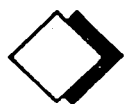


მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი



ოთარ მელქაძე

**საუბრები
ქართულ
კონსტიტუციაზე**



გამომცემლობა "უშლება"
თბილისი 1996

**წიგნი იბეჭდება ასლან აბაშიძის
ფონდის ხელშეწყობით**

© გამომცემლობა “უფლება“, 1996

ავტორისაგან.....	5
საუბარი პირველი - ზოგადად კონსტიტუციაზე	
1-11. რა არის კონსტიტუცია.....	7
1-2. კონსტიტუციის სახეები.....	10
1-3. კონსტიტუციის გარანტიები და კონსტიტუციური გარანტიები.....	12
საუბარი მეორე - პოსტსაბჭოური პარლამენტარიზმი და პოსტკომუნისტური დემოკრატია	
2-1. პოსტსაბჭოური სივრცის მცირე ანალიზი.....	16
2-2. პოსტკომუნისტური დემოკრატიის დამლა.....	19
2-3. პოსტსაბჭოური პარლამენტარიზმი და ნაპრეზიდენტო ავტორიტარიზმი.....	23
საუბარი მესამე - ქართული კონსტიტუციონალიზმის შესახებ	
3-1. ქართული კონსტიტუციონალიზმის თავფურცელი.....	30
3-2. რა დაგვანახა საკონსტიტუციო პროცესმა.....	34
3-3. ფიქრები ახალ ქართულ კონსტიტუციაზე.....	37
საუბარი მეოთხე - ახალი ქართული კონსტიტუციის მახასიათებლები	
4-1. კონსტიტუციის სტრუქტურა და შინაარსი.....	42
4-2. ზოგადი და გარდამავალი დებულებები.....	46
4-3. საკონსტიტუციო რეფორმის ამოცანები.....	52
4-4. კონსტიტუციური გარანტიები.....	55
საუბარი მეხუთე - ახალი ადამიანი ქართულ კონსტიტუციაში	
5-1. საქართველოს მოქალაქეობის საკითხისთვის.....	59
5-2. კონსტიტუცია უცხოელებისა და აპატრიდების შესახებ.....	63
5-3. ადამიანის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები.....	65
5-4. ომბუდსმენის ინსტიტუტის შესახებ.....	76

5-5. სახალხო დამცველი - ჩვენი ომბუდსმენი.....	79
საუბარი მეექვსე - საქართველოს პარლამენტი	
6-1. პარლამენტი: სტატუსი და ფორმირების წესი.....	87
6-2. რა დავგანახა არჩევნებმა.....	92
6-3. პარლამენტის წევრი.....	95
6-4. პარლამენტის კომპეტენცია და სტრუქტურები.....	100
6-5. პარლამენტის საქმიანობის ორგანიზაცია.....	109
საუბარი მეშვიდე - საქართველოს პრეზიდენტი	
7-1. პრეზიდენტი: სტატუსი და არჩევის წესი.....	118
7-2. ხელისუფლების დანაწილების საკითხისათვის.....	123
7-3. პრეზიდენტი - სახელმწიფოს მეთაური.....	127
7-4. პრეზიდენტი - აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური.....	131
საუბარი მერვე - საქართველო: თავდაცვა, ფინანსები და კონტროლი	
8-1. სახელმწიფოს თავდაცვა.....	139
8-2. სახელმწიფო ფინანსები.....	144
8-3. სახელმწიფო კონტროლი.....	150
საუბარი მეცხრე - სასამართლო ხელისუფლება საქართველოში	
9-1. სასამართლო ორგანოების სისტემა.....	155
9-2. კონსტიტუცია მოსამართლის სტატუსის შესახებ.....	160
9-3. საკონსტიტუციო ზედამხედველობის ინსტიტუტი.....	164
9-4. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო.....	168
დასკვნის მაგიერ - ზოგიერთი რჩევები მკითხველს.....	182

აზტორისაგან

ახალგაზრდობის საქმეთა სახელმწიფო დეპარტამენტის ხელმძღვანელობამ მომმართა თხოვნით - დეპარტამენტის მუშაკთათვის წამყვითხა ლექციების ციკლი ახალ ქართულ კონსტიტუციაზე. არჩევანი, როგორც ამიხსნეს არა მხოლოდ იმით იყო გამოწვეული, რომ მე თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის “კონსტიტუციონალიზმის” კათედრაზე ვმოდგაწეობ, არამედ უფრო იმით, რომ იმ პარლამენტის წევრი ვიყავი, რომელმაც კონსტიტუცია მიიღო, ჩართული ვიყავი იმ პროცესში, როგორც საკონსტიტუციო კომისიის წევრი, და ახლაც, როგორც ამ საგნის მასწავლებელი და კვლავაც პარლამენტის წევრი კარგად უნდა ვხედავდე და ვგრძნობდე ქართველი ხალხის ისტორიაში ამ უმნიშვნელოვანესი სამართლებრივი აქტის დადებით და ნაკლოვან მხარეებს. გამოგიტყდებით და კონსტიტუციისადმი შენიშვნები თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის სტუდენტებისგანაც ხშირად მსმენია, რა თქმა უნდა, ცუდია, როცა კონსტიტუციას სტუდენტებისთვის ადვილად შესამჩნევი მრავალი ხარვეზი გააჩნია, მაგრამ ამ შემთხვევაში იქნებ სწორედ ამით უნდა დავიმშვიდოთ თავი.

ახალგაზრდებთან შეხვედრისათვის სერიოზულად მოვემზადე - ლექციების ციკლის საკმაოდ ვრცელი და დეტალიზირებული თეზისური გეგმაც დავამუშავე, რომელიც კონსტიტუციონალიზმის ზოგადი საკითხებიდან დაწყებული, ახალი ქართული კონსტიტუციის ყველა თემასა და მნიშვნელოვან თავისებურებებს შეეხო. როდესაც ეს მასალა შეკრული ვნახე, კიდევ უფრო დიდი სურვილი აღმებრა წიგნად მექცია იგი - იქნებ უფრო ფართე წრისთვისაც საინტერესო იყოს. ახლა ეს წიგნი თქვენს ხელთაა. მისი მიზანია ხელი შეუწყოს მკითხველის მიერ კონსტიტუციის გაგებას და მასთან ურთიერთობას, რისთვისაც მთელი რიგი კონსტიტუციური ნორმების განხილვა ახალ ქართულ კანონმდებლობასთან კავშირშია განხორციელებული.

დასაშვებია, სათაურთან დაკავშირებით ვინმე შემომედავოს კიდევ, თუ რატომ დავარქე წიგნს “საუბრები ქართულ კონსტიტუციაზე” და არა “საქართველოს კონსტიტუციაზე”, როგორც მას ოფი-

ციალურად ეწოდება.

ჩემი აზრს ასეთია. საქართველოს კონსტიტუცია ადრეც გვქონია. მათ შორის ქართული რომ იყო, მას არც უმოქმედია. რომ “იმოქმედა”, ისინი საბჭოური სულისკვეთების საბჭოთა კონსტიტუციის მოდელური - ქართულად ნათარგმნი ვარიანტები იყო მხოლოდ.

ახალი კონსტიტუცია ყველაფრით ქართულია - ენითა და მიღების წესით, თავისი განცდებით განხილვა - მიღების პროცესში და მიღების შემდეგი თვითკმაყოფილებით, სიჩქარიტა და ორიენტაციის მკვეთრი ცვლით, და რაც მთავარია, დამოკიდებულებით თავად კონსტიტუციისადმი და მისი ნაკლოვანებებისადმი, რაზეც მართალი სიტყვა უფრო კულუარებში ითქმება, ვიდრე საჯაროდ. მოტივაცია, ხომ სრულიად ქართულია და მარტივად გვაქვს შეთვისებული იმ გაგებით, რომ ყველაფერი ქართული განსაკუთრებულია.

დიახ, ახალი ქართული კონსტიტუცია თავისი მნიშვნელობით განსაკუთრებულია ჩვენი ქვეყნის ისტორიაში, “მაგრამ მე უფრო ლამაზი მინდა”. ამიტომ “საუბრების” მიზანი ჩვენი ქართული კონსტიტუციის ობიექტური ხედვაა, რამდენადაც ეს ერთ ადამიანს ხელეწიფება. მე თვითკრიტიკულად ვაფასებ ჩემ პირად მონაწილეობას საკონსტიტუციო პროცესში. სწორედ ამის დასტურია აქ გამოთქმული შენიშვნების დიდი ნაწილი და დაუკმაყოფილებლობის გრძნობა, რომელიც თან მდევს. მკითხველსაც იმას ვთხოვ ამ განწყობილების შეღავათებით წაიკითხოს წიგნი და ისიც გაითვალისწინოს რომ ნაწილი შენიშვნებისა კონსტიტუციის გამოქვეყნების შემდეგ დაიბადა, როცა მისი გულდამშვიდებული წაკითხვის საშუალება მოგვეცა.

ოთარ მელქაძე
იურიდიულ მეცნიერებათა დოქტორი,
თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის პროფესორი

1-1. რა არის კონსტიტუცია

რა თქმა უნდა, უპირველესი კითხვა, რომელიც ამ საუბრის დასაწყისშივე იბადება - ასეთია. ზოგადი განმარტებით კონსტიტუცია - ეს ძირითადად ერთიანი ნორმატიულ-სამართლებრივი აქტის ერთობლიობაა, რომელიც ორივე შემთხვევაში სახელმწიფოებრივი ცხოვრების უმთავრეს პრინციპებს ასახავს.

ისტორიული თვალსაზრისით, კონსტიტუცია, როგორც სახელმწიფოს ძირითადი კანონი, რომელიც ქვეყნის საზოგადოებრივ ურთიერთობებს აწესრიგებს, შედარებით ახალი პოლიტიკური და იურიდიული მოვლენაა. თუმცა “კონსტიტუციას”, როგორც ტერმინს (ლათინურიდან - *constitutio*, რაც დაწესებას, დადგენას, მოწესრიგებას ნიშნავს) მრავალსაუკუნოვანი ისტორია გააჩნია.

კონსტიტუცია, როგორც უმაღლესი იურიდიული ძალის სახელმწიფოს ძირითადი კანონი, მოცემული ქვეყნის სამართლის ყველა დარგის პრინციპული დებულებების სრული და შეთანხმებული ერთობლიობის სახეს ღებულობს. ასეთია კონსტიტუციონალიზმის განვითარების დინამიკა საერთოდ. თუმცა ისიც გასათვალისწინებელია, რომ მის შიგნით თანაფარდობა სახელმწიფო სამართლის ძირითადი ნორმების სასარგებლოდ იხრება.

კონსტიტუციონალიზმის ბიბლიოგრაფიაში ომის შემდგომმა კონსტიტუციებმა მნიშვნელოვანი სიახლეები მოიტანეს. გაძლიერდა პიროვნების უფლებებისა და თავისუფლებების მშვიდობიანი გარემოცვის გარანტიები, რაც ერთგვარ ფონად დაედო განვითარებადი და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში კონსტიტუციური საფუძვლების შექვლისა და რეალიზაციის პროცესის მიმდინარეობას. მაგრამ ასეთ შემთხვევაში უმთავრესი ყურადღება სწორ ორიენტაციას უნდა მიექცეს, ვინაიდან ერთი სახელმწიფოს მიერ სხვათა კონსტიტუციური საფუძვლების და თუნდაც ცალკეული დებულებების მექანიკური გადმოტანა ადგილობრივი პოლიტიკური პირობებისა და სამართლებრივი ტრადიციების გათვალისწინების გარეშე შეიძლება მხოლოდ უარყო-

ფიზიკური შედეგების მომტანი გახდეს. ამიტომ, გათვალისწინებით იმისა, რომ სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაცია საკონსტიტუციო სამართლის უმნიშვნელოვანესი საკითხია, იგი ყოველ ცალკეულ ქვეყანაში სწორედ ადგილობრივი პირობებისა და ტრადიციების გათვალისწინებით უნდა წყდებოდეს.

ნებისმიერი სახელმწიფოს კონსტიტუციის არსი იმაში მდგომარეობს, რომ განამტკიცოს შესაბამისი პოლიტიკური ხელისუფლება. ცალკეული ქვეყნების კონსტიტუციების მთავარი ეტაპები და ტენდენციები შეესაბამება მათი განვითარების ძირითად ეტაპებსა და ტენდენციებს, ხოლო იმ ცვლილებების არსი, რომელთაც ადგილი აქვს ამ ქვეყნების სოციალურ-ეკონომიკურ სტრუქტურასა და პოლიტიკურ ცხოვრებაში, შესაბამის ასახვას პოულობს მათი კონსტიტუციური კანონმდებლობის ევოლუციაში. მაგრამ ეს პროცესი ყველგან სწორხაზოვანი არ არის და ყოველ სახელმწიფოში თავისებურება გააჩნია. რაც შეეხება კონსტიტუციის, როგორც სახელმწიფოს ძირითადი კანონის შინაარსს, იგი იმ ერთგვაროვნებით გამოირჩევა, რომ ყოველ ქვეყანაში საზოგადოებრივი და სახელმწიფოებრივი ცხოვრების, ადამიანთა ურთიერთობის მარეგულირებელი უმნიშვნელოვანესი და უზოგადესი ნორმებისაგან შედგება. მათი სხვა ნორმებისგან განმასხვავებელი თავისებურება იმაში მდგომარეობს, რომ ისინი, როგორც წესი, არ შეიცავენ მითითებებს პასუხისმგებლობის შესახებ, მათში ქცევის წესი პირდაპირი თუ კონკრეტული მოთხოვნის სახით კი არ არის ფორმულირებული, არამედ ძირითადი პრინციპების, იურიდიული ხასიათის ცნებების, განსაზღვრებების, დეკლარაციების, მოვლენათა აღწერითი ხასიათისაა.

კონსტიტუცია, როგორც ერთიანი აქტი, სტრუქტურულად დაყოფილია მუხლებად, თავებად, კარებად ან განყოფილებებად. უმრავლეს შემთხვევაში ძირითად ნაწილს წამძღვარებული აქვს მისი დანიშნულების ამსახველი კონცენტრირებული შინაარსი, ე. წ. პრეამბულის სახით. კონსტიტუციის პრეამბულაში კი, როცა ასეთი მას ახლავს, მათ შორის დასათაურებით გამოყოფის გარეშე, ჩამოყალიბებულია დებულებანი სახელმწიფოს ძირითად მიზნებზე და ამოცანებზე, არსებული ხელისუფლების ხასიათზე და კონსტიტუციის მი-

ღების ფორმაზე.

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

ფედერაციული სახელმწიფოების კონსტიტუციები შეიცავენ ნორმებს არა მხოლოდ ფედერაციისა და მისი სუბიექტების ფუნქციების გამიჯვნის შესახებ, არამედ ფედერაციული მოწყობისა და მისი სუბიექტების უფლებამოსილების თაობაზეც. ამასთან ზოგიერთი ქვეყნების (გერმანია, ესპანეთი, იტალია) კონსტიტუცია შეიცავს ნორმებს ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ.

როგორც აღვნიშნეთ, კონსტიტუციები ჩვეულებრივ აღიარებენ მოქალაქეთა ზოგიერთ დემოკრატიულ უფლებებსა და თავისუფლებებს. თუმცა ყველა კონსტიტუცია როდი გამოყოფს მათ ცალკე თავების სახით (საფრანგეთი, ავსტრია). რიგ შემთხვევებში კი ისინი შეიცავენ მრავალრიცხოვან შემზღუდავ დათქმებს, რომლებიც მნიშვნელოვნად ართულებენ ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა ნორმების ამოქმედებას (იაპონია, ინდოეთი).

1-2. კონსტიტუციის სახეები

საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, მრავალი მნიშვნელოვანი საერთო ნიშნების მიუხედავად, შესამჩნევად განსხვავდებიან ერთმანეთისგან ფორმითა და შინაარსით, მიღებისა და ამოქმედების წესით.

ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორთაგანია კონსტიტუციის მოქმედების რეალურობა სახელმწიფო სისტემაში. სწორედ ამ ნიშნით განასხვავებენ კანონმდებლობით გაფორმებულ იურიდიულ კონსტიტუციას ფაქტობრივი კონსტიტუციისგან. ვინაიდან სახელმწიფოთა ფუნქციონირების პრაქტიკაში დაშვებულია ასეთი შეპირისპირება, აქვე უნდა განვმარტოთ, რომ ფაქტობრივი კონსტიტუცია - ეს არის ქვეყანაში რეალურად არსებული წესები, რომლებიც პოლიტიკური წყობილების ცხოვრებისეულ საფუძვლებს ასახავენ. რა თქმა უნდა, იურიდიული და ფაქტობრივი კონსტიტუციები ჩვეულებრივ არ ემთხვევა ერთმანეთს. მეტწილ, საუბედუროდ, ხელისუფლების შტოთა მიერ იურიდიული კონსტიტუციების დარღვევის ხარჯზე ხდება სხვათა ძალაუფლების მითვისება გაფართოება და ასე მკვიდრდება და ფრთხილად შლის ფაქტობრივი კონსტიტუცია.

პოლიტიკურ რეჟიმთა თვალსაზრისით, რომელთა განმტკიცების გარანტიად ისინი გამოდიან - განასხვავებენ დემოკრატიულ და ავტორიტარულ კონსტიტუციებს. პირველნი აფიქსირებენ დემოკრატიულ თავისუფლებათა საფუძვლებს, აღიარებენ პოლიტიკურ პარტიათა შექმნის და მოღვაწეობის თავისუფლებას, ამტკიცებენ პარლამენტარიზმის პრინციპებს. ხოლო მეორენი, რბილად რომ ვთქვათ, უარყოფენ ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს, ერთი პიროვნების ხელთ მოაქცევენ ხელისუფლების ყველა სადავეებს, როგორც ეს აბსოლუტურ მონარქიას სჩვევია. არიან სახელმწიფოები, რომელთა კონსტიტუციებსაც შუალედური მდგომარეობა უკავიათ დემოკრატიულსა და ავტორიტარულს შორის. მათში დაფიქსირებულია ზოგიერთი დემოკრატიული თავისუფლებანი, რომელთა ამოქმედება გამოორიცხებულია მრავალრიცხოვანი აკრძალვების და შეზღუდვების გამო.

სრული წარმოდგენისათვის ისიც უნდა ითქვას, რომ ამ საუკუ-

ნის დასაყწისამდე მკვეთრი განსხვავება იყო რესპუბლიკურ და მონარქისტულ კონსტიტუციებს შორის. ზოგიერთი რესპუბლიკური კონსტიტუციები ლათინური ამერიკის ქვეყნებში უფრო რეაქციულია, ვიდრე სკანდინავიის ქვეყნების მონარქისტული კონსტიტუციები.

სახელმწიფო წყობილების ფორმის მიხედვით ერთმანეთისაგან განასხვავებენ ფედერაციული და უნიტარული სახელმწიფოების კონსტიტუციებს. ამ კონსტიტუციათა განსხვავებულობა იმაში მდგომარეობს, რომ, ფედერაციული კონსტიტუციები შეიცავენ სპეციალურ თავებს ფედერაციისა და მის სუბიექტთა შორის კომპეტენციის გაზიჯვნის და ფედერაციის სუბიექტთა სამართლებრივი სტატუსის შესახებ.

ფორმის მიხედვით განასხვავებენ დაწერილ და დაუწერელ კონსტიტუციებს. დაწერილი კონსტიტუცია – ეს განსაკუთრებული საკანონმდებლო აქტია, ერთიანი დოკუმენტი, რომელიც ამტკიცებს სახელმწიფო წყობილების ძირითად ინსტიტუტებს. ასეთია კონსტიტუციათა უდიდესი ნაწილი. დაწერილია აგრეთვე ისეთი კონსტიტუციაც, რომელიც შედგება რამდენიმე აქტისაგან, სხვადასხვა დროსაა მიღებული და ოფიციალურად გამოცხადებულია მოცემული ქვეყნის ძირითად კანონებად. ასეთია, მაგალითად, შვედეთის კონსტიტუცია, რომელიც შედგება სამი ძირითადი კანონისგან: “მმართველობის ფორმა”, “ტახტის მემკვიდრეობის აქტი”, “ბეჭდვითი სიტყვის თავისუფლების აქტი”.

ტერმინი “დაუწერელი კონსტიტუცია” რა თქმა უნდა, პირობითია და წარმოადგენს არასისტემატიზირებული კანონების, სასამართლო პრეცედენტებისა და ადათების ერთობლიობას, რომლებიც ფაქტობრივად ამკვიდრებენ მოცემული ქვეყნის სახელმწიფო წყობის საფუძვლებს, მაგრამ ფორმალურად არ არიან გამოცხადებული ძირითადი კანონების სახით. ასეთი დაუწერელი კონსტიტუციები აქვთ დიდი ბრიტანეთის სამეფოსა და ახალ ზელანდიას.

არსებობს კონსტიტუციის კიდევ ერთი ნაირსახეობა - ე. წ. “მცირე კონსტიტუცია” - ეს ის შემთხვევაა, როდესაც სახელმწიფო მშენებლობის გარდამავალ პერიოდში, პოლიტიკური წყობილების შეცვლასთან დაკავშირებით შეჩერებულია ადრინდელი კონსტიტუციის

მოქმედება და ახალი კონსტიტუციის მიღებამდე მოქმედებს კონსტიტუციური დატვირთვის რამდენიმე მნიშვნელოვან კანონთა პაკეტი. წლების მანძილზე “მცირე კონსტიტუცია” მოქმედებდა პორტუგალიაში და პოლონეთში.

აქვე უნდა აღვნიშნოთ კიდევ ერთი საკონსტიტუციო თავისებურება, რომელსაც ნაირსახეობას ვერ უწოდებ. მხედველობაში გვაქვს, აგრეთვე გარდამავალ პერიოდში კონსტიტუციური დატვირთვის მქონე ერთი კანონის მიღება, როგორიც იყო კონსტიტუციის მიღებამდე საქართველოსათვის კანონი “სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ”.

მიღების წესის მიხედვით განასხვავებენ ნაჩუქარ და სახალხო კონსტიტუციებს. ნაჩუქარი კონსტიტუცია ხშირად გვხვდება აბსოლუტური მონარქიიდან კონსტიტუციურზე გადასვლის დროს, როცა სახელმწიფოს მეთაური ერს “აჩუქებს” თავის კონსტიტუციას. ნაჩუქარ კონსტიტუციათა მეორე სახესხვაობაა, როცა მეტროპოლია კონსტიტუციას “აჩუქებს” ყოფილი კოლონიის მოსახლეობას. სახალხო კონსტიტუციაა თანამედროვე სახელმწიფოთა უმრავლესობაში - მისი მიღების სხვადასხვა წარმომადგენლობის დონით - პარლამენტის თუ დამფუძნებელი კრების მიერ ან რეფერენდუმის გზით.

ძირითადი კანონის მოქმედების მიხედვით განასხვავებენ მუდმივ და დროებით კონსტიტუციებს. თუ მუდმივი კონსტიტუცია გათვალისწინებულია განუსაზღვრელი ვადით, დროებითი კონსტიტუცია მოქმედებს განსაზღვრული პერიოდით.

1-3. კონსტიტუციის გარანტირება და კონსტიტუციური გარანტირება

კონსტიტუციის დემოკრატიული ბუნების თავისებური გარანტიის როლი ეკისრება მისი მიღების წესს, სწორედ იმ ფორმით, რომლის შედეგად ე. წ. სახალხო კონსტიტუცია იწყებს მოქმედებას.

კონსტიტუციის მომზადებისა და მიღებისთვის ჩვეულებრივ იქმნება სპეციალური დროებითი წარმომადგენლობითი ორგანო დამ-

ფუნქციონირების კრების სახით, იქნება ეს კონსტიტუციური ასამბლეა თუ კონვენტი. სხვადასხვა ქვეყნებში დამფუძნებელი კრების შემადგენლობა დამოკიდებულია ადგილობრივად დადგენილ მის არჩევის წესზე. ამას განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება იმ შემთხვევებშიც, როცა დამფუძნებელი კრება პარალელურად ასრულებს პარლამენტის ფუნქციებსაც და იღებს ჩვეულებრივ კანონებსაც, და საერთოდ. ვინაიდან კონსტიტუცია, როგორც სახელმწიფოს ძირითადი კანონი, წარმოადგენს იურიდიულ ბაზას მიმდინარე კანონმდებლობისათვის, ახალი კონსტიტუციის მიღება, მასში ამტკიცებული დემოკრატიული ნორმები, იწვევს მოცემულ ქვეყანაში მოქმედი კანონმდებლობის მნიშვნელოვან ცვლილებებს. სწორედ კონსტიტუციის გარანტიების დაცვის მიზნით თავად კონსტიტუცია პირდაპირ მიუთითებს ძველი კანონების გაუქმებაზე და ბლანკეტირების წესით ამახვილებს ყურადღებას ახლის მიღების აუცილებლობაზე.

კონსტიტუციაში დამატება-ცვლილებების შეტანის წესი მნიშვნელოვნად განაპირობებს კონსტიტუციის სიცოცხლისუნარიანობას. სწორედ ამ ნიშნით განასხვავებენ მოქნილ და მყარ კონსტიტუციებს.

მოქნილ კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანა ხდება იმავე წესით, როგორც ჩვეულებრივ კანონებში, ხოლო მყარ კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანა ხდება განსაკუთრებული წესით, რომელიც გაცილებით უფრო რთულია, ვიდრე ჩვეულებრივი საპარლამენტო პროცედურა. ცალკეულ ქვეყნებში ამისათვის საჭიროა ხმების კვალიფიციური უმრავლესობა, ზოგიერთ ქვეყანაში გათვალისწინებულია ორმაგი ვოტუმი - გარკვეული დროის მონაკვეთში პარლამენტის იგივე შემადგენლობის მიერ შესწორებების მიღება (იტალია), ან განმეორებითი მიღება - პარლამენტის ახალი შემადგენლობით (ჰოლანდია, ნორვეგია, შვედეთი). ცალკეულ ქვეყნებში ცვლილებებზე თანხმობა რეფერენდუმის გზით მიიღება (შვეიცარია, ირლანდია), რიგ ფედერაციულ ქვეყნებში აუცილებელია ფედერაციის სუბიექტთა უმრავლესობის თანხმობა (აშშ, შვეიცარია). რიგი კონსტიტუციები კი ისეთ ნორმებს ამტკიცებენ, რომელთა შეცვლაც არ შეიძლება. მაგალითად, საფრანგეთის, იტალიისა და პორტუგალიის კონსტიტუციების მიხედვით არ შეიძლება

მმართველობის რესპუბლიკური ფორმის გადასინჯვა.

კონსტიტუციის და მისი ცალკეული დებულებების და, რა თქმა უნდა, შესწორება-დამატებების ეფექტურობაც მნიშვნელოვნად მათი რეალიზაციის სამართლებრივ მექანიზმზე და საზოგადოებაში სამოქალაქო ხმარდაჭერაზეა დამოკიდებული. ეს რომ ნამდვილად ასეა, ცნობილი ამერიკული დემოკრატიის ფონზე კონსტიტუციური ცვლილებების ელემენტარული ანალიზის მეშვეობით კიდევ უფრო თვალნათელი ხდება. ამერიკულმა კონსტიტუციამ ორი საუკუნის მანძილზე სულ 27 ცვლილება განიცადა. საგულისხმოა, რომ ბოლო ხანებში კანონმდებლობის ეფექტურობის ზემოხსენებული ფაქტორების ამოქმედებას განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა. ჯერ ერთი, 1865 წლის XIII შესწორებიდან მოყოლებული 7 შესწორება რეგლამენტირებულია შესაბამისი სამართლებრივი მექანიზმის დაკანონებით, რაც კონკრეტულად შვიდსავე შემთხვევაში ასეა ფორმულირებული - "კონგრესს აქვს უფლება განახორციელოს ეს მუხლი სათანადო კანონმდებლობის მიღების გზით". და - მეორეც, 1919 წლის XVIII შესწორების შემდეგ 4 შესწორებას ახლავს სამოქალაქო მხარდაჭერის გარანტიაზე გამიზნული დათქმა, რომ ეს მუხლი (ან კარი) არ შევა ძალაში, თუ შესწორება კონსტიტუციით დადგენილი წესით არ იქნება რატიფიცირებული ყველა შტატის (ან ცალკეული შტატების) საკანონმდებლო კრებების მიერ - წარდგენიდან 7 წლის განმავლობაში. თანაც 4-დან 2 შემთხვევაში მხარდამჭერთა ხმების თანაფარდობა 3/4-ითაა განსაზღვრული.

ყველაფერი ის, რაზეც ზემოთ მოგახსენეთ - კონსტიტუციის გარანტიების წრეს მოიცავს, ანუ იმ ნორმებსა და მექანიზმებს ეხება, რომლებიც თავად კონსტიტუციას იცავენ. მაგრამ არის გარანტიების მეორე წრე, რომლებიც კონსტიტუციის მოქმედებას, მისი ნორმების ქმედუნარიანობას იცავენ და უზრუნველყოფენ - ეს არის კონსტიტუციური გარანტიები. საქმე ის არის, რომ სახელმწიფო მმართველობის სისტემის სრულფასოვანი ფუნქციონირება მნიშვნელოვანწილად არის დამოკიდებული არა მხოლოდ იმ ნორმებისა და მექანიზმების ერთობლიობაზე, რომლებიც კონსტიტუციაშია ასახული, არამედ აქვე მითითებულ ბლანკეტურ ნორმებზე და მათ კვალობაზე მიღებულ

ორგანულ კანონებზე. უფრო სწორედ, იმ ახალი ინსტიტუტების სრულყოფაზე, რომლებიც ამ ორგანული კანონებით ფუნდდება პრაქტიკაში. ასეთთა შორის პირველ რიგში უნდა მოვიხსენიოთ ომბუდსმენი - ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის ნაწილში და საკონსტიტუციო ზედამხედველობის ინსტიტუტი. ორივეზე ცალ-ცალკე დეტალურად ქვემოთ გვექნება საუბარი, მაგრამ ამ უკანასკნელზე - ზოგად შტრიხებში - აქაც მოგახსენებთ, ვინაიდან სახელმწიფოებრივი აღმშენებლობის პროცესში უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება სახელმწიფო ხელისუფლების შტოთა რეალურ განაწილებას ისე, რომ “ურთიერთშეკავშირებისა და გაწონასწორების” მექანიზმი კონსტიტუციურად იყოს გარანტირებული. ამ საქმეში კი უსაზღვროა საკონსტიტუციო ზედამხედველობის ორგანოების მნიშვნელობა, რომლებიც უკვე მრავალ ქვეყანაში მოქმედებს და იგი ოთხი სხვადასხვა ფორმით წარმოდგინდება:

1. საკონსტიტუციო ზედამხედველობას ახორციელებს ყველა სასამართლო (აშშ, მექსიკა, დანია, იაპონია, ნორვეგია, ყაზახეთი, პორტუგალია), მაგრამ საბოლოო გადაწყვეტილებას ღებულობს უმაღლესი სასამართლო ინსტანცია;
2. საკონსტიტუციო ზედამხედველობის განხორციელება მხოლოდ უმაღლესი სასამართლოს პრეროგატივაა (შვეიცარია, ირლანდია, ინდოეთი, ვენესუელა, კოლუმბია);
3. იქმნება სპეციალური საკონსტიტუციო სასამართლოები (გერმანია, იტალია, რუსეთი, თურქეთი);
4. იქმნება სპეციალური საკონსტიტუციო საბჭო, როგორც ეს საფრანგეთშია.

საკონსტიტუციო ზედამხედველობის ობიექტი შეიძლება იყოს კონსტიტუციაში ცვლილებები, კონსტიტუციური, ორგანული და მიმდინარე კანონები, ხელისუფლების აღმასრულებელი ორგანოების კანონქვემდებარე აქტები, ფედერალური ხელისუფლებისა და ფედერაციის სუბიექტების უფლებამოსილების გამიჯვნისა თუ სადავო საკითხები და მრავალი სხვა, რასაც სახელმწიფო კანონმდებლობა განსაზღვრავს. საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოს განხილვის საგანი შეიძლება იყოს, როგორც მთლიანად კანონი, ასევე ცალკეუ-

ლი მუხლები, მათი არაკონსტიტუციურობის შესახებ შესაბამისი გადაწყვეტილებით.

საუბარი მეორე - პოსტსაბჭოური პარლამენტარიზმი და პოსტკომუნისტური დემოკრატია

საუბრის ეს თემა ჩვენი წარსულისა და მომავლის მიჯნაზე უნდა განვიხილოთ. საუბედუროდ ამ თვალსაზრისით მათ შორის მკაფიო ზღვარი არ არსებობს, ვინაიდან ეს წარსული ჯერაც მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს აწმყოს - მომავლის სასტარტო სირთულეების სახით. ორივე ცნებათა პარამეტრი, რომელიც საუბრის სათაურშია გამოტანილი, დაკავშირებულია არც თუ შორეულ ჩვენ წარსულთან და მნიშვნელოვნად განაპირობებს მომავალს. თითქმის ისევე, როგორც მათში ჩადებული ცნებების არსიცა და ღონეც წარსულზეა დამოკიდებული, ვინაიდან არც პარლამენტარიზმი არ არსებობს წარსული გამოცდილების გარეშე, ისევე როგორც წარმოუდგენელია დემოკრატია, ამაღ განწყობილი ძალების მეტადინეობის შედეგად, ერთი ხელის აქნევით განთავისუფლდეს წარსული პოლიტიკური თუ მორალური ტვირთის ზეწოლისაგან.

2-1. პოსტსაბჭოური სივრდის მცირე ანალიზი

ეს პრობლემა კი იმად გვაფიქრებს, რომ ჩვენი პარლამენტარიზმაცა და დემოკრატიაც სწორედ ამის გამო არამყარ საფუძველზე შენდება. არადა, წარსულს რომ გაექცე და თანაც სწრაფად, ამისთვის უამრავი საკუთარი მონაცემი და ზოგიერთი სხვა ფაქტორები უნდა გიწყობდეს ხელს. დაწყების სირთულე ყველა საქმეს ახასიათებს და აკვალანებს, მაგრამ როგორიც არის ფონი - ისეთია პირველი შედეგებიც.

საუბრის თემის ირგვლივ ჩამოყალიბებული მსჯელობის მკაცრი

ტონი ყოფილი საბჭოთა კავშირის რესპუბლიკებში მიმდინარე საპარლამენტო დემოკრატიის მშენებლობის პროცესის გამოძახილია. ამიტომ, ის რაც აქ ითქმება, ჩვენთვის უბრალო სასაუბრო თემა კი არ არის, არამედ მწარე გაკვეთილია, და არა მხოლოდ ისტორიული წარსულისა, რაც ჩვენ სამოცდაათი წლის მანძილზე ვიხილეთ, არამედ ჭკუის სასწავლი - “საქმიანი თამაშების” მწარე გაკვეთილი იმ თვალსაზრისით, რაც ყოფილ მოკავშირე რესპუბლიკებში ხდება. როგორც პრაქტიკა მოწმობს, ავტორიტარული წარსულის მწარე გამოცდილების მიუხედავად, მის ნანგრევებზე დემოკრატიული, სამართლებრივი სახელმწიფოს აშენება ერთობ რთული საქმე გამოდგა. განსაკუთრებით რთული შეიქმნა იგი პოსტკომუნისტური პარლამენტებისათვის.

პოსტსაბჭოური სივრცის ანალიზი გვიჩვენებს, რომ ძლიერი ხელის რეჟიმს შერვეული საზოგადოება ავტორიტარულ ხელისუფლებას აძლევს უპირატესობას და ჭეშმარიტი პარლამენტები გაქრა პოლიტიკური ასპარეზიდან. სწორედ ამაზე ლაპარაკობს ყოფილი მოკავშირე რესპუბლიკების ორიენტაცია. 15 რესპუბლიკიდან საპრეზიდენტო სისტემა დაინერგა ექვსში (თურქმენეთი, საქართველო, ტაჯიკეთი, ყაზახეთი, ყირგიზეთი, უზბეკეთი), ნახევრად საპრეზიდენტო რვაში (აზერბაიჯანი, ბელორუსია, ესტონეთი, ლიტვა, მოლდოვა, რუსეთი, სომხეთი, უკრაინა) და საპარლამენტო – ერთადერთ ლატვიის რესპუბლიკაში.

კარგა ხანია ამ ქვეყნებს (ვის შვიდი და ვის ხუთი ათეული წლის მანძილზე) პარლამენტარიზმზე თავისებური წარმოდგენა შეექმნა, თუ მაინც შეიძლება ე. წ. მმართველი პარტიის საკანონმდებლო ბუტაფორია ამ წარმოდგენის საფუძვლად მიიჩნიო, ხოლო მოკავშირე რესპუბლიკებში უმაღლესი საბჭოების ფუჭი ფაცი-ფუცი - საკანონმდებლო საქმიანობად. პირველივე გამოცდამ დაადასტურა რომ ამ ქვეყნების სამართლებრივი განვითარების დონე (იგულისხმება ნორმატიული ბაზა, საკანონმდებლო ორგანოების საკადრო პოტენციალი) ერთობ დაბალი გამოდგა, ვინაიდან ადრე მათ “ცენტრიდან” დაგზავნილი საკანონმდებლო ნორმატიული აქტების მთარგმნელობითი ფუნქცია ეკისრათ მხოლოდ და დამოუკიდებელი კანონმდებლის

ფუნქცია მძიმე ტვირთად დააწვათ.

საინტერესო უნდა იყოს ერთი სისტემიდან ამოსული, ახალი დამოუკიდებელი სახელმწიფოების კონსტიტუციონალიზმის თავისებურებები. ამ თვალსაზრისით სრულ სიღრმისეულ ანალიზზე ჩვენ პრეტენზია არ შეიძლება გექონდეს, მაგრამ ძირითადი დებულებებისა და მექანიზმების შედარებაც ფაქტობრივ მდგომარეობასთან, იძლევა გარკვეულ წარმოდგენას და მის საფუძველზე იმ ტენდენციების განსჯის საშუალებას, რომელიც ამ პროცესს ახასიათებს.

ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორი ის გახლავთ, რომ ე. წ. ნიშნულად აღებული ქვეყნის კონსტიტუციის კოპირების პრინციპით საკუთარი ვარიანტის დამუშავებას წინ არ უსწრებს არც ე. წ. გარემო პირობების შედარებითი ანალიზი და არც აქედან მომდინარე ანალიტური პროგნოზირება. როგორც ვხედავთ, აქ მეტადრე სუბიექტივიზმია, ვიდრე რეალობა. მეორე ფაქტორში კი, რომელზეც ქვემოთ მოგახსენებთ, რეალური სუბიექტივიზმია - ობიექტური რეალობით განპირობებული. არ ვიცი იმიტომ, რომ ბევრგან კომპარტიის ყოფილი ცეკას მდივნები გადაადგილდნენ კონსტიტუციური ხელისუფლების, იმიტომ, თუ პირიქით, “ძლიერი ხელის” იდეოლოგიური “გარანტიების” იმედმა ან იქნებ მასზე ნოსტალგიურმა განწყობილებამ, “მოსახლეობის მოთხოვნით” მიაბრუნა ისინი ხელისუფლებაში, ყოველ შემთხვევაში ერთი რამ ცხადია, ამიტომ წავიდა სახელმწიფო სამართალი ყოვლისშემძლეობის მიმართულებით. ვფიქრობ ამას ყოფილი საბჭოთა რესპუბლიკების სისტემური ორიენტაციის ზემოთ წარმოდგენილი მონაცემებიც ადასტურებენ.

ჩვენი აზრით, ამ ორივე ფაქტორში ცალკეული რესპუბლიკებისათვის - სხვადასხვა პროპორციებით - მიზეზიც არის წარმოდგენილი და შედეგიც, არსებული ვითარების კვანძის - წინა პირობებისა და ატმოსფეროს სახით, სადაც ძირითადი მიზეზი ცეკას მდივნების მოსვლაა - შედეგი პოსტკომუნისტური დემოკრატიაა, თვინიერი საზოგადოების სახით რომ მივიღეთ, აქ კი ძირითადი მიზეზი “ძლიერი ხელის” ნოსტალგიაა - შედეგი პოსტსაბჭოური პარლამენტარიზმია და პრეზიდენტის სტატუსით დადასტურებული ცეკას მდივნები მივიღეთ, როცა ყველაფერი მათი საქმეა, ყველაფერს განაგებენ და პასუხის-

მგებლობა კი მხოლოდ მაშინღა დგება, თუ პრეზიდენტს ჯანმრთელობამ უღალატა ან თავად მან - სამშობლოს, რომლის კრიტერიუმები უკიდურესობამდე გაურკვეველია.

მაგრამ ახალშობილი პრეზიდენტების ძალა არა მხოლოდ და არა იმდენად კონსტიტუციურია, ვინაიდან ავტორიტარიზმის სულისკვეთების მასშტაბები, რომელიც კონსტიტუციამაც ვერ დაიტია, მიმდინარე პოლიტიკისათვის გაზდა მეტად დამახასიათებელი. დემოკრატიული სახელმწიფოების მშენებელ ახალ საპრეზიდენტო რესპუბლიკებს საკმაოდ თავისუფალი დამოკიდებულება, უფრო სწორად დამოუკიდებლობა ჩამოუყალიბდათ მათივე თაოსნობით დაფუძნებულ და “ამოქმედებულ” კონსტიტუციებთან. სწორედ აქ არის ყველაზე მეტად თვალშისაცემი სხვაობა ე. წ. იურიდიული და ფაქტობრივი კონსტიტუციის სახეებს შორის.

2-2. ავსტრომუნისტური დემოკრატიის ღაგაღა

ყველა ქვეყანა თავისებურად წყვეტს პარლამენტის ორგანიზაციისა და ფუნქციონირების საკითხებს და, როგორც წესი, ერთნაირი “წარმატებით”. თითქმის ყველგან თავს იყრის ერთგვაროვანი პრობლემები, რომელთა შორის წინა პლანზე გამოდის ერთი საერთო ნიშან-თვისება, რაც საპარლამენტო პროცედურების მოუწესრიგებლობაში მდგომარეობს. უმრავლეს პარლამენტებში ვერა და ვერ იქნა დაძლეული მიტინგური სულისკვეთება, რაც გარდა იმისა რომ დაპირისპირებულობის მაღალ ხარისხს განაპირობებს სახელმწიფო ხელისუფლების პოლიტიკურ შტოებს შორის, პარლამენტების უმრავლესობა პოლიტიკური დებატების არენად იქცა - ძირითადი - საკანონმდებლო საქმიანობის დაბალი ეფექტიანობით.

კლასიკური პარლამენტარიზმი ვარაუდობს წონასწორობის დაცვის აუცილებლობას შორის თავისუფლებასა და პასუხისმგებლობას, ანარქიასა და დიქტატურას შორის. ამ დროს პარლამენტები მიეჭვივნენ კონსტიტუციის დარღვევებს თავადაც და ამიტომ სხვათა მიერაც.

ავტორიტარული ორიენტაციის რესპუბლიკებში საკანონმდებლო ხელისუფლება იმთავითვე ისეა ჩაფიქრებული, რომ მხოლოდ ავტომატურად ამტკიცებს “ერის ლიდერის” მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებსა და მითითებებს, ან უკეთეს შემთხვევაში კანონშემოქმედების უფლების აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის გადაცემას უფრო შეუმჩნეველი, თანდათანობითი და აბსოლუტური ხასიათი აქვს.

ამასთან პარლამენტების გარკვეული უუნარობა - დემორჩილონ დადგენილ პროცედურებს, საკუთარი დაპირებებისა და რეგლამენტის ეთიკური ნორმების უხეში დარღვევები, ამ დემოკრატიული ინსტიტუტის ავტორიტეტს ზიანს აყენებს და ანტისაპარლამენტო განწყობილებას ნერგავს ადგილებზე.

მდგომარეობას ამძიმებს აგრეთვე მრავალფაქტორიალური უარყოფითი ფონი: გარდამავალი პერიოდისათვის დამახასიათებელი ცხოვრების დონის დაქვეითება, ქაოტიზმი მრავალპარტიული სისტემის ჩამოყალიბების პროცესში, ღირეპტიული პოზიციით ე. წ. მმართველი პარტიების ჩამოყალიბება, დეპუტატთა არაკომპეტენტურობა, დაბალი საპარლამენტო კულტურა და კანონშემოქმედებითი ნაყოფიერება. ყველაფერი ეს ერთად აღებული საზოგადოების მხრივ გულგატეხილობასა და რწმენის დაქვეითებას, იქნებ დაკარგვასაც იწვევს.

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

პოსტკომუნისტური საზოგადოებების კეთილ მიზანს, შექმნან სტაბილური სამართლებრივი სისტემა - ფაქტობრივად მოსდევს საპირისპირო პროცესი - სახელმწიფოებრიობის დაშლა. ამ დროს ავტორიტარული რეჟიმი თითქოს უფრო ლოგიკური უნდა იყოს. თუმცა რთული ვითარება ნგრევა-შენების პროცესების ტემპების შეუსაბამი-სობითაა გამოწვეული, აქცენტირება საკანონმდებლო ვაკუუმზე ხდება, როგორც მიზეზთა-მიზეზზე. ეს ერთგვარ აფორიაქებას იწვევს

მოსახლეობაში, ავტორიტარიზმი კი ძალას იკრებს და მყიფე დემოკრატიის პირობებში ყველაზე მკაცრად პარლამენტის წინაშე ავლენს თავისი ძალის შესაძლებლობებს. და ამ ფონზე “ძლიერ ხელზე” ნოსტალგია სახელმწიფო მშენებლობის ფუძემდებლური იდეის სახეს ღებულობს.

ავტორიტარიზმის აუცილებლობის პროპაგანდა ყოველთვის სტაბილურობისა და შედგომი აყვავების არგუმენტაციას ეფუძნება. ამ გზით ხდება ლოკალური მიზნის - ავტორიტარული რეჟიმის დამკვიდრება, მაგრამ არასდროს მიიღწევა გლობალური მიზანი - ქვეყნის აყვავების თაობაზე. მიზეზი ის გახლავთ, რომ ავტორიტარიზმის თანმდევი დიქტატურა, თუნდაც კეთილგანწყობილად განცხადებული და კეთილ მიზნებზე ორიენტირებული, შედეგის თვალსაზრისით თრგუნავს ადამიანს და ზღუდავს საზოგადოების შესაძლებლობებს.

კიდევ უფრო გაუგებარია ისეთი უფლებების მითვისებაზე გამიზნული ავტორიტარიზმი, რომელიც ზრდის უფლებების არითმეტიკულ ჯამს და გამოყენება კი არ უწერია. მიზანი ასეთი მიდგომისა ხელისუფლების სხვა შტოების დაუძლურებაზე უფროა მიმართული. აკი, ერთი პიროვნების ხელში თავისუფლების უზურპაციის მოსალოდნელი შედეგების საშიშროებამ, როგორც თავისებური გარანტია, შვა ხელისუფლების დანაწილების კონცეფცია და შემდეგ დაამკვიდრა როგორც კონსტიტუციურ-სამართლებლივი პრინციპი.

ყოფილ საბჭოთა რესპუბლიკებს პოსტკომუნისტური დემოკრატიის დამლა რომ აზის, ამიტომაც ძნელი კონცეფციების და პრინციპების რეალურ ამოქმედებაზე მსჯელობა. ამ დროს ღირს გასახსენებლად საფრანგეთის 1789 წლის ადამიანის და მოქალაქის უფლებათა დეკლარაცია, რომლის XVI მუხლი აღიარებს, რომ “ნებისმიერ საზოგადოებას, რომელშიც არ არის უზრუნველყოფილი უფლებათა განხორციელება და არ არის გააგრებული ხელისუფლების დანაწილება, არ გააჩნია კონსტიტუცია.”

რა თქმა უნდა, აქ იგულისხმება არა იურიდიული, არამედ ფაქტიური კონსტიტუცია, უფრო სწორად კი დემოკრატიული კონსტიტუციური მართლწესრიგი. ეს განსაკუთრებით გასათვალისწინებელია ტოტალიტარული მემკვიდრეობის ქვეყნებისათვის, რომელთაც

მუხლები, პუნქტები და ფორმულები ხელისუფლების დანაწილების თაობაზე არ აკლიათ, როგორც იურიდიული ნორმა, მაგრამ ფაქტიური ნორმაქმედება აბსოლუტურად განსხვავებულია. ის ფაქტობრივი მასალა, რაზეც ქვემოთ მოგითხრობთ, სწორედ რომ აღნიშნულს ადასტურებს ვრცელ გეოგრაფიულ საზღვრებში, რასაც საბჭოთა კავშირი ერქვა.

ასე რომ, წარსულმა მხოლოდ გაკვეთილის როლი როდი იკისრა, იგი მომავლისაკენ მეგზურის საქმეშიც მძიმე ტვირთად დააწვა რესპუბლიკებს. ავტორიტარიზმის ძალამ და ბუნებამ მხოლოდ მასშტაბები და ელფერი იცვალა წარსულთან შედარებით. ეს განსაკუთრებით გამოჩნდა ყოფილი შუა აზიის საბჭოთა რესპუბლიკების მაგალითზე, სადაც საკმაოდ მარტივად ჩამოყალიბდა ე. წ. სუპერ-პრეზიდენტების პატარა გუნდი. ამ დროს, პოსტკომუნისტურ გარდამავალ რეჟიმებში, რომლებმაც ადრე დაამყარეს დემოკრატიული სახელმწიფოები (პოლონეთი, უნგრეთი, ჩეხეთი), მიაღწიეს მნიშვნელოვან ეკონომიკურ გარდაქმნებს, ვიდრე საბჭოეთის მემკვიდრე რესპუბლიკებში, რომლებიც ჯერ კიდევ შორს არიან მსგავსი რეჟიმის დამყარებისაგან.

პოლიტიკური რეფორმების უკანასკნელი მცდელობების გამოკვლევებმა მთელ მსოფლიოში დაადასტურეს, რომ ავტორიტარული რეჟიმები არაფრით არ არის უკეთესი ეკონომიკური რეფორმების განსაზოციელებლად, ვიდრე დემოკრატიული. ზოგიერთებს, გაოცებას რომ გამოთქვამენ ტაივანსა და სინგაპურში ავტორიტარული რეჟიმების ქვეშ განზოციელებული რეფორმების შედეგების თაობაზე, ალბათ ღირს შევახსენოთ ეკონომიკური კატასტროფები, რომელთაც ადგილი ჰქონდათ ფილიპინებზე მარკესისა და ზაირში - მობუტუს რეჟიმის დროს.

2-3. პოსტსაბჭოური პარლამენტარიზმი და საპარლამენტო ავტორიტარიზმი

საპრეზიდენტო ავტორიტარიზმის თავისებურებებიდან ზოგიერთებზე გავამახვილებთ ყურადღებას. პირველ რიგში, პოსტკომუნისტურ სივრცეში პარტიული მშენებლობის საქმეში ერთი მეთოდოლოგიური სიახლე გვაქვს მხედველობაში. მომავალმა პრეზიდენტებმა ზევიდან, დირექტიული ფორმით შექმნილი “თავისი” პარტიების პრაქტიკა დაამკვიდრეს, აქედან მომდინარე ყველა შედეგებით. ე.წ. მმართველმა პარტიებმა კი მეთოდურად თავისთვის ხელსაყრელი პირობებს და შესაბამისი საარჩევნო კანონების შექმნით გაითქვა სახელი. სხვა ყველაფერი, რასაც მთლიანობაში საარჩევნო სამართალსა და საარჩევნო სისტემას უწოდებენ - ეს უბრალოდ ზედნადები ბუტაფორიაა.

ყაზახეთში, არჩევნებისათვის გამიზნულად შეიქმნა ახალი პარტიები (სახალხო პარტია, ერთიანობის დემოკრატიული პარტია, აღორძინების პარტია, სახალხო-კოოპერაციული პარტია), რომლებიც ძირითადად აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლებით დაკომპლექტდა. მათ ფაქტობრივად პროპრეზიდენტული პარტიების ბლოკი ჩამოაყალიბეს და დემოკრატიული მოძრაობის ოპოზიციად იქცნენ (“მოსკოვსკიე ნოვოსტი”, №77, 1995 წელი; “კვირის პალიტრა”, N 32, 1995 წელი.)

და კიდევ ერთი, კონსტიტუციონალიზმის თვალსაზრისით, რეგიონალური საოცრების შესახებ მოგახსენებთ. ყაზახეთის, უზბეკეთის და თურქმენეთის პრეზიდენტებმა მტკიცე დასაყრდენი შეიქმნეს ადგილებზე და სასურველსაც მიაღწიეს, უფლებამოსილება ორიათას წლამდე გაიგრძელეს. თავმდაბლობას რა ეუთხარი, თორემ თურქმენეთში არსებული ერთადერთი პარტიის ლიდერმა ო. მუსაევმა პარლამენტს შესთავაზა პრეზიდენტ საფარმურად ნიაზოვისათვის უფლებამოსილება სიკვდილამდე გავრძელებინათ და პრეზიდენტის ნაცვლად ხანის ან ფადიშაჰის წოდება მიეღო. ასე რომ, პოსტკომუნისტურ საბჭოთა რესპუბლიკაში იდეოლოგიამ ისეთი “სარტალ-მორტალე” გააკეთა, რომ ქვეყნის მმართველობის სისტემა საპარლამენტო მო-

ნარქიის სახეს ღებულობს. თუმცა უფლებამოსილების ხანგრძლივობისა და უსაზღვროების გამო შეიძლება აბსოლუტური მონარქიისკენ უფრო იხრებოდეს. შეიძლება ეს კონსტიტუციურადაც გაფორმებულიყო შემდგომ, მაგრამ თავმდაბალმა ნიაზოვმა ეს წინადადება, როგორც არათანამედროვე, საჯაროდ უარყო აშხაბადის ცენტრში საკუთარი ძეგლის გახსნაზე. თუმცა ძეგლი და ფულის კუპიურაზე საკუთარი პორტრეტი თაობებს მაინც დაუტოვა სამახსოვროდ.

ისე, კაცმა რომ თქვას, შეიძლება გასაკვირი არც რა იყოს პრეზიდენტის ასეთ სიყვარულში. ბევრი აღმოსავლური ქვეყნის მოსახლეობას დაუმტკიცებია ასეთი ერთგულება პრეზიდენტისადმი (ტუნისი, ინდონეზია, უგანდა). მაგალითად, 1966 წელს სიცოცხლის ბოლომდე იქნა არჩეული მალავის პრეზიდენტად ხ. ბანდა. გვარი აქვს ასეთი, თორემ ხალხს “შეალია” თავი და ალბათ იმიტომაც უყვარდათ ასე ძლიერ.

თუმცა ყველას ასე იოლად როდი ეძლევა საუკუნის ბოლომდე უფლებამოსილების გახანგრძლივება. ყირგიზეთის პრეზიდენტს აკაევს - პარლამენტის უარის გამო ჩაეტარებინათ ამის თაობაზე რეფერენდუმი - არჩევნებში მონაწილეობის მიღება დასჭირდა.

რეფერენდუმის მეშვეობით საპრეზიდენტო ხელისუფლების საუკუნის ბოლომდე ფორმალური გახანგრძლივება შეიძლება არც ნიშნავდეს რაიმე განსაკუთრებულ გარანტიებს. დღევანდელი ლიდერები შეძლებენ ხელისუფლების შენარჩუნებას თუ დაუდასტურებენ მოსახლეობას, რომ დემოკრატიის ღირებულებები საჯარო, ლამაზი სიტყვისთვის კი არ სჭირდება ხელმძღვანელს, არამედ მისი ცხოვრების წესია, თუ ძლიერი ცენტრალიზებული ხელისუფლება დემოკრატიის განვითარებაზე იქნება მიმართული და არა მისი ნორჩი ყლორტების დაჯიჯგვნაზე.

ხელისუფლების ცენტრალიზაციის ერთ მძლავრ მუშტში თავმოყრის სინდრომი - პოსტსაბჭოური მემკვიდრეობაა. მას რომ დემოკრატია მოყვება, პოსტკომუნისტური დემოკრატია ვუწოდეთ. ამით, ვფიქრობთ, ყველაფერი ნათქვამია. და როცა ამ სივრცეს ცეკას მდივნის გადმოსახედიდან ირგებს პრეზიდენტი, მაშინ არ იყო და ახლა როგორ უნდა ამოქმედდეს ხელისუფლების დანაწილების პრინ-

ცაპი. აი, რუსეთში უკვე დაუთვლიათ, რომ საპრეზიდენტო უფლებების მოცულობა ოთხჯერ აღემატება საპარლამენტოს და რომ პრეზიდენტს ოთხჯერ მეტი შესაძლებლობა გააჩნია დაითხოვოს პარლამენტი (სახელმწიფო ღუმბ), ვიდრე პარლამენტს - მოკვეთოს თანამდებობას პრეზიდენტი (ჟ. "გოსუდარსტვო ი პრავო", 1994, №11, გვ. 6). მნიშვნელოვანი გათვლებია, მაგრამ რუსეთის პრეზიდენტის ძალა ბევრ სხვა რამეზეც არის დამოკიდებული. უცნაურად ჟღერს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის კვალობაზე, მაგრამ ფაქტია, რომ პარლამენტის საქმიანობას არეგულირებს ისეთი წყარო ნორმებისა, როგორიც საპრეზიდენტო ბრძანებულებებია.

უდავოდ ამის ბრალია, რომ რუსეთის პრეზიდენტი ძალიან თავისუფალია თავის მოქმედებაში. ხშირად ასე ხდება, როცა მკაფიოდ არ არის გამიჯნული და ერთმანეთში შეჭრილია ხელისუფლების შტოთა უფლებამოსილება. ახლა საყოველთაოდ ცნობილია, რომ ბ. ელცინმა ძალის გამოყენებით დაითხოვა წინა პარლამენტი, ვინაიდან შემდეგ თავადაც აღიარა, რომ დაარღვია არსებული კონსტიტუცია. იგი გადაწყვეტილებას აფუძნებდა არა "უფლების" პრინციპიდან ამოსულ პოზიტიურ კანონზე, არამედ იმაზე, რასაც უფრო ფუნდამენტალურად მიიჩნევდა და რომლის ფარგლებშიც მოქმედებდა - იცავდა ეროვნულ უსაფრთხოებას და სოციალურ-ეკონომიკური რეფორმების მომავალს რუსეთში. თუმცა შემდგომმა საპარლამენტო არჩევნებმა აჩვენეს, რომ თავის მართლების ასეთი მოტივაცია არ მიიღო მოსახლეობის დიდმა ნაწილმა, პრეზიდენტის ლეგიტიმურობამ სერიოზული დარტყმა განიცადა, როცა ახალი პარლამენტიც პრეზიდენტისადმი დაპირისპირებული აღმოჩნდა.

საკმაოდ რთულად ყალიბდება პრეზიდენტისა და პარლამენტის ურთიერთობა უკრაინაში. ბრძოლა მიდის კონსტიტუციური ნორმების გაგებასთან დაკავშირებით და ხშირად სავაჭრო გარიგებების ღონეზე წყდება საკითხები.

პრეზიდენტის უფლებამოსილებათა შესახებ ახალი კანონის მიღება შესაძლებელი გახდა მის ყველაზე სადავო ასპექტებზე კომპრომისის მიღწევის შედეგად. სწორედ ასეთი გარიგებებით შემცირდა მუხლები, რომლებიც პარლამენტს აძლევდა პრეზიდენტის იმპიჩმენტ-

ტის პროცედურის გატარების, ზოლო პრეზიდენტს - პარლამენტის დათხოვნის უფლებას. ამასთან, შენარჩუნებული იქნა 56 კონსტიტუციური ნორმის საწინააღმდეგო დებულებები. ეს შეუსაბამობა იწვევდა საკონსტიტუციო შესწორებების მიღების აუცილებლობას, რომელთა მეშვეობითაც აღნიშნული ნორმების მოქმედების შეჩერება უნდა განხორციელებულიყო.

პარლამენტში მის წინააღმდეგ არსებული განწყობილების დასაძლევად პრეზიდენტმა კუჩმამ მიიღო გადაწყვეტილება საკონსტიტუციო პლებისციტის ჩასატარებლად, რომელზეც მოსახლეობას პასუხი უნდა გაეცა ერთ კითხვაზე: ვის უფრო მეტ ნდობას უცხადებენ - პრეზიდენტს თუ პარლამენტს? ანტიკონსტიტუციურობის მოტივით პარლამენტმა საოცარი ერთსულოვნებით 252 ხმით 9-ის წინააღმდეგ ვეტო დაადო პრეზიდენტის ბრძანებულებას. პრეზიდენტს აგრეთვე მიეთითა, რომ მას უნდა წარმოედგინა საკონსტიტუციო შეთანხმების პროექტი, ზოლო 1995 წლის 8 ივნისამდე, ახალი მთავრობისა და საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრების კანდიდატურები. თავის მხრივ პრეზიდენტმა კუჩმამ საპარლამენტო ვეტო გამოაცხადა როგორც არაკონსტიტუციური, მისი უფლებების შემლახავი და კვლავ დაადასტურა თავისი განზრახვა პლებისციტის ჩატარების თაობაზე.

ასეთი დაპირისპირებულობის ფონზე გამოსავალი იმაში მოიძებნა, რომ პრეზიდენტმა და პარლამენტის სპიკერმა საზეიმო ვითარებაში ხელი მოაწერეს საკონსტიტუციო შეთანხმებას, პლებისციტი აღარ შედგა და ხელისუფლების ორ პოლიტიკურ შტოს შორის ერთი წლით დამყარდა მორატორიუმი.

ჩვენი აზრით, ეს არის კლასიკური ნიმუში სამართლებრივი “თვითშეზღუდვებისა”, ვინაიდან ამ შეთანხმების კონსტიტუციური სტატუსი ერთობ გაურკვეველია. შეთანხმება მიღებული იქნა 240 ხმით, რაც საკმარისი იქნებოდა ჩვეულებრივი საკანონმდებლო აქტის მისაღებად. მაგრამ რამდენადაც შეთანხმება დროებით კონსტიტუციის როლს ასრულებს და თანაც აჩერებს მოქმედი ძირითადი კანონის იმ ნორმებს, რომლებიც “შეთანხმებას არ ეთანხმება”, მას კონსტიტუციური შესწორების სახე ეძლევა, რომლის მიღებასაც პარლამენ-

ტის სრული შემადგენლობის (450) ორი მესამედი ესაჭიროებოდა.

ასე დაირღვა ძირითადი კანონი იმ ახალი კანონის მისაღებად, რომელმაც ეს ძირითადი კანონი უნდა შეცვალოს ერთი წლით, რათა ამ პერიოდში კანონმდებელმა ახალი ძირითადი კანონი მოამზადოს სარეფერენდუმო განხილვისათვის. მაგრამ თამაში უღირდა პრეზიდენტს ამაღ. შედეგად მან შეძლო დაენიშნა პრეზიერი და კაბინეტის წევრები - პარლამენტის მიერ მათი დამტკიცების გარეშე, თუმცა უკანასკნელს შეუძლია მიიღოს რეზოლუცია მთელი მთავრობისადმი ან ცალკეული მისი წევრისადმი უნდობლობის შესახებ, რაც იწვევს მათ გადადგომას. პრეზიდენტმა მიიღო პარლამენტის აქტებზე ვეტოს უფლება, ისევე როგორც პარლამენტმა პრეზიდენტის ბრძანებულებაზე. ამგვარად, ლეონიდ კუჩმა მიიღო სასურველი - მმართველობის საპრეზიდენტო ფორმის დამკვიდრების კონსტიტუციური საფუძველი.

ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის უგულვებლყოფის პირობებში ბელორუსის პრეზიდენტი ლუკაშენკო მოქმედებს ისე, თითქოს ქვეყანას არც კონსტიტუცია, არც კანონები არ გააჩნია და არც საერთაშორისო ხელშეკრულებისათვის პასუხისმგებლობა არ ეკისრებოდეს. ასე მაგალითად მან აიძულა უმაღლესი საბჭოს მიერ ათი წლით დანიშნული ქვეყნის გენერალური პროკურორი - დაეტოვებინა თანამდებობა, მაშინ როცა კონსტიტუციის თანახმად მისი გადადგომის მიღება პარლამენტის პრეროგატივაა. ლუკაშენკოს ერთი უკანასკნელ ბრძანებულებათაგანი, რომელიც აუქმებს პენსიონერებისა და სოციალურად დაუცველი მოსახლეობის სხვა ჯგუფების სოციალურ და საფინანსო შეღავათებს, თითქმის ორ ათეულამდე დარღვევითაა გამოცემული.

პრეზიდენტსა და პარლამენტს შორის ურთიერთობა ისე დაიძაბა და დაწვრილმანდა, რომ ლუკაშენკომ დაბლოკა წარმატალი პარლამენტის საბანკო ანგარიში, დააწესა კონტროლი პარლამენტის უძრავ-მოძრავ ქონებაზე და გააუქმა პარლამენტის სპიკერის წინასწარ დაგეგმილი ვიზიტები უცხოეთში. რა თქმა უნდა, ასეთ ვითარებაში ძნელია საუბარი საერთოდ საკონსტიტუციო სასამართლოს პოზიციის შესახებ.

სხვათა შორის, ლუკაშენკო საერთაშორისო ხელშეკრულებებ-

საც შეუთამამდა და შეწყვიტა ჩვეულებრივი შეიარაღებების შემცირებისა და შეზღუდვის შესახებ ხელშეკრულების ვალდებულებების შესრულება. ასეთი გადაწყვეტილება პრეზიდენტმა იმით ახსნა, რომ “კონომიკური სიძნელები” აფერხებს ტანკებისა და არტილერიის შემდგომ დემონტაჟს.

ყველა ასეთ ვითარებაში, როგორც წესი, ამ შემთხვევებისათვის საგანგებოდ შექმნილი საკონსტიტუციო ზედამხედველობის ორგანოები - სლუმან ძლიერთა სასარგებლოდ. ისე, კაცმა რომ თქვას, ამ ორგანოს საკონსტიტუციო სასამართლო ერქმევა თუ საკონსტიტუციო საბჭო, განსაკუთრებული მნიშვნელობა ამას არ უნდა ჰქონდეს, მთავარი უფლებამოსილება და მათი სინდისიერი აღსრულება უნდა იყოს. და მაინც, როგორც სჩანს, შემთხვევითი არ იყო, როცა ნურსულთან ნაზარბაევის ყაზახეთში კონსტიტუციის პროექტში კონსტიტუციური სასამართლო კონსტიტუციურმა საბჭომ შეცვალა. სწორედ კონსტიტუციური სასამართლოს ექვსმა წევრმა თერთმეტიდან, საჯაროდ აღიარა წარმოდგენილი პროექტი არადემოკრატიულად. ისინი ეწინააღმდეგებოდნენ პრეზიდენტის ხელისუფლების გაძლიერებას. ამის გამო პრეზიდენტისადმი “კეთილგანწყობილმა” მოსამართლეებმა უარი განაცხადეს “დესტრუქციულად განწყობილ” კოლეგებთან მუშაობაზე და სასამართლო ქმედუნარო გახდა. ამ დროს, როგორც ადრე ყოფილა, დროულმა რეორგანიზაციამ ყველაფერი თავის ადგილზე დააყენა, კონსტიტუციური სასამართლოს - საბჭოდ გარდაქმნამ დაასამარა ცოდებებიცა და “ცოდვილებიც”.

თუმცა არსებობს ძალიან იშვიათი გამონაკლისიც. მხედველობაში, რა თქმა უნდა, არა გვაქვს წვრილმანი საკითხები, რაზეც მეტწილად ხურდავდება მაღალი ინსტანციის საკონსტიტუციო სასამართლოების პრინციპულობა. ჩვენი შესაძლებლობები ამ მხრივ ძალზედ შეზღუდულია და მხოლოდ ერთადერთ მაგალითს ვფლობთ. მოლდოვას საკონსტიტუციო სასამართლომ არაკანონიერად მიიჩნია პრეზიდენტ მიჩრა სნეგურის გადაწყვეტილება ქვეყნის თავდაცვის მინისტრის თანამდებობიდან გადაყენების თაობაზე და გენერალი პავლე კრიანგე აღადგინა თანამდებობაზე. სხვა პრეზიდენტების ეპოპეას რომ უკვირდები, უბრალოდ დაუჯერებელია, მაგრამ ფაქტია, რომ-

ლის ბოლოც ჯერ იქნებ ამოუცნობია.

საბჭოთა კავშირის დაშლის შედეგად შექმნილ სახელმწიფოებში სამართლებრივი თვალსაზრისით არასამაგალითო საბჭოური ტრადიციების პირობებში კონსტიტუციური ინსტიტუტების ფორმირების დროს განსაკუთრებული სიმწვავეთ დადგა ხელისუფლების დანაწილების პრობლემა. უფრო ზუსტად, იგი მეტად მტკივნეული გახდა კონსტიტუციური ნორმების რეალიზაციასთან დაკავშირებით ვინაიდან იქაც კი, სადაც კონსტიტუციებმა მეტნაკლებად დემოკრატიული ნორმები დაამკვიდრეს, სირთულეები პრაქტიკას აჰყვა.

მკაცრი კონფლიქტები, რომელთაც ადგილი აქვს მრავალი ახალი დემოკრატიის ქვეყნების აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ხელისუფლებათა შორის, იმის მომასწავებელია, რომ ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი ჯერ კიდევ გაგებისა და გამოცდილების დამკვიდრების საგანი უნდა გახდეს ამ ქვეყნებში.

ჩვენი გაგებით, შიში რომ სიყვარულს შეიქმნა, ის დრო, ცივილიზაციის დღევანდელ პირობებში, კარგა ხანია წარსულის მოგონებათა კატეგორიაში გადავიდა. ამდენად, პირველ რიგში ის უნდა გავაცნობიეროთ, რომ დისციპლინა, რაც ყველაზე დეფიციტურია პოსტკომუნისტურ სახელმწიფოებში, დემოკრატიზაციის შედეგად უნდა განმტკიცდეს, თორემ ავტორიტარიზმის პირობებში დისციპლინა რამდენად მდგრადია დროისა და სივრცის განზომილებებში - ჩვენ ეს უკვე მოვსინჯეთ.

საუბარო მისამამ - ქართული კონსტიტუციონალიზმის შესახებ

ქართული კონსტიტუციონალიზმის დაბადებიდან სამოცდათხუთმეტწლოვანი პერიოდის გასვლის მიუხედავად იგი ასაკით ნორჩია - ასეთად დარჩა მისი დასაბამიდან - პირველი ქართული კონსტიტუციის დაბადებით და ასეთია იგი მისი დღევანდელი - ახალი ვარიანტით.

წინა საუბარში შემთხვევით არ იყო აქცენტირებული პოსტსაბ-

ჭოური პარლამენტარიზმისა და პოსტკომუნისტური დემოკრატიის თემა. იგი იმ პერიოდის მემკვიდრეობაა, რომელიც არა მხოლოდ დროის ისტორიული მონაკვეთია, რომლისაგანაც ახლა ბევრი არაფერი დარჩა ჩვენ ხალხს კეთილმოსაგონებლად, არამედ ის ეტაპია, რომლის სამართალმემკვიდრეობა მხოლოდ სირთულეებისა და წანადმდეგობების სახით ეგება ქართული კონსტიტუციონალიზმის განვითარებას. ხატოვნად რომ ვთქვათ, ქართული კონსტიტუციონალიზმი იმ სენდვიჩის სახით წარმოდგება, რომელიც ორი ქართული კონსტიტუციის ფენით არის შეკრული - ერთი მხრივ 1921 წლის 21 თებერვალს მიღებული პირველი ქართული კონსტიტუციით, რომელშიც თვალნათლივია, თუ როგორი სახელმწიფოს აშენებას ვაპირებდით. მეორე მხრივ 1995 წლის 24 აგვისტოს მიღებული კონსტიტუციით, რომელიც გვიჩვენებს საიდან დავიწყეთ ხელახალი ამოსვლა და როგორი სახელმწიფოს აშენებას ვაპირებთ სამომავლოდ. მათ შორის - სენდვიჩის ძირითადი მასა ის წყალგამყოფია, რომელიც სამოცდაათწლიანი მწარე გაკეთილის საფუძველზე გვიდასტურებს რითი დამთავრდა დემოკრატიული საქართველოს მშენებლობის პირველი ცდა და რა რთულ სასტარტო ფონს უქმნის იგი ახალ მშენებლობას.

3-1. ქართული კონსტიტუციონალიზმის თავფურცელი

ქართული კონსტიტუციონალიზმის ისტორია საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუციით იწყება, რომელიც დამფუძნებელმა კრებამ 1921 წლის 21 თებერვალს დაამტკიცა. მისი ძირითადი პრინციპები ჩამოყალიბებული იყო საქართველოს 1918 წლის 26 მაისის დამოუკიდებლობის აქტით. თავფურცელი კი მას როგორც პირდაპირი, ასევე გადატანითი მნიშვნელობით ვუწოდეთ. საქმე ის არის, რომ ეს კონსტიტუცია უნდა გამხდარიყო თავი, დასაბამი დემოკრატიული საქართველოს მომავლისა, ფაქტობრივად

კი ფურცელზე დარჩა კეთილი სურვილების სახით. დემოკრატიული რესპუბლიკის მთავრობამ დატოვა თბილისი, რომლის თავზე 25 თებერვალს: “წითელი დროშა აფრიალდა”. დატოვა თბილისი და გეზი ბათუმისაკენ აიღო, სადაც კონსტიტუციის ტექსტის დაბეჭდვა მოასწრო მხოლოდ. 1921 წლის 17 მარტს, ბათუმიდან ემიგრაციაში გამგზავრების წინ, მოწვეულ იქნა საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის დამფუძნებელი კრების ბოლო სხდომა, რომელმაც მიიღო დადგენილება საქართველოს კონსტიტუციის დროებითი შეგერევის შესახებ, რაც სამოცდაათ წელზე მეტ ხანს გაგრძელდა.

კონსტიტუციამ ბევრი მნიშვნელოვანი სიახლის დამკვიდრება დააპირა ქართულ სახელმწიფო სამართალში. კონსტიტუცია პოლიტიკური წყობილების მუდმივი და უცვლელი ფორმის სახით აღიარებდა დემოკრატიულ რესპუბლიკას, გვთავაზობდა მმართველობის საპარლამენტო სისტემას და უამრავი პროგრესული ცნებები და ნორმები შემოჰქონდა. კერძოდ, გზას უხსნიდა “პროპორციული წესისამებრ არჩეულ დეპუტატებს”, აფუძნებდა “სახელმწიფო მოხელეთა” ინსტიტუტს, ცალკე თავებით იხილებოდა “მოქალაქეობა” და “მოქალაქის უფლებანი”, “ეროვნულ უმცირესობათა უფლებანი” “სოციალ-ეკონომიური უფლებანი”, “სახელმწიფო და ეკლესია” და ა. შ.

მახსენდება, 1994 წლის ოქტომბერში ჩიკაგოს უნივერსიტეტის სამართლის სკოლაში, სადაც სოროსის ფონდის ხელშეწყობით ქართველ იურისტთა და პოლიტიკოსთა ჯგუფმა იქ მოწვეულ მსოფლიოს ცნობილ კონსტიტუციონალისტებს ექსპერტიზაზე წარუდგინა ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკის ახალი კონსტიტუციის პროექტი, საუბარი სწორედ 1921 წლის კონსტიტუციით დაიწყო. ერთხმად იქნა აღიარებული, რომ იმ დროისთვის ეს იყო დემოკრატიული კონსტიტუციის შესანიშნავი ნიმუში, თუმცა ზოგიერთი ნორმების გარკვეული გულუბრყვილობაც იყო აღნიშნული. ასეთად მთავრობის უფლებამოსილების ერთწლიანი ვადა დაასახელეს და მისივე დათქმა - ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ არჩევის უფლების შემზღუდავი ნორმის თაობაზე.

საბჭოური საქართველოს სამოცდაათწლიანი ისტორია საკონსტიტუციო “შემოქმედების” თვალსაზრისით ყველაზე აქტიურია სწო-

რელ იდეოლოგიზირებული საბჭოთა კონსტიტუციების ნაირსახეობებით (1924, 1936, 1977 წლების კონსტიტუციები), რომელნიც “საბჭოთა ხალხის” ერთობლიობაზე იყო გაანგარიშებული და ყველა შემთხვევაში იგი ცენტრში ერთსულოვნად მიღებული კონსტიტუციების ქართულად რელაქტირებულ ვარიანტს წარმოადგენდა.

კრიტიკულ შეფასებას საჭიროებს ქართული კონსტიტუციონალიზმის მოკლე ისტორიაში ყველაზე აქტიური, უკანასკნელი წლების პერიოდი. ობიექტურად უნდა ითქვას, რომ მთელი ამ პროცესის ძირითადი ქრონოლოგიური მომენტები მეტწილად პოლიტიკური პოპულიზმის ლოგიკისა იყო, არ შეიძლებოდა ორგანულად შერწყმოდა და მით უმეტეს დაერგეულირებინა ქვეყნის შიგნით მიმდინარე პროცესი.

დამოუკიდებლობაგამოცხადებული საქართველო თავისი ისტორიის ახალ ეტაპს 1978 წლის საბჭოური კონსტიტუციით შეუდგა. საქართველოს რესპუბლიკის იმჟამინდელმა უმაღლესმა საკანონმდებლო ორგანომ - უზენაესმა საბჭომ გაუთავებული და მთლიანობაში გაუაზრებელი, პოპულიზმით გაჟღენთილი, ეპიზოდურ-ფრაგმენტური შესწორება-დამატებებით საბჭოური კონსტიტუციის კემსვაში გალია თავისი ხანმოკლე “კანონშემოქმედებითი მოღვაწეობა”.

1992 წლის 21 თებერვალს, ამ თარიღზე მიზანმიმართული დამთხვევით საქართველოს რესპუბლიკის სამხედრო საბჭომ თბილისის სპორტის სასახლეში მრავალათასიანი აუდიტორიის წინაშე პატარა პოლიტიკური სპექტაკლი გაითამაშა და შედგა სამართლებრივი აბსურდი - მოქალაქეთა რაღაც საზეიმო კრების მსგავსმა თავყრილობამ მიიღო დეკლარაცია, რომლითაც გაუქმდა 1978 წლის კონსტიტუცია და აღდგენილ იქნა 1921 წლის დემოკრატიული საქართველოს კონსტიტუცია. რეალურად, ეს მისი ძირითადი პრინციპების აღიარებას მოასწავებდა მხოლოდ. პარლამენტარიზმის მსოფლიო გამოცდილებისა და რაც მთავარია, ჩვენი ქვეყნის ისტორიაში მძიმე მოგონებად ჩაწერილი 70 წლიანი კატაკლიზმების გაუთვალისწინებლად, რომელმაც სერიოზულად უცვალა სახე საზოგადოებას, არ შეიძლება იგი დღევანდელ პოლიტიკურ და ეკონომიკურ პალიტრას მორგებოდა. ეს რომ ასე იყო, პარლამენტის მიერ მას შემდეგ მიღე-

ბული კანონმდებლობაც ადასტურებს, რომელსაც კონსტიტუციური ნორმატიული ბაზის ფუნქცია ეკისრებოდა.

ასეც მოხდა. ფაქტობრივად დამოუკიდებლობის გზას შემდგარი რესპუბლიკა კონსტიტუციური ვაკუუმის წინაშე აღმოჩნდა. 1992 წლის 11 ოქტომბერს არჩეულმა პარლამენტმა პირველ რიგში მიიღო კანონი “სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ”. ესეც ქართული კონსტიტუციონალიზმის ერთი ახალი თავისებურების მომასწავებელი მოვლენა იყო - პარლამენტმა მიიღო კონსტიტუციური კანონი, რომელმაც ზღვარი დაუდო საქართველოში საბჭოური კონსტიტუციების ეპოქას და თავად იკისრა კონსტიტუციის ფუნქცია. მართალია, იურიდიულად ასეთი მონაცვლეობა არ გაფორმებულა, მაგრამ ფაქტია - კანონი მიღების დღიდან - 1992 წლის 6 ნოემბრიდან, სამი წლის მანძილზე განსაზღვრავდა ქვეყნის ცხოვრების წესს. “ეს კანონი, - ნათქვამია კანონის პრეამბულაში, - განსაზღვრავს ქვეყნის საგანგებო საშინაო და საგარეო მდგომარეობით განპირობებულ საქართველოს სახელმწიფოს უმაღლესი ორგანოების უფლებამოსილებას, მათი მოწყობისა და საქმიანობის წესს ახალი კონსტიტუციის მიღებამდე, რაც განხორციელდება 1921 წლის საქართველოს კონსტიტუციის მემკვიდრეობითობის საფუძველზე”.

და მაინც, ყოველივე ამის გათვალისწინებით ახალ საქართველოს ახალი ძირითადი კანონი ესაჭიროებოდა, რომელსაც ქვეყნის სამართლებრივი, პოლიტიკური და ეკონომიკური სახეცვლილებების საფუძვლები უნდა ჩამოეყალიბებინა. სწორედ ამ მიზნით 1993 წლის 16 თებერვლის დადგენილებით პარლამენტმა შექმნა საკონსტიტუციო კომისია, რომელსაც ამოცანად განუსაზღვრა იმავე წლის ივნისამდე 1921 წლის საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქციის კონცეფციის, ხოლო წლის ბოლოსთვის კონსტიტუციის პროექტის წარდგენა პარლამენტში.

3-2. რა ღაგვანახა საკონსტიტუციო პროცესმა

იმისათვის, რომ ობიექტური წარმოდგენა შევიქმნათ ქართული კონსტიტუციონალიზმის აჟამინდელ ეტაპზე და თავად ახალი კონსტიტუციის შესახებ, ერთგვარად კრიტიკულად უნდა გავიაზროთ ყოველივე რაც საკონსტიტუციო პროცესმა დავგანახა.

პირველ რიგში, განზოგადებული შეფასების დონეზე. საკონსტიტუციო პროცესი იმდგვარი თავისებურებებით ხასიათდებოდა, რომ არ შეიძლებოდა მნიშვნელოვანი გავლენა არ მოეხდინა ქვეყნის ძირითადი კანონის შინაარსზე და სამართლებრივ ბუნებაზე, თუნდაც საგულისხმო, წმინდა ქართულბუნებოვანი ინტონაციების თანხლების გამო.

ახლა რამოდენიმე კონკრეტული მოსაზრება - შენიშვნა. ყველაფერი კი იქიდან დაიწყო, რომ არ მომხდარა პრინციპების დონეზე მსჯელობა, არცერთხელ არ გაგვიხილავს კონსტიტუციური იდეა, არ დაგვიფიქსირებია ჩვენი პრინციპული ორიენტაცია სახელმწიფო მმართველობის სისტემაზე. ასეთ პირობებში, რა თქმა უნდა, საკონსტიტუციო კომისიაშიც და საპარლამენტო სხდომებზეც მუხლობრივი განხილვის ლოგიკამ დაგვიმორჩილა და თავისი შტამპი დაატყო თავად საკონსტიტუციო პროცესს და აქედან გამომდინარე - კონსტიტუციასაც.

სწორედ ასეთი მიდგომის შედეგი იყო ის, რომ ერთ მუხლზე შეუთანხმებლობის პირობებში, იოლად შევცვალეთ პრინციპული ტრადიქტორია - ერთი მოდელიდან მეორეზე. არადა საკომისიო განხილვაზე შემოთავაზებული იყო ნახევრად საპრეზიდენტო მოდელის ფრანგულ ვარიანტზე ორიენტირებული პროექტი, რომელიც რეკორდული იყო ხელისუფლების შტოთა შორის “ნდობა-უნდობლობის” ნორმების სიჭარბით. ჩვენი აზრით, ეს იყო ჩვენში საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებებს შორის უკანასკნელ წლებში ჩამოყალიბებული ურთიერთობების სამართლებრივი გაფორმების მცდელობა და, რა თქმა უნდა, არც მდგომარეობის გაუმჯობესებას გვპირდებოდა. პირიქით, ფაქტობრივად პარლამენტის ყოველი დამოუკიდებელი

მიხვრა-მოხვრა მასვე დათხოვნის პერსპექტივას უმზადებდა.

საბოლოო ჯამში “უნდობლობამ”, მიუხედავად იმისა, რომ განხილვა ასეთი ნორმების შემცირების გზით მიდიოდა და მინიმუმამდე იქნა დაყვანილი, მაგრამ სწორედ ამ ერთადერთ შემთხვევაზეც მაინც თავისი გაიტანა, როცა მთავრობის ფორმირების მექანიზმის განხილვისას პარლამენტი ჩიხში მოექცა.

ჭეშმარიტად, ის რაც ამის შემდეგ მოხდა, სამაგალითოა და საგულისხმო უნდა იყოს საკონსტიტუციო რეფორმის მთელ პროცესთან მიმართებაში. უნდა ვაღიაროთ, რომ ანგლო-საქსური სამართალი საერთოდ და კერძოდ ამერიკული კონსტიტუციონალიზმის ორსაუკუნოვანი გამოცდილება - კონსტიტუციის სამყაროს, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის ქმედუნარიანობსა თუ დემოკრატიის მაღალი დონის თვალსაზრისით ბევრის მასწავლებელია საერთოდ. მაგრამ, უნდა ვაღიაროთ, რომ ჩვენ სერიოზული გააზრების გარეშე, როგორც ხშირად გვჩვენია, დაჩქარებული მეთოდით ვიცვალეთ ორიენტაცია. იქნებ მწარეა ეს სიმაართლე, მაგრამ სხვაგვარად ძნელი შესაფასებელია პროცესი, როცა ორწელიწადნახევარი მზადდება ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მოდელზე ორიენტირებული კონსტიტუცია და ორი თვის მანძილზე იხილება საკონსტიტუციო კომისიის სხდომაზე, კომისია მას ამტკიცებს და განსახილველად შეაქვს პარლამენტში. ამის შემდეგ იწყება შემთხმებული კომისიის და პარლამენტის პლენარული სხდომები. გარკვეული სირთულეების მიუხედავად ყველაფერზე მიღწეულ იქნა შეთანხმება, გარდა მინისტრთა კაბინეტის ფორმირების წესისა. განსახილველი მუხლის შემოთავაზებული სამი ვარიანტის გვერდით სათუოდ დგება წინადადება - იქნებ ამერიკულ ვარიანტში იყოსო გამოსავალი. და აქ მოხდა ის, რაც საგულისხმოდ მიგვაჩნია მთელ ჩვენ კანონმდებლობასთან დაკავშირებით. მოდელის შეცვლის პროცესში ერთი ხელის აქნევით უარყოფილ იქნა ქართული იურიდიული მეცნიერების ელიტის აზრი და პოზიცია, ჯაფა იმ ხალხისა, რომლებიც მთელი ამ ხნის მანძილზე საკონსტიტუციო პროცესში იყვნენ ჩართული, მათ შორის უამრავი უცხოელი ექსპერტისა, რომლებიც საქართველოში თუ უცხოეთში საექსპერტო დასკვნებს აკეთებდნენ ფრანგულ მოდელზე აგებული

ქართული კონსტიტუციის პროექტზე.

ასე გაჩნდა “გამოსავლად” შემოთავაზებული წინადადება, რომელიც სარეიტინგო გამოკითხვაზე დაყენებული ოთხი ვარიანტიდან ყველაზე ნაკლებ ხმებს ღებულობს. დაქანცული პარლამენტი წყვეტს საღამოს სხდომას და მეორე დღეს, რატომღაც მაინც მის გარშემო იწყება კონსტიტუციის ახალი ვარიანტის კოლექტიური თხზვა, რომელსაც საოცარ ტემპში იხილავს პარლამენტი, აგრეთვე დაჩქარებული და გამარტივებული მეთოდით ღებულობს ახალ კონსტიტუციას და ყველაფერი ეს სულ რაღაც ოც დღეში.

თუ ვინმეს ჰგონია, რომ გამოსავალი შემოგვთავაზა, მწარედ ცდება. მე ეს იმთავითვე აღვნიშნე და უკვე საქმის მსვლელობამაც დაადასტურა. გამოსავალი ჯერ კიდევ საძებნი გვექნება იმ მდგომარეობიდან, რომელშიც მიმდინარე საკონსტიტუციო რეფორმის ჩარჩოებში კვლავაც აღმოვჩნდებით, მიზეზი კი ის არის, რომ ურთულესი საკითხი ძალიან მარტივად “დავარეგულირეთ”.

აი ასე, 1921 წლის საპარლამენტო რესპუბლიკის კონსტიტუციის “მემკვიდრეობითობის საფუძველზე” - ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკიდან - კლასიკურ საპრეზიდენტო რესპუბლიკაზე გადავდით და თანაც უგულებელვყავით საკონსტიტუციო პროცესის ერთი უმთავრესი - პარლამენტში პროექტის შეტანიდან - განხილვამდე დაყოვნების პრინციპი. ფაქტობრივად წერა და განხილვა პარალელური პროცესების სახით მიმდინარეობდა, ისე რომ, გულდადინებული წაკითხვის საშუალებაც არ ჰქონიათ პარლამენტის წევრებს. არადა, ახლა რაც უფრო მეტად უღრმავდები მის ცალკეულ მუხლებს, ასეთის საჭიროებაცა და გაუთვალისწინებლობაც, აგრეთვე, პარალელურად იკითხება.

3-3. უიძრები ახალ ძართულ კონსტიტუიიასუ

სერიოზული გარდაქმნების თვითმხილველი და თანამონაწილე შეიქმნა ახალი ქართული სახელმწიფოებრიობის მშენებლობის მომსწრე ჩვენი თანამედროვე. მის თვალწინ, დამოუკიდებელი საქართველოს დაბადების "დროებითი მოწმობა" ქვეყნის პოლიტიკური პასპორტით - კონსტიტუციით შეიცვალა.

შეიცვალა და უნდა შეცვალოს ჩვენი ცხოვრების წესი, ვინაიდან კონსტიტუცია განსაზღვრავს ქვეყნის ხანმოკლე მიზნებსაც და უნდა განაპირობოს მისკენ მიმართული პროცესის დინამიური ხასიათი. სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაცია საკონსტიტუციო სამართლის უმთავრესი საკითხია და საფიქრალი ამ საწყის ეტაპებზე, ის არის, თუ როგორ ითვალისწინებს სახელმწიფო მმართველობის მიღებული მოდელი ადგილობრივ პირობებსა და ტრადიციებს.

როგორც ითქვა, პოსტსაბჭოური რესპუბლიკების კონსტიტუციებისა და პრაქტიკისათვის ყველაზე მწვავე საკითხის სახით გამოიკვეთა ხელისუფლების დანაწილების პრობლემა. ამ მხრივ არც საქართველო ყოფილა გამონაკლისი. მით უმეტეს, რომ სწორედ ამ საკითხის ირგვლივ დავამ გამოიწვია სახელმწიფო მმართველობის ორიენტაციის ვექტორის ერთი მოდელიდან მეორეზე შემობრუნება.

საბოლოოდ პარლამენტმა საპრეზიდენტო რესპუბლიკა აღიარა, როცა ერთ პიროვნებაშია განსახიერებული სახელმწიფოს მეთაურიც და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურიც. ამასთან კონსტიტუციამ მკვეთრად გაძიგნა უფლებამოსილებანი ხელისუფლების საკანონმდებლო და აღმასრულებელ შტოებს შორის. მიგვაჩნია, რომ ეს ერთი უმთავრესი იდეაა ახალი ქართული კონსტიტუციონალიზმისა, რომ არა ზოგიერთი არსებითი გადახრები ორიენტირად აღებული ამერიკული მოდელისაგან.

კონსტიტუციის თანახმად პარლამენტი ინარჩუნებს ქვეყნის კანონმდებლის ფუნქციას, ხოლო აღმასრულებელ სისტემასთან ურთიერთობის ძირითადი არტერია ბიუჯეტია, რომლის მეშვეობითაც იგი უნდა აკონტროლებდეს ქვეყნის საფინანსო გულისცემას, ვინაიდან

სწორედ ფინანსები და ბიუჯეტი იძლევა ქვეყნის ჯანმრთელობის მდგომარეობის შესახებ სწორი დიაგნოზირებისათვის ყველაზე სრულ ინფორმაციას. ამასთან უნდა ითქვას, რომ ამ ურთიერთობების ამერიკული გამოცდილება სულაც არ არის მათ შორის ვარდებით მოფენილი მეგობრობის ზიდი. ამერიკისაგან განსხვავებით, ჩვენში ურთიერთობის გამწვავების გამორიცხვა არ შეიძლება და უნდა ვივარაუდოთ, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს შემოსვლა ხელისუფლების შტოთა სისტემაში შექმნის ამ ურთიერთობათა რეგულირების სამართლებრივ გარანტიას.

კონსტიტუციას მრავალი სხვა ღირსებაც გააჩნია. იგი ამკვიდრებს მრავალპარტიული სისტემის დახვეწის პროგრესულ ნორმატიულ საფუძვლებს. კონსტიტუციაში გამოიკვეთა დემოკრატიის ინსტიტუციური ელემენტები - იგულისხმება სახალხო დამცველის ინსტიტუტის შემოღება. ამერიკულისაგან განსხვავებით დაფუძნდა საპრეზიდენტო მუხლობრივი ვეტოს იდეა და ა.შ.

და მაინც, საფიქრალს სხვა ბადებს. მიგვაჩნია, რომ ძირითადი კონსტიტუციური პრინციპების საზიანოდ, არა განმარტებით ურთიერთობებზე, არამედ კენჭისყრისთვის საჭირო ხმათა რაოდენობის მოპოვებაზე ორიენტირებული, ხშირად გაუმართლებელი დათმობების შედეგად მიღებული “მოქნილი” ფორმულირებების უკან გაჩნდა სამართლებრივად დაურეგულირებელი საკითხების სიმრავლე. მათ შორის იგულისხმება არა მხოლოდ თავები ტერიტორიალური მოწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ. არადა რეალურია საშიშროება, რომ საკანონმდებლო ვაკუუმის პირობებში, სამხარეო სტრუქტურების არამართლზომიერი ექსპერიმენტის მაგალითისამებრ, თვითშემოქმედებითი პრაქტიკა დაეპატრონოს სიცარიელეს.

მთავარი საფიქრალი ის უნდა იყოს, რომ ახალი კონსტიტუციის მიზნების შესახებ ჯერ საუბრების ღონეზე ითქვა, შემდეგ ოფიციალურადაც განცხადდა, რომ 1921 წლის კონსტიტუციის ახალი რედაქცია უნდა მომზადებულიყო. როგორც აღმოჩნდა, ასეთი განცხადების საფუძველში პოლიტიკური დატვირთვა იყო ჩადებული, თორემ ჩვენთვის იმთავითვე ცხადზე-ცხადი იყო, რომ საპარლამენტო რესპუბლიკაზე არავინ ფიქრობდა, ისევე როგორც ამერიკულ მო-

დელზე ორიენტაციის დროს, მთავარი წმინდა საპრეზიდენტო რესპუბლიკის დაფუძნების იდეა აღმოჩნდა, თორემ ჩვენებური ხედვა საპრეზიდენტო ინსტიტუტისა ბევრ ნაწილში “დელანისადმი” უბრალოდ შეუსაბამოა.

თავად ამერიკელები კონსტიტუციის მიღებას აბსოლუტურად სხვაგვარად უყურებდნენ. მაგალითად ვუდრო ვილსონი - პრისტონის უნივერსიტეტის პროფესორი, ამერიკის შეერთებული შტატების ყოფილი პრეზიდენტი (1913-1921 წლებში), აღნიშნავდა, რომ “ფილადელფიაში 1787 წელს შეკრებილი საკონსტიტუციო კონვენტის საქმე იყო შერჩევა და არა შემოქმედება (ხაზგასმა აქაც და ქვევითაც ჩვენია - ო. მ.). მისი მოღვაწეობის წარმატებული ხასიათი დამოკიდებული იყო არა ახლის გამოგონებაზე, არამედ შერჩევის უნარზე და პრაქტიკულ სიბრძნეზე. პირველზე დაყრდნობა მმართველობის საქმეებში ყოველთვის უკიდურესად საშიშია, მეორე კი ერთადერთი გარანტიაა პოლიტიკაში წარმატების მიღწევისა.”

ჩვენებურ “შერჩევის უნარზე” საკონსტიტუციო პროცესის დახასიათებისას უკვე ვთქვით და მიგვაჩნია, რომ ჩვენი არჩევანი, ქართულ ხასიათში ჩადებული ავტორიტარიზმისაკენ ლტოლვისა და “კერპთა” -თაყვანისმცემლობის თვისებების პირობებში, აგრეთვე “უკიდურესად საშიშია”. რაც შეეხება “პრაქტიკულ სიბრძნეს”, ვფიქრობ, ვერც ის გამოვიჩინეთ. არადა, გასათვალისწინებელი ნამდვილად იყო, რომ ამერიკული მოდელისადმი ე. წ. თვითშემოქმედებამ არცერთ ქვეყანაში არ გაამართლა სწორედ ჩვენს მიერ ზემოთ აღნიშნული ადგილობრივი პირობებისა თუ ტრადიციების ამერიკულთან შეუსატყვისობის გამო.

საერთოდ, ყველა ახალ დიდ საქმეს ახლავს სირთულეები, ხარვეზები და ნაკლოვანებებიც. ჩვენს შემთხვევაში ისინი ორი ჯგუფისაა: პირველი ამთავითვე თვალნათლივია და მეორე — მოსალოდნელი. უკანასკნელის პროგნოზირება მხოლოდ თეორიული არგუმენტების დონეზე ხერხდება და ისიც არა ყველა შემთხვევაში.

პირველ ყოვლისა, კონსტიტუციის ძალაში შესვლის მოსალოდნელი სირთულეების შესახებ მოგახსენებთ. ამიტომ კომპლექსშია გასააზრებელი მიმდინარე რეფორმაციის მასშტაბები, რომლის შედე-

გები იმაზეა დამოკიდებული, თუ როგორ შეჯერდება და შესრულდება მისი საზღვრები და ვადები.

რეალობა ასეთია: რეფორმები შეეხება ხელისუფლების ყველა შტოს: პორიზონტალზე - ურთიერთმიმართების თვალსაზრისით და ვერტიკალზე - სისტემათა შიგნით ელემენტებს შორის ურთიერთობის რეგულირებისათვის.

ბევრი სირთულე, რომლის განჭვრეტა ახლა შეუძლებელია, იმასთან არის დაკავშირებული, რომ ვუდრო ვილსონის გაფრთხილებას ყური არ მივუვდეთ, "შერჩევა-შემოქმედების" წიაღში გადავვლით და ამერიკული მოდელი ქართული გამოგონებებით "გავამდიდროთ".

კერძოდ ამ სიახლეთა თუ განსხვავებათა ნუსხა ზოგადად ასეთია:

- განსხვავებულია საპარლამენტო არჩევნების სისტემა; საკანონმდებლო ორგანოს სტრუქტურა, რომელიც იმითაც რთულდება, რომ ჩვენ კონსტიტუციაში ერთ-ორპალატიანი ლოგიკის გაურკვევლობა არა მხოლოდ იურიდიული ტექნიკის ნიშნისაა; პოლიტიკურ პარტიათა სპექტრი - დონისა და სიმრავლის თვალთახედვით; ჩვენგან განსხვავებით - ამერიკაში მოქმედებს ბიუჯეტის განხილვა-დამტკიცების სამართლებრივად ტექნოლოგიზირებული მექანიზმი; და ამერიკელისაგან განსხვავებით - ჩვენი სასამართლო სისტემა მასში ჩართულ გენერალურ პროკურორს და ცალკე გამოყოფილ საკონსტიტუციო სასამართლოს ითვალისწინებს;

- ჩვენს მიერ უარყოფილია ვიცე-პრეზიდენტის ინსტიტუტი და კონტრასიგნაციის მექანიზმი, რაც ზრდის პრეზიდენტის პირად პასუხისმგებლობას, მართალია, არა კონსტიტუციურად (კონსტიტუცია პრეზიდენტის პასუხისმგებლობას მხოლოდ იმპიჩმენტის დონეზე იცნობს), არამედ ფაქტობრივად, ვინაიდან გამორიცხულია სამართლებრივად განსაზღვრული ინსტიტუტი პასუხისმგებლობითი მესამე დონისა;

- ჩვენს მიერ პრეზიდენტისათვის მინიჭებულია საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება და ჯერ მხოლოდ ტერმინოლოგიური სიახლე - მთავრობის ცნების შენარჩუნებისა ამერიკული პრეზიდენტის კაბინეტის სანაცვლოდ;

- გაურკვეველია ამერიკული ლობიზმის ინსტიტუტთან ჩვენი

დამოკიდებულება, რამაც ქართული ბუნების გარკვეული თავისებურებებით შავი ლაქები გაამრავლა ხელისუფლებაში.

ყოველივე აღნიშნულის გამო უამრავი კითხვა იბადება, უპირველესად კონსტიტუციაში ღიად დატოვებულ იმ საკითხებთან დაკავშირებით, რომელთა რეგულირებაც ორგანული კანონების ახალი პაკეტითა და პრაქტიკით უნდა მოხდეს.

ბევრი რამ დამოკიდებულია იმ ურთულეს საკითხებზე, თუ როგორ მოხდება სახელმწიფოს მეთაურისა და მთავრობის ფუნქციების უფლებრივი შეთანაწყვილება ჩვენს მიერ ურაყოფილი კონტრასიგნაციის მექანიზმის პირობებში და ხელისუფლებაში განსაზოცი-ელბელი უამრავი სტრუქტურულ-ორგანიზაციული ცვლილებების ფონზე.

საინტერესოა ისიც, როგორ ცვლილებებს გამოიწვევს ხელისუფლების შეთანაწყვილების იდეა ავტონომიურ სტრუქტურებში და როგორ წარმოჩნდება ამასთან კავშირში პრეზიდენტის რწმუნებულთა ინსტიტუტის იდეა.

კვლავაც მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია საკითხი უფლებრივად შეაღმატებულ პრეზიდენტსა და კანონშემოქმედ პარლამენტს შორის ურთიერთდამოკიდებულების შესახებ. სერიოზულ დაფიქრებას იწვევს კონსტიტუციით დამკვიდრებული პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივა უკვე კანონთა მიღების ლიბერალურ ნორმებთან დაკავშირებით, რამაც შეიძლება უგულვებელყოს საღი ოპოზიციური აზრის თანაარსებობის გარანტიები. ასე რომ, “გადმოქართულებული”, ამერიკული მოდელი, ორიგინალისათვის არაორგანული ნორმებითა და მექანიზმებით მისი “გამდიდრება” მოულოდნელ სირთულეებსაც გვპირდება.

ჩვენი აზრით, ყველაზე სერიოზულ საფიქრალს მაინც პარლამენტის საქმიანობაში მისი ორი ძირითადი კომპეტენციის - კანონმდებლობისა და ბიუჯეტის - ჭრილში ძალთა განაწილების ორიენტაცია ბადებს, ვინაიდან ერთი და მეორეც საქართველოს ხელისუფლების ორი პოლიტიკური - საკანონმდებლო და აღმასრულებელი შტოების ერთობლივი საქმიანობის ფრონტს ქმნის და ყველაფერი ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის ამოქმედება - დაცვაზე უნდა იყოს დამოკიდებული. ვინაიდან, ძლიერი ხელისუფლება

მრავალგანზომილებიანი ცნებაა, სულაც არ ნიშნავს ძლიერ პრეზიდენტს, ისევე როგორც ძლიერი სუბიექტი არ ნიშნავს ძლიერ სისტემას და მაშასადამე, ძლიერ ხელისუფლებას. ხელისუფლების სიძლიერე მისი შტოების გაწონასწორებასა და შეკავშირებაზე დამოკიდებული, როცა ყველა მათგანი თავისი საქმის კეთებაზე იზარჯება.

საუბარი მეოთხე - ახალი ქართული კონსტიტუციის მახასიათებლები

ყოველი ქვეყნის კონსტიტუციას ფორმისა და შინაარსის, სტრუქტურისა და კონსტიტუციური გარანტიების, სახელმწიფო მმართველობის იდეისა და ნორმატიული მრავალფეროვნების თვალსაზრისით ერთგვაროვანი და განსხვავებული მახასიათებლები გააჩნია. წინამდებარე “საუბრებიც” სწორედ განზოგადებულ წარმოდგენას იძლევა საქართველოს კონსტიტუციის მახასიათებელთა აღნიშნულ ჯგუფებზე და არავითარ შემთხვევაში არ უნდა ვიფიქროთ, რომ მას შეიძლება “კონსტიტუციის კომენტარების” პრეტენზია გააჩნდეს.

4-1. კონსტიტუციის სტრუქტურა და შინაარსი

ჩვენს მიერ ზემოხსენებულ განსაკუთრებულ მახასიათებელთა ჯგუფიდან, პირველ რიგში, გამოვყოთ კონსტიტუციის სტრუქტურა და შინაარსი, რომელიც სხვა დანარჩენს აერთიანებს თავის თავში და ერთგვარ გამთლიანებულ წარმოდგენას იძლევა ქვეყნის კონსტიტუციაზე.

დავიწყოთ ზოგადი შეფასებით. უდავოდ აღსანიშნავია ის მომენტი, რომ ახალი ქართული კონსტიტუცია თავისი სტრუქტურითა და შინაარსით ითვალისწინებს განვითარებული დემოკრატიული სახელმწიფოების ტრადიციული კონსტიტუციების გამოცდილებას.

კონსტიტუცია შედგება პრეამბულის¹, ცხრა თავისა და 109

1. კონსტიტუციის ტექსტში პრეამბულა დასათაურებული არ არის.

მუხლისაგან. აქ ამ მონაცემების სიღრმეში შეიძლება თავისუფლად ამოვიკითხოთ კონსტიტუციის ზოგიერთი თვისებრივი მახასიათებელი.

პრეამბულა, აფიქსირებს რა საქართველოს მოქალაქეების ურყევ ნებას, გამოჰყოფს ექვს ფუძემდებლურ მიზანს, რომელთა რეალიზაცია, ამ ნების საფუძველზე სახელმწიფოს მთავარ ამოცანად არის მიჩნეული. ეს მიზნები კი თავისთავად განსაზღვრავენ ქვეყნის საკონსტიტუციო რეფორმის არსს, რათა დაამკვიდრონ:

- დემოკრატიული საზოგადოებრივი წესწყობილება;
- ეკონომიკური თავისუფლება;
- სოციალური და სამართლებრივი სახელმწიფო;
- ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებული უფლებანი და თავისუფლებანი;
- სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობა;
- სხვა ზალხებთან მშვიდობიანი ურთიერთობა.

პრეამბულაში ჩამოყალიბებული ეს მიზნები უდევს საფუძველად კონსტიტუციურ ნორმებს და განსაზღვრავს კონსტიტუციის საერთო სულისკვეთებას. ამიტომ, რომ ზოგადი დებულებების შემდეგ პირველ რიგში განიხილება - “საქართველოს მოქალაქეობა. ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი”. ამით კონსტიტუცია ცალსახად ამკვიდრებს აზრს, რომ სახელმწიფო სამართლის უმაღლეს ფასეულობას წარმოადგენს ადამიანი, მისი უფლებები და თავისუფლებები. და საერთოდ, თავების თანმიმდევრობაში ჩვენ უნდა ამოვიკითხოთ ქართული სახელმწიფოებრიობის უმთავრესი პრინციპები.

ტოტალიტარულ საზოგადოებაში, რომელშიც ჩვენი ცხოვრების მაქსიმალურმა დრომ გაიარა, სამოქალაქო საზოგადოება, როგორც ასეთი, არ არსებობდა. მოცემული თავი მთელი თავისი სიძნეულებითა და ნორმათა კომპლექსით ჰქმნის მის სამართლებრივ პლატფორმას.

ქართულ კონსტიტუციაში ადამიანი უპირველესია ხელისუფლებასთან მიმართებაში. ადამიანისა და ხელისუფლების ურთიერთობა იმ ძირითადი აქტენტის ქვეშ განიხილება, რასაც “ხელისუფლება - ადამიანისათვის”, სწორედ ასე ეთქმის. მთავარი მაინც ის არის, რომ კონსტიტუცია ამ იდეის უბრალო დეკლარირებას კი არ ახდენს,

არამედ აკანონებს, რომ ადამიანისა და მოქალაქის უფლებებისა და თავისუფლების აღიარება და უზრუნველყოფა სახელმწიფოს ვალდებულებაა და სწორედ იგი უნდა იყოს მათი დაცვისა და რეალიზაციის უმთავრესი გარანტი.

კონსტიტუციის პრეამბულასა და თავებში უხვადაა დამკვიდრებული სახელმწიფოსა და სამოქალაქო საზოგადოების სამართლიანობის ზნეობრივი ორიენტირები. ამიტომ მისი პრეტენზია სახელმწიფოს ძირითად კანონზე გაცილებით სრულია და იგი ჩვენს მიერ არ აღიქმება როგორც მხოლოდ სამართლებრივი აქტი, მასში კოდიფიცირებულია ზნეობრივი ნორმები და მითითებანი და ამიტომ გადაჭარბებული არ იქნება თუ ვიტყვით, რომ კონსტიტუცია მორალური კოდექსის დატვირთვასაც ატარებს.

კონსტიტუცია განსაზღვრავს სახელმწიფო მოწყობის პრინციპებსა და სისტემას, ხელისუფლების შტოების უფლებამოსილებასა და ურთიერთქმედებას. ამ თვალსაზრისით სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაცია საკონსტიტუციო სამართლის უმთავრესი საკითხია და ამიტომ კონსტიტუციის ცხრა თავიდან ხელისუფლების ორგანიზაციას სრულად ეხება ხუთი თავი (მესამე-მეშვიდე თავები) და 53 მუხლი. კონსტიტუციას ქართულ კონსტიტუციონალიზმში შემოაქვს ხელისუფლების ახალი ორგანოები - პრეზიდენტი და საკონსტიტუციო სასამართლო.

თავად ხელისუფლების სტრუქტურების ლოგიკა უფლებამოსილების დანაწილების პრინციპის ერთიან ქარგაშია ჩაწერილი. და მაინც, ვინაიდან ჯერ უნდა იყოს კანონი, მერე მისი აღსრულება და კონტროლი, როგორც მმართველობის ერთიანი პროცესის გარანტია - კონსტიტუციის აღნიშნული მესამე-მეშვიდე თავები თანმიმდევრულად მოიცავს - საქართველოს პარლამენტს, საქართველოს პრეზიდენტს, სასამართლო ხელისუფლებას, სახელმწიფო ფინანსებსა და კონტროლს, სახელმწიფოს თავდაცვას.

ხელისუფლების ტრიადაში - პრეზიდენტი გამოკვეთილია, როგორც სახელმწიფოს მეთაური და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური, რაც სახელმწიფო მმართველობის სისტემის ორიენტაციის თვალსაზრისით საქართველოში ხელისუფლების წმინდა საპრეზი-

დენტო სისტემის დამკვიდრებას მოასწავებს. მართალია, თავად კონსტიტუცია არ იძლევა საპრეზიდენტო რესპუბლიკის სტატუსის ფორმულას ან თუნდაც განმარტებას ამის თაობაზე, უბრალოდ იგი წარმოდგინდება კონსტიტუციის შესაბამისი თავებისა და მუხლების ნორმების ერთობლივი მოაზრების საფუძველზე.

კონსტიტუციის ყურადღებით წამკითხველმა, რომელიც ამასთან თვალყურს ადევნებდა წინა უფლებამოსილების პარლამენტისა და სახელმწიფოს მეთაურის ურთიერთობათა პერიპეტეებს, უდავოდ შენიშნავდა, რომ წარსულის გაკეთილებმა სიფრთხილის აქცენტი განაგრძო ამასთან დაკავშირებით. რა თქმა უნდა, პარლამენტის თავმჯდომარე, მიუხედავად მისი, თავად პარლამენტის მიერ, სახელმწიფოს მეთაურის რანგში აყვანისა, დამოკიდებული დარჩა პარლამენტის მიმართ. კანონმა “სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ”, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის რეალიზაცია ვერ განახორციელა. აქ ბევრი რამ პარლამენტში არსებული უმარტავი ვითარებიდან მომდინარეობდა. ვფიქრობთ, კონსტიტუციამ საპრეზიდენტო სისტემის დამკვიდრებით, ამ თვალსაზრისით გაანეიტრალა უმარტავი ვითარების შიშის სინდრომი, რაც მნიშვნელოვნად საარჩევნო კანონით და კიდევ უფრო მეტად საარჩევნო კამპანიის პროცესში დაიბლოკა.

ეს რაც შეეხება კონსტიტუციის ამოქმედების პირველი შედეგების გარანტიებს. უნდა ვივარაუდოთ, რომ დროთა განმავლობაში ახალი ქართული კონსტიტუციის მიმართ ატეხილი აჟიოტაჟი მისი განსაკუთრებული დონის თაობაზე დაცხრება, დამაჯერებლობას დაკარგავენ ქებათა ოდები, ისევე როგორც რიგი თეორიულ დონეზე გამოთქმული კრიტიკული მოსაზრებები, პრაქტიკიდან ამოსული შენიშვნების რიგში ჩაიფლობიან. უკვე კონსტიტუციის პირველი თვეების გამოცდამ გვიჩვენა, რომ ზოგიერთმა ნორმამ თუ დებულებამ ისევე “იმუშავა”, როგორც ეს ჩაფიქრებული იყო. რაც უფრო მეტი დრო გავა, ასეთი ფაქტურა იმრავლებს, კანონმდებელს უამრავ კითხვას დაუსვამს, რომლებზეც პასუხისათვის ჩვენი საკონსტიტუციო პროცესის გამოცდილება ნამდვილად არ გამოგვადგება.

4-2. ზოგადი და გარდამავალი დებულებები

კონსტიტუციური დებულებების საერთო ანალიზის დროს განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს იმ კავშირების დადგენას, რომელიც არსებობს ნორმების იმ სამ ჯგუფს შორის:

- რომლებიც ახდენენ სახელმწიფოს და მისი ორგანოების საქმიანობის რეგულირებას;

- რომლებიც განსაზღვრავენ პიროვნების სამართლებრივ მდგომარეობას;

- რომლებიც ამკვიდრებენ კონსტიტუციის იურიდიულ ძალას და მისი შეცვლის წესს.

ამ მხრივ კონსტიტუციის თავსართს და ბოლოსართს, პირდაპირი და გადატანითი მნიშვნელობით, შესაბამისად - ზოგადი და გარდამავალი დებულებები შეადგენენ.

რას წარმოადგენენ “ზოგადი დებულებები”. იგი ქვეყნის საკონსტიტუციო მშენებლობის საერთო მნიშვნელობის საკითხებს მოიცავს, რომელთა ერთი ნაწილი კონსტიტუციის სხვა თავებისათვის და მთელი მოქმედი კანონმდებლობისათვის პირველადი ნორმატიული ბაზის დანიშნულებისაა, მაგალითად, როგორც მუხლი მე-7 ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების შესახებ; ხოლო მეორე ნაწილი თავად წყვეტს ისეთ მნიშვნელოვან საკითხებს, როგორიცაა - სახელმწიფო ენის, დედაქალაქის, სახელმწიფო სიმბოლოების, ეკლესიის აღიარების შესახებ.

თავისი ფუნქციონალური მნიშვნელობით აღსანიშნავია კონსტიტუციის პირველი ორი მუხლი, რომლებიც საქართველოს დამოუკიდებლობის იდეას აკანონებს და ამასთან საქართველოს, როგორც ერთიანსა და განუყოფელ სახელმწიფოს - კონსტიტუციურად აღიარებს, რაც დადასტურებულია 1991 წლის 31 მარტის - ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე, მათ შორის აფხაზეთის ასსრ-ში და ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში ჩატარებული რეფერენდუმით და 1991 წლის 9 აპრილის საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამო-

უკიდებლობის აღდგენის აქტით. დღევანდელ ვითარებაში აღნიშნულის მნიშვნელობას კიდევ უფრო აძლიერებს ის ფაქტი, რომ საქართველოს სახელმწიფოს ტერიტორია განსაზღვრულია 1991 წლის 21 დეკემბრის მდგომარეობით.

საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობა და სახელმწიფო საზღვრების ხელშეუხებლობა დადასტურებულია საქართველოს კონსტიტუციითა და კანონებით, აღიარებულია სახელმწიფოთა მსოფლიო თანამეგობრობისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ. და ამასთან დაკავშირებითაც - დღევანდელი ჩვენი მდგომარეობისათვის განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს ნორმა იმის თაობაზე, რომ "საქართველოს სახელმწიფოს ტერიტორიის გასხვისება აკრძალულია. სახელმწიფო საზღვრების შეცვლა შეიძლება მხოლოდ მეზობელ სახელმწიფოსთან დადებული ორმხრივი შეთანხმებით".

კონსტიტუციით საქართველოს სახელმწიფოს პოლიტიკური წყობილების ფორმად დამკვიდრებულია დემოკრატიული რესპუბლიკა. წყობილების ეს ფორმა ნორმების თავისებური სპექტრით შემოიღის ქართულ კონსტიტუციონალიზმში, რაც იმაში მდგომარეობს, რომ

- საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროა ხალხი;
- ხალხი თავის ძალაუფლებას ახორციელებს რეფერენდუმის, უშუალო დემოკრატიის სხვა ფორმებისა და თავისი წარმომადგენლების მეშვეობით;

- არავის არა აქვს უფლება მიითვისოს ან უკანონოდ მოიპოვოს ხელისუფლება;

- სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება ხელისუფლების პდანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით.

და რაც მთავარია - საქართველოს კონსტიტუცია აღიარებულია, როგორც უზენაესი კანონი, ყველა სხვა სამართლებრივი აქტი შესაბამისობაში უნდა იყოს კონსტიტუციასთან, საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებსა და ნორმებთან. ამასთან განსაზღვრულია, რომ სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში და ხელისუფლების სხვადასხვა დონეებს შორის უფლებამოსილების გამიჯვნის მიზნით თავად კონსტიტუცია წარმოადგენს მხოლოდ საქართველოს უმაღ-

ლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებულ უფლებამოსილებათა ნუსხას.

საგანგებოდ უნდა ითქვას მეორე მუხლის ორ პუნქტთან დაკავშირებით, რომლებიც ფორმალურად ავსებენ კონსტიტუციაში არსებულ სიცარიელეს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობის და ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებთან დაკავშირებით. ერთი კია, ეს პუნქტები არა მხოლოდ ზაზს უსვამენ ამ საკითხთა განსაკუთრებულობას, არამედ ერთგვარად ჯავშნავენ კიდევ შესაბამისი კანონებისათვის ადგილს კონსტიტუციის სტრუქტურაში, კერძოდ ზოგად დებულებებში: გაუგებარი მხოლოდ ის არის რატომ წყდება ეს ერთ შემთხვევაში აბსოლუტურად სწორად, კონსტიტუციური კანონით, ხოლო მეორე შემთხვევაში — ორგანული კანონით.

და კიდევ ერთი შენიშვნა მე-9 მუხლის მეორე პუნქტის ასეთ ნორმასთან დაკავშირებით: “საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებას ან შეთანხმებას, თუ იგი არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას, აქვს უპირატესი იურიდიული ძალა შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტების მიმართ”. შენიშვნის არსი კი იმაში მდგომარეობს, რომ კონსტიტუცია თავად უშვებს არაკონსტიტუციური ხელშეკრულებისა თუ შეთანხმების არსებობას, მაშინაც კი, როცა საკონსტიტუციო სასამართლო შემოდის და მისი გადაწყვეტილებით არაკონსტიტუციურად ცნობილი ნებისმიერი აქტი კარგავს იურიდიულ ძალას (მუხლი 89).

ახლა იმის შესახებ, თუ რას წარმოადგენენ “გარდამავალი დებულებები”. საქმე ის არის, რომ ახალი კონსტიტუცია ქვეყანაში სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ცხოვრების თვისებრივ ცვლილებებს იწვევს. იმისათვის, რომ კონსტიტუცია მართლაც ძირითადი კანონის სახით დამკვიდრდეს და სრულფასოვნად ამოქმედდეს, უამრავი მოსაშადღებელი სამუშაოა ჩასატარებელი, რომ, კონსტიტუციური ნორმების ამოქმედებისათვის შეიქმნას ხელსაყრელი პირობები, რათა ეს შესვლა იყოს რბილი, დინამური და არა წინააღმდეგობრივი.

გარდამავალი დებულებები ე. წ. გარდამავალი პერიოდის ძირითად ნორმატივებს მოიცავს და ითვალისწინებს ნორმებს არსებული კონსტიტუციონალური ინსტიტუტებისა და ორგანოების შეცვლის

წესისა და ვადების შესახებ, არსებული კანონმდებლობის ახალ კონსტიტუციურ ნორმებთან შესაბამისობაში მოყვანას, კონსტიტუციის ამოქმედებამდე - პირველი არჩევნების თავისებურებებთან დაკავშირებულ ნორმებს, როგორც ეს ჩვენ შემთხვევაში გაკეთდა 105-ე მუხლით.

ჩვენი კონსტიტუციის გარდამავალი დებულებები. 6 მუხლისა და 17 პუნქტისაგან შედგება. მისი ერთი თავისებურება ის გახლავთ, რომ კონსტიტუციის ამოქმედებასთან დაკავშირებით ორი განსხვავებული ნორმათა ჯგუფი შემოაქვს:

- პირველი განსაზღვრავს კონსტიტუციის ძალაში შესვლის და პირველი არჩევნების თავისებურებების მარეგულირებელ ნორმატიულ პირობებს.

სწორედ ამ თავისებურებების შედეგი იყო ის, რომ კონსტიტუციის ძალაში შესვლა (მუხლი 104) ორ ნაწილად დაიგვმა. პირველად კონსტიტუციის გამოქვეყნებისთანავე ძალაში შევიდა 49-ე, 50-ე და 70-ე მუხლები, რომელთაგან პირველმა ორმა გზა გაუხსნა ახალ საპარლამენტო არჩევნებს, ხოლო მესამემ დაამკვიდრა პრეზიდენტის ინსტიტუტი და განსაზღვრა საპრეზიდენტო არჩევნების ნორმატიული ბაზა. არჩევნების შემდეგ, ახალარჩეული პრეზიდენტისა და პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობის დღიდან ძალაში შევიდა თავად კონსტიტუცია და გარდამავალი დებულებების ნახევარზე მეტმა - სამმა მუხლმა და 11-მა პუნქტმა დაასრულა არსებობა.

- მეორე - კონსტიტუციური ნორმების ამოქმედების პირობებში - განსაზღვრავს ახალი კანონის პროგრამირების ნორმებს, კონსტიტუციამდელი კანონმდებლობის მიმართებას კონსტიტუციისადმი და ზოგიერთი ადრინდელი კანონების ფუნქციონირების გადავადების ნორმებს.

ამ დანიშნულებისაა 106-ე და 107-ე მუხლები, რომელთა მიხედვითაც კონსტიტუციის ძალაში შესვლის შემდეგ მოქმედებს მხოლოდ ის სამართლებრივი აქტი ან აქტის ნაწილი, რომელიც კონსტიტუციას არ ეწინააღმდეგება. კონსტიტუციის ძალაში შესვლიდან ორი წლის მანძილზე უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს კონსტიტუციაში ბლანკეტირებული ორგანული კანონების მიღება ან ამ

სფეროში არსებული ნორმატიული აქტების მართლზომიერების დადასტურება პარლამენტის მიერ, კონსტიტუციის ძალაში შესვლამდე მიღებული ნორმატიული აქტების სახელმწიფო რეგისტრაცია და კონსტიტუციასთან და კანონებთან მათი შესაბამისობაში მოყვანა საქართველოს პრეზიდენტისა და პარლამენტის მიერ.

სხვათა შორის, წინ ზღვა სამუშაოა, რაც საკანონმდებლო პროცესის დაგეგმვისა და მართვის თვალსაზრისით სასწაულმოქმედ ორგანიზებულობას მოითხოვს, თორემ ორი წელიც ისევე გაქრება, როგორც ადრე და კანონმდებლობის პროგრამის რეალიზაციის კონკრეტული ვადით შემოსაზღვრამ შეიძლება იგივე დაგეგმართოს, რაც საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ უმნიშვნელოვანეს ორგანულ კანონთან დაკავშირებით მოგვივიდა. კონსტიტუციის გარდამავალ დებულებებში შემოსაზღვრული ნორმა იმის თაობაზე, რომ “კანონი მიღებულ უნდა იქნეს 1996 წლის 1 თებერვლამდე”, ისე ამოქმედდა, რომ პროექტი მხოლოდ რამდენიმე დღით ადრე დარიგდა პარლამენტში, ხოლო კანონი ყველა არსებული ნორმისა და წესის ე. წ. “გამარტივების” გზით ერთ დღეში იქნა მიღებული.

გარდამავალ დებულებებში არის კიდევ ერთი საგანგებო მუხლი (102), რომლის ამოქმედება უვადოა და დაკავშირებულია საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე იურისდიქციის სრულ აღდგენასთან, როცა კონსტიტუციაში საერთოდ სერიოზული კორექტივები იქნება გასათვალისწინებელი. როგორც ჩანს, ამასთან არის დაკავშირებული ქვეყნის ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობის საკითხის გადაწყვეტაც, რაც მთლიანობაში თავად კონსტიტუციის დროებით ხასიათს განსაზღვრავს. ამას ადასტურებს ისიც, რომ კონსტიტუციაში განსაკუთრებულია, მაგრამ არც თუ ზღვარდადებულია გარდამავალი ნორმების მნიშვნელობა.

ახლა, როცა გავეცანით ზოგადი და გარდამავალი დებულებების არსობრივ და ნორმატიულ მნიშვნელობებს, საინტერესო უნდა იყოს, თუ როგორია ურთიერთშეთანხმებულობის ლოგიკა მათ შორის და კონსტიტუციის ძირითად ნაწილთან მიმართებაში.

საკონსტიტუციო პროცესისადმი გამოთქმული შენიშვნები გახდა მიზეზი ზოგიერთი იმ ნაკლოვანებისა, რომელმაც ხელი დაატყო

კონსტიტუციის აწ უკვე ამოქმედებულ ვარიანტს. უბრალოდ გაუგებარია პარლამენტის სტრუქტურის განხილვა “ზოგადი დებულებების” თავში. მით უმეტეს, რომ მეოთხე მუხლის სახით აქ წარმოდგენილი მისი ძირითადი, პერსპექტიული ორპალატიანი ვარიანტის ადგილი პალატების ფორმირების წესის ნორმატივებით, ჩვენ “საქართველოს პარლამენტის” თავში უფრო გვევლება. ხოლო ამ თავში ორმოცდამეცხრე მუხლში მოცემული ერთპალატიანი პარლამენტი, როგორც გარდამავალი ვარიანტი, რომელიც იგივე მოტივაციით - “საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების შექმნისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირების შემდეგ”, იცვლის სახეს, რა თქმა უნდა, გარდამავალ დებულებებში ითხოვს ადგილს. - ორივე შემთხვევაში აღნიშნულ თავებში შესაბამისი რედაქციული კორექტივებით.

ამ დროს ერთი საკითხი ყველა შემთხვევაში ღიად რჩება. მეოთხე მუხლში სენატის ფორმირების წესთან დაკავშირებით წარმომადგენლობის იდეა აფხაზეთისა და აჭარის გვერდით, სუბიექტებად განსაზღვრავს “საქართველოს სხვა ტერიტორიულ ერთეულებში არჩეულ წევრებს”. ასეთი ფორმულა გაურკვევლობას იწვევს და თავადაც გაურკვევლობის შედეგია, ვინაიდან “სხვა ტერიტორიული ერთეულების” იდეა სხვაგვარად არც არის დაფიქსირებული კონსტიტუციაში. არადა იგრძნობა, რომ მას საფუძვლად დაედება საზოგადოების მიერ არც თუ ერთაზროვნად აღქმული სახელმწიფოს მეთაურის რწმუნებულთა ინსტიტუტი, რომლის არსებობის ერთადერთ კონსტიტუციურ “გამართლებად” მეოთხე მუხლის ეს ერთი ბუნდოვანი ნორმა რჩება.

თავად კონსტიტუციის მიერ მისი ამოქმედება დეკლარირებულია ახლადარჩეული პრეზიდენტისა და პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობის დღიდან. ფაქტობრივად ეს მოხდა 1995 წლის 25 ნოემბერს, მას შემდეგ რაც წინა დღეს პრეზიდენტმა ფიცი დადო და შემდეგ პარლამენტის პირველ სხდომაზე დადასტურებულ იქნა მისი უფლებამოსილება. ობიექტურად კი კონსტიტუციის სრულ ამოქმედებამდე რთული გზაა გასავლელი, ვინაიდან შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზა ამისათვის რაღაც ნაწილში არ არსებობს ან არასრულყოფილია.

კონსტიტუციის ამოქმედების თვალსაზრისით განსაკუთრებულია გარდამავალი პერიოდის მნიშვნელობა. იგი ისე არ უნდა გაიწელოს, რომ მოსახლეობის რწმენას ავნოს. არადა, კონსტიტუციის ტექსტთან ყოველი ახალი ურთიერთობის შედეგად სულ უფრო იკვეთება, ერთი, ჩვენი აზრით, ჯერ კიდევ სრულად გაუთვითცნობიერებელი სირთულე მისი ამოქმედებისა, საქმე ის არის, რომ გარდამავალი დებულებების ნაწილი უფრო შრომატევადი და ამის გამოც არანაკლებ მნიშვნელოვანია ძირითად ნაწილზე. პირველ ყოვლისა იმიტომ, რომ ეს უკანასკნელიც (იურიდიული ტექნიკის თვალსაზრისით) გარდამავალი ხასიათისა გამოგვივიდა და იმ მიზეზითაც, რომ გარდამავალი დებულებების გარკვეული ნაწილი მოქმედების დროით უსასრულოდ გაჭიანურებული ან საერთოდ შემოუსაზღვრავია (იგულისხმება მუხლი 107. სასამართლო რეფორმასთან დაკავშირებით). იმიტომ ადვილი გასაგები უნდა იყოს, როგორ იმოქმედებს კონსტიტუცია, რომლის სრულ ამოქმედებამდე უამრავი საკითხია მოსაგვარებელი.

საკითხის ასეთი დაყენების პირობებში, ბუნებრივია, წინა პლანზე გამოდის კითხვა იმასთან დაკავშირებით, თუ რა უნდა გაკეთდეს კონსტიტუციის სრული ამოქმედებისათვის. ჩვენი პასუხი, რა თქმა უნდა, ამომწურავი არ არის, მაგრამ, ვფიქრობთ, მაინც იძლევა საერთო წარმოდგენას, თუ როგორია მოსალოდნელი საკონსტიტუციო რეფორმის კონტურები.

პირველ რიგში ზოგიერთი ფაქტორის შესახებ, რომელთა გამო
რთული იქნება მიმდინარე რეფორმა. ჯერ - ერთი, არსებული პოლი-
ტიკური და ეკონომიკური ფონის გამო. უდავოა, რომ ქვეყანაში
დამკვიდრებული სამართლებრივი განუკითხაობა და მატერიალური
სიდუხჭირე ნიჰილიზმისა და უიმედობის სასტარტო პირობებს უქ-
მნის რეფორმას. და მეორეც, ჩვენში ფესვგადგმული, საბჭოური
კანონმდებლობისგან ნაანდერძევი სამართლებრივი ქაოსის გამო, რო-
მელსაც ახალი საკონსტიტუციო ინსტიტუციური ელემენტები ემა-
ტება. ამით კიდევ უფრო მოჭარბდა ქართულ კონსტიტუციონალიზ-
მში თეთრი ლაქების სივრცე, რომელთა მოგვარება ორგანული კა-
ნონმდებლობისა და ტრადიციაქმნილი პრაქტიკის საგანი უნდა გახლეს.

პირველი - მიზანმიმართულ - შრომატევად და კვალიფიციურ -
ოპერატიულ საქმიანობას მოითხოვს, მეორე - სიფრთხილესა და
არანაკლებ პასუხისმგებლობას, ვინაიდან სახელმწიფო მმართველო-
ბის სისტემა ძირეულ გარდაქმნას ექვემდებარება.

ახლა მთავარი ის არის, რომ კანონმდებელმა ერთდროულად
გაითვალისწინოს ხარისხისა და დროის ფაქტორი, რათა არცერთმა
პარამეტრმა არ ავნოს საკონსტიტუციო რეფორმის წარმართვას,
რომლის საკანონმდებლო სივრცე კონსტიტუციური ბლანკეტური ნორ-
მების სიმრავლითაა შემოწერილი.

ჩვენ დეტალურად გავაანალიზეთ კონსტიტუცია, დავამუშავეთ
მასში პირდაპირ მითითებულ კანონთა ნუსხა. რეალობა ასეთია: კონ-
სტიტუციაში დასახელებული 17 ორგანული კანონიდან 6 გარკვეულ
დამუშავებას საჭიროებს კონსტიტუციურ ნორმებთან შესაბამისობაში
მოყვანის თვალსაზრისით, 11 ახალი კანონების პაკეტს შეადგენს.
ხოლო კონსტიტუციაში მინიშნებული ჩვეულებრივი 22 წყაროდან 8
ახლა შესაქმნელი და 14 კონსტიტუციურ ნორმებთან შესაბამისობა-
ში მოსაყვანი კანონია.

სამუშაო მართლაც კოლოსალურია ჩასატარებელი. არა მარტო
კონსტიტუციაში ბლანკეტირებული კანონები მაქვს მხედველობაში,
თუმცა ამ უკანასკნელის რაოდენობაცა და ამდენად მნიშვნელობაც
განსაზღვრულია, მაგრამ არასაკმარისია ქართული კანონმდებლობის
კონსტიტუციასთან სრულ შესაბამისობაში მოსაყვანად. კიდევ ერთი

სირთულე იმაშია, რომ ყველაფერი კანონმდებელზე არ არის დამოკიდებული. ქვეყნის შიგნით თუ გარეთ მოსაგვარებელი საკითხების გამო თავის რიგს ელოდება ორი კონსტიტუციური კანონი - “საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობის შესახებ” და “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ”.

ამ დროს, სწორედ ხარისხისა და დროის ფაქტორთან დაკავშირებით, საკონსტიტუციო რეფორმის პირველი შედეგების ანალიზის საფუძველზე შეიძლება ითქვას, რომ, უკვე წინა პარლამენტში “გამოცდილი” ცაიტნოტის მეთოდი დამოქლეს მახვილივით დაეკიდა რეფორმასა ზედა და ე. წ. “ხელსაყრელ” პირობებს ქმნის კანონთა დარღვევები თუ “გამართლებული” მეთოდით მისაღებად, მაგრამ ვაი, რომ ეს მეცადინეობა, საუბედუროდ უარყოფითად პირდაპირ აისახება ჩვენი კანონმდებლობის ხარისხზე.

და კიდევ, საკონსტიტუციო რეფორმის ერთი თავისებურების შესახებ. ხელისუფლების დანაწილების ამერიკულ მოდელზე საქართველოს კონსტიტუციის ორიენტაცია მნიშვნელოვნად ცვლის პარლამენტის საქმიანობის პრეროგატივებს, რომლის ერთი განსაკუთრებული თავისებურება ის არის, რომ იცვლება საბიუჯეტო ფილოსოფია და პრინციპების დონეზე პარლამენტის როლი ამ თვალსაზრისით. ამდენად, წინა პარლამენტის მიერ მიღებული კანონი “საბიუჯეტო სისტემისა და უფლებების შესახებ” უბრალოდ მორალურად მოძველდა და ვერც მის მიმართ მიღებულმა ცვლილებებმა მისცეს მას ის სრულყოფილება, რომელიც ამერიკული კანონმდებლობით ტექნოლოგიზირებული საბიუჯეტო მექანიზმის დასამკვიდრებლად იქნებოდა საჭირო.

კონსტიტუციის მიღებისთანავე საპარლამენტო ფრაქცია “ეროვნულ-დემოკრატიკა” გააანალიზა მომავალი საკონსტიტუციო რეფორმის კონტურები და მისი ორგანიზაციის კონკრეტული წინადადებები განცხადების სახით წარუდგინა პარლამენტს 1995 წლის 19 სექტემბერს, ხოლო უკვე 23 სექტემბერს გაზეთ “კავკასიონში” გამოაქვეყნა. მისი გათვალისწინების შემთხვევაში დროის მოგებაც შეიძლებოდა და მომავალ პარლამენტს ორგანიზებულობის სასტარტო პირობებიც შეექმნებოდა.

4-4. კონსტიტუციური გარანტიები

ახლა მოკლედ გვინდა ქართული კონსტიტუციის, ჩვენი აზრით, ერთ მნიშვნელოვან თავისებურებასაც შევეხოთ, ვინაიდან სწორედ მათზეა დამოკიდებული კონსტიტუციის სიცოცხლისუნარიანობა. ეს არის ნორმების, მექანიზმებისა და ინსტიტუტების ერთობლიობა, რომელთა შორის ორგანული კავშირის მეშვეობით ხდება კონსტიტუციური გარანტიების უზრუნველყოფა.

ახალი ქართული კონსტიტუციის უმთავრესი ღირსება ის არის, რომ ასეთი ნორმები, მექანიზმები და ინსტიტუტები გარკვეულად შეკრული სახით არის წარმოდგენილი - ნორმას თან სდევს გარკვეული მექანიზმი, ან აქვეა შემოთავაზებული სტრუქტურა, რომელიც ზედამხედველობისა თუ კონტროლის წესით უზრუნველყოფს მისი დაცვის გარანტიებს. მოვიყვანთ რამდენიმე მაგალითს.

ერთი მნიშვნელოვანი მონაპოვარი ახალი ქართული კონსტიტუციისა ამეტყველებულია ზოგად დებულებებში, რომელიც ადასტურებს, რომ “სახელმწიფო ხელისუფლება ზორციელდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით” (მ. 5-4). ამ ნორმაში ჩადებულია სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის გარანტია, მაგრამ მისი უზრუნველყოფის ხარისხი დამოკიდებულია იმ ახალ ინსტიტუტზე, რომელიც ჩვენ კონსტიტუციაში საკონსტიტუციო სასამართლოს სახით შემოღის და იმ მექანიზმებზე, რომლებიც მის უფლებამოსილებებშია გააზრებული.

საერთოდ ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების თემა, - უკიდევანო სივრცეა. ასევე იგი წარმოდგენილი კონსტიტუციაში და ამიტომ ასეთი ნორმა-გარანტიების სიმრავლით ხასიათდება, იქნება ეს კონსტიტუციის შესაბამის თავში თუ მის გარეთ. თავისთავად ცხადია, მათი დაცვის გარანტი მექანიზმებისა თუ ინსტიტუტების რიცხვიც იზრდება ამასთან კავშირში და თავად საკითხის მნიშვნელობიდან გამომდინარე.

მაგალითად, “ყველასათვის გარანტირებულია სახელმწიფო და

თვითმმართველობის ორგანოთა და მოსამსახურეთაგან უკანონოდ მიყენებული ზარალის სასამართლო წესით სრული ანაზღაურება სახელმწიფო სახსრებიდან” (მ. 42-9). აქ ყველაფერი გარკვეულია - ნორმა - გარანტია შესაბამისი მექანიზმითა და ორგანოთი - სასამართლო წესით არის გარანტირებული.

მაგალითად, სწორედ მნიშვნელოვანი გარანტიის ფუნქცია აკისრია პრეზიდენტის უფლებამოსილებასთან დაკავშირებით მიღებულ ნორმას (მ. 74-2), სადაც ნათქვამია, რომ არ შეიძლება რეფერენდუმის მოწყობა “ისეთ საკითხებზე, რომლებიც ზღუდავენ ადამიანის ძირითად კონსტიტუციურ უფლებებსა და თავისუფლებებს”.

სწორედ ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვასთან დაკავშირებით შემოდის კონსტიტუციაში ნორმები ე. წ. ბლოკირებული გარანტიების სახით. საკითხი შეეხება ქვეყანაში საგანგებო და საომარი მდგომარეობის დროს პრეზიდენტის უფლებამოსილებას ქვეყანაში ან მის რომელიმე ნაწილში შეზღუდოს 46-1 მუხლში მითითებული კონსტიტუციის სხვა ცხრა მუხლში გათვალისწინებული უფლებანი და თავისუფლებანი. სწორედ ამ მუხლის დაცვის ბლოკირებული კონსტიტუციური გარანტიაა ჩადებული საქართველოს პარლამენტის თავში მოცემულ 62-ე მუხლში, რომელიც ადგენს, რომ პარლამენტის გადაწყვეტილება “კონსტიტუციის 46-ე მუხლით გათვალისწინებულ საკითხებზე მიიღება პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობით”.

საბოლოო ანგარიშში, ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დამცველი ნორმა-გარანტიების სიმრავლის ფონზე მთავარი ის არის, რომ უკვე აღნიშნული სასამართლოსა და საკონსტიტუციო სასამართლოს გვერდით შემოდის ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის ზედამხედველი კიდევ ერთი ახალი ინსტიტუტი - სახალხო დამცველის სახით. მართალია, მისი უფლებამოსილებათა კონტური, რომელიც კონსტიტუციაშია დაფიქსირებული, არ იძლევა სრულ წარმოდგენას სახალხო დამცველზე, მაგრამ მსოფლიოში გავრცელებული ომბუდსმენის ინსტიტუტის გამოცდილებამ ასახვა პპოვა ორგანულ კანონში. ამაზე ჩვენ ცალკე გვექნება საუბარი და დავრწმუნდებით, რომ ადამიანის უფლება-თავისუფლებების დაცვის

საქმეს, როგორც კონსტიტუციური გარანტი, კიდევ ერთი სერიოზული ძალა შეემატა, საზღვამხედველო ფართო ფორონტითა და თავისებური არსენალით.

გარანტიების ასეთი ერთობლიობაა გაერთიანებული კონსტიტუციის თავში “სახელმწიფო ფინანსები და კონტროლი”. მისი ძალა მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული მათ შორის იმ სიახლეებზე, რაც კონსტიტუციამ კონტროლის პალატის უფლებამოსილებას შემატა. ეს რომ ასეა, ამაში შესაბამის თავზე საუბრის დროს დარწმუნდებით.

საკონსტიტუციო გარანტიების ჭრილში ყურადღება გვინდა გავამახვილოთ ორ საკითხზე. ერთი შეეხება კონსტიტუციის მიერ სრული თვითდამკვიდრების საკითხს. ზოგად დებულებებში ნათქვამია, რომ “საქართველოს კონსტიტუცია სახელმწიფოს უზენაესი კანონია. ყველა სხვა სამართლებრივი აქტი უნდა შეესაბამებოდეს კონსტიტუციას”. ჩვენი აზრით, მოცემულ ფორმულას აკლია აქცენტი, კონსტიტუციას უმაღლესი იურიდიული ძალის და, მით უმეტეს ნორმა მისი პირდაპირი მოქმედების თაობაზე. არადა, აღიარებს თუ არა თავად კონსტიტუცია ამ შესაძლებლობებს, ჩვენში შექმნილი საკანონმდებლო ვაკუუმის პირობებში კონსტიტუციის ამ პრიორიტეტს ვერავინ უარყოფს, მაგრამ მაინც საჭირო იყო დადასტურებული გარანტია.

მეორე საკითხი შეეხება კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმს. ცნობილია, რომ საქართველოს ახალ კონსტიტუციას ზარვეზები გააჩნია, მაგრამ ყველა პატივით ეპყრობა. იმიტომ, რომ თუ დაიწყო მისი კონსტიტუციური გადასინჯვის კანონპროექტებით დაბოშება, ყველასათვის ცხადია ეს საკონსტიტუციო ციებ-ცხელების სახეს მიიღებს, აქედან გამომდინარე, გაუთვალისწინებელი შედეგებით დაამძიმებს ვითარებას.

თუმცა კონსტიტუციის ძალაში შესვლიდან გასული თვეები ღრმა ანალიზის საშუალებას არ იძლევა, მაინც არსებობს დაფიქრების საფუძველი. მაშ რაში უნდა ვეძიოთ გამოსავალი?

დღეს კონსტიტუციის სტაბილურობა - ქვეყანაში სტაბილური ვითარების გარანტიაა. პარლამენტში ამჟამად არსებული პოლიტიკუ-

რი ძალების განლაგების გათვალისწინებით პრეზიდენტს ძალუძს შეუნარჩუნოს კონსტიტუციას მშვიდი ატმოსფერო. მაგრამ ეს დრო უნდა იყოს გამოყენებული მაქსიმალური დატვირთვით, რაც პირველ რიგში გულისხმობს ორგანული და მიმდინარე კანონმდებლობის მაღალ დონეს. ამ დროს კონსტიტუციასთან დაკავშირებული სირთულეები კომენტარების მეშვეობით უნდა მოიხსნას, მათ შორის ოფიციალური კომენტარის გზით, რომელიც საკონსტიტუციო სასამართლოს უნდა დაეკისროს. გულსატკენია, რომ ასეთი ჩვენი წინადადება არ იქნა მხარდაჭერილი უმრავლესობის მიერ. ახლა რჩება მხოლოდ ერთი საშუალება - უნდა დაჩქარდეს კონსტიტუციის კომენტარების მომზადება და გამოცემა. იგი მოსპობს კონსტიტუციის ცალკეული მუხლების ინტერპრეტირებული წაკითხვის შესაძლებლობებს, რომელსაც, უნდა ითქვას, ჩვენი კონსტიტუცია მრავლად იძლევა.

საუბარი მხუთე - ახალი ადამიანი ქართულ კონსტიტუციაში

კონსტიტუციის მეორე თავი - “საქართველოს მოქალაქეობა. ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი”, ვრცლად ეხმიანება ზოგადი დებულებების მეექვსე მუხლში მოცემულ ფუძემდებლურ დებულებას ადამიანზე, როგორც უმაღლეს ფასეულობაზე, მის უფლებებზე და თავისუფლებებზე. მას არა მარტო სიახლეები შემოაქვს და არა მხოლოდ ახალი ადამიანური ატმოსფეროს დამკვიდრებას ლაშობს. თუ ყველაფერი დაწერილი კონსტიტუციური ნორმების დონეზე განხორციელდა, მაშინ თამამად შეიძლება ითქვას, რომ ახალი კონსტიტუცია ძველი იდეოლოგიისაგან განწმენდილი, ახალი მენტალიტეტის ადამიანის სახეს ქმნის ახალი ოცდამეერთე საუკუნის საქართველოსათვის.

აღნიშნული თავი მოიცავს მნიშვნელოვან ნორმებსა და მითითებებს, რომლებიც წარმოაჩენენ უზენაესი კანონით გარანტირებული ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების ერთობლიობას. იგი კონსტიტუციის ყველაზე მოცულობითი თავია - მასში გაერთიანებულია

36 მუხლი. ხოლო ადამიანის თემა ყველაზე განვრცობადია კონსტიტუციაში. მთლიანობაში პიროვნების სტატუსთან უშუალოდ დაკავშირებული საკითხების რეგლამენტირება ზდება კონსტიტუციის სამოცამდე მუხლში, დამკვიდრებულია საბაზრო ეკონომიკისათვის დამახასიათებელი კერძო საკუთრებისა და თავისუფალი მეწარმეობის ინსტიტუტები.

უნდა აღინიშნოს, რომ მთელი საკონსტიტუციო პროცესის მანძილზე, იქნებოდა ეს საკონსტიტუციო კომისიისა თუ პარლამენტის პლენარულ სხდომებზე, აღნიშნული თავი იყო ის გამორჩეული ნაწილი კონსტიტუციისა, რომელსაც წინააღმდეგობრივი დებატები არ მოჰყოლია, უფრო პირიქით, მთელი მუშაობა მიმდინარეობდა შემოთავაზებული პროექტის შევსებისა და სრულყოფის საყოველთაო მეცადინეობის ნიშნის ქვეშ.

5-1. სამართლებლო მოძალადეობის საკითხისათვის

სახელმწიფოში ადამიანის, მოქალაქის მდგომარეობა უპირატესად იმაზეა დამოკიდებული, თუ როგორ ზრუნავს კანონმდებელი მასზე და როგორ სამართლებრივ საფუძველზე ამკვიდრებს; მეორე რიგში იმაზე - თუ როგორ ზრუნავს აღმასრულებელი ხელისუფლება მის კეთილდღეობაზე; მესამე რიგში იმაზე, თუ როგორ არის დაცული კონსტიტუციური გარანტიები შესაბამისი ორგანოების ზედამხედველობის ქვეშ. და ყოველივე ეს, მოცემული რიგითობის მიუხედავად, უპირველესია მოქალაქეობის ინსტიტუტთან მიმართებაში. მოქალაქეობა კი ნიშნავს ინდივიდის სამართლებრივ მიკუთვნებას მოცემული სახელმწიფოსადმი, რომელიც წარმოშობს პოლიტიკურ და სამართლებრივ კავშირს პიროვნებასა და სახელმწიფოს შორის.

საქართველოს მოქალაქეობის საკითხთან დაკავშირებით პირველ რიგში ის უნდა აღვნიშნოთ, რომ მოქალაქეობის რეგლამენტირება ზდება როგორც სახელმწიფო, ისე საერთაშორისო სამართლით. იმის აღიარება, რომ თითოეულ სახელმწიფოს აქვს მოქალაქეობის მოპოვების, შეცვლის და ჩამორთმევის წესების დადგენის უფლება,

არ ნიშნავს, რომ მათ შეუძლიათ არ გაითვალისწინონ საყოველთაოდ მიღებული საერთაშორისო სამართლის პრინციპები და ნორმები. ეს უკანასკნელი მიზნად ისახავს მოსახლეობის პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და მოქალაქეობრივ უფლებათა პროგრესულ განვითარებას.

მოქალაქეობის მიღების სამართლებრივი ბაზა მნიშვნელოვანი მრავალფეროვნებით გამოირჩევა. საერთო მათ შორის მოქალაქეობის დაბადებისა და ნატურალიზაციის გზით მიღების პრინციპია. თითოეულ მათგანს შესაბამისი ფუძემდებლური პრინციპი გააჩნია:

- დაბადებით მოქალაქეობას - “სისხლის უფლების” პრინციპი, რაც იმას ნიშნავს, რომ დაბადების ადგილის მიუხედავად, გარკვეული სახელმწიფოს მოქალაქედ ითვლება ნებისმიერი პირი, თუ იგი შობილია ამ სახელმწიფოს მოქალაქეებისაგან, ცალკეულ შემთხვევებში - თუნდაც ერთი მათგანისაგან;

- ნატურალიზაციით მოქალაქეობას - “ნიადაგის უფლების” პრინციპი, რაც იმას ნიშნავს, რომ მშობლების მოქალაქეობის მიუხედავად, სახელმწიფოს მოქალაქეობას ღებულობს ამ ქვეყნის ტერიტორიაზე დაბადებული ნებისმიერი პირი.

მოქალაქესა და სახელმწიფოს შორის უფლებრივი დამოკიდებულება იცნობს აგრეთვე ორ სახესხვაობას - მოქალაქეობის არმქონე პირების - აპატრიდებისა და ორმაგი მოქალაქეობის მქონე პირების - ბიპატრიდების სახით.

საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავის მეორემეტე და მეცამეტე მუხლები სწორედ ზემოაღნიშნული ცნებებისა და პრინციპების კვალობაზე აფუძნებს საქართველოს მოქალაქეობის ნორმატიულ ბაზას.

კონსტიტუციას მნიშვნელოვანი სიახლეები შემოაქვს საქართველოს მოქალაქეობის ინსტიტუტთან დაკავშირებით. კერძოდ, დაშვებულია მოქალაქეობის მიღების შერეული წესი, როგორც დაბადებით, ასევე ნატურალიზაციით. ეს, რა თქმა უნდა, გარკვეულ სიძნელეებს გამოიწვევდა, რომ არა შემზღუდავი კონსტიტუციური ნორმა იმის შესახებ, რომ “საქართველოს მოქალაქე იმავდროულად არ შეიძლება იყოს სხვა სახელმწიფოს მოქალაქე”.

აქ წინა პლანზე უდავოდ დგება ნატურალიზაციით მოპოვებუ-

ლი მოქალაქეობის გაფორმებასთან დაკავშირებული საკითხები. ინდივიდის მიერ ნატურალიზაციის გზით მოქალაქეობის მოიპოვება საკუთარი ნებით, როდესაც იგი მიმართავს შესაბამის სახელმწიფო ორგანოებს თხოვნით, მიაკუთვნოს მას მოქალაქეობა. ჩვეულებრივ, ნატურალიზაცია განპირობებულია რიგი სპეციალური მოთხოვნებით, რომელსაც უნდა აკმაყოფილებდეს მოქალაქეობის მიღების მსურველი. ასეთი ცენზების სახით დადგენილია ქვეყნის ტერიტორიაზე მკვიდრობის ნორმა, სახელმწიფო ენის ცოდნა და ა. შ.

მოქალაქეობის არჩევა (ოპტაცია) შეიძლება მოხდეს, როცა ტერიტორია გადადის ერთი სახელმწიფოს მფლობელობიდან მეორეში. საყოველთაოდ მიღებული საერთაშორისო სამართლის პრინციპებიდან გამომდინარე, როცა ტერიტორია ერთი სახელმწიფოს მფლობელობიდან მეორეში გადადის, ოპტაცია არ შეიძლება არ განიხილებოდეს, როგორც აუსცილებელი მოთხოვნა. ყველა პირს, რომელიც ცხოვრობს მოცემულ ტერიტორიაზე და არის ამ ქვეყნის მოქალაქე, ქვეყნებს შორის ტერიტორიების გადანაწილებისას უფლება აქვს თავად გადაწყვიტოს მოქალაქეობის არჩევის საკითხი - მიიღოს ახალი, თუ შეინარჩუნოს ძველი მოქალაქეობა.

საბჭოთა კავშირის დამოუკიდებელ სახელმწიფოებად დაყოფის პირობებში გამოყოფილი ქვეყნის მოსახლეობის ნაწილს დაუდგა ოპტაციის საკითხი. ასე მოხდა საქართველოშიც. მით უმეტეს, რომ საქართველოს კონსტიტუცია კრძალავს ორმაგ მოქალაქეობას. მართალია, კონსტიტუცია საქართველოს მოქალაქეობის მოპოვებისა და დაკარგვის წესის განსაზღვრას ორგანულ კანონს ავალებს, მაგრამ აღნიშნული საკითხები “საქართველოს მოქალაქეობის შესახებ” ჯერ კიდევ 1993 წლის 25 მარტს მიღებული კანონით იქნა გადაწყვეტილი. თუმცა რეალურად გაცილებით გვიან ამოქმედდა. საქმე ის არის, რომ მის ამოქმედებას დასჭირდა მინისტრთა კაბინეტის მიერ სამი სხვადასხვა დებულების დამტკიცება. ერთი წლის შემდეგ - 1994 წლის 25 მარტს იქნა მიღებული საქართველოს სახელმწიფოს მეთაურის ბრძანებულება - “საქართველოს მოქალაქეობის საკითხზე განცხადების განხილვის წესის თაობაზე” დებულების დამტკიცების შესახებ. თავად პროცესი - ასე მარტივად, განცხადების განხილვით

არ წარმოიდგინება - მას მთელი პაკეტი უნდა დაერთოს დოკუმენტებისა მოქალაქეობიდან გასვლის მსურველის მიერ სახელმწიფო და საზოგადოებრივ ორგანიზაციებთან და ორგანოებთან ქონებრივი ვალდებულებების ან შეუსრულებელი მოვალეობების შესრულების შესახებ (ხელშეკრულება, სასამართლოს გადაწყვეტილება, სააღმასრულებლო ფურცელი და სხვა). ამდენად, საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მონაცემებით, 1994 წელს თავის განცხადების საფუძველზე საქართველოს მოქალაქეობაზე უარი თქვა და გავიდა თერთმეტი პირი. 1995 წლის პირველ კვარტალში იუსტიციის სამინისტროში შეტანილ იქნა 64 განცხადება მოქალაქეობიდან გასვლაზე.

კონსტიტუცია მტკიცედ იცავს პირის მოქალაქეობის უფლებას არა მხოლოდ იმით, რომ ამკვიდრებს ნორმას მოქალაქეობის ჩამორთმევის დაუშვებლობის თაობაზე, არამედ იმითაც, რომ აცხადებს საქართველოს მიერ თავისი მოქალაქეების მფარველობას განურჩევლად მათი ადგილსამყოფელისა. გამოდის, რომ მოქალაქესა და სახელმწიფოს შორის უფლებრივი დამოკიდებულება არ წყდება მაშინაც, როდესაც ის საკუთარი ქვეყნის საზღვრებს ტოვებს. ამიტომ, კონსტიტუციის ზოგიერთი სხვა მუხლებიც ამტკიცებს მოქალაქეობის მფარველობის ცალკეულ ნორმებს. კერძოდ, 22-ე მუხლის მე-2 პუნქტი ამბობს, რომ “საქართველოს მოქალაქეს შეუძლია თავისუფლად შემოვიდეს საქართველოში” და განსაკუთრებით 30-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, სადაც ნათქვამია, რომ “შრომითი ურთიერთობის მომწესრიგებელ საერთაშორისო შეთანხმებათა საფუძველზე სახელმწიფო იცავს საქართველოს მოქალაქეთა შრომით უფლებებს საზღვარგარეთ”.

და კიდევ ორი ნორმის შესახებ, რომელიც კონსტიტუციური გარანტიის სახით იცავს საქართველოს მოქალაქეებს. პირველი - ცალსახად კრძალავს საქართველოს მოქალაქის გაძევებას. და მეორე - კრძალავს საქართველოს მოქალაქის უცხო სახელმწიფოსათვის გადაცემას, გარდა საერთაშორისო ხელშეკრულებით გათვალისწინებული შემთხვევებისა, თუმცა ასეთ ვითარებაშიც არსებობს დამცველი დათქმა იმის თაობაზე, რომ გადაწყვეტილება მოქალაქის გადაცემის შესახებ შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში.

5-2. კონსტიტუცია უსროელმებისა და აპატრიდების შესახებ

როგორც აღვნიშნეთ, ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების ნორმატიული ბაზის შემუშავებისას კანონმდებლის ყურადღების სფერო მხოლოდ ქვეყნის მოქალაქეებს როდი მოიცავს. ამა თუ იმ ქვეყნის კონსტიტუციის დემოკრატიულობის დონის შეფასების კრიტერიუმთა შორის ერთ-ერთი უმთავრესი ის არის, თუ როგორ მსრუნველობას იჩენს იგი უცხოელებისა და მოქალაქეების არმქონე პირთა მიმართ.

აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებულ საუბრის დროს, პირველ რიგში იმაზე უნდა შევთანხმდეთ, რომ კონსტიტუციაში არის ნორმების ორი ჯგუფი: ერთი - საყოველთაო დანიშნულების, რომელიც ქვეყნის ტერიტორიაზე ყველა მაცხოვრებელზე ვრცელდება და ეს იმას ნიშნავს, რომ გათანაბრებულ პირობებში არიან უცხოელიც, აპატრიდიც და, რა თქმა უნდა, საქართველოს მოქალაქე; ხოლო მეორე, ეს სპეციფიური ნორმებია (საარჩევნო უფლება, სამხედრო ვალდებულება და ა. შ.), რომლებიც მხოლოდ ქვეყნის მოქალაქეობასთან არის დაკავშირებული.

ვიდრე საქართველოს კონსტიტუციაში ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების სრულ სპექტრს მიმოვიხილავდეთ, მხედველობაში გვაქვს მისი ის ნაწილი, რომელიც საყოველთაო ნორმების სახითაა აღიარებული და ვრცელდება ქვეყნის ტერიტორიაზე ყველა მცხოვრებზე, გვინდა ის თავისებურებები გამოვყოთ, რომლებითაც საქართველოში უცხოელი თუ მოქალაქეობის არმქონე პირების მდგომარეობა ხასიათდება, კონსტიტუციის 22-ე მუხლში, იმათთვის ვინც კანონიერად იმყოფება საქართველოში, საგანგებოდ არის დაფიქსირებული ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე მიმოსვლის, საცხოვრებელი ადგილის თავისუფალი არჩევის და - როცა ამის საჭიროება დადგება - საქართველოდან თავისუფალი გასვლის უფლება. ეს უკანასკნელი იმის მაჩვენებელია, რომ უფლებრივი მდგომარეობა უცხოელსა და სახელმწიფოს შორის მანამდე გრძელდება, ვიდრე იგი ჩვენი სახელმწიფოს ტერიტორიაზე იმყოფება.

თუმცა კონსტიტუცია ამავე 22-ე მუხლის მესამე პუნქტით გამოაკლისის სახით უშვებს აღნიშნული უფლებების გარკვეულ შეზღუდვებს. ეს გამოაკლისი კი მხოლოდ კანონის შესაბამისად უნდა ხდებოდეს, როცა შეზღუდვა სახელმწიფო ინტერესებიდან მომდინარეობს - “დემოკრატიული საზოგადოების არსებობისათვის აუცილებელი სახელმწიფო უშიშროების ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფის, ჯანმრთელობის დაცვის, დანაშაულის თავიდან აცილების და მართლმსაჯულების განხორციელების მიზნით”.

არის კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი შეზღუდვა. უფრო სწორი იქნებოდა გვეთქვა, რომ კონსტიტუციის 27-ე მუხლში ზედმიწევნით მკაფიოდ, ქვეყნის უშიშროების უზრუნველყოფასთან დაკავშირებული სახელმწიფოს უფლებამოსილებაა ამეტყველებული, რომელიც ქვეყნის შესაბამის ორგანოებს აკუთვნებს უფლებას დააწესოს უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა პოლიტიკური საქმიანობის შეზღუდვა.

ყველაფერ დანარჩენში, როგორც კონსტიტუციის 47-ე მუხლი ადასტურებს, საქართველოში მცხოვრებ უცხოელ მოქალაქეებსა და მოქალაქეობის არმქონე პირებს საქართველოს მოქალაქის თანაბარი უფლებანი და მოვალეობანი აქვთ, გარდა კონსტიტუციითა და კანონით გათვალისწინებული გამონაკლისებისა, რომელთა მნიშვნელოვან ნაწილზეც ჩვენ ზემოთ გვქონდა საუბარი.

სხვათა შორის იგივე 47-ე მუხლი ერთი ღირსშესანიშნავი ნორმით ამდიდრებს ქართულ კონსტიტუციას. საყოველთაოდ აღიარებული საერთაშორისო სამართლის ნორმების შესაბამისად, კანონით დადგენილი წესით, საქართველო თავშესაფარს აძლევს უცხოელ მოქალაქეებსა და მოქალაქეობის არმქონე პირებს. მაგრამ არა მხოლოდ ამით შემოიფარგლება სახელმწიფოს ურთიერთობა მასთან. თუ საქართველოში შემოხიზნულ პირს ადგილობრივ დევნიან პოლიტიკური მრწამსისათვის, ან ისეთი ქმედობისათვის, რომელიც ჩვენი კანონმდებლობით დანაშაულად არ ითვლება, კონსტიტუციური ნორმის თანახმად დაუშვებელია, რომ იგი გადაეცეს სხვა სახელმწიფოს.

საერთოდ, აღსანიშნავია ახალი ქართული კონსტიტუციის დამოკიდებულება უცხოელებისა და აპატრიდების მიმართ. თუნდაც ის

ფაქტი, რომ ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლების თავში მოცემული 35 მუხლიდან ყოველ მეორეში შეტანილია საერთო, საყოველთაო ნორმები, იმის დასტურია, რომ ჩვენი ქვეყანა სტუმართმოყვარეობის საუკუნოვან ტრადიციას საკანონმდებლო დონეზე ამკვიდრებს. მაგრამ ეს არ არის ღია კარების ტრადიცია. საქმე ის არის, რომ საქართველოს კონსტიტუცია საქართველოს მოქალაქეებთან თანაბარ პირობებში აყენებს მის ტერიტორიაზე მცხოვრებ უცხოეთის ქვეყნების მოქალაქეებსა და მოქალაქეობის არმქონე პირებს - კონსტიტუციურ მოთხოვნათა შესრულებისათვის პასუხისმგებლობის თვალსაზრისითაც. სწორედ ასე უნდა იქნეს წაკითხული 44-ე მუხლის პირველი პუნქტი, რომელიც აღნიშნავს, რომ “საქართველოში მცხოვრები ყოველი პირი ვალდებულია ასრულებდეს საქართველოს კონსტიტუციისა და კანონმდებლობის მოთხოვნებს” და კრებსით ტერმინში “საქართველოში მცხოვრები ყოველი პირი” - ჩვენს მიერ აღნიშნულ სამივე სუბიექტს აერთიანებს.

5-3. ადამიანის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები

კონსტიტუციის ზემოთ მოტანილი 44-ე მუხლის პირველ პუნქტში ერთი ის უმთავრესი მოთხოვნაა ჩამოყალიბებული, რომლის შესრულების ხარისხზეც პირდაპირ არის დამოკიდებული, თუ როგორ იქნება დაცული საქართველოში, პირველ რიგში, ადამიანის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები.

საქართველოს რესპუბლიკაში სახელმწიფოსა და მოქალაქის ურთიერთობის საფუძველს კონსტიტუციური პრინციპები წარმოადგენს, რომელთა რეალიზაცია - ერთი მხრივ - უზრუნველყოფს მოსახლეობის აქტიურ ჩაბმას ქვეყნის პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ცხოვრებაში, მეორე მხრივ - ისეთ სამართლებრივ მექანიზმებს ამკვიდრებს, რომლებიც რეალურად იცავენ პიროვნებას, მის კანონიერ ინტერესებს სახელმწიფო ორგანოებისა თუ მოხელეთა უკანონო ჩარევისაგან.

კონსტიტუციური ინსტიტუტი აერთიანებს დემოკრატიულ უფ-

ლებათა და თავისუფლებათა სხვადასხვა კატეგორიებსა და ჯგუფებს, რომლებიც კონსტიტუციური გარანტიების თვალსაზრისით ერთ მთლიან ნაკრებს წარმოადგენს. ამდენად, ერთი რომელიმე მათგანის განუხორციელებლობის შემთხვევაში სერიოზული საფრთხის წინაშე დგება უფლებებისა და თავისუფლებების ინსტიტუტი მთლიანობაში. უფლებათა და თავისუფლებათა მთელ ინსტიტუტს მიეკუთვნება მოქალაქეთა თანასწორუფლებიანობის პრინციპი.

1789 წლის უფლებათა დეკლარაცია ამ პრინციპის აღიარებით იწყება: ადამიანები იბადებიან და არიან თავისუფალნი და თანასწორნი თავიანთ უფლებებში. და შემდეგ: კანონი ყველასათვის ერთი უნდა იყოს, იცავს თუ სჯის იგი. ყველა მოქალაქე თანასწორია კანონის წინაშე.

მოქალაქეთა თანასწორუფლებიანობის დეკლარირებულმა აქცენტებმა შემდგომ სხვადასხვა ფორმით ასახვა ჰპოვა ყველა ქვეყნის კონსტიტუციაში, მათ შორის საქართველოს კონსტიტუციაში, რომელიც ცალსახად აღიარებს საქართველოს მოქალაქეთა თანასწორობას სოციალურ, ეკონომიკურ, კულტურულ და პოლიტიკურ ცხოვრებაში.

საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებული პრინციპებისა და ნორმების შესაბამისად, საქართველოს კონსტიტუცია - ერთი მხრივ აკანონებს მათ უფლებას ყოველგვარი დისკრიმინაციისა და ჩარევის გარეშე განავითარონ თავიანთი კულტურა, ისარგებლონ დედაენით პირად ცხოვრებაში და საჯაროდ; მეორე მხრივ, ხაზს უსვამს, რომ უმცირესობათა უფლებების განცოცხლებლა არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს საქართველოს სუვერენიტეტს, სახელმწიფო წყობილებას, ტერიტორიულ მთლიანობასა და პოლიტიკურ დამოუკიდებლობას.

კანონისა და ქვეყნის ადმინისტრაციის წინაშე თანასწორობა, გადასახადების წინაშე თანასწორობა, უფლებებისა და თავისუფლებების გამოყენების თანასწორობა - ასეთია მოქალაქეთა თანასწორუფლებიანობის კონსტიტუციური პრინციპის ფორმალური შინაარსი ზოგადად, რამაც საკმაოდ მრავალფეროვანი ასახვა ჰპოვა ახალ ქართულ კონსტიტუციაში. აქ ადამიანის უფლებების სისტემის მთლი-

ანობა განპირობებულია თანასწორობისა და სოციალური სამართლიანობის პრინციპების ერთიანობით. ამის თაობაზე საკმაოდ ტევადი ნორმაა ჩამოყალიბებული მე-14 მუხლში, სადაც ნათქვამია, რომ ყველა ადამიანი დაბადებით თავისუფალია და კანონის წინაშე თანასწორია განურჩევლად რასისა, კანის ფერისა, ენისა, სქესისა, რელიგიისა, პოლიტიკური და სხვა შეხედულებებისა, ეროვნული, ეთნიკური და სოციალური კუთვნილებისა, წარმოშობისა, ქონებრივი და წოდებრივი მდგომარეობისა, საცხოვრებელი ადგილისა.

თავისთავად ცხადია ადამიანთა ესოდენ განმასხვავებელ ნიშანთვისებათა პირობებში განსხვავებული ინტერესების წრე ყალიბდება. მათი დაკმაყოფილების მიზნით, გამომდინარე აგრეთვე უფლებებისა და თავისუფლებების საგნისა და ბუნების მრავალფეროვნებიდან, საქართველოს კონსტიტუცია საერთაშორისო სამართლის მიერ საყოველთაოდ აღიარებული უფლებებისა და თავისუფლებების ნუსხიდან, მთელ ამ სისტემაში აერთიანებს სამოქალაქო (პირად), პოლიტიკურ, სოციალურ, ეკონომიკურ, ეკოლოგიურ და კულტურულ უფლებებს.

სამოქალაქო (პირად) უფლებებსა და თავისუფლებებში მოიაზრება ადამიანის თავისუფლება სახელმწიფოსაგან დამოუკიდებლად მიიღოს გადაწყვეტილება. აქ, პირველ რიგში იგულისხმება ადამიანის სულიერი და ფიზიკური თავისუფლება.

მუხლი მე-19 - აკანონებს ყოველი ადამიანისათვის სიტყვის, აზრის, სინდისის, აღმსარებლობისა და რწმენის თავისუფლებას კრძალავს ადამიანის დევნას ამის გამო, მის იძულებას გამოთქვას თავისი შეხედულება მათ შესახებ, და საერთოდ აღნიშნულ თავისუფლებათა შეზღუდვას, თუ მათი გამოვლინება არ ლახავს სხვათა უფლებებს.

კონსტიტუცია იცავს ადამიანის პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობას (მუხლი 20). აქ ამავედროულად იგულისხმება პირადი საქმიანობის ადგილი და ყველაფერი, რაც პირად ცხოვრებასთან და საქმიანობის ადგილთანაა დაკავშირებული, იქნება ეს პირადი ჩანაწერები, მიმოწერა, საუბარი სატელეფონო და ტექნიკური საშუალებებით, თუ ამ უკანასკნელით მიღებული შეტყობინებით.

კონსტიტუცია იცავს ბინათმფლობელს ნებისმიერი ხელყოფისაგან - იქნება ეს მოქალაქის, თანამდებობის პირისა თუ სახელმწიფო

ორგანოს მიერ. ამასთან დაკავშირებით კონსტიტუცია საკმაოდ მაკერად აღნიშნავს, რომ არავის არა აქვს უფლება შევიდეს მფლობელის ნების საწინააღმდეგოდ მის ბინაში თუ სხვა მფლობელობაში, ჩაატაროს ჩხრეკა, თუ არ არის სასამართლოს გადაწყვეტილება ან კანონით გათვალისწინებული გადაუდებელი აუცილებლობა.

მოქალაქეთა პირადი ცხოვრების საიდუმლოებათა დაცვის გარანტიების დონეზეა დამოკიდებული სახელმწიფოში პიროვნების თავისუფლების ხარისხი, მასში არსებული პოლიტიკური რეჟიმის დემოკრატიულობა და ჰუმანურობა.

კონსტიტუცია ადამიანისადმი განსაკუთრებული ზრუნვითაა განწყობილი (მუხლები - 15, 17, 18) და ადასტურებს, რომ ხელშეუვალია ადამიანის სიცოცხლე, მისი თავისუფლება, პატივი და ღირსება. კანონი გარკვეულ ფარგლებში იცავს ყოველ მათგანს. კერძოდ. თავისუფლების აღკვეთა და პირადი თავისუფლების სხვაგვარი შეზღუდვა დაუშვებელია სასამართლოს გადაწყვეტილების გარეშე. აგრეთვე დაუშვებელია დაკავებული თუ სხვაგვარად თავისუფლებაშეზღუდული პირის ფიზიკური ან ფსიქიკური იძულება, ისევე, როგორც საერთოდ დაუშვებელია ადამიანის წამება, არაჰუმანური, სასტიკი ან პატივისა და ღირსების შემლახველი მოპყრობა და სასჯელის გამოყენება.

კონსტიტუციით დადგენილია ადამიანის, დაკავებული პირის სასამართლოსადმი წარდგენის (48 საათი), ეჭვმიტანილის დაკავების (72 საათი) და ბრალდებულის წინასწარი პატიმრობის (9 თვე) ზღვრული ნორმები, რომელთა დარღვევა ისჯება კანონით, ხოლო უკანონოდ დაკავებულ ან დაპატიმრებულ პირს აქვს კომპენსაციის მიღების უფლება.

კონსტიტუციური ჭეშმარიტებაა მოცემული მე-40 მუხლში იმის თაობაზე, რომ ადამიანი უდანაშაულოდ ითვლება, ვიდრე მისი დამნაშავეობა არ დამტკიცდება კანონით დადგენილი წესითა და კანონიერ ძალაში შესული სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენით. კონსტიტუცია ადამიანის მხარეს იჭერს, როცა ადგენს, რომ - არავინ არ არის ვალდებული ამტკიცოს თავისი უდანაშაულობა. “ბრალდების მტკიცების მოვალეობა ეკისრება ბრალდებულს” და “ყოველგვა-

რი ეჭვი, რომელიც ვერ დადასტურდება კანონით დადგენილი წესით, უნდა გადაწყდეს ბრალდებულის სასარგებლოდ”.

ამასთან, კონსტიტუცია (მუხლი 42) ყოველ ადამიანს პირად უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მიზნით მიასწავლის სასამართლოსაქენ და სთავაზობს მის დამცავ ნორმათა მთელ კომპლექტს.

კონსტიტუციის მე-15 მუხლის პუნქტი 2 ეხება სისხლის სამართლის დანაშაულისათვის სასჯელის ყველაზე მკაცრ ზომას - სიკვდილით დასჯას. კონსტიტუცია ასე აყენებს საკითხს: “სასჯელის განსაკუთრებული ღონისძიება - სიკვდილით დასჯა, მის სრულ გაუქმებამდე, შეიძლება გათვალისწინებულ იქნას ორგანული კანონით სიცოცხლის წინააღმდეგ მიმართული განსაკუთრებით მძიმე დანაშაულისათვის. ამ სასჯელის შეფარდების უფლება აქვს მხოლოდ საქართველოს უზენაეს სასამართლოს”.

უნდა აღვნიშნოთ, რომ მოცემული პუნქტის დებულება სავსებით შეესატყვისება საერთაშორისო სამართლის ნორმებს, რომლებიც არეგულირებენ სიკვდილით დასჯის საკითხებს. მაგალითად, საერთაშორისო პაქტში სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ ნათქვამია, რომ ქვეყნებში, რომლებმაც არ გააუქმეს სიკვდილით დასჯა, სიკვდილის განაჩენი შეიძლება გამოტანილ იქნეს მხოლოდ ყველაზე მძიმე დანაშაულისათვის (პაქტის ნაწილი 2, მუხლი 6). აქვე მითითებულია პროცესუალური გარანტიების დაცვის აუცილებლობაზე.

სწორედ საერთაშორისო - სამართლებრივი დოკუმენტების გათვალისწინებით მოხდა სიკვდილით დასჯის ინსტიტუტის შეზღუდვა პირველ რიგში ორგანული კანონით, და მეორე რიგში იმით, რომ ამ სასჯელის შეფარდების უფლება მხოლოდ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს პრეროგატივაა. ხოლო ნორმაში მოცემული დათქმა - “მის სრულ გაუქმებამდე” იმის დამადასტურებელია, რომ სახელმწიფო და საზოგადოება პერსპექტივაში ორიენტირებული არიან სასჯელის ამ ზომის გაუქმებაზე.

როგორც ხედავთ, ადამიანის პირად უფლებათა და თავისუფლებათა ნაკრები საკმაოდ მრავალფეროვნად არის განხილული და

არა მხოლოდ, კინაიდან თითოეული ნორმა თუ ნორმათა სიმრავლე მუხლში გამაგრებულია გარკვეული გარანტიებით. და მაინც ეს ჩამონათვალი სრული არ იქნება თუ, აღნიშნულს თუნდაც უბრალო ნუსხის სახით არ დავუმატებთ ზოგიერთ მათგანს, კერძოდ, საკუთარი პიროვნების თავისუფალი განვითარების უფლებას; უფლებას დაიკავოს ნებისმიერი სახელმწიფო თანამდებობა, რა თქმა უნდა, თუ იგი აკმაყოფილებს კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს; განათლების მიღებისა და მისი ფორმის არჩევის უფლებას; ოჯახის, დღათა და ბავშვთა უფლების დაცვას; უფლებას თავისუფლად მიიღოს და გაავრცელოს ინფორმაცია.

უნდა ითქვას, რომ კონსტიტუციაში ზემოთ ჩამოთვლილ უფლებებს უბრალოდ დეკლარაციული ხასიათი კი არა აქვს, არამედ შესაბამის მუხლებში წყდება ისეთი მნიშვნელოვანი საკითხები, როგორიცაა ინფორმაციის საშუალებების თავისუფლება, ცენზურისა და მონოპოლიზაციის დაუშვებლობა, სკოლამდელი აღზრდის და საგანმანათლებლო პროგრამების საერთაშორისო წესებთან და სტანდარტებთან შესაბამისობის სახელმწიფოს მიერ უზრუნველყოფა და სხვა.

პოლიტიკური უფლებები ითვალისწინებს მოქალაქეთა თავისუფლებას გამოიყენოს თავისი აქტიური და პასიური საარჩევნო უფლება, აირჩიოს და არჩეულ იქნეს სახელმწიფო ხელისუფლებისა და თვითმმართველობის ორგანოებში, აქტიურად ჩაებას მათ საქმიანობაში, მონაწილეობა მიიღოს რეფერენდუმში, თუ მას საარჩევნო ხმის უფლება გააჩნია.

კონსტიტუციის 26-ე მუხლით გათვალისწინებული უფლება ითვალისწინებს მოქალაქეთა გაერთიანებას ინტერესებითა და მიზნებით: ყველას აქვს საზოგადოებრივი გაერთიანებების, მათ შორის პროფესიული კავშირების შექმნისა და მათში გაერთიანების უფლება; საქართველოს მოქალაქეებს უფლება აქვთ ორგანული კანონის მოთხოვნათა შესაბამისად შექმნან პოლიტიკური პარტია, სხვა პოლიტიკური გაერთიანება და მონაწილეობა მიიღონ მის საქმიანობაში.

მოგეხსენებათ, ეს ის უფლებებია, რომელთაც საქართველოს მოქალაქეების გარკვეული ნაწილი საკმაოდ აქტიურად იყენებს. თუმცა წინა წლებში ამ უფლების ამოქმედების ქვეშ მრავალ კანონსაწი-

ნაღმდეგო გამოვლინებებსაც ჰქონდა ადგილი. სწორედ ამიტომ არის მნიშვნელოვანი ამავე მუხლში დაკანონებული შეზღუდვები, კერძოდ, დაუშვებლად არის მიჩნეული ისეთი საზოგადოებრივი და პოლიტიკური გაერთიანების შექმნა და საქმიანობა, რომლის მიზანია საქართველოს კონსტიტუციური წყობილების, ტერიტორიული მთლიანობის ხელყოფა, ომისა და ძალადობის პროპაგანდა, ხალხთა შუღლის გაღვივება; საზოგადოებრივ და პოლიტიკურ გაერთიანებათა მიერ შეიარაღებული ფორმირებების შექმნა.

საზოგადოებრივი გაერთიანებების საქმიანობის თავისუფლება, მისი გარანტიები და შეზღუდვები ხორციელდება საერთაშორისო სამართლის პრინციპებისა და ნორმების თანახმად. სწორედ აქედან გამომდინარე, მათი საქმიანობის შეჩერება ან მათი აკრძალვა შეიძლება მხოლოდ სასამართლოს გადაწყვეტილებით, ორგანული კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით. სხვა შემთხვევებში სახელმწიფო ორგანოებისა და თანამდებობის პირთა ჩარევა საზოგადოებრივი ორგანოების საქმიანობაში დაუშვებელია.

საგანგებოდ არის ხაზგასმული კონსტიტუციაში გაფიცვისა და მანიფესტაციის უფლება. ყველას, გარდა იმ პირებისა, რომლებიც არიან სამხედრო ძალების, პოლიციისა და უშიშროების სამსახურის შემადგენლობაში, უფლება აქვს წინასწარი ნებართვის გარეშე შეიკრიბონ საჯაროდ და უთიარალოდ. მაგრამ თუ შეკრება ან მანიფესტაცია ხალხისა და ტრანსპორტის სამოძრაო ადგილას იმართება, კანონით შეიძლება დაწესდეს ხელისუფლების წინასწარი გაფრთხილების აუცილებლობა. ხელისუფლებას შეუძლია შეკრების ან მანიფესტაციის შეწყვეტა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მან ფორმით ან შინაარსით კანონსაწინააღმდეგო სახე მიიღო.

გაფიცვის მიმართ კონსტიტუციის მიდგომა კომპლექსური ხასიათით გამოირჩევა (მუხლი 33). კონსტიტუცია უბრალოდ გაფიცვის უფლების დეკლარირებას კი არ ახდენს, არამედ - ამ უფლების განხორციელების წესის ბლანკეტირებას კანონისადმი, რომელმაც ამ წესის დარეგულირების გარდა უნდა დაადგინოს აგრეთვე სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი სამსახურების საქმიანობის გარანტიები, რითაც ხელი უნდა შეუწყოს გაფიცვების გამომწვევი მიზეზების აღკვე-

თას. ეკონომიკური უფლებები დაკავშირებულია საკუთრების უფლებასთან, მოიცავს შრომის უფლებას, საქმიანობის თავისუფლებას საქონლის და მომსახურების წარმოების, განაწილებისა და მოხმარების სფეროში.

შრომის თავისუფლება ნიშნავს, რომ მხოლოდ თავად მოქალაქეს ეკუთვნის განსაკუთრებული უფლება განაგოს მწარმოებლური და შემოქმედებითი შრომის საკუთარი უნარი. კონსტიტუციით გათვალისწინებულია უმუშევრობის დაცვითი ღონისძიებები.

სახელმწიფო ვალდებულია ღებულობს თავის თავზე ხელი შეუწყოს თავისუფალი მეწარმეობისა და კონკურენციის განვითარებას. სწორედ ასეთი ტენდენციების მხარდაჭერის მიზნით აკრძალულია მონოპოლიური საქმიანობა, გარდა კანონით დაშვებული შემთხვევებისა. ამასთან, ყველა შემთხვევაში მომხმარებელთა უფლებები დაცულია კანონით. კანონითვე განისაზღვრება არასრულწლოვანისა და ქალის შრომის პირობები და საერთოდ შრომითი უფლებების დაცვა, შრომის სამართლიანი ანაზღაურება და უსაფრთხო პირობები.

კონსტიტუციით აღიარებული და უზრუნველყოფილია საკუთრებისა და მემკვიდრეობის უფლება იმ ღონეზე, რომ დაუშვებელია საკუთრების, მისი შეძენის, გასხვისების ან მემკვიდრეობით მიღების საყოველთაო უფლების გაუქმება.

დღეს, როცა ეკონომიკაში განმსაზღვრელია ინტელექტუალური პოტენციალის მნიშვნელობა, წარმოდგენილია ინტელექტუალური შრომის გარეშე საქმიანობის თავისუფლების თემის განხილვა. სწორედ ამიტომ საქართველოს კონსტიტუცია ცალკე მუხლის მეშვეობით (მუხლი 23) აკანონებს ინტელექტუალური შემოქმედების თავისუფლების უზრუნველყოფას და ინტელექტუალური საკუთრების უფლების ხელშეუვალობას. დაუშვებელია შემოქმედებით პროცესში ჩარევა და ცენზურა. ამასთან, კონსტიტუცია დაუშვებლად მიიჩნევს შემოქმედებითი ნაწარმოების დაყადაღებასა და გავრცელების აკრძალვას, თუ მისი გავრცელება არ ლახავს სხვათა კანონიერ უფლებებს.

სოციალური უფლებები მოიცავს შრომასთან და ყოფასთან დაკავშირებულ სოციალურ საკითხთა კვანძს, მათ შორის დაქირავებუ-

ლი შრომის სფეროს. ეს არის შრომითი ხელშეკრულებების დადების თავისუფლება, დასვენების უფლება, ჯანმრთელობის უფლება, უფლება პენსიაზე და სხვა პირად თუ საერთო შეღავათებზე.

ამ თვალსაზრისით კონსტიტუციაში სამი მნიშვნელოვანი დებულება უნდა გამოვყოთ:

პირველი - სახელმწიფო ზრუნავს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე თანაბარი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისათვის. და სწორედ სოციალური თანაბრობის მიზნით - მაღალმთიანი რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური პროგრესის უზრუნველსაყოფად კანონი ადგენს შეღავათებს;

მეორე - ყველას აქვს უფლება ისარგებლოს ჯანმრთელობის დაზღვევით. თუმცა ამ დროს სოციალურად დაუცველი მოსახლეობის გარკვეული ნაწილისათვის კანონით დადგენილი წესით განსაზღვრულ პირობებში უზრუნველყოფილია უფასო სამედიცინო მომსახურება;

მესამე - სახელმწიფო ხელს უწყობს უმუშევრად დარჩენილ საქართველოს მოქალაქეს დასაქმებაში. და რაც მნიშვნელოვანია - საარსებო მინიმუმით უზრუნველყოფის პირობები და უმუშევრის სტატუსი განისაზღვრება კანონით.

ეკოლოგიური უფლებების ცალკე ჯგუფად ჩამოყალიბება დაკავშირებულია სამეცნიერო-ტექნიკური რევოლუციის წინააღმდეგობრივი შედეგებთან, რომელიც ადამიანის გადარჩენის ტოლფას ამოცანას აყენებს. ახალი ქართული კონსტიტუცია ამ მხრივ ყველა თანამედროვე მოთხოვნას აკმაყოფილებს.

კონსტიტუციის ძალით ამოქმედებულია მოქალაქის უმნიშვნელოვანესი უფლება ცხოვრობდეს ჯანმრთელობისათვის უვნებელ გარემოში, სარგებლობდეს ბუნებრივი და კულტურული გარემოთი. ამ წაწილში კონსტიტუცია განსაზღვრავს სახელმწიფოს პასუხისმგებლობას, როცა ამბობს, რომ ადამიანის ჯანმრთელობისათვის უსაფრთხო გარემოს უზრუნველსაყოფად, საზოგადოების ეკოლოგიური და ეკონომიკური ინტერესების შესაბამისად, ახლანდელი და მომავალი თაობების ინტერესების გათვალისწინებით სახელმწიფო უზრუნველყოფს გარემოს დაცვასა და რაციონალურ ბუნებათსარგებლობას.

ამ მხრივ მოქალაქეს გარანტირებული აქვს უფლება მიიღოს სრული, ობიექტური და ღროული ინფორმაცია მისი სამუშაო და საცხოვრებელი გარემოს მდგომარეობის შესახებ.

კულტურული უფლებები დაკავშირებულია საზოგადოების მიერ შექმნილი სულიერი და მატერიალური ფასეულობებისადმი ხელმისაწვდომობასთან. აღნიშნული უფლება განმტკიცებულია 34-ე მუხლის ნორმით, რომლის შესაბამისად სახელმწიფო ხელს უწყობს კულტურის განვითარებას, კულტურულ ცხოვრებაში მოქალაქეთა შეუზღუდავ მონაწილეობას, კულტურული თვითმყოფლობის გამოვლინებასა და გამდიდრებას, ეროვნულ და ზოგადსაქართველო ღირებულებათა აღიარებას და საერთაშორისო კულტურულ ურთიერთობათა გაღრმავებას.

კონსტიტუცია არა მარტო უფლებებსა და თავისუფლებებს ანიჭებს პიროვნებას, არამედ მასთან ორგანულ კავშირში განიხილავს და ზოგადი თუ კონკრეტული ნორმების სახით განუსაზღვრავს მოვალეობასაც. აქ საუბარი არ არის მხოლოდ 44-ე მუხლის ზოგად ვალდებულებაზე კონსტიტუციისა და კანონმდებლობის მოთხოვნების შესრულების თაობაზე. მით უმეტეს, რომ კონსტიტუციის სხვადასხვა მუხლებში მკაფიოდ არის ჩამოყალიბებული მოვალეობა-პასუხისმგებლობის ნორმები კულტურული მემკვიდრეობის, ბუნებრივი და კულტურულ გარემოს დაცვა-შენარჩუნებაზე და ა. შ.

დაბოლოს, ადამიანის ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებთან დაკავშირებით რამოდენიმე განზოგადებული მნიშვნელობის მომენტს უნდა მივაპყროთ ყურადღება.

პირველ რიგში - საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებული პრინციპებისა და ნორმების გათვალისწინებით - ეს არის ცალკეულ ნორმებთან დაკავშირებით ჩამოყალიბებული შემზღუდავი დათქმები, იქნება ეს საგანგებო თუ საომარ მდგომარეობასთან დაკავშირებით (მუხლი 46), დემოკრატიული საზოგადოების არსებობისათვის აუცილებელი სახელმწიფო უშიშროების ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფის მოტივაციით (მუხლი 22), აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევა კანონით პირდაპირ დადგენილ შემთხვევებში (მუხლი

21), შეკრების ან მანიფესტაციის შეწყვეტა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მან კანონსაწინააღმდეგო ხასიათი მიიღო (მუხლი 25), პროფესიონალური ფუნქციების აღსრულებასთან დაკავშირებული პოლიტიკური შეზღუდვები (მუხლები 25 და 26), ან სხვათა უფლებების და თავისუფლებების დარღვევის მოტივაციით (მუხლები 19 და 44). უნდა ითქვას, რომ ყველა ეს ნორმა სრულ შესაბამისობაშია საერთაშორისო სამართლის მოთხოვნებთან.

მეორე რიგში - ეს არის ორი ზოგადი მუხლი, რომელიც კიდევ უფრო ამდიდრებს და აფართოვებს კონსტიტუციის ამ თავის მნიშვნელობასა და ფარგლებს. სწორედ ასეთია 45-ე მუხლი, რომელიც აღნიშნავს, რომ კონსტიტუციაში მითითებული ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, მათი შინაარსის გათვალისწინებით, ვრცელდება აგრეთვე იურიდიულ პირებზე. და განსაკუთრებით 39-ე მუხლი, რომელიც აღნიშნავს, რომ საქართველოს კონსტიტუცია არ უარყოფს ადამიანის და მოქალაქის სხვა საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებს, თავისუფლებებს და გარანტიებს, რომლებიც კონსტიტუციაში არ არის მოხსენიებული, მაგრამ მისი პრინციპებიდან გამომდინარეობენ.

მესამე რიგში - ეს არის კონსტიტუციის 43-ე მუხლი, რომელიც, ჩვენი აზრით, უპირველესი უნდა იყოს, არა მხოლოდ როგორც ნოვაცია, არამედ თავისი პრაქტიკული მნიშვნელობით - ამ თავში გაერთიანებული ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების განხორციელებისა და დაცვის გარანტიის პოზიციიდან. პირველად ქართულ კონსტიტუციონალიზმში შემოდის საქართველოს სახალხო დამცველის ინსტიტუტი, რომელიც კონსტიტუციურად უფლებამოსილია გამოავლინოს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევის ფაქტები, შეატყობინოს ამის შესახებ შესაბამის ორგანოებსა და პირებს. სახალხო დამცველს 5 წლის ვადით - სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს საქართველოს პარლამენტი. მისი უფლებამოსილება განისაზღვრება ორგანული კანონით.

ომბუდსმენის ინსტიტუტი - ეს ახალი, განსაკუთრებული ნაირსახეობაა სამართლებრივი კონტროლისა, რომლის ძირითადი დანიშნულება იმაში მდგომარეობს, რომ დაიცვას პიროვნება ხელისუფლების აღმასრულებელი ორგანოებისა და სახელმწიფო მოხელეების მიერ ადმინისტრაციული უფლებამოსილების არამართლზომიერი და ბოროტად გამოყენების შემთხვევებისაგან.

ომბუდსმენი, როგორც ადმინისტრაციის საქმეებზე საპარლამენტო რწმუნებულის ინსტიტუტი, კანონზომიერი ეტაპია ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი კულტურის განვითარების საქმეში და იგი, როგორც ადამიანის უფლებათა დაცვის გარანტი, აქტიურად შემოღის კონსტიტუციონალიზმში.

ამდენად, როგორიც არ უნდა იყოს ორგანული კანონი, რომელზეც ქვემოთ გვექნება საუბარი, ჩვენ ჯერ მაინც უცხოეთის გამოცდილების შემხედვარე ვართ და სახალხო დამცველის ინსტიტუტის ჩასახვისა და “განაყოფიერების” შეფასებაც უცხოეთის გამოცდილებასთან დაკავშირებით უნდა მოვახდინოთ. ამიტომ მოკლედ მაინც უნდა შევეხოთ მის თავისებურებებსა და განვითარების ისტორიას.

მმართველობითი აპარატის საქმიანობაზე - სამართლებრივი კონტროლის ორგანოების სისტემაში მნიშვნელოვანი ადგილი განეკუთვნება ომბუდსმენის ინსტიტუტს. იგი პირველად 1713 წელს შეიქმნა შვედეთში. და მხოლოდ - თითქმის ერთი საუკუნის შემდეგ - 1809 წელს კონსტიტუციურად იქნა აღიარებული “მმართველობის ფორმაში” ანუ აქტში, რომელიც შვედის შვედეთის კონსტიტუციაში. XX საუკუნეში, განსაკუთრებით მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ, ამ ინსტიტუტმა ფართო გავრცელება ჰპოვა და მრავალი ქვეყნის კონსტიტუციურ-პოლიტიკურ სისტემაშია ჩართული (ფინეთი, დანია, ნორვეგია, დიდი ბრიტანეთი, საფრანგეთი, გერმანია, ახალი ზელანდია, ინდოეთი და სხვა), თუმცა განსხვავებული სახელწოდებითაც კი (მედიატორი, პროვედორი, პროკურატორი, ადამიანის უფლებათა დაცვის რწმუნებული და სხვა).

ასეთი ორგანოს საჭიროების საკითხი, საპარლამენტო კონტროლის გაძლიერების მიზნით, მთელ რიგ ქვეყნებში იმასთან დაკავშირებით დაიბადა, რომ სხვა არსებული ინსტიტუტები ჯეროვნად ვერ უზრუნველყოფდნენ ადამიანის უფლებათა დაცვას სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების თვითნებობისა და სახელმწიფო მოხელეების მიერ ხელისუფლების ბოროტად გამოყენების ფაქტებისაგან. რაც, ერთი მხრივ - გამოიწვია სახელმწიფო აპარატის მუშაკთა რიცხოვნობის მუდმივმა ზრდამ, მეორე მხრივ - სამართლებრივი ნორმების მზარდმა რაოდენობამ და ადმინისტრაციული სასამართლოების გადატვირთულობამ.

ომბუდსმენი ის თანამდებობრივი პირია, რომელსაც შეუძლია მიმართოს ნებისმიერმა მოქალაქემ, თუ იგი უკმაყოფილოა ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებით, მისი მიღების პროცესით, სახელმწიფო აპარატის მუშაკთა მოქმედებით.

ომბუდსმენის სამართლებრივი სტატუსი განისაზღვრება ქვეყნის კონსტიტუციით ან პარლამენტის სპეციალური აქტით. მისი სამართლებრივი სტატუსის თავისებურება იმაში მდგომარეობს, რომ წარმოადგენს დამოუკიდებელ სახელმწიფო და არა საპარლამენტო ორგანოს, თუმცა გარკვეულწილად სწორედ პარლამენტის საკონტროლო ფუნქციის რეალიზაციას ახდენს. ომბუდსმენი აფართოვებს და აესებს პარლამენტის ტრადიციულ საკონტროლო ფუნქციებს სხვა სახელმწიფო ორგანოების მიმართ. ამიტომაც ბევრმა ქვეყანამ სწორედ ასეთი გზით გაამდიდრა საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმი.

გამოყოფენ ომბუდსმენის ინსტიტუტის ორ ფუნქციას:

1. საპარლამენტო კონტროლის განხორციელება აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობაზე ადამიანის უფლებათა სფეროში;

2. მოქალაქეთა უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვა.

აქედან გამომდინარე, რიგი ქვეყნების კანონმდებლობა ახდენს აქცენტირებას საკონტროლო ფუნქციებზე (შვედეთი, გერმანია, ინგლისი, ახალი ზელანდია), მეორე რიგი - სამართალდამცავ ფუნქციებზე (პორტუგალია, ესპანეთი, პოლონეთი).

ახლა მსოფლიოს ქვეყნებში 120-ზე მეტი ომბუდსმენია, მათ

შორის ზოგიერთ ქვეყანაში ერთდროულად რამდენიმე, სპეციალიზაციის გარკვეული სისტემის დამკვიდრებით. მაგალითად, შვედეთში ექვსი ომბუდსმენი მოქმედებს ფუნქციების ერთგვარი გამოჯენით.

უცხოეთის პრაქტიკა ცხადყოფს, რომ ომბუდსმენის ძალა პარლამენტთან, მის კომიტეტებთან თანამშრომლობაშია. ასეთი ინსტიტუტის შექმნა სწორედ საპარლამენტო კონტროლის გაძლიერებას უწყობს ხელს მის უმნიშვნელოვანეს ნაწილში, რასაც ადამიანის კანონიერი უფლებების დაცვა ჰქვია.

მით უმეტეს, რომ თითქმის ყველა ქვეყანაში ომბუდსმენი, გამოდინარე ამ ინსტიტუტის ბუნებიდან და ფუნქციებიდან, პარლამენტის მიერ ინიშნება. არის ზოგიერთი გამონაკლისიც. საფრანგეთში იგი მინისტრთა საბჭოს მიერ ინიშნება. დიდ ბრიტანეთში ამ ინსტიტუტის ნაირსახეობა -საპარლამენტო რწმუნებულები - დედოფლის მიერ ინიშნება.

ომბუდსმენის ინსტიტუტის ერთი თავისებურება მისი საქმიანობის პირად ხასიათში მდგომარეობს. ერთადერთ გამონაკლისს წარმოადგენს სახალხო სამართალდაცვის კოლეგია ავსტრიაში, რომელიც კოლექტიური ომბუდსმენის სახით გამოდის.

ომბუდსმენის საკონტროლო ფუნქცია, როგორც წესი, მოქალაქეთა საჩივრების საფუძველზე ამოქმედდება. იგი საქმეში ერევა როცა კანონი ირღვევა. მისი განხილვის საგანია მოქალაქის ურთიერთობა სახელმწიფო ორგანოებთან, საზოგადოებრივ ორგანიზაციებთან და არა სამოქალაქო ურთიერთობის დავები.

ადამიანის უფლებების დამცველ სხვა ორგანოებთან შედარებით ომბუდსმენის საქმიანობა უფრო დემოკრატიულია. ამასთან მას ფართო, თუმცა ცალკეული ქვეყნების მაგალითზე განსხვავებული უფლებები გააჩნია ფინეთში, მაგალითად, ომბუდსმენის ქვესაკონტროლო თვალსაწიერი პრაქტიკულად ყველა სახელმწიფო ორგანოს მოიცავს, პარლამენტის, პრეზიდენტის და იუსტიციის კანცლერის გარდა. ზოგიერთ ქვეყანაში ომბუდსმენს აქვს უფლება კონსტიტუციური ზედამხედველობის ორგანოს წინაშე დააყენოს საკითხი ნორმატიული აქტების კონსტიტუციურობის შესახებ (იუსტიციის პროვედორი - პორტუგალიაში, სახალხო დამცველი - ესპანეთში და სახალხო

სამართალდამცავი კოლეგია - ავსტრიაში).

აღსანიშნავია, რომ კონტროლის უფლება არ აძლევს ომბუდსმენს ახალ უფლებას - გააუქმოს ან შეცვალოს შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოს გადაწყვეტილება. მას შეუძლია გადასცეს ამ ორგანოებს საკუთარი რეკომენდაციები და თუ ისინი არ სრულდება, ამ შემთხვევაში მიმართოს პარლამენტს. როგორც წესი, პარლამენტის წინაშე რეგულარული ანგარიშგება შედის ომბუდსმენის მოვალეობაში, რომლის დროსაც იგი აგრეთვე მოახსენებს თავის წინადადებებსა და დასკვნებს.

თავად მთავრობის საქმიანობაზე კონტროლი არ შედის ომბუდსმენის კომპეტენციაში, თუ არა ზემოხსენებული ფინეთის გამონაკლისი. ზოგიერთ შემთხვევაში ის ახორციელებს მთავრობაზე დაუქვემდებარებელი ორგანოების კონტროლს. მაგრამ ეს ინსტიტუტი პრინციპში პარლამენტის სახელით მოქმედებს, რომლის მიმართ ანგარიშვალდებულია მთავრობა. საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში, სადაც იმთავრობა პარლამენტის მიმართ არ არის პირდაპირ პასუხისმგებლობაში, საპარლამენტო კონტროლის სხვა ფორმები მოქმედებენ.

5-5. ჩვენი ომბუდსმენი - სახალხო დამცველი

საერთოდ, სამართლებრივი კონტროლი ჩვენი პრაქტიკის ერთობ სუსტი მხარეა. სამაგალითოდ ადამიანის უფლებათა დაცვის სისტემის ინსტიტუციალიზაციის ქართული გზაც გამოდგება. უკანასკნელ წლებში აღმასრულებელი ორგანოების სისტემაში შეიქმნა ადამიანის უფლებათა დაცვის და ეროვნულ უმცირესობათა კომიტეტი, რომელსაც იმთავითვე არაფორმალური სტატუსი განესაზღვრა - მისი თავმჯდომარის ვიცე-პრეზიდენტის რანგში აყვანიტ. შემდეგ, ამ ზედღებული თანამდებობის გაუქმებასთან დაკავშირებით, იგი თავისი ფორმალური სტატუსის დონეზე დაეშვა, მისთვის გაურკვეველ "აღმასრულებელი ორგანოების სფეროში". მერე, კარგა ხანს მისი დაქვემდებარების შეცვლის თაობაზეც იყო მსჯელობა. მიგვაჩნია, რომ ახალმა ქარ-

თულმა კონსტიტუციამ სწორად და საბოლოოდ გადაწყვიტა ეს უმნიშვნელოვანესი საკითხი.

სახალხო დამცველის ინსტიტუტი, როგორც აღვნიშნეთ, ჩვენთვის არის სიახლე, თორემ მისი წინამორბედი შვედეთიდან 280 წელს არის გადაცილებული და ბევრი “ნათესავიც” შეიძინა მსოფლიოს უამრავ ქვეყანაში. ამიერიდან, როგორც ხედავთ, “გარე ბიძაშვილი” საქართველოშიც ეყოლება.

გაჩნდა ახალი ინსტიტუტი, რა თქმა უნდა ჩნდება უამრავი კითხვა: როგორი იქნება ჩვენი ომბუდსმენი - სახალხო დამცველი? შეძლებს კი იგი მასზე დაკისრებული ამოცანების შესრულებას დარღვევების ამ უკიდევანო კერაში - რასაც საქართველო ჰქვია? საერთაშორისო ავტორიტეტსაც ეჭვქვეშ დააყენებს თუ თავისასაც შემატებს? კაცმა რომ თქვას, მომავლის სურვილებზე ორიენტირებულებს, მიღებული კანონის ძალით და გარკვეული რწმენით, სახალხო დამცველზე - აწმყო დროში გვიწვევს საუბარი.

კონსტიტუციური ნორმების ჭრილში ორგანული კანონი “საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ” განსაზღვრავს სახალხო დამცველის უფლებამოსილებას, მისი საქმიანობის ძირითად პრინციპებსა და ფორმებს. სახალხო დამცველი საქართველოს ტერიტორიაზე ზედამხედველობას უწევს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვას, ამ მიმართებით ავლენს დარღვევის ფაქტებს, ხელს უწყობს დარღვეული უფლებების აღდგენას. ამ მიზნით სახალხო დამცველი ზედამხედველობს სახელმწიფო ხელისუფლების, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების, თანამდებობის და იურიდიულ პირთა საქმიანობას, აფასებს მათ მიერ მიღებულ აქტებს, აძლევს მათ რეკომენდაციებსა და წინადადებებს. სახალხო დამცველი თავის საქმიანობაში ხელმძღვანელობს საქართველოს კონსტიტუციით, კანონით “საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ”, საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებული პრინციპებითა და ნორმებით, საქართველოს მიერ დადებული საერთაშორისო ხელშეკრულებებითა და შეთანხმებებით. ეს - ერთი მხრივ. მეორე მხრივ, სახალხო დამცველი თავისი უფლებამოსილების განხორციელებისას დამოუკიდებელია და ეპორჩილება მხოლოდ კონსტიტუციას და აღ-

ნიშნულ კანონს. მესამე, კონსტიტუცია და კანონი ამკვიდრებენ სახალხო დამცველის დამოუკიდებელი უფლებამოსილების გარანტიებს. კონსტიტუცია ამ მხრივ ამკვიდრებს ნორმას, რომლის თანახმადაც სახალხო დამცველის საქმიანობისათვის დაბრკოლებათა შექმნა ისჯება კანონით. პასუხისმგებლობის თვალსაზრისით კიდევ უფრო ამკაცრებს მოთხოვნებს კანონი, როცა აღნიშნავს, რომ ზემოქმედება საქართველოს სახალხო დამცველზე ან ჩარევა მის საქმიანობაში აკრძალულია და ისჯება კანონით.

ამას გარდა, კანონი ამკვიდრებს სახალხო დამცველის იმუნიტეტის ნორმას. სახალხო დამცველი ხელშეუხებელია, - ნათქვამია კანონში, - დაუშვებელია მისი სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა, დაკავება ან დაპატიმრება, მისი ბინის, მანქანის, საშუაო ადგილის ან პირადი გაჩხრეკა საქართველოს პარლამენტის თანხმობის გარეშე. გამონაკლისია დანაშაულზე წასწრების შემთხვევა, რაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს საქართველოს პარლამენტს. თუ იგი არ მისცემს თანხმობას, დაკავებული ან დაპატიმრებული სახალხო დამცველი დაუყოვნებლივ უნდა განთავისუფლდეს. საქართველოს პარლამენტი შესაბამის გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს გენერალური პროკურორის მიმართვიდან არა უგვიანეს 14 დღისა.

საქართველოს სახალხო დამცველის სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემის, დაკავების ან დაპატიმრების შესახებ თანხმობისას მისი უფლებამოსილება შეჩერდება სასამართლოს მიერ საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე. სახალხო დამცველის მიმართ გამამართლებელი განაჩენის გამოტანის ან მარეაბილიტირებელ საფუძველზე საქმის შეწყვეტის შემთხვევაში სახალხო დამცველის უფლებამოსილება აღდგება.

საქართველოს სახალხო დამცველი პასუხისგებაში არ მიეცემა თავისი მოვალეობის შესრულებისას გამოთქმული აზრებისა და შეხედულებებისათვის. მასვე უფლება აქვს ჩვენება არ მისცეს იმ ფაქტის გამო, რომელიც მას გაანდეს როგორც საქართველოს სახალხო დამცველს, დაუშვებელია ამ საკითხთან დაკავშირებული წერილობითი მასალის დაყადაღება. ეს უფლება სახალხო დამცველს უნარჩუნდება მისი უფლებების შეწყვეტის შემდეგაც.

საქართველოს სახალხო დამცველის დამოუკიდებლობის მიზნით, სახელმწიფო ვალდებულია შეუქმნას მას მოღვაწეობის და ცხოვრების ღირსეული პირობები, ამასთან უზრუნველყოს მისი უფლებამოსილებების შეუფერხებელი განხორციელების პირობები. მისი განცხადების საფუძველზე შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოები უზრუნველყოფენ სახალხო დამცველისა და მისი ოჯახის უსაფრთხოებას.

საქართველოს სახალხო დამცველად აირჩევა საქართველოს მოქალაქე. მას 5 წლის ვადით ირჩევენ საქართველოს პარლამენტი სრული შემადგენლობის უმრავლესობით. კანდიდატურის წარდგენის უფლება აქვთ საქართველოს პრეზიდენტს, საპარლამენტო ფრაქციას, პარლამენტის წევრთა სულ ცოტა ათკაციან ჯგუფს, რომლებიც არ შედიან არცერთ ფრაქციაში.

კანონი განსაზღვრავს სახალხო დამცველის არჩევისა და უფლებამოსილებაში შესვლის წესს, უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის მოტივაციას, უფლებამოსილების განხორციელების სამართლებრივ გარანტიებსა და ტექნიკურ საკითხებს.

ერთი და იგივე პირი საქართველოს სახალხო დამცველის თანამდებობაზე შეიძლება აირჩეს ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ. ამასთან კანონი ადგენს, რომ სახალხო დამცველის თანამდებობა შეუთავსებელია სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრობასთან, ნებისმიერ თანამდებობასთან სახელმწიფო სამსახურში და ანაზღაურებად საქმიანობასთან, გარდა სამეცნიერო, პედაგოგიური და სახელოვნებო მოღვაწეობისა. სახალხო დამცველი არ შეიძლება იყოს პოლიტიკური პარტიის წევრი ან მონაწილეობდეს პოლიტიკურ საქმიანობაში.

ახლა რაც შეეხება საქართველოს სახალხო დამცველის უფლებამოსილებებს, თუნდაც ერთგვარი სტეპატური ჩამონათვალის სახით. იგი დამოუკიდებლად ამოწმებს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობას, მათი დარღვევის ფაქტებს როგორც მიღებული განცხადებებისა და საჩივრის საფუძველზე, ასევე საკუთარი ინიციატივით, თუ მისთვის ცნობილი გახდება ამ დარღვევათა შესახებ.

სახალხო დამცველი განიხილავს საქართველოს მოქალაქეთა,

საქართველოს ტერიტორიაზე დროებით ან მუდმივყოფ უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა, არასამთავრობო ორგანიზაციათა განცხადებებსა და საჩივრებს, რომლებიც ეხება სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა, სახელმწიფო და არასახელმწიფო ორგანიზაციათა, დაწესებულებათა, საწარმოთა, თანამდებობების და იურიდიულ პირთა ქმედობებს ან მათ აქტებს საქართველოს კონსტიტუციითა და კანონით დადგენილ უფლებათა და თავისუფლებათა, აგრეთვე იმ საერთაშორისო ხელშეკრულებებით დადგენილ უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევების შესახებ, რომელთა მონაწილეც არის საქართველო.

განცხადებასა და საჩივარს სახალხო დამცველი განიხილავს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ განმცხადებელი სადავოდ ხდის აღნიშნულ საკითხებზე მიღებულ ზემდგომი ორგანოს, ადმინისტრაციული ორგანოს ან სასამართლოს კანონიერ ძალაში შესული გადაწყვეტილებას და როდესაც განცხადება ან საჩივარი ეხება საკითხის განხილვის დროს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევას.

უდავოდ მნიშვნელოვანია ისიც, რომ სახალხო დამცველი ამოწმებს დაკავების, წინასწარი პატიმრობისა და თავისუფლების შეზღუდვის სხვა ადგილებში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობას. პირადად ხედება და ესაუბრება დაკავებულებს, წინასწარ პატიმრობაში მყოფთ და მსჯავრდებულებს, ამოწმებს აღნიშნულ დაწესებულებაში მათი ყოფნის დამადასტურებელ დოკუმენტაციას.

ამას გარდა, შემოწმების ჩატარებისას სახალხო დამცველს უფლება აქვს:

ა) დაუბრკოლებლად შევიდეს სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ნებისმიერ ორგანოში, ნებისმიერ საწარმოში, ორგანიზაციასა და დაწესებულებაში, მათ შორის სამხედრო ქვედანაყოფში, დაკავების, წინასწარი პატიმრობისა და თავისუფლების შეზღუდვის სხვა ადგილებში;

ბ) მოსთხოვოს და მიიღოს სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების, საწარმოების, ორგა-

ნიზაციებისა და დაწესებულებებისაგან, აგრეთვე იქ დასაქმებულ თანამდებობის პირთაგან შემოწმებისათვის აუცილებელი ყველა ცნობა, საბუთი და სხვა მასალა;

გ) მიიღოს ახსნა-განმარტება გამოსაკვლევ საკითხებზე ნებისმიერი თანამდებობის პირისაგან;

დ) სახელმწიფო და/ან არასახელმწიფო დაწესებულებების მეშვეობით ჩაატაროს საექსპერტო გამოკვლევები და მოამზადოს დასკვნები, მოიწვიოს სპეციალისტები საექსპერტო და საკონსულტაციო სამუშაოთა შესასრულებლად;

ე) გაეცნოს სისხლის სამართლის, სამოქალაქო და ადმინისტრაციულ საქმეებს, რომელთა თაობაზე მიღებული გადაწყვეტილებებიც კანონიერ ძალაშია შესული.

როგორც ვხედავთ, საკმაოდ მრავალფეროვანია სახალხო დამცველის უფლებამოსილებათა პალიტრა შემოწმების ჩატარების პროცესში, მაგრამ კიდევ უფრო ფართოა მისი საშუალებების არსენალი, როცა საკითხი შეეხება შემოწმების შედეგებზე რეაგირების ფორმებსა და საშუალებებს.

შემოწმების შედეგების მიხედვით სახალხო დამცველი უფლებამოსილია:

ა) ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა უზრუნველყოფის მიზნით წინადადებები წარუდგინოს პარლამენტს კანონმდებლობის სრულყოფის შესახებ;

ბ) ადამიანის დარღვეულ უფლებათა და თავისუფლებათა აღსადგენად რეკომენდაციები გაუგზავნოს იმ სახელმწიფო ორგანოს, თანამდებობის ან იურიდიულ პირს, რომლის მოქმედებამაც გამოიწვია ადამიანის უფლებათა დარღვევა;

გ) დანაშაულის ნიშნების გამოვლენის შემთხვევაში მის ხელთ არსებული მასალები გადასცეს შესაბამის ორგანოებს სისხლის სამართლის საქმის აღძვრის რეკომენდაციით;

დ) შეიტანოს წინადადებები შესაბამის ორგანოებში იმ პირთა დისციპლინური ან ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის თაობაზე, რომელთა მოქმედებამაც გამოიწვია ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევა;

ე) რეკომენდაციით მიმართოს შესაბამის სასამართლო ინსტანციას ძალაში შესული სასამართლო გადაწყვეტილების კანონიერების შემოწმების შესახებ, თუ შემოწმების შედეგის საფუძველზე მიიჩნევა, რომ სასამართლო წარმოების პროცესში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევას შეეძლო არსებითად ემოქმედა სასამართლო გადაწყვეტილების მიღებაზე;

ვ) მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებს აცნობოს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევასთან დაკავშირებით ჩატარებული შემოწმების შედეგები;

ზ) შემოწმების შედეგების საფუძველზე მიღებული თავისი გადაწყვეტილებები გამოაქვეყნოს სპეციალურ მოხსენებებსა და ყოველწლიურ ანგარიშებში;

თ) წერილობით მიმართოს საქართველოს პრეზიდენტს და მოხსენებით წარსდგეს პარლამენტის წინაშე ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა უხეშ და/ან მასობრივ დარღვევათა შემთხვევაში, თუ მის განკარგულებაში არსებული რეაგირების საშუალებები არასაკმარისი იქნება;

ი) კონსტიტუციური სარჩელით მიმართოს საკონსტიტუციო სასამართლოს, თუ ამომრჩეველთა მოთხოვნის მიუხედავად არ დაინიშნა რეფერენდუმი; თუ მიიჩნევა, რომ რეფერენდუმის ჩატარება უწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის 74-ე მუხლის მე-2 მუხეტის მოთხოვნებს; ან თუ ნორმატიული აქტით ან მისი ცალკეული ნორმებით დარღვეულია საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 თავში აღიარებული ადამიანის უფლებანი და თავისუფლებანი;

კ) განსაკუთრებულ შემთხვევაში მიმართოს საქართველოს პარლამენტს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევის ფაქტთან დაკავშირებით პარლამენტის დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნისა და პარლამენტის მიერ საკითხის განხილვის მოთხოვნით.

რადგან სიტყვამ მოიტანა, უნდა ითქვას, რომ სახალხო დამცველის ურთიერთობა პარლამენტთან ორმხრივ სასარგებლოა, ვინაიდან, ერთი მხრივ, ხელს უწყობს ქვეყნის წარმომადგენლობით ორგანოს გააფართოვოს ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების აკდამხედველობის ფრონტი, ხოლო, მეორე მხრივ, მნიშვნელოვნად

ამაღლებს თავად სახალხო დამცველის მოღვაწეობის ნაყოფიერებას. სწორედ ამიტომ კანონი ამ თანამშრომლობის კონკრეტულ ფორმებსა და მეთოდებს აკანონებს.

კალენდარული წლის დამთავრებიდან არა უგვიანეს სამი თვისა, სახალხო დამცველი პარლამენტს წარუდგენს ანგარიშს ქვეყანაში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, სადაც მითითებული უნდა იყოს სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, თანამდებობის და იურიდიული პირები, რომელნიც არღვევენ ადამიანის უფლებებსა და თავისუფლებებს, არ ითვალისწინებენ სახალხო დამცველის რეკომენდაციებს ამ უფლებათა აღდგენის ღონისძიებებთან დაკავშირებით. ამას გარდა, წლიური ანგარიში უნდა შეიცავდეს ქვეყანაში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა უზრუნველყოფის ზოგად შეფასებებს, დასკვნებსა და რეკომენდაციებს.

გადაწყდა ისიც, რომ ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში არსებული მდგომარეობის შესახებ სახალხო დამცველი პარლამენტს წარუდგენს სპეციალურ მოხსენებას. წლიური ანგარიში ქვეყნულ საქართველოს პარლამენტის ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში, ხოლო სპეციალური მოხსენება შეიძლება გამოქვეყნდეს სახალხო დამცველის გადაწყვეტილებით.

კანონით დადგენილ მოვალეობათა შეუსრულებლობა, აგრეთვე საქართველოს სახალხო დამცველის საქმიანობისათვის ნებისმიერ ფორმით დაბრკოლების შექმნა ისჯება კანონით და აისახება სახალხო დამცველის ყოველწლიურ ანგარიშში, რაც საქართველოს პარლამენტის განსაკუთრებული მსჯელობის საგანი იქნება.

როგორც ადრე აღვნიშნეთ, გამოყოფენ ომბუდსმენის ინსტიტუტის ორ ფუნქციას - საპარლამენტო კონტროლისა და მოქალაქეთა უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვას. ჩვენი ომბუდსმენი მეტწილად ადამიანის უფლებების დაცვაზეა ორიენტირებული და ამიტომ ჩვენი აზრით, სახელწოდება - სახალხო დამცველი ზედ მორგებულია, ვინაიდან მეტად შეეფერება მის სამართლებრივ ბუნებას.

საზგარო მემკვიდრეობა - საპარლამენტო პარლამენტი

როგორც ჩანს, ახალი ქართული კონსტიტუციის დამფუძნებელთა წარმოდგენაში პარლამენტი ერთ-ერთი ურთულესი ინსტიტუტია სამართლებრივი რეგულირების თვალსაზრისით. ამად დასჭირდა სხვადასხვა ნორმებით გადატვირთული 20 მუხლი კონსტიტუციაში და სჭირდება ათზე მეტი სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტი, რომელთაგან ექვსის ბლანკეტირებას თავად კონსტიტუცია ახდენს.

ახალმა კონსტიტუციამ “სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ” კანონის მიხედვით ფუნქციონირებადი საპარლამენტო რესპუბლიკა საპრეზიდენტო რესპუბლიკით შეცვალა. შეიზღუდა პარლამენტის საკონტროლო საქმიანობის მასშტაბები და საშუალებათა არსენალი. გამოირიცხა ინტერპელაციის მექანიზმი, დარჩა კითხვა-პასუხის ფორმით ურთიერთობა აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან, რასაც მხოლოდ ინფორმაციული დატვირთვა შეიძლება გააჩნდეს. ამგვარად, ბიუჯეტიდა რჩება აღმასრულებელი ორგანოების საქმიანობის შეფასებისა და კონტროლის ერთადერთ რეალურ ბერკეტად.

ასეა თუ ისე, პარლამენტი ფუნქციონირებს სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემაში, პრეზიდენტთან და სასამართლოებთან ერთად ახორციელებს თავის წილ სახელმწიფო ხელისუფლებას ქვეყანაში, რომელიც, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაფუძნებით, კონსტიტუციურად არის აღიარებული.

6-1. პარლამენტი: სტატუსი და ფორმირების წესი

იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროა ხალხი და პარლამენტი — მისი წარმომადგენლობითი ორგანო, პირველ რიგში სწორედ ის უნდა გვანტერესებდეს, თუ როგორია პარლამენტის სტატუსი და მისი ფორმირების წესი.

ამასთან დაკავშირებით კონსტიტუცია 48-ე მუხლში აღნიშნავს, რომ “საქართველოს პარლამენტი არის ქვეყნის უმაღლესი

წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას, განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, კონსტიტუციით განსაზღვრულ ფარგლებში კონტროლს უწევს მთავრობის საქმიანობას და ახორციელებს სხვა უფლებამოსილებებს.”

სხვა უფლებამოსილებებს შორის, ჩვენი აზრით, უნდა გამოიყოს ზოგადად კანონდამცველის ფუნქცია მსგავსად იმისა, როგორც ფრანგი სამართალმცოდნე დიუგი ლეონი აღნიშნავდა, რომ საყოველთაო კენჭისყრით არჩეული პარლამენტი, უწინარესად უნდა იყოს მსახური კანონისა და შემდეგ მისი შემქმნელი. დედააზრი ლეონისეული ჭეშმარიტებისა საკმაოდ ნიშანდობლივია ჩვენი მდგომარეობისათვის, ვინაიდან იგი ასე უნდა იკითხებოდეს - კანონდამრღვევი კანონმდებლად არ გამოდგება, ან კიდევ უფრო მარტივად - კაპიტა (სწორედ ასე! თორემ “თეთრის” ხსენება ნამდვილად უადგილოა, როცა საქმე შავად მიდის) იმ პარლამენტის ფასი, რომელსაც თავად არაფრად უღირს კანონის დარღვევა.

კონსტიტუციას შემოაქვს პარლამენტის არჩევის წესი და მასადამე, საარჩევნო კანონის ძირითადი პარამეტრები. პირველ რიგში, მოგახსენებთ, პასიური საარჩევნო უფლების შესახებ. პარლამენტის წევრად შეიძლება აირჩეს საარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქე 25 წლის ასაკიდან.¹ უნდა ითქვას, რომ კონსტიტუციის გაახალგაზრდაებისაკენ მიმართული საერთო ტენდენციის პირობებში (პრეზიდენტი, საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრი-35, მოსამართლე-30 წლის ასაკიდან), პარლამენტის წევრის ერთგვარი “გაჭარმაგება”, არა თუ არ ექვემდებარება საერთო ლოგიკას, არამედ მთელ რიგ გაუგებრობებსაც იწვევს მოცემულ ასაკობრივ საზღვრებს შორის დაუწერელი ნორმების - სხვადასხვა თანამდებობებთან მიმართებაში - წაკითხვის პრაქტიკასთან დაკავშირებით.

კონსტიტუციის 49-ე მუხლი გარდამავალი ნორმის სახით გვთა-

1. უცნაურია, მაგრამ ფაქტია, საჩქაროდ მიღებულმა კანონმა “საქართველოს პარლამენტის არჩევნების შესახებ” თავისი კორექტივი შეიტანა კონსტიტუციურ ნორმებში დათქმით - “რომელსაც საქართველოში მუდმივად უცხოვრია არანაკლებ 10 წლისა”.

ვაზობს ერთპალატიან პარლამენტს (ორპალატიანის პერსპექტივა, როგორც ადრე ვთქვით, რატომღაც ზოგად დებულებებში - მე-4 მუხლში აისახა). ამკვიდრებს რა დემოკრატიულ საარჩევნო პრინციპებს - საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე - ფარული კენჭისყრის მექანიზმით, გვთავაზობს მისი ფორმირების შერეულ წესს, როცა პარლამენტის 150 წევრი აარჩევა პროპორციული სისტემით, ხოლო 85 წევრი - მაჟორიტარული სისტემით.

არჩევნებში მონაწილეობის უფლება აქვს კანონით დადგენილი წესით რეგისტრირებულ მოქალაქეთა პოლიტიკურ გაერთიანებას, რომლის ინიციატივაც დადასტურებულია არანაკლებ 50 ათასი ამომრჩევლის ხელმოწერით მაინც ან რომელსაც ჰყავს წარმომადგენელი პარლამენტში არჩევნების დანიშვნის დროისათვის, მაჟორიტარული სისტემით არჩევნებში კი — წარდგენის უფლების მქონე პარტიის, საარჩევნო ბლოკის მიერ წარმოდგენილ კანდიდატს, აგრეთვე პირს, რომლის წარდგენის ინიციატივა დადასტურებულია ათასი ხელმოწერით მაინც, ან რომელიც ბოლო არჩევნებით იყო პარლამენტის წევრი.

აქვე, 50-ე მუხლის მეხუთე პუნქტში შემოდის ნორმა, რომელსაც კანონმდებელი განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებდა არა მხოლოდ პარლამენტის წევრის არჩევის წესთან დაკავშირებით, არამედ მთლიანად არჩევნების პროცესში წესრიგის თვალთახედვით. კერძოდ ამ პუნქტში ნათქვამია: “პარლამენტის წევრის არჩევის წესი, აგრეთვე არჩევნებში კანდიდატად მონაწილეობის დაუშვებლობა განისაზღვრება კონსტიტუციითა და ორგანული კანონით.”

ახლა, როცა საარჩევნო მატარებელმა უკვე გადაიყვანა თავისი მგზავრები პარლამენტში, ორი შენიშვნა მაინც რჩება, იმიტომ, რომ არჩევნების პროცესში და შედეგებში გამოსახული ხარვეზები, რაზეც ქვემოთ მოგახსენებთ, თუნდაც მომავალში თავიდან იქნეს აცილებული.

პირველი შენიშვნა “კანდიდატად მონაწილეობის დაუშვებლობას” შეეხება. ყველაფერი საარჩევნო კანონში აიჭრა, სადაც კონსტიტუციის 53-ე მუხლის ნორმა პარლამენტის წევრის შეუთავსებლობა-

ზე, მიგვაჩნია სწორად დაკანტურდა საარჩევნო კანონის მეცხრე მუხლის პირველ-მეორე პუნქტებში და დეპუტატობის კანდიდატებზე იგი უნდა გავრცელებულიყო. დეპუტატებზე და დეპუტატობის კანდიდატებზე შეუთავსებლობის ნორმების იდენტურობა ჩვეულებრივი პრაქტიკაა საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალში. ჩვენში კი კანდიდატების მიმართ ეს პრინციპი არაზუსტი თანამდებობრივი ჩამონათვალით “დაზუსტდა” ჯერ კანონის 36-ე მუხლში, და მერე, თქვენ წარმოიდგინეთ, ამავე კანონის გარდამავალ დებულებებში (მუხლი 1-“თ” ქვეპუნქტი). რასაც შედეგად ის მოჰყვა, რომ სიიდან “გამორჩენილი” სახელმწიფო სამსახურის თანამდებობის პირებმა დააკომპლექტეს ბევრი პარტიული სია.

მეორე შენიშვნა - ამავე პუნქტში ბლანკეტირებულ ორგანულ კანონს შეეხება. საარჩევნო კანონი რომ ორგანულ კანონთა ჟანრს მიეკუთვნება, ამას მტკიცება არ უნდა სჭირდებოდეს. და მაინც, მიუხედავად საკითხის ასეთი დაყენებისა, როცა პარლამენტის პლენარული სხდომის დღის წესრიგში საარჩევნო კანონები იხილებოდა, იმ მოტივით, რომ კონსტიტუცია ჯერ არ არის ძალაში შესული (?), კანონები მიღებულ იქნა ჩვეულებრივი კანონის ნორმით. ყველა ეს ნორმები, რომ დაგვეცვა, დარწმუნებული ვარ კანონიც და არჩევნების შედეგებიც გაცილებით უკეთესი გვექნებოდა.

და მაინც. ერთი კონსტიტუციური სიახლე საგანგებოდ უნდა გამოვყოთ. ჩვენში, უკანასკნელ ხანებში მიმდინარე პროპორციული არჩევნებისათვის დამახასიათებელი მრავალპარტიული ქაოსის დარეგულირების და საერთოდ, მრავალპარტიული სისტემის სრულყოფის მიზნით, კონსტიტუციური ნორმის სახით შემოდის ხუთპროცენტიანი ბარიერი, რაც იმას ნიშნავს, რომ პარლამენტის წევრთა მანდატები მხოლოდ იმ პოლიტიკურ გაერთიანებებსა და საარჩევნო ბლოკებს შორის განაწილდება, რომლებიც პროპორციული სისტემით ჩატარებულ არჩევნებში მიიღებენ მონაწილე ამომრჩეველთა ხმების 5 პროცენტს მაინც.

და კიდევ რამდენიმე ნორმა, რომელიც პარლამენტის უფლებამოსილების საზღვრებს შემოსწერს:

— პირველი შეეხება პარლამენტის მორიგ არჩევნებს. კონსტიტუციური ნორმის მიხედვით იგი ტარდება მისი უფლებამოსილების

გასვლამდე არა უგვიანეს 15 დღისა. მაგრამ, იმ შემთხვევაში, თუ არჩევნების ვადა ემთხვევა საგანგებო ან საომარ მდგომარეობას, მაშინ არჩევნები ტარდება ამ მდგომარეობის გაუქმებიდან არა უგვიანეს 60 დღისა. არჩევნების თარიღს ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი არჩევნებამდე არა უგვიანეს 60 დღისა. ე. ი. გამოდის, რომ ამ მდგომარეობის გაუქმება და არჩევნების დანიშვნა ფაქტობრივად ერთ დღეს უნდა მოხდეს.

– მეორე შეეხება ახლადარჩეული პარლამენტის პირველ სხდომას. კონსტიტუციის თანახმად იგი “უნდა გაიმართოს არჩევნებიდან 20 დღის განმავლობაში. პირველი სხდომის დღეს ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი. პარლამენტი მუშაობას შეუდგება, თუ დადასტურებულია დეპუტატთა არანაკლებ ორი მესამედის უფლებამოსილება”.

უნდა ითქვას, რომ კონსტიტუციის 51-ე მუხლის ეს უკანასკნელი ნორმა საკმაოდ ბუნდოვანია, ვინაიდან არ არის დათქმული დეპუტატთა რა რაოდენობაზეა ლაპარაკი. ჩვენი აზრით - ეს დეპუტატთა საერთო რაოდენობას უნდა ნიშნავდეს. არის კიდევ ერთი შენიშვნა - 50-ე მუხლის მეოთხე პუნქტის მიმართ, სადაც ნათქვამია, რომ “პარლამენტის უფლებამოსილება წყდება ახლადარჩეული პარლამენტის პირველი შეკრებისთანავე”. ჯერ-ერთი, შეკრება შეიძლება იყოს ორგანიზაციულიც და სრულიად არ ნიშნავდეს პლენარულ სხდომას, და - მეორე, მთავარი თავად პირველი პლენარული სხდომა კი არ არის, არამედ ის, რომ პარლამენტი მუშაობას შეუდგეს, რისთვისაც, როგორც აღვნიშნეთ, საჭიროა დადასტურებული იქნეს დეპუტატთა საერთო რაოდენობის არანაკლებ ორი მესამედის უფლებამოსილება.

კონსტიტუციურ ნორმათა გარკვეულ ნაწილს, როგორც აღენიშნეთ, მრავალპარტიული სისტემის სრულყოფის ოვალსაზრისით განმსაზღვრელი მნიშვნელობა ენიჭებოდა და ენიჭება კვლავაც. მაგრამ ამ პროცესის მიზანმიმართული განხორციელების საქმეში არანაკლები მნიშვნელობა განეკუთვნებოდა საარჩევნო კანონს. ახლა მოკლედ იმის შესახებ, თუ რა დაგვანახა არჩევნებმა სწორედ ამ ჭრილში.

უნდა ითქვას რომ კანონმა “საქართველოს პარლამენტის არჩევნების შესახებ” ეს დანიშნულება ვერ შეასრულა. უფრო პირიქით. დღეს, როცა არჩევნების შედეგები ცხადია და ანალიზსაც ექვემდებარება, თითქოს ასეთი განცხადების საფუძველი არც უნდა არსებობდეს, ვინაიდან წინა პარლამენტში წარმოდგენილი სამ ათეულზე მეტი სუბიექტის ნაცვლად ახალ პარლამენტში სამია მხოლოდ წარმოდგენილი, რა თქმა უნდა, მაჟორიტარული წესით არჩეულ სხვადასხვა პოლიტიკურ ძალთა ერთეულ წარმომადგენლებს თუ არ მივიღებთ სუბიექტების რიგში. ერთი რამ კი ნამდვილად ცხადია - საარჩევნო კანონმა მხოლოდ ხელოვნური სახე მისცა მრავალპარტიული სისტემის თანდათანობითი სრულყოფის პროცესს. თითქოსდა სასურველ შედეგსაც კი მიაღწია, მაგრამ როგორ? და არის კი ეს ის შედეგი, რომელსაც ხუთპროცენტიან ბარიერთან ერთად საარჩევნო კანონისაგან მოველოდით?

ფაქტობრივად არჩევნებმა, როგორც პროცესის, ისე შედეგების სახით სხვაგვარი მსჯელობის საფუძველი დაბადა. როგორც ჩანს, შემთხვევითი არ იყო, რომ საარჩევნო კანონმა ხელსაყრელი პირობები შექმნა ე. წ. წინასაარჩევნო “შობადობის” პარტიების მოსამრავლებლად, რომელთა შორის საჩელმწიფოს მეთაურის მხარდამჭერი პარტიები სჭარბობდნენ. აღნიშნულმა, თავისებური ზეგავლენა იქონია არა მხოლოდ საპრეზიდენტო არჩევნებზე, არამედ საპარლამენტო არჩევნებზეც. ამომრჩეველთა ხმების ამდაგვარმა დაქუცმაცებამ ხუთპროცენტიანი ზღვარი ბევრისთვის გადაულახავ ზღუდედ აქცია. რამაც 62 პროცენტამდე გაზარდა ე. წ. დაკარგული ხმების რაოდენობა, რომელმაც ერთნახევარზე მეტად გადააჭარბა არჩევნებში გა-

მარჯვენა პოლიტიკურ ორგანიზაციათა ხმების ჯამს და საოცრად მომგებიანი აღმოჩნდა “შოქალაქეთა” პოლიტიკური გაერთიანებისათვის, რომლის მიერ პროპორციული სისტემით მოპოვებული ხმების მეოთხედზე ნაკლებმა პარტიული სიით საკონკურსო მანდატების ორი მესამედი შეადგენა.

უფრო ზუსტად კი ყოველივე ამას საკმაოდ რთული და თავისებური პროცესის სახე აქვს. ჩვენში პოლიტიკური პარტიების ე. წ. წინასაარჩევნო “შობადობის” დინამიკა პოლიტიკური ცხოვრების ერთი ძირითადი, ადვილად ასახსნელი, მაგრამ ძნელად დასაძლველი თავისებურებაა. არადა დაძლევა ნამდვილად საჭიროა და ამას საარჩევნო კანონი უნდა არეგულირებდეს.

გავყვეთ მოვლენებს. საქმე ის არის რომ 1992 წლიდან მოყოლებული არსებული წესის მიხედვით რეგისტრირებულია 119 პოლიტიკური ორგანიზაცია. ამ პერიოდში იყო ე. წ. მკვდარი სეზონის პერიოდიც - ეს უფრო 1993 წელზე ითქმის. აქტივობა ახალი არჩევნების მოახლოებასთან დაკავშირებით იწყება, ასეც მოხდა - 1995 წლის ცხრა თვეში რეგისტრაცია გაიარა 47 ორგანიზაციამ, მათ შორის 14-მა არჩევნების თარიღის გამოცხადების შემდეგ.

არჩევნებში მონაწილეობის მიზნით ცენტრალურ საარჩევნო კომისიაში განაცხადი 94-მა პოლიტიკურმა ორგანიზაციამ შეიტანა. როგორც ჩანს, სურვილი ჭარბობდა შესაძლებლობებს და 25-მა ვერ შესძლო 50 ათასი მხარდამჭერის ხელმოწერის შეგროვება თუ პარტიული სიების წარმოდგენა და არჩევნებში საბოლოოდ 54 სუბიექტი - 8 ბლოკი და 46 პოლიტიკური ორგანიზაცია ჩაება.

როგორც ვთქვით, არჩევნების გამოცხადების შემდეგ რეგისტრაცია გაიარა 14-მა სუბიექტმა, აქედან რვის სურვილი განცხადებას არ გასცდენია. ექვსმა კი მხოლოდ დაკარგული ხმების კამპანიაში მიიღო მონაწილეობა. მოხდა - რაც მოსალოდნელი იყო. არადა, საარჩევნო კანონს შეეძლო ასეთი ზედმეტობის აღკვეთა, თუ წერტილს დაუსვამდა არჩევნებში მონაწილეთა რიგს და იმ სუბიექტებით შემოსაზღვრავდა, ვინც რეგისტრაცია საარჩევნო კანონის მიღებამდე გაიარა. ასე არც ფუჭად დაიხარჯებოდა ენერგია და სახსრები და არც ხმების 5,42 პროცენტი დაიკარგებოდა.

არჩევნების გამოცხადების წინა სამი თვის მანძილზე (ივნისი-აგვისტო) რეგისტრაციაში გატარებული სუბიექტებიდან ცხრამ მეტ-ნაკლებ წარმატებას მიაღწია. მართალია, 5 პროცენტიანი ზღვარი ვერცერთმა ვერ დაძლია, მაგრამ დაკარგული ხმების ყულაბაში თავისი მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანეს. ასე დაიკარგა კიდევ 13,88 პროცენტი ხმებისა.

ამის აღკვეთა საარჩევნო კანონს არ შეეძლო, მაგრამ სამომავლოდ აუცილებლად გასათვალისწინებელია, თუ, რა თქმა უნდა, რაც მოხდა საარჩევნო სცენარის დადგმით ნაწილს არ შეადგენდა. ასეა თუ ისე, ამ გზით ამომრჩევლების ხმების თითქმის მეხუთედი (ზუსტად 19,3 პროცენტი) დაიკარგა. ასე ეწოდება საარჩევნო სამართალში ამგვარ ვითარებას, თორემ არც რა დაკარგულა, უბრალოდ პარლამენტში წარმომადგენლობაზე და ძალთა თანაფარდობაზე მნიშვნელოვნად იმოქმედა.

ეს პატარა ანალიზი ორი დასკვნის აუცილებლობას ბადებს და ორივე - დროის ფაქტორზეა აქცენტირებული. პირველი - თავად საარჩევნო კანონის მიღების დროულობასთან დაკავშირებით. მიგვაჩნია, რომ საარჩევნო კანონი პარლამენტმა კარსმომდგარი წინასაარჩევნო ციებ-ცხელების პირობებში კი არ უნდა მიიღოს, არამედ გაცილებით ადრე, როდესაც ჯერ კიდევ ნაკლებია კანონის საბოლოო სახეზე სუბიექტური კორექტივების საფრთხე. მეორე - არჩევნებში პოლიტიკურ ორგანიზაციათა მონაწილეობისათვის ერთდაგვარი "ასაკობრივი" ცენზის შემოღებასთან, რომელიც რეგისტრაციიდან არჩევნებამდე ერთი წლით თუ არა, ექვსი თვით მაინც იქნება შემოსაზღვრული. მაშინ მნიშვნელოვანი მატერიალური და ენერგეტიკული რესურსებიც დაიზოგება და ბევრს იმაზეც ჩააფიქრებს, რომ არჩევნებში მონაწილეობა გაცილებით უფრო რთული და სერიოზული საქმეა ვიდრე წარმოუდგენიათ.

მრავალპარტიული სისტემა ხელისუფლების დანაწილებისა და ბალანსირების პრინციპის დაცვის გარანტიაა, ხელისუფლების კონსტრუირების საფუძველი. ეს არის საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართლის კლასიკა. მაგრამ ის რაც ჩვენში მოხდა, ეს, რაღა თქმა უნდა, პოსტკომუნისტური სივრცის ახალი ფოლკლორია.

ჭრელი იერფერი ყველა პარტიულ სისტემას ახასიათებს. მთავარი ის არის, რომ პოლიტიკურ ასპარეზზე ჯანსაღი აზრი მძლავრობდეს. ეს უნდა იყოს პარტიკულარული დაპირისპირების მიზანი. სწორედ მრავალპარტიული სისტემის პრაქტიკის განზოგადების შედეგად დაასკვნა ბენჯამინ დიზრაელმა, რომ “პლიერო ოპოზიციის გარეშე ვერ გაძლებს ვერცერთი მთავრობა”.

მაგალითად, ამერიკის შეერთებული შტატების სამხრეთში, ამომრჩეველთა პოზიციას ე. წ. ორმაგი ორიენტაცია ახასიათებს. და მაშინ, როცა ამომრჩეველთა მნიშვნელოვანი ნაწილი ხმას აძლევს რესპუბლიკელებს საპრეზიდენტო არჩევნებში, იგივენი ხმას აძლევენ დემოკრატებს კონგრესში და ადგილობრივი არჩევნების დროს, ან პირიქით. როგორც სახელმწიფო სამართლის ამერიკელი სპეციალისტები განმარტავენ, ამას მხოლოდ ერთი ახსნა აქვს: ოპოზიციური ვითარების დამკვიდრების სურვილი და მასთან დაკავშირებული პოლიტიკური წონასწორობის გარანტია.

6-3. პარლამენტის წევრი

ახლა, ვიდრე საქართველოს პარლამენტის საქმიანობის ძირითადი კომპონენტების განხილვაზე გადავიდოდეთ, პირველ რიგში ამ რთული ორგანიზმის უმთავრესი შემადგენელი - პარლამენტის წევრი წარმოვიდგინოთ.

პარლამენტის წევრის მიერ თავისი წარმომადგენლობითი ფუნქციის განხორციელების მიზნით კონსტიტუცია განსაზღვრავს მის სტატუსსა და მანდატის ხასიათს, უფლებამოსილებას, გარანტიებსა და პასუხისმგებლობას.

სადეპუტატო მანდატის ძირითადი შინაარსი და ფუნქცია წარმოსახულია წარმომადგენლობაში და მის თავისუფალ ხასიათში, რაც იმას ნიშნავს, რომ ამომრჩეველებს არ შეუძლიათ განსაზღვრონ პარლამენტის წევრის პოზიცია და ეს უკანასკნელი ხისტად არ არის მიბმული თავის ამომრჩეველებზე სამართლებრივი ვალდებულებებით. თავისი მოვალეობების შესრულებისას იგი შეზღუდული არ არის

ამომრჩეველთა და მისი წარმდგენი პოლიტიკური ორგანიზაციების განაწესებითა და დავალებით. სწორედ ამ დატვირთვის მატარებელია 52-ე მუხლის პირველი პუნქტი, სადაც ნათქვამია, რომ “საქართველოს პარლამენტის წევრი არის სრულიად საქართველოს წარმომადგენელი, სარგებლობს თავისუფალი მანდატით და მისი გაწვევა დაუშვებელია”. როგორც ხედავთ ეს უკანასკნელი ფრაზა - გაწვევის დაუშვებლობის შესახებ - აქ სპეციალურად არის აქცენტირებული, თავისუფალი მანდატის აღნიშნულ თავისებურებებს რომ არ მოჰყვეს რაიმე გაუგებრობა.

საქართველოს პარლამენტის წევრის სამართლებრივ მდგომარეობას განსაზღვრავს საქართველოს კონსტიტუცია, კანონი “საქართველოს პარლამენტის წევრის სტატუსის შესახებ”, კანონი “საქართველოს პარლამენტის არჩევნების შესახებ”, პარლამენტის რეგლამენტი და სხვა საკანონმდებლო აქტში.

არსებობს პარლამენტარიზმის პრაქტიკაში მზღუდავი ნორმების ჯგუფი, რომელთაც პარლამენტის წევრის თანამდებობრივი შეუთავსებლობა ეწოდება. ამ პირობების მარეგულირებელი წესების ძირითადი მიზანია - ჯერ ერთი - უზრუნველყოფილ იქნეს პარლამენტის წევრების მოღვაწეობა პროფესიონალურ საწყისებზე, და მეორე - გარანტირებული იქნეს მათი დამოუკიდებლობა. სწორედ ამიტომ, კონსტიტუცია. (მუხლი 53) ცალსახად აღნიშნავს, რომ პარლამენტის წევრს უფლება არა აქვს ეკავოს რაიმე თანამდებობა სახელმწიფო სამსახურში ან ეწეოდეს სამეწარმეო საქმიანობას და შეუთავსებლობის შემთხვევების განსაზღვრას კანონს ავალებს. კანონი “საქართველოს პარლამენტის არჩევნების შესახებ” პარლამენტის წევრისათვის შეთავსებად საქმიანობად მიიჩნევს პარტიულ მოღვაწეობას, აგრეთვე სამეცნიერო, პედაგოგიურ და სახელოვნებო საქმიანობას, თუ ასეთი საქმიანობა არ ითვალისწინებს ადმინისტრაციულ ფუნქციებს.

და მაინც, თუ ასეთ შემთხვევას ადგილი ექნება, კონსტიტუციის (მუხლი-53-2) თანახმად ასეთი დარღვევისას პარლამენტის წევრს უფლებამოსილება უწყდება. ოდნავ სხვაგვარადაა ეს საკითხი დაყენებული კანონში “საქართველოს პარლამენტის არჩევნების შესახებ”

(მუხლი 9), სადაც ნათქვამია, რომ პარლამენტის წევრი მისი უფლებამოსილების ცნობის მომენტიდან წვეტს ამ მუხლით აკრძალულ სამსახურს და თავისუფლდება ადრე დაკავებული თანამდებობიდან. და იქვე დათქმულია, რომ აღნიშნული დარღვევის შემთხვევაში პარლამენტის წევრს შეუწყდება უფლებამოსილება საქართველოს კონსტიტუციის 54-ე მუხლით დადგენილი წესით.

როგორც ჩანს, წინა პარლამენტის სამწლიანი პრაქტიკა, როცა უკანონო შემთავსებლებმა თავი ბოლომდე “შეინახეს” პარლამენტში, ქვეყნის სასწავლებლადაც ვერ გამოვიყენეთ. ამიტომაც ყველა ზემოთ აღნიშნული ნორმა განუსაზღვრელ დროში ფორმულირებული და ახალ პარლამენტში კვლავაც ძველ პრაქტიკას ვაგრძელებთ. ხოლო რაც შეეხება საარჩევნო კანონში კონსტიტუციის 54-ე მინიშნებულ “დადგენილ წესზე” - თავად დარწმუნდებით, რომ იქ არავითარი წესი არ არის შემოთავაზებული. აქ უბრალოდ ნათქვამია, რომ “პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ცნობის ან ვადამდე შეწყვეტის საკითხს წვეტს პარლამენტი”. და, რომ “პარლამენტის ეს გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს საკონსტიტუციო სასამართლოში”. მეორე პუნქტში კი ეს მოტივი სხვათა შორის არის ჩამონათვალში, რისთვისაც პარლამენტის წევრს უფლებამოსილება ვადამდე შეუწყდება, თუ:

- ა) პირადი განცხადებით უფლებამოსილება მოეხსნა;
- ბ) მის მიმართ კანონიერ ძალაში შევიდა სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენი;
- გ) სასამართლომ სცნო ქმედუნარიოდ, უგზო-უკვლოდ დაკარგულად ან გარდაცვლილად;
- დ) დაიკავა პარლამენტის წევრის სტატუსთან შეუთავსებელი თანამდებობა, ან ეწევა შეუთავსებელ საქმიანობას;
- ე) დაკარგა საქართველოს მოქალაქეობა;
- ვ) არასაპატიო მიზეზით ოთხი თვის განმავლობაში არ მონაწილეობდა პარლამენტის მუშაობაში;
- ზ) გარდაიცვალა.

ახლა მოკლედ პარლამენტის წევრის უფლებამოსილებათა შესახებ. ისინი შეიძლება ორ ჯგუფად ჩამოვყალიბოთ - შიგა საპარ-

ლამენტო საქმიანობის და მის გარეთ ურთიერთობაში უფლებამოსი-
ლებათა სახით.

ჩვეულებრივი საპარლამენტო ცხოვრების ვითარებაში პარლა-
მენტის წევრს აქვს უფლება მონაწილეობა მიიღოს პარლამენტის
პლენარულ და საკომიტეტო სხდომებში, კამათში - მისთვის საინტე-
რესო საკითხების ირგვლივ, საკანონმდებლო ინიციატივის წესით
შეიტანოს კანონპროექტი ან საკანონმდებლო წინადადება კანონში
შესწორებისა თუ დამატების შესახებ, იყოს არჩეული პარლამენტის
ხელმძღვანელობაში, იღვაწოს კომიტეტებისა თუ დროებითი კომისი-
ების შემადგენლობაში.

პარლამენტის წევრებს შეუძლიათ გაერთიანდნენ საპარლამენ-
ტო ფრაქციებში. ფრაქციებს დიდი გავლენა აქვთ პარლამენტის საქ-
მიანობაზე, დღის წესრიგის შემუშავება იქნება ეს თუ კამათის წარ-
მართვა, კენჭისყრა თუ საკანონმდებლო აქტის სახით ჩამოყალიბება.
ფრაქციებს გარკვეული გავლენა გააჩნიათ მთავრობის ფორმირების
პროცესზე თუ კომიტეტის ხელმძღვანელობის დაკომპლექტების საქ-
მეში.

ფრაქციის შექმნისა და საქმიანობის წესი, მისი უფლებამოსი-
ლება განსაზღვრულია კანონით "საპარლამენტო ფრაქციის შესახებ"
და პარლამენტის რეგლამენტი. პარლამენტის წევრთა ფრაქციებში
გაერთიანება, გარდა იმისა, რომ მათ აძლევს აღნიშნული აქტებით
განსაზღვრული ზოგიერთი უფლებების მიკუთვნების საშუალებას,
უქმნის შესაბამის სამუშაო და მატერიალური პირობების, აგრეთვე
ხელს უწყობს პარლამენტში არსებულ პოლიტიკურ ძალთა გაერთი-
ანებას, მრავალპარტიული სისტემის სრულყოფასა და ბალანსირე-
ბას. ამიტომაც, ცოტა არ იყოს, გაუგებარია ფრაქციის შემადგენლო-
ბის ქვედა ზღვარის ათი წევრით დაკანონება, მაშინ, როცა პროპორ-
ციული არჩევნების შედეგად ხუთპარტეზიანი მიჯნის დამძლევ სუბი-
ექტს, თუ არა მეტი, რვა მანდატი გარანტირებული აქვს.

რაც შეეხება პარლამენტის გარეთ ურთიერთობებში უფლება-
მოსილებას - პარლამენტის წევრი გარკვეულ ურთიერთობას ამყა-
რებს სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მმართველობის ორგანოებ-
თან. პარლამენტის წევრი უფლებამოსილია კითხვით მიმართოს პარ-

ლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ ორგანოს, მთავრობის წევრს, ქალაქის მერს, ყველა დონის ტერიტორიული ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელის, სახელმწიფო დაწესებულებებს და მიიღოს მათგან პასუხი. ამასთან პარლამენტის წევრს ათაკაცია ჯგუფში თუ საპარლამენტო ფრაქციაში შეუძლიათ შეკითხვით მიმართონ პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ ორგანოს, მთავრობის ცალკეულ წევრს, რომლებიც ვალდებული არიან უპასუხონ დასმულ შეკითხვას პარლამენტის სხდომაზე, რომელიც შეიძლება პარლამენტის განხილვის საგანი გახდეს.

ამას გარდა პარლამენტის წევრს უფლება აქვს სათათბირო ხმის უფლებით მონაწილეობა მიიღოს რესპუბლიკური თუ ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების მუშაობაში, მოითხოვოს საჭირო მასალა და განმარტებები, პარლამენტის ან მისი ორგანოების დავალებით სახელმწიფო ორგანოების მიერ საქართველოს რესპუბლიკის კანონების შესრულების შემოწმებასთან დაკავშირებით.

კონსტიტუციაში პარლამენტის შესახებ თავის მუხლების მნიშვნელოვან ნაწილს ახლავს პარლამენტის წევრის საქმიანობის პასუხისმგებლობისა და გარანტიების განმსაზღვრელი ნორმები. ერთიცა და მეორეც პარლამენტის წევრის დამოუკიდებლობისა და ნაყოფიერი საქმიანობის პირობებს ქმნიან. აქ ერთმანეთის გვერდით იკითხება იურიდიული ნორმები იმის თაობაზე, რომ პარლამენტის წევრს უფლებამოსილება ვადამდე შეუწყდება, თუ არასაპატიო მიზეზით ოთხი თვის განმავლობაში არ მიიღებს მონაწილეობას პარლამენტის მუშაობაში და, რომ პარლამენტის წევრის გაწვევა დაუშვებელია.

პარლამენტის წევრის ხელშეუხებლობა და საპარლამენტო იმუნიტეტი მისი სტატუსის დამახასიათებელი გარანტიაა. პარლამენტის წევრის პასუხისმგებლობაში მიცემა, დაკავება ან დაპატიმრება, მისი სამყოფელის ან პირადი გაჩხრეკა შეიძლება მხოლოდ პარლამენტის თანხმობით. გამონაკლისია მხოლოდ დანაშაულზე წასწრების შემთხვევა, რის თაობაზეც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს პარლამენტს და თუ პარლამენტი არ მისცემს თანხმობას, პარლამენტის წევრი დაუყოვნებლივ უნდა განთავისუფლდეს.

ამასთან, პარლამენტის წევრი პასუხისმგებლობაში არ მიეცემა

თავისი მოვალეობის შესრულებისას პარლამენტში თუ მის გარეშე გამოთქმული აზრებისა და შეხედულებებისათვის. მასვე, საერთოდ, მ. შ. უფლებამოსილების შეწყვეტის შემდგომც უფლება აქვს ჩვენება არ მისცეს იმ ფაქტის გამო, რომელიც მას გაანდეს, როგორც პარლამენტის წევრს. დაუშვებელია ამ საკითხთან დაკავშირებული წერილობითი მასალის დაყადაღება.

კონსტიტუცია საკმაოდ კატეგორიულია პარლამენტის წევრის მიერ უფლებამოსილებათა განხორციელების და ხელშეუხებლობის გარანტიების ფორმულირების ნაწილში. თუ პირველ შემთხვევაში დაბრკოლებათა შექმნა ისჯება კანონით, მეორე შემთხვევაში კანონითვე უზრუნველყოფილია შესაბამისი პირობები. და ეს რომ დეკლარატიული აქტი არ არის, ამას მისი კონკრეტული ნაწილიც ადასტურებს, სადაც პირდაპირ არის ფორმულირებული დავალება - “პარლამენტის წევრის განცხადების საფუძველზე შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოები უზრუნველყოფენ მის პირად უსაფრთხოებას”.

6-4. პარლამენტის კომპეტენცია და სტრუქტურები

კონსტიტუციის მესამე თავი საქართველოს პარლამენტის ორგანიზაციისა და საქმიანობის საფუძვლებს მოიცავს, რომელთა შორის უმნიშვნელოვანესია პარლამენტის კომპეტენცია და სტრუქტურები, რომლებიც ამ კომპეტენციის რეალიზაციას ახდენენ.

პარლამენტის კომპეტენცია ერთ მთლიანობაში განსაზღვრავს მის სამართლებრივ მდგომარეობას, როდესაც ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებაში, ადგილს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების სისტემაში და მიმართებას ამ სისტემის სხვა სუბიექტებისადმი. სახელმწიფო ორგანოთა სისტემაში პარლამენტის ადგილის განსაზღვრის მიზნით დიდი მნიშვნელობა ენიჭება მისი კომპეტენციის განსაზღვრას. კონსტიტუციური დოგმა და თეორია პარლამენტს განიხილავენ, როგორც სახალხო სუვერენიტეტის მატარებელს და ისეთი თვისობრივი მახასიათებლებით ამდიდრებენ, როგორიცაა საკანონმდებლო უზენაესობა, საფინანსო ხასიათის უფლებამოსილება, ურთიერთობა მთავ-

რობასთან და აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობის კონტროლი. მაგრამ ყოველთვის როდი ხდება პარლამენტის კომპეტენციის ასეთი სრულყოფილი რეგლამენტირება კონსტიტუციური ნორმებით. ამასთან, გამოძვინარე სახელმწიფო მმართველობის ფორმებიდან, ამ პოლიტიკური დაწესებულების იურიდიულ და ფაქტობრივ სტატუსს შორის უზარმაზარი სხვაობა არსებობს.

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, საქართველოს პარლამენტის იურიდიული სტატუსი - კონსტიტუციის თანახმად - მოიცავს საკანონმდებლო ხელისუფლებას, ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრას, მთავრობის საქმიანობის კონტროლს კონსტიტუციით განსაზღვრულ ფარგლებში და სხვა უფლებამოსილებებს.

ახლა ფაქტობრივ სტატუსზე - როგორია იგი ან როგორი შეიძლება იყოს. პრინციპში, ყველაფერი დამოკიდებულია იმაზე, თუ როგორ იმუშავენ ჩვენში ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი. კეთილგანწყობილი თანამშრომლობის პირობებში, პრაქტიკამ ე. წ. "სხვა უფლებამოსილებების" ხარჯზე შეიძლება ფაქტობრივი კომპეტენციის ფარგლები ერთგვარად გააფართოვოს. დღევანდელი რეალობიდან გამოძვინარე, ჩვენი აზრით, იურიდიული სტატუსის შემადგენელი კონსტიტუციური უფლებამოსილებანი ნამდვილად სჭარბობს ფაქტობრივს. ორი შენიშვნა, ამასთან დაკავშირებით. მთავრობის საქმიანობის კონტროლი - "კონსტიტუციით განსაზღვრულ ფარგლებში", ამ ფარგლების შეზღუდულობის გამო საფინანსო უფლებამოსილების საზღვრებს ემთხვევა. ეს უკანასკნელი გულისხმობს ბიუჯეტის პროექტის განხილვა - მიღებას და ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის მოსმენა - დამტკიცებას. ეს ორი აქტი მაინც მიზნებისა და შედეგების კონტროლს მოიცავს და არა თავად ეკონომიკური პროცესის მიმდინარეობას, ხოლო ბიუჯეტში ცვლილებების კონტროლი კარგია, მაგრამ ამ ხარვეზებს ნამდვილად ვერ აკისბს. რას იზამ, ასეთია საპრეზიდენტო ხელისუფლების თავისებურება. და, რომ არაფერი ვთქვათ პარლამენტის მიერ ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრაზე, პარლამენტის მიერ საკანონმდებლო ხელისუფლების განხორციელების საქ-

მეში იურიდიულ - ფაქტობრივი უტოლობის პრობლემა, ჩვენი აზრით, შეიძლება კიდევ უფრო მნიშვნელოვანი იყოს. ეს უკვე საპრეზიდენტო ხელისუფლებაში ჩვენს მიერ შეტანილი თავისებურებიდან იღებს სათავეს - პრეზიდენტს, რომ საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება მივაკუთვნეთ. ამაზე შემდეგ თავში - პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელებასთან დაკავშირებით გვექნება საუბარი.

ახლა, რაც შეეხება ამ საერთო უფლებამოსილების იმ კონკრეტულს, რომელიც საგანგებოდ არის გამოკვეთილი კონსტიტუციური ნორმების რიგში: პარლამენტი ღებულობს გადაწყვეტილებას ომისა და ზავის შესახებ; საგანგებო და საომარი მდგომარეობის და მასთან დაკავშირებით საქართველოს პრეზიდენტის მიერ ქვეყანაში ან მის რომელიმე ნაწილში კონსტიტუციით გათვალისწინებული (მუხლი 46) უფლებებისა და თავისუფლებების შეზღუდვასთან დაკავშირებით; იმპიჩმენტის წესით საკითხის აღძვრის და სათანადო დასკვნების განხილვის შემდეგ შესაბამისი საფეხურიანი გადაწყვეტილებების მიღების თაობაზე.

თანამედროვე სახელმწიფოს სახელისუფლო ორგანოთა სისტემაში პარლამენტის როლსა და მნიშვნელობას არა მხოლოდ კონსტიტუციით კანონდებული მისი კომპეტენცია განსაზღვრავს, არამედ სტრუქტურაც, რომელიც კომპეტენციასთან არის დაკავშირებული და მნიშვნელოვნად განაპირობებს მისი ქმედების ხარისხს.

პარლამენტის ქმედუნარიანობის განმსაზღვრელი ძირითადი სტრუქტურული ორგანოები, მათი ფორმირების წესი და საქმიანობის ორგანიზაცია ერთ მთლიანობაში უნდა იქნეს მოაზრებული, ვინაიდან პარლამენტის შინაგანი ფორმირების წესი პირდაპირ დამოკიდებულეა შინა პარლამენტის საბოლოო კონსტრუქციასთან. კონსტიტუციის მიერ განსაზღვრული ძირითადი იდეებისა და კონტურების ფარგლებში ამ მთლიანობას უზრუნველყოფს საკანონმდებლო აქტების მთელი პაკეტი. პარლამენტის შინაგანი სტრუქტურა და მუშაობის წესი განისაზღვრება პარლამენტის რეგლამენტით, კანონებით "საქართველოს პარლამენტის კომიტეტების შესახებ", "საქართველოს პარლამენტის დროებითი საგამოძიებო კომისიის შესახებ", "საპარლამენტო

ფრაქციის შესახებ”.

და მაინც, პარლამენტის ძირითად სტრუქტურას თავად კონსტიტუცია განსაზღვრავს ამჟამინდელი ერთპალატიანი კონსტიტუციამ დაკანონა ზოლო ამომრჩეველმა საარჩევნო კანონზე დანდობით დააკომპლექტა იგი. მაგრამ ვინაიდან თავად კონსტიტუცია პერსპექტივაში ორპალატიან პარლამენტზეა ორიენტირებული, ეს იმას ნიშნავს, რომ კონსტიტუციის ეს თავი ძირფესვიან გადამუშავებას საჭიროებს - პალატებს შორის უფლებამოსილებათა გამოჯენის და ამის კვალობაზე ურთიერთობათა მექანიზმის დადგენის თვალსაზრისით. ეს კი, რა თქმა უნდა, საარჩევნო კანონშიც შესაბამის ცვლილებებს გამოიწვევს. აქ კი გულისხმავებული, ვფიქრობ, არაფერია, იმიტომ რომ საარჩევნო კანონი არც სხვა მხრივაცაა ხელშეუხებელი ნიმუში. ამაზე ჩვენ უკვე ვთქვით. ისე კაცმა, რომ თქვას, ერთ დღეში ორი სერიოზული კანონის მიღებით სხვა არც იყო მოსალოდნელი.

არჩევნები რომ შედგება - პარლამენტის წევრთა უფლებამოსილების დადასტურებისთანავე ფაქტობრივად იწყება პარლამენტის სტრუქტურირება. და პირველი ის არის, რომ პარლამენტი თავისი უფლებამოსილების ვადით, რეგლამენტიტ დადგენილი წესით, ფარული კენჭისყრით პირველ რიგში ირჩევს საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარეს, და თავმჯდომარის ოთხ მოადგილეს, მათ შორის ორ ადგილზე აფხაზეთიდან და აჭარიდან არჩეული პარლამენტის წევრთაგან.

პარლამენტის თავმჯდომარე უძღვება პარლამენტის მუშაობას, უზრუნველყოფს აზრის თავისუფალ გამოხატვას, ხელს აწერს პარლამენტის მიერ მიღებულ აქტებს, ასრულებს რეგლამენტიტ გათვალისწინებულ სხვა უფლებამოსილებებს, მათ შორის, სწორედ რეგლამენტიტ გათვალისწინებული წესით ახორციელებს სრულ ადმინისტრაციულ ფუნქციებს პარლამენტის შენობაში.

“პარლამენტის თავმჯდომარის მოადგილეები - კონსტიტუციის თანახმად (მუხლი 55) - ასრულებენ თავმჯდომარის მოვალეობას მისივე დავალებით, თავმჯდომარის მიერ უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობისას ან თანამდებობიდან მისი გადაყენებისას”. აქ, ვფიქრობთ, საჭირო იქნებოდა გარკვეული სიტყვად ნორმის ფორმულირებისას. თავმჯდომარე რომ შესძლებს ადგილზე, ან

თუნდაც “უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობისას” თავისი უფლებამოსილების გადანაწილებას - ეს ცხადია, მაგრამ როგორ მოხდება ეს გადაწყვეტილი თავმჯდომარის დავალებით - გაუგებარია. და საერთოდ მონაცვლეობის საკითხი ნამდვილად გაურკვეველია და არც სხვა აქტი არეგულირებს ამ საკითხს.

საპარლამენტო სტრუქტურის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ელემენტია კომიტეტი, რომელიც იქმნება საკანონმდებლო საკითხების წინასწარი მომზადების, გადაწყვეტილებათა შესრულებისათვის ხელის შეწყობის, პარლამენტის მიერ ანგარიშვალდებული ორგანოების და მთავრობის საქმიანობის კონტროლის მიზნით (მუხლი 56).

კანონით “საქართველოს პარლამენტის კომიტეტების შესახებ” უფრო დეტალიზირებულია კომიტეტის უფლებამოსილება, ჩამოყალიბებულია კომიტეტის მუშაობის წესი, გადაწყვეტილია კომიტეტის საქმიანობის ორგანიზაციული უზრუნველყოფის საკითხები.

ამასთან კანონი განსაზღვრავს კომიტეტების შექმნის წესს, რომლის საფუძველზე პარლამენტში შექმნილია და ფუნქციონირებს თოთხმეტი კომიტეტი, კერძოდ:

1. საფინანსო - საბიუჯეტო კომიტეტი;
2. ეკონომიკური რეფორმებისა და პოლიტიკის კომიტეტი
3. დარგობრივი ეკონომიკის კომიტეტი
4. თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტი;
5. საკონსტიტუციო, იურიდიულ საკითხთა და კანონიერების კომიტეტი;
6. საგარეო ურთიერთობათა კომიტეტი;
7. აგრარულ საკითხთა კომიტეტი;
8. ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა კომიტეტი;
9. განათლების, მეცნიერებისა და კულტურის კომიტეტი;
10. ადამიანის უფლებათა და ეროვნულ უმცირესობათა საკითხთა კომიტეტი;
11. თვითმმართველობის და რეგიონალური პოლიტიკის კომიტეტი;
12. გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების კომიტეტი;
13. მიგრაციის და უცხოეთში მცხოვრებ თანამემამულეთა საქმეების კომიტეტი;

14. საპროცედურო საკითხთა კომიტეტი.

როგორც ჩანს, უინტერესო არ უნდა იყოს ცოტა უფრო ღრმად ჩაუხედოთ წარმოდგენილი ნუსხის ფაქტობრივ მონაცემებს, კერძოდ, პარლამენტში წარმოდგენილი სხვადასხვა პოლიტიკურ ძალთა მიერ მათი დაკომპლექტებისა, მათ შორის კომიტეტების ხელმძღვანელობის დონეზე.

“საქართველოს პარლამენტის კომიტეტების შესახებ” კანონის მეცხრე მუხლი შემდგენადიად წყვეტს აღნიშნულ საკითხს - “კომიტეტის შემადგენლობა, როგორც წესი, განისაზღვრება საპარლამენტო ფრაქციათა წარმომადგენლობის და პარლამენტის იმ წევრთა რაოდენობის პროპორციულად, რომლებიც არ შედიან არც ერთ საპარლამენტო ფრაქციაში”. ეს ნორმა კი პრაქტიკულად ასე იყო გაგებული და გამოყენებული “მოქალაქეთა კავშირის” უმრავლესობის მიერ: თითხმეტ კომიტეტში - თერთმეტი თავმჯდომარე, თითხმეტი თავმჯდომარის პირველი მოადგილე და 54 ქვეკომიტეტიდან დიდ უმრავლესობაში თავმჯდომარეები. ასეთია “მოქალაქეთა” ნადავლი. ჩემთვის ძნელი სათქმელია, როგორ არის დაცული თავად კომიტეტების ფორმირებისას წარმომადგენლობის პრინციპი, როცა რეგითი “მოქალაქე” დეპუტატი სანთლით საძებნელია, ისევე როგორც - კომიტეტის შემადგენლობაში პროპორციული წარმომადგენლობის დაცვა - პარლამენტის იმ წევრთა რაოდენობის პროპორციულად, რომლებიც არ შედიან არც ერთ საპარლამენტო ფრაქციაში. აქ, რა თქმა უნდა, მაჟორიტარული წესით არჩეული დეპუტატები იგულისხმება. მათი პროპორციული წარმომადგენლობის იდეა კი ორიოდ ქვეკომიტეტის თავმჯდომარის “გამოყოფით” დაკმაყოფილდა.

იურიდიულ ნორმაში ჩართული ფრაზა - “როგორც წესი”, რომ გამოწველის განაპირობებს, ზუსტად იმ დონეზე - თანამდგომი პოზიციის გათვალისწინებით “აღორძინების კავშირმა” - სამი კომიტეტის თავმჯდომარის “საშტატო ერთეული” მიიღო, ხოლო ეროვნულ-დემოკრატიულმა პარტიამ ყველა კომიტეტში თავმჯდომარის მეორე პლანის პოზიცია. ვერც რას ვინმეს მიეღავები - ყველაფერი საარჩევნო კანონის ავტორთა “დამსახურებაა”.

მაგრამ არ შეიძლება არ ითქვას ერთი შეუსაბამობის შესახებ

კონსტიტუციურ ნორმასა და კანონს შორის. საქმე ის არის, რომ კონსტიტუციის ნორმით (მუხლი 56-1) კომიტეტები იქმნება პარლამენტის უფლებამოსილების ვადით, ე. ი. ოთხი წლით. აი, კანონში “საქართველოს პარლამენტის კომიტეტების შესახებ” კი ნათქვამია, რომ “პარლამენტს შეუძლია შექმნას ახალი კომიტეტები და გააუქმოს არსებული” (მუხლი 4). ამ ნორმის პირველი ნაწილი თუ დავას არ იწვევს, მეორე - უპირისპირდება კონსტიტუციურ ნორმას. და თუ მაინცდამაინც მიგვაჩნდა, რომ არსებული კომიტეტის გაუქმების საკითხი შეიძლება დადგეს, საჭირო იყო, ეს კონსტიტუციის შესაბამის მუხლში ყოფილიყო დათქმული. თორემ, როგორც ახლა ჩანს “გაუქმებაში”, ახალი უფლებამოსილების პირველ სხდომაზე დამტკიცებულ კომიტეტთა ნუსხაში წინა უფლებამოსილების კომიტეტი რომ არ მოხვდება - ის უნდა იგულისხმებოდეს?!

კონსტიტუციითა და რეგლამენტით გათვალისწინებულ შემთხვევებში, აგრეთვე დეპუტატთა არანაკლებ ერთი მეოთხედის მოთხოვნით პარლამენტში იქმნება საგამოძიებო ან სხვა დროებითი კომისიები (მუხლი 56-2).

ამ კომისიების სპეციფიკა ერთი საგანგებო კონსტიტუციური ნორმით არის ხაზგასმული, რომელიც ამავდროულად საპარლამენტო უმცირესობის ინტერესთა დაცვის გარანტიის სახით შემოდის კონსტიტუციაში. ეს უდავოდ დემოკრატიის მივიწყებული ნორმის დამკვიდრებას ნიშნავს ქართულ სახელმწიფო სამართალში. მისი არსი კი იმაში მდგომარეობს, რომ საპარლამენტო უმრავლესობის წარმომადგენლობა დროებით კომისიაში არ უნდა აღემატებოდეს კომისიის წევრთა საერთო რაოდენობის ნახევარს (მუხლი 56-2).

რაც შეეხება დროებითი კომისიების ისეთ ნაირსახეობას, როგორიცაა საგამოძიებო კომისია, მისი შექმნისა თუ საქმიანობის წესი და უფლებამოსილებანი განსაზღვრულია კანონით “საქართველოს პარლამენტის დროებითი საგამოძიებო კომისიის შესახებ”. საგამოძიებო კომისია იქმნება სახელმწიფო ორგანოებისა და თანამდებობის პირების მიერ საქართველოს კანონმდებლობის დარღვევის ფაქტების გამოკვლევისა და შესაბამისი რეაგირების მიზნით.

კომისიის შექმნის საფუძველია ინფორმაცია სახელმწიფო ორგანოების, თანამდებობის პირების კანონსაწინააღმდეგო ქმედობის შე-

სახე, რომელიც საფრთხეს უქმნის საქართველოს სახელმწიფო უშიშროებას, სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, პოლიტიკურ, ეკონომიკურ თუ სხვა ინტერესებს.

კომისიის შექმნის საკითხი განიხილება პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთი მეოთხედის მოთხოვნით, ხოლო გადაწყვეტილება კომისიის შექმნის შესახებ მიიღება დადგენილებით, რომელშიც მითითებული უნდა იყოს კომისიის შექმნის საფუძველი, გამოსაკვლევ საკითხთა წრე, უფლებამოსილების ვადა და წევრთა რაოდენობა.

კომისია ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე და განსაზღვრული პერიოდულობით ან მოთხოვნისამებრ წარუდგენს მას ანგარიშს გაწეული საქმიანობის შესახებ. კომისიის მიერ წარმოდგენილი ანგარიში შეიძლება საკმარისად ჩაითვალოს განსახილველ საკითხზე გადაწყვეტილების მისაღებად.

კომისიის უფლებამოსილების ვადას ადგენს პარლამენტი. მასვე შეუძლია კომისიის უფლებამოსილების ვადის გასვლამდე მიიღოს დადგენილება კომისიის უფლებამოსილების და საკითხის შესწავლის შეწყვეტის ან კომისიის შემადგენლობის შეცვლის თაობაზე.

თუ კომისიამ დადგენილ ვადაში ვერ წარმოადგინა დასკვნა განსახილველ საკითხზე, პარლამენტი უახლოეს სხდომაზე მოისმენს კომისიის მიერ გაწეული მუშაობის ანგარიშს, რომლის საფუძველზე პარლამენტი იღებს ერთ-ერთ შემდეგ დადგენილებას:

- კომისიის უფლებამოსილების ვადის გაგრძელების შესახებ;
- კომისიის უფლებამოსილების ვადის გაგრძელების და მისი შემადგენლობის შეცვლის შესახებ;
- კომისიის უფლებამოსილების და საკითხის შესწავლის შეწყვეტის შესახებ.

იმ შემთხვევაში, თუ ერთი მოწვევის პარლამენტის უფლებამოსილების ამოწურვამდე ვერ მოხერხდა განსახილველ საკითხზე დასკვნის მომზადება, კომისიის მიერ მოპოვებული მასალა შესაბამისი ანგარიშით, გადაეცემა ახალი მოწვევის პარლამენტს, რომელიც იღებს გადაწყვეტილებას საკითხის შემდგომი შესწავლისა და განხილვის შესახებ. ასე რომ, დროებითი საგამოძიებო კომისიის საქმიანობა - ერთი უფლებამოსილების პარლამენტში დაწყებული, შეიძლება მეორე

რეში გადავიდეს და მაინც დროებითის რანგში დარჩეს.

ამგვარად, პარლამენტი შიდა სტრუქტურის თვალსაზრისით საკმაოდ რთულ სახეს ღებულობს. მით უმეტეს, თუ ამას დავემატებთ დამხმარე ორგანოების მთელ სისტემას - თავისთავად სტრუქტურულად მრავალელებენტიანი პარლამენტის აპარატის, სამეცნიერო - კვლევითი და სხვა სამსახურების სახით. სწორედ პარლამენტის მუშაობის ორგანიზაციასა და შიგა ურთიერთობის კოორდინაციის ფუნქციით იქნება პარლამენტის ბიურო, რომლის შემადგენლობა აერთიანებს საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარეს, თავმჯდომარის მოადგილეებს, პარლამენტის კომიტეტებისა და საპარლამენტო ფრაქციების თავმჯდომარეებს.

კონსტიტუცია იმავე 57-ე მუხლში, სადაც პარლამენტის სტრუქტურაში ამკვიდრებს პარლამენტის ბიუროს ინსტიტუტს და ზოგადად მოუთითებს მის ადგილს სისტემაში, ერთადერთი ნორმის სახით წარმოაჩენს ბიუროს ადგილს - კონსტიტუციით განსაზღვრულ თანამდებობის პირთა დანიშვნასთან დაკავშირებით და გარკვეული მექანიზმიც შემოაქვს. მისი ლოგიკა ასეთია - ამ თანამდებობაზე წარმოდგენილ კანდიდიტებს შესაბამისი კომიტეტების დასკვნის საფუძველზე, ბიურო განიხილავს რეგლამენტით გათვალისწინებული წესით და დასკვნას წარუდგენს პრეზიდენტს და პარლამენტს.

თუნდაც ამ ერთადერთ ნორმაში რეგლამენტისადმი მიმართება შემთხვევითი არ არის. იმიტომ, რომ ზემოთ აღნიშნული ფუნქციების განხორციელებასთან დაკავშირებულ ორგანიზაციულ თუ ოპერატიულ უფლებამოსილებათა გარკვეულ წრეს დეტალურად სწორედ პარლამენტის რეგლამენტი განიხილავს და არეგულირებს. ამ დროს თავად კონსტიტუცია მხოლოდ ერთი მარტივი ფორმულით შემოსაზღვრავს ბიუროს უფლებამოსილებებს და აღნიშნავს, რომ იგი იღებს გადაწყვეტილებებს პარლამენტის მუშაობის ორგანიზაციულ საკითხებზე.

6-5. პარლამენტის საქმიანობის ორგანიზაცია

იმისათვის რომ სრულად წარმოვიდგინოთ ამ უკანასკნელ სიმარტივეში ჩადებული სირთულე და პარლამენტის რეგლამენტში განსაზღვრული უფლებამოსილების საზღვრები, სრულად უნდა გავიზაროთ პარლამენტის საქმიანობის ორგანიზაცია, რა თქმა უნდა ჩვენი საუბრების ინტერესთა ჭრილში - კონსტიტუციური ნორმატიული ბაზის დონეზე.

პარლამენტის სამართლებრივი უფლებამოსილების სრული ამოქმედების მიზნით განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება მისი ორგანიზაციული საქმიანობის წესს - საპარლამენტო პროცედურას, რომლის ყველაზე არსებითი წესები ჩამოყალიბებულია კონსტიტუციაში.

კონსტიტუციის თანახმად პარლამენტი ძირითად უფლებამოსილებებს ახორციელებს სესიებზე. თავისი უფლებით საქართველოს პარლამენტი მორიგ სესიაზე იკრიბება წელიწადში ორჯერ. საშემოდგომო სესია იხსნება სექტემბრის პირველ სამშაბათს და იხურება დეკემბრის მესამე პარასკევს, ზოლო საგაზაფხულო - იხსნება თებერვლის პირველ სამშაბათს და იხურება ივნისის ბოლო პარასკევს.

კონსტიტუცია ზედმიწევნითი სიზუსტით წყვეტს რიგგარეშე სესიისა და სხდომის მოწვევის ორგანიზაციულ - ნორმატიულ საკითხებს, რაც პრეზიდენტის პრეროგატივას განეკუთვნება. სწორედ საქართველოს პრეზიდენტი საკუთარი ინიციატივით, პარლამენტის თავმჯდომარის ან დეპუტატთა არანაკლებ მეოთხედის მოთხოვნით სესიებს შორის პერიოდში იწვევს პარლამენტის რიგგარეშე სესიას, ზოლო მორიგი სესიის მიმდინარეობისას - რიგგარეშე სხდომას, რომელთა ერთი ძირითადი, კონსტიტუციურად დადგენილი პირობა ის არის, რომ ტარდება ისინი განსაზღვრული დღის წესრიგით და იხურება მისი ამოწურვისთანავე.

იმ შემთხვევაში, თუ რიგგარეშე სესიის ან სხდომის მოწვევის ინიციატორთა მიერ წერილობითი მოთხოვნის წარდგენიდან 48 საათის განმავლობაში პრეზიდენტის მიერ არ გამოიცა მოწვევის აქტი,

პარლამენტი ვალდებულია მომდევნო 48 საათის განმავლობაში შეუდგეს მუშაობას.

კონსტიტუცია განსაზღვრავს საგანგებო რეჟიმის პირობებში პარლამენტის შეკრების ავტომატურ ნორმას. კერძოდ, 61-4 მუხლში, ეს ნორმა ასეა ფორმულირებული: “პრეზიდენტის მიერ საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადებიდან 48 საათის განმავლობაში პარლამენტი იკრიბება”. რა თქმა უნდა, ეს ნორმა იმ შემთხვევას გულისხმობს, როცა საგანგებო რეჟიმის გამოცხადება პარლამენტის არდადეგებს ან არასასესიო კვირას ემთხვევა, ისევე, როგორც მისი დაბოლოება იმის თაობაზე, რომ “პარლამენტის მუშაობა გრძელდება ამ მდგომარეობის დამთავრებამდე”. თორემ თუ საგანგებო რეჟიმის გამოცხადება თავისი უფლებით შეკრებილი საპარლამენტო სესიის მიმდინარეობას დაემთხვა, ნორმა სხდომის შეჩერების შესახებ მას არ უნდა ეხებოდეს.

პარლამენტის სამუშაო დრო, იქნება ეს პლენარული თუ საკომიტეტო სხდომები, ძირითადად საკანონმდებლო საქმიანობაზე იხარჯება. საკანონმდებლო პროცესი შეიცავს შემდეგ ეტაპებს: საკანონმდებლო ინიციატივას, კანონპროექტის განხილვას, მიღებას და კანონის გამოქვეყნებას (პრომულგაციას). კონსტიტუცია ყოველი ამ ეტაპის ძირითად ნორმატიულ კონტურებს აკანონებს. თავის მხრივ კონსტიტუციური ნორმების ეს ჯგუფი პარლამენტის რეგლამენტს ედება საფუძვლად. ეს უკანასკნელი კი თავისთავად განსაზღვრავს პარლამენტის ორგანიზაციული საქმიანობის დონესა და საკანონმდებლო პროცესის ხარისხიანობას.

კონსტიტუცია, არსებული პრაქტიკის გათვალისწინებით, გამოყოფს საკანონმდებლო ინიციატივით აღჭურვილ სუბიექტთა წრეს. ასეთ უფლებას კონსტიტუცია აკუთვნებს საქართველოს პრეზიდენტს, პარლამენტის წევრს, საპარლამენტო ფრაქციას, პარლამენტის კომიტეტს, აფხაზეთისა და აჭარის უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოებს, არანაკლებ 30 ათას ამომრჩეველს. მხოლოდ მათ შეუძლიათ ოფიციალურად შეიტანონ კანონპროექტი ქვეყნის უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოში განსახილველად.

პრეზიდენტისათვის საკანონმდებლო ინიციატივის მინიჭება, ჩვენი

ახალი საპრეზიდენტო საქართველოს თავისებურებაა. ამასთან პრეზიდენტს პრივილეგირებული საკანონმდებლო ინიციატივა მიაკუთვნა კონსტიტუციამ, როცა დაადგინეს, რომ “საქართველოს პრეზიდენტის მოთხოვნით მის წარმოდგენილ კანონპროექტს პარლამენტი განიხილავს რიგგარეშე”. მე საგანგებოდ მივაპყრობ ასეთ ფორმულირებას ყურადღებას. დაიმახსოვრეთ, ჩვენ ამ ნორმას კიდევ ერთხელ დავებრუნდებით შემდეგი საუბრისას, პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივის პრაქტიკული მექანიზმის მოქმედებასთან დაკავშირებით.

ახლა პარლამენტის პლენარული სხდომების ზოგიერთ კონსტიტუციურ ნორმებზე, რომლებიც ხელს უწყობენ პარლამენტში კანონპროექტების “მოსმენების ტექნოლოგიის” ღია პროცესის სახით მიმდინარეობას.

ამიტომაც პარლამენტის სხდომები საჯაროა. დამსწრეთა უმრავლესობის გადაწყვეტილებით პარლამენტს შეუძლია ცალკეული საკითხების განხილვისას სხდომა ან მისი ნაწილი დახურულად გამოაცხადოს. ასეთი, ძირითადად, პოლიტიკური დებატების და სამხედრო ან სხვა საიდუმლო ინფორმაციასთან დაკავშირებული მსჯელობისას ხდება, ისიც საკმაოდ იშვიათად. საკანონმდებლო პროცესი კი გახსნილ სახეს ატარებს. ასეა არა მხოლოდ კენჭისყრისას, რომელიც ყოველთვის ღია ან სახელობითია, გარდა კონსტიტუციითა და კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა, არამედ პარლამენტის მასალების ხელმისაწვდომობის თვალსაზრისითაც. მიღებული კანონების გარდა, თავად პარლამენტის სხდომის ოქმი, საიდუმლო საკითხების გამოკლებით, ქვეყნდება პარლამენტის ბეჭდვით ორგანოში. ამ თვალსაზრისით, უფლებისა და ვალდებულების წრეწირია შემოწერილი საპარლამენტო კონტინგენტის მიმართ. პარლამენტის მიერ არჩეული ან დამტკიცებული თანამდებობის პირი უფლებამოსილია, ხოლო მოთხოვნის შემთხვევაში ვალდებულია დაესწროს პარლამენტის, მისი კომიტეტისა და კომისიის სხდომებს. ეს მათი ვალდებულებაა, მაგრამ აქვე ჩამოყალიბებულია მნიშვნელოვანი უფლება. ასეთი თანამდებობის პირს მოთხოვნისთანავე უნდა მოუსმინოს პარლამენტმა, კომიტეტმა და კომისიამ.

საკანონმდებლო აქტების პროექტების განხილვა, დაბოლოს კენ-

ჭისყრით მათი მიღების პროცესურით მთავრდება. პარლამენტში კანონპროექტი ან დადგენილება მიღებულად ითვლება, როცა მას მხარს დაუჭერს სხდომაზე დამსწრე პარლამენტის წევრთა უმრავლესობა, მაგრამ არანაკლებ პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მე-სამედისა, თუ კონსტიტუციით არ არის განსაზღვრული კანონპროექტის ან დადგენილების მიღების სხვა წესი. რაც შეეხება ორგანული კანონის პროექტს, იგი მიღებულად ითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი (მუხლი 66).

ამბობენ - ეს ორი ნორმა განსაზღვრავსო საკანონმდებლო საქმიანობის შედეგიანობას, თავად პროცესის ოპერატიულობის ხარჯზე, როცა პარლამენტში სისტემატურად დგება არა მხოლოდ კენჭისყრის, არამედ სხდომის უფლებამოსილების ქვორუმის პრობლემა. ყოველ შემთხვევაში ასეთი არგუმენტის გავლენით მიიღო წინა პარლამენტმა აღნიშნული 86-ე მუხლის ნორმები. ამ დროს თუ გავითვალისწინებთ, რომ ჩვენ კანონმდებლობას ოპერატიულობის გარდა ხარისხობრივი პრობლემაც ახასიათებს, უნდა ვაღიაროთ, რომ სწორედ ამ ნორმებმა განსაზღვრეს ჩვენი კონსტიტუციის ყველაზე ჩრდილოვანი მხარე. ეს ამჟამინდელი პარლამენტის საქმიანობითაც დასტურდება, როცა საერთოდ დაუცველი აღმოჩნდა უმცირესობის პოზიცია, იქამდე, რომ ორგანული კანონების მიღება და საერთოდ კანონშემოქმედება უბრალო უმრავლესობის მფლობელი ერთი ფრაქციის ხელში მოექცა.

კონსტიტუცია უყურადღებოდ არ ტოვებს სხვა აქტების ნორმატიულ ბაზას. კერძოდ, თავად წვევტს “პარლამენტის თანხმობის” (რაც საკმაოდ ხშირად მოიხსენიება კონსტიტუციაში) მიღების საკითხს დადგენილების სახით, თუ კონსტიტუციითვე სხვა წესი არ არის განსაზღვრული. აქვე, განმარტებულია, რომ “სხვა სახის გადაწყვეტილებათა მიღების წესი განისაზღვრება პარლამენტის რეგლამენტით”. რეგლამენტისადმი ბლანკეტირებული “სხვა სახის გადაწყვეტილებებში” იგულისხმება ისეთი ტექნიკური საკითხების გადაწყვეტა, როგორიცაა - გაგრძელდეს თუ არა პარლამენტის სხდომა ან სხდომის ნაწილი რეგლამენტით დადგენილი ვადის ამოწურვის

შედეგ, გადაადგილდეს საკითხი დღის წესრიგში და სხვა აზგარი.

საკანონმდებლო პროცესის შემდგომი პროცედურა პროპულგაცია - პრეზიდენტის მიერ კანონის ხელმოწერა და გამოქვეყნება. ეს პროცედურა მთლიანობაში ქვემოთ მოტანილი ბექანიზმით რეგულირდება, როცა, რა თქმა უნდა, საქმეში საპრეზიდენტო ვეტოც ედება. ამ შემთხვევაში მოქმედებათა ლოგიკა აღნიშნული პუნქტების თანმიმდევრობით (1+2+3+4) ვითარდება. სხვა პირობებში, როცა ვეტოს ბექანიზმის გამოყენება არ ხდება - ქმედებათა ლოგიკა მარტივდება (1+4)-ის ღონეზე. იმისათვის, რომ სრულად გავიაზროთ აღნიშნული, მივევთ კონსტიტუციაში, 68-ე მუხლში ჩადებული ნორმების ჩვენს მიერ წარმოდგენილის ბლოკების პრინციპით განხილვას:

1. პარლამენტის მიერ მიღებული კანონპროექტი ხუთი დღის ვადაში გადაეცემა საქართველოს პრეზიდენტს, რომელიც ათი დღის ვადაში ხელს აწერს და აქვეყნებს კანონს;

2. თუ პრეზიდენტი გამოიყენებს ე. წ. მუხლობრივი ვეტოს უფლებას, პროექტი მოტივირებული შენიშვნებით უბრუნდება პარლამენტს, რომელიც კენჭს უყრის პრეზიდენტის შენიშვნებს. ამ შენიშვნათა მისაღებად კენჭისყრა, ხმათა თანაფარდობის თვალსაზრისით, იმ ღონეზე ტარდება, რა ღონეზეც მანამდე იქნა მიღებული კანონპროექტი 66-ე მუხლით დადგენილი ნორმების შესაბამისად. თუ შენიშვნები მიღებული იქნება, კანონპროექტის საბოლოო რედაქცია გადაეცემა პრეზიდენტს, რომელიც 7 დღის ვადაში ხელს აწერს და აქვეყნებს კანონს;

3. თუ პარლამენტმა არ მიიღო პრეზიდენტის შენიშვნები, კენჭი ეყრება კანონპროექტის პირვანდელ რედაქციას. კანონი ან ორგანული კანონი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარი დაუჭირა პარლამენტის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ სამმა მეხუთედმა. კონსტიტუციის შესწორება მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარი დაუჭირა პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორმა მესამედმა;

4. თუ პრეზიდენტმა დადგენილ ვადაში არ გამოაქვეყნა კანონი, მას ხელს აწერს და აქვეყნებს პარლამენტის თავმჯდომარე. კანონი ძალაში შედის მისი ოფიციალურ ორგანოში გამოქვეყნებიდან მე-15 დღეს, თუ სხვა ვადა არ არის დადგენილი.

პარლამენტის საქმიანობის ორგანიზაციის ზოგად - ტექნოლოგიური პროცედურული ნორმების გარდა, რომელიც ჩვენ მიმოვიხილეთ, კონსტიტუცია საგანგებოდ აყალიბებს საერთაშორისო ხელშეკრულებების და შეთანხმებების, იმპიჩმენტის განხილვის შეკანონებებს და ადგენს ნორმას, რომლის მიხედვით პარლამენტის გადაწყვეტილება ომისა და ზავის, საგანგებო და საომარი მდგომარეობის, ამ მდგომარეობების შემოღებასთან დაკავშირებით კონსტიტუციის 4(1)-ე მუხლით გათვალისწინებულ ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა შეზღუდვების თაობაზე მიიღება პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობით.

რაც შეეხება საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს, საქართველოს პარლამენტი აგრეთვე სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ახდენს მათ რატიფიცირებას, დენონსირებასა და გაუქმებას.

იმ საერთაშორისო ხელშეკრულებათა და შეთანხმებათა გარდა, რომლებიც საერთოდ ითვალისწინებენ რატიფიცირებას, პარლამენტს უნდა ეცნობოს სხვა საერთაშორისო ხელშეკრულებათა და შეთანხმებათა დადების შესახებ, მათ შორის სავალდებულოა აგრეთვე ისეთი რატიფიცირება, რომელიც:

ა) ითვალისწინებს საერთაშორისო ორგანიზაციაში ან სახელმწიფოთაშორის კავშირში საქართველოს შესვლას;

ბ) სამხედრო ხასიათისაა;

გ) ეხება სახელმწიფოს ტერიტორიულ მთლიანობას ან სახელმწიფო საზღვრების შეცვლას;

დ) დაკავშირებულია სახელმწიფოს მიერ სესხის აღებასა და გაცემასთან;

ე) მოითხოვს შიდასახელმწიფოებრივი კანონმდებლობის შეცვლას, ნაკისრ საერთაშორისო ვალდებულებათა შესასრულებლად აუცილებელი კანონებისა და კანონის ძალის მქონე აქტების მიღებას.

აქვე კონსტიტუცია, როგორც ჩანს, მეექვსე მუხლით დშეკებული - საქართველოს კონსტიტუციასთან წინააღმდეგობრივი საერთაშორისო ხელშეკრულებისა თუ შეთანხმების პრეცედენტის პირობებში, ჩვენი შენიშვნის კვალობაზე ადგენს, რომ “საკონსტიტუციო სასა-

მართლოში კონსტიტუციური სარჩელის ან წარდგინების შეტანის შემთხვევაში დაუშვებელია შესაბამისი საერთაშორისო ხელშეკრულების ან შეთანხმების რატიფიცირება საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების გამოტანამდე”, რაც ნაწილობრივ ქმნის ასეთი დაპირისპირებების თავიდან აცილების შესაძლებლობას.

კონსტიტუცია განსაზღვრავს იმპიჩმენტის საგანს და ასეთად ასახელებს კონსტიტუციის დარღვევას, სახელმწიფოს ღალატს და სისხლის სამართლის სხვა დანაშაულს, ხოლო იმპიჩმენტის სუბიექტებად ადგენს საქართველოს პრეზიდენტს, უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარეს, მთავრობის წევრებს, გენერალურ პროკურორს, კონტროლის პალატის თავმჯდომარეს და ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრებს.

აქვე კონსტიტუცია გვთავაზობს იმპიჩმენტის მექანიზმს და პირდაპირ მიუთითებს, რომ საქართველოს პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადაყენების საკითხის აღძვრის უფლება აქვს პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთ მესამედს. რის შემდეგ საკითხი დასკვნისათვის გადაეცემა უზენაეს სასამართლოს ან საკონსტიტუციო სასამართლოს, იმის მიხედვით, თუ როგორია საკითხის აღძვრის იმოტივაცია.

თუ უზენაესმა სასამართლომ თავისი დასკვნით დაადასტურა პრეზიდენტის ქმედებაში დანაშაულის შემადგენლობის ნიშნების არსებობა, ან საკონსტიტუციო სასამართლომ - კონსტიტუციის დარღვევა, დასკვნის განხილვის შემდეგ პარლამენტი სრული შემადგენლობის უმრავლესობით იღებს გადაწყვეტილებას, რომ კენჭისყრაზე დაისვას იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან პრეზიდენტის გადაყენების საკითხი. პრეზიდენტი იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენებულად ჩაითვლება, თუ ამ გადაწყვეტილებას მხარი დაუჭირა პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორმა მესამედმა.

კონსტიტუცია ითვალისწინებს გარკვეულ დამცავ ფაქტორებსაც. მაგალითად, თუ 30 დღის ვადაში პარლამენტმა არ მიიღო გადაწყვეტილება, საკითხი მოხსნილად ითვლება და მომდევნო ერთი წლის განმავლობაში დაუშვებელია იმავე ბრალდების წარდგენა. ამას გარდა დაუშვებელია პრეზიდენტისათვის წარდგენილი ბრალდების

პარლამენტში განხილვა და გადაწყვეტილების მიღება საგანგებო და საომარი მდგომარეობის ან ომის დროს.

სხვა სუბიექტების მიმართ იმპიჩმენტის მექანიზმი შეღარებით გამარტივებულია. პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთი მესამედის მიერ გადაწყვეტის საკითხის აღებრას მოსდევს დასკვნის მიღების ანალოგიური პროცედურა. რის შემდეგ სრული შემადგენლობის უმრავლესობით პარლამენტი უფლებამოსილია მიიღოს გადაწყვეტილება გადაყენების შესახებ. ამ შემთხვევაში ზემოთ აღნიშნული ორი დამცავი დათქმიდან - 30 დღიანი ვადის ნორმა არ მოქმედებს.

ახალმა ქართულმა კონსტიტუციამ, სხვა მრავალთან ერთად, “სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ” კანონით დამკვიდრებული ზოგიერთი “გამოგონებებიც” მოაწესრიგა და თვით კანონიც ქართული პარლამენტარიზმის ისტორიულ არქივში გაისტუმრა. საქმე ის არის, რომ, როგორც კანონი პრეამბულაში ადასტურებდა, ამ კანონთან ერთად “სახელმწიფოს უმაღლესი ორგანოების სამართლებრივი მდგომარეობის საფუძველია აგრეთვე “საქართველოს რესპუბლიკის პარლამენტის არჩევნების დებულება”, რომლითაც განსაზღვრულია ხელისუფლების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს შემადგენლობა და სხვა თავისებურებანი”.

პირველი თავისებურება ის გახლდათ, რომ პარლამენტის თავმჯდომარე არჩეულ იქნა საყოველთაო არჩევნების გზით, რაც უკვე იმთავითვე ვარაუდობდა სხვა თავისებურებებს, რომლებიც შემდგომ “სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ” კანონში ასეთი თანმიმდევრობით განლაგდნენ:

მუხლი 3 - “უმაღლეს ადმასრულებელ და განმკარგულებელ ხელისუფლებას ახორციელებენ საქართველოს სახელმწიფოს მეთაური და საქართველოს რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტი”;

მუხლი 9 - “პარლამენტი ირჩევს საქართველოს სახელმწიფოს მეთაურს”;

მუხლი 17 - “საქართველოს რესპუბლიკის მეთაურად პარლამენტის მიერ მისი სიითი შემადგენლობის ორი მესამედის უმრავლესობით აირჩევა პარლამენტის თავმჯდომარე”.

მთავარი თავისებურება კი შემდეგში გამოინატა: საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სასამართლოში სახელმწიფოს მეთაური წოდება ოფიციალურ თანამდებობის პირს ან კოლეგიალურ ორგანოს, რომელსაც სახელისუფლო იერარქიაში უმაღლესი ადგილი უკავია. ასე რომ, “სახელმწიფოს მეთაური” ცნებაა, რომლის ქვეშ მეტწილად მონარქი ან პრეზიდენტია გაიგივებული, იშვიათად - სახელმწიფოს კოლეგიალური ორგანო. ჩვენში კი “სახელმწიფოს

მეთაური” ოფიციალური თანამდებობის განმსაზღვრელი ტერმინის სახით დამკვიდრდა.

ახალმა ქართულმა კონსტიტუციამ, ამ თვალსაზრისით, ყველაფერი თავის ადგილზე დააყენა. ვინაიდან სახელმწიფოს მეთაურის სამართლებრივი მდგომარეობა და პოლიტიკური როლი ქვეყნის მმართველობის ფორმით განისაზღვრება. თავისთავად ცხადია, საპრეზიდენტო რესპუბლიკის კონსტიტუციურმა დამკვიდრებამ ჩვენი “სახელმწიფოს მეთაური” პრეზიდენტის რანგში აიყვანა.

7-1. პრეზიდენტი: სტატუსი და არჩევის წესი

სახელმწიფოს მართვა-გამგებლობაში ძალზედ მნიშვნელოვანია პრეზიდენტის როლი იმ ქვეყნებში, სადაც იგი აღჭურვილია სამთავრობო ხელისუფლებით და ფორმალურად ან ფაქტობრივად აერთიანებს ერთ პიროვნებაში სახელმწიფოს მეთაურისა და მთავრობის მეთაურის უფლებამოსილებას. საქართველოს კონსტიტუციაში (მუხლი 69) პირდაპირ ასევეა ნათქვამი - “საქართველოს პრეზიდენტი არის საქართველოს სახელმწიფოსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური”. აქვე, ლაკონურად, მაგრამ შინაარსობრივად მეტად ტევადი ფორმულის სახით არის გადმოცემული პრეზიდენტის სტატუსის საფუძვლები: საქართველოს პრეზიდენტი წარმართავს და ახორციელებს სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას, საქართველოს უმაღლესი წარმომადგენელია საგარეო ურთიერთობებში. ამასთან, ჩამოყალიბებულია მისი უმნიშვნელოვანესი ფუნქციური სტატუსი - იგი უზრუნველყოფს ქვეყნის ერთიანობას და მთლიანობას, სახელმწიფო ორგანოთა საქმიანობას კონსტიტუციის შესაბამისად.

საქართველოს პრეზიდენტი აირჩევა საყოველთაო არჩევნებით, რაც იმას ნიშნავს, რომ მასში მონაწილეობის მიღება შეუძლიათ 18 წელს გადაცილებულ საქართველოს მოქალაქეებს, განურჩევლად რასისა, ენისა, სქესისა, რელიგიისა, განათლებისა, პოლიტიკური შეხედულებებისა, ეროვნული, ეთნიკური და სოციალური კუთვნილებისა, წარმოშობისა, ქონებრივი და წოდებრივი მდგომარეობისა. არჩევნებში

არ მონაწილეობენ ფსიქიურად დაავადებული მოქალაქენი, რომლებიც სასამართლომ კმედუნაროდ სცნო, აგრეთვე ის პირნი, რომლებიც სასამართლოს განაჩენით სასჯელს იხდიან თავისუფლების აღკვეთის დაწესებულებებში.

საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნები თანასწორია, რაც იმას ნიშნავს, რომ საქართველოს თითოეული მოქალაქე პრეზიდენტის არჩევნებში მონაწილეობს თანასწორ საფუძველზე - ყოველ მოქალაქეს აქვს ერთი ხმა.

საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნები პირდაპირია, რაც იმას ნიშნავს, რომ საქართველოს მოქალაქეები თავიანთ პრეზიდენტს უშუალოდ ირჩევენ.

საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნები ტარდება ფარული კენჭისყრით, რაც იმას ნიშნავს, რომ დაუშვებელია ამომრჩეველთა ნების გამოვლინებისადმი კონტროლი.

კონსტიტუციაში ჩამოყალიბებულია ძირითადი მოთხოვნები, რომლებიც წარედგინება პრეზიდენტობის კანდიდატს. პრეზიდენტად შეიძლება აირჩეს საარჩევნო უფლების მქონე დაბადებით საქართველოს მოქალაქე 35 წლის ასაკიდან, რომელსაც 15 წელი მაინც საქართველოში უცხოვრია და არჩევნების დანიშვნის დღესაც აქცხოვრობს.

საქართველოს პრეზიდენტი აირჩევა იგივე საარჩევნო კორპუსით, რომელიც ირჩევს საქართველოს პარლამენტს. პრეზიდენტობის კანდიდატის დასახელების უფლება აქვს მოქალაქეთა პოლიტიკურ გაერთიანებას ან საინიციატივო ჯგუფს, მაგრამ კანდიდატის წარდგენა დადასტურებული უნდა იყოს არანაკლებ 50000 ამომრჩევლის ხელმოწერით.

კონსტიტუცია დეტალურად იხილავს საპრეზიდენტო არჩევნების მექანიზმს და ნორმატიული მთლიანობის სახით წარმოადგენს. დადგენილია არჩევნების უფლებამოსილების ნორმა. კონსტიტუცია ადგენს, რომ არჩევნები ჩატარებულად ჩაითვლება, თუ მასში მონაწილეობას მიიღებს ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის უმრავლესობა. საქართველოს პრეზიდენტად არჩეულად ჩაითვლება ის კანდიდატი, რომელსაც ხმა მისცა არჩევნების მონაწილეთა ნახევარზე

მეტმა.

თუ არჩევნები ჩატარებულად გამოცხადდა, მაგრამ ვერც ერთმა კანდიდატმა ვერ მოაგროვა ხმების საჭირო რაოდენობა, მაშინ ორი კვირის თავზე იმართება არჩევნების მეორე ტური, რომელშიც კენჭი წერება პირველ ტურში მოპოვებული უკუთესი შედეგის მქონე ორი კანდიდატს. მეორე ტური ჩატარებულად ჩაითვლება, თუ მასში მონაწილეობდა ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის მესამედი მაინც. არჩეულად ჩაითვლება ის კანდიდატი, რომელიც მეტ ხმას მიიღებს, მაგრამ ეს არ უნდა იყოს ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის ერთ მეხუთედზე ნაკლები.

თუ არჩევნები ჩატარებულად არ გამოცხადდა, ან ჩატარდა, მაგრამ პირველ ტურში მონაწილეობდა მხოლოდ ერთი კანდიდატი და მან ხმების საჭირო რაოდენობა ვერ მოაგროვა, ან მეორე ტურში არ აირჩა პრეზიდენტი, მაშინ ორი თვის ვადაში იმართება ხელახალი არჩევნები.

კონსტიტუციას სამომავლოდ (მუხლი 70-9) საპრეზიდენტო არჩევნების სეზონი საერთოდ გაზაფხულისაგან გადააქვს და აღგენს, რომ “შორიგი არჩევნების პირველი ტური (?) ეწყობა წინა არჩევნების ჩატარებიდან მეხუთე წლის აპრილის მეორე კვირა დღეს. აქვე (მუხლი 70-8) კონსტიტუცია, უნდა ვივარაუდოთ ყურადღების გამახვილების მიზნით, საპრეზიდენტო არჩევნების ნაწილში იმეორებს საერთო ნორმის მოთხოვნას (მუხლი 46-2) იმის თაობაზე, რომ საგანგებო და საომარი მდგომარეობის დროს არჩევნები არ ტარდება.

როგორც კონსტიტუცია ადასტურებს, პრეზიდენტის არჩევნების წესი და პირობები განისაზღვრება კონსტიტუციითა და ორგანული კანონით. ის, რომ პრეზიდენტობის კანდიდატისადმი ძირითადი მოთხოვნები, მისი დასახელების ძირითადი პარამეტრები და საერთოდ საპრეზიდენტო არჩევნების მექანიზმის ძირითადი ლოგიკა თავად კონსტიტუციამაა ჩამოყალიბებული - ჩვენ ამაზე ვისაუბრეთ. ახლა თუ “საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნების შესახებ” კანონსაც გავეცნობით, ნათლად დავრწმუნდებით, რომ კანონმა თავის თავზე აიღო არჩევნების მომზადებისა და ჩატარების, საარჩევნო კამპანიის და მისი შედეგების გაფორმების ორგანიზაციული პროცე-

დერების დარღველირება, სწორედ აღნიშნული კონსტიტუციური ნორმების საზღვრებში.

პრეზიდენტის უფლებამოსილებაში შესვლა იწყება არჩევის დღიდან შესაბამისი დღის, მისი საჯარო გამოხვედრით, სადაც ქვეყნის პრეზიდენტი წარმოთქვამს საპროგრამო სიტყვას და ღებს ფიცს. საპროგრამო სიტყვაში პრეზიდენტი აცხადებს თავის პირად მოსაზრებებს ქვეყნის სამინაო და საგარეო პოლიტიკური კურსის თაობაზე, ხოლო, რაც შეეხება ფიცს, მისი ტექსტი უკვე კონსტიტუციის და ქვეყნის უმთავრეს პრობლემათა ნაწილია. პრეზიდენტი მისი ამოზრევისა და ქვეყნის მთელი მოსახლეობის წინაშე ღებს ფიცს, რომ დაიცავს საქართველოს კონსტიტუციას, ქვეყნის დამოუკიდებლობას, ერთიანობასა და განუყოფლობას, იზრუნებს ქვეყნის მოქალაქეთა უსაფრთხოებისა და კეთილდღეობისათვის, ხალხისა და მამულის აღორძინებისა და ძლევამოსილებისათვის.

საქართველოს პრეზიდენტს უფლება არა აქვს ეკავოს სხვა თანამდებობა, ეწეოდეს სამეწარმეო საქმიანობას, იღებდეს ხელფასს ან სხვაგვარ მუდმივ ანაზღაურებას რაიმე სხვა საქმიანობისათვის: ამასთან დადგენილია, რომ ერთი და იგივე პირი პრეზიდენტად შეიძლება აირჩეს ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ.

საქართველოს პრეზიდენტი ხელშეუვალია - ამტკიცებს კონსტიტუცია (მუხლი 75) და ცალკე ნორმის სახით ამკვიდრებს ამ თეზისს, როცა აკანონებს, რომ თანამდებობაზე ყოფნის დროს არ შეიძლება მისი დაპატიმრება ან სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა.

კონსტიტუცია აქვე ცალკე გამოყოფს პრეზიდენტის პასუხისმგებლობას სამი განსაკუთრებული დანაშაულისათვის, როგორცაა კონსტიტუციის დარღვევა, სახელმწიფოს ღალატი და სისხლის სამართლის სხვა დანაშაული. იმპიჩმენტის მექანიზმთან დაკავშირებით ჩვენ პარლამენტის თემაზე საუბრისას შეგარეთ თქვენი ყურადღება. ცხადია, ვინაიდან ამ შემთხვევაში სწორედ პარლამენტი შეიძლება იყოს საკითხის ინიციატორი, მასვე შეუძლია საკითხი საბოლოო გადაწყვეტაზე დააყენოს, თუ კონსტიტუციის დარღვევა დადასტურებულია საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებით, ხოლო

სახელმწიფოს ღალატისა და სისხლის სამართლის სხვა დანაშაულის შეპაღვენლობის ნიშნები დადასტურებულია უზენაესი სასამართლოს დასკვნით. აღნიშნული პროცედურა პარლამენტის კენჭისყრით წყვეტს საკითხს პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადაყენების თაობაზე, როგორც აღნიშნულია კონსტიტუციის 63-ე მუხლითა და ორგანული კანონით დადგენილი წესით. აქ თითქოს ყველაფერი ცხადია, გარდა იმისა, თუ როგორი იქნება თავად ორგანული კანონი.

აღნიშნულ და ზოგიერთ სხვა შემთხვევაში დგება ვადამდელი, რიგგარეშე საპრეზიდენტო არჩევნების ჩატარების აუცილებლობა. ამასთან დაკავშირებით კონსტიტუცია ადგენს, რომ პრეზიდენტის არჩევნები ტარდება პრეზიდენტის უფლებამოსილების შეწყვეტის დროიდან 45 დღის განმავლობაში და მის ჩატარებას უზრუნველყოფს პარლამენტი. ამასთან, კონსტიტუცია წყვეტს ე. წ. მონაცვლობის საკითხს, მონაცვლის ისეთ უფლებებში შეზღუდვით, როგორიცაა მინისტრების თანამდებობიდან განთავისუფლება, თვითმმართველობის ან ტერიტორიული ერთეულების სხვა წარმომადგენლობითი ორგანოების დათხოვნა ან საქმიანობის შეჩერება, რეფერენდუმის დანიშვნა.

საქართველოს პრეზიდენტის მიერ თავისი უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის ან პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში, კონსტიტუცია პრეზიდენტის მოვალეობის შესრულებას აკისრებს პარლამენტის თავმჯდომარეს, რომელსაც თავის მხრივ, ამ პერიოდში ენაცვლება პარლამენტის თავმჯდომარის ერთ-ერთ მოადგილეთაგანი. როგორც ჩანს, ამ კონსტიტუციურ ნორმას (მუხლი 76), უდავოდ არგებდა დათქმა იმის თაობაზე, რომ მონაცვლე უნდა აკმაყოფილებდეს აღნიშნული თანამდებობისადმი არსებულ კონსტიტუციურ მოთხოვნებს, თორემ პრეზიდენტის მონაცვლედ შეიძლება “არასრულასაკოვანი” პირი მივიღოთ. ეს კიდევ ერთი კონკრეტული ფაქტურაა, ჩვენ მიერ გამოთქმული შენიშვნის სასარგებლოდ კონსტიტუციაში დამკვიდრებული ასაკობრივი ნორმების უკან დაუწერელი ნორმების წაკითხვის აუცილებლობის შესახებ, რათა წინასწარ იქნეს თავიდან აცილებული ყოველგვარი უხერხულობა - ფორმალური თუ ფაქტიური.

7-2. ხელისუფლების დანაწილების საკითხისათვის

საქართველოს სახელმწიფოს პოლიტიკური წყობილების ფორმა არის დემოკრატიული რესპუბლიკა - ასეთი დევიზით შემოვიდა მოქმედებაში ახალი ქართული კონსტიტუცია. რა თქმა უნდა, სახელმწიფო მმართველობის თვალთახედვით, ამ უმთავრესი იდეის რეალიზაცია მნიშვნელოვანწილად არის დამოკიდებული იმაზე, თუ თავისთავად როგორ იქნება ხორცშესხმული კონსტიტუციის ფუძემდებლური დეკლარაცია იმის შესახებ, რომ სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით.

უნდა ითქვას, რომ კონსტიტუციაში არ იგრძნობა საპრეზიდენტო ხელისუფლების კონცეფციის კომპლექსური გააზრებულობა, მაგრამ შესამჩნევია კია, რომ ხელისუფლების შტოებს შორის ურთიერთქმედების უზრუნველყოფის ძირითადი ამოცანა პრეზიდენტს ეკისრება. თუმცა საპრეზიდენტო უფლებამოსილების შემოთავაზებული მრავალფეროვნებისა და ყოვლისმომცველობის პირობებში პასუხისმგებლობის გარკვეული დოზის სახით ნამდვილად არ აწყენდა, რომ თუნდაც ზოგადი კონსტიტუციური ნორმის დონეზე ყოფილიყო დაფიქსირებული პრეზიდენტის განსაკუთრებული მისია - ქვეყნის კონსტიტუციურობის გარანტისა, და არა მხოლოდ ფიცის ტექსტში. ეს მაშინ, როცა საქართველოს პრეზიდენტის სამართლებრივი ბუნება, სწორედ უკიდევანო უფლებამოსილებათა ფრონტის სახით, მნიშვნელოვნად სჭარბობს კლასიკური საპრეზიდენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტს. ვინაიდან ასეთი ეტალონის სახით ამერიკის პრეზიდენტი მიიჩნევა და ქართული კონსტიტუციაც ამერიკულ მოდელზეა ორიენტირებული, ეს გვაძლევს საშუალებას პირდაპირი შედარების მეშვეობით წარმოვსახოთ რეალური სურათი.

საქართველოს პრეზიდენტში სახელმწიფოს მეთაურის ლეგენდას - სრულ აღმასრულებელ ფუნქციას - ზედ ერთვის მნიშვნელოვანი პოზიციები კანონმდებლობაში. აქ იგი ფლობს უფლებამოსილებათა სრულ კომპლექტს - საკანონმდებლო ინიციატივას, როცა კონსტიტუციით ამასთან არის დაკანონებული, რომ პრეზიდენტის მოთ-

ზოგნით მის მიერ წარმოდგენილ კანონპროექტს პარლამენტი განიხილავს რიგგარეშე და პრომულგაციამდე - შესაძლებლობა ვეტოს ბეჭანიზმის გამოყენებისა. ასეთი საკანონმდებლო ბარიერების პირობებში, კაცმა რომ თქვას, შეიძლება ერთგვარად გაუგებარიც კი იყოს მინიშნება ასეთის საჭიროებაზე, მაგრამ ხომ ფაქტია, რომ საქართველოს პრეზიდენტი, სხვა სუბიექტებთან ერთად, უფლებამოსილია გამოიყენოს სარჩელისა თუ წარდგინების ფორმა კონსტიტუციასთან კანონის შესაბამისობის საკითხზე.

„ასეთი საკანონმდებლო „აღჭურვილობის“ დროს ნათლად დგება საკითხი ორსუბიექტური საკანონმდებლო ხელისუფლების შესახებ, მით უფრო, რომ ობიექტურად უნდა შევხედოთ სადღეისო რეალობას, როცა პრეზიდენტი ყველა ვითარებაში საჭირო უმრავლესობას ფლობს პარლამენტში. რომ არა იგი, ხომ დასაშვებია ოდესმე პარლამენტმა დაბლოკს პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივა. ხომ მიიღებს იგი პრეზიდენტის მიმართ საპარლამენტო ვეტოს სახეს და თუ წარმოვიდგენია რა შეიძლება ამას მოჰყვეს საბოლოო ჯამში. ამიტომ ვიყავით ჩვენ კატეგორიულად წინააღმდეგი პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივისა. განა ვერ ახერხებს ამერიკის პრეზიდენტი კანონმდებლობაში მისი კერძის გაზიარებას და ვერ მოახერხებდა საქართველოს პრეზიდენტი იგივეს. რა თქმა უნდა, უპრობლემოდ. ამ სიახლემ კი უამრავი პრობლემა შეა. რაც ახლა ხდება ქართულ კანონმდებლობაში, სწორედ ასეთი პროგნოზი იყო ჩვენი უმთავრესი არგუმენტი კონსტიტუციის პროექტის საკომისიო თუ საპარლამენტო განხილვების დროს. რეალურად კი აღმასრულებელი ხელისუფლებისა კენ საკანონმდებლო ხელისუფლების გადაქაჩვა ხდება და ეს საკმაოდ უხეშად კეთდება. როგორც ჩანს, ტონალობა კონსტიტუციამ განსაზღვრა, როცა რიგგარეშე განხილვის ნორმასთან დაკავშირებით „მოთხოვნა“ ძალიან კატეგორიულად ჩამოაყალიბა და ფაქტობრივად პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივას მწევანე შუქის რეჟიმი დაუმკვიდრა პარლამენტში. ყოველივე ამან კი საქართველოს პრეზიდენტს უბრალოდ პრიორიტეტული ინიციატივების უფლებამოსილება კი არ არგუნა, არამედ ორგზის მეთაურს - სახელმწიფოსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურს მესამე სამე-

თაურა ასპარეზიც გადაუშალა საკანონმდებლო ფორნტის სახით.

ამ მხრივ ყველაფერი ცხადი გახდება, თუ ყურადღებით გაეცნობით პრეზიდენტის მიმართულებას პარლამენტისადმი, განკარგულებას აღმასრულებელ ხელისუფლებაში კანონშემოქმედებითი საქმიანობის უზრუნველყოფის ღონისძიებათა შესახებ და 1996 წელს აღმასრულებელ ხელისუფლებაში მოსამზადებელი კანონპროექტების ნუსხას ("საქართველოს რესპუბლიკა", 1996 წლის 17 იანვარი).

ერთწლიანი საპრეზიდენტო პროგრამა 87 კანონპროექტს მოიცავს, მათ შორის რვა კოდექსია, რომელთა შორის სამოქალაქო კოდექსი ექვსი წიგნისაგან შედგება და 406 გვერდზე დაწერილ 1481 მუხლს მოიცავს. ამასთან გასათვალისწინებელია ისიც, რომ ერთი საპარლამენტო წელი 76 გვერდური სხდომისაგან შედგება, კანონპროექტების განხილვა სამი მოსმენით ხდება და განხილვების რიგითობის განსაზღვრისას გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება პრეზიდენტის მოთხოვნას.

პრეზიდენტის აპარატის აქტივობა მისასალმებელი იქნებოდა, რომ იგი როგორმე შეთანხმებული იყოს პარლამენტის სამუშაო გეგმასთან და თავად პარლამენტის მიერ მომზადებული კანონპროექტებისათვის ჩანდეს განხილვის დრო და შესაძლებლობა.

პარლამენტის უფლებამოსილების ოთხი თვის მანძილზე 16 კანონი იქნა მიღებული, მათ შორის ათი პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივით, ხოლო ექვსი – საპარლამენტო ინიციატივით. ერთი რამ არის კიდევ საგულისხმო. პრეზიდენტმა ამ ხნის მანძილზე სულ ორჯერ აამოქმედა ვეტოს მექანიზმი, რომელიც საპარლამენტო ინიციატივის პროექტების მიმართ იქნა გამოყენებული.

ვფიქრობ, ასახული ტენდენციები ღირს დაფიქრებად. გამოსავალი შეიძლება საკონსტიტუციო ადათის დამკვიდრებით გადაწყდეს. ამიტომაც ჩამოსაყალიბებელია პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივის საპარლამენტო რეალიზაციის მექანიზმი - რეგლამენტის სახით. ეს მნიშვნელოვანი მომენტი, ვინაიდან მშენებარე დემოკრატიული საქართველოს სიმტკიცე ორ ძირითად ფაქტორზეა დამოკიდებული: ერთი მხრივ - კანონმდებლობის ხარისხზე; მეორე მხრივ - ხელისუფლების პოლიტიკურ შტოთა შორის უფლებამოსილების და-

ნაწილების პრინციპის რეალურ ამოქმედებაზე.

ახლა, რაც შეეხება ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს – როგორც კონსტიტუცია აღნიშნავს, საქართველოს პარლამენტი განსაზღვრავს (მუხლი 48), ხოლო საქართველოს პრეზიდენტი - წარმართავს და ახორციელებს (მუხლი 69) ქვეყნის კონკურსს. როცა არსებობს ასეთი ლოგიკა - იგი ხელისუფლების შტოთა საქმიანობას ამ მიმართებით გარკვეულ ფარგლებს დაუდებს და მიმართულებას მისცემს. ნუ ვიდავებთ იმაზე, თუ ვინ რამდენად რეალურად ფლობს აღნიშნულ უფლებამოსილებებს, უბრალოდ იგი არსობრივად მომიჯნავე ტერმინებში იხლართება და ძნელია მათი რეალური გამოიყვანა.

გამოდის, რომ პრეზიდენტის ფაქტობრივი უფლებამოსილება გაცილებით ჭარბობს იურიდიულს. ასე რომ, ჩვენი შენიშვნა იმის თაობაზე, რომ კონსტიტუციის თავების წყობა კონსტიტუციის პრინციპების მიხედვით არის სტრუქტურირებული, ამ ფაქტობრივი განმარტების ფონზე ერთდაგვარად ძალას კარგავს, ვინაიდან სახელმწიფო და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური რეალურად საკანონმდებლო ხელისუფლების მეთაურიც გახდა.

ეს ისე, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის ქართული რეალობის განსჯისათვის. და კიდევ იმისათვის, რომ დავუფიქრდეთ ასეთ ტენდენციას, კეი ლაუსანოს ასეთი გამონათქვამის კვალობაზე - “იმ შემთხვევაში, როდესაც საკანონმდებლო ხელისუფლება ავტომატურად ამტკიცებს ხელისუფლების სხვა შტოებსა თუ ორგანოებში მიღებულ გადაწყვეტილებებს, რთული არა არის განსაზღვრა, თუ ვის ეკუთვნის კანონშემოქმედების ფაქტობრივი უფლება”.

საქართველოს კონსტიტუციაში ერთი ყველაზე დიდი და მოცულობითი, როგორც პირდაპირი, ისე გადატანითი მნიშვნელობით, გახლავთ 73-ე მუხლი, რომელიც საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებებს აკანონებს. ფაქტობრივად, ამ მუხლში წარმოდგენილია პრეზიდენტის უფლებათა განმსაზღვრელი ჩარჩო-ფორმულა ქვეყნის მმართველობის უმათვრესი პრობლემებისა და მექანიზმების ერთობლიობის სახით, რომელიც სახელმწიფოს მეთაურის პოლიტიკურ სამზარეულოში იღებს სათავეს ან შედის საბოლოო გადაწყვეტილების მისაღებად, თუ კვლავაც ბრუნდება საბოლოო აღსრულებისათვის.

განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს სახელმწიფოს მეთაურის წარმომადგენლობით ფუნქციას საერთაშორისო ურთიერთობათა სფეროში. პრეზიდენტი-პარლამენტის თანხმობით ნიშნავს და ათავისუფლებს საქართველოს ელჩებსა და სხვა დიპლომატიურ წარმომადგენლებს. იღებს უცხოეთის სახელმწიფოთა და საერთაშორისო ორგანიზაციათა, ელჩებისა და სხვა დიპლომატიური წარმომადგენლების აკრედიტაციას. თავისი თანამდებობით აქვს უფლება აწარმოოს მოლაპარაკება უცხოეთის სახელმწიფოებთან, ხელი მოაწეროს საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს, რომელთა რატიფიცირება და კონსტიტუციურობის კონტროლი ხორციელდება კონსტიტუციის მიერ (მუხლები 65, 89) დადგენილი წესით.

პრეზიდენტის საკონსტიტუციო უფლებამოსილებათა რიგში ერთი განსაკუთრებული მომენტის სახით აღსანიშნავია აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან მიმართებაში მის პიროვნებაში ჩადებული ერთგვარი სახელისუფლო დუალიზმი, როცა ერთის მხრივ იგი პრეზიდენტია, რომელიც თავად ახდენს მთავრობის ფორმირებას, მეორე მხრივ კი აღმასრულებელი ხელისუფლების - მთავრობის მეთაური, რომელიც ახორციელებს უშუალო ხელმძღვანელობას. ამას მოსდევს ზოგიერთი წვრილმანებიც. კერძოდ, “პარლამენტის თანხმობით ნიშნავს მთავრობის წევრებს - მინისტრებს”, მაგრამ განთავისუფლება მისი ერთპიროვნული უფლებაა, ვინაიდან ცალსახად “უფლებამოსი-

ლია თანამდებობიდან გაათავისუფლოს მინისტრები”.

იქვე, 8 სტრიქონით ქვევით - “პარლამენტს წარუდგენს, ნიშნავს და ათავისუფლებს თანამდებობის პირებს კონსტიტუციითა და კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით”. მოგვანია, რომ კვლავ იჭრება ერთმანეთში საკადრო ოპერაციების აქციები. და იქვე, 4 სტრიქონით ზევით - “იღებს მინისტრებისა და კანონით(?) განსაზღვრული სხვა თანამდებობის პირთა გადადგომას, უფლებამოსილია მინისტრებს დააკისროს თანამდებობრივ მოვალეობათა შესრულება ახალი მთავრობის შექმნამდე”. აქ უკვე სხვა რამ ხდება გაუგებარი. საუბარია არა გადამდგარ მთავრობაზე დროებით, ახალი მთავრობის ფორმირებამდე, მოვალეობატა შესრულების დაკისრებაზე, არამედ ერთ კონკრეტულ მინისტრზე და ეს გაუგებრობა ზოგიერთ სხვა საკითხს უკავშირდება, კერძოდ აღმასრულებელ ხელისუფლების განხორციელებას.

პრეზიდენტი უფლებამოსილია გადაწყვიტოს საქართველოს მოქალაქეობის და თავშესაფრის მიცემის საკითხები. მოკლედ, ამასთან დაკავშირებულ თავისებურებებზე ჩვენ მოქალაქეობისა და ადამიანის უფლებებსა და თავისუფლებებზე საუბრისას მოგახსენეთ. აქ კი იმას აღვნიშნავთ, რომ პრეზიდენტმა სულ ახლახანს გამოიყენა თავისი უფლება და ქალბატონ ქეთევან ბაგრატიონს საქართველოს საპატიო მოქალაქეობა მიაკუთვნა.

პრეზიდენტი უფლებამოსილია განახორციელოს სახელმწიფო წახალისების უმაღლესი ფორმა, როგორიცაა ქვეყნის წარჩინებულ პირთათვის სახელმწიფო ჯილდოების მიკუთვნება. პრეზიდენტსავე ეკუთვნის შეწყალების უფლება. შეწყალება, ეს უმაღლესი ხელისუფლების აქტია. იგი ყოველთვის ინდივიდუალური ხასიათის მატარებელია, მიიღება ერთი ან რამდენიმე პირის მიმართ და მსჯავრდადებული პირის სასჯელისაგან სრულ ან ნაწილობრივ განთავისუფლებას ითვალისწინებს. აღნიშნული ფუნქციების შესასრულებლად საკითხების წინასწარი მომზადების მიზნით პრეზიდენტთან იქმნება სპეციალური კომისიები. ამას გარდა პრეზიდენტი ახდენს უმაღლესი სამხედრო, სპეციალური და საპატიო წოდებების, უმაღლესი დიპლომატიური რანგების მინიჭებას.

კონსტიტუცია პრეზიდენტის უფლებამოსილების კონტურებში აღგნს საგანგებო რეჟიმის, როგორც ასეთის, საერთო სამართლებრივ პირობებს. პრეზიდენტი საქართველოზე შეიარაღებული თავდასხმის შემთხვევაში აცხადებს საომარ მდგომარეობას, სათანადო პირობების არსებობისას დებს ზავს და არა უგვიანეს 48 საათისა შეაქვს ეს გადაწყვეტილებები პარლამენტში დასამტკიცებლად. ეს რაც შეეხება ომისა და ზავის საკითხს, მაგრამ საგანგებო რეჟიმის გაგება იმდენად ინვარიანტულია, რამდენიც მოტივაცია არსებობს მისი შემოღებისა. ამიტომაც, რომ ომიანობის თუ მასობრივი არეულობის, ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის ხელყოფის, სამხედრო გადატრიალებისა და შეიარაღებული ამბოხების, ეკოლოგიური კატასტროფების და ეპიდემიების დროს, ან სხვა შემთხვევებში, როცა სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები მოკლებული არიან კონსტიტუციური უფლებამოსილებების ნორმალური განხორციელების შესაძლებლობებს, აცხადებს საგანგებო მდგომარეობას ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ან მის რომელიმე ნაწილში. მიღებული გადაწყვეტილება არა უგვიანეს 48 საათისა შეაქვს პარლამენტში დასამტკიცებლად. საგანგებო უფლებამოსილებანი ვრცელდება მხოლოდ იმ ტერიტორიაზე, სადაც აღნიშნულ მიზეზთა გამო გამოცხადებულია საგანგებო მდგომარეობა.

იცვლება რეჟიმი და პრეზიდენტიც ახალ საშუალებებს იძენს აღნიშნულ პირობებში მმართველ ქმედებათა ოპერატიულობის ზრდის მიზნით. თუ ჩვეულებრივ პირობებში საქართველოს პრეზიდენტი კონსტიტუციისა და კანონის საფუძველზე გამოსცემს ბრძანებულებებს და განკარგულებებს, ასეთ ვითარებაში, ახორციელებს რა საგანგებო ღონისძიებებს, პრეზიდენტი გამოსცემს კანონის ძალის მქონე დეკრეტებს, რომლებიც საგანგებო მდგომარეობის დამთავრებამდე მოქმედებს.

არის კიდევ ერთი უფლების ორი გამოვლინება, რომელიც განსაკუთრებით უსვამს ზახს საქართველოს პრეზიდენტის მაღალ უფლებრივ დონეს. ერთ შემთხვევაში იგი უფლებამოსილია - პარლამენტის თანხმობით - შეაჩეროს თვითმმართველობის ან ტერიტორიული ერთეულების სხვა წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობა, ან

დაითხოვოს ისინი, თუ მათი მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ორგანოთა კონსტიტუციური უფლებამოსილებების განხორციელებას, ხოლო მეორე შემთხვევაში ეს ერთპიროვნული აქტის დონეზე ხდება, ვინაიდან კონსტიტუცია პრეზიდენტს აძლევს უფლებას გააუქმოს მისდამი ანგარიშვალდებული აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოთა აქტები.

კონსტიტუციის 73-ე მუხლში ჩამოთვლილ საპრეზიდენტო უფლებამოსილებათა ვრცელ ნუსხაში არის ორი ნორმა, რომლებშიც საგანგებო პრეროგატივებია ამეტყველებული, ერთდროულად უფლებისა და მოვალეობის სახით. ჩვენი გაგებით, სწორედ ასე უნდა იკითხებოდეს ნორმა - “პრეზიდენტი ნიშნავს პარლამენტისა და წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნებს კანონით დადგენილი წესით”, ვინაიდან - “ნიშნავს” არ გულისხმობს მხოლოდ უფლებას, იგი მოვალეობაცაა და პრეზიდენტს წარმომადგენლობითი ორგანოების ლეგიტიმურობის გარანტიის მისიასაც აკისრებს. ასეთივე ყურადღებით უნდა იკითხებოდეს პრეზიდენტის უფლებამოსილება: “მიმართოს ხალხს და პარლამენტს”, ისევე როგორც წელიწადში ერთხელ პარლამენტს წარუდგინოს მოხსენება ქვეყნის მდგომარეობის უმნიშვნელოვანეს საკითხებზე, ვინაიდან პრეზიდენტის ორივე აქციის ურთიერთობის ფორმების სახით დამკვიდრება არ შეიძლება ცალმხრივი მიმართულებისა დარჩეს და უთუოდ მოქმედებს ხალხისა და პარლამენტის პასუხისმგებლობაზე. ამიტომ პრეზიდენტმა ერთიცა და მეორეც, ქვეყნის საერთო ინტერესების ჭრილში ქვეყნის პოლიტიკური კურსის სარეალიზაციო საშუალებათა არსენალში აქტიურად უნდა გამოიყენოს.

პრეზიდენტს კიდევ მრავალი უფლება-მოვალეობა გააჩნია, მათ შორის ქვეყნის სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდლისა, რაზეც ქვემოთ გვექნება საუბარი, ზოგიერთი მათგანი კი “სხვა უფლებამოსილებების” ზოგად ნორმაშია მოქცეული. არის კიდევ ერთი უფლება, უფლება რეფერენდუმის დანიშვნისა. როგორც კონსტიტუციაშია აღნიშნული, რეფერენდუმის დანიშვნასა და ჩატარებასთან დაკავშირებული საკითხები განისაზღვრება ორგანული კანონით, მაგ-

რამ თავად კონსტიტუცია განსაზღვრავს ძირითად, ამოსავალ დებულებებს. რეფერენდუმის საქართველოს პარლამენტის, არანაკლებ ორასი ათასი ამომრჩევლის მოთხოვნით ან საკუთარი ინიციატივით ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი კონსტიტუციითა და ორგანული კანონით განსაზღვრულ საკითხებზე, მისი ჩატარების მოთხოვნის მიღებიდან 30 დღის განმავლობაში. ამ დროს კონსტიტუცია თავად განსაზღვრავს, რომ რეფერენდუმის მოწყობა არ შეიძლება კანონის მისაღებად ან გასაუქმებლად, ამნისტიისა და შეწყალების გამო, საერთაშორისო ხელშეკრულებათა და შეთანხმებათა რატიფიცირებისა და დენონსირების შესახებ. აგრეთვე ისეთ საკითხებზე, რომლებიც ზღუდავენ ადამიანის ძირითად კონსტიტუციურ უფლებებსა და თავისუფლებებს.

7-4. პრეზიდენტი - აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური

წმინდა საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში პრეზიდენტის განსაკუთრებული ადგილი სახელისუფლო იერარქიაში მხოლოდ იმით როდია ზემადღებელი, რომ იგი სახელმწიფოს მეთაურადაა აღიარებული. ამ ფორმალურ მდგომარეობას პირველ რიგში ფაქტობრივი საფუძველი გააჩნია, რაც იმაში გამოიხატება, რომ პრეზიდენტი სახელმწიფოს მეთაურის რეალური ავტორიტეტის სასარგებლოდ მომგებიანად ითავსებს ქვეყნის აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის ძალაუფლებას. ამ შემთხვევაში განმსაზღვრელი მნიშვნელობა ენიჭება აღმასრულებელი ხელისუფლების - მთავრობის ფორმირების, უფლებამოსილებისა და წესის ზოგიერთ თავისებურებებს.

კონსტიტუციის მეოთხე თავში, სადაც საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებანი განიხილება, ორგზის არის განმეორებული, ჩვენი აზრით, ამერიკული მოდელის აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან მიმართებაში პრეზიდენტის პრეროგატივებისათვის შეუსაბამო ნორმები.

პირველ რიგში - 73-ე მუხლში - სწორედ პრეზიდენტის უფ-

ლებამოსილებათა ჩამონათვალში, როცა მინისტრებისაგან გადადგომის მიღებაზეა ლაპარაკი (პუნქტი 1, “დ” ნაწილი), აღნიშნულია, რომ პრეზიდენტი “უფლებამოსილია მინისტრებს დააქისროს თანამდებობრივ მოვალეობათა შესრულება ახალი მთავრობის შექმნამდე”. ყველაფერი გასაგები იქნებოდა, რომ “მინისტრების გადადგომა” მთელი მთავრობის გადადგომას გულისხმობდეს. მაგრამ აღნიშნული ფორმულა ცალკეული მინისტრების გადადგომასაც ითვალისწინებს. ყოველ შემთხვევაში ასე იკითხება, როცა პრეზიდენტის ეს უფლება, ამავე პუნქტში “კანონით განსაზღვრული სხვა თანამდებობის პირთა გადაცემასაც” მოიცავს. ყოველივე ამის გათვალისწინებით კი, რა თქმა უნდა, გაუგებარი ხდება დაყოვნება “ახალი მთავრობის შექმნამდე”. ხომ შეიძლება იგი პარლამენტის უფლებამოსილების მთელ პერიოდზე გაიწელოს?

მეორე ანალოგი 77-ე მუხლის პირველ პუნქტზე მოდის, სადაც ნათქვამია, რომ “აღმასრულებელი ხელისუფლების განსახორციელებლად საქართველოს პრეზიდენტი ფიცის მიღების შემდეგ იღებს მთავრობის ძველი შემადგენლობის მიერ უფლებამოსილებათა მოხსნას და შეუძლია მასვე დააქისროს მოვალეობათა შესრულება მთავრობის ახალი შემადგენლობის ფორმირებამდე”.

ეს უკანასკნელი, ჯერ იმას ადასტურებს, რომ 73-ე მუხლის შემთხვევაში ჩვენი შენიშვნა საფუძვლიანია, ტერმინოლოგიურ აღრევას ადგილი არა აქვს და, მამასადამე, უბრალოდ ნორმა არ არის სრულყოფილი. ისევე როგორც 77-ე მუხლში მისი ანალოგი, ვინაიდან აქ უკვე სხვა სახის შენიშვნა ჩნდება. ჩვენ შემთხვევაში, მთავრობა როგორც გუნდი პრეზიდენტის ხელქვეით მოიაზრება, სხვა მეთაური აღმასრულებელი ხელისუფლებისა აქ არ არსებობს. მაშინ უნდა დააყენოს საკითხი უფლებამოსილების მოხსნაზე? სამი აბსურდული ვარიანტი შეიძლება არსებობდეს: 1. უფლებამოსილებადაკარგული პრეზიდენტი? 2. გადარჩეული პრეზიდენტი? 3. მთავრობის წევრთა კოლექტიური თუ ინდივიდუალურ-ნაკრები განცხადება? ან იქნებ, უბრალოდ, ყველაფერი ეს ფორმალობამდე დადის?

საქმე კი ის არის, რომ 77-ე მუხლი, რომელმაც საპარლამენტო განხილვების დროს შეიწირა საკონსტიტუციო კომისიის მიერ

მიღებული ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის კონსტიტუციის პროექტი, მაშინაც და ახლაც მთავრობის ფორმირების წესს საზღვრავდა და ნიშანდობლივი ამასთან ისიც არის, რომ კვლავაც ყველაზე ბუნდოვანია.

77-ე მუხლის პირველ პუნქტში ნათქვამია, რომ “ორი კვირის განმავლობაში პრეზიდენტი ვალდებულია ჩამოაყალიბოს მთავრობის შემადგენლობა და წარუდგინოს პარლამენტს”. აქ ყველაფერი ნათელია, მაგრამ “შესაბამის კომიტეტებში განხილვის შემდეგ” პარლამენტი მას სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით რომ ამტკიცებს, არ ჩანს რა ფუნქცია ეკისრება კომიტეტებს ე. წ. საკადრო კონტროლის თვალსაზრისით.

კიდევ უფრო გაუგებარია ამ მუხლის მეორე პუნქტი. მთავრობის წევრების კანდიდატურების განხილვა პარლამენტში კენჭისყრით მთავრდება, რომლის შედეგად კანდიდატი დამტკიცდება ან “ვერ დამტკიცდება”. ამ შემთხვევაში უადგილოდ გამოიყურება სიტყვა - “აცილება”, როგორც იურიდიული ლოგიკის, ისე მუხლში დადასტურებული მექანიზმის ელემენტის სახით. როგორც ჩანს, იგი შემთანხმებულ კომისიის სხდომაზე წამოჭრილი იდეიდან შემორჩა კონსტიტუციას, სადაც მთავრობის შემადგენლობის გუნდური დამტკიცების წინადადებასთან დაკავშირებით ცალკეული მისი წევრების აცილების მექანიზმის საჭიროებაზე იყო მსჯელობა.

არის 77-ე მუხლში მესამე პუნქტი, სადაც ნათქვამია, რომ “მინისტრის განთავისუფლების შემთხვევაში მინისტრის კანდიდატურას პრეზიდენტი პარლამენტს წარუდგენს ორი კვირის ვადაში”. აღნიშნული ნორმა როგორ ჯდება ამ მუხლის ლოგიკურ სქემაში - ეს ერთი საკითხია. მას თითქოს კავშირი უფრო 73-ე მუხლის ზემოთ აღნიშნულ ნორმასთან უნდა ჰქონდეს, ჩვენ მიერ გამოთქმული შენიშვნის კვალობაზე, მაგრამ კავშირი წინააღმდეგობრივი, ვინაიდან განთავისუფლებული მინისტრის მონაცვლის ორ კვირაში წარდგენის ნორმა ნამდვილად უარყოფს გადადგომის “მოსურნე” მინისტრზე “ახალი მთავრობის შექმნამდე” თანამდებობრივ მოვალეობათა შესრულების საჭიროებას.

და არის კიდევ ერთი უხერხულობა პრეზიდენტისა და პარლა-

მენტის უფლებამოსილებათა განსხვავებული ვადებიდან გამომდინარე. პრეზიდენტის უფლებამოსილებაში შესვლა ცალსახად აყენებს ახალი მთავრობის ფორმირების და პარლამენტის მისი დამტკიცების საკითხს, და არა პირიქით. ამიტომ “შეუთანხმებელ” მთავრობასთან პარლამენტის ურთიერთობა ხან ერთ წელს, თანდათანობითი მატებით და ხან პარლამენტის მთელი უფლებამოსილების ვადით - 4 წელს გაგრძელდება. ასე რომ, ერთხელაც პარლამენტს მისი უფლებამოსილებაში შესვლამდე დამტკიცებულ მთავრობასთან მოუწევს “თანამშრომლობა და ისე დაასრულებს მოღვაწეობას, რომ ძველი მთავრობა ისევ ჩვეულ “ფორმაში” დარჩება - დახვდება და გააცილებს პარლამენტს.

ახლა, რაც შეეხება აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურასა და საქმიანობის წესს, რომელსაც პრეზიდენტის წარდგინებით ამტკიცებს პარლამენტი. აქ პრეზიდენტი ფაქტობრივად შეუზღუდავია თავის საკუთარ წარმოდგენასა და იდეების რეალიზაციაში, გარდა ერთი კონსტიტუციური ნორმისა, რომლის მიხედვით აკრძალულია სამხედრო ძალების, სახელმწიფო უშიშროებისა და პოლიციის უწყებათა შერწყმა ან სხვაგვარი გაერთიანება.

აღმასრულებელ სახელმწიფო ხელისუფლებას საქართველოს პრეზიდენტი ახორციელებს უშუალოდ, აგრეთვე სამინისტროების, სხვა სახელმწიფო უწყებებისა და დაწესებულებების მეშვეობით, რისთვისაც აქტიურად იყენებს სათათბირო და საკონსულტაციო ინსტიტუტებს. სწორედ ამ იდეის რეალიზაცია დაეკისრა საქართველოს კანონს “აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურისა და საქმიანობის წესის შესახებ”, რომელმაც მოახდინა კონსტიტუციური ნორმის კონკრეტიზაცია სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი ცხოვრების განსაზღვრულ სფეროებში სახელმწიფო მმართველობის უზრუნველსაყოფად დაამტკიცა შემდეგი სამინისტროები:

განათლების;

გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის;

ეკონომიკის;

ვაჭრობისა და საგარეო ეკონომიკური ურთიერთობების;

თავდაცვის;

იუსტიციის;
კავშირგაბმულობისა და ფოსტის;
კულტურის;
ლტოლვილთა და განსახლების;
ურბანიზაციისა და მშენებლობის;
საგარეო საქმეთა;
სახელმწიფო უშიშროების;
სახელმწიფო ქონების მართვის;
სოფლის მეურნეობისა და სურსათის;
სოციალური დაცვის, შრომისა და დასაქმების;
ფინანსთა;
შინაგან საქმეთა;
ჯანმრთელობის დაცვის.

სამინისტროების ხელმძღვანელობს მინისტრი, რომელიც დამოუკიდებლად იღებს გადაწყვეტილებებს მის კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხებზე. მთავრობის წევრები - მინისტრები პასუხისმგებელი არიან საქართველოს პრეზიდენტის წინაშე მინდობილი მმართველობის სფეროს მდგომარეობისა და განვითარებისათვის. მინისტრი კანონის საფუძველზე და მის შესასრულებლად გამოსცემს ბრძანებებს.

აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოთა საქმიანობის კოორდინაციას, ურთიერთობას საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლებასთან პრეზიდენტი ახორციელებს სახელმწიფო კანცელარიის მეშვეობით. სახელმწიფო კანცელარიას ხელმძღვანელობს სახელმწიფო მინისტრი, რომელიც მთავრობის შემადგენლობაშია და პრეზიდენტის რწმუნებით ასრულებს მის ცალკეულ დავალებებს, მათ შორის პრეზიდენტის დავალებით უძღვება მთავრობის სხდომებს.

მთავრობის წევრს უფლება არა აქვს ეკავოს სხვა თანამდებობა, გარდა პარტიულისა, ეწეოდეს სამეწარმეო საქმიანობას, იღებდეს ხელფასს ან სხვაგვარ მუდმივ ანაზღაურებას რაიმე სხვა საქმიანობიდან. მთავრობის წევრები უფლებამოსილებას იხსნიან პრეზიდენტის წინაშე. მთავრობის წევრის თანამდებობიდან განთავისუფლება შესაძლებელია პრეზიდენტის ბრძანებულებით ან პარლამენტის მიერ იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების შემთხვევაში.

როგორც სახელმწიფოს მეთაური, რომელსაც დამოუკიდებელი და ფართო უფლებამოსილებანი გააჩნია, პრეზიდენტი აღმასრულებელი ხელისუფლების სფეროში ხელმძღვანელობს ადმინისტრაციულ აპარატსა და შეიარაღებულ ძალებს, არის შეიარაღებულ ძალთა მეთაური.

აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურულ ერთეულებს შორის ურთიერთობათა რეგულირების მიზნით საქართველოს პრეზიდენტი ქმნის საკოორდინაციო ორგანოებს, სათათბირო და საკონსულტაციო სამსახურებს. თუ მათი შექმნა დამატებით სახელმწიფო ხარჯებს საჭიროებს, პრეზიდენტს შეუძლია მისი გამოყოფა მხოლოდ იმ შემთხვევაში მოსთხოვოს პარლამენტს, თუ მიუთითებს მისი დაფარვის წყაროს. ამას გარდა პარლამენტს აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურაზე კონტროლის კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ბერკეტი გააჩნია - პარლამენტის მიერ დამტკიცებულ სტრუქტურაში ცვლილებების შეტანა და ახალი ორგანოების შექმნა ხორციელდება კანონით.

პრეზიდენტის სახელითა და მისი ხელმოწერით გამოიცემა აღმასრულებელი ხელისუფლების უმნიშვნელოვანესი აქტები და არ საჭიროებენ მინისტრთა კონტრასიგნებას, რადგან ეს არ არის მათი ქმედითობის აუცილებელი პირობა. როგორც ადრე აღვნიშნეთ, ეს არის ამერიკული პრეზიდენტურისაგან ჩვენების ერთ-ერთი უმთავრესი განმასხვავებელი ნიშანი, რომელიც კიდევ უფრო აქვეითებს მთავრობის წევრის მნიშვნელობას თავად აღმასრულებელი სისტემის შიგნით. აქ უკვე არაორაზროვნად შეიძლება ითქვას, რომ ისინი ფორმალური თანაშემწისა და მრჩეველის დონეზე დადიან. ვფიქრობთ, აქაც საჭიროა ზაზი გაუესვათ ორიენტირისაგან ერთ მნიშვნელოვან განსხვავებულობას.

ამერიკის პრეზიდენტი, ერთი მხრივ, ხელმძღვანელობს აღმასრულებელ ხელისუფლებას - პრეზიდენტის კაბინეტის სახით.

ამერიკულ წყაროში (ქანდა, ბერი, გოლდმენი - “ამერიკული დემოკრატია - აშშ ხელისუფლება და პოლიტიკური პროცესი” - თბილისი - 1995); გულახდილად არის აღიარებული ყოველივე მოსალოდნელი:

- “თეორიულად, კაბინეტის წევრები ქმნიან მრჩეველთა ორგანოს, რომელსაც ხვდება პრეზიდენტი, რათა განიხილოს მთავარი პოლიტიკური გადაწყვეტილებები. პრაქტიკულად კი, კაბინეტის სხდომებს ახასიათებენ როგორც “ყოველდღე უშინაარსოს და უშედეგოს” (გვ. 317)

მეორე მხრივ, პრეზიდენტი თაოსნობს პირად ადმინისტრაციას - თეთრ სახლს, რომელიც აპარატის გარდა აერთიანებს ადმინისტრაციულ - საბიუჯეტო სამმართველოს, ეროვნული უშიშროების საბჭოს, ეკონომიკურ მრჩეველთა საბჭოს და სხვ.

იგივე წყარო აქაც აყენებს საკითხს დაფიქრების აუცილებლობის შესახებ (გვ. 318):

- “პოლიტიკის შემუშავებისას თანამედროვე პრეზიდენტები არ ეყრდნობიან კაბინეტს, რადგანაც ამ მიზნისათვის მათ ჰყავთ თეთრი სახლის მრავალრიცხოვანი აპარატი, რომელიც მათ საჭირო რჩევებით უზრუნველყოფს. კაბინეტში შემაჯავლი მდივნებისაგან განსხვავებით ეწევიან, დაქვემდებარებული დეპარტამენტისა კი - მეორე მიმართულებით, რომლებსაც პრეზიდენტის სურვილები ერთი მიმართულებით თეთრი სახლის აპარატის შტატი პასუხისმგებელია მხოლოდ პრეზიდენტის წინაშე. ამგვარად, მიუხედავად იმისა, რომ კაბინეტს, როგორც გადაწყვეტილების მიღების კოლექტიურ ორგანოს, პერიოდულად იწვევენ ზოლმე, მისი სხდომები უფრო აკადემიურ ხასიათს ატარებს. რეალურად პრეზიდენტები თანამშრომლობენ თეთრი სახლის აპარატის სპეციალისტებთან, მრჩეველებთან და კაბინეტის ზოგიერთ მდივანთან”.

არადა, ამერიკაში პრეზიდენტის ხელქვეითი ამ ორი სტრუქტურის შეხების წერტილი თავად პრეზიდენტის დონეზეა ატანილი, ჩვენგან განსხვავებით, სადაც ყველაფერი კანცელარიაშია გაერთიანებული. ჩვენში კი ყველა რგოლი ერთმანეთშია აჭრილი და ამიტომ ძნელია ჩვენი აღმასრულებელი სისტემის საქმიანობის პროგნოზირება. თუმცა ამერიკული წყაროების განწყობილებას რომ აფასებ, იქნებ ასეთ ვარიანტშია ჩვენ რომ გვინდა იმდაგვარი გამოსავალი. ღმერთმა ქნას.

საუბარი მერვე - საქართველო: თავდაცვა, ფინანსები და კონტროლი

ამჯერად ჩვენი საუბრის თემა კონსტიტუციის ორ თავს მოიცავს: მეექვსე თავს - სახელმწიფო ფინანსები და კონტროლი და მეშვიდე თავის - სახელმწიფოს თავდაცვა. კაცმა რომ თქვას, ეს ორი თემა შემთხვევით არ გაგვიერთიანებია - მათში სახელმწიფოს ძლიერების სამ ძირითად მახასიათებელზეა მსჯელობა. ფინანსები და თავდაცვა ქვეყნის სიცოცხლისუნარიანობის განმსაზღვრელი პარამეტრებია, რომლებიც ქვეყნის მშვიდობიანი ცხოვრების პირობებში მისი მოსახლეობისათვის მატერიალურ კეთილდღეობას უნდა განაპირობებდეს. და ვინაიდან, ამდენად მაღალია ფინანსებისა და თავდაცვის სისტემების მნიშვნელობა ქვეყნის პოლიტიკური და ეკონომიკური სტაბილურობის თვალსაზრისით, ამიტომ კონტროლი, როგორც სახელმწიფო სისტემა და მმართველობის ფუნქცია, მოწოდებულია, პირველ რიგში, სწორედ აღნიშნული სფეროების მაღალ დონეზე ზრუნავდეს. გამომდინარე აქედან, კონტროლი ქართულ კონსტიტუციაში განიხილება არა მხოლოდ უმნიშვნელოვანესი სამართლებრივი პრობლემის დონეზე, არამედ, როგორც კონსტიტუციური გარანტიის უმთავრესი მექანიზმი.

ყოველივე თქმულის გათვალისწინებით კანონმდებელმა საქართველოს პრეზიდენტს ორი საგანგებო უფლებამოსილება განუსაზღვრა, რომლებიც ცალკე თავებში ჩამოაყალიბა და პარლამენტსაც ზედამხედველობისა და კონტროლის ფუნქციები მიაკუთვნა.

საქართველოს კონსტიტუცია ცხადად აყალიბებს ქვეყნის მშვიდობისმოყვარულ კურსს. ეს თვალნათლივ არის ფორმულირებული 98-ე მუხლში, სადაც სამხედრო ძალების საჭიროება არგუმენტირებულია ქვეყნის დამოუკიდებლობის, სუვერენიტეტისა და ტერიტორიული მთლიანობის დაცვის საერთაშორისო ვალდებულებათა შესრულების მოტივაციით და აგრეთვე იმით, რომ კონსტიტუციას თავდაცვითი ომი საქართველოს სუვერენულ უფლებათა კატეგორიაში აქვს ატანილი. ყოველივე აღნიშნულის ამოქმედება კი, პირდაპირ მიმართებაშია საქართველოს პრეზიდენტთან, ვინაიდან პრეზიდენტი არის საქართველოს სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი.

სამხედრო აღმშენებლობისა და ქვეყნის თავდაცვის ორგანიზაციისათვის იქმნება ეროვნული უშიშროების საბჭო, რომელსაც ხელმძღვანელობს საქართველოს პრეზიდენტი. იგი თავმჯდომარეობს მის სხდომებს, დამოუკიდებლად ნიშნავს და ათავისუფლებს სამხედრო ძალების უმაღლეს სარდლობას, ნიშნავს ეროვნული უშიშროების საბჭოს წევრებს.

ეროვნული უშიშროების საბჭოს შემადგენლობა, უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი განსაზღვრა ორგანულმა კანონმა "ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ".

ეროვნული საბჭოს შემადგენლობაში შედიან: საქართველოს პრეზიდენტი (საბჭოს თავმჯდომარე), საქართველოს სახელმწიფო მინისტრი, საგარეო საქმეთა მინისტრი, თავდაცვის მინისტრი, სახელმწიფო უშიშროების მინისტრი, შინაგან საქმეთა მინისტრი და ეროვნული უშიშროების საბჭოს მდივანი. ეროვნული საბჭოს ამ და სხვა წევრებს ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი. ასე რომ, უშიშროების საბჭოს წევრების დამტკიცებაზე აქ პრეზიდენტის უფლებამოსილებაა ამოქმედებული.

ამას გარდა, ეროვნული უშიშროების საბჭოს საქმიანობაში უშუალოდ მონაწილეობენ საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების თავმჯდომარეები.

ეროვნული უშიშროების საბჭო არის საქართველოს პრეზიდენტის სათაბირო ორგანო სამხედრო აღმშენებლობისა და თავდაცვის ორგანიზაციის, ქვეყნის უშიშროებასთან დაკავშირებული საშინაო და საგარეო პოლიტიკის, სტაბილურობისა და მართლწესრიგის უზრუნველყოფის სტრატეგიულ საკითხებზე გადაწყვეტილებათა მისაღებად. ასე რომ, ეროვნული უშიშროების საბჭო განიხილავს საშინაო და საგარეო პოლიტიკის საკითხებს, უმზადებს პრეზიდენტს სახელმწიფო, ეკონომიკური, თავდაცვისა და უსაფრთხოების პრობლემასთან დაკავშირებული ბრძანებულებებისა და განკარგულებების პროექტებს.

პარლამენტს გარკვეული საკონტროლო ფუნქციები ეკისრება სამხედრო ძალების ფორმირებასთან დაკავშირებით. მართალია, სამხედრო ძალების სტრუქტურას ამტკიცებს საქართველოს პრეზიდენტი, მაგრამ სხვაგვარი, პარლამენტის როლი მნიშვნელოვანია. ჯერ ერთი, სამხედრო ძალების სახეობები და შემადგენლობა განისაზღვრება კანონით და მეორე, სამხედრო ძალების რაოდენობას - ეროვნული უშიშროების საბჭოს წარდგინებით - ამტკიცებს საქართველოს პარლამენტი სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით.

პარლამენტის მეთვალყურეობის ქვეშაა მოქცეული სამხედრო ძალთა გამოყენების საკითხიც. საქართველოს პარლამენტის თანხმობის გარეშე დაუშვებელია სამხედრო ძალთა გამოყენება საგანგებო მდგომარეობის დროს ქვეყნის შიგნით და აგრეთვე საერთაშორისო ვალდებულებათა შესასრულებლად. ეს რაც შეეხება საკუთარი სამხედრო ძალების გამოყენებას. პარლამენტის კონტროლი ვრცელდება სხვა სახელმწიფოს სამხედრო ძალების გამოყენებასთან დაკავშირებითაც. მართალია, სახელმწიფოს თავდაცვის მიზნით განსაკუთრებულ და კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში ქვეყანაში სხვა სახელმწიფოს სამხედრო ძალების შემოყვანის, გამოყენების და გადაადგილების გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს პრეზიდენტი, მაგრამ საქმე ის არის, რომ გადაწყვეტილება დაუყოვნებლივ უნდა გადაეცეს პარლამენტს დასამტკიცებლად და ძალაში შედის მხოლოდ პარლამენტის თანხმობის შემდეგ.

ყოველივე ზემოთ აღწერილი ეროვნული უშიშროების საბჭოს

ისაქმიანობის იმ თვალსაწიერს მოიცავს, რომელიც მისი უფლებამოსილების კონსტიტუციური ნორმებით არის შემოსაზღვრული. სრულწარმოდგენას მისი მომავალი ფუნქციონირების შესახებ “ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ” ორგანულ კანონში მისი უფლებამოსილების გავრცობილი ვარიანტი უნდა იძლეოდეს. აქ ყველაფერი პრეზიდენტის ხელდასმით ხორციელდება და საბჭოს უფლებამოსილებანიც მხოლოდ პრეზიდენტის დავალებებიდან იღებს სათავეს. ამიტომ ყველაფერი, რაც ქვემოთ იქნება ჩამოთვლილი, აღნიშნული კანონის მე-3 მუხლიდან – “ეროვნული უშიშროების საბჭოს უფლებამოსილება” - გაერთიანებულია ასეთი საერთო ფორმულის ქვეშ - “ეროვნული უშიშროების საბჭო საქართველოს პრეზიდენტის დავალებით”:

ა) უზრუნველყოფს ეროვნული უშიშროების კონცეფციის შემუშავებას;

ბ) განიხილავს საშინაო და საგარეო პოლიტიკის უმნიშვნელოვანეს საკითხებს, რომლებიც უშუალოდ უკავშირდება სახელმწიფოს თავდაცვისა და უშიშროების უზრუნველყოფას;

გ) განიხილავს სამხედრო ძალების მშენებლობისა და განმტკიცების პროგრამებს და უზრუნველყოფს მათი განხორციელების ორგანიზაციას;

დ) შეისწავლის და აანალიზებს საერთაშორისო კონფლიქტის ზონებში არსებულ მდგომარეობას და პერსპექტივებს;

ე) შეიმუშავებს წინადადებებს კოლექტიური უშიშროების სისტემებთან საქართველოს თანამშრომლობის შესახებ;

ვ) საქართველოს მიერ დადებული ან აღიარებული საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების შესაბამისად განიხილავს ქვეყნის საზღვრებს გარეთ უშიშროების უზრუნველყოფის ღონისძიებებში საქართველოს მონაწილეობის საკითხებს;

ზ) განიხილავს სახელმწიფოს თავდაცვის მიზნით განსაკუთრებულ და კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში ქვეყანაში სხვა სახელმწიფოს სამხედრო ძალების შემოყვანის, გამოყენებისა და გადაადგილების საკითხებს;

თ) შეიმუშავებს კანონებისა და სხვა ნორმატიული აქტების

პროექტებს თავდაცვისა და ეროვნული უშიშროების საკითხებზე;

ი) საქართველოს პარლამენტს ყოველწლიურად დასამტკიცებლად წარუდგენს სამხედრო ძალების რაოდენობას;

კ) განიხილავს სამხედრო ძალების საბრძოლო და სამოხილიზაციო მზადყოფნის საკითხებს;

ლ) ამზადებს საქართველოს პრეზიდენტის - სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდლის სადირექტივო დოკუმენტებს სამხედრო ძალებისათვის მათ წინაშე დასახული ამოცანების შესასრულებლად;

მ) კოორდინაციას უწევს სამხედრო სამეცნიერო-კვლევით სამუშაოებს;

ნ) განიხილავს სამხედრო მრეწველობის ფუნქციონირებისა და განვითარების პერსპექტივებს;

ო) განიხილავს სამხედრო კადრების მომზადების, განაწილების, სამხედრო სამსახურში გაწვევისა და მობილიზაციის საკითხებს;

პ) კოორდინაციას უწევს თავდაცვის, სახელმწიფო უშიშროების, დამნაშავეობასთან ბრძოლის და საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის სამსახურების საქმიანობას უშიშროების, მართლწესრიგისა და სტაბილურობის უზრუნველყოფის სტრატეგიულ საკითხებში;

ჟ) აკონტროლებს საქართველოს სამინისტროების, სახელმწიფო დეპარტამენტების, მთავარი სამმართველოების, კორპორაციების და სხვა სახელმწიფო უწყებების, ავტონომიური რესპუბლიკების სახელმწიფო მმართველობისა და მმართველობის ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობას უშიშროებისა და თავდაცვის სფეროში;

რ) ხელშეკრულებით სამუშაოდ იწვევს ორგანიზაციების, სამეცნიერო-კვლევითი დაწესებულებების, სამართლებრივი, ეკონომიკური, სოციოლოგიური და პოლიტიკური ცენტრების ცალკეულ მეცნიერებსა და სპეციალისტებს;

ს) შეიბუშავებს და საქართველოს პრეზიდენტს წარუდგენს აუცილებელ ღონისძიებათა კომპლექსს ქვეყნის სასიცოცხლო ინტერესების საწინააღმდეგო საშინაო და საგარეო საფრთხის გამოვლენის, პროგნოზირების, მისი თავიდან აცილებისა და ნეიტრალიზაცი-

ისათვის;

ტ) საგანგებო სიტუაციისას შეიმუშავენ წინადადებებს მძიმე პოლიტიკური, სოციალური, ეკონომიკური, ეკოლოგიური და სხვა შედეგების თავიდან ასაცილებლად ან აღმოსაფხვრელად;

უ) ორგანიზაციას უწევს და აკონტროლებს საქართველოს სასიცოცხლო მნიშვნელობის ობიექტების საიმედო დაცვისა და უსაფრთხო ფუნქციონირებისათვის აუცილებელ ღონისძიებათა შემუშავებასა და განხორციელებას;

ფ) განიხილავს საქართველოს პრეზიდენტის მიერ საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებულ საკითხებს;

ქ) განიხილავს საგანგებო სიტუაციის რეგიონში საქართველოს პრეზიდენტის წარმომადგენლის დანიშვნასთან დაკავშირებულ საკითხებს;

ღ) ახორციელებს საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ სხვა უფლებამოსილებებს.

სახელმწიფოს თავდაცვის პრობლემების გადაწყვეტა, თავისთავად ცხადია, დამოკიდებულია არა მხოლოდ სამხედრო ძალების მშენებლობის პროგრამებისა და მათი განხორციელების ორგანიზაციის დონეზე, არამედ იმაზე, თუ როგორ იქნება გაგებული კონსტიტუციური მოთხოვნა იმის თაობაზე, რომ საქართველოს დაცვა საქართველოს ყოველი მოქალაქის მოვალეობაა. სამხედრო ვალდებულების მოხდის ფორმას ადგენს კანონი, იმის გათვალისწინებით, რომ ქვეყნის დაცვა და სამხედრო ვალდებულების მოხდა საამისო უნარის მქონე ყველა მოქალაქის ვალია.

საქართველოს კონსტიტუცია ცალკე თავის სახით განიხილავს სახელმწიფოს ფინანსებისა და კონტროლის თემას, რომელშიც ქვეყნის ბიუჯეტის პრიზმის ქვეშ, მისი ფორმირების წყაროებისა და ტექნოლოგიის მექანიზმის კომპლექსური წარმოჩენის გზით მკვიდრდება სახელმწიფო ფინანსების მარეგულირებელი სამართლებრივი ბაზა, რომელიც ამასთან წყვეტს არა მხოლოდ საბიუჯეტო - საფინანსო კონტროლის სუბიექტებისა და ორგანიზაციის საკითხებს, არამედ სახელმწიფო კონტროლის პრობლემებსაც - ზოგად ჭრილში. რამდენადაც კონტროლის განხორციელების პოზიციიდან სახელმწიფოს ფუნქციონირების სიერცე უზარმაზარ ქვესაკონტროლო თვალსაწიერს ქმნის თემატური თუ მიზნობრივი ინტერესის თვალსაზრისით, ამიტომ, თავად სახელმწიფო კონტროლი სახეების ისეთ სიმრავლეს მოიცავს, როგორიცაა საკონსტიტუციო, საბიუჯეტო - საფინანსო, საგადასახადო, საშემსრულებლო, სამეურნეო და სხვა.

ჩვენ ადრეც აღვნიშნეთ, რომ საპრეზიდენტო რესპუბლიკის პარლამენტის უფლებამოსილებათა ნუსხაში აღიარება იმისა, რომ "საქართველოს პარლამენტი... კონსტიტუციით განსაზღვრულ ფარგლებში კონტროლს უწევს მთავრობის საქმიანობას" ფაქტობრივად, როგორც მთლიანი ფუნქცია, თითქმის სრულად გადაიფარება ისეთი კერძო ფუნქციით, როგორიცაა საბიუჯეტო კონტროლი. მთავარი ამ შემთხვევაში ის არის, რომ ეს უკანასკნელი რეგლამენტირებულია პერიოდულობის სავალდებულო ნორმატივებით.

"საქართველოს პარლამენტი, - ნათქვამია კონსტიტუციის 92-ე მუხლში, - სითითი შემაღენლობის უმრავლესობით ყოველწლიურად იღებს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონს, რომელსაც ხელს აწერს საქართველოს პრეზიდენტი", მაგრამ ეს უკანასკნელი პრეზიდენტის ბოლო, მაგრამ არა ერთადერთი ურთიერთობაა ბიუჯეტთან. ბიუჯეტი, თუ შეიძლება ასე ითქვას, პრეზიდენტის საავტორო პრეროგატივაა, ვინაიდან როგორც კონსტიტუცია ადასტურებს, მხოლოდ საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილი პარლამენტს წარუდგინოს ბიუჯეტის პროექტი.

პრეზიდენტი მომავალი წლის ბიუჯეტის პროექტს პარლამენტს წარუდგენს არა უგვიანეს 3 თვისა საბიუჯეტო წლის დამთავრებამდე. მაგრამ ბიუჯეტის პროექტზე მუშაობა გაცილებით ადრე იწყება, თუ ვივარაუდებთ, რომ საქართველოს პრეზიდენტი “წარუდგენს პარლამენტს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტს პარლამენტის კომიტეტებთან ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების შეთანხმების შემდეგ” (მუხლი - 73-1, “ე”). აქ ფაქტობრივად ბიუჯეტის პროექტის განხილვის ტექნოლოგიაა შემოთავაზებული შემდეგი თანმიმდევრობით: 1) ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების შეთანხმება პარლამენტის კომიტეტებთან; 2) ამის გათვალისწინებით შედგენილი პროექტის საკომიტეტო მოსმენების ციკლი - ცალკეული კომიტეტის ინტერესებიდან გამომდინარე საკითხებთან დაკავშირებით; 3) პროექტის საბოლოო საკომიტეტო განხილვა საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტში; 4) საერთო განხილვა პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე.

ბიუჯეტის პროექტთან ერთად პრეზიდენტი წარადგენს მოხსენებას მიმდინარე წლის ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ - იგულისხმება 9 თვის სავარაუდო შესრულების მონაცემები. სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს პრეზიდენტი პარლამენტს დასამტკიცებლად წარუდგენს საბიუჯეტო წლის დასრულებიდან არა უგვიანეს 3 თვისა.

ამდენად, პარლამენტი აკონტროლებს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობას, ამტკიცებს მისი შესრულების ანგარიშს და საჭიროების შემთხვევაში შეაქვს ცვლილებები ბიუჯეტში. მაგრამ ეს არ ხდება, ცალმხრივად. აქ მოქმედებს ე.წ. ურთიერთბლოკირების კონსტიტუციური ნორმა, რომლის თანახმად პრეზიდენტის თანხმობის გარეშე დაუშვებელია ბიუჯეტის პროექტში ცვლილებების შეტანა. ისევე, როგორც პრეზიდენტს, აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურებში რეორგანიზაციისა თუ ახალი ორგანოების შექმნასთან დაკავშირებით, მხოლოდ იმ პირობით შეუძლია მოსთხოვოს პარლამენტს დამატებითი სახელმწიფო ხარჯის გაღება, თუ მიუთითებს მისი დაფარვის წყაროს.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შედგენისა და მიღების

წესი განისაზღვრება კანონით “საბიუჯეტო სისტემისა და უფლებების შესახებ”. მაგრამ, ვიდრე მის მნიშვნელოვან კონცეპტუალურ სიახლეებს შეეცებოდეთ, ერთი კონსტიტუციური ნორმა, რომელიც გარკვეული გამოსავლის სახით არის დაკანონებული შესაძლო სირთულის დასაძლევად, უდავოდ აღსანიშნავია. საქმე ის არის, რომ, იმ შემთხვევაში, თუ პარლამენტმა ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე ვერ მოახერხა ბიუჯეტის მიღება, სახელმწიფო: ზოგად ნაკისრ ვალდებულებათა შესასრულებლად აუცილებელი ხარჯები დაიფარება წინა წლის ბიუჯეტის მიხედვით. აქვე, კონსტიტუცია ბიუჯეტის წყაროების სტაბილურობის უზრუნველყოფისა და გაკონტროლების კმედითობის ზრდის მიზნით სამჯერ მიმართავს კანონმდებლობას, როცა:

პირველ რიგში აკანონებს საყოველთაო მოთხოვნას გადასახადებისა და მოსაკრებლების კანონით დადგენილი ოდენობითა და წესით გადახდის საეკონომიკური შესახებ;

მეორე რიგში, მხოლოდ კანონს და მასსადავად პარლამენტს აკუთვნებს პრიორიტეტს დაადგინოს გადასახადებისა და მოსაკრებლების სტრუქტურა და შემოღების წესი;

მესამე რიგში, ასევე მხოლოდ კანონით მიაჩნია დასაშვებად გადასახადებისაგან განთავისუფლება და სახელმწიფო ხაზინიდან ხარჯის გაღება.

ახლა, “საბიუჯეტო სისტემისა და უფლებების შესახებ” კანონის თაობაზე. განსხვავებით ამ დანიშნულების წინა კანონებისაგან, აქ მწყობრად არის დალაგებული საბიუჯეტო პროცესის ამსახველი ყოველი ეტაპი, რომელიც ერთიანია ყველა დონის ბიუჯეტისათვის. კანონის პირველი სამი კარი სწორედ ამ საერთო დებულებებს მოიცავს, შემდგომი ორი კარი კი დათმობილი აქვს საბიუჯეტო სისტემის ცალკეული რგოლების ფორმირების, მიღებისა და შესრულებისას მომწესრიგებელ მუხლებს.

ამ ახალი კანონის მიღებით შეიცვალა ტერმინოლოგიაც, რომლითაც ხასიათდებოდა უკანასკნელ ხანებამდე მოქმედი საბიუჯეტო სისტემა. ნაცვლად საქართველოს ნაერთი კონსოლიდირებული ბიუჯეტისა შემოღებულია საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის ცნება,

რომელიც იყოფა დამოუკიდებელ რგოლებად: საქართველოს ცენტრალურ ბიუჯეტად - ყოფილი საქართველოს რესპუბლიკური ბიუჯეტი; აფხაზეთის, აჭარისა და საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტები - ყოფილი ადგილობრივი ბიუჯეტები.

კანონის მე-13 მუხლით წარმოდგენილია დებულებები, რომლებიც ასახავენ ბიუჯეტების დამოკიდებულებას საფინანსო სისტემის სხვა ელემენტებთან. ამ მუხლით უფრო ნათლად იკვეთება ბიუჯეტების, როგორც სახელმწიფოს ხელში აკუმულირებული ფინანსური რესურსებისა და საფინანსო სისტემის სხვა ელემენტების, ძირითადად კი იურიდიული პირების ფინანსებთან ურთიერთდამოკიდებულების საკითხები.

კანონში დაცულია საბიუჯეტო სისტემის სხვადასხვა დონის ბიუჯეტების დამოუკიდებლობისა და ქვედა დონის საბიუჯეტო პროცესში ზედა დონის სახელმწიფო ორგანოების ჩაურევლობის პრინციპი. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საბიუჯეტო უფლებები ბიუჯეტების შედგენის, განხილვის, დამტკიცებისა და აღსრულების ნაწილში არ შემცირებულა, თუმცა გაძლიერდა ბიუჯეტის აღსრულებაზე კონტროლი. კანონში აისახა ის ცვლილებები, რაც გამოწვეულ იქნა საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სისტემაში ზაზინის შექმნით ჩართული ორი გვერდი.

ქვეყნის საფინანსო პოლიტიკის ქმედუნარიანობას განსაზღვრავს ფულად-საკრედიტო სისტემის ფუნქციონირება, რომელსაც უზრუნველყოფს საქართველოს ეროვნული ბანკი. ამ მიზნით, პარლამენტის მიერ განსაზღვრული ძირითადი მიმართულებების შესაბამისად, ეროვნული ბანკი შეიმუშავებს და ახორციელებს ქვეყნის ფულად-საკრედიტო და სავალუტო პოლიტიკას.

კანონმდებელი ეროვნულ ბანკს საგანგებო ადგილს მიაკუთვნებს ქვეყნის საფინანსო არტერიალურ სისტემაში. მისი უფლებამოსილებანიც იქიდან გამომდინარეობს, რომ კონსტიტუცია ეროვნულ ბანკს - საბანკო სისტემაში ბანკთა ბანკის პოზიციას განუსაზღვრავს და საქართველოს მთავრობის ბანკირისა და ფისკალური აგენტის კატეგორიაში აჰყავს.

ეროვნული ბანკი დამოუკიდებელია თავის საქმიანობაში. თუმცა

კონსტიტუცია განსაზღვრავს ეროვნული ბანკის გარკვეულ დამოკიდებულებას პარლამენტზე. მაგალითად, ფულის ემისიის უფლება აქვს მხოლოდ ეროვნულ ბანკს, მაგრამ ფულის სახელწოდება და ერთეული განისაზღვრება კანონით. ან კიდევ ასეთი ნორმა - “ეროვნული ბანკის უფლება - მოვალეობა, საქმიანობის წესი და დამოუკიდებლობის გარანტია განისაზღვრება ორგანული კანონით”, რომელიც განამტკიცებს ეროვნული ბანკის დამოუკიდებლობას, მაგრამ როგორც ხედავთ, მისი დამოუკიდებლობის გარანტიების ხარისხი კვლავ კანონმდებლის “მონდომებაზეა” დამოკიდებული.

ეროვნული ბანკის პარლამენტისადმი დამოკიდებულებაზე მეტყველებს აგრეთვე ბანკის ხელმძღვანელობის ფორმირებისა და პარლამენტის წინაშე ანგარიშების ნორმა.

საქართველოს ეროვნული ბანკის უმაღლესი ორგანოა ეროვნული ბანკის საბჭო, რომლის წევრებს საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით 7 წლის ვადით ირჩევს პარლამენტი - სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით. საბჭოს საქმიანობას განაგებს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტი, რომელსაც ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრთაგან ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი.

ეროვნული ბანკი პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე და ყოველწლიურად წარუდგენს მას თავისი საქმიანობის ანგარიშს. სხვა მხრივ, ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრების პირადი პასუხისმგებლობა შეიძლება დადგეს კონსტიტუციის დარღვევისას, სახელმწიფო ღალატისა და სისხლის სამართლის სხვა დანაშაულის ჩადენისათვის, იმპიჩმენტის მექანიზმის ამოქმედების გზით.

კანონი “საქართველოს რესპუბლიკის ეროვნული ბანკის შესახებ” პარლამენტის მიერ მიღებულ იქნა 1995 წლის 23 ივნისს - ერთი თვით ადრე კონსტიტუციის მიღებამდე. კონსტიტუციის ახალ განსაზღვრებებთან და დებულებებთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით, კანონმა სერიოზული ცვლილებები განიცადა - დაწყებული დასახელებით და დამთავრებული მნიშვნელოვანი არსობრივი დაზუსტებებით.

იმასთან დაკავშირებით, რომ საქართველოს კონსტიტუციასთან

სრული შესატყვისობის მიზნით კანონმდებლობაში ხდება ქვეყნის ახალი სახელწოდების დაფიქსირება, რა თქმა უნდა, კანონმა ახალი დასახელება მიიღო - "საქართველოს ეროვნული ბანკის კანონი".

კანონის პირველი მუხლით განისაზღვრება ეროვნული ბანკის დაფუძნების წესი, სახელმძღვანელო პრინციპები და ადგილსამყოფელი. სიახლის სახით კი ის დაფიქსირდა, რომ ეროვნული ბანკის ქონება წარმოადგენს საქართველოს სახელმწიფოს საკუთრებას და რომ ეროვნულ ბანკს აფუძნებს საქართველოს უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანო.

კანონის მეორე მუხლით განსაზღვრულია ეროვნული ბანკის ძირითადი ამოცანები და ფუნქციები, რომ ეროვნული ბანკი შეიძულებს და აზორციელებს საქართველოს პარლამენტის მიერ განსაზღვრული ფულად-საკრედიტო და სავალუტო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების შესაბამისად, რომელიც ორიენტირებულია ფასების სტაბილურობის უზრუნველყოფაზე. სხვათა შორის, საქართველოს პარლამენტის როლის ასეთი გამოკვეთაც კანონის სიახლეთა კატეგორიას განეკუთვნება.

ცვლილებებს საქართველოს კონსტიტუციასთან სრულ შესაბამისობაში მოჰყავს ეროვნული ბანკის მმართველობა: განისაზღვრა ეროვნული ბანკის პრეზიდენტისა და ვიცე-პრეზიდენტების თანამდებობაზე დანიშვნის წესი.

აგრეთვე იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 63-ე და 64-ე მუხლებით დადგენილია მხოლოდ ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრის გადაყენება და განსაზღვრული არ არის ეროვნული ბანკის პრეზიდენტისა და ვიცე-პრეზიდენტების თანამდებობიდან გათავისუფლება, კანონით განისაზღვრა აღნიშნული თანამდებობიდან გათავისუფლების პირობები და წესი.

კანონის მერვე მუხლით დაფიქსირებულია, რომ ეროვნული ბანკის უმაღლესი ხელმძღვანელი ორგანოა ეროვნული ბანკის საბჭო და დეტალურადაა განსაზღვრული მისი უფლებამოსილებანი.

8-3. სახელმწიფო კონტროლი

როგორც არაერთგზის აღვნიშნეთ, საპრეზიდენტო რესპუბლიკის პარლამენტის საკონტროლო ფუნქციების შეზღუდვის პირობებში აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლის ერთ-ერთ, ობიექტურად კი, ერთადერთ რეალურ ბერკეტად რჩება საბიუჯეტო კონტროლის მექანიზმი. პარლამენტი მოწოდებულია აკონტროლოს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობა, და არა მხოლოდ უფლებამოსილია, არამედ მოვალეა განიხილოს და დაამტკიცოს მისი შესრულების ანგარიშები. მთლიანობაში, ეს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის საქმიანობის სფეროა, მაგრამ აღნიშნულის განსაკუთრებული სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გამო პარლამენტთან შექმნილია სპეციალური საკონტროლო ორგანო - საქართველოს კონტროლის პალატა, რომელიც ზედამხედველობს სახელმწიფო სახსრებისა და სახელმწიფოს სხვა მატერიალურ ფასეულობათა გამოყენებასა და ხარჯვას. საქართველოს რესპუბლიკის კონტროლის პალატა საფინანსო-ეკონომიკური და სამეურნეო კონტროლის უმაღლესი დამოუკიდებელი ორგანოა, რაც დადასტურებულია კონსტიტუციური ნორმით, რომლის მეშვეობით კონტროლის პალატა უფლებამოსილია შეამოწმოს საფინანსო-სამეურნეო კონტროლის სხვა სახელმწიფო ორგანოთა საქმიანობა. მთლიანობაში კი კონტროლის პალატის უფლებამოსილება, ორგანიზაცია, საქმიანობის წესი და დამოუკიდებლობის გარანტია განსაზღვრულია კანონით “საქართველოს რესპუბლიკის კონტროლის პალატის შესახებ”, რომელმაც სწორედ ზეუწყებრივი საკონტროლო ფუნქციით აღჭურვა კონტროლის პალატა, ვინაიდან სწორედ მან დააკანონა, რომ სახელმწიფო კონტროლის ეფექტიანი განხორციელების მიზნით საქართველოს კონტროლის პალატა თავისი კომპეტენციის ფარგლებში კოორდინაციას უწევს საფინანსო-ეკონომიკური და სამეურნეო კონტროლის სხვა სამსახურების საქმიანობას.

კონტროლის პალატა დამოუკიდებელია თავის საქმიანობაში.

იგი ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე და მისი საქმიანობის შემოწმება ხდება მხოლოდ პარლამენტისავე გადაწყვეტილებით შიდა-მნილი კომისიის მიერ. კიდევ ერთი გარანტია კონტროლის პალატის დამოუკიდებლობისა იმაში მდგომარეობს, რომ საქართველოს რესპუბლიკის კონტროლის პალატისა და მისი ადგილობრივი ორგანოების დაფინანსება წარმოებს საქართველოს რესპუბლიკის ბიუჯეტიდან და დაფინანსების ოდენობას ყოველწლიურად განსაზღვრავს პარლამენტი. რაც შეეხება კონტროლის პალატის თავმჯდომარეს - საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით 5 წლის ვადით მას ნიშნავს პარლამენტი სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით. ხოლო მისი თანამდებობიდან გადაყენება შეიძლება პარლამენტის გადაწყვეტილებით - კონსტიტუციის დარღვევისას, სახელმწიფოს ღალატისა და სისხლის სამართლის სხვა დანაშაულის ჩადენისათვის - იმპიჩმენტის მექანიზმის ამოქმედების გზით.

რაც შეეხება კონტროლის პალატის ანგარიშვალდებულებას პარლამენტის წინაშე, კონსტიტუციური ნორმების დონეზე დადგენილია, რომ წელიწადში ორჯერ ბიუჯეტის შესრულების წინასწარი და სრული ანგარიშის წარდგენის დროს, კონტროლის პალატა პარლამენტს წარუდგენს მოხსენებას მთავრობის ანგარიშთან დაკავშირებით, ხოლო წელიწადში ერთხელ - თავისი საქმიანობის ანგარიშს.

კანონში “საქართველოს რესპუბლიკის კონტროლის პალატის შესახებ” ჩამოყალიბებულია კონტროლის პალატის სისტემის ამოცანები და ფუნქციები. იგი მონაწილეობს სახელმწიფო ბიუჯეტის შედგენაში, აკონტროლებს მისი ხარჯვის მიზნობრიობას, კანონიერებასა და ეფექტიანობას, საქართველოს პარლამენტისა და სახელმწიფოს მეთაურის აპარატებში, აგრეთვე სამინისტროების, დეპარტამენტებისა და სხვა სახელმწიფო სტრუქტურების საფინანსო-სამეურნეო საქმიანობას. თუნდაც ქვესაკონტროლო ობიექტების ეს ჩამონათვალი მიაწინებს კონტროლის პალატის განსაკუთრებულ ადგილს სახელმწიფო კონტროლის სისტემაში. ფაქტობრივად მის კონტროლის ექვემდებარება საქართველოს ტერიტორიაზე მყოფი ყველა იურიდიული პირი, რომელიც იყენებს სახელმწიფო ფულად თუ მატერიალურ რესურსებს, აგრეთვე საზღვარგარეთის ქვეყნებში განლაგებული სა-

ქართველოს იურისდიქციაში მყოფი ყველა სახელმწიფო დაწესებულება და ორგანიზაცია. მისი ორგანოების ქსელით გადაფარულია რესპუბლიკის მთელი ტერიტორია. საქართველოს კონტროლის პალატის ორგანოების გადაწყვეტილებათა შესრულება სავალდებულოა მისი ქვესაკონტროლო ობიექტების ხელმძღვანელი პირებისათვის.

კონტროლის პალატის მიერ რევიზია-შემოწმებით გამოვლენილი სახელმწიფო ბიუჯეტის ან სახელმწიფო არასაბიუჯეტო ფონდების კუთვნილი თანხები სახელმწიფო ბიუჯეტში ან შესაბამის არასაბიუჯეტო ფონდებში ჩაირიცხება უდავო წესით.

საქართველოს კონტროლის პალატის პრეზიდიუმს, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ქ. თბილისის კონტროლის პალატის საბჭოებს ჩატარებული რევიზია-შემოწმებების შედეგად დარღვევა-ნაკლოვანებების გამოვლენის შემთხვევაში უფლება აქვთ:

- მიუთითონ თანამდებობის პირებს მათ მიერ დაშვებულ ნაკლოვანებებზე, დაეკლონ მათ აღმოფხვრან გამოვლენილი ნაკლოვანებები, გადასცენ დარღვევების შესახებ შესაბამის უწყებრივ და ადგილობრივ სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებს განსახილველად;

- თანამდებობიდან გადააყენონ სახელმწიფო წარმოება-დაწესებულებათა ის მუშაკები, რომელთაც უზემად დაარღვიეს საქართველოს რესპუბლიკის კანონები და მნიშვნელოვანი ზარალი მიაყენეს სახელმწიფოს ან მოქალაქეთა ინტერესებს, გარდა იმ თანამდებობის პირებისა, რომელთა დანიშვნა-დამტკიცება შედის საქართველოს პარლამენტის და სახელმწიფოს მეთაურის, აგრეთვე აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უზენაესი საბჭოებისა და მინისტრთა საბჭოების კომპეტენციაში;

- დასვან ბრალეულ თანამდებობის პირთა თანამდებობიდან გათავისუფლების საკითხი საქართველოს პარლამენტის, სახელმწიფოს მეთაურის, აგრეთვე აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უზენაესი საბჭოებისა და მინისტრთა საბჭოების წინაშე;

- მოახდინონ ფულადი დარიცხვა (არა უმეტეს სამი თვის ხელფასისა) იმ თანამდებობის პირებზე, რომლებმაც მატერიალური

ზაარალი მიაყენეს სახელმწიფოს.

რევიზია-შემოწმების შედეგად დანაშაულის ნიშნების გამოვლენის შემთხვევაში შესაბამისი მასალები გადაეგზავნებათ სამართალდამცავ ორგანოებს.

დაბოლოს ორი კონსტიტუციური ნოვაციის შესახებ, რომლებიც სახელმწიფო კონტროლის სრულყოფის მიზანს ემსახურება.

ქვეყნის ეკონომიკის აღმავლობისათვის განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება საგადასახადო დისციპლინის განმტკიცებას, რომლის სამართლებრივი ბაზა შემოსაზღვრულია კანონით "საგადასახადო სისტემის საფუძვლების შესახებ", ხოლო მისი რეგულირების კონკრეტული მექანიზმი - ცალკეული გადასახადების მიხედვით - კანონთა მთელი პაკეტით არის წარმოდგენილი. რა თქმა უნდა, ამ მექანიზმის ამოქმედების საქმეში განმსაზღვრელია კანონი "საქართველოს რესპუბლიკის სახელმწიფო საგადასახადო სამსახურის შესახებ". განმსაზღვრელიაო, იმიტომ ვამბობთ, რომ სწორედ უწყებრივი, ფულის მოძერებლის ინტერესი დადგა ჩვენი საგადასახადო სისტემის წინა პლანზე. დავა ამ საკითხზე ნამდვილად არ ღირს, ეს საყოველთაო აზრია მეწარმეებისა, რომლებიც უბრალოდ კანონთა ინიციატორებად რომ საგადასახადო სამსახურის მუშაკები გამოვიდნენ, იმიტომ დაიჩაგრნენ. ამიტომაც მიგვაჩნია, რომ ასეთ სფეროში საკანონმდებლო ინიციატივის სათავეებთან ობიექტურობა და სახელმწიფო ინტერესების პრიმატი უნდა ჭარბობდეს-ფართო მასშტაბში, თორემ ვიღაცა ამოსაღები თანხის ზრდის ხარჯზე რომ ფეხმოუკიდებელ მეწარმეობას აკვანშივე აკლავს, ალბათ მასაც მიაჩნია, რომ სახელმწიფო ინტერესების სადარაჯოზე დგას. სწორედ ასეთი მოტივაციის გათვალისწინებით მნიშვნელოვნად გვეჩვენება კონტროლის პალატის უფლებამოსილებათა სპექტრის გაფართოვება. ამ ორგანოს უზარმაზარი ანალიტური მასალა გააჩნია, რათა ობიექტურად შეაფასოს მეწარმეობის განვითარების პროცესი კანონმდებლობის კეთილსასურველობის ატმოსფეროს თვალსაზრისით. ჭეშმარიტად, კონტროლის პალატას მართლაც ძალუძს წარუდგინოს პარლამენტს საგადასახადო კანონმდებლობის სრულყოფის წინადადებები.

სახელმწიფო კონტროლის სისტემას მრავალი ზარეზები გააჩ-

ნია. მიზეზთა შორის, ჩვენი აზრით, ერთი უმთავრესი კონტროლის სისტემის "გააქტიურების" ექსტენსიურ გზებში უნდა ამოვიკითხოთ. ხომ ცხადია, რომ ჩვენში, ხშირად საუწყებო ინტერესების დონეზე წყდება ახალი საკონტროლო სტრუქტურების შექმნის მიზანშეწონილობის საკითხი და თანაც, საუბედუროდ იმდაგვარად, რომ მიზანი კვლავ განუხორციელებელი რჩება. ამიტომ კანონმდებელმა ეს საქმე პარლამენტის კონტროლის დონეზე აიტანა, ვინაიდან ამიერიდან სახელმწიფო კონტროლის სხვა ორგანოები შეიძლება შეიქმნეს მხოლოდ კანონის შესაბამისად.

საუბარი მაცხრა - სასამართლო ხელისუფლება საქართველოში

სახელმწიფო ხელისუფლების ტრიადაში სასამართლო ხელისუფლებას ერთი განსაკუთრებული ადგილი განეკუთვნება. სასამართლო ხელისუფლების დანიშნულებაა ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა, ქვეყნის კონსტიტუციური წყობილების დაცვა; საკანონმდებლო და აღმასრულებელი აქტების კონსტიტუციასთან შესაბამისობის, ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე კანონებისა და სხვა ნორმატიული აქტების გამოყენებისა და აღსრულების დროს კანონიერებისა და სამართლიანობის უზრუნველყოფა.

დამოუკიდებელი, სამართლიანი სახელმწიფოს მშენებლობა მყარი სამართლებრივი გარანტიების საფუძველზე ნაგები სასამართლო სისტემის გარეშე წარმოუდგენელია. ამიტომაც საქართველოს კონსტიტუციის მეხუთე თავში ახსნილია სასამართლო ხელისუფლების, როგორც სამართლებრივი ინსტიტუტის ამოსავალი ცნებები და იდეები, რომლებზეც უნდა აიგოს სასამართლო სისტემა ქართულ კანონმდებლობაში.

კონსტიტუცია, რომელიც ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს აღიარებს, უდავოდ ახდენს სასამართლოს დამოუკიდებლობის დეკლარირებას, თუმცა სხვადასხვა დოზით ახორციელებს მისი გარანტიების გაფორმებას. საქართველოს კონსტიტუცია, ხელისუფლე-

მის დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით, 82-ე მუხლის ორი თავ-
ისართი ნორმის სახით ამკვიდრებს სასამართლო ხელისუფლების გან-
საკუთრებულობას.

პირველი ის არის, რომ აქ აღიარებულია სასამართლო ხელი-
სუფლების დამოუკიდებლობა, ანუ უფლება იმოქმედოს ხელისუფლე-
ბის სხვა შტოთაგან დამოუკიდებლად. ეს უფლებამოსილება კონსტი-
ტუციაში ორი აქსიომატური თეზისით არის გამაგრებული და თუ აქ
მთავარი ის არის, რომ “სასამართლო ხელისუფლება დამოუკიდებე-
ლია და მას ახორციელებენ მხოლოდ სასამართლოები”, მაშინ უმ-
თავრესად ის უნდა მივიჩნიოთ, რომ “სასამართლოს გადაწყვეტილება
გამოაქვს საქართველოს სახელით”.

ხოლო მეორე - ის, რომ სასამართლო კონსტიტუციურად უფ-
ლებამოსილი ერთადერთი ორგანოა განახორციელოს მართლმსაჯუ-
ლება, როგორც სახელმწიფო ხელისუფლების განსაკუთრებული ფუნ-
ქცია. სასამართლო ხელისუფლება კი, ზორციელდება საკონსტიტუ-
ციო კონტროლის, მართლმსაჯულების და კანონით დადგენილი სხვა
ფორმების მეშვეობით. ამდენად სასამართლო აქტები სავალდებულო
აღსასრულებელია ყველა სახელმწიფო ორგანოსა და პირისათვის
ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე.

9-1. სასამართლო ორგანოების სისტემა

საქართველოს სასამართლო ხელისუფლების საფუძველს შეად-
გენს სხვადასხვა კომპეტენციის სასამართლო ორგანოების ერთობ-
ლიობა. ქვეყნის ძირითადი კანონი ადგენს საქართველოს სასამარ-
თლო სისტემის უმაღლეს ორგანოებს საკონსტიტუციო სასამარ-
თლოს და უზენაესი სასამართლოს სახით.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო საკონსტიტუციო
კონტროლის სასამართლო ორგანოა. მისი უფლებამოსილება, შექმნი-
სა და საქმიანობის წესი განისაზღვრება კონსტიტუციითა და ორგა-

ნული კანონით. მთელ ამ კომპლექსზე ქვემოთ გვექნება საუბარი.

მართლმსაჯულებას ახორციელებენ საერთო სასამართლოები. მათ სისტემას და სამართალწარმოების წესს ადვენს კანონი, რომლის ზოგიერთ მოსაზრებებს აქვე მოგახსენებთ.

ამასთან კონსტიტუცია გამოირიცხავს საგანგებო ან სპეციალური სასამართლოების შექმნას, თუმცა აქვე დასაშვებად მიაჩნია სამხედრო სასამართლოს შემოღება, მხოლოდ საერთო სასამართლოს სისტემაში და ისიც, რა თქმა უნდა, საომარ პირობებში.

როგორც ჩანს, აქ ერთი განმარტების საჭიროება დგება. საქმე ის არის, რომ სასამართლო ხელისუფლების თავი ბლანკეტური ნორმების სიმრავლით გამოირჩევა: აქ ორი ორგანული და ხუთი ჩვეულებრივი კანონი მოიხსენიება. თუ იმასაც გაეითვალისწინებთ, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ ორგანული კანონიდან ერთი ჩვეულებრივი კანონიც “გამოვჩეკეთ”, კაცმა არ იცის ამ შვიდი კანონიდან მხოლოდ რვას მივიღებთ, თუ კიდევ უფრო მეტს. ასე რომ, სასამართლო ორგანოების ორგანიზაციული საქმიანობის მოსაწესრიგებლად კანონთა მთელი პაკეტი იქნება მისაღები. ამიტომაც გარდამავალ დებულებებში (მუხლი 107) არსებული სასამართლო სისტემის ფუნქციონირება გადღეღრძელებული, სადაც დადგენილია, რომ “კონსტიტუციის შესაბამისად სასამართლო წყობილების მოქმედი კანონების მიღებამდე ძალაში რჩება სასამართლო წყობილების ორგანული კანონმდებლობა”. სხვათა შორის, აქ “სასამართლო წყობილების ორგანული კანონების” შესახებაც უნდა ითქვას. კონსტიტუციაში, რატომღაც ასეთთა კატეგორიაში არ მოხვდა არც კანონი უზენაესი სასამართლოს შესახებ (მუხლი 90-3) და არც სასამართლო ორგანოების ფორმირების წესის შესახებ (მუხლი 86-2), ანუ საერთო სასამართლოების სისტემა საერთოდ. დაფიქსირებულია სულ ორი ორგანული კანონი - “საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ” და პროკურატურის შესახებ. ასე რომ, ერთი უცნაურობა ჩვენი კონსტიტუციისა სასამართლო ხელისუფლებასაც შეეხო - სასამართლო სისტემას არეგულირებს მიმდინარე კანონი, ხოლო სასამართლო ხელისუფლების დაწესებულებას - პროკურატურას კი ორგანული კანონი. ეს უცნაურობა კი შესაძლოა სერიოზულ

გაუგებრობაში გადაიზარდოს.

გარდამავალი დებულებებიდან ზემოთ მოტანილი ნორმის (მუხლი 107-1) რეგლამენტირება ორგანული კანონების მიღების გზით ხდება, ასეთად კი მხოლოდ ორია მოხსენიებული, რომელთაგან საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ კანონი უკვე მიღებულია. გამოდის, რომ პროკურატურის შესახებ კანონია ის აქტი, რომლის მიღება შეაჩერებს "სასამართლო წყობილების მოქმედ კანონმდებლობას", მიუხედავად იმისა, იქნება თუ არა ამ დროისათვის მიღებული სასამართლო ხელისუფლების შესახებ კანონების ახალი სრული პაკეტი. ეს ისე, ჩვენი მდგომარეობის დაზუსტების მიზნით და გასაფრთხილებლად, რათა რაიმე მარცხი არ მოგვივიდეს, კანონმდებელმა რომ დაგვიგეგმა.

არადა სასამართლო ხელისუფლების კანონთა პაკეტის მოსამზადებელად თითქოს დრო არის და არც ითმენს - საქმე რთული და ბევრი მოელის ინიციატორსაც და კანონმდებელსაც. ჩვენი მოსაზრებები ქართული სასამართლო სისტემის შესახებ დემოკრატიული ქვეყნების საკანონმდებლო გამოცდილებას ეფუძნება.

საუბარი იმას შეეხება, რაც არის ჩვენს სასამართლო სისტემაში და მისაღებია სამომავლოდაც, ან რაც საჭიროა და გათვალისწინებულ იქნება ახალ კანონმდებლობაში. ამიტომ, მომავალიც აწმყოში დანახულის სახით არის წარმოდგენილი და მსჯელობაც ისე მიგვაყვას, თითქოს რასაც ვამბობთ, უკვე სრულად მოქმედებდეს, მაგრამ უდავოდ რომ იქნება, სწორედ იმას მოგახსენებთ.

მართლმსაჯულება ხორციელდება კანონისა და სასამართლოს წინაშე ყველას სრული თანასწორობის საფუძველზე, განურჩევლად რასისა, კანის ფერისა, ენისა, სქესისა, რელიგიისა; პოლიტიკური და სხვა შეხედულებებისა, ეროვნული, ეთნიკური თუ სოციალური კუთვნილებისა, წარმოშობისა, ქონებრივი თუ წოდებრივი მდგომარეობისა, საცხოვრებელი ადგილისა. ყოველ პირს უფლება აქვს თავისი უფლებებისა და თავისუფლებების დასაცავად უშუალოდ მიმართოს სასამართლოს.

სასამართლოში საქმე განიხილება ღია სხდომაზე. დახურულ სხდომაზე საქმის განხილვა დასაშვებია მხოლოდ საპროცესო კა-

ნონმდებლობით გათვალისწინებულ შემთხვევებში. სასამართლოს გადაწყვეტილება ქვეყნდება საქვეყნოდ.

სამართალწარმოება ხორციელდება სახელმწიფო ენაზე. პირს, რომელმაც არ იცის სახელმწიფო ენა, მიეჩინება თარჯიმანი. ხოლო იმ რაიონებში, სადაც არ ფლობს სახელმწიფო ენას, კონსტიტუციის მიერ უზრუნველყოფილია სახელმწიფო ენის შესწავლისა და სამართალწარმოებასთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტა.

სასამართლო ხელისუფლების დამახასიათებელი ერთი მნიშვნელოვანი სიახლე ის არის, რომ სამართალწარმოება ხორციელდება მხარეთა თანასწორობისა და შეეხიბრებითობის საფუძველზე. ასეთი განცხადებისათვის მთავარი, რა თქმა უნდა, ის არის, რომ ეს პრინციპი უკვე კონსტიტუციურად არის აღიარებული. სავარაუდოა, რომ პერსპექტივაში საქართველოში მართლმსაჯულებას განახორციელებენ საუბნო, საოლქო და სამხარეო სასამართლოები, აფხაზეთისა და აჭარის უმაღლესი სასამართლოები, საქართველოს უზენაესი სასამართლო. ასეთი სასამართლო სისტემის კონსტრუირების ერთი მნიშვნელოვანი პრინციპი იმაში უნდა მდგომარეობდეს, რომ სასამართლო ოლქისა და სასამართლო უბნის ტერიტორია არ უნდა ემთხვეოდეს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის ფარგლებს.

სხვადასხვა კომპეტენციის სასამართლოები ხელმძღვანელობენ სამართალწარმოების წესებით, რომლებიც სამართლის სხვადასხვა წყაროებში ჩართული პროცესუალური ნორმებით არის გათვალისწინებული. ამგვარად, საერთო იურისდიქციის სასამართლოები სამოქალაქო, სისხლის და ადმინისტრაციული სამართლის საქმეების განხილვისას შესაბამისი კოდექსებით ხელმძღვანელობენ.

საქართველოს უზენაესი სასამართლო დადგენილი საპროცესო ფორმით:

- ზედამხედველობს მართლმსაჯულების განხორციელებას საქართველოს საერთო სასამართლოებში;

- პირველი ინსტანციის წესით განიხილავს კონსტიტუციითა და კანონით განსაზღვრულ საქმეებს;

- ახორციელებს საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებულ უფლებამოსილებას იმპიჩმენტის მექანიზმის ამოქმედებასთან

დაკავშირებით.

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს უფლებამოსილების, ორგანიზაციისა და საქმიანობის, უზენაესი სასამართლოს წევრთა უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის წესის განსაზღვრებას - კონსტიტუცია კანონს აკისრებს, თუმცა აქვე აკანონებს ზოგიერთ ნორმებს. მაგალითად 90-ე მუხლში ნათქვამია, რომ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარეს და უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეებს საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს პარლამენტი არანაკლებ 10 წლის ვადით აქ მოცემული დათქმა "არანაკლებ 10 წლის ვადისა" კანონისათვის ქვედა ზღვარს შემოსაზღვრავს და თუ კანონში იგი ერთი ციფრის ღონეზე არ დაკონკრეტდა, მხოლოდ გაუგებრობას გამოიწვევს და შეიძლება ისეც იყოს წაკითხული, თითქოს უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების სხვადასხვა ვადით არჩევაც დასაშვებია.

კონსტიტუციას შემოაქვს უზენაესი სასამართლოს წევრების იმუნიტეტის გაგება და შესაბამისი ნორმითაც აფორმებს მას. სწორედ კონსტიტუციის თანახმად უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის და წევრების სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა, დაკავება ან დაპატიმრება, მათი ბინის, მანქანის, სამუშაო ადგილის ან პირადი გაჩხრეკა შეიძლება მხოლოდ პარლამენტის თანხმობით. გამონაკლისია დანაშაულზე წასწრების შემთხვევა, რაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს პარლამენტს. თუ პარლამენტი არ მისცემს თანხმობას, დაკავებული ან დაპატიმრებული პირი დაუყოვნებლივ უნდა განთავისუფლდეს. თუმცა ეს ერთადერთი გამონაკლისი არ გახლავთ. გამონაკლისად უნდა მივიჩნიოთ უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის მიმართ იმპიჩმენტის მექანიზმის ამოქმედების შემთხვევაც, რომელსაც, სხვათა შორის, ერთი უზერხულობაც ახლავს, როცა პარლამენტში საკითხის აღძვრის შემდეგ უზენაესმა სასამართლომ უნდა გასცეს დასკვნა თავის თავმჯდომარეზე - მის ქმედებაში დანაშაულის შემადგენლობის ნიშნების არსებობის თაობაზე, და ეს დასკვნა ზდება საფუძველი საკითხის გადასაწყვეტად კენჭისყრაზე დაყენებისა.

სასამართლო ხელისუფლების საზღვრების დადგენისა და მისი შინაგანი აგებულების თვალსაზრისით კონსტიტუციას სიახლის სახით შემოაქვს პროკურატურის ჩართვა სასამართლო ხელისუფლების სტრუქტურაში. საქართველოს პროკურატურა ერთიანი ცენტრალიზებული სისტემაა განერალური პროკურორის თაოსნობით, რომელსაც საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით 5 წლის ვადით, სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, ნიშნავს პარლამენტი. რაც შეეხება ქვემდგომ პროკურორებს, ისინი ინიშნებიან თავად გენერალური პროკურორის მიერ.

გარდამავალი დებულებების 107-ე მუხლში ჩადებული ნორმის გათვალისწინებით განხორციელებული სასამართლო რეფორმის ძალაში შესვლის მომენტიდან საქართველოს პროკურატურა იქცევა სასამართლო ხელისუფლების დაწესებულებად, რომლის უფლებამოსილებაში შედის მართლმსაჯულების ორგანოების ფუნქციონირებისათვის ისეთი მნიშვნელოვანი ელემენტების განხორციელება, როგორიცაა სისხლისსამართლებრივი დევნა, მოკვლევისა და სასჯელის მოხდის ზედამხედველობა, სახელმწიფო ბრალდების მხარდაჭერა. თუმცა აქვე, უფლებამოსილების ამ საერთო კონტურების ფარგლებში, კონსტიტუცია ორგანულ კანონს ავალებს დააკონკრეტოს პროკურატურის უფლებამოსილება, განსაზღვროს პროკურატურის ორგანოების საქმიანობის წესი და ორგანიზაცია.

9-2. კონსტიტუცია მოსამართლეთა შესახებ

თავისთავად ცხადია სამართლებრივი სახელმწიფოს მშენებლობაზე ორიენტირებული საქართველოს კონსტიტუცია თავისი ყურადღების ცენტრში აქცევს სასამართლო ხელისუფლების ფორპოსტს - მოსამართლეთა არმიის სახით და მათ უფლებამოსილებასა და დამოუკიდებლობას საგანგებო კონსტიტუციური ნორმების მთელი სისტემის მეშვეობით ამკვიდრებს.

რა თქმა უნდა, მოსამართლეთა უფლებამოსილებანი თავად სა-

სამართლო ორგანოების უფლებამოსილებათა ანარეკლია, ისევე, როგორც მათი დამოუკიდებლობა უპირველესად სასამართლო ორგანოების დამოუკიდებლობის განმსაზღვრელი იურიდიული ნორმატიული ბაზით არის განპირობებული. მაგრამ არა მხოლოდ, ახალი ქართული კონსტიტუცია პირდაპირ აფიქსირებს ნორმას და მაშასადამე ამკვიდრებს ახლებურ დემოკრატიულ წარმოდგენას იმის თაობაზე, რაც ჩვენთვის ადრე წარმოდგენელი იყო. არადა სამართლებრივი სახელმწიფოს სასამართლო ხელისუფლება არც შეიძლება სხვაგვარი იყოს, გარდა იმისა, რომ “მოსამართლე თავის საქმიანობაში დამოუკიდებელია და ემორჩილება მხოლოდ კონსტიტუციას და კანონს”.

რეალური პერსპექტივა ამ ნორმისა იმიტომ უნდა ვირწმუნოთ, რომ ქვეყნის ძირითადი კანონივე იცავს მოსამართლის დამოუკიდებლობას პირდაპირი თუ ირიბი ნორმების კომპლექსის მეშვეობით.

პირდაპირი ნორმების ქვეშ ჩვენ ისეთი ნორმები გვესახება, რომლებიც პირდაპირ აყენებენ იმათი პასუხისმგებლობის საკითხებს, ვინაც ცდილობს შელახოს მოსამართლის დამოუკიდებლობა. ასეთთა შორის საქართველოს კონსტიტუცია, პირველ რიგში გამოაყოფს კონკრეტულ ხელისშემშლელ ვითარებებს და მათთან დაკავშირებულ სანქციურ ნორმებს.

მაგალითად, შეიძლება დავასახელოთ კატეგორიული, როგორც შეუასებით, ისე სანქციურ ნაწილში - კონსტიტუციური ნორმა, როცა “ზემოქმედება მოსამართლეზე, ან ჩარევა მის საქმიანობაში გადაწყვეტილების მიღებაზე ზეგავლენის მიზნით აკრძალულია და ისჯება კანონით”.

ასეთ ნორმათა კატეგორიას განეკუთვნება მოსამართლეთა იმუნიტეტი, რომელიც კონსტიტუციას 87-ე მუხლით შემოაქვს. იგი, პრინციპის თვალსაზრისით, უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეებისადმი ხელშეუხებლობის საერთო მექანიზმის კონცეფციას ემთხვევა, ზოგიერთი ელემენტარული განსხვავებებით. მთავარი კი ორივე ამ შემთხვევაში ის არის, რომ კონსტიტუცია იცავს მოსამართლეებს და აკანონებს დამცავი მექანიზმების სისტემას. აქ პირდაპირაა ნათქვამი, რომ დაუშვებელია მისი სისხლის სამართლის პასუხისმგებაში მიცე-

მა, დაკავება ან დაპატიმრება, მისი ბინის, მანქანის, სამუშაო ადგილის ან პირადი გაჩხრეკა საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის თანხმობის გარეშე. გამონაკლისი დაიშვება დანაშაულზე წასწრების შემთხვევაში, მაგრამ ასეთ ვითარებაშიც, დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარეს და თუ მისგან არ იქნება მიღებული თანხმობა, დაკავებული ან დაპატიმრებული მოსამართლე დაუყოვნებლივ უნდა განთავისუფლდეს.

არის მეორე კატეგორია პირდაპირი ნორმებისა, ე. წ. პრესტიჟული, რომლებიც გარანტირებულ პირობებს ამკვიდრებენ. ეს კომპლექსი ნორმებისა გაცილებით მრავალფეროვანი და მნიშვნელოვანია. აქ არის ნორმა, რომელიც გარეშე ჩარევისაგან იცავს სასამართლოს და ამდენად მოსამართლესაც, როცა კონსტიტუცია აკანონებს, რომ სასამართლოს გადაწყვეტილების გაუქმება, შეცვლა ან შეჩერება შეუძლია მხოლოდ სასამართლოს - კანონით განსაზღვრული წესის მიხედვით. აგრეთვე, მხოლოდ კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში დაიშვება მოსამართლის ჩამოცილება საქმის განხილვისაგან, თანამდებობიდან მისი ვადამდე განთავისუფლება ან სხვა თანამდებობაზე გადაყვანა და აქ მოსამართლის დაცვით ხდება სასამართლო ორგანოების საქმიანობაში სტაბილურობის გარკვეული გარანტირება.

არის ორი იმპერატიული ნორმა, რომელიც სწორედ რომ მოსამართლის დამოუკიდებლობის ხელშეუხებლობას აკანონებს. ასეთია, პირველ რიგში, ნორმა იმის შესახებ, რომ არავის არა აქვს უფლება მოსთხოვოს მოსამართლეს ანგარიში კონკრეტულ საქმეზე (რასაც უახლოეს წარსულში არც თუ იშვიათად ჰქონდა ადგილი), და განსაკუთრებული ნორმა მოსამართლის დამოუკიდებლობის შემზღუდავი ყველა აქტის ბათილობის შესახებ.

ორიბი ნორმების ქვეშ იგულისხმება ისეთი ნორმები, რომლებიც დამოუკიდებლობის ატმოსფეროს დამკვიდრების წინასწარი, ხელშეწყობი პირობების სახით მკვიდრდება კანონმდებლობაში. აქ, პირველ რიგში, არის გარკვეული მოთხოვნები მოსამართლისადმი საერთოდ და კანდიდატურის განხილვიდან მოყოლებული. ამ დროს მნიშვნე-

ლოვანი ის არის, რომ ეს კრიტერიუმები არა მხოლოდ შერჩევის პრინციპებს განსაზღვრავს, არამედ ზოგიერთი მათგანის დაცვა, სწორედ რომ დამოუკიდებლობის ფუნქციის მატარებელიცაა ამავდროულად.

ქვეყნის ძირითადი კანონი სამ ძირითად მოთხოვნას აყალიბებს მომავალი მოსამართლისადმი: 30 წლიანი მინიმალური ასაკი, უმაღლესი იურიდიული განათლება და სპეციალობით მუშაობის სულ ცოტა 5 წლის გამოცდილება. ყველა ეს მონაცემები წარმოადგენს აუცილებელ პირველსაწყის პირობებს, რომელთა გარეშე კანდიდატურების განხილვა არ მოხდება.

დამოუკიდებლობის გარანტიის გარკვეული მნიშვნელობა ენიჭება იმ ნორმასაც, რომ მოსამართლის თანამდებობაზე გამწესება ხდება არანაკლებ 10 წლის ვადით (აქაც იგივე შენიშვნა იბადება, რაც უზენაესი სასამართლოს ანალოგიურ ნორმასთან დაკავშირებით გამოითქვა). ასეთივე დანიშნულებისაა თანამდებობრივი შეუთავსებლობის ნორმებიც. თუნდაც ისეთი შეზღუდვების დონეზე, რომ ზოგადად მოსამართლის თანამდებობა შეუთავსებელია ნებისმიერ სხვა თანამდებობასთან და ანაზღაურებად საქმიანობასთან (გარდა პედაგოგიური მოღვაწეობისა) და კონკრეტულად, მოსამართლე არ შეიძლება იყოს პოლიტიკური პარტიის წევრი, მონაწილეობდეს პოლიტიკურ საქმიანობაში.

არ ვიცი, ზემოთ მოცემული კლასიფიკაციის მიხედვით, თუ რომელი ნორმების ჯგუფს მივაკუთვნო ეს ნორმა, მაგრამ ის რომ კონსტიტუცია აღიარებს სახელმწიფოს ვალდებულებას - უზრუნველყოს მოსამართლის და მისი ოჯახის უსაფრთხოება, უდავოდ დიდი მნიშვნელობა ენიჭება არა იმდენად დამოუკიდებლობის, რამდენადაც პრინციპულობის დეფიციტის დასაძლევად მართლმსაჯულების ორგანოებში.

საკონსტიტუციო კონტროლის დოქტრინა პირველად აშშ-ში დაინერგა - ჯერ კიდევ 1803 წელს. კარგა ხანს ეს ნოვაცია ერთადერთ მაგალითად რჩებოდა და მხოლოდ 1853 წელს აუბა მხარი ამ გამოცდილებას არგენტინამ. ევროპაში უძველესი საკონსტიტუციო სასამართლო 1920 წელს შეიქმნა ავსტრიაში, თუმცა მალე შეწყვიტა არსებობა და მხოლოდ 1945 წლიდან განაახლა ფუნქციონირება. მერე თანდათანობით იმატა მიმდევართა რიცხვმა. განსაკუთრებით კი მეორე მსოფლიო ომის შემდგომ პერიოდში მიღებულ კონსტიტუციებში ჰპოვა ამ იდეამ მხარდაჭერა (საფრანგეთი, იტალია, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა, იაპონია, ინდოეთი და ა. შ.), და ახლა კონსტიტუციური ზედამხედველობის ინსტიტუტი მრავალ ქვეყანაში მოქმედებს.

ასე დამკვიდრდა მსოფლიო პარლამენტარიზმის პრაქტიკაში სამართლებრივი კონტროლის ფორმა კონსტიტუციური ზედამხედველობის ინსტიტუტის სახით, რომელსაც დასავლეთ ევროპის იურისტები კონსტიტუციურ იურისდიქციას უწოდებენ. თანამედროვე პირობებში ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის ეფექტიანი მოქმედება წარმოუდგენელია იურისდიქციული - საკონტროლო საქმიანობის გარეშე, ვინაიდან სწორედ უმაღლესი სასამართლო იურისდიქციის ორგანოების დახმარებით ხდება აღკვეთა კონფლიქტებისა, რომელსაც ადგილი აქვს ხელისუფლების სხვადასხვა შტოებს, კერძოდ, აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ხელისუფლებას შორის.

თანამედროვე პირობებში საკონსტიტუციო კონტროლი საზღვარგარეთის ქვეყნებში წარმოუდგენელია ორი ფორმით - სასამართლო და არასასამართლო წესით მოქმედი ორგანოებით და, როგორც აღვნიშნეთ ოთხი სახით: 1) საერთო სასამართლოებით; 2) მხოლოდ უმაღლესი სასამართლოებით; 3) სპეციალური საკონსტიტუციო სასამართლოებით; 4) საკონსტიტუციო თუ სამეთვალყურეო საბჭოებით.

თუ პირველ სამში კონტროლის პროცესი სასამართლო პროცედურის წესით ხორციელდება, საკონსტიტუციო საბჭო არასასამარ-

თლო ორგანოა. იგი ცალკეული მოხსენებების სახით იხილავს სხვადასხვა კანონების და ადმინისტრაციული აქტებისა თუ მათი ცალკეული ნორმების შესაბამისობას კონსტიტუციურ ნორმებთან.

მთელ რიგ ქვეყნებში, უფლებრივი თვალსაზრისით, კონსტიტუციური სასამართლო პარლამენტზე მაღლა დგას და კონსტიტუციასთან შეუსაბამობის მოტივით შეუძლია თვით პარლამენტის მიერ მიღებული კანონის გაუქმებაც. ამას, რა თქმა უნდა, უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს უფლებების ერთგვარი შეზღუდვა მოსდევს, რაც ცალკეულ შემთხვევებში კანონმდებლისა და მისი მაკონტროლებელი ორგანოს დაპირისპირებას იწვევს. ამდგომი “შესაძლებლობის” განეიტრალების მიზნით, მთელ რიგ ქვეყნებში (და არა მხოლოდ ასეთ პირობებში) დადგენილია, რომ კანონის არაკონსტიტუციურობის შესახებ დავის წამოჭრის უფლება ენიჭება მხოლოდ მკაცრად განსაზღვრულ პირთა წრეს - რესპუბლიკის პრეზიდენტს (საფრანგეთი, ირლანდია), მთავრობას (იტალია, გერმანია), დეპუტატთა განსაზღვრულ რაოდენობას (ესპანეთი, გერმანია, საფრანგეთი), ზოგიერთ სახელმწიფო ორგანოებს (გერმანია, იტალია).

როგორც აღვნიშნეთ, ზოგიერთ ქვეყანაში კონსტიტუციური ზედამხედველობის ორგანოების სახით გამოდიან ჩვეულებრივი სასამართლოები - საერთო იურიდიქციის ყველა ინსტანციაში, მაგრამ საბოლოო გადაწყვეტილება შეიძლება გამოტანილ იქნეს მხოლოდ უმაღლესი სასამართლოს ინსტანციის მიერ (აშშ, მექსიკა, დანია, ნორვეგია, იაპონია). სხვაგან საკონსტიტუციო ზედამხედველობის განხორციელება მხოლოდ უმაღლესი სასამართლოს პრეროგატივაა (შვეიცარია, ირლანდია, ინდოეთი, ვენესუელა, კოლუმბია). სპეციალური კონსტიტუციური სასამართლოები შექმნილია იტალიაში, ავსტრიაში, ზოლო საკონსტიტუციო საბჭო - საფრანგეთში.

თუმცა, ყველა ქვეყნის მაგალითზე შექმნილი კონსტიტუციური ზედამხედველობის ინსტიტუტი როდი ეწერება ზემოხსენებული კლასიკური ვარიანტების სტრუქტურასა და ხასიათში. საკონსტიტუციო ზედამხედველობის სრულყოფილი მექანიზმის შექმნა ამ ინსტიტუტის საგანგებო მნიშვნელობიდან და უფლებამოსილებიდან გამომდინარე, რთული ამოცანაა თვით იმ ქვეყნებშიც კი, სადაც დემონკრა-

ტიული საფუძვლები და გამოცდილებაც არსებობს. ამიტომ ბევრი თავისებურად ავითარებს კონსტიტუციური ზედამხედველობის სისტემას.

მაგალითად, საბერძნეთში კონსტიტუციური ზედამხედველობის განხორციელება, მართალია, სასამართლო ორგანოების პრეროგატივაა, მაგრამ განსხვავებული-შერეული სისტემით ხორციელდება. 1975 წლის კონსტიტუციის თანახმად კონსტიტუციური კონტროლის უფლებით აღჭურვილია - ერთი მხრივ - საერთო იურისდიქციის ყველა სასამართლო და მეორე მხრივ - ამ მიზნით შექმნილი სპეციალური უმაღლესი სასამართლო.

საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოს განხილვის საგანი შეიძლება იყოს როგორც მთლიანად კანონი, ასევე მისი ცალკეული მუხლები. მაგრამ უმთავრესი ფაქტორი მისი საქმიანობის ამოსავალი პრინციპებია. ეს თუნდაც ირანის მაგალითზე ნათლად ჩანს. აქ საკონსტიტუციო კონტროლს 12 ცნობილი ღვთის მსახურისაგან შემდგარი სამეთვალყურეო საბჭო მეუფობს. ამიტომაც საბჭო კანონ-შემოქმედების შეფასებას ორი კრიტერიუმით ადასრულებს. იგი კანონებს აკონტროლებს არა მხოლოდ ქვეყნის კონსტიტუციასთან შესაბამისობის, არამედ ყურანთან შეთანხმებულობის თვალსაზრისითაც. სწორედ უკანასკნელთან შეუთანხმებულობის მოტივით 1982 წელს საბჭომ შეაჩერა კანონი აგრარული რეფორმისა და კანონი საგარეო ვაჭრობის ნაციონალიზაციის შესახებ.

მთავრობის ურთიერთობა კონსტიტუციური ზედამხედველობის უმაღლეს ორგანოსთან დამოკიდებულია ამ უკანასკნელის ფორმირების წესზე და უფლებამოსილების მოცულობაზე. იმ ქვეყნებში, სადაც ეს ორგანოები იქმნება მთავრობათა პირდაპირი (იაპონია, აშშ) ან ირიბი (ინდოეთი, საფრანგეთი) მონაწილეობით, უკანასკნელთ ამ ორგანოებზე შემოქმედების დიდი შესაძლებლობები გააჩნიათ. თუმცა იმ ქვეყნებშიაც, სადაც მთავრობები ამ პროცესში არ მონაწილეობენ, მათი დაქვემდებარების საკმარისი შესაძლებლობები გააჩნიათ.

კონსტიტუციური ზედამხედველობის ორგანოს კომპეტენციის მოცულობა და მისი გადაწყვეტილებების სავალდებულო ძალის ხარისხი აგრეთვე ახდენს გარკვეულ გავლენას მის ურთიერთობაზე

მთავრობასთან. პრაქტიკა მოასწავებს, რომ იმ ქვეყნებში, სადაც კონსტიტუციური ზედამხედველობის ორგანოების გადაწყვეტილება საბოლოო ხასიათისაა, ცალკეულ შემთხვევებში შესაძლებელია სახელმწიფო ხელისუფლების ამ უმაღლესი ორგანოების დაპირისპირება, მაგრამ მეტწილად კონფლიქტის ხასიათი პილიტიკური და არა იურიდიული ხასიათისაა. რაც შეეხება შეზღუდული კომპეტენციის კონსტიტუციური ზედამხედველობის ორგანოებს, ისინი მოკლებული არიან პრაქტიკულ შესაძლებლობას დაუპირისპირდნენ მთავრობას.

საკონსტიტუციო ზედამხედველობის თეორია და პრაქტიკა აფართოებს ჰორიზონტს. ახლა იურიდიულ ლიტერატურაში ახალი ტერმინიც დამკვიდრდა. საკონსტიტუციო კონტროლი - საკონსტიტუციო ზედამხედველობის ტოლფასი ნამდვილად არ არის. მათ შორის ზუსტად ისეთი სხვაობა უნდა ამოვიკითხოთ, რა სხვაობაც არსებობს ორ იურიდიულ აქციას - ზედამხედველობასა და კონტროლს შორის. და რამდენადაც კონტროლი გულისხმობს მართვის პროცესში ჩარევასაც - ქმედება კანონშესაბამისობისა თუ მიზანშეწონილობასთან დაკავშირებით რეგულირების მიზნით, ამდენად საკონსტიტუციო კონტროლი კანონშემოქმედების პროცესში ჩარევასაც გულისხმობს კანონთა კონსტიტუციურობის უზრუნველყოფის თვალსაზრისით. ამიტომაც, რომ უკანასკნელ ხანებში მრავალი საკონსტიტუციო სასამართლოს არსენალში სულ უფრო აქტიურად მონაცვლეობს კონტროლისა და ზედამხედველობის ორი ფორმა: პირველი - წინასწარი ანუ პრევენტიული, რომელიც ზორციელდება კანონის ძალაში შესვლამდე და მეორე - შემდგომი, რაც ნიშნავს უკვე მიღებული და ძალაში შესული კანონის კონსტიტუციურობის შემოწმებას. მაშასადამე, კონსტიტუციური ზედამხედველობა შეიძლება განხორციელდეს როგორც საკანონმდებლო აქტების მიღების პროცედურული წესების, ასევე ამ აქტების კონსტიტუციისადმი შესაბამისობის შემოწმების გზით.

თეზისი იმის შესახებ, რომ კონსტიტუციური ზედამხედველობის ორგანოები საკანონმდებლო ორგანოებზე მაღლა დგანან და ახორციელებენ პარლამენტის პრეროგატივაში პირდაპირ ჩარევას, თანაბრად შეეხება ამერიკის შეერთებული შტატების უზენაეს სასამართ-

თლოსაც და გერმანიის ფედერალურ კონსტიტუციურ სასამართლოსაც, რომელთა პრაქტიკა ისეთია, რომ ამ ორგანოების განმარტებითი აქტები გაცილებით მეტ ფაქტიურ მნიშვნელობას ღებულობენ ვიდრე თვით კონსტიტუციური ნორმები.

9-4. სამართმელის საკონსტიტუციო სასამართლო

კონსტიტუციური სამართალწარმოება სასამართლო ხელისუფლების განხორციელების ერთი უმნიშვნელოვანესი მიმართულებაა. არსებობს საკონსტიტუციო კონტროლის სხვადასხვა ფორმები და მეთოდები. ჩვენ ამაზე ზოგადად ვისაუბრეთ. საქართველომ თავისი არჩევანი გააკეთა და ქართული კონსტიტუციური იურისდიქცია თავის არსებობას კონსტიტუციური ნორმების მიღების დღიდან ითვლის.

საკონსტიტუციო სასამართლოს იურიდიული საფუძვლების მნიშვნელოვანი საწყისები ჩამოყალიბებულია თავად კონსტიტუციაში, რომელსაც განაგრცობს და ამდიდრებს ორგანული კანონი “საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ”.

ზოგადად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო არის საკონსტიტუციო კონტროლის სასამართლო ორგანო. მისი უფლებამოსილება, შექმნისა და საქმიანობის წესი განისაზღვრება კონსტიტუციით და ორგანული კანონით. შემაჯავრობ, სწორედ ორგანული კანონი აკონკრეტებს, რომ საკონსტიტუციო სასამართლო უზრუნველყოფს საქართველოს კონსტიტუციის უზენაესობას, კონსტიტუციურ კანონიერებასა და ადამიანის კონსტიტუციური უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვას.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს იურისდიქცია ვრცელდება საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე და თავის საქმიანობას ახორციელებს კანონიერების, კოლეგიალობის, საქვეყნოობის, მზარეთა თანასწორობისა და შეუცდებოვითობის, უფლებამოსილებათა მთელი ვადით საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის დამოუკიდებლობის, ხელშეუხებლობისა და შეუცვლელობის საწყისებზე.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო შედგება ცხრა მოსამართლისაგან, რომელთაგან სამ წევრს ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი, სამ წევრს ირჩევს პარლამენტი სიითი შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეხუთედით, სამ წევრს ნიშნავს უზენაესი სასამართლო.

საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრი შეიძლება იყოს საქართველოს მოქალაქე 35 წლის ასაკიდან, თუ მას აქვს იურიდიული განათლება. მოსამართლეთა უფლებამოსილების ვადაა 10 წელი, რომელიც იწყება მის მიერ ფიცის დადების დღიდან, მაგრამ იგი მხოლოდ ერთი ვადით შეიძლება აირჩეს, ვინაიდან, როგორც კონსტიტუცია ადგენს, საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრი არ შეიძლება იყოს პირი, რომელსაც ადრე ეკავა ეს თანამდებობა.

საკონსტიტუციო სასამართლო თავისი შემადგენლობიდან 5 წლის ვადით ირჩევს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარეს და თავმჯდომარის ორ მოადგილეს. საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის კანდიდატურის დასახელება ხდება საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარისა და საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის შეთანხმებული წინადადებით, ხოლო საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის მოადგილის კანდიდატურას ასახელებს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე. საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე და თავმჯდომარის მოადგილეები არჩეულად ჩაითვლებიან, თუ ფარული კენჭისყრის დროს თითოეულ მათგანს მხარი დაუჭირა საკონსტიტუციო სასამართლოს არანაკლებ ხუთმა წევრმა. საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე ან მისი მოადგილე არ შეიძლება იყოს პირი, რომელსაც ადრე ეკავა ეს თანამდებობა.

საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის ან მისი მოადგილის უფლებამოსილების ვადის გასვლამდე არა უადრეს ერთი თვისა და არა უგვიანეს ერთი კვირისა აირჩევა საკონსტიტუციო სასამართლოს ახალი თავმჯდომარე ან თავმჯდომარის მოადგილე. ზუსტად ამავე ვადებში ხდება საკონსტიტუციო სასამართლოს ახალი წევრის გამწესება მათი შემრჩევი სუბიექტების მიერ.

საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის თანამდებობა შეუთავ-

სებელია ნებისმიერ სხვა თანამდებობასთან და ანაზღაურებად საქმიანობასთან, გარდა სამეცნიერო და პედაგოგიური მოღვაწეობისა. იგი არ შეიძლება იყოს პოლიტიკური პარტიის წევრი ან მონაწილეობდეს პოლიტიკურ საქმიანობაში. საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრი უნდა გადადგეს სხვა თანამდებობიდან ან შეწყვიტოს ამ მუხლით აკრძალული საქმიანობა ფიცის დადების დღიდან. ჩამოთვლილი საფუძვლების არსებობისას საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარეს ან მის მოადგილეს უფლებამოსილება ვადაზე ადრე შეუწყდება. რაც შეეხება მოსამართლეს, საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებით უფლებამოსილება ვადამდე შეუწყდება, თუ:

ა) ზედიზედ 6 თვის განმავლობაში ვერ ასრულებს თავის მოვალეობას;

ბ) მის მიმართ არსებობს კანონიერ ძალაში შესული გამამტყუნებელი განაჩენი;

გ) გაამჟღავნებს პროფესიულ საიდუმლოებას;

დ) დაიკავებს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის სტატუსთან შეუთავსებელ თანამდებობას ან ეწევა კანონით აკრძალულ საქმიანობას;

ე) დაკარგავს საქართველოს მოქალაქეობას;

ვ) სასამართლო აღიარებს ქმედუნარიოდ;

ზ) გარდაიცვალა;

თ) ნებაყოფლობით გადადგა.

გადაწყვეტილება მიღებულად ითვლება, თუ მას მხარი დაუჭირა საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის სხდომის მონაწილეთა ნახევარზე მეტმა და იგი ეგზავნება საქართველოს პრეზიდენტს, საქართველოს პარლამენტსა და საქართველოს უზენაეს სასამართლოს.

საკონსტიტუციო სასამართლო შედგება პლენუმისა და ორი კოლეგიისაგან. პლენუმის შემადგენლობაშია ცხრავე წევრი და მის სხდომებს უძღვება საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე, ზოლო კოლეგიის შემადგენლობაში გაერთიანებულია საკონსტიტუციო სასამართლოს ოთხი წევრი და სხდომებს უძღვება თავმჯდომარის მოადგილე. ეს უკანასკნელი, ამასთან თავმჯდომარისეე დავალებ

ბით, ასრულებს მის ცალკეულ ფუნქციებს. საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის არყოფნის ან მის მიერ მოვალეობის შესრულების შეუძლებლობის პირობებში, თავმჯდომარის მოვალეობას, მისივე დავალებით ასრულებს ერთ-ერთი მოადგილე, ასეთი დავალების არარსებობისას კი - უხუცესი მოადგილე. იმ კოლეგიაში, რომელიც ამის გამო უხელმძღვანელოდ დარჩება, ასეთ ფუნქციას თავის თავზე აქაც კოლეგიის უხუცესი წევრი იღებს.

კოლეგიის შემადგენლობას საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის წარდგინებით ამტკიცებს პლენუმი, საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს პარლამენტის და საქართველოს უზენაესი სასამართლოს მიერ გამწესებული საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრები კოლეგიაში რაც შეიძლება თანაბრად უნდა იყვნენ წარმოდგენილი. ამასთან, კანონი მკაფიოდ განსაზღვრავს სასამართლოს თავმჯდომარისა და მისი მოადგილის უფლებამოსილებებს, შეμοატკეს საკონსტიტუციო სასამართლოს მდივნის თანამდებობა, რომელსაც საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრთაგან 5 წლის ვადით ირჩევს პლენუმი და, სასამართლოს წევრის უფლებამოსილების გარდა, ახორციელებს სასამართლოს ორგანიზაციულ საქმიანობას.

საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრი ხელშეუხებელია, - ამკვიდრებს ნორმას კონსტიტუცია, - დაუშვებელია მისი სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა, დაკავება ან დაპატიმრება, მისი ბინის, მანქანის, სამუშაო ადგილის ან პირადი გაჩხრეკა საკონსტიტუციო სასამართლოს თანხმობის გარეშე. გამონაკლისია დანაშაულზე წასწრების შემთხვევა, რაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს საკონსტიტუციო სასამართლოს. იმ შემთხვევაში, თუ საკონსტიტუციო სასამართლო არ მისცემს თანხმობას, დაკავებული ან დაპატიმრებული მოსამართლე დაუყოვნებლივ უნდა განთავისუფლდეს. კანონი "საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ" მიიჩნევს, რომ აღნიშნული გადაწყვეტილება მიღებულად ითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის სხდომის მონაწილეთა ნახევარზე მეტი.

კანონი განიხილავს საპირისპირო შემთხვევასაც. მოსამართლის სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემის, დაკავების ან დაპა-

ტიმრების შესახებ თანხმობის მიცემის შემთხვევაში, მისი უფლებამოსილება შეჩერდება სასამართლოს მიერ საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე. საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის მიმართ გამამართლებელი განაჩენის გამოტანის ან მარეაბილიტებელ საფუძველზე საქმის შეწყვეტის შემთხვევაში საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის უფლებამოსილება აღდგება შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ.

საქართველოს პრეზიდენტის, პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთი მეხუთედის, სასამართლოს, აფხაზეთისა და აჭარის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების, სახალხო დამცველის და მოქალაქის სარჩელისა თუ წარდგინების საფუძველზე, “საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ” ორგანული კანონით დადგენილი წესით ხდება საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებათა სრული რეალიზაცია. ვიდრე საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებათა წრეს შეეხებოდეთ, ზემოთ ჩამოთვლილი სუბიექტების წრე ნამდვილად ბადებს ერთ კითხვას - რატომ არის სარჩელისა თუ წარდგინების უფლების გამოყენებისათვის საჭირო პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთი მეხუთედის ინიციატივა, როცა ასეთი უფლება მოქალაქესაც გააჩნია, და საერთოდ რას ნიშნავს უტოლობა ერთ დეპუტატსა და ერთ მოქალაქეს შორის? როგორც ჩანს, ეს იმ მიზნითაა გაკეთებული, რომ დეპუტატს არ დაავიწყდეს, რომ ის პირველ რიგში მოქალაქედ უნდა დარჩეს და სწორედ ამ უფლებით უნდა ისარგებლოს. ეს ისე - ხუმრობით.

ასეა თუ ისე, მთავარი მაინც კონსტიტუციური სარჩელი ან კონსტიტუციური წარდგინებაა, რომლის საფუძველზეც მოქმედებს საკონსტიტუციო სასამართლო და უფლებამოსილია განიხილოს და გადაწყვიტოს:

ა) საქართველოს კონსტიტუციასთან საქართველოს კანონების, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის, საქართველოს პრეზიდენტის, აფხაზეთისა და აჭარის ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოთა ნორმატიული აქტების შესაბამისობის საკითხი;

ბ) დავა სახელმწიფო ორგანოებს შორის კომპეტენციის თაობაზე;

გ) მოქალაქეთა პოლიტიკურ გაერთიანებათა შექმნისა და საქ-

მიანობის კონსტიტუციურობის საკითხი;

დ) დავა რეფერენდუმისა და არჩევნების კონსტიტუციურობის შესახებ;

... ე) საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავის საკითხებთან დაკავშირებით მიღებული ნორმატიული აქტების კონსტიტუციურობის საკითხი;

ვ) საერთაშორისო ხელშეკრულებათა ან შეთანხმებათა კონსტიტუციურობის საკითხი;

ზ) საქართველოს პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ცნობის ან უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საკითხი;

თ) საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის, საქართველოს მთავრობის წევრის, საქართველოს გენერალური პროკურორის, საქართველოს კონტროლის პალატის თავმჯდომარისა და საქართველოს ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრების მიერ საქართველოს კონსტიტუციის დარღვევის საკითხი.

კანონი “საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ”, ცალკე თავში - “საკონსტიტუციო სასამართლოში საქმის განხილვისა და გადაწყვეტის საერთო წესი” დეტალურად განიხილავს ყოველი ზემოთ ჩამოთვლილი უფლებამოსილების რეალიზაციის ტექნოლოგიურ ციკლებს. ჩვენ მხოლოდ ერთ მათგანს მივაპყრობთ ყურადღებას. მეოთხე საუბრისას - ზოგად დებულებებთან, კერძოდ კონსტიტუციის მე-9 მუხლთან დაკავშირებით შენიშვნა გამოვთქვით, რომ თავად კონსტიტუციამ დაუშვა არაკონსტიტუციური საერთაშორისო ხელშეკრულებისა თუ შეთანხმების არსებობა. შემდეგ - მეექვსე საუბარში აღვნიშნეთ, რომ მე-9 მუხლით დაშვებული - საქართველოს კონსტიტუციასთან წინააღმდეგობრივი საერთაშორისო ხელშეკრულებისა თუ შეთანხმების პრეცედენტის პირობებში - კონსტიტუციის მუხლი 65-4 ნაწილობრივ ახდენს ასეთი დაპირისპირების თავიდან აცილებას იმ შემთხვევაში, თუ საკონსტიტუციო სასამართლოში შეტანილია სარჩელი ან წარდგინება, ვინაიდან ამ დროს, როგორც კონსტიტუცია აღიარებს: “დაუშვებელია შესაბამისი საერთაშორისო ხელშეკრულების თუ შეთანხმებების რატიფიცირება

საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების გამოტანამდე". ამ დათქმის კვალობაზე მნიშვნელოვნად არბილებს ვითარებას საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ კანონის მუხლი 38-2, სადაც ნათქვამია, რომ "კონსტიტუციური სარჩელის შეტანა ისეთი საერთაშორისო ხელშეკრულებების, შეთანხმებების ან მათ ცალკეულ დებულებათა კონსტიტუციასთან შესაბამისობის შესახებ, რაც ექვემდებარება რატიფიცირებას, შეიძლება მათ რატიფიცირებამდე". ჩვენი იდეა ასეთ ხელშეკრულებებთან დაკავშირებით საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკაში წინასწარი კონტროლის მექანიზმის დამკვიდრების თაობაზე ეს უბრალო ახირება კი არ იყო, არამედ მსოფლიო პარლამენტარიზმის გამოცდილების შეთავაზება. ხმების უმრავლესობა, როგორც ბევრ სხვა შემთხვევაში, აქაც შეუვალი აღმოჩნდა. თუმცა, ბოლოს ამის გაკეთება საკმაოდ იოლად შეიძლებოდა - ზემოთ მოტანილი მუხლის ნაწილში სიტყვა "შეიძლება" უნდა შეცვლილიყო სავალდებულო ნორმით - "საჭიროა", რაც გარკვეული გარანტია იქნებოდა, მაგრამ ყველაფერი ამოდ.

რადგან სიტყვამ მოიტანა, ახლა საკონსტიტუციო სასამართლოს საქმიანობის ზოგიერთი გარანტიების შესახებ მოგახსენებთ.

საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრი თავის მოვალეობათა შესრულებისას დამოუკიდებელია. იგი ფაქტობრივ გარემოებებს აფასებს და გადაწყვეტილებებს დებულობს მხოლოდ კონსტიტუციის შესაბამისად. მის საქმიანობაში ჩარევა დაუშვებელია და ისჯება კანონით. ამასთან კონსტიტუცია ავალდებულებს სახელმწიფოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრს, დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის მიზნით, შეუქმნას მოდერაწობისა და ცხოვრების ღირსეული პირობები, უზრუნველყოს მოსამართლის და მისი ოჯახის წევრების უსაფრთხოება.

საკონსტიტუციო სასამართლოს დამოუკიდებლობის თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია ნორმა იმის თაობაზე, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს ორგანიზაციასთან და საქმიანობასთან დაკავშირებული ხარჯთაღრიცხვა გათვალისწინებულია საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის ცალკე მუხლით. საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე წარმოადგენს საკონსტიტუციო სასამართლოს საქმიანო-

ბასთან დაკავშირებული ხარჯთაღრიცხვის პროექტს კანონით განსაზღვრული წესით.

ყველა სახელმწიფო ორგანო, იურიდიული და ფიზიკური პირი, მოქალაქეთა პოლიტიკური და საზოგადოებრივი გაერთიანება, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო ვალდებულია შეასრულოს საკონსტიტუციო სასამართლოსა და მის წევრთა მიერ საქმის გადაწყვეტასთან დაკავშირებული მოთხოვნები, რომლებიც მათი უფლებამოსილებიდან წარმოდგება.

საკონსტიტუციო სასამართლო და მისი წევრები უფლებამოსილი არიან საქმის გადაწყვეტასთან დაკავშირებით მიიღონ ინფორმაცია ყველა სახელმწიფო ორგანოდან, იურიდიული და ფიზიკური პირისაგან, სამეცნიერო დაწესებულებიდან და საინფორმაციო ცენტრიდან, რეგლამენტის შესაბამისად, მოიწვიონ სპეციალისტები საექსპერტო და საკონსულტაციო სამუშაოთა შესასრულებლად.

ამ ნორმებს რეალურ იურიდიულ ძალას მატებს კანონის ნორმა იმის თაობაზე, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს და მისი წევრების უფლებამოსილებიდან გამომდინარე, მოთხოვნის შეუსრულებლობა ან შესრულებისათვის ხელის შეშლა ისჯება კანონით.

კონსტიტუციურად აღიარებულია, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საბოლოოა. კანონი კი მას აძლიერებს დათქმით იმის თაობაზე, რომ მისი შეუსრულებლობა ისჯება კანონით. ზოლო რაც შეეხება არაკონსტიტუციურად ცნობილ ნორმატიულ აქტს ან მის ნაწილს, იგი კარგავს იურიდიულ ძალას საკონსტიტუციო სასამართლოს შესაბამისი გადაწყვეტილების გამოქვეყნების დღიდან.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო სასამართლო ხელისუფლებას ახორციელებს საკონსტიტუციო სამართალწარმოების წესით - ნათქვამია კონსტიტუციაში და კანონმდებელმა შექმნა ცალკე კანონი “საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ”. მაგრამ ეს გადაწყვეტილება, ისევე როგორც ზოგიერთი ხარვეზი, რომელიც ახლავს კანონს “საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ”, შედეგია იმისა, რომ კონსტიტუციის 88-ე მუხლის მე-4 პუნქტი არა მხოლოდ მუხლიდან, მთლიანად თავიდან ამოგლეჯით

და არასწორად იქნა წაკითხული მათ მიერ, ვინც თავისი გაიტანა კანონის მიღებასთან დაკავშირებით.

მოგეხსენებათ, კონსტიტუციის გარდამავალ დებულებებში არსებობდა იმპერატიული ნორმა - “საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ ორგანული კანონი მიღებული უნდა იქნეს 1996 წლის 1 თებერვლამდე” (მუხლი 107-3). მაგრამ, განა იგი რეგლამენტით გათვალისწინებული კანონპროექტების განხილვის ტექნოლოგიური პროცედურის დარღვევის გზით უნდა ამოქმედებულიყო? ახლა ნუ ვიდავებთ აღნიშნული ნორმის მართლზომიერებაზე. სირთულეები უფრო მისდამი დამოკიდებულებამ გამოიწვია, როცა კანონპროექტი 31 იანვარს დადგა განსახილველად პარლამენტის დღის წესრიგში? და, ვინაიდან მაინც მოხდა ის, რაც სწორედ ამ კანონპროექტთან დაკავშირებით იყო ყველაზე ნაკლებად სასურველი, კვლავაც ახალი ქართული პარლამენტის “შრომის ნაყოფიერების” განმსაზღვრელი ფაქტორი, ჩვენთვის ასე ახლობელი “ცაიტნოტის” ვითარება გვკარნახობდა ძირითად პირობებს.

ყველაზე მეტი დავა კანონპროექტის განხილვასთან დაკავშირებით კონსტიტუციის 88-ე მუხლის მეოთხე პუნქტის გაგებაში გამოიწვია. იმისათვის რომ სწორად გავიგოთ დავის არსი, საჭირო იქნებოდა მთლიანობაში წარმოვიდგინოთ აღნიშნული პუნქტი, რომელშიც ნათქვამია, რომ - “საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრი შეიძლება იყოს საქართველოს მოქალაქე 35 წლის ასაკიდან, თუ მას აქვს უმაღლესი იურიდიული განათლება. საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრების შერჩევის, დანიშვნისა და არჩევის, მათი უფლებამოსილების შეწყვეტის, აგრეთვე საკონსტიტუციო სამართალწარმოებისა და სასამართლო საქმიანობის სხვა საკითხები განისაზღვრება კანონით.”

როგორც ვხედავთ, მოცემულ პუნქტში ნორმების ორი ჯგუფია გაერთიანებული, რომლებიც საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრების, სამართალწარმოების და სასამართლოს საქმიანობის საკითხების დარეგულირებას ავალებს კანონს. ამ დროს, ისიც უნდა ითქვას, რომ განსახილველ პუნქტში რთული ნორმატიული ზღარებია ჩადებული, აგრეთვე გარკვეული კავშირებია სხვა მუხლების რიგ ნორმებთან, რომლებიც მთლიანობაში უნდა იკითხებოდეს და არა ისე მარ-

ტივად, როგორც ეს პარლამენტის სხდომაზე იყო წარმოდგენილი და შემდეგ მიღებული.

პირველ რიგში, რაც შეეხება საკითხს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის თაობაზე. მიგვაჩნია, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრობა ერთ-ერთი ყველაზე საპასუხისმგებლო თანამდებობაა საქართველოს ხელისუფლებაში. ამიტომ, მაშინ როცა კონსტიტუციაში (მუხლი 86) ჩვეულებრივი მოსამართლის კანდიდატურის შერჩევის პრინციპის პარამეტრიზება ხდება სამ განზომილებაზე - ასაკი (30 წელი), უმაღლესი იურიდიული განათლება და სპეციალობით მუშაობის სულ ცოტა 5 წლის გამოცდილება, კანონმდებელი სულაც არ ფიქრობდა საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის კანდიდატურის ასე გაიოლფასებას. ოპონენტების ერთადერთი არგუმენტი არსშივე უსუსური იყო - ვითომდა კონსტიტუციური ნორმების რევიზიის საკითხი ღებოდა იმასთან დაკავშირებით, რომ მათგან განსხვავებით, ჩვენთვის უბრალოდ წარმოდგენილია საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრად “საქართველოს მოქალაქე 35 წლის ასაკიდან, თუ მას აქვს იურიდიული განათლება” და სხვა მეტი ღირსებები არ გააჩნია ამ მხმე ჯვარის სატარებლად. ამ აზრისა იყო კანონმდებელიც, რომელმაც კონსტიტუციის ტექსტში ძალიან გასაგებად დააკონკრეტა, რომ “საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრების შერჩევის, დანიშვნისა და არჩევის... საკითხები განისაზღვრება კანონით”. რა თქმა უნდა, “დანიშვნისა და არჩევის... საკითხები” მოიცავს სასამართლოს წევრთა შემრჩევი სუბიექტების - საქართველოს პრეზიდენტის, პარლამენტის და უზენაესი სასამართლოს მიერ სამ-სამი კანდიდატურის საკონსტიტუციო სასამართლოში გამწესების მექანიზმის სამართლებრივ დარეგულირებას. ზოლო რაც შეეხება “შერჩევას”, აქ სწორედ ის ნორმა ამეტყველებული ოპონენტების პოზიციას საფუძველს რომ აცლიდა და დანიშვნისა თუ არჩევის ყველა შემთხვევისათვის ერთიანი მოთხოვნის სახით ჩამოყალიბებას საჭიროებდა. “საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ” კანონპროექტის საპარლამენტო დებატებსა და კენჭისყრისწინა კონსულტაციებს შედეგად მოჰყვა ის, რომ კანონის მიღებასთან დაკავშირებული შეთანხმება, როგორც ხშირად ხდება ჩვენს პარლამენტში,

ტში, შეთანხმებადვე დარჩა. მიღებულ კანონს თვენახევრის შემდეგ წამოეშველა კანონი “საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ” საქართველოს კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შესახებ”, რომელმაც სწორედ “დანიშვნისა და არჩევის” საკითხებში შეიტანა სიცხადე, “ ხოლო რაც შეეხება “შერჩევას”, აქ ასეთი დამატება გაჩნდა: “საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრთა შერჩევისას, საქართველოს პრეზიდენტი, პარლამენტი და უზენაესი სასამართლო ითვალისწინებენ კანდიდატის პროფესიულ გამოცდილებას, რომელიც უნდა შეეფერებოდეს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის მაღალ სტატუსს”. ჩვენი აზრით, ეს უკანასკნელი ფორმულა უბრალოდ აქცენტირებას ახდენს შერჩევის აუცილებელ პირობაზე, არცთუ სავალდებულო მოთხოვნის სახით ვინაიდან, ის, რომ “ითვალისწინებენ კანდიდატის პროფესიულ გამოცდილებას, რომელიც უნდა შეეფერებოდეს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის მაღალ სტატუსს”, ვერანაირად ვერ აკმაყოფილებს “შერჩევის” ტერმინოლოგიურ დატვირთვას.

“შერჩევის” საკითხებისადმი ჩვენეული მიდგომა უამრავი ქვეყნის (ავსტრია, გერმანია, იტალია, საფრანგეთი, პორტუგალია, ესპანეთი, ბელგია) გამოცდილებას ეყარება, სადაც სწორედ შესაბამისი კანონი ანიჭებს შერჩევის დროს უპირატესობას ძირითადად მაღალი კლასის მოსამართლეებს, სწავლულ იურისტებს, სამართლის პროფესურასა და აგრეთვე გამოცდილ ადვოკატებს. საკონსტიტუციო სასამართლოს, სხვათა შორის, ისევე როგორც სახელმწიფო კონტროლის ორგანოებს, პროფილაქტიკური დანიშნულებაც გააჩნია, რომლის დონეც პირდაპირ კავშირშია სასამართლოს წევრთა კვალიფიკაციასთან, სინდისიერებასა და პრინციპულობასთან. ჩვენ კი ჩვეულებრივი მოსამართლისაგან განსხვავებით, რომლის შერჩევა სამი კრიტერიუმით მაინც არის შემოწერილი, საკონსტიტუციო სასამართლოში ორ პარამეტრს - სურვილისამებრ “გასათვალისწინებელი” პირობა დაუვმატეთ და, ფაქტობრივად, კონსტიტუციურად დაკანონებული შერჩევის მექანიზმიც უარყავით.

ყველაზე სერიოზული დავა გამოიწვია ამავე პუნქტის მეორე ნაწილმა, სადაც ჩანაწერი იმის თაობაზე, რომ “საკონსტიტუციო

სამართალწარმოების და სასამართლო საქმიანობის სხვა საკითხები განისაზღვრება კანონით”, ინიციატორი მხარის მიერ გამოყენებულ იქნა კანონპროექტის მომზადებისას წარმოქმნილი სერიოზული სირთულეებიდან გამოსავალის და ხარვეზების დაფარვის მიზნით.

ცნობილია, რომ სასამართლო ხელისუფლებას საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო ახორციელებს საკონსტიტუციო სამართალწარმოების წესით. ამდენად მის დამუშავებას განსაკუთრებული მნიშვნელობა აკისრია. შემოთავაზებული პროექტი ორგანული კანონისა - “საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ” ამ მოთხოვნებს ვერ დააკმაყოფილებდა. ამიტომ ინიციატორებმა გამოსავალი აღნიშნული პუნქტის ამოგლეჯილი წაკითხვით მოიძიეს და დააყენეს საკითხი ორგანული კანონის გვერდით “საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ” ცალკე კანონის მიღების თაობაზე. “ცაიტნოტმა” კვლავაც იმარჯვა. როგორც აღვნიშნეთ, ყველაფერი ნაცნობი სცენარით ხორციელდება: დავა მოლაპარაკებით დამთავრდა, რომ აღნიშნული საკითხის გადაწყვეტა დადგენილებით გადავადებულიყო, მოლაპარაკება კი უბრალოდ ერთი მხარის გაწბილებით. მაშინ, როდესაც ეს ყველაფერი ერთ დღეში ხდება და ამავე დღესვე “ესწრება” - შენიშვნების სიმრავლის მიუხედავად - კანონისა და პარლამენტის დადგენილების ხელმოწერა, გასაკვირიც არაფერი არ უნდა იყოს. ესეც ხომ ნაცნობი თემაა და მოხდა ისე, რომ დადგენილებამ წინასწარ გადაწყვიტა მოსალოდნელი დავის შედეგი, როცა პარლამენტის საკონსტიტუციო, იურიდიულ საკითხთა და კანონიერების კომიტეტს დაავალა - “შეიმუშაოს და საქართველოს პარლამენტს განსახილველად წარუდგინოს საქართველოს კონსტიტუციის 88-ე მუხლით გათვალისწინებული საკანონმდებლო აქტები”. დიახ! დაევალა არა საკითხის გარკვევა, არამედ პირდაპირ დაფიქსირდა კიდევ ერთი გაუგებრობა - 88-ე მუხლში მონიშნული კანონი გამრავლდა აქტებამდე. მაგრამ ამაზე ცოტა ქვევით. ჯერ იმაზე, თუ რა საფუძველი არსებობდა ასეთი გადაწყვეტილებისათვის. ვფიქრობთ, არავითარი, გარდა იმისა, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოსთან დაკავშირებულ მუხლებში ერთი და იგივე კანონი ნახსენებია ორჯერ, როგორც ორგანული კანონი და ერთხელ, სწორედ 88-4 მუხ-

ლში, ამ მიზნების გარეშე, მხოლოდ იმ მოსაზრებით, რომ ერთი და იმავე კანონის მოხსენიებისას უბრალოდ არ დამძიმდეს, არ გადაიტვირთოს ტექსტი. ეს რომ ასეა, ქვემოთ დაგიდასტურებთ.

ჩვენი პოზიციის სასარგებლოდ პირდაპირი და არაპირდაპირი არგუმენტები მეტყველებენ. ჯერ არაპირდაპირი არგუმენტის შესახებ მოგახსენებთ. ამავე თავში სასამართლო ხელისუფლებაზე სამ შემთხვევაში (მუხლებში - 83-2; 86-2; 90-3) ყველგან უბრალოდ კანონია ნახსენები. განა შეიძლება, რომ სასამართლო ხელისუფლების შტოზე არ იყოს მიღებული ორგანული კანონი? მაშ, რა ვქნათ, ჩვეულებრივი კანონების დონეზე დავიყვანოთ?

ახლა რაც შეეხება პირდაპირ არგუმენტებს. გავეყვით მეხუთე თავის ლოგიკას საკონსტიტუციო სასამართლოსთან მიმართებაში, შესაბამისი მუხლების თანმიმდევრობით და ხაზგასმით - ყურადღების კონცენტრირების მიზნით: მუხლი 83-1 - “მისი უფლებამოსილება, შექმნისა და საქმიანობის წესი განისაზღვრება კონსტიტუციით და ორგანული კანონით.” მუხლი 88-1 - “სასამართლო ხელისუფლებას ახორციელებს საკონსტიტუციო სამართალწარმოების წესით.” მუხლი 88-4 - “აგრეთვე საკონსტიტუციო სამართალწარმოების და სასამართლო საქმიანობის სხვა საკითხები განისაზღვრება კანონით.”

როგორ შეიძლება აქ, 88-4 მუხლში “საკონსტიტუციო სამართალწარმოება” იქვე აღნიშნული “სასამართლო საქმიანობის” გარეშე წაიკითხო, რომელიც 83-1 მუხლში ცალსახად არის მიჩნეული ორგანული კანონის საგნად. ანდა, ბოლოს არ მიაქციო ყურადღება 89-1 მუხლის თავსა და ბოლოს – კომპინაციაში, როცა “საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო... ორგანული კანონით დადგენილი წესით:... ახორციელებს საქართველოს კონსტიტუციით და ორგანული კანონით განსაზღვრულ სხვა უფლებამოსილებებს”, და მრავალ წერტილებში ებიო რაღაც სხვა კანონი, რომელიც არსად არ იკითხება.

ასეც რომ არ იყოს, თუ აქ მართლა სხვა, ცალკე ერთი კანონი იკითხება, მაშინ რა შუაშია პარლამენტის დადგენილებაში მრავლობით რიცხვში ნახსენები “აქტები”, მაშ რატომ ამ ერთ კანონში არ მოექცა 88-4 პუნქტში დაფიქსირებული ყველა საკითხი და რატომ შერჩევის ის ნაწილი, რომელიც არჩევასა და დანიშვნას ეხებოდა –

ორგანულ კანონში მივმართეთ ცვლილება - დამატებების სახით, ხოლო საკონსტიტუციო სამართალწარმოების წესი ცალკე კანონად მივიღეთ.

ამასთან, იქნებ ისიც გამოდგეს არგუმენტად, რომ საკონსტიტუციო კომისიისა და საპარლამენტო განხილვების სტენოგრაფიულ ანგარიშებში მხოლოდ ორგანული კანონი მოიხსენიება, ისევე როგორც საქართველოს პრეზიდენტის მიერ შემუშავებულ და გამოქვეყნებულ საკანონმდებლო საქმიანობის პროგრამაში.

დავის არსი ჩემთვის იოლად გასაგებია. მისი საფუძველი ძალზედ მარტივია - ერთი ორგანული კანონის იდეის აღიარება იმას ნიშნავდა, რომ ავტორებმა იმთავითვე არასრულყოფილი პროექტა წარუდგინეს პარლამენტს, რაც უდავოდ დადასტურდებოდა, როცა კანონს “საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ” თითქმის იგივე მოცულობის კანონი “საკონსტიტუციო სამართალწარმოების წესის შესახებ” “დამატებების სახით შეერწყმოდა.

ჩვენ საკმაოდ იოლი გზა ავირჩიეთ ჩვენივე შეცდომებისა თუ არასრულფასოვანი საქმიანობის ასახსნელად - ყველაფერი რომ სიჩქარეს ბრალდება. მაგრამ ესეც ხომ უბრალოდ ჩვენივე მიზეზებით, ჩვენ მიერვე შექმნილი მდგომარეობის ახსნაა და არასგზით არ ამართლებს შედეგებს.

კანონთა და კონსტიტუციური ნორმების “თავისუფალმა” კითხვამ ასეთი შედეგები იცის. ცუდია, რომ არ იქნა გათვალისწინებული მოსაზრება იმის თაობაზე, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს ეტვირთა თავის თავზე კონსტიტუციის მუხლების განმარტების ფუნქცია, რა თქმა უნდა, მიმართვის უფლებამოსილ სუბიექტის განსაზღვრულ წრეზე, მისი ოფიციალური და საერთო-სავალდებულო ხასიათით. არგუმენტად, საერთო ევროპულ ტენდენციასთან ერთად, ჩვენი კონსტიტუციის სერიოზული ხარვეზებიც კმარა. არაა, როგორც კი კონსტიტუციური გადასინჯვების კარი შეიღება, კონსტიტუციური სტაბილურობა დაირღვევა, რაც ძალზე არასასურველია უახლოესი ორი-სამი წლის მანძილზე. ამიტომ აღნიშნული მოსაზრება კონსტიტუციური მუხლების საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ განმარტების იდეა კვლავაც გამოსავლად გვესახება.

ასეა თუ ისე, კონსტიტუციისა და შესაბამისი კანონმდებლობის

საფუძველზე ამოქმედებულ საკონსტიტუციო სასამართლოს უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის დაცვის გარანტიის თვალსაზრისით. საკონსტიტუციო სასამართლომ წონასწორობა და სიმშვიდე უნდა დაამკვიდროს ქვეყანაში. მისი უმაღლესი ფუნქცია სწორედ იმით შეფასდება, თუ როგორ იქნება ქვეყანაში დაცული კონსტიტუცია სახელისუფლო შტოების უმაღლეს დონეზე. მისი მნიშვნელობა კიდევ უფრო მაღლდება თავად კონსტიტუციის ნაკლოვანებებისა და იმ მოურიდელები დამოკიდებულებების გამო კონსტიტუციისადმი, რაც ჩვენში აქტიურად დამკვიდრდა. ამიტომ საკონსტიტუციო სასამართლო უნდა იყოს ერთი ნეიტრალური და ობიექტური გარანტი კონსტიტუციის დაცვისა.

დასკვნის მაგიერ - ზოგიერთი რჩევათი მკითხველს

დასრულდა “საუბრები ახალ ქართულ კონსტიტუციაზე”. ვინაც მას გაეცნო, ვფიქრობთ გარკვეული წარმოდგენა მიიღო ქართული კონსტიტუციონალიზმის მცირე ისტორიულ წარსულზე; იმ წინა-ისტორიულ ვითარებაზე, რომელმაც უდავოდ განაპირობა ახალი ქართული კონსტიტუციის მზადების პროცესის თანმხლები ძირეული პრობლემები; კონსტიტუციის განხილვა-მიღების პროცედურაზე, რომლის თანამდევი არასტაბილური ეკონომიკური და პოლიტიკური ფონით გამოწვეული სირთულეები არც თუ უნაკლო სახით აღიბეჭდა თავად კონსტიტუციის ტექსტში და ახლა ესტაფეტის სახით გადადის ორგანულ თუ მიმდინარე ქართულ კანონმდებლობაში.

ასეა თუ ისე, ქართული სახელმწიფოებრიობის ისტორიაში ახალი ეტაპი დაფიქსირდა, როცა დამოუკიდებელმა საქართველომ თავისი კონსტიტუციით დაიწყო ცხოვრება, კონსტიტუციით, რომელშიც სამართლებრივი სახელმწიფოს მშენებლობის კონტურებია პროექტირებული. ახლა მთავარი ყურადღება ამ მშენებლობის ტემპსა და ხარისხს უნდა მიექცეს და ბევრი რამ იმაზეა დამოკიდებული, თუ როგორი იქნება საქართველოს თითოეული მოქალაქის მეცადინეობა და წვლილი ქვეყნად კონსტიტუციური რეჟიმის დამკვიდრებისა და სამართლებრივი ატმოსფეროს განმტკიცების საქმეში. ჩვენ თანამედ-

ბრძოლას, ამ მხრივ განსაკუთრებული პასუხისმგებლობა ეკისრება მომავალი ქვეყნისა და ქვეყნის მომავალი თაობის წინაშე.

ამიტომ, დასკვნის მაგივრად გადავწყვიტეთ ზოგიერთი პირადი რჩევები შევთავაზოთ მკითხველს კონსტიტუციასთან მომავალი ურთიერთობის თვალთახედვით და ბოლოს კონსტიტუციის, სამართლისა და მოქალაქეობრივი პასუხისმგებლობის შესახებ გარკვეული სიბრძნის კონიჭებით დავაგვირგვინოთ “საუბრებში” აღძრულ საკითხებზე მსჯელობა. კაცმა რომ თქვას ესეც ბრძენთაგან თქმული ზოგადი რჩევებია მკითხველთათვის, ზოგადი, მაგრამ ამაღლოვლად საკმაოდ კონკრეტული, რამეთუ ბევრი მათგანის ჭეშმარიტება ცხოვრებით არის დადასტურებული და ჩვენი დღევანდელი თუ ხვალისდელი ყოფისათვის უადრესად პრაქტიკული მნიშვნელობა შეიძლება გააჩნდეს.

დემოკრატიული სამართლებრივი სახელმწიფოს დამკვიდრების საფუძველი სამოქალაქო საზოგადოებაში ძვეს, რომლის ჩამოყალიბების უმთავრესი გარანტიის სახით ქვეყნის მოსახლეობის სამართლებრივი განათლების ღონე გვესახება. ამას კი მთელი საზოგადოების მიერ კონსტიტუციისა და კანონმდებლობის ღრმა ცოდნა ესაჭიროება.

ამასთან დაკავშირებით საქართველოს ნებისმიერი მოქალაქისათვის საჭირო ზოგად რჩევებს მოგახსენებთ. პირველ რიგში საყოველთაო ყურადღებისა და შესწავლის საგნად უნდა გამოცხადდეს კონსტიტუციის მეორე თავი, სადაც ადამიანის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებებია ჩამოყალიბებული. ჩვენში ფეხმოკიდებული კანონდარღვევების სიმრავლეში და საოცარი კანონმომხმარებლობის ვითარებაში, უცნაურად კი ჟღერს, მაგრამ ადამიანის უფლებათა დაცვის გარანტირება ქვედა სართულებიდან უნდა დაიწყოს და თავად მათვე უნდა მიენდოს. ეს ბევრად იქნება დამოკიდებული მოქალაქეთა პირად პოზიციაზე. ყველამ უნდა ისწავლოს თავისი კანონიერი უფლებების დაცვა, ანუ კანონების მეშვეობით თავდაცვა. ვისწავლოთ საკუთარი თავის დაცვა - ეს სამართლებრივი განათლების ღონის მაჩვენებელიცაა და კანონიერების მაღალ დონესაც უზრუნველყოფს.

ამიტომ ნებისმიერი მოქალაქე დეტალურად უნდა გაეცნოს სამართლებრივი კონტროლის ახალ კონსტიტუციურ ინსტიტუტებს -

საკონსტიტუციო სასამართლოს და სახალხო დამცველს, ამ მიზნით შეისწავლოს კანონები “საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ” და “სახალხო დამცველის შესახებ” თუნდაც “საუბრებში” წარმოდგენილი ნორმების ფარგლებში.

იგივეს ეურჩევდით სახელმწიფო მოხელეს - დაბეჯითებოთ შეისწავლოს კონსტიტუციის მეორე თავი და მასში ბლანკეტირებულ კანონთა პაკეტი, რომ თავად არ მოექცეს სახალხო დამცველის ყურადღების ცენტრში. მასვე ეურჩევდით ერთ მთლიანობაში - ცალ-ცალკე და ურთიერთმიმართებაში განიხილოს კონსტიტუციაში განხილული ხელისუფლების შტოთა სისტემა - საკანონმდებლო ხელისუფლება (თავი მესამე - საქართველოს პარლამენტი), აღმასრულებელი ხელისუფლება (თავი მეოთხე - საქართველოს პრეზიდენტი), სასამართლო ხელისუფლება (თავი მეხუთე) და ამ უკანასკნელში განსაკუთრებით საკონსტიტუციო სასამართლო კომპლექსში კანონთან “საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ”, რათა სახელმწიფოს მოხელის ნაღვანა არ გახდეს ამ უკანასკნელის სასარჩეო განსჯის საგანი.

მეწარმეთა ყურადღებას, საერთო რეკომენდაციებთან ერთად, გაგაძაბვილებდით იმ აუცილებლობაზე, რომ მაქსიმალური დაინტერესებით შეისწავლონ მეოთხე თავი, რა თქმა უნდა, მეწარმეობის შესახებ კანონთა პაკეტთან ერთად და განსაკუთრებით კონსტიტუციის მეექვსე თავი - სახელმწიფო ფინანსები და კონტროლი. აქ ჩადებული იდეები მნიშვნელოვან ცვლილებებს იწვევს საბანკო და საგადასახადო სისტემაში, ბიუჯეტის ფორმირება-კორექტირების წესებთან დაკავშირებით და რაც მთავარია, სახელმწიფო სახსრებისა და სახელმწიფოს სხვა მატერიალურ ფასეულობათა გამოყენებასა და ხარჯვაზე ზედამხედველობის გაძლიერების თვალსაზრისით. ამდენად უახლოეს ხანებში მოსალოდნელია მნიშვნელოვანი ცვლილებები კანონებში “საგადასახადო სისტემის საფუძვლების შესახებ”, “საქართველოს რესპუბლიკის სახელმწიფო საგადასახადო სამსახურის შესახებ”, “საქართველოს რესპუბლიკის კონტროლის პალატის შესახებ”. ზოლო რაც შეეხება კანონს “საბიუჯეტო სისტემისა და უფლებების შესახებ”, აქ იმდენი ცვლილება-დამატებები იყო

გასათვალისწინებელი, რომ ფაქტობრივად ახალი კანონი მივიღეთ. ასე რომ მეწარმეთა თვალსაწიერი საკმაოდ ვრცელი და შრომატევადია.

ახლა რაც შეეხება ზოგიერთ პრაქტიკულ ჩვევებს კონსტიტუციის ტექსტზე მუშაობის პროცესში. მკითხველის ყურადღებას მივაქცევდით რამდენიმე საკითხს, მით უმეტეს, როდესაც კონსტიტუციური ნორმის საფუძველზე მისაღები გაქვთ მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილება:

- ნურასოდეს ნუ ენდობით საკუთარ მეხსიერებას, აუცილებლად იხელმძღვანელებთ კონსტიტუციის ტექსტით;

- თქვენთვის საჭირო ნორმის წაკითხვის შემდეგ, პირველ რიგში გარდამავალ დებულებებს გაეცანით - ზომ არ არის თქვენთვის საჭირო ნორმის ამოქმედებასთან დაკავშირებით რაიმე შემზღუდავი დათქმა;

- ნურასოდეს წაკითხავთ კონსტიტუციურ ნორმას “ამოგლეჯით” - მუხლის პუნქტის, მით უფრო პუნქტის ნაწილის სახით;

- მუხლის წაკითხვისას, თუ მასში თქვენთვის საინტერესო ნორმის დარღვეულობა ბლანკტირებულია კანონზე, აუცილებლად საჭიროა მისი გაცნობა;

- თქვენთვის გაუგებარი ნორმის ფორმულირებასთან დაკავშირებით საჭიროა გაეცნოთ “საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარებს” - განმარტებას, რა თქმა უნდა, თუ ასეთი არსებობს.

ახლა გთავაზობთ კონსტიტუციის, სამართლის და მოქალაქეობრივი პასუხისმგებლობის თემაზე ჩვენს მიერ სხვადასხვა წყაროებიდან ამოკითხულ “სიბრძნის კონას”.

- ადამიანს ადამიანურ ცხოვრებას მართო კონსტიტუცია ანიჭებს.

ერკმან შატრიანი

- ჭეშმარიტი კონსტიტუცია არ შეიძლება გამოგონებულ იქნეს. ის უნდა აღმოაჩინონ.

სენ-სიმონი

- კონგრესის უფლებები - უმანკოების მსგავსად არასოდეს იკარგება, იშვიათად გაიცემა ძალის ზეგავლენით და თითქმის ყოველთვის დაითმობა ნებაყოფლობით.

დ. ფრომაიერი

-კანონმდებლობაზე არის დამოკიდებული სახელმწიფოს კეთილდღეობა.

- არავითარ სარგებლობას არ მოიტანს ყველაზე უფრო სასარგებლო კანონები, თუ მოქალაქეები არ იქნებიან შეჩვეული სახელმწიფოებრივ წესრიგს, თუ ისინი არ იქნებიან მისი სულისკვეთებით აღზრდილნი.

არისტოტელე

- საყოველთაო კენჭისყრით არჩეული პარლამენტი უწინარესად უნდა იყოს მსახური კანონისა და შემდეგ მისი შემქმნელი.

- მთავარი ის არის, რომ ხალხმა მუდამ იცოდეს, ზოლო ხელისუფალთ არასოდეს დააეციწყდეთ, რომ თავისუფალ სახელმწიფოში არავინ ღვას კანონზე მაღლა.

დიუგი ლეონი

- ფილადელფიაში 1787 წელს შეკრებილი საკონსტიტუციო კონვენტის საქმე იყო შერჩევა და არა შემოქმედება. მისი მოღვაწეობის წარმატებული ხასიათი დამოკიდებული იყო არა ახლის გამოგონებაზე, არამედ შერჩევის უნარზე და პრაქტიკულ სიბრძნეზე. პირველზე დაყრდნობა მმართველობის საქმეებში ყოველთვის უკიდურესად საშიშია, მეორე კი ერთადერთი გარანტიაა პოლიტიკაში წარმატების მიღწევისა.

კუდრო ვილსონი

- ხმაამოუღებლად მორჩილება მარტო კანონს შეუძლია მოითხოვოს.

ბომარშე

- სადაც არ არის მართლმსაჯულება, იქ ბუნაგია და არა მამული.

იოჰან ფიხტე

- ყველა სათნოებას შორის სამართლიანობა უფრო მეტად უწყობს ხელს ადამიანთა საერთო ბედნიერებას.

- კანონი ქონებას მეტ ყურადღებას აქცევს, ვიდრე პიროვნებას, რამდენადაც მისი ზრუნვის საგანი მშვიდობიანობაა და არა სათნოება.

ჟან ჟაკ რუსო

- უნდა ვეცადოთ, რომ კანონები ერთი და იგივე იყოს ყველასათვის, განურჩევლად პიროვნებისა, ისინი არ უნდა წარმოადგენდნენ ობობას ქსელს, რომლებშიც იბმებიან პატარა ბუზები, დიდ მწერებსა და ბზიკებს კი ვერ უძლებს.

იან კამენსკი

- უმთავრესი საგანი კანონმდებლობისა ის უნდა იყოს, რომ შესაძლო იქნას კარგი თვისება განუვითარდეს ერის ზასიათს.

სპენსერი

- ბუნებას რომ იმდენი კანონები ჰქონდეს, რამდენიც სახელმწიფოებს აქვს, თვითონ ყოველად შემძლებელი იუპიტერიც კი ვერას გააწყობდა და ვერ განაგებდა.

კარლ ბერნე

- მორჩილებდე კანონს, ხელისუფლებას და ბრძენს - ნიშნავს წესიერი ადამიანი ხარ.

- კანონის მიზანია ადამიანთა ცხოვრების კეთილმოწყობა, ეს შესაძლებელია მაშინ, როდესაც ადამიანებს კარგად ყოფნა სურთ, რადგან კანონები თავის დადებით მხარეებს იმათთვის ამჟღავნებს, ვინც მათ ემორჩილება.

დემოკრიტე

- მიმართვა, ბრძანება იმისა, რაც სამართლიანია, სასარგებლოა, კანონთა თანახმად, ასეთია თანამდებობის პირთა ამოცანები. კანონები უბრძანებენ თანამდებობის პირებს, თანამდებობის პირები ხალხს. შეიძლება ითქვას, რომ მთავრობა მოლაპარაკე კანონია, ხოლო კანონი მუნჯი მთავრობა.

ციცერონი

- სახელმწიფო არსებობს არა იმისათვის, რომ მიწიერი ცხოვრება სამოთხედ აქციოს, არამედ იმისათვის, რომ ხელი შეუშალოს ჯოჯოხეთად მის საბოლოო გარდაქმნას.

ნ. ბერდიაევი

- სახელმწიფო, რომელსაც არ ძალუძს სახისცვალება, არ ძალუძს თავის შენარჩუნება.

- მთავრობა ადამიანის გონების გამოგონებაა, ამიტომ ადამიანები ფლობენ სრულ უფლებას გამოიყენონ იგი თავისი მოსაზრებით.

ელმუნდ ბერკი

-კანონებს რომ ხმამაღლა ლაპარაკი შეეძლოთ, ისინი პირველ რიგში კანონმდებელს უჩივლებდნენ.

ჯორჯ საველი, მარკიზ გალიფაკსი

- ძალაუფლება რყვნის, აბსოლუტური ძალაუფლება კი აბსოლუტურად რყვნის.

ლორდი ექტონი

- როცა ადამიანს სურს მოკლას ვეფხვი - ეს სპორტად იწოდება, როცა ვეფხვს სურს მოკლას ადამიანი - ეს სიმკაცრედ იწოდება. სწორედ რომ ვთქვათ, ამაში მდგომარეობს სხვაობა დანაშაულისა და მართლმსაჯულებას შორის.

ბერნარდ შოუ

- არ არის ადამიანთა შორის უფრო ზნეობრივი კანონი, ვიდრე კანონი ხელისუფლების და დაქვემდებარების შესახებ.

- უმაღლესი ზნეობრიობის მაგალითია: უსაზღვრო ხელისუფლება ბოროტად გამოყენების გარეშე.

თომას კარლეილი

- ადამიანის შეგნებაში მშვიდობა შეიძლება დამკვიდრდეს მხოლოდ სამართლიანობის დამკვიდრებით.

ვიქტორ ჰიუგო

- ყველაზე წყვეული მტერი სამართლისა - პრივილეგია.

მ. ებნერ-ეშენბახი

- განწირულია სახელმწიფო, სადაც ყველა ემსახურება და არ ასრულებს თავის მოვალეობას.

მონტესკიე

- ძლიერი ოპოზიციის გარეშე ვერ გაძლებს ვერცერთი მთავრობა.

ბენჟამენ დიზრელი

- წესიერი ადამიანი ჯდება რა მოსამართლის სავარძელში, ივიწყებს პირად სიმპათიებს.

ციცერონი

- ვინც არ სჯის მანკიერებას, იგი მისი ხელშემწყობია.

ლეონარდო და ვინჩი

- ყოველდღიურ ცხოვრებაში ადამიანები თავის ქვეყნის კანონებს ემორჩილებიან, ყველა დანარჩენ შემთხვევაში კი უმრავლესობის აზრს! რატომ? იმიტომ, რომ მხოლოდ კანონებსა და საზოგადოებრივ აზრს აქვს ძალა.

პასკალი

- სადაც მართალია ძალა, უძლურია სამართალი.

იაპონური ანდაზა

- ქვეყანა, სადაც კანონიერება ჰყვავის, სირცხვილია იყო ღარიბი და მაჩანჩალა, ხოლო ქვეყანაში, სადაც უკანონობაა გამეფებული, სირცხვილია იყო მდიდარი და წარჩინებული.

ჩინური სიბრძნე

მსოფლიოს პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი, რომელსაც იურიდიულ მეცნიერებათა დოქტორი, თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის პროფესორი ოთარ მელქაძე თაოსნობს, გამოსცემს პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერიას.

წინამდებარე "საუბრები" ამ სერიის მესამე წიგნია.

უკვე გამოიცა:

ო. მელქაძე. საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი;

უცხოელ ავტორთა კრებული — რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო. შემდგენელი და რედაქტორი ო. მელქაძე.

უახლოეს ხანში გამოიცემა:

ო. მელქაძე. სახელმწიფო კონტროლი: თეორია, პრაქტიკა, პერსპექტივა;

ბ. კვერენჩილაძე, ო. მელქაძე. საფრანგეთის სახელმწიფო სისტემა.

მზადდება გამოსაცემად:

ო. ბეჟიტაშვილი, ო. მელქაძე. იტალიის სახელმწიფო სისტემა.