესპუბლიკის ადგილი რესპუბლიკურ სახელმწიფოებში

რესპუბლიკა არის მართვა-გამგეობის ისეთი ფორმა, რომლის დროსაც სახელმწიფოს მეთაური, იქნება ეს ერთი პირი ან კოლეგიური ორგანო, თანამდებობაზე აირჩევა განსაზღვრული ვადით და მისი ხელისუფლება იურიდიულად იწარმოება უშუალოდ ხალხისგან ან წარმომადგენლობითი ორგანოსგან.

უნდა ითქვას, რომ რესპუბლიკა თანამედროვე სახელმწიფოთა მართვა-გამგეობის ყველაზე გავრცელებული ფორმაა, რასაც თუნდაც ის ფაქტი ადასტურებს, რომ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციაში გაწევრებულ სახელმწიფოთა უმრავლესობა სწორედ მართვა-გამგეობის რესპუბლიკურ ფორმას განეკუთვნება.

რესპუბლიკა (respublica) ლათინური სიტყვაა და ეტიმოლოგიურად საზოგადოებრივ საქმეს ნიშნავს. ამის გათვალისწინებით არსებობს სხვადასხვა განმარტება: ერთნი ამბობენ, რომ რესპუბლიკა მართვა-გამგეობის ისეთი ფორმაა, რომელიც სახელმწიფოს მეთაურის არჩევითობით ხასიათდება;¹ პროფესორი გ. ინწკირველი კი აზუსტებს, რომ რესპუბლიკის დროს უმაღლესი სახელმწიფო

² Конституционное право зарубежных стран . Под. общ. ред. М. В. Биглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина, М.: НОРМА- ИНФРА. М, 1999, с.120

¹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Том 1-2. Общая часть. Отв. ред. Б. А. Страшун, М.: БЕК, 1996, с. 310

ხელისუფლება, რომელიმე, გარკვეული ვადით არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოს ხელშია.² უფრო გავრცობილად კი აღგენენ, რომ რესპუბლიკა მართვა-გამგეობის ისეთი ფორმაა, რომლის დროსაც ხელისუფლების ნებისმიერი შტოს, ნებისმიერი სახელმწიფო ორგანოს, თვით სახელმწიფოს მეთაურის სახელისუფლო იურისდიქცია სახალხო მანდატს ეფუძნება. ამის შესაბამისად, რესპუბლიკა მართვა-გამგეობის ყველაზე უფრო დემოკრატიულ ფორმას წარმოადგენს.³ კაცმა რომ თქვას, ეს უკანასკნელი განმარტება ნამდვილად არ არის აბსოლუტური, თუ გავითვალისწინებთ, რომ თანამედროვე მსოფლიოში ხშირად გვხვდებოდა და დღესაც გვხვდება რესპუბლიკათა დამახინჯებული შინაარსის მქონე ფორმები, როცა რესპუბლიკური მართვა-გამგეობის ფორმის ფარგლებში ადგილი აქვს ისტორიულად ანტიდემოკრატიული პოლიტიკური რეჟიმების დამყარებას. ასე იყო უახლოეს წარსულში გერმანიაში, იტალიაში, რუმინეთში, დღესაც ასეა ერაყში. ხშირად, მაშინ, როცა ქვეყანაში სახელმწიფო გადატრიალება ხდება, რესპუბლიკას არალეგიტიმური ხელისუფლება მართავს. ასეთ პირობებში მართვა-გამგეობის რესპუბლიკური მოდელი, ფორმალურად, შეიძლება ხელუხლებელიც დარჩეს, მაგრამ რეალურად ხელისუფლება უზურპირებულია ერთი პირის ან დიქტატორთა ჯგუფის (ხუნტის) მიერ. ზოგჯერ კანონიერად არჩეული ან დანიშნული თანამდებობის პირი, პრეზიდენტი, იქნება ეს — პრემიერ-მინისტრი თუ თავდაცვის მინისტრი, ითავსებს კონსტიტუციურად სხვა ორგანოთათვის განსაზღვრულ უფლებამოსილებებს, უარს ამბობს, ვადის ამოწურვის გამო დატოვოს თანამდებობა და კონსტიტუციურად დაამკვიდროს თავისი ხელისუფლება. ასეთი მაგალითი ბევრი ახსოვს ისტორიას: ჰიტლერი გერმანიაში 1933 წელს, ჟ. მობუტუ ზაირში 1960 წელს, „შავი პოლკოვნიკები“ საბერძნეთში 1967 წელს, ა. პინოჩეტი ჩილეში 1973 წელს, და თუნდაც დღევანდელი ბულორუსის პრეზიდენტი ა. ლუკაშენკო.

თანამედროვე კონსტიტუციური სამართალი ჯერაც ტრადიციულად რესპუბლიკური მართვა-გამგეობის მხოლოდ სამ ძირითად ფორმას განასხვავებს: საპრეზიდენტო რესპუბლიკას, შერეული მმართველობის, ე. წ. ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკას და საპარლამენტო რესპუბლიკას.

საპრეზიდენტო რესპუბლიკა შემდეგი ნიშნებით ხასიათდება: სა-

² გ. ინჟირელი, სახელმწიფოთა და საპარტოლის თეორია, თბ.: თსუ, 1997, გვ. 35

³ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Тома 1-2. Общая часть. Отв. ред. Б. А. Страшун, М.: БЕК, 1996, с. 310

ხელმწიფოს მეთაური – პრეზიდენტი აირჩევა უშუალოდ მოსახლეობის მიერ პირდაპირი (ლათინური ამერიკის ქვეყნებში) ან ირიბი (აშშ) არჩევნების გზით; პრეზიდენტი აღჭურვილია ფართო უფლებამოსილებებით: იგი ერთდროულად არის სახელმწიფოსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური და იმავდროულად, შეიარაღებულ ძალთა მთავარსარდალიც; საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში მთავრობის ფორმირება არასაპარლამენტო გზით ხორციელდება, მთავრობის წევრებს თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს პრეზიდენტი.

საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის კლასიკური მოდელია რეალიზებული, როდესაც ხელისუფლების ოთოთეული შტო მნიშვნელოვანი დამოუკიდებლობით სარგებლობს, და მათი დაბალანსების მიზნით, „შეკავებისა და გაწონასწორების“ სისტემა მოქმედებს. პარლამენტი ახორციელებს საკანონმდებლო ფუნქციას, ღებულობს კანონებს, რომლებიც სავალდებულოა აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის, თუმცა, „შეკავებისა და გაწონასწორების“ მექანიზმის ფარგლებში აღმასრულებელი ხელისუფლება პრეზიდენტის სახით აღჭურვილია პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონებზე შეცოვნებითი, სუსპენზიური ვეტოს უფლებით.

„შეკავებისა და გაწონასწორების“ მექანიზმის და ხელისუფლებათა შტოების დამოუკიდებლობის პრინციპის შედეგია ის, რომ საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში პარლამენტს არ შეუძლია დაითხოვოს მთავრობა და არც პრეზიდენტს აქვს პარლამენტის დათხოვნის უფლება. მართალია, საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში აღმასრულებელი ხელისუფლების სტაბილურობა გაცილებით მეტად არის უზრუნველყოფილი, ვიდრე საპარლამენტო რესპუბლიკაში, მაგრამ კრიზისულ სიტუაციათა წარმოქმნის შემთხვევაში, იგი ნაკლებმოქნილია.

კონსტიტუციურ სამართალში შერეული მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკა განიხილებოდა როგორც საპრეზიდენტო ან საპარლამენტო რესპუბლიკების გარდამავალი, ერთგვარი ჰიბრიდული ფორმა.¹ ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკა შემდეგი თავისებურებებით ხასიათდება: პრეზიდენტი აირჩევა უშუალოდ მოსახლეობის მიერ, პირდაპირი არჩევნების გზით; პრეზიდენტი ერთდროულად სახელმწიფოს მეთაურია, მასვე ეკუთვნის აღმასრულებელი ხელისუფლების ძირითადი პრეროგატივები და უმაღლესი მთავარსარდალია; ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში არსებობს აღმასრულებელი ხელისუფლების დამოუკიდებელი ორგანო –

¹ იქვე, გვ. 123

მთავრობა — პრემიერ-მინისტრით სათავეში, მაგრამ მისი საქმიანობის სტრატეგია პრეზიდენტის საერთო ხელმძღვანელობით ზორციელდება. მთავრობას ნიშნავს პრეზიდენტი, მაგრამ აუცილებლად საჭიროებს პარლამენტის მიერ ნდობის გამოცხადებას. უნდობლობის ვოტუმის გამოტანამ შეიძლება გამოიწვიოს მთავრობის გადადგომა ან პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის დათხოვნა.

სწორედ იმის გამო, რომ ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში, პრეზიდენტის მიერ დანიშნული მთავრობა ვალდებულია იქონიოს წარმომადგენლობითი ორგანოს — პარლამენტის ნდობაც, რესპუბლიკური მართვა-გამგეობის ამ ფორმას შერეული, საპრეზიდენტო-საპარლამენტო მმართველობის ფორმას უწოდებენ, იმის გათვალისწინებით, რომ მთავრობის საპარლამენტო ნდობით აღჭურვა საპარლამენტო რესპუბლიკის თავისებურების სახით შემოვიდა კონსტიტუციურ სამართალში.

მთელ რიგ ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში უშუალოდ მოსახლეობის მიერ არჩეული, ფართო უფლებამოსილებათა კომპლექსით აღჭურვილი „ძლიერი“ პრეზიდენტი, პრაქტიკულად, მათ მნიშვნელოვან ნაწილს არ იყენებს და ისინი „მძინარე უფლებამოსილებების“ სახელით არიან ცნობილი, რაც ასევე საპარლამენტო რესპუბლიკისთვის დამახასიათებელი ნიშან-თვისებაა. ასეთი ქვეყნების რიცხვს განეკუთვნებიან: ავსტრია, ირლანდია, ისლანდია, სადაც პირველი პირი, ფაქტობრივად, მთავრობის მეთაურია და არა სახელმწიფოს მეთაური. ნიშანდობლივია, რომ ყოფილ ტოტალიტარულ ქვეყნებში (პორტუგალია, მაკედონია და სხვ.) დამყარდა მართვა-გამგეობის ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკური ფორმა, რომლის პირობებშიც მთავრობა საპარლამენტო უმრავლესობას ემყარება, ხოლო საყოველთაოდ არჩეული პრეზიდენტი, რომელიც, არცთუ იშვიათად, ერის ქარიზმატული ლიდერია, ისე, რომ არ ერევა მიმდინარე მმართველობის სფეროში, ქვეყნის პოლიტიკურ კურსს წარმართავს.

უნდა დავძინოთ, რომ ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკური მართვა-გამგეობის ფორმა ეფექტურია სწორედ იმ დროს, როცა მთავრობა საპარლამენტო უმრავლესობის მყარი მხარდაჭერით სარგებლობს და პრეზიდენტიც იმავე პოლიტიკური ორიენტაციისაა. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ერთი მხრივ, პრეზიდენტსა და, მეორე მხრივ, პრემიერ-მინისტრსა და საპარლამენტო უმრავლესობას შორის წარმოიშობა კონფლიქტი, რომლის დასაძლევადაც ზშირად კონსტიტუციურ ნორმათა მარეგულირებელი სისტემაც კი უძლურია.

თანამედროვე ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკათა ნაწილში პრეზიდენტის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სტატუსი საპრეზიდენტო რესპუბლიკის სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებებს უტოლდება. მაგალითად, რუსეთის ფედერაციის პრეზიდენტი, რომელიც ფორმალურ-იურიდიული თვალსაზრისით მხოლოდ სახელმწიფოს მეთაურია, ფაქტობრივად, აღმასრულებელი ხელისუფლების სფეროშიც პირველი პირია. უშუალოდ რუსეთის პრეზიდენტს ექვემდებარება საგარეო საქმეთა, შინაგან საქმეთა, თავდაცვისა და ზოგაერთი სხვა სამინისტრო. პრეზიდენტი უფლებამოსილია თავისი შეხედულებისამებრ თავმჯდომარეობდეს მთავრობის სხდომებს, მის მიერ ფორმირებული მთავრობის დასაცავად ან მთავრობის თავმჯდომარედ მის მიერ წარდგენილი კანდიდატურის გამო, ფედერალური კრების ქვედა პალატასთან კონფლიქტისას, დაითხოვოს სახელმწიფო სათათბირო. თუ დავუკვირდებით ამ საპრეზიდენტო პრეროგატივის რეალიზაციის პირობებსა და მოტივებს, დავინახავთ, რომ იგი სრულიად განსხვავდება ნახევრად საპრეზიდენტო ფრანგული მოდელისგან. საფრანგეთის კონსტიტუციის 49-ე მუხლით, „პრემიერ-მინისტრი მინისტრთა საბჭოში განხილვის შემდგომ, ეროვნული კრების წინაშე აყენებს ნდობის საკითხს, მოითხოვს მისი პროგრამის, ხოლო საჭიროების შემთხვევაში საერთო პოლიტიკის დეკლარაციის მოწონებასაც“. ამ დროს საფრანგეთის პრეზიდენტი უფლებამოსილია, მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების შემთხვევაში ან დაეთანხმოს პარლამენტს ან დაითხოვოს პარლამენტი და გადააყენოს მთავრობა. რუსეთის პრეზიდენტი კი მხოლოდ სახელმწიფო სათათბიროს დაითხოვს და ამით წერტილს უსვამს წარმოქმნილ უთანხმოებას. როგორც ჩანს, მისთვის მთავრობის მიმართ უნდობლობის გამოცხადების ფაქტი იმდენად ნაკლებმნიშვნელოვანია, რომ არც ახალმოწვეული სახელმწიფო სათათბიროს უფლებამოსილებები ითვალისწინებს ე. წ. კონფლიქტის გამომწვევი მთავრობის დამტკიცებას. ჩვენ კვლავაც ვადასტურებთ მოსაზრებას იმის თაობაზე, რომ სწორედ ამით განსხვავდება რუსეთის ფედერაციის ე. წ. ნახევრად საპრეზიდენტო მოდელის მოდიფიკაცია საფრანგეთის ავტორობით დანერგილი და გავრცელებული მოდელისგან. ამიტომ მიიჩნევენ რუსეთს ისეთ ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკად, რომელშიც საპრეზიდენტო რესპუბლიკისთვის დამახასიათებელი ნიშნები ჭარბობს¹ და მას ცალსახად უწოდებენ სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკას.

¹ ო. გელკატე, კ. ყურაშვილი, რუსეთის სახელმწიფო სისტემა, თბ.: „უფლება“, 1997, გვ. 155

ამრიგად, ჩვენი მსჯელობა ისე ვითარდება, რომ ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკათა ორი ნაირსახეობა უნდა გამოვეყნოთ: ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკა, სადაც საპარლამენტო რესპუბლიკის ნიშნები ჭარბობს და ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკა, სადაც საპრეზიდენტო რესპუბლიკის ნიშნები ჭარბობს².

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 გაზრდადამკვიდრებაზე. ამიტომაც დაფიქსირდა კონსტიტუციურ სამართალში ტერმინი – „სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკა“ და ახლა მის უკან ოცამდე სახელმწიფო მოიაზრება, ზოგი საპრეზიდენტო რესპუბლიკებიდან და ზოგიც ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკებიდან „ამაღლებული“ თუ „ამოსული“.

ბოლო ხანებში გამოცემულ იურიდიულ ლიტერატურაში, ადრინდელი სამი სახის რესპუბლიკისგან განასხვავებენ სუპერსაპრეზიდენტო და მონოკრატიულ რესპუბლიკებს, რომელთა განსაკუთრებული თავისებურებები სახელმწიფოს პოლიტიკურ რეჟიმს უკავშირდება. მ. ბაგლაის აზრით, საპრეზიდენტო რესპუბლიკათაგან მათი განმასხვავებელი ნიშანია ის, რომ რესპუბლიკათა ამ ფორმებში არაა რეალიზებული სამართლებრივი სახელმწიფოს იდეა.¹ მართალია, ამ სახის რესპუბლიკებში ფორმალურად მოქმედებს კონსტიტუცია, მაგრამ პრეზიდენტის მიერ ხელისუფლების უზურპაციის პირობებში, როცა გამოირიცხება სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპების მოქმედება, კონსტიტუციის ფორმალური არსებობა არაფერს ნიშნავს. მით უფრო, რომ ადამიანისა და მოქალაქის უფლებათა შესახებ საფრანგეთის 1789 წლის დეკლარაციის მე-16

² ეს ჩვენი მოსაზრებები ნაწილობრივ ემთხვევა კალიფორნიის უნივერსიტეტის პროფესორის მათე შუგარტის მიერ ჩამოყალიბებული მმართველობის მოდელების კლასიფიკაციას. იხ.: მათე შუგარტი, „პრეზიდენტისა და პარლამენტის შესახებ“ // რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, თბ.: „მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი“, 1996, გვ. 137-144

¹ Конституционное право зарубежных стран. Под. общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина, М.: НОРМА – ИНФРА . М., 1999, с.121

მუხლის შინაარსი: „საზოგადოებას, რომელშიც არ არის უზრუნველყოფილი უფლებით სარგებლობა და არ არის შესაბამისად განხორციელებული ხელისუფლების დაყოფა, კონსტიტუცია არა აქვს“, დღეს დავას არ უნდა იწვევდეს.

მონოკრატიული რესპუბლიკა, ძირითადად, ტროპიკული აფრიკის და ზოგიერთ კომუნისტურ სახელმწიფოში იკიდებს ფეხს. მისთვის დამახასიათებელია ისეთი ნიშან-თვისებები, როგორიცაა სახელმწიფოს მეთაურის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების ერთპიროვნული მატარებლის განსაკუთრებული სტატუსი, რომელიც საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლებათა მხრიდან არავითარ კონტროლს არ ექვემდებარება; პრეზიდენტის თანამდებობის შეთავსება მმართველი პარტიის ლიდერობასთან; პრეზიდენტის არჩევნები წმინდა რიტუალურ ხასიათს ატარებს, შეცვლა კი მმართველი პარტიის ხელმძღვანელობაში პოლიტიკური კრიზისის ან სამხედრო გადატრიალების შემთხვევაში ხდება. ცალკეულ ქვეყნებში პრეზიდენტის პოსტი განსაზღვრულ პირთათვის კონსტიტუციური კანონმდებლობით სამუდამოდ იქნა განმტკიცებული (ზაირი, თურქმენეთი, მალავია და ზოგიერთი სხვა); კონსტიტუციურად განმტკიცებულია პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის დათხოვნის უფლება.

მართვა-გამგეობის რესპუბლიკური ფორმის ისეთი განსაკუთრებული ნაირსახეობისთვის, როგორიც თეოკრატიული რესპუბლიკაა, დამახასიათებელია სასულიერო პირების მიერ არა მარტო სახელმწიფოს პოლიტიკურ ცხოვრებაში, არამედ მისი უშუალო მართვის იურიდიულად განმტკიცებაში მონაწილეობა. მაგალითად, ირანის ისლამური რესპუბლიკის 1978 წლის კონსტიტუცია ქვეყნის პრეზიდენტის თანამდებობასთან ერთად, ირანელი ხალხის სულიერი ხელმძღვანელის – ფაქიხის თანამდებობასაც ითვალისწინებს, რომელიც რელიგიურ იერარქიაში ერთ-ერთ უმაღლეს ინსტიტუტს წარმოადგენს. მისი ყველა გადაწყვეტილება სავალდებულოა საერო ხელისუფლებისთვის და, ამდენად, დიდ ზეგავლენას ახდენს სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის საქმეების განხორციელებაზე.

ჩვენი გამოკვლევის მეორე სუბიექტი საპარლამენტო რესპუბლიკაა და ვიდრე მასზე შევჩერდებოდეთ, მმართველობის კლასიკური მოდელების სისტემების შიგნით მოდიფიკაციათა სიმრავლის თაობაზე გვინდა დავაზუსტოთ ჩვენი პოზიცია. საქმე ის არის, რომ ცალკეულ სახელმწიფოში არსებული მართვა-გამგეობის ესა თუ ის ფორმა, მიუხედავად მისი თავისებურებებისა, შეიძლება სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაციის რამდენიმე ტიპურ „მოდელამდე“ დავიყვანოთ. მაგრამ ამ ფორმათა კლასიფიკაცია პირობით ხასიათს

ატარებს და ეს „მოდელები“ პრაქტიკულად, კონკრეტულ ისტორიულ სიტუაციაში წმინდა სახით არასოდეს რეალიზდება. თითოეული სახელმწიფოსთვის დამახასიათებელია გარკვეული ინდივიდუალობა, რაც მისი ისტორიული ტრადიციებით, პოლიტიკური კულტურით, გეო-პოლიტიკური და ეროვნული ფაქტორებით აიხსნება, რომლებიც მართვა-გამგეობის ამა თუ იმ ფორმას თავისებურ ნიშან-თვისებებს შესძენს.

ზემოთ ჩამოყალიბებული ზოგადი შეფასება, მიუხედავად საპარლამენტო რესპუბლიკების სიმცირისა, სრული სისავსით სწორედ ამ მმართველობის მოდელის ქვეყნებს შეეხება. მათ დიდ ნაწილს, საერთო ძირითადი პრინციპების ერთგვაროვნების პირობებში, უამრავი განმასხვავებელი ნიშან-თვისება ახასიათებს, რაზეც ქვემოთ გვექნება მსჯელობა. მაგრამ საპარლამენტო რესპუბლიკების რიგში არის ერთი სახელმწიფო – შვეიცარია, რომელიც დამახასიათებელი თავისებურებებით საერთოდ „ამოვარდნილია“ და არა მხოლოდ კუთვნილი სისტემიდან. ამიტომაც უწოდებენ მას საპარლამენტო რესპუბლიკას მმართველობის უნიკალური ფორმით. ეს ერთადერთი ქვეყანაა, სადაც სახელმწიფოს მეთაურობა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურობა კოლეგიურ ორგანოს, ფედერალურ საბჭოდ წოდებულ ფედერალურ მთავრობას ეკისრება. სწორედ ამ ერთი გამონაკლისის გამო დაგვჭირდა ამ პარაგრაფის თავში, რესპუბლიკის შესახებ განმარტებაში კოლეგიური ორგანოს მეთაურობაზე გაკეთებული დათქმა. კაცმა რომ თქვას, სახელმწიფოსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურების შემთავსებლობის იდეა საპრეზიდენტო რესპუბლიკის პირწმინდა პრინციპია, მაგრამ, ვინაიდან იგი კოლეგიური ორგანოს ეგვიდით არის განხორციელებული, ორგანოსი, რომელსაც ფორმირებისა თუ პასუხისმგებლობის თვალსაზრისით უამრავი თავისებური დამცავი მექანიზმი უმაგრებს ზურგს, სწორედ ამიტომ ინარჩუნებს შვეიცარიის საპარლამენტო რესპუბლიკა დემოკრატიული სახელმწიფოს ავტორიტეტს. ესეც არ იყოს, გვიყვარს ჩვენ ქვეყანას, თუნდაც ბუნებრივი პირობებით, შვეიცარიას რომ ადარებენ. არადა, საქართველოს პირველ დემოკრატიულ კონსტიტუციაში იყო ზოგიერთი პარალელი შვეიცარულ მოდელთან. იქნებ ახლაც ღირს მმართველობითი სტრუქტურების ღრმა შესწავლა და „ქართულ პრობლემებთან დაკავშირებით“, საპარლამენტო რესპუბლიკის მოდელთან მათი „დაპარალელება“. ოუმცა, ეს ცალკე სერიოზული კვლევის საგანია.

მთლიანობაში, საპარლამენტო რესპუბლიკა შემდეგი ნიშან-თვისებებით ხასიათდება: პარლამენტი კანონშემოქმედებითი საქმიანობისა და სახელმწიფო ბიუჯეტის დამტკიცებასთან ერთად, დამფუძნე-

ბელი ფუნქციებითა და მთავრობის საკმთანობაზე კონტროლის განხორციელების უფლებით არის აღჭურვილი. დამფუძნებელ ფუნქციათაგან ერთ-ერთ მთავარს საპარლამენტო გზით მთავრობის ფორმირება წარმოადგენს. ფორმალურად მთავრობას პრეზიდენტი ნიშნავს, თუმცა, ამას იგი აკეთებს არა თავისი შეხედულებისამებრ, არამედ კაბინეტის ფორმირების შესახებ პარლამენტის გადაწყვეტილების საფუძველზე. პრეზიდენტი, მომავალი მთავრობის მეთაურის სახით, ფაქტობრივად, პარლამენტს არჩევნებში გამარჯვებული პარტიის ან პარტიათა კოალიციის ლიდერის კანდიდატურას წარუდგენს. პრეზიდენტის მიერ წარდგენილმა მთავრობის მეთაურის კანდიდატმა ან მთავრობამ მთლიანობაში პარლამენტისგან — ხალხის ხელისუფლების ერთადერთი წყაროსგან — ნდობის ვოტუმში უნდა მიიღოს, და მხოლოდ ამის შემდეგ ნიშნავს პრეზიდენტი მთავრობას. პარლამენტის მიერ მთავრობის მიმართ უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადება იწვევს ან მთავრობის გადადგომას და ახალი მთავრობის ფორმირებას, ან ამასთანავე, პარლამენტის დათხოვნას და ვადამდელი საპარლამენტო არჩევნების ჩატარებას და, მამასადამე, პოლიტიკური კრიზისის კვლავ უშუალოდ ხალხის სამსჯავროზე გამოტანას.

სახელმწიფოს მეთაურს — პრეზიდენტს, საპარლამენტო რესპუბლიკის სახელმწიფო ორგანოთა სისტემაში, საკმაოდ მოკრძალებული ადგილი უჭირავს. მართალია, ფორმალურად იგი ფართო უფლებამოსილებებით არის აღჭურვილი, მაგრამ ფაქტორივად, მისი სახელისუფლო იურისდიქცია წარმომადგენლობით ფუნქციებამდე დაყვანილი, ისევე, როგორც საპარლამენტო მონარქიაში სახელმწიფოს მეთაურის იურისდიქცია. პრეზიდენტი ხელს აწერს უმნიშვნელოვანეს სახელმწიფოებრივ აქტებს, მათ შორის კანონებს; ახორციელებს იმ საკანონმდებლო და სხვა აქტების მიღების გაფორმებისა და დაცვის კონსტიტუციური პროცედურის სისწორეზე დამატებით კონტროლს, რომლებიც ხელმოსაწერად მას გადაეცემა. ამასთან, პრეზიდენტს არა აქვს უფლება უარი განაცხადოს დოკუმენტის ხელმოწერაზე, მასში ჩადებულ შინაარსთან მისი უთანხმოების მოტივით. მისთვის გადაცემული ყველა აქტი კონტრასიგნებული უნდა იყოს მთავრობის მეთაურის ან პასუხისმგებელი მინისტრის მიერ. საპარლამენტო რესპუბლიკაში პრეზიდენტის ლეგიტიმურობა გაცილებით მოკრძალებულია, ვიდრე საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში, რამდენადაც მოსახლეობა პირდაპირ არ მონაწილეობს მის არჩევნებში. პრეზიდენტი აირჩევა ირიბი წესით, პარლამენტის მიერ (იტალია), ან განსაკუთრებული საარჩევნო კოლეგიის მიერ (გერმ.); საპარლამენტო რესპუბლიკაში მთელი აღმასრულებელი ხელისუფ-

ლება საერთო კომპეტენციის კოლეგიურ ორგანოს – მთავრობას ეკუთვნის.

საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში მთავრობის მეთაურის როლი და მნიშვნელობა განსაკუთრებით დიდია. იგი მეტწილად მმართველი პარტიის ლიდერია. მთავრობის მეთაური, როგორც წესი, მნიშვნელოვან პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებს ღებულობს ერთპიროვნულად, ან ხელისუფლების სხვა შტოების მეთაურებთან კონსულტაციების შემდეგ. ბუნებრივია, მთავრობის მეთაურის უფლებამოსილებები, როცა იგი საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ ფორმირებულ მთავრობის შემადგენლობას ეყრდნობა, გაცილებით ფართოა, ვიდრე იმ შემთხვევაში, როცა ის კოალიციურ მთავრობას ხელმძღვანელობს. კოალიციური მთავრობის პირობებში მთავრობის მეთაური იძულებულია გაანაწილოს თავისი უფლებამოსილებები და შეათანხმოს ყველა მოქმედება სხვადასხვა პარტიის ლიდერებთან თუ პოლიტიკურ გაერთიანებებთან.

მთავრობის მეთაურისთვის უფლებამოსილებათა შეწყვეტა მთავრობისთვის უფლებამოსილების შეწყვეტას ნიშნავს და ასეთ შემთხვევაში მთავრობის მთელი შემადგენლობა უნდა გადადგეს. პრემიერ-მინისტრის კომპეტენცია და რეალური ხელისუფლება საპარლამენტო რესპუბლიკებში (გერ, იტალია) ძალიან დიდია. იგი გამოსცემს და ხელს აწერს სამთავრობო ბრძანებულებებს, რეალურად ახორციელებს იმ უფლებამოსილებათა უმრავლესობას, რომლებიც ფორმალურად სახელმწიფოს მეთაურს ეკუთვნის, თვით პარლამენტის ან ქვედა პალატის ვადამდელი დათხოვნის უფლების ჩათვლითაც კი. პრემიერ-მინისტრი აშკარად დიდ ფიგურას წარმოადგენს გაერთიანებული სამეფოს სახელმწიფოს პოლიტიკურ ცხოვრებაში. იქ იგი ერთპიროვნულად ნიშნავს, გადაადგილებს და დაითხოვს მთავრობის წევრებს და ხელმძღვანელობს მათ საქმიანობას. პრემიერ-მინისტრი მთლიანად აყალიბებს მთავრობის – კაბინეტის შემადგენლობას, განსაზღვრავს მისი საქმიანობის წესს და საბოლოო სახეს აძლევს მთავრობის გადაწყვეტილებებს.

საპარლამენტო სისტემის მთავრობები, იმის გამო, რომ ისინი, როგორც წესი, საპარლამენტო უმრავლესობას ეფუძნებიან, არსებით შესაძლებლობებს ფლობენ პარლამენტის საქმიანობაზე და, უპირველეს ყოვლისა, საკანონმდებლო უფლებამოსილებათა განხორციელებაზე ზეგავლენის მოსახდენად. პრაქტიკა ცხადყოფს, რომ კანონპროექტთა უმრავლესობა, რომლებიც საპარლამენტო განხილვის საგანს შეადგენენ, ძირითადად მთავრობისგან მომდინარეობს (მაგალითად, გერ-ში – 80%-ზე მეტი).

დღეისათვის საპარლამენტო რესპუბლიკების რიცხვი მსოფლიოში ოცდაათამდე აღწევს და მათ რიგში გაერთიანებული არიან: გერმანია, იტალია, ირლანდია, ისრაელი, ავსტრია, საბერძნეთი, ინდონეზია, უნგრეთი, ჩეხეთი, სლოვაკეთი, ისლანდია, ლატვია, რუმინეთი, ესტონეთი, ბულგარეთი და სხვ.

აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების შტოების ურთიერთმიმართების გათვალისწინებით, რომელსაც მთავრობის ფორმირების წესი და აქედან გამომდინარე, საქმიანობის რეჟიმი განაპირობებს, საპარლამენტო რესპუბლიკათა ორ ნაირსახეობას განასხვავებენ: წმინდა საპარლამენტოს და ე. წ. მინისტერიალურს.

წმინდა საპარლამენტო რესპუბლიკა გვაქვს იმ ქვეყნებში, სადაც მრავალპარტიულობა განაპირობებს საპარლამენტო სახელმწიფო რეჟიმის მოქმედებას. ამ საპარლამენტო რესპუბლიკებში მთავრობა პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მატარებელია პარლამენტის ან მისი ქვედა პალატის წინაშე. თუ წარმომადგენლობითი ორგანო ან მისი ქვედა პალატა უნდობლობას გამოუცხადებს მთავრობას ან უარს ეტყვის ნდობის ვოტუმზე, მთავრობა ვალდებულია გადადგეს, ან სახელმწიფოს მეთაური ვალდებულია დაითხოვოს იგი. თუმცა, ჩვეულებრივ, პარლამენტის ეს პრეროგატივა ნეიტრალდება მთავრობის უფლებამოსილებით, შესთავაზოს სახელმწიფოს მეთაურს, დაითხოვოს პარლამენტი ან ქვედა პალატა და დანიშნოს ახალი არჩევნები, ე.ი. საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებათა შორის კონფლიქტი ხალხის სამსჯავროზე გაიტანოს. პრეზიდენტის, მთავრობისა და პარლამენტის ურთიერთდამოკიდებულების ამგვარი სისტემა კლასიკურია საპარლამენტო რესპუბლიკებისთვის, მაგრამ ამავედროულად წარმოადგენს მის საპარლამენტო რეჟიმს: სახეზე გვაქვს პარლამენტარიზმი, რომელიც ბ. სტრაშუნიასა და ს. კაშკინის მოსაზრებით, „მოქმედებს მხოლოდ იმ პირობით, რომ პარლამენტში არც ერთი პოლიტიკური პარტია არ ფლობს საპარლამენტო უმრავლესობას“.¹ რაც უფრო ფართოა მთავრობის ფორმირებაში მონაწილე საპარლამენტო კოალიცია, იმდენად არამყარია კოალიციური მთავრობა. ამის შესაბამისად, საპარლამენტო რეჟიმის საპარლამენტო რესპუბლიკებში ადგილი აქვს ხშირ სამთავრობო კრიზისებს. მაგალითად, იტალიაში, მთავრობა ხელისუფლებაში საშუალოდ ერთ წელსაც ვერ ძლებს, თუმცა, ყოველი ახალი შემადგენლობის შემოთავაზებისას მთავრობის პარტიული შემადგენლობა,

¹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Тома 1-2. Общая часть. Отв. ред. Б. А. Страшул., М.: БЕК, 1995, с. 309

ისევე როგორც პერსონალური შემადგენლობა უმნიშვნელოდ თუ იცვლება.

წმინდა საპარლამენტო რესპუბლიკებისაგან განსხვავებით, იმ საპარლამენტო რესპუბლიკებში, სადაც მოქმედებს ორპარტიული სისტემა ან მრავალპარტიული სისტემა ერთი დომინირებული პარტიით და სადაც მთავრობა, პრინციპში, ერთპარტიულია, მთავრობასა და პარლამენტს შორის ურთიერთობის საპარლამენტო მოდელი სრულიად საპირისპირო სახეს ღებულობს. იურიდიული თვალსაზრისით პარლამენტი მოწოდებულია, გააკონტროლოს მთავრობის საქმიანობა, მაგრამ ფაქტობრივად, მთავრობა, რომელიც შედგება იმ პარტიათა ლიდერებისგან, რომლებიც საპარლამენტო უმრავლესობას ფლობენ, შესაბამისი პარტიული ფრაქციის მეშვეობით სრულად აკონტროლებენ თვით პარლამენტს. ამ სახელმწიფო საპარლამენტო რეჟიმმა კაბინეტის, ანუ მინისტრიალიზმის სახელწოდება მიიღო.

2-4. საპარლამენტო სისტემის ქვეყნების მართვა-გამგეობის თავისებურებები

საპარლამენტო რესპუბლიკური და პარლამენტური მონარქიული მართვა-გამგეობის ქვეყნებში, სახელმწიფო პოლიტიკური ხელისუფლების, კერძოდ, საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებათა შტოების ორგანიზაციისა და ურთიერთდამოკიდებულების თავისებურებების გაანალიზება, დემოკრატიული სახელმწიფოების ფუნქციონირების ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციური პრინციპის ანალიზის კრილში უნდა მოვახდინოთ.

კონსტიტუციური სამართლის მეცნიერებაში სახელმწიფო ხელისუფლების ჰორიზონტალური ორგანიზაცია სხვადასხვა ტიპის მოდელის სახით ყალიბდება, რომლის დასადგენად უნდა გავარკვიოთ, თუ როგორია ხელისუფლების ორგანიზაციის სქემა, რა ბალანსიამის შტოებს შორის, როგორია მათი ურთიერთქმედების სისტემა, ანუ დავადგინოთ საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებათა შორის კონკრეტული სახელმწიფოს ისეთი საკლასიფიკაციო კრიტერიუმების თანაფარდობა, როგორიცაა მართვა და გამგეობა.

იურიდიულ ლიტერატურაში მართვა-გამგეობის ცნების საკითხისადმი ორი — ვიწრო და ფართო მიდგომაა დაფიქსირებული: პირველ შემთხვევაში, ა. მიშინის მიერ მართვა-გამგეობის ცნებაში მოაზრებულია ერთი პირის — სახელმწიფოს მეთაურის — პრეზიდენ-

ტის ან მონარქის პოლიტიკურ-სამართლებრივი მდგომარეობა,¹ ხოლო ფართო გაგებით, მართვა-გამგეობის ი. ბლაგოჟის მიერ ჩამოყალიბებულ ცნებაში იგულისხმება, ერთი მხრივ, სახელმწიფო ორგანოებსა და, მეორე მხრივ, ეკონომიკური და პოლიტიკური ცხოვრების ცენტრებს შორის ურთიერთობები, მთლიანობაში კი ის პოლიტიკური გარემო, რომელშიც სახელმწიფო იურისდიქციით აღჭურვილი სახელისუფლო ორგანოები ფუნქციონირებენ.²

ჩვენი აზრით, ა. მიშინისეული მართვა-გამგეობის ცნება არასრულყოფილად წარმოაჩენს განსაზღვრული საგნის არსს, ვინაიდან მართვა-გამგეობა არ ამოიწურება ერთი პირის, თუნდაც სახელმწიფოს მეთაურის სამართლებრივი მდგომარეობით. მართვა-გამგეობის ფორმის განსაზღვრისას, ვფიქრობთ, აუცილებლად უნდა იქნეს გათვალისწინებული სახელმწიფოს მეთაურის ურთიერთდამოკიდებულება მთავრობასა და პარლამენტთან. ძნელია დავეთანხმოთ ი. ბლაგოჟსაც, ამჯერად, საპირისპირო მოსაზრებით გადაჭარბებული წარმოდგენის მოტივით. ჩვენი აზრით, სახელმწიფო სახელისუფლებო ორგანოთა და ეკონომიკური და პოლიტიკური ცხოვრების ცენტრებს შორის ურთიერთობა, პოლიტიკური გარემო, სადაც სახელისუფლებო ორგანოები ფუნქციონირებენ, გაცილებით ფართო კატეგორიაა და მართვა-გამგეობის ფორმასაც მოიცავს. ბლაგოჟისეული მართვა-გამგეობის ცნება სახელმწიფოს პოლიტიკური რეჟიმის შინაარსით უფროა დატვირთული, ვინაიდან მასში იგულისხმება, როგორც მართვა-გამგეობის ფორმა, ისე მართვის დეცენტრალიზაციის ხარისხი ანუ სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა.

ჩვენ ადრინდელ ნაშრომში მართვა-გამგეობის ფორმას განსაზღვრავდით როგორც „სახელმწიფოში უზენაესი ხელისუფლების ორგანიზაციას, რომელიც ხასიათდება ხელისუფლების წყაროთი და ხელისუფლების ორგანოთა დამოკიდებულების პრინციპით ურთიერთთან და მოსახლეობასთან“, ¹ მაგრამ უნდა ვაღიაროთ, რომ ცნების სრულყოფილი და ერთობ ლაკონური განმარტება ჩამოაყალიბა პროფესორმა გ. ინწკირველმა, რომელიც მართვა-გამგეობის ფორმაში გულისხმობს „სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი ორგა-

¹ Мишин А. А., Государственное право буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости, М.: МГУ, 1976, с. 28

² Благож И. Н., Соотношение типов и форм государства, М.: Юрист, 1986, с. 52

¹ ო. მელაქბე, საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი, თბ.: "უფლება", 1996, კვ. 25

ნოების სტრუქტურას, მათი შექმნის წესსა და უფლებამოსილებას“.²

ბ. სტრაშუნისა და ს. კაშკინის მოსაზრებით, „მართვა-გამგეობის ფორმაში იგულისხმება სახელმწიფოს მეთაურის, საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებათა უმაღლესი ორგანოების ფორმირებისა და ურთიერთდამოკიდებულების სისტემა“.³ ამ დროს, ი. ლეიბოს აზრით, „მართვა-გამგეობის ფორმა წარმოადგენს სახელმწიფოს ფორმის იმ ელემენტს, რომელშიც იგულისხმება უზენაესი სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაცია, სახელმწიფოს უმაღლეს ორგანოთა და, უპირველეს ყოვლისა, სახელმწიფოს მეთაურის სამართლებრივი სტატუსი, მათი ურთიერთდამოკიდებულების პრინციპები და ამ ორგანოთა არჩევაში მოქალაქეთა მონაწილეობა“.⁴ კიდევ რამდენიმე თვალსაზრისს მოგახსენებთ. მ. ჩუდაკოვი აღნიშნავს, რომ „მართვა-გამგეობის ფორმის ცნებაში იგულისხმება უმაღლესი სახელმწიფო ხელისუფლების წყობილება. მართვა-გამგეობის ფორმა – ეს მოცემულ სახელმწიფოში მეთაურობის ტიპია. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, მართვა-გამგეობის ფორმის საკითხი დაკავშირებულია კითხვასთან – ვინ მართავს ქვეყანას?“⁵ ვ. ჩირკინის სიტყვებით, „მართვა-გამგეობის ფორმა – ეს არის საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებათა ორგანოების ან სახელმწიფოს სხვა ძირითადი ორგანოების სტრუქტურისა და მათი ურთიერთდამოკიდებულების დახასიათება“.⁶ ხოლო კ. არანოვსკის განმარტებით, „მართვა-გამგეობის ფორმაში იგულისხმება სახელმწიფოს იურიდიული დახასიათება, რომელიც ხელისუფლების უმაღლესი ინსტიტუტების ჩამოყალიბების პირობებსა და სტრუქტურებს, აგრეთვე მათ შორის უფლებამოსილებათა განაწილებას განსაზღვრავს“.¹

როგორც ხედავთ, უკიდევანოა ავტორისეული არგუმენტები და ყველა მათგანი ცნების ცალკეული მხარეების აქცენტირებას ახდენს. ძნელია, ყველა ნიშან-თვისება ერთ განმარტებაში მოაქციო და მაინც, სახელმწიფოს მართვა-გამგეობის ცნებათა არსის მრავალფეროვნების გათვალისწინებითა და ჩვენი წარმოდგენით, მარ-

² გ. ინწკირველი, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 35

³ Конституционное (государственное) право зарубежных стран, Тома 1-2. Общая часть, Отт. ред. Б. А. Страшун, М.: БЕК, 1996, с. 303

⁴ Ю. И. Лейбо, Формы правления государства // Конституционное право зарубежных стран, М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1999, с. 116

⁵ ა. ჟ. ჩუდაკოვი, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 282-283

⁶ И. Е. Чиркин, Конституционное право зарубежных стран, М.: Юрист, 1998, с. 154

¹ კ. კ. არანოვსკი, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 154

თვა-გამგეობის ცნება მოიცავს სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების სტრუქტურას, მათი შექმნის წესს, კომპეტენციას და სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოთა ურთიერთდამოკიდებულების ბალანსს.

საპარლამენტო სისტემის მართვა-გამგეობის ორივე ფორმის სახელმწიფოებში ხელისუფლებათა პოლიტიკური შტოების ბალანსს, მათ ურთიერთდამოკიდებულებას, რიგი საერთო თავისებურებები ახასიათებს, რამაც მართვა-გამგეობის საპარლამენტო სისტემის ფარგლებში მათი დაჯგუფების საფუძველი მოგვცა. როგორც უკვე აღვნიშნეთ, პოლიტიკური ხელისუფლების განხორციელებაში მონაწილე სახელმწიფოს მეთაური — პრეზიდენტი იქნება ის თუ მონარქი, პარლამენტი და მინისტრთა კაბინეტი თუ საბჭო, საპარლამენტო სისტემის პირობებში ყველაზე მჭიდროდ უკავშირდებიან ერთმანეთს და ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის შესაბამისად, საჯარო ხელისუფლების ერთიანობას ქმნიან. ეს, რა თქმა უნდა, საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებათა განხორციელებისას არ უნდა იწვევდეს მათი ფუნქციების ერთმანეთში აღრევას, მიუხედავად იმისა, რომ მართვა-გამგეობის საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში მთავრობა, როგორც წესი, პარლამენტარებისგან შედგება და ისინი აქტიურად მონაწილეობენ მის მუშაობაში, მით უფრო, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლება საკანონმდებლო ინიციატივის მფლობელი სუბიექტია და პარლამენტში განსახილველად წარმოდგენილი კანონპროექტებიც მეტწილად მისგან მომდინარეობს.

თუმცა, არ შეიძლება არ აღვნიშნოთ ისიც, რომ ხშირად, ყველაფერი დამოკიდებულია ქვეყანაში არსებულ კონკრეტულ სიტუაციასა და ტრადიციებზე. მაგალითად, საპარლამენტო ქვეყანათა მნიშვნელოვან ნაწილში ფართოდ დამკვიდრდა დელეგირებული კანონმდებლობის ინსტიტუტი, რაც იმით გამოიხატება, რომ პარლამენტი თავისი უფლებამოსილებების გარკვეული ნაწილის დელეგირებას ახდენს მთავრობაზე და ეს უკანასკნელი, კანონით განსაზღვრული პირობების დაცვით, საკანონმდებლო უფლებამოსილებითაც აღიჭურვება. ასეთი ნოვაციების გააქტიურების შედეგად, მართვა-გამგეობის საპარლამენტო სისტემის ამ ქვეყნებში შესამჩნევი გახდა აღმასრულებელი ხელისუფლების განმტკიცების ტენდენცია, რასაც იურიდიულ და პოლიტიკურ ლიტერატურაში ორი გარემოებით ხსნიან. როგორც აღნიშნავენ, პირველი გარემოება — საზოგადოებრივი ცხოვრების გართულება და სწრაფი დინამიკაა, რომელიც მთავრობისგან ცხოვრებისეული საკითხების ოპერატიულ გადაწყვეტას მოითხოვს. მეორე გარემოებად მიჩნეულია ის ფაქტორი, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების დასუსტება, მთავრობის მოღვაწე-

ობის სფეროში პარლამენტის შეჭრა და ჩარევა მთავრობის არასტაბილურობას იწვევს, რამაც შეიძლება ქვეყანაში სერიოზულ პოლიტიკურ კრიზისამდე და თვით პოლიტიკური რეჟიმის ნგრევამდე, კი მიგვიყვანოს. მართალია, უცნაურად ჟღერს „აღმასრულებელი ხელისუფლების დასუსტებით“, მისი განმტკიცების ტენდენციის არგუმენტირება, მაგრამ ამ მოსაზრების ავტორები კონკრეტული მაგალითებით ოპერირებენ. აღნიშნულის საილუსტრაციოდ საფრანგეთის მეოთხე რესპუბლიკას (1946-1958 წწ.) იხსენებენ, სადაც გაღიერებულმა პარლამენტარიზმმა და სამთავრობო არასტაბილურობამ წარმოშვა კრიზისი და მართვა-გამგეობის საპარლამენტო ფორმის შერეულით შეცვლა გამოიწვია. თუმცა, ჩვენი აზრით, აღნიშნული ფაქტი არა იმდენად საპარლამენტო სისტემის არაეფექტურობის გამომხატველია, რამდენადაც ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის არასრულყოფილი ამოქმედებისა.

მართვა-გამგეობის საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში ხელისუფლებათა ტრიადის „უძირითადესი“ შტო – ქვეყნის წარმომადგენლობითი ორგანო, გარდა საკანონმდებლო და მთავრობაზე კონტროლის განხორციელების ფუნქციებისა, ფართო უფლებამოსილებებს ფლობს სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოთა ფორმირებასთან დაკავშირებით. პარლამენტის ამ პრეროგატივას ჩვენ განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ვანიჭებთ, ვინაიდან იგი ნათლად წარმოაჩენს საპარლამენტო სისტემის ქვეყნების ხელისუფლებათა სისტემაში პარლამენტის ადგილს და მის ურთიერთმიმართებას აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან.

მთავრობა – აღმასრულებელი ხელისუფლების განმახორციელებელი კოლეგიური ორგანო – საპარლამენტო გზით ყალიბდება. სწორედ, პარლამენტი – სახელმწიფო ხელისუფლების მეორე პოლიტიკური შტო – ირჩევს ან ამტკიცებს მთავრობის მეთაურსა და წევრებს. სტაბილური მთავრობის შემადგენლობის ფორმირებას საპარლამენტო უმრავლესობის მხარდაჭერა ესაჭიროება, რაც ცალკეულ ქვეყნებში, არცთუ იშვიათად, სხვადასხვა პოლიტიკურ ძალას შორის ხანგრძლივი უთანხმოების შედეგად ხშირად პარლამენტის დათხოვნას იწვევს. საპარლამენტო ქვეყნების უმრავლესობაში პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრების დანიშვნის უფლება სახელმწიფოს მეთაურის პრეროგატივაა, მაგრამ აღნიშნული პრეროგატივა, როგორც წესი, ფორმალური შინაარსისაა.¹ დასავლეთ ევროპის ზო-

¹ აღნიშნული უფლება უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ რეალიზდება იმ ქვეყნებში, სადაც პრეზიდენტის ინსტიტუტი არცთუ ისე დიდი ხნის წინააღმდეგაა.

გიერთ ქვეყანაში სახელმწიფოს მეთაურზე მინიჭებული აღნიშნული უფლებამოსილება სახელმწიფო საბჭოსა და უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოს შორისაა გადანაწილებული.²

პარლამენტის მიერ პრეზიდენტის არჩევის საკმაოდ გართულებული მექანიზმი გამოიყენება საბერძნეთის საპარლამენტო რესპუბლიკაში. კონსტიტუციის თანახმად (მუხლი 30; მუხლი 32, ნაწ.1), საბერძნეთის პრეზიდენტი პარლამენტის მიერ აირჩევა ამ უკანასკნელის სრული უფლებამოსილების ვადით, ფარული კენჭისყრით. არჩეულად ითვლება კანდიდატი, რომელიც დეპუტატთა საერთო რაოდენობის ხმათა 2/3-ს მიიღებს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, 5 დღის შემდეგ იმავე პირობებით ტარდება მეორე ტური. თუ ამჯერადაც ვერც ერთმა კანდიდატმა ვერ მოაგროვა ხმათა დადგენილი რაოდენობა, მაშინ 5 დღის შემდეგ იმართება მესამე ტური, სადაც გამარჯვებისთვის საჭირო ხმების რაოდენობა მცირედით, 3/5-მდე კლებულობს. თუ პრეზიდენტი მესამე ტურშიც არ იქნა არჩეული, მაშინ პარლამენტი 10 დღეში დათხოვნილ იქნება და გამოცხადდება ახალი საპარლამენტო არჩევნები. ახალარჩეული პარლამენტი დაუყოვნებლივ იკრიბება პლენარულ სხდომაზე და ძირითადი ორგანიზაციული საკითხების მოგვარების შემდეგ, ღია კენჭისყრით, დეპუტატთა საერთო რაოდენობის 3/5-ით აირჩევს რესპუბლიკის პრეზიდენტს. თუ ამჯერადაც ვერ იქნა არჩეული პრეზიდენტი, ისევ 5 დღის შემდეგ ტარდება ახალი ტური, სადაც გამარჯვებისთვის უკვე საჭიროა ხმათა საერთო რაოდენობის აბსოლუტური უმრავლესობა, თუ მოხდა და ვერც ამ ტურში აირჩა პრეზიდენტი, 5 დღეში ორი უკეთესი შედეგის მქონე კანდიდატისთვის იმართება უკანასკნელი ტური და პრეზიდენტისთვის ამჯერად საკმარისია ხმების ფარდობითი უმრავლესობა.

პარლამენტის მიერ სახელმწიფოს მეთაურის არჩევა ავტონომიური ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენლების მონაწილეობით იმართება იტალიის რესპუბლიკაში. კონსტიტუციის თანახმად, პრეზიდენტის არჩევნებში დეპუტატთა პალატასა და სენატთან ერთად, ქვეყნის თითოეული ოლქიდან საოლქო საბჭოს მიერ არჩეული სამი დეპუტატი მონაწილეობს, გარდა ვალედ'აოსტას ოლქისა, რომელიც ერთი დეპუტატით არის წარმოდგენილი. არჩევნები ფარული კენჭისყრით მიმდინარეობს და პრეზიდენ-

მათ რიცხვს, ძირითადად, აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნები განეკუთვნება (ბულგარეთი, უნგრეთი, სლოვაკეთი).

² А. К. Колибав, Процедура формирования парламентом высших государственных органов // Парламент и президент (опыт зарубежных стран), М.: Юрист, 1995, с. 50

ტის ასარჩევად კრების მონაწილეთა 2/3-ის უმრავლესობაა საჭირო. თუ მანამდე არ მოხერხდა პრეზიდენტის არჩევა, მესამე ტურში ხმათა აბსოლუტური უმრავლესობაც საკმარისია (მუხლი 87).

უნიტარულ სახელმწიფოებში, თუნდაც განვითარებული ავტონომიის პირობებში, სახელმწიფოს მეთაურის არჩევნებში ავტონომიური ტერიტორიული ერთეულების ჩაბმა ისე არ ხორციელდება, როგორც ეს, ფედერაციის სუბიექტთა წარმომადგენლებისთვის ფედერაციულ სახელმწიფოშია შესაძლებელი. გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში, პრეზიდენტის არჩევნების დროს, როგორც პარლამენტარების, ისე მიწების წარმომადგენელთა ხმებს თანაბარი ძალა აქვს, მაშინ, როცა იტალიაში, პრეზიდენტის არჩევნებში ოლქებიდან წარმოდგენილი დელეგატების მონაწილეობა კომპრომისულ ხასიათს ატარებს. მართალია, ოლქების წარმომადგენლები კენჭისყრაში დებულობენ მონაწილეობას, მაგრამ მათ მიერ მიცემულმა ხმებმა საბოლოო შედეგზე გავლენა მხოლოდ პარლამენტის წევრთა შორის უთანხმოების შემთხვევაში შეიძლება იქონიოს.

პარლამენტურ მონარქიებში სახელმწიფოს მეთაურის განწესებაში პარლამენტის როლი კიდევ უფრო მოკრძალებულია. მონარქი, როგორც სახელმწიფოს მეთაური, ტახტს მემკვიდრეობის შესახებ კანონით განსაზღვრული წესის მიხედვით იკავებს და პარლამენტი მოკლებულია არჩევანის უფლებას. აქ ყველაფერი წინასწარ და ცხადზე უცხადესია, თუ რამ მოულოდნელი არ მოხდა. თუმცა, ზოგჯერ, ქვეყანაში შექმნილი პოლიტიკური ვითარებიდან და დამკვიდრებული ტრადიციებიდან გამომდინარე, პარლამენტს შეუძლია ირიბი გავლენა მოახდინოს პროცესზე – მიიღოს ახალი კანონი ან მოქმედ კანონში ტახტის მემკვიდრეობის წესის შესახებ, საკანონმდებლო ხელისუფლების განხორციელების ფარგლებში, შეიტანოს შესაბამისი ცვლილება.

მთავრობის ფორმირების პროცესში პარლამენტის როლი ყველა ქვეყანაში კონკრეტულ სახეს ატარებს და განზოგადებული სქემის ჩამოყალიბების შესაძლებლობას არ იძლევა. სახელმწიფოს მეთაურისა და პარლამენტის მიერ მთავრობის ფორმირების პროცესში არსებული ურთიერთდამოკიდებულების მიხედვით, აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოს ფორმირების ამ მეტად რთული პოლიტიკური პრობლემის გადაწყვეტის შეიძლება შემდეგი ტიპური გზები გამოვყოთ:

– სახელმწიფოს მეთაური წამოაყენებს მთავრობის მეთაურისა და წევრების კანდიდატურებს და პარლამენტის მიერ მათი მოწონების შემთხვევაში, სახელმწიფოს მეთაური ნიშნავს მათ (გფრ, ესპანეთი);

— 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 მეთაური არჩევნებში გამარჯვებული პარტიის ლიდერია (გაერთიანებული სამეფო).

როგორც ჩანს, ზემოთ მოყვანილ შემთხვევებში, მთავრობის მეთაურის და მისი წევრების (თუმცა, ამ უკანასკნელის მიმართ არა ყოველთვის) დანიშვნა ხორციელდება სახელმწიფოს მეთაურის მიერ პარლამენტის მეტ-ნაკლები მონაწილეობით. მაგრამ სახელმწიფოს მეთაურის მიერ გაკეთებული არჩევანი განპირობებულია არა საკუთარი ნებით, არამედ ქვეყნის პარლამენტში არსებულ პოლიტიკურ ძალთა განლაგებით. 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. ცხადია, ასეთ კოალიციაში რაც უფრო მეტი პარტია შედის, შეთანხმების მიღწევა მოცემულ საკითხთან დაკავშირებით გაცილებით უფრო რთულია და ამ შემთხვევაში, რაღა თქმა უნდა, სახელმწიფოს მეთაურს შეუძლია რეალურად გაცილებით მეტი გავლენა მოახდინოს მთავრობის მეთაურის კანდიდატურის შერჩევაზე.

საპარლამენტო გზით მთავრობის ჩამოყალიბების პროცესი მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული ქვეყანაში არსებულ პოლიტიკურ ძალთა ბალანსზე, რაც თავისებურ გამოხატულებას პარლამენტის პარტიულ შემადგენლობაში პოულობს. მოცემულ შემთხვევაში, სახელმწიფოს მეთაურის აქტიური როლი იმით გამოიხატება, რომ მის მიერ ქვეყნის მოწინავე სახელმწიფო მოღვაწეებთან გამართული კონსულტაციების შემდეგ უნდა გამოიკვეთოს ისეთი ლიდერი, რომელიც მთავრობის ფორმირებასა და შემდგომში პარლამენტში მხარდაჭერის მოპოვებას შეძლებს. გამოდის, რომ მთავრობისა და მისი მეთაურის კანდიდატურების განსაზღვრა, საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში, ფაქტობრივად, მაინც პარლამენტის „შენობაში“ ხდება.

საპარლამენტო ქვეყნებში პარლამენტის ერთ-ერთ ძირითად ფუნქციას მთავრობის საქმიანობაზე კონტროლის განხორციელება წარმოადგენს. საპარლამენტო კონტროლი და მისი განხორციელების ფორმების მრავალფეროვნება სახელმწიფო ორგანოთა სისტემაში პარლამენტის ადგილთან და, რა თქმა უნდა, მართვა-გამგეობის ფორმასთან არის პირდაპირ კავშირში. ამიტომ მისი ეფექტურობის ხარისხი, როგორც ამბობენ, ყოველ ცალკე ქვეყანაში, მათი განვითარების სხვადასხვა ეტაპზე არაერთგვაროვანია.¹

განასხვავებენ საპარლამენტო კონტროლის ორ ფორმას: პოლიტიკურს და იურიდიულს. პოლიტიკური კონტროლის ფორმებია: სამთავრობო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განხილვა, საპარლამენტო შეკითხვები, ნდობის ვოტუმის მიცემაზე უარი და ინტერპელაციის ფორმით უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადება, მთავრობისა და მინისტრების მოხსენებებისა და ანგარიშების მოსმენა, სხვადასხვა მიზნით პარლამენტის სპეციალური სხდომის მოწვევა, მუდმივი კომისიების თუ კომიტეტების საკონტროლო საქმიანობა, პარლამენტის მიერ შექმნილი სპეციალური ორგანოების და დანიშნული ცალკეული თანამდებობის პირების მიერ საკონტროლო საქმიანობის განხორციელება, დელეგირებულ კანონმდებლობაზე კონტროლი; ხოლო იურიდიული კონტროლის ფორმად აღიარებულია ახალარჩეული დეპუტატების უფლებამოსილების სისწორის კონტროლი, სპეციალური საგამოძიებო კომისიების საქმიანობა და იმპიჩმენტის ინსტიტუტი. თუმცა, უფრო ზუსტად, იმპიჩმენტი საპარლამენტო კონტროლთან არის დაკავშირებული, როგორც მისი შედეგი, ამიტომ იგი არა იმდენად საპარლამენტო კონტროლის სახეა, რამდენადაც საპარლამენტო პასუხისმგებლობის იურიდიული ფორმაა.

საერთოდ, საპარლამენტო მოდელს მმართველობის სხვა მოდელებისგან საკონტროლო საშუალებების სიმრავლე გამოარჩევს, მათ შორის, განსაკუთრებით მთავრობის საქმიანობაზე კონტროლის ფორმები იგულისხმება. მთლიანობაში, საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების საშუალებათა არსენალი ასეთნაირად გამოიყურება:

1. საპარლამენტო კონტროლის პირველ ფორმას პარლამენტის ახალი შემადგენლობის მოწვევის შემდეგ ან მორიგი სესიის გახსნისას აქვს ადგილი. სამთავრობო განცხადების საფუძველზე პლენარულ სხდომაზე იმართება დისკუსია, რომლის დროსაც დეპუტა-

¹ Б. Н. Топорнин, Разделение властей и государственная организация // Глушко Е. Н., Степанов И. М., Шульженко Ю. А., Разделение властей и парламентаризм, М.: Юристъ, 1992, с. 29

ტები მთავრობის პოლიტიკას ან მის ცალკეულ ასპექტებს განიხილავენ და აფასებენ. ამ შემთხვევაში დეპუტატების საპარლამენტო ტრიბუნაზე გამოსვლით მთავრობაზე ზემოქმედების ხარისხი დამოკიდებულია იმაზე, სარგებლობს თუ არა იგი საპარლამენტო უმრავლესობის მხარდაჭერით. სწორედ ამ დროს და ასეთი დამოკიდებულებით ვლინდება პარლამენტის დადებითი ან უარყოფითი დამოკიდებულება მთავრობის პოლიტიკის მიმართ;

2. საპარლამენტო კონტროლის განსაკუთრებულ ნაირსახეობად ითვლება სადეპუტატო შეკითხვის ინსტიტუტი, რომელიც მიმართულია მთავრობისადმი ან მინისტრისადმი. განასხვავებენ მარტივ – ზეპირ და წერილობით, აგრეთვე ინტერპელაციის წესით შეკითხვებს. ქმედით ფორმად ინტერპელაცია ითვლება. ჩვეულებრივი შეკითხვისგან განსხვავებით, იგი რთული მექანიზმისაა – ჩვეულებრივ საჭიროა, რომ იგი ხელმოწერილ იქნეს პარლამენტართა განსაზღვრული ოდენობის მიერ, დადგინდება მისი წარდგენისა და განხილვის მკაცრად განსაზღვრული ვადები. პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე პასუხის განხილვას მოსდევს კამათი და შეიძლება მთავრობის, პრემიერ-მინისტრის ან ცალკეული მინისტრის გაკიცხვის რეზოლუციის მიღებით დამთავრდეს, რომელიც შეიძლება ნდობის საკითხზე კენჭისყრის და, მაშასადამე, მათი გადადგომის საფუძველი გახდეს;

ინტერპელაციისგან განსხვავებით, ზეპირი ან წერილობითი შეკითხვების სისტემა, რომელიც ზოგჯერ პრემიერ-მინისტრთან, მინისტრებსა და სხვა თანამდებობის პირებთან შეკითხვებისთვის საგანგებო საპარლამენტო საათის გამოყოფასაც გულისხმობს, უფრო ინფორმირების ფორმაა, თუმცა, პარლამენტს გარკვეულწილად მაინც აძლევს საშუალებას, განახორციელოს აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობაზე კონტროლი, მიუხედავად იმისა, რომ პასუხი შეკითხვაზე არ ექვემდებარება საპარლამენტო განხილვას და არც გადაწყვეტილების მიღებაა გათვალისწინებული. მაგალითად, მინისტრის პასუხის შემდეგ დაიშვება ამ შეკითხვის ავტორის 5-წუთიანი გამოსვლა. თუმცა, არადამაკმაყოფილებელი პასუხის პირობებში გამორიცხული არ არის შეკითხვის – ინფორმირების ფორმიდან საპარლამენტო კონტროლის სხვა ფორმაში გადაზრდის შესაძლებლობა;

3. საპარლამენტო კონტროლის უმნიშვნელოვანესი ფორმაა ნდობის საკითხის დაყენება წარმომადგენლობით ორგანოში. განასხვავებენ ნდობის გამოცხადებაზე უარისა და უნდობლობის ვოტუმის ფორმებს. ნდობის გამოცხადებაზე უარის თქმას ადგილი აქვს მაშინ, როცა მთავრობა თვითონ აყენებს ნდობის საკითხს პარლამენტ-

ტის წინაშე იმ აქტთან დაკავშირებით, რომლის მიღებასაც ცდილობს პარლამენტისგან. ნდობის გამოცხადების საკითხის დაყენება ეფექტური საშუალებაა პარლამენტზე ზეწოლის თვალსაზრისით, განსაკუთრებით მაშინ, როცა პარლამენტის მიერ ნდობის გამოცხადებაზე უარის თქმისას, და შესაბამისად, ამით გამოწვეული საპარლამენტო კრიზისის გამო, დაიშვება პარლამენტის ან მისი ქვედა პალატის დათხოვნა. მეორე მხრივ, პარლამენტის უარი, მიიღოს მთავრობისთვის სასურველი აქტი, მთავრობას საშუალებას უსპობს, გაატაროს თავისი პოლიტიკა, ან სერიოზულ სირთულეებს უქმნის ამ პოლიტიკის გატარებაში, რის გამოც მთავრობაში ყოფნა მისი წევრებისთვის უაზრო ხდება;

რაც შეეხება უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადებას, იგი საპარლამენტო ინიციატივის შედეგი შეიძლება იყოს. ამის გამოა, რომ მთავრობის სტაბილურობის უზრუნველყოფის ინტერესებიდან გამომდინარე, საპარლამენტო სისტემის მთელ რიგ ქვეყნებში გართულებულია მსგავსი ინიციატივის აღძვრის პროცედურა: საჭიროა, რომ იგი მომდინარეობდეს პარლამენტართა მნიშვნელოვანი ნაწილისგან, ხოლო უშუალოდ უნდობლობის გამოცხადებისთვის საჭიროა გაკიცხვის რეზოლუციისთვის პარლამენტის ან ქვედა პალატის წევრთა აბსოლუტური ან კვალიფიციური უმრავლესობის მხარდაჭერა. უნდობლობის შესახებ რეზოლუციის მიღება, ისევე როგორც ინტერპელაცია, ჩვეულებრივ, ოპოზიციის ინიციატივის საგანს წარმოადგენს. მისი გამოყენება ყველაზე სრულმასშტაბურად სწორედ საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში ხდება, მაშინ, როდესაც აბსოლუტურ და დუალისტურ მონარქიებში, საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში და ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკათა ნაწილში საპარლამენტო კონტროლის მოცემული ფორმა საერთოდ არ გამოიყენება;

4. საკუთარი საქმიანობის შესახებ მთავრობისა და მინისტრების მოხსენებებისა და ანგარიშების პარლამენტის თუ მისი ქვედა პალატის პლენარულ სხდომაზე წარდგენა საპარლამენტო კონტროლის ისეთი ფორმაა, რომელიც უშუალო კავშირშია მართვა-გამგეობის ფორმასთან. საპარლამენტო რესპუბლიკებსა და პარლამენტურ მონარქიებში, აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობის უარყოფითი შეფასებისას, დგება მთავრობისა და მინისტრების გადაყენების საკითხი. თუმცა, უნდა შევნიშნოთ, რომ საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში, სადაც მთავრობა საპარლამენტო უმრავლესობას ეყრდნობა, პრაქტიკულად არ გვხვდება ზემოთ აღნიშნული პოლიტიკური ვითარება: ვინაიდან, პრაქტიკაში არ ხდება მთავრობის „თავისივე პარლამენტის“ წინაშე ანგარიშგება. უნდა შევნიშნოთ, რომ

ზოგჯერ მთავრობის ანგარიშის აღნიშნულმა ფორმამ შეიძლება მთავრობის პოლიტიკის შესახებ საპარლამენტო დებატების ფორმა მიიღოს. დებატები, როგორც წესი, იმართება მთავრობის ზოგადი პოლიტიკის და მისი ცალკეული საკითხების შესახებ. მართვა-გამგეობის სხვა ფორმის ქვეყნებში სამთავრობო მოხსენებები და ანგარიშები არსებითად ინფორმაციულ ხასიათს ატარებს;

5. განსაკუთრებულ შემთხვევებში ხდება პარლამენტის სპეციალური სხდომის მოწვევა აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობაზე კონტროლის განხორციელების მიზნით, კერძოდ, საგანგებო მდგომარეობის დროს, ფედერაციულ სახელმწიფოებში ე. წ. ფედერალური ინტერვენციის პირობებში;

6. საპარლამენტო სისტემის ზოგიერთ ქვეყანაში მთავრობის საქმიანობაზე კონტროლს ახორციელებენ საპარლამენტო კომისიები თუ კომიტეტები. ამ მიმართულებით განსაკუთრებით ეფექტურია საფინანსო კომისიების საქმიანობა. კონტროლის უფლებებით არის აღჭურვილი, მაგალითად, შვედეთის რიქსდაგის მუდმივი კომიტეტები, გერმანიის ბუნდესტაგის კომისია თავდაცვის საკითხებთან დაკავშირებით;

7. საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში პარლამენტს მთავრობის საქმიანობაზე საკონტროლო ფუნქციის განსახორციელებლად უფლება აქვს შექმნას სპეციალური ორგანოები და განაწესოს საკონტროლო ფუნქციებით აღჭურვილი თანამდებობის პირები: საფინანსო და სახელმწიფო ქონების მართვაზე კონტროლის განხორციელების მიზნით, რუმინეთში, უნგრეთსა და ბევრ სხვა საპარლამენტო სისტემის ქვეყანაში შექმნილია საანგარიშო თუ საკონტროლო პალატები, მოქმედებენ საფინანსო რევიზორები, გენერალური კონტროლიორები, შეიარაღებულ ძალებში კანონიერების დაცვაზე კონტროლის, ენათა თანასწორობის, ეკოლოგიის დაცვაზე კონტროლის კომისიები და სხვ;

აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე კონტროლის განხორციელების მიზნით, პარლამენტის სპეციალური იურიდიული რწმუნებულის – ომბუდსმენის ინსტიტუტი თავდაპირველად შვედეთში შეიქმნა და შემდგომ სხვა ქვეყნებშიც გავრცელდა. აღსანიშნავია, რომ ომბუდსმენის უფლებამოსილებანი სხვადასხვა ქვეყანაში არაერთგვაროვანია. ზოგან იგი მოქალაქეთა უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვაზე ზედამხედველობას ახორციელებს (გაერთიანებული სამეფო, ახალი ზელანდია), ზოგან – საერთო მეთვალყურეობას უწევს აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობის კანონიერებას (ნორვეგია, დანია), ზოგან კი – ყოველივე ზემოთ აღნიშნულთან ერთად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის კანონ-

ნიერებასაც ზედამხედველობს (შედეგით, ფინეთი). ომბუდსმენი, ისევე როგორც ზემოთ ჩამოთვლილი თანამდებობის პირები, მოკლებულია საგანკარგულებო უფლებამოსილებებს – არ გააჩნია რეაგირების განსაკუთრებული პრეროგატივა, თუმცა, არა ყველგან. ასე, მაგალითად, გაერთიანებულ სამეფოში აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე კონტროლის განმახორციელებელ საპარლამენტო კომისიარს სათანადო სარჩელის არსებობის საფუძველზე უფლება აქვს განახორციელოს გამოძიება ცენტრალური ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობაზე.¹ სკანდინავიის ქვეყნებსა და ფინეთში მათ შუშლიათ განახორციელონ შესაბამისი ორგანოების დოკუმენტების შემოწმება, დაესწრონ მათ სხდომებს და მიიღონ მათთვის საინტერესო ცნობები. გარდა ამისა, მთავრობის წევრების პასუხისმგებლობაში მიცემის შემთხვევაში, ისინი სახელმწიფო ბრალმძღლის რანგშიც გამოდიან.²

8. დელეგირებულ კანონმდებლობაზე კონტროლი გულისხმობს პარლამენტის დავალებით აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ კანონის ძალის მქონე აქტების გამოცემაზე კონტროლს, რაც ძირითადად ამ აქტების პარლამენტში წარდგენასა და ზოგჯერ დადგენილ ვადაში მათი პარლამენტის მიერ დამტკიცებაში (გფრ) გამოიხატება;

9. იურიდიული საპარლამენტო კონტროლის ფორმას განეკუთვნება ახალი შემადგენლობის მოწვევის პირველ სხდომაზე ან რიგით სხდომებზე ახალარჩეული დეპუტატების უფლებამოსილების კონტროლი, რომელიც უფლებამოსილების დადასტურებამდე მოწმდება და მისი დამტკიცება შემთავსებლობის, არჩევის კანონიერების და სხვა საკითხების კანონშესაბამისობის დამადასტურებელია;

10. საპარლამენტო კონტროლის იურიდიულ ფორმას საპარლამენტო გამოძიება წარმოადგენს, რისთვისაც პარლამენტი ან მისი ქვედა პალატა ქმნის სპეციალურ საგამოძიებო კომისიას, რომელსაც ხელი მიუწვდება ყველა და მათ შორის საიდუმლო დოკუმენტაციაზეც. თანამდებობის პირები და მოქალაქეები ვალდებული არიან გამოცხადდნენ ამ კომისიის შეტყობინების მიღებასთან დაკავშირებით და საჭიროებისას მისცენ ჩვენება. უარი, პარლამენტისადმი უპატივცემულობის ბრალდებით და შესაძლოა შესაბამისი სასჯელით დასრულდეს. იტალიასა და იაპონიაში საპარლამენტო გა-

¹ Черкасов А. И., Исполнительная власть в зарубежных странах // Исполнительная власть: Сравнительно-правовое исследование (сборник статей и обзоров), М.: ИНИОН-РАН, 1995, с.41

² იქვე გვ. 42

მოძიება ცალკეულ შემთხვევებში პრემიერ-მინისტრის გადადგომითაც კი დასრულებულა;

11. იურისტ-კონსტიტუციონალისტთა ერთი ნაწილი საპარლამენტო კონტროლის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ფორმად განიხილავს იმპიჩმენტს.¹ უმაღლესი თანამდებობის პირების მიმართ იმპიჩმენტი გულისხმობს პარლამენტის ან ქვედა პალატის მიერ მათთვის ბრალდების წაყენებას და პარლამენტის ზედა პალატის მიერ, კვაზისასამართლო პროცესუალური ფორმით, თანამდებობიდან ვადამდე გადაყენებას.

კონტროლის განხორციელების პროცესში გამოვლინდება და დადგინდება კონტროლს დაქვემდებარებული სუბიექტების საქმიანობასთან დაკავშირებული განსაზღვრული ფაქტები, მათი საქმიანობის ხერხები და შედეგები. რაც შეეხება პასუხისმგებლობას – ეს მაკონტროლებელი ორგანოს მიერ, ჩვენ შემთხვევაში პარლამენტის ან მისი ქვედა პალატის მიერ ჩატარებული შემოწმების მაჩვენებლების შეფასების შედეგია. შესაბამისად, საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმი ორგანულ კავშირშია პარლამენტის წინაშე მთავრობის პასუხისმგებლობის ინსტიტუტთან, რაც, ერთი მხრივ, ართულებს მათი ერთმანეთისგან გამიჯვნის შესაძლებლობას, მაგრამ, მეორე მხრივ, პირველი ყოველთვის არ გულისხმობს მეორეს. მაგალითად, თუ უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადების ინსტიტუტი, როგორც საპარლამენტო კონტროლის ფორმა, მთავრობის საპარლამენტო პასუხისმგებლობაში გადაცემის შესაძლებლობას ითვალისწინებს, შეკითხვის ინსტიტუტი მთავრობის არანაირ პასუხისმგებლობას არ იწვევს. რაც შეეხება იმპიჩმენტს, იგი საპარლამენტო პასუხისმგებლობის იურიდიული ფორმაა და როგორც მექანიზმი, როგორც მოქმედება, საპარლამენტო კონტროლს არ გულისხმობს, მით უფრო, რომ ქვეყნების უმრავლესობაში იმპიჩმენტის საფუძველი, როგორც წესი, სასამართლო ორგანოების კონტროლს ექვემდებარება. ამდენად, იმპიჩმენტი საპარლამენტო კონტროლის შედეგია. საერთოდ, პასუხისმგებლობის განხორციელების ფორმები სხვადასხვაგვარია. მაგალითად, იაპონიისა და ესპანეთის კონსტიტუციები მთავრობის მხოლოდ კოლექტიურ, ე. წ. სოლიდარულ პასუხისმგებლობას ითვალისწინებს. (იაპონიის კონსტიტუციის მუხლი 66, პ.3; ესპანეთის კონსტიტუციის მუხლი 108). ზოგიერთ ქვეყანაში მთავრობის კოლექტიურ პასუხისმგებლობასთან ერთად, მისი წევრების ინდივი-

¹ Чиркин В. Е., Конституционное право зарубежных стран, М.: Юристъ, 1997, с. 253-255; Л. М. Энтан, Государственное право буржуазных и освободившихся стран от колониальной зависимости, М.: Наука, 1988, с. 364

ლუალური პასუხისმგებლობაც არსებობს და ეს ყველაზე მკაფიოდ იტალიის კონსტიტუციაშია ნათქვამი: „მინისტრები კოლეციალურად პასუხისმგებელი არიან მინისტრთა საბჭოს აქტებზე და ინდივიდუალურად თავიანთი უწყებების აქტებზე“ (იტალიის კონსტიტუციის მუხლი 95, პ. 2).

წარმოდგენილი ანალიზის ფონზე ნათელია, რომ საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში პარლამენტი, როგორც ხალხის წარმომადგენლობითი ორგანო, მთავრობაზე კონტროლის განხორციელების მძლავრ ბერკეტებს ფლობს. თუმცა, ეს არ ნიშნავს, რომ საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის ურთიერთდამოკიდებულების ბალანსი ირღვევა. ზოგჯერ საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში მთავრობის საკმაოდ მტკიცე პოზიცია იკვეთება: მაგალითად, მთავრობისადმი უნდობლობის ვოტუმის გამოხატვის შემთხვევაში პარლამენტს დათხოვნის საფრთხე ემუქრება. აღნიშნული ბლოკირებული ნორმა სწორედ პოლიტიკური ხელისუფლების შტოთა შორის ბალანსის უზრუნველყოფ მუქარაშია მოიაზრება.

საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში მნიშვნელოვანი თავისებურებებით ხასიათდება სახელმწიფოს მეთაურისა და მთავრობის ურთიერთდამოკიდებულება. მისი ზოგადთეორიული ასპექტები ნათლად წარმოჩინდა პარლამენტისა და მთავრობის ურთიერთქმედების წარმოდგენილი ანალიზის ფონზე, კერძოდ, პოლიტიკური ხელისუფლების შტოთა დუეტში – მთავრობის ფორმირებისას, მისი კონტროლისა და, შესაბამისად, პასუხისმგებლობის საკითხების განხილვასთან დაკავშირებით.

ამრიგად, მართვა-გამგეობის საპარლამენტო სისტემის სახელმწიფოებში რეალიზებულია ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი და, შესაბამისად, უზრუნველყოფილია ხელისუფლებათა პოლიტიკური შტოების წონასწორობა. ყოველივე კი მიიღწევა მმართველობის მოდელში პარლამენტის დომინირებული მდგომარეობის აქცენტებით, რაც ხაზგასმულია პარლამენტის უფლებამოსილებების კომპლექსში: ჩამოაყალიბოს მის წინაშე ანგარიშვალდებული და პასუხისმგებელი მთავრობა, საკუთარი შემადგენლობისა და პოლიტიკური ინტერესების გათვალისწინებით მოახდინოს მისი საქმიანობის კონტროლი, რომელსაც პოლიტიკურ პასუხისმგებლობაში გადაზრდის ტენდენცია აქვს. კონტროლის განხორციელებისას, ხელისუფლების უზურპაციის და ხელისუფლების შტოთა შორის ბალანსის დარღვევის შესაძლებლობის თავიდან აცილების მიზნით, სახელმწიფოს მეთაური – ქვეყნის ფორმალური ლიდერი – სამთავრობო ინიციატივის საფუძველზე აღჭურვილია პარლამენტის ან მისი ქვედა პალატის დათხოვნის უფლებით. და თუ ეს ნორმა პრაქტიკუ-

ლად არ ამოქმედდა, ის თავის ფუნქციას მაინც ასრულებს, როგორც პროფილაქტიკური მუხტის მატარებელი.

და მაინც, პარლამენტი, მიუხედავად მისი სახელმწიფო უფლებამოსილებების განსაზღვრული შეზღუდვისა და ფაქტობრივი შეკეცისა, დღესაც ხელისუფლების დანაწილების ერთიანი სისტემის უმნიშვნელოვანეს ელემენტს წარმოადგენს. რა თქმა უნდა, პარლამენტის დიქტატურა, მისი მუდმივი ჩარევა აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობაში, ისევე დამლუპველი შეიძლება აღმოჩნდეს, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების დიქტატურა და საპარლამენტო დაწესებულებების იგნორირება. მაგრამ მთავარი ის არის, რომ ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი ყველაზე დემოკრატიულად საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებშია რეალიზებული და ისიც ნათელია, რომ ამ პრინციპის საფუძველზე დანაწილებული ხელისუფლება ერთიანია თავისი სამართლებრივი ბუნებით. საპრეზიდენტო სისტემის რესპუბლიკებისგან განსხვავებით, საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში თავად ხელისუფლების წყარო - ხალხი მონაწილეობს არა მხოლოდ აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის ხელისუფლებრივი იურისდიქციით აღჭურვის პროცესში, არამედ უფლებამოსილია, საკუთარი წარმომადგენლების, პარლამენტარების მეშვეობით აკონტროლოს და პოლიტიკური გადაწყვეტილებებისათვის პასუხიც მოსთხოვოს სახალხო მთავრობას - ხალხის წარმომადგენლების მიერ ჩამოყალიბებულ მთავრობას. სწორედ აქ ვლინდება საპარლამენტო სისტემის ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის დემოკრატიულობის მაღალი ხარისხი.

სახელმწიფო ხელისუფლების პოლიტიკური შტოების ორგანიზაცია გერმანულ საპარლამენტო რესპუბლიკაში¹

1949 წლის 23 მაისის კონსტიტუციის თანახმად, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის სახელმწიფოებრიობა სახალხო ხელისუფლებიანობას ეფუძნება. მაგრამ იგი არ წარმოადგენს მეტა-ფიზიკურ კონსტიტუციურ მოდელს. გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის სახელმწიფოებრიობა კონსტიტუციურ-სამართლებრივი რეალობაა, და კონსტიტუციით დამკვიდრებულ ხუთ პრინციპს ეფუძნება. ეს არის, პირველ რიგში, რესპუბლიკა თავისთავად და შემდეგ მისი ოთხი მახასიათებელი, რომელიც მთლიანობაში ასე წარმოდგება: გერმანია – დემოკრატიული, ფედერაციული, სოციალური სამართლებრივი რესპუბლიკაა. სწორედ ამ პრინციპების ერთობლიობა ქმნის თანამედროვე გერმანიის კონსტიტუციურ წყობას, სწორედ მათ საფუძველზეა აგებული გერმანიის კონსტიტუციური სახელმწიფო.

გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითად კანონში რესპუბლიკური სახელმწიფოს პრინციპის აღნიშნული შინაარსი მხოლოდ დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპების შინაარსთან კონტექსტით იკითხება. თუმცა, უნდა აღვნიშნოთ, რომ რესპუბლიკური ელემენტი გერ-ის კონსტიტუციურ წყობაში მაინც ინარჩუნებს პოზიტიური სახელმძღვანელო პრინციპის მნიშვნელობას. ის ფაქტი, რომ სიტყვა „რესპუბლიკა“ მისი რეალური შინაარსის შესაბამისად, ურყევადაა შენარჩუნებული გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონის სრულ დასახელებაში და როგორც რესპუბლიკური ტრადიციის სახელმწიფო, მისი იურიდიული ბუნება გამდიდრებულია დემოკრატიული, სოციალური და სამართლებრივი თვალსაზრისით, მიუთითებს იმაზე, რომ მას იგივე

¹ აღნიშნულ საკითხზე დამატებითი მასალის მოპოვება შეიძლება „მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრის“ მიერ გამოცემულ ო. მელქაძისა და ნ. რამიშვილის ერთობლივ ნაშრომებში: გერმანიის კონსტიტუციური სამართალი, თბ.: „მერანი“, 1999, 190 გვ; გერმანია // საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი, კრებული I, თბ.; „მერანი“, 1999, გვ. 51-87; გერმანია // მსოფლიო ქვეყნების სამართლებრივი სისტემები, ცნობარი – ნაწილი I, თბილისი, 2001, გვ. 125-141

კონსტიტუციურ-სამართლებრივი შინაარსი აქვს, როგორც ვაიმარის კონსტიტუციის პირველ მუხლს ჰქონდა.

გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის კონსტიტუციურ სამართალში განმტკიცებული, შესაძლო სიზუსტით განსაზღვრული რესპუბლიკის ცნება შემდეგ ნიშნებს შეიცავს: ინდივიდუალურ უფლებებზე დაფუძნებული სახელმწიფო ხელისუფლების რაიმე ხანგრძლივ და დამოუკიდებელ ფლობაზე უარის თქმა; გერმანიის კონსტიტუციური წყობის ადამიანურ გონებასა და გამოცდილებაზე ორიენტირება; სახელმწიფო ორგანოთა მმართველთა ინტერესების თანხმობის საფუძველზე და სამოქალაქო თავისუფლებათა ურღვევობის პირობებში შექმნა; სახელმწიფო ორგანოთა ფორმირება თავისუფალი არჩევნების გზით და შეზღუდული ვადით, მათ მიერ ხელისუფლების განხორციელება კონსტიტუციის, კანონისა და სამართლის საფუძველზე; საქმის „საუკეთესო გაგება“ ან გადაწყვეტილებათა „დიდი სიცხადე“ არ შეიძლება წარმოადგენდეს სამართლის საფუძვლებს, რომელზეც ფუძნდება მმართველობის სისტემა, რესპუბლიკის შენარჩუნების პირობას წარმოადგენს ხალხის სახელმწიფო მმართველობაში უშუალო მონაწილეობა და მათი მაღალი მოქალაქეობრივი შეგნება.

გერმანული დემოკრატიის შინაარსში მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია საპარლამენტო დემოკრატია, როგორც სახელმწიფოს ფორმას, რომელიც სახალხო სუვერენიტეტს ეფუძნება და ისეთი საკუთარი კონსტიტუციური წარმომადგენლობითი ორგანოს არსებობას გულისხმობს, რომელშიც ეს პრინციპია ხორცშესხმული. ასეთ ორგანოს გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში ბუნდესტაგი წარმოადგენს. სწორედ მისი არსებობა მოწმობს იმას, რომ გერმანიის სახელმწიფო მმართველობის ფორმას წარმომადგენლობითი, ანუ არჩევნებით განპირობებული, საპარლამენტო დემოკრატია წარმოადგენს.

გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის მართვა-გამგეობის საპარლამენტო სისტემის ინსტიტუციონალურ თავისებურებას წარმოადგენს ის, რომ ძირითადი კანონი მთავრობას პარლამენტთან მმართველობით სახელმწიფო ხელისუფლების დამოუკიდებელ ორგანოდ განსაზღვრავს, რომელიც პოლიტიკურ უფლებამოსილებათა საკუთარ სფეროში მოქმედებს. თუმცა, ისიც ცხადია, რომ ამ საკუთარ სფეროში მოქმედი მთავრობა პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებელი და მის კონტროლს ექვემდებარება. ამდენად, დამოუკიდებელი მთავრობის პარლამენტისადმი დამოკიდებულება მაინც არსებობს და იგი იმაში მდგომარეობს, რომ გერმანიის ძირითადი კანონის 63-ე მუხლის თანახმად, ფედერალური მთავრობის მეთაური — კანცლერი

პარლამენტის მიერ აირჩევა, პარლამენტს აქვს უფლება უნდობლობა გამოუცხადოს მთავრობას და კონსტიტუციული ვოტუმის მექანიზმის ამოქმედებით, მოახდინოს ახალი, ჭეშმარიტად მისეული მთავრობის ფორმირება. ძირითადი კანონის 67-ე მუხლის თანახმად, ბუნდესტაგი უფლებამოსილია, ეს პროცედურა ახალი ფედერალური კანცლერის არჩევის გზით განახორციელოს.

მართვა-გამგეობის საპარლამენტო სისტემა გარანტირებულყოფს სახალხო წარმომადგენლობის პრიორიტეტს და ამ თვალსაზრისით იგი განხილულ უნდა იქნეს, როგორც სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპის თანამიმდევრული განხორციელების სახელმწიფო მექანიზმი. თუმცა, უნდა შევნიშნოთ, რომ ამ მიმართულებით საპარლამენტო საქმიანობა ხელისუფლების დანაწილების იდეის შესაბამისად არის რეგლამენტირებული. გერმანიის კონსტიტუციური სამართალი, სახელმწიფო საქმეთა მართვისა და კანონთა რეალიზაციის თვალსაზრისით, აღიარებს მთავრობის განსაზღვრულ დამოუკიდებლობას მისი მაკონტროლებელი პარლამენტისგან. ამდენად, შეიძლება დავასკვნათ, რომ მართვა-გამგეობის გერმანული საპარლამენტო სისტემა საპარლამენტო აბსოლუტიზმისა და შეუზღუდავი დემოკრატიის ფორმას წარმოადგენს.

ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის მოქმედების პირობებში სამთავრობო პასუხისმგებლობა და მისი პარლამენტისადმი გარკვეული დაქვემდებარებულობა, რეალურად აისახება მთავრობის თავმჯდომარისა და ცალკეული მინისტრების ვალდებულებით, სახელმწიფო საქმეთა განხორციელების შესახებ ანგარიში ჩააბარონ პარლამენტს. პარლამენტი უფლებამოსილია მოისმინოს ამგვარი ანგარიშები: გამოიძახოს ისინი თავის სხდომაზე, ისარგებლოს ინტერპელაციის უფლებით, შექმნას საგამოძიებო კომიტეტები და კომისიები (ძირითადი კანონის მუხლი 43, აბზ.1; მუხლი 44). ედერალური კანცლერისა და ფედერალური მთავრობისთვის საპარლამენტო პასუხისმგებლობა და მისი იურიდიული შედეგები ჭეშმარიტ მნიშვნელობას იძენს მხოლოდ მაშინ, როცა ბუნდესტაგი ნდობის ვოტუმს არ აკუთვნებს მოქმედი მთავრობის მეთაურს და მის მაგივრად ირჩევს ახალ ფედერალურ კანცლერს (ძირითადი კანონის მუხლი 67). უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადება მთავრობის საპარლამენტო პასუხისმგებლობის სისტემის უმაღლესი სანქციაა.

გერმანული სახელმწიფოს ფუძემდებლური კონსტიტუციური ნორმები გულისხმობს სახელმწიფო ხელისუფლების ფუნქციონალურ და მატერიალურ, ჰორიზონტალურ და ვერტიკალურ დანაწილებას. სწორედ ამ პრინციპების გათვალისწინებით ყალიბდება გერმანიის მართვა-გამგეობის მოდელი ცენტრში.

სახელმწიფო ხელისუფლების პორიზონტალურად დანაწილების სისტემა ხელისუფლების შტოებს შორის ასეთი ბალანსის სახით არის ჩამოყალიბებული: საკანონმდებლო ხელისუფლება ხორციელდება მატერიალურად განკერძოებული ბუნდესტაგის მიერ, რომელსაც გარკვეულ ფარგლებში პარტნიორობას უწევს ბუნდესრეზი; აღმასრულებელი ხელისუფლება ბივალენტურია: სახელმწიფოს ჰყავს, ძირითადად, სახელმწიფოს წარმომადგენლობითი ფუნქციით აღჭურვილი ფორმალური მეთაური – ფედერალური პრეზიდენტი მცირე აღმასრულებელი ფუნქციებით და აღმასრულებელ-განმკარგულებელი საქმიანობით დაკავებული მთავრობა – სახელმწიფოს ფაქტობრივი მეთაურით – „ძლიერი“ კანცლერი სათავეში. შასამართლო ხელისუფლება – მართლმსაჯულებისა და საკონსტიტუციო კონტროლის ფორმებში ხორციელდება ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს, ფედერალური უმაღლესი სასამართლოსა და სხვა ფედერალური სასამართლოების მიერ.

3-1. პრეზიდენტის სამართლებრივი სტატუსი

და კომპეტენცია

გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში სახელმწიფოს მეთაური ფედერალური პრეზიდენტია, რომლის კონსტიტუციურ სტატუსს გერმანული თავისებურებების წარმოჩენა უდევს მიზნად, რამეთუ, გერმანულ მაგალითზე ჩამოყალიბებული სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების სტრატეგიული დისლოკაცია საპარლამენტო რესპუბლიკის პირობებში ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის სანიმუშო მოდელია, უფრო სწორად კი კლასიკა და არა მხოლოდ შესრულების დონით, არამედ ისტორიულადაც.

საქმე ისაა, რომ გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში საპრეზიდენტო ხელისუფლების ინსტიტუტი ვაიმარის რესპუბლიკის ისტორიული გამოცდილების გათვალისწინებით ყალიბდება. თუმცა, ომის შემდგომი წლების გერმანიის კანონმდებლობა სახელისუფლებო სისტემაში პრეზიდენტის ინსტიტუტის ადგილისა და როლის ისეთ აქცენტირებას ახდენს, რომ პრეზიდენტი უზრუნველყოფს ფედერალური ხელისუფლების საკანონმდებლო და აღმასრულებელ შტოთა შორის ურთიერთდამოკიდებულების დაბალანსებას, საპარლამენტო წყობილების ფონზე, იმდაგვარი რეჟიმის შექმნას, რომლის დროსაც მათი საქმიანი და მშვიდობიანი თანაარსებობა იქნება

შესაძლებელი. სწორედ სახელმწიფოს მეთაურის ასეთი ფუნქციის გათვალისწინებით, გერმანიის კონსტიტუციური სამართალი აღმასრულებელი ხელისუფლებით, პირველ რიგში, მთავრობის მეთაურს – კანცლერს აღჭურავს და არა პრეზიდენტს. მით უმეტეს, რომ გერმანიის კონსტიტუცია საერთოდ არ შეიცავს ნორმას, რომლის მიხედვითაც პრეზიდენტი აღმასრულებელი ხელისუფლების მატარებელია.

პრეზიდენტსა და პარლამენტს შორის ურთიერთობაში განმსაზღვრელ როლს სახელმწიფო მმართველობის სისტემის ტიპი ასრულებს. საპრეზიდენტო სისტემის დროს, მის დემოკრატიულ ვარიანტებში, სახელმწიფოს მეთაური და მთავრობა უშუალოდ ჩართულნი არიან უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოსთან ურთიერთობათა მთელ კომპლექსში. თუმცა, ნახევრად საპრეზიდენტო მოდელი, ერთი მხრივ, ზღუდავს პრეზიდენტის პრეროგატივას საკანონმდებლო პროცესში, მაგრამ, მეორე მხრივ, – პარლამენტის დათხოვნის უფლებით აღჭურავს მას.

მართვა-გამგეობის საპარლამენტო სისტემის პირობებში პრეზიდენტი მხოლოდ გაშუალებულ ზემოქმედებას ახდენს პარლამენტზე. რაც შეეხება საკუთრივ გერმანიის პრეზიდენტს, მისი უფლებამოსილებათა მოცულობა არანაირად არ ეთანადება სხვა ქვეყნების პრეზიდენტების პრეროგატივებს: იგი არ სარგებლობს არც საკანონმდებლო ინიციატივისა და არც პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონებზე ვეტოს უფლებით და საკანონმდებლო პროცესის პასიურ მონაწილედ რჩება¹.

გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის პრეზიდენტის მიერ გამოცემული აქტების მოქმედების სფერო ძალზე შეზღუდულია და, ძირითადად, ეხება დანიშვნას, დაჯილდოებას, შეწყალებას და ა.შ. პრეზიდენტის გადაწყვეტილებათა უმრავლესობა ფედერალური კანცლერისა და შესაბამისი მინისტრების მხრიდან კონტრასიგნაციას საჭიროებს.

გერმანიის ძირითადი კანონი პრეზიდენტს ბუნდესტაგის დათხოვნის უფლებით აღჭურავს. თუმცა, ამასთანავე, შეიცავს მიზანმიმართულად გართულებულ ნორმას, რომელიც კანონმდებელმა სახელმწიფო ხელისუფლების სტაბილურობის შენარჩუნების მიზნით მიიღო. სახელმწიფოს მეთაური აღნიშნულ უფლებამოსილებას იშვიათად, მაგრამ აქტიურად იყენებს პოლიტიკური კრიზისის დასაძლევად, თუ ასეთს ადგილი ექნება.

¹ Sontheimer, Kurt. Grundzüge des politischen Systems der neuen Bundesrepublik Deutschland. – München-Zürich: Piper, 1993. S. 87

მრავალ ქვეყანაში, სახელმწიფოს მეთაურსა და უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოს შორის ურთიერთობის ძირითად ფორმას ყოველწლიური საპრეზიდენტო მიმართვები წარმოადგენს (რუსეთის ფედერაცია, ამერიკის შეერთებული შტატები, საფრანგეთი), მაგრამ არა გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკისთვის. აღნიშნული იმით არის განპირობებული, რომ ქვეყნის ძირითად კანონში მითითებაც არ არის იმის შესახებ, რომ ფედერალური პრეზიდენტი სახელმწიფოს მეთაურია. მონარქიული ტრადიციების, ვაიმარის რესპუბლიკისა და ნაციონალურ-სოციალისტური ბატონობის პერიოდიდან ჩვენამდე მოღწეულმა ამ ტერმინმა ფედერალური პრეზიდენტისთვის ძირითადი კანონის ფარგლებში ასახვა მაინც ვერ პოვა. ფედერალური პრეზიდენტი – ეს არის გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის პრეზიდენტი, ყოველგვარი დათქმისა და რაიმე გადაჭარბების გარეშე¹.

გერმანულ იურისპრუდენციაში აღიარებულია, რომ პრეზიდენტის ხელში მნიშვნელოვანი პოლიტიკური ხელისუფლების არარსებობა გარკვეულწილად მისი ძლიერების საფუძველს წარმოადგენს, რაც საზოგადოების პოლიტიკაზე სულიერი ზემოქმედებით ვლინდება. ფედერალურ პრეზიდენტში აისახება ყველაფერი ის, რაც ყველას აერთიანებს, რამდენადაც იგი კონსტიტუციის სულს განასახიერებს.

პრეზიდენტი აირჩევა ფედერალური კრების მიერ და მის ძირითად ფუნქციას სწორედ პრეზიდენტის არჩევა წარმოადგენს. ფედერალური კრება შედგება ბუნდესტაგის წევრებისა და მიწების სახალხო წარმომადგენლობების მიერ მოსახლეობის რიცხვის პროპორციულად არჩეული იმავე რაოდენობის წევრებისგან.

ფედერალური კრება მოიწვევა ფედერალური პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადის ამოწურვამდე ან უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის დღიდან არა უგვიანეს 30 დღისა. ფედერალური კრების მოწვევის ადგილსა და დროს ბუნდესტაგის თავმჯდომარე განსაზღვრავს და კრების მუშაობასაც იგი ხელმძღვანელობს. ფედერალური კრების წევრთა მოწვევის დრო უნდა განისაზღვროს ბუნდესტაგის, ლანდტაგების ან ცალკეული ლანდტაგის მორიგი არჩევნების თარიღის გათვალისწინებით.

ფედერალურ პრეზიდენტად შეიძლება არჩეულ იქნეს 40 წელს მიღწეული რესპუბლიკის ყოველი მოქალაქე, რომელიც ბუნდესტაგში არჩევის უფლებით სარგებლობს (მუხლი 54, აბზ.1). ფედერალური კრების არჩევის შესახებ კანონის თანახმად, პრეზიდენტობის

¹ Иалтинек Г., Правительство и парламент Германии. История развития их отношений // Пер. с нем. Э. Пашкевич, М.: Наука, 1986, с. 37

კანდიდატი ფედერალურ კრებას წარუდგენს წერილობით თანხმობას მომავალ არჩევნებში მონაწილეობასთან დაკავშირებით. სხვა რაიმე შემზღუდავი ცენზი არ არსებობს, თუ არ ჩავთვლით იმას, რომ ერთი და იგივე პირი პრეზიდენტად შეიძლება არჩეულ იქნეს მხოლოდ ორჯერ.

კანდიდატურის დასახელების უფლება აქვს ფედერალური კრების ნებისმიერ წევრს და იგი თავის წინადადებას კანდიდატურის შესახებ წარუდგენს ბუნდესტაგის თავმჯდომარეს. პირველ ტურში არშემდგარი არჩევნების შემთხვევაში, კანდიდატურებთან დაკავშირებით, შეიძლება შეტანილ იქნეს ახალი წინადადებები. თავად საარჩევნო პროცედურა ერთობ გამარტივებულია: მიუღებელ კანდიდატურაზე უარის თქმის საკითხს წყვეტს ფედერალური კრება; კენჭისყრა ტარდება ბიულეტენებით; კრების მსვლელობისას კანდიდატურების განხილვა გამორიცხულია, რაც პარტიებისა და ფრაქციების პრეროგატივაა და ისინი ამას თავის წრეში აკეთებენ.

პირველ ორ ტურში არჩეულად ჩაითვლება პირი, რომელმაც ფედერალური კრების წევრთა ხმების უმრავლესობა მოიპოვა (ძირითადი კანონის მუხლი 54, აბზ.6; მუხლი 121). მესამე ტურის საჭიროება მხოლოდ 1969 წელს გუსტავ ჰაინემანის არჩევნების დროს წარმოიშვა. მართალია, ძირითადი კანონი კენჭისყრის მხოლოდ სამ ტურს ითვალისწინებს და მესამე ტურში ხმების უბრალო უმრავლესობით წყდება საკითხი, მაგრამ შეიძლება ისეთი სიტუაციაც წარმოიქმნას, როცა მესამე ტურიც ხმების თანაბარი გაყოფით დამთავრდეს. ასეთ შემთხვევაში დაიშვება შემდგომი ტურებიც, ხოლო აუცილებლობის დროს – ახალი კანდიდატების წამოყენება. პრეზიდენტის თანამდებობაზე არჩეულმა კანდიდატმა ორი დღის განმავლობაში უნდა განაცხადოს ამ თანამდებობის დაკავებაზე თანხმობა¹.

ფედერალური პრეზიდენტი აირჩევა 5 წლის ვადით (მუხლი 54, აბზ.2) და თავისი მოვალეობის შესრულებას, ამ თანამდებობაზე დანიშვნის რაიმე სპეციალური აქტის გარეშე, მისი წინა მემკვიდრის უფლებამოსილების ვადის ამოწურვის მომენტიდან იწყებს (პრეზიდენტის არჩევის შესახებ კანონის §10). ბუნდესტაგის არჩევის ოთხწლიანი ვადისგან განსხვავებით, პრეზიდენტის ხუთწლიანი

¹ დღემდე ფედერალურ პრეზიდენტებად არჩეულნი იყვნენ: 1949-1954 წწ. – თეოდორ ჰაიხი (თლდ), 1959-1964 წწ. – ჰენრიხ ლოჰე (ქდკ), 1969-1974 წწ. – გუსტავ ჰაინემანი (გსლდ), 1974-1979 წწ. – ვალტერ შეელი (თლდ), 1979-1984 წწ. – კარლ კარსტენსი (ქდკ), 1984-1989-1994 წწ. – რიპარდ ვაიცზეკერი (ქდკ), 1994-1999 წწ. – რომან ჰერცოგი (ქდკ), 1999 წლიდან გერმანიის პრეზიდენტია ფრანკ-ვალტერ რაუ (სლდ).

ვადა საიმისოდ არის გათვალისწინებული, რათა გამოირიცხოს პრეზიდენტისა და ბუნდესტაგის არჩევნების, აგრეთვე, მთავრობის ფორმირების დამთხვევა. ოქმის თანახმად, ფედერალური პრეზიდენტი გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ხელისუფლების პირველ სახელმწიფო ორგანოდ ითვლება. იგი არ შეიძლება იყოს მთავრობის, ფედერალური ან რომელიმე მიწის საკანონმდებლო ორგანოს წევრი (მუხლი 55, აბზ.1) ძირითადი კანონის აღნიშნული დებულების მიზანი მარტივი და გასაგებია: პრეზიდენტის მიერ თავისი უფლებამოსილებების მიუკერძოებელი შესრულება და მისი ავტორიტეტი დამოუკიდებლობის მაღალ ხარისხს მოითხოვს. უკვე ტრადიციად იქცა, რომ პრეზიდენტი წყვეტს ნებისმიერი პარტიის წევრობას და თავს იკავებს პარტიული საქმიანობისგან. ედერალურ პრეზიდენტს არ შეუძლია ეკავოს რაიმე სხვა შემოსავლიანი თანამდებობა და განახორციელოს კომერციული ან პროფესიული საქმიანობა. იგი არ უნდა შედიოდეს ისეთი დაწესებულების ხელმძღვანელთა ან სამეთვალყურეო საბჭოს შემადგენლობაში, რომლის მიზანიც მოგების მიღებაა (მუხლი 55, აბზ.2), მაგრამ მას აქვს უფლება დაიკავოს აუნაზღაურებადი თანამდებობა და იყოს საქველმოქმედო და სამეცნიერო დაწესებულებების წევრი ან რაიმე ორგანიზაციის საპატიო წევრი.

ფედერალური პრეზიდენტი თანამდებობის დაკავებისას, ბუნდესტაგისა და ბუნდესრატის გაერთიანებულ სხდომაზე, წარმოთქვამს ძირითადი კანონის 56-ე მუხლით ფორმულირებულ ფიცს, რაც მეორე ვადით არჩევის შემთხვევაში აუცილებელი არ არის. სხვათა შორის, ძირითადი კანონის (მუხლი 64, აბზ.2) თანახმად, იმავე ფიცს წარმოთქვამენ ფედერალური მთავრობის წევრებიც.

ფედერალური პრეზიდენტი სარგებლობს ხელშეუხებლობის უფლებით (მუხლი 60, აბზ.4; მუხლი 46, აბზ.2-4), იგი არ მიეცემა სისხლის სამართლებრივ პასუხისგებაში, არ შეიძლება მის წინააღმდეგ აღძრას სასამართლო საქმე და შეიზღუდოს პირად თავისუფლებებში. ბუნდესტაგს თავისი გადაწყვეტილებით შეუძლია ფედერალურ პრეზიდენტს ჩამოართვას იმუნიტეტი, და, პირიქით, მოითხოვოს უკვე მის წინააღმდეგ დაწყებული სასამართლო საქმის შეჩერება. პრეზიდენტი, მის მიმართ აღძრული სისხლის სამართლებრივი დევნის შემთხვევაში კარგავს სახელმწიფო თანამდებობას და წყდება მისი უფლებამოსილებებიც. ამასთან, პრეზიდენტი არ სარგებლობს ინდემნიტეტის უფლებით (ძირითადი კანონის მუხლი 46, აბზ.1).

ფედერალური პრეზიდენტის პირადი სტატუსი სამართლებრივი ფორმით არ არის განმტკიცებული. პრეზიდენტის მოვალეობები

თითქოსდა შთანთქავს მის პიროვნებას. იგი არ ითვლება სახელმწიფო მოხელედ, მისი ჯამაგირი, სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტში, ყოველწლიურად ხელახლა განისაზღვრება, ხოლო პენსიის ოდენობა, ანუ ე. წ. „საპატიო ჯამაგირი“, ფედერალური პრეზიდენტის პენსიის შესახებ კანონით რეგულირდება.

ფედერალურ პრეზიდენტთან, მასზე დაკისრებული ფუნქციების განხორციელების მიზნით, მოქმედებს კანცელარია, რომლის საქმიანობასაც სტატუს-მდივნის რანგის მქონე უფროსი ხელმძღვანელობს. კანცელარია უზრუნველყოფს პრეზიდენტის მჭიდრო ურთიერთობას დანარჩენ სახელმწიფო ორგანოებთან, პრეზიდენტს საჭირო ინფორმაციითა და კონსულტაციებით, აგრეთვე ახორციელებს სხვადასხვა მოსამზადებელ სამუშაოს.

თანამდებობიდან გადადგომა, გარდაცვალება, ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, პასიური საარჩევნო უფლების დაკარგვა – ყველაფერი ეს შეიძლება პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადამდელი შეწყვეტის მიზეზი გახდეს. უნდესტაგის ან ბუნდესრატის შუამდგომლობით, ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო ადგენს ძირითადი კანონის ან სხვა ფედერალური კანონის განზრახ დარღვევაში პრეზიდენტის ბრალეულობისა და მისი თანამდებობიდან გადაყენების საკითხებს (ძირითადი კანონის მუხლი 61; ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ კანონის §49; §57). მოცემულ პროცედურას მტკიცე კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ხასიათი აქვს და თუნდაც პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადაყენების გზით, კონსტიტუციის დაცვისკენ არის მიმართული. პრეზიდენტის ქმედებებმა, რომლითაც უხეშად დაირღვა ფედერალური კანონი ან კონსტიტუცია, იურიდიულ ბრალდებასთან ერთად, შეიძლება პოლიტიკურადაც შეუძლებელი გახადოს მისი შემდგომი ყოფნა თანამდებობაზე. ასეთი დასკვნის გაკეთება კი ბუნდესტაგისა და ბუნდესრატის პრეროგატივაა, რომელიც მათ მიერ ხმების კვალიფიციური უმრავლესობით მიიღება.

ფედერალური პრეზიდენტის მიერ უფლებამოსილებათა განხორციელების პროცესში რაიმე დაბრკოლებათა არსებობის ან მისი თანამდებობიდან ვადამდე ადრე გათავისუფლების შემთხვევებში, პრეზიდენტის მოვალეობას ერთი წლით არჩეული (მუხლი 52, აბზ.1) ბუნდესრატის თავმჯდომარე ასრულებს (მუხლი 57). ამგვარად, აქ საუბარი არ არის ერთ რომელიმე კონკრეტულ მონაცვლეზე, როგორც ეს ქვეყნების უმრავლესობაშია გადაწყვეტილი, ბუნდესრატის თავმჯდომარის არჩევის მკაცრი ერთწლიანი ციკლის წყალობით, ყველა ფედერალურ მიწას ეძლევა საშუალება, ასეთ შემთხვევაში,

თავიანთი პრემიერ-მინისტრების მეშვეობით მონაწილეობა მიიღონ პრეზიდენტის უფლებამოსილებათა განხორციელებაში¹.

ბუნდესრატის თავმჯდომარე პრეზიდენტის ყველა უფლებითა და მოვალეობით სარგებლობს, იმ განსხვავებით, რომ ძირითადი კანონის 61-ე მუხლის თანახმად, მის წინააღმდეგ შეიძლება ბრალდებაც აღიძრას. ასეთ შემთხვევაში ბუნდესრატის თავმჯდომარეს პირადი სამართლებრივი სტატუსი არ გააჩნია და არც პრეზიდენტის საოქმო უფლებებით სარგებლობს, რამდენადაც იგი პრეზიდენტის უფლებამოსილებებს ახორციელებს არა როგორც მისი მოადგილე, არამედ როგორც ბუნდესრატის თავმჯდომარე. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ იგი კი არ ენაცვლება, არამედ ცვლის პრეზიდენტს.

როგორც თავად გერმანელი კონსტიტუციონალისტები შენიშნავენ, „როგორადაც გასაკვირი არ უნდა იყოს, ძირითადი კანონი არ აღგენს საკითხს ფედერალური პრეზიდენტის მიერ უფლებამოსილებათა განხორციელებისას დაბრკოლებათა კონკრეტული შემთხვევების შესახებ. ცალსახა მხოლოდ ფორმულირებაა თანამდებობიდან ვადამდელი გათავისუფლების შესახებ, სადაც უბრალოდ ჩამოთვლილია მიზეზები და ეს არის გარდაცვალება, თანამდებობიდან გადადგომა, ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლის გადაწყვეტილება, არჩევაზე უფლების დაკარგვა“. დაბრკოლებათა დანარჩენი შემთხვევები, იქნება ეს ავადმყოფობა, შვებულება, საზღვარგარეთ ყოფნა, ტყვეობა, თავისუფლების აღკვეთა თუ სხვა, შეფასების თვალსაზრისით პრობლემატურია. გაურკვეველია, ვინ უნდა დაადგინოს ამ დაბრკოლებათა ნამდვილობა და გააკეთოს დასკვნა იმის თაობაზე, რომ ფედერალურ პრეზიდენტს ნამდვილად აღარ ძალუძს თავისი უფლებამოსილებების განხორციელება. ამის შესახებ თვით პრეზიდენტის განცხადება არ შეიძლება ყოველთვის გამართლებული იყოს. დაბრკოლების ფაქტის ბუნდესრატის თავმჯდომარის მიერ დადგენამაც შეიძლება გარკვეული უზერხული მდგომარეობა შექმნას. თუმცა, მეორე მხრივ, ის არამართო უფლებამოსილია, არამედ ვალდებულიცაა თავის თავზე აიღოს პრეზიდენტის უფლებამოსილების განხორციელება, როგორც კი მივა დასკვნამდე, რომ ადგილი აქვს ასეთ დაბრკოლებას. სადავო შემთხვევებში საკითხის მოგვარება მხოლოდ ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ არის შესაძლებელი. საკითხი იმის თაობაზე, თუ ვინ უნდა დაადგინოს აღნიშნული საკითხი ფედერალური საკონსტიტუციო სასამარ-

¹ Bundestag, Bundesrat, Landesparlamente: Parlamentarismus und Federalismus im Unterricht und in der politischen Bildung. // mit Beitr. von Anton Bohringer... - Rheinbreitbach: neue Darmstadter Verl. - Anst., 1991. S. 40-41

თლოს წინაშე – პრეზიდენტმა თუ ბუნდესრატის თავმჯდომარემ, დამოკიდებულია კონკრეტულ სიტუაციაზე. თუმცა, აქაც არსებობს ე. წ. მეორე მხარე, რაც იმით გამოიხატება, რომ კონსტიტუციური კრიზისის შემთხვევაში, ბუნდესრატის თავმჯდომარეს იოლად შეუძლია დასდოს ბრალი პრეზიდენტს კონსტიტუციური ლოიალობის არარსებობაში და ამ მიზნით სწორედ ასეთი დაბრკოლების არსებობის თაობაზე განაცხადოს.

ფედერალური პრეზიდენტის უფლებამოსილებები და მისი მრავალმხრივი საქმიანობა მთლიანობაში წარმომადგენლობით-ინტეგრაციულ ფუნქციამდე დაიყვანება. აღნიშნული ფუნქცია ორი ასპექტით ვლინდება. ერთი მხრივ, ფედერალური პრეზიდენტი, როგორც არაკოლეგიალური და ხელისუფლების პირველი კონსტიტუციური ორგანო, საზოგადოების პოლიტიკურ ერთიანობას განასახიერებს. იგი ამზადებს კანონებს ოფიციალური გამოქვეყნებისთვის და ახორციელებს თანამდებობის პირთა დანიშვნას სწორედ ამ ერთიანობის გამოსახატავად; ფედერალური პრეზიდენტი საერთაშორისო-სამართლებრივ ურთიერთობებში წარმოადგენს გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკას. მეორე მხრივ, ფედერალური პრეზიდენტის საქმიანობა სახელმწიფოს ერთიანობის ხელშეწყობ აქტიურ მოქმედებებში ვლინდება, რაზეც ზემოთ ითქვა. პრაქტიკულად, აღნიშნული ორივე ასპექტი – წარმომადგენლობა და სახელმწიფოს ერთიანობის განმტკიცება – ერთმანეთს ერწყმის.

საპარლამენტო სისტემის კრიზისულ სიტუაციებში პრეზიდენტს მოცემული სიტუაციის სწორი შეფასებისას განსაკუთრებული უფლებამოსილებები ენიჭება, რის შედეგადაც მისი ხელისუფლებრივი ზეგავლენა მნიშვნელოვნად იზრდება. „პოლიტიკური რეზერვის“ ამ ფუნქციას ფედერალური პრეზიდენტი თავისი ჩვეულებრივი, წმინდა ფორმალური უფლებამოსილებების მეშვეობით ახორციელებს. თუმცა, ამ შემთხვევებშიც გერმანიის პრეზიდენტი მაინც არ ხდება „მმართველი“ პრეზიდენტი.

მთლიანობაში გერმანიის პრეზიდენტს ფართო უფლებამოსილებები აქვს, რომელთა სრული კომპლექსი ასეთ სახეს ღებულობს:

– სახელმწიფო სიმბოლიკის განსაზღვრა და ორდენებით დაჯილდოება;

თუმცა, ძირითადი კანონი არ იძლევა პასუხს იმის შესახებ, თუ ვინ უნდა განსაზღვროს სახელმწიფო სიმბოლოები – ეროვნული ჰიმნი, დროშა, ოფიციალური ზეიმები, ორდენები. აღნიშნულ შემთხვევებში ტრადიციულად უპირატესობა სახელმწიფოს მეთაურს

ენიჭება. თუმცა, ამგვარი უფლებამოსილება არა მხოლოდ პრეზიდენტს შეიძლება ჰქონდეს. მაგალითად, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ეროვნული ჰიმნის დამტკიცებას წინ უძღოდა ფედერალურ პრეზიდენტსა და ფედერალურ კანცლერს შორის მიმოწერა. აღნიშნული საკითხის მოუგვარებლობის შემთხვევაში, ამ სფეროში ჩარევის უფლება ბუნდესტაგსაც აქვს. მოცემული უფლებამოსილებების სფეროში, 1957 წლის 26 ივლისის კანონმა პრეზიდენტს ორდენებისა და მედლების დაწესების უფლება მიანიჭა.

— შეწყალების უფლებას ფედერალური პრეზიდენტი მხოლოდ ფედერაციის სახელით ახორციელებს (ძირითადი კანონის მუხლი 60, აბზ.2);

ეს იმას ნიშნავს, რომ პრეზიდენტი სისხლის სამართლის სფეროში ასეთი უფლებამოსილებებით სასამართლო ინსტანციის მიერ ფედერალური იურისდიქციის განხორციელების სფეროში გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ აღიჭურვება. ამასთან, ფედერალური პრეზიდენტი შეწყალების შესახებ გადაწყვეტილებას, ძირითადად, სახელმწიფო მოხელეებისა და სამხედრო მოსამსახურეების წინააღმდეგ აღძრულ დისციპლინარულ საქმეებთან დაკავშირებით ღებულობს და ისიც მხოლოდ შემდეგ შემთხვევებში: ფედერალური ხელისუფლების მიერ ფულადი ჯარიმების დადებისას, სასამართლოების მიერ ფედერალური სასამართლო პალატის სახით აღვოკატთა საქმეების განხილვისას, ფედერალური სასამართლოების მიერ ადმინისტრაციული სახდელების დადებისას და ძირითადი კანონის მე-18 მუხლის საფუძველზე ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ გადაწყვეტილების მიღებისას.

— პრეზიდენტი უფლებამოსილია იშუამდგომლოს ბუნდესტაგის წინაშე მთავრობისადმი ნდობის გამოხატვის შესახებ;

იმ შემთხვევაში, თუ იგი ვერ მიიღებს ბუნდესტაგის თანხმობას, ფედერალურ პრეზიდენტს შეუძლია კანცლერის წინადადებით 21 დღის განმავლობაში დაითხოვოს ბუნდესტაგი (ძირითადი კანონის მუხლი 68, აბზ.1). ასეთი მექანიზმი, საპარლამენტო სისტემის კრიზისის შემთხვევაში, ფედერალური პრეზიდენტის სარეზერვო ფუნქციებს აქტიურ დამაბალანსებელ მუხტს მატებს. თუმცა, აქაც მოქმედებს წონასწორობის ფაქტორი. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ პრეზიდენტი მოკლებულია საპარლამენტო კრიზისში ჩარევის უფლებამოსილებას, თუ ბუნდესტაგი, კონსტრუქციული ვოტუმის მექანიზმის ამოქმედებით, მის მიერვე შერჩეული სხვა კანცლერის არჩევის გზით თვითონ გადაწყვეტს ამ კრიზისს (მუხლი 68, აბზ.1). ასე რომ, ასეთ ვითარებაში პრეზიდენტს ეძლევა არჩევნის უფლება, თვითონ გადაწყვიტოს, პოლიტიკურად რომელი უფრო მიზანშეწო-

ნილია, ნდობის ეოტუმის გარეშე კანცლერის თანამდებობაზე შემდგომი ყოფნა თუ სხვა კანცლერის არჩევა.

ფედერალური კანცლერის ან რომელიმე მინისტრის უფლებამოსილების ვადის გასვლის შემთხვევაში, ფედერალურ პრეზიდენტს შეუძლია მოცემულ პირს დაავალოს თავისი მოვალეობების შესრულება მისი შემცვლელის დანიშვნამდე (ძირითადი კანონის მუხლი 69, აბზ.3).

– ფედერალურ პრეზიდენტს უფლება აქვს, მოითხოვოს ბუნდესტაგის მოწვევა, ასევე შესთავაზოს ან განსაზღვროს ბუნდესტაგის სხდომის დღის წესრიგის რომელიმე პუნქტი. ფედერალური პრეზიდენტის მიერ მზადდება ფედერალური კანონები „კანონების ფედერალურ მაცნეში“ ოფიციალური გამოქვეყნებისთვის (ძირითადი კანონის მუხლი 8, აბზ.1);

ანალოგიურ ნოტარიულ საქმიანობას ახორციელებს იგი ფედერალური მინისტრების (მუხლი 64, აბზ.1), ფედერალური მოსამართლეების, ფედერალური მოხელეების, ოფიცრებისა და უნტერ-ოფიცრების (მუხლი 60, აბზ.1) თანამდებობაზე დანიშვნისა და თანამდებობიდან გადაყენების შემთხვევებშიც. თუმცა, ეს უფლებამოსილებები პრეზიდენტმა შეიძლება სხვა ორგანოსაც გადასცეს (მუხლი 60, აბზ.3), რაც საკმაოდ ხშირად ხდება. თანამდებობის პირთა დანიშვნა-გათავისუფლების დანარჩენი უფლებამოსილებები პრეზიდენტს ჩვეულებრივი კანონებით აქვს მინიჭებული.¹

– ფედერალური პრეზიდენტი იწონებს ფედერალური მთავრობის რეგლამენტს (ძირითადი კანონის მუხლი 65), რომელიც სამთავრობო საქმიანობის განხორციელების ეფექტურობის წინა პირობაა. ამ შემთხვევაშიც ძირითადი კანონი არ ადგენს პრეზიდენტისთვის რაიმე ვადებს და არ განსაზღვრავს პროცედურებს;

– ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს ფორმირება ხდება ძირითადი კანონის 94-ე მუხლისა და ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ კანონის მე-6 და მე-7 პარაგრაფების შესაბამისად, განსაკუთრებული პროცედურით – ხმათა ორი მესამედით ბუნდესტაგის, კერძოდ, მისი ამომრჩეველთა კომისიისა და ბუნდესრატის მიერ არჩევის გზით. ფედერალური პრეზიდენტი მხოლოდ ნიშნავს არჩეულ მოსამართლეებს, ე.ი. გადაწყვეტილების მიღების უფლებით სარგებლობენ საპარლამენტო ორგანო-

¹ იგულისხმება გერმანული ფედერალური ბანკის გამგეობის წევრების, გერმანული ფედერალური რკინიგზის გამგეობის წევრების, სამეცნიერო საბჭოს წევრებისა და სხვების დანიშვნა-გათავისუფლება.

ები, ხოლო პრეზიდენტი ვალდებულია, მოამზადოს ეს გადაწყვეტილებები გამოსაქვეყნებლად;

– ფედერალური პრეზიდენტი მინისტრების დანიშვნა-გათავისუფლებისას, რამდენადმე განსხვავებულ აპკლუაში წარმოჩინდება. ამ შემთხვევაში იგი ფედერალური კანცლერის წინადადებით მოქმედებს (ძირითადი კანონის მუხლი 64, აბზ.1), თუმცა, პრეზიდენტს შეუძლია კანცლერთან კონსულტაციების ფორმით გამოხატოს თავისი მოსაზრებები ამა თუ იმ კანდიდატურასთან დაკავშირებით და თუ ისინი, სახელმწიფოებრივ-პოლიტიკური გარემოებების გათვალისწინებით, პრეზიდენტის სერიოზულ არგუმენტაციას ემყარება, მაშინ მას შეუძლია თავისი მოსაზრებები საჯაროდაც განაცხადოს, რაც მას საკადრო საკითხების გადაწყვეტაზე ეფექტური ზემოქმედების საშუალებას აძლევს;

ფედერალური მოსამართლეების, მოხელეების, ოფიცრებისა და უნტერ-ოფიცრების დანიშვნისას (ძირითადი კანონის მუხლი 60, აბზ.1), ფედერალური პრეზიდენტი თვალყურს ადევნებს იმას, თუ კანონთან რამდენად შესაბამისობაში ხორციელდება კანდიდატურების შერჩევა. მას აქვს კანდიდატურების შერჩევის უფლება, ამასთან, შეუძლია დასვას საკითხი ამა თუ იმ კანდიდატურის მიზანშეწონილობის შესახებაც.

– ფედერალურ პრეზიდენტს კანონების გაფორმებისას აქვს ე. წ. ფორმალური კონტროლის უფლება (ძირითადი კანონის მუხლი 82, აბზ.1), მას შეუძლია შეამოწმოს მოცემული კანონის შესაბამისობა კონსტიტუციის პროცედურულ მოთხოვნებთან. პრეზიდენტი, ე. წ. მატერიალური კონტროლის უფლებასაც ფლობს¹, შეუძლია შეამოწმოს, თუ რამდენად შეესაბამება მოცემული კანონი კონსტიტუციის სხვა მუხლებს;

არსებობს მოსაზრება, რომ ფედერალურ პრეზიდენტს არ უნდა ჰქონდეს მატერიალური კონტროლის უფლება, რამდენადაც ამის შესახებ თვით კონსტიტუციაში არაფერია ნათქვამი, საუბარი შეიძლება მხოლოდ სასამართლო კონტროლის შესახებ, რომელიც ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს პრეროგატივაა². ჩვენი აზრით, პრეზიდენტის მატერიალური კონტროლის პრეროგატივა არსებით შინაარს იძენს არაკონსტიტუციურობის ისეთ შემთხვე-

¹ Zch. Wolfgang. Der Deutsche Bundestag // Dr. Wolfgang Zch. – 3 vol. uberarb. Aufl. Dusseldorf: Droste, 1979. S. 62-63

² Закон о Федеральном Конституционном Суде от 12 марта 1951г. // Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты / Пер. с нем., М.: Прогресс, 1991, с.309

ვებში, როცა მონაწილე კონსტიტუციურ ორგანოებს, იქნება ეს ბუნდესტაგი, ბუნდესრათი თუ ფედერალური მთავრობა, ყურადღება არ გაუმახვილებიათ აღნიშნულ საკითხზე და ამასთან, არც ერთ სახელმწიფო ორგანოს ან მოქალაქეს არ მიუძღვრათ ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის. სწორედ, მოცემულ შემთხვევაში ენიჭება პრიორიტეტული მდგომარეობა პრეზიდენტს, რომელმაც უარი თქვა მოცემული კანონის გაფორმებაზე და განსაზღვრულად გადასცა ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოს.

ფედერალური პრეზიდენტის აღნიშნულ პრეროგატივას გაცილებით ღრმა შინაარსი აქვს, ვინაიდან, ფლობს რა გამოქვეყნებისთვის კანონების მომზადების ან მათი უარყოფის უფლებამოსილებებს, პრეზიდენტს კონსტიტუციური კრიზისის დროს აქვს შესაძლებლობა, მიიღოს გადამწყვეტი ზომები კონსტიტუციური წყობის რღვევის წინააღმდეგ. იგი, როგორც „სარეზერვო მოთამაშე“, უფლებამოსილია ჩაერთოს პროცესებში, რითაც ფაქტობრივად, შესაძლებელი ხდება ხელისუფლების სხვა ორგანოთა მხრიდან ანტიკონსტიტუციური მოქმედებების აღკვეთა. კონსტიტუციური კრიზისის აღმოცენებისას, პრეზიდენტს შეუძლია შეეცადოს მის დაძლევას, რამდენადაც პრეზიდენტს ასეთი შანსი ნამდვილად აქვს (ძირითადი კანონის მუხლი 82-ე, აბზ.1). ანალოგიურად დგას საკითხი საერთაშორისო ხელშეკრულებების რატიფიკაციის პროცედურის დროსაც.

იმავედროულად, ფედერალურ პრეზიდენტს მატერიალური კონტროლის უფლებაც აქვს, ფედერალური მინისტრებისა და მოხელეების დანიშვნა-გათავისუფლების შემთხვევებში. განსხვავება მხოლოდ იმაში მდგომარეობს, რომ დაინტერესებულ მესამე მხარეს არ აქვს უფლება, არაკანონიერი დანიშვნის მოტივაციით, პროტესტით მიმართოს სასამართლოს. ამ მხრივ, კონტროლის უფლება, თითოეულ კონკრეტულ შემთხვევაში, დიდ მნიშვნელობას იძენს, იმდენად, რამდენადაც საუბარი ძირითადად იმ დანიშვნებზეა, რომლებიც პროტექციული პარტიულ-პოლიტიკური ინტერესებიდან გამომდინარე, ძირითადი კანონის დარღვევით ზორციელდება (მუხლი 33, აბზ.2).

– საერთაშორისო-სამართლებრივი წარმომადგენლობა;

„ფედერალური პრეზიდენტი წარმოადგენს ფედერაციას საერთაშორისო-სამართლებრივ ურთიერთობებში“ – აღნიშნულია ძირითადი კანონის 59-ე მუხლის პირველ აბზაცში. იგივე მუხლი ანიჭებს მას უფლებას, ბუნდესტაგის მოწონების შემდეგ, ე.ი. რატიფიკაციის გზით, დადოს საერთაშორისო ხელშეკრულებები უცხოეთის სახელმწიფოებთან. უმეტეს შემთხვევაში, პრეზიდენტს თვითონ შე-

უძლია რატიფიკაციის განხორციელება. ფრაზა „ფედერალური პრეზიდენტი წარმოადგენს ფედერაციას საერთაშორისო-სამართლებრივ ურთიერთობებში“ პრეზიდენტის მიერ ცალსახა განცხადებების გაკეთების შესაძლებლობასაც გულისხმობს. ასეთია, მაგალითად, განცხადება სხვა სახელმწიფოთა ცნობის შესახებ, თავდაცვითი მდგომარეობის შესახებ და ა. შ. (ძირითადი კანონის მუხლი 115a, აბზ.3). ფედერალური პრეზიდენტი ნიშნავს გერმანიის ელჩებს და ღებულობს სხვა სახელმწიფოთა აკრედიტირებულ დიპლომატიურ წარმომადგენლებს (ძირითადი კანონის მუხლი 59, აბზ.1). აღნიშნული არ ნიშნავს იმას, რომ პრეზიდენტი ოფიციალური წარმომადგენლობის მონოპოლიური მფლობელია, მის გარდა საზღვარგარეთ ფედერაციული რესპუბლიკის წარმომადგენლები არიან ფედერალური კანცლერი და ფედერალური მინისტრები.

და მაინც, პრეზიდენტი კონსტიტუციურ ორგანოთა სისტემაში ერთობ მოკრძალებული ფიგურაა. ამას რამდენიმე კონსტიტუციური ნორმა განაპირობებს და, პირველ რიგში, ეს არის კონსტიტუციის 58-ე მუხლი, რომელიც ადგენს: „ფედერალური პრეზიდენტის მითითებებისა და განკარგულებების ქმედითობისთვის აუცილებელია ფედერალური კანცლერის ან კომპეტენტური ფედერალური მინისტრის მიერ მათი კონტრასიგნაცია“. პრეზიდენტის მიერ ოფიციალური გამოქვეყნებისთვის კანონების მომზადებაც ასევე წინასწარ კონტრასიგნაციას მოითხოვს (ძირითადი კანონის მუხლი 82, აბზ.1). ამასთან, 58-ე მუხლი ცალსახად მიუთითებს, თუ რომელ შემთხვევებში არაა აუცილებელი კონტრასიგნაცია.

აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით, კონტრასიგნაციის არსი ორი ასპექტით უნდა განვიხილოთ: პირველი, ეს არის პრეზიდენტის მთავრობისგან პოლიტიკური დამოკიდებულება და, მეორე — მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა პარლამენტის წინაშე. პოლიტიკური დამოკიდებულება იმით გამოიხატება, რომ პრეზიდენტმა არ უნდა განახორციელოს დამოუკიდებელი პოლიტიკა მთავრობის მიერ კონტრასიგნირებადი აქტების ნების წინააღმდეგ, ამასთან, არ უნდა დაარღვიოს სახელმწიფოებრივი ხელმძღვანელობის ერთიანობა. ამიტომაც, კონტრასიგნაცია ფედერალურ პრეზიდენტს მთავრობისგან დამოკიდებულ მდგომარეობაში აყენებს. მასთან, იგი ვალდებულია, ბუნდესტაგსა და სხვა კონსტიტუციურ ორგანოებთან მიმართებით ლოიალურობა, თავშეკავებულობა და შეთანხმებული მოქმედებისკენ სწრაფვა გამოავლინოს.

ახორციელებს რა კონტრასიგნაციას, ფედერალური მთავრობა თავის თავზე ღებულობს პარლამენტის წინაშე პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას. კონტრასიგნაციის მექანიზმის არსებობის პირობებ-

ში, ფედერალური პრეზიდენტი არ არის ასეთი პასუხისმგებლობის მატარებელი. ყველა კანონი, განკარგულება თუ მითითება ფედერალურ პრეზიდენტს გამოსაქვეყნებლად მხოლოდ მათი კონტრასიგნაციის შემდეგ გადაეცემა (ფედერალური მთავრობის რეგლამენტის §29), ეს კი მოცემული დოკუმენტის იურიდიულ ძალაში შესვლისთვის ტექნიკურ მზადყოფნაზე მიუთითებს.

კონტრასიგნაციის პროცედურის წყალობით, ფედერალურ პრეზიდენტსა და ფედერალურ მთავრობას შორის შექმნილი შეთანხმებულობა საყოველთაოდ აღიარებული არსებითი პრინციპით ივსება, რომელიც ადგენს, რომ ფედერალური პრეზიდენტი ნეიტრალური პირია. აღნიშნული, პრეზიდენტის მოქმედებათა ხასიათზე უფრო მიუთითებს, ვიდრე მის მიერ თავისი მოვალეობების შესრულების კონკრეტულ ფორმაზე. ფედერალური პრეზიდენტის უფლებამოსილებები მოწმობს, რომ პრაქტიკაში ნეიტრალიტეტი ყოველთვის არ ნიშნავს ჩაურევლობას. პრეზიდენტს საკითხის გარკვევისას, შეუძლია მიანიშნოს თავისი სიმპათიების შესახებ, მას ფრთხილი ან ზოგჯერ გაბედული მითითებებით ძალუძს გამოხატოს თავისი უთანხმოებაც ამა თუ იმ საკითხისადმი.

ძირითადი კანონის 58-ე მუხლში ჩამოთვლილია შემთხვევები, როდესაც ფედერალური პრეზიდენტის მოქმედებები არ საჭიროებს კონტრასიგნაციას. ესენია: ფედერალური კანცლერის კანდიდატურის წამოყენება, დანიშვნა და გათავისუფლება, ბუნდესტაგის დათხოვნა, პრეზიდენტის შუამდგომლობა ფედერალური კანცლერისა და მინისტრების მიერ თავიანთი მოვალეობების შესრულების გაგრძელების შესახებ, ფედერალური პრეზიდენტის უარი, შეასრულოს თავისი მოვალეობები, ბუნდესტაგის მოწვევის მოთხოვნა. გარდა ამისა, კონტრასიგნაციას არ საჭიროებს პრეზიდენტის კანცელარიის ფარგლებში გამოცემული შიდასაუწყებო აქტები, ასევე ფედერალური პრეზიდენტის მიმართვა ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის, კონსტიტუციურ ორგანოებს შორის დავის წარმოშობის შემთხვევაში.

3-2. წარმომადგენლობითი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო — პარლამენტი

გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის პარლამენტის ზოგადსამართლებრივი სტატუსი 1949 წლის ძირითადი კანონით განისაზღვრება, რომლის 77-ე მუხლის თანახმად, საკანონმდებლო ხელისუფლება ხორციელდება ბუნდესტაგის მიერ, ბუნდესრატთან ერთად.

გერმანიის ძირითადი კანონი პარლამენტის ორპალატიანობას არ აფიქსირებს, მაგრამ ფაქტობრივი მდგომარეობით ბუნდესტაგი – პარლამენტის „ქვედა“ პალატა – საერთო-ეროვნული წარმომადგენლობის ორგანოს წარმოადგენს, ხოლო ბუნდესრატი – პარლამენტის „ზედა“ პალატის ფუნქციას ასრულებს და მიწათა მთავრობების წარმომადგენლობითი ორგანოა. ბუნდესტაგსა და ბუნდესრატს აქვთ არაერთგვაროვანი კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სტატუსი და სახელმწიფოებრივი ცხოვრების ამა თუ იმ საკითხთან მიმართებით სხვადასხვა მოცულობის უფლებამოსილებანი. ამდენად, ბუნდესტაგი და ბუნდესრატი არათანასწორუფლებიანი ორგანოებია: მათგან მთავარი ბუნდესტაგია, მაშინ, როცა ბუნდესრატი მხოლოდ სპეციალურ უფლებამოსილებებს ფლობს. გერმანიის პარლამენტი ბუნდესტაგისა და ბუნდესრატის სახით ახორციელებს რა საკანონმდებლო ხელისუფლებას და კონტროლს მთავრობის საქმიანობაზე, არ ფლობს უზენაესობას სახელმწიფო ხელისუფლების ყველა სფეროში და ფუნქციონირებს, როგორც "გერმანული" ტიპის სახელისუფლებო სისტემის ნაწილი.

გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის პარლამენტის უფლებამოსილებები საკმაოდ ფართოა. ბუნდესტაგის ფუნქციათა კლასიფიკაცია დღემდე ინგლისელი სახელმწიფომცოდნის უ. ბეეგოტის მიერ შემოთავაზებულ კლასიკურ სქემას ეფუძნება და ისეთ სფეროებს მოიცავს, როგორიცაა კანონშემოქმედება; სხვა ორგანოების ფორმირება; პოლიტიკური ნების გამოძღვლება და კონტროლი მთავრობაზე; ერის წარმომადგენლობა¹.

სახელმწიფოს ფედერალური მოწყობის პირობებში, ფედერაციასა და მიწებს შორის კომპეტენციათა გამიჯვნა ხდება, რაც განაპირობებს გერმანიის პარლამენტის უფლებამოსილებათა კონსტიტუციურ განსაზღვრულობას: ის იღებს კანონებსა და გადაწყვეტილებებს კონსტიტუციის მიერ ფედერაციის გამგებლობას მიკუთვნებულ საკითხებზე. გარდა ამისა, ფედერაცია უფლებამოსილია განახორციელოს ნორმაშემოქმედება მიწების კომპეტენციის სფეროშიც, ვინაიდან მიწებს აქვთ კანონმდებლობის უფლება იმ ხარისხით, რა ხარისხითაც ქვეყნის ძირითადი კანონი არ ანიჭებს ფედერაციას საკანონმდებლო უფლებამოსილებას.

ცალკე უნდა გამოვეყოს კონკურენციული კანონმდებლობა. ძირითადი კანონის 72-ე მუხლი მიუთითებს: „კონკურენციული საკა-

¹ Изensee Й., Кирххоф П., Государственное право Германии. Сокращенный перевод с немецкого семитомного издания, в 2 тома. Институт государства и права РАН, 1994, с. 155

ნონმდებლო კომპეტენციის სფეროში მიწა ფლობს საკანონმდებლო უფლებამოსილებებს, მხოლოდ მაშინ და იმდენად, როდესაც და რამდენადაც ფედერაცია არ იყენებს თავის საკანონმდებლო უფლებებს“. ამით მიწებსა და ფედერაციას შორის კომპეტენციის გამიჯვნისას, კანონმდებელი ცდილობს მოძებნოს კოლიზიათა დაძლევის ყველაზე ოპტიმალური საშუალება.

ფედერაციის განსაკუთრებული საკანონმდებლო კომპეტენციის სფეროში შედის: საგარეო ურთიერთობები, აგრეთვე, თავდაცვა, სამოქალაქო მოსახლეობის დაცვის ჩათვლით; ფედერალური მოქალაქეობა; გადაადგილების თავისუფლება, საპასპორტო საქმე, ემიგრაცია და იმიგრაცია, ცალკეულ პირთა გადაცემა სხვა სახელმწიფოებისათვის; ვალუტა, ფულადი მიმოქცევა, მონეტების მოჭრა, ზომებისა და წონების ეტალონები, დროის რეგულირება; ტერიტორიის საბაჟო და სავაჭრო ერთიანობა, ხელშეკრულებები ვაჭრობისა და ნაოსნობის შესახებ, საქონელბრუნვის თავისუფლება და ანგარიშგებანი უცხოეთთან, საბაჟო და სასაზღვრო დაცვის ჩათვლით; ფედერალური რკინიგზა და საჰაერო ტრანსპორტი; ფოსტა და ელექტროკავშირის საშუალებები; პირთა სამართლებრივი მდგომარეობა, რომლებიც იმყოფებიან ფედერაციისა და ფედერალური რანგის საქვეყნო სამართლის კორპორაციის სამსახურში; სამრეწველო საკუთრების სამართლებრივი დაცვა, საავტორო და საგამომცემლო უფლება; ფედერაციისა და მიწების თანამშრომლობა სისხლისსამართლებრივი პოლიციის საქმიანობის სფეროში, თავისუფალი დემოკრატიული წყობილების საფუძვლების დაცვაში, ფედერაციის ან რომელიმე მიწის უშიშროების, კონსტიტუციის დაცვის, აგრეთვე ფედერალური სისხლისსამართლებრივი პოლიციის მმართველობის შექმნასა და საერთაშორისო დამნაშაევობასთან ბრძოლის სფეროში; სტატისტიკა, რომელიც ემსახურება ფედერაციის მიზნებს (მუხლი 73).

კონკურენციული კანონმდებლობის ცნება, ვფიქრობთ, მთლად ზუსტი არ უნდა იყოს, მაგრამ იმის გათვალისწინებით, რომ ქართულ სამართალში არა გვაქვს მისი შესატყვისი, ვგულისხმობთ, რომ აღნიშნულ ტერმინში საკანონმდებლო სფეროში ფედერაციისა და მიწების ვექტორები თანაარსებობს არა გვერდიგვერდ, არამედ ერთიმეორეში. ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს განჩინებაში აღნიშნულია, რომ გერმანიის მთელ ტერიტორიაზე ცხოვრების ერთიანი პირობების მისაღწევად, საჭიროა გადაწყვეტილებების პოლიტიკური შეფასებების მიღება და შემდგომ გამათანაბრებელი

კანონმდებლობა.¹ ამ მოსაზრების საფუძველზე შეიძლება დავასკვნათ, რომ კონკურენციული კანონმდებლობა – ეს არის მიწების კანონმდებლობა მხოლოდ იმდენად და მანამდე, ვიდრე ფედერაცია თავისი კანონით არ იყენებს თავის საკანონმდებლო კომპეტენციას. ფედერალიზმის თეორეტიკოსები ხშირად ამგვარი იურიდიული პოზიციის წინააღმდეგ გამოდიან და სახელმწიფოს უნიტარიზაციაზე მიუთითებენ, რადგანაც კონკურენციული კანონმდებლობა სამართლებრივ რეგულირებაში მიწების მონაწილეობას უშვებს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როცა სახეზე არა გვაქვს ფედერალური სამართლებრივი რეგლამენტაცია ფედერალური კანონმდებლობის სახით.

ძირითადი კანონის 74-ე მუხლის შესაბამისად, კონკურენციული საკანონმდებლო კომპეტენცია ვრცელდება შემდეგ სფეროებზე: სამოქალაქო სამართალი, სისხლის სამართალი, განაჩენთა აღსრულება, სასამართლო წყობილება, სამართალწარმოება, ადვოკატურა, ნოტარიატი, იურიდიული კონსულტაცია; სამოქალაქო მდგომარეობის აქტები; კავშირებისა და შეკრებების უფლება; უცხოელთა მუდმივი საცხოვრებლის უფლება; სამართლებრივი ნორმები იარაღისა და ფეთქებადი ნივთიერებების შესახებ; გერმანიის კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა საზღვარგარეთ გატანისგან; ლტოლვილ და ადგილნაცვალ პირთა საქმე; სახელმწიფო და სოციალური უზრუნველყოფა, ომის ინვალიდთა და დაღუპულთა ნათესავების უზრუნველყოფა, აგრეთვე ყოფილ სამხედრო ტყვეებზე მზრუნველობა; სამეურნეო სამართალი, შრომის სამართალი, რესურსდაზოგვა, სასოფლო-სამეურნეო სამართალი; გარიგებები მიწის ნაკვეთების შესახებ; საზღვაო და კაბოტაჟური ნაოსნობა, წყლის ამოსაცნობი ნიშნები, შიდანაოსნობა, მეტეოროლოგიური სამსახური, საზღვაო არხები და შიდაწყლები, საზოგადოებრივი დანიშნულების გზები; ღონისძიებები ეპიდემიური და ეპიზოოტიური დაავადებების წინააღმდეგ; ნარჩენთა მოცილება, საპაერო სივრცის დაცვა დაბინძურებისგან და ზმაურთან ბრძოლა.

ძირითადი უფლებამოსილებები საკანონმდებლო სფეროში ბუნდესტაგს ეკუთვნის. სწორედ ის გამოდის მთავარ ინსტანციად საკანონმდებლო პროცესში. რაც შეეხება ბუნდესრატს, უკანასკნელ დროს იგი ასევე გამოდის საკანონმდებლო პროცესის აქტიურ მონაწილედ და ბუნდესრატის ინიციატივით ბუნდესტაგში შეტანილ

¹ Bundestag. Bundesrat. Landesparlamente. NDW, Bonn, 1991. S. 81

კანონპროექტთა რაოდენობა დღეს დაახლოებით თვით ბუნდესტაგის დეპუტატთა საკანონმდებლო წინადადებების ტოლია.¹

ბუნდესტაგის მრავალრიცხოვან ამოცანათა შორის უმნიშვნელოვანესი სამართლის დადგენაა. ძირითადი კანონი დეტალურად განსაზღვრავს, თუ რა კანონების გამოცემის უფლება აქვს ბუნდესტაგს, თუმცა, შევნიშნავთ, რომ პრინციპში, მას შეუძლია ნებისმიერი „მატერია“ მიიჩნიოს საკანონმდებლო რეგულირების ობიექტად, კონსტიტუციის მე-20 მუხლის მე-3 აბზაცის დაცვის პირობით, რომელიც გვაუწყებს: „კანონმდებლობა შეზღუდულია კონსტიტუციური წყობილებით. ამიტომ ყველა გერმანელს, ძირითადი კანონის მიხედვით, უფლება აქვს წინააღმდეგობა გაუწიოს ყველას, ვინც შეეცდება ამ წყობილების დამხობას“. „სამართლის დადგენის“ ფუნქცია მჭიდროდ არის გადახლართული, ეწ. „მნიშვნელოვნობის თეორიასთან“, რომლის ძირითადი შინაარსი იმაში მდგომარეობს, რომ მოქალაქეთა უფლებების შეზღუდვა შესაძლებელია განსაკუთრებული კანონის მიღების პირობით (მუხლი 19).

გერმანიის პარლამენტის შემდეგი მნიშვნელოვანი ფუნქცია ფედერალური ბიუჯეტის დამტკიცებაა. ამ საკითხში ინიციატივა მთლიანად ფედერალურ მთავრობას ეკუთვნის, უფრო ზუსტად კი – ფინანსთა მინისტრს. ბუნდესტაგსა და ბუნდესრატს, უკეთეს შემთხვევაში, შეუძლიათ მინისტრს თავისი სურვილები წარუდგინონ, მაგრამ გაითვალისწინებს თუ არა მათ მთავრობა, ეს მხოლოდ მის პოზიციაზეა დამოკიდებული. ბუნდესტაგის მიერ დასახულ ხარჯთა ნებისმიერ ზრდას შეიძლება ადგილი ჰქონდეს მხოლოდ ფედერალური მთავრობის თანხმობით (ძირითადი კანონის მუხლი 113). თავრობას ადვილად შეუძლია უარყოს ბუნდესტაგის წინადადება და გვერდი აუაროს პარლამენტის მიერ დამტკიცებულ ბიუჯეტს. ჯერ ერთი, სამთავრობო ხარჯების გადამეტებისთვის საჭიროა არა პარლამენტის, არამედ ფინანსთა მინისტრის თანხმობა (მუხლი 112); მეორეც, ფინანსთა მინისტრი უფლებამოსილია, ბუნდესტაგის საბიუჯეტო კომისიის თანხმობით, მომავალი ბიუჯეტის ანგარიშში განახორციელოს „წინასწარი ასიგნება“. ფორმალურად, ფინანსთა მინისტრი ვალდებულია კვარტალში ერთხელ წარუდგინოს ბუნდესტაგის საფინანსო კომისიას „გარეშე ხარჯებისა“ და „წინასწარ ასიგნებათა“ სია. თუმცა, პრაქტიკაში ბუნდესტაგის მიერ სამთავრობო გადაწყვეტილებების დამტკიცება, რომლებშიც თავდაპირველად დაგეგმილი ბიუჯეტიდან გადახრების შესახებ წინადადებების

¹ Miterlebt-mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick/Rudolf Hrbek (Hrsg); mit Beitr. von Paul Döring. Stuttgart: Bonn, 1989. S. 316

შეტანა ზდება, უაღრესად ფორმალურ ხასიათს ატარებს. ამიტომ პარლამენტის კონტროლი საბიუჯეტო საშუალებების გამოყენებაზე საკმაოდ პირობითია. ანგარიში, რომელსაც წარმოადგენს ფინანსთა მინისტრი საფინანსო წლის დასასრულს, შეისწავლება არა თვით პარლამენტის, არამედ საეციალური უწყების – ფედერალური საანგარიშო პალატის მიერ. საანგარიშო პალატის დასკვნები ეგზავნება ბუნდესტაგისა და ბუნდესრატის საბიუჯეტო კომისიებს (მუხლი 114). მთავრობის განკარგულებაშია მრავალმილიონიანი „საიდუმლო“ ფონდები, რომლებიც ფორმალურადაც კი არ ექვემდებარება საპარლამენტო კონტროლს.¹ მათ განაგებენ ფედერალური კანცლერი და ცალკეული მინისტრები. ბუნდესტაგის მონაწილეობით კი ადგენენ სარკინიგზო, საფოსტო, სატელეგრაფო, სატელეფონო ტარიფებს, ფასებს სახელმწიფო მონოპოლიის საგნებზე, აგრეთვე, ფედერალურ საწარმოებსა და დაწესებულებებში მუდმივად დაკავებულ პირთა ხელფასებს. ბუნდესტაგი თანხმობას აძლევს სესხის ხელშეკრულებათა დადებაზე, აგრეთვე, სახელმწიფო ქონების გამოყენებასთან დაკავშირებულ საკითხთა გადაჭრაზე. ბუნდესტაგის აღნიშნული აქტები არ შეიძლება სადავოდ იქცეს ბუნდესრატში.

ანალოგიური სურათი შეიმჩნევა საგარეო პოლიტიკასა და არმიაზე საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების საქმეში. ერმანიაში, როგორც ქვეყნების უმრავლესობაში, საგარეო პოლიტიკის მთავარ წარმმართველ ორგანოს მთავრობა წარმოადგენს. ამ სფეროში პარლამენტის უფლებამოსილებები, ძირითადად, უმნიშვნელოვანესი საერთაშორისო ხელშეკრულებების კანონის ფორმით, რატიფიკაციით შემოიფარგლება (მუხლი 59) და უფლებით, გამოაცხადოს თავდაცვის მდგომარეობა, ე.ი. ფაქტობრივად, ალიაროს ომის მდგომარეობა (მუხლი 59a). ბუნდესტაგის ამ უკანასკნელი უფლებამოსილების ერთგვარი „შემოვლის“ შესაძლებლობა დატოვებულია თავად კონსტიტუციით, რომლის თანახმად: თუ ბუნდესტაგის მოწვევას ხელს უშლის „გადაულახავი დაბრკოლება“, ამ საკითხს წყვეტს პრეზიდენტი კანცლერის თანხმობით, თუმცა, წინასწარ იმენს ბუნდესტაგისა და ბუნდესრატის თავმჯდომარეთა აზრს. მასთან, თავდაცვის მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ ბუნდესტაგის გადაწყვეტილების მიღების უფლების ფორმალურობა ცხადი ზდება იმის გათვალისწინებით, რომ არმიას განაგებს მთავრობა. არმიაზე საპარლამენტო კონტროლი საკმაოდ პირობით სახისათს ატარებს, რადგან ბუნდესტაგი არ არის უფლებამოსილი, თავდაცვის საკითხებზე შექმნას საგამოძიებო კომისია. ძირითად კანონ-

¹ Stadler, P.M. Die parlamentarische Kontrolle der Bundesregierung. Opladen, 1984. S. 39

ში 1956 წელს შეტანილი დამატების შესაბამისად, არმიაზე კონტროლის განხორციელების მიზნით ბუნდესტაგს უფლება აქვს, დამხმარე ორგანოს სახით დანიშნოს თავისი რწმუნებული თავდაცვის საკითხებში.¹

ძირითადი კანონი საკმაოდ სიტყვაძუნწია სამხედრო რწმუნებულის სტატუსის განსაზღვრისას (მუხლი 45a). იგი აირჩევა ბუნდესტაგის უბრალო უმრავლესობით 5 წლით და ვალდებულია თვალყური ადევნოს კონსტიტუციის დაცვას და გერმანიის არმიის მიერ ჯარისკაცთა უფლებების პატივისცემას უმაღლეს სამხედრო ხელისუფალთა მიერ, თავდაცვის მინისტრის ჩათვლით. სამხედრო რწმუნებული ყოველწლიურად ანგარიშს აბარებს ბუნდესტაგს თავისი საქმიანობის შესახებ. რწმუნებული ბუნდესტაგისგან შედარებით დამოუკიდებლობას ინარჩუნებს, თუმცადა, შეუძლია ვადაძლე გადაყენოს იგი, რისთვისაც საჭიროა თავდაცვის კომისიის ინიციატივა და ბუნდესტაგის წევრთა არანაკლებ ორი მესამედის თანხმობა.

საპარლამენტო რესპუბლიკაში პარლამენტის ერთ-ერთი ძირითადი პრეროგატივა მთავრობის ფორმირებაში მონაწილეობა და მისი საქმიანობის კონტროლია. საპარლამენტო კონტროლი გერმანიაში აღიქმება, როგორც ბუნდესტაგისა და მთავრობის თანამშრომლობის ფორმა. საშუალებები, რომლებსაც ბუნდესტაგი თავისი საკონტროლო საქმიანობის განხორციელებისას ფლობს, „სანქციონირებად“ და ნორმატიულ ხასიათს ატარებს². საპარლამენტო სისტემაში მთავრობაზე კონტროლის განხორციელება არც ისე იოლია. როგორც წესი, მთავრობა მიეკუთვნება იმავე პარტიას, რომელსაც უმრავლესობის ფრაქცია. თითქოს პარლამენტში ისინი „ორგანულ ერთობას“ ქმნიან, ამიტომ მთავრობის გაკონტროლება მხოლოდ უმცირესობის ფრაქციის, ე.ი. ოპოზიციის მიერ ხდება. მაგრამ ეფექტური კონტროლი იწყება მხოლოდ მაშინ, როდესაც უმცირესობის ფრაქციას ეკუთვნის პარლამენტში ადგილების თუნდაც 30%. ძირითადი კანონის 43-ე მუხლი აძლევს ბუნდესტაგს „ინტერპელაციის უფლებას“ — ე. ი. უფლებას, მოითხოვოს თავის სხდომებზე მთავრობის წევრებისგან დასმულ კითხვებზე პასუხი. შეკითხვების ფორმები შეიძლება იყოს შემდეგი:

1. დიდი შეკითხვა, როგორც წესი, ეძღვნება საგარეო და საშინაო პოლიტიკის მნიშვნელოვან საკითხებს. ბუნდესტაგს მაშინაც კი,

¹ Pojner, Konrad Etal (Hg): 40 Jahre Deutscher Bundestag. Baden-Baden, 1990. S. 67

² Lohmann Karl. Der Deutsche Bundestag. Von Dr. Karl Loymann. Frankfurt/Main-Bonn. Athenaum Verl., cop. 1967. S. 42

როდესაც მთავრობა მას არ ეთანხმება, უფლება აქვს გამოხატოს თავისი შეხედულება და ამგვარად ზემოქმედება მოახდინოს მთავრობასა და საზოგადოებრიობაზე;

2. მცირე შეკითხვა — კონკრეტული ფაქტების შესახებ მთავრობისადმი წერილობითი მიმართებია. ისინი წერილობითი ფორმით შეაქვს დეპუტატთა საერთო რაოდენობის არანაკლებ 5 პროცენტთან ჯგუფს. პასუხები მათზე მთავრობის მხრიდან შემოდის, აგრეთვე, მთავრობის წევრებისგან წერილობითი სახით და ბუნდესტაგში მიიღება მათი ოფიციალური განხილვის გარეშე;

3. პლენარულ სხდომათა კვირეულის ფარგლებში გამოიყოფა, ე. წ. შეკითხვის საათი, რომელიც სამ საათამდე გრძელდება და ამ დროს ნებისმიერ დეპუტატს უფლება აქვს, მიიღოს ზეპირი პასუხები არა უმეტეს 2 შეკითხვაზე;

4. ზუსტად განსაზღვრული აქტუალური პრობლემის განხილვისთვის ტარდება, ე. წ. „აქტუალურ საკითხთა საათი,“ რომლის მთავარი საპროცედურო განსხვავება მდგომარეობს იმაში, რომ წამოჭრილი საკითხი განხილვას ექვემდებარება¹.

გერმანიაში პარლამენტისა და მთავრობის ურთიერთობა იმ სფეროს განეკუთვნება, სადაც პარლამენტის როლი არცთუ შესამჩნევია. კონსტიტუციით მთავრობა იქმნება ბუნდესტაგის მიერ, თუმცა, მისი უფლებამოსილებები ამ საკითხში მხოლოდ მთავრობის მეთაურის — ფედერალური კანცლერის არჩევით შემოიფარგლება. ბუნდესტაგი, გერმანიის პრეზიდენტის წინადადებით, კანდიდატურის განხილვის გარეშე, წევრთა ხმათა აბსოლუტური უმრავლესობით ირჩევს კანცლერს. მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც პრეზიდენტის მიერ შემოთავაზებული კანდიდატურა ვერ მიიღებს ბუნდესტაგში საჭირო უმრავლესობის მხარდაჭერას, ბუნდესტაგის დეპუტატთა არანაკლებ ერთ მეოთხედს შეუძლია წამოაყენოს ახალი კანდიდატურა კანცლერის პოსტზე. თუ ბუნდესტაგი ამ შემთხვევაშიც, ხმათა აბსოლუტური უმრავლესობით არ აირჩევს კანცლერს, ტარდება კენჭისყრის ბოლო ტური, როდესაც გამარჯვებული გამოვლინდება ხმათა ფარდობითი უმრავლესობით. მაგრამ ამ შემთხვევაში პრეზიდენტს აქვს უფლება კიდევ დაითხოვოს ბუნდესტაგი (ძირითადი კანონის მუხლი 63, აბზ.4).

მკაცრი ჩარჩოები, რომლებშიც ფედერალური მთავრობის მეთაურის არჩევისას ჩაყენებულია ბუნდესტაგი, აიხსნება კონსტიტუციის სწრაფვით, ერთი მხრივ, დააჩქაროს მთავრობის ფორმირების პროცესი, ხოლო, მეორე მხრივ, კი მცდელობით მიღწეულ იქნეს

¹ ი. იზენზე, პ. კირხოფი, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 192

მაქსიმალური ერთსულოვნება სხვადასხვა პარტიას შორის. ის ფაქტი, რომ კანცლერი აირჩევა კანდიდატურების განხილვის გარეშე, საკმაოდ შთამბეჭდავი ავანსია, როგორც პირადად კანდიდატისთვის, ისე პარტიის საპარლამენტო უმრავლესობის იმ ნაწილისთვის, რომლის სათავეშიც ის დგას. კონსტიტუციის თანახმად, პოლიტიკური პროგრამა განისაზღვრება კანცლერის მიერ ერთპიროვნულად და არ ითხოვს ბუნდესტაგის მოწონებას. თუ ბუნდესტაგი შემდგომში კანცლერის მიერ დასახულ პოლიტიკურ ზაზს მისთვის მიუღებლად მიიჩნევს, მას შეუძლია გადააყენოს კანცლერი კონსტიტუციით დადგენილი საერთო წესის შესაბამისად. ძირითადი კანონის 67-ე მუხლი ადგენს, რომ ბუნდესტაგს შეუძლია უნდობლობა გამოუცხადოს ფედერალურ კანცლერს მხოლოდ მისი შემცველის — ხმათა უმრავლესობით არჩევისა და ფედერალური პრეზიდენტისადმი ფედერალური კანცლერის თანამდებობიდან გადაყენების თაობაზე თხოვნის მიმართვის ფორმით.

კონსტრუქციული ვოტუმის გერმანული მექანიზმის არსი იმაში მდგომარეობს, რომ მისი მეშვეობით, უბრალოდ, გამოირიცხება სამთავრობო ვაკუუმი. ფედერალურმა პრეზიდენტმა უნდა დააკმაყოფილოს ეს თხოვნა და დანიშნოს არჩეული პირი. უნდობლობის გამოცხადებული წინადადებების შემოსვლიდან კანცლერის შემცველის არჩევნებამდე უნდა გავიდეს არანაკლებ 48 საათისა. თუ ფედერალური კანცლერის შუამდგომლობას მისთვის ნდობის გამოცხადების შესახებ ბუნდესტაგის წევრთა უმრავლესობა არ დაუჭერს მხარს, მაშინ ფედერალურ პრეზიდენტს, ფედერალური კანცლერის წინადადებით 21 დღის განმავლობაში შეუძლია დაითხოვოს ბუნდესტაგი. პრეზიდენტი კარგავს ასეთ შესაძლებლობას, თუ ბუნდესტაგი, კონსტრუქციული ვოტუმის პრინციპით, ხმათა უმრავლესობით ახალ ფედერალურ კანცლერს აირჩევს.

ბუნდესტაგი კანცლერს აღჭურავს ბლანკეტური უფლებამოსილებებით, არა მხოლოდ სამთავრობო პოლიტიკის განსაზღვრის საკითხში, არამედ კაბინეტის შემადგენლობის განსაზღვრის ნაწილშიც. თუ კანცლერი და მისი მხარდამჭერები მათთვის ხელსაყრელად არ ჩათვლიან ბუნდესტაგის დათხოვნას, ხოლო ბუნდესტაგი, თავის მხრივ, უარს იტყვის მიიღოს მთავრობის მიერ შემოთავაზებული კანონები, მთავრობას პრეზიდენტის საშუალებით და ბუნდესტაგის თანხმობით, შეუძლია ქვეყანაში გამოაცხადოს საგანგებო საკანონმდებლო მდგომარეობა და ბუნდესრატის თანხმობით მიიღოს მისთვის საჭირო კანონი.

მიგვაჩნია, რომ დიდი პრაქტიკული მნიშვნელობა არ უნდა ჰქონდეს მთავრობაზე პარლამენტის კონტროლის ისეთ ფორმებს, როგო-

რიცაა დეპუტატთა უფლება მიმართონ მთავრობას შეკითხვებით და ბუნდესტაგის წევრთა ერთი მეოთხედის უფლება, მოითხოვონ საგამოძიებო კომისიის შექმნა: ჯერ ერთი, მთავრობა იურიდიულად არ არის ვალდებული უპასუხოს საპარლამენტო შეკითხვებს, ხოლო მეორე მხრივ, გერმანიის კონსტიტუციური სამართალი არ ცნობს პარლამენტის უფლებას მისცეს მთავრობას რაიმე კონკრეტული მიზნით ბანკი.

პარლამენტის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი თავისებურება – ეს მისი არჩევითობაა, პარლამენტი – ქვეყნის სახელმწიფო ხელისუფლების ერთადერთი არჩევითი ცენტრალური ორგანოა. ბუნდესტაგი აირჩევა უშუალოდ ხალხის მიერ და აქვს „პირდაპირი ლეგიტიმაციის“ ხარისხი. ძირითადი კანონის 38-ე მუხლის შესაბამისად, დეპუტატები მთელ ხალხს წარმოადგენენ, არ არიან შეზღუდული იმპერატიული მანდატით და მხოლოდ კანონს და საკუთარ სინდისს ექვემდებარებიან.

ბუნდესტაგის არჩევნების ჩატარების წესი დადგენილია 1949 წლის ძირითადი კანონის პრინციპებისა და „ბუნდესტაგში არჩევნების შესახებ ფედერალური კანონის“ 1975 წლის რედაქციის შესაბამისად.¹

გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ბუნდესტაგი შედგება 669 დეპუტატისგან და აირჩევა საყოველთაო, პირდაპირი, თავისუფალი, თანასწორი და ფარული არჩევნების გზით, გერმანელების მიერ, რომლებსაც აქვთ საარჩევნო უფლება, მაჟორიტარული და პროპორციული საარჩევნო სისტემების ერთობლივი გამოყენების საფუძველზე. აქტიური და პასიური საარჩევნო უფლება აქვთ სრულწლოვან მოქალაქეებს.

ფედერალური პრეზიდენტი ნიშნავს საარჩევნო ოლქების საზღვრების დამდგენ კომისიას.² მასში შედიან ფედერალური სტატისტიკური უწყების მეთაური, ფედერალური ადმინისტრაციული სასამართლოს ერთი მოსამართლე და ხუთი სხვა წევრი. აღნიშნული კომისიის ამოცანაა დაადგინოს საარჩევნო ოლქში მოსახლეობის რაოდენობის შეცვლის ფაქტი და წამოაყენოს წინადადებები საარჩევნო ოლქების დაყოფაში ცვლილებების შესახებ. კომისიამ აღნიშნული საკითხის გადაწყვეტისას უნდა დაიცვას მიწების საზღვრები და ყურადღებით მოეკიდოს საარჩევნო ოლქებში მოსახლეობის

¹ Федеральный закон о выборах в Бундестаг в редакции, опубликованной 1 сентября 1975 г. // Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты., М.: Прогресс, 1991, с. 181

² იქვე, გვ. 182

რიცხოვნობის დადგენას. თუ გადახრა შეადგენს 1/3-ზე მეტს, საარჩევნო ოლქის საზღვრები გადასინჯული უნდა იქნეს.

ყოველ ამომრჩეველს აქვს ორი ხმა: ერთი ხმა საარჩევნო ოლქის მიხედვით, მაჟორიტარული წესით დეპუტატის არჩევისთვის, ხოლო მეორე ხმა პროპორციული სისტემით პარტიული სიებისთვის მისაცემად. ყოველი საარჩევნო ოლქიდან აირჩევა 1 დეპუტატი. არჩეულად ითვლება კანდიდატი, რომელიც ყველაზე მეტ ხმას მიიღებს. ხმათა თანაბარი ოდენობისას, ოლქში არჩევნების ჩატარების ხელმძღვანელი საკითხს წყვეტს წილისყრით. მიწებში პარტიული სიებით მანდატების განაწილებაში მონაწილეობენ მხოლოდ ის პარტიები, რომლებმაც მთელ საარჩევნო ტერიტორიაზე ნამდვილ ხმათა არანაკლებ 5% დააგროვეს, ან მიიღეს თითო მანდატი არანაკლებ სამ საარჩევნო ოლქში. თუკი არჩევნები არ შედგა, ან წამოყენებული კანდიდატი გარდაიცვალა არჩევნებამდე, გერმანიის საარჩევნო კანონმდებლობით გათვალისწინებულია დამატებითი არჩევნების გამართვა, რომელიც უნდა განესხვაოთ განმეორებითი არჩევნებისგან. ამ უკანასკნელს ადგილი აქვს იმ შემთხვევაში, თუ არჩევნები მთლიანად ან ნაწილობრივ ბათილად გამოცხადდება.

ახალარჩეული ბუნდესტაგი მოიწვევა თავის პირველ სხდომაზე, წინა მოწვევის ბუნდესტაგის თავმჯდომარის მიერ, არა უგვიანეს 30-ე დღისა მისი არჩევიდან (ძირითადი კანონის მუხლი 39). ბუნდესტაგის პირველ სხდომაზე თავმჯდომარეობს ბუნდესტაგის ასაკით უფროსი დეპუტატი, ხოლო თუ იგი უარს აცხადებს, მაშინ ასაკით მისი მომდევნო თავმჯდომარეობს, ვიდრე ახალარჩეული თავმჯდომარე ან მისი მოადგილე არ შეუდგება მოვალეობის შესრულებას.

ბუნდესტაგის თავმჯდომარე (პრეზიდენტი) და მისი მოადგილეები აირჩევიან ლეგისლატურის მთელი პერიოდისთვის, განსაკუთრებული პროცედურის საფუძველზე, ფარული კენჭისყრითა და ბიულეტენების გამოყენებით. არჩეულად ითვლება კანდიდატი, რომელიც მიიღებს ბუნდესტაგის დეპუტატთა ხმების უმრავლესობას. თუ არჩევნების პირველ ტურში ვერც ერთი კანდიდატი ვერ მოიპოვებს ხმების საჭირო რაოდენობას, ტარდება მეორე ტური და ამ დროს დაიშვება ახალი კანდიდატების წამოყენება. თუ ამ შემთხვევაშიც ვერაინ მიიღებს ბუნდესტაგის დეპუტატთა ხმების უმრავლესობას, მაშინ ორი საუკეთესო შედეგის მქონე კანდიდატის მონაწილეობით ტარდება მესამე ტური, რომელშიც გამარჯვებისთვის საჭიროა ხმების ფარდობითი უმრავლესობა, ხმათა თანაბრობის შემთხვევაში საკითხი წყდება წილისყრით. თუ ფედერალური პრეზიდენტი მისი

არჩევისთანავე ვალდებულია შეწყვიტოს პარტიის წევრობა, ბუნდესტაგის თავმჯდომარეს ასეთი ვალდებულება არ გააჩნია.

ბუნდესტაგის თავმჯდომარე ერთობ სერიოზული ფიგურაა ქვეყნის პოლიტიკურ ელიტაში. იგი უზრუნველყოფს დეპუტატთა ღირსებისა და უფლებების დაცვას, წარმართავს ბუნდესტაგის მუშაობის ორგანიზაციულ მხარეს, ხელმძღვანელობს მის სხდომებს და უზრუნველყოფს შესაბამის წესრიგს, განაგებს ბუნდესტაგის გამგებლობაში მყოფ ყველა შენობასა და ტერიტორიას. ბუნდესტაგის თავმჯდომარე ის თანამდებობის პირია, რომელიც ახორციელებს უმაღლეს საორგანიზაციო-განმკარგულებელ ხელისუფლებას ბუნდესტაგის მოსამსახურეთა მიმართ, იღებს და ათავისუფლებს მომსახურე პერსონალს. თავმჯდომარეს დამატებით აკისრია პასუხისმგებლობა კომიტეტებსა და კომისიებში სხვადასხვა ფუნქციათა შესრულებისთვის, თავმჯდომარეობს და ხელმძღვანელობს მუდმივი კომიტეტების გაერთიანებულ სხდომებს (ძირითადი კანონის მ.53ა). ბუნდესტაგის თავმჯდომარე ოთხ მოადგილესთან ერთად ქმნის პრეზიდიუმს, რომლის ფუნქციაში შედის თავმჯდომარის წინაშე მდგარი ზოგიერთი ამოცანის შესრულება, აგრეთვე, კავშირი ფრაქციათა ხელმძღვანელობასთან. ოთხი ვიცე-პრეზიდენტიდან ორი წარმოადგენს სოციალ-დემოკრატიულ პარტიას, ერთი – ქრისტიანულ-დემოკრატიული კავშირისა და ქრისტიანულ-სოციალური კავშირის ბლოკს და ერთი – თავისუფალ დემოკრატებს¹. თავმჯდომარის მიერ უფლებამოსილებათა შესრულების შეუძლებლობისას მას ცვლის ერთ-ერთი მოადგილე, რომელიც რაოდენობრივად საპარლამენტო უმრავლესობის შემდეგი ფრაქციის წევრია.

ბუნდესტაგის მუშაობაში მნიშვნელოვანი როლი ეკისრებათ ფრაქციებს, რომლებიც წარმოადგენენ ბუნდესტაგის იმ დეპუტატთა გაერთიანებებს, რომლებიც მიეკუთვნებიან ერთ პარტიას, ან ერთ-გვაროვან პოლიტიკურ პლატფორმაზე მდგომ პარტიებს. ფრაქციათა წესდებები დეტალურად არეგულირებს მათ საკმაოდ მრავალსაზა ორგანიზაციულ სტრუქტურას და ყოველ მათგანს თავისი ადგილი და საქმიანობის წესი აქვს განსაზღვრული – იქნება ეს საერთო კრება, თავმჯდომარე, გამგეობა, ბუნდესტაგში ფრაქციის საქმეთა მმართველი, სამუშაო ჯგუფები, სექციები თუ სხვა ორგანოები, რომელთა ფორმირება კენჭისყრით ხდება. გადაწყვეტილება მიიღება ხმათა უმრავლესობით. ფრაქციაში შეიძლება გაერთიანდნენ მოწვეული პირებიც, რომლებიც არ ცვლიან ფრაქციის რაოდენობრივ შემადგენლობას. მოწვეულ პირთა სახით გამოდიან ცნობილი მეცნიე-

¹ Rudjio, Wolfgang. Das politietische System der BRD//Grundwissen politik. Bonn, 1991. s. 28

რები და სპეციალისტები, რომლებიც ხშირად სერიოზულ ზემოქმედებას ახდენენ ფრაქციის გადაწყვეტილებებზე. ფრაქციის წევრთა ოდენობა უნდა იყოს არანაკლებ 34 დეპუტატისა, ამასთან, ფრაქციათა მდგომარეობა ბუნდესტაგში სწორედ მათი რაოდენობრივი შემადგენლობით განისაზღვრება. რაოდენობრივი შემადგენლობის გათვალისწინებით ხდება უზუცესთა საბჭოს შემადგენლობის და კომიტეტების თავმჯდომარეთა თანამდებობების კვოტირება.

უზუცესთა საბჭო ბუნდესტაგის მეტად მნიშვნელოვანი ორგანოა. იგი შედგება ბუნდესტაგის თავმჯდომარისგან, მისი მოადგილეებისა და ფრაქციების მიერ წამოყენებული 23 დეპუტატისგან. უზუცესთა საბჭო დახმარებას უწევს თავმჯდომარეს მის საქმიანობაში და უზრუნველყოფს ფრაქციათა ინტერესების შეთანხმებას, მათ შორის კომიტეტების თავმჯდომარეთა და მათ მოადგილეთა პოსტების ფრაქციებს შორის განაწილებისას. ცალკეულ საკითხთა განსახილველად მომზადების მიზნით, უზუცესთა საბჭო ქმნის კომისიებს ბუნდესტაგის შენობა-ნაგებობათა გამოყენების, ბუნდესტაგის მოსამსახურეთა და უშუალოდ დეპუტატებთან მომუშავე თანამშრომელთა ხელმძღვანელობის, საშვთა რეჟიმის, სხვა ქვეყნების პარლამენტებთან საერთაშორისო კავშირების, ახალ საინფორმაციო ტექნოლოგიათა დანერგვის თაობაზე. ამ კომისიათა შემადგენლობაში შეიძლება შედიოდნენ მხოლოდ ის დეპუტატები, რომლებიც არ არიან უზუცესთა საბჭოს წევრები.

ძირითადი კანონის მე-17 მუხლის თანახმად, ყველა კომიტეტის საქმიანობა რეგულირდება რეგლამენტით. რეგლამენტის მე-7 კარის 54-ე პარაგრაფი განსაზღვრავს, რომ ბუნდესტაგის პლენარულ სხდომებზე საკითხთა განსახილველად მომზადებისთვის იქმნება მუდმივი და დროებითი სპეციალური კომიტეტები. მე-12 ლეგისლაციური ბუნდესტაგში მოქმედებდა 24 კომიტეტი და ქვეკომიტეტი, რომელთა ჩამონათვალიც მოწმობს, რომ მათი დიდი ნაწილი, ფაქტობრივად, სტრუქტურულ შესაბამისობაშია ფედერალური სამინისტროების ნუსხასთან, ხოლო დანარჩენი წმინდა საპარლამენტო ფუნქციებს ასრულებს, როგორიცაა რეგლამენტის კომიტეტი და პეტიციათა კომიტეტი.

ძირითადი კანონის თანახმად, ბუნდესტაგი ვალდებულია ჩამოაყალიბოს ზოგიერთი კომიტეტი, დანარჩენი კი ფაქულტატიურად იქმნება. ბუნდესტაგის მიერ სავალდებულო წესით იქმნება: საგამოძიებო კომიტეტი (ძირითადი კანონის მუხლი 44), ევროკავშირის საქმეთა კომიტეტი (მუხლი 45), თავდაცვის კომიტეტი და საგარეო საქმეთა კომიტეტი (მუხლი 45-a²), პეტიციათა კომიტეტი (მუხლი 45-c4). გარდა ამისა, ბუნდესტაგი ქმნის 17 მუდმივ კომიტეტს,

როგორიცაა არჩევნების შემოწმების, იმუნიტეტის და რეგლამენტის; შინაგან საქმეთა; სპორტის; სამართლებრივი; საფინანსო; საბიუჯეტო; ეკონომიკის; კვების, სოფლის მეურნეობის და სატყეო; ოჯახის, ზანდაზმულთა, ქალთა და ახალგაზრდობის; ჯანმრთელობის; სატრანსპორტო; გარე სამყაროს, ბუნებრივი სიმდიდრეების და რეაქტორთა უსაფრთხოების; ფოსტიისა და ტელეკომუნიკაციის საქმეების; რეგიონალური ინფრასტრუქტურის განვითარების, სამშენებლო საქმეთა და ქალაქმშენებლობის; განათლების, მეცნიერების, გამოკვლევათა, ტექნოლოგიის და ტექნიკის გამოყენების შედეგების შეფასების; ეკონომიკური თანამშრომლობის; საზღვარგარეთ მოგზაურობისა და ტურიზმის.

საკითხთა მომზადებისთვის კომიტეტები თავისი შემადგენლობიდან ქმნიან ქვეკომიტეტებს და ანიჭებენ მათ სპეციალურ უფლებამოსილებებს. საკითხების ფართო და მნიშვნელოვანი კონფლიქტის წარმოშობისას ბუნდესტაგს შეუძლია დაარსოს საგამოძიებო კომიტეტი. საგამოძიებო კომიტეტმა თავისი მუშაობა ისე უნდა ააგოს, რომ წარმოადგინოს ანგარიში ბუნდესტაგის ლეგისლაციური დასრულებამდე. იმ შემთხვევაში, თუ ანგარიში არ არის მზად, ხდება წინასწარი ანგარიშის წარმოდგენა, რომლის საფუძველზე ბუნდესტაგი იღებს გადაწყვეტილებას იმის თაობაზე, უნდა გააგრძელოს საგამოძიებო კომიტეტმა მუშაობა თუ შეწყვიტოს იგი.

ბუნდესტაგის კომიტეტების თავმჯდომარეთა არჩევა ხორციელდება პროპორციულობის პრინციპის საფუძველზე, ტექნიკური თვალსაზრისით, საკმაოდ რთული მექანიზმით, რომელმაც „მატემატიკური ნაშთის“ სახელწოდება მიიღო. კომიტეტთა მნიშვნელოვან ნაწილს სათავეში უდგანან დეპუტატები ოპოზიციური პარტიებიდან. სხვათა შორის, პროპორციულობის პრინციპი, ბუნდესტაგის საქმიანობის ბევრ მიმართულებაზე ახდენს გავლენას, მაგრამ, რომ არ მოხდეს უმრავლესობის მიერ მთელი სადავების ხელში ჩაგდება, ფრაქციათა რაოდენობრივი თანაფარდობა, ყველა შემთხვევაში რაღაც ახალი კოეფიციენტიტ წონასწორდება. ერთობ ორიგინალურია დებატების რეგლამენტაციაც. მაგალითად, ე.წ. „საპარლამენტო საათი“, რომელიც მიმდინარეობის ხანგრძლივობით 60 წუთს შეადგენს, ასე ნაწილდება: 36 წუთი განკუთვნილია მმართველი კოალიციისთვის, 20 წუთი – ოპოზიციისთვის და 5-5 წუთი აქვთ საპარლამენტო ჯგუფებს¹.

¹ Деханов С. А., Бундестаг и Бундесрат ФРГ (историко-правовой анализ). Диссертация на соискание ученой степени к. ю. н., М.: 1995, с.77-78

კომიტეტის მუშაობა პლენარულ სხდომაზე დამოკიდებულია წინადადებებსა და შუამდგომლობებზე, რომელთა შემოტანის უფლება, როგორც წესი, სადეპუტატო უმცირესობას და გამონაკლისის სახით – ცალკეულ დეპუტატებს ენიჭებათ.

მსოფლიოს პარლამენტთა უმრავლესობის მსგავსად, ბუნდესტაგი სასესიო წესით მუშაობს. ძირითადი კანონისა და ბუნდესტაგის რეგლამენტის თანახმად, სესია მოიწვევა ბუნდესტაგის თავმჯდომარის მიერ. თავმჯდომარე ვალდებულია მოიწვიოს პარლამენტი, თუ ამას ითხოვს პარლამენტის მესამედი, ფედერალური პრეზიდენტი ან ფედერალური კანცლერი (ძირითადი კანონის მუხლი 39, აპზ.3). სესია გულისხმობს წლის განმავლობაში დროის ისეთ პერიოდს, როდესაც პარლამენტს აქვს კანონიერი უფლება შეიკრიბოს და შეასრულოს თავისი სამუშაო. პრინციპში, პარლამენტი არ არის აბსოლუტურად დამოუკიდებელი მისი სხდომების დროისა და ვადების განსაზღვრაში. გერმანიაში ეს საკითხები დარეგულირებულია კანონით. წლის განმავლობაში შეიძლება შედგეს ერთზე მეტი სესია, თანაც მათი ხანგრძლივობა შეიძლება განსხვავებული იყოს. სესიის გარდა, ბუნდესტაგის რეგლამენტი იყენებს კიდევ ერთ ცნებას, რომელიც ფუნქციონალურად შეიძლება იგივე იყოს, რა თქმა უნდა, თუ ერთი დღით არ იქნება შემოსაზღვრული - ეს არის სხდომა.

ბუნდესტაგის სესიები მიმდინარეობს უწყვეტად, საზაფხულო არდადეგებისა და ზოგიერთი ოფიციალური დღესასწაულის გარდა, 4-კვირიანი ციკლის სახით: ორი კვირა ეთმობა ბუნდესტაგის პლენარულ სხდომებს, ერთი – კომიტეტებისა და კომისიების სხდომებს, მეოთხე კვირა კი თავისუფალია. წელიწადში ტარდება არაუმეტეს 50 პლენარული სხდომისა, ხოლო თითოეული სხდომა დაახლოებით 5 საათი გრძელდება.¹

დემოკრატიულ კონსტიტუციურ სახელმწიფოში პარლამენტი, მართალია, არ ფლობს მონოპოლიას საკანონმდებლო ხელისუფლებაზე, მაგრამ აქვს განსაკუთრებული პრეროგატივები სამართალშემოქმედებით სფეროში. ბუნდესტაგი იღებს კანონებს თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, კანონშემოქმედების ხელშემწყობ სხვა ორგანოთა, კერძოდ, ფედერალური მთავრობის, ბუნდესრატის, ფედერალური პრეზიდენტის შესაბამისი უფლებამოსილებების გათვალისწინებით.

ბუნდესტაგში შეტანილ კანონპროექტთა განხილვა სამი მოსმენით წარმოებს, ხოლო ხელშეკრულებები უცხოეთის ქვეყნებთან და

¹ Bundestag. Bundesrat. Landesparlamente. NDW, Bonn, 1991. S. 117

მსგავსი ხელშეკრულებები, რომლებიც გერმანიაში პოლიტიკურ ურთიერთობებს არეგულირებს, ან, რომლებიც ფედერალური კანონმდებლობის საკითხებს ეხება – ორი მოსმენით. საბიუჯეტო კანონპროექტთა მიმართ მოქმედებს განსაკუთრებული წესი.

კანონპროექტთა წარდგენას ყოველთვის წინ უსწრებს მოტივაციის წარმოდგენა, რომელშიც მითითებული უნდა იყოს მიზნები, რომლებსაც კანონპროექტი ისახავს. თუ კანონი ცვლის ადრე არსებულ საკანონმდებლო დებულებებს, მაშინ მოტივაციაში მითითებული უნდა იყოს ცვლილებების ხასიათი და მნიშვნელობა. ღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლებათა მიერ ერთობლივად შემუშავებულ ინსტრუქციებში პირდაპირ აღინიშნება, რომ კანონპროექტები უნდა პასუხობდნენ „ნამდვილ იურიდიულ აუცილებლობას“. ისინი არ უნდა შეიცავდნენ დებულებებს, რომლებსაც არა აქვთ სამართლებრივი შინაარსი, და რომლებიც დეკლარაციული ან დოკუმენტის ფილოსოფიური შინაარსის გადმოძეგნი მიზნებისა არიან. კანონებმა უნდა წარმოშონ, შეცვალონ ან შეწყვიტონ უფლებები და მოვალეობები.¹ კანონპროექტთა ავტორებმა უნდა დაიცვან წესები, რომლებიც განსაზღვრავენ დოკუმენტის სტრუქტურას. დარგებში, სადაც არსებობს კოდიფიკაცია, არ შეიძლება პარლამენტისთვის არაკოდიფიცირებული პროექტების წარდგენა.

გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის საპარლამენტო პრაქტიკაში მოქმედებს წესი, რომლის მიხედვითაც შემოტანილ პროექტებს თან ერთვის მათი განხორციელებისთვის საჭირო ახალი საშუალებების შეფასება და დადგენილ ღონისძიებათა პროცედურები, რომლებიც უნდა შეასრულონ სამართლის შემფარდებლებმა, აგრეთვე, შედეგების ანალიზი. ყველა კანონპროექტს ახლავს „თანდართული აქტი“, რომელშიც მითითებულია მათი შემუშავებული ორგანოები, განსაზღვრულია „პალატა“, რომელსაც გადაეცემა აქტი, აგრეთვე, თანამდებობის პირები, რომლებიც დაიცავენ მას განხილვისას.

გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის საპარლამენტო პრაქტიკაში, როგორც მსოფლიოს ბევრ სხვა პარლამენტში, პირველი მოსმენით კანონპროექტის თაობაზე, როგორც წესი, საერთო დებატები არ ტარდება. გამონაკლისი იმ შემთხვევებთან არის დაკავშირებული, თუ ამის საჭიროება რეკომენდებულია უზუცესთა საბჭოს მიერ ან დღის წესრიგის შესაბამისი პუნქტის გამოცხადებამდე მის ირგვლივ დებატები შემოთავაზებულია ერთ-ერთი ფრაქციის ან

ბუნდესტაგის დამსწრე დეპუტატების 5%-ის მიერ.¹ ასეთი დებატებისას განიხილება მხოლოდ პროექტის ძირითადი დებულებები. პირველი მოსმენის დასრულებისთანავე, კანონპროექტი გადაეცემა სპეციალურ კომიტეტს. მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევებში, კანონპროექტი შეიძლება გადაეცეს ერთდროულად რამდენიმე კომიტეტს, ამასთან, უნდა მიეთითოს კომიტეტი, რომელიც უხელმძღვანელებს კანონპროექტის მომზადებას. სხვა კომიტეტებმა ხელმძღვანელად განსაზღვრულ კომიტეტთან შეთანხმებით, შეიძლება მონაწილეობა მიიღონ პროექტის გარკვეული პუნქტების განხილვაში, შესაბამისი დასკვნების მიცემის წესით.

მეორე მოსმენა იწყება საერთო დებატებით, თუ უზუცესთა საბჭომ მისცა რეკომენდაცია მათ ჩატარებაზე, ან ამას ითხოვს რომელიმე ფრაქცია, ან ბუნდესტაგის დამსწრე დეპუტატთა 5%. მაგრამ ეს ხდება მეორე დღეს, კომიტეტის მიერ რეკომენდებული ტექსტის, გადაწყვეტილების და მისი მოხსენების დარიგების შემდეგ. ებატები შეიძლება დაიწყოს უფრო ადრე მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ გადაწყვეტილება ამის შესახებ იქნება მიღებული ერთ-ერთი ფრაქციის ან ბუნდესტაგის დეპუტატთა 5%-ის წინადადების საფუძველზე, დამსწრე დეპუტატთა 2/3-ის უმრავლესობით. კანონპროექტები, რომლებიც წარმოდგენილია ფედერალური მთავრობის მიერ და რომლებიც გამოცხადებულია გადაუდებლად (ძირითადი კანონის მუხლი 81), დეპუტატთა უმრავლესობის გადაწყვეტილებით, შეიძლება განხილულ იქნეს შემცირებულ ვადებში, დაჩქარებული წესით. თუ მთავრობა თვლის, რომ კენჭისყრა ტექსტის მიღებაზე უნდა ჩატარდეს დაჩქარებით, მან კანცლერის წერილში უნდა განაცხადოს ამის თაობაზე.

პროექტის ყოველი მუხლის განხილვა ტარდება რიგითობის წესით. დებატების დამთავრებისთანავე ტარდება კენჭისყრა ყოველ მუხლზე ცალ-ცალკე. ბუნდესტაგის გადაწყვეტილებით, მუხლთა განხილვის რიგითობა შეიძლება შეიცვალოს, ზოგიერთი მუხლი კი შეიძლება განხილულ იქნეს ერთდროულად, თუ ეს ერთი და იმავე საკითხის თაობაზე პროექტის შეცვლას ეხება. კენჭისყრა ტარდება ერთდროულად კანონპროექტის რამდენიმე ან ყველა ნაწილის მიხედვით. საერთაშორისო ხელშეკრულებებს და სხვა ანალოგიურ ხელშეკრულებებს კენჭი ეყრებათ ძირითადი კანონის 59-ე მუხლის მე-2 აბზაცის თანახმად, მთლიანად. მეორე მოსმენისას კანონპროექტში ცვლილებები შეიძლება შევიდეს მანამ, სანამ არ არის დამ-

¹ Регламент Бундестага от 28 января 1952 г. // Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты / Пер. с нем., М.: Прогресс, 1991, с. 213-255

თავრებული იმ საკითხის განხილვა, რომელსაც ეს ცვლილებები შეეხება. წინადადებები ხელმოწერილი უნდა იქნეს ბუნდესტაგის დეპუტატის მიერ და თან უნდა ერთვოდეს მცირე წერილობითი დასაბუთება, თუ ისინი წინასწარ არა აქვთ დარიგებული დეპუტატებს. კანონპროექტი შეიძლება მთლიანად ან ნაწილობრივ გადაეცეს სხვა კომიტეტს. ამ შემთხვევაში, თუ მეორე მოსმენისას მირეზულ იქნა გადაწყვეტილება პროექტში ცვლილებების შეტანის შესახებ, მაშინ პალატის თავმჯდომარე უზრუნველყოფს მათ ჩართვას ერთიან ტექსტში.

მესამე მოსმენა ტარდება მეორის შემდეგ დაუყოვნებლივ, თუ მეორე მოსმენისას არც ერთი ცვლილება არ არის მიღებული. ჭინაღმდეგ შემთხვევაში, ის ტარდება ცვლილებების დარიგებიდან მეორე დღეს, ან უფრო ადრე მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ერთ-ერთი ფრაქციის ან ბუნდესტაგის დეპუტატთა ხუთი პროცენტის წინადადებით ასეთი გადაწყვეტილება ბუნდესტაგის მიერ იქნება მირეზული. ამ შემთხვევაში, ფედერალური მთავრობის მიერ წარმოდგენილ გადაუდებლად გამოცხადებულ პროექტთა განხილვა დამსწრე დეპუტატთა ორი მესამედის უმრავლესობის გადაწყვეტილებით შეიძლება დაუყოვნებლივ დაიწყოს.

მესამე მოსმენა იწყება ზოგადი განხილვით მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მეორე მოსმენით ის არ ჩატარებულა და უზუცესთა საბჭო რეკომენდაციას იძლევა მის ჩატარებაზე, ან ამას მოითხოვს ბუნდესტაგის დამსწრე დეპუტატთა ხუთი პროცენტი. წინადადებები ცვლილებათა შეტანის შესახებ მესამე მოსმენისას ხელმოწერილი უნდა იქნეს ფრაქციის ან ბუნდესტაგის დეპუტატთა ხუთი პროცენტის მიერ, მათ შეიძლება თან ერთვოდეს მოკლე დასაბუთებაც მხოლოდ იმ მუხლებზე, რომლებიც შესწორდა მეორე მოსმენისას, ე. ი. მესამე მოსმენისას მუხლობრივი განხილვა შემოიფარგლება სწორედ ამ მუხლებით. საბოლოო კენჭისყრამდე კანონპროექტი შეიძლება მთლიანად ან ნაწილობრივ ისევ გადაეცეს ამა თუ იმ კომიტეტს. თუ კომიტეტი გამოდის ბუნდესტაგის რეკომენდაციით, მეორე მოსმენისას მიღებულ ცვლილებათა შესახებ ახალი ინიციატივებით რეკომენდირებული ცვლილებები განიხილება ხელახლა, მეორე მოსმენით.

კანონპროექტის მესამე მოსმენის დამთავრებისთანავე, ტარდება კენჭისყრა. თუ მეორე მოსმენით მიღებული გადაწყვეტილება არ შეცვლილა, დაუყოვნებლივ ტარდება საბოლოო კენჭისყრა. თუ ასეთი ცვლილებები მაინც გაკეთდა, მაშინ ერთ-ერთი ფრაქციის ან ბუნდესტაგის დამსწრე დეპუტატთა ხუთი პროცენტის მოთხოვნით დასკვნითი კენჭისყრა გადაიღება იმ დრომდე, ვიდრე გადაწყვეტი-

ლებები არ იქნება ჩართული ერთიან ტექსტში და არ დაურიგდებათ დეპუტატებს. კანონპროექტის მისაღებად საჭიროა დამსწრე დეპუტატთა უმრავლესობა. რაც შეეხება კანონპროექტს გერმანიის ძირითად კანონში შესწორებათა შესახებ, იგი მიიღება ბუნდესტაგისა და ბუნდესრატის წევრთა ხმების ორი მესამედით (ძირითადი კანონის მუხლი 42; მუხლი 79). საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და სხვა ანალოგიურ ხელშეკრულებებზე საბოლოო კენჭისყრა არ ტარდება.¹

განსხვავებული წესით განიხილება საბიუჯეტო და საფინანსო კანონპროექტები. საბიუჯეტოდ ითვლება კანონპროექტები ბიუჯეტის მიღების შესახებ და ბიუჯეტის შესახებ, ბიუჯეტის მიღების შესახებ და ბიუჯეტის შესახებ კანონის ცვლილების პროექტები, აგრეთვე, სხვა პროექტები, რომლებიც ეხება ბიუჯეტს.² ყველა საბიუჯეტო კანონპროექტი გადაეცემა საბიუჯეტო კომიტეტს. უნდესტაგის თავმჯდომარე დამატებით მასალებს, როგორც წესი, ბუნდესტაგის წევრებს წინასწარი საკომიტეტო განხილვის გარეშე გადასცემს. ბიუჯეტის მიღების შესახებ და ბიუჯეტის შესახებ კანონპროექტთა მეორე მოსმენა უნდა ჩატარდეს მათი შემოტანიდან მხოლოდ 6 კვირის შემდეგ, ხოლო კანონპროექტთა საბოლოო მოსმენა – მხოლოდ 3 კვირის შემდეგ მათი შემოსვლიდან, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც ბუნდესრატის აზრი მიღებული იქნება ძირითადი კანონის 110-ე მუხლის მე-3 აბზაციით გათვალისწინებულ ვადამდე. საბიუჯეტო კანონპროექტთა საბოლოო მოსმენისას, მეორე მოსმენის ჩატარების შესახებ დებულებასთან ერთად, გამოიყენება საბოლოო კენჭისყრის ჩატარების წესი. კანონპროექტები ბიუჯეტში დამატებების შესახებ საბიუჯეტო კომიტეტმა უნდა განიხილოს ბუნდესრატის აზრის მიღებიდან შემდეგი სამუშაო კვირის განმავლობაში.

საფინანსო კანონპროექტებად ითვლება ყველა პროექტი, რომლებიც თავიანთი მნიშვნელობით ან ფინანსური რეგულირების მოცულობით მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს ფედერაციის ან მიწათა ფინანსებზე და ამასთან, არ წარმოადგენს საბიუჯეტოს. ანონპროექტთა ხასიათის გაურკვევლობისას, ბუნდესტაგი საკითხს წყვეტს საბიუჯეტო კომიტეტის აზრის გათვალისწინებით. ისე როგორც საბიუჯეტო კანონპროექტები, საფინანსო კანონპროექტებიც საბიუჯეტო კომიტეტს გადაეცემა პირველი მოსმენის შემდეგ. თუ ჩვეულებრივი კანონპროექტები კომიტეტებში ცვლილებების შეტანის შედეგ

¹ იქვე, გვ. 236-242

² იქვე, გვ. 244

გად საფინანსო კანონპროექტის ხასიათს იძენენ, ამის შესახებ უნდა ეცნობოს თავმჯდომარეს. იმის გამო, რომ საფინანსო პროექტები გავლენას ახდენენ ფედერაციის ფინანსებზე, საბიუჯეტო კომიტეტი ამოწმებს მიმდინარე და მომავალ ბიუჯეტთან მის ურთიერთშეთანხმებას. აღნიშნული თავისებურებები გარკვეულ ზემოქმედებას ახდენს საფინანსო კანონპროექტების განხილვის ტექნოლოგიაზე. შედეგად მთელ ამ პროცედურას მოქმედებათა ინვარიანტული სქემა მოსდევს:

- თუ საბიუჯეტო კომიტეტი აღმოაჩენს, რომ კანონპროექტი გავლენას ახდენს მიმდინარე ბიუჯეტზე, მაშინ მოხსენებასთან ერთად საბიუჯეტო კომიტეტს ბუნდესტაგში შეაქვს წინადადება არასაკმარისი შემოსავლების ან გადახარჯვების დაფარვის შესახებ;

- თუ ფედერალურმა მთავრობამ წარმოადგინა დასკვნა აღნიშნულ კანონპროექტზე, საბიუჯეტო კომიტეტი თავის მოხსენებაში განსაზღვრავს ამ დასკვნის მიმართ თავის დამოკიდებულებასაც;

- თუ საბიუჯეტო კომიტეტი ვერ იძლევა რეკომენდაციებს ხარჯების დაფარვის შესახებ, კანონპროექტი წარედგინება ბუნდესტაგს, რომელიც პროექტის ავტორის წინადადებათა მოსმენის შემდეგ განიხილავს და იღებს სპეციალურ გადაწყვეტილებას ახალი ხარჯების დაფარვის შესაძლებლობის შესახებ;

- თუ ხარჯების დაფარვის შესაძლებლობა უარყოფილია ბუნდესტაგის მიერ, საკითხი კანონპროექტის შესახებ მოიხსნება;

- თუ საფინანსო კანონპროექტი გავლენას ახდენს მიწების ფინანსებზე, საბიუჯეტო კომიტეტი თავის მოხსენებაში განსაზღვრავს ამ გავლენის ხასიათსა და მასშტაბებს.

ძირითადი კანონი ადგენს აგრეთვე, რომ ბუნდესტაგის გადაწყვეტილებით ან დეპუტატთა უმრავლესობის მოთხოვნით ბუნდესტაგის მიერ მიღებული კანონი, ფედერალური პრეზიდენტის მიერ მის ხელმოწერამდე, გატანილ უნდა იქნეს სახალხო კენჭისყრაზე – რეფერენდუმზე. ფედერალურ კანონთა ძალაში შესვლა დაკავშირებულია გერმანიის ფედერალური პრეზიდენტის ოფიციალურ მოქმედებასთან, რასაც პრომულგაცია ჰქვია. ისინი კანონის ძალას მხოლოდ ფედერალური პრეზიდენტის ხელმოწერით დამოწმების შემდეგ იძენენ. კანონის წარდგენა ასეთ დამოწმებაზე წარმოებს ფედერალური კანცლერის მიერ, რომელიც თავისი ხელმოწერით განამტკიცებს დამოწმების აქტსაც. ფედერალური კანონები, აგრეთვე, რატიფიცირებული სახელმწიფოებრივი ხელშეკრულებები ქვეყნდება ფედერალური კანცლერის მიერ ფედერალური კანონების ოფიციალურ ბიულეტენში. საერთოდ, ფედერალური კანონები იძენს ოფიციალურ ძალას ხელმოწერის დღის ამოწურვისა და ბიულეტენის ნომერის

დაგზავნისთანავე, თუ თავად კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი.

კანონთა კონსტიტუციურობის კონტროლი – კონსტიტუციური სამართლის კლასიკური თემაა.¹ გერმანიის კანონმდებელმა კონტროლის ორი მეთოდი დაადგინა: პირველი მდგომარეობს საკანონმდებლო საქმიანობაზე დაკვირვებასა და ყველა არაკონსტიტუციური ღონისძიების აღკვეთაში, მეორე – კანონიერ ძალაში შესულ კანონთა შესწავლაში. გერმანიის ფედერალური პრეზიდენტი ვალდებულია კანონპროექტის ხელმოწერამდე დარწმუნდეს კონსტიტუციისადმი მის შესაბამისობაში,² თუმცა, მას აინტერესებს არა კანონის კონსტიტუციურობა, როგორც ასეთი, არამედ მისი მხოლოდ ფორმალური მხარე, ვინაიდან იგი მოვალეა და უნდა დარწმუნდეს იმაში, რომ კანონი მიღებულ იქნა დადგენილი პროცედურის შესაბამისად. მეორე მხრივ, კანონპროექტისადმი პრეზიდენტის უარყოფითი დამოკიდებულების შემთხვევაში საჭიროა ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს აზრის გაგება, ვინაიდან სწორედ მისი ფუნქციაა განახორციელოს ზედამხედველობა კანონთა კონსტიტუციურობაზე, ანუ დაადგინოს კანონთა შესაბამისობა კონსტიტუციასთან. გერმანიაში სარჩელი კანონის არაკონსტიტუციურობის შესახებ შეიძლება შეტანილ იქნეს პირველი ინსტანციის საერთო სასამართლოში, მაგრამ ამ შემთხვევაში, როგორც ხშირად ხდება, საერთო სასამართლომ თავი უნდა შეიკავოს გადაწყვეტილების მიღებისგან და საქმე საკონსტიტუციო სასამართლოს გადასცეს.

ძირითადი კანონის 93-ე მუხლის თანახმად, ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო უფლებამოსილია, განიხილოს საქმეები ფედერაციის ან მიწების კანონების არაკონსტიტუციურობის შესახებ. ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოში შუამდგომლობა საქმის აღძვრის შესახებ შეიტანება წერილობითი ფორმით. ისინი მოტივირებულ უნდა იყოს და შეიცავს „საჭირო მტკიცებულებებს“.³ ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ კანონის ან მისი ნაწილის არაკონსტიტუციურობის შესახებ გადაწყვეტილების გამოტანის შემთხვევაში, იგი კარგავს იურიდიულ ძალას.

¹ ი. იზენზე, პ. კირხოფი, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 272-310

² Фурман А. А., О чем мечтают канцлеры: Политические портреты глав правительств ФРГ, Киев, 1990, с. 263

³ Закон о Федеральном Конституционном Суде от 12 марта 1951 г. // Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты, М.: Прогресс, 1991, с. 272-310

გერმანიაში კანონპროექტთა ძირითადი შემმუშავებელი მთავრობაა. ჯერ ერთი, ეს გამოწვეულია თანამედროვე კანონების სირთულით, რაც მოითხოვს არა მარტო პოლიტიკოსების შემოქმედებით წარმოსახვას, არამედ იურისტთა, ეკონომისტთა და სხვა სპეციალისტთა კვალიფიკაციასაც. პარლამენტის წევრისთვის, კვალიფიცირებული რესურსები და ხელმისაწვდომი ტექნიკურ საშუალებათა არსენალი შედარებით დაბალია, ვიდრე ის, რომელიც მთავრობის განკარგულებაშია. მაგრამ სტატისტიკა ყველა შემთხვევაში ცვალებადია. მთავრობის მიერ მომზადებულ კანონპროექტთა რაოდენობა ყველაზე დიდი იყო მეშვიდე ლეგისლაციური დროს და 470 შეადგინა, მაშინ, როდესაც ბუნდესრატის ინიციატივით შეტანილ იქნა მხოლოდ 75 კანონპროექტი, ხოლო ბუნდესტაგის მიერ – 136. ნაკლებად „ნაყოფიერი“ გამოდგა 1980-1983 წლები, როდესაც კანონპროექტთა რაოდენობა მნიშვნელოვნად შემცირდა და სუბიექტების მიხედვით, შესაბამისად, 155-38-58 შეადგინა.¹ სტატისტიკა ცხადყოფს, რომ თანდათან ეცემა ბუნდესტაგის მიერ შემუშავებულ კანონპროექტთა აბსოლუტური რაოდენობა, ხოლო აღმასრულებელი ხელისუფლება კვლავაც მყარად ინარჩუნებს პირველობას.

დღეს უკვე საჭეყნოდ ცნობილია, რომ თანამედროვე მსოფლიოში აღმასრულებელი ხელისუფლება, საკანონმდებლო ხელისუფლებასთან შედარებით, საკანონმდებლო სფეროშიც დომინირებულ მდგომარეობას იკავებს, უბრალოდ იმის გამო, რომ ის უკეთესად არის მომარჯვებული სწორედ წარმოქმნილ მოთხოვნილებებზე სწრაფი რეაგირებისთვის, ხოლო საკანონმდებლო კორპუსი, მის წინაშე მდგარ ამოცანათა გამო – ნელმავალი ზომადლია. მას არ შეუძლია და არც უნდა სწრაფად გადაჭრას პრობლემა. მას სურს ისინი საფუძვლიანად და ისეთი გაანგარიშებით მოაწესრიგოს, რომ ეს გადაწყვეტილებები ნამდვილად პასუხობდეს სუბიექტთა შესაძლო დიდი წრის ინტერესებს და იყვნენ სამართლიანნი.² მაგრამ საზოგადოების მოთხოვნილებები ხშირად დაუყოვნებლივი გადაწყვეტილებების მიღებას საჭიროებს. ამის გაკეთება შეუძლია, რა თქმა უნდა, აღმასრულებელ ხელისუფლებას და კანონიერ საფუძველზე, დელეგირებული კანონმდებლობის პრინციპზე დაფუძნებით. გერმანია იმ ქვეყნებს მიეკუთვნება, რომლებმაც პირველებმა გააკეთეს არჩევანი ამ იდეის სასარგებლოდ. ძირითადი კანონის მე-80 მუხლის თანახმად, კანონმდებელს შეუძლია ფედერალურ მთავრობას, ფედერალურ მინისტრს ან მიწების მთავრობებს მიაკუთვნოს კანონის

¹ ს. ა. ლეხანოვი, დასახლებული სადისერტაციო ნაშრომი, გვ. 82

² Эта легитимная, легитимная, легитимная власть"... // Власть. №5. 1995. с. 8

ძალის მქონე დადგენილებების გამოცემის უფლება, თანაც ისე, რომ იმავე კანონით განსაზღვრული უნდა იყოს მინიჭებულ უფლებამოსილებათა მიზნები, შინაარსი და მოცულობა. ტექნოლოგიურად ეს იმას ნიშნავს, რომ ჯერ კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების გამოცემით, აღმასრულებელი ხელისუფლება არეგულირებს პრინციპული ხასიათის საკითხთა გარკვეულ წრეს, და შემდეგ, როგორც საკანონმდებლო ინიციატივის სუბიექტს, პარლამენტში შეაქვს პროექტი საკანონმდებლო აქტის მისაღებად. ყველაფერი ეს ქვეყნის ინტერესებთან არის დაკავშირებული, მაგრამ არაერთარ შემთხვევაში არ ნიშნავს ხელისუფლების არსებით გადანაწილებას და მთავრობის ლეგიტიმურობის ზრდას გერმანიის სახელმწიფო ხელისუფლების წარმომადგენლობითი ორგანოს ხარჯზე.

დღეისათვის მრავალი ქვეყნისთვის აქტუალურია ხელისუფლების საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო შტოების ლეგიტიმურობის პრობლემა, რამდენადაც ყველგან შეინიშნება სახელმწიფო ხელისუფლების ავტორიტეტისა და ნდობის დაცემის ნიშნები.¹ აღნიშნული პროცესი გლობალურ და ხანგრძლივ ხასიათს ატარებს და მისი მიზეზები უნდა ვეძიოთ, როგორც შეცვლილ მატერიალურ პირობებში, ისე ხალხთა სულიერ განვითარებაში. ასეთია ჩვენი თანამედროვე სამყარო და ამიტომაც, რომ ადგილი აქვს მრავალი სოციალური ღირებულების გადაფასებას, რაც ცვლის დამოკიდებულებას სახელმწიფო პოლიტიკისადმი. ხდება ისეც, რომ ხშირად ლეგიტიმურობას ურევენ კანონიერებასა და დემოკრატიაში. თითოეული მათგანი, თავისი შინაარსით, განსხვავებული ცნებებია, თუმცა, ერთმანეთთან მჭიდროდ არიან დაკავშირებულნი. ყველაფერი ეს აუცილებლად უნდა გავითვალისწინოთ ბუნდესტაგის ლეგიტიმურობის დონის შეფასებისას, რამდენადაც საკითხი შეეხება ურთიერთობათა სისტემას – „ხალხი-ხელისუფლება“. ლეგიტიმურობის განსაზღვრისას მნიშვნელოვანია განვასხვაოთ ნორმატიული და ფუნქციური მიდგომები. ნორმატიული მიდგომისას, ლეგიტიმურობის წყაროებია კანონი, მორალი და ტრადიციები. ისინი განსაზღვრავენ იმ ნორმებს, რომლებიც აწესებენ ლეგიტიმურობის დონეს. მეორე შემთხვევაში ლეგიტიმურობა შეიძლება განვიხილოთ, როგორც ხალხის ხელისუფლების სტრუქტურებისადმი ნდობისა და მხარდაჭერის გამოვლინება.² თუ თანამედროვე საზოგადოების შემქცნებისთვის უფრო ახლობელ მეორე განსაზღვრებას მივცემთ უპირატესობას, იგი ჩვენში ადვილად შესაცნობი უნდა იყოს, ვინაიდან მისი

¹ Легальность и легитимность власти // Вестник МГУ, №2, 1994, с. 6

² იქვე, გვ. 7

შინაარსი ჩვენში ფეხმოკიდებულ ცნობილ ფორმულას ეყრდნობა: რაც უფრო დიდია მოსახლეობის მხარდაჭერა, მით მაღალია ხელი-სუფლების ლეგიტიმურობის ხარისხი. თუ ლეგიტიმურობის პრობ-ლემას ფუნქციური თვალსაზრისით, ხელისუფლების შიგნით განვი-ხილავთ, მაშინ ლეგიტიმურობა განისაზღვრება, როგორც ხელი-სუფლების უნარი, უზრუნველყოს პოლიტიკურ და სოციალურ ინსტიტუტთა სტაბილური ფუნქციონირება და მოსახლეობასთან ურთიერთობის უნარი, დაარწმუნოს მოსახლეობა იმაში, რომ ეს ინსტიტუტები და სტრუქტურები მეტწილად პასუხობენ საზოგადო-ების მდგომარეობასა და ხალხის ინტერესებს.¹ ჩვენი აზრით, ეს განსაზღვრება ნამდვილად შორს არის ჩვენი წარმოდგენებისგან ლე-გიტიმურობის შესახებ, მაგრამ გერმანია სულ სხვა ტრადიციებისა და წესრიგის ქვეყანაა და შეიძლება ითქვას, რომ როგორც ნორმა-ტიული, ისე ფუნქციური მიდგომის თვალსაზრისით, ბუნდესტაგი თავს ართმევს თავის ამოცანებს. მან შეძლო ისეთი საპარლამენტო ინსტიტუტების შექმნა, რომლებიც თანამედროვე დემოკრატიის მოთხოვნებს შეესაბამება. მაგრამ ეს სრულებით არ ნიშნავს იმას, რომ ამ ორგანოს საქმიანობა უნაკლოა. პარლამენტარიზმის ცნობი-ლი მკვლევარი ლევენბერგი, მიუთითებს რა გერმანიის პოლიტიკურ სისტემაში ბუნდესტაგის მნიშვნელოვან როლზე, იქვე მიანიშნებს მთელ რიგ „სისუსტეებზეც“, რომლებითაც ხასიათდება ეს ორგანო. ჯერ ერთი, ესაა ბუნდესტაგის უუნარობა, შექმნას თავისი მოღვა-წეობის ასახვის ეფექტური მექანიზმი და ეს იმ დროს, როდესაც სახეზეა გერმანელი ხალხის ყველაზე აშკარა მიღწევები სოციალუ-რი სინამდვილის სხვადასხვა დარგში; მეორე — ეს არის მისი მეტისმეტი შინაგანი ჩაკეტილობა; მესამე კი ის არის, რომ დეპუ-ტატები ხშირად მხოლოდ საკუთარ კორპორაციულ ინტერესებზე ზრუნავენ და ანგარიშს არ უწევენ ამომრჩეველთა ინტერესებს².

ბუნდესტაგის დეპუტატთა საქმიანობა იწყება იმ მომენტიდან, როცა თანამოქალაქენი გამოხატავენ მათ მიმართ თავიანთ ნდობას. ბუნდესტაგის დეპუტატებს სერიოზული ვალდებულებები ეკისრებათ, რომელთა სარეალიზაციოდაც სრულ მორალურ და მატერიალურ დამოუკიდებლობას ფლობენ, როგორც მთავრობისგან, ისე ყველა სხვა სახელისუფლო პირისგან. ბუნდესტაგის წევრების განსაკუთ-რებული სტატუსი სადეპუტატო იმუნიტეტს გულისხმობს. ძირითა-

¹ იქვე გვ. 8

² Loewenberg, Gerhard. Parliament in the German political System. By Gerhard Loewenberg. — Ithaca (N. Y.). Cornell Univers. press., cop. 1967.
S. 386

დი კანონის 46-ე მუხლი ადგენს: „დეპუტატი არავითარ შემთხვევაში არ შეიძლება იღვენებოდეს სასამართლო და ადმინისტრაციული წესით, ან ბუნდესტაგის ნებართვის გარეშე სხვა წესით იქნეს მიცემული პასუხისმგებლობაში კენჭისყრისას დაკავებული პოზიციის, ბუნდესტაგში ან მის ერთ-ერთ კომიტეტში გამოთქმული აზრის გამო. გამოჩაყლისა ცილისმწამებლური ხასიათის შეურაცხყოფის შემთხვევა. დეპუტატი შეიძლება პასუხისმგებლობაში მიცემულ იქნეს დასჯადი მოქმედებისთვის მხოლოდ ბუნდესტაგის თანხმობით, გარდა დანაშაულზე წასწრების შემთხვევისა, ან ასეთი დანაშაულის ჩადენის შემდეგი დღის განმავლობაში“¹. ამას გარდა, ბუნდესტაგის თანხმობაა საჭირო დეპუტატის თავისუფლების ნებისმიერ შეზღუდვაზე, სისხლის სამართლებრივი დევნა და ნებისმიერი დაკავება ბუნდესტაგის მოთხოვნით შერჩეული უნდა იქნეს. დეპუტატს უფლება აქვს არ მისცეს ჩვენებები იმ პირთა შესახებ, რომლებიც ენდნენ მას, როგორც დეპუტატს, ისევე, როგორც არ მისცეს ჩვენებები ისეთი ფაქტების შესახებ, რომელიც ანდეს მას. რაც შეეხება თანამდებობათა შეუთავსებლობის წესებს, გერმანიაში ისინი სახელმწიფო სამსახურის ყველა საარჩევნო თანამდებობაზე ვრცელდება.

ბუნდესტაგის აპარატში შექმნილია სამი სამსახური (განყოფილება). პირველი – ესაა პარლამენტის სამსახური, რომლის კომპეტენციაშიც შედის ბუნდესტაგის პლენარული სხდომების მომზადება და სხვა ორგანიზაციული საქმიანობა ისეთ სფეროებში, როგორიცაა საერთაშორისო კონტაქტების დამყარება, ქვეყნის შიგნით ხელისუფლების ფედერალურ ორგანოებთან ურთიერთქმედება და ა.შ. მეორე – ესაა სამეცნიერო სამსახური, რომელიც ერთგვარ კვლევით განყოფილებას წარმოადგენს. მისი მიზანია, დეპუტატები და კომიტეტები უზრუნველყოს ბუნდესტაგის პლენარულ სხდომაზე განსახილველ საკითხებთან დაკავშირებული საცნობარო და აღწერილობითი მასალები. მესამე – ესაა ცენტრალური სამსახური, რომლის ამოცანაა ბუნდესტაგის საქმიანობის ტექნიკური პირობების უზრუნველყოფა და ისეთ სტრუქტურებს აერთიანებს, როგორიცაა საკადრო სამსახური, საინფორმაციო-ტექნიკური სამსახური და პოლიცია. ძირითადი კანონის დებულებების შესაბამისად, ბუნდესტაგის პოლიცია უშუალოდ ბუნდესტაგის თავმჯდომარეს ექვემდებარება. მთლიანობაში, ბუნდესტაგის ადმინისტრაცია 1700-მდე მოხელესა

¹ Основной Закон Федеративной Республики Германия от 23 мая 1949 г. // Конституции зарубежных государств. Учебное пособие. 2-е изд., исправ. и доп., М.: БЕК, 1997, с. 173

და მოსამსახურეს ითვლის, რომელთაგან 70%-ს უმაღლესი იურიდიული განათლება აქვს მიღებული¹.

საყოველთაოდ ცნობილია, რომ ბუნდესრატი ფედერალურ პრეზიდენტთან, ფედერალურ მთავრობასა და ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოსთან ერთად გერმანიის უმაღლეს საკონსტიტუციო ორგანოთა რიცხვს განეკუთვნება. მიუხედავად ამისა, არ შეიძლება უარყოფით იისიც, რომ ის არსებითად წარმოადგენს მიწეების პალატას, რაზეც პირდაპირ მიუთითებს მისი კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სტატუსი.

გაერთიანებულ გერმანიაში ბუნდესრატის როლი, გერმანელი მეცნიერების აზრით, არათუ სუსტდება, არამედ ძლიერდება კიდევ², და ეს იმ დროს, როცა დემოკრატიული ლეგიტიმაციის არმქონე, ფაქტობრივად კი, სამთავრობო სტრუქტურის გაძლიერების ტენდენციის მოწინააღმდეგე პოლიტიკური ძალები საკმაოდ ენერგიულად გამოდიან სენატის პრინციპის სასარგებლოდ. თუ ლეგიტიმაციაში ვიგულისხმებთ მხოლოდ არჩევის აქტს – ხალხის მიერ პირდაპირ განხორციელებულს, მაშინ ზემოთ აღნიშნული იდეის განხორციელების მიზანშეწონილობა ეჭვგარეშეა, რამდენადაც დეპუტატები აირჩევიან უშუალოდ ხალხის მიერ, ხოლო ბუნდესრატის წევრები ინიშნებიან მიწების მთავრობების მიერ, რომელთაც თავის მხრივ, ასევე არა აქვთ დემოკრატიული ლეგიტიმაცია, ვინაიდან თავადაც პარლამენტის და არა ხალხის მიერ ყალიბდებიან. თუმცა, აღნიშნულთან დაკავშირებით, პირველ რიგში, ხაზი იმას უნდა გაესვას, რომ განსხვავებებს, რომელიმე ორგანოს დემოკრატიული ლეგიტიმაციის დარღვევაში, რომლებიც ძირითადი კანონის ნებით არსებობს, არ მოსდევს არანაირი ხილული განსხვავებები მათი გადაწყვეტილებების ლეგიტიმურობის თვალსაზრისით, მით უმეტეს, იმ საქმიანობისა და გაბედულობის მოცულობის თვალსაზრისით, რომლითაც ისინი ასრულებენ კონსტიტუციით გაწერილ უფლებამოსილებებს³.

საკითხი იმის შესახებ, შეიძლება თუ არა ბუნდესრატი, ძირითადი კანონის 77-ე მუხლის 2-4 აბზაცებში დაფიქსირებული უფლებამოსილებების საფუძველზე, ჩაითვალოს პარლამენტის მეორე პალატად, წმინდა ტერმინოლოგიური ხასიათის პრობლემაა. თუ ამ

¹ Германия в цифрах и справках // Пер. с нем. В. Григорьева, Франкфурт-на-Майне: Социететс – Фортлаг, 1993, с. 407

² Hofman, Alexander. Die neuen deutschen Bundeslander. Munchen, 1991. S. 22; Reuter, Konrad. Bundesrat und Bundesstaat: Der Bundesrat der Bundesr. Deutschland / von Konrad Reuter, Hrsg. vom Directjr des Bundesrates. Bonn, 1991. S. 65

³ ი. იზენბეკი, პ. კირხოფი, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 204

საკითხის გადაწყვეტისას პირდაპირი საპარლამენტო არჩევნების იდეიდან ამოვალთ, მაშინ რა თქმა უნდა, ბუნდესრატი არა არის საპარლამენტო პალატა, მაგრამ ამ პირობის გაუთვალისწინებლად, მისი ფუნქციური დატვირთვის თვალსაზრისით, იგი არსობრივად სწორედ პარლამენტის მეორე პალატაა, მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუცია არ აღიარებს პარლამენტის ბიკამერალიზმს: ამის გამოა, რომ გერმანელ მეცნიერთა ნაწილი გერმანულ პარლამენტს „ფარულ“ ორპალატიან სისტემას უწოდებს¹.

გვინდა ჩვენი პიზიცია გამოვთქვათ გერმანული პარლამენტის ირგვლივ „ფარული“ ორპალატიანობის თაობაზე არსებულ მოსაზრებასთან დაკავშირებით. გერმანული პარლამენტარიზმის ცნობილი მკვლევარი ი. ურიასი იმოწმებს რა გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს 1974 წლის გადაწყვეტილებას, არ აღიარებს ბუნდესრატს როგორც პარლამენტის მეორე პალატას. ი. ურიასი გერმანიის საპარლამენტო სამართლისადმი მიძღვნილ თავის ნაშრომში აღნიშნავს, რომ „ბუნდესრატის არსი მდგომარეობს იმაში, რომ გერმანიაში კონსტიტუციურად განმტკიცებულია პარლამენტის მუშაობაზე არასაპარლამენტო კორპორაციის ეფექტური გავლენა. სხვა სიტყვებით, კონსტიტუციის შემქმნელები ორპალატიანი პარლამენტის მქონე სახელმწიფოებისგან უფრო შორს წავიდნენ, იმ სოციალური ორგანოს დაფუძნების გზაზე, რომელიც აქვეითებს საპარლამენტო სისტემაში წარმომადგენლობითი საწყისის ეფექტს.“² უდავოა, რომ ძირითადი კანონის ნორმები, რომლებიც ბუნდესრატის საქმიანობის კონსტიტუციურობას ახდენენ, ძირს უთხრის წარმომადგენლობით საწყისს, როგორც პრინციპს, რომელიც პარლამენტური დემოკრატიისა და პარლამენტარიზმის საფუძველია. ი. ურიასის პოზიცია სამართლიანია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ წარმომადგენლობით საწყისში პირდაპირ საპარლამენტო არჩევნებს ვიგულისხმებთ. ჩვენი გარკვეულად განსხვავებული პოზიცია შემდეგ არგუმენტზეა დამყარებული: თუ საკითხს ფართოდ მივუდგებით და დავუშვებთ, რომ ნებისმიერი მოწვევის საკონსტიტუციო შეკრება ლეგიტიმურია, ე. ი. სარგებლობს მასების ნდობით და შეიცავს წარმომადგენლობის ნიშნებს, მაშინ ბუნდესრატი, გერმანიის ძირითად კანონში განმტკიცებული ფუნქციების შესაბამისად, მიუხედავად მისთვის დამახასიათებელი თავისებურებისა, პარლა-

¹ იქვე გვ. 204

² Ю. П. Урьяс, Парламентское право ФРГ // Очерки истории парламентаризма, М.: Наука, 1993, с. 45-48

მენტის სრულფასოვან ზედა პალატად უკვე კარგახანია ჩამოყალიბდა.

ბუნდესრატი შედგება მიწების მთავრობების მიერ დანიშნული მიწების მთავრობების წევრებისგან და გაწვევაც მათ მიერ ხდება. ბუნდესრატის თუ მისი კომიტეტის სხდომებზე დაუსწრებლობის შემთხვევებში, მათ ცვლიან თანაშემწეები, რომელთა ძირითადი ამოცანა იმაში მდგომარეობს, რომ გამოხატონ მიწების ინტერესები ფედერალურ დონეზე, საყოველთაოდ ცნობილი გახადონ მიწების ლანდტაგების და მთავრობების აზრი. ბუნდესრატში მიწების წარმომადგენლობა მათი მოსახლეობის რაოდენობაზეა დამოკიდებული. თითოეულ მიწას აქვს სულ მცირე სამი ხმა, მიწას, ორ მილიონზე მეტი მოსახლეობით — ოთხი ხმა, ექვს მილიონზე მეტი მოსახლეობით — ხუთი ხმა, ხოლო შვიდ მილიონზე მეტი მოსახლეობით — ექვსი ხმა. ასე რომ, მიწების ძალთა ბალანსი ბუნდესრატში შემდეგ სახეს ღებულობს: ოთხ მიწას აქვს ექვს-ექვსი მანდატი — ესენია: ბადენ-ვიურტემბერგი, ბავარია, ქვემო საქსონია, ჩრდილოეთი რეინ-ვესტფალია; რვა მიწას — ოთხ-ოთხი მანდატი — ესენია: ბერლინი, ბრანდენბურგი, ჰესენი, რეინლანდ-ჰფალცი, შლეზვიგ-ჰოლშტაინი, ტიურინგია, საქსონია, საქსონია-ანგალტი; ოთხ მიწას — სამ-სამი ხმა — ესენია: ბრემენი, ჰამბურგი, მეკლენბურგ-წინა პომერანია, საარი. ამდენად, ბუნდესრატი სულ 68 მანდატს ითვლის.

თითოეულ მიწას შეუძლია ბუნდესრატში გაგზავნოს იმდენი წევრი, რამდენიც მისთვის გამოყოფილია ძირითადი კანონით. ბუნდესრატის წევრები უნდა იყვნენ შესაბამისი მიწის მთავრობის წევრები და ჰქონდეთ მასში გადამწყვეტი ხმის უფლება: საუბარია მიწათა აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელებზე, კერძოდ, პრემიერ-მინისტრზე, ბურგომისტრზე, სენატორზე, ან მათთან გათანაბრებულ სხვა თანამდებობის პირებზე, როგორიცაა განსაკუთრებულ დაეალებათა მინისტრი ან სენატორი, უპორტფელო მინისტრი და ა.შ. მთავრობის ის წევრები, რომლებსაც გადამწყვეტი ხმის უფლება აქვთ, მაგრამ არ არიან დანიშნულნი ბუნდესრატის მუდმივ წევრებად, ძირითადი კანონის 51-ე მუხლის პირველი აბზაცის შესაბამისად, სარგებლობენ შეუზღუდავი უფლებით, ნებისმიერ დროს შეცვალონ მისი მუდმივი წევრები. ბუნდესრატი დინამიკურად განახლებადი ორგანოა, რამდენადაც მისი შემადგენლობა იცვლება მხოლოდ ცალკეული წევრების ხარჯზე და მისი შემადგენლობის მთლიანი შეცვლა არ ხდება. მოცემული ვითარების უმნიშვნელოვანეს კონსტიტუციურ-სამართლებრივ შედეგს წარმოადგენს ამ ორგანოს საქმიანობაში დამკვიდრებული მემკვიდრეობითობის ფაქტორი.

ბუნდესრატის თავმჯდომარე აირჩევა ერთი წლის ვადით. თავმჯდომარის პოსტზე შეიძლება არჩეულ იქნეს მხოლოდ მიწის მთავრობის მეთაური. ამდენად, ბუნდესრატის თავმჯდომარეობა ყველა მიწის მთავრობის თავმჯდომარეს მოუწევს მიწის პოტენციური პარამეტრიდან გამომდინარე, რიგითობის წესის დაცვით. ბუნდესრატის რეგლამენტი თავმჯდომარის სამი მოადგილის არჩევასაც ითვალისწინებს. პირველ მოადგილედ აირჩევა გასული წლის თავმჯდომარე. მოადგილეები ასევე რიგრიგობით აირჩევიან, თუმცა, ამ შემთხვევაში პრიორიტეტულად შეირჩევა მოსახლეობის რაოდენობით მცირე მიწის წარმომადგენელი. თავმჯდომარე და მისი სამი მოადგილე ქმნიან ბუნდესრატის პრეზიდიუმს. ბუნდესრატის რეგლამენტის საფუძველზე, პრეზიდიუმთან იქმნება მუდმივი საკონსულტაციო საბჭო.¹

ბუნდესრატის კომიტეტთა ყველა სხდომა ტარდება დახურულად. აქ მოქმედებს საიდუმლოობის პრინციპი, გარდა იმ შემთხვევებისა, როცა განსაკუთრებული გადაწყვეტილება მიიღება. ბუნდესრატში მოქმედებს 18 კომიტეტი, ანუ ზუსტად იმდენი, რამდენი ფედერალური სამინისტროცაა. კომიტეტთა შემადგენლობაში შედიან მიწათა შესაბამისი დარგობრივი მინისტრები. მაგალითად, იურიდიული კომიტეტი შედგება იუსტიციის მინისტრებისგან, საფინანსო კომიტეტი – ფინანსთა მინისტრებისგან, საერთაშორისო საქმეთა კომიტეტში, როგორც წესი, შედიან მიწათა პრემიერ-მინისტრები. ბუნდესრატის ყველა კომიტეტი თანასწორუფლებიანია. ბუნდესრატის კომიტეტებს აქვთ სულ სხვა წონა, ვიდრე ბუნდესტაგის კომიტეტებს. მათი როლი თანდათანობით იზრდება პარტიულ ფრაქციათა რესურსების შესუსტების პარალელურად. გადაწყვეტილებების უმრავლესობა არანაირად არ არის დაკავშირებული პარტიულ პოზიციებთან, განსაკუთრებით ეს ნათელი ხდება პლენარული სხდომებისთვის საკომიტეტო რეკომენდაციათა შემუშავებისას.

ბუნდესრატის პლენარულ სხდომათა დღის წესრიგი საკმაოდ დატვირთულია და ის, როგორც წესი, 40-50 პუნქტს მოიცავს, ხოლო „დაძაბულ დღეებში“ – 100 საკითხამდე აღწევს.² თითოეულ საკითხზე კენჭისყრა ტარდება ყველა გამომსვლელის მიერ ხელის ერთდროული აწევით, საწინააღმდეგო აზრს კენჭი არ ეყრება. ერთი

¹ Bundestag. Bundesrat. Landesparlamente: Parlamentarismus und Federalismus im Unterricht und in der politischen Bildung. / mit Beitr. von Anton Bohringer... – Rheinbreitbach: neue Darmstadter Verl.- Anst., 1991. S. 243

² Reuter, Konrad. Bundesrat und Bundesstaat: Der Bundesrat der Bundesr. Deutschland / von Konrad Reuter, Hrsg. vom Director des Bundesrates, Bonn, 1991. S. 53

მიწის მოთხოვნის შემთხვევაშიც, კენჭისყრა შეიძლება ჩატარდეს თითოეული მიწისადმი რიგრიგობით მიმართვის გზით. ეს მეთოდი ბუნდესრატის მიერ გამოიყენება მხოლოდ განსაკუთრებული მნიშვნელობის საკითხებთან დაკავშირებით. ბუნდესრატის გადაწყვეტილება ძალაში შედის პლენარული სხდომის დამთავრებისთანავე.

ბუნდესრატის რეგლამენტი მის წევრებს არ აძლევს უფლებას, ერთდროულად იყვნენ ბუნდესტაგის დეპუტატებიც¹. თუმცა, ბუნდესრატის წევრი უფლებამოსილია დაესწროს ბუნდესტაგის, მისი კომიტეტებისა და კომისიების სხდომებს, ეს მაშინ, როცა ბუნდესტაგის წევრებს არ შეუძლიათ ბუნდესრატში გამოსვლა. ბუნდესრატს მჭიდრო სამუშაო ურთიერთობები აქვს ფედერალურ მთავრობასთანაც.

ბუნდესრატში მიწათა მიერ ხმის მიცემა ხდება მხოლოდ შეთანხმებით და ბუნდესრატის წევრების ან წარმომადგენლის მიერ, რომელიც ვალდებულია თავისი მთავრობის ინსტრუქციებითა და ნორმატიული მასალით ხელმძღვანელობდეს.

ბუნდესრატის საქმიანობის პრაქტიკის ანალიზის საფუძველზე შეიძლება რამდენიმე დასკვნის გაკეთება: ბუნდესრატის სხდომები საკმაოდ ნაყოფიერია; სამუშაო პროცესი საშუალებას იძლევა ძალზე სწრაფად დასრულდეს დებატები; ბუნდესრატის პლენუმი მოქმედებს როგორც სარატიფიკაციო ორგანო, რითაც იგი გავლენას ახდენს, როგორც მთავრობის გადაწყვეტილებებზე, ასევე ბუნდესტაგის მიერ მიღებულ კანონებზე და სწორედ აქ გამოვლინდება მისი პოზიტიური როლი.

იმის გათვალისწინებით, რომ დაკავებულობის გამო არც ერთ მინისტრს არ შეუძლია ყოველთვის პირადად მიიღოს მონაწილეობა კომიტეტის სხდომებში, მათ ენაცვლებიან, უკეთეს შემთხვევაში, მოადგილეები, თუ არადა, სხვა მუშაკები. ამიტომ, პრაქტიკულად, ბუნდესრატის კომიტეტების საქმიანობა მთლიანად სამინისტროს მოხელეთა ხელში იმყოფება.

ბუნდესრატის, წყალობით, გერმანელებმა შეძლეს დარწმუნებულიყვნენ იმაში, რომ ადგილობრივი პრობლემები უნდა წყდებოდეს ადგილობრივ დონეზე. ამ მიზნის სრულყოფილად განხორციელება წარმოუდგენელია მიწის საკანონმდებლო ორგანოს გარეშე, რომელთა ფედერაციის „საკანონმდებლო ინტერვენციისგან“ დაცვა მხოლოდ ბუნდესრატის მეშვეობითაა შესაძლებელი.

ბუნდესრატის გავლენის უმნიშვნელოვანეს სფეროს წარმოადგენს კანონმდებლობა იმ ნაწილში, რომელშიც სამართლებრივი რეგლა-

¹ ი. იზენჰუ, პ. კირხოფი, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 213

მენტაცია მის მოწონებას საჭიროებს. არსებობს კანონთა მთელი ჯგუფი, რომლებიც არ შეიძლება მიღებულ იქნეს ბუნდესრატის თანხმობის გარეშე — ესაა ე. წ. „კანონი თანხმობით“. ბუნდესრატის სავალდებულო მოწონების გარეშე მიღებული კანონების მიმართ მისი გავლენა შემოიფარგლება კონსულტაციებითა და ინიციატივებით — ესაა ე. წ. „კანონი წინააღმდეგობებით“. იმ შემთხვევაში, თუ ბუნდესრაგი განაცხადებს თანხმობას, მაშინ კანონი ითვლება მიღებულად, წინააღმდეგ შემთხვევაში, იქმნება შემთანხმებელი კომისია, რომლის მუშაობის შედეგებითაც კანონი ბრუნდება ბუნდესტაგში და შემდგომ — შეთანხმებული რედაქცია — კვლავ ბუნდესტაგში. „თანხმობითი“ კანონების შემთხვევაში, ბუნდესტაგის „შუამავლობა“ სავალდებულო არ არის.

ჩვეულებრივი კანონის მისაღებად საჭიროა 68-დან 35 ხმა. საკონსტიტუციო ცვლილებები მიიღება 46 ხმით, ანუ ბუნდესრატის წევრების საერთო რაოდენობის ორი მესამედით. ფედერალურმა მთავრობამ კანონპროექტები ბუნდესრატის კომპეტენციის შესახებ თავდაპირველად უნდა გაუგზავნოს ბუნდესრატს და მხოლოდ ოთხი კვირის შემდეგ ბუნდესტაგს. ეს ნიშნავს კანონის პირველ მოსმენას. თვით ბუნდესტაგის კანონპროექტები, ასევე იგზავნება ბუნდესრატში მეორე მოსმენისთვის. კანონები, რომლებიც ეხება მიწების ინტერესებს ან მათ კომპეტენციას, აუცილებლად უნდა იქნეს შეთანხმებული ბუნდესრატთან. თუმცა, ბუნდესრატის დაუთანხმებლობის შემთხვევაშიც, შესაბამისი პროცედურის შემდეგ, კანონი მაინც შეიძლება იქნეს მიღებული. საკანონმდებლო საქმიანობაში ბუნდესრატის ძირითადი დანიშნულება პირველ რიგში იმით გამოვლინდება, რომ ის არის ანგარიშგასაწევი ორგანო, რომელთანაც საჭიროა ყველა არსებითი პოზიციის შეთანხმება.

ბუნდესრატის მოწონებას საჭიროებს კანონთა შემდეგი სახეები:

- კანონები, რომლებიც მიწების ფინანსურ პრობლემებს ეხება (მუხლი 105, აბზ.3; მუხლი 106, აბზ.3-4; მუხლი 104a, აბზ.4; მუხლი 107, აბზ.1; მუხლი 106, აბზ.5; მუხლი 74a, აბზ.2-4; მუხლი 109, აბზ.3; მუხლი 109, აბზ.4);

- კანონები, რომლებიც განსაზღვრავს მიწების ადმინისტრაციული დაწესებულებებისა და მათი საქმიანობის პრინციპებს (ძირითადი კანონის მუხლი 84, აბზ.1; მუხლი 85, აბზ.1; მუხლი 108, აბზ.2-4-5);

- ნორმატივები, რომლებიც ნებას აძლევს ფედერაციას შექმნას საშუალო ან დაბალი რგოლის ფედერაციული ორგანოები, ან ჩართოს გარკვეული ადმინისტრაციული ამოცანები ფედერაციის ადმინისტრაციული ორგანოების, ან ფედერაციის დავალებით, მიწების

ადმინისტრაციული ორგანოების კომპეტენციაში (ძირითადი კანონის მუხლი 87, აბზ. 3; მუხლი 87b, აბზ.1-2; მუხლი 87c; მუხლი 87, აბზ.2; მუხლი 120a, აბზ. 1);

- კანონები, რომლებიც ეხება ფედერაციაში ტერიტორიულ ცვლილებებს (ძირითადი კანონის მუხლი 29, აბზ. 7);

- კანონები ძირითად კანონში ცვლილებების შეტანის შესახებ. ძირითადი კანონის 79-ე მუხლის მე-2 აბზაცი ადგენს, რომ კანონი, რომელიც ცვლის ან ავსებს ძირითადი კანონის ტექსტს, მიიღება ბუნდესტაგის დეპუტატთა ორი მესამედის უმრავლესობით და ბუნდესრატის წევრთა ხმების ორი მესამედით.

გადაწყვეტილებათა მიღებაში მონაწილეობის განსაკუთრებულ უფლებას ბუნდესრატი იღებს ე.წ. საკანონმდებლო აუცილებლობის მდგომარეობის პირობებში და გაერთიანებული კომიტეტის მიერ გამოცხადებული თავდაცვის მდგომარეობის პირობებში.

ბუნდესრატი აქტიურად მონაწილეობს ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს ფორმირებაში, რომლის წევრებს თანაბრად ირჩევენ ბუნდესტაგი და ბუნდესრატი. ძირითადი კანონი ბუნდესტაგთან შედარებით მცირე ხარისხით, ბუნდესრატსაც აკისრებს სხვა სახელისუფლო ორგანოების ჩამოყალიბების ფუნქციას. თუმცა, ისიც ცხადია, რომ ბუნდესრატი არავითარ გავლენას არ ახდენს ფედერალური მთავრობისა და ბუნდესტაგის ხელმძღვანელი პერსონალის შემადგენლობის ფორმირებაზე.

ბუნდესრატი აღჭურვილია ფედერალური პრეზიდენტის სახელზე საჩივრის წარდგენის უფლებით, შეუძლია საკონსტიტუციო სასამართლოში შეიტანოს წინადადებები პოლიტიკური პარტიის აკრძალვის შესახებ. ბუნდესრატის უფლებამოსილებების ბოლო ჯგუფს შეადგენს, ე. წ. თვითორგანიზების უფლება, რომლის თანახმად, საჭიროების შემთხვევაში, შეუძლია შექმნას დამხმარე ორგანოები.

ბუნდესტაგსა და ბუნდესრატს შორის განსხვავება გამოვლინდება გადაწყვეტილებათა მიღების პროცედურაში. თუ ბუნდესტაგში დისკუსიები ნაწილობრივ მკაცრ, აგრესიულ ხასიათს ატარებს, ბუნდესრატში მიღებული გადაწყვეტილებები კოლექტიურ აზრს ეფუძნება. ბუნდესრატი უფლებამოსილია გამოიტანოს გადაწყვეტილებები წევრთა აბსოლუტური უმრავლესობის არსებობისას, წინააღმდეგ შემთხვევაში, თავმჯდომარემ სხდომა უნდა გადადოს.

ბუნდესრატის კანონპროექტი 3 კვირის შემდეგ იგზავნება ბუნდესტაგში, ფედერალური მთავრობის მეშვეობით. ამ შემთხვევაში ფედერალურ მთავრობას აქვს უფლება, ბუნდესრატთან თანხმობით, შეიტანოს ცვლილებები და დამატებები კანონპროექტში.

ბუნდესტაგის მიერ კანონის მიღებიდან 3 კვირის მანძილზე, ბუნდესრატს მისი შეცვლის ან გაუქმების მიზნით და კანონის ერთობლივი განხილვისთვის, შეუძლია მოითხოვოს ბუნდესტაგის დაქუტატთა და ბუნდესრატის წევრებისგან შემდგარი შემთანხმებული კომისიის მოწვევა. თუ კანონის მისაღებად საჭიროა ბუნდესრატის თანხმობა, მაშინ კომისიის მოწვევა შეუძლიათ მოითხოვონ ბუნდესტაგმა და ფედერალურმა მთავრობამ.

3-3. მთავრობის ფორმირების წესი, სტრუქტურა და კომპეტენცია

სამთავრობო ხელისუფლების გაძლიერების ტენდენცია, მისი ფუნქციების გაფართოება და მთავრობის გავლენის გავრცელება საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა სფეროზე, რაც დამახასიათებელია თანამედროვე სახელმწიფოებისთვის, მისაღები გამოდგა გერმანული სახელმწიფოსთვისაც. გერმანული სამართლის დოქტრინა ცდილობს თეორიული საფუძველი დაუდოს მთავრობის სახელისუფლებო უფლებამოსილებათა გაფართოებას, რისთვისაც სხვადასხვა მტკიცებულებას იყენებს. ამასთან დაკავშირებით ცნობილი გერმანელი მეცნიერი კ. ჰესე მიუთითებს: „კანონპროექტთა უდიდესი ნაწილი შემოაქვს ფედერალურ მთავრობას, რაც გამართლებულია არა მარტო მისი განსაკუთრებული ამოცანებით, არამედ იმ გარემოებითაც, რომ ფედერალურ მთავრობას ჰყავს საკმაო რაოდენობის სპეციალური პერსონალი ასეთი პროექტების შესამუშავებლად.“¹ კიდევ უფრო შორს მიდის ადმინისტრაციისტი ჰ. ვოლფი, რომელსაც აღმასრულებელი ხელისუფლების ნორმაშემოქმედებითი უფლებამოსილებანი გამოჰყავს უშუალოდ, მის მიერ პრეზუმფცირებული, გერმანიაში არსებული სახელმწიფოს სახალხო ხასიათიდან: „რამდენადაც, საპარლამენტო-დემოკრატიულ სახელმწიფოში არსებობს ერთადერთი ჭეშმარიტი ხელისუფლება, კერძოდ, ხალხის ხელისუფლება, მადუნად მასში დემოკრატიულია აღმასრულებელი ხელისუფლებაც, ამიტომ იგი არავითარ შემთხვევაში არ უნდა შემოიფარგლოს მხოლოდ სამართალშეფარდებით, უნდა ისარგებლოს საკუთარი განმკარგულებელი უფლებამოსილებით და უნდა მონაწილეობდეს სამართალშემოქმედებით საქმიანობაში.“² გამოდის, რომ მოცემული

¹ Hesse K., Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD. Heidelberg, Karlsruhe, 1978, S. 208

² Wolf H., Verwaltungsrecht. München, 1968, S. 73

მსჯელობის ლოგიკა ერთგვარად ამართლებს სამთავრობო ხელისუფლების მიერ საკანონმდებლო უფლებამოსილებათა მის ხელქვეით მოქცევას.

გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში სამთავრობო ხელისუფლებისა და პარლამენტის ურთიერთობებისთვის დამახასიათებელია არა მარტო ამ უკანასკნელის მიერ მთავრობის კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა ფორმალური გაფართოება, არამედ იმ სპეციალური ინსტიტუტების შექმნა, რომლებიც შესაძლებლობას აძლევენ მთავრობას ზეგავლენა მოახდინოს საპარლამენტო დაწესებულებებზე.

ხელისუფლებათა ტრიადაში ფედერალური მთავრობა აღმასრულებელი ხელისუფლების განმახორციელებელი ორგანოა (ძირითადი კანონის მუხლი 20). ძირითადი კანონის VI კარში ხაზგასმულია, რომ ფედერალური მთავრობა ხელისუფლების განსაკუთრებული ორგანოა, რომელიც ფლობს დამოუკიდებელ ამოცანათა ფართო წრეს და მთავრობის ყველა ფუნქცია, მათი სამართლებრივი და ადმინისტრაციული რეგულირება, მის მიერვე ხორციელდება საკუთარი ნებით. ძირითადი კანონის ზოგიერთი მოთხოვნა (მუხლი 65; მუხლი 65a) მოწმობს, რომ ფედერალური მთავრობისთვის ტიპურია მოქმედებათა ისეთი კომპლექსი, როგორიცაა პოლიტიკური ინიციატივა, ხელმძღვანელობა და კონტროლი. ამ თვალსაზრისით, მთავრობის ორგანიზაციის წესი და საქმიანობის მეთოდთა განსაკუთრებულობით ხასიათდება. აღიარებულია, რომ ფედერალური მთავრობა არის ხელისუფლების ის ორგანო, რომელიც ქვეყნის პოლიტიკური ხელმძღვანელობის ამოცანების შესაბამისად, განსაზღვრავს პოლიტიკის მიზნებს, ადგენს სამთავრობო პროგრამას და ახორციელებს სახელმწიფოს ხელმძღვანელობას. ჩვენი აზრით, ასეთი განმარტება, ერთი მხრივ, მეტად ვიწროა, რადგან მთავრობის ყველა მოქმედება არ ხასიათდება მხოლოდ სახელმწიფოს ხელმძღვანელობით ან პოლიტიკური მმართველობით, მას სხვაც ბევრი, საკმაოდ მნიშვნელოვანი მმართველობითი უფლებამოსილებანი აქვს (მუხლი 83; მუხლი 84; მუხლი 85; მუხლი 86; მუხლი 87; მუხლი 87-ა²). მეორე მხრივ, მსგავსი შეხედულება ძალზე ფართოდ ახასიათებს მოცემული ორგანოს ამოცანებს, რადგან პოლიტიკური ხელმძღვანელობის ფუნქცია არ წარმოადგენს მხოლოდ მთავრობის კომპეტენციას. და რამდენადაც ასეთია რეალობა, აღნიშ-

ნულთან დაკავშირებით, შეიძლება ითქვას, რომ ფედერალური მთავრობის ამოცანები, მთლიანობაში, სრულყოფილად არ არის ნორმირებული ძირითადი კანონის მიერ, რაც განაპირობებს მთავრობის გავლენის გაძლიერებას სახელმწიფოსა და საზოგადოებაზე.

მთავრობის შექმნის შესახებ საკითხს განიხილავს ძირითადი კანონის ორი – 66-ე და 64-ე მუხლები, თუმცა, არც ისინი იძლევა სრულყოფილ სურათს. უპირველეს ყოვლისა, ბუნდოვანია თვით მთავრობის ფორმირება, როგორც პოლიტიკური პროცესი, რის შემდეგაც არ ჩანს ამ დროს განხორციელებული არსებულ პოლიტიკურ ძალთა გადანაწილება. თუმცა, არასწორი იქნებოდა გვეფიქრა, რომ ძირითადი კანონი მთლიანად გვერდს უვლის საკითხის პოლიტიკურ მხარეს, რადგან მთავრობის ფორმირების პროცესთან დაკავშირებით, პოლიტიკურ პარტიათა დაფიქსირება კონსტიტუციაში (ძირითადი კანონის მუხლი 21), უსიტყვოდ მოწმობს ამ ძალთა გავლენის მნიშვნელობას. არადა, ისიც ზომრეალობაა, რომ პარტიათა შორის წინასწარი შეთანხმების გარეშე, დღემდე არსებული არც ერთი ფედერალური მთავრობა არ შექმნილა, არ გადაწყვეტილა საკითხი კანცლერის კანდიდატურის, კაბინეტის პერსონალური შემადგენლობის და მისი პოლიტიკის ძირითადი მიმართულების შესახებ.

სახელმწიფოში ფედერალური კანცლერი ერთ-ერთი უმაღლესი თანამდებობის პირია, რომლის თანამდებობრივი აღიარება დამოკიდებულია ბუნდესტაგზე, რაც თავად თანამდებობას აძლევს მკვეთრ და ერთმნიშვნელოვნად კანონიერ საფუძველს, ხოლო მთავრობასა და პარლამენტს შორის მჭიდრო კავშირს აფუძნებს (ძირითადი კანონის მუხლი 63). ამ კავშირის სიმტკიცე დამოკიდებულია პარლამენტში წარმოდგენილ პოლიტიკურ ძალთა ბალანსზე. ამ თვალსაზრისით, ბუნდესტაგის მიერ კანცლერის არჩევის ფაქტი უნდა განიხილებოდეს როგორც მმართველობის საპარლამენტო სისტემის ძირითადი ნიშანი, ხოლო ნორმები, რომლებიც განსაზღვრავენ პარლამენტის ნდობის საკითხს კანცლერისადმი, პარლამენტში წარმოდგენილ პოლიტიკურ ძალთა ბალანსის გათვალისწინებით, რომელმაც კანცლერის არჩევის საკითხი გადაწყვიტა, მეორეხარისხოვანი მნიშვნელობისაა.

ფედერალური კანცლერი აირჩევა ფედერალური პრეზიდენტის წინადადებებით და ბუნდესტაგის წევრთა აბსოლუტური უმრავლესობის მხარდაჭერით. (ძირითადი კანონის მუხლი 63, აბზ.1-2). არჩევნები, მოსალოდნელი შედეგის თვალსაზრისით, განსაკუთრებით მაშინ ხდება არაპროგნოზირებადი, როცა კანცლერის არჩევისას არც ერთ პოლიტიკურ პარტიას არ გააჩნია ხმათა საჭირო უმრავლესობა (მუხლი 63, აბზ.2), ან კოალიცია არ არის დარწმუნებული ასეთი უმრავლესობის არსებობაში. ამ შემთხვევაში ფედერალური პრეზიდენტის მიერ კანდიდატურის წამოყენება უშუალო კავშირში იმყოფება მის წინაშე მდგარ ინტეგრაციის უზრუნველყოფისა და სახელმწიფოს უწყვეტი არსებობის ამოცანასთან¹ და, რა თქმა უნდა, უდიდეს პასუხისმგებლობას აკისრებს მას.

პრეზიდენტი ბუნდესტაგის თავმჯდომარეს გადასცემს კანცლერის კანდიდატურის თაობაზე მიმართვას, რომელიც ბუნდესტაგის სხდომის დღის წესრიგში „ფედერალური კანცლერის არჩევნების შესახებ“ პუნქტის შეტანის შემდეგ გამოქვეყნდება. საკითხის ასეთი ფორმით განხილვა იმითაა განპირობებული, რომ ფედერალურ პრეზიდენტს არა აქვს უფლება დაესწროს ბუნდესტაგის სხდომას და გამოვიდეს სიტყვით. წინადადების შესატანად არ არის დადგენილი სპეციალური ვადა, რასაც თავისი ახსნა აქვს. კერძოდ, ვიდრე პრეზიდენტი არ იქნება დარწმუნებული, რომ მის მიერ ბუნდესტაგისთვის შეთავაზებული კანდიდატურა მოიპოვებს ხმათა აბსოლუტურ უმრავლესობას, ნაჩქარევი წინადადებით შეიძლება, პირიქით, გააჭიანუროს მთელი პროცედურა და დაარღვიოს მთავრობის უსწრაფესი ჩამოყალიბების გარანტიები. არადა, მრავალგზის გამოიცადა პრაქტიკით, რომ იმ შემთხვევაში, როცა წინასწარ გარანტირებულია ბუნდესტაგის წევრთა აბსოლუტური უმრავლესობის მხარდაჭერა, კანდიდატურის წარდგენის ვადები მნიშვნელოვნად მცირდება და მთავრობის ჩამოყალიბება უმოკლეს ვადაში ხდება.

ტრადიციულად, ფედერალური პრეზიდენტი, კანცლერის კანდიდატურის წარდგენამდე, ბუნდესტაგში წარმოდგენილ პარტიებსა და ფრაქციებთან წინასწარ არკვევს, თუ რომელ კანდიდატურას შეიძ-

¹ Горгес Р. К., Так работают правительство и парламент: организационное сотрудничество и контроль в парламентской системе правления, М.: Дело, 1993, с. 9

ლება დაუჭიროს მხარი საპარლამენტო უმრავლესობამ და ასსეტ-ნაირად ახდენს „თავისი კანდიდატის“ შერჩევას. ეს მაშინ, როცა კანდიდატურის წარდგენისას ფედერალური პრეზიდენტი ფორმალურად აბსოლუტურად დამოუკიდებელია, მაგრამ არა გარანტირებული, რომ მისი კანდიდატი გაიმარჯვებს, თუ მას ბუნდესტაგში არ ეყოლება მხარდამჭერი უმრავლესობა.

არჩევნების ჩატარების პირობები (მუხლი 63, აბზ.3) მიზნად ისახავს ისეთი კანცლერის არჩევას, რომელიც მოიპოვებს რა ბუნდესტაგის წევრთა ხმების აბსოლუტურ უმრავლესობას, შეძლებს მთავრობის სტაბილურობის გარანტირებას. ამიტომ არჩევნებისთვის დათმობილი 14 დღის განმავლობაში დასაშვებია კანდიდატურათა და ტურების ნებისმიერი რაოდენობა. ანდიდატების წამოყენების შესახებ წინადადებას ხელს უნდა აწერდეს ბუნდესტაგის წევრთა 1/4 (რეგლამენტის §4). კანცლერის არჩევისთვის საჭიროა, ე. წ. „საკანცლერო უმრავლესობა“. იმ პირობებში, თუ ასეთი უმრავლესობის მიღება შეუძლებელია, წარმოიქმნება, ე. წ. უმცირესობის კანცლერის არჩევის შესაძლებლობა. ასეთი კანცლერის არჩევისთვის საკმარისია ხმათა უბრალო უმრავლესობა და ასეთ არჩევნებს განიხილავენ როგორც ჩიხიდან გამოსვლის ერთადერთ საშუალებას¹. საგულისხმოა, რომ ძირითადი კანონის მიერ დასაშვებად მიჩნეული ფარდობითი უმრავლესობა არ აძლევს კანდიდატს კანცლერის პოსტის დაკავების გარანტიას, რადგან ასეთ შემთხვევაში ფედერალურ პრეზიდენტს უფლება ენიჭება კანცლერის დანიშვნის ნაცვლად საერთოდ დაითხოვოს ბუნდესტაგი (მუხლი 63, აბზ.4). და თუ მაინც, ასეთ ვითარებაში ეს მძიმე არჩევანი გასაკეთებელია, მხოლოდ ფედერალურ პრეზიდენტს ხელეწიფება იმის შეფასება, თუ რამდენად შრომისუნარიანი მთავრობის შემქმნელია ისეთი იშვიათობა, როგორიც „უმცირესობის კანცლერია“ (მუხლი 63, აბზ.4).

ძირითადი კანონი მხოლოდ ნაწილობრივ არეგულირებს მთავრობის ფორმირების პროცესს და განსაზღვრავს ფედერალური მინისტრების დანიშვნის წესს, ანუ ფედერალური კანცლერის, ე. წ. მატერიალურ უფლებას ჩამოაყალიბოს მთავრობა. კანცლერის მიერ ამ უფლების განხორციელება გულისხმობს, რომ კაბინეტის ორგანიზაციის შესახებ წინასწარ უკვე იყო მიღებული ზოგიერ-

¹ Сидоров Н. А., Основной Закон ФРГ, М.: ИМО, 1960, с. 128

თი გადაწყვეტილება, კერძოდ, დარგობრივი სამინისტროების რაოდენობისა და მათი ფუნქციების გამიჯვნის შესახებ. ამიტომ ფედერალური მინისტრების შესახებ კანონის §2-ის მე-3 აბზაცი აღგენს, რომ რწმუნების სიგელში, რომელიც გადაეცემა თითოეულ ფედერალურ მინისტრს, უნდა დასახელდეს მისთვის გადაცემული მოღვაწეობის სფერო.

სამინისტროების შექმნის, მათი საქმიანობის და კომპეტენციის გამიჯვნის უფლებამოსილებანი მინიჭებული აქვს ფედერალურ კანცლერს. მთავრობის ჩამოყალიბების სამართლებრივ საფუძველს წარმოადგენს ძირითადი კანონის 64-ე მუხლის პირველი აბზაცი და 65-ე მუხლი, აგრეთვე ფედერალური მთავრობის რეგლამენტი (§9)¹. პრაქტიკა მოწმობს, რომ დღემდე არც ერთ ფედერალურ მთავრობაში სამინისტროთა რიცხვი ოცს არ აცილებულა².

უპორტფელო მინისტრების მოღვაწეობის სფერო დაყვანილია ფედერალური მთავრობის შიგნით საკოორდინაციო ფუნქციამდე, რის გამოც მათი გავლენა ძალზე შეზღუდულია. ამიტომ მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუციის მიერ მათი არსებობა დასაშვებია, პრაქტიკაში ვერ ეხვდებით უპორტფელო მინისტრებს. მათ ნაცვლად ინიშნებიან განსაკუთრებულ დავალებათა ფედერალური მინისტრები, რომლებსაც ხშირად ისეთ ახალ დავალებებს ანდობენ, რომლებიც თავიანთი მოცულობითა და მნიშვნელობით ვერ ჩამოყალიბდა დამოუკიდებელი დარგობრივი უწყების სფეროდ.

ძირითადი კანონის 64-ე მუხლის თანახმად, ბუნდესტაგი ფორმალურად არ მონაწილეობს ფედერალური მინისტრების დანიშვნაში. ისეთი შთაბეჭდილება იქმნება, რომ გერმანიის მთავრობა გარესაპარლამენტო გზით იქმნება, როგორც ეს საპრეზიდენტო რესპუბლიკებშია და „პრეზიდენტის კაბინეტის“ ნაცვლად „კანცლერის კაბინეტი“ მიიღება, რაც საპარლამენტო სისტემიდან გადახვევად შეიძლება იქნეს აღქმული. მაგრამ მთავარი აქ მაინც ის არის, რომ საპრეზიდენტო მოდელისგან განსხვავებით

¹ Регламент Федерального Правительства от 11 мая 1951 г. // Федеративная Республика Германия. Конституции и законодательные акты / Пер. с нем., М.: Прогресс, 1991, с. 259-268

² Германия в цифрах и справках // Пер. с нем. В. Григорьева, Франкфурт-на-Майне: Социеттес – Ферлаг, 1993, с.412

მთავრობა არ წყდება ბუნდესტაგს და ესეც არ იყოს, კანცლერი მინისტრთა შერჩევის დროს რეალურად არც ისე დამოუკიდებელია, როგორც ეს შეიძლება კონსტიტუციის ტექსტის მიხედვით მოგვეჩვენოს. კანცლერი, უბრალოდ, მოვალეა გაითვალისწინოს ბუნდესტაგში მმართველი ფრაქციის წევრთა აზრი, რაც ხშირად კოალიციურ შეთანხმებაში ფიქსირდება.

საპარლამენტო სისტემაში უნდობლობის ვოტუმი მთავრობის დათხოვნის კლასიკური მექანიზმია. ძირითადი კანონის 67-ე მუხლი სპეციალურად ზღუდავს ასეთი უნდობლობის გამოხატვის შესაძლებლობას. საქმე ის არის, რომ გერმანიაში საკმარისი არ არის კანცლერისა და მისი მთავრობის საქმიანობისადმი მხოლოდ უნდობლობის გამოცხადება. გერმანია, რაციონალიზებული პარლამენტარიზმის ერთი უმთავრესი იდეის გამომგონებელია, რომელსაც კონსტრუქციული ვოტუმი ჰქვია და რომლის თანახმადაც ბუნდესტაგმა კანცლერის შემცვლელის აბსოლუტური უმრავლესობით არჩევის გზით უნდა შეძლოს ახალი შრომისუნარიანი მთავრობის ჩამოყალიბება. კონსტრუქციული უნდობლობის ვოტუმი სულაც არ ნიშნავს მმართველობის საპარლამენტო სისტემის უარყოფას, პირიქით, 67-ე მუხლში მოცემული პროცედურა განსაზღვრავს ბუნდესტაგის კონსტრუქციულ როლს მთავრობის ფორმირების საქმეში და, რაც მთავარია, უზრუნველყოფს მთავრობის სტაბილურობის სამართლებრივ გარანტიებს.

მთავრობის შინაგანი სტაბილურობის უზრუნველყოფის თვალსაზრისით განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს ძირითადი კანონის 67-ე მუხლს, რომლის თანახმადაც, ბუნდესტაგს არ შეუძლია შეცვალოს მთავრობის შემადგენლობა ცალკეული მინისტრების დათხოვნის გზით. მხოლოდ მას შემდეგ, რაც მიღწეული იქნება ფედერალური კანცლერის გადაყენება თანამდებობიდან, შესაძლებელი გახდება მთელი მთავრობის სრული შემადგენლობით გადაყენება.

ფედერალური კანცლერის უფლებამოსილებათა ვადა დაკავშირებულია ბუნდესტაგის ლეგისლაციურასთან. ახალი ბუნდესტაგის მოწვევისას ან ახალი კანცლერის ვადამდე არჩევისას გამოიყენება ჩვეულებრივი პროცედურა (მუხლი 67, ან მუხლი 68, აბზ.1). ძირითადი კანონის მიერ ჯეროვნად არ არის მოწესრიგებული ისეთი განსაკუთრებული შემთხვევები, როგორიცაა კანც-

ლერის გადადგომა, მისი გარდაცვალება ან მის მიერ საკუთარი მოვალეობების აღსრულების შესაძლებლობის დაკარგვა. ჩალკეული მინისტრები თანამდებობას კარგავენ, თუ მათი დათხოვა ხდება კაბინეტის ნორმატიულად განუსაზღვრელი რეორგანიზაციის დროს (მუხლი 64, აბზ.1), ან თუ თვითონ გადადგებიან, გარდაცვალებისას, ან შრომისუნარიანობის დაკარგვის შემთხვევაში.

გარდაცვალების ან შრომისუნარიანობის დაკარგვის შემთხვევაში, ფედერალურ პრეზიდენტს ენიჭება განსაკუთრებული უფლებამოსილება, დანიშნოს აღმასრულებელი ხელისუფლების ფედერალური კანცლერის შემცვლელი და სთხოვოს მას დროებით შეასრულოს მეთაურის მოვალეობები. თხოვნა, დროებით აღასრულონ მინისტრებმა მათზე დაკისრებული მოვალეობები, შეიძლება გამომდინარეობდეს როგორც ფედერალური კანცლერის, ასევე ფედერალური პრეზიდენტისგან. მთავრობის გადადგომისას, გადამდგარ მთავრობას ეკისრება დროებით მოვალეობათა შესრულება (ძირითადი კანონის მუხლი 69, აბზ.3), ე.ი. მთავრობის მთლიანად გადადგომისას ყალიბდება ე.წ. „დროებითი მთავრობა“, რომლის სამართლებრივი სტატუსი და მისი უფლებამოსილებანი პრინციპში იგივეა, როგორც უფლებამოსილი მთავრობისა. თუმცა, დროებითი მთავრობა ვერ მოიპოვებს იმ უფლებებს, რომლებიც დადგენილია ძირითადი კანონის 67-ე, 68-ე და 81-ე მუხლებით, რადგან ისინი გულისხმობს ფედერალურ კანცლერსა და ბუნდესტაგს შორის არსებულ ნდობით ურთიერთობებს.

მმართველობის საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებისთვის დამახასიათებელია მთავრობის პასუხისმგებლობა პარლამენტის წინაშე, მის მიერ საკუთარი მოვალეობის შესრულებასთან დაკავშირებით. გერმანიის ძირითადი კანონი ასეთი პასუხისმგებლობის შესახებ მხოლოდ 65-ე მუხლში საუბრობს. მთავრობის საპარლამენტო პასუხისმგებლობა და საპარლამენტო კონტროლი – ერთი ფუნქციის ორი მხარეა. საპარლამენტო პასუხისმგებლობა, გარკვეულწილად, სამართლებრივი პასუხისმგებლობაცაა იმ გაგებით, რომ იგი განმტკიცებულია სამართლის ნორმებით. მასთან, ანგარიშვალდებულება ბუნდესტაგის წინაშე, საბოლოოდ, მიმართულია საყოველთაო კეთილდღეობის მიღწევისკენ, რაზეც

მეტყველებს ფიცის ტექსტი, რომელსაც მთავრობის წევრები ბუნდესტაგის წინაშე დებენ (მუხლი 56).

გერმანიის კონსტიტუციური სამართლის მიხედვით, საპარლამენტო პასუხისმგებლობა ინდივიდუალურ ხასიათს ატარებს, თუმცა, არსებობს მოსაზრება, რომ მთავრობის კოლექტიური პასუხისმგებლობაც სახეზე გვაქვს.¹ ამის დასტურია ფედერალური მთავრობისადმი მიმართული ინტერპელაციები. თუმცა, კანცლერისა და ცალკეული მინისტრების პასუხისმგებლობისგან განსხვავებით, ეს პასუხისმგებლობა არცთუ ისე მკვეთრადაა გამოხატული. ძირითადი კანონის 65-ე მუხლი გამოყოფს ფედერალური კანცლერისა და მინისტრების საქმიანობის ყველაზე მთავარ სფეროებს და მხოლოდ მათზე ავრცელებს საპარლამენტო პასუხისმგებლობას. ეს, ერთი მხრივ, კანცლერის მიერ განსაზღვრული პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების შესრულებას და, მეორე მხრივ, მინისტრების მიერ საკუთარი დარგების საქმიანობის გაძღოლის შეფასებას მოიცავს. ამასთან, მთავრობის პასუხისმგებლობა მთლიანად უნდა გავრცელდეს ყველა იმ გადაწყვეტილებაზე, რომლებსაც მიიღებს იგი, როგორც მმართველობის კოლექტიური ორგანო.

ამ დროს მთავრობის მიერ ანგარიშის ჩაბარების მოვალეობა ხორციელდება, უპირველეს ყოვლისა, საანგარიშო სფეროში საქმეების მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციის წარდგენის გზით, ხოლო წარმოდგენილი ანგარიშების ნამდვილობის შემოწმების მიზნით ბუნდესტაგი იყენებს კომიტეტებში გამოძახების, დეპუტატების მიერ შეკითხვების დასმის და ბუნდესტაგის მიერ გამოძიების ჩატარების უფლებებს (მუხლი 43, აბზ.1).

ფედერალური მთავრობისთვის, როგორც კოლექტიური ორგანოსთვის მინიჭებული უფლებამოსილებანი იმდენად მრავალრიცხოვან აქტშია მოცემული, რომ ასეთი აქტების სისტემატიზაციის ნებისმიერმა მცდელობამ შეიძლება გარკვეული წინააღმდეგობები შეას. ამიტომ უპირატესობას ვანიჭებთ პროფესორ ი. ურიასის მიერ მათი ფუნქციონალური სფეროების მიხედვით,

¹ Stadler, P. M., Die parlamentarische Kontrolle der Bundesregierung. – Opladen, 1984. S. 30

შემოთავაზებულ კლასიფიკაციას¹, რომელშიც ნათლად მოჩანს ამ უფლებამოსილებათა მრავალფეროვნება:

– ეს არის – საკანონმდებლო საქმიანობაში მონაწილეობის უფლება (ძირითადი კანონის მუხლი 76, აბზ.1-3; მუხლი 77, აბზ.2; მუხლი 80; მუხლი 115a, აბზ.2);

– ეს არის – მთელი ფედერაციის მასშტაბით, სახელმწიფო ორგანოთა საქმეებში ჩარევის და მათზე ზედამხედველობის განხორციელება, უპირატესად, ადმინისტრაციულ სფეროში (მუხლი 37; მუხლი 84, აბზ.2-5; მუხლი 85, აბზ.2-4; მუხლი 86; მუხლი 67r, აბზ.2; მუხლი 108, აბზ.2; მუხლი 129, აბზ.1);

– ეს არის – საბიუჯეტო საკითხები (მუხლი 110, აბზ.3; მუხლი 112; მუხლი 113; მუხლი 114);

– ეს არის – საგარეო საქმეთა უწყების საკითხებთან დაკავშირებით საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება (მუხლი 26, აბზ.2; მუხლი 32, აბზ.3; მუხლი 59, აბზ.2; მუხლი 80a, აბზ.3);

– ეს არის – განსაკუთრებული მდგომარეობის შემთხვევა (მუხლი 35, აბზ.3; მუხლი 53a, აბზ.2; მუხლი 81; მუხლი 87a, აბზ.4; მუხლი 91, აბზ.2; მუხლი 115a, აბზ.1; მუხლი 115, აბზ.2);

– ეს არის – ინფორმაციის მიღება და მისი შეფასება (ძირითადი კანონის მუხლი 43, აბზ.2; მუხლი 53, აბზ.2; მუხლი 91a, აბზ.5; მუხლი 114, აბზ.2 და გაერთიანებული კომიტეტის რეგლამენტის §11, აბზ.2).

– ეს არის – ფედერალურ მინისტრებს შორის უთანხმოებისას გადაწყვეტილების მიღება, ფედერალური კანცლერისა და ცალკეული დარგობრივი უწყებების კომპეტენციის ფარგლებში საორგანიზაციო უფლებამოსილებათა განხორციელებისას ფედერალური მთავრობის რეგლამენტის გამოცემა (მუხლი 65).

გერმანიის კონსტიტუციური მექანიზმის უმნიშვნელოვანეს ფიგურას წარმოადგენს ფედერალური კანცლერი. მისი განსაკუთრებული სტატუსი განპირობებულია ფართო უფლებამოსილებებით, რომლებიც საშუალებას აძლევს კანცლერს ზემოქმედება მოახდინოს

¹ Ю. П. Урылс, Механизм Государственной власти ФРГ, М.: Наука, с. 132

ნოს ხელისუფლების ყველა ინსტიტუტზე. ფედერალური კანცლერის ფართო კომპეტენცია გერმანიის სახელმწიფო ხელისუფლების კონსტიტუციური მოწყობის ერთ-ერთი დამახასიათებელი ნიშანია.

ფედერალური კანცლერი ხელმძღვანელობს და, ფაქტობრივად, წარმართავს ფედერალური მთავრობის მთელ საქმიანობას. ამ კომპეტენციას ის ფლობს, როგორც ფედერალური მთავრობის წევრი, საიდანაც გამომდინარეობს, რომ თუ იგი მოკლებულია საკუთარი მოვალეობების განხორციელების შესაძლებლობას, მას ცვლის არა ფედერალური კანცლერის უწყების მეთაური, არამედ ვიცე-კანცლერი (ფედერალური მთავრობის რეგლამენტის §8).

მთავრობის სხდომები მიჰყავს ფედერალურ კანცლერს, ხოლო მისი არყოფნის შემთხვევაში – კანცლერის მოადგილეს. თუ მოადგილესაც არ შეუძლია სხდომის წაყვანა, იგი მიმდინარეობს ფედერალური კანცლერის მიერ სპეციალურად დანიშნული ფედერალური მინისტრის თავმჯდომარეობით. როგორც წესი, ასეთ მინისტრად დიდი უწყვეტი სტაჟის მქონე ან ასაკით უხუცესი ფედერალური მთავრობის წევრი გვევლინება (რეგლამენტის §22, აბზ. 1)

ფედერალური კანცლერი განსაზღვრავს ცალკეული ფედერალური მინისტრების საქმიანობის სფეროს ძირითად მიმართულებებს (რეგლამენტის §9). კანცლერი უფლებამოსილია, აუცილებელი მითითებანი მისცეს ფედერალური კანცლერის უწყების სტატუს-მდივანს სხდომის მომზადების შესახებ, დღის წესრიგის შედგენის ჩათვლით (რეგლამენტის §21, აბზ.1). გარდა ამისა, ფედერალური კანცლერი საკანონმდებლო ორგანოებს უგზავნის ფედერალური მთავრობის მიერ მომზადებულ კანონპროექტებს (რეგლამენტის §8, აბზ.1). ფედერალური კანცლერი უფლებამოსილია, კომპეტენტური სამინისტროების მიერ მათი კონტრასიგნაციის შემდეგ, ხელი მოაწეროს ფედერალური მთავრობის დადგენილებებს (რეგლამენტის §30, აბზ.1). მთავრობის სხდომაზე კონკრეტული საკითხის განხილვის დამთავრების შემდეგ ფედერალური კანცლერი აფორმებს ფედერალური მთავრობის გადაწყვეტილების ტექსტს (რეგლამენტის §25).

მთავრობის საქმიანობის ორგანიზაციის სამართლებრივ საფუძველს წარმოადგენს ძირითადი კანონის 65-ე მუხლი, რი-

მელშიც წერია: „ფედერალური კანცლერი განსაზღვრავს პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს და პასუხისმგებელია მათ განხორციელებაზე. ამ ძირითადი მიმართულებების ფარგლებში ყოველი ფედერალური მინისტრი დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით წარმართავს დარგის საქმეებს. ფედერალურ მინისტრებს შორის აზრთა სხვაობის შემთხვევაში, საკითხს წყვეტს ფედერალური მთავრობა. ფედერალური კანცლერი ხელმძღვანელობს მთავრობას რეგლამენტით, რომელიც მიღებულია ფედერალური მთავრობის მიერ და მოწონებულია ფედერალური პრეზიდენტის მიერ.“ ფედერალური კანცლერი განსაზღვრავს ფედერალური მინისტრების რიცხვს და გამიჯნავს მათ სფეროებს, თანაც ნებისმიერ დროს კანცლერს შეუძლია შეიტანოს ცვლილებები. იგი სთავაზობს ფედერალურ პრეზიდენტს მინისტრების კანდიდატურებს, რომელიც შემდგომში ან ნიშნავს მათ თანამდებობებზე, ან უარს ამბობს დანიშვნაზე (ძირითადი კანონის მუხლი 64, აბზ.1). თავდაცვითი მდგომარეობის გამოცხადების შემდეგ, შეიარაღებული ძალების მთავარსარდლობა, თავდაცვის მინისტრიდან ფედერალური კანცლერის ხელში გადადის (მუხლი 115).

ძირითადი კანონის 65-ე მუხლში გამოყენებული ტერმინი „პოლიტიკა“ შეიძლება განესაზღვროთ, როგორც საერთო-სახელმწიფოებრივი მიზნების შემოქმედებითი გადაწყვეტა. რა თქმა უნდა, პოლიტიკა შედის არა მხოლოდ ფედერალური კანცლერის საქმიანობის სფეროში, ცხადია, მას სხვა სახელმწიფო ორგანოებიც ახორციელებენ. საკითხი შეეხება პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრას, და ეს მაშინ, როცა არც ერთ ნორმაში არ გვხვდება „ძირითადი მიმართულებების“ ცნების განმარტება. ეს ცნება უნდა გავიგოთ, როგორც „ის ძირითადი ნორმატიული გადაწყვეტილებანი, რომლებიც განსაზღვრავს სახელმწიფოს განვითარების მიმართულებას მთლიანობაში“¹. თუმცა, ეს ცნება და მისი შინაარსი არ უნდა იქნეს გაიგივებული „სამთავრობო პროგრამის“ შინაარსთან: „ძირითადი მიმართულებების“ ცნებაში შეიძლება ვიგულისხმოთ ფედერალური მინისტრებისათვის სავალდებულო ძალის მატარებელი ნორმატიული ხასიათის საერთო მითითებანი, თუმცა, ამ ტერმინის ასეთი განმარტებაც

¹ გ. იელინკი, დასახლებული ნაშრომი, გვ. 58

არ მოიცავს მის სრულ შინაარსს. სხვა მხრივ, ძირითადი მიმართულებები შეიძლება შევადაროთ იმპერატიულ გეგმებს, რომლის ჩარჩოებშიც მინისტრები თავიანთი სფეროს საქმიანობას ახორციელებენ.

პრაქტიკულად, ფედერალურ კანცლერს აქვს არა მარტო კომპეტენცია, არამედ ფლობს მონოპოლიასაც პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრის სფეროში. ასეთი ფაქტი, დემოკრატიის პირობებში, შესაძლოა გაკვირვებასაც იწვევდეს, იმის გათვალისწინებით, რომ ბრემენისა და ჰამბურგის მიწებში ძირითადი მიმართულებები შესაბამისად პარლამენტისა და სენატის მიერ განისაზღვრება. ძირითადი კანონით ეს პრობლემა ორგვარად წყდება. ერთი მხრივ, ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრა ხდება ერთპიროვნული ხელისუფლების ჩარჩოებში, მეორე მხრივ, სავალდებულო არ არის ძირითადი მიმართულებები წარმოდგენდეს განსხვავებული პოლიტიკური აზრების განზოგადებას, ვინაიდან ისინი, უპირველეს ყოვლისა, გაბატონებული პოლიტიკური მიმართულების წარმომადგენლის პოზიციას გამოხატავს, თუნდაც ნაწილობრივ კოალიციური კომპრომისების გამოხატულების ფონზე. ფედერალური კანცლერის მიერ პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრის კომპეტენცია ცალსახად ამტკიცებს მას აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის როლში, და არა მხოლოდ. მაგრამ ეს, დამოუკიდებლობის მაღალი ხარისხის მიუხედავად, სულაც არ ნიშნავს ერთპიროვნულ პოლიტიკოსობას. გარდა იმისა, რომ ხელისუფლებაში მოქმედებს გუნდური პრინციპი, სავსებით დასაშვებია, ფედერალური კანცლერი, პოლიტიკის თავისუფალი პრინციპების კომპეტენტური არგუმენტაციის მოსაძიებლად კონსულტაციებს ატარებდეს ხელისუფლების სხვა ორგანოებთან, როგორც საკუთარ ქვეყანაში, ისე საზღვარგარეთ, აგრეთვე სხვადასხვა კავშირებთან, მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებსა და სამეცნიერო წრეებთან.

ფედერალური კანცლერის უფლებამოსილებანი იყოფა შინაგან – მთავრობის შიგნით არსებულ უფლებამოსილებად და საგარეო – ხელისუფლების სხვა კონსტიტუციურ ორგანოებთან მიმართებაში არსებულ უფლებამოსილებად.

კანცლერის უფლებამოსილებებს მიეკუთვნება:

– ფედერალური პრეზიდენტის წინაშე შუამდგომლობის უფლება ფედერალური მინისტრების დანიშვნისა და გათავისუფლების შესახებ (ძირითადი კანონის მუხლი 64, აბზ.4), ცალკეული სამინისტროების შექმნისა და მათთვის შესაბამისი კომპეტენციისა და მოღვაწეობის სფეროს გამიჯვნის უფლებამოსილება (ფედერალური მთავრობის რეგლამენტის §9);

– მოადგილის შერჩევა და დანიშვნა (მუხლი 69, აბზ.1);

– უფლებამოსილებათა ვადის ამოწურვის შემთხვევაში ფედერალური მინისტრისადმი თხოვნით მიმართვა, ამ უკანასკნელის მიერ მოვალეობათა შესრულების დროებით გაგრძელების შესახებ, ვიდრე დანიშნული არ იქნება უფლებამონაცვლე (მუხლი 69, აბზ.3);

– მთავრობაში სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების საქმეთა წარმართვის პროცედურის განსაზღვრა და მათზე კონტროლის განხორციელება (ძირითადი კანონის მუხლი 65; ფედერალური მთავრობის რეგლამენტის §1, აბზ.1-2);

– მთავრობის საქმეების ხელმძღვანელობა (მუხლი 65).

ფედერალური კანცლერის უმნიშვნელოვანეს უფლებამოსილებას წარმოადგენს ფედერალური პრეზიდენტისადმი ფედერალური მინისტრების დანიშვნისა და გათავისუფლების შესახებ წინადადებებით მიმართვა (მუხლი 64, აბზ.1), რომელიც ძირითადად მთავრობის ჩარჩოებში შინაგანი საკადრო კონტროლის იდეას ეფუძნება.

პარლამენტთან მიმართებაში ფედერალური კანცლერის პროგატივებს წარმოადგენს: ბუნდესტაგისა და გაერთიანებული კომიტეტის მოწვევის მოთხოვნის უფლება (ძირითადი კანონის მუხლი 39, აბზ.3; გაერთიანებული კომიტეტის რეგლამენტის §8, აბზ.2); ბუნდესტაგისა და გაერთიანებული კომიტეტის სხდომებზე დასწრებისა და იქ სიტყვით გამოსვლის უფლება (ძირითადი კანონის მუხლი 43, აბზ.2; გაერთიანებული კომიტეტის რეგლამენტის §11, აბზ.2); ფედერალური კანცლერისადმი ნდობის ვოტუმის გამოხატვის შესახებ შუამდგომლობის უფლება (ძირითადი კანონის მუხლი 68, აბზ.1);

გარდა ამისა, ფედერალური კანცლერი აღჭურვილია ისეთი უფლებამოსილებებით, რომელიც უზრუნველყოფს სახელმწიფოს

ერთიან ხელმძღვანელობას: ეს არის კონტრასიგნაციის უფლება (ძირითადი კანონის მუხლი 58) და ფედერალური პრეზიდენტის ინფორმირება საკუთარი პოლიტიკისა და ფედერალური მინისტრების მიერ საქმეების წარმართვის თაობაზე (ფედერალური მთავრობის რეგლამენტის §5).

ფედერალური კანცლერისთვის დამახასიათებელი სამართლებრივი პრეროგატივების გათვალისწინებით, გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში ჩამოყალიბებული სამთავრობო სისტემა, რომელიც სახელმწიფომცოდნეობის ლიტერატურაში მოიხსენიება, როგორც „საკანცლერო დემოკრატია“, და მიუხედავად იმისა, რომ ამ სისტემის ჩამოყალიბებას, არცთუ უსაფუძვლოდ, კ. დენაუერის სახელს უკავშირებენ, რომელსაც მრავალი წლის მანძილზე ეკავა კანცლერის თანამდებობა, უნდა აღინიშნოს, რომ ასეთი სისტემის შექმნისთვის საფუძველი თვით გერმანიის კონსტიტუციამ განსაზღვრა.

„საკანცლერო პრინციპი“ — ასე უწოდებს ამ ფენომენს ზოგიერთი მეცნიერი და როცა სამთავრობო ხელისუფლების საქმიანობის წამყვან პრინციპად ასახელებენ, ეს გამართლებულია, როგორც ტექნოკრატიული ხასიათის იდეებით, ისე სახელმწიფოს „სოციალური“ ამოცანებით. სახელმწიფოებრივი აპარატის პრობლემათა ცნობილი გერმანელი მკვლევარი ხ. რაუში აღნიშნავს, რომ ე. წ. საკანცლერო დემოკრატია, მისთვის დამახასიათებელი ფართო ფუნქციებითა და ფედერალური კანცლერის გამორჩეული მდგომარეობით, დამახასიათებელია არა მხოლოდ გერმანიისთვის, არამედ შეესაბამება სამთავრობო სისტემათა დამკვიდრების ყველა იმდაგვარ ტენდენციას, რომლებიც საპრეზიდენტო მოდელის მსგავსად, კონსტიტუციით გათვალისწინებული ხელისუფლების, მთავრობის თავმჯდომარის ხელში თავმოყრით გამოირჩევა. ხ. რაუშის აზრით, ასეთი მიდგომა გარდაუვალია თანამედროვე გართულებული სახელმწიფოს პირობებში, რომელიც ზრუნავს საკუთარი მოქალაქეების კეთილდღეობაზე და მიიჩნევს, რომ სავალდებულოა სახელმწიფოს კონცენტრირებული ხელმძღვანელობა და კოორდინაცია ერთიანი გეგმის ფარგლებში. ხ. რაუშის თქმით, ყოველივე ამის განხორციელება მხოლოდ იმ შემთხვევაშია შესაძლებელი, თუ მმართველობის ყველა ძაფი ერთი პირის

ხელშია თავმოყრილი და მასვე ეკისრება პასუხისმგებლობა.¹ კაცმა რომ თქვას, ამ მოსაზრების ჭეშმარიტებას თვით გერმანული პრაქტიკა ადასტურებს. მხოლოდ ქართული პრაქტიკიდან გამომდინარე, საპრეზიდენტო მოდელთან პარალელი იწვევს ერთგვარ გაუგებრობას სწორედ ბოლო არგუმენტთან დაკავშირებით, სადაც „ყველა ძაფი ერთი პირის ხელშია თავმოყრილი“, მაგრამ პასუხისმგებლობაზე რა მოგახსენოთ.

როცა ქვეყანაში თავდაცვის მდგომარეობა ცხადდება, პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრის მიზნით, ფედერალურ კანცლერს შეიარაღებული ჯარების სარდლობა ეკისრება. ამ ფუნქციას კანცლერი თავდაცვის ფედერალური მინისტრის დარგობრივი კომპეტენციის „მითვისების“ ხარჯზე ღებულობს. ასეთი ვითარება განსაკუთრებულ შემთხვევათა რიცხვს განეკუთვნება და ძირითადი კანონის 115-ე მუხლის შესაბამისად, ფედერალური კანცლერის უფლებათა გაფართოებას იწვევს. სხვა შემთხვევაში ფედერალური თავდაცვის მინისტრი თვითონ წყვეტს საკუთარი უწყების წინაშე მდგარ ამოცანებს.

აღსანიშნავია, რომ ფედერალური კანცლერის მდგომარეობა იმითაც არის განმტკიცებული, რომ იგი მხოლოდ ბუნდესტაგის მიერ აირჩევა. კაბინეტის ყველა დანარჩენ წევრს ნიშნავს და ათავისუფლებს პრეზიდენტი კანცლერის წარდგინებით. მთავრობა შედგება მინისტრებისგან. არც კონსტიტუცია და არც რეგლამენტი არ აფიქსირებს ფედერალური მინისტრების რაოდენობას. ათი რიცხვი უფრო სახელმწიფოებრივი მმართველობის რეალური საჭიროებითაა განპირობებული, თუმცა, ზოგიერთ შემთხვევაში – ნაკარნახევაა პოლიტიკურ-კონიუნქტურული მოსაზრებებითაც. მინისტრები მოქმედებენ კანცლერის მიერ დადგენილი ძირითადი მიმართულებების ფარგლებში (ძირითადი კანონის მუხლი 65).

აქამდე, როცა ვახასიათებდით სამთავრობო კაბინეტის შემადგენლობას, ჩვენ ვსაუბრობდით მინისტრებზე, როგორც დარგობრივი უწყებების – სამინისტროების ხელმძღვანელებზე. ასეთი მიდგომა სავსებით გამართლებულია, რადგან სწორედ ეს მინისტრები შეადგენენ კაბინეტის ძირითად ნაწილს. თუმცა, პრინციპი – „თითოეული მონისტრი – დარგობრივი უწყების მეთაური“ ყო-

¹ იქვე, გვ. 61

ველთვის არ ყოფილა დაცული გერმანიაში. ბევრ მთავრობაში მოღვაწეობდა „უპორტფელო მინისტრიც“, რომელსაც ხშირად „განსაკუთრებულ დავალებათა ფედერალური მინისტრი“ ეწოდებოდა. ასეთი მინისტრები ხელმძღვანელობდნენ ფედერალური კანცლერის უწყებას ან ასრულებდნენ საგანგებო დავალებებს და განსაკუთრებულად დაძაბულ კონკრეტულ მომენტში დაკავებული იყვნენ შეიარაღების, საგარეო პოლიტიკისა და სოციალური ურთიერთობების საკითხებით.

ფედერალური მთავრობა, როგორც სახელმწიფოში აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური, ვიწრო გაგებით შედგება ფედერალური კანცლერისა და ფედერალური მინისტრებისგან.¹ ამჟამად ფედერალური კაბინეტი შედგება 20 წევრისგან – მათ შორისაა 19 ფედერალური მინისტრი და ფედერალური კანცლერი.

სამთავრობო ხელისუფლების, როგორც კონსტიტუციური მექანიზმის განსაკუთრებული რგოლის სიძლიერე ნათელია, მაგრამ სრული წარმოდგენისთვის, მისი კოლეგიურობის პრობლემა უფრო დეტალურ ანალიზს საჭიროებს. როგორც უკვე ითქვა, გერმანელი სპეციალისტები² გერმანიის მთავრობის საქმიანობის პრინციპების დახასიათებისას, კოლეგიურობის პრინციპს ბოლო ადგილზე აყენებენ, და არცთუ უსაფუძვლოდ. თუ გამოვალთ კოლეგიური ხელმძღვანელობის, როგორც კოლეგიური ორგანოს თანასწორუფლებიანი წევრების მიერ კოლექტიური გადაწყვეტილებების მიღებისა და აღსრულების იდეალური წარმოდგენიდან, შევნიშნავთ, რომ გერმანიის მთავრობის ორგანიზაციაში მრავლადაა ამ პრინციპიდან პირდაპირი გადახვევები და წინააღმდეგობრივი გადაწყვეტილებანი. სერიოზული წინააღმდეგობაა დამალული თვით „კანცლერობის“ პრინციპში, რომლის თანახმადაც, არა კოლეგიური ორგანო, არამედ ერთპიროვნულად კანცლერი განსაზღვრავს პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს. ფედერალური მთავრობის შესახებ დებულების §4-ში დადგენილია, რომ თუ

¹ აღნიშვნა „მინისტრი, სტატს-მდივანი, განყოფილების უფროსი, კაბინეტის რეფერენტი“ და ა. შ. ახასიათებენ ფუნქციას და არა მის ინდივიდუალურ მატარებელს.

² ი. იზენჰეი, პ. კირხოფი, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 252-254; პ. შ. შტადლერი, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 96-97

ფედერალურ მინისტრს სავალდებულოდ მიაჩნია პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების შეცვლა, ის მიმართავს არა კაბინეტს, არამედ ფედერალურ კანცლერს, რომელსაც გამოაქვს საკუთარი გადაწყვეტილება. კოლეგიურობის საწყისები შესუსტებულია დარგობრივი მინისტრების კონსტიტუციური მდგომარეობითაც. კონსტიტუციასა და ფედერალური მთავრობის შესახებ დებულებაში ზაზგასმულია, რომ მინისტრები „საკუთარი დარგის საქმეებს წარმართავენ დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობის ქვეშ“.

დარგობრივი კომპეტენცია მოიცავს ფედერალური მინისტრების კომპეტენციას, რომლებიც ხელმძღვანელობენ სამთავრობო საქმიანობის დარგებს. დარგი – საქმიანობის ის სფეროა, რომელზეც პასუხისმგებელია შესაბამისი მინისტრი. დარგობრივი კომპეტენციის ფარგლებში შესაძლებელია უფლებამოსილებათა ორი ჯგუფის გამოიყენება. პირველ ჯგუფს განეკუთვნება დადგენილებათა გამოცემის უფლება (მუხლი 80, აბზ.1) და კონტრასიგნაციის უფლება (მუხლი 58). აქ, 58-ე მუხლთან დაკავშირებით საჭიროა ერთი არსებითი განმარტება იმის თაობაზე, რომ კონტრასიგნაციის უფლება ენიჭება არა ფედერალურ კანცლერს ან კომპეტენტურ ფედერალურ მინისტრს, არამედ ფედერალურ კანცლერსა და ფედერალურ მინისტრს (ფედერალური მთავრობის რეგლამენტის §23). რაც იმას ნიშნავს, რომ ფედერალურ კანცლერს კონტრასიგნაციის უფლება ენიჭება იმ შემთხვევაშიც, როცა საუბარია ცალკეული დარგის საქმეებზე, ხოლო ფედერალურ მინისტრს – მხოლოდ მაშინ, როცა საკითხი უშუალოდ მის უწყებას ეხება.

მეორე ჯგუფს განეკუთვნება სამინისტროს შიდასაორგანიზაციო, საკადრო, საბიუჯეტო-სამართლებრივი გადაწყვეტილებანი. მინისტრი უფლებამოსილია შექმნას სამინისტროში განყოფილებები, ქვეგანყოფილებები, სექტორები; შეცვალოს ან გააუქმოს ისინი. მხვედლობაშია მისაღები, რომ მინისტრი ასრულებს ორმაგ ფუნქციას: ის არა მარტო სამინისტროს ხელმძღვანელი, არამედ მთავრობის წევრიცაა. ამ მნიშვნელობით, მისი პოლიტიკური და არა სამართლებრივი სტატუსი, როგორც მთავრობის შიგნით, ისე ფედერალური კანცლერის მიმართ, საკმაოდ მაღალია. მინისტრის მდგომარეობა დამოკიდებულია სხვადასხვა ფაქ-

ტორზე: ჯერ ერთი – მის მიერ სახელმძღვანელო დარგის მნიშვნელობაზე; მეორე – მის პირად ავტორიტეტზე; მესამე – იმ საბიუჯეტო სახსრებზე, რომლებსაც განაგებს შესაბამისი მინისტრი.

სამინისტროთა სახეები ძირითად კანონში მხოლოდ ნაწილობრივ არის მითითებული. ტრადიციულად არსებობენ საგარეო საქმეთა, შინაგან საქმეთა, იუსტიციის, ფინანსთა და თავდაცვის სამინისტროები, რომელთა არსებობაც, ძირითადი კანონის თანახმად, აუცილებელია. ფედერალური კანცლერი მათგან ერთ-ერთ ფედერალურ მინისტრს თავის მოადგილედ ნიშნავს (მუხლი 69, აბზ.1). მას ვიცე-კანცლერი ეწოდება. ძირითადი კანონი არ აზუსტებს, თუ რომელი მინისტრი შეიძლება გახდეს კანცლერის მოადგილე. ფედერალური კანცლერი თავისუფალია საკუთარ არჩევანში, თუმცა, ამავე დროს, იძულებულია ანგარიში გაუწიოს კოალიციური პარტნიორის აზრს, რომელიც რა თქმა უნდა, შეეცდება თავისი კანდიდატი გაიყვანოს ყველაზე სასურველ სამინისტროში. როგორც წესი, ფედერალური კანცლერის მოადგილედ, უპირველეს ყოვლისა, საგარეო საქმეთა სამინისტროს ხელმძღვანელი ინიშნება ხოლმე. მოქმედ მთავრობაში, სოციალდემოკრატიების კოალიციურმა პარტნიორმა მწვანეებმა სწორედ საგარეო საქმეთა მინისტრის პოსტი მიიღეს და ვიცე-კანცლერიც მათი მინისტრია.

მთავრობაში მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია ფინანსთა ფედერალურ მინისტრს, რომლის განსაკუთრებული კონსტიტუციურ-სამართლებრივი უფლებამოსილება იმაში მდგომარეობს, რომ ზეგეგმური და დაუგეგმავი ხარჯების გაღებაზე თანხმობას იგი იძლევა. თუმცა, ასეთი თანხმობა მხოლოდ გაუთვალისწინებელი და გადაუდებელი საჭიროების შემთხვევაში გაიცემა (მუხლი 112), თანაც ეს უფლებამოსილება ფინანსთა მინისტრის კომპეტენციაში შედის და პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრის თვალსაზრისით, ფედერალური მინისტრის უფლებამოსილებას არ განეკუთვნება.

ფინანსთა სამინისტროს საქმიანობის სფეროში, ე. წ. გარეშე ჩარევის საშუალება საერთოდ არ არსებობს, თუმცა, ფედერალურ მთავრობას შეუძლია გადადოს რაიმე ამოცანის შესრულება და ამით გადააყადოს შესაბამისი ხარჯების გაწევა, ან შეი-

ტანოს დამატებითი ბიუჯეტის შესახებ ახალი კანონპროექტი. ამ შემთხვევაში ზდება ფინანსთა მინისტრის ზოგიერთი კომპეტენციის ფედერალური მთავრობისკენ გადახრა, რადგან ისეთ შემთხვევაში, როცა ადგილი აქვს პრინციპული ხასიათის გადაწყვეტილების მიღების აუცილებლობას, მინისტრს საკუთარი უფლების განხორციელება (მუხლი 112) შეუძლია მხოლოდ მთავრობის თანხმობით, რომელიც იღებს გადაწყვეტილებას, თვითონ იკისროს პასუხისმგებლობა ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილში გადაჭარბების გამო.

ფედერალური მთავრობის მოვალეობათა აღსრულების მიზნით, ფინანსთა მინისტრი მოვალეა ბუნდესტაგსა და ბუნდესრატში მომავალი საფინანსო წლისთვის წარმოადგინოს ანგარიში ყოველგვარი გასაღებისა და შემოსავლების შესახებ, ასევე სახელმწიფო ქონებისა და ვალების შესახებ (მუხლი 114, აბზ.1). ფედერალური მთავრობის რეგლამენტის შესაბამისად, ფედერალურ ფინანსთა მინისტრს უფლება აქვს გამოთქვას პროტესტი მთავრობის იმ გადაწყვეტილებათა გამო, რომელიც ფინანსების საკითხს ეხება, თუ ასეთი გადაწყვეტილება მისი აზრის საწინააღმდეგოდ, ან მისი მონაწილეობის გარეშე იქნა მიღებული. ასეთ შემთხვევაში, მთავრობის შემდეგ სხდომაზე, იმავე საკითხის გამო ეწყობა ახალი კენჭისყრა. ისეთი გადაწყვეტილებების აღსრულება, რომლის წინააღმდეგ გამოდიოდა ფინანსთა მინისტრი, შეჩერებული უნდა იქნეს, თუ განმეორებითი კენჭისყრის დროს, ფინანსთა მინისტრის თანდასწრებით მას მხარი არ დაუჭირა ფედერალურ მინისტრთა აბსოლუტურმა უმრავლესობამ, მათ შორის კანცლერმა (ფედერალური მთავრობის რეგლამენტის §26, აბზ.1). ფინანსთა მინისტრის უფლებამოსილებებში მსგავსი საკონტროლო უფლების არსებობა ფედერალური კანცლერის უწყებისა და სხვა დანარჩენი მინისტრებისგან მის გარკვეულ დამოუკიდებლობას მოწმობს¹.

გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ნორმები არ აწესრიგებს ფედერალური მინისტრების, ე. წ. დროებითი წარმომადგენლობითი მიზნით შეცვლის საკითხს, ანუ არ განსაზღვრავს პრინციპს, მინისტრის სხვადასხვა

¹ ა. ა. ფურმანი, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 268

ლონისძიებაში მონაწილეობის შეუძლებლობისას, მისი შემცვლელი-წარმომადგენლის შესახებ. პრაქტიკიდან გამომდინარე, უნდა განვსხვაოთ ორი სახის ასეთი შეცვლა – შინაგანი და საგარეო. მინისტრის ასეთი შინაგანი შეცვლა სამინისტროს ფარგლებში სამინისტროს სტატუს-მდივნის მიერ ხდება, ხოლო საგარეო შეცვლა ხორციელდება ფედერალური მთავრობის ინტერესების შესაბამისად.

აღნიშნულთან დაკავშირებით, ფედერალური მთავრობის რეგლამენტი განსაზღვრავს, თუ რომელიმე მინისტრს, სამთავრობო სტრუქტურების ღონეზე, არ შეუძლია პირადი მოვალეობების შესრულება, მის წარმომადგენლად მთავრობაში ამ მიზნით აღნიშნული სხვა ფედერალური მინისტრი გვევლინება (ფედერალური მთავრობის რეგლამენტის §14, აბზ.1). კარგა ხანია უკვე ტრადიცია ჩამოყალიბდა და მთავრობა შექმნისთანავე იღებს გადაწყვეტილებას იმის შესახებ, თუ ვინ ვის ცვლის ასეთ შემთხვევაში. ასე რომ, მოცემული საკითხის მოგვარება ხდება არა ერთჯერადი გადაწყვეტილებით – ყოველი კონკრეტული შემთხვევის დროს და ასეთ საკითხს წყვეტს არა ცალკეული მინისტრი, არამედ მთავრობა მთლიანობაში. ამ პრინციპიდან ერთი გამონაკლისიც არსებობს: თუ ფედერალური მინისტრი მოვალეა ახსნა-განმარტება მისცეს ბუნდესტაგში, ბუნდესრატში ან ფედერალური მთავრობის სხდომებზე და მას არა აქვს შესაძლებლობა ეს უშუალოდ გააკეთოს, მინისტრის წარმომადგენლად პარლამენტის სტატუს-მდივანი გვევლინება, ხოლო ცალკეულ შემთხვევაში კი მინისტრი თვითონ არის უფლებამოსილი გასცეს განკარგულება, რათა მხგავსი ახსნა-განმარტებანი მის მაგივრად სამინისტროს სტატუს-მდივანმა მისცეს (ფედერალური მთავრობის რეგლამენტის §14, აბზ.2). აღნიშნულ „გამონაკლისში“ რამდენიმე უხერხული აქტია, რომელიც ისევ მთავრობის განსაკუთრებული მდგომარეობით თუ აიხსნება. გარდა იმისა, რომ ბუნდესტაგთან და ბუნდესრატთან მინისტრების ურთიერთობა მთავრობის რეგლამენტით არის დარეგულირებული, ეს იმ ღონეზე ხდება, რომ მინისტრი თავისი განკარგულებით წყვეტს მის ნაცვლად სტატუს-მდივნის მივლინებას.

ყველა ფედერალური მინისტრი, კანცლერის მსგავსად, პასუხისმგებელია საკუთარი ხალხის წინაშე, რაც დემოკრატიული

პრინციპების ერთ-ერთი მოთხოვნაა. ასეთი პასუხისმგებლობა წარმოიშვება მრავალგოლიანი ჯაჭვის მოქმედების შედეგად: ხალხის მიერ აირჩევა ბუნდესტაგი, რომელიც ნიშნავს მთავრობის მეთაურს, ეს უკანასკნელი კი შეარჩევს მინისტრებს, რომლებიც თავის მხრივ, პასუხისმგებელნი არიან თავისი ხალხის წინაშე. ფედერალური მინისტრი ბუნდესტაგის, ბუნდესრატის, ან მათი კომიტეტების მოთხოვნით, ვალდებულია დაესწროს მათ სხდომებს, რა თქმა უნდა, თუ ზემოთ აღნიშნულ „გამონაკლისის“ მექანიზმს არ აამოქმედებს. პარლამენტი უფლებამოსილია, აწარმოოს გამოძიება ფედერალურ მინისტრზე, არა მარტო როგორც მთავრობის წევრზე, არამედ როგორც უწყების ხელმძღვანელზე.

მინისტრების პასუხისმგებლობა კანცლერის წინაშე იმით გამოიხატება, რომ მათ უნდა დაიცვან მის მიერ განსაზღვრული პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებები. ფედერალური კანცლერი უფლებამოსილია შეიტანოს წინადადება ფედერალურ პრეზიდენტთან ამა თუ იმ მინისტრის დათხოვნის თაობაზე (მუხლი 64; მუხლი 65, აბზ.1). იმის გამო, რომ ფედერალური კანცლერის ეს უფლებამოსილება, ძირითადი კანონის მიხედვით, არ არის დაკავშირებული რაიმე პირობებთან, ასეთი შეამდგომლობა შეიძლება ნებისმიერი მიზეზით დასაბუთდეს ან საერთოდ არ იყოს მოტივირებული. ასე რომ, ფედერალური მინისტრის გათავისუფლება შესაძლებელია არა მხოლოდ იმ მიზეზით, რომ სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების ფარგლებში იგი ცუდად მართავდა საკუთარი სფეროს საქმეებს. კანცლერს მხოლოდ წინადადება შეაქვს დათხოვნის შესახებ, პრეზიდენტი კი უფლებამოსილია დაამტკიცოს ეს დათხოვნა, თუმცა, ფედერალურ პრეზიდენტს კანცლერის ასეთი წინადადების დაუკმაყოფილებლად დატოვებაც შეუძლია, მხოლოდ სამართლებრივი და არა პოლიტიკური მოტივებით.

მთავრობის წინაშე მინისტრების პასუხისმგებლობის ფორმებია: მთავრობის მიერ მინისტრის ნებისმიერი განსაკუთრებული პოლიტიკური მნიშვნელობის განკარგულების განსახილველად და გადასაწყვეტად მიღება (ფედერალური მთავრობის რეგლამენტის §15, აბზ.1"ც"); მინისტრებს შორის აზრთა უთანხმოების (რეგლამენტის §15, აბზ. 1), ასევე მოსამსახურეთა თანამდებობაზე

დანიშნისა და ჩარიცხვის შესახებ წინადადებათა (რეგლამენტის §15) პროექტების სამთავრობო განხილვა; ფინანსთა მინისტრი, ვიდრე თანხმობას მისცემდეს ზეგეგმური და დაუგეგმავი ხარჯების გაღებაზე, მოვალეა ამის შესახებ ინფორმაცია მიაწოდოს მთავრობას, ხოლო ყველა მინისტრს ეკისრება საბიუჯეტო-სასაქონლო პასუხისმგებლობა ფედერალური საანგარიშო პალატის წინაშე.

სამთავრობო უწყებათა შორის უთანხმოების საგანი შეიძლება იყოს როგორც ფორმალური, ისე მატერიალური ხასიათის. ირველ შემთხვევაში – საქმე გვაქვს ცალკეულ დარგებს შორის კომპეტენციის შესახებ დავებთან, რომელთა გადაწყვეტა საორგანიზაციო უფლებამოსილებათა მეშვეობით კანცლერსაც შეუძლია. მატერიალური ხასიათის დავები შესაძლებელია წარმოიქმნას ცალკეულ დარგობრივ უწყებებს შორის, რომელიმე საკითხის ერთობლივად გადაწყვეტისას. ასეთ შემთხვევაში უთანხმოება არა მარტო სამართლებრივ, არამედ პოლიტიკურ ხასიათსაც ატარებს, ოღონდ პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების ფარგლებს გარეთ.

უთანხმოებათა დარეგულირების პარალელურად მთავრობას შეუძლია კოლევიალურად გადაწყვიტოს შემდეგი საკითხები:

– თანხმობა მისცეს ფედერალურ მიწებს მათ მიერ უცხო სახელმწიფოებთან ხელშეკრულების დადების თაობაზე (ძირითადი კანონის მუხლი 32, აბზ.3);

– სტიქიური უბედურების ან კატასტროფის შემთხვევაში, რომელიც ემუქრება ერთზე მეტი მიწის ტერიტორიას, მითითება მისცეს მიწის მთავრობას სხვა მიწის განკარგულებაში გადასცეს საპოლიციო ძალები, აგრეთვე, პოლიციისთვის დახმარების მიზნით, სამოქმედოდ შეიყვანოს ფედერალური სასაზღვრო დაცვისა და შეიარაღებულ ძალთა ქვედანაყოფები (მუხლი 35, აბზ.3);

– ბუნდესტაგის თანხმობით მიიღოს აუცილებელი ზომები იმ მიწის მიმართ, რომელიც არ ასრულებს ძირითადი კანონით და სხვა ფედერალური კანონებით მასზე დაკისრებულ მოვალებებს, რათა აიძულოს იგი შეასრულოს ეს მოვალებანი (მუხლი 37);

- მოითხოვოს ბუნდესტაგის დახურული სხდომის ჩატარება (მუხლი 42, აბზ.1);
- ჩააყენოს ბუნდესტაგი მიმდინარე საქმეთა კურსში (მუხლი 53);
- თავდაცვითი მდგომარეობის შემთხვევაში, მიაწოდოს ინფორმაცია გაერთიანებულ კომიტეტს საკუთარი გეგმების შესახებ (მუხლი 53, აბზ.2);
- მიიღოს საკუთარი რეგლამენტი (მუხლი 65);
- შეიტანოს კანონპროექტები ბუნდესტაგში, აგრეთვე წინასწარი გაცნობისა და მათ შესახებ აზრის გამოთქმის მიზნით ბუნდესრატში. უფლებამოსილია, თუ ეს კანონპროექტი მონიშნულია, როგორც განსაკუთრებით სასწრაფო, სამი კვირის შემდეგ გადასცეს იგი ბუნდესტაგს, მიუხედავად იმისა, შემოსულია თუ არა ბუნდესრატიდან შესაბამისი დასკვნა (მუხლი 76, აბზ.1-2);
- გამოთქვას საკუთარი მოსაზრება ბუნდესრატის კანონპროექტთან დაკავშირებით (მუხლი 76, აბზ.3);
- თუ კანონის მისაღებად აუცილებელია ბუნდესრატის თანხმობა, მოითხოვოს შესაბამისი კომიტეტის მოწვევა (მუხლი 77, აბზ.2);
- კანონით განსაზღვრულ საკითხებზე, საჭიროების შემთხვევაში, გამოსცეს კანონის ძალის მქონე დადგენილება (მუხლი 80, აბზ.1);
- სამოკავშირეო ხელშეკრულების ფარგლებში, მისცეს თანხმობა საერთაშორისო ორგანოს, განსაკუთრებული მდგომარეობის ან თავდაცვის შემთხვევაში, მიიღოს გადაწყვეტილება სამართლის ნორმის გამოყენების შესახებ (მუხლი 80a, აბზ.1-3);
- დააყენოს საკითხი საკანონმდებლო აუცილებლობის მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ რაიმე გადაუდებელი კანონპროექტის მიმართ, რომელიც ბუნდესტაგის მიერ უარყოფილია, აგრეთვე იმ კანონპროექტის უარყოფის შემთხვევაში, რომელსაც ფედერალური კანცლერი უკავშირებს თავის შუამდგომლობას მისდამი ნდობის გამოცხადების თაობაზე (მუხლი 81, აბზ.1);

– მონაწილეობა მიიღოს მიწებში შუალედური რგოლის ინსტანციის ხელმძღვანელთა დანიშვნაში (მუხლი 85, აბზ.2; მუხლი 108, აბზ.2);

– თავის მითითებებს დაუქვემდებაროს მიწების პოლიცია იმ საშიშროების თავიდან ასაცილებლად, რომელიც ემუქრება ფედერაციის ან რომელიმე მიწის არსებობას, ან თავისუფალ დემოკრატიულ წყობას. იმ შემთხვევაში, თუ ეს მიწა საკუთარი ძალე-ბით მზად არ არის ან უუნაროა ებრძოლოს მსგავს საშიშროე-ბას, სამოქმედოდ შეიყვანოს სხვა მიწების საპოლიციო ძალები და ფედერალური სასაზღვრო დაცვის ქვედანაყოფები (მუხლი 91, აბზ.1-2);

– გამოიყენოს შეიარაღებული ძალები სამოქალაქო ობიექტე-ბის დაცვის მიზნით, აგრეთვე შეიარაღებული და ორგანიზებული მუშაობების წინააღმდეგ საბრძოლველად (მუხლი 87a, აბზ.4);

– მიიღოს ინფორმაცია ფედერაციისა და მიწების საერთო საქმეების განხორციელების შესახებ (მუხლი 91a, აბზ.5);

– შუამდგომლობა შეიტანოს ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოში ფედერალური ან მიწის აქტის ძირითადი კანო-ნისადმი შესაბამისობის შემოწმების შესახებ (მუხლი 93, აბზ.1);

– მიიღოს გადაწყვეტილება ყველა სავალდებულო ხარჯის შესახებ და გამოათავისუფლოს სახსრები მეურნეობის მხარ-დასაჭერად იმ შემთხვევაში, თუ შემდგომი წლის ბიუჯეტი ჯერ არ არის მიღებული (მუხლი 111);

– უარი განაცხადოს ისეთი კანონების მიღებაზე, რომლებიც გამოიწვევს გასავლების ზრდას ან შემოსავლების შემცირებას და მოითხოვოს ბუნდესტაგის მიერ ამ საკითხების შესახებ გადა-წყვეტილების მიღების გადავადება; მიაღწიოს ოთხი კვირის ვა-დაში ახალი გადაწყვეტილების მიღებას, აგრეთვე, ზემოთ აღნიშ-ნული პირობების არსებობისას, უარი განაცხადოს უკვე მიღებუ-ლი კანონის მოწონებაზე (მუხლი 113);

– შუამდგომლობით მიმართოს ბუნდესტაგს თავდაცვის მდგო-მარეობის კონსტატაციის თაობაზე (მუხლი 115a, აბზ.1);

– შეიტანოს ბუნდესტაგსა და ბუნდესრატში მთავრობის მიერ გადაუდებლად მიჩნეული კანონპროექტები, მათი ერთობლივი განხილვის მიზნით (მუხლი 11, აბზ.2);

– გამოიყენოს ფედერალური სასაზღვრო დაცვის ძალები ფედერაციის მთელ ტერიტორიაზე, თუ ამას საჭიროებს გარემოება; მითითება მისცეს მიწების მთავრობებს, ზოლო გადაუდებელ შემთხვევაში – მიწათა უწყებებს; მოახდინოს საკუთარი უფლებების დელეგირება მიწების მთავრობის წევრებისთვის (მუხლი 115, აბზ.1);

– კონკრეტული მითითებანი მისცეს მიწების მთავრობასა და უწყებებს (მუხლი 84, აბზ.5; მუხლი 115, აბზ.1).

ფედერალური მთავრობის მიერ კოლეგიური კომპეტენციის განხორციელებისას მოქმედებს უმრავლესობის პრინციპი. მასში მონაწილეობას არ იღებენ არც მისი და არც პარლამენტის სტატუს-მდივნები, რამდენადაც მათ არ გააჩნიათ კაბინეტის წევრის სტატუსი.

მთავრობა იღებს საკუთარ რეგლამენტს, იგი უფლებამოსილია გამოსცეს სამართლებრივი შინაარსის დადგენილებანი, მთავრობისადმი მინიჭებული უფლებამოსილებების შინაარსი, მოცულობა და მიზნები კანონით უნდა იქნეს განსაზღვრული. თუ მის მიერ გათვალისწინებული საკუთარი უფლებამოსილების დაქვემდებარებული ორგანოებისთვის გადაცემა, ამისთვის საჭიროა განსაკუთრებული დადგენილების გამოცემა (მუხლი 80, აბზ.1). დაუშვებელია მთავრობის მიერ ისეთი აქტების გამოცემა, რომლებიც მინისტრის უფლებამოსილებაში იჭრებიან. ამ შემთხვევაში მოქმედებს ჩაურევლობის პრინციპი.

ცალკეულ მოქმედებათა მოსამზადებლად შესაძლებელია შეიქმნას კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ან ჩვეულებრივი კანონებით გაუთვალისწინებელი სამთავრობო კომიტეტები. კაბინეტის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი კომიტეტია – უშიშროების ფედერალური საბჭო, რომელიც შექმნილია როგორც თავდაცვის საკითხების მაკონტროლებელი ორგანო, რომლის შემადგენლობაში შედიან კანცლერი, თავდაცვის მინისტრი, აგრეთვე საგარეო საქმეთა, შინაგან საქმეთა და ეკონომიკის მინისტრები. ეს საბჭო შექმნილია აშშ-ის უშიშროების ეროვნული საბჭოს მაგალითზე.

გერმანიაში მოქმედებს ხუთი მუდმივმოქმედი ცენტრალური სამთავრობო დაწესებულება, რომელიც უშუალოდ ფედერალურ კანცლერს ემორჩილება: საუბარია ფედერალური კანცლერის უწყებაზე, ფედერალური მთავრობის პრესისა და ინფორმაციის სამ-

სახურზე, ფედერალურ სადაზვერვო სამსახურზე, ფინანსური დაგეგმვისა და კონიუნქტურულ საბჭოებზე.

მათგან ყველაზე მნიშვნელოვანია ფედერალური კანცლერის უწყება, ე. წ. „ზესამინისტრო“. იგი ახორციელებს ადმინისტრაციულ, საორგანიზაციო, საკოორდინაციო, საკონტროლო ფუნქციებს და ამავე დროს შეხებაშია არა მარტო სამინისტროებთან, არამედ საპარლამენტო მექანიზმებთან. ამ უწყების ძალზე ფართო ფუნქციები გარკვეულწილად განპირობებულია და იურიდიულად გამართლებულია გერმანიის ძირითადი კანონის 65-ე მუხლით, რომელიც ფედერალურ კანცლერს აკისრებს მოვალეობას განსაზღვროს სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებები. გარდა ამისა, დებულება ფედერალური მთავრობის შესახებ ფედერალურ კანცლერს მთავრობის საქმიანობის ერთიანი ხაზის უზრუნველყოფას ავალებს.

ფედერალური კანცლერის უწყება შეიმუშავებს რეკომენდაციებს ფედერალური კანცლერის მიერ გადასაწყვეტი საკითხების შესახებ, ამზადებს ამ გადაწყვეტილებებს და აკონტროლებს მათ შესრულებას¹. მნიშვნელოვანია ამ უწყების როლი საკანონმდებლო პროცესში. როგორც აღნიშნული იყო, კანონპროექტების უდიდესი უმრავლესობა პარლამენტში მთავრობის სახელით შედის, თუმცა, ამ კანონპროექტების უშუალო ინიციატორად უფრო ხშირად დარგობრივი სამინისტრო გვევლინება. იმ შემთხვევაში, თუ კანონპროექტი მნიშვნელოვანია პოლიტიკური თვალსაზრისით, ტექსტზე მუშაობის დაწყებამდე, სამინისტრო ვალდებულია ზურგი გაიმაგროს კაბინეტის მხარდაჭერით. მთავრობის სხდომისა და შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღების მომზადება კანცლერის უწყების საქმეა, რომელიც თითოეულ სამინისტროში კანონპროექტზე მუშაობის მსვლელობას საკუთარი სპეციალისტების მეშვეობით აკონტროლებს ან კოორდინაციას უწევს იმ სამინისტროთა თანამშრომლობას, რომლებიც დაკავებული არიან ერთიანი სამუშაოთი. ფედერალური კანცლერის უწყების აპარატი ასაბუთებს მთავრობის სახელით პარლამენტში შესული კანონპროექტების მიზანშეწონილობას. უწყების როლი ნორმაშემოქმედების სფეროში არ შემოიფარგლება კანონპროექტების მომზა-

¹ Пишулин Н. П., Хванов Е. И., Германия: кто есть кто в государственной службе, М.: Луч, 1993, с. 15-18

დებაში მონაწილეობით. უწყება მაკოორდინირებელი და მორგა-
ნიზებელი ინსტანციის როლში გამოდის იმ შემთხვევაშიც, როცა
მთავრობა სარგებლობს უფლებით, გამოსცეს კანონის ძალის
მქონე საკუთარი დადგენილებანი და ზოგადი ხასიათის ადმინის-
ტრაციული მიწერილობანი (ძირითადი კანონის მუხლი 80; მუხ-
ლი 84). ასეთ შემთხვევაში კანცლერის უწყებას ევალება ამ აქ-
ტების შეთანხმება ბუნდესრატთან.

სახელმწიფო ხელისუფლების პოლიტიკური შტოების ორგანიზაცია იაპონიის პარლამენტურ მონარქიაში¹

თანამედროვე იაპონიის ახალი სახელმწიფოებრივი განვითარება 1946 წლის 3 აპრილს მიღებული კონსტიტუციით² იწყება, რომელიც 1947 წლის 3 მაისს შევიდა ძალაში. კონსტიტუციის თანახმად, იაპონია – საპარლამენტო მონარქიაა. იმპერატორი მოკლებულია რეალურ უფლებამოსილებებს, იგი მხოლოდ „სახელმწიფოსა და ხალხთა ერთიანობის სიმბოლოა“ (მუხლი 1) და როგორც კონსტიტუცია ადგენს, „არ არის აღჭურვილი სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებასთან დაკავშირებული უფლებამოსილებებით“ (მუხლი 4). თუ 1889 წლის კონსტიტუციით, იმპერატორი იმპერიის მეთაურად ცხადდებოდა და მასვე ეკუთვნოდა სუვერენიტეტი (მუხლი 4), რომელსაც იგი კონსტიტუციის შესაბამისად ახორციელებდა, 1947 წლის კონსტიტუციის მიხედვით, რადიკალურად შეიცვალა მდგომარეობა და ამჟამად „ხალხს ეკუთვნის სუვერენული ხელისუფლება“. კონსტიტუციის მე-15 მუხლის შესაბამისად, „ხალხი ფლობს ხელშეუვალ უფლებას, აირჩიოს საჯარო თანამდებობის პირები და გადააყენოს ისინი თანამდებობიდან“, ე.ი. ხალხი აყალიბებს ხელისუფლების პოლიტიკურ შტოებს და რაკილა პარლამენტი უმაღლეს არჩევით წარმომადგენლობით ორგანოს წარმოადგენს, ამიტომაც იგი „ითვლება სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ“ (კონსტიტუციის მუხლი 41).

ამრიგად, იაპონიის კონსტიტუციური წყობის საფუძველს წარმოადგენს დემოკრატიზმი, რომელიც უწინარესად, სახალხო სუვერენიტეტით, ხელისუფლების დანაწილებითა და ადგილობრივი თვითმმართველობის აღიარებითა და გარანტირებულობით გამოიხატება. კონსტიტუციური დემოკრატიული წყობის ამ ფუძემდებლური

¹ აღნიშნულ საკითხზე დამატებითი მასალის მოპოვება შეიძლება „მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრის“ მიერ გამოცემულ ო. მელქაძისა და ო. მახარაძის ერთობლივ ნაშრომებში: იაპონია/საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი, კრებული I, თბ.: „მერანი“, 1999, გვ. 164-199; იაპონია// საზღვარგარეთის ქვეყნების სამართლებრივი სისტემები, ცნობარი – ნაწილი I, თბ.: 2001, გვ. 186-201

² Конституция Японии от 3 ноября 1946 г. // Конституции зарубежных государств. 2-ое изд., исправ. и доп. М.: БЕК, 1997

პრინციპების კომპლექტიდან, ისტორიული გაკვეთილების ფონზე, უდავოდ უმნიშვნელოვანესია სამართლებრივი სახელმწიფოს ისეთი ატრიბუტი, როგორიც ხელისუფლების დანაწილების პრინციპია. თანამედროვე იაპონიის კონსტიტუციის შემდგენელთა აზრით, მას ერთი პირის მიერ ხელისუფლების უზურპირებისგან დაცვის ფუნქცია უნდა შეესრულებინა და აკი შეასრულა კიდევ.

იაპონიის სახელისუფლებო ბალანსი შემდგენიარად ჩამოყალიბდა: მიუხედავად საკმაოდ სერიოზული დავისა — ზოგიერთი არასერიოზული არგუმენტით, რაზეც ქვემოთ გვექნება საუბარი, ჩვენ მაინც ასე ვიტყვოდით — სახელმწიფოს მეთაურია იმპერატორი; ხელისუფლების უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოა პარლამენტი, რომელიც შედგება მრჩეველთა და წარმომადგენელთა პალატებისგან; აღმასრულებელი ხელისუფლება ეკუთვნის მინისტრთა კაბინეტს — მთავრობას, რომელსაც პრემიერ-მინისტრი მეთაურობს; სასამართლო სისტემას თაოსნობს უზენაესი სასამართლო, რომელიც საკონსტიტუციო ზედამხედველობის ფუნქციებსაც ასრულებს. სახელისუფლო ინსტიტუტების იაპონური მოდელით განსაზღვრული ურთიერთმიმართება და ამ სახით დამკვიდრებული საპარლამენტო სისტემის თავისებურებები, იაპონიის კონსტიტუციური წყობის ჩამოყალიბების პერიოდის ისტორიული კატაკლიზმებით იყო განპირობებული.

4-1. მონარქის სამართლებრივი სტატუსი და კომპეტენცია

იაპონიის იმპერატორის საგულისხმო ადგილი სახელისუფლო ორგანოთა სისტემაში ისტორიული ტრადიციებითაა განპირობებული. იაპონიის სახელმწიფოებრივი წყობის ისეთი სერიოზული მკვლევარი, როგორიც პროფესორი იანაგაა, წერდა: „იმპერატორი იყო და დარჩება ერის ისტორიის, მეგკვიდრობისა და მონაპოვრის ცოცხალ სიმბოლოდ, რაც არსებობს სახელოვანი ერის წარსულსა და აწმყოში, მის მეგკვიდრობითობასა და სიმტკიცეში. იგი წარმოადგენს ისტორიისა და რელიგიის გამოხატულებას. მის პიროვნებაში კონცენტრირებულია ერის იმედები, მისწრაფებები. ის ითვლება სულიერ მხსნელად, მორალურ მკვებავად და პოლიტიკურ ჟიროსკოპად, რომელიც უზრუნველყოფს სახელმწიფო გეგმის კურსის უსაფრთხოებასა და ქედმოუხრელობას. როგორც სიმბოლო, იგი ინახება გულებში, რომლებიც აძლევს მას ყველაფერ საუკეთესოს“.¹

¹ Chitosi Yanaga, Japanese people and Politics, London, 1956, p. 172-173

მრავალი ევროპული მონარქიისგან განსხვავებით, სადაც მონარქის ხელისუფლება, კაპიტალიზმის განვითარების ხარისხიდან გამომდინარე, შეზღუდული, ან თითქმის ნულამდე იქნა დაყვანილი, იაპონიაში პირიქით, მონარქი, ფაქტობრივად, ხელისუფლებაში ბურჟუაზიული რევოლუციის მომზადებისა და განხორციელების პერიოდში იქნა „მოყვანილი“ და ეს ხელისუფლება აქტიურად გამოიყენეს ბურჟუაზიულ-მემამულური ბლოკის ვიწრო კლასობრივი ინტერესებისთვის. შემდგომში იმპერატორის ხელისუფლების ყოველმხრივ განმტკიცებითა და უძლეელობით დაინტერესებული კაპიტალისტები და მემამულეები ყველანაირად ცდილობდნენ მისი პიროვნების „სიწმინდისა“ და „უმანკოების“ შარავანდედით აღჭურვას, თუმცა, იმავდროულად მნიშვნელოვნად გაანელეს ლეგენდა მისი „ღვთაებრივი“ წარმოშობის შესახებ.

იაპონიის მოქმედმა, 1947 წლის კონსტიტუციამ იმპერატორის სამართლებრივ სტატუსში რადიკალური ცვლილებები შეიტანა. 1889 წლის კონსტიტუციისგან განსხვავებით, იგი იმპერატორის სამართლებრივი ბუნებისა და მისი სტატუსის სრულიად ახლებურ განმარტებას იძლევა: იმპერატორი ითვლება სახელმწიფოსა და ხალხის ერთიანობის სიმბოლოდ, მისი სამართლებრივი მდგომარეობა განისაზღვრება ხალხის ნებით, რომელიც ფლობს სუვერენულ ხელისუფლებას (მუხლი 1). კონსტიტუციის პირველ თავში, რომელიც იმპერატორის სამართლებრივი მდგომარეობის კონსტიტუციურ აღიარებას ეძღვნება, ჩამოყალიბებული რვა მუხლიდან არც ერთი არ შეიცავს დებულებას იმის შესახებ, რომ იგი ითვლება იაპონიის სახელმწიფოს მეთაურად. მით უმეტეს, მეოთხე მუხლი პირდაპირ მიუთითებს, რომ იმპერატორი სახელმწიფო საქმეებთან დაკავშირებულ ისეთ აქტებს ახორციელებს, რომლებიც კონსტიტუციით არის გათვალისწინებული და არ გააჩნია სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებასთან დაკავშირებული უფლებამოსილებანი. ეს დებულებები დაედო საფუძვლად მრავალი იაპონელი თუ უცხოელი მეცნიერის გამოქვეყნებულ პუბლიკაციებს, რომლებშიც ჩამოყალიბებულია საერთო აზრი იმის შესახებ, რომ იაპონიაში საიმპერატორო სისტემა იმ სახით, როგორიც მას მეორე მსოფლიო ომში კაპიტულაციამდე ჰქონდა, აღარ არსებობს და დღეისთვის იმპერატორი არ ითვლება სახელმწიფოს მეთაურად. „ცვლილებები, რომელსაც ადგილი ჰქონდა იმპერატორის როლსა და სამართლებრივ მდგომარეობასთან დაკავშირებით, – წერს იანაგა, – ითვლება იმდენად ძირეულად, რომ საიმპერატორო სისტემა იმ სახით, როგორიც იყო ძველი კონსტიტუციით, აღარ არსებობს. იმპერატორი სახელმწიფოს მეთაურად ან ერის წარმომადგენლად არ ითვლება. იგი მხოლოდ

და მხოლოდ სახელმწიფოსა და ხალხის ერთიანობის სიმბოლოდ იქცა. მისი სამართლებრივი სტატუსი განისაზღვრება ხალხის ნებით, რომელსაც ეკუთვნის სუვერენიტეტი. ეს კი იურიდიული თვალთახედვით ნიშნავს, რომ ხალხის უმრავლესობის ნება-სურვილით შეიძლება ლიკვიდირებულ იქნეს იმპერატორის ინსტიტუტი. სხვა სიტყვებით, იგი ასრულებს მხოლოდ საცერემონიო ფუნქციებს, რომლებიც შეადგენს ყველა იმ ფუნქციის ნაწილს, რომლებიც განეკუთვნება სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებასთან დაკავშირებულ სახელმწიფო მეთაურის უფლებამოსილებებს¹.

იაპონიის მოქმედმა კონსტიტუციამ, მასში მოცემული იმპერატორის ხელისუფლების ახალი განმარტებით, ზოგიერთი იაპონელი მეცნიერი იმ აზრამდე მიიყვანა, თითქოს იაპონია მონარქიად აღარ შეიძლება ჩაითვალოს. პროფესორი ნობურიე უკაი ამტკიცებდა: „კონსტიტუციურ მონარქიაში მონარქი სახელმწიფოს მეთაურად იწოდება, მაგრამ იაპონიაში იმპერატორი არაა სახელმწიფოს მეთაური. მაშასადამე, კონსტიტუციის მიხედვით სახელმწიფოებრივი წყობა არ ითვლება მონარქიულად“².

კონსტიტუციური სამართლის ლოგიკიდან, აღნიშნული და ზოგიერთი სხვა ამოვარდნები იმის შედეგია, რომ მოქმედ კონსტიტუციაში არ არის მითითება იმის შესახებ, რომ იმპერატორი ითვლება სახელმწიფოს მეთაურად და მასში არც რაიმე საპირისპირო დებულებები არსებობს. მართალია, ზემოთ მოხსენიებული მოქმედი კონსტიტუციის მეოთხე მუხლი იმპერატორს ართმევს სახელმწიფო ორგანოს ფუნქციებს, სამაგიეროდ, კონსტიტუციის მეექვსე და მეშვიდე მუხლები მას მთელი რიგი ისეთი ფუნქციებით აღჭურავს, რომლებიც სწორედ სახელმწიფოს მეთაურისთვის არის დამახასიათებელი, კერძოდ, აქ მოცემულია სახელმწიფოს მეთაურისთვის – მონარქისთვის განკუთვნილი უფლებამოსილებები. მონარქი ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს და უმაღლესი სასამართლოს მთავარ მოსამართლეს; აქვეყნებს კონსტიტუციურ ცვლილებებს, კანონებს, მინისტრთა კაბინეტის ბრძანებულებებსა და საერთაშორისო ხელშეკრულებებს; იწვევს პარლამენტს, დაითხოვს წარმომადგენელთა პალატას, აცხადებს პარლამენტის საყოველთაო არჩევნებს; ამტკიცებს სახელმწიფო მინისტრებსა და სხვა მოხელეთა დანიშვნასა და გადაყენებას, აგრეთვე, ელჩებისა და დესპანების უფლებამოსილებებს; გამოსცემს საერთო და სპეციალურ ამნისტიებს, ახდენს სასჯელთა

¹ იტუ. გვ. 140

² Латышев И. А., Конституционный вопрос в послевоенной Японии, М.: Вост. лит., 1959, с. 80

შეცვლას, მსჯავრდადებულთა შეწყალებას და მათი უფლებების აღდგენას; ხელს აწერს რატიფიკაციის აქტებსა და სხვა დიპლომატიურ დოკუმენტებს; გადასცემს სახელმწიფო ჯილდოებს; იღებს უცხოელ ელჩებსა და დესპანებს, ასრულებს საცერემონიო ფუნქციებს.

მართალია, კონსტიტუციის მესამე მუხლში ნათქვამია, რომ „სახელმწიფო საქმეებთან“ დაკავშირებული იმპერატორის ყველა აქტი მოითხოვს მინისტრთა კაბინეტის „რჩევასა და მოწონებას“, რომლისთვისაც სწორედ კაბინეტია პასუხისმგებელი, მაგრამ მთლიანად არ აქარწყლებს კონსტიტუციის წინააღმდეგობრიობას იმ საკითხში, ითვლება თუ არა იაპონიის იმპერატორი სახელმწიფოს მეთაურად. თუმცა, ზემოთ მოყვანილი, კონსტიტუციის სხვა დებულებებთან ერთად, იაპონიის იმპერატორს სახელმწიფოს მეთაურთან აახლოებს, მიუხედავად იმისა, რომ იგი არის მხოლოდ სიმბოლო, რომელიც მოკლებულია რეალურ სახელმწიფო ხელისუფლებას და ახორციელებს ფორმალურ ფუნქციებს, რომელთა შესრულება მისთვის უფლება კი არ არის, არამედ უფრო ტექნიკური მოვალეობა. და მაინც, მთავარი ის არის, რომ რა კატეგორიასაც უნდა მივაკუთვნოთ იმპერატორის კონსტიტუციური „ფორმალური ქმედებანი“, მათ გარეშე არც ერთი აქტი თუ გადაწყვეტილება კანონიერ ძალმოსილობას არ ფლობს.

აღნიშნული მოსაზრებიდან გამომდინარე, ნობირუმე უკაისა და სხვათა მტკიცება იმასთან დაკავშირებით, რომ იაპონია უკვე აღარ ითვლება მონარქიად, არგუმენტირებულ უაზრობად გვეჩვენება.¹ თორემ გამოდის, რომ საზღვარგარეთის კონსტიტუციურ სამართალში იაპონია ერთადერთი მონარქიული სახელმწიფოა, რომელიც სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტის გარეშე რჩება. ვფიქრობთ, იაპონიის სახელმწიფო სისტემის მონარქიული ხასიათი მტკიცდება არა მარტო საიმპერატორო ტახტის არსებობითა და მემკვიდრეობით გადაცემით, არამედ ზემოთ მოყვანილი ფუნქციებითაც, რომლებითაც იმპერატორი აღჭურვილია კონსტიტუციით. ამავე მოსაზრებას ამტკიცებს მსცოვანი იაპონელი სახელმწიფომცოდნე, პროფესორი მინობე, რომელიც წერს: „მიუხედავად იმისა, რომ ახალი კონსტიტუცია სახელმწიფო ორგანიზაციის დემოკრატიულ პრინციპებს ამკვიდრებს, იგი, ამასთანავე, არანაკლებ ინარჩუნებს მონარქიას სა-

¹ სხვათა შორის არც გერმანიის ძირითადი კანონი უწოდებს პრეზიდენტს სახელმწიფოს მეთაურს, მაგრამ ამის გამო არავის არ გამოუთქვამს ეჭვი იმის თაობაზე, რომ გერმანია საპარლამენტო რესპუბლიკაა.

ხელმწიფო სტრუქტურის მხრივ და არ ადგენს რესპუბლიკურ წყობას¹.

იაპონიის მონარქის სამართლებრივ მდგომარეობას ხშირად დიდი ბრიტანეთის მონარქის სამართლებრივ მდგომარეობასთან აიგივებენ და ორივეს ფართოსანი ფრაზით აფასებენ, რომ ისინი „მეფობენ. მაგრამ არ მართავენ“. სინამდვილეში, ერთიცა და მეორეც აღიარებულია სახელმწიფოსა და ხალხის ერთიანობის სიმბოლოდ. ჩვეულებრივ, მიიჩნევენ, რომ იაპონიის იმპერატორისა და ბრიტანეთის მეფის კონსტიტუციური უფლებამოსილებები, დაახლოებით, ერთნაირია. სინამდვილეში, ეს, მთლიანობაში, ასე არ გახლავთ. რიტანეთის მონარქი სახელმწიფო ხელისუფლების სფეროში ფლობს როგორც ფორმალურ, ისე რეალურ უფლებამოსილებებს, რასაც იაპონიის იმპერატორი, პრაქტიკულად, მოკლებულია. ბრიტანეთის მონარქი, როგორც იურიდიულად, ისე ფაქტობრივად უფრო ფართო უფლებამოსილებებს ფლობს, ვიდრე იაპონიის იმპერატორი. ორივე მონარქის სტატუსი მთავრობასთან ურთიერთდამოკიდებულებაში იმით ხასიათდება, რომ ორივე ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს. აქტობრივად, პრემიერ-მინისტრად გვევლინება არჩევნებში გამარჯვებული უმრავლესობის მქონე პარტიის ლიდერი და ამიტომ მათი დანიშვნის აქტი უფრო ფორმალურ ხასიათს ატარებს. თუმცა, არსებობს ისეთი შემთხვევებიც, როცა მონარქის სიტყვას გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება. ამასთან, იმპერატორი არ სარგებლობს ისეთი ტრადიციული უფლებებითაც კი, როგორიცაა სათათბირო, წახალისებისა და გაფრთხილების, მაშინ, როცა ყველა ეს უფლება ბრიტანეთის მონარქს აქვს. იაპონიაში საქმე იქამდეც მივიდა, რომ საიმპერატორო კარის შესახებ ახალი კანონით, რამდენადაც პარადოქსულად უნდა ჟღერდეს, იაპონიის იმპერატორი არც იმპერატორის ოჯახის თავმჯდომარედ ითვლება და ეს ფუნქცია პრემიერ-მინისტრს აქვს დაკისრებული.

და მაინც, უფრო სწორია ვთქვათ, რომ იურიდიულად იმპერატორი სახელმწიფოს უხელისუფლო მეთაურია. ჩვენი აზრით, სწორედ ეს იკითხება იაპონიის კონსტიტუციის შინაარსიდან. ფორმალურად, კონსტიტუციის ენით, იმპერატორი უფლებამოსილი არ არის აწარმოოს „სახელმწიფო პოლიტიკა“ პარლამენტისა და მინისტრთა კაბინეტის კომპეტენციის ფარგლებში. ეს სწორია ხელისუფლების დანაწილების პრინციპიდან გამომდინარე. ერთი შეხედვით, კონსტიტუციამ „სიმბოლური მონარქის“ სისტემა დაამკვირა და ამით, ფაქტობრივად, მედლის მეორე მხარეს მიაკუთვნა განსა-

¹ ი. ა. ლატიშვი, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 91

კუთრებული მნიშვნელობა. ასეთი დათმობით „დანამუხებულმა“ იაპონელთა ტრადიციულმა თაყვანისცემამ გვირგვინისადმი, განაპირობა პოლიტიკოსებისა და სახელმწიფო მოღვაწეთა კეთილი დამოკიდებულება იმპერატორის პიროვნების მიმართ. ეს კი იმის დასტურია, რომ ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებაზე იმპერატორის ზეგავლენა კვლავაც მნიშვნელოვანია. კონსტიტუცია, მართალია, მკაფიოდ არ გამოხატავს იმპერატორისთვის განკუთვნილ სახელისუფლებო როლს, მაგრამ, კაცმა რომ თქვას, არც ართმევს მას მთავრობის ქმედებათა გარკვეული შეფასების, რომ არაფერი ვთქვათ, რეჟიმის უფლებას. ყოველივე აღნიშნულის გათვალისწინებით შეიძლება დავასკვნათ, რომ იაპონიის იმპერატორი, მართლაც არ არის კონსტიტუციურად აღიარებული სახელმწიფოს მეთაური, ფაქტობრივად კი, იმპერატორის ინსტიტუტი, მმართველი წრეების „პოლიტიკურ რეზერვს“ წარმოადგენს და დე ფაქტო იმპერატორის სახელმწიფოს მეთაურად აღიარება ამ რეზერვის განმტკიცებას უნდა ნიშნავდეს.

იაპონიის იმპერატორის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სტატუსის დახასიათებისას, არ შეიძლება საგანგებოდ არ ითქვას იმ მორალურ ზეგავლენაზე, რომლითაც მისი პიროვნება იაპონელი ხალხის უდიდეს ნაწილს შორის სარგებლობს. სწორედ ამ მიზანს ემსახურებოდა „იმპერატორის 1946 წლის 1 იანვრის რესკრიპტი: „მცდარ კონცეფციაზე“ უარის თქმა“, რომელშიც ნათქვამია: „ჩვენ ყოველთვის ვიმყოფებით ხალხთან ერთად და ყოველთვის გვსურს მათთან გავიზიაროთ მათი სიხარული და წუხილი. ჩვენ შორის ურთიერთობა ყოველთვის ეფუძნება აშკარა ლეგენდებსა და მითებს. ის არ ეყრდნობა მცდარ კონცეფციას იმის შესახებ, რომ იმპერატორი ითვლება წმინდანად, რომ იაპონელი ხალხი სხვა რასებზე უმჯობესია და მასვე განეკუთვნება მსოფლიოს ხელმძღვანელობა“.¹

იაპონიაში სამეფო ტახტის მემკვიდრეობით გადაცემა ხდება მხოლოდ მამრობითი ხაზით პირდაპირ შთამომავლებზე ან მონარქის სისხლისმიერ ნათესავეებზე. 1947 წლის 16 იანვრის კანონით (კანონი №3) იმპერატორის კარის შესახებ, სალიკური სისტემა მოქმედებს და ტახტის მემკვიდრეობის რიგითობა არის დადგენილი. კანონიერი ნათესაური ხაზით იმპერატორის ოჯახში მემკვიდრის არსებობის შემთხვევაში, სამეფო ტახტის რიგითობა იმპერატორის ოჯახის სისხლით უახლოეს და ასაკის მიხედვით ყველაზე უფროს წევრს გადაეცემა. ტახტის მემკვიდრეობის რიგითობის შეცვლა დასაშვებია მხოლოდ უახლოესი კანდიდატურის მძიმე სულიერი ან

¹ ხ. იანაგა, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 148

ფიზიკური ავადმყოფობის ან სხვა განსაკუთრებით სერიოზული მიზეზების შემთხვევაში და ისიც, მხოლოდ იმპერატორის კარის საბჭოს რეკომენდაციით.

კანონის თანახმად, იმპერატორის ოჯახის შემადგენლობაში შედიან: იმპერატორის მეუღლე, იმპერატორის ქვრივი – ბებია, იმპერატორის ქვრივი – მეუღლე, იმპერატორის პრინცები და მათი მეუღლეები, იმპერატორის პრინცესები და მათი მეუღლეები, პრინცები, პრინცესები, პრინცებისა და პრინცესების მეუღლეები. იმპერატორის კანონიერი შვილები და შვილიშვილები პრინცებად და პრინცესებად იწოდებიან. ტახტის მემკვიდრეს, თუ ის იმპერატორის შვილია, კრონპრინცი ეწოდება, ხოლო თუ შვილიშვილია – საიმპერატორო შვილიშვილი. იმპერატორს და მისი ოჯახის ყველა წევრს კანონით ეკრძალებათ შვილის აყვანა.

იმპერატორის მეუღლისა და მისი ოჯახის წევრი მამაკაცების დაქორწინების ინსტიტუტი განისაზღვრება იმპერატორის კარის საბჭოს მიერ. საიმპერატორო პრინცის მეუღლეს, პრინცს ან პრინცესას, რომელთაც შეუსრულდათ 15 წელზე მეტი, პირადი სურვილითა და იმპერატორის კარის საბჭოს რეკომენდაციით შეუძლიათ, გავიდნენ იმპერატორის ოჯახის შემადგენლობიდან. იმავე გზით იმპერატორის ოჯახის შემადგენლობიდან შეუძლიათ გასვლა პრინცებსა და პრინცესებს, მაგრამ „განსაკუთრებით დაუძლეველი მიზეზების“ არსებობის დროს (კანონის მუხლი 11, პ.2), რაც შეეხება კრონპრინცსა და საიმპერატორო შვილიშვილებს, ისინი ნებისმიერ გარემოებაში მოკლებულნი არიან ასეთ შესაძლებლობას. როგორც წესი, თუ იმპერატორის ოჯახის წევრი ქალი ცოლად გააყვება ოჯახის არაწევრ მამაკაცს, კარგავს იმპერატორის ოჯახის წევრობის უფლებას.

იაპონიაში იმპერატორის ტახტის მემკვიდრეობით გადაცემა მისი გარდაცვალებისთანავე ხდება. თუ მემკვიდრე პრინცს ამ დროისათვის არ შესრულებია 18 წელი, ასევე, იმპერატორის სერიოზული ავადმყოფობისა და სხვა მიზეზების დროს, როცა იგი თავისი ფუნქციების შესრულების შესაძლებლობას მოკლებულია, გამოიყოფა რეგენტი. კანონის შესაბამისად, დადგენილი რეგენტი იმპერატორის კარის საბჭოს რეკომენდაციით ინიშნება და მხოლოდ იმპერატორის ოჯახის წევრი შეიძლება იყოს.

იაპონიის ყოველი იმპერატორის მეფობის პერიოდს თავისი სპეციალური სახელწოდება აქვს. მაგალითად, იმპერატორ ხიროხიტოს ერამ. რომელიც ტახტზე 1926 წელს ავიდა, სიოვას სახელწოდება მიიღო და მისი გარდაცვალებიდან (1990 წ.) ოფიციალურად იწოდება, როგორც განსვენებული იმპერატორი სიოვა. გარდა ამისა,

ყოველ ასეთ პერიოდს საკუთარი წელთაღრიცხვა აქვს, რომელიც იმპერატორის ტახტზე ასვლის დღიდან იწყება და მისი გარდაცვალებით მთავრდება. მაგალითად, 1990 წელი ამგვარი გამოთვლით, სიოვას ერის 64-ე წლად ითვლება. ამასთან, იაპონიაში, ჩვეულებრივ, არსებობს ქრისტიანული წელთაღრიცხვა, თუმცა პირველი გაცილებით ფართოდაა გავრცელებული, მაგრამ იგი ოფიციალურ თუ არაოფიციალურ პრესაში, ასევე პირად, ზეპირ საუბრებში, პრაქტიკულად, არ გამოიყენება.

განსაკუთრებული თავისებურებებით გამოირჩევა იაპონიის იმპერატორის სამეფო ტახტზე კურთხევა. იგი ფორმის მიხედვით არც ერთი ქვეყნის და, მათ შორის, არც დიდი ბრიტანეთის კურთხევის პროცედურას არ ჰგავს. ამ პროცესის განმასხვავებელ ნიშნად მისი უკიდურესი სიმარტივე ითვლება. ის არც საჯაროობით და არც დიდი ბრწყინვალეობით არ გამოირჩევა, თუმცა, ზეიმის ზოგიერთ ელემენტს მაინც შეიცავს. ეს რელიგიური ცერემონიალი ქალაქ კიოტოში იმპერატორის სასახლის წმინდა შენობაში, იმპერატორის მიერ სიმარტოვეში ხორციელდება. აქ დამარხულია იმპერატორის წინაპართა ნეშტები და იმპერატორი თავისი წინაპრების სულთა გარემოცვაში წარმოთქვამს წმიდათაწმიდა ფიცს, რომლის შინაარსიც არასოდეს და არავისთვის არის ცნობილი. ამის შემდეგ დგება იმპერატორად კურთხევის ცერემონიალი, რომელიც ფორმის მიხედვით, აგრეთვე, მარტივია – არ არსებობს არც გვირგვინი, არც სკიპტრა და არც მირონცხება. კურთხევას ესწრებიან მხოლოდ ყველაზე უაზლოესი ადამიანები. ფიცის შინაარსიც მხოლოდ წინაპრებისადმი მიმართვაა.

იმპერატორისა და მისი ოჯახის ყველა საქმის გადამწყვეტ და განმახორციელებელ ძირითად ორგანოს იმპერატორის კარის საბჭო წარმოადგენს, რომელიც იმპერატორის კარის შესახებ კანონის საფუძველზეა შექმნილი. იგი შედგება თავმჯდომარისა და ათი წევრისგან. საბჭოს თავმჯდომარე მინისტრთა კაბინეტის პრემიერ-მინისტრია, წევრებად კი ითვლებიან: იმპერატორის ოჯახის ორი წევრი, პარლამენტის ორივე პალატის პრეზიდენტები და ვიცე-პრეზიდენტები, უმაღლესი სასამართლოს მთავარი მოსამართლე და კიდევ ერთი რიგითი მოსამართლე, პრემიერ-მინისტრის კანცელარიასთან არსებული იმპერატორის კარის სამმართველოს გენერალური დირექტორი. საბჭოში პრემიერ-მინისტრის, პალატების პრეზიდენტებისა და ვიცე-პრეზიდენტების, უმაღლესი სასამართლოს მთავარი მოსამართლისა და იმპერატორის კარის სამმართველოს გენერალური დირექტორის უფლებამოსილებათა ვადა, შესაბამისად, სახელმწიფო ორგანოებში მათი უფლებამოსილების ვადით განისაზღვრება.

რაც შეეხება იმპერატორის ოჯახის წარმომადგენლებსა და უმაღლესი სასამართლოს რიგით მოსამართლეს, ისინი საბჭოში კოოპტაციის წესით ოთხი წლის ვადით აირჩევიან, შესაბამისად, იმპერატორის ოჯახის წევრთა და უმაღლესი სასამართლოს წევრთაგან.

საბჭოს მუშაობისთვის კვორუმს ექვსი წევრი შეადგენს. იგი გადაწყვეტილებებსა და რეკომენდაციებს დამსწრეთა უბრალო უმრავლესობით იღებს, მაგრამ სერიოზული მნიშვნელობის საკითხებზე ხმათა ორი მესამედის უმრავლესობაა საჭირო. საბჭოს უფლება აქვს გადაწყვიტოს ისეთი საკითხები, როგორიცაა ტახტის მემკვიდრეობა, იმპერატორის ოჯახის წევრთა ქორწინება, რეგენტის დადგენა და სხვ.

იაპონიის კაპიტულაციის შემდეგ იმპერატორის ოჯახს, რომელიც ქვეყანაში ყველაზე მდიდარი იყო, სახელმწიფოს სასარგებლოდ, კანონის საფუძველზე, ქონების დიდი ნაწილი ჩამოერთვა. ახალი კონსტიტუცია შეიცავს სპეციალურ მე-8 მუხლს, რომელიც პარლამენტის სანქციის გარეშე კრძალავს იმპერატორის ოჯახისათვის რაიმე ფასეულობების თუ საჩუქრების გადაცემას. ომის შემდეგომი დროიდან იმპერატორისა და მისი ოჯახის ფინანსური უზრუნველყოფა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ხორციელდება. ღნიშნულ საკითხს დაწვრილებით არეგულირებს 1946 წლის 16 იანვრის კანონი „იმპერატორის კარის ეკონომიკის შესახებ“ კანონის გამოყენების თაობაზე“ (კანონი №113).

იმპერატორის დინასტიისა და სახელმწიფოს ურთიერთდამოკიდებულების უზრუნველყოფის მიზნით შექმნილია სპეციალური ორგანო, რომელსაც იმპერატორის კარის ეკონომიკური საბჭო ეწოდება. იგი შედგება პრემიერ-მინისტრის, პარლამენტის ორივე პალატის პრეზიდენტებისა და ვიცე-პრეზიდენტებისგან, ფინანსთა მინისტრისგან, იმპერატორის კარის სამმართველოსა და სარევიზიო სამმართველოს გენერალური დირექტორებისგან. აღნიშნული საბჭო, საჭიროებისამებრ, წყვეტს სახელმწიფო ქონების იმპერატორის კარისთვის გადაცემის, აგრეთვე, ქონების ჩამორთმევის შესახებ საკითხებს და სხვ.

ამგვარად, იაპონიის იმპერატორის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სტატუსის ჩამოყალიბების კანონზომიერებანი შეიძლება ორი ისტორიული ეტაპით განისაზღვროს. პირველ რიგში, ეს არის იაპონიის 1889 წლის კონსტიტუციით განსაზღვრული იმპერატორის სამართლებრივი მდგომარეობა და მეორე რიგში – 1947 წლის მოქმედი კონსტიტუციით ახლებურად გააზრებული და განსაზღვრული იმპერატორის სამართლებრივი ბუნება. სწორედ ამ უკანასკნელი ეტაპიდან გაცილებით ნათლად გამოიკვეთა იმპერატორის როლი

იაპონიის სახელისუფლებო სისტემაში: მართალია, ახალმა კონსტიტუციამ იგი სახელმწიფოსა და ხალხის ერთიანობის სიმბოლოდ გამოაცხადა და მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებასთან დაკავშირებით მას მინისტრთა კაბინეტის „თანხმობა“ ესაჭიროება, იაპონიის სახელმწიფოებრივი განვითარების გზაზე, მაინც ანგარიშგასაწევ და სერიოზულ „პოლიტიკურ“ ფიგურას წარმოადგენს.

4-2. წარმომადგენლობითი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო – პარლამენტი

თანამედროვე იაპონიის სახელისუფლებო ტრიადაში ყველაზე მნიშვნელოვან ორგანოს პარლამენტი წარმოადგენს. იაპონიაში, სხვა ქვეყნებთან შედარებით, იგი გაცილებით გვიან – 1947 წელს ჩამოყალიბდა, როგორც იაპონიის ახალი დემოკრატიული კონსტიტუციის პირმშო. კონსტიტუციის 41-ე მუხლის შესაბამისად, იაპონიის პარლამენტი სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლეს და ერთადერთ საკანონმდებლო ორგანოს წარმოადგენს. იაპონური კონსტიტუციური სამართლის ერთი განსაკუთრებული თავისებურება ის არის, რომ თავად კონსტიტუციამ განამტკიცა პარლამენტის უზენაესობა იმპერატორსა და სხვა სახელმწიფო ორგანოებთან მიმართებაში. ერძოდ, პარლამენტს მიეცა მთავრობის, სასამართლოებისა და სხვა სახელისუფლებო ორგანოების საქმიანობაზე კონტროლის განხორციელების, საიმპერატორო კარის საქმიანობის რეგულირებისა და სხვა უფლებამოსილებები. კონსტიტუციამ დაადგინა და განსაზღვრა მთავრობის საპარლამენტო პასუხისმგებლობის პრინციპიც. არლამენტი ფლობს ასევე ქვეყნის საგარეო და საშინაო პოლიტიკის უმნიშვნელოვანესი საკითხების გადაჭრის ისეთ ბერკეტებს, როგორიც ბიუჯეტის დამტკიცება და საერთაშორისო ხელშეკრულებების რატიფიკაცია.

იაპონიის პარლამენტი შედგება ორი – ქვედა – წარმომადგენელთა პალატისგან და ზედა – მრჩეველთა პალატისგან. წარმომადგენელთა პალატის უფლებამოსილების ვადა 4 წელია. თუმცა, ამ პალატის დეპუტატთა უფლებამოსილება ვადამდეც შეიძლება იქნეს შეწყვეტილი. მრჩეველთა პალატის უფლებამოსილების ვადა 6 წელია, მაგრამ მისი შემადგენლობა ყოველ 3 წელიწადში სანახევროდ განახლდება.

ორივე პალატის წევრთა კვალიფიკაცია, ანუ მოთხოვნები, რომლებიც პალატების წევრებს წარედგინებათ, განისაზღვრება კანონით.

ეს, რა თქმა უნდა, ამომრჩეველებსაც გარკვეულ პასუხისმგებლობას აკისრებს. იაპონიის საარჩევნო სამართლით დაუშვებელია დისკრიმინაცია რასის, რელიგიის, სქესის, სოციალური მდგომარეობის, წარმოშობის, განათლების ან ქონებრივი მდგომარეობის მოტივით.

აქტიური საარჩევნო უფლებით სარგებლობს 20 წელს მიღწეული იაპონელი მოქალაქე, რომელიც არანაკლებ სამი თვისა ცხოვრობს შესაბამის საარჩევნო ოლქში და მისი გვარი შეტანილია საარჩევნო სიებში, რომელთა განახლება ხდება ყოველი წლის 15 სექტემბერს. პასიური საარჩევნო უფლება ეკუთვნის ყველა მოქალაქეს, პარლამენტის ქვედა პალატაში 25 წლის ასაკიდან, ხოლო ზედა პალატაში — 30 წლიდან, რა თქმა უნდა, გარდა იმ პირებისა, რომლებსაც ჩამორთმეული აქვთ ეს უფლება.

კონსტიტუციით დეკლარირებულ საარჩევნო პრინციპთაგან, პირველ რიგში, აღვნიშნავთ არჩევნების საყოველთაობას, რაც გულისხმობს, რომ არჩევნებში მონაწილეობის უფლება აქვს სრულწლოვანებას მიღწეულ იაპონიის ყოველ მოქალაქეს. აქვე დადგენილია, რომ არჩევნებში არ მონაწილეობენ ფსიქიკურად დაავადებული პირები, რომლებიც სასამართლომ ქმედუუნაროდ ცნო, აგრეთვე ის პირები, რომლებიც სასამართლოს განაჩენით სასჯელს იხდიან თავისუფლების აღკვეთის ადგილებში. თანასწორობის საარჩევნო პრინციპის შესაბამისად, ყოველ მოქალაქეს აქვს ერთი ხმა. ირდაპირი არჩევნების პრინციპი გულისხმობს, რომ იაპონიის მოქალაქეები თავიანთ წარმომადგენლებს პარლამენტში უშუალოდ ირჩევენ, ფარული არჩევნების პრინციპი კი იმას, რომ არჩევნები ტარდება ფარული კენჭისყრით.

იაპონიის საარჩევნო სამართალი ადგენს წარმომადგენელთა პალატის წევრობის კანდიდატთა საფინანსო-საარჩევნო ცენზს 3 მილიონი იენის გირაოს სახით. გირაოს თანხა გადადის სახელმწიფო ხაზინის ანგარიშზე, თუ მოცემულ საარჩევნო ოლქში კანდიდატმა ვერ დააგროვა დადგენილი კვოტის ხმების მეხუთედი, რომელიც განისაზღვრება ამ ოლქის ნამდვილი ხმების საარჩევნო ოლქისთვის გამოყოფილი მანდატების რიცხვზე გაყოფით. მრჩეველთა პალატის მანდატის მოსაპოვებლად მაჟორიტარმა კანდიდატებმა უნდა შეიტანონ 2 მილიონი იენი. ეს თანხა ორმაგდება იმ შემთხვევაში, თუ კანდიდატი ერთდროულად წამოყენებულია პარტიულ სიაშიც. იმ შემთხვევაში, თუ დამოუკიდებელი კანდიდატი შეაგროვებს ხმათა მერვედს, რომელიც ქვედა პალატის საარჩევნო კვოტის ანალოგიურად განისაზღვრება, გათვალისწინებულია მისთვის საარჩევნო გირაოს დაბრუნება. ამას ემატება განსაზღვრული ფულადი თანხა საარჩევნო შენატანის სახით, რომელიც დეპუტატობის კანდიდატმა

ან მისმა წარმდგენმა პარტიამ უნდა შეიტანოს ზაზინაში, სახელმწიფოს მიერ არჩევნების ჩატარებასთან დაკავშირებული გაწეული ზარჯების საკომპენსაციოდ. ყოველივე ეს, რა თქმა უნდა, მნიშვნელოვანწილად ზღუდავს არჩევნებში კანდიდატად მონაწილეობის მსურველთა რაოდენობას.

საყოველთაო არჩევნები, რომლის დროსაც ხდება წარმომადგენელთა პალატის მთელი შემადგენლობის არჩევა, შეიძლება ჩატარდეს დეპუტატების უფლებამოსილების ვადის ამოწურვის, ან პალატის ვადამდელი დათხოვნის შემთხვევებში. პირველი ტარდება წინა წარმომადგენელთა პალატის შემადგენლობის უფლებამოსილების ვადის ამოწურვამდე არა უგვიანეს 30 დღისა, ხოლო მეორე – პალატის დათხოვნის მომენტიდან 40 დღის განმავლობაში.

წარმომადგენელთა პალატაში შერეული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე აირჩევა 500 დეპუტატი. 1994 წლის იანვარში რეფორმირებული საარჩევნო კანონმდებლობის საფუძველზე, 1996 წელს, უკანასკნელი არჩევნები ქვედა პალატაში გაიმართა ფარდობითი უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემით ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქებში. ამგვარად აირჩა 300 დეპუტატი. დანარჩენი 200 მანდატი კანდიდატებს შორის პროპორციული წარმომადგენლობის წესით 11 მსხვილ რეგიონალურ მრავალმანდატიან (19-20 ადგილით) ოლქებზე გადანაწილდა.

ის ფაქტი, რომ მრჩეველთა პალატაში, რომელიც 6 წლით აირჩევა და ყოველ სამ წელიწადში ხდება შემადგენლობის სანახევრო განახლება, ქვემოთ მოტანილ მონაცემებს ორ არჩევნებზე ანახვერებს, თორემ მთლიანად მრჩეველთა პალატაში 252 დეპუტატი აირჩევა, მათგან 152 მრჩეველი – პრეფექტურების საარჩევნო ოლქებში და დედაქალაქის 48 საარჩევნო ოლქში. თითოეული საარჩევნო ოლქიდან 2-6-მდე მრჩეველი აირჩევა. ამომრჩეველი თავის ხმას აძლევს ოლქში წარმოდგენილი კანდიდატებიდან ერთ-ერთს. გამარჯვებულად ჩაითვლება ის კანდიდატი, რომელიც მიღებული ხმების რაოდენობით განსაზღვრულ საარჩევნო კვოტას დაძლევს. დანარჩენი 100 მრჩეველი აირჩევა საერთო-ეროვნულ საარჩევნო ოლქში პარტიული სიებით, პროპორციული საარჩევნო სისტემით. შედეგების შეჯამებისას გამოიყენება დ'ონდტის მეთოდი. ამგვარად, იაპონიის პარლამენტი შერეული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე ყალიბდება და უარი ეთქვა ადრე მოქმედ ერთადერთი გადასაცემი ხმის პრინციპს.

იაპონიის კონსტიტუცია განამტკიცებს პარლამენტის სამართლებრივ სტატუსს და განსაზღვრავს მის ძირითად ფუნქციებსა და კომპეტენციას. ესენია: საკანონმდებლო ფუნქცია – კანონპრო-

ექტების განხილვა და კანონების მიღება; ფინანსური უფლებამოსილებები – ეროვნული ბიუჯეტის ყოველწლიური დამტკიცება; კონტროლი აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობაზე – პრემიერ-მინისტრის დანიშვნა და მინისტრთა კაბინეტის საქმიანობის კონტროლი; სასამართლო ფუნქციები – სასამართლოს ფორმირება, მოსამართლეთა საქმეების განხილვა, მათი თანამდებობიდან გადაყენების საკითხთან დაკავშირებით; საგარეო პოლიტიკის განხორციელება – საერთაშორისო ხელშეკრულებების განხილვა და რატიფიკაცია.

მართალია, იაპონიის პარლამენტის ძირითად ფუნქციას საკანონმდებლო საქმიანობა წარმოადგენს, მაგრამ თავად იაპონური კანონმდებლობა, კერძოდ, არც ქვეყნის კონსტიტუცია და არც კანონი პარლამენტის შესახებ არ შეიცავს ცალკე ჩამონათვალს, რომელიც აკონკრეტებდეს, თუ კერძოდ, რა ითვლება საკანონმდებლო რეგულირების სფეროდ, რაც პრაქტიკულად, იმას იწვევს, რომ სახელმწიფო მმართველობის უმნიშვნელოვანესი საკითხების დიდი ნაწილი, ფაქტობრივად, ქვეყნის მთავრობის ნორმაშემოქმედებითი საქმიანობის საფუძველზე წყდება. როგორც წესი, საპარლამენტო ნორმაშემოქმედების ობიექტად ზოგადი ხასიათის საკითხები რჩება.¹

იაპონიის კონსტიტუციის ნორმათა სისტემის ჩვენეული ანალიზის საფუძველზე ცალკე გამოვყოფთ საკითხთა წრეს, რომლებიც პირდაპირ ან ირიბად წარმოადგენს პარლამენტის კანონშემოქმედებითი საქმიანობის სფეროს. ეს არის:

- ტახტისა და რეგენტობის მემკვიდრეობა;
- იმპერატორის მიერ იმ უფლებამოსილებების დელეგირება, რომლებიც სახელმწიფო საქმეებს შეეხება;
- იაპონიის მოქალაქეობის პირობების განსაზღვრა;
- სახელმწიფოსგან ან ადგილობრივი ორგანოებისგან ზარალის ანაზღაურების მოთხოვნის უფლება;
- განათლების უფლება;
- ხელფასების, სამუშაო დროისა და შრომის სხვა პირობების რეგულირება;
- კერძო საკუთრების უფლება;
- საგადასახადო სისტემის რეგულირება;
- სიცოცხლის ხელყოფასთან, თავისუფლების აღკვეთასთან დაკავშირებული და სხვა სასჯელები;

¹ Савельев В. И., Высшие органы власти Японии. Диссертация на соискание ученой степени к. ю. н., М.: 1967, с. 143

- პარლამენტის პალატების სადეპუტატო ადგილების რაოდენობის განსაზღვრა;
- საარჩევნო სისტემისა და საარჩევნო ოლქების განსაზღვრა;
- პარლამენტის დეპუტატების ფულადი გასამრჯელოს განსაზღვრა;
- დეპუტატებისა და მათი ამომრჩევლების მიმართ კვალიფიკაციის განსაზღვრა;
- პარლამენტის წევრების დაკავების პირობების განსაზღვრა;
- ორივე პალატის საბჭოების საქმიანობის წესის განსაზღვრა;
- სასამართლოს მუშაკების საქმეებთან დაკავშირებული სასამართლოს საქმიანობის წესის განსაზღვრა;
- მინისტრთა კაბინეტის სტრუქტურის განსაზღვრა;
- სამოქალაქო სამსახურის ორგანიზაცია და ხელმძღვანელობა;
- ქვედა ინსტანციის სასამართლოების შექმნა;
- მოსამართლეთა დანიშვნის წესი, მათი თანამდებობიდან გადაყენება და უფლებამოსილების ვადის განსაზღვრა;
- სარევიზიო პალატის სტრუქტურისა და უფლებამოსილებების განსაზღვრა;

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სტრუქტურის, არჩევისა და საქმიანობის წესის განსაზღვრა.

საკანონმდებლო პროცესი იაპონიაში საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების განხორციელებით იწყება. პარლამენტის შესახებ კანონის თანახმად, საკანონმდებლო ინიციატივის სუბიექტები არიან მინისტრთა კაბინეტი, პარლამენტის ორივე პალატა და მათი მუდმივი კომისიები, საპარლამენტო ფრაქციები, აგრეთვე, ცალკეული დეპუტატები. საკანონმდებლო ინიციატივის სუბიექტთა სიმრავლის მიუხედავად, პარლამენტში განსახილველად წარმოდგენილ კანონპროექტთა უმრავლესობა მინისტრთა კაბინეტის ანგარიშზე მოდის. ასეთი ვითარების განმაპირობებელი ერთი მიზეზი ის არის, რომ დეპუტატები არ ფლობენ საკანონმდებლო ინიციატივის დამოუკიდებლად განხორციელების რეალურ უფლებამოსილებას: პარლამენტის დეპუტატის საკანონმდებლო ინიციატივას ესაჭიროება არანაკლებ 20 დეპუტატის მხარდაჭერა წარმომადგენელთა პალატაში და არანაკლებ 10 დეპუტატის მხარდაჭერა მრჩეველთა პალატაში. ბიუჯეტში შესატან ცვლილებასთან დაკავშირებული კანონპროექტის წარმოდგენის ან მოაწოდების მიმართ გაკიცხვის რეზოლუციის გამოტანის შემთხვევაში, მხარდამჭერ დეპუტატთა რაოდენობა იზრდება და უნდა შეადგინოს არანაკლებ 50 დეპუტატი წარმომადგენელთა პალატაში და არანაკლებ 20 მრჩეველი მრჩეველთა პალა-

ტაში.¹ ამასთან, თუ წარმოდგენილი კანონპროექტის განხილვის მომენტისთვის მხარდამჭერ დეპუტატთა რაოდენობა შემცირდა და დადგენილ ოდენობაზე ნაკლები გახდა, კანონპროექტის განხილვის პროცედურა ჩერდება, ვიდრე დეპუტატთა რიცხვი კვლავ არ მიაღწევს განსაზღვრულ რაოდენობას. იმ შემთხვევაში, თუ დეპუტატმა ადრე წარმოდგენილ კანონპროექტზე უარი თქვა, მისი განცხადება ხელმოწერილი უნდა იქნეს ყველა იმ დეპუტატის მიერ, რომლებიც ადრე მხარს უჭერდნენ ამ კანონპროექტს. შეიძლება ითქვას, რომ ეს უკანასკნელი ნორმა, მისი თანმხლები „უხერხულობების სიმრავლის“ გამო, დეპუტატთა საკანონმდებლო ინიციატივის შემზღუდველი ერთი უმთავრესი ფაქტორთაგანია. ადამიანურად, ნამდვილად ძნელია ინიციატივის რეალიზაციაზე უარის თქმა სთხოვო კოლეგას, რომლისგანაც ინიციატივის ამოქმედებისთვის მხარდაჭერას ითხოვდი.

წარმოდგენილი კანონპროექტი, როგორც წესი, პალატის თავმჯდომარის მიერ განსახილველად გადაეცემა შესაბამის კომისიას. თუმცა, გამონაკლის შემთხვევებში, პალატამ შეიძლება მიიღოს გადაწყვეტილება, კანონპროექტის პალატის პლენარულ სხდომაზე, შესაბამის კომისიაში წინასწარი განხილვის გარეშე შეტანის შესახებ. სამთავრობო კანონპროექტი, რომელიც შეტანილია ერთ რომელიმე პალატაში განსახილველად, 5 დღის განმავლობაში აუცილებლად უნდა გადაეცეს მეორე პალატასაც — პარალელური განხილვისთვის. პალატის თავმჯდომარეს უფლება აქვს, მაგრამ არ არის ვალდებული ამგვარადვე მოიქცეს არასამთავრობო კანონპროექტების განხილვის შემთხვევაშიც.

შესაბამის კომისიაში კანონპროექტის განხილვის შემდეგ, კომისიის თავმჯდომარე, კანონპროექტს, დასკვნასთან ერთად, განსახილველად გადასცემს შესაბამის პალატას. კანონპროექტი, რომლის პალატის წინაშე წარდგენასაც კომისია საგალდებულოდ არ თვლის, პლენარულ სხდომაზე არ განიხილება. თუმცა, არანაკლებ 20-კაციან დეპუტატიას შეუძლია 7 დღის განმავლობაში მისი პლენარულ სხდომაზე განსახილველად გამოტანა მოითხოვოს.

კანონპროექტის პალატაში განხილვა შესაბამისი კომისიის თავმჯდომარის მოხსენებით იწყება, რის შემდეგაც სიტყვა ეძლევა ამავე კომისიის უმცირესობის წარმომადგენელს, რომელიც პალატაში არსებულ ალტერნატიულ პოზიციას წარმოადგენს, მთლიანად კანონპროექტის პრინციპებთან ან მის კონკრეტულ მუხლებთან დაკავშირებით. დეპუტატთა გამოსვლის წესს, წინასწარ შედგენილი სიის

¹ С. Эда, Кокхай гиян (Депутат парламента), Токио, 1985, с. 164

შესაბამისად, არეგულირებს პალატის თავმჯდომარე. სიაში ჩაუწერელმა პარლამენტის წევრებმა გამოსვლის უფლება შეიძლება მოიპოვონ მხოლოდ მას შემდეგ, რაც სიით გათვალისწინებულ პირთა გამოსვლები ამოიწურება. პირველ რიგში, სიტყვა ეძლევათ კანონპროექტის შესახებ უარყოფითი აზრის მქონე დეპუტატებს, ამიტომ ყოველი გამომსვლელი ვალდებულია, გამომსვლელთა სიაში მათი გვარების შეტანისას, აცნობოს პალატის თავმჯდომარეს თავისი დამოკიდებულება განსახილველი კანონპროექტის მიმართ – „მომხრეა“ იგი თუ „წინააღმდეგი“.

თუ რომელი პალატა განიხილავს ამა თუ იმ სამინისტროს თუ უწყების მიერ მომზადებული კანონპროექტის შესახებ საკითხს, წყვეტს მინისტრთა კაბინეტი. გამონაკლისს წარმოადგენს ფინანსური კანონპროექტები, რომლებიც თავდაპირველად წარმომადგენელთა პალატაში იგზავნება.

კანონპროექტის განხილვისა და მასში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შემდეგ იმართება კენჭისყრა. იაპონიის პარლამენტში გამოიყენება კენჭისყრის 3 სახე:

პირველი – ეს არის – კენჭისყრა ფეხზე აღდგომით, რომლის დროსაც პალატის თავმჯდომარის ბრძანებით ფეხზე დგებიან ჯერ ის დეპუტატები, რომლებიც მომხრეები არიან კანონპროექტის მიღებისა, ხოლო შემდეგ – ისინი, ვინც წინააღმდეგნი არიან მისი მიღებისა;

მეორე – ეს არის – კენჭისყრა ბიულეტენებით, რომლის დროსაც კანონპროექტის მიღების მომხრე დეპუტატები ურნაში ყრიან თეთრ ბიულეტენებს, ხოლო მოწინააღმდეგე დეპუტატები – ლურჯ ბიულეტენებს;

მესამე – ეს არის – ფარული კენჭისყრა, რომლის დროსაც დეპუტატები რიგრიგობით გამოიძახებიან ორ ურნასთან, რომელთაგან ერთ-ერთში ყრიან ბიულეტენებს, ხოლო მეორეში – ფირფიტებს, რომლებზეც მათი გვარებია დაწერილი. თუ დათვლილი ბიულეტენების რაოდენობა არ ემთხვევა ფირფიტების რაოდენობას, მაშინ ასეთ კენჭისყრას იურიდიული ძალა არ გააჩნია.¹

კანონპროექტის მიღებისთვის, როგორც წესი, ხმათა უბრალო უმრავლესობაა საჭირო, გამონაკლისს წარმოადგენს კანონები კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის შესახებ, რომელთა მიღებისთვისაც თითოეული პალატის დეპუტატების ხმათა არანაკლებ ორი მესამედია საჭირო.

¹ ვ. ი. საველევი, დასახელებული სადისერტაციო ნაშრომი, გვ. 166-168

ერთი პალატის მიერ მოწონებული კანონპროექტი იმავე პროცედურას გადის მეორე პალატაშიც. იმ შემთხვევაში, თუ მეორე პალატა პირველისგან განსხვავებულ გადაწყვეტილებას მიიღებს, შესაძლებელია ორივე პალატის თანხმობით, მათი კომისიების ერთობლივი სხდომა გაიმართოს, რათა ერთობლივად განიხილონ კანონპროექტი, ან მოიწვიონ ორი პალატის საბჭოს სხდომა, რომელიც ორივე მხარისთვის მისაღებ გადაწყვეტილებაზე შეთანხმდება.

თუ კანონპროექტი ორივე პალატის მიერ იქნა მოწონებული, საბოლოოდ, იგი კანონის სახესღებულს. მაგრამ კონსტიტუცია, ერთი მხრივ, „შეთანხმებლობის“ გამო, გამორიცხავს საკანონმდებლო ვაკუუმის არსებობას და, მეორე მხრივ, აღიარებს ისეთ შემთხვევას, როდესაც კანონის მისაღებად მხოლოდ პალატების შეთანხმებაც არ არის საკმარისი. სამი ასეთი გამონაკლისი მკაცრად არის რეგლამენტირებული კონსტიტუციით:

– თუ მრჩეველთა პალატამ, წარმომადგენელთა პალატის მიერ მოწონებულ კანონპროექტთან დაკავშირებით უარყოფითი გადაწყვეტილება მიიღო, მაშინ იგი კანონის სახით მაინც იქნება მიღებული, თუ წარმომადგენელთა პალატა, განმეორებითი კენჭისყრისას, დამსწრე დეპუტატთა არანაკლებ ორი მესამედით დაადასტურებს თავის პირვანდელ გადაწყვეტილებას;

– კანონპროექტი შეიძლება მიღებულ იქნეს მრჩეველთა პალატის საგანგებო სესიაზე, რომელიც მოიწვევა წარმომადგენელთა პალატის დათხოვნის შემდეგ. თუმცა, ამ შემთხვევაში მრჩეველთა პალატის მიერ მიღებული კანონი დროებითად ითვლება და კარგავს იურიდიულ ძალას, თუ იგი მოწონებული არ იქნება წარმომადგენელთა პალატის მიერ მომდევნო სესიის გახსნის მომენტიდან 10 დღის მანძილზე;

– ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან დაკავშირებით, სპეციალური კანონის მიღების აუცილებლობის შემთხვევაში, პარლამენტის გადაწყვეტილების გარდა, საჭიროა რეფერენდუმის ჩატარების გზით იმ ამომრჩეველთა უმრავლესობის თანხმობა, რომლებიც ადგილობრივი თვითმმართველობის შესაბამისი ორგანოს ტერიტორიაზე ცხოვრობენ.

ორივე პალატის მიერ კანონპროექტის მიღების შემდეგ, იმ პალატის თავმჯდომარე, რომელმაც საბოლოო გადაწყვეტილება მიიღო, ან წარმომადგენელთა პალატის თავმჯდომარე, თუ ამ პალატის გადაწყვეტილება პარლამენტის გადაწყვეტილებად იქცა, მიღებულ კანონპროექტს მინისტრთა კაბინეტის მეშვეობით გადასცემს იმპერატორს დასამტკიცებლად, რასაც პრაქტიკული მნიშვნელობა არა აქვს და ფორმალურ ხასიათს ატარებს.

საკანონმდებლო პროცესის ბოლო ეტაპს იმპერატორისთვის კანონის წარდგენიდან 30 დღის განმავლობაში მისი პრომულგაცია – ხელმოწერა და „ოფიციალურ მაცნეში“ მისი გამოქვეყნება წარმოადგენს.

იაპონიის პარლამენტის საფინანსო საქმიანობას, უპირველეს ყოვლისა, სახელმწიფო ბიუჯეტის ყოველწლიურ განხილვას განსაკუთრებული ადგილი უკავია მის მუშაობაში. კონსტიტუციის შესაბამისად, პარლამენტს მინიჭებული აქვს არა მხოლოდ მორიგი საფინანსო წლის ბიუჯეტის დამტკიცების, არამედ მისი შესრულებისათვის მინისტრთა კაბინეტზე კონტროლის განხორციელების უფლება. მოქმედი კანონმდებლობით სახელმწიფო ხარჯები, მათ შორის იმპერატორის ოჯახის ხარჯებიც, დამტკიცებული უნდა იქნეს პარლამენტის მიერ. მინისტრთა კაბინეტმა, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის გარდა, სარეზერვო ფონდის გამოყენების შესახებ ანგარიშიც უნდა წარუდგინოს პარლამენტს.

ჩვეულებრივი კანონპროექტებისგან განსხვავებით, ყოველი საფინანსო წლის ბიუჯეტის პროექტის შეტანის უფლება მხოლოდ მინისტრთა კაბინეტს ეკუთვნის. მინისტრთა კაბინეტი ვალდებულია მომავალი წლის ბიუჯეტის პროექტი, შესაბამისი გაანგარიშებით, წარუდგინოს პარლამენტს განსახილველად არა უგვიანეს მიმდინარე წლის დეკემბრის თვისა. თავდაპირველად, ბიუჯეტის პროექტი 3-4 კვირის განმავლობაში განიხილება ორივე პალატის საბიუჯეტო კომისიების სხდომებზე, რომელსაც, როგორც წესი, დეპუტატთა შეკითხვებზე პასუხის გაცემის მიზნით, ესწრებიან პრემიერ-მინისტრი, ფინანსთა მინისტრი და მთავრობის სხვა წევრები. ბიუჯეტის პროექტის მოწონების შემთხვევაში და თავისი შენიშვნებითურთ საბიუჯეტო კომისია მას პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე განსახილველად წარმართავს. სწორედ აქ წყდება საბოლოოდ მისი ბედი. ბიუჯეტის განხილვა საკანონმდებლო პროცედურის ლოგიკით მიმდინარეობს, თუმცა, მიღებული გადაწყვეტილება არ ქვეყნდება და არც კანონის ძალას იძენს, რაც იაპონიის კონსტიტუციონალიზმის თავისებურებას წარმოადგენს.¹

ამჟამად მოქმედი იაპონიის კანონმდებლობა არ შეიცავს დებულებას იმის თაობაზე, რომ პარლამენტს განხილვისას შეუძლია შეაკეცოს ბიუჯეტის მოცულობა. კანონი ფინანსების შესახებ პარლამენტს ანიჭებს უფლებას, განიხილოს მხოლოდ მინისტრთა კაბინეტის მიერ წარმოდგენილი ბიუჯეტის პროექტი და მიიღოს მხო-

¹ Н. П. Гурсева, В. И. Прокопов, Парламент Японии // Парламенты Мира : сб. , М.: ИНТЕРПРАКС, 1991, с. 545

ლოდ შეზღუდული შესწორებები ბიუჯეტის იმ ნაწილის გაზრდის მხრივ, რომელიც ეხება პარლამენტს, უზენაეს სასამართლოს, სარევიზიო საბჭოს და ისიც იმ შემთხვევაში, თუ ფინანსთა სამინისტრომ ან მინისტრთა კაბინეტმა ბიუჯეტის პროგრამის მომზადების პერიოდში ზემოთ აღნიშნულ ორგანოებს შეუმცირა საგასავლო ხარჯები¹.

კანონი პარლამენტის შესახებ, დეპუტატებს, ფორმალურად, ანიჭებს უფლებას, შეიტანონ განსახილველად ბიუჯეტის პროექტი, ან შესწორებები უკვე განსახილველად შემოტანილ პროექტში, იმ შემთხვევაში, თუ მოცემული წინადადებები მხარდაჭერილი იქნება არანაკლებ 50 დეპუტატის მიერ წარმომადგენელთა პალატაში და 20 დეპუტატის მიერ მრჩეველთა პალატაში. ეს არის და ეს. დეპუტატი შედეგი ძნელი მისაღწევია. ამდენად, პრაქტიკულად, ეს უფლება მხოლოდ იქამდე მიდის, რომ დეპუტატებს საშუალება ეძლევათ, გამოხატონ თავიანთი უკმაყოფილება განსახილველი პროექტის ამა თუ იმ დებულებისადმი და ვიდრე საბოლოო გადაწყვეტილება მიიღება, მოითხოვონ მინისტრთა კაბინეტის წევრებისგან შესაბამისი ახსნა-განმარტებები.

კონსტიტუციის თანახმად, ბიუჯეტი განსახილველად ჯერ წარმომადგენელთა პალატას წარედგინება, ხოლო შემდგომ მრჩეველთა პალატას. თუ ამ უკანასკნელმა, ბიუჯეტთან დაკავშირებით, წარმომადგენელთა პალატისგან განსხვავებული გადაწყვეტილება მიიღო და, თუ მათ შორის არ იქნა მიღწეული შეთანხმება ორი პალატის საბჭოს მეშვეობით, ან თუ მრჩეველთა პალატამ არ მიიღო საბოლოო გადაწყვეტილება წარმომადგენელთა პალატის მიერ ბიუჯეტის მიღების მომენტიდან 30 დღის განმავლობაში, მაშინ წარმომადგენელთა პალატის გადაწყვეტილება მთელი პარლამენტის გადაწყვეტილებად ითვლება.

პარლამენტის საბიუჯეტო უფლებამოსილებები არ შემოიფარგლება მხოლოდ მისი დამტკიცებით, მას აგრეთვე დამტკიცებული ბიუჯეტის შესრულებაზე კონტროლიც ეკისრება. საპარლამენტო კონტროლის ძირითად ფორმად ითვლება მინისტრთა კაბინეტის მოხსენება სახელმწიფო სახსრების ხარჯვისა და, საზოგადოდ, ქვეყნის ფინანსური მდგომარეობის შესახებ. ამასთან, კანონი ფინანსების შესახებ ადგენს, რომ მინისტრთა კაბინეტმა მიმდინარე წლის 30 ნოემბრამდე უნდა წარადგინოს ყველა აუცილებელი მასალა სარევიზიო პალატაში განსახილველად და მხოლოდ ამის შემდეგ წარუდგენს მას პარლამენტს. სარევიზიო პალატა, რომლის ფუნქცია-

¹ И. Муранова, Процесс принятия решений, Токио, 1986, с. 39

საც მთავრობის საფინანსო საქმიანობაზე კონტროლის განხორციელება წარმოადგენს, პარლამენტის ორივე პალატის გადაწყვეტილების საფუძველზე ფორმირდება, მინისტრთა კაბინეტის მიერ მისი შემდგომი დამტკიცებით.

საფინანსო კანონმდებლობა ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობაზე თანამიმდევრული კონტროლის განხორციელებას ითვალისწინებს და ამ მიზნით ავალდებულებს მინისტრთა კაბინეტს, სამ თვეში ერთხელ მაინც პარლამენტს წარუდგინოს ინფორმაცია ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ, ხოლო მისი განხილვის პროცესში დაბადებულ კითხვებთან დაკავშირებით შესაბამისი ახსნა-განმარტებებიც მისცეს.

კონტროლის მეორე ფორმა, რომელიც პარლამენტის ზოგადი უფლებამოსილებებისგან გამომდინარეობს, ინტერპელაციისა და გამოძიების წარმოებით ხორციელდება. ინტერპელაცია იაპონიის პარლამენტის პრაქტიკაში უფრო ხშირად ოპოზიციური პარტიების დეპუტატების მიერ გამოიყენება. რაც შეეხება საპარლამენტო გამოძიების წარმართვის უფლებას, პრაქტიკულად, მას იშვიათად მართავენ.

მთავრობის საფინანსო საქმიანობის კონტროლის კიდევ ერთი ფორმა მიმდინარე ფინანსური საკითხების უშუალოდ გადაწყვეტის მომენტში, კერძოდ კი, მინისტრთა კაბინეტის მიერ უკვე დამტკიცებულ ბიუჯეტთან დაკავშირებით ცვლილებებისა და დამატებების პარლამენტში განსახილველად შეტანის დროს ხორციელდება. ანხილავს რა ამგვარ წინადადებებს, პარლამენტი იმავდროულად უფლებამოსილია მინისტრთა კაბინეტისგან მოითხოვოს ანგარიშის წარმოდგენა მსგავსი მიზნებისთვის ადრე დამტკიცებული ასიგნებების გამოყენების თაობაზე და ამასთან, დაადგინოს რით არის გამოწვეული დამატებითი სახსრების გამოყოფის აუცილებლობა.

იაპონიაში, ისევე როგორც სხვა განვითარებულ ქვეყნებში, სახელმწიფო მართვის სფეროში პარლამენტისა და მინისტრთა კაბინეტის საქმიანი ურთიერთობა რთული სისტემის სახით არის ჩამოყალიბებული. ამ ურთიერთდამოკიდებულების დახასიათებისას, იაპონური საპარტოლის მეცნიერება დაფუძნებულია პრინციპზე, რომლის თანახმადაც, პარლამენტი, როგორც ხალხის ნების გამომხატველი ორგანო, საერთო ინტერესებიდან გამომდინარე, მინისტრთა კაბინეტის საქმიანობაზე კონტროლს ახორციელებს, ხოლო მინისტრთა კაბინეტი პარლამენტის ნდობით სარგებლობს. ეს კი აუცილებელია, რათა მთავრობამ ეფექტურად შეძლოს სახელმწიფოს მართვა.

იაპონიის პარლამენტის ერთ-ერთ ფუნქციას მინისტრთა კაბინეტის ფორმირება წარმოადგენს. კონსტიტუცია მოითხოვს, რომ კა-

ბინეტის შემადგენლობის უმრავლესობა პარლამენტის წევრთაგან უნდა შედგებოდეს და პარლამენტმა მის წევრთაგან შეარჩიოს პრემიერ-მინისტრიც.

მინისტრთა კაბინეტის ფორმირება პარლამენტის საყოველთაო არჩევნების შემდეგ ხდება და მთავარი, რაც ამ დროს გასათვალისწინებელი ის არის, რომ მისი შემადგენლობა არჩევნების დროს გამოვლენილი ხალხის ნების შესაბამისი უნდა იყოს. თუმცა, ამაშიც პარლამენტის ფუნქცია ერთობ ფორმალურია, და საერთოდ, იაპონიის პარლამენტის პოლიტიკური ზეგავლენა მინისტრთა კაბინეტის შემადგენლობის ფორმირებაზე შეზღუდულია, ვინაიდან მისი როლი მხოლოდ უკვე მომხდარი ფაქტისა და მთავრობის მიერ წარმოდგენილი კანდიდატების დამტკიცების კონსტატაციაში ვლინდება. კონსტიტუციის თანახმად, პარლამენტი, საყოველთაო არჩევნების შემდეგ, მის პირველსავე სესიაზე წვევებს მის წევრთაგან პრემიერ-მინისტრის დანიშვნის საკითხს, რომელიც პარლამენტის რეზოლუციით მტკიცდება. პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის შერჩევა და დამტკიცება ძალიან რთული და ინვარიანტული ლოგიკისაა: თუ წარმომადგენელთა პალატამ და მრჩეველთა პალატამ, ამა თუ იმ დეპუტატის პრემიერ-მინისტრის თანამდებობაზე კანდიდატად წამოყენების შესახებ ერთმანეთისგან განსხვავებული რეზოლუციები მიიღეს და თუ კანონის საფუძველზე, ორი პალატის საბჭოს მეშვეობით არ იქნა მიღწეული შეთანხმება, ან თუ მრჩეველთა პალატამ, უკვე მას შემდეგ, რაც ასეთივე პროცედურა წარმომადგენელთა პალატამ ჩაატარა, 10 დღის განმავლობაში არ მიიღო გადაწყვეტილება კანდიდატის წამოყენების შესახებ, ასეთ შემთხვევებში წარმომადგენელთა პალატის გადაწყვეტილება პარლამენტის გადაწყვეტილებად ითვლება.¹

პრემიერ-მინისტრის არჩევაში გადამწყვეტი როლი საპარლამენტო უმრავლესობის მქონე პარტიას ეკუთვნის, რომელიც თავისი დეპუტატების ხმებს მისთვის სასურველი კანდიდატის დამტკიცებისთვის იყენებს. მომავალი მთავრობის მომავალი მეთაურის საკითხი, ფაქტობრივად, პარლამენტში კი არ წყდება, არამედ მმართველი პარტიის ყრილობაზე, ხოლო პარლამენტი მხოლოდ მმართველი პარტიის გადაწყვეტილებას იურიდიულ ძალას აძლევს.

მსგავსად წყდება მინისტრთა კაბინეტის ფორმირების საკითხიც. კონსტიტუციური დებულებები, რომლებიც იმპერატორს უფლებას აძლევს, დაამტკიცოს მინისტრებისა და სხვა თანამდებობის პირთა დანიშვნა და გათავისუფლება, პირობით ხასიათს ატარებს, რამდენა-

¹ А. А. Макаров, Политическая власть в Японии, М.: Юрист, 1988, с. 100

დაც ეს საკითხი, ისევე როგორც მთავრობის მეთაურის შემთხვევაში, მმართველი პარტიის მიერ წყდება. ფაქტობრივად, პარლამენტი მოკლებულია უფლებას, აქტიური მონაწილეობა მიიღოს აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოთა ჩამოყალიბებაში. ის მხოლოდ მინისტრთა კაბინეტსა და იმ უმაღლეს სახელმწიფო მოხელეებს ამტკიცებს, რომლებსაც პრემიერ-მინისტრი ნიშნავს. ამასთან, პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილია, პარლამენტის ნებართვის გარეშე, შეიტანოს ცვლილებები მთავრობის შემადგენლობაში, რაც მთავრობის მეთაურს, ამ სფეროში გარკვეულწილად საკანონმდებლო ორგანოზე მაღლა აყენებს, და ეს მაშინ, როცა კონსტიტუციის თანახმად, მინისტრთა კაბინეტი პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოა.

იაპონიის კონსტიტუციურ დებულებათაგან ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესია აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების უფლების დეკლარირება. კონსტიტუციის თანახმად, მინისტრთა კაბინეტი კოლექტიური პასუხისმგებლობის მატარებელია პარლამენტის წინაშე. ამასთან, მინისტრთა კაბინეტზე საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების შემდეგი ძირითადი ხერხები შეიძლება გამოვყოთ: მთავრობის ნდობის შესახებ საკითხის დასმა; ინტერპელაციის მექანიზმის ამოქმედება; მინისტრთა კაბინეტის წევრებისადმი მიმართული სადეპუტატო შეკითხვები; კანონპროექტების განხილვა; დებატები ბიუჯეტის შესახებ; სახელმწიფო მმართველობის საკითხებთან დაკავშირებით, მინისტრთა კაბინეტის საქმიანობის გამოძიების მიზნით სპეციალური კომისიების შექმნა.

პარლამენტის მიერ მთავრობის ნდობის შესახებ რეზოლუციის მიღება ერთობ გართულებულ პროცედურას გულისხმობს: დეპუტატებს, რომლებსაც სურვილი აქვთ შეიტანონ რეზოლუციის პროექტი მთავრობის ნდობის შესახებ, ევალებათ, შესაბამისი წერილობითი დასაბუთება წარუდგინონ წარმომადგენელთა პალატის თავმჯდომარეს და თანაც ისე, რომ პროექტი მხარდაჭერილი უნდა იყოს არანაკლებ 50 დეპუტატის მიერ.

მთავრობის საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების სხვა ხერხთაგან, რომლებსაც ხშირად ოპოზიციური პარტიის დეპუტატები იყენებენ, უნდა გამოვყოთ ისეთებიც, როგორიცაა საერთო დებატები და ინტერპელაცია, შეკითხვები მინისტრებისადმი, კანონპროექტების განხილვა, სახელმწიფო მმართველობის საკითხებთან დაკავშირებული მინისტრთა კაბინეტის საქმიანობის გამოძიება სპეციალური კომისიების საშუალებით.

პარლამენტის დეპუტატის მიერ მინისტრთა კაბინეტის წევრებისთვის დასმული შეკითხვის განსაკუთრებული ფორმაა ინტერპელაცია: დეპუტატს შეუძლია ნებისმიერი მინისტრისგან მოითხოვოს ახსნა-განმარტებები მისი მოქმედების ან სახელმძღვანელო უწყების საქმიანობის თაობაზე და განმარტებები პრემიერ-მინისტრისგან, თუ საკითხი მთავრობის საერთო პოლიტიკას შეეხება. ჩვეულებრივი შეკითხვისგან ინტერპელაცია იმით განსხვავდება, რომ პირველ რიგში, იგი იწვევს საერთო დებატებს, რომლის დროსაც დეპუტატებს ეძლევათ საშუალება დასმულ შეკითხვასთან დაკავშირებით საკუთარი აზრი გამოხატონ, და მეორე, იგი შეიცავს პოლიტიკურ სანქციას, რამდენადაც დებატები კენჭისყრისა და რეზოლუციის მიღებით მთავრდება, რომელშიც საუბარია მთავრობის მოცემული განმარტებით პალატის დაკმაყოფილების ან დაუკმაყოფილებლობის შესახებ და რეზოლუცია კენჭისყრაზე აყენებს პრემიერ-მინისტრის თუ ცალკეული მინისტრების ნდობა-უნდობლობის საკითხს.

მთავრობის წევრებისთვის დასმული შეკითხვები, როგორც წესი, ინფორმაციის მისაღებად გამოიყენება და არ გულისხმობს პოლიტიკური სანქციის გამოყენებას. კონსტიტუცია პრემიერ-მინისტრსა და მინისტრებს, მიუხედავად იმისა, ითვლებიან თუ არა ისინი რომელიმე პალატის წევრებად, ავალდებულებს აუცილებლობის შემთხვევაში დაესწრონ სხდომებს პასუხებისა და ახსნა-განმარტებების მისაცემად. შეკითხვებიც, ისევე როგორც პასუხები, შეიძლება იყოს როგორც ზეპირი, ისე წერილობითი.

იაპონიის კონსტიტუცია ადგენს პარლამენტის უფლებას გამოიძიოს სახელმწიფო მმართველობის სფეროში მინისტრთა კაბინეტის საქმიანობაში გამოვლენილი დარღვევები და გადაცდომები. თუმცა, პარლამენტი თავის პრაქტიკულ საქმიანობაში მოცემულ უფლებას იშვიათად იყენებს, რადგან კონტროლის აღნიშნული ფორმა ნაკლებეფექტურია, მათ შორის იმის გამო, რომ ამა თუ იმ საკითხის გამოძიებისას, სპეციალურად ამისთვის შექმნილ კომისიებს საშუალება არა აქვთ გამოიყენონ სხვა მასალები, გარდა შესაბამისი სამინისტროებისა და უწყებების მიერ წარმოდგენილისა.

პარლამენტისა და მთავრობის ურთიერთდამოკიდებულების დახასიათებისას უნდა აღვნიშნოთ ისიც, რომ იაპონიის პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და სოციალურ ცხოვრებაში აღმასრულებელი ხელისუფლების როლისა და მნიშვნელობის ზრდის მაჩვენებელია დღეეგირებული კანონმდებლობის გამოყენების სფეროს გაფართოება, რომლის შედეგად მინისტრთა კაბინეტმა მოიპოვა უფლება, დამოუკიდებლად განახორციელოს ნორმაშემოქმედებითი საქმიანობა.

სამართლებრივ რეგულირებას დაქვემდებარებული ფართო მოცულობის საკითხების პარლამენტის ხელში თავმოყრამ, კანონპროექტების კომისიებისა და პალატების მეშვეობით განხილვის გართულებულმა პროცედურამ აიძულა პარლამენტი, „ნებაყოფლობით“ მოეხდინა თავისი უფლებამოსილებების გარკვეული ნაწილის დელეგირება და მინისტრთა კაბინეტისთვის თავის საკანონმდებლო ფუნქციათა განსაზღვრული ნაწილი გადაეცა.

დელეგირებულ ფუნქციათა სფეროებში გამოცემული საკანონმდებლო აქტები, მათში ჩადებული შინაარსის მიხედვით, ძალაში შედის მინისტრთა კაბინეტის მიერ მათი გამოცემისა და მხოლოდ პარლამენტის უახლოეს სესიაზე ორივე პალატის რეზოლუციით დამტკიცების შემდეგ, ან მხოლოდ პარლამენტის წარმომადგენელთა პალატის მიერ მათი დამტკიცების შემდეგ, ან საერთოდ არ ექვემდებარება დამტკიცებას და მხოლოდ ინფორმაციის მიზნით, წერილობით წარედგინება პარლამენტის დეპუტატებს. თეორიულად, ის ნორმატიული აქტები, რომლებიც პარლამენტის მიერ დამტკიცებას საჭიროებს, შეიძლება ანულირებულ იქნეს, თუ დეპუტატთა უმრავლესობის მხარდაჭერას ვერ მოიპოვებს. ფაქტობრივად, აღნიშნული არანაირად არ ზღუდავს მინისტრთა კაბინეტს, რამდენადაც, ამა თუ იმ აქტის დამტკიცებისას, მას ყოველთვის შეუძლია გამოიყენოს საპარლამენტო უმრავლესობის მხარდაჭერა. რაც შეეხება ნორმატიულ აქტებს, რომლებიც პარლამენტის მიერ დამტკიცებას არ საჭიროებს, ისინი, პრინციპში, მხოლოდ პარლამენტის მიერ ადრე მიღებული კანონების საფუძველზე გამოიცემა. ღსანიშნავია, რომ მინისტრთა კაბინეტი თავის საქმიანობაში ხშირად არ ითვალისწინებს აღნიშნულ შეზღუდვას. გარდა ამისა, მთელ რიგ შემთხვევებში, პარლამენტის მიერ შესაბამისი კანონის მიღებამდე, მთავრობა თავად გამოსცემს ამგვარ ნორმატიულ აქტებს. მიგვაჩნია, რომ აღნიშნული ტენდენცია მიუღებელია საპარლამენტო სისტემისთვის და მთავრობის ნორმაშემოქმედებითი საქმიანობა პარლამენტის საგულდაგულო კონტროლს უნდა ექვემდებარებოდეს.

მთავრობის საპარლამენტო პოლიტიკური პასუხისმგებლობის საკითხი დგება რაიმე წინადადების ან კანონპროექტის მიღებასთან დაკავშირებით, მთავრობის ეკონომიკური თუ პოლიტიკური კურსის შეფასებისას, ან სხვა შემთხვევებში, როდესაც პარლამენტის წევრთა პოზიცია არ ემთხვევა მინისტრთა კაბინეტის, პრემიერ-მინისტრის ან კაბინეტის ცალკეულ წევრთა გადაწყვეტილებებს.

ფორმალურად პარლამენტი უფლებამოსილია, გააკრიტიკოს მთავრობის საქმიანობა, გამოხატოს თავისი დამოკიდებულება მის მიმართ ნდობის ვოტუმის მიღების ან უარყოფის გზით. თუმცა, ამ

უფლების საპირისპიროდ, მინისტრთა კაბინეტს მინიჭებული აქვს მთელი რიგი პრეროგატივები საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე. მათგან მთავარია მინისტრთა კაბინეტის უფლება, მიიღოს გადაწყვეტილება პარლამენტის წარმომადგენელთა პალატის დათხოვნის შესახებ, რაც გულისხმობს მთავრობის საქმიანობისადმი ან ქვეყნის პოლიტიკური და ეკონომიკური ცხოვრების ცალკეული აქტუალური საკითხებისადმი ამომრჩეველთა დამოკიდებულების გამოვლენას ახალი საყოველთაო არჩევნების გამართვის გზით.¹ ამასთან, მინისტრთა კაბინეტის უფლება, მიიღოს გადაწყვეტილება წარმომადგენელთა პალატის დათხოვნის შესახებ, უთანაბრდება პარლამენტის უფლებას, დასვას საკითხი მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის შესახებ კონსტიტუციის 69-ე მუხლის შესაბამისად: „თუ წარმომადგენელთა პალატა მიიღებს რეზოლუციის პროექტს უნდობლობის შესახებ, ან უარყოფს რეზოლუციის პროექტს ნდობის შესახებ, კაბინეტი უნდა გადადგეს სრული შემადგენლობით, თუ ათი დღის განმავლობაში არ იქნება დათხოვილი წარმომადგენელთა პალატა.“ მოცემულ კონტექსტში ეს ნიშნავს, რომ ქვედა პალატის დათხოვნის შესახებ გადაწყვეტილება შეიძლება მიღებულ იქნეს მხოლოდ მთავრობისადმი უნდობლობის შესახებ საკითხის დასმის შემთხვევაში. ფორმალურად პარლამენტის ქვედა პალატის დათხოვნის უფლება სახელმწიფოს მეთაურის – იმპერატორის პრეროგატივაა. ამასთან, კონსტიტუციის თანახმად, სახელმწიფო საქმეებთან დაკავშირებული იმპერატორის ყველა მოქმედება მინისტრთა კაბინეტის რჩევასა და მოწონებას საჭიროებს და სწორედ იგია მათზე პასუხისმგებელი. შესაბამისად, ეს უფლება, პრაქტიკულად, მთლიანად აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელშია.

იაპონიის პარლამენტის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ფუნქციას სასამართლო ხელისუფლებასთან დაკავშირებული უფლებამოსილებების განხორციელება წარმოადგენს. კერძოდ, პარლამენტის განსაკუთრებული უფლებაა, განიხილოს მოსამართლეთა საქმეები, რომელთა წინააღმდეგაც იმპიჩმენტის პროცედურით აღძრულია საქმე მათი თანამდებობიდან გადაყენების მიზნით. ამისთვის თითოეული პალატა ირჩევს და წარგზავნის დეპუტატთა თანაბარ რაოდენობას იმპიჩმენტის სასამართლოში, რომელთაგან აირჩევა ამ სასამართლოს მთავარი მოსამართლე. იმპიჩმენტის სასამართლოს წევრთა არჩევის პროცედურა ორივე პალატაში განსხვავებულია, მაგრამ მათ საერთო ნიშანს ფარული კენჭისყრა წარმოადგენს. მოსამართლეების

¹ Стрельцов Д. В., Современный Японский парламент, М.: "Восточная литература", 1994, с. 37

წინააღმდეგ ბრალდების წარდგენა საბრალდებო კომისიის მიერ ხდება, რომელიც, აგრეთვე, თითოეული პალატიდან თანაბრად არჩეული დეპუტატებისგან შედგება. კომისიის მოვალეობაში შედის ამა თუ იმ მოსამართლისადმი წამოყენებულ ბრალდებასთან დაკავშირებით ინფორმაციის შეგროვება და შემდეგ მისი იმპიჩმენტის სასამართლოსთვის გადაცემა.

იაპონიის პარლამენტის ერთ-ერთ მთავარ ფუნქციას საგარეო პოლიტიკისა და ეკონომიკის სფეროში ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრა წარმოადგენს. იგი განიხილავს მთავრობის მიერ დადებულ ხელშეკრულებებს და შეთანხმებებს და ახდენს მათ რატიფიცირებას, ღებულობს კანონებს, რომლებიც საზღვარგარეთის ქვეყნებთან იაპონიის პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ურთიერთობებს არეგულირებენ. პარლამენტი განსაზღვრავს და ამტკიცებს საბიუჯეტო ასიგნებებს დიპლომატიური ორგანოების ფინანსური უზრუნველყოფის მიზნით, როგორც ქვეყნის შიგნით, ისე მის ფარგლებს გარეთაც, ამტკიცებს ხარჯებს, რომლებიც დაკავშირებულია ეროვნული მონოპოლიებისთვის საერთაშორისო საქმიანობაში ფინანსური მხარდაჭერის აღმოჩენასთან და სხვ.

იაპონიის მთავრობის საგარეო პოლიტიკურ საქმიანობასთან დაკავშირებული ყველა კანონპროექტის განხილვის პროცედურა ისეთივეა, როგორიც ჩვეულებრივი კანონპროექტებისა, თუმცა, საერთაშორისო ხელშეკრულების რატიფიცირების შესახებ კანონპროექტის განხილვისას წარმომადგენელთა პალატა, მრჩეველთა პალატასთან შედარებით, იმავე უპირატესობით სარგებლობს, როგორც ეს ბიუჯეტის შესახებ პროექტის დამტკიცების შემთხვევაშია.

როგორც აღვნიშნეთ, იაპონიის პარლამენტი ბიკამერალურია და შედგება ზედა — მრჩეველთა პალატისგან და ქვედა — წარმომადგენელთა პალატისგან. იაპონიის სამართლებრივი მეცნიერება ამტკიცებს, რომ ქვეყნის პარლამენტის ამგვარი სტრუქტურა რამდენიმე საკითხს წყვეტს: აკავებს ძალადობას პარლამენტის მხრიდან მთლიანად და, განსაკუთრებით ქვედა პალატიდან; ანელებს პარლამენტსა და მთავრობას შორის წინააღმდეგობას; საპარლამენტო პროცედურის მეშვეობით გადაწყვეტილებათა მიღებისას უზრუნველყოფს პარლამენტართა ფრთხილ მიდგომას; იძლევა წარმომადგენლობის ორ ფორმას პარლამენტში.

არც კონსტიტუცია, არც კანონი პარლამენტის შესახებ და არც რაიმე სხვა კანონი არ იძლევა საჭირო განმარტებას ზედა პალატის შესახებ. იაპონიის პარლამენტის საქმიანობის პრაქტიკა კი აჩვენებს, რომ მრჩეველთა პალატას შეუძლია მხოლოდ შეაყოვნოს და გაართულოს პარლამენტის მიერ თავისი ფუნქციების შესრულება.

იაპონიის პარლამენტის ორპალატიანი სტრუქტურის არსებობის არსი იმაში მდგომარეობს, რომ მმართველ წრეებს, ზედა პალატის სახით, შეუძლიათ ჰქონდეთ თავისებური მუხრუჭი, რომლის მეშვეობითაც თუ მისთვის არასასურველ კანონპროექტს თავს მთლიანად ვერ დააღწევს, იმას მაინც შეძლებს, რომ მისი ძალაში შესვლა შეაყოვნოს. ასე რომ, მრჩეველთა პალატა მოწოდებულია, შეზღუდოს წარმომადგენელთა პალატის საკანონმდებლო ფუნქციები, თუკი ამ უკანასკნელის საქმიანობა მიუღებელია მმართველი პარტიისა და მისი მთავრობისთვის. გარდა ამისა, კონსტიტუციის დებულება, რომელიც მინისტრთა კაბინეტს უფლებას აძლევს, ქვედა – წარმომადგენელთა პალატის დათხოვნის შემთხვევაში, მოიწვიოს მრჩეველთა პალატის საგანგებო სესია, თუ ეს აუცილებლად ქვეყნის ინტერესებიდან გამომდინარეობს, იძლევა საფუძველს, ზედა პალატა განვიხილოთ, როგორც იაპონიის მმართველი წრეების მნიშვნელოვანი პოლიტიკური რეზერვი, რომელიც ამ თავისებურების გათვალისწინებით, საგანგებო მდგომარეობის დროს მისი ბუფერის ფუნქციას ასრულებს.

ის, რომ კანონმდებელი ამდენ სიფრთხილეს იჩენს წარმომადგენელთა პალატის მიმართ, კიდევ ერთხელ ხაზს უსვამს, რომ იგი იაპონიის პარლამენტის უმნიშვნელოვანეს შემადგენელ ნაწილად ითვლება. ქვეყნის კონსტიტუცია და პარლამენტის ორგანიზაციისა და საქმიანობის მარეგულირებელი აქტები პარლამენტში განსახილველ საკითხთა გადაწყვეტაში წარმომადგენელთა პალატას მაინც დიდ უფლებებს ანიჭებს. კერძოდ, კონსტიტუცია განამტკიცებს დებულებას, რომლის თანახმადაც, წარმომადგენელთა პალატის გადაწყვეტილება პარლამენტის გადაწყვეტილებად იქცევა, თუ მრჩეველთა პალატა მიიღებს წარმომადგენელთა პალატის მიერ დამტკიცებული კანონპროექტის უარყოფის გადაწყვეტილებას, მაგრამ წარმომადგენელთა პალატა ხელმეორედ განვიხილვისას ხმების ორი მესამედით კვლავაც დაადასტურებს თავის პირვანდელ პოზიციას. ჭარმომადგენელთა პალატის პრიორიტეტს ისიც ადასტურებს, რომ მის მიერ მიღებული კანონპროექტის შესახებ მრჩეველთა პალატის მიერ გადაწყვეტილების მიღების 60-დღიანი შეყოვნების შემთხვევაში, კანონპროექტი კანონად ცხადდება.

წარმომადგენელთა პალატა, რომელსაც მინიჭებული აქვს უფლება, პირველმა განიხილოს ბიუჯეტი და საერთაშორისო ხელშეკრულებების რატიფიცირების შესახებ კანონპროექტი, ამ შემთხვევაშიც გარკვეული უპირატესობით სარგებლობს. კონსტიტუციის თანახმად, პალატებს შორის აზრთა სხვადასხვაობის პირობებში, თუ მისი აღ-

მოფხვრა ორი პალატის საბჭომატ¹ ვერ შეძლო, ან თუ მრჩეველთა პალატა აჭიანურებს ბიუჯეტის დამტკიცებას ან საერთაშორისო ხელშეკრულების რატიფიცირებას, მაშინ 30-დღიანი ვადის ამოწურვის შემდეგ მრჩეველთა პალატის გადაწყვეტილება ავტომატურად მთელი პარლამენტის გადაწყვეტილებად იქცევა.

მიუხედავად ამ უფლებამოსილებებისა, წარმომადგენელთა პალატა, პრაქტიკულად, მინისტრთა კაბინეტისა და მმართველი პარტიის ხელში იმყოფება. მისი საქმიანობა, ძირითადად, იმ კანონპროექტების განხილვით შემოიფარგლება, რომლებიც პარლამენტში მმართველი პარტიის მთავრობის ან კომისიების მიერ შეიტანება. იმ შემთხვევაში, თუ წარმომადგენელთა პალატის შემადგენლობა იაპონიის მთავრობის ინტერესებს არ პასუხობს და სახეზეა ხელისუფლებათა პოლიტიკურ შტოებს შორის დაპირისპირება, მთავრობას შეუძლია, ისარგებლოს კონსტიტუციით გათვალისწინებული გარანტიით და მინისტრთა კაბინეტისადმი უნდობლობის შესახებ რეზოლუციის მიღების ან ნდობის შესახებ რეზოლუციის უარყოფის შემდეგ, 10 დღეში დაითხოვოს წარმომადგენელთა პალატა.

წარმომადგენელთა პალატაში ფუნქციონირებენ მუდმივი და სპეციალური კომისიები, სამდივნო და იურიდიული ბიურო. პალატის უმაღლესი თანამდებობის პირია პალატის თავმჯდომარე, რომელიც დეპუტატთა საერთო რაოდენობის არანაკლებ ერთი მესამედის კვორუმის პირობებში ხმების უმრავლესობით, ფარული კენჭისყრით აირჩევა. ანალოგიურად ხდება თავმჯდომარის მოადგილის, სარეზერვო მოადგილის, მუდმივი კომისიებისა და გენერალური სამდივნოს თავმჯდომარეების არჩევა. არჩევითი თანამდებობის პირები პარლამენტის უფლებამოსილების მთელი ვადით აირჩევიან, რა თქმა უნდა, თუ პალატა ვადადღე არ იქნება დათხოვილი მინისტრთა კაბინეტის მიერ, ან არ გადადგება თავად არჩევითი თანამდებობის პირი.

გენერალური მდივანი, რომელსაც პალატა ირჩევს არადეპუტატთა რიცხვიდან, პალატის თავმჯდომარის მეშვეობით ახორციელებს სამდივნოს ხელმძღვანელობას, რომლის მთავარი ფუნქციაა წარმომადგენელთა პალატის საქმიანობის ტექნიკური უზრუნველყოფა.

პალატის იურიდიული ბიურო ამუშავებს კანონპროექტებს, კანონში შესწორებებისა და ცვლილებების შესატან პროექტებს, სხვადასხვა ცნობას, ინფორმაციებს ან რაიმე სხვა დოკუმენტებს, რომ-

¹ იაპონურიდან თარგმანისას „ორი პალატის საბჭო“ ზოგჯერ „შემთანხმებელ საბჭოდ“ ითარგმნება, რაც ცოლად არ უნდა ჩაითვალოს, რამდენადაც ორი პალატის საბჭოს ძირითადი ფუნქცია სწორედ შემთანხმებლობაა

ლებიც პალატის თავმჯდომარის, მისი მოადგილის, მუდმივი კომისიების თავმჯდომარეების ან ცალკეულ დეპუტატთა დავალებით სრულდება და აუცილებელია ამა თუ იმ საკითხის განხილვისას.

პარლამენტის შესახებ კანონი, აგრეთვე წარმომადგენელთა პალატის რეგლამენტი, ქვედა პალატის თავმჯდომარეს ფართო უფლებამოსილებებს ანიჭებს პალატის საქმიანობის რეგულირებისა და მის ადმინისტრაციულ აპარატზე ზედამხედველობის განხორციელების სფეროში. კერძოდ, პალატის თავმჯდომარეს შეუძლია შეამციროს დეპუტატის გამოსვლის დრო, საკუთარი შეხედულებით გამოაცხადოს შესვენება ან დახუროს სხდომა. იგი წყვეტს საკითხს კანონპროექტში შესწორებების მიღებასთან დაკავშირებული კენჭისყრის წესის შესახებ, უფლება აქვს პარლამენტში გამოიყენოს პოლიცია და საპარლამენტო დაცვა.

იაპონიის პარლამენტის ზედა — მრჩეველთა პალატის უპირატესობა, იმის გათვალისწინებით, რომ მისი შემადგენლობა ყოველ სამ წელიწადში სანახევროდ განახლდება, მის მემკვიდრეობითობასა და ამით გამოწვეულ სტაბილურობაშია. ეს კი, ქვედა პალატასთან შედარებით, მრჩეველთა პალატის უპირატესობას უზრუნველყოფს და ქვეყნის შინაპოლიტიკური მდგომარეობის მოულოდნელი ცვალებადობისას პალატის მთელი შემადგენლობის შეცვლას გამოიწვევს. მრჩეველთა პალატის შემადგენლობის სტაბილურობა გარანტირებულია იმითაც, რომ მთავრობას არა აქვს მისი დათხოვნის უფლება.

მრჩეველთა პალატის არსებობის არსი მხოლოდ მისი კონსერვატიულობით არ გამოიხატება. იაპონიის მთავრობა მას განიხილავს, როგორც მის უმნიშვნელოვანეს რეზერვს ქვედა პალატის დათხოვნის შემთხვევაში. კონსტიტუციის თანახმად, მინისტრთა კაბინეტის მიერ წარმომადგენელთა პალატის დათხოვნის შემთხვევაში, მისი დათხოვნიდან 40 დღის განმავლობაში უნდა ჩატარდეს ქვედა პალატის საყოველთაო არჩევნები და არჩევნების დღიდან 30 დღის განმავლობაში მოწვეული უნდა იქნეს პარლამენტი. მთელი ამ დროის განმავლობაში მინისტრთა კაბინეტს შეუძლია მოიწვიოს მრჩეველთა პალატის საგანგებო სესია, რომლის გადაწყვეტილებაც მთელი პარლამენტის გადაწყვეტილების ძალას იძენს.

რაც შეეხება მრჩეველთა პალატის შინაორგანიზაციას, იგი პრაქტიკულად არაფრით არ განსხვავდება წარმომადგენელთა პალატისგან, მასაც აქვს იგივე მუდმივი კომისიები, სამდივნო და იურიდიული ბიურო.

მრჩეველთა პალატის უმაღლესი თანამდებობის პირად პალატის თავმჯდომარე ითვლება, რომელიც ასევე ფარული კენჭისყრით აირჩევა. მრჩეველთა პალატის თავმჯდომარეც ფართო უფლებამო-

სილებებითაა აღჭურვილი, რაც მას საშუალებას აძლევს მნიშვნელოვანი ზეგავლენა მოახდინოს, პრაქტიკულად, პარლამენტში განსახილველად შემოსული ყველა საკითხის გადაწყვეტაზე.

მრჩეველთა პალატის არჩევითი თანამდებობის პირთა დანარჩენი შემადგენლობა ასეთია: თავმჯდომარის მოადგილე, რომელიც თავმჯდომარის ხელმძღვანელობით ახორციელებს პალატის მუშაობის საერთო რეგულირებას; მუდმივი კომისიების თავმჯდომარეები, რომლებიც პალატის თავმჯდომარისა და მოადგილეების მეშვეობით არეგულირებენ კომისიების საქმიანობას; მრჩეველთა პალატის გენერალური მდივანი, რომელიც ამ შემთხვევაში, განსხვავებით წარმომადგენელთა პალატისგან, პარლამენტის დეპუტატთა რიცხვიდან აირჩევა, პალატის თავმჯდომარესა და მის მოადგილეს ექვემდებარება და რომელიც სამდივნოს საქმიანობას ხელმძღვანელობს და უზრუნველყოფს პალატის ყველა ორგანოს ტექნიკურ საქმიანობას.

კონსტიტუციის დებულებებისა და პალატების რეგლამენტების შესაბამისად, თითოეული პალატა ერთმანეთისგან დამოუკიდებლად ახორციელებს მასზე დაკისრებულ საპარლამენტო ფუნქციებს. ათთვის საერთო მხოლოდ სესიის გახსნისა და დახურვის დღეებია.

პარლამენტის ორივე პალატის საქმიანობა ერთმანეთთან ორგანულად არის დაკავშირებული. ეს იმით აიხსნება, რომ კანონპროექტთა ძირითადი მასა იურიდიულ ძალას მხოლოდ იმ შემთხვევაში იძენს, თუ იგი ორივე პალატის მიერ არის მოწონებული. რჩეველთა პალატის და წარმომადგენელთა პალატის საქმიანობის დამოუკიდებლობა, ფაქტობრივად, მხოლოდ ამა თუ იმ კანონპროექტის განხილვისას ვლინდება. პრაქტიკულად, ერთი პალატის საქმიანობა უწყვეტ კავშირშია მეორესთან. მას შემდეგ, რაც ერთ-ერთმა პალატამ მოიწონა რაიმე აქტი, რომელიც მთელი პარლამენტის მიერ გადაწყვეტილების მიღებას საჭიროებს, მოცემული კანონპროექტი გადაეცემა მეორე პალატას და იგი ეცნობება პირველ პალატაში მიღებულ გადაწყვეტილებას.

პალატებს შორის ურთიერთობაში განსაკუთრებული ადგილი უკავია ორი პალატის საბჭოს, რომლის მთავარი დანიშნულება ყველა იმ სადავო საკითხის გადაჭრაა, რომელიც პალატებს შორის კანონპროექტების ან სხვა საკითხების განხილვისას წარმოიშობა.¹ ორი პალატის საბჭოს მთავარი ამოცანაა, შეიმუშაოს გადაწყვეტილების კომპრომისული პროექტი იმ შემთხვევაში, თუ ამა თუ იმ საკითხის განხილვისას თითოეულმა პალატამ ერთმანეთისგან განსხვავებული გადაწყვეტილება მიიღო. ორი პალატის საბჭოს

¹ ე. ი. საველვეი, დასახელებული სადისერტაციო ნაშრომი, გვ. 224

გადაწყვეტილების პროექტი დამტკიცებული უნდა იქნეს ორივე პალატის მიერ.

ორივე პალატის ერთობლივი მუშაობის ორგანიზაცია განისაზღვრება კანონით პარლამენტის შესახებ, აგრეთვე, ორივე პალატის შეთანხმებული გადაწყვეტილებით შემუშავებული წესებით. ორი პალატის საბჭოს სხდომა შეიძლება მოწვეულ იქნეს ერთ-ერთი პალატის მიერ იმ შემთხვევაში, თუ მოცემული პალატა პარლამენტში განსახილველ კანონპროექტთან ან რაიმე სხვა საკითხთან დაკავშირებით განსხვავებულ გადაწყვეტილებას მიიღებს. თუმცა, მეორე პალატას უფლება ეძლევა, უარი თქვას ასეთი სხდომის მოწვევაზე.

კანონი პარლამენტის შესახებ ორი პალატის საბჭოს სხდომის მოწვევას ითვალისწინებს იმ შემთხვევებში, თუ: ერთი პალატა არ ეთანხმება კანონპროექტს, რომელიც მას განსახილველად გადაეცა მეორე პალატის მიერ მისი მიღების შემდეგ; ერთმა პალატამ უარყო მეორე პალატის მიერ მოწონებული კანონპროექტი; ერთი პალატა არ დაეთანხმა მეორე პალატის მიერ კანონპროექტში შეტანილ ცვლილებებს; ორივე პალატამ ბიუჯეტისა და საერთაშორისო ხელშეკრულებების პროექტებთან დაკავშირებით ერთმანეთისგან განსხვავებული გადაწყვეტილებები მიიღო; პალატები ვერ შეთანხმდნენ პრემიერ-მინისტრის დანიშვნაზე; ერთი პალატა არ ეთანხმება მეორეს იმ საკითხთან დაკავშირებით, რომელიც პარლამენტის ორივე პალატის მიერ უნდა გადაწყდეს, გარდა კანონპროექტებისა, ბიუჯეტის და საერთაშორისო ხელშეკრულებების პროექტებისა. ორი პალატის საბჭოს სხდომის მოწვევის ინიციატივა შეიძლება მომდინარეობდეს იმ პალატისგან, რომელიც მოცემულ საკითხს პირველი განიხილავს.

ორი პალატის საბჭო, პრაქტიკულად, იშვიათად მოიწვევა, მაგრამ მის მიერ შემუშავებული კომპრომისული პროექტი კანონის ძალას იძენს, დამსწრე წევრთა ორი მესამედის მხარდაჭერის პირობებში. ხმათა გაყოფის შემთხვევაში გადამწყვეტი ხმის უფლება საბჭოს თავმჯდომარეებს ეკუთვნით.

იაპონიის პარლამენტში ორივე პალატის მუდმივი და სპეციალური კომისიები დიდ როლს ასრულებენ საკანონმდებლო პროცესში და ხშირად თვითონვე განსაზღვრავენ პარლამენტში განსახილველად წარდგენილი ამა თუ იმ კანონპროექტის, რეზოლუციის თუ სხვა საკითხის ბედს.

მუდმივი კომისიების რაოდენობა, ძირითადად, სამინისტროებისა და სხვა სამთავრობო დაწესებულებების სახელწოდებების მიხედვით არის აგებული და მინისტრთა კაბინეტის რეორგანიზაციის პარალელ-

ლურად იცვლება. დღეისთვის იაპონიის პარლამენტის თითოეულ პალატაში, სახელწოდებითა და ფუნქციებით ერთნაირი, მაგრამ რიცხობრივი შემადგენლობით განსხვავებული, შემდეგი მუდმივი კომისიები მოქმედებენ: მინისტრთა კაბინეტის საქმეთა კომისია, ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმეთა კომისია, იურიდიული კომისია, საგარეო საქმეთა კომისია, საფინანსო კომისია, განათლების საქმეთა კომისია, სოციალურ საკითხთა და შრომის კომისია, სოფლის მეურნეობის, სატყეო მეურნეობისა და საზღვაო რეწვის საკითხთა კომისია, ვაჭრობისა და მრეწველობის კომისია, სატრანსპორტო კომისია, კავშირგაბმულობის კომისია, მშენებლობის კომისია, საბიუჯეტო კომისია, სარევიზიო კომისია, საპარლამენტო საქმიანობის საკითხთა კომისია, დისციპლინური კომისია. გარდა ამისა, წარმომადგენელთა პალატაში შექმნილია კიდევ ორი კომისია – მეცნიერებისა და ტექნიკის საკითხთა კომისია და გარემოს დაცვის საკითხთა კომისია.

თითოეულ პალატაში შეიძლება შეიქმნას სპეციალური კომისიები იმ საკითხთა შესწავლის მიზნით, რომლებიც განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია პალატებისთვის და ან რომლებიც საერთოდ არ შედიან რომელიმე მუდმივი კომისიის კომპეტენციაში.¹ როგორც, მაგალითად, 1986 წელს შეიქმნა საგარეო პოლიტიკისა და უსაფრთხოების კომპლექსური უზრუნველყოფის საკითხთა სპეციალური კომისია. სპეციალური კომისიები იქმნება შესაბამისი პალატის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებით, პალატის თავმჯდომარის, დეპუტატების წინადადებების გათვალისწინებით, ან რეზოლუციის პროექტის საფუძველზე. კომისიის წევრთა რაოდენობა განისაზღვრება იმავე გადაწყვეტილებით. ისინი ინიშნებიან შესაბამისი პალატების მიერ და თავიანთ მოვალეობას ასრულებენ მანამ, სანამ კომისიისთვის განსაზღვრულად გადაცემული საკითხი გადაწყვეტილი არ იქნება პალატის მიერ.

ორივე პალატის მუდმივი კომისიების ფორმირება წარმომადგენელთა პალატაში საყოველთაო არჩევნებისა და, შესაბამისად, მრჩეველთა პალატაში მორიგი არჩევნების გამართვის შემდეგ მოწვეული პარლამენტის სესიის დასაწყისში ხდება. თითოეულ დეპუტატს შეუძლია იყოს მხოლოდ ერთი კომისიის წევრი.

მუდმივ და სპეციალურ კომისიებში ადგილები სხვადასხვა საპარლამენტო ფრაქციას ან ჯგუფებს შორის პროპორციულად ნაწილდება. საპარლამენტო ფრაქციების რიცხობრივი შემადგენლობის ცვლილების შემოხვევაში, საპარლამენტო საქმიანობის საკითხთა

¹ დ. ვ. სტრელცოვი, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 92.

კომისიასთან შეთანხმებით, პალატის თავმჯდომარე აწარმოებს კომისიებში ადგილების შესაბამის გადანაწილებას.

პარლამენტის შესახებ კანონის თანახმად, მუდმივი კომისიის თავმჯდომარეები აირჩევიან პალატის დეპუტატების მიერ თითოეული მუდმივი კომისიის წევრთაგან. თითოეული პალატის მუდმივი კომისიების თავმჯდომარეების ადგილები საპარლამენტო საქმიანობის საკითხთა კომისიების მიერ, საპარლამენტო ფრაქციებს შორის მათი რიცხობრივი შემადგენლობის პირდაპირპროპორციულად ნაწილდება. მუდმივი კომისიების თავმჯდომარეებისგან განსხვავებით, სპეციალური კომისიების თავმჯდომარეები აირჩევიან თვით კომისიების წევრთა მიერ ფარული კენჭისყრით.

მუდმივი კომისიების თავმჯდომარეებს ფართო უფლებამოსილებები აქვთ, რაც მათ საშუალებას აძლევს არსებითი ზეგავლენა მოახდინონ ამა თუ იმ კომისიაში განსახილველად შესული კანონპროექტების და სხვა საკითხების შემდგომი ბედის განსაზღვრაში. ისინი უძღვებიან კომისიების სხდომებს, განსაზღვრავენ სხდომის მოწვევის დღესა და დროს, უზრუნველყოფენ წესრიგს სხდომებზე, გამოაცხადონ შესვენება და გადადონ სხდომა. უფლება აქვთ დაესწონ სხვა კომისიების სხდომებსაც და გამოთქვან საკუთარი აზრი.

წარმომადგენელთა და მრჩეველთა პალატების რეგლამენტების თანახმად, კომისიაში განსახილველად შემოსულ კანონპროექტსა და სხვა საკითხთან დაკავშირებული ცალკეული პრობლემების ღრმად შესწავლის მიზნით, აუცილებლობის შემთხვევაში, იქმნება ქვეკომისიები, რომელთა რიცხობრივი შემადგენლობა განისაზღვრება კომისიის გადაწყვეტილებით, კომისიის თავმჯდომარის ან წევრების წინადადებით. ქვეკომისიის წევრებს ნიშნავს კომისიის თავმჯდომარე, რომლებიც შემდგომ თავისი შემადგენლობიდან ქვეკომისიის თავმჯდომარეს ირჩევენ.

წარმომადგენელთა და მრჩეველთა პალატების რეგლამენტები, გარდა ქვეკომისიებისა, ორივე პალატის საბიუჯეტო და სარევიზიო კომისიებში სექციების შექმნასაც ითვალისწინებს, რომელთა მიზანი შესაბამისი კომპეტენციის თითოეული კანონპროექტის მუხლობრივი შესწავლაა.

მუდმივი და სპეციალური კომისიები, როგორც წესი, მხოლოდ პარლამენტის სესიის მსვლელობის პერიოდში განსახილველად წარმოდგენილ საკითხებს სწავლობენ. თუმცა, კომისიებმა პალატის გადაწყვეტილებით მათთვის სპეციალურად გადაცემული საკითხები შეიძლება პარლამენტის არასასესიო პერიოდშიც განიხილონ. შესიებს შორის პერიოდში კომისიის მუშაობის ხანგრძლივობა თვით

კომისიის გადაწყვეტილებით განისაზღვრება და, როგორც წესი, 10-15 დღეს არ აღემატება.

კანონპროექტები ან სხვა საკითხები, რომლებიც სესიის დღის წესრიგში იყო და რომელთა მიმართაც პარლამენტის მიერ სესიის პერიოდში არ იქნა მიღებული გადაწყვეტილება, კომისიის მიერ მათი განხილვა მომდევნო სესიისთვის არ უნდა იქნეს გადადებული, გარდა დისციპლინურ ღონისძიებებთან დაკავშირებული საკითხებისა. მაშინაც, როცა წინა მოწვევის სესიიდან დარჩენილი განსახილველი საკითხები, კომისიის მიერ მომდევნო პალატის მიერ ხელმოწერედ უნდა იქნეს დამტკიცებულნი.

წარმომადგენელთა პალატის დათხოვნის შემთხვევაში პარლამენტის ზედა პალატას უფლება აქვს, განიხილოს წარმომადგენელთა პალატიდან მის დათხოვნამდე მიღებული კანონპროექტები და სხვა აქტები, გარდა რეზოლუციის პროექტისა. აღნიშნულ საკითხებთან დაკავშირებით გადაწყვეტილების მიღებისას წარმომადგენელთა პალატის მომდევნო სესიაზე ახალი მოსაზრებები მხედველობაში აღარ მიიღება. პრაქტიკულად, მრჩეველთა პალატას შეუძლია დამოუკიდებლად მიიღოს გადაწყვეტილება ქვედა პალატის დათხოვნის შემდეგ თავის კომისიაში ამა თუ იმ საკითხის განხილვის გაგრძელების თაობაზე.

ცალკეული საკითხების ღრმად გაანალიზების საჭიროების შემთხვევაში შეიძლება მოწვეულ იქნეს ერთ-ერთი პალატის ორი ან მეტი კომისიის, აგრეთვე ორივე პალატის რამდენიმე კომისიის გაერთიანებული სხდომა. პალატის კომისიათა გაერთიანებული სხდომის პროცედურა ისეთივეა, როგორიც თითოეულ კომისიაში, იმ განსხვავებით, რომ ერთობლივ სხდომაზე კომისიებს უფლება არა აქვთ, განსახილველ საკითხთან დაკავშირებით მიიღონ რაიმე გადაწყვეტილება და კენჭი უყარონ მას. გაერთიანებული სხდომის მუშაობა, როგორც წესი, მთავრდება იმით, რომ კომისია, რომლის კომპეტენციაშიც შედის განსახილველი საკითხი, მხედველობაში იღებს განხილვაში მონაწილე კომისიის თუ კომისიების აზრსა და წინადადებებს.

ერთი პალატის კომისიათა გაერთიანებული სხდომისგან განსხვავებით, ორი პალატის მუდმივი კომისიების გაერთიანებული სხდომა ორივე პალატის მიერ დამტკიცებული სპეციალური წესებით რეგულირდება, რომელთა თანახმადაც, წარმომადგენელთა პალატისა და მრჩეველთა პალატის მუდმივი კომისიების გაერთიანებული სხდომა შეიძლება ჩატარდეს ზედა პალატის ნებისმიერი მუდმივი კომისიის ინიციატივით, აგრეთვე ორივე პალატის თავმჯდომარეთა

შეთანხმებით. ამასთან, წარმომადგენელთა პალატის შესაბამის კომისიას შეუძლია უარი თქვას ერთობლივი სხდომის მოწვევაზე.

კომისიათა სხდომები შეიძლება იყოს ჩვეულებრივი, დახურული და საჯარო. მათგან კომისიათა მუშაობის ძირითად ფორმად ჩვეულებრივი სხდომები ითვლება, რომელზეც შესაბამისი პალატის თავმჯდომარისგან მიღებულ კანონპროექტებს იხილავენ. სხდომა უფლებამოსილია, თუ მას ესწრება წევრთა ნახევარი მაინც. ჩვეულებრივი სხდომის მუშაობა მიღებული კანონპროექტის შინაარსის მოსმენით იწყება და შემდეგ მის განხილვაზე გადადიან. კომისიის წევრებს, განსახილველ კანონპროექტთან დაკავშირებით, შეუძლიათ დასვან შეკითხვები და თავისუფლად გამოხატონ საკუთარი აზრი და დააფიქსირონ საკუთარი პოზიცია. აუცილებლობის შემთხვევაში კომისიას თავისი თავმჯდომარის მეშვეობით შეუძლია სხდომაზე გამოიძახოს ნებისმიერი დეპუტატი ან მოწმე, აგრეთვე, მოითხოვოს განსახილველი კანონპროექტისთვის საჭირო ცნობები, მოხსენებები და სხვა მასალები მინისტრთა კაბინეტისგან, სამთავრობო და საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისგან.

დახურული სხდომები შეიძლება გაიმართოს მხოლოდ შესაბამისი რეზოლუციის საფუძველზე. მის მუშაობაში მონაწილეობის მიღების უფლება აქვთ მხოლოდ კომისიის წევრებს, სხდომის ოქმების გახმაურება და გავრცელება აკრძალულია. პრაქტიკულად, დახურული სხდომები ძალიან იშვიათად იმართება და ისინი საპარლამენტო კომისიათა სისტემაში უმნიშვნელო როლს ასრულებენ.

პარლამენტის შესახებ კანონისა და პალატათა რეგლამენტების შესაბამისად, საყოველთაო სახალხო მნიშვნელობის საკითხებთან დაკავშირებით, პარლამენტის როგორც მუდმივ, ისე სპეციალურ კომისიებში, შეიძლება გაიმართოს საჯარო სხდომები. ბიუჯეტის კანონპროექტისა და სხვა მნიშვნელოვან კანონპროექტებთან დაკავშირებით, რომლებიც ფინანსურ საკითხებს ეხება, სავალდებულოა საჯარო სხდომის გამართვა.

წარმომადგენელთა და მრჩეველთა პალატების რეგლამენტების თანახმად, მუდმივ კომისიებს პალატის თავმჯდომარესთან შეთანხმებით უფლება აქვთ, პარლამენტის სესიის დროს შეისწავლონ სახელმწიფოს მართვასთან დაკავშირებული საკითხები.

კომისიებში ყველა საკითხი დამსწრე წევრთა ხმების უმრავლესობით წყდება. ხმების გაყოფის შემთხვევაში გადამწყვეტია კომისიის თავმჯდომარის ხმა. კომისიებს შეუძლიათ კანონპროექტები განსახილველად შეიტანონ მხოლოდ იმ საკითხებთან დაკავშირებით, რომლებიც მათ კომპეტენციაშია. თუ ორ ან მეტ კომისიას შორის წამოიჭრა დავა იმის შესახებ, თუ კომისიათაგან რომლის კომპე-

ტენციას ეკუთვნის ესა თუ ის საკითხი, მაშინ ამ დავას წყვეტენ პალატების თავმჯდომარეები შესაბამისი პალატის წევრებთან შეთანხმებით.

საკითხის შესწავლის დამთავრების შემდეგ, მუდმივი კომისიის თავმჯდომარე, მოცემულ საკითხთან დაკავშირებით, შესაბამისი პალატის თავმჯდომარეს წარუდგენს დეტალურ მოხსენებას კომისიის მიერ გაწეული მუშაობისა და მისი განხილვის შედეგების შესახებ. იმ შემთხვევაში, თუ კომისია განსახილველ საკითხთან დაკავშირებით უარყოფით რეზოლუციას მიიღებს, რომლის შედეგადაც საკითხი პალატის პლენარულ სხდომაზე განსახილველად აღარ გაიტანება, პალატის თავმჯდომარეს წარედგინება მოკლე შინაარსის მოხსენება, უარყოფითი რეზოლუციის მოტივირებით. ამის შემდეგ, უმცირესობის გამომხატველი აზრის მქონე კომისიის წევრს, რომლის აზრიც კომისიაში უარყოფილ იქნა, შეუძლია მის პალატას მოახსენოს ალტერნატიული მოსაზრება, თუ მას კომისიის დამსწრე წევრთა ერთი მეთოდი მაინც უჭერს მხარს. ამ შემთხვევაში უმცირესობის აზრის წარმომადგენელმა პალატის თავმჯდომარეს, პალატის სხდომის ოქმზე დართვის მიზნით, მისი მხარდამჭერების მიერ ხელმოწერილი მოკლე შინაარსის მოხსენება უნდა წარუდგინოს.

იაპონიის პარლამენტის ერთ-ერთ თავისებურებად კომისიების უფლებამოსილებათა ზრდის ტენდენცია უნდა მივიჩნიოთ. მოხდა ისე, რომ დროთა განმავლობაში იაპონიის პარლამენტის მუდმივი კომისიები თანდათან დამოუკიდებელ საკანონმდებლო ორგანოებად გადაიქცნენ და, პრაქტიკულად, მათ კომპეტენციაში შემავალ საკითხებთან დაკავშირებით უმნიშვნელოვანეს გადაწყვეტილებებს თავადვე ღებულობენ. კომისიების მუშაობის შედეგები, როგორც წესი, შესაბამისი პალატის პლენარულ სხდომებზე მხოლოდ ფორმალურად მტკიცდება.

იაპონიის კონსტიტუციაში გაცხადებულია, რომ ორივე პალატა არჩევითი წევრებისგან შედგება, რომლებიც მთელ ხალხს წარმოადგენენ (მუხლი 43). კონსტიტუცია არ ცნობს იმპერატიულ მანდატს და დეპუტატის გამოთხოვის უფლებას. მართალია, კონსტიტუცია აღიარებს ხალხის უფლებას, გადააყენოს საჯარო თანამდებობის პირები დაკავებული თანამდებობიდან, მაგრამ იგი არ ასახელებს ამ უფლების რეალურად განხორციელების საშუალებებს. ამიტომ, პრაქტიკულად, დეპუტატის უფლებამოსილების ვადა, რომელიც მისი არჩევის მომენტიდან აითვლება, მხოლოდ ახალი არჩევნების გამართვის შემდეგ, წარმომადგენელთა პალატის დათხოვნის, აგრეთვე გარდაცვალების, თანამდებობიდან გადადგომის ან შესაბამისი პალატის მიერ დისციპლინური ღონისძიების გამოყენების

შემთხვევებში იწურება. პრაქტიკულად, იაპონიის პარლამენტის წევრთა შემადგენლობის განახლება უკიდურესად მძიმედ ხდება და დეპუტატთა უმრავლესობა მორიგ არჩევნებზე კვლავ აირჩევა.

დეპუტატი მთელი თავისი უფლებამოსილების მანძილზე სარგებლობს საპარლამენტო იმუნიტეტით. კონსტიტუცია და პარლამენტის შესახებ კანონი ადგენს, რომ პარლამენტის წევრი არ შეიძლება დაპატიმრებულ იქნეს სესიის მსვლელობის პერიოდში, შესაბამისი პალატის თანხმობის გარეშე, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც იგი დაკავებულია დანაშაულის ადგილზე. შესაბამისი პალატის მოთხოვნით დეპუტატი შეიძლება გათავისუფლდეს, თუ იგი დაპატიმრებულ იქნა სესიის გახსნამდე. შესაბამისი პალატის მიერ ასეთი გადაწყვეტილების მისაღებად არანაკლებ 20 დეპუტატის შუამდგომლობაა საჭირო.

პარლამენტის წევრებს არ შეუძლიათ პალატის თავმჯდომარის ნებართვის გარეშე სხდომის დარბაზის თვითნებური დატოვება. კანონი ავალდებულებს ყველა დეპუტატს უსიტყვოდ დაემორჩილოს პალატის თავმჯდომარის მითითებებსა და განკარგულებებს. თუმცა, პრაქტიკაში დეპუტატთა ქცევის წესების დეტალურად რეგულმენტირების მიუხედავად, იაპონიის პარლამენტის სხდომა ხშირად მწვავე ხასიათს ატარებს და დეპუტატებს შორის ჩხუბითაც კი მთავრდება. როგორც წესი, ამგვარი სხდომა პალატის თავმჯდომარის მიერ გამოცხადებული ამავე პალატის პოლიციელების მიერ წყდება.

დეპუტატს შეიძლება ჩამოერთვას საპარლამენტო უფლებამოსილებები მხოლოდ შესაბამისი პალატის გადაწყვეტილების საფუძველზე, რომელიც დამსწრე დეპუტატების არანაკლებ ორი მესამედის მხარდაჭერის შემთხვევაში მიიღება. ამა თუ იმ დეპუტატისთვის უფლებამოსილებათა ჩამორთმევის ან მისი დისციპლინარული პასუხისმგებლობის შესახებ წინადადება შეიძლება შეტანილ იქნეს ამავე პალატის წევრის მიერ, დისციპლინური გადაცდომის დღიდან სამი დღის განმავლობაში, ამასთან, აღნიშნულ წინადადებას მხარი უნდა დაუჭიროს არანაკლებ 40 დეპუტატმა წარმომადგენელთა პალატიდან და 20 წევრმა მრჩეველთა პალატიდან.

პალატაში დისციპლინური ღონისძიებების შესახებ წამოჭრილ საკითხს პალატის თავმჯდომარე ჯერ განსახილველად დისციპლინურ კომისიას გადასცემს, შემდეგ კი შესაბამისი გადაწყვეტილების მისაღებად გააქვს პალატის პლენარულ სხდომაზე. თუ დისციპლინური გადაცდომის შესახებ საკითხი წამოიჭრება ამა თუ იმ კომისიაში ან პარლამენტის სესიებს შორის პერიოდში, შესაბამისი პალატის თავმჯდომარეს შეუძლია აღნიშნული საკითხი დისციპლი-

ნარულ კომისიას გადასცეს პარლამენტის შემდგომი სესიის მოწვევიდან სამი დღის განმავლობაში.

დეპუტატისთვის საპარლამენტო უფლებამოსილებების ჩამორთმევის შესახებ საკითხის შესაბამის პალატაში განხილვის შემთხვევაში პარლამენტის წევრს უფლება ეძლევა, გამოვიდეს სიტყვით საკუთარი თავის დასაცავად, აგრეთვე დაცვისთვის გამოიყენოს ორი ადვოკატი. თუმცა, როდესაც დეპუტატის მანდატის ჩამორთმევის შესახებ საკითხი კენჭისყრაზე დგება, მოცემულ დეპუტატს უფლება არა აქვს, მიიღოს მასში მონაწილეობა.

დეპუტატისთვის საპარლამენტო უფლებამოსილებების ჩამორთმევის შესახებ შესაბამისი პალატის გადაწყვეტილება მოცემული დეპუტატის ახალი მოწვევის პარლამენტში არჩევის შემთხვევაში კარგავს თავის იურიდიულ ძალას.

პარლამენტის წევრისთვის სადეპუტატო უფლებამოსილებების ჩამორთმევის გარდა, გამოიყენება შემდეგი დისციპლინარული ღონისძიებები: პალატის ღია პლენარულ სხდომაზე გაფრთხილება, მის მიერ ბოდიშის მოხდა, განსაზღვრული დროით პალატის სხდომებზე დასწრების აკრძალვა.

კანონი პარლამენტის შესახებ ითვალისწინებს აგრეთვე დეპუტატის თანამდებობიდან საკუთარი ინიციატივით გადადგომის შესაძლებლობასაც. დეპუტატის გადადგომის შესახებ საკითხს წყვეტს შესაბამისი პალატა, ხოლო სესიებს შორის პერიოდში – პალატის თავმჯდომარე, პალატის პლენარულ სხდომაზე მისი შემდგომი დამტკიცებით. ფაქტობრივად, პარლამენტის შესახებ კანონის აღნიშნული დებულება მხოლოდ ფორმალურ ხასიათს ატარებს, რამდენადაც იაპონიის პარლამენტის პრაქტიკაში არ ყოფილა შემთხვევა, პარლამენტის წევრს ნებაყოფლობით ეთქვას უარი თავის სადეპუტატო უფლებამოსილებებსა და პრივილეგიებზე.

იაპონიის კონსტიტუციის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ნორმად ითვლება ის, რომ პარლამენტის ორივე პალატის წევრები პასუხს არ აგებენ მათ მიერ პარლამენტში კენჭისყრისა და დებატების დროს წარმოთქმული სიტყვისა და აზრის გამოხატვის გამო.

კონსტიტუციისა და პარლამენტის შესახებ კანონის შესაბამისად, ორივე პალატის წევრები თავიანთი საქმიანობისთვის ღებულობენ ფულად გასამრჯელოს, რომელიც არ უნდა იყოს იმაზე ნაკლები, ვიდრე ყველაზე მაღალი ანაზღაურების მქონე სახელმწიფო მოხელის ხელფასია. იაპონიის პარლამენტის დეპუტატი ყოველთვიურად ხელფასის სახით 750 ათას იენს (5,4 ათასი აშშ დოლარი) ღებულობს, ხოლო პალატის თავმჯდომარე და მისი მოადგილეები – 1, 5-2-ჯერ მეტს.

4-3. მთავრობის ფორმირების წესი, სტრუქტურა, კომპეტენცია და მუშაობის ორგანიზაცია

შეიძლება პირდაპირ ითქვას, რომ თანამედროვე იაპონიის პოლიტიკურ-სამართლებრივ სისტემაში სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელების წამყვან, ოპერატიულ და ეფექტურ ინსტრუმენტს მთავრობა წარმოადგენს. იაპონიის მთავრობის ფორმირების, ორგანიზაციისა და საქმიანობის წესებს განსაზღვრავს: 1947 წლის კონსტიტუცია, სადაც მთავრობას მეხუთე თავი აქვს მიძღვნილი, კანონი კაბინეტის შესახებ, შემდგომი ცვლილებებითა და დამატებებით, კანონი ეროვნული მთავრობის ორგანიზაციის შესახებ, შემდგომი ცვლილებებითა და დამატებებით,¹ ასევე პარლამენტის პალატათა რეგლამენტები, რომლებიც პრემიერ-მინისტრის არჩევის პროცედურას განსაზღვრავს.²

მიუხედავად იმისა, რომ იაპონიაში კონსტიტუციური წყობის რეფორმის შედეგად მართვა-გამგეობის საპარლამენტო ფორმა დამკვიდრდა, შემოღებულ იქნა მთავრობის პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებლობის ინსტიტუტი და პარლამენტის იურიდიული უზენაესობა მთავრობაზე, პრაქტიკულად, გარკვეულწილად პარლამენტი მთავრობის დაქვემდებარებაში აღმოჩნდა, ვინაიდან მთავრობა საერთო-ეროვნულ წარმომადგენლობით დაწესებულებაზე ზეგავლენის მნიშვნელოვან ბერკეტებს ფლობს. იაპონიის კონსტიტუციური სამართლის აღიარებული მკვლევარი პროფესორი ჩიტოსი იანაგა წერს: „სავსებით ნათელია, რომ ადმინისტრაციისა და კანონმდებლობის საკითხებში კაბინეტი სახელმწიფო ორგანოთა სისტემაში ცენტრალურ წარმართველ ინსტრუმენტს წარმოადგენს.“³ 1947 წლის კონსტიტუციამ პარლამენტი „სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ“ გამოაცხადა, თუმცა, როგორც კაზუო კავაი აღნიშნავს, „ამ ძირეულმა კონსტიტუციურმა ცვლილებებმა, რომლებიც კაბინეტს იურიდიულად უქვემდებარებს პარლამენტს, პრაქტიკულად ვერ ასწია მისი სტატუსი უპირობო უზენაესობის მდგომარეობამდე.“⁴

მოქმედი კონსტიტუციის თანახმად, იაპონიის მთავრობას პარლამენტი აყალიბებს, პრაქტიკულად კი პარლამენტის როლი ახალი მთავრობის ფორმირებაში მხოლოდ პრემიერ-მინისტრის არჩევით

¹ Cabinet Law, National Government organisation Law. AHS, Tokyo, 1958, p. 82

² Rules of House of Representatives, Rules of House of Councillors. AHS, Tokyo, 1958, p. 67

³ Chitosi Yanaga, Japanese People and Politics. London, 1956, p. 172-173

⁴ Kazuo Kawai, Japan's American Interlude. Chicago and London, 1964, p. 112

შემოიფარგლება, რომელიც შემდგომ საკუთარი შეხედულებისაზე ნიშნავს კაბინეტის მინისტრებს. პარლამენტის მიერ ახალი პრემიერ-მინისტრის არჩევის აუცილებლობა სამ შემთხვევაში წარმოიშობა: წარმომადგენელთა პალატის საყოველთაო არჩევნების შემდეგ; წარმომადგენელთა პალატის მიერ მთავრობისადმი უნდობლობის ვოტუმის ან ნდობაზე უარის თქმის შესახებ რეზოლუციის გამოტანის შემთხვევაში, როდესაც მინისტრთა კაბინეტი ვალდებულია გადადგეს, თუ მან რეზოლუციის გამოტანის მომენტიდან 10 დღის განმავლობაში არ დაითხოვა ქვედა პალატა; როცა პრემიერ-მინისტრის თანამდებობა გარკვეული მიზეზების გამო ვაკანტური აღმოჩნდება.¹ ყველა აღნიშნულ შემთხვევაში მთავრობა ვალდებულია გადადგეს მთელი შემადგენლობით (მუხლები 69, 70). და ამის შემდეგ, ახალი მთავრობის შემადგენლობის ფორმირება კვლავაც ახალი პრემიერ-მინისტრის არჩევით იწყება.

პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას მხოლოდ ორი მოთხოვნა წაყენება: ის უნდა იყოს პარლამენტის ერთ-ერთი პალატის წევრი, მაშასადამე, უნდა აკმაყოფილებდეს შესაბამის მოთხოვნებს და იყოს სამოქალაქო პირი. განსაკუთრებულ ასაკობრივ ზღვარს ან რაიმე სხვა შეზღუდვას კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს.

პრემიერ-მინისტრის არჩევნები, იმ მიზნით, რომ ამ პროცესში უზრუნველყოფილ იქნეს პალატების თანაბარძალოვნება, პალატებში ცალ-ცალკე ტარდება, თუმცა, მთავრობის მეთაურის არჩევაში გადამწყვეტი როლი ქვედა – წარმომადგენელთა პალატას ეკუთვნის. ეს კი იმით გამოიხატება, რომ პალატებს შორის პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურასთან დაკავშირებით უთანხმოებისას ქვედა პალატის გადაწყვეტილება მისი მიღების მომენტიდან 10 დღის განმავლობაში მთელი პარლამენტის გადაწყვეტილებად იქცევა (მუხლი 67). ამ გარემოებამ განაპირობა ის პრაქტიკა, რომ პრემიერის კანდიდატურა, როგორც წესი, ქვედა პალატის წევრთაგან მოდის.

კონსტიტუცია ახალი პრემიერ-მინისტრის არჩევას პარლამენტის უმთავრეს ამოცანად მიიჩნევს. როგორც წესი, იგი პალატათა თავმჯდომარეების არჩევის შემდეგ იმართება, თუ, რა თქმა უნდა, ამ უკანასკნელთა ადგილები ვაკანტურია. პალატებში პრემიერ-მინისტრის არჩევა ხდება საჭირო კვორუმის არსებობისას, ღია კენჭის-

¹ მაგალითად, 2000 წლის მარტის მიწურულსა და აპრილის დასაწყისში განვითარებული პოლიტიკური კრიზისისას ინსულტის გამო კომპატოზურ მდგომარეობაში ჩაეარდა იაპონიის პრემიერ-მინისტრი კიიძო ობუტი – იაპონიის მთავრობა პრემიერის გარეშე დარჩა. შესაბამისად, იგი მთელი შემადგენლობით გადადგა საგანგებოდ მოწვეულ სხდომაზე, რითაც საშუალება მისცა იაპონიის პარლამენტს აერჩია ახალი პრემიერ-მინისტრი – ლიბერალურ-დემოკრატიული პარტიის ლიდერი იოსირო მორი.

ყრით, დამსწრე წევრთა ხმების უბრალო უმრავლესობით. ამასთან, იგი შეიძლება განხორციელდეს იაპონური პარლამენტის კენჭისყრის პრაქტიკაში გავრცელებული ნებისმიერი ფორმით — ფეხზე აღდგომით, ყვირილით ან ნებისმიერი სხვა ხერხით, ვინაიდან კანონი არ ითვალისწინებს სავალდებულო სახელობით კენჭისყრას.

თუ პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურამ ხმების უმრავლესობა მოიპოვა, პალატა ღებულობს შესაბამის რეზოლუციას პრემიერ-მინისტრის არჩევის შესახებ. თუ ვერც ერთი კანდიდატი ვერ მიიღებს ხმების უმრავლესობას, იმართება განმეორებითი კენჭისყრა, რომელშიც უკეთესი შედეგების მქონე ორი კანდიდატურა მონაწილეობს. ხმების გაყოფის შემთხვევაში პრემიერის არჩევის საკითხი წილისყრით ხდება, რომლის შემდეგაც შესაბამისი რეზოლუცია მიიღება.

პარლამენტის მიერ არჩეული პრემიერ-მინისტრი უნდა გამოცხადდეს საიმპერატორო კარზე, სადაც იმპერატორი მას ფორმალურად ნიშნავს თანამდებობაზე. იმპერატორის ეს აქტი წმინდა ცერემონიულ ხასიათს ატარებს, რამდენადაც კონსტიტუციის შესაბამისად, მას პრემიერის დანიშვნაზე უარის თქმის უფლება არა აქვს.

პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის მიმართ წარდგენილ აღნიშნულ მოთხოვნებთან ერთად, როგორც პროფესორი იანაგა საგანგებოდ აღნიშნავს: „არსებობს უდიდესი მნიშვნელობის კიდევ ერთი კვალიფიკაცია. პრემიერ-მინისტრი უნდა იყოს პერსონა გრატა (სასურველი), ყველა ეკონომიკური ორგანიზაციისთვის სავსებით მისაღები, ჰქონდეს მათთან საკმარისი კონტაქტები.“¹ მიგვაჩნია, რომ იანაგას აღნიშნული მოსაზრება მხოლოდ პირობით ხასიათს ატარებს, ვინაიდან „ყველა ეკონომიკური ორგანიზაციისთვის სავსებით მისაღები“, მხოლოდ თეორიულ კატეგორიას განეკუთვნება. სხვას ნამდვილად ვერაფერს იტყვი, თუ რეალობა იმის მაჩვენებელია, რომ ამ პირობითობას მაინც გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება პრემიერ-მინისტრის არჩევის დროს.

პარლამენტის მიერ არჩეული და შემდგომ იმპერატორის მიერ დამტკიცებული ახალი პრემიერ-მინისტრი, თავისი კაბინეტის ჩამოყალიბების მიზნით, იწყებს მინისტრების შერჩევის მეტად რთულ და ხანგრძლივ საქმიანობას, ეს ასეა მაშინაც კი, როცა „პარტიულმა“ პრემიერ-მინისტრმა, მინისტრების კანდიდატები მხოლოდ მისივე პარტიის ხელმძღვანელთაგან უნდა შეარჩიოს. ამოცანის სირთულე იმით არის განპირობებული, რომ პრემიერ-მინისტრი ყოველთვის ცდილობს ჩამოაყალიბოს მუშა, სტაბილური კაბინეტი,

¹ ბ. იანაგა, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 154

რომელსაც პარლამენტის დეპუტატთა უმრავლესობის მხარდაჭერა ექნება, რისთვისაც მან მთავრობის ფორმირებისას გარკვეულწილად ყველა მსხვილი პარტიის ინტერესი უნდა დააკმაყოფილოს. თუ არადა, სწორედ ამით აიხსნება ის გარემოება, რომ იაპონიის პრემიერ-მინისტრი რეგულარულად წელიწადში ერთხელ ან ორჯერ ახდენს თავისი მთავრობის სრულ ან ნაწილობრივ რეორგანიზაციას მინისტრების სრული ან ნაწილობრივი შეცვლით.

მინისტრთა შერჩევის პროცესი იწყება პრემიერ-მინისტრისა და მისი ნდობით აღჭურვილი პირების ლიბერალურ-დემოკრატიული პარტიის ფრაქციათა ხელმძღვანელებსა და საპარლამენტო კოალიციის სხვა დაინტერესებულ პირებთან ხანგრძლივი მოლაპარაკებით. კიდევ ერთი იაპონური თავისებურება ის არის, რომ ამ პროცესის ორგანიზაციისთვის იქმნება „კაბინეტის ფორმირების“ სპეციალური შტაბი, რომელსაც ხელმძღვანელობს ახალი პრემიერ-მინისტრის ნდობით აღჭურვილი პირი. პროცესის მსვლელობას ყურადღებით ადევნებენ თვალს მასობრივი ინფომაციის საშუალებების წარმომადგენლებიც, რომლებიც ხშირად შტაბის მიმდებარე ტერიტორიაზე „კარვების ქალაქს“ („Tento - Mura“) დგამენ, ტელეფონებითა და კავშირგაბმულობის სხვა საშუალებებით.¹

ხანგრძლივი მოლაპარაკებებისა და ურთიერთდათმობების საფუძველზე ყალიბდება ახალი მინისტრთა კაბინეტი, რომელსაც პრემიერ-მინისტრი წარუდგენს იმპერატორს. იმპერატორი ახდენს მათ ფორმალურ თანამდებობრივ „ატესტირებას“ და ამის შემდგომ პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილია, მთავრობაში ნებისმიერი გადაადგილება განახორციელოს. კონსტიტუციის შესაბამისად, მინისტრების ნახევარი შემადგენლობა პარლამენტის დეპუტატებს უნდა წარმოადგენდეს (მუხლი 68).

კონსტიტუციის 65-ე მუხლის შესაბამისად, იაპონიაში „აღმასრულებელი ხელისუფლება კაბინეტს ეკუთვნის“, რომელიც კოლექტიური პასუხისმგებლობის მატარებელია პარლამენტის წინაშე (მუხლი 66). სწორედ ამ მოთხოვნათა გათვალისწინებით აიგება იაპონური საპარლამენტო კაბინეტური სისტემა. მთავრობის კომპეტენციასა და სამთავრობო ფუნქციებს იაპონიის კონსტიტუციის 11 მუხლისგან შემდგარი ცალკე მუხუთე თავი ეძღვნება, თუმცა, ამით არ შემოიფარგლება იაპონიის მთავრობის უფლებამოსილებათა ფაქტობრივი მოცულობა. ნიშანდობლივია, რომ არც კონსტიტუცია და არც კანონი კაბინეტის შესახებ არ განსაზღვრავს „აღმასრულებელი ხელისუფლების“ არსს. მისი არსის წვდომა, ძირითადად,

¹ იქვე, გვ. 147-148

აღმასრულებელი ხელისუფლების ფუნქციათა დეტალური შესწავლითაა შესაძლებელი. ამასთან დაკავშირებით პროფესორი იანაგა სამართლიანად აღნიშნავს: „შეუძლებელია განისაზღვროს ამა თუ ორგანოს ფუნქციები მხოლოდ კონსტიტუციურ დებულებათა შესწავლის საფუძველზე. ეს პრაქტიკულად ეხება მინისტრთა კაბინეტსაც, რომლის ფუნქციებიც რთული და მრავალფეროვანია.“¹ მიუხედავად ამისა, იაპონიის კონსტიტუცია (მუხლი 73) ცდილობს, ერთიან კონტურებში შემოსაზღვროს კაბინეტის ფუნქციები.

კაბინეტი ზოგად ადმინისტრაციულ ფუნქციებთან ერთად, დამატებით, შემდეგ სხვა ფუნქციებსაც ასრულებს: სათანადო წესით აღასრულებს კანონებს, აწარმოებს სახელმწიფო საქმეებს, ხელმძღვანელობს საგარეო პოლიტიკურ საქმეებს; დებს ხელშეკრულებებს. თუმცა, კაბინეტმა წინასწარ, ან არსებული გარემოებების შესაბამისად, პარლამენტისგან უნდა მიიღოს თანხმობა; კანონით დადგენილი ნორმების შესაბამისად ხელმძღვანელობს სახელმწიფო საჯარო სამსახურს; შეიმუშავებს ბიუჯეტს და წარუდგენს მას პარლამენტს; კონსტიტუციური ნორმებისა და კანონების აღსრულების მიზნით გამოსცემს ბრძანებებს. თუმცა, კაბინეტის ასეთი ბრძანებები არ შეიძლება შეიცავდეს სისხლის სამართლებრივად დასჯად დებულებებს, თუ ეს სანქციონირებული არ არის შესაბამისი კანონით; დებულობს საერთო ამნისტიის, სპეციალური ამნისტიის, სასჯელის შეცვლის, სიკვდილით დასჯის გაუქმებისა და უფლებებში აღდგენის შესახებ გადაწყვეტილებებს.

მინისტრთა კაბინეტის საქმიანობის ზემოთ წარმოდგენილი ჩამოთვლილი ძირითადი მიმართულებების ანალიზი გვიჩვენებს, რომ იაპონიის მთავრობა სახელმწიფოებრივი ცხოვრების ყველა სფეროში ფართო უფლებამოსილებებს ფლობს. თუმცა, როგორც აღვნიშნეთ, ზემოთ ჩამონათვალი არ არის სრული, რის შესახებაც მოწმობს კონსტიტუციური დათქმა „სხვა ზოგადი ადმინისტრაციული ფუნქციების შესახებ.“ პროფესორი იანაგა დეტალურად აანალიზებს იაპონიის კონსტიტუციას და მისი ცალკეული მუხლების არგუმენტირებით მთავრობის ცხრაშეფუძვნილ ფუნქციას გამოყოფს, როგორიცაა:

– პარლამენტისთვის კანონპროექტების განსახილველად წარდგენა (მუხლი 72);

– მოხსენებები პარლამენტის წინაშე ზოგად საერთო-ეროვნულ საკითხებსა და საერთაშორისო საქმეებთან დაკავშირებით (მუხლი 72);

¹ იქვე გვ. 149

- სხვადასხვა ადმინისტრაციულ სფეროზე კონტროლის განხორციელება და ზედამხედველობა (მუხლი 72);
- კანონების სათანადო შესრულება და სახელმწიფო საქმეების წარმართვა (მუხლი 73);
- ყოველ საფინანსო წელს ბიუჯეტის შესახებ კანონპროექტის მომზადება და მისი პარლამენტისთვის განსახილველად გადაცემა (მუხლები 73 და 86);
- საგარეო პოლიტიკური საქმეების ხელმძღვანელობა, მოლაპარაკებების წარმოება და ხელშეკრულებების დადება (მუხლი 73);
- კაბინეტის ბრძანებების გამოცემა კონსტიტუციისა და კანონების დებულებათა აღსასრულებლად (მუხლი 73);
- სახელმწიფო საჯარო სამსახურის ხელმძღვანელობა (მუხლი 73);
- გადაწყვეტილების გამოტანა საერთო ამნისტიის, სპეციალური ამნისტიის, სასჯელის შეცვლის, სიკვდილით დასჯის გაუქმების და უფლებებში აღდგენის შესახებ (მუხლი 73);
- ყველა კანონისა და კაბინეტის ბრძანებების ხელმოწერა (მუხლი 74);
- პარლამენტის საგანგებო სესიის მოწვევის შესახებ გადაწყვეტილების მიღება (მუხლი 58);
- მრჩეველთა პალატის საგანგებო სესიის მოწვევა, როცა წარმომადგენელთა პალატა დათხოვილია (მუხლი 54);
- უზენაესი სასამართლოს მთავარი მოსამართლის შერჩევა და ყველა დანარჩენი მოსამართლის დანიშვნა (მუხლები 7, 79 და 80);
- წარმომადგენელთა პალატის დათხოვნის შესახებ რჩევების მიცემა (მუხლი 7);
- პარლამენტის წევრთა საყოველთაო არჩევნების გამოცხადების შესახებ რჩევების მიცემა (მუხლი 7);
- პარლამენტის მოწვევის შესახებ რჩევების მიცემა (მუხლი 7);
- ბიუჯეტის სარეზერვო ფონდიდან გათვალისწინებული ხარჯების გაღება და შემდეგ პარლამენტის მიერ მისი დამტკიცება (მუხლი 87);
- სარევიზიო სამმართველოს აქტთან ერთად პარლამენტისთვის შემოსავლებისა და გასავლების საბოლოო ანგარიშების წარდგენა (მუხლი 90);
- მინისტრთა კაბინეტმა დროის რეგულარულ შუალედებში, მაგრამ წელიწადში არანაკლებ ერთხელ პარლამენტსა და ხალხს უნდა მოახსენოს სახელმწიფო ფინანსების შესახებ (მუხლი 91).

პროფესორი იანაგა, სამთავრობო უფლებამოსილებათა მისეულ კლასიფიკაციაში, მინისტრთა კაბინეტის მიერ პარლამენტში განსახილველად კანონპროექტის წარდგენას რატომღაც მთავრობის განსაკუთრებულ ფუნქციად მიიჩნევს, რომელიც ყველა თანამედროვე ქვეყანაში აღმასრულებელი ხელისუფლების დამოუკიდებელ ფუნქციად გადაიქცა. პროფესორი ი. ლევინი აღნიშნავს, რომ „არა მხოლოდ განვითარდა სამთავრობო კანონმდებლობა, არამედ თვით საპარლამენტო კანონმდებლობაც, მისი მნიშვნელოვანი მოცულობით, მთავრობის საკანონმდებლო საქმიანობის გაფორმებამდე დავიდა.“¹ არ შეიძლება ი. ლევინის აღნიშნულ მოსაზრებას არ დაეთანხმო, მით უფრო, რომ მას ამა თუ იმ ფორმით იაპონიის კონსტიტუციური წყობის სხვა მკვლევარებიც ეთანხმებიან. მაგალითად, ბერკსი კიდევ უფრო აკონკრეტებს აღნიშნულ მოსაზრებას, როცა აღნიშნავს: „კანონმდებლობისა და განსაკუთრებით ბიუჯეტის მომზადებაში კაბინეტს წამყვანი როლი ეკუთვნის.“²

მთავრობა პარლამენტის საკანონმდებლო საქმიანობაში იჭრება ორი ძირითადი მიმართულებით: პირველი, საკანონმდებლო პროცესზე პირდაპირი ზემოქმედებისა და მასზე კონტროლის განხორციელების გზით და, მეორე, საკანონმდებლო წინადადებების უმრავლესობის მომზადებისა და პარლამენტში წარდგენის გზით. აღნიშნული მოსაზრება ზოგიერთი ციფრობრივი მონაცემებითაც დასტურდება, თუ გავითვალისწინებთ, რომ იაპონიის ახალი კონსტიტუციის ძალაში შესვლის შემდეგ პირველი ათი საპარლამენტო სესიის დროს მთავრობამ პარლამენტში განსახილველად 1166 კანონპროექტი შეიტანა, მაშინ, როცა ამავე პერიოდში თვით პარლამენტის ორივე პალატამ განსახილველად მხოლოდ 297 კანონპროექტი წარადგინა.³

ბიუჯეტის საყოველთაო მნიშვნელობის გათვალისწინებით, მისი შემუშავებისა და განხორციელების სამთავრობო დამოუკიდებელ ფუნქციად გამოყოფა დავას არ იწვევს, ვინაიდან ისევე, როგორც სხვა ქვეყნებში, იაპონიაშიც ბიუჯეტის შემუშავება და შემდეგ მისი განხორციელება წმინდა სამთავრობო ფუნქციად ჩამოყალიბდა. ბიუჯეტის პროექტის მომზადება პარლამენტის მონაწილეობის გარეშე ხდება, რომელსაც წილად, როგორც წესი, მხოლოდ უმნიშვნელო ცვლილებებისა და დამატებების შეტანით მისი დამტკიცება რჩება. მას შემდეგ, რაც ბიუჯეტის შესახებ კანონპროექტი უკვე კანონის

¹ И. Л. Левин, Современная буржуазная наука государственного права, М.: АН СССР, 1960, с. 300

² Ardath W. Burks, The government of Japan, New York, 1964, p. 107

³ ე. ი. საკელევი, დასახელებული სადისერტაციო ნაშრომი, გვ. 319-320

სახეს მიიღებს, ბიუჯეტი პარლამენტის საქმიანობის სფეროდან თითქმის მთლიანად გამოდის. მისი შესრულება მთლიანად მთავრობისა და მასზე დაქვემდებარებული ადმინისტრაციული აპარატის საქმიანობაზეა დამოკიდებული.

იაპონიის მთავრობის უმნიშვნელოვანეს ფუნქციას კანონების აღსრულება წარმოადგენს. მართალია, მთავრობა აღმასრულებელ ხელისუფლებად მხოლოდ კონსტიტუციის განმარტებით ითვლება, ფაქტობრივად, მთავრობის წმინდა აღმასრულებელ საქმიანობაზე საუბარი შეუძლებელია, რამდენადაც მთავრობა, პარლამენტის განსაკუთრებული კომპეტენციის სფეროში შეჭრის გზით, სულ უფრო და უფრო აქტიურად ეწევა ნორმალამდგენ საქმიანობას. მის ხელში ფართო დისკრეციული უფლებამოსილებები რჩება. მით უმეტეს, საპარლამენტო აქტებისა და კონსტიტუციური დებულებების გამოყენებისას, მთავრობა პრაქტიკულად არანაირად არ იზღუდება და მათ შეიძლება თავისებური მნიშვნელობა და განმარტება მისცეს. ამის ნათელ მაგალითს ომსა და სამხედრო პოტენციალზე უარის თქმის შესახებ კონსტიტუციის მე-9 მუხლი წარმოადგენს. ცნობილია, რომ იაპონიის მთავრობამ, კონსტიტუციის ამ მუხლის მიუხედავად, დღეისთვის შექმნა მრავალრიცხოვანი არმია, რომელსაც, გარდა ბირთვულისა, ყველა თანამედროვე სამხედრო შეიარაღება აქვს. „სარგებლობს რა პოლიტიკური პარტიის მხარდაჭერით, რომელსაც პარლამენტში უმრავლესობა ჰყავს, - აღნიშნავს ბერკსი, - მთავრობა იაპონიაში ადმინისტრაციული პოლიტიკის განსაზღვრაში ყოვლისშემძლედ ითვლება.“¹ ამრიგად, ლაპარაკია არა მხოლოდ აღმასრულებელ, არამედ გარკვეულწილად საკანონმდებლო ხელისუფლების მთავრობის ხელში გადაწევაზე.

მთავრობის ერთ-ერთ არსებით ფუნქციას მის მიერ სახელმწიფო აპარატის მართვა წარმოადგენს. იაპონიის სახელმწიფო აპარატი ორი თავისებურებით ხასიათდება: პირველი, რომ სახელმწიფო აპარატი მუდმივი ხასიათისაა. სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოსგან განსხვავებით, იგი არ არის დამოკიდებული არც საარჩევნო პერიოდებზე და არც პარლამენტში პოლიტიკურ ძალთა განლაგებაზე. სახელმწიფო აპარატის ჩინოვნიკები, ნებისმიერი სამთავრობო კრიზისისა და პარლამენტის ქვედა პალატის დათხოვნის მიუხედავად, აგრძელებენ თავიანთ საქმიანობას. ჩვენი აზრით, სწორედ ეს უზრუნველყოფს ქვეყანაში სტაბილურობას, თორემ სხვა მხრივ, საპარლამენტო სცენარის მიხედვით ხშირი სამთავრობო ცვლილებები ქვეყნის სიმშვი-

¹ იქვე, გვ. 321

დესაც დაარღვევდა. სახელმწიფო აპარატის მეორე თავისებურება ის არის, რომ იგი მთავრობის სახელისუფლო უფლებამოსილებების განხორციელების უშუალო იარაღს წარმოადგენს. იაპონელ მოსახლეობას ყოველდღიურად და ყოველსაათობრივად საქმე აქვს არა მათგან დაშორებულ პარლამენტსა და მთავრობასთან, არამედ ფართოდ განშტოებულ მრავალრიცხოვან ჩინოვნიკურ აპარატთან.

საგარეო პოლიტიკის განსაზღვრისა და მისი განხორციელების ფუნქცია თითქმის მთლიანად იაპონიის მთავრობის პრეროგატივაა, ფაქტობრივად, იგი ითვლება საგარეო პოლიტიკის განმახორციელებელ ერთადერთ და მთავარ ორგანოდ. მართალია, კონსტიტუციის 73-ე მუხლი მთავრობის მიერ დადებული საერთაშორისო ხელშეკრულებების პარლამენტისგან მოწონებას მოითხოვს, მაგრამ მთავრობა ხშირად საგარეო პოლიტიკის საკითხებთან დაკავშირებით ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს იგნორირებას ახდენს. მაგალითად, იაპონიის ყოფილმა პრემიერ-მინისტრმა იოსიდამ, პარლამენტის გვერდის ავლით და მისი თანხმობის გარეშე, ხელი მოაწერა სან-ფრანცისკოს მშვიდობიან ხელშეკრულებას; 1960 წელს იაპონიასა და აშშ-ს შორის დაიდო ახალი სამხედრო ხელშეკრულება, რომელზეც ყოფილმა პრემიერმა კისიმ, პარლამენტის თანხმობის გარეშე, მოაწერა ხელი, შემდეგ კი აიძულა იგი, მოეხდინა, როგორც ქვეყნის მოსახლეობა უწოდებს, ამ ანტისახალხო ხელშეკრულების რატიფიცირება.

მთავრობის უფლებამოსილებებისა და ფუნქციების შესახებ საუბრისას ერთ-ერთ ისეთ პრობლემას უნდა შევეხოთ, რომელსაც ქვეყნის მოქმედ კონსტიტუციაში სიცხადე ნამდვილად აკლია. ვგულისხმობთ მთავრობის მიერ პარლამენტის ქვედა პალატის დათხოვნას. ამ „უფლებით“, ნდობის ვოტუმის გამოცხადება-არგამოცხადების მიუხედავად, იაპონიის კაბინეტის სრული შემადგენლობა სარგებლობს. ასეა პრაქტიკულად, მაგრამ არაა კონსტიტუციურად. საქმე ის არის, რომ წარმომადგენელთა პალატის დათხოვნა კონსტიტუციის მე-7 და 69-ე მუხლებით რეალიზდება. მე-7 მუხლში საუბარია იმპერატორის უფლებაზე, დაითხოვოს ქვედა პალატა კაბინეტის რჩევისა და თანხმობის საფუძველზე. მუხლი შეიცავს მხოლოდ იმპერატორის სახელისუფლებო ფუნქციას და მასში არაფერია ნათქვამი, თუ რა მექანიზმითა და პირობებით რეალიზდება ეს უფლება. სამაგიეროდ, 69-ე მუხლი ცალსახად მიუთითებს: „თუ წარმომადგენელთა პალატა მიიღებს უნდობლობის რეზოლუციას ან უარყოფს ნდობის რეზოლუციას, კაბინეტი უნდა გადადგეს მთლიანი შემადგენლობით, თუ წარმომადგენელთა პალატა არ იქნება დათხოვილი 10 დღის განმავლობაში“.

გამოდის, რომ 69-ე მუხლი აზუსტებს მე-7 მუხლს და ორივე შემთხვევაში მთავრობის ერთსა და იმავე უფლებაზეა საუბარი, რომელიც იმპერატორის მეშვეობით რეალიზდება. ამ უფლების გამოყენებას შეიძლება ადგილი ჰქონდეს მხოლოდ პარლამენტის მიერ მთავრობის მიმართ უნდობლობის გამოხატვის ან ნდობაზე უარის თქმის შემთხვევებში. თუმცა, უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადების გარეშე ქვედა პალატის დათხოვნის მექანიზმს იაპონიის მთავრობა საკმაოდ ხშირად მიმართავს.¹ ჩვენი აზრით, აღნიშნული საკითხის კონსტიტუციური მოუწესრიგებლობისა და იმპერატორის ინსტიტუტის სიმბოლური ფუნქციის შედეგია ის პრაქტიკა, რომელმაც მთავრობის უფლებამოსილებები ამ მნიშვნელოვანი ბერკეტით გააძლიერა.

მინისტრთა კაბინეტს იაპონიის უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა სისტემაში ცენტრალური ადგილი უჭირავს, თავის მხრივ, თვით კაბინეტში ასეთივე მდგომარეობა პრემიერ-მინისტრს უკავია. „მის მიერ დაკავებული მდგომარეობის გათვალისწინებით, — წერს პროფესორი იანაგა, — პრემიერ-მინისტრი მძლავრ პოლიტიკურ ფიგურად ითვლება სახელმწიფოში, რომლის მდგომარეობა ბრიტანეთის პრემიერ-მინისტრის მდგომარეობის მსგავსია და რომლის ძალაუფლებაც ყოველთვის ღიძია, ხოლო საგანგებო ვითარებების დროს იგი არანაკლებია იმაზე, ვიდრე დიქტატორს აქვს.“² ამავე აზრს იზიარებს პროფესორი ბერკსი, როცა აღნიშნავს, რომ „ახალი კონსტიტუციის (V თავი) მიხედვით, ომის შემდგომ პოლიტიკაში პრემიერ-მინისტრმა, როგორც იურიდიულად, ისე ფაქტობრივადაც, უმაღლესი აღმასრულებელი სტატუსი მიიღო.“³ პრემიერ-მინისტრის ასეთი სამართლებრივი მდგომარეობა აიხსნება არა მხოლოდ იმით, რომ კანონი მას ფართო უფლებამოსილებებით აღჭურავს, არამედ იმითაც, რომ იგი, როგორც წესი, მმართველი პარტიის ლიდერია.

იაპონიის პრემიერ-მინისტრის ყოვლისშემძლეობა, იურიდიული თვალსაზრისით, მთავრობის ყველა მინისტრის მასზე მთლიან დამოკიდებულებას ეფუძნება. პარლამენტის მიერ მხოლოდ პრემიერი აირჩევა. ყველა დანარჩენი მინისტრს თანამდებობაზე ნიშნავს, ათავისუფლებს და გადაადგილებს თავად პრემიერი (მუხლი 68). ამა თუ იმ მინისტრის მიერ დანაშაულის ჩადენის შემთხვევაში სასა-

¹ პირველი ასეთი პრეცედენტი შექმნა იაპონიის ყოფილმა პრემიერმა იოსიდა სიგერუმ 1948 წელს.

² ხ. იანაგა, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 151

³ ა. ბერკსი, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 102

მართლო პასუხისმგებლობის შესახებ საკითხს ერთპიროვნულად წყვეტს პრემიერ-მინისტრი (მუხლი 75).

ამგვარად, მთავრობის საქმიანობაში გადამწყვეტი როლი მის მეთაურს — პრემიერ-მინისტრს ეკუთვნის. იგი თავის თავში აერთიანებს მთელ აღმასრულებელ ხელისუფლებას. კაბინეტში მინისტრების ფუნქციები მხოლოდ პრემიერისთვის „ჩრევების“ მიცემასა და მათ ქვემდებარე სამინისტროებსა და უწყებებზე კონტროლის განხორციელებით გამოიხატება.¹

კაბინეტის შესახებ კანონის შესაბამისად, პრემიერ-მინისტრი თავმჯდომარეობს კაბინეტის სხდომებს; პარლამენტს განსახილველად წარუდგენს კანონპროექტებს, ბიუჯეტს, მოხსენებას საშინაო და საგარეო პოლიტიკის საკითხების შესახებ; ახორციელებს კონტროლს და ზედამხედველობას ადმინისტრაციული აპარატის საქმიანობაზე; წყვეტს სამინისტროებისა და უწყებების იურისდიქციასთან დაკავშირებულ სადავო საკითხებს, მინისტრთა კაბინეტის საბოლოო გადაწყვეტილებამდე, რომლის მიღებაშიც იგი გადამწყვეტი ხმის უფლებით სარგებლობს; აჩერებს ნებისმიერი ადმინისტრაციული ორგანოს აქტებს; შეუძლია ნებისმიერ დროს თვითონვე უხელმძღვანელოს ერთ ან რამდენიმე სამინისტროს; ავადმყოფობის ან სხვა გარემოებათა შემთხვევაში, როცა პრემიერ-მინისტრი დროებით ვერ ასრულებს მოვალეობებს, მას შეუძლია მინისტრთაგან ერთ-ერთი დანიშნოს თავის მოადგილედ და მასვე დაავალოს პრემიერ-მინისტრის ფუნქციების შესრულება. თუმცა, პრემიერ-მინისტრის დროებითი შემცვლელი არ შეიძლება ავტომატურად გახდეს მთავრობის მეთაური იმ შემთხვევაში, თუ ეს პოსტი ვაკანტური აღმოჩნდება. ამ დროს კაბინეტი ვალდებულია გადადგეს სრული შემადგენლობით.

იაპონიის კონსტიტუცია არ ადგენს მინისტრთა კაბინეტის შემადგენლობას. ამ საკითხს ეძღვნება კონსტიტუციის 66-ე მუხლი, რომელიც აცხადებს: „კაბინეტი შედგება პრემიერ-მინისტრისგან, რომელიც ითვლება მის მეთაურად, და სხვა სახელმწიფო მინისტრებისგან, როგორც ეს გათვალისწინებულია კანონით.“ მინისტრთა კაბინეტის წევრთა და მინისტრების რაოდენობა მკაცრად რეგლამენტირებულია კანონით კაბინეტის შესახებ. იგი შედგება პრემიერ-მინისტრისა და ცხრამეტი სახელმწიფო მინისტრისგან. ეროვნული მთავრობის ორგანიზაციის შესახებ კანონის შესაბამისად, იაპონიის მინისტრთა კაბინეტში თორმეტამდე დარგობრივი სა-

¹ И. А. Латышев, Конституционный вопрос в послевоенной Японии, М.: Восточная литература, 1959, с. 92

მინისტროა. დანარჩენი მინისტრები უპორტუფელო მინისტრებად იწოდებიან და უმნიშვნელოვანეს სამთავრობო საქმიანობას ახორციელებენ.

იაპონიის კაბინეტის შემადგენლობის ანალიზი გვიჩვენებს, რომ უმეტეს შემთხვევაში იგი ძირითადად, გამოცდილი პროფესიონალი პოლიტიკოსებისა და პრაქტიკოსი მოხელეებისგან იქმნება. ყოველივე ამის საფუძველზე, მრავალი მეცნიერი ერთაზროვან დასკვნამდე მივიდა იმის თაობაზე, რომ იაპონიის მთავრობის წევრთა უმრავლესობა, მათ შორის პრემიერ-მინისტრიც, გამოცდილებით სახელისუფლებო ბიუროკრატიის წარმომადგენლები არიან. კონსტიტუციის მოთხოვნის გათვალისწინებით იმის თაობაზე, რომ მინისტრთა კაბინეტის წევრთა ნახევარი მაინც პარლამენტის დეპუტატებიდან უნდა შეირჩეს, იმის გამო, რომ ზედა ზღვარი დადგენილი არ არის, პრაქტიკულად, მთავრობის თითქმის ყველა წევრი პარლამენტის ამა თუ იმ პალატის წევრია, თუმცა, როგორც წესი მინისტრების უმრავლესობა წარმომადგენელთა პალატას წარმოადგენს. იაპონიის მინისტრები, პრაქტიკულად, პროფესიონალი პოლიტიკოსები და მრავალი წლის მანძილზე გამოცდილი ჩინოვნიკები არიან. მათ სხვადასხვა დროს ეკავათ უმაღლესი პოსტები მთავრობის აპარატში და დღესაც უკავიათ უმნიშვნელოვანესი თანამდებობები თვით ლიბერალურ-დემოკრატიულ პარტიაში. იაპონიის მთავრობის მრავალგზის განხორციელებული რეორგანიზაცია სხვა არაფერია, თუ არა დროდადრო მინისტრების პორტფელებისა და სხვა უმაღლესი თანამდებობების გადანაწილება პარტიულ აპარატში.

პრემიერ-მინისტრის კანცელარია იაპონიის მთავრობის საკმაოდ თავისებურ და მნიშვნელოვან დაწესებულებას წარმოადგენს, იგი „ითვლება ნერვულ ცენტრად და მთავრობასთან ოპერატიულ დამაკავშირებელ რგოლად, რომელსაც თვითონ პრემიერ-მინისტრი ხელმძღვანელობს.“¹ ცხადია, მთავრობის ფართო უფლებამოსილებებით აღჭურვისა და დარგობრივი სამინისტროების რაოდენობის შეზღუდვის პირობებში აღმასრულებელი ხელისუფლების ნორმალური ფუნქციონირების უზრუნველყოფა შეუძლებელია. ამიტომ ბევრი სამინისტროს დანაკლისი პრემიერ-მინისტრის კანცელარიის სამმართველოებითა და კომისიებით კომპენსირდება, რომელთაგან მრავალს მინისტრის რანგის ხელმძღვანელი უდგას სათავეში. ასეთს განეკუთვნებიან მაგალითად, ეროვნული თავდაცვის სამმართველო, საზოგადოებრივი უშიშროების კომისია, კუნძულ ჰოკაიდოს განვითარების სამმართველო, სამეცნიერო-ტექნიკური სამმართველო და სხვ.

¹ ხ. იანაგა, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 140

კანონი ეროვნული მთავრობის ორგანიზაციის შესახებ აღმასრულებელი ხელისუფლების ძირითადი ორგანოების ოთხ სახეს გამოყოფს: ფუ /Fu/ - კანცელარია სამინისტროს დონეზე, რომლის შემადგენლობაშიც მხოლოდ ერთი დაწესებულებაა - ესაა პრემიერ-მინისტრის კანცელარია, რომლის ფაქტობრივი კომპეტენცია გაცილებით ფართოა ნებისმიერი დარგობრივი სამინისტროს კომპეტენციაზე; სიო /Sio/ - სამინისტროები; Komission (კომისიები) - ამ ორგანოს გამომხატველი სპეციალური იაპონური ტერმინი არ არსებობს; ჩო /Cho/ - სამმართველო.

კომისიები და სამმართველოები მოცემული სამინისტროებისა და პრემიერ-მინისტრის კანცელარიის გარეუწყებრივ ორგანოებად ითვლებიან, მოქმედებენ მხოლოდ პრემიერ-მინისტრის კანცელარიისა და დარგობრივი სამმართველოების შემადგენლობაში და მათზე გაპიროვნებულ ფუნქციებს ასრულებენ. თუმცა, „სპეციალური აუცილებლობის შემთხვევებში“ ამ წესიდან გამონაკლისიც დაიშვება, როცა ცალკეული კომისიებისა და სამმართველოების სტრუქტურის ზიგნით მცირე კომისიები და სამმართველოები შეიძლება შეიქმნას, ან პირობით, თუ მთავარ კომისიას ან სამმართველოს შესაბამისი სახელმწიფო მინისტრი უხელმძღვანელებს. მაგალითისთვის შეიძლება საზოგადოებრივი უშიშროების კომისია დავასახელოთ, რომლის შემადგენლობაშიც პოლიციის მთავარი სამმართველო შედის.

პრემიერ-მინისტრის კანცელარიას, სამინისტროებს, კომისიებსა და სამმართველოებს თავიანთი შინაგანი ორგანოების სახით აქვთ სამდივნოები („Kastwo“) და ბიუროები („Kioku“), რომლებიც, თავის მხრივ, იყოფიან განყოფილებებად („Wi“). ველაზე დაბალი ადმინისტრაციული ერთეულია სექცია („Ka“), ან კანცელარია, რომელიც სექციას უთანაბრდება.

მინისტრთა კაბინეტის შესახებ კანონში 1974 წელს შესული შესწორების შესაბამისად, მინისტრს უფლება აქვს, უხელმძღვანელოს ერთ ან რამდენიმე სამინისტროს ან უწყებას, რაც მინისტრთა ხშირ როტაციას უფრო ბუნებრივსა და კონკრეტული მინისტრისთვის ნაკლებად მტკივნეულს ხდის. მინისტრი, პირველ რიგში, მმართველი პარტიის წარმომადგენელია, რომელიც თავის საქმიანობაში ხელმძღვანელობს, უპირველეს ყოვლისა, პარტიული ინტერესებით, მჭიდროდ უკავშირდება ერთ-ერთ შესაბამის საპარლამენტო ფრაქციას და იბულებულია დროის მნიშვნელოვანი ნაწილი დაუთმოს არა სამინისტროს საქმეებს, არამედ პარტიული საკითხების გადაწყვეტას. პრაქტიკულად, მინისტრის თანამდებობაზე ყოფნის საშუალო ვადა დაახლოებით ერთი წელია, თუმცა, ეს არ გამოირიცხავს მის მიერ სხვა სამინისტროში ან ამავე სამინისტროში

სხვა, ზოლო მოგვიანებით, იმავე თანამდებობის დაკავებას. ასეთი მიდგომა აყალიბებს მინისტრთა როტაციის იაპონურ პრაქტიკას, რაც ხშირად მინისტრებს უზღუდავს საშუალებას, სათანადოდ გაერკვნენ სამინისტროს საქმეებში. მინისტრის საქმიანობა შეიძლება შემოწმდეს მხოლოდ პრემიერ-მინისტრის მიერ. თუმცა, ამგვარი ჩარევა გადახვევა იქნებოდა იაპონიაში დამკვიდრებული საერთო წესიდან.

ყოველ სამინისტროსა და მასთან გათანაბრებულ სამმართველოს ერთი ან ორი საპარლამენტო ვიცე-მინისტრი ჰყავს, რომლებსაც მინისტრთა კაბინეტი პარლამენტის დეპუტატებთან ნიშნავს. საპარლამენტო ვიცე-მინისტრი თავისი სადეპუტატო უფლებამოსილების ამოწურვისთანავე, ან მთავრობის გადადგომის შემთხვევაში ავტომატურად კარგავს აღნიშნულ თანამდებობას მთავრობაში. გარდა ამისა, თითოეულ სამინისტროსა და მასთან გათანაბრებულ სამმართველოს თითო ადმინისტრაციული ვიცე-მინისტრიც ჰყავს, რომლებსაც აგრეთვე მინისტრთა კაბინეტი ნიშნავს. მათი ამოცანაა მოცემული უწყების საქმიანობისთვის ხელის შეწყობა და ქვემდგომ ბიუროებზე, განყოფილებებსა და სხვა დანაყოფებზე ზედამხედველობის განხორციელება. საპარლამენტო და ადმინისტრაციული ვიცე-მინისტრები მინისტრთა კაბინეტის წევრებად არ ითვლებიან, თუმცა, მთავრობის სხდომებზე დასწრების უფლება აქვთ.

იაპონიის მთავრობის, ე. წ. დამხმარე ორგანოების სტრუქტურა და შემადგენლობა შემდეგნაირად გამოიყურება. პირველ რიგში, ეს არის სარევიზიო სამმართველო, რომელსაც განსაკუთრებული სამართლებრივი მდგომარეობა აქვს მიკუთვნებული. საქმე ის არის, რომ ამ სამმართველოს ხელმძღვანელ სამ ინსპექტორს მინისტრთა კაბინეტი ნიშნავს და ამით მისი ურთიერთობა მთავრობასთან ამოწურულია: სარევიზიო სამმართველო თავის პრაქტიკულ საქმიანობაში დამოუკიდებელია და მთავრობის ან სხვა ნებისმიერი სახელმწიფო ორგანოს წინაშე ვალდებულია არა აქვს. მის მთავარ ფუნქციას სახელმწიფო აპარატის სხვადასხვა დანაყოფში ბუღალტრული რევიზიის წარმოებაა.

მინისტრთა კაბინეტის უმნიშვნელოვანესი ორგანოა სამდივნო, რომელსაც სახელმწიფო მინისტრის რანგის მქონე გენერალური მდივანი ხელმძღვანელობს. იგი წარმართავს კაბინეტის ყველა საერთო საქმეს.

იაპონიის მთავრობის მნიშვნელოვანი ორგანოა მინისტრთა კაბინეტის იურიდიული ბიურო, რომელსაც აგრეთვე სახელმწიფო მინისტრი ხელმძღვანელობს. სწორედ ამ ბიუროს მრავალრიცხოვან დანაყოფებში წარმოიშება, თუ არადა საბოლოოდ მაინც ფორმდება

ყველა სამთავრობო კანონპროექტი. ბიუროს გენერალური დირექტორი ითვლება პრემიერ-მინისტრის მრჩეველად იურიდიულ საკითხებში.

მთავრობის დამხმარე ორგანოდ ითვლება კადრების ეროვნული სამმართველო, რომელიც ფართო დამოუკიდებლობით სარგებლობს და გადამწყვეტ როლს ასრულებს ადმინისტრაციული აპარატის პასუხისმგებელ მუშაკთა შერჩევისა და მათი კვალიფიციური მომზადების საქმეში.

იაპონიის ყველა რანგის ჩინოვნიკის სამართლებრივი სტატუსი, მათი უფლებები და მოვალეობები განისაზღვრება 1947 წლის 1 ოქტომბრის კანონით სახელმწიფო საჯარო სამსახურის შესახებ. ახალმა კანონმა ყველა სამთავრობო მოხელე ორ დიდ კატეგორიად დაყო: ესენი არიან, ე. წ. სპეციალური და ჩვეულებრივი მოხელეები. სპეციალური მოხელეების რიცხვში შედიან ის ჩინოვნიკები, რომლებსაც უმაღლესი პოლიტიკური თანამდებობები უკავიათ: პრემიერ-მინისტრი და კაბინეტის მინისტრები, კაბინეტის გენერალური მდივანი და საპარლამენტო ვიცე-მინისტრები, სარევიზიო სამმართველოსა და ეროვნული კადრების სამმართველოს ხელმძღვანელი მუშაკები, ყველა კატეგორიის მოსამართლე, საიმპერატორო კარის სამმართველოს ჩინოვნიკები, საიმპერატორო კარის სამმართველოს მრჩეველები, საზოგადოებრივი უშიშროების სამმართველოს მრჩეველები, ელჩები და სხვა პირები. სპეციალური მოხელეების მიერ თანამდებობების დაკავება ხორციელდება ან პარლამენტის პალატათა მიერ არჩევის წესით, ან დანიშვნის გზით და პარლამენტის მიერ მათი შემდგომი დამტკიცებით, ან გათვალისწინებულია მათი სპეციალური კვალიფიკაციის მოთხოვნა, როგორც ეს ელჩებთან დაკავშირებით არის საჭირო. ამ კატეგორიის მოხელეები თანამდებობაზე ინიშნებიან ყოველგვარი გამოცდების გარეშე და სახელმწიფო საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის დებულებები მათზე არ ვრცელდება.

სპეციალური მოხელეები სახელმწიფო აპარატის მცირე ნაწილს შეადგენენ. იაპონიის ჩინოვნიკების ბირითადი მასა ჩვეულებრივი მოხელეების რიცხვს მიეკუთვნება, რომლებზეც 1947 წლის 1 ოქტომბრის სახელმწიფო საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის ყველა დებულება ვრცელდება. ამ დებულებათა რეალიზაციაზე და მოხელეთა დანიშვნასა და მათ საქმიანობაზე კონტროლის განხორციელება კადრების სამმართველოს აქვს დაკისრებული.

¹ 1994 წელს მათი რიცხვი 190282 კაცს აღწევდა.

მთავრობის დამხმარე ორგანოთა სისტემაში მეტად მნიშვნელოვანია იაპონიის საზოგადოებრივი უშიშროების კომისია, რომელსაც, როგორც წესი, შეთავსებით ხელმძღვანელობს ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმეთა მინისტრი. კომისია შედგება თავმჯდომარისგან, რომელიც კანონით სახელმწიფო მინისტრი უნდა იყოს, და ხუთი წევრისგან, რომლებსაც ორივე პალატასთან შეთანხმებით ნიშნავს პრემიერ-მინისტრი. კომისიას ექვემდებარება პოლიციის მთავარი სამმართველო, რომელიც სამდივნოსა და ექვსი ბიუროსგან შედგება: პოლიციის ადმინისტრაციის ბიურო, სისხლის სამართლის საქმეთა საგამოძიებო ბიურო, უსაფრთხოების ბიურო, დაცვის ბიურო და კავშირის ბიურო. საზოგადოებრივი უშიშროების ეროვნული კომისია პრემიერ-მინისტრთან შეთანხმებით ნიშნავს პოლიციის მთავარი სამმართველოს უფროსს, აგრეთვე პრეფექტურების პოლიციის უფროსებსა და ოფიცრებს.

საიმპერატორო კარის სამმართველო 1296 თანამშრომელს ითვლის. სამმართველოს შინაგან ორგანოებს წარმოადგენენ: მთავარი მმართველის სამდივნო, კამერჰერების განყოფილება, კრონპრინცის კარის განყოფილება, საცერემონიო განყოფილება, საარქივო და სამუზეუმო განყოფილება, საქმეთა ექსპლუატაციისა და წარმოების განყოფილება, საიმპერატორო კარის მშენებლობის განყოფილება. სამმართველოს პერიფერიულ ორგანოს წარმოადგენს საიმპერატორო კარის კანცელარია ქალაქ კიოტოში.

ამ ტრადიციული დამხმარე ორგანოების გვერდით, ომის შემდგომი იაპონიის ადმინისტრაციული აპარატის დემოკრატიზაციისა და მოდერნიზაციის მიზნით, შეიქმნა ადმინისტრაციული სამმართველო. მის ფუნქციაში შედის ადმინისტრაციული სტრუქტურების შესწავლა, ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობაზე ზედამხედველობა და ინსპექციური კონტროლი, ადმინისტრაციული ორგანოების შექმნის, რეორგანიზაციისა და ლიკვიდაციის თაობაზე რეკომენდაციების შემუშავება. შეიძლება ითქვას, მისი სტრუქტურა საკმაოდ ფესვგადგმულია სახელისუფლებო ორგანოების სისტემაში და თუ ადმინისტრაციულ სამმართველოს ხელმძღვანელობს გენერალური დირექტორი მინისტრის რანგში, მის დაქვემდებარებაში იმყოფებიან საპარლამენტო და ადმინისტრაციული ვიცე-მინისტრები.

თავდაცვის სამმართველო შედგება სამდივნოსა და ექვსი ბიუროსგან: თავდაცვის ბიურო, კადრების ბიურო, სამედიცინო ბიურო, ფინანსური ბიურო, განათლების ბიურო და მომსახურების ბიურო. სამმართველოს ექვემდებარება თავდაცვის სახმელეთო, სამხედრო-საზღვაო, სამხედრო-საჰაერო ძალები და შტაბის უფროსთან გაერთიანებული საბჭო.

პრემიერ-მინისტრის კანცელარიაში შექმნილია და მოქმედებენ, აგრეთვე, ეკონომიკური დაგეგმვის სამმართველო, სამეცნიერო ტექნიკური სამმართველო. პრემიერ-მინისტრის კანცელარიის სტრუქტურული ერთეულია იაპონიის სამეცნიერო საბჭოც.

მოკლედ შევხვით საბჭოს ფორმით პრემიერ-მინისტრთან მოქმედ ზოგიერთ სამთავრობო სტრუქტურას, რომლებსაც აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემაში არსებითი მნიშვნელობა ენიჭება.

პირველი - ეს არის თავდაცვის სახელმწიფო საბჭო. საბჭოს თავმჯდომარეა პრემიერ-მინისტრი, ხოლო წევრები - პრემიერ-მინისტრის მოადგილე, საგარეო საქმეთა და ფინანსთა მინისტრები და სახელმწიფო მინისტრის რანგში წარმოდგენილი, თავდაცვის სამმართველოსა და პრემიერ-მინისტრთან არსებული ეკონომიკური დაგეგმვის კანცელარიის გენერალური დირექტორები. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, თავდაცვის საბჭოს შემადგენლობაში იაპონიის მთავრობის წამყვანი ფიგურები არიან გაერთიანებულნი, რომლებსაც ძალუბთ ომის შემთხვევაში სწორად განსაზღვრონ საგარეო პოლიტიკა და მიზნობრივად წარმართონ ქვეყნის ფინანსური და მატერიალური პოტენციალი.

მეორე - ეს არის მინისტრების საბჭო, რომელიც 1949 წლის 1 დეკემბრის მინისტრთა კაბინეტის ბრძანებით უცხოური ვალუტის ბიუჯეტის განსაზღვრისა და განხილვის მიზნით შეიქმნა. საბჭოს თავმჯდომარეა პრემიერ-მინისტრი, ხოლო წევრები - საგარეო საქმეთა, ფინანსთა, სოფლისა და სატყეო მეურნეობის, ტრანსპორტის, საგარეო ვაჭრობისა და მრეწველობის მინისტრები და ეკონომიკური დაგეგმვის სამმართველოს გენერალური დირექტორი. საბჭოში გათვალისწინებულია მრჩეველის თანამდებობაც, რომელიც იაპონიის ბანკის მმართველს უკავია და საბჭოში იგი რეკომენდაციულ ფუნქციებს ასრულებს. საბჭოზე დასამტკიცებლად გასათან ბიუჯეტის პროექტს ადგენენ, ძირითადად, ფინანსთა სამინისტრო და საგარეო ვაჭრობისა და მრეწველობის სამინისტრო იმ ნაწილში, რა ნაწილშიც ის უფლებამოსილია საგარეო ვაჭრობის სფეროში.

მესამე - ეს არის საგარეო პილიტიკურ საქმეთა მინისტრების საბჭო. საბჭოს შემადგენლობაში შედიან: პრემიერ-მინისტრი, როგორც თავმჯდომარე, ოთხი უპორტფელო სახელმწიფო მინისტრი, სოფლისა და სატყეო მეურნეობის, საგარეო ვაჭრობისა და მრეწველობის მინისტრები, თავდაცვის სამმართველოს უფროსი. საგარეო საქმეთა მინისტრი ვალდებულია, აცნობოს საბჭოს ყველა იმ საგარეო პოლიტიკური საქმეების შესახებ, რომელიც საბჭოს განხილ-

ვას ექვემდებარება. საგარეო პოლიტიკურ საქმეთა მინისტრების საბჭო არაკონსტიტუციური და მთავრობის არამუდმივი ორგანოა.¹

მეოთხე – ეს არის მინისტრების ეკონომიკური საბჭო, რომელიც მყარი ეკონომიკური პოლიტიკის განხორციელების დარგში, ე. წ. მცირე კაბინეტის ფუნქციებს ასრულებს. საბჭოს შემადგენლობაში არიან: პრემიერ-მინისტრი – თავმჯდომარე, ფინანსთა მინისტრი, კაბინეტის გენერალური მდივანი, ეკონომიკური დაგეგმვის სამმართველოს უფროსი, საგარეო ვაჭრობისა და მრეწველობის მინისტრი, აგრეთვე, ლიბერალურ-დემოკრატიული პარტიის გენერალური მდივანი და სხვა სამთავრობო პარტიების თავმჯდომარეები.

იაპონიის მთავრობის საქმიანობა კაბინეტის რეგულარული სხდომების ფორმით ხორციელდება. სხდომები იმართება კვირაში ორჯერ, სამშაბათს და პარასკევს. რასაკვირველია, ეს წესი არ ართმევს პრემიერ-მინისტრს უფლებას, ნებისმიერ დროს მოიწვიოს მთავრობის რიგგარეშე სხდომა.

სხდომას ესწრება იაპონიის მთავრობის ყველა მინისტრი, მათ შორის უპორტფელო მინისტრებიც. ბრიტანული სისტემისგან განსხვავებით, მინისტრის რანგის ყოველი წევრი იაპონიის კაბინეტის თანასწორუფლებიანი წევრია, რომელთაც თანაბარი ხმა აქვთ ნებისმიერი საკითხის გადაწყვეტისას. სხდომას შეიძლება დაესწონ დაინტერესებული საპარლამენტო და ადმინისტრაციული ვიცე-მინისტრები, სამთავრობო სტრუქტურათა გენერალური დირექტორები, სამმართველოების დირექტორები და მათი მოადგილეები, კომისიების თავმჯდომარეები და სამთავრობო ბიუროების უფროსები, თუ განსახილველი საკითხები მათ კომპეტენციას ეხება, თუმცაღა, მათი დასწრება მოწმის ფუნქციას უფრო ატარებს, ვინაიდან აღნიშნული პირები კაბინეტის სხდომის დღის წესრიგით გათვალისწინებული საკითხების გადაწყვეტაში მონაწილეობას არ ღებულობენ.

კაბინეტის სხდომებს პრემიერ-მინისტრი თავმჯდომარეობს, ხოლო მისი არყოფნის შემთხვევაში – ვიცე-პრემიერი. მინისტრთა კაბინეტის სხდომის მიმდინარეობასთან დაკავშირებით რაიმე დადგენილი წესი არ არსებობს, იგი ტრადიციებისა და ჩვეულებების საფუძველზე წარიმართება, მისთვის არაა საჭირო კვორუმი, მინისტრები, რომლებიც არ ესწრებიან სხდომას, კაბინეტის გადაწყვეტილებას ხელს მოგვიანებით აწერენ. განსაკუთრებულ შემთხვევაში, როცა კაბინეტს არ შეუძლია თავი მოიყაროს სხდომაზე, გადაწყვეტილება მიიღება და ხელი მოეწერება თითოეული მინისტრის მიერ დამოუკიდებლად. მთავრობა გადაწყვეტილებას მხოლოდ ერთხმად,

¹ „The Japan Times, Nov. 28, 1998

კენჭისყრის გამართვის გარეშე და ფარულად ღებულობს.¹ თუმცა, ყოველივე ეს, თეორიულად, მხოლოდ კაბინეტის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის პრინციპს ეფუძნება. ფაქტობრივად, სხდომაზე საბოლოო სიტყვა პრემიერ-მინისტრს ეკუთვნის. თუ რომელიმე მინისტრი არ ეთანხმება მთავრობის, უფრო ზუსტად, პრემიერ-მინისტრის გადაწყვეტილებას, მას ერთადერთ ალტერნატივად თავისი ინიციატივით თანამდებობიდან გადადგომა რჩება, წინააღმდეგ შემთხვევაში, მას პრემიერ-მინისტრი თანამდებობიდან მაინც დაითხოვს.

¹ Иностранное конституционное право, под редакцией проф. В. В. Маклакова, М.: Юристъ, 1997, с. 275

თავი მესამე

საპარლამენტო სისტემის მოდელების საერთო, განსხვავებული და განსაკუთრებული ნიშან-თვისებები

პირველ რიგში, წინამდებარე თავის შინაარსის თაობაზე მოგახსენებთ. აქ არ იქნება წარმოდგენილი საპარლამენტო რესპუბლიკისა და პარლამენტური მონარქიის ნიშან-თვისებების სრული კომპლექსის შედარებითი ანალიზი. საერთო და განსხვავებული ნიშან-თვისებების სახით, ჩვენ ზოგიერთ ძირითადს გამოვყოფთ და გარკვეულად დავაჯგუფებთ კიდევ. ერთ შემთხვევაში ეს მოხდება ორი განსხვავებული მოდელის არგუმენტების გაერთიანებით, ხოლო მეორე შემთხვევაში ერთგვაროვანი იდეის ცალკეული ელემენტების ერთიანი ლოგიკური ჯაჭვის სახით გამოვლიანებით. შერჩევა კი იმ ნიშან-თვისებებს შეეხება, რომელიც ქართული კონსტიტუციონალიზმის პრობლემებთან დაკავშირებით იმსახურებს ყურადღებას, მათ შორის, გარკვეული ნაწილი იმის მიუხედავად, დარჩება საქართველოში საპრეზიდენტო მოდელი თუ სამომავლოდ მოხდება სახელმწიფო მმართველობის ფორმის არსებითი შეცვლა. რაც შეეხება განსაკუთრებულ ნიშან-თვისებებს, აქ ისეთ ჯგუფს გამოვარჩევთ, რომელიც შესაბამისი ქვეყნების ადგილობრივი თავისებურებების გათვალისწინებით, განამტკიცებს სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემას და მის ორგანიზაციულ კმედუნარიანობას. ცხადია, შერჩევის პრინციპი აქაც იგივეა.

წინა თავებში საპარლამენტო სისტემის ზოგადთეორიული ასპექტების და საპარლამენტო სისტემის ლიდერი ქვეყნების – გერმანიის საპარლამენტო რესპუბლიკისა და იაპონიის პარლამენტური მონარქიის მაგალითებზე კონკრეტული მსჯელობის შედეგად, სრული დარწმუნებით შეიძლება ითქვას, რომ მართვა-გამგეობის საპარლამენტო სისტემა ერთიან ჯგუფში მოიაზრებს მონარქიული ან რესპუბლიკური ფორმის სახელმწიფოს. საერთო ორივე მოდელის პირობებში ის არის, რომ სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოთა სტრუქტურა, თითოეული მათგანის უფლებამოსილებათა კომპლექსი და ურთიერთმიმართება ხელისუფლების დანაწილებისა და სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპებზე დაფუძნებული და, ამასთან, ერთი მხრივ, სახელმწიფოს მეთაურის, იქნება ეს მონარქი თუ პრეზიდენტი, სახელისუფლებო კომპეტენციის შეზღუდულობით ხასიათდება, ხოლო მეორე მხრივ კი – საპარლამენტო-სამთავრობო

ურთიერთობა, ყოველი ცალკეული ქვეყნის მაგალითზე, ერთგვარად დაბალანსებულია, სუბიექტების კომპეტენციიდან გამომდინარე, რომელიმე მხარის მეტ-ნაკლები უპირატესობით.

მართვა-გამგეობის რესპუბლიკური ფორმის საპარლამენტო სისტემა ყველაზე უფრო დემოკრატიული ფორმაა სამართლებრივი და სოციალური სახელმწიფოს იდეების, სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპისა და სხვა თანამედროვე დემოკრატიულ ფასეულობათა რეალიზაციის თვალსაზრისით, იმის გათვალისწინებით, რომ პოლიტიკური ხელისუფლების ნებისმიერი შტო, თვით სახელმწიფოს მეთაურიც, სახელისუფლო იურისდიქციას საბოლოოდ სახალხო მანდატის საფუძველზე იღებს.

საპარლამენტო რესპუბლიკის ერთი უმთავრესი განსხვავებული თავისებურება ის არის, რომ სახელმწიფო მმართველობის მოცემული ფორმის დროს მთავრობის ფორმირება პარლამენტური გზით ხდება და სახელმწიფოს მეთაურს — პრეზიდენტს ამ მნიშვნელოვან პროცესში ერთობ მოკრძალებული ფუნქცია აკისრია. მართალია, როგორც წესი, პრეზიდენტი ასახელებს მომავალი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას, მაგრამ მისი „არჩევანი“ ფაქტობრივად, პარლამენტის შემადგენლობაში პოლიტიკურ ძალთა ბალანსით არის „რეგლამენტირებული“. ასე რომ, სახელმწიფოს მეთაური ფორმალურ აქტს ახორციელებს, თორემ მთავრობის მეთაურის „ბედი“ მთლიანად პარლამენტზე არის დამოკიდებული. პრემიერ-მინისტრი შემდეგ თავად აყალიბებს პარლამენტის და არა პრეზიდენტის წინაშე პასუხისმგებელ მთავრობას. მთავრობის საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლის უფლებაცა და მექანიზმებიც, სწორედ პარლამენტის განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას ადასტურებს და გარკვეულად გამოარჩევს სახელისუფლებო ტრიადაში, მაშინ, როცა საპარლამენტო რესპუბლიკაში სახელმწიფოს მეთაური მხოლოდ ნომინალური, ე. წ. წარმომადგენლობითი ხასიათის უფლებამოსილებით არის შემოსაზღვრული. ამასთან, კონტრასიგნაციის მექანიზმსაც თუ გავითვალისწინებთ, პრეზიდენტი მთავრობის ჩრდილქვეშ მოქმედებს. ასეთია ზოგადად სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაციის სამზარეულო საპარლამენტო რესპუბლიკაში.

პარლამენტური მონარქიის დროს სახელმწიფოს მეთაურის — მონარქის ხელისუფლება მნიშვნელოვნად შეზღუდულია, ხოლო ქვეყნის წარმომადგენლობითი ორგანოს — პარლამენტისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების — მთავრობის უფლებამოსილებები გაფართოებული. მთავრობა იქმნება საპარლამენტო უმრავლესობის გადაწყვეტილების საფუძველზე და პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე. მთავრობის საქმიანობას წარმართავს პარლამენტის მიერ

დამტკიცებული პრემიერ-მინისტრი, ზოლო მონარქის უფლებამოსილება წარმომადგენლობით და ცერემონიულ ფუნქციებამდე დაყვანილი. და თუ მაინც, სახელმწიფოს მეთაურად აღიარებული მონარქი, როგორადმე ჩართულია სახელმწიფო მართვის პროცესში, ყველა ასეთ ფუნქციას იგი მთავრობის რეკომენდაციების საფუძველზე აღასრულებს. ასეთია ზოგადად სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაციის სამზარეულო პარლამენტურ მონარქიებში.

საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაციის ერთი საერთო თავისებურება არის პარლამენტის აღჭურვა მთავრობის დათხოვნის უფლებამოსილებით და, პირიქით, მთავრობისთვის პარლამენტის დათხოვნის უფლების მინიჭება. პარლამენტის და მთავრობის ურთიერთობის გამაწონასწორებელი ეს მექანიზმი ხშირად ხელისუფლებათა პოლიტიკურ შტოებს შორის გაცილებით ეფექტურ და მოქნილ ურთიერთდამოკიდებულებას უზრუნველყოფს. მთავარი კი ის არის, რომ ამ დროს არ ირღვევა ხელისუფლებათა ბალანსი. მართვა-გამგეობის საპარლამენტო ფორმის ქვეყნებში ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის არსი იმაში მდგომარეობს, რომ საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებათა ურთიერთდამოკიდებულებისას, ხელისუფლებათა ბალანსისა და ურთიერთშეკავების მექანიზმის ფარგლებში სახელმწიფო ხელისუფლების პოლიტიკური შტოები უფრო მჭიდროდ არიან ერთმანეთთან დაკავშირებული და ქმნიან საჯარო ხელისუფლების ორგანულ ერთიანობას.

ურთიერთგაწონასწორების მექანიზმი ყველაზე დემოკრატიულად საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში რეალიზდება: სახელისუფლებო პოლიტიკური კრიზისების დროს საპარლამენტო რესპუბლიკასა და პარლამენტურ მონარქიაში გადაწყვეტი სიტყვა სახელმწიფო ხელისუფლების ერთადერთ წყაროს — ხალხს ეკუთვნის. პარლამენტს უფლება აქვს უარი თქვას მთავრობის ნდობაზე, მაგრამ მთავრობასაც შეუძლია არ დაეთანხმოს პარლამენტის გადაწყვეტილებას და დავის საბოლოო გადაწყვეტა სახალხო განხილვის საგნად აქციოს. პარლამენტის თუ მისი ქვედა პალატის ვადამდელი დათხოვნა ახალი არჩევნების ჩატარების საკითხს აყენებს დღის წესრიგში. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ პარლამენტსა და მთავრობას შორის არსებული დავის მოგვარების საქმეში გადაწყვეტ სიტყვას ხალხი ამბობს და ამომრჩევლები ან მხარს უჭერენ მთავრობის პოლიტიკას — მათ მიერ სამთავრობო პოლიტიკური კურსის მხარდამჭერი საპარლამენტო შემადგენლობის არჩევით, ან ირჩევენ მთავრობის პოლიტიკური კურსისადმი ოპოზიციურად განწყობილ საერთო-სახალხო წარმომადგენლობას, რომელიც საქმიანობას ახალი, „თავისი“ მთავრობის

ფორმირებით დაიწყებს. ასე რომ, მთავრობის უნდობლობის ვოტუმი და პარლამენტის ვადამდელი დათხოვნის უფლება ორი ურთიერთდაკავშირებული და ურთიერთსაპირისპირო მექანიზმია, რომლებიც უზრუნველყოფს ხელისუფლების საკანონმდებლო და აღმასრულებელ შტოთა ბალანსს.

გერმანიის საპარლამენტო რესპუბლიკის და იაპონიის პარლამენტური მონარქიის სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაციის თაობაზე წარმოდგენილი მასალა საშუალებას გვაძლევს, ეს ზოგადი მსჯელობა საპარლამენტო სისტემის მოდელების საერთო და განსხვავებულ ნიშან-თვისებებზე, ამ ქვეყნებში პრაქტიკით გამოცდილი კონკრეტული ფაქტურით შევაგვსოთ.

პირველ რიგში, იმის შესახებ, თუ რას წარმოადგენს სახელმწიფოს მეთაური — გერმანიის პრეზიდენტი და იაპონიის იმპერატორი და როგორ ეწერებიან ისინი თავისი ქვეყნის სახელისუფლებო სისტემაში. მიუხედავად მათი განსხვავებული წარმომავლობისა, როცა პრეზიდენტი არჩევით, ხოლო მონარქი მემკვიდრეობით ავიდნენ სახელისუფლო ოლიმპზე, ორივე ასევე ოლიმპიური სიმშვიდით შეგუებულია თავის სიმბოლურ გამომეტყველებას პოლიტიკაში და კვლავაც „მეფობენ და არ მართავენ“. მაგრამ ამ საერთო პორტრეტს, რამდენიმე, მათთვის საერთო და კიდევ უფრო მნიშვნელოვანი განსხვავებული შტრიხით შევაკეთებ. ჭეშმარიტად, ამ ორი ქვეყნის სახელმწიფო მეთაურს ბევრი საერთო და განსხვავებული თავისებურება ახასიათებს და მთელი ამ სიმრავლიდან, მხოლოდ რამდენიმეს მივაქცევთ საგანგებო ყურადღებას.

პირველ რიგში, მათ განსხვავებულ იურიდიულ სტატუსს და მსგავს ფაქტობრივ ფუნქციას შევხებით. გერმანიის პრეზიდენტი კონსტიტუციურად აღიარებულია სახელმწიფოს მეთაურად, მას სპეციალურად ამ მიზნით შექმნილი ფედერალური კრება აირჩევს და არა პარლამენტი. როგორც აღნიშნავენ, გერმანიის პრეზიდენტის ძლიერების საფუძველს სწორედ ის წარმოადგენს, რომ მის ხელში არ არის თავმოყრილი მნიშვნელოვანი პოლიტიკური ხელისუფლება. ამ დროს იაპონიის იმპერატორი კონსტიტუციურად არ არის არიარებული სახელმწიფოს მეთაურად, მან თითქოს დე ფაქტო არიარება მოიპოვა, მაგრამ თუ იურიდიული თვალსაზრისით რეალურად შევაფასებთ, შეიძლება ითქვას, რომ უხელისუფლებო მეთაურია. თუმცა, იურიდიულად განსხვავებული სტატუსის პირობებში, ერთი ფაქტობრივი საერთო ნიშანი ნამდვილად აფიქსირებს მათი სტატუსის არსებით მნიშვნელობას. საპარლამენტო სისტემის კრიზისულ სიტუაციებში გერმანიის პრეზიდენტს „პოლიტიკური რეზერვის“ ფუნქცია აკისრია. იაპონიის მონარქის ინსტიტუტსაც პოლი-

ტიკურ რეზერვს უწოდებენ, მხოლოდ მმართველი წრეების დასაცავად. იმპერატორის ასეთი ავტორიტეტი ამ წრეებს სჭირდება, დე ფაქტო აღიარებაც მათგან მოდის, ვინაიდან სწორედ მათთვის ესოდენ საჭირო ამ სარეზერვო ფუნქციის განმტკიცებას იწვევს.

გერმანიის ფედერალურ პრეზიდენტს და იაპონიის მონარქს საერთო ისიც აქვთ, რომ მათი მონაწილეობა საკანონმდებლო თუ საკადრო პროცესში უფრო ტექნიკური მოვალეობაა, ვიდრე უფლება. პრეზიდენტი პოლიტიკურად დამოკიდებული, შეზღუდული ფიგურაა, არ შეუძლია მთავრობის მიერ კონტრასიგნებული აქტების ნების წინააღმდეგ დამოუკიდებელი პოლიტიკა განახორციელოს, ხოლო იაპონიის იმპერატორს პარლამენტის მიერ მიღებული კანონების პრომულგირებაზეც კი არ მიუწვდება ხელი.

საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს საკითხი იმის თაობაზე, იურიდიულად როგორ ფორმდება და, ფაქტობრივად, როგორ ყალიბდება ურთიერთობა ხელისუფლების საკანონმდებლო და აღმასრულებელ შტოებს შორის. Vფიქრობთ, მოცემულ შემთხვევაში ეს საკითხი უფრო საინტერესოა, ვიდრე ის, თუ რას წარმოადგენს თითოეული მათგანი ცალ-ცალკე, თუნდაც იმიტომ, რომ ფაქტობრივად, მათი ინდივიდუალური სამართლებრივი ბუნება მეტწილად სწორედ იმაზეა დამოკიდებული, თუ ვის რა რეალურ სტატუსს აკუთვნებს ეს ურთიერთობა.

ორივე მოდელის ნახევარსაუკუნოვანი ფუნქციონირების პრაქტიკა, სახელისუფლებო ორგანოების სისტემაში მთავრობის როლის გაძლიერებაზე მიგვანიშნებს და ქვეყნის მართვა-გამგეობის პროცესში, კანცლერიცა თუ პრემიერ-მინისტრის განსაკუთრებულ როლს აფიქსირებს, რაც მათი უმაღლესი აღმასრულებლის სტატუსით არის გარანტირებული. ორივე შემთხვევაში, სახელმწიფოს მეთაურის ძალმოსილობას განუხრელად განამტკიცებს იმ ფაქტორის მნიშვნელობა, რომ თანამდებობას, როგორც წესი, მმართველი პარტიის ლიდერი იკავებს.

გერმანიაში ამ ურთიერთობის დამახასიათებელია არა მხოლოდ კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა ფორმალური გაფართოება, არამედ იმ სპეციალური ინსტიტუტების შექმნაც, რომლებიც აძლიერებენ მთავრობის ზეგავლენას საპარლამენტო დაწესებულებებზე. ამ დროს, იაპონიის პარლამენტის ერთ-ერთი თავისებურება მუდმივი კომისიების უფლებამოსილებათა ზრდის ტენდენციაა. შეიძლება ითქვას, რომ მუდმივი კომისიები დამოუკიდებელ საკანონმდებლო ორგანოდ გადაიქცნენ და მათ კომპეტენციაში შემავალ საკითხებზე უმნიშვნელოვანეს გადაწყვეტილებებს ღებულობენ.

პარტიულობის ფაქტორი ბევრი თავისებურებით იჭრება სახელმწიფო მმართველობის სისტემური უზრუნველყოფის პროცესში. იაპონიაში, საპარლამენტო თანამდებობების განაწილებისას, ფრაქციების პროპორციულობის პრინციპი მოქმედებს, სოლო გერმანიაში, გარდა იმისა, რომ ბუნდესტაგის მუდმივი კომიტეტების მნიშვნელოვან ნაწილს ოპოზიციური პარტიის დეპუტატები უდგანან სათავეში, სახელმწიფოს მიერ პოლიტიკური პარტიების სუბსიდირების საყოველთაოდ ცნობილი გერმანული სისტემა, გარკვეული მატერიალური წახალისების აქცენტებით, ოპოზიციური პარტიების აღიარებასა და აქტიურობის ზრდაზეა მიმართული. ყოველივე აღნიშნული, ბევრ სხვა ფაქტორთან ერთად, საფუძველი გახდა ორივე ქვეყანაში მრავალი წვრილმანი პარტიისგან გადაჭრელებული პოლიტიკური სპექტრის კლასიკური მრავალპარტიული სისტემის სახით ჩამოყალიბებისა, რამდენიმე გამოკვეთილი ლიდერი პარტიით.

ამ საკმაოდ რთულმა და ხანგრძლივმა პროცესმა თავისებური გავლენა მოახდინა საარჩევნო სამართალზე, დაწყებული საპარლამენტო არჩევნებით, რომელზეც მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული კვალიფიცირებული სახელისუფლებო ორგანოების ფორმირება. სწორედ ამ მიზნით, იაპონიაში ორივე პალატის წევრთა კვალიფიკაცია, ანუ მოთხოვნები, რომლებიც პალატათა წევრებს წარედგინებათ, კანონით არის განსაზღვრული.

ორივე შემთხვევაში, თუ კოალიციის საჭიროება არ არის, მთავრობის ფორმირება, როგორც წესი, პარტიული გუნდური პრინციპის საფუძველზე ხდება. პარლამენტის ძირითადი ძალა — მმართველი პარტიის უმრავლესობა, პარტიული ინტერესების საფუძველზე ქმნის თავისი პარტიის წევრებით დაკომპლექტებულ მთავრობას. ასეა გერმანიაში. იაპონიაში ამავე მექანიზმს მთავრობის წევრთა ნახევრის სავალდებულო დეპუტატობა ემატება, ფაქტობრივად კი, ორივე პალატის წევრების წარმომადგენლობა მთავრობაში გაცილებით მეტია. ეს, ერთი მხრივ, თანამშრომლობის მყარი ზიდი პარლამენტსა და მთავრობას შორის, მეორე მხრივ კი, ხელისუფლების ორივე შტოზე მმართველი პარტიის სრული ძალაუფლების გაბატონებას უნდა ნიშნავდეს, ერთი სიტყვით კი, კანონმდებლის კეთილ განწყობას ადასტურებს, რომელიც კანონმდებლებისა და აღმასრულებლების პარტნიორული თანამშრომლობის საფუძვლის შექმნას ფიქრობდა უთუოდ. მაგრამ ასეთი სურვილის გარანტირება კანონის მკაცრი ნორმების მეშვეობით არ ხდება ყოველთვის.

ყოვლად უფლებაშეკვეცილი იაპონიის იმპერატორი ხშირად არის ჩათრეული პოლიტიკურ თამაშებში და მთავრობათა ხშირი მონაცვლეობის ფორმალური მონაწილე ხდება. იაპონიაში ნდობა-უნ-

დობლობის მექანიზმი მრავალგზის გამხდარა ქვეყანაში პოლიტიკური დაძაბულობის საფუძველი, როცა წარმომადგენელთა პალატის დათხოვნის შედეგად, მრჩეველთა პალატის მხარდაჭერის პირობებში, მთავრობას ახალი არჩევნების ჩატარებამდე, მრჩეველთა პალატასთან ერთად, ორ თვეზე მეტი ვადით საკანონმდებლო პროცესი სრულად აუღია ხელში.

ის ფაქტი, რომ გერმანიაში ჩამოყალიბებული სამთავრობო სისტემა სახელმწიფოთმცოდნეობის ლიტერატურაში „საკანცლერო დემოკრატია“ მოიხსენიება, ნამდვილად ბევრის მეტყველია მოდელის არსებითი შეფასებისა და საჯარო ხელისუფლებაში მთავრობის მეთაურის წამყვანი როლის განსაზღვრის თვალსაზრისით. ამასვე ადასტურებს რაციონალიზებული პარლამენტარიზმის ერთი უმთავრესი მონაპოვარი კონსტრუქციული ვოტუმის მექანიზმის სახით, რომლის იდეაც, ხატონად რომ ვთქვათ, ნიშნავს – არცთუ სამი დღე კანცლერის გარეშე.

ბევრი კონსტიტუციური ნორმა თუ მექანიზმი „საკანცლერო დემოკრატიის“ სასარგებლოდ მუშაობს. როგორც ჩანს, მთავრობაში სტაბილურობისთვის საჭირო სიმშვიდის დარღვევა რომ არ გამოიწვიოს, მხოლოდ ამით უნდა იყოს მოტივირებული ბუნდესტაგის ერთგვარი შეზღუდვა იმ ნაწილში, რომ მას არ შეუძლია შეცვალოს მთავრობის შემადგენლობა ცალკეული მინისტრების დათხოვნის გზით. ამ დროს, „საკანცლერო დემოკრატიის“ მხარდაჭერის იდეის ქვეშ, ქვეყნის პოლიტიკურ ვითარებაზე მთავრობის ზეგავლენას ზრდის სამთავრობო პალატად წოდებული ბუნდესრატის, თუნდაც დროებითი პრეროგატივები. ბუნდესტაგის ვადამდელი დათხოვნის შემთხვევაში, იაპონური პრაქტიკის მსგავსად, მთელი საკანონმდებლო სივრცე მთავრობისა და ბუნდესრატის სამოღვაწეო ასპარეზად იქცევა, ოღონდ ამჯერად უკვე მთელი სამი თვით. სხვათა შორის, ფედერალური პრეზიდენტის მიერ უფლებამოსილების შესრულების შეუძლებლობის შემთხვევაში, მას დროებით ცვლის ბუნდესრატის თავმჯდომარე – როტაციის წესით ერთი წლით არჩეული რომელიმე მიწის მთავრობის თავმჯდომარე. ფედერალური პრეზიდენტი, მართალია, სიმბოლური ფიგურაა, მაგრამ თუ ასეთი შეცვლა მოხდება, რაც გარკვეული დროით პრეზიდენტის უფლებამოსილებების სამთავრობო ინტერესებისადმი დაქვემდებარებას უნდა მოასწავებდეს, ქვეყანაში მმართველი პარტიის სრულძალოვანი მეთაურობისთვის ცუდი არ უნდა იყოს.

გერმანიისგან განსხვავებით, საკმაოდ ხშირია მთავრობის სრული შემადგენლობის მონაცვლეობა იაპონიაში. ამასთან, თუ რომელიმე მინისტრი არ ეთანხმება მთავრობის ან, რაც იგივეა პრემიერ-მი-

ნისტრის გადაწყვეტილებას, შეუძლია თავისი ინიციატივით გადადგეს თანამდებობიდან. ასეთია კონსტიტუციური დისციპლინა ცივილიზებულ ქვეყნებში და ყოველივე ეს სულაც არ იწვევს ქვეყანაში პოლიტიკურ არასტაბილურობას.

იაპონიაში, სამთავრობო მოხელეების კლასიფიკაციის სისტემა მოქმედებს, რაც ახდენს მათ რანგირებას სპეციალურ და ჩვეულებრივ მოხელეებად. გარდა პარლამენტის პალატების წევრთა კანონით რეგლამენტირებული კვალიფიკაციის სისტემისა, დიდი ყურადღება ენიჭება მთავრობისა და სახელმწიფო აპარატის შესაბამისი კადრებით დაკომპლექტებას. მთავრობის ფორმირება ხდება პროფესიონალი პოლიტიკოსებისა და პრაქტიკოსი მოხელეებისგან. იაპონიის სამთავრობო გუნდში სრულად არის ამოქმედებული მმართველი პარტიის რესურსები და ამდენად, მათ შორის, გამოცდილი სახელისუფლებო ბიუროკრატიის წარმომადგენლები არიან წარმოდგენილი. რაც შეეხება იაპონიის სახელმწიფო აპარატს, იგი მუდმივი ხასიათისაა და სულაც არ არის დამოკიდებული საარჩევნო პერიოდებზე და, მაშასადამე, არც პოლიტიკურ ძალთა ბალანსზე პარლამენტში. სახელმწიფო აპარატის მოხელეები, ნებისმიერი სამთავრობო კრიზისის პირობებში თუ პარლამენტის წარმომადგენელთა პალატის დათხოვნის მიუხედავად, აგრძელებენ თავის საქმიანობას და სწორედ ამით უზრუნველყოფენ ქვეყანაში სტაბილურობის გაგრანტებას.

საპარლამენტო სისტემის ნაირსახეობების სახით განხილული ქვეყნების — გერმანიის საპარლამენტო რესპუბლიკისა და იაპონიის პარლამენტური მონარქიის საერთო და განსხვავებულ ნიშან-თვისებებს, მათი მსგავსებისა თუ კარდინალური სხვაობის საფუძველად თითოეული ამ ქვეყნის კონსტიტუციური სამართლის განსაკუთრებული თავისებურებების სახით ჩამოყალიბებული არსებითი არგუმენტები უდევს. ასეთი მრავალია, ჩვენ წინამდებარე ნაშრომის თემატური ინტერესის გათვალისწინებით, მხოლოდ იმ განსაკუთრებულ თავისებურებებს გამოვყოფთ, რომელიც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაციაზე ახდენს პირდაპირ გავლენას.

გერმანიის კონსტიტუციური სამართლის განსაკუთრებული თავისებურებებიდან ამ მხრივ გასათვალისწინებელია ის, რომ:

— კონსტიტუციურ სამართალში დამკვიდრებული „რაციონალიზებული პარლამენტარიზმის“ გაგება გერმანიის მოქმედმა კონსტიტუციამ კონსტრუქციული ვოტუმის უმძლავრესი იარაღით გაამდიდრა, რომელიც არა მხოლოდ როგორც არსებითად მოქმედი მექანიზმი, არამედ როგორც პროფილაქტიკური ფაქტორი, უზრუნველყოფს სახელისუფლებო სტაბილურობას გერმანიაში;

– გერმანულმა კონსტიტუციამ ერთ-ერთმა პირველმა შემოიტანა სახელმწიფოს კონსტიტუციურ პრინციპთა სისტემაში სამართლებრივი სახელმწიფოს ცნება. დღეს თამამად შეიძლება ითქვას, რომ სწორედ საპარლამენტო რესპუბლიკის მოდელი უზრუნველყოფს გერმანიაში სამართლებრივი სახელმწიფოს სტატუსს;

– ძირითადი კანონი არ აღიარებს გერმანული პარლამენტის ორპალატიანობას, არადა, ბუნდესრატს თავისი კუთვნილი ადგილი აქვს მოპოვებული საკანონმდებლო პროცესში, მათ შორის, დამოუკიდებელი გადაწყვეტილებების მიღების უფლებით. მის უფლებრივ განსაკუთრებულობას განამტკიცებს ამ ორგანოს ფორმირების თავისებური წესი: მის წევრებს მიწების მთავრობები შეარჩევენ, ხოლო ბუნდესრატის მუშა ორგანოებში – კომისიებში შესაბამისი მთავრობების პრემიერ-მინისტრები და მინისტრები არიან გაერთიანებულნი. სწორედ ამიტომ ამ „ფარული ორპალატიანი“ პარლამენტის, ე. წ. ზედა პალატის სახით ჩამოყალიბებულ ბუნდესრატს სამთავრობო პალატასაც უწოდებენ, რომლის „ზედა“ პოზიცია სამთავრობო პოლიტიკური კურსის სტაბილურობასაც უზრუნველყოფს და ქვეყნის ეკონომიკურ აღმავლობასაც;

– ბუნდესტაგი ფედერალური პრეზიდენტისა და ფედერალური კანცლერის თანამდებობებზე დასამტკიცებელი კანდიდატურების განხილვაზე დროს არ კარგავს, პირდაპირ უყრის კენჭს და კენჭისყრის შედეგებში გამოხატავს თავის დამოკიდებულებას კანდიდატურებისადმი. ეს სიმარტივე ამ რთული პროცესისა იმით არის განპირობებული, რომ ქვეყანაში მოქმედი პარტიული სისტემა ჩამოყალიბდა მისი კლასიკური პარამეტრებით და მთელი წინასწარი პროცედურები პარტიულ ოფისებში რეგულირდება;

– გერმანულ პარლამენტარიზმში პროგრესული სიახლეები მიმდინარე კანონმდებლობითაც მკვიდრდება. პოლიტიკური პარტიების შესახებ 1967 წლის 24 ივლისის კანონი, ერთი პირველთაგანია კონსტიტუციური სამართლის ისტორიაში, რომელმაც განსაზღვრა პოლიტიკური პარტიის სტატუსი. ბევრ ნოვაციას მისცა დასაბამი გერმანიის საარჩევნო სამართალმა. პირველ რიგში, საყურადღებოა პოლიტიკური პარტიების დაფინანსება სახელმწიფოს მიერ, ოპოზიციური პარტიებისადმი კეთილგანწყობილი დამოკიდებულებით, რამაც განაპირობა ჯანსაღი პარტიული კონკურენცია და ხელი შეუწყო პოლიტიკური სისტემის ჩამოყალიბებას, რომელთა საქმიანობაზე მნიშვნელოვანწილად არის დამოკიდებული სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაცია გერმანიაში;

იაპონიის კონსტიტუციური სამართლის განსაკუთრებული თავისებურებებიდან, ქვეყანაში სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაციის თვალსაზრისით, ყურადღებას მივაპყრობდით შემდეგს:

— მონარქიული იაპონიის კონსტიტუციამ სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპი განამტკიცა და მის სამართლებრივ გარანტიად ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების ნორმათა მთელი პაკეტი აღიარა. მაგრამ ყველაზე მნიშვნელოვანი ის არის, რომ იაპონურ კანონმდებლობაში, ბევრი სხვა დემოკრატიული ქვეყნისგან განსხვავებით, ინდივიდის ინტერესები ხალხის საერთო ინტერესების სახით განიხილება და ამით ხაზგასმულია არა მხოლოდ ადამიანის, პიროვნების მოვალეობა, გაითვალისწინოს სხვათა ინტერესები, არამედ ქვეყნის საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობის პოლიტიკური ორიენტირებიც;

— იაპონური პარლამენტი ორი არათანაბარძალოვანი პალატისგან შედგება. საკანონმდებლო პროცესში მთავარ როლს ქვედა — წარმომადგენელთა პალატა ასრულებს და თანაც იმ დონეზე, რომ კანონმდებლობით განსაზღვრულ შემთხვევებში კანონებს ზედა — მრჩეველთა პალატის თანხმობის გარეშე იღებს;

— კიდევ ერთი განსაკუთრებული თავისებურება იაპონური საკანონმდებლო პროცესისა ის არის, რომ მონარქი თამაშგარე მდგომარეობაშია დატოვებული და პარლამენტის მიერ მიღებული კანონების პრომულგირებას ახდენს, ის, „ვინც უკრავს მუსიკას,“ ანუ მთავრობა და აბსოლუტურად გამორიცხულია მესამე სუბიექტის სახით ფილტრის ფუნქცია;

— იაპონიის სინამდვილეში მთავრობის ფორმირების განსაკუთრებული წესიც იპყრობს ყურადღებას. კონსტიტუციის თანახმად, საეალდებულო ნორმად არის მიღებული პირობა იმის თაობაზე, რომ მინისტრთა კაბინეტის წევრთა არანაკლებ ნახევრისა, პარლამენტის შემადგენლობიდან უნდა იქნეს შერჩეული. ასეთი შემთავსებული მინისტრები, საპარლამენტო უფლებამოსილების გასვლისთანავე, მანდატთან ერთად კარგავენ თანამდებობასაც. თუმცა, მანამდე მათი ხმა სამთავრობო ინიციატივების აქტივში მუშაობს. თუ იმასაც გაითვალისწინებთ, რომ ასეთი დეპუტატ-მინისტრების რიცხვი, როგორც წესი, ნახევარზე გაცილებით მეტია, უნდა ვივარაუდოთ, რომ მთავრობას პარლამენტში ძლიერი ბუფერი ემსახურება;

— კიდევ ერთი თავისებურება ეხება საჯარო სამსახურის მოხელეთა „ჩვეულებრივი“ და „განსაკუთრებული“ კატეგორიების სახით დანაწევრებას, სადაც „განსაკუთრებული“ მაღალი არჩევითი დონეა, ხოლო „ჩვეულებრივი“ ის არმია მოხელეებისა, რომლებიც „განსაკუთრებულთა“ ყოფნა-არყოფნის, საარჩევნო პერიპეტებიებით თუ სხვა

პოლიტიკური თამაშებით გადატვირთულობისას, პირნათლად
ემსახურებიან სახელმწიფო მოხელის, თავისთვის ჩვეულებრივ
საქმეს.

თავი მემქნა

საპარლამენტო მოდელის პერსპექტივის შესახებ საქართველოში

სახელმწიფო აღმშენებლობის პროცესში, უკანასკნელი ათწლეულის მანძილზე, საქართველოს კანონმდებლის მიერ განხორციელებული ექსკურსი მმართველობის მოდელების სიმრავლეში, აქტიუობის თვალსაზრისით, საკმაოდ „წარმატებული“ გამოდგა. ჯერ იყო და, რესპუბლიკური მმართველობის სამივე მოდელში გაეიჯვეჯილეთ, ავტორიტარული ხელისუფლების პირველი ნიშნების მოსავალიც ავკრიფეთ და ამ გზაზე ახლა მოუხნავშიც გადავედით, — სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკის მოდელი გვაქვს მხედველობაში. მისი თავისებურებები ჯერ სრულად არც არის შესწავლილი კონსტიტუციურ სამართალში და განზოგადებაც ძნელად მისაღწევია, მოდელის სამართლებრივი ბუნების სრული დახასიათება-შეფასებისთვის, ვინაიდან ყველამ თავისებურად მიიღწია „უმაღლეს“ დონეს და სახელმწიფოს სრულუფლებიანმა მეთაურებმა ერთობ განსხვავებული უფლებამოსილებათა არსენალი შეიძინეს¹.

საპრეზიდენტო მმართველობის იდეა საქართველოში მოულოდნელად დაიბადა და თავადაც უამრავი მოულოდნელობით აღავსო ახალი ქართული კონსტიტუციონალიზმი. საერთოდ, კონსტიტუცია არა მარტო სამართლებრივი, არამედ პოლიტიკური აქტიც გახლავთ და მასში პოლიტიკისა და პოლიტიკოსების ურთიერთობა სამართლებრივად რეგულირდება, მაგრამ საქართველოს მოქმედი კონსტიტუცია სხვა მხრივაც გამოირჩევა, იგი უფრო პოლიტიკური კონსენსუსის, პოლიტიკის გამარჯვების შედეგია, ვიდრე კონსტიტუციური სამართლისა. როგორც ჩანს, ჩვენი კონსტიტუციის ასეთი ხვედრი შემთხვევითი არ არის, იგი დღესაც ხშირად პოლიტიკური თამაშის საგანია საერთოდ და განსაკუთრებით იმ იდეების დონეზე,

¹ აღნიშნულ საკითხზე უფრო ვრცლად იხილეთ: ო. მელქაძე, ო. მახარაძე, საპრეზიდენტო მმართველობის პრობლემები, „ტასისის“ — ეკონომიკური პოლიტიკისა და სამართლებრივი საკითხების ქართულ-ევროპული საკონსულტაციო ცენტრი, ქართული სამართლის მიმოხილვა, თბ.: პირველი-მეორე კვარტალი, 2000 წელი, გვ. 3-23;

ო. მელქაძე, ქართული კონსტიტუციონალიზმის თანამედროვე პრობლემები, გაეროს განვითარების პროგრამის საქართველოს ოფისის სადისკუსიო წერილების სერია, თბ.: 2001, 82 გვ.

რომლებიც ქვეყნის მმართველობითი სისტემის ნაწილობრივი თუ რადიკალური ცვლილების თაობაზე გაისმის. არადა, ქვეყნის მმართველობითი სისტემის სტრუქტურულ ცვლილებებში საჯაროდ გამოთქმული კონკრეტული წინადადებების უმრავლესობა საპრეზიდენტო რესპუბლიკის სამართლებრივ ბუნებას არანაირად არ შეესაბამება.

საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის პრეამბულაში ვკითხულობთ: „საქართველოს მოქალაქეთა ურყევი ნებაა დაამკვიდრონ დემოკრატიული საზოგადოებრივი წესწყობილება“, და გამომდინარე აქედან, მოქმედი კონსტიტუციის 1-ლი მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, „საქართველოს სახელმწიფოს პოლიტიკური წყობილების ფორმად დემოკრატიული რესპუბლიკაა აღიარებული.“ უნდა ითქვას, რომ ასეთი მიზნების დეკლარირება დიდ პასუხისმგებლობას აკისრებს ხელისუფლებას.

დემოკრატია სახელმწიფოებრივი კონსტიტუციური წყობის ერთი უმთავრესი პრინციპია და მისი არსი, პირველ რიგში, სახელმწიფო ხელისუფლების სახალხოობას გულისხმობს. სახალხო ხელისუფლების გამიჯვნა ხელისუფლებრივი საწყისის ნებისმიერი სხვა გამოვლინებისგან და პრიორიტეტულად განსაზღვრა, გამორიცხავს სახელმწიფოებრივ უფლებამოსილებათა სხვა მატარებლებს, გარდა თვით ხალხისა, უარყოფს ნებისმიერი სხვა ხელისუფლის პრეტენზიას, იყოს პრიორიტეტული. დემოკრატია, როგორც „წმინდა და სრული კატეგორია“, საკმაოდ ბევრ პრობლემას ქმნის სტაბილური სახელმწიფოებრიობის თვალსაზრისით. სწორედ ამიტომაც, რომ თანამედროვე პოლიტოლოგიისა და კონსტიტუციური სამართლის მეცნიერებებში დემოკრატია ხშირად განმარტავენ, როგორც „წარმომადგენლობითს“, „საპარლამენტოს“, „უშუალოს“, „სამართლებრივს“, „თავისუფალს“, „დასავლურს“ და სხვ. „წმინდა ნამდვილ დემოკრატიასთან“ შედარებით, ყოველივე აღნიშნული მხოლოდ ეპითეტების ნაკრებია და დემოკრატიაზე, საერთოდ, არასრულ წარმოდგენას იძლევა. მათ შორის, საპარლამენტო დემოკრატიის გარსში გახვეული სახალხო დემოკრატია მართვა-გამგეობის საპარლამენტო სისტემაა და ყველაზე უფრო ადეკვატურია დემოკრატიის „წმინდა, ნამდვილ“ შინაარსთან. არსებობს განსხვავებული მოსაზრებებიც. მათ შორის ერთზე შევჩერდებით. ნამდვილად ვერ დავეთანხმებით იმ ავტორთა მოსაზრებას¹, რომლებიც მიიჩნევენ, რომ დემოკრატია აუცილებლად უნდა იყოს რესპუბლიკური, ხოლო რეს-

¹ В. С. Петров, Теоретические проблемы сущности содержания и формы государства. Автореферат на соискание д. ю. н., М.: 1967, с. 28; П. А. Левицкий, Монархия и республика, М.: Наука, 1978, с. 71-72

პუბლიკა – დემოკრატიული. რასაკვირველია, რესპუბლიკა დემოკრატიას უნდა გულისხმობდეს, თავისუფლების ფართო სივრცეს უნდა ქმნიდეს, მაგრამ დემოკრატია, როგორც კონსტიტუციური წყობის პრინციპი, არ გულისხმობს მხოლოდ რესპუბლიკანიზმს. მაგალითად, იაპონიაში არც მონარქი და არც განსაზღვრული საზოგადოებრივი ფენა არ წარმოადგენს სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროს, რომლის ფუნქციასაც იაპონიის კონსტიტუციის პირველი მუხლის შესაბამისად, ხალხი ასრულებს. ამდენად, დემოკრატია ეგუება როგორც რესპუბლიკანიზმს, ისე მონარქიზმს და იაპონიის გარდა, მრავალ მონარქიულ სახელმწიფოში, ეს მართვა-გამგეობის საპარლამენტო ტიპითაა განპირობებული. მხოლოდ ეს არის, რომ ყველა რესპუბლიკა ვერ ეგუება დემოკრატიას და ასეთებად, სოციალისტური და თეოკრატიული რესპუბლიკების გარდა, ავტორიტარული სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკები მიიჩნევა.

მოქმედი კონსტიტუციის შესაბამისად, საქართველო საპრეზიდენტო რესპუბლიკაა, სადაც ხელისუფლება სამადაა დაყოფილი: საკანონმდებლო ხელისუფლება ხორციელდება პარლამენტის მიერ. იგი „არის ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას, განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს. კონსტიტუციით განსაზღვრულ ფარგლებში კონტროლს უწევს მთავრობის საქმიანობას და ახორციელებს სხვა უფლებამოსილებებს“ (მუხლი 48). აღმასრულებელი ხელისუფლება ეკუთვნის საქართველოს პრეზიდენტს, როგორც ამას კონსტიტუცია აღნიშნავს, იგი არის საქართველოს სახელმწიფოსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური, ქვეყნის ერთიანობისა და მთლიანობის, სახელმწიფო ორგანოთა კონსტიტუციის შესაბამისად საქმიანობის გარანტი, უმაღლესი წარმომადგენელი საგარეო ურთიერთობებში და სამხედრო შეიარაღებული ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი. საქართველოს პრეზიდენტი, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური, უფლებამოსილია განსაზღვროს აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურა, რომელსაც ამტკიცებს პარლამენტი. მთავრობა პრეზიდენტის სათაბირო ორგანოა და შედგება სახელმწიფო მინისტრისა და მინისტრებისაგან. სასამართლო ხელისუფლება დამოუკიდებელია და ხორციელდება საკონსტიტუციო კონტროლის, მართლმსაჯულების და კანონით დადგენილი სხვა ფორმებით (მუხლი 82).

საქართველოს კონსტიტუციური სამართლის მიხედვით, სახელმწიფო ხელისუფლების პოლიტიკურ შტოთა ურთიერთმიმართება გულისხმობს, რომ პრეზიდენტი დამოუკიდებელია პარლამენტისგან,

ვინაიდან არ არის პოლიტიკურად პასუხისმგებელი მის წინაშე. თავის მხრივ, პარლამენტიც დამოუკიდებელია პრეზიდენტისგან, ვინაიდან პრეზიდენტს არა აქვს უფლება დაითხოვოს იგი. მთავრობის ფორმირების საკითხის გადაწყვეტაში როგორც ფორმალურ-იურიდიული, ისე ფაქტობრივი თვალსაზრისით, გადამწყვეტი სიტყვა პრეზიდენტს ეკუთვნის. საქართველოს კონსტიტუციის 77-ე მუხლის შესაბამისად, ახალარჩეული პრეზიდენტი ვალდებულია ორი კვირის ვადაში „ჩამოაყალიბოს მთავრობის შემადგენლობა და წარუდგინოს პარლამენტს. შესაბამის კომიტეტებში განხილვის შემდეგ პარლამენტი ამტკიცებს მას სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით“ (მუხლი 77, პ. 1). აღნიშნული კონსტიტუციური დებულების შესაბამისად ნათელია, რომ პრეზიდენტი ვალდებულია პარლამენტს წარუდგინოს დასამტკიცებლად მთავრობის სრული შემადგენლობა, თუმცა, ამჟამინდელი ჩვენი რეალობის გათვალისწინებით, პრეზიდენტი, რომელსაც თავისი პარტიული უმრავლესობა ჰყავს პარლამენტში, არ არის ვალდებული და არც მიზანშეწონილად მიიჩნევა მთავრობის სუბიექტური შემადგენლობა საპარლამენტო უმრავლესობის მქონე პარტიისადმი კუთვნილების გათვალისწინებით განსაზღვროს. ასეთი პრაქტიკა აშკარად აკნინებს მთავრობის ფორმირების გუნდური პრინციპის იდეას და ასეთ პირობებში დამკვიდრებული საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების შტოებს შორის თანამშრომლობის ტრადიციას. საერთოდ, ჩვენში მოქმედი მთავრობის ფორმირების კონსტიტუციური მოდელი გვთავაზობს არა პოლიტიკური, არამედ სპეციალიზებული, ტექნოკრატიული აღმასრულებელი ორგანოს ჩამოყალიბებას. ასეთი მიდგომა კიდევ უფრო ასუსტებს საპრეზიდენტო მოდელის პირობებში ისედაც შეზღუდული პარლამენტის საკონტროლო ფუნქციებს მთავრობის მიმართ, ხოლო პრეზიდენტის „პოლიტიკურ გუნდს“ საპარლამენტო პასუხისმგებლობის სერიოზული მეთვალყურეობის გარეშე ტოვებს. შედეგად, ჩვენული გაგებით, იურიდიულად გაფორმებული ეს „თანამშრომლობა“ ადმინისტრირების ნიშნის ქვეშაც ნაკლებშედეგიანი აღმოჩნდა, ვერც ტექნოკრატიული „სამთავრობო გუნდი“ მივიღეთ და „პოლიტიკური გუნდიც“ შიგნიდან იშლება.

ჩვენი აზრით, ყურადღება უნდა გამახვილდეს რამდენიმე ისეთ საკითხზე, რომელიც ამერიკული მოდელისგან განსხვავებით შემოვიდა ქართულ კონსტიტუციურ სამართალში და ხუთწლიანი გამოცდის შედეგად თეორიულ ასპექტში ან პრაქტიკული რეალიზაციის ჭრილში საჭიროებს სიცხადის შეტანას. მნიშვნელოვანია საკითხი უფლებრივად ზეალმატებულ პრეზიდენტსა და კანონშემოქმედებით პარლამენტს შორის ურთიერთდამოკიდებულების შესახებ.

საქმე ის არის, რომ საქართველოს პრეზიდენტის კონსტიტუციურად აღიარებულ სახელმწიფოს მეთაურის ლეგენდას და სრულ აღმასრულებელ ფუნქციას, სწორედ კონსტიტუციაშივე გაბნეული სხვადასხვა ნორმის კომპლექსი დამატებით წამყვან პოზიციას აკუთვნებს კანონმდებლობაშიც. „ამერიკელი“ პრეზიდენტისგან განსხვავებით, საქართველოს პრეზიდენტი აქ უფლებამოსილებათა სრულ კომპლექტს ფლობს: საკანონმდებლო ინიციატივას ერთვის მის მიერ შეტანილი კანონპროექტის რიგგარეშე განხილვის მოთხოვნის უფლება; პრომულგაციამდე ვეტოს უფლება, რასაც კიდევ უფრო აძლიერებს პარლამენტში მისი დაძლევისთვის დადგენილი ძალზე მაღალი კვოტა; უფლებამოსილია გამოიყენოს საკონსტიტუციო სასამართლოში სარჩელისა თუ წარდგინების ფორმა, ასე განსაჯეთ, თვით პრეზიდენტის მიერ პრომულგირებული კანონის კონსტიტუციურობის საკითხზე. ასე რომ, ჩვენ მიერ ე. წ. ამერიკული მოდელის, ორიგინალისთვის არაორგანული ნორმებითა და მექანიზმებით „გამდიდრებამ“ მთელ ჩვენ კანონმდებლობას ხელი დაატყო. ამ ვითარებას ზედმიწევნით მოერგო და მთელ საკანონმდებლო პროცესზე თავის მკაცრ გამაფრთხილებელ დანიშნულებას ასრულებს ის ფაქტორი, რომ საპრეზიდენტო ვეტოს დაძლევის კვოტა თითქმის ორჯერ მაღალია ჩვეულებრივი კანონის მიღების ნორმაზე.

ასეთი საკანონმდებლო აღჭურვილობის დროს ნათლად დგება საკითხი ორსუბიექტიანი საკანონმდებლო ხელისუფლების შესახებ, მით უფრო, რომ დღევანდელი ჩვენი რეალობა ობიექტურად იმსახურებს ასეთ შეფასებას. პირველ რიგში, იგი რამდენიმე მონაცემით გამოიხატება: 1995 წელს არჩეულმა პარლამენტმა 4-წლიანი უფლებამოსილების ფარგლებში 685 კანონი და მათ შორის – 11 კოდექსი მიიღო. ამათგან 307 კანონი და მათ შორის 9 კოდექსი – პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივით. სხვათა შორის, ისიც ნიშანდობლივია, რომ ამავე პერიოდში პრეზიდენტმა 10-ჯერ გამოიყენა ვეტოს უფლება, მათ შორის შიდასაპარლამენტო დანიშნულების კანონებზე, ფრაქციების შესახებ და ღრობითი საგამოძიებო კომისიების შესახებ.

ერთია მშრალი სტატისტიკა, მაგრამ მათი არსებითი ანალიზი იმის მაჩვენებელია, რომ რეალურად საკანონმდებლო ხელისუფლების აღმასრულებელი ხელისუფლებისკენ გადაქაჩვა ხდება და, რაც მთავარია, ეს საკმაოდ უხეშად კეთდება. როგორც ჩანს, ტონალობა კონსტიტუციამ განსაზღვრა, როდესაც საპრეზიდენტო ინიციატივით შემოსული კანონპროექტების რიგგარეშე განხილვის ნორმასთან დაკავშირებით „მოთხოვნა“ ძალიან კატეგორიულად ჩამოაყალიბა და, ფაქტობრივად, პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივას

მწვანე შუქის რეჟიმი დაუმკვიდრა პარლამენტში. ყოველივე ამან კი საქართველოს პრეზიდენტს უბრალოდ პრიორიტეტული ინიციატორის უფლებამოსილება კი არ არგუნა, არამედ ორგზის მეთაურს – სახელმწიფოსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურს, მესამე სამეთაურო ასპარეზიც მიაკუთვნა საკანონმდებლო ფრონტზე.

ამერიკულისგან მნიშვნელოვნად განსხვავდება საპრეზიდენტო არჩევნები, პრეზიდენტის კაბინეტის ფორმირებისა და მისი საქმიანობის წარმართვის წესები. ცხადია, ჩვენთვის ელემენტარულად წარმოუდგენელია მმართველი პარტიის შიგნით საპრეზიდენტო არჩევნების მოსალოდნელი კანდიდატის ამერიკული "პრაიმიერიზით" შერჩევა, მაგრამ კითხვას მაინც ბადებს, თუ რატომ იქნა უარყოფილი ვიცე-პრეზიდენტის ინსტიტუტი და, საერთოდ, პასუხისმგებლობის გადანაწილების, ე. წ. კონტრასიგნაციის მექანიზმი. ამ უკანასკნელის უგულებელყოფა გამორიცხავს მას, როგორც საპრეზიდენტო მმართველობის სისტემაში პასუხისმგებლობის კლასიკურ მეზამრიდს და თითქოს ამას პრეზიდენტის პასუხისმგებლობის გაზრდა უნდა გამოეწვია. მაგრამ კონსტიტუცია პრეზიდენტის პასუხისმგებლობას მხოლოდ იმპიჩმენტის დონეზე განსაზღვრავს კონსტიტუციის დარღვევის, ლაღატიისა და სისხლის სამართლის სხვა დანაშაულისთვის. პირდაპირ უნდა ითქვას: კონტრასიგნაციის მექანიზმის მიმართ ასეთმა დამოკიდებულებამ ქვეყანაში განუკითხოვბისა და უპასუხისმგებლობის ატმოსფერო დაამკვიდრა, რომ არაფერი ვთქვათ, კანონების შესრულების დონეზე, პრეზიდენტის უამრავი აქტის შეუსრულებლობის პირობებში პასუხისმგებელიც არ ჩანს.

როგორც ჩანს, სახელმწიფო მმართველობის ორიენტაციის ექტორის ერთი მოდელიდან მეორისკენ შემობრუნებისას, სიჩქარეში ბევრი რამ ვერ ან არ იქნა გათვალისწინებული, საპრეზიდენტო რესპუბლიკის ჩვენებური ხედვა, მრავალი თვალსაზრისით, შეუსაბამოა ამერიკულ საპრეზიდენტო „დედანთან“. მას შემდეგ, რაც საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელი შევიდა ძალაში, მან თავისი ყველა შესაძლო ჩრდილოვანი მხარე შეიტანა ქართულ კონსტიტუციურ სამართალში: პირველ რიგში, დეფორმირებულ იქნა ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი, საქართველო ერთადერთი ევროპული საპრეზიდენტო რესპუბლიკაა, სუპერპრეზიდენტით სათავეში, რომელიც არა მხოლოდ სახელმწიფოს და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურია, არამედ ცალსახად ფლობს საკანონმდებლო ხელისუფლების მართვის უმთავრეს ბერკეტებს.

საუბარი მართვა-გამგეობის ქართული მოდელის სტრუქტურულ ცვლილებებზე ხშირად გაისმის. ყველაფერი კი იმის ბრალია, რომ ნაჩქარევად მიღებულ კონსტიტუციაში არ იგრძნობა ხელისუფლე-

ბის კონცეფციის კომპლექსური გააზრებულობა. კონსტიტუციის მოქმედების ექვს წლისთავზე საკითხი კვლავაც აქტუალურია. საქართველოს პოლიტიკური ხელისუფლება ამჯერადაც მძიმე არჩევნის წინაშე დგება, მაგრამ საქართველოს პოლიტიკური წრეები, დემოკრატიული საქართველოს დეკლარირებული სამართალმემკვიდრეობის პრინციპიდან გამომდინარე და მოქმედი კონსტიტუციის პრეამბულის მე-5 აბზაცის ლაიტმოტივის ფონზე, ალაპარაკდნენ არა მმართველობის საპრეზიდენტო მოდელის საპარლამენტო მოდელით შეცვლაზე, არამედ ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკაზე. პოლიტიკური ინიციატივა საქართველოს ტრადიციონალისტთა კავშირმა აიღო: „პარლამენტის წინაშე შემოვდივართ საკანონმდებლო ინიციატივით საქართველოში მთავრობის თავმჯდომარის – პრემიერ-მინისტრის პოსტის შემოღებისა და საქართველოს კონსტიტუციაში შესაბამისი ცვლილებებისა და დამატებების თაობაზე,“ – გააკეთეს ოფიციალური განცხადება საქართველოს პარლამენტის წევრებმა 133 დეპუტატის ხელმოწერით,¹ რომელთა დიდმა ნაწილმა არ დაახანა და უმაღლესი უარყო აღნიშნული წინადადების მხარდაჭერა. ორი კვირის თავზე ამ წინადადების ინიციატორი 40 დეპუტატი აკეთებს ასეთ განცხადებას: „ჩვენ მიზანშეუწონლად მიგვაჩნია ამ ეტაპზე აღმასრულებელ ხელისუფლებაში ძირეული სტრუქტურული ცვლილებების განხორციელება, რაც მნიშვნელოვან ფინანსურ დანახარჯებთან იქნება დაკავშირებული, და ამასთან, მოითხოვს დროის გარკვეულ პერიოდს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, მოვითხოვთ, გაუქმებულ იქნეს ჩვენი ხელმოწერები და საკანონმდებლო ინიციატივას აღარ მიეცეს შემდგომი მსვლელობა“.²

უკანასკნელ ხანებში ქვეყნის კონსტიტუციური მოწყობის პრობლემა პოლიტიკური დარბაზობების განსჯის ყველაზე აქტუალური საგანია. მაგრამ, როგორც ხედავთ, კანონმდებელთა პოზიცია არც ნათელია და არც სტაბილური. ჩვენი ყოფის შემხედვარე, მხოლოდ ერთი რამ არის ნათელი. ქვეყანაში მძიმე პოლიტიკური და ეკონომიკური მდგომარეობაა შექმნილი და ცეცხლთან თამაში არ ეგების.

პირდაპირ უნდა ითქვას, არც ამ კონსტიტუციით და არც მისი მიმღები და „შემსრულებელი“ ხელისუფლებით არ გამოვიდა დემოკრატიული სამართლებრივი რესპუბლიკის აშენება. ვისაც დემოკრატია მხოლოდ სიტყვის თავისუფლება ჰგონია, შეიძლება არც მიიღოს ჩვენი ეს მოსაზრება. სწორედ მათთვის განემარტავთ, რომ დემოკრატია სიტყვაზე რეაგირებასაც უნდა გულისხმობდეს, მით

¹ გაზ. „ალა“, №86, 3-4 ივლისი, 2000

² იქვე

უმეტეს, ქვეყანაში არსებული მდგომარეობის შესახებ გულისტკივლით ნათქვამი მართალი სიტყვა ობიექტურ, პრინციპულ მოქმედებას საჭიროებს, თუ სამართლებრივი სახელმწიფოს შექმნის პრეტენზია ჯერ კიდევ შეგვარჩენია.

ამას ხელისუფლებაც გრძნობს და უკვე მერამდენედ, პანაცეად გამოცხადებულ მინისტრთა კაბინეტსა და პრემიერ-მინისტრზე იწყება საუბარი, რომელიც ამჯერად საქართველოს პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივით შემოტანილი კანონპროექტით დაგვირგვინდა.

მიგვაჩნია, რომ ქართული საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მოდელის შემოთავაზებული ცვლილება-დამატებები, კვლავაც კონცეპტუალურ საფუძვლებს მიღმა ამოკრეფილი ცალკეული წინადადებების გაუგებარი ნაზავია. ერთი მხრივ, პრეზიდენტი აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურობას პრემიერ-მინისტრის სასარგებლოდ თმობს და აღნიშნული ცვლილება საკონსტიტუციო რეფორმის ძირითად არსს აფიქსირებს, რაც იმას უნდა ნიშნავდეს, რომ საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელი შერეული, ე. წ. ნახევრად საპრეზიდენტო მოდელით იცვლება. მეორე მხრივ, განა ვის უნდა „ნახევრად პრეზიდენტობა“ და ამიტომაც ამ ძირითადი იდეის შეუსაბამო ცვლილებების უკან, მთლიანობაში, აბსოლუტურად საპირისპირო სახელისუფლებო ბალანსი ყალიბდება.

მოცემულ კანონპროექტს მკვეთრი დისბალანსი შეაქვს ისედაც გაუწონასწორებელ ხელისუფლების დანაწილების ქართულ ვარიანტში. საქართველოს პრეზიდენტი ხელისუფლების არც ერთ შტოს არ გადაუნაწილებს უფლებამოსილებებს, საპრეზიდენტო მოდელით მინიჭებულ ყველა უფლებას ინარჩუნებს, ზოგიერთ მათგანს კიდევ უფრო განამტკიცებს, ხოლო დამატებით, პარლამენტთან მიმართებაში სანქციურ უფლებებსაც იძენს.

საჯაროდ გაცხადებული „ძლიერი პრეზიდენტის, ძლიერი პარლამენტის და უფლებამოსილი მთავრობის“ სახელისუფლებო ბალანსის გამომხატველი ამ ფორმულის უკან, რეალურად სულ სხვა სურათი იხატება, რომლის ღრმა ანალიზის¹ საფუძველზე ვაცხადებთ, რომ წარმოდგენილი პროექტით პრეზიდენტის ხელში ახალი უფლებამოსილებების კონცენტრაცია ხდება, როცა „უფლებამოსილი მთავრობის“ მეთაური პრემიერ-მინისტრი მოკლე მისაბმელით უპყრია პრეზიდენტს, როგორც პირადი პასუხისმგებლობის მეზამრიდი. კაცმა რომ თქვას, ზემოთ აღნიშნულ ფორმულაში „უფლებამოსილი

¹ უფრო ვრცლად იხილეთ: ო. მელქამე, რას გვთავაზობს საკონსტიტუციო ცვლილებები, „საქართველოს რესპუბლიკა“, 2001 წლის 12 ივნისი

მთავრობა“ იმას ნიშნავს, რომ არაუფლებამოსილი მთავრობაც უნდა არსებობდეს, ყოველ შემთხვევაში, თუ არ არსებობს, შეიძლება ითქვას, რომ სწორედ ასეთ მთავრობას გვთავაზობენ საკონსტიტუციო ცვლილებების ავტორები და მსგავსი დეკლარირებით საქმეს ნამდვილად არ ეშველება, მით უფრო, რომ მთლიანად კაბინეტი ორ ნაწილად იყოფა: კონსტიტუციურ კანონპროექტში შემოთავაზებულა: მთავრობა უზრუნველყოფს სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელებას ეკონომიკურ, საფინანსო, საბიუჯეტო სახელმწიფო ქონების მართვის, კულტურის, მეცნიერების, განათლების, ჯანდაცვის, სოციალურ და გარემოს დაცვის სფეროებში. როგორც ჩანს, ეს პრემიერ-მინისტრის ქვემდებარე უბნებია. არის სხვა სამყაროც: ეს არის თავდაცვა, უშიშროება, მართლწესრიგი და კანონიერება, ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები, რომელთა უზრუნველსაყოფად, პირველი ჯგუფისგან განსხვავებით, მთავრობა მხოლოდ პირობებს ქმნის. შემდეგ, პროექტში შემოთავაზებული ნორმების სისტემა საქართველოს პრეზიდენტს ანიჭებს უფლებას, მთავრობის შემადგენლობიდან თავის პირად დაქვემდებარებაში აიყვანოს, ე. წ. ძალოვანთა ბიურო და ამ სფეროებში თავად განახორციელოს სახელმწიფო პოლიტიკა. ეს ერთი და სხვა მრავალი თავისებურება ჩანს ახალ ქართულ სუპერსაპრეზიდენტო მოდელში. არ ჩანს მხოლოდ დემოკრატიული სამართლებრივი ქვეყნის პერსპექტივა.

დავა პოლიტიკოსებს შორის, ძირითადად, ერთი საკითხის ირგვლივ გრძელდება — ვინ იქნება პრემიერ-მინისტრი და ეს იმის მიუხედავად, როგორი იქნება მინისტრთა კაბინეტი — ქვეყნის აღმასრულებელი ორგანო, იქნება იგი ჯიბის მრავალელემენტოანი ბატარეა, რომელიც შიგა და შიგ წამოანათებს, თუ ნამდვილად მთავრობა, როგორ ჩაეწერება სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების სისტემაში, ბოლოს და ბოლოს, რა სახით ჩამოყალიბდება საქართველოს მართვა-გამგეობის მოდელი. მიგვაჩნია, რომ მთავრობის შექმნა დავას არ უნდა იწვევდეს, სადავო მხოლოდ ის არის, რამდენად გადაწყვეტს მოსალოდნელი რეფორმა ყველა აღნიშნულ საკითხს. ჩვენი აზრით, მინისტრთა კაბინეტის ფორმალური აპლიკაცია, როგორსაც კონსტიტუციური ცვლილებები გვთავაზობს, სულ მალე გამოაჩენს თავის თავს და ისევ საგონებელ ფაზაში აღმოვჩნდებით.

უნდა ვაღიაროთ, რომ მომწიფდა უფრო გლობალური საკითხი მმართველობითი მოდელის შეცვლასთან დაკავშირებით. ამ მხრივ, ჩვენი პოზიცია ცხადია, მართვა-გამგეობის საპარლამენტო სისტემის ისეთ განსხვავებულ ქვეყნებში, როგორიც გერმანია და იაპონიაა, მოპოვებული პოზიტიური არგუმენტები იმის დასტურია, რომ ჩვენ

საპარლამენტო რესპუბლიკის მოდელს ვუჭერთ მხარს. ჩვენი აზრით, საპარლამენტო მმართველობის მოდელი მრავალმხრივ არის საინტერესო: ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი ყველაზე უფრო დემოკრატიულად საპარლამენტო ქვეყნების სახელმწიფო სისტემაშია რეალიზებული; ამ პრინციპის საფუძველზე სახელმწიფო ხელისუფლება, დაყოფის მიუხედავად, ერთიანია, წარმოებულია სახალხო ნებისგან და ეფუძნება საყოველთაოდ აღიარებულ სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპს; საპრეზიდენტო სისტემის რესპუბლიკებისგან განსხვავებით, საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში ხალხი – ხელისუფლების წყარო – მონაწილეობს არა მხოლოდ აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის ხელისუფლებრივი იურისდიქციით აღჭურვის პროცესში, არამედ უფლებამოსილია, საკუთარი წარმომადგენლების მეშვეობით აკონტროლოს და პოლიტიკური გადაწყვეტილებებისთვის პასუხიც მოსთხოვოს ხალხის წარმომადგენლების მიერ ჩამოყალიბებულ მთავრობას. სწორედ აქ იჩენს თავს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის საპარლამენტო სისტემის დემოკრატიულობის მაღალი ხარისხი.

მოცემული ქვეყნების კონსტიტუციურ სამართალში კონსტიტუციური საფუძვლებისა თუ მთლიანად კანონმდებლობის დონეზე საპარლამენტო პრიორიტეტების ნორმათა სისტემის ანალიზმა, ახალი ქართული კონსტიტუციის ცხოვრებისეულმა გამოცდამ და საქართველოში საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელის თეორიულმა და პრაქტიკულმა გაუმართაობამ დაგვარწმუნა, რომ საქართველოს კონსტიტუციაში აღიარებული სამართლებრივი სახელმწიფოს იდეა, დემოკრატიული რესპუბლიკის იურიდიული ბუნება სწორედ საპარლამენტო მოდელის მეშვეობით უნდა იყოს გადაწყვეტილი.

საქართველოში საპარლამენტო მმართველობის ფორმის დანერგვასთან დაკავშირებული, ჩვენ მიერ ქვემოთ ჩამოყალიბებული მოსაზრებებისა და წინადადებების რეალობის შეფასება იმის გათვალისწინებით უნდა მოხდეს, რომ მანამდე უდავოდ გადაწყვეტილი იქნება კანონმდებლის მიერ კონსტიტუციაში, ღიად დატოვებული საკითხები, რომლებიც ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის აღდგენას უკავშირდება, იგულისხმება ქვეყნის ფედერალური მოწყობა და საქართველოს პარლამენტის ორპალატიანობა.

მიგვაჩნია, რომ ერთადერთი გზა დემოკრატიის დასამკვიდრებლად თუ აღსადგენად, მოითხოვს ხელისუფლების შტოთა შორის ხელისუფლების დანაწილების კლასიკური პრინციპების რეალიზაციას, მათ შორის ჭეშმარიტი წონასწორობის დადგენასა და აღდგენას. ჩვენი აზრით, ასეთად, საქართველოში საპარლამენტო მმართველობის მოდელი მიგვაჩნია: სახელმწიფოს სიმბოლური პე-

თაურით – პრეზიდენტით; აღმასრულებელი ხელისუფლებით – მთავრობით – ძლიერი პრემიერ-მინისტრით სათავეში და საპარლამენტო მოდელის შესატყვისი პარლამენტით.

ყოველივე აღნიშნულის გათვალისწინებით, ჩვენ მიერ განხილული ქვეყნების სახელისუფლო მტოების ურთიერთქმედების არსებითი თავისებურებების ანალიზი გვაძლევს საშუალებას, ჩამოვაყალიბოთ საქართველოში საპარლამენტო მმართველობის მოდელთან დაკავშირებული ხელისუფლების დანაწილების თავისებური სქემა. მიგვაჩნია, რომ აღნიშნულ ვითარებაში მიზანშეწონილი უნდა იყოს სახალხო ხელისუფლების (სუვერენიტეტის) კონსტიტუციური პრინციპის რეალიზაციისთვის, სწორედ პარლამენტის, როგორც მოსახლეობის ნებისა და ინტერესების გამომხატველი ორგანოს, სახელისუფლო ტრიადაში წამყვანი როლის განმაპირობებელი, საპარლამენტო სისტემისთვის დამახასიათებელი ზოგიერთი თავისებურების კონსტიტუციური გაფორმება.

საპარლამენტო რესპუბლიკის ზოგადთეორიული ასპექტების, გერმანული და იაპონური მოდელების შესწავლისა და გამოკვლევის შედეგებისა და მათთან ქართული პრაქტიკის შედარებითი ანალიზის მონაცემების გათვალისწინებით, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია:

1. პრეზიდენტის არჩევნებთან დაკავშირებით განხილულ იქნეს სამი ალტერნატიული ვარიანტი:

ა) პრეზიდენტს თავისი უფლებამოსილების ვადით აირჩევს პარლამენტი;

ბ) პრეზიდენტი და პარლამენტი 4 წლის ვადით აირჩევა ერთდროულად საყოველთაო პირდაპირი არჩევნებით;

გ) განცალკევებული არჩევნები უფლებამოსილებების განსხვავებული ვადებით, როგორც ეს მოქმედ კონსტიტუციაშია.

2. ჩამოყალიბდეს აღმასრულებელი ხელისუფლების საერთო კომპეტენციის კოლეციალური ორგანო – მინისტრთა კაბინეტი, რომელიც ანგარიშვალდებული და პასუხისმგებელი იქნება პარლამენტის წინაშე;

3. საქართველოს პრეზიდენტი – სახელმწიფოს მეთაური – პარლამენტის მიერ განსაზღვრული ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის წარმმართველ სუბიექტად უნდა განისაზღვროს, ზოლო თავად მათი განხორციელება მინისტრთა კაბინეტის პრეროგატივად უნდა ჩამოყალიბდეს. საშინაო და საგარეო პოლიტიკის არასათანადოდ განხორციელებისთვის მთავრობა პასუხისმგებელი უნდა იყოს, როგორც ამ პოლიტიკის განმსაზღვრელის – პარლამენტის, ისე წარმმართველის – პრეზიდენტის წინაშე;

4. მინისტრთა კაბინეტის ფორმირება საპარლამენტო გზით უნდა მოხდეს. იმ შემთხვევაში, თუ შენარჩუნებული იქნება მოქმედი კონსტიტუციით გათვალისწინებული საპრეზიდენტო არჩევნები, კაბინეტის ფორმირება პრეზიდენტის უფლებამოსილებაში შესვლას კი არ უნდა უკავშირდებოდეს, არამედ პარლამენტის მორიგი არჩევნების შემდეგ, პარლამენტის ახალი შემადგენლობის ერთ-ერთი უპირველესი ამოცანათაგანი უნდა იყოს. ამ დროს, მოქმედი კონსტიტუციის 77-ე მუხლი, მთავრობის ფორმირების მექანიზმის განსაზღვრისას არ ითვალისწინებს აღნიშნულ მოსაზრებას და არც პრეზიდენტისა და პარლამენტის უფლებამოსილებათა განსხვავებულ ვადებს. პრეზიდენტის უფლებამოსილებაში შესვლა ცალსახად აყენებს ახალი მთავრობის ფორმირებისა და პარლამენტის მიერ მისი დამტკიცების საკითხს. ამიტომ, „შეუთანხმებელ“ მთავრობასთან პარლამენტის ურთიერთობა ხან ერთ წელს, თანდათანობით მატებით, ხან პარლამენტის მთელი უფლებამოსილების ვადით – 4 წელს გაგრძელდება. ასე რომ, პარლამენტს მომავალში წინა პარლამენტის მიერ დამტკიცებულ მთავრობასთანაც მოუწევს თანამშრომლობა, რომელიც ზოგიერთ შემთხვევაში შემდეგ პარლამენტთანაც გააგრძელებს ურთიერთობას.

მინისტრთა კაბინეტის საპარლამენტო გზით ფორმირება, პრეზიდენტის ინიციატივის უცილობლად, პარლამენტთან დაკავშირებას ნიშნავს და ეს მოდელი ასე უნდა ჩამოყალიბდეს: საქართველოს პარლამენტის არჩევის შემდგომ, საქართველოს პრეზიდენტი კონსტიტუციით განსაზღვრულ ვადაში, საპარლამენტო უმრავლესობის მქონე პარტიის წევრთაგან, საკუთარი ნებისა და პარლამენტში პოლიტიკურ ძალთა სპექტრის გათვალისწინებით წარადგენს პარლამენტში პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას, რომლის დამტკიცების შემდეგ, პრემიერ-მინისტრის რეკომენდაციის საფუძველზე მინისტრების კანდიდატურებს. ყოველი მათგანის დამტკიცების შემდეგ მათი დანიშვნის აქტს ხელს აწერს პრეზიდენტი. საპარლამენტო უმრავლესობის მქონე პარტიის არსებობის პირობებში პრეზიდენტი არჩევანს სწორედ „პოლიტიკურ გუნდზე“ აკეთებს, ხოლო პარლამენტში კოალიციური უმრავლესობის პირობებში იმ პოლიტიკურ მოღვაწეებზე, რომელთაც ძალუძთ, მოიპოვონ პარლამენტის უმრავლესობის მხარდაჭერა და, მეორე მხრივ, იმოქმედონ როგორც სამთავრობო კოალიციამ. მოცემულ შემთხვევაში სახელმწიფოს მეთაურის როლი იმით გამოიხატება, რომ მის მიერ საპარლამენტო ფრაქციების ხელმძღვანელებთან გამართული კონსულტაციების შემდეგ უნდა გამოიკვეთოს ისეთი ლიდერი, რომელიც მთავრობის ფორმირებასა და შემდგომში პარლამენტში მხარდაჭერას შეძლებდა.

მიგვაჩნია, რომ შემოთავაზებული მექანიზმის მეშვეობით, ერთი მხრივ, უზრუნველყოფილი იქნება სახალხო მთავრობის ჩამოყალიბებაში პარლამენტის გარკვეული პრეროგატივა, ხოლო, მეორე მხრივ, ზემოთ აღნიშნულ პირობებში, პრეზიდენტს შეუნარჩუნდება პოლიტიკური პროცესების მართვის ფუნქცია;

5. აღმასრულებელი ხელისუფლების საერთო კომპეტენციის კოლეგიალური ორგანოს – მინისტრთა კაბინეტის ფორმირება ოპერატიულად უნდა მოხდეს. მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, მთავრობის ფორმირების ვადად, კონსტიტუციურად განისაზღვროს ერთი თვე ახალარჩეული პარლამენტის ქვედა პალატის უფლებამოსილების დადასტურებიდან ან მინისტრთა კაბინეტის ვადამდელი დათხოვნიდან. თუ პარლამენტის ქვედა პალატა – რესპუბლიკის საბჭო, დროის განსაზღვრულ მონაკვეთში ვერ უზრუნველყოფს მთავრობის ფორმირებას, პრეზიდენტს უნდა ჰქონდეს მისი დათხოვნის უფლება;

6. მინისტრთა კაბინეტს, რომლის უფლებამოსილების ვადაც, ჩვენი წინადადებების თანახმად, პარლამენტის ლეგისლაციურით უნდა შემოიფარგლოს, უფლება უნდა ჰქონდეს, გამოსცეს ნორმატიული და ინდივიდუალური ხასიათის სამართლებრივი აქტები. თავრობა უნდა იყოს პასუხისმგებელი სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულებასა და ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განხორციელებაზე;

7. აღმასრულებელ-განმკარგულებელი ფუნქციის განსახორციელებლად გამოცემული საპრეზიდენტო აქტები, მთავრობის პასუხისმგებლობის ამალლების მიზნით, პრემიერ-მინისტრის და კომპეტენტური მინისტრის კონტრასიგნაციას უნდა ექვემდებარებოდეს. თავის მხრივ, პრეზიდენტის სუსპენზიური ვეტოს უფლება შეიძლება რეალიზებულ იქნეს როგორც საკუთარი ინიციატივის, ისე სამთავრობო ინიციატივის საფუძველზე;

8. საბიუჯეტო პროცესი უნდა დაარეგულიროს კანონმა სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ, რომელშიც მკაცრად იქნება რეგლამენტირებული საბიუჯეტო კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის მექანიზმი;

– მიზანშეწონილად მიგვაჩნია ბიუჯეტის შესახებ და მასში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ კანონპროექტების რესპუბლიკის საბჭოს მიერ მიღებიდან საბოლოო მიღებამდე 30 დღიანი ვადა დადგინდეს კანონით, რაც, თავის მხრივ, აიძულებს სენატს პროექტის მისაღებად კონსტრუქციულად იმუშაოს. რესპუბლიკის საბჭოსგან ასეთი დამოკიდებულების მიღწევა უზრუნველყოფილი იქნება, თუ სენატის მიერ კანონპროექტის მიუღებლობის შემთხვევაში, ქვედა პალატა უფლებამოსილი იქნება, ხელმეორედ

დაუბრუნდეს პირვანდელ ვარიანტს და კენჭისყრის გაზრდილი კვოტის პირობებში იგი კანონად გამოცხადდება;

— საქართველოს ფედერაციული მოწყობისა და პარლამენტის ორპალატიანობის პერსპექტივის გათვალისწინებით, საქართველოს პრეზიდენტი, კონსტიტუციის 73-ე მუხლის "ე" პუნქტის შესაბამისად, უკვე მთავრობის მიერ შემუშავებულ სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს, პარლამენტის კომიტეტებთან ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების შეთანხმების შემდეგ, გადასცემს პარლამენტის ქვედა პალატას — რესპუბლიკის საბჭოს;

— იმ შემთხვევაში, თუ ბიუჯეტის პროექტის შესახებ რესპუბლიკის საბჭო და სენატი განსხვავებულ გადაწყვეტილებას მიიღებენ, პროექტის მიმართ უნდა ამოქმედდეს კომპრომისული ვარიანტის შესამუშავებელი შემთანხმებლური პროცედურები, კერძოდ, შეიქმნას შემთანხმებელი კომისია, ან თუნდაც მოწვეულ იქნეს ორივე პალატის გაერთიანებული სხდომა. და თუ მაინც ვერ მოხერხდა ორივე პალატის მიერ მოწონებული ვარიანტის შემუშავება, ჩაშინ სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონად უნდა იქცეს რესპუბლიკის საბჭოს — პარლამენტის ქვედა პალატის მიერ მიღებული პროექტი;

9. ჩვენი აზრით, მმართველობის საპარლამენტო ფორმასთან დაკავშირებით უნდა ამოქმედდეს მთავრობის მიმართ პარლამენტის ნდობა-უნდობლობის გამოვლინების ნაცადი მექანიზმები. ინტერპელაციის ამოქმედება, გარდა იმისა, რომ თავად ქმედითობას შესძენს მთავრობის საქმიანობის საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმს, ინტერპელაციის მექანიზმთან დაკავშირებული გაკიცხვის რეზოლუციის შესაძლებლობის გათვალისწინებით, გამაფრთხილებელი მუხტის მატარებელიც გახდება და უდავოდ აამაღლებს საპარლამენტო კონტროლის ისეთი უმნიშვნელო ფორმების საზედამხებელო ფუნქციას, როგორიცაა კითხვები, შეკითხვები და სამთავრობო საათი;

10. აღმასრულებელი ხელისუფლების განუხორციელებლობის ან არასათანადოდ განხორციელების შემთხვევაში, საქართველოს პრეზიდენტს უფლება უნდა ჰქონდეს დასვას პარლამენტის წინაშე მთავრობის ნდობის საკითხი. თავის მხრივ, პარლამენტიც უფლებამოსილი უნდა იყოს, საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების ფარგლებში, დააყენოს მთავრობის მიმართ უნდობლობის საკითხი, გერმანული კონსტიტუციული ვოტუმის მექანიზმის ამოქმედებით. კერძოდ, პარლამენტის ქვედა პალატა — რესპუბლიკის საბჭო — მთავრობის მიმართ უნდობლობის გამოცხადებას და ახალი პრემიერ-მინისტრის არჩევას ერთდროულად უყრის კენჭს. პრემიერის არჩევას თან უნდა მოჰყვეს მთავრობის სრული შემადგენლობით გადადგომა. მოცემულ შემთხვევაში პრეზიდენტი ვალდებული უნდა

იყოს პარლამენტის მიერ ახალარჩეულ პრემიერ-მინისტრსა და პარლამენტთან კონსულტაციების საფუძველზე ჩამოაყალიბოს სამთავრობო გუნდი და წარუდგინოს იგი პარლამენტს დასამტკიცებლად. მთავრობას ამ შემთხვევაში საქართველოს თანამედროვე საპარლამენტო პოლიტიკური კოლაჟის არამდგრადობის ფონზე, ვფიქრობთ, თვითდაცვის უფლება უნდა ჰქონდეს – უფლებამოსილი უნდა იყოს, მიმართოს პრეზიდენტს პარლამენტის ქვედა პალატის დათხოვნის ინიციატივით და პოლიტიკური კრიზისის კვლავ ხალხის სამსჯავროზე გატანისთვის. ეს მით უფრო შესაძლებელი იქნება, თუ სენატი – პარლამენტის ზედა პალატა დათხოვნის ინიციატივას არ დაექვემდებარება.

საქართველოს სინამდვილეში მიზანშეუწონლად გვეჩვენება მთავრობისთვის ნდობის საკითხის საკუთარი ინიციატივით დასმის უფლების მინიჭება.

ზემოთ აღნიშნული ჩვენი მოსაზრებები და წინადადებები დაკავშირებულია საქართველოში საპარლამენტო მმართველობის შემოღებასთან, მაგრამ, ერთი მხრივ, საპარლამენტო მონარქიის იაპონური მოდელის და, მეორე მხრივ, საპარლამენტო რესპუბლიკის კლასიკური გერმანული მოდელის შესწავლა, მთლიანობაში, სრულ წარმოდგენას იძლევა არა მარტო მართვა-გამგეობის საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში საპარლამენტო მმართველობის ფორმის პოზიტიურ თავისებურებებზე, არამედ პარლამენტის, როგორც წარმომადგენლობითი ორგანოს, კომპეტენციურად აქტიური პოზიციის განსაკუთრებულ მნიშვნელობაზე, სახელმწიფო მმართველობის ნებისმიერ ფორმასთან დაკავშირებით. ამდენად, ჩვენ მიერ ქვემოთ წარმოდგენილი რეკომენდაციები, რომლებიც ზოგიერთ შემთხვევაში ერთგვარად იმეორებს ზემოთ თქმულს, საქართველოს პარლამენტის საქმიანობის გაუმჯობესებასა და საპარლამენტო დისციპლინის, პასუხისმგებლობისა და ქმედითუნარიანობის ამაღლებაზეა მიმართული:

1. პარლამენტის ერთ-ერთ ძირითად პრეროგატივად მთავრობის საქმიანობაზე კონტროლის განხორციელება უნდა განისაზღვროს. საპარლამენტო კონტროლი უნდა აღიქმებოდეს, როგორც პარლამენტისა და მთავრობის თანამშრომლობის ფორმა. საშუალებები, რომლებსაც პარლამენტი თავისი საკონტროლო საქმიანობის განხორციელებისას ფლობს, ნორმატიულ ხასიათს უნდა ატარებდეს. იგუანია, რომ მთავრობის გაკონტროლება, ძირითადად, ოპოზიციური ძალების მიერ უნდა მოხდეს, რათა ნაკლოვანებები და დარღვევები უმრავლესობის პარტიული ინტერესების მიღმა არ იმალებოდეს. პარლამენტის საკონტროლო არსენალში მოქმედი საკონტროლო

დანიშნულების ისეთი ხერხები, როგორიცაა კითხვა, შეკითხვა და სამთავრობო საათი, ნაკლებფექტურია იმ მიზეზის გამო, რომ მათ მიმართ მთავრობის პასუხისმგებლობა კანონის ძალით არ არის გაფორმებული და მათი რეგულირება მხოლოდ პარლამენტის რეგლამენტს ექვემდებარება;

2. კანონალსრულების სფეროში საპარლამენტო კონტროლის გაძლიერების მიზნით, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია გააქტიურდეს მუდმივი კომიტეტების საქმიანობა ამ მიმართულებით:

— კომიტეტის სამუშაო გეგმებში გათვალისწინებულ უნდა იქნეს მათი მონაწილეობით შემუშავებული კანონების ამოქმედების თაობაზე საკომიტეტო მოსმენები;

— ყოველი წლის შედეგების მიხედვით, აღნიშნულთან დაკავშირებით, კომიტეტებმა ანგარიში უნდა წარუდგინონ პარლამენტის ბიუროს, რომლის გადაწყვეტილებით, საჭიროების შემთხვევაში, შესაბამისი სამინისტროებისა და უწყებების თანდასწრებით, შედეგები განიხილონ პარლამენტის სხდომაზე;

3. ქვეყანაში გაბატონებული განუკითხაობის დაძლევისა და აღმასრულებელი საქმიანობის სფეროში მინისტრების პასუხისმგებლობის ამაღლების მიზნით, საპრეზიდენტო აქტები კომპეტენტური მინისტრის კონტრასიგნაციას უნდა ექვემდებარებოდეს, რის შემდეგ პასუხისმგებლობა პრეზიდენტის მიერ გამოცემული აქტის შესრულებაზე მასვე უნდა ეკისრებოდეს;

4. იმის გათვალისწინებით, რომ პრეზიდენტი და მის მიერ ფორმირებული მთავრობა, თანაპარტიული უმრავლესობის სახით პარლამენტში ხმების გადამწყვეტ რაოდენობას ფლობენ, ნაკლებფექტურია მთავრობის საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლი და ეს ჩვეულებრივი ვითარებაა საპრეზიდენტო რესპუბლიკის პირობებში. ქვეყანაში არსებული ვითარება კი უდავოდ საჭიროებს მის გაძლიერებას. აღნიშნულის გათვალისწინებით, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია პარლამენტის ზოგიერთი მუდმივი კომიტეტის, მაგალითად, საბიუჯეტო-საფინანსო, საპროცედურო კომიტეტები და განსაკუთრებით, საგამოძიებო დროებითი კომისიების ხელმძღვანელობა ოპოზიციური ძალების წარმომადგენლებს დაეკისროს;

5. მიგვაჩნია, რომ ჩვენი პარლამენტისთვის დამახასიათებელი ოპოზიციური აზრის გაუთვალისწინებლობა კანონმდებლობამ უნდა დაიცვას. ამ მხრივ, განსაკუთრებით სათუთ მიდგომას საჭიროებს საკონსტიტუციო ცვლილებებთან დაკავშირებული ინიციატივა. აღნიშნულთან დაკავშირებით უდავოდ საგულისხმოა უნგრეთის მაგალითი, როცა 1994 წლის არჩევნებში გამარჯვებულმა მმართველმა კოალიციამ, მიუხედავად იმისა, რომ ძლიერი საპარლამენტო უმ-

რაველესობა ჰყავდა, ქვეყნის დემოკრატიული მშენებლობის ინტერესების სასარგებლოდ, შექმნა არჩევნების შედეგად პარლამენტში წარმოდგენილი პარტიების ექვსთა კომიტეტი და მოახდინა რა მისი საქმიანობის რეგლამენტაცია, დაადგინა მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს უმცირესობის პოზიციის დაცვას. კონსტიტუციაში ცვლილებების თაობაზე საკანონმდებლო ინიციატივას წინასწარ განიხილავს და მისი პარლამენტში კენჭისყრაზე გასატანად საჭიროა კომიტეტის მხარდაჭერა. ამასთან დაკავშირებით, აუცილებელ პირობად იქნა მიჩნეული მისი 5 წევრის თანხმობა.¹ ასეთი მექანიზმის დანერგვა, ვფიქრობთ, სასარგებლო იქნებოდა საქართველოს პარლამენტისთვის;

ნ. ამავე მიზნით, გერმანიისა და იაპონიის საპარლამენტო გამოცდილების გათვალისწინებით, საჭიროდ მიგვაჩნია ზოგიერთი ჩვენი მოსაზრება გამოვთქვათ საქართველოს პარლამენტის საკანონმდებლო პროცედურის სრულყოფასთან დაკავშირებით:

— პარლამენტში წარმოდგენილი კანონპროექტი, როგორც წესი, პარლამენტის თავმჯდომარის მიერ განსახილველად უნდა გადაეცეს შესაბამის კომიტეტს. თუმცა, გამონაკლის შემთხვევებში, პარლამენტის ბიუროს უნდა შეეძლოს გადაწყვეტილების მიღება პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე შესაბამის კომიტეტში წინასწარი განხილვის გარეშე მისი შეტანის შესახებ. პარლამენტის თავმჯდომარეს უფლება უნდა ჰქონდეს, მაგრამ არ უნდა იყოს ვალდებული, ამგვარადვე მოიქცეს არასამთავრობო კანონპროექტების განხილვის შემთხვევაშიც;

— შესაბამის კომიტეტში კანონპროექტის განხილვის შემდეგ, კომიტეტის თავმჯდომარემ თავის დასკვნასთან ერთად, კანონპროექტი განსახილველად უნდა გადასცეს პარლამენტს. კანონპროექტი, რომლის პარლამენტის წინაშე წარდგენასაც კომიტეტი სავალდებულოდ არ ჩათვლის, პლენარულ სხდომაზე არ უნდა იქნეს გატანილი;

— იმ შემთხვევაში, თუ კომიტეტი განსახილველ საკითხთან დაკავშირებით უარყოფით რეზოლუციას მიიღებს, რომლის შედეგადაც საკითხი პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე განსახილველად აღარ გაიტანება, პარლამენტის თავმჯდომარეს უნდა წარედგინოს მხოლოდ მოკლე შინაარსის მოხსენება უარყოფითი რეზოლუციის მოტივირებით. ამის შემდეგ, უმცირესობის გამომხატველი აზრის მქონე კომისიის წევრს, რომლის აზრიც კომისიაში უარყოფილი იქ-

¹ საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი, კრებული I, თბ.: "მერანი", 1999, გვ. 378

ნება, უნდა შეეძლოს პარლამენტისთვის მოხსენება, თუ მას კომიტეტის დამსწრე წევრთა გარკვეული ნაწილი მაინც დაუჭერს მხარს. ამ შემთხვევაში უმცირესობის აზრის წარმომადგენელმა პარლამენტის თავმჯდომარეს, პარლამენტის სხდომის ოქმზე დართვის მიზნით, მისი მხარდამჭერების მიერ ხელმოწერილი მოკლე შინაარსის მოხსენება უნდა წარუდგინოს;

— კანონპროექტის საპარლამენტო განხილვა შესაბამისი კომიტეტის თავმჯდომარის მოხსენებით უნდა დაიწყოს, რის შემდეგაც სიტყვა უნდა მიეცეს ამავე კომიტეტის უმცირესობის წარმომადგენელს, რომელიც პარლამენტის უმცირესობის აზრს გამოხატავს. ამის შემდეგ უნდა დაიწყოს დებატები. პირველად სიტყვა უნდა მიეცეთ კანონპროექტის შესახებ უარყოფითი აზრის მქონე დეპუტატებს, ამიტომ ყოველი მათგანი ვალდებული უნდა იყოს, გამოსვლის სიაში მათი გვარების შეტანისას, აცნობოს პარლამენტის თავმჯდომარეს თავისი დამოკიდებულება განსახილველ კანონპროექტთან დაკავშირებით, მომხრეა თუ წინააღმდეგი მისი მიღებისა.

ჩვენ არც ისე გულუბრყვილონი ვართ დავიჯეროთ, რომ საქართველოს პრეზიდენტი, რომლის მიერ პარლამენტში შეტანილი კონსტიტუციური ცვლილებები სახელმწიფოს მეთაურის უფლებრივ ზრდაზეა მიმართული, ან მისი საპარლამენტო და სამთავრობო გუნდის წევრები ჩვენ მოსაზრებებს წაიკითხავენ და გაიზიარებენ. ჩვენი დაბნეული პოლიტიკა და სახელმწიფო მშენებლობის ჯერ კიდევ დაუდგენელი ორიენტირები იმის ნათელი მაჩვენებელია, რომ ძალიან შორს ვდგავართ კონსტიტუციური სამართლის მსოფლიო პრაქტიკისგან, რომ არაფერი ეთქვათ, თეორიაზე. აქ ისედაც ყველაფერი ცხადზე ცხადია, წიგნი ძალიან შორს არის ჩვენგან, არც არავისი გამოცდილების შესასწავლად გვცალია, ბრმა მარჩილობაში, რომელსაც აგერ უკვე ათი წელი შევალიეთ, ამისთვის დროც არ დაგვრჩა.

წინამდებარე მონოგრაფიის გამოცემას წლებით დახარჯული შრომა უდევს საფუძვლად. ბევრი საგულისხმო თავისებურება განზოგადდა საპარლამენტო სისტემის ისეთი მოწინავე ქვეყნების საპარლამენტო საქმიანობიდან, როგორიც გერმანია და იაპონიაა. ჩალკე ქვეთავში წარმოდგენილი თავისებურებები და ბოლოს გამოთქმული მოსაზრებები და კონკრეტული წინადადებები, საპარლამენტო მოდელზე ფიქრისას თუ არსებული მოდელის პირობებში, სასარგებლო უნდა იყოს გასათვალისწინებლად საქართველოს პარლამენტის საქმიანობის სრულყოფისთვის. წინადადებები – წინადადებებად, მაგრამ მის საფუძვლად განხორციელებული გარკვეული ანალიზი იმის საშუალებას უთუოდ იძლევა, რომ ერთმანეთისგან გავარჩიოთ ის, რაც ჩვენი პირობებისთვის მისაღებია, რაც დაფიქრებას იწვევს და გარკვეული მოდიფიცირების საჭიროებას ბადებს, ან შეიძლება კატეგორიულად არ არის მისაღები.

არადა, საქართველოში მოქმედ სუპერსაპრეზიდენტო მოდელს, როგორც ჩანს, „ზრდადასრულებული“ ჯერ კიდევ არ ეთქმის, რატომ უნდა, თუ პრეზიდენტის მიერ შემოთავაზებული საკონსტიტუციო ცვლილებები მიღებული იქნება. მაგრამ თუ არ იქნება მიღებული, ხომ ასეთადვე დარჩება. მაშ, რა გვეშველება?

საქმე ის არის, რომ მსოფლიო ქვეყნების კონსტიტუციური სამართლის ისტორიაში ჯერ არ დაფიქსირებულა შემთხვევა საპრეზიდენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტს თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში მმართველობის ფორმა შეეცვალოს, ყოველ შემთხვევაში, რომელიმე პრეზიდენტს, არათუ საპარლამენტო, ნახევრად საპ-

რეზიდენტო მოდელის დონეზე, თავისი ინიციატივით შეეკვეცოს მისივე საპარეზიდენტო უფლებამოსილებები.

საპარლამენტო სისტემის რესპუბლიკისა და მონარქიის შედარებითი სამართლებრივი კვლევა იქნებ იმითაც იყოს ღირებული, რომ მონარქიულ სახელმწიფოებში არსებული ერთი კეთილი ტრადიცია გავიხსენოთ. სწორედ მონარქიებთან არის დაკავშირებული კონსტიტუციის ისეთი სახე, რომელსაც ნაჩუქარი კონსტიტუცია ეწოდება. ეს ის შემთხვევაა, როდესაც ცივილიზაციის გზაზე დამდგარი ქვეყნის მონარქი საკუთარი ინიციატივით თმობს გარკვეულ უფლებამოსილებებს, ქვეყანაში წარმომადგენლობითი დემოკრატიის ინსტიტუტების დამკვიდრებისა და განმტკიცების მიზნით. სხვათა შორის, ერთ-ერთი პირველთაგანი იაპონიის მონარქი მიკადო იყო, რომელმაც 1887 წელს ხალხს აჩუქა კონსტიტუცია და მას დღესაც კეთილად მოიხსენიებენ თანამედროვე მეცნიერები და იაპონიის კონსტიტუციური სამართლის მეკვლედაც ასახელებენ. მონარქის დამთმობი პოზიცია უდევს საფუძვლად იაპონიის მოქმედ კონსტიტუციას, რომელიც საზოგადოდ, თავისი დემოკრატიულობით გამოირჩევა.

საქართველოს პრეზიდენტს, რომელსაც, ჩვენი აზრით, უფლებები კი არ აკლია, არამედ არსებულის გამოყენება, აქვს შანსი, იმით დაამახსოვროს ხალხს თავი, რომ სახელმწიფოს მეთაურად გატარებული 13 წლის თავზე აჩუქოს საქართველოს მოსახლეობას საპარლამენტო მოდელზე აგებული ქვეყნის ახალი კონსტიტუცია და დემოკრატიული მშენებლობის გზაზე დააკვალიანოს.

Резюме

Научная новизна представленной монографий «Организация политической власти в странах парламентской системы (по соотношению с проблемами Грузии)» в той или иной мере состоит в изучении всех проблемных вопросов, которые в рамках конституционного права зарубежных стран, в Грузии недостаточно изучены. Исследование представляет из себя попытку изучения (в том числе первую попытку изучения в отношении Японии), и исследования в рамках конституционного права зарубежных стран, проблем и особенностей взаимосвязи и организации ветвей политической власти – Германии и Японии – высокоразвитых государств евроазиатского пространства с парламентской системой государственного правления.

В процессе развала тоталитарной политической системы, в постсоветских государствах, после формирования бывших советских республик реально-независимыми государствами, в результате политического и экономического кризиса 90-х годов, советская система государственного строя государств, с восстановленным суверенитетом, точнее ее распад в новой ситуации, выявил необходимость проведения глубоких социальных, экономических, политических и правовых реформ. В соответствии с этим в бывших советских республиках более не менее интенсивно начался необратимый процесс государственных реформ и перестройки.

В новых независимых государствах, с принятием новых конституций началось внедрение цивилизованных форм государственного правления. Разумеется, переход на новую государственную систему должен происходить с использованием тех идей, которые адекватны интересам населения, и которые общество примет и будет развивать. Игнорирование этого фактора может привести к обострению противоречий и к дальнейшей деформации системы государственного правления.

С точки зрения перспективы новой системы правления парламентская система самая приемлемая форма государственного правления для полновластия населения, желающего полномасштабной реализации принципа народного суверенитета и включенного в спектр современных демократических ценностей. Это в свою очередь предопределяет актуальность ее изучения в данном исследовании. Данное подтверждается и тем, что институт парламента, парламентаризм в целом и парламентское право является предметом пристального изучения современных юристов-конституционалистов.

Парламентская система республиканской формы государственного правления, ее особенности и характеристики должны стать предметом пристального изучения и исследования, и в первую очередь для грузинских ученых-юристов. Также не надо забывать, что первая грузинская республика была именно парламентской формы государственного правления. Правда, грузинская парламентская республика просуществовала всего 4 дня, но она стала истоком грузинского конституционализма, республиканизма и парламентаризма, к тому же указанные принципы, исходя из преамбулы грузинской конституции 1995 года, в соответствии с конституцией 1921 года, стали основой нового грузинского государства.

По конституции 1995 года, в Грузии укоренилась модель классической американской президентской республики со значительными грузинскими новациями, шестилетнее функционирование которой создало много проблем политического и не только политического характера, среди которых острее всего выделились проблемы правительства, как исполнительной власти, его конституционно-правового статуса, подотчетности парламенту и ответственности.

По нашему мнению, модель классической президентской республики укоренилась у нас с серьезными особенностями: между ветвями власти образовался значительный дисбаланс, с перевесом в сторону института президента.

Именно поэтому, и в политических кругах современной Грузии стали актуальными участвовавшие в последнее время выступления и публикации на тему реформирования модели президентской республики, а именно о формировании кабинета министров во главе с премьер-министром, их отношениях с парламентом, их политической ответственности, роспуске кабинета министров, а также о механизмах роспуска парламента президентом страны. Именно этим обусловлена инициатива Президента Грузии о конституционных изменениях.

Несомненно, что форма государственного правления конкретной страны определяется с учетом социальных, экономических и политических реалий, формируемых в процессе долговременных эволюционных преобразований. Также факт и то, что часто при решении вопроса часто обращаются к опыту зарубежных стран и в случае его эффективной апробации принимают за основу, хотя с осторожностью, с учетом местных традиций и условий. Цель представленной монографии -- изучение и анализ общетеоретических аспектов и выявление положительных сторон парламентской формы государственного управления на конкретных примерах парламентской республики и парламентской монархии -- Федеративной Республики Германия и Японии. В соответствии с поставленной целью в монографии реализованы следующие задачи:

Обоснование сути понятия государственного правления, а также размежевание понятий государственного правления и форм государственного правления; Определение понятия парламентской системы государственного правления, а также определение ее основных свойств; Выделение организационных особенностей политических ветвей государства с парламентской формой государственного правления на фоне общетеоретических аспектов государств с монархической формой государственного правления; Выделение организационных особенностей политических ветвей государства с республиканской формой государственного правления на фоне общетеоретичес-

ких аспектов государств с парламентской формой государственного правления; Выделение элементов парламентаризма на фоне развития парламентского права и парламентаризма; Выработка обобщенного заключения о модели государственного строя парламентской республики на основе исследования особенностей организации политического руководства ФРГ; Выработка обобщенного заключения о модели государственного строя парламентской монархии на основе исследования особенностей организации политического руководства Японии; Обоснование целесообразности апробации отдельных особенностей парламентской формы государственного правления в Грузии на основе вышеуказанных обобщенных заключений.

Предмет изучения исследования – проблемы и особенности парламентской системы государственной власти. В монографии объект изучения ограничен не только конкретными государствами, а целиком вопросами организации и взаимосвязи центральных ветвей государственной политической власти – горизонтали политической власти.

Объектом монографии являются механизмы и актуальные вопросы парламентской монархии и парламентской республики, в целом же, порядок создания политических ветвей государственной власти, их компетенции, конституционно правовых и фактических статусов их взаимосвязи, взаимного балансирования и взаимоконтроля, а также организации ветвей законодательной и исполнительной властей, главы государства, и других властных структур на фоне общетеоретического анализа, а также на основе разделения власти суверенитета в государствах с парламентской системой государственной власти – ФРГ и Японской монархии.

В монографии нам удалось проанализировать властные системы парламентской системы государственной власти Германии и Японии и сформировать следующие характеризующие особенности:

Парламентская система признана, как самая демократическая форма правления, исходя из того, что она совершенно всего защищает принципы разделения власти, баланс между ветвями власти; В указанной системе, среди ветвей власти парламенту необходимо обеспечение доминирующего положения; Парламент формирует коллегиальный орган исполнительной власти – правительство и он же имеет право его роспуска; Правительство, в качестве средства самозащиты, имеет право инициировать роспуск парламента(или нижней палаты) президентом; Главой сформированного парламентом правительства, как правило выступает лидер партии парламентского большинства, победившего на выборах; В законотворческом процессе парламента законодательной инициативой в основном владеет правительство и большинство законопроектов (80-90%) приходится на его долю; Правительство, в рамках своей компетенции, уполномочено издавать акты нормативного характера; В странах парламентской системы формально функции главы государства выполняет президент или монарх, а фактическая власть находится в руках главы правительства – премьер-министра или канцлера; Статус главы государства церемониален. Именно поэтому мы не находим большую разницу между Японским императором – не главой государства, а символом единства государства и нации, и между фактическим статусом монархов, признанных главами государств. Однако заметим, что в ситуации, когда в парламенте нет общеполитического согласия, роль монарха в отношении парламента и правительства возрастает; В странах с парламентской системой важнейшие акты исполнительной власти издаются от имени и за подписью главы государства, и требуют удостоверения (контрассигнации) главы правительства и министра ответственного за его исполнение; В парламентских республиках и монархиях главе государства формально принадлежит право открытия и закрытия сессий парламента, также созыв внеочередных сессий, в некоторых странах-же права досрочного роспуска

парламента (нижней палаты) и назначения досрочных выборов, хотя в последнем случае соответственное решение практически принимает правительство, а глава государства лишь формально утверждает его; Вето, как средство воздействия главы государства на законотворческий процесс, фактически формируется как правительственная прерогатива.

В монографии, в виде основных результатов нами выносятся следующие предложения, заключения и теоретические положения включающие в себя элементы новизны, и имеющие теоретический и практический интерес:

Парламентская система государственного правления подразумевает монархическую или республиканскую форму устройства, где структура органов высшей государственной власти, комплекс полномочий и взаимосвязи основывается на принципах разделения властей и народного суверенитета, с формально-юридической точки зрения – характеризуется совершенством государственных прерогатив главы государства – короля или президента, а с фактически-юридической точки зрения – номинальностью властных прерогатив главы государства, а также сбалансированной и стройной системой парламентско-правительственных отношений; Властная юрисдикция главы государства парламентской монархии, с формально-юридической точки зрения, может и не отличается от компетенции главы государства абсолютной или дуалистической монархии, но фактически монархом не осуществляется, или осуществляется формально. Именно поэтому в системе парламентской монархии мы выделили две стороны организации политической власти – формально-юридическую и фактически-традиционную; парламентская система государств с монархической системой государственного правления подразумевает такую форму горизонтального разделения власти, которая адекватна признанным человечеством демократическим принципам, правда, с учетом исторических традиций, в особой форме, но тем не менее под-

разумеает элементы правового государства – гарантирование прав и свобод человека и гражданина (народное представительство), разделение властей; Парламентская система республиканской формы государственного правления является самой демократической формой с точки зрения реализации правовых и социальных идей государства, принципа народного суверенитета и других современных демократических принципов с учетом того, что любая ветвь государственной власти, в том числе и сама глава государства государственную юрисдикцию в конечном итоге приобретает на основе народного мандата; В странах с парламентской системой государственного правления, во властной триаде парламент является самой авторитетной ветвью, не нарушает принцип разделения властей, не нарушается и равноправие властей, просто взаимобалансирование этих властей представлено так, что обеспечена соответствующая роль и авторитет парламента, как органа непосредственно формированного народом. С учетом вышесказанного, считаем, что парламентская система наиболее полно отображает этимологическое понятие «Демократос», что означает, в широком смысле «Демо»+«кратос» – народовластие. Наделение парламента правом роспуска правительства, и наоборот, правительства правом роспуска парламента, часто обеспечивает более эффективные взаимоотношения между ветвями политической власти. В странах с парламентской формой государственного правления, принцип разделения властей состоит в том, что во взаимоотношениях законодательной и исполнительной ветвей власти, в рамках механизма баланса и взаимосдерживания властей они оказываются более тесно связаны друг с другом и создают органичное единство публичной власти; Механизм взаимоуравновешивания между ветвями власти демократичнее всего реализуется в парламентских странах: во время политических кризисов в парламентской республике и парламентской монархии решающее слово остается за единс-

твенным источником государственной власти – народом. Парламент наделен правом отказать правительству в доверие, а правительство в свою очередь может не согласиться решением парламента и разрешение спора превратить в предмет всенародного обсуждения. Правительство может включить вопрос роспуска парламента и назначения досрочных выборов в повестку дня, что озночает, что в споре между правительством и парламентом решающее слово остается за народом – избиратели или поддерживают курс правительства, или избирают оппозиционное правительству представительство в парламента. Вотум недоверия правительству и право досрочного роспуска парламента являются двумя взаимосвязывающими и взаимопротивоположенными элементами, которые обеспечивают баланс законодательной и исполнительной ветвей власти. По нашему мнению, самая приемлемая и адекватная в современной ситуации модель для вновь формированной республики Грузия – это модель парламентарской республики.

Монархическая система государственного правления, прервавшая свое существование в Грузии в 1801 году, оставила довольно тяжелый след. Что касается республики, то она на фоне современного многообразия идеологий, корумпированности и бюрократизма властей, на фоне «заболевания» чиновников синдромом безнаказанности, то она должна принять характер парламентарской республики. По нашему мнению, настоящее монографическое исследование тем интересна для Грузии, что именно в республиках парламентарской системой принцип разделения властей реализован на наиболее демократической основе. На основе этих принципов, власть, несмотря на разделение, едина, происходит от воли народа – основывается на всеобщепризнанном принципе – принципе народного суверенитета. В отличии от президентской республики, в парламентарской системе государственного правления, народ – источник власти, участвует не только в процессе наделения главы исполнитель-

ной власти властной юрисдикцией, более того – уполномочен посредством собственных представителей (парламентариев) осуществлять контроль и требовать отчет за политические решения у сформированного им же правительства. Именно здесь проявляется высокое качество демократизма принципа разделения государственной власти парламентской системы.

Теоретическое и практическое значение результатов монографии заключается в том, что представленная тема способствует расширению и углублению принципов разделения властей в странах парламентской системы государственного правления. Авторские выводы непосредственно связываются с реальным положением и текущими политическими процессами в ФРГ и Японии. Думаем, они могут быть использованы для обоснования практических мероприятий создания концепции формы государственного правления Грузии, совершенства действующего законодательства в сфере взаиморегулирования между политическими ветвями государственной власти.

По мнению авторов:

I - Желательно было бы формирование коллегиального органа исполнительной власти общей компетенции – кабинета министров, который будет подочетен и ответственен перед парламентом.

II - Глава государства – Президент Грузии – должен быть определен парламентом, как субъект направляющий внешней и внутренней политикой страны. Что касается осуществления внешней и внутренней политики, то, это должно сформироваться прерогативой кабинета министров, за несоответствующее осуществление которой правительство должно быть ответственным, как перед Президентом, так и перед парламентом – определяющим эту политику.

III – Формирование кабинета министров должно происходить парламентским путем, поэтому оно должно быть связано не с вступлением президента на должность, а со следующими выборами парламента, и должно стать одной из первейших задач

вновь избранного состава парламента. В то же время ст. 77 Конституции определяя механизм формирования правительства не учитывает ни указанное соображение, и ни разницу в сроках полномочии президента и парламента. Вступление президента на должность однозначно ставит вопрос формирования нового правительства и его утверждения парламентом. Поэтому отношения парламента с несогласованной с ним составом правительства будет длиться иногда год, на протяжении всего периода полномочий парламента – 4 лет. Так, что парламенту в будущем придется сотрудничать и с правительством, утвержденным с парламентом предыдущего созыва, которому в свою очередь, в некоторых случаях предется продолжить отношения и со следующим парламентом.

Исходя из этого, формирование кабинета министров парламентским путем, без инициативы президента, несомненно, означает связывание правительства с парламентом, и это модель должна быть сформирован следующим образом: после избрании Парламента Грузии, Президент, в установленный Конституцией срок представит в парламент кандидатуру премьер-министра, и, на основании рекомендаций последнего кандидатуры министров – членов партии составляющей парламентское большинство, с учетом собственного мнения и спектра политических сил парламента, а после их утверждения подписывает акт об их назначении. В условиях существования партии, обладающей парламентским большинством, президент делает выбор в пользу «политической команды», а в условиях коалиционного большинства парламента на их политических деятелей, которые в силах получить поддержку парламентского большинства и функционировать, как парламентская коалиция. В данном случае, роль главы государства заключается в том, что после проведенных им консультаций с руководителями парламентских фракций должен выявиться такой лидер, который сумел бы сформировать правительство и в будущем приобрести поддержку парламента.

Считаем, что посредством предложенного механизма, с одной стороны будет обеспечена определенная прерогатива парламента в формировании правительства, а с другой стороны в вышеуказанных условиях, за Президентом будет сохранена функция управления политическим процессом.

IV – Формирование кабинета министров – коллегиального органа общей компетенций исполнительной власти – должно происходить оперативно, считаем целесообразным сроком формирования правительства конституционно определить месячный срок с момента подтверждения полномочии вновь избранной нижней палаты парламента или месячным сроком с момента отставки кабинета, по истечении которого если нижняя палата парламента – Совет республики, не обеспечит формирование правительства, президент должен иметь право ее роспуска.

V – Кабинет министров, срок полномочий которого, согласно нашему предложению, ограничивается легислатурой парламента, должен иметь, право издавать правовые акты нормативного и индивидуального характера. Правительство должен быть ответственным за исполнение государственного бюджета и за осуществление внутренней и внешней политики.

VI – Президентские акты, изданные для осуществления исполнительно-распорядительных функций, с целью увеличения ответственности правительства, должны быть подписаны контрассигнованы премьер-министра и компетентными министрами.

VII – В случае невыполнения или несоответствующего исполнения исполнительной власти правительством, у Президента должно быть право поставить перед парламентом вопрос доверия правительству. Со своей стороны и парламент, в рамках осуществления парламентского контроля, должен иметь право поставить вопрос об объявлении недоверия правительству, путем осуществления идеи Германского конструктивного вотума, именно нижняя палата (Совет Республики) голосует

одновременно об объявлении недоверия правительству и выборе нового премьер-министра. За избранием премьер-министра должна последовать отставка правительства в полном составе. В указанном случае Президент должен быть обязан, на основании консультаций с вновь избранным премьер-министром сформировать команду правительства и представить ее на утверждение парламенту. У правительства на фоне неустойчивости современного Грузинского парламентского коллажа должно быть право самообороны – оно должно быть уполномочено обратиться к Президенту с инициативой роспуска нижней палаты, для вынесения политического кризиса вновь на обсуждение народа. Это будет тем более возможным если Сенат – верхняя палата парламента не будет подчинена президентской инициативе роспуска.

В Грузинской действительности, нам кажется нецелесообразным наделение правительства правом постановки вопроса о доверии.

ავტორთა შესახებ

ოთარ მელქაძე

დაიბადა 1938 წლის 8 აპრილს თბილისში. წარჩინებით დაამთავრა საქართველოს პოლიტექნიკური ინსტიტუტის ავტომატიკისა და გამოთვლითი ტექნიკის ფაკულტეტი (1961 წ.), თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ეკონომიკური ფაკულტეტი (1968 წ.).

1984 წელს დაიცვა დისერტაცია იურიდიულ მეცნიერებათა კანდიდატის სამეცნიერო ხარისხის, ხოლო 1995 წელს იურიდიულ მეცნიერებათა დოქტორის ხარისხის მოსაპოვებლად.

ოთარ მელქაძე ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის სამართლის თეორიისა და კონსტიტუციური სამართლის კათედრის პროფესორია და ხელმძღვანელობს მის მიერ დაფუძნებულ „მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევით ცენტრს“. გამოცემული აქვს 17 მონოგრაფია (მათ შორის 6 თანაავტორობით), მისი ხელმძღვანელობით შედგენილია 2 კრებული და ერთი ცნობარი, გამოაქვეყნა 80-მდე წერილი საქართველოს, რუსეთის, ჩეხეთის და უნგრეთის, აგრეთვე, „ტასისის“ ინგლისურენოვან იურიდიულ ჟურნალებში.

ომარ მახარაძე

დაიბადა 1973 წლის 1 იანვარს ხულოს რაიონში. 1996 წელს წარჩინებით დაამთავრა ბათუმის შ. რუსთაველის სახელობის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტი. 2000 წელს წარჩინებით დაამთავრა ასპირანტურა ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის სამართლის თეორიისა და კონსტიტუციური სამართლის კათედრაზე. 2001 წელს დაიცვა დისერტაცია თემაზე: „სახელმწიფო ხელისუფლების პოლიტიკური შტოების ორგანიზაცია საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში (გფრ-ის და იაპონიის მაგალითზე)“, არის იურიდიულ მეცნიერებათა კანდიდატი.

ომარ მახარაძე მოღვაწეობს ბათუმის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიულ ფაკულტეტზე და მიჰყავს სალექციო კურსი საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციურ სამართალში. „მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრის“ მიერ გამოცემულ კრებულში – „საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი“ და ცნობარში – „მსოფლიო ქვეყნების სამართლებრივი სისტემები“, პროფესორ ო. მელქაძესთან თანაავტორობით გამოაქვეყნა შესაბამისი ნაშრომები, აგრეთვე ერთი ბროშურა და 3 წერილი ქართულ და „ტასისის“ ინგლისურენოვან ჟურნალებში.

„მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი“, რომელსაც იურიდიულ მეცნიერებათა დოქტორი, თბილისის ივანე ჯავახიშვილის სახელობის სახელმწიფო უნივერსიტეტის პროფესორი ოთარ მელქაძე თაოსნობს, გამოცემს პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერიას.

წინამდებარე ნაშრომი ამ სერიის მეთერთმეტე წიგნია

უკვე გამოიცა:

ო. მელქაძე, საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი;

უცხოელ ავტორთა კრებული – რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო;

შემდგენელი და რედაქტორი ო. მელქაძე

ო. მელქაძე, საუბრები ქართულ კონსტიტუციაზე;

ო. მელქაძე, სახელმწიფო კონტროლი: თეორია, პრაქტიკა, პერსპექტივა;

გ. კვერენჩილაძე, ო. მელქაძე, საფრანგეთის სახელმწიფო სისტემა;

ო. ბეჟიტაშვილი, ო. მელქაძე, იტალიის სახელმწიფო სისტემა;

ო. მელქაძე, კ. ყურაშვილი, რუსეთის სახელმწიფო სისტემა;

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

ო. მელქაძე, ნ. რამიშვილი, გერმანიის კონსტიტუციური სამართალი;

ო. მელქაძე, საფინანსო კონტროლი ევროპულ ქვეყნებში;

ო. მელქაძე, ბ. დვალის, სასამართლო ხელისუფლება საზღვარგარეთის ქვეყნებში;

ოთარ მელქაძე და მისი გუნდი. მსოფლიო ქვეყნების სამართლებრივი სისტემები, ცნობარი – ნაწილი I – ავსტრალია, ავსტრია, აშშ, ახალი ზელანდია, ბელგია, ბრაზილია, ბულგარეთი, გერმანია, დანია, დიდი ბრიტანეთი, ესპანეთი, იაპონია, ინდოეთი, ირანის ისლამური რესპუბლიკა, ირლანდია, იტალია, კანადა, ლუქსემბურგი, მექსიკა, ნიდერლანდები, პოლონეთი, პორტუგალია, რუსეთი, საფრანგეთი, საქართველო, უკრაინა, უნგრეთი, შვედეთი, შვეიცარია, ჩინეთის სახალხო რესპუბლიკა;

ო. მელქაძე, ქართული კონსტიტუციონალიზმის თანამედროვე პრობლემები, გაეროს განვითარების პროგრამის საქართველოს ოფისის სადისკუსიო წერილების სერია.

მზადდება გამოსაცემად:

ო. მელქაძე, ზ. ეზუგბაია, მუნიციპალური სამართალი (სახელმძღვანელო);

ო. მელქაძე, შედარებითი კონსტიტუციური სამართალი.

რედაქტორი: ლია შარვაშიძე

ტექნიკური რედაქტორი: ედუარდ ანანიძე

კომპიუტერული უზრუნველყოფა: მზია სურმანიძე

ხელმოწერილია დასაბეჭდად 19.10.2001

ქაღალდის ზომა 60X80 1/16

ტირაჟი 500

ფასი სახელშეკრულებო

დაიბეჭდა შ.პ.ს. “გამას” სტამბაში
მელიქიშვილის ქ. 2