

დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტი

კონსტიტუციონალიზმის

800 წელი

III ეროვნული კონფერენცია საკონსტიტუციო სამართალში

მოხსენებების კრებული

დიმიტრი გეგენავას და
პაატა ჯავახიშვილის რედაქტორობით

დავით ბატონიშვილის სამართლის
ინსტიტუტის გამომცემლობა

უაკ (UDC)342.4
კ-735

კრებულში წარმოდგენილია დიმიტრი გეგენავას, ბექა ქანთარია, ნანა ჭილაძის, ეკა კაველიძის, თამარ პაპაშვილის, პაატა ჯავახიშვილის და კახი სამხარაძის მოხსენებები 2016 წლის საკონსტიტუციო სამართლის III ეროვნული კონფერენციიდან.

სამეცნიერო რედაქტორი: დიმიტრი გეგენავა
პაატა ჯავახიშვილი

ტექნიკური რედაქცია: სანდრო სუბელიანი

გამოცემა მომზადებულია დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტის გამომცემლობის მიერ.

ყდაზე გამოსახულია ინგლისის მეფე ჯონ უმინაწყლოს მიერ „თავისუფლებათა დიდი ქარტიის“ დამონმება. ვიტრაჟი შესრულებულია ალექსანდრ გიბსის მიერ 1868 წელს და დაცულია მენშენ ჰაუზში (ლონდონის ლორდ მერის ოფიციალური რეზიდენცია)

© მოხსენებების ავტორები, 2017

© დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტი, 2017

ISBN 978-9941-27-270-7

წინათქმა

III ეროვნული კონფერენცია საკონსტიტუციო სამართალში 2016 წლის იანვარში გაიმართა და იგი ორ ღირშესანიშნავ ფაქტს მიეძღვნა: „თავისუფლებათა დიდი ქარტიის“ 800 და საქართველოს კონსტიტუციის 20 წლის იუბილეს. ვინაიდან ქარტიას უკავშირდება თანამედროვე გაგებით კონსტიტუციონალიზმის წარმოშობა, მოხსენებების კრებულის სახელწოდებად „კონსტიტუციონალიზმის 800 წელი“ შეირჩა.

კრებულში მოცემული სტატიები მხოლოდ მცირე ნაწილია იმ მოხსენებებისა, რომლებიც უშუალოდ კონფერენციის ორდლიან სესიაზე იქნა წარმოდგენილი. კონფერენციაში მონაწილეობდნენ: ავთანდილ დემეტრაშვილი, გიორგი კვერენჩილაძე, ნანა ჭილაძე, ვასილ გონაშვილი, ანა ფირცხალაშვილი, ბექა ქანთარია, დიმიტრი გეგენავა, პაატა ჯავახიშვილი, თამარ პაპაშვილი, ზურა მაჭარაძე, კახი სამხარაძე, ეკა კაველიძე, თენგიზ თევზაძე, გოგა ჩიფჩიური, ნუცა ქაშაკაშვილი და თინათინ ერქვანია. მოხსენებები თანამედროვე მსოფლიო და ქართული კონსტიტუციონალიზმის აქტუალურ საკითხებს მიეძღვნა და თითოეულ მათგანთან დაკავშირებით საკმაოდ ხანგრძლივი დისკუსია გაიმართა, რაც ნამდვილად მოსაწონი და გარკვეულწილად უჩვეულოა პოსტსაბჭოთა საზოგადოებისთვის, რომელსაც ყოველთვის გარკვეული უხერხულობა აქვს თუნდაც სამეცნიერო კამათთან, აზრთა ურთიერთგაცვლასა და აკადემიურ დებატთან დაკავშირებით.

კრებულში წარმოდგენილი ნაშრომები საკმაოდ მრავალფეროვანია და ერთმანეთისგან განსხვავებულ თემებს მოიცავს. გასათვალისწინებელია ის გარემოებაც, რომ ზოგიერთ სტატიაში მოცემული ინფორმაცია 2016 წლის იანვრის მდგომარეობითაა, თუმცა შედარებითსამართლებრივ კონტექსტში ისინი დღემდე აქტუალურია.

ვფიქრობ, ნაშრომთა სპეციფიკის გათვალისწინებით, ისინი მომავალში არაერთხელ იქნება გამოყენებული სხვადასხვა კვლევის მიზნებისთვის და ამით უაღრესად პრაქტიკულ მნიშვნე-

ვნელობას შეიძენს. თემატიკიდან გამომდინარე, კრებული თანაბრად საინტერესო იქნება როგორც იურისტების, ისე სოციალურ და პოლიტიკურ მეცნიერებათა წარმომადგენლებისთვის.

დიმიტრი გეგენავა

ასოცირებული პროფესორი, სამართლის დოქტორი,
დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტის დირექტორი,
JMG & Partners-ის მმართველი პარტნიორი

შინაარსი

MAGNA CARTA LIBERTATUM: კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან.....	1
---	----------

დიმიტრი გეგენავა

კონსტიტუცია, როგორც ხელშეკრულება (თეორია და პრაქტიკა).....	15
---	-----------

ბექა ქანთარია

„თავისუფალი მანდატისა“ და „პარტიული სახელმწიფოს“ ურთიერთმიმართება (თანამედროვე ტენდენციები).....	44
---	-----------

ნანა ჭილაძე

მმართველობის შერეული მოდელის სახეობები და მათი კონსტიტუციური მახასიათებლები.....	70
---	-----------

ეკა კაველიძე

საარჩევნო სისტემის საკონსტიტუციო ჩარჩო: საქართველოში მიმდინარე რეფორმის პერსპექტივა	88
--	-----------

თამარ პაპაშვილი

საქართველოს პრეზიდენტის ვეტოს ნორმატიული მოწესრიგების ანატომია.....	112
--	------------

პაატა ჯავახიშვილი

საკონსტიტუციო სასამართლოში კომპეტენციური დავების განხილვა, როგორც ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის რეალიზაციის ძირითადი კონსტიტუციური მექანიზმი	126
--	------------

კახი სამხარაძე

დიმიტრი გავანავა

სამართლის დოქტორი, ასოცირებული პროფესორი,
დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტის დირექტორი,
JMG & Partners-ის მმართველი პარტნიორი

MAGNA CARTA LIBERTATUM: კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან

I. შესავალი

კაცობრიობის ისტორიაში ძნელად თუ მოიძებნება ისეთი სამართლებრივი დოკუმენტი, რომელსაც ერთდროულად ძირეული გარდატეხა შეეტანოს სამართლის განვითარებაში, უზრუნველყოს ადამიანის უფლებების საფუძვლის შექმნა და ფაქტობრივად, სამართლის ახალი დარგი შეექმნას. ეს ყველაფერი პირდაპირ უკავშირდება „თავისუფლებათა დიდ ქარტიას“, რომელსაც არცთუ უბრალოდ „სამართლის უზენაესობის ჩანასახად“ (*The Rule of Law in Embryo*) მოიხსენიებენ.¹ სამწუხაროდ, კონსტიტუციონალიზმის დამახინჯებული, საბჭოური გაგება თანამედროვე ქართულ საზოგადოებაში კვლავაც აქტუალურია და იგი ხშირად უბრალო სახელმწიფო მოწყობასთან იგივედება, როდესაც საკონსტიტუციო სამართლის ამოსავალი იდეა ძალაუფლების შეზღუდვა, ადამიანის უფლებათა დაცვა და პირის ღირსეული მდგომარეობის უზრუნველყოფაა.² ეს ყველაფერი კი სწორედ ქარტიიდან იღებს სათავეს.

ნაშრომში განხილულია *Magna Carta Libertatum*, როგორც ისტორიული და სამართლებრივი დოკუმენტი, მისი შექმნისა და შემდგომი მოქმედების, გავრცელების ძირითადი მომენტები, განსაკუთრებით კი ის, თუ რა გავლენა იქონია ქარტიამ სამართლის განვითარებასა და კონსტიტუციონალიზმზე, რაც მთავარია, რატომ მიიჩნევა მისი შექმნა ზოგადად საკონსტიტუციო სამართლის წარმოშობად. ამ ფაქტორების გათვალისწინებით, ნაშრომი უფრო აღწერილობითი ხასიათისაა, თუმცა მნიშვნელოვნად ეფუძნება

¹ გაჩეჩილაძე რ., გაერთიანებული სამეფო, სივრცე, საზოგადოება, პოლიტიკა, თბილისი, 2017, 118.

² იხ., გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2016, 1-3.

ანალიტიკურ და შედარებითსამართლებრივ მეთოდებს, რომელთა გარეშეც იგი უბრალოდ ფაქტობრივ გარემოებათა კომპილაცია იქნებოდა, ყოველგვარი არსებითი შედეგის გარეშე.

II. ქარტიის დადება და ინგლისის

პოლიტიკურ-სამართლებრივი გარემო

1. ბარონთა აჯანყება და ქარტიის პოლიტიკური წანამძღვრები

XIII საუკუნის ინგლისი შუა საუკუნეების კლასიკური ევროპული სივრცეა, სადაც სამეფო ხელისუფლება და დიდებულები ერთმანეთს უპირისპირდებიან სახელმწიფო ძალაუფლებისთვის. ბარონები მნიშვნელოვან ძალას წარმოადგენდნენ ფეოდალურ ეპოქაში და დიდწილად განაპირობებდნენ კიდეც სამეფოს სიძლიერეს საგარეო ურთიერთობებში. უილიამ I ინგლისის დაპყრობა ბარონების დახმარებით მოახერხა, თუმცა ჰენრი II ბარონების პოზიციები მნიშვნელოვნად დაასუსტა და უფრო დაბალი სოციალური ფენებიდან დაანინაურა ხალხი, რამაც, საბოლოო ჯამში, მისი შვილების მმართველობისას ბარონებთან სერიოზული წინააღმდეგობები და მათი აჯანყებაც კი გამოიწვია.³ თვითმპყრობელი მონარქების შემდეგ სამეფო ტახტზე ისეთი სუსტი მეფის ასვლა, როგორიც ჯონ უმინანყო იყო, თავისთავად მოასწავებდა სახელმწიფოებრივი სისტემისა და მონარქის სამართლებრივი სტატუსის ცვლილებას. ამასთან, ამავე პერიოდს დაემთხვა მონარქთა „ანგლიზაცია“⁴, რამაც ინგლისის სამეფო კარს მეტი ეროვნულობა შესძინა.

მეფისა და ბარონების უთანხმოება მაშინ დაიწყო, როდესაც მათ უარი თქვეს ჯონისა და პაპის ავანტიურას აჰყოლოდნენ და ახალ ჯვაროსნულ ლაშქრობაში მიეღოთ მონაწილეობა, რის გამოც მეფემ მათი დასჯა გადაწყვიტა.⁵ ამას შედეგად ბარონები აჯანყება მოჰყვა, რასაც სასულიერო პირებმა და ქალაქში მაცხოვრებლებმაც

³ Pollard A.F., The History of England: A Study in Political Evolution, Dodo Press, 2007 19.

⁴ მეფე ჯონი პირველი მმართველი იყო, ტიტულით — Rex Angliae, განსხვავებით უილიამ დამპყრობლისგან, რომელიც Rex Norm-Anglorum. იხ., White R.J., A Short History of England, Cambridge, 1967, 43.

⁵ შუა საუკუნეების ისტორია, წ.1, გ. კუტალიას რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 316.

დაუჭირეს მხარი.⁶ აჯანყებას რობერტ ფიც უოთერი ხელმძღვანელობდა, რომელსაც გვერდში ედგა ინგლისელი საერო და სასულიერო ელიტა, რაინდობა და თვითმმართველი ქალაქები, ლონდონის ჩათვლით.⁷ ლონდონმა ამბოხებულებს კარიბჭე გაუღო,⁸ რამაც დიდწილად განაპირობა კიდევ ის, რომ მეფეს დათმობაზე წასვლა მოუწია, რადგანაც ფაქტობრივად საკუთარ ვასალთა ტყვეობაში აღმოჩნდა.

1215 წელს (15-19 ივნისის პერიოდში) ლონდონსა და უინძორს შორის, რანიმიდში მეფე აჯანყებულებს დათანხმდა⁹ და დიდგვაროვნების ზენოლის შედეგად¹⁰, „თავისუფლებათა დიდი ქარტია“ სამეფო ბეჭდით დაბეჭდა.¹¹ რა თქმა უნდა, ქარტიის მიღების ზუსტი თარიღი უცნობია, თუმცა მისი მნიშვნელობიდან გამომდინარე, მისი უამრავი ასლი გაკეთდა, რომელთაგან ერთ-ერთი, დღემდე შემორჩინილი ეგზემპლარი 15 ივნისით თარიღდება, შესაბამისად, ივარაუდება, რომ სწორედ ამ დღეს დამოწმდა იგი დიდი სახელმწიფო ბეჭდით.¹²

2. ეკლესიის როლი ბარონთა აჯანყებასა და ქარტიის მიღებაში

XIII საუკუნის დასაწყისში ინგლისი პაპობის მიმართ ფაქტობრივად ფეოდალურად დამოკიდებული იყო, რასაც თითქმის ყველა აღიარებდა, ინგლისის ტახტის მსურველი ფრანგი მეფეების გარდა.¹³ რომის პაპი აქტიურად ცდილობდა, ინგლისის შიდა პოლიტიკაში ჩარეულიყო, უფრო მეტიც ჯერ კიდევ უილიამ დამპყრობლის მიერ ინგლისის ტახტის ხელში ჩაგდება პაპის კურთხევითა და

⁶ Hackett J., *World Eras*, Vol.4, *Medieval Europe*, 814-1350, Gale Group, 2002, 232.

⁷ შუა საუკუნეების ისტორია, წ.1, გ. კუტალიას რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 316.

⁸ იქვე.

⁹ იხ., Drew K.F., *Magna Carta*, Greenwood Press, 2004, 33-34.

¹⁰ შუა საუკუნეების ისტორია, წ.1, გ. კუტალიას რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 316.

¹¹ Hackett J., *World Eras*, Vol.4, *Medieval Europe*, 814-1350, Gale Group, 2002, 231.

¹² Bartlett R., *England Under the Norman and Angevin Kings*, 1075-1225, Oxford, 2000, 64-65.

¹³ Adams G.B., *Innocent III and the Great Charter*, in: *Magna Carta*, *Commemoration Essays*, Edited by H.E. Malden, Royal Historical Society, 1917, 27.

მხარდაჭერით წარიმართა.¹⁴ გამონაკლისი არც ჯონ უმინანყოლო
ყოფილა, რომელიც მთელ რიგ შემთხვევებში პაპის ვასალად მიიჩ-
ნეოდა და მხოლოდ პაპის თანხმობით მოქმედებდა.¹⁵ თუმცა მეფესა
და პაპს შორის მნიშვნელოვანი უთანხმოება მოხდა, — იგი ეკლესი-
ის ქონების მითვისებას შეეცადა, შედეგად კი ეკლესიიდან განკვეთ-
ეს.¹⁶ პაპთან კონფლიქტმა კინალამ ინგლისური მონარქია შეინირა:
1213 წელს პაპისა და მეფე ჯონს შორის უთანხმოება საბოლოოდ
საფრანგეთის მეფე ფილიპე II საოკუპაციო გეგმებით დასრულდა,
რაზეც ინოკენტი III კურთხევა გასცა.¹⁷ ჯონმა ინოკენტი III მოსა-
მხრობად, პირობა დადო, რომ ჯვაროსნულ ლაშქრობაში მიიღებდა
მონაწილეობას¹⁸, რითაც პონტიფიკოსი მეტნაკლებად შემოირიგა
და ამიტომაც არ აპირებდა ბარონებთან შეხვედრას, სანამ ეს მისდა
უნებლიედ არ მოხდა, როცა ლონდონმა აჯანყებულებს კარიბჭე
გაუხსნა და ქალაქში შემოსვლის ნება დართო¹⁹.

ეროვნული ეკლესიის იდეამ, რომის პაპისა და მეფის ვასალობას
შორის არჩევანმა, ქარტიის შექმნის პროცესზე ეკლესიის გავლენა
უზრუნველყო.²⁰ ბარონთა აჯანყებას მხარს უჭერდა სტივენ ლენგ-
თონი, რომელიც მთავარეპისკოპოსის ხარისხით დაბრუნდა ინ-
გლისში.²¹ ფაქტობრივად, ინგლისის ეკლესია რომის პაპისგან გან-
სხვავებულ იდეებს იზიარებდა და ბარონებსაც აქტიურად ედგა
გვერდში. უფრო მეტიც, უშუალოდ დოკუმენტი სასულიერო პირებ-
მა შეადგინეს.²² სწორედ ადგილობრივი სასულიერო იერარქების
მიერ ბარონთათვის გამოცხადებული მხარდაჭერითა და თანა-

¹⁴ იხ., Drew K.F., *Magna Carta*, Greenwood Press, 2004, 3.

¹⁵ Adams G.B., *Innocent III and the Great Charter*, in: *Magna Carta, Commemoration Essays*, Edited by H.E. Malden, Royal Historical Society, 1917, 28.

¹⁶ გაჩეჩილაძე რ., გაერთიანებული სამეფო, სივრცე, საზოგადოება, პოლი-
ტიკა, თბილისი, 2017, 114.

¹⁷ Drew K.F., *Magna Carta*, Greenwood Press, 2004, 10.

¹⁸ Adams G.B., *Innocent III and the Great Charter*, in: *Magna Carta, Commemoration Essays*, Edited by H.E. Malden, Royal Historical Society, 1917, 30.

¹⁹ მეფე ჯონი 1215 წლის 29 მაისს წერილში ბარონების მიმართ მის მიწას
წმინდა პეტრეს, რომის ეკლესიისა და პაპის სამფლობელოდ მოიხსენიებდა
და საკუთარ თავს ჯვაროსნის ტვირთის მატარებლადაც მოიაზრებდა. იხ.,
Drew K.F., *Magna Carta*, Greenwood Press, 2004, 33.

²⁰ იქვე, 1.

²¹ იქვე, 11.

²² გაჩეჩილაძე რ., გაერთიანებული სამეფო, სივრცე, საზოგადოება, პოლი-
ტიკა, თბილისი, 2017, 116.

დგომით გახდა შესაძლებელი, ჯონს ქარტია მიეღო.²³ ამ შემთხვევაში რომის ეკლესიის ინტერესებს ინგლისელმა სასულიერო იერარქებმა ადგილობრივი, ეროვნული ინტერესები ამჯობინეს, რაც ლენგთონისთვის ცუდად დასრულდა. ინოკენტი III ეკლესიიდან განკვეთა აჯანყებული ბარონები, მთავარეპისკოპოსობიდან გადააყენა სტივენ ლენგთონი²⁴ და ქარტია 1215 წლის 24 აგვისტოს ბულის ძალადაკარგულად გამოაცხადა²⁵, ვინაიდან თავისუფლებათა უზრუნველყოფა, მართალია, ჯერჯერობით მეფის ძალაუფლებას ზღუდავდა, თუმცა ეკლესიის ძალაუფლებასაც შეზღუდავდა.²⁶

ინგლისის ეკლესიისა და მის უმაღლეს იერარქთა აქტიურობის შედეგია ქარტიის პირველი მუხლი, რომელმაც ეკლესიის დამოუკიდებლობა დაადგინა.²⁷ მართალია, ინგლისის ეკლესიის თავისუფლება, რომელიც ქარტიამ უზრუნველყო, თავდაპირველად მონარქიისგან თავისუფლებას აღნიშნავდა,²⁸ თუმცა შემდგომ ამან ფართო სეკულარული მნიშვნელობა მიიღო.

III. ქარტიის ძირითადი მიმართულებები

ქარტიებს ჰენრი I და ჰენრი II გამოსცემდნენ, თუმცა „თავისუფლებათა დიდი ქარტია“ კლასიკური სამეფო აქტებისგან იმით განსხვავდებოდა, რომ იგი არ იყო მხოლოდ მეფის მიღებული, ამასთან, უზრუნველყოფდა თავისუფლებათა დაცვასა და მოქმედებას და რაც მთავარია, სამეფო ხელისუფლებას ზღუდავდა.²⁹ „თავისუფლების“ იმდროინდელი გაგება სხვებისგან განსხვავებული პრივილეგიების ქონას, დანინაურებულ სტატუსსა და მნიშვნელოვან

²³ იქვე, 1.

²⁴ Bartlett R., *England Under the Norman and Angevin Kings, 1075-1225*, Oxford, 2000, 66.

²⁵ Adams G.B., *Innocent III and the Great Charter*, in: *Magna Carta, Commemoration Essays*, Edited by H.E. Malden, Royal Historical Society, 1917, 26.

²⁶ Thordni L., *The History of Medieval Europe*, The University Press Cambridge, 1917, 459.

²⁷ *Great Charter of Liberties*, English Translation, Edited by W. Blackstone, Clause 1.

²⁸ გაჩეჩილაძე რ., გაერთიანებული სამეფო, სივრცე, საზოგადოება, პოლიტიკა, თბილისი, 2017, 116.

²⁹ Hackett J., *World Eras, Vol.4, Medieval Europe, 814-1350*, Gale Group, 2002, 232.

შელავათებს მოიაზრებდა³⁰, სწორედ ამიტომაც ქარტია „თავისუფლებებისა“ და არა „თავისუფლების“³¹.

თავისი შინაარსიდან გამომდინარე, ქარტია ფეოდალური სახელმწიფო წესრიგისთვის იმდენად რევოლუციური იყო, რომ ეკლესიაც და სახელმწიფოც მის წინააღმდეგ იყვნენ განწყობილნი.³² დოკუმენტი უამრავ პრობლემურ სოციალურ საკითხს აწესრიგებდა, მათ შორის, რაინდებთან და სამხედრო ბეგარასთან დაკავშირებულ სფეროებს,³³ თუმცა დებულებათა უმრავლესობა მეფის ფეოდალური ძალაუფლებისა და უფლებამოსილებათა გამოყენების შეზღუდვასა და გაკონტროლებას ისახავდა მიზნად.³⁴ საბოლოო ჯამში, იგი ფეოდალური სამყაროს ფეოდალური დოკუმენტია, რომლის მიზანიც ბარონთა ძლიერების, უსაფრთხოებისა და სიმშვიდის უზრუნველყოფა იყო³⁵.

63 მუხლისა და პრეამბულისგან შემდგარი ქარტია (ქარტია მუხლებად და პრეამბულად XVIII საუკუნეში მოსამართლე ლორდმა ბლექსთონმა დაყო³⁶) აწესრიგებდა ეკლესიის უფლებებს, მიწის იჯარასა და სარგებლობასვაჭრობის საკითხებს, , ქალაქების და სამეფო ტყეთა სტატუსს, სამეფო თანამდებობის პირთა ქცევას და ა.შ.³⁷ მან, გარკვეულწილად, ედუარდ აღმსარებლისეული ძველი წესები და ტრადიციები აღადგინა.³⁸ თავისუფლებათა დიდმა ქარტიამ მოაწესრიგა 1066 წლიდან არსებული ბარონებისა და მეფის ურთიერთობა ფეოდალური ტრადიციის, დამკვიდრებული ჩვეულებ-

³⁰ Pollard A.F., *The History of England: A Study in Political Evolution*, Dodo Press, 2007, 19.

³¹ იხ., იქვე, 20.

³² იხ., Bartlett R., *England Under the Norman and Angevin Kings, 1075-1225*, Oxford, 2000, 64.

³³ იხ., Kaye J.M., *Medieval English Conveyances*, Cambridge University Press, 2009, 106-107.

³⁴ Bartlett R., *England Under the Norman and Angevin Kings, 1075-1225*, Oxford, 2000, 65.

³⁵ White R.J., *A Short History of England*, Cambridge, 1967, 78-79.

³⁶ გაჩეჩილაძე რ., გაერთიანებული სამეფო, სივრცე, საზოგადოება, პოლიტიკა, თბილისი, 2017, 115.

³⁷ იხ., Hackett J., *World Eras, Vol.4, Medieval Europe, 814-1350*, Gale Group, 2002, 232.

³⁸ White R.J., *A Short History of England*, Cambridge, 1967, 42.

ბებისა და კანონების გათვალისწინებით, შეიძლება ითქვას, რომ ერთგვარად ამ წესების კოდიფიკაციაც კი განხორციელდა.³⁹

ფეოდალთა ძირითადი შემოსავალი უძრავი ქონებიდან ინარმოებოდა,⁴⁰ ამიტომაც დოკუმენტი განსაკუთრებულად იცავდა მსგავს ქონებრივ უფლებებს და კრძალავდა ვასალებისგან იმაზე მეტი გადასახადის აკრეფას, ვიდრე ეს ჩვეულებითი სამართლის იყო დადგენილი, ამასთან „ფარის ფულის“ აკრეფა მხოლოდ ბარონების თანხმობით დაიშვებოდა.⁴¹

ბარონებმა ქარტიით გარკვეულ საპროცესო უფლებებსაც მიაღწიეს: მათი გასამართლება მხოლოდ მათივე თანასწორი დიდებულებით დაკომპლექტებულ სასამართლოს შეეძლო და არა მეფეს ერთპიროვნულად.⁴² სწორედ ამის შემდეგ მეფის სასამართლო უბრალოდ კურია აღარ იყო, იგი დიდგვაროვნების თავშეყრის ადგილად მოიაზრებოდა და ერთგვარად კოლექტიური ძალაუფლების სიმბოლოსაც წარმოადგენდა.⁴³ ქარტია იცავდა რაინდთა და სხვა სოციალური ფენების ინტერესებსაც, მიუხედავად იმისა, რომ იგი მეტწილად ბარონებზე იყო ორიენტირებული.⁴⁴ ამასთან, დოკუმენტით ხელშეუხებლობის მტკიცე გარანტიები მიიღო მეფემ და სამეფო ოჯახმაც.⁴⁵

ისტორიულად, ლონდონს განსაკუთრებული სტატუსი ჰქონდა მისი მნიშვნელობიდან, ფართობიდან და მდებარეობიდან გამომდინარე.⁴⁶ 1215 წელს კი ოფიციალურად მოიპოვა თვითმმართველობა და დაიკანონა ფაქტობრივად არსებული და წლების განმავლობაში მიღებული პრივილეგიები.⁴⁷ ქარტიამ სხვა დიდ

³⁹ Drew K.F., *Magna Carta*, Greenwood Press, 2004, 21.

⁴⁰ Bartlett R., *England Under the Norman and Angevin Kings, 1075-1225*, Oxford, 2000, 224.

⁴¹ შუა საუკუნეების ისტორია, წ.1, გ. კუტალიას რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 317.

⁴² იქვე.

⁴³ Vinogradoff P., *Magna Carta*, C.39, in: *Magna Carta, Commemoration Essays*, Edited by H.E. Malden, Royal Historical Society, 1917, 79-87.

⁴⁴ იხ., შუა საუკუნეების ისტორია, წ.1, გ. კუტალიას რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 317.

⁴⁵ იხ., იქვე, 318.

⁴⁶ Bartlett R., *England Under the Norman and Angevin Kings, 1075-1225*, Oxford, 2000, 342.

⁴⁷ *Great Charter of Liberties*, English Translation, Edited by W. Blackstone, Clause 13.

ქალაქებს ოფიციალურად მიანიჭა ის უფლებები და სტატუსი, რაც მათ *de facto* ისედაც ჰქონდათ მეფესთან ვაჭრობით მოპოვებული⁴⁸.

დოკუმენტის პირველი მუხლი ეკლესიის თავისუფლებასა და დამოუკიდებლობას უზრუნველყოფდა და მეფეს მის საქმეებში ჩარევას უკრძალავდა.⁴⁹ მართალია, დოკუმენტმა ეკლესიას „თავისუფლებები“ მიანიჭა და მისი დამოუკიდებლობაც აღიარა⁵⁰, თუმცა ამან სასულიერო და საერო ძალაუფლებას შორის ჭიდილს ინგლისში წერტილი მაინც ვერ დაუსვა.⁵¹ პირველი მუხლი დღემდე ეკლესია-სახელმწიფოს ურთიერთობის ბრიტანული მოდელის საფუძვლად მიიჩნევა და კონსტიტუციის განუყოფელი ნაწილია.

შეიქმნა 25 ბარონისგან შექმნილი საბჭო, რომელიც ზედამხედველობდა ხელმწიფის საქმიანობას⁵² და საჭიროების შემთხვევაში, თუკი მეფე 40 დღის განმავლობაში არ გამოასწორებდა თავისი ქმედებების შედეგს, ფაქტობრივად, ბარონებს აჯანყების უფლებასაც უკანონებდა.⁵³ აღნიშნულმა საბჭომ მომავალში განაპირობა მსოფლიოში პირველი საკანონმდებლო ორგანოს შექმნა, რომელმაც რეალურად შებოჭა სუვერენის ერთპიროვნული ძალაუფლება და საფუძველი ჩაუყარა თანამედროვე პარლამენტარიზმის განვითარებას.

ქარტიის 39-ე მუხლმა⁵⁴ ჩამოაყალიბა თანამედროვე ადამიანის საპროცესო უფლებების უმთავრესი საფუძველი — ადამიანის და-

⁴⁸ Drew K.F., *Magna Carta*, Greenwood Press, 2004, 20; გაჩეჩილაძე რ., გაერთიანებული სამეფო, სივრცე, საზოგადოება, პოლიტიკა, თბილისი, 2017, 116.

⁴⁹ *Great Charter of Liberties*, English Translated, Edited by W. Blackstone, Clause 1, Clause 61.

⁵⁰ იქვე, Clause 1.

⁵¹ Drew K.F., *Magna Carta*, Greenwood Press, 2004, 11.

⁵² *Great Charter of Liberties*, English Translated, Edited by W. Blackstone, Clause 61.

⁵³ იხ., შუა საუკუნეების ისტორია, წ. I, გ. კუტალიას რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 318, *Great Charter of Liberties*, English Translated, Edited by W. Blackstone, Clause 42, Clause 61.

⁵⁴ „არც ერთი თავისუფალი ადამიანი არ შეიძლება დაპატიმრებულ იქნეს, ციხეში ჩაისვას, ან ჩამოერთვას ქონება, ან კანონგარეშე გამოცხადდეს, ან განიდევნოს, და არ გამოვიყენებთ მის წინააღმდეგ ძალას, და არ გავაგზავნით მი წინააღმდეგ სხვებს, თუ არ იქნება მის თანასწორთა კანონიერი განჩინება ქვეყნის კანონის შესაბამისად“. გაჩეჩილაძე რ., გაერთიანებული სამეფო, სივრცე, საზოგადოება, პოლიტიკა, თბილისი, 2017, 115.

კავების, დაპატიმრებისა თუ გაძევებისათვის აუცილებელ წინაპირობად იქცა სამართლიანი სასამართლოს გამართვა და სამართლის წინაშე თანასწორობის დაცვით წარმართული პროცესით მიღებული გადაწყვეტილება.⁵⁵ აიკრძალა უფლებისა და მართლმსაჯულების გაუქმება, გადაცემა თუ გასხვისება,⁵⁶ დაუშვებლად გამოცხადდა მხოლოდ სახელმწიფო მოხელის მტკიცების საფუძველზე, დაუსაბუთებლად, შესაბამისი მტკიცებულებებისა და სანდო მონმეების გარეშე ვინმეს გასამართლება.⁵⁷ ქარტიამ, მართალია, შუა საუკუნეების სპეციფიკის გათვალისწინებით, თუმცა მაინც, დაამკვიდრა სამართლის წინაშე თანასწორობის პრინციპი,⁵⁸ რომელიც შემდგომში ადამიანის ძირითად უფლებად იქცა და სამართლებრივი სისტემის დემოკრატიულობის, სამართლებრივი სახელმწიფოს იდეის აუცილებელ კომპონენტად ჩამოყალიბდა.

IV. *Magna Carta Libertatum* — შემდგომი ბედი

მეფე ჯონი ქარტიის პირობების შესრულებას, რა თქმა უნდა, არ აპირებდა და გააუქმა კიდევ,⁵⁹ თუმცა ამას შედეგად სამოქალაქო ომი მოჰყვა 1215-1217 წლებში.⁶⁰ ამჯერად აჯანყებულმა ბარონებმა კაპეტიანების სამეფო კარს მიმართეს⁶¹ და ინგლისის მეფე ამ ბრძოლაში დამარცხდა, ცოტა ხანში კი ჯონი დარდს გადაჰყვა კიდევ.⁶²

ინოკენტი III შემდგომმა პაპმა მიიღო ქარტია და მეფედ ჯონის ცხრა წლის მემკვიდრე ცნო, ამასთან, ფილიპ ავგუსტი აიძულა საფრანგეთში დაბრუნებულიყო და ინგლისის დაპყრობაზე ხელი

⁵⁵ Great Charter of Liberties, English Translated, Edited by W. Blackstone, Clause 39.

⁵⁶ იქვე, Clause 40. „არავის მივყიდით, არავის ვეტყვით უარს, არავის გადავუდეთ კანონსა და სამართალს“ იხ., გაჩეჩილაძე რ., გაერთიანებული სამეფო, სივრცე, საზოგადოება, პოლიტიკა, თბილისი, 2017, 116.

⁵⁷ Great Charter of Liberties, English Translated, Edited by W. Blackstone, Clause 38.

⁵⁸ იხ., იქვე, Clause 60.

⁵⁹ Gillingham J., *The Angevin Empire*, 2nd Ed., New York, 2001, 107.

⁶⁰ Bartlett R., *England Under the Norman and Angevin Kings, 1075-1225*, Oxford, 2000, 66.

⁶¹ Gillingham J., *The Angevin Empire*, 2nd Ed., New York, 2001, 107.

⁶² იხ., შუა საუკუნეების ისტორია, ნ.1, გ. კუტალიას რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 318-319.

აელო.⁶³ 1216 წლის 12 ნოემბერს მეფე ჰენრი III თავიდან დაამტკიცა ქარტია, არსებითად პირვანდელი სახით, თუმცა სამეფო ძალაუფლების შემზღუდავი რამდენიმე მუხლის გამოკლებით.⁶⁴ ქარტიის შემდგომი გამოცემა 1217 წელს, ერთგვარად, ინგლისისთვის თავისუფლებისა და სტაბილურობის მომტანიც იყო, ვინაიდან თავისუფლებათა აღიარებამ და განმტკიცებამ საფრანგეთის მეფე ლუის მოუსპო შესაძლებლობა, ინგლისელთა დაქსაქსულობით ესარგებლა და საბოლოოდ დაეპყრო ინგლისი.⁶⁵ ჰენრი III ხშირად მოსდიოდა ბარონებთან უთანხმოება და სულ მცირე 6 ჯერ მაინც გააუქმა ქარტიის მოქმედება, თუმცა ამდენჯერვე მოუწია მისი ხელახალი დამტკიცება და მოქმედების აღდგენა⁶⁶.

ქარტია წლების განმავლობაში გამოიცემოდა ხელახლა, მტკიცდებოდა და იცვლებოდა.⁶⁷ მისი საბოლოო ვერსია კი 1297 წელს ედუარდ I მიიღო და დაამოწმა.⁶⁸ ედუარდ I გარკვეულ დამოებზე წასვლა მოუწია, რადგანაც შოტლანდიასთან ომისთვის დამატებითი სახსრები სჭირდებოდა, ამიტომ პარლამენტს ქარტიის გამოცემაზე დათანხმდა.⁶⁹ ამ შემთხვევაში, ვინაიდან პარლამენტმა დაამტკიცა მეფის მიერ გამოცემული ქარტიის ტექსტი,⁷⁰ მისი მოქმედება მეფის სუვერენულ ნება-სურვილზე აღარ იყო დამოკიდებული და სავალდებულო ძალა შეიძინა პარლამენტის უფლებამოსილებიდან გამომდინარე.

წლების განმავლობაში დოკუმენტმა ფორმალური სტატუსი დაკარგა, თუმცა მისი ძირითადი დებულებები სხვადასხვა, ისტორიული მნიშვნელობის დოკუმენტში მოექცა და უამრავი აქტის სამართლებრივ საფუძვლად იქცა, რამაც განსაზღვრა კიდევ გაერთიანებული სამეფოს კონსტიტუციის სახე და რაობა. სწორედ *Magna*

⁶³ Thordni L., The History of Medieval Europe, The University Press Cambridge, 1917, 459-460.

⁶⁴ Bartlett R., England Under the Norman and Angevin Kings, 1075-1225, Oxford, 2000, 66.

⁶⁵ იბ., Gillingham J., The Angevin Empire, 2nd Ed., New York, 2001, 108.

⁶⁶ იბ., შუა საუკუნეების ისტორია, წ.1, გ. კუტალიას რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 319.

⁶⁷ Hackett J., World Eras, Vol.4, Medieval Europe, 814-1350, Gale Group, 2002, 232.

⁶⁸ Drew K.F., Magna Carta, Greenwood Press, 2004, 34.

⁶⁹ გაჩეჩილაძე რ., გაერთიანებული სამეფო, სივრცე, საზოგადოება, პოლიტიკა, თბილისი, 2017, 117.

⁷⁰ იქვე.

Carta Liberatum იქცა მსოფლიოში პირველი კონსტიტუციის ამოსავალ დოკუმენტად.

V. ქარტია — კონსტიტუციონალიზმის დასაწყისი?

მთელი შუა საუკუნეების მანძილზე ქარტია ინგლისის სამართლის უმთავრესი საფუძველი იყო და უფრო მეტიც, მთელი კანონმდებლობისთვის ძირითად პრინციპებსა და სამოქმედო ჩარჩოებს ადგენდა.⁷¹ მან განსაკუთრებული მნიშვნელობა შეიძინა XVI-XVII საუკუნეებში, როდესაც მონარქის ძალაუფლება კიდევ უფრო შეზღუდეს და წინა პლანზე ადამიანის უფლებებმა წამოიწია, — ამ დროს მას უკვე „ინგლისურ თავისუფლებათა საფუძვლად“ მოიხსენიებდნენ⁷².

ქარტია არასდროს ყოფილა უბრალოდ მიმდინარე კანონმდებლობა, სწორედ მას დაეყრდნო XVII-XVIII საუკუნეებში მიღებული ადამიანის უფლებების უზრუნველყოფი უმნიშვნელოვანესი აქტები.⁷³ მართალია, შემდგომ პერიოდში გამოცემული ქარტიები არსებითად ერთმანეთს ჰგავდნენ და თითქმის არაფრით განსხვავდებოდნენ, თუმცა სწორედ ქარტიის მუხლებზე დაფუძნებულმა დიდმა კრებამ თანდათანობით პარლამენტის სახე მიიღო და ბარონთა უბრალოდ საკრებულოდან მეფის ძალაუფლების შემზღუდავ უმნიშვნელოვანეს ორგანოდ იქცა.⁷⁴ შეიძლება ითქვას, რომ თავისუფლებათა დიდმა ქარტიამ შეზღუდული მონარქიის იდეის თავდაპირველი ვარიანტის დამკვიდრება შეძლო⁷⁵.

ეპისკოპოს სტაბსის შეფასებით, „ინგლისის მთელი საკონსტიტუციო ისტორია ქარტიის კომენტარია“.⁷⁶ თავისუფლებათა დიდმა ქარტიამ შემდგომი საუკუნეების განმავლობაში მნიშვნელოვანი გავლენა იქონია კონსტიტუციონალიზმსა და ზოგადად, სა-

⁷¹ Vinogradoff P., Magna Carta, C.39, in: Magna Carta, Commemoration Essays, Edited by H.E. Malden, Royal Historical Society, 1917, 79-80.

⁷² იხ., გაჩეჩილაძე რ., გაერთიანებული სამეფო, სივრცე, საზოგადოება, პოლიტიკა, თბილისი, 2017, 117.

⁷³ იხ., Hackett J., World Eras, Vol.4, Medieval Europe, 814-1350, Gale Group, 2002, 232.

⁷⁴ იხ., Hamilton J.S., The Plantagenets, History of a Dynasty, Continuum, 2010, 13.

⁷⁵ იხ., Hackett J., World Eras, Vol.4, Medieval Europe, 814-1350, Gale Group, 2002, 232.

⁷⁶ White R.J., A Short History of England, Cambridge, 1967, 78.

მართლებრივ განვითარებაზე.⁷⁷ სტიუარტების მმართველობის პირველ წლებში ყოველი ინგლისელი საკუთარ თავს ქარტიით, როგორც „თავისუფლების ყველა ინგლისურ სტატუტს შორის უდიადესით“, იცავდა.⁷⁸ ინგლისის ამერიკულ კოლონიებში კი *Magna Carta* საკონსტიტუციო მნიშვნელობის დოკუმენტების კრებით სახელწოდებად გამოიყენებოდა.⁷⁹ კოლონისტები თავიანთი მოთხოვნების სამართლებრივი არგუმენტაციისთვის იყენებდნენ საერთო სამართლის პრინციპებს, ქარტიის, უფლებათა ბილისა და სხვა საკონსტიტუციო მნიშვნელობის აქტების დებულებებსა და მათით უზრუნველყოფილ მექანიზმებს მეფისა და იმპერიის პარლამენტის წინააღმდეგ.⁸⁰

XIX საუკუნის ბოლოსკენ, როცა მეცნიერები ამერიკული კონსტიტუციონალიზმის თაობაზე წერდნენ, წერას ყოველთვის ქარტიის შესახებ ინფორმაციით იწყებდნენ, რადგანაც ეს უკანასკნელი ამერიკული კონსტიტუციონალიზმის საფუძვლად მიიჩნეოდა.⁸¹ აღსანიშნავია, რომ ბრიტანული კონსტიტუციონალიზმის უმთავრესი მახასიათებელი სწორედ მმართველობის შეზღუდვაა⁸², ამას კი დასაბამი სწორედ ქარტიამ დაუდო. შესაბამისად, მან დიდი გავლენა მოახდინა ამერიკული სამართალზეც, რომელიც ბრიტანულისგანაა ნასაზრდოები, შესაბამისად, ქარტიის იდეურ გაგრძელებად აშშ-ის კონსტიტუცია იქცა.⁸³ ამერიკის მამა-დამფუძნებლები სწორედ ქარტიაზე დაფუძნებულ სამართალს აღიარებდნენ⁸⁴ და თუ იდეების

⁷⁷ Hazeltine H.D., *The Influence of Magna Carta of American Constitutional Development*, in: *Magna Carta, Commemoration Essays*, Edited by H.E. Malden, Royal Historical Society, 1917, 180.

⁷⁸ იხ., იქვე, 186.

⁷⁹ იხ., იქვე, 199.

⁸⁰ იქვე, 209.

⁸¹ Tushnet M., *The Constitution of the United States of America, A Contextual Analyses*, Oxford and Portland, 2009, 9.

⁸² იხ., Kempin F.G., Jr., *Historical Introduction to Anglo-American Law in a Nutshell*, 3rd Ed., West Publishing Co., 1990, 17.

⁸³ იხ., Hazeltine H.D., *The Influence of Magna Carta of American Constitutional Development*, in: *Magna Carta, Commemoration Essays*, Edited by H.E. Malden, Royal Historical Society, 1917, 184.

⁸⁴ ამის დასადასტურებლად ისიც გამოდგება, რომ დამოუკიდებლობის დეკლარაციის 56 ხელმოწერიდან 25 იურისტი იყო, ხოლო ამერიკის კონსტიტუციის 55 ხელმოწერიდან – 31, მათ შორის ოთხს განათლება უშუალოდ ინგლისში ჰქონდა მიღებული. იხ., იქვე, 208.

თვალსაზრისით განმანათლებლობით ხელმძღვანელობდნენ, სამართალში მათი მთავარი ორიენტირი კვლავაც ქარტია იყო.⁸⁵ აშშ-ის უმაღლესი სასამართლო ამერიკული კანონმდებლობის ფორმირებაში, XIX საუკუნის განმავლობაში, ეყრდნობოდა თავისუფლებათა ქარტიას, იმონებდა მის პრინციპებს არგუმენტაციასა და მოტივაციასში.⁸⁶ უმაღლესი სასამართლოს განამრტებით, თავისუფლების დიდი ქარტიის პრინციპები ინტეგრირებულია ამერიკულ სამართალში და ჰარმონიზებულია დანერგილი კონსტიტუციის უზენაესობისა და საკონსტიტუციო კონტროლის ამერიკულ იდეასთან.⁸⁷ იმის გათვალისწინებით, რომ ამერიკულმა საკონსტიტუციო იდეებმა მთელი მსოფლიოს ძირეული გარდაქმნა შეძლო და თანამედროვე პოლიტიკისა და სამართლის, ადამიანის უფლებების აღქმაზე მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინა, თამამად შესაძლებელია ითქვას, რომ ამის პირველწყაროდ სწორედ XIII საუკუნის დოკუმენტი იქცა, როგორც შთაგონების, აბსტრაქტული მოძღვრებების კონკრეტული წყარო და საფუძველი.

VI. დასკვნა

საუკუნეების განმავლობაში ბევრი რამ იცვლება, ზოგიერთი საერთოდ იკარგება და ქრება. ეს განსაკუთრებული სიმძაფრით იგრძნობა ისეთ დინამიკურ წარმონაქმნში, როგორიც სამართალია. მიუხედავად ამისა, „თავისუფლებათა დიდმა ქარტიამ“ შეძლო არა მხოლოდ ისტორიაში შესულიყო, არამედ ქმედით დოკუმენტად დარჩენილიყო მისი იდეების ტრანსფორმაციითა და რეცეფციით. მართალია, ქარტია პირვანდელი სახით აღარ მოქმედებს, თუმცა მისი რამდენიმე მუხლი დღესაც ბრიტანული კონსტიტუციის ნაწილია. რაც მთავარია, მისი იდეების საფუძველზე განვითარებული ადამიანის ძირითადი უფლებები და ძალაუფლების შეზღუდვის იდეა დღესდღეობით ნებისმიერი ცივილიზებული, განვითარებული სახელმწიფოს მართლწესრიგის განუყოფელი ნაწილია

⁸⁵ იხ., იქვე, 181.

⁸⁶ იხ., Bank of Columbia v. Okeley, 17 U.S. 235, 244 (1819), Hagar v. Reclamation Dist, 111 U.S. 701, 708 (1884).

⁸⁷ იხ., Hurtado v. California, 110 U.S. 516, 4 Sup Ct. 111 (1884), Hazeltine H.D., The Influence of Magna Carta of American Constitutional Development, in: Magna Carta, Commemoration Essays, Edited by H.E. Malden, Royal Historical Society, 1917, 221.

ბარონების მიერ წამოწყებულმა მოძრაობამ, რომელიც, ალბათ, ყველაზე ნაკლებად ფიქრობდა ხალხზე და ვინოკლასობრივ ინტერესებს ატარებდა, ძალაუწებურად გამოიწვია გვერდითი ეფექტი. სამეფო ძალაუფლება თავდაპირველად დიდებულების სასარგებლოდ შეიზღუდა, თუმცა სახალხო წარმომადგენლობის იდეის წინ წამოწევასთან ერთად, მან სახელმწიფოთა დემოკრატიზაციის პროცესში უმნიშვნელოვანესი როლი შეასრულა. ქარტიის მე-12 და 39-ე მუხლების არაპირდაპირი სარგებელი არა მხოლოდ ბარონებმა და შეზღუდულმა წრემ, არამედ მთელმა კაცობრიობამ მიიღო⁸⁸.

შესაძლოა თანამედროვე კონსტიტუციათა მუხლების წაკითხვისას არც იგრძნობოდეს თითოეული უფლებისა თუ ინსტიტუტის წარმომავლობა, განვითარება და ძირითად კანონში მოხვედრის გრძელი გზა, თუმცა მათი უმრავლესობისთვის საფუძველი და ბიძგის მიმცემი 1215 წელს მეფე ჯონის მიერ იძულებით მიღებული ქარტიაა. XXI საუკუნეში რთულია წარმოიდგინო, ვარაუდობდნენ თუ არა აჯანყებულები იმ შედეგებს, რომელსაც დოკუმენტი საბოლოო ჯამში მოიტანდა (დიდი ალბათობით შორეულ პერსპექტივაზე არც ფიქრობდნენ), თუმცა მათი შემართების შედეგად, ხუთი საუკუნის შემდეგ ქარტიამ ადამიანის უფლებათა უმნიშვნელოვანესი დოკუმენტების შექმნა განაპირობა, რომლებმაც, თავიანთი მხრივ, თანამედროვე, ადამიანის უფლებებზე ორიენტირებული, ცივილიზებული სამართლებრივი სახელმწიფოს იდეა ჩამოაყალიბეს. სწორედ იდეების პრაქტიკულმა რეალიზაციამ და ტრანსფორმაციამ აქცია *Magna Carta Libertatum* კონსტიტუციონალიზმის ფუძემდებლურ დოკუმენტად და არა უბრალო შემთხვევითობამ და დიდებულთა სურვილმა, მეფის ძალაუფლების მინიმალური ჩარევით გადაეწყვიტათ საქმეები თავიანთ მამულში. შედეგად, ქარტიის რამდენიმე დებულება ყველა სახელმწიფოს კონსტიტუციაში ექსპლიციტურად თუ არა, იმპლიციტურად მაინც მოიზრება, დემოკრატიულ სახელმწიფოებში კი მათზე დაყრდნობით ხელშესახები შედეგების მიღწევა, ძირითადი უფლებების პრაქტიკული რეალიზაციაა შესაძლებელი.

⁸⁸ White R.J., A Short History of England, Cambridge, 1967, 79.

კონსტიტუცია, როგორც ხელშეკრულება (თეორია და პრაქტიკა)

შესავალი

კონსტიტუციური ხელშეკრულების კონცეფცია კონსტიტუციური დოკუმენტების ფიქსაციას უკავშირდება¹. კონსტიტუცია საზოგადოების ევოლუციური მონაპოვარია². ასევე, გაბატონებულია მოსაზრება, რომ ის ბურჟუაზიული რევოლუციის პროდუქტია³. კონსტიტუციის ცნების თაობაზე იდეა ისეთივე ძველია, როგორც იდეა სახელმწიფოს ცნების შესახებ. არისტოტელესთან კონსტიტუცია ნიშნავს წესრიგს. თანამედროვე გაგებით, კონსტიტუცია მჭიდრო კავშირშია სახელმწიფოსთან. ის სახელმწიფოებრივი და პოლიტიკური ცხოვრების ფუნდამენტია. კონსტიტუციის ცნება ერთმნიშვნელოვანი არაა. მას ოდითგანვე განსხვავებული პოლიტიკური და იურიდიული დაცვითაა ჰქონდა. კონსტიტუციის ცნება და მისი შინაარსი ვითარდებოდა და იცვლებოდა საერთო პოლიტიკური და სოციალური ინსტიტუტების ევოლუციის კვალდაკვალ⁴. ამერიკის შეერთებულ შტატებამდე „კონსტიტუციური მოძრაობა“ ევროპაში დაიწყო და პირველი „კონსტიტუციური აქტები“ ამ კონტინენტზე შეიქმნა. დაწერილი კონსტიტუცია დიდ ბრიტანეთში არ გააჩნიათ, მაგრამ ინგლისელები დღემდე თვლიან, რომ მათ აქვთ კონსტიტუცია⁵. ევროპული კონსტიტუციური განვითარების პრო-

¹ Hans Kelsen, Allgemeine Staatslehre, Berlin, 1925, S. 250.

² Niklas Luhmann, Verfassung als evolutionäre Errungenschaft, in: Rechtshistorisches Journal, Band 9, 1990, S. 176.

³ Dieter Grimm, Deutsche Verfassungsgeschichte (1776-1866), Vom Beginn des modernen Verfassungsstaats bis zur Auflösung des Deutschen Bundes, Frankfurt am Main, 1988, S. 23.

⁴ Ernst – Wolfgang Böckenförde, Geschichtliche Entwicklung und Bedeutungswandel der Verfassung, in: FS für Rudolf Gmür zum 70. Geburtstag 28. Juli 1983, Herausgegeben von Arno Buschmann, Franz-Ludwig Knemeyer, Gerhard Otto und Werner Schubert, 1983, Verlag Ernst und Werner Geiseking, S. 7.

⁵ Hans Vorländer, Die Verfassung – Idee und Geschichte, 2 überarbeitete Auflage 2, München, 2004. S. 34.

ცესი კაცობრიობის კულტურული ცხოვრების მნიშვნელოვანი ნაწილია. თამამად შეიძლება ითქვას, რომ ევროპამ მისცა „კონსტიტუციური პარადიგმები“ ამერიკის შეერთებულ შტატებს და დანარჩენ მსოფლიოს. სწორედ ევროპიდან დაიწყო კონსტიტუციური იდეების განშლის პროცესი. წინამდებარე სტატიას აღნიშნული პროცესების ან „ევროპული კონსტიტუციური პარადიგმების“ სრულყოფილი შესწავლის პრეტენზია, იმთავითვე, ნამდვილად არ აქვს, ჩვენი მიზანია ფართო მკითხველ საზოგადოებას მივანოდოთ ინფორმაცია მე-18 და მე-19 საუკუნეებში არსებული იმ გაბატონებული მოსაზრებების თაობაზე, რომლებიც ერთხმად აღიარებდნენ კონსტიტუციას, როგორც ხელშეკრულებას. პირველი ევროპული კონსტიტუციური აქტები და ზოგიერთი პირველი ევროპული კლასიკური კონსტიტუციები⁶, სახელმწიფოს ზოგადი თეორიის მიხედვით, ხელშეკრულებებს წარმოადგენდნენ.

1. კონსტიტუციური ხელშეკრულების პარადიგმები

კონცეფცია კონსტიტუციის სახელშეკრულებო ბუნების თაობაზე ევროპის წინარერევოლუციურ ეპოქას მიეკუთვნება⁷. ამ პერიოდის კონსტიტუციური მოძრაობისათვის უცნობია, კონსტიტუცია, როგორც ერთიანი აქტი. არსებობდნენ ცალკეული კონსტიტუციუ-

⁶ თანამედროვე კონსტიტუციის ისტორიაში კონსტიტუციური განვითარების (ისტორიას) პროცესებს შემდეგ ეტაპებად ყოფენ: 1. ძველი ევროპული კონსტიტუციური ხასიათის კანონები. აქ ძირითადად მოიაზრება: მმართველთა ხელშეკრულებები და „თავისუფლების დოკუმენტები“, ადრესახელმწიფოებრივი სტრუქტურები შუა საუკუნეებში, მემკვიდრეთა წესები და სამეფო დინასტიების კანონები, კონფესიური პერიოდის სამშვიდობო შეთანხმებები, ფედერალური დოკუმენტები, სამეფო ორგანიზაცია, სახელმწიფოს რეფორმები. 2. კონსტიტუციური ეპოქის კონსტიტუციური აქტები და კონსტიტუციები: ადამიანის უფლებათა დეკლარაციები, წინარერევოლუციური ეპოქის კონსტიტუცია, რევოლუციური ეპოქის კონსტიტუციები, ნაპოლეონის პერიოდის კონსტიტუციები, მონარქიული „კონსტიტუციური“ სახელმწიფოების კონსტიტუციები, ძველი ფედერალური კონსტიტუციები. 3. რესპუბლიკური კონსტიტუციები: რესპუბლიკური კონსტიტუციები მე-19 საუკუნეში, რესპუბლიკური კონსტიტუციები მე-20 საუკუნეში. 4. მე-20 საუკუნის დიქტატურის პერიოდის დოკუმენტები.

⁷ Ernst – Wolfgang Böckenförde, *Geschichtliche Entwicklung und Bedeutungswandel der Verfassung*, in: FS für Rudolf Gmür zum 70. Geburtstag 28. Juli 1983, Herausgegeben von Arno Buschmann, Franz-Ludwig Knemeyer, Gerhard Otto und Werner Schubert, 1983, Werlag Ernst und Werner Geiseking, S. 7.

რი ხელშეკრულებები, შეთანხმებები და „კანონები“⁸. ისინი აწესრიგებდნენ მმართველთა და მმართველთა ურთიერთობებს. ვინაიდან, პირველი დაწერილი კონსტიტუციური შინაარსის აქტები ინგლისში შეიქმნა, შესაბამისად, იდეა კონსტიტუციის სახელშეკრულებო შინაარსის შესახებ, იქ წარმოიშვა, სადაც Common Law-ის საფუძვლები „კონსენსუსის პრინციპი“ იყო⁹. პირველი ასეთი ხელშეკრულებაა 1215 წლის “Magna Charta Libertatum”, ასევე უნგრეთის 1222 წლის ანდრეას მეორის „ოქროს ბულა“. ჰობსისა და ლოკის საზოგადოებრივი ხელშეკრულების თეორიებიც Common Law-ის ტრადიციებზე იდგნენ¹⁰. მონარქს არ შეეძლო ხალხის თანხმობისა და მონაწილეობის გარეშე მიეღო და შეეცვალა სამართლებრივი აქტი. კანონი ემსახურებოდა მონარქიული პრივილეგიებისა და Common Law-ით გარანტირებული ქვეშევრდომთა უფლებების გათანაბრებას. სწორედ, აქიდან გამომდინარეობს კონცეფცია პარლამენტის მიერ მიღებული კანონის, როგორც ხელშეკრულების შესახებ — დადებული მონარქსა და ქვეშევრდომებს შორის¹¹. მე-18 საუკუნის რენესანსიდან მოყოლებული მსგავს ხელშეკრულებებს „ძირითად კანონებს“ (“*leges fundamentales*”, “*lois fondamentales*”, “*fundamental laws*”¹², “*Fundamental-Gesetz*”¹³) უწოდებდნენ. თუმცა, ცნება „ძირითადი კანონი“ მე-16 საუკუნიდან ჩნდება იურიდიულ ლიტერატურაში¹⁴. ელინეკის აზრით, ძირითად კანონს ჰქონდა უმაღლესი ძალა, ვიდრე სხვა კანონებს¹⁵. თომას ჰობსი ამბობს, რომ არსებობს განსხვავება ფუნდამენტურ და არაფუნდამენტურ კა-

⁸ იქვე.

⁹ Europäische Verfassungsgeschichte, Ausgewählt und herausgegeben Dr. Dietmar Willoweit und Ulrike Seif, München, 2003, XIII.

¹⁰ Europäische Verfassungsgeschichte, Ausgewählt und herausgegeben Dr. Dietmar Willoweit und Ulrike Seif, München, 2003, XIV.

¹¹ Europäische Verfassungsgeschichte, Ausgewählt und herausgegeben Dr. Dietmar Willoweit und Ulrike Seif, München, 2003, XIII.

¹² Peter Badura, Die Vervassung des Bundesstaates Deutschland in Europa, Zwei Reden zur Reform des Grundgesetzes, Köln, 1993, S. 11. ტერმინი „fundamental laws“ გამოყენებული აქვს თავის შრომაში „ლევიათანი“ თომას ჰობსს (1651).

¹³ რომაელები სახელმწიფოს ფუნდამენტური საფუძვლების დადგენას “rem publicam constituere” უწოდებდნენ.

¹⁴ Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre, Berlin, 1922, S. 508.

¹⁵ იქვე.

ნონებს შორის, თუმცა, როგორც თვითონ მიუთითებს, მას არსად შეხვედრია ფუნდამენტური კანონის განმარტება. ყველა სახელმწიფოში არსებობს რაღაც, რაც მისი შემაკავშირებელია, რის გარეშეც ის ვერ იარსებებს, ისევე როგორც შენობა საძირკვლის გარეშე¹⁶. გერმანულ სახელმწიფო სამართალში „ძირითადი კანონის“ ცნებას უკვე იცნობს ვესტფალის 1648 წლის ხელშეკრულება¹⁷. სამშვიდობო ხელშეკრულება, მე-17 მუხლის მე-2 პარაგრაფის მიხედვით, „მარადიული და სამეფოს ძირითადი კანონია“¹⁸. სინამდვილეში, კონსტიტუცია აღქმული ჰქონდათ არა როგორც ჩვეულებრივი კანონი, არამედ უმეტესად როგორც ხელშეკრულება¹⁹. კონსტიტუცია არა ოქტროირებული, არამედ ხელისუფლებასა და ხალხის წარმომადგენლობას შორის შეთანხმების საფუძველზე მიღებული აქტია²⁰. თუმცა, კონსტიტუციის სახელშეკრულებო იდეა სახელმწიფოს თეორიასა და პოლიტიკის ფილოსოფიაში ერთგვაროვნად არ იყო გაგებული. საოცარი ისაა, რომ ამ თეორიას პირველი, სწორედ, საზოგადოებრივი ხელშეკრულების დოქტრინის აღიარებული იდეოლოგი ჟან-ჟაკ რუსო (*Jean-Jacques Rousseau* - 1712-1778) დაუპირისპირდა²¹. რუსოს მიხედვით, ხელშეკრულებას და კანონს აქვთ განსხვავებული ყოფიერების საფუძვლები: ძირითადი კანონი, ისევე როგორც სხვა დანარჩენი კანონი, არის რეალურად არსებული, ხოლო საზოგადოებრივი ხელშეკრულება კი

¹⁶ Thomas Hobbes, *Leviathan, or he Matter, Forme, & Powe of a Common-wealth Ecclesiasticall and Civill*. By Thomas Hobbes of Malmesbur London, printed for Andrew Crooke, at the Green Dragon in St. Pauls Church-yard 1651 (Prepared for the McMaster University Archive of the History of Economic Thought, by Rod Hay.). pp. 177-178.

¹⁷ Georg Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1922, S. 509.

¹⁸ Michael Kotulla, *Deutsche Verfassungsgeschichte, Vom Alten Reich bis Weimar (1495-1934)*, 2008, S. 96. Die Westfälischen Friedensverträge vom 14/24 Oktober 1648, in: *Europäische Verfassungsgeschichte*, XIV. S. 190. ციტირება: “omnes laudabiles consuetudines et Santcti Romani Imperii constitutions et leges fundamentales”.

¹⁹ Carl Schmitt, *Verfassungslehre*, Zehnte Auflage, Berlin, 2010, S. 64.

²⁰ იქვე.

²¹ მისი ეს იდეები მოცემულია შემდეგ შრომაში: *Vom Gesellschaftsvertrag*, Stuttgart, 2011. ასევე, უფრო გვიანდელ წერილებში: *Lettres ecrites de la montagne*, 1764. *Projekt de constitution pour la Corse*, 1765. *Considerations sur le gouvernement de Pologne*, 1772.

ისტორიული ფაქტი (შემეცნების პრინციპი)²². რუსოს მსგავსად, განსხვავებას ხედავს სიეისიცი ხელშეკრულებასა და კონსტიტუციას შორის. მასთან კონსტიტუციის სფეციფიკური ფორმა მხოლოდ კანონია²³. ამ მხრივ ის რუსოს იდეის მომხრეა. მისი აზრით, სახელმწიფოს ორგანიზაცია იქმნება ხალხის მიერ ცალმხრივად დადგენილი აქტით. კონსტიტუციური ცვლილებები, სიეისის მიხედვით, შეიძლება განხორციელდეს უმრავლესობის პრინციპის მიხედვით და არა ხელშეკრულების საფუძველზე²⁴.

გერმანულ ლიტერატურაში ფეოდალიზმის ეპოქის შეთანხმებები ცნობილია, როგორც “Charta”, “Privileg”, “Hadfeste”, “Vergleich”, “Regierungform” და სხვ²⁵. ევროპული კონსტიტუციონალიზმის ისტორია იცნობს მსგავს შეთანხმებებს: 1235 წლის მაინცის სამშვიდობო ხელშეკრულება, როგორც ძირითადი კანონი²⁶, ასევე შვეიცარიის სამი დიდი კანტონის ურის, შვაიცის და უნტერვალდენის მიერ დადებული — „პირველი მუდმივი ფედერაციის“ შესახებ²⁷ - 1291 წლის აქტი²⁸, ბავარიის 1311 წლის აქტი²⁹, 1356 წლის „ოქროს ბულა“³⁰, 1495 წლის „მუდმივი საზოგადოებრივი მშვიდობის“ (Wormser

²² Eberhard Schmidt-Assmann, Der Verfassungsbegriff in der deutschen Staatslehre der Aufklärung und des Historismus, Berlin, 1967. S. 67.

²³ იქვე, 73.

²⁴ იქვე, 84.

²⁵ Ernst – Wolfgang Böckenförde, Geschichtliche Entwicklung und Bedeutungswandel der Verfassung, in: FS für Rudolf Gmür zum 70. Geburtstag 28. Juli 1983, Herausgegeben von Arno Buschmann, Franz-Ludwig Knemeyer, Gerhard Otto und Werner Schubert, 1983, Verlag Ernst und Werner Geiseking, S. 7.

²⁶ Europäische Verfassungsgeschichte, Ausgewählt und herausgegeben Dr. Dietmar Willoweit und Ulrike Seif, München, 2003, XIV.

²⁷ Ulrich Im Hof, Die Scheiz, Illustrierte Geschichte der Eidgenossenschaft, 1984, S. 26.

²⁸ Europäische Verfassungsgeschichte, Ausgewählt und herausgegeben Dr. Dietmar Willoweit und Ulrike Seif, München, 2003, XVI.

²⁹ Politische Geschichte Bayerns, Herausgegeben vom Haus der Bayerischen Geschichte, München, 1989, S. 12.

³⁰ Johannes Helmuth, Das Reich: 962-1356-1806. Zusammenfassende Überlegungen zur Tagung "Die Goldene Bulle", in: Die Goldene Bulle, Politik - Wahrnehmung - Rezeption, Band 11, Herausgegeben von Ulrike Hohensee, Mathias Lawo, Michael Lindner, Michael Menzel und Olaf B. Rader, S. 1140. Jürgen Miethke, Die Päpstische Kurie des 14. Jahrhunderts und die "Goldene Bulle" Kaiser Karls IV. Von 1356, in: Papstgeschichte und Landesgeschichte, FS. für Hermann Jakobs zum 65. Geburtstag,

Reichstag) აქტი³¹, 1495 წლის 7 აგვისტოს ვორმზის რაიხსტაგის საკანონმდებლო რეფორმები³², ტიუბინგენის 1514 წლის ხელშეკრულება³³, მეფე კარლ მე-V 1519 წლის „საარჩევნო კაპიტულაცია“, აუგსბურგის 1555 წლის „რელიგიური მშვიდობის“ აქტი³⁴, 1620 წლის 21 ნოემბრის „მეუფლოურის შეთანხმება“ (*Der Pakt der Pilgrim Fathers auf der Mayflower*)³⁵ (ფლამანდის კოლონიის (ინგლისი) პირველი სამთავრობო დოკუმენტი). დღემდე დავას არ იწვევს ის ფაქტი, რომ 1628 წლის უფლებათა პეტიცია ხელშეკრულების კლასიკური ნიმუშია³⁶, ასევე, ხელშეკრულებებს წარმოადგენდნენ 1648 წლის „ვესტფალის სამშვიდობო“ აქტები³⁷ (ეს უკანასკნელი

herausgegeben von Joachim Dahlhaus und Armin Kohnel in Verbindung mit Jürgen Miethke, Folker E. Reichert und Eike Wolgast, 1995. S. 437-450.

³¹ Thomas Krause, 500 jähriges Jubiläum des Wormser Reichstages von 1495, in: Blätter für deutsche Landesgeschichte, herausgegeben von Heinz –Günther Borck u.a. 132. Jahrgang, 1996, S. 201-204. Heinz Angermeier, Der Wormser Reichstag 1495 – ein europäische Ereignis, in: Historische Zeitschrift, herausgegeben von Lothar Call, Band 261, München, 1995, S. 739-769.

³² Michael Kotulla, Deutsche Verfassungsgeschichte, Vom Alten Reich bis Weimar (1495-1934), 2008, S. 21.

³³ Europäische Verfassungsgeschichte, Ausgewählt und herausgegeben Dr. Dietmar Willoweit und Ulrike Seif, München, 2003, S. 34-39. Andreas Schmauder, Der Tübinger Vertrag und die Rolle Tübingens beim Aufstand des Armen Konrad 1514, in: Tubingensia, Impulse zur Stadt- und Universitätsgeschichte, FS. für Wilfried Setzler zum 65. Geburtstag, herausgegeben von Sönke Lorenz und Volker Schäfer, Tübingen, 2008, S. 187/8208.

³⁴ Der Augsburger Religionsfriede – 1555, Hainrich Bornkamm, Das Jahrhundert der Reformation, Gestalten und Kräfte, Göttingen, 1961, S. 242-253. Arno Buschmann, Zum Textproblemen des Mainzer Reichslandfriedens von 1235, in: Arbeiten zur Rechtsgeschichte, FS. für Gustaf klemens Schmelyeisen, herausgegeben von Hans-Wolf Thümmel, Stuttgart, 1980. S. 25-46.

³⁵ Peter Badura, Die Vervassung des Bundesstaates Deutschland in Europa, Zwei Reden zur Reform des Grundgesetzes, Köln, 1993, S. 16.

³⁶ Europäische Verfassungsgeschichte, Ausgewählt und herausgegeben Dr. Dietmar Willoweit und Ulrike Seif, München, 2003, XIII.

³⁷ Arno Bischmann, Die Bedeutung des Westfälischen Friedens für die Reichsverfassung nach 1648, in: 350 Jahre Westfälischer Friede, Verfassungsgeschichte, Staatskirchenrecht, Völkerrechtsgeschichte, herausgegeben von Meinhard Schröder, Band 30, Berlin, 1999, S. 43-103. Stefan Ulrich Pieper, Die “Staatverfassung” des Westfälische Friedens, in: Westfälische Jurisprudenz, Beiträge zur deutschen und europäischen Rechtskultur, FS. aus Anlass des 50 jährigen Bestehens der Juristischen Studiengesellschaft Münster, herausgegeben von Bernhard Grossfeld u. a. Münster, 2000, S. 27-47. Gundo Guy Kroh, Die völkerrechtliche Aspekte des Westfälische Friedens, in:

იყო საერთაშორისო აქტი და, ამავე, დროს კონსტიტუციური დოკუმენტი³⁸), 1653 წლის „ბრანდერბურგის შეთანხმება“³⁹, შვედეთ-პომერის 1663 წლის „მმართველობის ფორმა“, მეკლენბურგის 1755 წლის ძირითადი აქტი, ასევე, ნაპოლეონის პერიოდის აქტები, განსაკუთრებით, რაინის კავშირის 1806 წლის 12 ივლისის აქტი (*d États Confédérés du Rhin*), რომელმაც დასაბამი მისცა ნაპოლეონის ეპოქის საკონსტიტუციო სამართალშემოქმედებას⁴⁰. ეს იყო რაინის კავშირის სამართლებრივი საფუძველი და, იმავდროულად, ძირითადი კანონი (კონსტიტუცია), როგორც საერთაშორისო ხელშეკრულება⁴¹. აქტის მე-12 მუხლის მიხედვით, ხელშეკრულება დადებული იყო საფრანგეთის პროტექტორატსა (კაიზერსა) და თექვსმეტ გერმანულ სახელმწიფოს შორის. ხელშეკრულების ხასიათს ატარებდა, ასევე, ვესტფალის სამეფოს 1807 წლის 15 ნოემბრის კონსტიტუცია, რომელმაც, ფრანგული მოდელის მიხედვით, გერმანიაში კონსტიტუციური მონარქია დაამკვიდრა⁴². 1818 წლის 26 მაისის ბავარიის კონსტიტუცია იყო კონსერვატიულ და ლიბერალურ ძალებს შორის კომპრომისის შედეგი, რომელზეც დიდი გავლენა მოახდინა საგარეო პოლიტიკურმა ვითარებამ და, ასევე, მაქსიმილიან ფონ მონტგელას ნდობით აღჭურვილი გრაფების წინააღმდეგ საერთო ბრძოლამ⁴³. თუმცა კონსტიტუციონალიზმის ისტორია იცნობს არამხოლოდ შეთანხმებულ, არამედ ცალმხრივად მიღებულ კონ-

Westfälische Jurisprudenz, Beiträge zur deutschen und europäischen Rechtskultur, FS. aus Anlass des 50 jährigen Bestehens der Juristischen Studiengesellschaft Münster, herausgegeben von Bernhard Grossfeld u. a. Münster, 2000, S. 12-25.

³⁸ Michael Kotualla, Deutsche Verfassungsgeschichte, Vom Alten Reich bis Weimar (1495-1934), 2008, S. 96.

³⁹ Die Entwicklung der Guts herrschaft in Brandenburg-Preussen bis zum Ausgang des Grossen Kurfürsten, Historisches Seminar Brandenburg-Preußen unter dem Großen Kurfürsten, Prof. Dr. Hans-Georg Aschoff, Hannover, den 25. Januar 2002, S.13.

⁴⁰ Europäische Verfassungsgeschichte, Ausgewählt und herausgegeben Dr. Dietmar Willoweit und Ulrike Seif, München, 2003, XXV.

⁴¹ Michael Kotualla, Deutsche Verfassungsgeschichte, Vom Alten Reich bis Weimar (1495-1934), 2008, S. 289.

⁴² Europäische Verfassungsgeschichte, Ausgewählt und herausgegeben Dr. Dietmar Willoweit und Ulrike Seif, München, 2003, XXV.

⁴³ Jürgen Weitzel, “Von den rechten der Krone trete ich keinen Zoll ab”, Das monarchische Prinzip und die Fortbildung der Verfassung in Bayern von 1818 bis 1848, in: Konstitutionalismus und Verfassungskonflikt, Symposium für Dietmar Willoweit, herausgegeben von Ulrike Müssig, Tübingen, 2006, S. 119.

სტიტუციურ აქტებსა და კონსტიტუციებს. მაგალითად. ასეთი იყო 1814 წლის კონსტიტუციური ქარტია (*Charte Constitutionnelle*), როგორც ცალმხრივად ოქტროირებული⁴⁴, 1919 წლის 11 აგვისტოს კონსტიტუცია (ვაიმარის კონსტიტუცია), რომელიც დაეფუძნა კონსტიტუციის დამფუძნებელი ძალაუფლების გადაწყვეტილებას, რომელიც არც ხელშეკრულებას წარმოადგენდა და არც ფედერალურ კონსტიტუციას⁴⁵. ცალმხრივად მიიღო 1831 წელს ბელგიის ეროვნულმა კრებამ ქვეყნის კონსტიტუცია⁴⁶.

მე-19 საუკუნეში მსგავს კონსტიტუციებს („შეთანხმებული კონსტიტუციები“) წარმოადგენდნენ ვიურტენბერგის 1819 წლის 25 სექტემბრის, საქსონიის 1831 წლის 4 სექტემბრის⁴⁷, ასევე 1867 წლის 16 აპრილის ჩრდილო გერმანული ფედერალური კონსტიტუცია⁴⁸. ეს კონსტიტუცია იყო შეთანხმება არამხოლოდ ჩრდილო გერმანულ ფედერალურ ხელისუფლებას, თავადებსა და თავისუფალ ქალაქებს შორის, არამედ, ასევე, საკონსტიტუციო-საკონსულტაციო ორგანოსთან — რაიხსტაგთან.

თუ ადრეულ ეპოქებში კონსტიტუცია განიხილებოდა, როგორც მონარქსა და საზოგადოების გავლენიან (წარჩინებულ) ფენებს შორის შეთანხმება, მე-19 საუკუნიდან კი „შეთანხმებამ“ სხვა შინაარსი შეიძინა. კონსტიტუცია არც მონარქის ცალმხრივად ოქტროირებული ან სახალხო წარმომადგენლობის მიერ უშუალოდ მიღებული დოკუმენტი იყო, არამედ ის უფრო მეტად — მონარქის და ხალხის (ხალხის წარმომადგენლობა) შეთანხმების შედეგი გახდა (დუალისტური სუვერენიტეტი). ამ დუალიზმის საფუძველი მონარქსა და ხალხის წარმომადგენლებს შორის კონფლიქტში იდო, რომელიც მე-19 საუკუნეში გაბატონდა, როგორც ბრძოლა სუვერენიტეტი-სათვის. ეს იყო „სრულიად ხელსაყრელ ვითარებაში გააზრებული

⁴⁴ Europäische Verfassungsgeschichte, Ausgewählt und herausgegeben Dr. Dietmar Willoweit und Ulrike Seif, München, 2003, XXVI.

⁴⁵ Carl Schmitt, Verfassungslehre, Zehnte Auflage, Berlin, 2010, S. 5.

⁴⁶ Europäische Verfassungen (1789-1990), Textsammlung, herausgegeben und eingeleitet von Hinnerk Wissman, Tübingen, 2015, S. 4.

⁴⁷ კონსტიტუციის შესავალში ნათქვამია, რომ საქსონიის მეფე ანტონი და ჰერცოგი ფრიდრიხ აუგუსტი კონსტიტუციის ძირითად პრინციპებს საზოგადოების ნოდებრივ ფენებთან თანხმობით იღებენ.

⁴⁸ პრეამბულის მიხედვით, ფედერაციას ეწოდა „ჩრდილოგერმანული ფედერაცია“, რომელსაც თავისი კონსტიტუცია აქვს.

კომპრომისის შედეგი“. მონარქისა და დიდგვაროვნების დუალიზმის ნაცვლად, მონარქსა და ხალხის წარმომადგენლობას შორის კონსენსუსი იყო როგორც გაბატონებული „კონსტიტუციური მიზანი“⁴⁹. შეთანხმების საფუძველზე (მონარქსა და პარლამენტს შორის) მიღებული ადრეული ლიბერალიზმის კონსტიტუციები ქმნიდნენ სახელმწიფოებრივი ორგანიზაციის ფუძემდებლურ პრინციპებს⁵⁰.

კონსტიტუციონალიზმის ისტორიაში გამოყოფენ „ფედერალურ ხელშეკრულებებს“, როგორც კონსტიტუციური შინაარსის მქონე აქტებს. კონსტიტუციას, როგორც ხელშეკრულებას, ნამდვილად ჰქონდა „სტატუს-ხელშეკრულების“ ფორმა და შინაარსი. კარლ შმიტის აზრით, რეალური კონსტიტუციური ხელშეკრულება ჩვეულებრივ „ფედერალური ხელშეკრულებაა“⁵¹. მის საფუძველზე წარმოიშობა ახალი კონსტიტუცია⁵². ყველაზე მთავარი და გადაუჭრელი პრობლემა იყო შემდეგი: ვის ეკუთვნის სუვერენიტეტი? ფედერაციას (ცენტრალურ ხელისუფლებას) თუ წევრსახელმწიფოებს? თუმცა პოლიტიკური განვითარების შედეგად გადანყდა, რომ სუვერენიტეტი ეკუთვნის ფედერალურ (ცენტრალურ) მთავრობას. მხოლოდ ფედერაციას ჰქონდა კონსტიტუციის შეცვლის უფლება⁵³.

ამ თვალსაზრისით ფედერალურ ხელშეკრულებებს წარმოადგენდა 1815 წლის გერმანული ფედერალური აქტი⁵⁴, 1815 წლის შვეიცარიის კონფედერაციის 22 კანტონს შორის დადებული კონ-

⁴⁹ Europäische Verfassungsgeschichte, Ausgewählt und herausgegeben Dr. Dietmar Willoweit und Ulrike Seif, München, 2003, XXXII.

⁵⁰ Europäische Verfassungen (1789-1990), Textsammlung, herausgegeben und eingeleitet von Hinnerk Wissman, Tübingen, 2015, S. 4.

⁵¹ Carl Schmitt, Verfassungslehre, Zehnte Auflage, Berlin, 2010, S.65.

⁵² იქვე.

⁵³ Ernst – Wolfgang Böckenförde, Geschichtliche Entwicklung und Bedeutungswandel der Verfassung, in: FS für Rudolf Gmür zum 70. Geburtstag 28. Juli 1983, Herausgegeben von Arno Buschmann, Franz-Ludwig Knemeyer, Gerhard Otto und Werner Schubert, 1983, Verlag Ernst und Werner Geiseking, S. 13.

⁵⁴ 1815 წლის 8 ივნისის ფედერალური აქტის 1-ლი მუხლის მიხედვით, ფედერაციის უმთავრესი მიზანი იყო გერმანიის საშინაო და საგარეო უსაფრთხოება, კავშირში შემავალი ცალკეული გერმანული სახელმწიფოების დამოუკიდებლობის განმტკიცება.

სტიტუციური ხელშეკრულება⁵⁵, ვენის 1820 წლის 15 მაისის შეთანხმება⁵⁶, 1849 წლის 28 მარტის გერმანიის სამეფოს კონსტიტუცია⁵⁷, 1867 წლის 16 აპრილის ჩრდილო გერმანული კონსტიტუცია და, ასევე, 1871 წლის 16 აპრილის გერმანიის სამეფოს კონსტიტუცია⁵⁸. ამ თვალსაზრისით აშშ-ს კონსტიტუცია „ფედერალური ხელშეკრულება“⁵⁹.

კონსტიტუციის მიერ მონარქის სრულხელისუფლებიანობის შემზღუდველი ძალა, განსაკუთრებით მე-19 საუკუნის კონსტიტუციურ მონარქიებში გამოვლინდა. კონსტიტუცია იყო პოლიტიკური კომპრომისის გამოხატულება. თანდათანობით წინ წამოიწია სახალხო სუვერენიტეტის იდეამ, რომლის თანამხმად, სუვერენს, მეფეს, ხალხის წარმომადგენლობის გარეშე არ შეეძლო გადანყევტილების მიღება. კონსტიტუციები, რომლებიც შეიცავდნენ ადამიანის ძირითად უფლებებს, ზღუდავდნენ სამეფო ხელისუფლებას. ხალხის წარმომადგენლობა ითვლებოდა, როგორც თავისუფლების დაცვის გარანტია⁶⁰. უკვე კონსტიტუცია არავითარ შემთხვევაში არ იყო მხოლოდ პოლიტიკური საზოგადოების საერთო წესრიგის ძირითადი საფუძველი (*lex fundamentalis*), არამედ ის,

⁵⁵ 1815 წლის კონსტიტუციური აქტი სახელშეკრულებო ბუნებისაა (პირდაპირაა მიითითებული „ფედერალური ხელშეკრულება“), ვინაიდან ითვალისწინებს ფედერაციის წევრი-კანტონების საერთო ინტერესს - დაიცვან ფედერაციის უსაფრთხოება როგორც ქვეყნის შიგნით, ისე მის ფარგლებს გარეთ.

⁵⁶ Wiener Schussakte vom 15. Mai 1820, in: Europäische Verfassungsgeschichte, S. 559.

⁵⁷ ეს კონსტიტუცია ცნობილია, როგორც წმინდა პავლეს კონსტიტუცია (*Paulskirchenverfassung*).

⁵⁸ 1871 წლის კონსტიტუციის პრეამბულაში ნათქვამია, რომ კონსტიტუციის მიღება დაფუძნებულია ჩრდილო გერმანიის ფედერაციასა და სხვა გერმანულ საჰერცოგოებს შორის შეთანხმებაზე (*vereinbarten Verfassung*).

⁵⁹ Ernst – Wolfgang Böckenförde, ფედერაციასა და სხვა გერმანულ საჰერცოგოებს შორის შეთანხმებაზე (*vereinbarten Verfassung*).

⁶⁰ Ernst – Wolfgang Böckenförde, Geschichtliche Entwicklung und Bedeutungswandel der Verfassung, in: FS für Rudolf Gmür zum 70. Geburtstag 28. Juli 1983, Herausgegeben von Arno Buschmann, Franz-Ludwig Kneimezer, Gerhard Otto und Werner Schubert, 1983, Werlag Ernst und Werner Geiseking, S. 13.

⁶⁰ იქვე, 10.

ასევე, შეიცავდა პოლიტიკური ხელისუფლების შემზღუდველ ელემენტებს⁶¹.

2. კონსტიტუციური ხელშეკრულების თეორია მე-18 საუკუნეში

მე-18 და მე-19 საუკუნეების სახელმწიფოს ზოგად თეორიაში კონსტიტუციური აქტების „სახელშეკრულებო ბუნების კონცეფციას“ ფართომეცნიერული დისკუსია მიედევნა⁶². ძირითადად ამ საკითხზე სახელმწიფოთმცოდნეები მსჯელობდნენ იმ მარტივი მიზეზის გამო, რომ კონსტიტუციის თეორია სახელმწიფოს ზოგადი თეორიისგან, ჯერ კიდევ, არ იყო ემანსიპირებული. სამეფოს უმნიშვნელოვანეს ხელშეკრულებებს „ძირითად კანონებს“ უწოდებდნენ. თეორეტიკოსები აღნიშნულ კანონებში „ხელშეკრულების ელემენტებს“ ხედავდნენ. თუმცა ისინი, კლასიკური გაგებით, „ძირითადი კანონები“ არ ყოფილან და უფრო მეტად, სამეფო ხელშეკრულებებს, როგორც ფეოდალური სისტემის ტიპურ განსახიერებებს, წარმოადგენდნენ⁶³. მე-18 საუკუნიდან კონსტიტუცია, როგორც ხელშეკრულება, საზოგადოებრივი ხელშეკრულების თეორიის ფუნდამენტური საკითხი გახდა. მისი მთავარი ამოცანა სახელმწიფოებრივი ხელისუფლების ლეგიტიმაცია იყო⁶⁴. კონსტიტუ-

⁶¹ იქვე, 10. თუმცა ყველა კონსტიტუციურ აქტზე ვერ ვიტყვით, რომ ხელისუფლებას ზღუდავდნენ. მაგალითად, 1814 წლის კონსტიტუციური ქარტია აფუძნებდა შეუზღუდავი მონარქიის ლეგიტიმაციის საფუძვლებს თავისავე პრეამბულაში. Markus J. Prutsch, Die Revizition der französischen Verfassung im Jahre 1830, Zur Frage der Bewährung des Verfassungssystems der Charta constitutionelle von 1814, in: Der Staat, Zeitschrift für Staatslehre und Verfassungsgeschichte, deutsches und europäisches öffentliches Recht, herausgegeben Ernst-Wolfgang Böckenförde u.a. 47. Band, 2008, S. 88.

⁶² Henkel Gerhard, Untersuchungen zur Rezeption des Souveränitätsbegriffs durch die deutsche Staatstheorie in der ersten Hälfte des 17. Jahrhunderts, 1967ö Hoke Rudolf, Die Reichstaatsrechtslehre des Johannes Linnaeus: ein Beitrag zur Geschichte der deutschen Staatsrechtswissenschaft im 17. Jahrhundert, 1968. S. 85f. 91f. 102. 122. Kersting, politische Philosophie des Gesellschaftsvertrags, 1994.

⁶³ Hisao Kuriko, Über den gedanken des Verfassungsvertrags in der Geschichte der deutschen Verfassungstheorie, in: Öffentliches Recht im offenen Staat, Festschrift für Reiner Wahl zum 70. Geburtstag. Hrsg. von Ivo Appel, Georg Hermes, Christoph Schönberger, Berlin, 2011. S. 123.

⁶⁴ ამ კონცეფციას შემდგომშიც არ დაუკარგავს თავისი მნიშვნელობა. მაგალითად, Georg Haverkate, Verfassungslehre, 1992, S. 48.

ციური ხელშეკრულების თეორიას ბევრი ცნობილი წარმომადგენელი ჰყავდა. მათგან განსაკუთრებით გამოსარჩევია ის ადამიანები, რომელთა აზრი ჩვენი კვლევა-ძიების ინტერესის სფერო გახდა.

თუმცა არც მე-20 საუკუნის დასაწყისში დაუკარგავს ამ საკითხს აქტუალობა. დასამონმებლად მოვიყვანთ შვეიცარიელი სახელმწიფო სამართლის თეორეტიკოსის ფრიტც ფლაინერის (Fritz leiner - 1867-1937) სიტყვებს: „კონსტიტუცია სახელმწიფოებრივი ცხოვრების ძირითად კანონს წარმოადგენს. დემოკრატიაში ის უმაღლესი ნორმაა, სახელმწიფოს ფუნდამენტი, რუსოს თვალსაზრისით, სოციალური ხელშეკრულება“⁶⁵. მე-20 საუკუნის უდიდესი გერმანელი თეორეტიკოსი კარლ შმიდტი (Carl Schmitt - 1888-1985) ამ თემას ვრცლად ეხება თავის ცნობილ ნაშრომში „კონსტიტუციის მოძღვრება“ და მიიჩნევს, რომ ფედერალური კონსტიტუცია ხელშეკრულებაა⁶⁶. კონსტიტუციის თანამედროვე თეორიაში ძირითად კანონს ხშირად სახელმწიფოსა და საზოგადოებას შორის დადებულ შეთანხმებას უწოდებენ⁶⁷. ეს საკითხი განსაკუთრებით აქტუალური გახდა მას შემდეგ, როცა მუშაობა დაიწყო ევროპის ერთიან კონსტიტუციაზე. თუმცა, აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ ევროკავშირი სახელმწიფოთა გაერთიანებაა და არა სახელმწიფო⁶⁸. კონსტიტუცია კი არა საერთაშორისო ორგანიზაციის, არამედ სახელმწიფოს ძირითადი აქტია⁶⁹. კარლ შმიდთან კონსტიტუცია, პოზიტიური გაგებით, ეფუძნება დამფუძნებელი ძა-

⁶⁵ Fritz Fleiner, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen, 1923. S. 392.

⁶⁶ Carl Schmitt, Verfassungslehre, Zehnte Auflage, Berlin, 2010, S. 63.

⁶⁷ Peter Häberle, Verfassungsgerichtbarkeit zwischen Politik und Rechtswissenschaft, Recht aus Rezensionen, Verfassungsgerichtbarkeit als politische Kraft, Zwei Studien, Athenäum, 1980, S. 68.

⁶⁸ Diter Grimm, Braucht Europa eine Verassung? in: Juristen Zeitung, 16. Juni 1995, 12. S. 584.

⁶⁹ საკითხი, რომ კონსტიტუცია მხოლოდ სახელმწიფოს ძირითადი კანონია და მას საერთო არ აქვს საერთაშორისო ორგანიზაციასთან, ჯერ კიდევ, ერთერთი მთავარი თემა იყო კარლ შმიტის ცნობილ შრომაში „კონსტიტუციის მოძღვრება“. მისი აზრით, საერთაშორისო ხელშეკრულება, როგორც ასეთი, არავითარ შემთხვევაში არაა კონსტიტუცია პიზიტიური თვალსაზრისით. ის არ შეიძლება ასევე იყოს დამოუკიდებელი სახელმწიფოს კონსტიტუციის ნაწილი (Carl Schmitt, Verfassungslehre, Zehnte Auflage, Berlin, 2010, S. 71.

ლაუფლების ნებას⁷⁰. კონსტიტუციური სამართლის თეორიაში ეს კონცეფცია უკვე დიდი ხანია დამკვიდრებულია⁷¹. ევროპის კონსტიტუციის პროექტში შესული იყო ადრინდელი ხელშეკრულებები⁷². აქიდან, გამომდინარე, მას ხელშეკრულების შინაარსი უნდა ჰქონოდა (*“Vertrag über eine Verfassung für Europa”*).

*ვილჰელმ სნელის (Wilhelm Snell - 1789-1851)*⁷³ ყველაზე ცნობილი ნაშრომია „ბუნებითი სამართალი“⁷⁴. მისი აზრით, „თავისუფალ სახელმწიფოში“ კონსტიტუცია კანონმდებლის გადანყვევტილებას ემყარება, მაშინ, როდესაც კონსტიტუციურ მონარქიებში კონსტიტუცია, მეფესა და ხალხს შორის დადებული შეთანხმებაა⁷⁵. კანონმდებლის „გადანყვევტილების“ საფუძველზე მიღებული კონსტიტუცია ცალმხრივი, ხოლო ხელშეკრულების საფუძველზე აღმოცენებული კონსტიტუცია — ორმხრივი ან მრავალმხრივი აქტია⁷⁶. კონსტიტუციისა და ხელშეკრულების იურიდიული ბუნება და არსი განსხვავებულია. საზოგადოებას არ შეუძლია საკუთარ თავთან დადოს ხელშეკრულება⁷⁷. კონსტიტუცია, პირველ რიგში, საზოგა-

⁷⁰ Ludwig Adamovich, Volk und Verfassung, in: Staat und Recht in europäischer Perspektive, FS. Heinz Schäffer, herausgegeben von Metin Akyürek u. a. Wien, 2006, S. 1.

⁷¹ W. Kägi, Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates, 1945; D. Grimm, Die Zukunft der Verfassung, in: U.K. Preuß (Hrsg.), Zum Begriff der Verfassung, Die Ordnung des Politischen, 1994, S. 277, 291; K. Stern, Staatsrecht (Fn. 1), 70 f., 75, 78: „Verfassung ist die höchstrangige normative Aussage über die Grundprinzipien der Herrschafts- und Wertordnung im Staat“. Nach K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. Neudruck 1999, Rn. 17 ff., bezieht den Begriff auf das Gemeinwesen, also auf Staat und Gesellschaft; ihm folgend u.a.: J. Schwarze, Deutscher Landesbericht, in: ders., (Hrsg.), Entstehung (Fn. 12), 109. Nach H. Maurer, Staatsrecht, 1999, Rn. 32, wird Verfassung ein „besonderes Gesetz“ genannt, in dem das Staatsrecht geregelt ist.

⁷² Werner Weidenfeld, Die Europäische Verfassung verstehen, S. 10.

⁷³ შვეიცარიელი პროფესორი, რადიკალ-რიბერალი რევოლუციონერი და მე-19 საუკუნის ლიბერალი პოლიტიკოსი.

⁷⁴ Naturrecht, 1857.

⁷⁵ Hisao Kuriko, Über den gedanken des Verfassungsvertrags in der Geschichte der deutschen Verfassungstheorie, in: Öffentliches Recht im offenen Staat, Festschrift für Reiner Wahl zum 70. Geburtstag. Hrsg. von Ivo Appel, Georg Hermes, Christoph Schönberger, Berlin, 2011. S. 121.

⁷⁶ იქვე, 122.

⁷⁷ იქვე, 141.

დოების თვითგამორკვევის აქტია. ხელშეკრულებაზე დაფუძნებული კონსტიტუცია კი სახელმწიფოს ცალკეული სუბიექტების თანხმობას საჭიროებს. შესაბამისად რთულია კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანა, ვინაიდან სახელმწიფოს ცალკეული წევრები უნდა დაეთანხმონ ამგვარ ცვლილებებს. მაშინ, როდესაც კონსტიტუცია კანონია და არა ხელშეკრულება, შეიძლება ცვლილებები მხოლოდ უმრავლესობით იქნას მიღებული. აქიდან გამომდინარე კონსტიტუციური ცვლილებები არა ხელშეკრულებას, არამედ კანონმდებლის გადანაცვლებას ემყარება.

3. კონსტიტუციის დამფუძნებელი ძალაუფლების შესახებ იდეის დასაწყისი (*Pouvoir constituant* და კონსტიტუციური ხელშეკრულების თანაარსებობის საკითხი)

პირველი, ვინც კონსტიტუციის დამფუძნებელი ძალაუფლების შესახებ იდეები ჩამოაყალიბა, იყო ფრანგი მღვდელი და ფრანგული რევოლუციის მთავარი თეორეტიკოსი ემანუელ ჟოზეფ სიეისი (Emmanuel Joseph Sieyès - 1748 - 1836). მისი ცნობილი ნაშრომი (ფრანგულად: *Qu'est-ce que le Tiers État?*) 1789 წელს გამოქვეყნდა. სიეისი იყო პირველი, რომელმაც ერთმანეთისგან გამიჯნა *pouvoir constituant* და *pouvoir constitué*⁷⁸. კონსტიტუციის დამფუძნებელი ძალაუფლება ეკუთვნის მხოლოდ ხალხს⁷⁹. იგი, ამით ფაქტობრივად, დაუპირისპირდა „ძველ“ იდეას, რომლის მიხედვით, კონსტიტუციას საფუძვლად ხელშეკრულება უდევს. კონსტიტუციის დამფუძნებელი ძალაუფლების მატარებელი სუბიექტის თაობაზე კონცეფცია ძველია. შუასაუკუნეებრივი იდეა - ყველა ძალაუფლება ეკუთვნის ღმერთს (*Non est enim potestas nisi a Deo* - არ არსებობს სხვა ძალა, გარდა ღმერთის ძალისა)⁸⁰, ნიშნავს, ასევე, კონსტიტუციის დამფუძნებელ ძალაუფლებას, როგორც ღმერთის („ღმერთის

⁷⁸ Hauke Möller, Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes und die Schranken der Verfassungsrevision: Eine Untersuchung zu Art. 79 Abs. 3 GG und zur verfassungsgebenden Gewalt nach dem Grundgesetz. 1. Aufl. 2004, S. 31.

⁷⁹ Gerhard Robbers, Emmanuel Joseph Sieyès – Die Idee einer Verfassungsgerichtsbarkeit in der Französischen Revolution. In: Festschrift für Wolfgang Zeidler, hrsg. von Walther Fürst, Roman Herzog und Dieter C. Umbach, Band 1, 1987, S. 247–264.

⁸⁰ Carl Schmitt, Verfassungslehre, Zehnte Auflage, Berlin, 2010, S. 77.

სუვერენიტეტი“) ძალაუფლებას⁸¹. თუმცა, დღემდე კონსტიტუციურ მონარქიებში სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპი მაინც ინარჩუნებს კავშირს ღვთის წყალობასთან⁸². უკვე სიეისისათვის კონსტიტუციის დამფუძნებელი ძალაუფლების მატარებელი სუბიექტი არა ფეოდალთა კლასი, არამედ მხოლოდ ხალხია. არ შეიძლება ამ იდეას შემდგომში არ მოეხდინა დიდი გავლენა პრაქტიკაზე, ზოგადად კონსტიტუციური მოძრაობის ტრანსფორმაციაზე ევროპაში. „კონსტიტუციური სუვერენიტეტის“ მატარებელი გახდა ხალხი („ხალხის სუვერენიტეტი“). უკვე მე-19 საუკუნის მეორე ნახევრიდან კონსტიტუცია იყო ხალხის მიერ არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოს საქმიანობის პროდუქტი⁸³. კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანა შესაძლებელი გახდა საპარლამენტო გზით კვალიფიციური უმრავლესობის საფუძველზე⁸⁴. მაგალითად, შვეიცარიის 1848 წლის ფედერალური კონსტიტუციის თანახმად, ფედერალური ყრილობა იყო კონსტიტუციის დამფუძნებელი ძალაუფლების მატარებელი სუვერენი. მიუხედავად იმისა, რომ წინა პლანზე წამოიწია Pouvoir constituant-ის მნიშვნელობამ, ხელშეკრულების თეორია მაინც დიდი ხანი აგრძელებდა „ხელშეკრულების იდეის“ ან „ხელშეკრულების ელემენტების“ პოპულარიზაციას.

მკვლევარი, რომელიც კონსტიტუციის სახელშეკრულებო ბუნებას, ან მის თაობაზე გაბატონებულ წარმოდგენებს და კონცეფციებს ეხება, გვერდს ვერ აუვლის ემერ დე ფატელის (Emer de Vattel –

⁸¹ იქვე.

⁸² Armin Wolf, Die “Hauptgrundlagen der künftigen Verfassung des wiederherstehende Römischen Reiches” vom 19. Mai 1814, in: Staat – Souveränität – Verfassung, FS für Helmut Quaritsch zum 70. Geburtstag, herausgegeben von Dietrich Murswiek, Ulrich Storos und Heinrich A. Wollf, Berlin, 2000. S. 530.

⁸³ Europäische Verfassungsgeschichte, Ausgewählt und herausgegeben Dr. Dietmar Willoweit und Ulrike Seif, München, 2003, XXXIII.

⁸⁴ მაგალითად, შვეიცარიის 1848 წლის კონსტიტუციის 113-ე და 114-ე მუხლები, საფრანგეთის 1875 წლის კონსტიტუციური კანონი სახელმწიფოს ხელისუფლების ორგანიზაციის შესახებ, მუხლი 8, პოლონეთის 1921 წლის კონსტიტუციის 125-ე მუხლი, ესპანეთის 1931 წლის კონსტიტუციის 125-ე მუხლი, ვაიმარის 1919 წლის კონსტიტუციის პრეამბულის მიხედვით, კონსტიტუციის დამფუძნებელი მატარებელი სუბიექტი (სუვერენი) იყო გერმანელი ხალხი.

1714 - 1767)⁸⁵ სახელს და მის შრომებს. ფატელმა პირველმა განავითარა კონსტიტუციის ცნების თანამედროვე გაგება. მისი აზრით, კონსტიტუცია ქვეყნის „ძირითადი კანონია“. ფატელმა კონსტიტუციას უწოდა „ერის გეგმა ბედნიერებისკენ მისწრაფებისთვის“⁸⁶. ფატელთან სუვერენიტეტი ან საჯარო ხელისუფლება ხალხს ეკუთვნის. კონსტიტუციის დამფუძნებელი ძალაუფლების მატარებელი მხოლოდ ხალხია. ფატელის თეორიას საფუძვლად უდევს „ხელშეკრულების კონცეფცია“ მხოლოდ „საერთო შეთანხმების“ გათვალისწინებით. შეიძლება ითქვას, რომ მან წარმოადგინა კონსტიტუციის სადამფუძნებლო ძალაუფლების თეორიის ახალი ფორმა⁸⁷. ფატელი მკაფიოდ მიჯნავს „საკანონმდებლო ძალაუფლებას“ კონსტიტუციის დამფუძნებელი ძალაუფლებისაგან.⁸⁸

გოტფრედ ახენვალისა (*Gottfried Achenwall* – 1719-1772)⁸⁹ და იოჰან სტეფან პიუტერის (*Johann Stephan Pütter* - 1725-1807⁹⁰) ერთობლივ ნაშრომში, რომელიც 1750 წელს გამოიცა „ბუნებითი სამართლის საფუძვლების“⁹¹ სახელწოდებით, ძირითად კანონს ხელშეკრულება

⁸⁵ Emer de Vattel იყო შვეიცარიელი მეცნიერი, ბუნებითი და საერთაშორისო სამართლის აღიარებული მკვლევარი, დასავლურშვეიცარული ბუნებითი სამართლის სკოლის წარმომადგენელი. მას განსაკუთრებით სახელი გაუთქვა მისმა მრავალრიცხოვანმა ნაშრომებმა სამართლის ფილოსოფიის საკითხებზე. მისი ყველაზე ცნობილი ნაშრომი საერთაშორისო სამართალში გამოქვეყნდა 1758 წელს („Droit des gens, ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains“).

⁸⁶ Hofmann Hasso, Zu Entstehung, Entwicklung und Krise des Verfassungsbegriffs, in: Verfassung im Diskurs der Welt, Liber Amicorum für Peter Häberle zum siebzigsten Geburtstag, Hrsg. Alexander Blankenagel, Ingolf Pernice und Helmut Schulze-Fielitz, in Verbindung mit Markus Kotzur, Lothar Michael, Martin Morlok und Rupert Stettner, Tübingen, 2004, S. 159.

⁸⁷ Hisao Kuriko, Über den gedanken des Verfassungsvertrags in der Geschichte der deutschen Verfassungstheorie, in: Öffentliches Recht im offenen Staat, Festschrift für Reiner Wahl zum 70. Geburtstag, Hrsg. von Ivo Appel, Georg Hermes, Christoph Schönberger, Berlin, 2011, S. 124.

⁸⁸ Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre, Berlin, 1922, S. 514.

⁸⁹ Gottfried Achenwall - ცნობილი გერმანელი ისტორიკოსი, იურისტი, ბუნებითი სამართლის თეორეტიკოსი. „სტატისტიკის“ ფუძემდებელი.

⁹⁰ Johann Stephan Pütter - ცნობილი გერმანელი სახელმწიფოთმცოდნე. ის დღემდე ითვლება, როგორც კონსტიტუციის აღიარებული ისტორიკოსი.

⁹¹ Jan Schröder, „Gottfried Achenwall, Johann Stephan Pütter und die »Elementa Iuris Naturae«,“ in: Gottfried Achenwall und Johann Stephan Pütter, „Anfangsgründe des

ენოდება. მათი აზრით, ხელშეკრულება იდება ხალხსა და მმართველებს შორის. ავტორთა აზრით, ის არ შეიძლება „ორმხრივი შეთანხმების“ გარეშე მიღებულ ან შეცვლილ იქნეს⁹². ძირითადი კანონი იცვლება, მიიღება და უმჯობესდება მხოლოდ „ორმხრივი თანხმობით“. მართალია, აღნიშნულ ნაშრომში სიტყვათა წყება „კონსტიტუცია-ხელშეკრულება“ ნახსენები არაა, მაგრამ მათთან „ხელშეკრულება“ ძირითადი კანონის თანაბარმნიშვნელოვანია. პიუტერი თავის ცალკეულ შრომაში⁹³ მიუთითებს, რომ მსგავსი ძირითადი კანონები (ხელშეკრულებები) არ მოიცავენ შინაარსობრივად მთლიანად „ნესრიგს“, არამედ ამ ნესრიგის მხოლოდ „ნაწილს“, რომლებიც უფრო მეტად ხელშეკრულების დამდეგები მხარეების ორმხრივი შეთანხმებული ვალდებულებებიდან გამომდინარეობს⁹⁴.

ქრისტოფ ფრიდრიხ კოტა (*Christoph Friedrich Cotta – 1758-1838*)⁹⁵ „კონსტიტუციურ ხელშეკრულებას“ „სახელმწიფოს ძირითად კანონს“ უწოდებს, რომლის ფორმას, საჭიროებას და მიღებას ხელისუფლება განსაზღვრავს⁹⁶.

Naturrechts (Elementa Iuris Naturae)“ (herausgegeben und übersetzt von Jan Schröder), Insel Verlag, Frankfurt a.M. und Leipzig, 1995.

⁹² Hisao Kuriko, Über den gedanken des Verfassungsvertrags in der Geschichte der deutschen Verfassungstheorie, in: Öffentliches Recht im offenen Staat, Festschrift für Reiner Wahl zum 70. Geburtstag. Hrsg. von Ivo Appel, Georg Hermes, Christoph Schönberger, Berlin, 2011. S. 124.

⁹³ გარდა ამისა, პიუტერის შრომებიდან აღსანიშნავია: Kurzer Begriff des teutschen Staatsrecht, 1746, Neuer Versuch einer juristischen Encyclopädie und Methodologie, 1767. Beiträge zum teutschen Staats- und Fürstenrechte, 1777-1779. Institutiones iuris publici germanici, 1787.

⁹⁴ Eberhard Schmidt-Assmann, Der Verfassungsbegriff in der deutschen Staatslehre der Aufklärung und des Historismus, Berlin, 1967. S. 38.

⁹⁵ ცნობილი გერმანელი იურისტი, სახელმწიფო სამართლის მკვლევარი. მისი შრომებიდან აღსანიშნავია “Einleitung in das natürliche Staatsrecht mit Anwendung auf das Reich und Teutsche Staaten”, რომელიც ჰეიდელბერგში გამოიცა 1786 წელს.

⁹⁶ Jan Rolin, Der Ursprung des Staatse: die naturrechtlich-rechtsphilosophische Legitimation von Staat und Staatsgewalt im Deutschland des 18. und 19. Jahrhunderts, 2005, S. 39.

იოჰან ჰაინრიხ გოტლობ ფონ იუსტის (*Johann Heinrich Gottlob von Justi* – 1717-1771)⁹⁷ ნაშრომი, სადაც იგი კონსტიტუციის სახელშეკრულებო ბუნებაზე საუბრობს, 1760 წელს გამოქვეყნდა სახელწოდებით: „სახელმწიფოების ბუნება და არსი“. იუსტი ერთმანთისგან მიჯნავს „ძირითად ხელისუფლებას“ „უმაღლესი ხელისუფლებისაგან“. ძირითადი ხელისუფლება წარმოადგენს „საერთო სურვილებს“ და „ცალკეული ძალების“ გაერთიანებას. მათი ძირითადი სუბსტანცია ხალხია. „ძირითადი ხელისუფლება“ უნდა ეკუთვნოდეს ერთ კონკრეტულ სუბიექტს, რომელიც, მისი აზრით, უმაღლესი ხელისუფლებაა⁹⁸. იუსტის მიხედვით, ძირითადი და უმაღლესი ხელსუფლების ურთიერთობა სახელშეკრულებო ხასიათისაა. იუსტისთან ძირითად კანონში ცვლილება მხოლოდ ხალხის უფლებამოსილებაა. მან დაუდო საფუძველი კონსტიტუციის დამფუძნებელი ძალაუფლებისა და კონსტიტუციური შეთანხმების „თანაარსებობას“, რომლის მიხედვით, კონსტიტუცია, როგორც ხელშეკრულება, მმართველსა და კონსტიტუციის დამფუძნებელ ძალაუფლებას (ხალხს) შორის დადებული შეთანხმებაა.

იოჰან აუგუსტ შლეტვაინი (*Johann August Schlettwein* – 1731-1802)⁹⁹ თვლის, რომ „ძირითადი ხელისუფლება“ ეკუთვნის საზოგადოებას. საზოგადოება განსაზღვრავს „განსაკუთრებულ სახეობას“, რომელსაც შლეტვაინი კონსტიტუციის „შინაარსობრივ მიზნებს“ უწოდებს და ამ მიზნების წარმოშობას ხელშეკრულებას უკავშირებს. თუმცა, ძირითადი კანონი, მისი აზრით, შეიძლება, ასევე, წარმოიშვას კანონმდებლის გადაწყვეტილებით (ცალმხრივად).

კარლ ჰაინრიხ ჰეიდენრაიხთან (*Karl Heinrich Heydenreich* – 1764-1801)¹⁰⁰ „ძირითადი კანონი“ ხელშეკრულების საფუძველზე წარ-

⁹⁷ გერმანელი მეცნიერი, სახელმწიფო სამართლის მკვლევარი.

⁹⁸ Hisao Kuriko, Über den gedanken des Verfassungsvertrags in der Geschichte der deutschen Verfassungstheorie, in: Öffentliches Recht im offenen Staat, Festschrift für Reiner Wahl zum 70. Geburtstag. Hrsg. von Ivo Appel, Georg Hermes, Christoph Schönberger, Berlin, 2011. S. 125.

⁹⁹ ცნობილი გერმანელი მეცნიერი, „ფიზიოკრატიზმის“ ცნობილი წარმომადგენელი. მისი ნაშრომი „Die Rechte der Menschheit oder der einzige wahre Grund aller Gesetze, Ordnungen und Verfassungen“ 1784 წელს გამოქვეყნდა.

¹⁰⁰ ცნობილი გერმანელი მწერალი და ფილოსოფოსი. მას საინტერესო მოსაზრებები აქვს გამოთქმული სახელმწიფო სამართლის თეორიის სა-

მოიშობა.¹⁰¹ მას, როგორც ხელშეკრულებას, საფუძვლად უდევს ყველას ნების „შეთანხმება“.

მართალია, იმანუელ კანტის (*Immanuel Kant* – 1724-1804)¹⁰² შრომებში სიტყვათა წყება „კონსტიტუცია და ხელშეკრულება“ ერთ-ერთ მთავარ საკითხად დარჩა. კანტმა ბიძგი მისცა, კიდეც ერთხელ, კონსტიტუციის, როგორც ხელშეკრულების იდეის განვითარებას¹⁰³. იგი უარყოფდა ხელშეკრულებას, როგორც „ისტორიულ ფაქტს“, მაგრამ აღიარებდა მას, როგორც „გონით იდეას“,¹⁰⁴ გონით პრინციპს. მისი აზრით, „საჯარო კონსტიტუცია“ „ხელშეკრულების იდეას“ უნდა შეესაბამებოდეს. კონსტიტუცია ეფუძნება ხალხის „საერთო სურვილებს (ნებას)“. კანტის თანახმად, აქტი, რომლის მიხედვით, ხალხი სახელმწიფოს აფუძნებს, კონტრაქტია¹⁰⁵. მასთან *pactum sociale* ხელშეკრულებაა, რომელსაც ბურჟუაზიული კონსტიტუცია ეფუძნება.

იოჰან ადამ ბერგკი (*Johann Adam Bergk* – 1769-1834)¹⁰⁶ კონსტიტუციას, როგორც ხელშეკრულებას საზოგადოებრივი ხელშე-

კითხვებზე. მის კალამს ეკუთვნის ნაშრომი: „Grundsätze des natürlichen Staatsrechts und seiner Anwendung“, რომელიც 1795 წელს გამოქვეყნდა ლაიფციგში.

¹⁰¹ Hisao Kuriko, Über den gedanken des Verfassungsvertrags in der Geschichte der deutschen Verfassungstheorie, in: Öffentliches Recht im offenen Staat, Festschrift für Reiner Wahl zum 70. Geburtstag. Hrsg. von Ivo Appel, Georg Hermes, Christoph Schönberger, Berlin, 2011. S. 126.

¹⁰² „კონსტიტუცია და ხელშეკრულება“ მისი ნაშრომების ერთერთი მთავარი თემა იყო. ამ მხრივ განსაკუთრებით აღსანიშნავია შემდეგი შრომები: *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten* (1785), *Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis* (1793), *Die Metaphysik der Sitten* (1797).

¹⁰³ Eberhard Schmidt-Assmann, S. 94.

¹⁰⁴ Hisao Kuriko, Über den gedanken des Verfassungsvertrags in der Geschichte der deutschen Verfassungstheorie, in: Öffentliches Recht im offenen Staat, Festschrift für Reiner Wahl zum 70. Geburtstag. Hrsg. von Ivo Appel, Georg Hermes, Christoph Schönberger, Berlin, 2011. S. 127.

¹⁰⁵ Eberhard Schmidt-Assmann, *Der Verfassungsbegriff in der deutschen Staatslehre der Aufklärung und des Historismus*, Berlin, 1967. S. 92.

¹⁰⁶ ცნობილი გერმანელი მთარგმნელი და ფილოსოფოსი. ჩვენთვის საინტერესოა მისი შრომებიდან: „Untersuchungen aus dem Natur-, Staats- und Völkerrechte mit einer Kritik der neuesten Konstitution der französischen Republik“,

კრულების შემადგენელ ნაწილად განიხილავს. მისთვის საზოგადოებრივი ხელშეკრულება არა სახელმწიფოს წარმოშობის ისტორიული წინაპირობა, არამედ მისი სამართლებრივი საფუძველია. მისი აზრით, ყოველი სახელმწიფო ხელშეკრულების საფუძველზე იძენს სამართლებრივ ბუნებას¹⁰⁷. ყველა ხელისუფლების წყარო ხალხია და სუვერენიტეტიც მას ეკუთვნის. ყოველი კონსტიტუცია ხალხის საშუალებით და მისთვის ხორციელდება და ეს ასე უნდა იყოს, მაგრამ არის ვალდებულება, რომ ხალხმა ეს უფლება ხელისუფლების საშუალებით თვითონ განახორციელოს. იგი სახალხო წარმომადგენლობის იდეის მომხრეა. ბერკი მოითხოვს, რომ თავისი სუვერენული ხელისუფლება ხალხმა კონსტიტუციის დამფუძნებელი ორგანოს საშუალებით განახორციელოს. ხალხის ვალდებულებათა, ასევე, ახალი კონსტიტუცია დაადგინოს¹⁰⁸.

იოჰან ფილიპ აქილეს ლაიზლერის (*Johann Philipp Achilles Leisler* – 1772-1813)¹⁰⁹ თეორიის არსი იმაში მდგომარეობს, რომ კონსტიტუცია, როგორც ხელშეკრულება, ხალხის მიერ უშუალო საკონსტიტუციო ცვლილებების საფუძველზე წარმოიშობა. ლაიზლერი ხალხის „ნების გამოვლენის“ ამ ფორმას „კონსტიტუციურ ხელშეკრულებას“ უწოდებს¹¹⁰. ხალხია უფლებამოსილი კონსტიტუციური ცვლილებების პროექტი წარმოადგინოს, რომელიც „მიზანშეწონილი და კანონიერია“. ამის შემდგენ შედის კონსტიტუცია ძალაში. ლაიზლერის აზრით, ასევე, ხალხმა უნდა შეიტანოს ცვლილებები კონსტიტუციაში. ლაიზლერის მიხედვით, კონსტიტუციური ხელშეკრულების თეორიის არსი მდგომარეობს იმაში, რომ

რომელიც პირველად 1796 წელს გამოიცა, ასევე: „Entwurf zu einer Verfassung für das teutsche Reich und andere Schriften über die Anfänge des Konstitutionalismus Hrsg. und mit einem Anhang versehen von Anita Jeske“, 2001.

¹⁰⁷ Hisao Kuriko, Über den gedanken des Verfassungsvertrags in der Geschichte der deutschen Verfassungstheorie, in: Öffentliches Recht im offenen Staat, Festschrift für Reiner Wahl zum 70. Geburtstag. Hrsg. von Ivo Appel, Georg Hermes, Christoph Schönberger, Berlin, 2011. S. 129.

¹⁰⁸ იქვე.

¹⁰⁹ ცნობილი გერმანელი ექიმი და ზოოლოგი. მას ეკუთვნის ნაშრომი: „Natürliches Staatsrecht“, რომელიც 1806 წელს გამოიცა.

¹¹⁰ Hisao Kuriko, Über den gedanken des Verfassungsvertrags in der Geschichte der deutschen Verfassungstheorie, in: Öffentliches Recht im offenen Staat, Festschrift für Reiner Wahl zum 70. Geburtstag. Hrsg. von Ivo Appel, Georg Hermes, Christoph Schönberger, Berlin, 2011. S. 130.

კონსტიტუცია არ შეიძლება უცვლელი იყოს¹¹¹. აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ ის ეწინააღმდეგება კონსტიტუციის „დამფუძნებელი ორგანოს“ მიერ მიღებას და უპირატესობას უშუალოდ ხალხს ანიჭებს, რომელიც „უმრავლესობის პრინციპით“ იღებს გადაწყვეტილებას, რასაც ის კონსტიტუციურ ხელშეკრულებას უწოდებს.

4. კონსტიტუციური ხელშეკრულების თეორია მე-19 და მე-20 საუკუნეებში

მე-19 საუკუნეში კონსტიტუციური ხელშეკრულების თეორიას ცნობილი წარმომადგენლები ჰყავდა. თუმცა ყველა კონცეფცია თავისებურებებით ხასიათდება.

ერთ-ერთი პირველი იყო კარლ ფრიდრიხ ჰებერლინი (Karl Friedrich Häberlin – 1756- 1808)¹¹², რომელმაც წინ წამოწია აღნიშნულ საუკუნეში „ხელშეკრულების თეორიის“ კონცეფცია. ჰებერლინი გერმანიის სამეფოს ყველა ძირითად კანონს „ხელშეკრულებას“ უწოდებდა, რომელიც დადებული იყო მმართველებსა და დაქვემდებარებულებს შორის¹¹³. კონსტიტუციურ ხელშეკრულებაში, რომელიც ადგენს ხელისუფლების განხორციელების სამართლებრივ საფუძველს, ხელისუფლება და ქვეშევრდომები დგანან, როგორც ურთიერთდაპირისპირებული მხარეები. ისინი განსაზღვრავენ ხელისუფლების საზღვრებს და თავისუფლების სფეროს. ხელშეკრულების გზით დგინდება მმართველობის ფორმა. აქიდან გამომდინარეობს ხელშეკრულების ბუნებით-სამართლებრივი კონსტრუქცია, რომ სახელმწიფოს ყველა წევრი მონაწილეობს მის

¹¹¹ იქვე.

¹¹² გერმანელი დიპლომატი, იურისტი. გამორჩეულია, ასევე, მისი შეხედულებები სახელმწიფოთმცოდნეობის დარგში.

¹¹³ Hisao Kuriko, Über den gedanken des Verfassungsvertrags in der Geschichte der deutschen Verfassungstheorie, in: Öffentliches Recht im offenen Staat, Festschrift für Reiner Wahl zum 70. Geburtstag. Hrsg. von Ivo Appel, Georg Hermes, Christoph Schönberger, Berlin, 2011. S. 133.

შედგენაში, რათა მოახდინონ თავისუფლების შეზღუდვის ლეგიტი-
მაცია.¹¹⁴

იოჰან ლუდვიგ კლუბერი (Johann Ludwig Klüber – 1762-1837)¹¹⁵ მე-19 საუკუნის პოზიტივისტური სახელმწიფო სამართლის ერთერთი მთავარი თეორეტიკოსია. მისი აზრით, ოქტორორებული კონ-სტიტუციის მოქმედება „სამართლებრივ საფუძვლებს“ მაშინ იძენს, როდესაც ის ხალხის მიერ „აღიარებული“ ან „უსიტყვოდ მიღებუ-ლია“.¹¹⁶ აქიდან გამომდინარე, ის აღნიშნავდა, რომ კონსტიტუცია „სახელშეკრულებო ბუნებისაა“. კლუბერის აზრით, მხოლოდ ხელშეკრულებებში დევს სახელმწიფოს წარმოშობის სამართლე-ბრივი საფუძვლები.¹¹⁷ ის ხელისუფლებასა და ქვეშევრდომებს შო-რის არსებულ ურთიერთობას კონსტიტუციას (*Constitution*) უწოდებს. ასეთი კონსტიტუციები, კლუბერის აზრით, არსებობდნენ წინარერეგულაციურ ეპოქაში.

იოჰან ქრისტოფ ფონ არეტინი (Johann Christoph von Aretin – 1772-1824)¹¹⁸ სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპის მომხრეა. ის მიუთ-ითებდა კონსტიტუციის წარმოშობის ორ გზას: ხელშეკრულებას (შეთანხმებას) და მთავრების (წარჩინებულების) მიერ ცალმხრივად კონსტიტუციის მიღებას. ამ უკანასკნელს იგი ეწინააღმდეგებოდა.

¹¹⁴ Eberhard Schmidt-Assmann, *Der Verfassungsbegriff in der deutschen Staatslehre der Aufklärung und des Historismus*, Berlin, 1967. S. 43.

¹¹⁵ ცნობილი გერმანელი სახელმწიფოთმცოდნე და პუბლიცისტი. ჩვენთვის საურადღებო მისი ცნობილი ნაშრომი: „Öffentlichen Rechte des Deutschen Bundes und der Bundesstaaten“ 1817 წელს გამოქვეყნდა ფრანკფურტში.

¹¹⁶ Hisao Hisao Kuriko, *Über den gedanken des Verfassungsvertrags in der Geschich- te der deutschen Verfassungstheorie*, in: *Öffentliches Recht im offenen Staat*, Fest- schrift für Reiner Wahl zum 70. Geburtstag. Hrsg. von Ivo Appel, Georg Hermes, Christoph Schönberger, Berlin, 2011. S. 133.

¹¹⁷ Eberhard Schmidt-Assmann, *Der Verfassungsbegriff in der deutschen Staatslehre der Aufklärung und des Historismus*, Berlin, 1967. S. 99.

¹¹⁸ გერმანელი პუბლიცისტი, ისტორიკოსი და იურისტი. სახელმწიფო სა- მართლის დარგში ცნობილია მისი შემდეგი ნაშრომები: „Gespräche über die Verfassungsurkunde des Königreichs Baiern“, 1818. „Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie“. Bd.1, 1824.

კონსტიტუცია მაშინაა ორმხრივი, სახელმწიფოებო ბუნების მქონე დოკუმენტი, როცა ის, ასევე, აღიარებულია ხალხის მიერ¹¹⁹.

კარლ თეოდორ ველკერი (*Karl Theodor Georg Philipp Welcker* – 1790-1869)¹²⁰ სახელმწიფოებო პრინციპს „სამართლის უმაღლეს პრინციპს“ უწოდებდა.¹²¹ ველკერის აზრით, ყველა სახელმწიფოებრივი აქტი და გადაწყვეტილება უნდა ემყარებოდეს სახელმწიფოებო პრინციპს. ხელმწიფოების საფუძველზე წარმოიშობა „საერთო სურვილები“ და ყველა ცალკეული ამ საერთო სურვილებს ექვემდებარება და საერთო მიზნიდან გამომდინარე ახროციელებს ხელისუფლებას. ის მიიჩნევს, რომ კონსტიტუცია შეიძლება წარმოიშვას, როგორც ხელმწიფოების ან კანონის საფუძველზე. აქიდან გამომდინარე, ველკერთან ძირითადი კანონი ძირითად ხელმწიფოებას უთანაბრდება. კლუბერის მსგავსად, ველკერი აღნიშნავდა, რომ ოქტროირებული კონსტიტუცია კონსტიტუცია არაა. მისი აზრით, კონსტიტუციის მხოლოდ ოქტროირება, ესაა მხოლოდ კონსტიტუციური წინადადება და მას იურიდიული ძალა არ აქვს ხალხის თანხმობის გარეშე¹²². ველკერი „ძირითადი ხელმწიფოების“ მიღებას ან მასში ცვლილებას შეტანას „კონსტიტუციურ სუვერენიტეტს“ უწოდებს. დადგენის ან ცვლილებების უფლება ეკუთვნის მთლიანად ხალხს ან მის ორგანოებს, შესაბამისად, კონსტიტუციური სუვერენიტეტი ველკერთან დუალისტურ ხასიათს იღებს და ხელისუფლებასა და ხალხს შორის ნაწილდება.

¹¹⁹ Hisao Kuriko, Über den gedanken des Verfassungsvertrags in der Geschichte der deutschen Verfassungstheorie, in: Öffentliches Recht im offenen Staat, Festschrift für Reiner Wahl zum 70. Geburtstag. Hrsg. von Ivo Appel, Georg Hermes, Christoph Schönberger, Berlin, 2011. S. 134.

¹²⁰ ცნობილი გერმანელი იურისტი და ლიბერალი პოლიტიკოსი. მისი ნაშრომი „Grundvertrag“ გამოქვეყნებულია ლექსიკონში - Staats-Lexikon. 1. Auflage 1839, 2. Auflage 1847, Hrsg. Rotteck/Welcker.

¹²¹ Hisao Kuriko, Über den gedanken des Verfassungsvertrags in der Geschichte der deutschen Verfassungstheorie, in: Öffentliches Recht im offenen Staat, Festschrift für Reiner Wahl zum 70. Geburtstag. Hrsg. von Ivo Appel, Georg Hermes, Christoph Schönberger, Berlin, 2011. S. 134.

¹²² იქვე, 136.

კარლ ჰაინრიხ ლუდვიგ პოლიცი (*Karl Heinrich Ludwig Pölitz* – 1772-1838)¹²³ 1827 წელს გამოცემულ ნაშრომში მიუთითებდა, რომ კონსტიტუცია ესაა, ინდივიდთა საერთო სურვილების საფუძველზე მიღებული ხელშეკრულება¹²⁴. თუმცა, მოგვიანებით, მან ეს შეხედულება შეცვალა და ამბობდა, რომ კონსტიტუციურ ხელშეკრულებაში ორი მთავარი სუბიექტია წარმოდგენილი – მმართველები და ხალხი, როგორც „ორი დიდი თანასწორი“, თანაბარუფლებიანი მორალური მხარეები მონარქიულ სახელმწიფოებში¹²⁵. ის მიიჩნევდა, რომ მხოლოდ „სახალხო სუვერენიტეტით“ კონსტიტუციური ხელშეკრულების დადგენა დაუშვებელია. პოლიცის მიხედვით, კონსტიტუციური ხელშეკრულების მიღების დროს, ხელისუფლება და ხალხი, თანაბარუფლებამოსილი სახელშეკრულებო მხარეებია.

5. *Pouvoir constituant*¹²⁶ და მისი წარმომადგენლები

პაულ პფიცერი (*Paul Achatius von Pfizer* – 1801-1867)¹²⁷ კონსტიტუციის სადამფუძნებლო ხელისუფლების თეორიის ცნობილი

¹²³ გერმანელი ისტორიკოსი და სახელმწიფოთმცოდნე. მისი მრავალრიცხოვანი შრომებიდან აღსანიშნავია: „Natur-und Völkerrecht, Staatsß und Staatenrecht, und Staatskunst“, 2. Auflage, 1827. „Das konstitutionelle Leben, nach seinen Formen und Bedingungen“, 1831.

¹²⁴ ამ მოსაზრებას ის ასაბუთებდა ნაშრომში: „Natur-und Völkerrecht, Staatsß und Staatenrecht, und Staatskunst“, 2. Auflage, 1827.

¹²⁵ Hisao Kuriko, Über den gedanken des Verfassungsvertrags in der Geschichte der deutschen Verfassungstheorie, in: Öffentliches Recht im offenen Staat, Festschrift für Reiner Wahl zum 70. Geburtstag. Hrsg. von Ivo Appel, Georg Hermes, Christoph Schönberger, Berlin, 2011. S. 137.

¹²⁶ გერმანულად ასე ჟღერს: Verfassungsgebende Gewalt. Klaus von Beyme: Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes, Demokratische Doktrin und politische Wirklichkeit. J.C.B. Mohr, Tübingen 1968. Ernst-Wolfgang Böckenförde: Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes. Ein Grenzbegriff des Verfassungsrechts. Metzner, Frankfurt 1986. Martin Heckel: Die Legitimation des Grundgesetzes durch das deutsche Volk. In: Gesammelte Schriften. Staat, Kirche, Recht, Geschichte, Band III (= Jus Ecclesiasticum 58). Mohr Siebeck, Tübingen 1997. Hasso Hofmann: Einführung in die Staats- und Rechtsphilosophie. Darmstadt 2000. Josef Isensee: Das Volk als Grund der Verfassung. Mythos und Relevanz der Lehre von der verfassungsgebenden Gewalt. Paderborn 1995.

წარმომადგენელია. მისი აზრით, *Pouvoir constituant* ხალხს ეკუთვნის. ის, რაც კონსტიტუციას ეხება, მხოლოდ ხალხის საქმეა. თუმცა, სინამდვილეში, სადამფუძნებლო ძალაუფლებას ხალხი უშუალოდ, იშვიათად ახროციელებს¹²⁸. აქიდან გამომდინარე, შეიძლება ეს კომპეტენცია სახელმწიფოს მეთაურს მიენიჭოს ან საჯარო მოხელეებს გადაეცეს. საბოლოოდ, პფიცერი მიიჩნევდა, რომ კონსტიტუცია, როგორც ხელშეკრულება, მხოლოდ მაშინაა იურიდიული ძალმოსილების, როცა ის მიღებულია ქვეშევრდომთა უმრავლესობით. კონსტიტუციური ხელშეკრულების მიღების დროს საბოლოო ინსტანციად ყოველთვის ხალხის ოუვიორ ცონსტიტუანტ რჩება.

კარლ როტეკი (*Karl Wenzeslaus Rodeckher von Rotteck* – 1775-1840)¹²⁹ კონცეფციის თავისებურება კონსტიტუციონალიზმის თეორიაში აღიარებულია. როტეკიც განსაკუთრებულ ხაზს უსვამს კონსტიტუციის დამფუძნებელი ძალაუფლების მნიშვნელობას. მისი აზრით, კონსტიტუცია საერთო ნების საფუძველზე აღმოცენდება. მისი თეორიის ორიგინალობა იმაში მდგომარეობს, რომ ის მონარქს, როგორც *Pouvoir constituant* „მოვალეობის შემსრულებელს“ აღიარებს. მონარქი კონსტიტუციას იღებს „საერთო ნების“ საფუძველზე¹³⁰. თუმცა როტეკი კონსტიტუციის წარმოშობას მმართველებსა და ხალხს შორის დადებული ხელშეკრულების სა-

¹²⁷ გერმანელი პოლიტიკოსი, იურისტი, ჟურნალისტი და ფილოსოფოსი. მისი შრომებიდან ჩვენთვის განსაკუთრებით საყურადღებოა: „Über die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Deutschland durch die Verfassung des Bundes“, 1835. „Gedanken über Recht, Staat und Kirche“, 1842.

¹²⁸ Hisao Kuriko, Über den gedanken des Verfassungsvertrags in der Geschichte der deutschen Verfassungstheorie, in: Öffentliches Recht im offenen Staat, Festschrift für Reiner Wahl zum 70. Geburtstag. Hrsg. von Ivo Appel, Georg Hermes, Christoph Schönberger, Berlin, 2011. S. 137.

¹²⁹ გერმანელი ისტორიკოსი, სახელმწიფო სამართლის მეცნიერი და ლიბერალი პოლიტიკოსი. მისი შრომა „Charte“ მოცემულია მის მიერ გამოცემულ ლექსიკონში - Staats-Lexikon. 1. Auflage 1839, 2. Auflage 1847, Hrsg. Rotteck/Welcker. ასევე: Lehrbuch des Vernunftrechts und der Staatswissenschaften. 4 Bände. 1840.

¹³⁰ Hisao Kuriko, Über den gedanken des Verfassungsvertrags in der Geschichte der deutschen Verfassungstheorie, in: Öffentliches Recht im offenen Staat, Festschrift für Reiner Wahl zum 70. Geburtstag. Hrsg. von Ivo Appel, Georg Hermes, Christoph Schönberger, Berlin, 2011. S. 141.

ფუძველზეც უშვებს. კონსტიტუციაში ცვლილებების უფლება შეიძლება განხორციელდეს, ნაწილობრივ, საკანონმდებლო და, ნაწილობრივ, სახელმეკრულებო გზით.

იოჰან კასპარ ბლუნტშლის (*Johann Kaspar Bluntschli* – 1808-1881)¹³¹ მიხედვით, კონსტიტუციის დამფუძნებელი ძალაუფლება (*Pouvoir constituant*) ესაა უფლება, როდესაც ის თავის „სახელმწიფოებრივ ყოფიერებას“ თვითონ განსაზღვრავს და საჭიროებისამებრ ცვლის. ასეთი ძალაუფლება ეკუთვნის ხალხს.¹³² ხალხი „პოლიტიკურად სტრუქტურებული მთლიანობაა“, სადაც უმაღლეს ხელისუფლებას და მის ცალკეულ წევრებს მათი ბუნების შესაბამისი პოზიცია და ამოცანები აქვთ. აქიდან გამომდინარე, *Pouvoir constituant*-ს ერთობლივად სახელმწიფოს მეთაური და ხალხი ახორციელებს.

გეორგ ელინეკს (*Georg Jellinek* – 1851-1911) თავისი მოსაზრებები კონსტიტუციის სახელმეკრულებო ბუნებაზე გამოთქმული აქვს ცნობილ ნაშრომში „სახელმწიფოს ზოგადი მოძღვრება“¹³³. ელინეკთან შუასაუკუნეების კონსტიტუციურ დოკუმენტებს ხელმეკრულების შინაარსი ჰქონდათ და არა კანონების¹³⁴. მისი აზრით, ამ დროს კანონები იშვიათად მიიღებოდა. ხელმეკრულებები საჭიროებდნენ წერილობით ფიქსაციას (*Ad perpetuam rei memoriam*)¹³⁵. თუმცა ის, ასევე, აღიარებს ხელმეკრულებას, როგორც ლეგეს ფუნდამენტალეს. ელინეკისათვის ძველი და, ამავე დროს, კლასიკური ხელმეკრულებების ნიმუშებია 1620 წლის 11 ნოემბრის „მეუფლოუერის შეთანხმება“, მასაჩუსეტსიდან ემიგრირებული პურიტანების მიერ 1639 წელს შექმნილი „ფუნდამენტური ბრძანება“ (*Fundamental Orders of Connecticut*), 1647 წლის ინგლისის „სახალხო

¹³¹ სამართლის შვეიცარიელი მეცნიერი და პოლიტიკოსი. განსაკუთრებით საყურადღებოა მისი შრომები სახელმწიფო სამართლის დარგში. მაგალითად: „Allgemeines Staatsrecht“. München 1852. „Allgemeine Staatslehre“. Stuttgart, 1875. „Geschichte der neueren Staatswissenschaft“. München 1881.

¹³² Hisao Kuriko, Über den gedanken des Verfassungsvertrags in der Geschichte der deutschen Verfassungstheorie, in: Öffentliches Recht im offenen Staat, Festschrift für Reiner Wahl zum 70. Geburtstag. Hrsg. von Ivo Appel, Georg Hermes, Christoph Schönberger, Berlin, 2011. S. 142.

¹³³ Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre, Berlin, 1922.

¹³⁴ იქვე, 507.

¹³⁵ იქვე, 508.

ხელშეკრულება¹³⁶ (*Agreement of the People*)¹³⁷. ეს ხელშეკრულებები მისთვის სახელმწიფოს კონსტიტუციებია. ელინეკთან, ძირითადი კანონი, სინამდვილეში, სახელმწიფოს დამფუძნებელი ხელშეკრულების იდენტურია¹³⁸. ის აღიარებს ოქტროირებულ და შეთანხმების საფუძველზე წარმოშობილ კონსტიტუციებს (მონარქსა და ნოდებებს შორის არსებული ხელშეკრულება). ელინეკთან უკვე „თანამედროვე სახელმწიფოში“ კონსტიტუციის დამდგენი სუბიექტები ერთობლივად ხელისუფლება და ხალხია. ცალმხრივად მათ ეს არ ძალუძთ¹³⁹.

მეოცე საუკუნის დასაწყისში, ერთერთი პირველი ვინც, კონსტიტუციის ცნების სახელშეკრულებო კონცეფცია განავითარა, იყო ჰანს კელზენი¹⁴⁰ (*Hans Kelsen* - 1881–1973). კელზენთან „ძირითადი ნორმა“ ხელშეკრულებაა, რომლის მოქმედების ნორმატიული საფუძველი „ინდივიდუალური ნებაა“. სახელმწიფოებრივი წესრიგი ხელშეკრულებას ემყარება¹⁴¹. კელზენი აღნიშნავს, რომ ჩვეულებრივ „კანონმდებელი ძალაუფლება“ განსხვავდება „კონსტიტუციის დამფუძნებელი ძალაუფლებისაგან“. ეს უკანასკნელი შეიძლება იყოს წარმოდგენილი, როგორც არჩეული „დამფუძნებელი“ პარლამენტი ან სახალხო კრება ან უშუალოდ ხალხის მიერ ხმის მიცემის (*Volksabsimmung*) საშუალებით. კონსტიტუციის დამფუძნებელი ძალაუფლება მისთვის „კვალიფიციური და სფეციფიკური ძალაუფლებაა“¹⁴².

დასკვნა

წინამდებარე პუბლიკაცია ორ მთავარ თემას წარმოაჩენს. ერთი მხრივ, შუასაუკუნეების პერიოდის ტენდენციას კონსტიტუციის ცნების შესახებ და, მეორე მხრივ, კონსტიტუციის ლეგიტიმაციას.

¹³⁶ სწორედ ეს ძირითადი ხელშეკრულება ითვალისწინებდა განსხვავებას ფუნდამენტურ და არაფუნდამენტურ პრინციპებს შორის.

¹³⁷ Georg Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1922, S. 510.

¹³⁸ იქვე, 512.

¹³⁹ იქვე, 531.

¹⁴⁰ სამართლის ავსტრიელი თეორეტიკოსი, სამართლის „წმინდა თეორიის“ ფუძემდებელი.

¹⁴¹ Hans Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1925, S. 250.

¹⁴² იქვე, 253.

კონსტიტუციის ცნების სახელშეკრულებო კონცეფცია თეორიული მსჯელობისა და მეცნიერული განხილვის საგანი იყო მომიჯნავე ინტერდისციპლინური დარგებისათვის. ამ საკითხს იკვლევდნენ ძველი ბუნებითი სამართლის თეორიის, სახელმწიფოს ზოგადი თეორიისა და პოლიტიკური ფილოსოფიის ჭრილში. კონსტიტუციის ცნების განმარტება დღემდე რჩება კონსტიტუციონალიზმის თანამედროვე თეორიაში მნიშვნელოვან პრობლემად. შეიძლება ითქვას, რომ მე-17 და მე-19 საუკუნეების კონსტიტუციური საკითხებისადმი მიძღვნილი შრომები განსაკუთრებულ ყურადღებას აქცევდნენ კონსტიტუციის ცნებას. კონსტიტუცია, ძირითადად, აღქმული იყო, როგორც არა იმდენად ნორმატიული დოკუმენტი, არამედ, უფრო მეტად, სუბიექტთა კომპრომისის შედეგი. კონსტიტუციას მოიაზრებდნენ არა როგორც ხელისუფლების შემზღუდველ სამართლებრივ მექანიზმს, არამედ, როგორც სუბიექტთა პოლიტიკური „ნების გამოხატულებას“. ამგვარი ტენდენციის უმთავრესი საფუძველი იყო საზოგადოებრივი ხელშეკრულება, რომელიც იმ პერიოდის დასავლეთში კვლევადიების განსაკუთრებული საგანი იყო და დიდი პოპულარობით სარგებლობდა. კონსტიტუციის სახელშეკრულებო კონცეფციის შესახებ „ძველი“ თეორია დღემდე ინარჩუნებს არსებობას: კონსტიტუცია სახელმწიფოსა და საზოგადოებას შორის დადებული ხელშეკრულებაა.

ხელშეკრულება არამხოლოდ კონსტიტუციის ცნების შინაარსს განსაზღვრავდა, არამედ იგი მისი „ლეგიტიმაციის“ წინაპირობა იყო. კონსტიტუციონალიზმის ისტორიის ეს მონაკვეთი გვიჩვენებს ერთ რამეს: ბრძოლას კონსტიტუციური სუვერენიტეტისათვის - ჯერ, მონარქსა და დიდგვაროვნებს (წოდებებს) და, შემდგომ, მონარქსა და ხალხს შორის. ეს ბრძოლა კი, საბოლოოდ, ხალხის სუვერენიტეტის გამარჯვებით დასრულდა. თუმცა, კაცობრიობას დიდი დრო დასჭირდა იმისათვის, რომ კონსტიტუციის წმინდა „სახელშეკრულებო ლეგიტიმაციისთვის“ თავი დაეღწია. სიეისიდან მოყოლებული მე-19 საუკუნემდე პოლიტიკურ ფილოსოფიაში და სახელმწიფოთმცოდნეობაში „სუვერენიტეტის“ ცნება მეცნიერული კვლევის ქვაკუთხედს წარმოადგენდა. ხელშეკრულების საფუძველზე ლეგიტიმაციის კონცეფციამ თავისი აქტუალობა დაკარგა. ძირითადი კანონი, უმეტესწილად, არ აღიქმებოდა, როგორც მეფესა და დიდგვაროვნებს შორის შეთანხმების საგანი. თე-

ორეტიკოსთა დიდი ნაწილი აღიარებდა, რომ კონსტიტუციის დამდგენი სუბიექტი მხოლოდ ხალხია, როგორც სრული სუვერენიტეტის მატარებელი. კონსტიტუციის ლეგიტიმაციის ფორმა შეიცვლა *Pouvoir constituant*-ით. ამით დასრულდა „დუალისტური“ სუვერენიტეტის ეპოქა.

**„თავისუფალი მანდატისა“ და „პარტიული სახელმწიფოს“
ურთიერთმიმართება (თანამედროვე ტენდენციები)**

შესავალი

თანამედროვე საპარლამენტო დემოკრატია ერთმნიშვნელოვნად აღიარებს პარლამენტის წევრის თავისუფალ მანდატს და ადგენს, რომ წარმომადგენლობითი ორგანოს ლეგისლაციური ფარგლებში დეპუტატი უპირატესად მოქმედებს საერთო სახელმწიფოებრივი ინტერესებიდან გამომდინარე და გადაწყვეტილებებს იღებს საკუთარი სინდისის კარნახით. იმავდროულად, არ არსებობს ისეთი ზემოქმედების მექანიზმი, როგორიცაა დეპუტატის განწევვა და მისი მანდატის ვადა, როგორც წესი, დაკავშირებულია პარლამენტის უფლებამოსილების პერიოდთან.

დეპუტატის თავისუფლება, მანდატით გათვალისწინებული უფლებამოსილების განხორციელებისას, გულისხმობს დამოუკიდებლობას სახელმწიფოსა და პოლიტიკური პარტიის, პროფესიულ ან სხვა ინტერესთა ჯგუფების მითითებებისაგან, სრულ პასუხისმგებლობას საკუთარ ქმედებებზე. მისი დამოუკიდებლობის ფარგლები ფართოა და ვრცელდება საპარლამენტო მოხსენებებზე, პარლამენტსა და მის გარეთ განხორციელებულ ქმედებებზე, კენჭისყრის პროცესზე, არჩევნებზე პარლამენტის შიგნით. ინტერესებისგან თავისუფალი საჯარო დებატები პოლიტიკურ ჭეშმარიტებას შობს და ამომრჩევლისა და პარტიული დაჯგუფებებისგან დეპუტატის დამოუკიდებლობა პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების პროცესის აუცილებელი პირობაა.¹ პარლამენტსა და

¹ Leibholz G., Die Auflösung der liberalen Demokratie in Deutschland usw., 1933, S. 28; Schmit C., Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, 2. Aufl., 1926, S. 7, 9, 44; Smend R., Die verschiebung der konstitutionellen Ordnung durch die Verhältniswahl, in: Festgabe für K. Bergbohm, 1919, S. 278, 281; Triepel H., Die Staatsverfassung und die politischen Parteien, 1927, S.11 f. მითითებულია: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgesetz, C. F. Muller, 2011, 19-20.

საარჩევნო ოლქში, ორ ძირითად სამუშაო ადგილზე, ყველაფერი მინდობილია მის შეხედულებებსა და ინსტიქტზე, რომელიც „პოლიტიკური ნადირობისკენ უბიძგებს“. არჩევის შემდეგ, თეორიულად, დეპუტატს არ ჰყავს „უფროსი“, რომელიც მითითებებს მისცემდა.

თვალსაჩინოა, რომ პარლამენტარი საკუთარი მოვალეობის განხორციელებისას, გარკვეულწილად, წინააღმდეგობრივ არსებად გვევლინება. პარტიული დისციპლინისა და თავისუფალი მანდატის ცნებებს შორის, ერთგვარად, საპირისპირო კავშირია და მათი თანადროული არსებობა გარკვეულ კიბხეებს აჩენს თანამედროვე პარლამენტარიზმში. რეალობაა ის, რომ დეპუტატისთვის, მისი საქმიანობის დროს, ანგარიშგასაწევია როგორც წარმდგენი პოლიტიკური პარტიის, ისე მთელი რიგი საზოგადოებრივი ჯგუფების ინტერესები. როგორც წესი, სამომავლოდ, სადეპუტატო მანდატის ბედი სწორედ მათ ხელშია, ისინი უზრუნველყოფენ კანდიდატის არჩევნებში მონაწილეობას და გამარჯვებას. პარლამენტარის წინააღმდეგ გამოსაყენებელი სანქციებიდან ქმედითი მხოლოდ ერთია, რომელიც ამომრჩევლების და მათი ორგანიზაციების, პარტიების ხელშია: ხელმეორედ არჩევაზე უარის თქმა.² იმ შემთხვევაშიც კი, თუ არჩევნებში დამოუკიდებელი კანდიდატის მონაწილეობას კანონმდებლობა უშვებს, რიგი ფაქტორების გამო, მანდატის მოპოვების რეალობა შეზღუდულია. საპარლამენტო პრაქტიკა ადასტურებს, რომ გამარჯვების შანსი მატულობს, თუ კანდიდატს ზურგს უმაგრებს მისი მხარდამჭერი პარტიის პლატფორმა და, თუნდაც, ფინანსები. ამასთან, განვითარებული დემოკრატიის პირობებში, დეპუტატებს, რომლებიც საპარლამენტო საქმიანობის დროს პარტიას და, შესაბამისად, ფრაქციას ტოვებენ და უფრაქციო პარლამენტარების რიგებს უერთდებიან, მომავალ არჩევნებში მანდატის მოპოვება უძნელდებათ. უდავოა, რომ როგორც საარჩევნო კანდიდატის, ისე პარლამენტის წევრის ბედი პოლიტიკურ პარტიას მჭიდროდ უკავშირდება. ამ რეალობამ, თანამედროვე ქვეყნები „პარტიულ სახელმწიფოებად“ ჩამოაყალიბა, სადაც დეპუტატის პარტიასთან კავშირი, თავისუფალი მანდატის პირობებშიც, მყარია.

² Der schwierige Alltag des Parlamentariers, Zeitschrift für übernationale Zusammenarbeit, Verlag der Dokumente. 24.I Jahrgang 1968, Köln, მითითებულია: ბიორნზენი ვ., სანიმუშო ადამიანები მცირე ნაკლოვანებებით, ყოველდღიურობა ფედერალური არნივის ფონზე, თბილისი, 68.

ამასთან, მნიშვნელოვანია, რომ დღევანდელ პარლამენტარიზმში, დეპუტატის ერთგვარი „დაქვემდებარება“ პარტიული აპარატისა და ფრაქციის წინაშე ეროვნული წარმომადგენლობის ფუნქციაზე უარის თქმა არაა. თავისუფალი მანდატი არ გამოორიცხავს დეპუტატის ანგარიშვალდებულებასა და პასუხისმგებლობას როგორც პარტიის, ისე მისი ამომრჩევლის წინაშე, თუმცა ურთიერთობის ეს ფორმა სამართლებრივი ვალდებულება არაა. წინამდებარე ნაშრომში, ჩვენი მიზანს სწორედ „თავისუფალი მანდატის“ ფუნქციონირების, მასთან დაკავშირებული პრობლემური ასპექტების ანალიზი წარმოადგენს თანამედროვე „პარტიული სახელმწიფოს“ პირობებში.

1. თავისუფალი მანდატის ბუნება

უდავოა, რომ უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს ეფექტურობა, საზოგადოებრივ და სახელმწიფოებრივ ცხოვრებაზე მისი გავლენის ხარისხი, დიდწილად დამოკიდებულია მთავარი მოქმედი პირის — პარლამენტის წევრის სამართლებრივ მდგომარეობაზე. მას ხან „ამომრჩეველთა მსახურად“, ზოგჯერ „ხალხის მეურვედ“, ხან „პარტიის ნების გამტარებლად“, ან „საზოგადოების სარკედ“ მოიხსენიებენ.³ პარლამენტარის იურიდიულ ბუნებას რამდენიმე ძირითადი ელემენტის — უფლებამოსილების, პრივილეგიების და პასუხისმგებლობის ერთობლიობა ქმნის,⁴ რომლებიც დეპუტატის სტატუსის განმსაზღვრელ მახასიათებლებში აისახება. მათ შორის შორის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი თავისუფალი მანდატია.

ტერმინი „მანდატი“ მომდინარეობს ლათინურიდან „mandatum“ და დავალებას ნიშნავს. საპარლამენტო მანდატის შემთხვევაში იგულისხმება ხალხის დავალება დეპუტატისადმი. იგი გულისხმობს პარლამენტის წევრისთვის ხალხისგან მინიჭებულ უფლებამოსილებას, წარმოადგენდეს მას პარლამენტში და მოქმედებდეს მისი სახელით. თანამედროვე პარლამენტარიზმში მნიშვნელოვანია თავისუფალი მანდატის ორმაგი პასუხისმგებლობის შინაარსი. იგი, ერთი მხრივ, აქტიური საარჩევნო უფლების მქონე პირთა, ანუ,

³ მაცაბერიძე მ., არჩევნები და საზოგადოება, თბილისი, 2003, 34.

⁴ Конституционное право, отв. Ред. Лазарев В. В. М., Юрист, 2004 г., 449.

ამომრჩევლის, ხოლო, მეორე მხრივ, და უპირატესად, პასიური საარჩევნო უფლების რეალიზაციის შედეგად, სადეპუტატო მანდატის მფლობელთა პასუხისმგებლობას განსაზღვრავს. წარმომადგენლობის შინაარსი, რასაკვირველია, განსხვავებულია თავისუფალი და იმპერატიული მანდატის შემთხვევაში.

2. თავისუფალი მანდატის სტრუქტურა

საპარლამენტო სამართალში თავისუფალი მანდატი გულისხმობს სამი კომპონენტის ერთიანობას: ა) ყოველი დეპუტატი ერს წარმოადგენს მთლიანობაში და არა მხოლოდ იმ რეგიონს, რომელმაც აირჩია. ბ) მისი განწევვა დაუშვებელია უფლებამოსილების ვადის ამოწურვამდე; გ) იგი შეზღუდული არ არის არც მისი წარმდგენი პოლიტიკური პარტიის და არც ამომრჩეველთა დავალებებით და განაწესებით.

2.1. მთელი ქვეყნის წარმომადგენელი

პარლამენტის წევრმა, უფლებამოსილების განხორციელების ფარგლებში, მონაწილეობა უნდა მიიღოს პარლამენტის განმგებლობას მიკუთვნებული საკანონმდებლო და სხვა ამოცანების განხორციელებაში. ვისი ინტერესი უნდა გამოხატოს? ვისი წარმომადგენელია — საკუთარი ამომრჩევლის, პარტიის, ერის თუ სახელმწიფოსი?

თანამედროვე საპარლამენტო დოქტრინა თანხმდება, რომ დეპუტატმა გადაწყვეტილების მიღების დროს უნდა იხელმძღვანელოს საერთო სახელმწიფოებრივი და არა იმ ტერიტორიული ერთეულის ვიწრო ინტერესებით, სადაც ის აირჩიეს. წარმომადგენლები მათი ამომრჩევლების ჩინოვნიკები არ არიან. მათ მანდატს ეწოდება „საერთო“, რადგან ისინი ერს წარმოადგენენ და არა ოლქებს, ან უშუალო ამომრჩევლებს და „წარმომადგენლობითი“, რადგან ისინი არ არიან შებოჭილი ინსტრუქციებით.⁵ როგორც ბურკე აღნიშნავდა, არა ბუნებრივი ხალხი, არამედ ზეემპირიული და მხოლოდ წარმომადგენლების მეშვეობით მოქმედი ერი არის პარლამენტის და

⁵ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, (მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, თბილისი, 2002, 76.

დეპუტატების დამკვეთი, რომლებსაც დაკვეთისა და პასუხისმგებლობისგან თავისუფალი მანდატის სახით განსაკუთრებული პატივი ხვდათ წილად.⁶ მათ მხოლოდ კონსტიტუციისა და საკუთარი სინდისის კარნახით უნდა გადაწყვიტონ საერთოეროვნული თუ ადგილობრივი პრობლემები. ეს პრინციპი ვრცელდება ნებისმიერ დეპუტატზე, მიუხედავად იმისა, მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე მოიპოვა მანდატი თუ პარტიული სიიდან, პროპორციული არჩევნებით.

დეპუტატები პასუხისმგებელნი არიან როგორც ქვეყნის საშინაო, ისე საგარეო უსაფრთხოებაზე, გადაწყვეტილებათუნიარიათ არიან სამართლებრივი და სოციალური სახელმწიფოს ორიენტირის ფარგლებში არსებულ აქტუალურ საკითხებზე. ამის გაკეთება მათ უწევთ არა მხოლოდ კონკრეტული საარჩევნო ოლქის მცხოვრებლების, არამედ მთელი ქვეყნის ამომრჩევლების სახელით. ნიშანდობლივია, ამერიკის კონგრესის წარმომადგენელთა პალატის წევრის ჰენრი ჰაიდის ცნობილი მიმართვა ახალარჩეული პალატისადმი: „თუ თქვენ აქ მხოლოდ იმისთვის ხართ, რომ დარეგისტრირდეთ თქვენი ოლქის სახელით, ამით ვერც თქვენს ამომრჩევლებს მოემსახურებოდით კარგად და ვერც კონგრესს... დროდადრო გადაწყვეტილებების მიღებისას, უნდა გაითვალისწინოთ ნაციონალური ინტერესები, თუნდაც თქვენ ამით თქვენი მეზობლები და მეგობრები გაანაწყენოთ.“⁷ პარლამენტის სიძლიერე იმაში მდგომარეობს, რომ იგი მოქმედებს ერის სახელით და მოიცავს ქვეყანაში მცხოვრები ერებისა და ხალხების, სხვადასხვა სოციალური ჯგუფების ინტერესებს.⁸ პარლამენტი ერის ისეთი თავყრილობაა, რომელიც მოლაპარაკების გზით იღებს გადაწყვეტილებებს ერთადერთი ინტერესის — მთელის ინტერესის დაცვით. იგი ხელმძღვანელობს არა ადგილობრივი მიზნებითა და ადგილობრივი ცრურწმენებით, არამედ საზოგადო სიკეთის მოსაზ-

⁶ Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgesetz, C. F. Muller, 2011, 28.

⁷ Roger H. Davidson and Walter J. Oleszek, Congress and Its Members, 5th ed. (Washington, DC: Congressional Quarterly Press, 1996), p. 136. ციტირებულია: მარგარეტ ბრენსონი, სტივენ შებტერი, ტომას ვონცი, პოლიტიკური იდეების კვლევა, თბილისი, 2008, 206.

⁸ Комментарий к Конституции Российской Федерации (под. ред. В. Д. Зоркина, Л. В. Лазарева). - Эксмо, 2010. 467. <<http://review3d.ru/zorkin-lazarev-dmitriev-kommentari-k-konstitucii-rossijskoj-federacii>>

რებებით, რომელიც ამ მთელის საერო გონიდან გამომდინარეობს.⁹ პარლამენტი ესაა სადისკუსიო ფორუმი, სადაც ხორციელდება გონივრული გადაწყვეტილების მისაღებად საჭირო საზოგადოებრივი შემეცნება.¹⁰ აქედან გამომდინარე, დეპუტატები მათი მანდატის მოქმედების პერიოდში, აერთიანებენ და გამოხატავენ სახელმწიფოს ელექტორატის ნებას. ესაა პასუხისმგებლობა არსებულ კანონმდებლობაზე, სახელმწიფოს ფინანსებზე, მთავრობის და პარლამენტის სხვა ქვემდებარე სტრუქტურების შექმნასა და კონტროლზე და სხვა.

ძირითადად, კანდიდატებს წარადგენს პოლიტიკური პარტია, კენჭისყრა კი საარჩევნო ოლქში ხორციელდება. ამომრჩეველი გარკვეული ასაკობრივი, გენდერული, პროფესიული და სხვა ადამიანთა ერთობაა, რომელთაც თავისი ინტერესები გააჩნიათ. კანდიდატს, საარჩევნო ოლქის პრობლემებთან და პოლიტიკურ ტენდენციებთან ერთად, გააზრებული აქვს პარტიული პროგრამის პრინციპები და ადგილობრივი მოსახლეობის მოლოდინები. რა თქმა უნდა, ამომრჩეველს სურს მათგან პარლამენტში „მივლენილმა“ დეპუტატმა იზრუნოს ადგილობრივი ინტერესების დაცვაყოფილებაზე, რომლებიც, განსხვავებულია სხვადასხვა ოლქის ფარგლებში. მაგალითისთვის, ერთ შემთხვევაში, აქტუალურია მევენახეობა ან მეცხოველეობა, მეორეში, გზების ან ხიდების მშენებლობა, მესამეში, მრეწველობის ცალკეული სფეროს პრობლემატიკა და ა.შ. მნიშვნელოვანია, რომ დეპუტატის მიერ „მისი“ ამომრჩეველის პრობლემებზე ზრუნვამ ხელი არ შეუშალოს სრულიად სახელმწიფოსთვის აქტუალური პრობლემების მოგვარებას და გლობალური საკითხების გადაწყვეტას, ყველაფერზე მაღლა მდგომი მიზნების განხორციელებას. მაგალითად, საგარეო ურთიერთობის, საზოგადოებრივი უსაფრთხოების, ეკონომიკის, საპენსიო, ჯანდაცვის პოლიტიკის და სხვა მიმართულებით.

⁹ იხ. შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 140 (1774 წლის 3 ნოემბერს არჩევნების დასრულებისას წარმოთქმული სიტყვა წიგნიდან, Edmund Burke, *The Writing and Speeching of Edmund Burke*” vol. 3, eds. Paul Langford and Wiliam B. Todd (Oxford: Clarendon Press, 1996, 63).

¹⁰ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 143.

ამგვარად, თავისუფალი მანდატი მოითხოვს, რომ პარლამენტის ყველა წევრი, მიუხედავად პარტიული კუთვნილებისა და ტერიტორიული წარმომადგენლობისა, თავს ქვეყანაში მცხოვრები თითოეული ადამიანის წარმომადგენლად თვლიდეს, გათავისებული ჰქონდეს, რომ წარმოადგენს არა კონკრეტულ გეოგრაფიულ არეალს, სადაც აირჩიეს, არამედ ქვეყანას, რომლის ინტერესებისთვის ზრუნვა მისი ვალდებულებაა. საჯარო ინტერესიც, რომელიც მისი მუშაობის პრინციპია, მოიცავს მთელი სახელმწიფოსა და საზოგადოების ინტერესს. ამიტომ, „თავისუფალი მანდატი“, არსობრივად, მოწოდებულია საზოგადოების ორგანიზებისკენ მის და ქვეყნის საკეთილდღეოდ.

მსოფლიოს უმრავლეს კონსტიტუციათა თანახმად, დეპუტატები არ წარმოადგენენ არც პოლიტიკურ ძალებს, არც ცალკეულ ინტერესთა ჯგუფებს, არც კონკრეტულ რელიგიურ კონფესიებს, რასას, ან სქესს და სხვა, არამედ სრულიად სახელმწიფოს მოსახლეობას. აღნიშნული, რა თქმა უნდა, არ ეწინააღმდეგება დეპუტატის მზაობას კონკრეტული საარჩევნო ოლქის „მრავალფეროვანი“ ამომრჩევლის კერძო თუ კოლექტიური ინტერესების დაცვისადმი. საპარლამენტო დემოკრატიისთვის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია, რომ მაშინაც კი, როდესაც ისინი საარჩევნო ოლქის ამომრჩეველთა ინტერესებს იცავენ, არ იმოქმედონ „მთელი ქვეყნის ინტერესების“ წინააღმდეგ.

საინტერესოა, „თავისუფალი მანდატის“ მიმართება სუვერენიტეტის ორ — ეროვნული და სახალხო სუვერენიტეტის კონცეფციასთან.

2.1.1. თავისუფალი მანდატის მიმართება სახალხო წარმომადგენლობასთან

მნიშვნელოვანია, რომ ხალხი წარმოადგენს სუვერენიტეტის მატარებელს და ხელისუფლების ერთადერთ წყაროს.¹¹ მას - ადამიანთა კრებადობას, მთელი რიგი ობიექტური და სუბიექტური ფაქტორების გათვალისწინებით, ყოველთვის არ შეუძლია სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადანეცეტილებების მიღება.

¹¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации (под. общ. ред. Л. В. Лазарева), 2009, 390.

[<http://constitution.garant.ru/science-work/coomment/5366634/>](http://constitution.garant.ru/science-work/coomment/5366634/)

ხალხი, რომელსაც აქვს სუვერენული ხელისუფლება, თვითონ უნდა აკეთებდეს ყველაფერს, რისი გაკეთებაც თავად შეუძლია, ხოლო იმას, რისი გაკეთებაც კარგად არ შეუძლია, თავისი ნდობით აღჭურვილი პირის მეშვეობით ახორციელებს.¹² ასეთ შემთხვევაშიც ითვლება, რომ გადაწყვეტილება მიიღო ხალხმა, რადგან პარლამენტის, როგორც წარმომადგენლობითი ორგანოს დახასიათება ნიშნავს, რომ ის სამართლებრივ ურთიერთობებში წარმოადგენს ხალხს, როგორც მის კანონიერ წარმომადგენელს კონსტიტუციის ძალით.¹³ რასაკვირველია, აღნიშნული არ ნიშნავს ხალხის მიერ თავისი უფლებების პარლამენტისთვის გადაბარებას და წარმომადგენლებისთვის დათმობას. ხალხის ფუნქცია წარმომადგენლების არჩევით არ იწურება. არჩევნები მათსა და ხალხს შორის შინაგან კავშირს ამყარებს, რომელიც პოლიტიკურ დამოკიდებულებას გულისხმობს.¹⁴ უფლებამოსილების პერიოდში პარლამენტის და პარლამენტის წევრების საქმიანობა ხორციელდება „ხალხის თვალის და გონების წინ“.¹⁵ წარმომადგენლობითი დემოკრატიის განხორციელების პროცესში ხალხი რჩება ხელისუფლების წყაროდ. წარმომადგენლობითი ორგანოები, გერმანელი იურისტის ელინეკის შემოთავაზული ტერმინოლოგიის მიხედვით, მეორადი ორგანოებია, სახელმწიფოს პირველადი ორგანოს ორგანოები. პირველად ორგანოს წარმოადგენს ხალხი იურიდიული მნიშვნელობით, ანუ რეალური ხალხის ის ნაწილი, რომელსაც კონსტიტუციის მიხედვით, ხმის მიცემის უფლება აქვს.¹⁶

დიუგის “mandate representatif”-ის თეორიის მიხედვით, მთელი ერი, არჩევნების მეშვეობით, პარლამენტს გადასცემს მანდატს, რომ

¹² მონტესკიე შ., კანონთა გონი, დ. ლაბუზიის თარგმანი, თბილისი, 1994, 38.

¹³ Комментарий к Конституции Российской Федерации (под. общ. ред. Л. В. Лазарева), 2009, 390.

<<http://constitution.garant.ru/science-work/coomment/5366634/>>

¹⁴ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, თბილისი, 2002, 80.

¹⁵ Beck'scher Online-Kommentar GG, Herausgegeben von Prof. Dr. Volker Epping, Prof. Dr. Christian Hillgruber, Verlag C.H. Beck München, Stand: 1.7.2012, Edition: 15, Randnummer 20.

¹⁶ იქვე, 81.

პარლამენტის ნება, სამართლებრივად, ხალხის ნებად მიიჩნეოდეს¹⁷. ხაზგასასმელია არაერთი კრიტიკოსის მოსაზრება, რომ ხალხი, იურიდიულად, ურთიერთობის სუბიექტად ვერ განიხილება. პარლამენტის ნება, სამართლებრივად, სახელმწიფოს, და მხოლოდ და მხოლოდ პოლიტიკურ-იდეოლოგიური კუთხით ხალხს მიეთვლება. სახელმწიფო სამართლის კუთხით, პარლამენტი არის სახელმწიფო ხელისუფლების და არა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანო. იგივე ეხება ცალკეულ დეპუტატებსაც.¹⁸

სახალხო წარმომადგენლობა უნდა ემსახურებოდეს მთელი საზოგადოების ინტერესების გამოხატვას და არა მისი მხოლოდ რომელიმე ნაწილის, ვინაიდან საქმე ეხება ყველასათვის საერთო თავისუფლებას, საზოგადოებრივ ძალაუფლებას, ყველა ადამიანის ბედს.¹⁹ „კლასიკური“ ლიბერალური პარლამენტარიზმის ცნობილი თეორეტიკოსის ფრანსუა გიზოსთვის წარმომადგენლობა ზეინდივიდუალური „raison public“-ის ინსტრუმენტია, რაც განხორციელებას ჰპოვებს მათში, ვინც თავისი სოციალური მდგომარეობით გამოირჩევა ანუ „majorite des capables“-ში, ხოლო აბატი სიიესის მიხედვით, „სრულუფლებიან მოქალაქეთა“ „ინტერესების კოლექტიური დაცვაა“²⁰.

ანგარიშგასაწევია ისიც, რომ თავისუფალი მანდატის მოქმედების პირობებში, სამართლებრივად, საპარლამენტო გადწყვეტილების იურიდიული ძალისთვის მნიშვნელობა არ აქვს, ემთხვევა თუ ეწინააღმდეგება იგი არასაპარლამენტო ნებას მაშინაც კი, თუ ეს უკანასკნელი „ხალხის ნებადაა“ მონათლული ან სულაც სტატისტიკურად მოქალაქეთა უმრავლესობის ნებას ავლენს. ესაა ძირითადი ელემენტი საპარლამენტო წარმომადგენ-

¹⁷ Duguit L., Traite De Droit constitutionnel, II, 3.Aufl., 1928, S.559, 643ff. მითითებულია: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgesetz, C. F. Muller, 2011, 31.

¹⁸ Anshütz G., Die Vervassung des Deutschen Reichs vom 10 August 1919, 14. Aufl. 1933, Art. 21, Anm. 2; Achterberg N. / Schulte M., in: Von Mangoldt/Klein/Starck, Hrsg., GG, 5. Aufl., 2005, Art. 38, Rdnr. 32. მითითებულია: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgesetz, C. F. Muller, 2011, 32.

¹⁹ Чичерин Б. О народном представительстве, Теория государства и права, хрестоматия, Р. Т. Мухаев, москва, 2000, 194.

²⁰ Corral L., Doktrinärer Liberalismus, 1964, S.137 ff. მითითებულია: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgesetz, C. F. Muller, 2011, 19.

ლობისა, რომელიც სულაც არაა იმ ტიპის „წარმომადგენლობა“, სადაც წარმომდგენს, სამართლებრივი ურთიერთობის ძალით, შეუძლია მითითებები მისცეს და ზეგავლენა იქონიოს თავისი წარმომადგენლის ქმედებებზე.²¹ ფაქტობრივად, თავისუფალი მანდატი, კრძალავს, რომ „არასაპარლამენტო ნება“ ზეგავლენა იქონიოს დეპუტატის ქცევაზე პარლამენტში.

2.1.2. მიჯნა ეროვნულ წარმომადგენლობასთან

დღევანდელი კონსტიტუციონალიზმი, უფრო ხშირად, საპარლამენტო წარმომადგენლობას განიხილავს არა როგორც ლიბერალურ ეროვნულ წარმომადგენლობას, ანუ საპარლამენტო სუვერენიტეტს, არამედ დემოკრატიულ სახალხო წარმომადგენლობას, ანუ სახალხო სუვერენიტეტს.²² მიუხედავად ამისა, ცალკეული ავტორები ცალსახად მიაჩნებენ წარმომადგენელზე, როგორც, უპირატესად, ეროვნული ინტერესების მატარებელ სუბიექტზე. ეროვნული სუვერენიტეტის თეორიიდან გამომდინარე, წარმომადგენლობითი დემოკრატია განასხვავებს ერის და ინდივიდების ერთიან ნებას, რომელიც მიმართულია სოციალური კორპუსის პერმანენტული ინტერესებისკენ და არ ემორჩილება დროებითი უმრავლესობის ნებას.²³ ეროვნული წარმომადგენლობის იდეაზე დაფუძნებული აგებულება საპარლამენტო წარმომადგენლობისა და მისგან გამომდინარე შეხედულება დეპუტატზე, როგორც ამომრჩევლებისგან აბსოლუტურად დამოუკიდებლად ეროვნულ ინტერესებზე მოსაუბრე „მთელი ერის წარმომადგენელზე“, ლიბერალიზმის პოლიტიკური ფილოსოფიის²⁴ ძირითადი მორალია, რამაც მიგვიყვანა დემოკრატიული სახალხო სუვერენიტეტის საპირის-

²¹ Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgesetz, C. F. Muller, 2011, 32.

²² იქვე, 20.

²³ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, თბილისი, 2002, 76.

²⁴ Birch, a. a. O., S. 28 f.; Gerhard Leibholz, Strukturprobleme der modernen Demokratie, 3. Aufl., 1967, S. 82 f. მითითებულია: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgesetz, C. F. Muller, 2011, 19.

პირო საპარლამენტო სუვერენიტეტის დოქტრინამდე.²⁵ ეროვნული წარმომადგენლობაზე დაფუძნებულმა საპარლამენტო წარმომადგენლობის იდეამ და დეპუტატის გამოცხადებამ ამომრჩევლებისგან დამოუკიდებელ, ეროვნულ ინტერესებზე მოსაუბრე „მთელი ერის წარმომადგენელად“, ფაქტობრივად, სახალხო სუვერენიტეტის ნაცვლად, საპარლამენტო სუვერენიტეტი დაამკვიდრა.²⁶

2.2. შეუზღუდაობა ამომრჩეველთა და პოლიტიკურ პარტიათა მხრიდან

თავისუფალი მანდატის პირობებში არავის არა აქვს უფლება რაიმე ვალდებულებით შეზღუდოს დეპუტატის თავისუფლება. იგი პასუხისმგებელია მხოლოდ კონსტიტუციისა და საკუთარი სინდისის წინაშე და გადაწყვეტილებებს იღებს შინაგანი რწმენით. ის არ არის ვალდებული თავი იმართლოს არც საკუთარი პარტიის, რომელმაც კანდიდატად წარადგინა და არც საკუთარი ამომრჩევლების ან საარჩევნო ოლქის წინაშე, არამედ უნდა წარმოადგენდეს მთელი ერის ინტერესებს.²⁷

2.2.1. კავშირი ამომრჩეველთან

წარმომადგენელს ეძლევა თავისი ამომრჩევლის „ბატონის“ თანამდებობა, რომელთანაც ნებისმიერი განსაკუთრებული დავალება შეუთავსებელია.²⁸ ითვლება, რომ პასუხისმგებლობის ტვირთის სიმძიმე ზრდის „სწორი“ გადაწყვეტილების მოტივაციას. საკუთარი სინდისის შესაბამისად მოქმედი დეპუტატი, რომელიც პასუხისმგებლობას არავის უნაწილებს, მეტად მონდომებული და ორიენტირებულია საჯარო ინტერესზე. ავტორთა ერთი ჯგუფი მიიჩნევს, რომ თუკი კანონმდებლები მოქმედებენ როგორც დელე-

²⁵ Marshall G., *parliamentary Sovereignty and the Commonwealth*, 1957; Streifthau K., *Die Souveränität des Parlaments*, 1963. მითითებულია: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, *Kommentar zum Grundgesetz*, C. F. Muller, 2011, 19.

²⁶ იქვე.

²⁷ ბიორნზენი ვ. სანიმუშო ადამიანები მცირე ნაკლოვანებებით, ყოველდღიურობა ფედერალური არნივის ფონზე, თბილისი, 65.

²⁸ Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, *Kommentar zum Grundgesetz*, C. F. Muller, 2011, 25.

გატები, პოლიტიკური კურსის შემუშავების პროცესი უფრო პლურალისტურია, ანუ პოლიტიკური კურსი ასახავს იმ შეთანხმების პროცესს, რომელიც მიმდინარეობს ამომრჩეველთა სხვადასხვა ჯგუფის წარმომადგენელ კანონმდებელთა შორის. იმ შემთხვევაში კი, როცა კანონმდებლები მოქმედებენ, როგორც მეურვეები და ხმას აძლევენ ისე, როგორც საკუთარი სინდისი კარნახობთ, კურსის შემუშავება ნაკლებადაა დაკავშირებული ცალკეული ოლქის ან შტატის ინტერესებთან, თუმცა ამ შემთხვევაშიც კი არავითარი გარანტია არ არსებობს რომ ეს გადანყვეტილება ასახავს მოსახლეობის უმრავლესობის ინტერესს.²⁹

გარკვეულწილად, თავისუფალი მანდატის არსებობა ასუსტებს ამომრჩეველთან კონტაქტის ვალდებულებას. იგი ერთგვარად ზღუდავს ხალხის უფლებას გააკონტროლოს მის მიერ არჩეული დეპუტატი, მოსთხოვოს იმის გაკეთება, რაც მას სჭირდება ან თვლის საჭიროდ. მნიშვნელოვანია თავის მოწონება ამომრჩევლისთვის შემდეგი არჩევნებისთვის. რეალურად, დეპუტატმა თავისუფალი მანდატის ფარგლებში, სწორედ ის უნდა გააკეთოს, რაც ხალხს სჭირდება, წინააღმდეგ შემთხვევაში, იგი რისკავს, რადგან, ერთი მხრივ, აღარ წარადგენენ კანდიდატად მომავალ არჩევნებზე,³⁰ მეორე მხრივ, არ იქნება მხარდაჭერილი ამომრჩევლის მიერ. არჩევნები საშუალებას აძლევს ხალხს შეცვალოს წინა წარმომადგენლები სხვებით.³¹

ამასთან, თავისუფალი მანდატი არ გამოორიცხავს დეპუტატის კავშირს ამომრჩეველთან. უფრო მეტიც, თანამედროვე საპარლამენტო სამართალი იცნობს დეპუტატის საქმიანობის მრავალფეროვან ფორმებს საარჩევნო ოლქში. ისინი ინარჩუნებენ კავშირს ამომრჩეველთან, ახდენენ მიღების ორგანიზებას საკუთარ ოფისებში, რეგულარულად ჩადიან საარჩევნო ოლქებში, ხვდებიან მათ როგორც ინდივიდუალურად, ისე კოლექტიურად, ეხმარებიან პრობლემების გადანყვეტაში, საჩივრებისა და მიმართვების გადამ-

²⁹ ჯანდა, ბერი, გოლდმენი, ამერიკული დემოკრატია, აშშ ხელისუფლება და პოლიტიკური პროცესი, რ. გაჩეჩილაძის თარგმანი, თბილისი, 1995, 293.

³⁰ იგულისხმება არა მხოლოდ ამომრჩეველთა ჯგუფის მიერ კანდიდატის წარდგენის შესაძლებლობა, არამედ პარტიის ინტერესი წარადგინოს ისეთი კანდიდატები, რომლებიც პოპულარობით სარგებლობენ ელექტორატში.

³¹ Чичерин Б., О народном представительстве, Теория государства и права, хрестоматия, Р.Т. Мухаев, 2000, 192.

ისამართებაში და სხვა. დეპუტატის მრავალმხრივ ინტერესს წარმოადგენს სტატუსის შესაბამისი მოვალეობების ადეკვატურად შესრულება.

2.2.2. კავშირი პარტიასთან

როგორც აღვნიშნეთ, თავისუფალი მანდატი, ფორმალურად, გამორიცხავს დეპუტატის სტატუსის მქონე პირების დამორჩილებას პარტიული დისციპლინისადმი. კონკრეტულ გადანყვეტილებაზე ზენოლა პარტიის მხრიდან კონსტიტუციის დარღვევად ფასდება. ხშირად მარეგულირებელ ნორმას კონსტიტუციური ხასიათი აქვს. პარლამენტის და დეპუტატების სტატუსი, სამართლებრივი კუთხით, ხალხისგან კი არ მომდინარეობს, არამედ კონსტიტუციიდან და საპარლამენტო უფლებიდან.³² თავისუფალი მანდატის კონსტიტუციური სტატუსი მნიშვნელოვანია და თავისი დატვირთვა გააჩნია, რაც, მათ შორის იმაში გამოიხატება, რომ კონსტიტუციურ დონეზე მოხდეს დაპირისპირება პარტიულ დისციპლინასთან.

იმავდროულად, წარმომადგენლობით დემოკრატიას, საარჩევნო სისტემის უნივერსალიზაციის შემდეგ, შეუძლია მხოლოდ პარტიების საშუალებით იმოქმედოს. პარტიები ამძრავი ლევდის როლს ასრულებენ სახელმწიფოსა და მოქალაქეს შორის.³³ გარკვეულწილად, თავისუფალი მანდატის არსებობა ასუსტებს პარტიულ დისციპლინას, ართულებს პარტიის წინაშე აღებული ვალდებულებების შესრულებას, პარტიათა ჩართულობის გარეშე, აბრკოლებს კენჭისყრას.³⁴

საპარლამენტო სამართლის თეორიაში აქტუალურია დისკუსია „ფრაქციული იძულებისა“ და „თავისუფალი გადანყვეტილების“ თანაარსებობის შესაძლებლობაზე.³⁵ უფრო კონკრეტულად, საპარ-

³² Jellinek G., Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., 1913, 5. Neudruck 1928, S. 580 f., Laband, AöR 12 (1897), 277, 279; Laband P/Mauer O., Deutsches Reichsstaatsrecht, 7. Aufl., 1919, S. 84; მითითებულია: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgesetz, C. F. Muller, 2011, 30.

³³ ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, თბილისი, 2002, 61.

³⁴ Чичерин Б., О народном представительстве, Теория государства и права, хрестоматия, Р.Т. Мухаев, 2000, 192.

³⁵ ბიონიშვილი ვ. სანიშნუშო ადამიანები მცირე ნაკლოვანებებით, ყოველდღიურობა ფედერალური არნივის ფონზე, თბილისი, 74.

ლამენტო პრაქტიკაში ფრაქციის ხელმძღვანელობა დეპუტატს იშვიათად აძლევს თავისუფლებას დამოუკიდებელი იყოს გად-ანწყვეტილების მიღების პროცესში. „თავისუფალი მანდატთან“ „ფრაქციული იძულების“ ცნების თავსებადობა პრობლემაა. თანამედროვე დემოკრატიაში „ფრაქციული იძულების“ არგუმენტები და კონტრარგუმენტებია ცნობილი. ცალკეულ შემთხვევებში, „ფრაქციული იძულება“ კონსტიტუციასთან შეუსაბამო მოთხოვნად განიხილება, რომლის თანახმადაც მთელი ერის წარმომადგენელი პარლამენტის წევრი მხოლოდ და მხოლოდ საკუთარი სინდისის კარნახით მოქმედებს. იმავედროულად, „ფრაქციული მოთხოვნა“ შეიძლება არაკონსტიტუციურად არ იქნეს განხილული, იმ შემთხვევაში, თუ ამოსავალი იქნება ნებისმიერი პარლამენტარის შესაძლებლობა, დაიცვას საკუთარი პოზიცია და თავისი პოლიტიკური ჯგუფიც დაარწმუნოს მის სისწორეში.

საინტერესოა საკითხი „ფრაქციული იძულების“ დემოკრატიულობასთან დაკავშირებით. დეპუტატს მანდატით აღჭურავს ამომრჩეველი და არა პოლიტიკური სუბიექტი, შესაბამისად, გარკვეულწილად, იგი ელექტორატის და არა პარტიის წარმომადგენელია. დეპუტატის საქმიანობის ანაზღაურებაც სახელმწიფო და არა პარტიული ბიუჯეტიდან ხდება. თუმცა იმავედროულად, ანგარიშგასაწევია ისიც, რომ პარლამენტის წევრის მანდატი კანდიდატმა, როგორც წესი, იმიტომ მიიღო, რომ კონკრეტულ პარტიას წარმოადგენდა, რომლის პროგრამისეული მიზნები და ამოცანები ამომრჩეველთათვის მისაღები აღმოჩნდა და მათი განხორციელება მნიშვნელოვანი.

აღსანიშნავია, რომ, ცალკეულ შემთხვევებში, პარლამენტარის იძულება კენჭისყრასთან დაკავშირებული კონკრეტული გად-ანწყვეტილებისკენ დეპუტატის და ამომრჩეველების მიმართ პატერნალიზმის³⁶ გამოვლინებად მიიჩნევა. ამასთან, საყურადღებოა, რომ მიუხედავად პარტიული პოზიციისა, დეპუტატს აქვს შანსი საკუთა-

³⁶ *paternus* — მამობრივი, სოციალური პარტნიორობის, ქველმოქმედების, საზოგადოების სოციალურად ნაკლებად დაცულ ნაწილზე ზრუნვის თეორია, პოლიტიკა და პრაქტიკა. მას განვითარებულ ქვეყნებში ადამიანური ურთიერთობების დოქტრინის ფარგლებში გასული საუკუნის 20-30-იან წლებში ჩაეყარა საფუძველი. იგი მიზნად ისახავდა კონფლიქტურ საზოგადოებებში, არსებული სოციალურ-ეკონომიკური და პოლიტიკური წინააღმდეგობების დაძლევის, სოციალურ და პოლიტიკურ ტერმინთა ლექსიკონი-ცნობარი, თბილისი, 2004, 351.

რი აზრი გამოხატოს. ასეთი შემთხვევები, პრაქტიკაში, ხშირია. ასეთ დროს პარლამენტარი იზღუდება სადეპუტატო მორალით, რომელიც, მათ შორის, გულისხმობს ფრაქციისთვის გადაწყვეტილების წინასწარ გაცნობას.

2.3. განვევის დაუშვებლობა

თავისუფალი მანდატი არ უშვებს დეპუტატის განვევის შესაძლებლობას არც იმ შემთხვევაშიც, როდესაც იგი ამომრჩევლის მოლოდინს არ გაამართლებს და დაპირებებს არ ასრულებს და არც მაშინ, როდესაც მკვეთრად გადაუხვევს პოლიტიკური ძალის საპროგრამო კურსიდან, მიუხედავად იმისა, რომ სწორედ პარტიის მხარდაჭერით მოიპოვა მანდატი.

თავისუფალი მანდატი გამორიცხავს სტატუსის ჩამორთმევის საშიშროებას იმ შემთხვევაშიც, თუ პარლამენტის წევრი დატოვებს მისი წარმდგენი პოლიტიკური პარტიის ან პარლამენტში ამ პარტიის ფრაქციის რიგებს. დეპუტატები, როგორც წესი, ერთი საკანონმდებლო ვადით აირჩევა. თუ ისინი ამ ვადაში პარტიას დატოვებენ, საკუთარ მანდატს მაინც შეინარჩუნებენ. ხშირად, ასეთი დეპუტატები, როგორც „მარტოხელა მეომრები“ მძიმე მდგომარეობაში ექცევიან, რადგან კარგავენ მთელ იმ რესურსს, რომელსაც ფრაქციის წევრობა სთავაზობს.³⁷ დეპუტატი პარლამენტში ამომრჩეველმა მიაღვლინა და ვერანაირი პოლიტიკური ძალა ვერ აიძულებს მანდატის დატოვებას.

საპარლამენტო პრაქტიკა იცნობს შემთხვევებს, როდესაც პოლიტიკურ ძალებს ჰქონდათ მცდელობა დეპუტატთა ხელოვნური შენარჩუნებისთვის. ამის ნათელი მაგალითია გერმანიაში, „მწვანეების“ მიერ როტაციის სისტემის დამკვიდრების მცდელობა, რომელიც დეპუტატობის ორწლიანი ვადის შემდეგ პარლამენტის დატოვებას ითვალისწინებდა. აღსანიშნავია, რომ მათვე, დროულად თქვეს უარი ცალსახად მართლსაწინააღმდეგო შეთანხმების სისტემაზე. ცხადია, სადეპუტატო საქმიანობის მიზანმიმართული და ეფექტური შესრულება შეუძლებელია, დეპუტატისთვის განუვლი ინტენსიური მუშაობის შემდეგ, ადგილის გათავისუფლების მოთხო-

³⁷ ბიორნზენი ვ. სანიმუშო ადამიანები მცირე ნაკლოვანებებით, ყოველდღიურობა ფედერალური არნივის ფონზე, თბილისი, 72.

ვის შემთხვევაში. სისტემა, რომლითაც, პირველ ეტაპზე, პარტია ამაყოფად, არა მხოლოდ ანტიკონსტიტუციური, სრულიად არაქმედუნარიანი აღმოჩნდა.³⁸ ისევე როგორც სტატუსზე უარის თქმის მოთხოვნა, დაუშვებელი და უკანონოა ყოველგვარი შეთანხმება იმის თაობაზე, რომ დეპუტატმა დათმოს საკუთარი მანდატი საკანონმდებლო ვადის გარკვეული პერიოდის გასვლის შემდეგ.

3. იმპერატიული მანდატი — თავისუფალი მანდატის საპირწონე?

თავისუფალი მანდატის საპირისპირო ცნებად ითვლება იმპერატიული მანდატი, რომელიც გულისხმობს იმას, რომ დეპუტატი არის იმ რეგიონის წარმომადგენელი, რომელმაც აირჩია, ამომრჩეველს მისი განვება შეუძლია ნებისმიერ დროს და ვალდებულია იმოქმედოს ამომრჩევლის და წარმდგენი პოლიტიკური ძალის ნების შესაბამისად. იმპერატიული მანდატი გულისხმობს პარლამენტის წევრის მკაცრ დაქვემდებარებას საკუთარი პარტიისა და ამომრჩევლისადმი. მის პირობებში მეორეხარისხოვანია პირადი დამოკიდებულება გადასაწყვეტი საკითხებისადმი, შინაგანი რწმენა და უპირატესია პარტიული ან ამომრჩევლის პოზიცია. იმპერატიულ მანდატს, გარკვეულწილად, უშუალო, ანუ, რეპრეზენტაციული დემოკრატიის ფორმას მიაკუთვნებენ.

შინაარსობრივად, იგი ჯერ კიდევ ანტიკურ დემოკრატიაშია ცნობილი, როგორც უშუალო დემოკრატიის გამოხატულება. ტერმინი საფრანგეთის მესამე რესპუბლიკის დროს დამკვიდრდა და აქტიურად მოქმედი ინსტიტუტი გახდა, განსაკუთრებით, საბჭოთა კავშირში.

დღეს, ზოგიერთი დემოკრატიული ქვეყანა, კონსტიტუციის ტექსტში ჩამოყალიბებული ამკრძალავი ფორმულირებითაც კი, უარს ამბობს იმპერატიულ მანდატზე. „ბათილია ყოველგვარი იმპერატიული მანდატი“ — მსგავსი ფორმულირებებია საფრანგეთის, იტალიის, ესპანეთის, მოლდავეთის კონსტიტუციებში.

საპარლამენტო პრაქტიკაში არის შემთხვევები, როდესაც ფორმალურად აღიარებულია თავისუფალი მანდატი, თუმცა, იმავე

³⁸ იქვე.

დროულად, გამოკვეთილია იმპერატიული მანდატის ნიშნები.³⁹ უფრო მეტიც, სამართლებრივი კულტურის, საზოგადოებისა და პოლიტიკური ძალების სიმნიფის დეფიციტის მქონე სახელმწიფოების კონსტიტუციური პრაქტიკა, დეპუტატთა მიერ თავისუფლების ბოროტად გამოყენების⁴⁰ შესაზღუდად, იცნობს პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის მექანიზმს.⁴¹

ხაზგასასმელია, რომ ერთი შეხედვით, იმპერატიული მანდატი ხალხის მიერ თავისი რჩეულის კონტროლის საშუალებაა და დემოკრატიის ხარისხზე პოზიტიურ გავლენას უნდა ახდენდეს. თუმცა ასე არაა. რეალურად, იმპერატიული მანდატი ხელს უწყობს კერძო ინტერესების გავლენას. იგი, ფაქტობრივად, ეწინააღმდეგება სამართლებრივი სახელმწიფოს იდეას და შეიძლება მნიშვნელოვანი ბერკეტი აღმოჩნდეს ოლიგარქებისთვის რეალური ძალაუფლების მოსაპოვებლად. ამიტომ, თანამედროვე საპარლამენტო დემოკრატია უარი თქვა მასზე.

დღევანდელ მსოფლიოში გამონაკლისია დეპუტატის სტატუსის ფარგლებში კლასიკური იმპერატიული მანდატის გამოყენება. გამონაკლისის სახით, მისი ზოგიერთი ელემენტი, ცალკეულ ევროპულ სახელმწიფოებშიც მოქმედებს და ამას თავისი ახსნა აქვს. მაგალითად, გერმანიის ბუნდესრატში, ასევე, მისი გამოყენების პრაქტიკას იცნობს სერბეთის პალამენტი. მიუხედავად იმისა, რომ იმპერატიული მანდატი არ შეესაბამება თანამედროვე სახ-

³⁹ მოლდავეთის კონსტიტუციური პრაქტიკიდან გამომდინარე, „მანდატის განხორციელებისას დეპუტატები იმყოფებიან ხალხის სამსახურში“, დიდ ბრიტანეთში, თემთა პალატის წევრები, კანონმდებლობის საფუძველზე, ხშირად ჩადიან ამომრჩევლებთან, რათა მოიპოვონ კეთილგანწყობა, ისმენენ და თავიანთ საპარლამენტო მოღვაწეობაში ითვალისწინებენ სხვადასხვა საკითხებთან დაკავშირებულ მათ აზრებს.

⁴⁰ ე.წ. „გადამრბენი“ დეპუტატების პრობლემა.

⁴¹ უკრაინაში არსებობს კონსტიტუციური პრაქტიკა, რომლის საფუძველზეც პოლიტიკური პარტიიდან ან პოლიტიკური პარტიის საარჩევნო ბლოკიდან არჩეული უკრაინის სახალხო დეპუტატის მიერ ამ პოლიტიკური პარტიის ფრაქციის შემადგენლობაში შესვლაზე უარის თქმის ან ასეთი ფრაქციის შემადგენლობიდან გასვლის შემდეგ, მისი უფლებამოსილება ვადამდე წყდება, კანონის თანახმად, პარტიის ხელმძღვანელი ორგანოს მიერ გადაწყვეტილების მიღების დღიდან. ინდოეთის კონსტიტუციურ პრაქტიკაშიც, პარლამენტარი მანდატის კარგავს, თუ გადადის ერთი პარტიიდან მეორეში.

ელმწიფოსა და საზოგადოების პრიორიტეტებსა და სისტემურ ხედვებს, რამდენიმე ქვეყანაში მაინც შენარჩუნებულია. კერძოდ, ჩინეთში, კუბაში.

4. „პარტიული სახელმწიფო“ ბუნება

თანამედროვე საპარლამენტო სისტემაში, დეპუტატის მანდატის ფარგლებში არსებული უფლებამოსილების განხორციელების ეფექტურობა მჭიდროდაა დაკავშირებული მის პოლიტიკურ ინტეგრაციასთან პარტიულ ორგანიზაციასა და ფრაქციაში. პარტია ყველაფერია, ინდივიდი — არაფერი, — ასეთია პარლამენტის, ამ ყველაზე დემოკრატიული ინსტიტუტის ისტორიული კარიერის ფინალი. მიუხედავად იმისა, რომ იმუნიტეტის, პრივილეგიების, პროგატივისა და სიბეჯითის გამო პარლამენტარები მნიშვნელოვან ფიგურებად გვეჩვენებიან, ისინი პოლიტიკურ პროცესებში ჭანჭიკებს ემსგავსებიან.⁴² თანამედროვე, სტრუქტურირებული, ცენტრალიზებული და იერარქიზებული პარტიების სისტემაში ლოგიკურია, რომ, მნიშვნელოვანი არჩევანის დროს, წარმომადგენლები დაექვემდებარონ მათი ხელმძღვანელების მიერ გაცემულ დირექტივებსა და ინსტრუქციებს. საბოლოო ჯამში, პარტიების რესპუბლიკა მიიღება.⁴³

პარლამენტარიზმის თეორიაში აქტუალურია „თანამედროვე პარტიული სახელმწიფო“ არსზე მსჯელობა. არსებობს მოსაზრება, რომ ხალხის ნებას ქმნის პარტიები, განზოგადებული მოქალაქეები, და მიეწერება ბუნებრივ ხალხს, პოლიტიკური ნების ჩამოყალიბება იდენტობის პრინციპს მისდევს და არა — წარმომადგენლობისას.⁴⁴ უფრო მეტიც, ცალკეულ შემთხვევებში, მიიჩნევენ, რომ სახალხო წარმომადგენლობასაც უპირისპირდება პარტიული ინტერესები. საინტერესოა ისიც, რომ ზოგჯერ პარტიული პარლამენტის პრიორ-

⁴² შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. წინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 163.

⁴³ პაკტე ჰ., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 133-134.

⁴⁴ Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgesetz, C. F. Muller, 2011, 25.

იტეტი კონსტიტუციის დონეზეა განმტკიცებული, რაც, ცალკეულ ავტორთა აზრით, ზღუდავს კიდეც საპარლამენტო სუვერენიტეტს. გერმანიის ძირითად კანონში, ფაქტობრივად, გათვალისწინებულია, რომ პარლამენტი პარტიული და არა ინდივიდუალური საქმიანობის ასპარეზია. ახსნა ისაა, რომ კონსტიტუცია რეალობის სახალხო წარმომადგენლობასთან შეხამებას ცდილობს.⁴⁵ რასაკვირველია, წარმომადგენლობით ორგანოში პარტიის ინტერესების გამტარებლად, უპირატესად, ფრაქციები ითვლება.

4.1. ფრაქციის „გამართლება“ თანამედროვე პარლამენტში

პარტიული ფრაქციები თანამედროვე საკანონდებლო დაწესებულების არსებობის აუცილებელი პირობასა და მამოძრავებელ ძალას წარმოადგენენ. ისინი დეპუტატთა ისეთი გაერთიანებებია, რომელთა არსებობა დღევანდელი უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების კონსტიტუციური საქმიანობის ჩარჩოებში აუცილებელია, რადგან პარლამენტს აძლევენ ფუნქციონირების რეალურ გარანტიას, ქმნიან მის პოლიტიკურ სტრუქტურას, ახდენენ საპარლამენტო ნების ფორმირებას და მიჰყავთ სხვადასხვა პოლიტიკური პოზიციები ეფექტურ თანხმობამდე.

4.1.1. დამკვიდრების პერიპეტიები

საპარლამენტო ცხოვრებაში ფრაქციის დამკვიდრება მარტივი პროცესი არ იყო. *fractio* – დამტკრევას, დაქუცმაცებას ნიშნავს და წარმოდგება ლათინური “*facere*”-სგან, ხოლო ამ ზმნიდან წარმოებულ “*fractio*”-ს რომელი ავტორები იყენებდნენ ისეთი პოლიტიკური ჯგუფის აღსანიშნავად, რომელიც მზად იყო „დამანგრეველი, საზიანო მოქმედებისთვის“. ჯერ კიდევ შორეულ წარსულში ჩამოყალიბდა ორი ცნების — პარტიის და ფრაქციის მჭიდრო კავშირი. საუკუნეზე მეტხანს ისინი თანაარსებობდნენ, როგორც სინონიმები და ურთიერთშემცვლელად გამოიყენებოდნენ. თავიდან ნეიტრალური ცნება *Part* (ნაწილი) აქტიურ გამოყენებაში შემოვიდა

⁴⁵ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 181.

„პარტიის“ ან პოლიტიკური ჯგუფის “Party” მნიშვნელობით. მეჩვიდმეტე საუკუნეში მოხდა ორი ცნების სინონიმური დაახლოვება, რის შემდეგაც ფრაქციის ნეგატიური აღქმა გადავიდა პარტიაზეც.⁴⁶ არც თუ იშვიათად ისინი განიხილებოდნენ კრიზისების მაპროვოცირებელ და საზოგადოების გამხლეჩ ძალებად. ასეთი დამოკიდებულება აშკარად იგრძნობოდა ინგლისის პოლიტიკურ აზროვნებაში. სახელმწიფო მოღვაწე და პუბლიცისტი გ. ბოლონგროკი პარტიას თვლიდა პოლიტიკურ ბოროტებად, ხოლო ფრაქციას ყველაზე უარესად ყველა პარტიას შორის. ფრაქციები, მისი აზრით ყოველთვის ექვემდებარებოდნენ პირად ან ჯგუფურ ინტერესებს და რადგან ყოველი მათგანი საკუთარ ინტერესს ისახავს მიზნად, საზოგადოებრივი ინტერესი ეწირება.⁴⁷ მსგავსი მსჯელობა გვხვდება სხვა ავტორთა ნაშრომებშიც. ინგლისელი ფილოსოფოსი დ. იუმი წერდა, რომ ფრაქციები ანგრევენ მთავრობას, უძლურს ხდიან კანონებს, წარმოშობენ გააფთრებულ შუღლს სახელმწიფოში.⁴⁸

4.1.2. ფრაქციებთან დაკავშირებული რეალობა

აღნიშნულის მიუხედავად, საპარლამენტო ცხოვრებაში ფრაქციების არსებობა გარდაუვალია. ფრაქციებად შეკავშირების გარეშე, დეპუტატები მოქმედებენ როგორც „ინდივიდუალურად გადანწყვეტილების მიღების უფლების მატარებელთა თავყრილობა“ და არა როგორც მყარი, გარკვეული ისტორიის მქონე ჯგუფის ნაწილი. როგორც წესი, პრაქტიკა ადასტურებს, რომ პარტიული მხარდაჭერის გარეშე წამოყენებული წინადადება განწირულია და დროის უქმად ფლანგვას ნიშნავს.⁴⁹ ფრაქციების მეშვეობით, პარტია გარკვეულწილად აკონტროლებს და სასურველ მიმართულებას აძლევს დეპუტატთა მოღვაწეობას.

ჯერ კიდევ მედისონი მიაწინებდა ფრაქციების მავნე საქმიანობის შესაძლებლობაზე. თუმცა, მიიჩნევდა, რომ რადგან ფრაქციულობის მიზეზები გამჟღარია ადამიანის ბუნებაში, მათი არებობა გარდაუვალია. მას წარმოუდგენლად მიაჩნია როგორც,

⁴⁶ Зяблук Н.Г., Теория фракции Дж. Медисона, США, №8-9, 1994, 77.

⁴⁷ იქვე.

⁴⁸ იქვე.

⁴⁹ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, თბილისი, 2003, 165.

ფრაქციების არარსებობის პირობებში, პოლიტიკური ცხოვრებისათვის აუცილებელი თავისუფლების დაკარგვა, ისე ადამიანთა შეხედულებების, განცდების, ინტერესების თანხვედრა. მედისონს უმცირესობის ფრაქცია პრაქტიკულად არ აშინებდა, ვინაიდან უმრავლესობას ხელწინააღმდეგობა ჩააგდოს მისი ნებისმიერი განზრახვა. იგი საფრთხეს უმრავლესობის ფრაქციაში ხედავდა, რადგან თვლიდა, რომ თუ ფრაქცია უმრავლესობას შეიცავს, მაშინ სახალხო მმართველობის ფორმა მოწოდებულია თავის ჭარბ ვნებას და ინტერესს შესწიროს როგორც საზოგადოებრივი სიკეთე, ისე სხვა მოქალაქეთა უფლებები.⁵⁰ ფრაქციების არსებობის გარდაუვლობის ფონზე, მედისონი მიიჩნევდა, რომ საპარლამენტო მექანიზმმა უნდა უზრუნველყოს ჯგუფური და საზოგადოებრივი ინტერესების დაბალანსება. მთელი რიგი ქვეყნების კონსტიტუციური განვითარების ერთ-ერთი ნიშანი აღმოჩნდა სწორედ პოლიტიკური სისტემის ინტენსიური სტრუქტურისა, რომელიც პირველ რიგში გამოიხატა ფრაქციების დამკვიდრებით. პოლიტიკური ჯგუფების შექმნისა და განვითარების შედეგი იყო ფრაქციათა პროპორციული წარმომადგენლობის პრინციპის დამკვიდრება საკანონმდებლო დანესებულებაში, რომელიც, თანამედროვე საპარლამენტო დემოკრატიაში, პოლიტიკურ ძალთა თანაფარდობის, შეკავებისა და წონასწორობის მნიშვნელოვან გარანტიად ითვლება.

დღესდღეობით ფრაქციების არსებობასთან მჭიდროდაა დაკავშირებული თანამედროვე პარლამენტის ფუნქციონირება და განვითარება. დემოკრატიზაციის შედეგია სახელმწიფოს მიზნების გარდაქმნა საყოველთაო კეთილდღეობის სახელმწიფოდ, რამაც ქვეყნის წინაშე მდგარი გამოწვევების გამო პარლამენტის დატვირთვა იმგვარად გაზარდა, რომ პარლამენტის შრომისუნარიანობის შენარჩუნება დაუძლევადა თუ პარლამენტის მუშაობის პროცესის არ წარმართავენ ფრაქციები და სამუშაო შიდა ფრაქციულ დონეზე არ ნაწილდება. მნიშვნელოვანია, რომ პარტიულობის სისტემამ და საყოველთაო კეთილდღეობის სახელმწიფომ შეთანხმებულად იმოქმედონ.⁵¹ პარლამენტი, როგორც „ფრაქციების პარლამენტი“

⁵⁰ Федералист, Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Медисона и Дж. Джея. Меджони, М., Прогресс, 1994 г., стр. 80.

⁵¹ Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgesetz, C. F. Muller, 2011, 21.

ხანგრძლივადიანი საზოგადოებრივი კეთილდღობის გარანტია.⁵² დეპუტატთა ფრაქციებად დაყოფა დემოკრატიული ქვეყნების პარლამენტის სტრუქტურის მნიშვნელოვანი მახასიათებელია. პ. ავრილისა და ჟ. ჟიკოლის აზრით, ისინი წარმოადგენენ საპარლამენტო ცხოვრების ძირითად რგოლს, ჟ. ლაპორტი და მ. ტულარი მათ განიხილავენ მეოცე ასნლეულის ყველაზე მნიშვნელოვან საპარლამენტო ორგანოებად, ა. ოსველიუკი თვლის, რომ ფრაქციების გარეშე და გვერდის ავლით პარლამენტარებს არ შეუძლიათ ყველაზე არსებითი უფლებების რეალიზაცია.⁵³

მართალია, საპარლამენტო ფრაქციების შექმნა შესაძლებელია როგორც პარტიულ, ისე არაპარტიულ საფუძველზე და, სამართლებრივად, მათი უფლებრივი მდგომარეობა განსხვავებული არაა, როგორც წესი, პარტიული ფრაქციები უფრო მყარი, ორგანიზებული, მიზანმიმართული გაერთიანებებია, რაც, გარკვეულწილად, გამომდინარეობს შესაბამის პარტიებთან მათი კავშირიდან. კ. მაკლეს აზრით, საპარლამენტო ჯგუფი წარმოადგენს პარტიის წარმმართველ პოსტს, მ. დიუვერჟე კი მას პარტიის ორგანოს უწოდებს პარლამენტში.⁵⁴ ფაქტობრივად, ფრაქციები პარლამენტში პარტიების წარმომადგენლობითი ინსტანციებია ან უკეთ რომ ვთქვათ, პარტიის განცალკევებულად მოქმედი ერთეული პარლამენტში.⁵⁵ ფრაქციებს ერთგვარი შუამავლის ფუნქცია აკისრიათ პარტიასა და პარლამენტს შორის.⁵⁶ უფრო მეტიც, პარტიული ფრაქციები, რეალურად, მათი წარმომადგენლობითი უნარის საფუძველზე, უპარტიო ფრაქციებსა და ჯგუფებთან შედარებით პრივილეგიებით სარგებლობენ.⁵⁷

⁵² იქვე, 98.

⁵³ Керимов А. Д., Парламентские группы в национальном собрании современной Франции, Государство и право, №12, 1993, 120.

⁵⁴ იქვე, 121.

⁵⁵ Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, S.275; Hauenschild, Wesen und Rechtsnatur der parlamentarischen Fraktionen, 1968, S. 167 ff. მითითებულია: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgesetz, C. F. Muller, 2011, 96.

⁵⁶ Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgesetz, C. F. Muller, 2011, 96.

⁵⁷ Holscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 242 ff. მითითებულია: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgesetz, C. F. Muller, 2011, 96.

5. თანამედროვე ტენდენციები

ის, რომ დემოკრატია აუცილებლად პარტიების სახელმწიფოა, ათეულობით წელია რაც პოლიტიკური თეორიის გაცვეთილ ფრაზად იქცა. ერთმნიშვნელოვნადაა აღიარებული, რომ პარტიები თანამედროვე პარლამენტის ფუნქციონირების აუცილებელი პირობაა. ჯერ კიდევ ჰანს კელზენი (1881-1973) პოლიტიკური პარტიების როლს თანამედროვე სახელმწიფოს ფუნქციონირებაში იმდენად არსებითად ხედავდა, რომ ამ უკანასკნელს *parteienstaat*-ს უწოდებდა. კონსტიტუციის თეორიაში საკმაოდ გავლენიანმა კარლ შმიტისა და გერჰარდ ლაიბჰოლცის წარმომადგენლობის თეორიებმა, მნიშვნელოვანი იმპულსები მაქს ვებერის სოციოლოგიიდან აიღეს. მაქს ვებერი ცალკეულ წარჩინებულთა ლიბერალურ პარლამენტს უპირისპირებდა პარტიების მიერ კონტროლირებად დემოკრატიის პარლამენტს, ხოლო დამოუკიდებელ დეპუტატს, ამომრჩევლის „ბატონს“ — დემოკრატიულ დეპუტატს. ეს პოლარულობა მეორდება კარლ შმიტთან⁵⁸ და გერჰარდ ლაიბჰოლცთან⁵⁹.

წარმომადგენლობითობის თეორიებსა და რეალობაში მუქად აისახა პოლიტიკური პარტიების როლის ზრდის ტენდენცია. გაჩნდა პოზიცია, რომ „აზრი არა აქვს სახალხო წარმომადგენლობაზე ლაპარაკს იქ, სადაც წარმომადგენელი პარტიული ჩარჩოებითაა შეზღუდული და ვერ იმოქმედებს საკუთარი სინდისის კარნახით. სადღეისოდ საპარლამენტო სახალხო სუვერენიტეტის მითმა — თითქოს პარლამენტის წევრები ხალხს და ერს წარმოადგენენ - პარტიული სისტემისა და პროპორციული წარმომადგენლობის გამო ძალა დაკარგა.“⁶⁰ განიხილება, რომ მტკიცედ ორგანიზებული პარტიების დომინირებადი გამოჩენით არჩევნები, დეპუტატები და

⁵⁸ Parlamentarismus, a. a. O.; Verfassungslehre, 1928, S. 204 ff., dazu Hasso Hofmann, Legitimität gegen Legalität, 4. Aufl., 2002, S. 78 ff. მითითებულია: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgesetz, C. F. Muller, 2011, 27.

⁵⁹ Das Wesen der Repräsentation, 1929, 3. Aufl., 1966; Auflösung, a. a. O.; Strukturprobleme, a. a. O., S. 93 ff., Politics, a. a. O., 53 ff. მითითებულია: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgesetz, C. F. Muller, 2011, 28.

⁶⁰ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თბილისი, 2003, 148.

პარლამენტი თავის წარმომადგენლობით ხასიათს კარგავს.⁶¹ ითვლება, რომ პოლიტიკური პარტიები პოლიტიკური კონკურენციის განვითარების, ხალხისა და მათ მიერ არჩეული პირების შეკავშირების მთავარ მექანიზმებს წარმოადგენენ.⁶²

დასკვნა

უდავოა, რომ თავისუფალ მანდატს გარკვეული რისკები უკავშირდება, განსაკუთრებით ახლად დემოკრატიზირებულ სახელმწიფოებში. პოსტსაბჭოურ სივრცეში, „მერყევემა პოლიტიკოსებმა“ არართხელ შექმნეს ღრმა პოლიტიკური კრიზისი. მაშინაც კი, როცა უამრავ ქვეყანაში თავისუფალი მანდატი კონსტიტუციური რეგულირების საგანია, ვინრო პარტიული ინტერესი, ხშირად, სახელმწიფოებრივზე უპირატესი აღმოჩნდა. იმავედროულად, სირთულეს წარმოადგენდა პარტიული წესრიგის დამყარება, გამოიკვეთა დეპუტატთა მოძრაობა პარტიიდან პარტიაში, პარტიის წიაღში ახალი პარტიის, ხშირად იდეოლოგიურად არსებითად განსხვავებულის დაფუძნება, რაც პოლიტიკური არასტაბილურობის მნიშვნელოვანი საფუძველი აღმოჩნდა და საფრთხე შეუქმნა სახელმწიფოთა დემოკრატიულ ჩარჩოში განვითარებას. გამოსავალი, რა თქმა უნდა, არ იყო და, საბედნიეროდ, არც აღმოჩნდა თავისუფალი მანდატის იმპერატიულით ჩანაცვლება.

განხილულ პრობლემასთან ბრძოლის შედეგიანი, უალტერნატივო გზა პოლიტიკური პარტიების განვითარება და საზოგადოების სამართლებრივი კულტურის ამაღლებაა. რასაკვირველია, ე.წ. „გადამბრბენებთან“ ბრძოლის საშუალებას არა „ქიურგიული ჩარევა“, არამედ განვითარებული პოლიტიკური სისტემის შექმნა წარმოადგენს, დახვეწილი კონცეფციებით. თუ პარტიული იდეოლოგია მკაცრ კონტურებში არ ზის, განსაკუთრებით არსებით თემებზე, (პრობლემა, თუ მემარჯვენეები მემარცხენეობენ, მონარქისტები რესპუბლიკას მოითხოვენ) დეპუტატთა მიმოსვლა ბუნებრივია,

⁶¹ Dolzer/Kahl/Waldhoff/Bonner, Kommentar zum Grundgesetz, C. F. Muller, 2011, 25

⁶² Fish St. and Kroenig M., The Handbook of National Legislatures: A Global Survey, New York: Cambridge University Press, 2009, 13.

<[http://www.](http://www.Matthewkroenig.com/Parliamentary%20Index,%20Scores%by%20Country.pdf)

[Matthewkroenig.com/Parliamentary%20Index,%20Scores%by%20Country.pdf](http://www.Matthewkroenig.com/Parliamentary%20Index,%20Scores%by%20Country.pdf)>

პოლიტიკოსთა მერყეობა გარდაუვალი. ის რაც არასათანადოდ განვითარებული საზოგადოების შედეგია, ვერ იქნება თავისუფალი მანდატის „ბრალი“. საკანონმდებლო ორგანო, განუვითარებელი ან არასაკმარისად განვითარებული პოლიტიკური სპექტრით, ხელს უშლის დემოკრატიზაციას. სუსტი პარლამენტის პირობებში პოლიტიკური გაერთიანებები ვერ ვითარდებიან. შესაბამისად, თანამედროვე დემოკრატიულ სამყაროში, განვითარებული პარტიული სისტემის პირობებში, როგორც წესი, თავისუფალი მანდატი კითხვის ნიშნების გარეშე მოქმედებს და საფრთხედ არ განიხილება.

მნიშვნელოვანია, რომ, ქართულ პოლიტიკურ სივრცეშიც, თავისუფალი მანდატის საწინააღმდეგოდ ინიცირებული წინადადებიდან გამომდინარე დებატების ფონზე, მკაფიოდ ჩამოყალიბდა პოზიცია, რომლის საფუძველზეც თავისუფალი მანდატი უდავოდ წინ გადადგმულ ნაბიჯად ჩაითვალა, იმპერატიული მანდატი კი — ნაბიჯად უკან. მიჩნეულ იქნა, რომ თავისუფალი მანდატი გულისხმობს „პარტიებს ხალხისთვის“, იმპერატიული მანდატი კი ნიშნავს ხალხის „გამოყენებას“ პარტიისათვის.⁶³

განვითარებული საპარლამენტო სისტემის პირობებში ჰარმონიულად არსებობს „თავისუფალი მანდატი“ და „პარტიული სახელმწიფო“. რეალურად, ისინი დაპირისპირებული ცნებები არ არიან, მათი ერთობლიობა სრულფასოვანი თანამედროვე სახელმწიფოს ჩამოყალიბების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საფუძველია. თავისუფალი მანდატი, რომელიც, თითქოს, ფორმალურად ზღუდავს ამომრჩევლის და პოლიტიკური პარტიის შესაძლებლობას აკონტროლოს მისი რჩეული, რეალურად ახდენს დეპუტატის სტიმულირებას. საპარლამენტო პრაქტიკა ადასტურებს, რომ ამომრჩეველსა და პარტიაზე არაპირდაპირ დაკავშირებული პარლამენტარი გაცილებით ეფექტურად მოღვაწეობს და არც საზოგადოების კონტროლს „უჩივის“. ერთი მხრივ, საკუთარი სინდისის კარნახით მიღებული გადაწყვეტილება ერთმნიშვნელოვნად უფრო პასუხისმგებლიანს ხდის და, მეორე მხრივ, უფრო ეფექტურად საქმიანობს, თუ მის საქმეში არ ერევიან. ამოსავალია, რომ თავისუფალი მანდატის არსებობის პირობებში, პარლამენტარები, ერთი მხრივ, დამოუკიდებელნი იყვნენ საკუთარ გადაწყვეტილებებში, ხოლო,

⁶³ გამოიწვიოს თუ არა დეპუტატი პარტიამ,
<<http://www.radiotavisupleba.ge/content/article/1526394.html>>

მეორე მხრივ, მაქსიმალურად იცავდნენ ამომრჩევლის ინტერესებს, რომელთა ხელშია მათი სადეპუტატო მანდატის შეფასება და ხანგრძლივობა.

ამგვარად, „პარტიული სახელმწიფოს“ არსებობა თავისუფალი მანდატის მოქმედებისთვის პრობლემას არ წარმოადგენს. განვითარებული პოლიტიკური სისტემა უპირისპირდება თავისუფალი მანდატის რისკებს და პირიქით. მაშინ, როდესაც პარლამენტში ასე დიდია პარტიების როლი, ძალიან მნიშვნელოვანი წინაპირობაა პოლიტიკური კულტურის ისეთი ნიშნების არსებობა, როგორიცაა პოლიტიკური ინსტიტუტებისადმი ნდობის შედარებით მაღალი დონე და პოლიტიკაში კონსენსუსის მიღწევის ჩვევა.⁶⁴ საზოგადოების როლი გადამწყვეტია იმისთვის, რომ თავისუფალი მანდატი დემოკრატიული სამართლებრივი სახელმწიფოს დამკვიდრების ერთ-ერთ პირობად იქცეს.

⁶⁴ ნოდია გ., ფედერალისტის ტრადიცია და ძალაუფლების დანაწილების სტატუსი ქართულ პოლიტიკურ სისტემაში, ალექსანდრე ჰამილტონი, ჯეიმს მედისონი, ჯონ ჯეი, ფედერალისტური წერილები, 2008, 526-527.

მმართველობის შერეული მოდელის სახეობები და მათი კონსტიტუციური მახასიათებლები

შესავალი

თანამედროვე სახელმწიფოების ჩამოყალიბების პერიოდში ვხვდებით მმართველობის შერეულ მოდელს, რომელიც არ ჯდება კლასიკური მმართველობის არცერთი მოდელის კრიტერიუმებში¹, თუმცა სახელწოდებიდანვე გამომდინარეობს, რომ ის აერთიანებს მმართველობის სხვადასხვა მოდელების (ფორმების) მახასიათებლებს, ძირითადად კი საპრეზიდენტო და საპარლამენტო რესპუბლიკის ელემენტებს. მოცემული კონცეფციის ისტორიულ პრეცედენტს წარმოადგენს ოქტავიანეს და შემდგომი რომის იმპერატორების ხელისუფლება, რომელთა ფორმალური დანიშვნა ხდებოდა სენატის მიერ ხალხის სახელით², ხოლო თანამედროვეობაში მისი ყველაზე თვალსაჩინო მაგალითია საფრანგეთის V რესპუბლიკა³ და გაიმარის რესპუბლიკა.

შერეული მმართველობის მოდელი ასოცირდება ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობასთან, თუმცა შერეული მოდელი მხოლოდ ნახევრადსაპრეზიდენტო მმართველობას როდი გულისხმობს. მმართველობის შერეული მოდელის თავდაპირველი კონცეფცია ეკუთვნის მორის დიუვერჟეს, რომლის მიზანს წარმოადგენდა საპრეზიდენტო და საპარლამენტო მოდელებს შორის არსებული სიცარიელის შევსება. მოგვიანებით, შუგარტმა და კერიმ, შერეულ მოდელში განასხვავეს ინსტიტუციონალურად დამოუკი-

¹ Мишин А.А., Конституционное (Государственное) Право Зарубежных Стран, Издание 14-ое, Юстицинформ, 2009, 56.

² ერმაძე ქ., საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ურთიერთდამოკიდებულება შერეული მმართველობის მქონე რესპუბლიკაში (საფრანგეთის მაგალითზე), „აღამიანი და კონსტიტუცია“, №4, თბილისი, 2002, 36.

³ იხ., ნაკაშიძე მ., მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის ცნება და კლასიფიკაცია, „მართლმსაჯულება და კანონი“, №1(24)10, თბილისი, 2010, 65.

დებელი ორი მოდელი: პრემიერ-საპრეზიდენტო და პრეზიდენტ-საპარლამენტო რეჟიმები. პირველ შემთხვევაში პირველობა მინიჭებული აქვს პრემიერ-მინისტრს, ხოლო მეორე შემთხვევაში პრეზიდენტს, რადგან ის ნიშნავს და ათავისუფლებს კაბინეტის წევრებს⁴. აღნიშნულ საკითხზე საინტერესო მოსაზრება გააჩნია ასევე რობერ ელჯის და სხვებს.

წლების შემდეგ, მმართველობის შერეული მოდელი მისაღები და შესაფერისი აღმოჩნდა ძალიან ბევრი ქვეყნისათვის. სისტემა, რომელიც აერთიანებს მთავრობას, დამოკიდებულს საკანონმდებლო ორგანოს ნდობაზე და ხალხის მიერ პირდაპირი წესით არჩეულ პრეზიდენტს, ბოლო ორი დეკადის განმავლობაში ძალიან პოპულარული გახდა⁵. მმართველობის შერეულმა მოდელმა დიდი მნიშვნელობა მოიხვეჭა დემოკრატიზაციის „მესამე ტალღის“ პერიოდში. მმართველობის ნახევრადსაპრეზიდენტო მოდელი ითვლება სახელმწიფოების ყველაზე პოპულარულ არჩევანად, განსაკუთრებით იმ ქვეყნებში, რომლებიც დემოკრატიულები გახდნენ „მესამე ტალღის“ პერიოდში ან შემდგომ, უფრო ზუსტად კი ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში, სადაც ნახევრადსაპრეზიდენტო მმართველობის მქონე ქვეყნების რაოდენობა ორჯერ აჭარბებს საპარლამენტო და საპრეზიდენტო ქვეყნების ჯამს⁶.

თუმცა, აღნიშნული მმართველობის მოდელის ირგვლივ არსებობს გარკვეული მოსაზრებები, რომლიც სხვადასხვა მეცნიერი-იურისტებს ეკუთვნით. მმართველობის კონკრეტული მოდელი ხელისუფლების უმაღლესი შტოების ურთიერთმიმართებით განისაზღვრება. ხსენებული ურთიერთმიმართება კი განსხვავებულად არის აღქმული და შეფასებული, რითიც გამოწვეულია მმართველობის შერეული მოდელის რიგი სახესხვაობების არსებობა. შესაბამისად, წინამდებარე მოხსენებაში განხილული იქნება სხვადასხვა მოსაზრებები და თეორიები მმართველობის შერეული მოდელის მახასიათებლებისა და სახეობების შესახებ.

⁴ Shugart M. S., Carey J., Presidents and Assemblies – Constitutional Design and Electoral Dynamics, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, 23-27.

⁵ Ginsburg T., Dixon R., Comparative Constitutional Law, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK; Northampton, USA, 2001, 216.

⁶ Elgie R., A Fresh Look at Semipresidentialism: Variations on a Theme, Journal of Democracy, Volume 16, Number 3, 2005, 98.

1. მმართველობის შერეული მოდელის დიუვერჟესელი კონცეფცია

მმართველობის შერეული მოდელის თავდაპირველი კონცეფცია ეკუთვნის **მორის დიუვერჟეს**, რომლის მიზანს წარმოადგენდა საპრეზიდენტო და საპარლამენტო მოდელებს შორის არსებული სიცარიელის შევსება. კონცეფციის ავტორი აღნიშნულ მმართველობის მოდელს მეორენაირად ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემას უწოდებს და მის მახასიათებლებს შემდეგნაირად განმარტავს: „სახელმწიფოს მეთაური პირდაპირ არის არჩეული საყოველთაო საარჩევნო ხმის უფლებით და ის ფლობს უდავო ხელისუფლებას, რომელიც აღემატება ნორმალურ საპარლამენტო რეჟიმში სახელმწიფოს მეთაურის ფუნქციებს, მთავრობა კი შედგება კაბინეტისაგან, დაკომპლექტებული პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრებისაგან, რომლებიც შესაძლოა დათხოვნილები იყვნენ პარლამენტის მიერ“⁷.

დიუვერჟემ ასევე განსაზღვრა ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემის სამი ძირითადი ელემენტი: 1. პრეზიდენტი აირჩევა პირდაპირი საარჩევნო ხმის უფლებით, 2. პრეზიდენტი ფლობს სრულიად მნიშვნელოვან ხელისუფლებას, 3. პრეზიდენტთან ერთად პრემიერ-მინისტრის და მინისტრების თანაარსებობა, რომლებიც ფლობენ აღმასრულებელ და სამთავრობო ხელისუფლებას და პოსტებს ინარჩუნებენ მანამ, სანამ სარგებლობენ პარლამენტის ნდობით⁸.

პირველი კრიტერიუმი წარმოადგენს ერთ-ერთ არსებით განმასხვავებელ ფაქტორს საპარლამენტო და ნახევრადსაპრეზიდენტო მმართველობის მოდელებს შორის. განსხვავებით ამ უკანასკნელისაგან, საპარლამენტო რესპუბლიკაში პრეზიდენტს არ გააჩნია პირდაპირი მანდატი იმის გამო, რომ მას ირჩევს არა უშუალოდ ხალხი, არამედ ხალხის მიერ არჩეული პარლამენტი, ამიტომაც მისი ლეგიტიმაციის ხარისხი არც ისე მაღალია. გარდა ამისა, პრეზიდენტი საპარლამენტო სისტემაში უფრო მეტად სიმბოლურ და ცერემონიული ხასიათის ფუნქციებს ახორციელებს, ვიდრე ნახევრადპრეზიდენტო მმართველობის დროს.

⁷ Simovic D., The Definition of Semi-Presidential Regime – Reformulated, VII World Congress of the International Association of Constitutional Law, Workshop no. 7: Latest Developments in Constitutional Theory and Doctrine, Athens, 2007, 2.

⁸ იქვე, 3.

მეორე კრიტერიუმის თანახმად, პრეზიდენტი ფლობს სრულიად მნიშვნელოვან ხელისუფლებას, თუმცა დიუვერჟე არ აკონკრეტებს თუ რა მოიაზრება ასეთ ხელისუფლებაში. მიუხედავად იმისა, რომ რამდენიმე ნაშრომში იყენებს ტერმინებს „მნიშვნელოვანი ძალაუფლება“ და „საპრეზიდენტო რეჟიმისთვის დამახასიათებელი და ჩვეული უფლებამოსილებები“, არც აღნიშნულ ტერმინები ხდის ნათელს მისეულ განმარტებას. სწორედ ამიტომ უნოდებდნენ შუგარტი და კერი დიუვერჟეს თეორიას არათანმიმდევრულს⁹.

რაც შეეხება მესამე კრიტერიუმს, ის გახდა საფუძველი ვარაუდისა, რომ ნახევრადსაპრეზიდენტო მმართველობის მოდელი არის დუალისტური, მით უმეტეს, რომ ოლივიე **დუტიელე დე ლამოტიმ**, სამართლებრივი თვალსაზრისით, ნახევრადსაპრეზიდენტო რეჟიმს უწოდა საპარლამენტო რეჟიმი ორმაგი აღსრულების რგოლით¹⁰. აღნიშნულ სისტემაში, პრეზიდენტი და პრემიერ-მინისტრი ერთმანეთის გვერდიგვერდ მოქმედებენ. პრეზიდენტი აირჩევა პირდაპირი წესით უშუალოდ ხალხის მიერ, რაც მის მაღალ ლეგიტიმურობას ნიშნავს, ის ხომ მანდატს უშუალოდ ხალხისგან იღებს. პრემიერ-მინისტრი კი არის საპარლამენტო გზით დანიშნული და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურობა აბარია, რაც ზრდის მის როლს სახელმწიფოს მართვის საქმეში. აღნიშნული გარემოება ქმნის მოსაზრებას, რომ აღმასრულებელ ხელისუფლებას ახორციელებს როგორც პრეზიდენტი, ასევე პრემიერ-მინისტრი. „უნდა განვასხვავოთ ერთმანეთისგან პრეზიდენტი, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური და პრეზიდენტის აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებაში მონაწილეობა. ამას პრინციპული მნიშვნელობა აქვს, რადგან როდესაც კონსტიტუცია პრეზიდენტს აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურად განსაზღვრავს, ის მთავრობის უშუალო ხელმძღვანელია, ხოლო როდესაც კონსტიტუცია მას მთავრობის

⁹ Shugart M.S., Carey J., Presidents and Assemblies – Constitutional Design and Electoral Dynamics, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, 23-27.

¹⁰ დე ლამოტი ო., მართვის ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემა, სახელმწიფოს კონსტიტუციური ორგანიზაცია, საერთაშორისო სამეცნიერო-პრაქტიკული კონფერენციის მასალები (თბილისი, 18-19 მაისი), თბილისი, 2004, 22.

საქმიანობაში მონაწილეობის უფლებას აძლევს, პრეზიდენტს მთავრობის რეალურ მმართველად პოლიტიკური სიტუაცია ხდის¹¹“.

მიუხედავად იმისა, რომ პრეზიდენტს კონსტიტუციით მინიჭებული აქვს პრემიერ-მინისტრის და მისი წარდგინებით მინისტრების დანიშვნის და აღმასრულებელ ხელისუფლებაში მონაწილეობის მიღების უფლება, საზღვრები მკაცრად შემოფარგლულია — მაგ.: კონსტიტუცია ზუსტად უნდა განსაზღვრავდეს შემთხვევებს, როცა პრეზიდენტი მონაწილეობას მიიღებს მთავრობის სხდომებში ან უხელმძღვანელებს მას, ასევე უნდა იყოს ზუსტი ჩამონათვალი იმ საკითხებისა, რომელზედაც პრეზიდენტს ექნება უფლება გამოსცეს ნორმატიული აქტები (როგორც წესი, შერეული მმართველობის სახელმწიფოებში პრეზიდენტს ეს ფუნქცია არ უნდა ქონდეს, გამონაკლისია მაგ.: საფრანგეთი). ექსკლუზიურად საპრეზიდენტო და ზემოთაღნიშნული ფუნქციების განხორციელების დროს, პრეზიდენტმა არ უნდა გადააჭარბოს მთავრობის საქმიანობას, აღნიშნული კრიტერიუმების დაცვის შედეგად კი დუალიტური მმართველობა იქნება დემოკრატიული.

გარდა იმისა, რომ მმართველობის შერეული მოდელი არის ერთგვარი ალტერნატივა წმინდა საპრეზიდენტო და საპარლამენტო მოდელებისა, მ. დიუვერჟეს აზრით, „ეს სისტემა გვევლინება როგორც ორი მოდელის სინთეზი და თავს უყრის ფრანგული ბონაპარტიზმის ისტორიულ გამოცდილებას, ამერიკულ პრეზიდენციალიზმს და ძლიერი პრემიერ-მინისტრის ბრიტანულ კონცეფციას“¹².

დიუვერჟეს მოსაზრებას ბევრი კრიტიკოსი გამოუჩნდა. პირველ რიგში, კრიტიკა დაიმსახურა ტერმინოლოგიამ, რადგან მის მიერ გამოყენებული ტერმინები საკამათო და დასაზუსტებელია. დიუვერჟეს მიაჩნია რომ ტერმინი „ნახევრად-საპარლამენტო“ ტერმინი არის გამოყენების მხრივ ყველაზე შესაბამისი და მის გამოყენებას აქვს შესაბამისი დანიშნულება. **ლინცი, სტეფანი და სულეიმანი** კი არ ეთანხმებიან მას და მიიჩნევენ რომ „ნახევრად-საპრეზიდენტო“

¹¹ ნაკაშიძე მ., შერეული მმართველობის ზოგიერთი თავისებურებების შესახებ: სისტემაში ჩადებული ნაღმი თუ ეფექტური მმართველობა, გაზეთი „24 საათი“, 2010.

¹² Медушевский А.Н., Сравнительное Конституционное Право и Политические Институты, Москва, Государственный Университет Высшая Школа Экономики, 2002, 203.

და „ნახევრად-საპარლამენტო“ ტერმინებს შორის არის არსებითი განსხვავება. ავტორების მოსაზრებით, ეს განსხვავებები გამომდინარეობს საპრეზიდენტო და საპარლამენტო რეჟიმებისგან. ორივე რეჟიმში არის ორი განსხვავებული წყარო ხელისუფლებისა (საპრეზიდენტო და საპარლამენტო არჩევნები)¹³.

შუგარტსა და კერის კი მიაჩნიათ, რომ პრეზიდენტი „ნახევრად“ ნიშნავს, რომ ნახევრად-საპრეზიდენტო რეჟიმი მდებარეობს სადღაც საპარლამენტოსა და საპრეზიდენტო რეჟიმებს შორის. ამიტომ, მათ მიაჩნიათ რომ უმჯობესია ტერმინ „პრემიერ-საპრეზიდენტოს“ გამოყენება, სადაც ყოველგვარი სანახევრო რეჟიმის ასოციაცია გამოირიცხება¹⁴.

კრიტიკის მეორე საფუძველს იძლევა ის ფაქტი, რომ ნახევრად-საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელი არის ე.წ. შერეული მოდელი და არ მიეკუთვნება არც-ერთ წმინდა მმართველობის მოდელს და ამიტომ, მას არ აქვს ის კონცეპტუალური ღირებულება, როგორც სხვა სტანდარტულ რეჟიმებს გააჩნიათ. აღნიშნულს ადასტურებს **პაქტეც**, რომელიც მიიჩნევს რომ შერეული რეჟიმები აერთიანებენ ელემენტებს, რომლებიც მომდინარეობს საპრეზიდენტო და საპარლამენტო რეჟიმებიდან¹⁵.

2. მმართველობის შერეული მოდელის დაყოფა შუგარტისა და კერის მოსაზრებების მიხედვით

ალბათ ზემოხსენებულმა დიუვერჟესეულმა სინთეზმა მისცა საფუძველი **შუგარტსა და კერის**, რათა ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემაში გამოეყოთ ინსტიტუციონალურად დამოუკიდებელი ორი მოდელი: **პრემიერ-საპრეზიდენტო** და **პრეზიდენტ-საპარლამენტო** რეჟიმები. პირველ შემთხვევაში პირველობა მინიჭებული აქვს პრემიერ-მინისტრს, ხოლო მეორე შემთხვევაში პრეზიდენტს, რადგან ის ნიშნავს და ათავისუფლებს კაბინეტის წევრებს¹⁶.

¹³ Elgie R., The Politics of Semi-Presidentialism, Semi-Presidentialism in Europe, Oxford University Press, 2003, 5.

¹⁴ იქვე, 6.

¹⁵ იქვე, 7.

¹⁶ Shugart M.S., Carey J., Presidents and Assemblies – Constitutional Design and Electoral Dynamics, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, 23-27.

ხსენებული სისტემების შესახებ გამოთქმულ მოსაზრებებზე დაყრდნობით შეიძლება ითქვას, რომ **პრემიერ-საპარლამენტო** მოდელის ძირითადი მახასიათებლებია: აღმასრულებელ ხელისუფლებაში პირველი პირი საპარლამენტო გზით არჩეული პრემიერ-მინისტრი; პრეზიდენტი აირჩევა პირდაპირი გზით ხალხის მიერ, იგი ასევე ფლობს ნორმატიული აქტების გამოცემის, ვეტოს და მინისტრთა კაბინეტის დაკომპლექტების უფლებას, მიუხედავად ამისა, პრემიერ მინისტრი და მისი კაბინეტი მხოლოდ პარლამენტის წინაშე არიან ანგარიშვალდებულნი¹⁷. პრეზიდენტი ნიშნავს საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ წარმოდგენილ კანდიდატს პრემიერის პოსტზე. პრემიერი წარმოადგენს აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურს და აღჭურვილია მნიშვნელოვანი ფუნქციებით. შედეგად, აღმასრულებელ ხელისუფლებაშია ორი სხვადასხვა პოზიციის წარმომადგენელი, ვინაიდან პრემიერი და პრეზიდენტი განსხვავებულ პოლიტიკურ ძალებს წარმოადგენენ, თუმცა მათ შორის ყალიბდება საქმიანი ურთიერთობები.

რაც შეეხება **პრეზიდენტ-საპარლამენტო** მოდელს, ამ შემთხვევაში აღმასრულებელი ხელისუფლების პირველი პირი საყოველთაო წესით არჩეული პრეზიდენტია, რომელიც ფლობს პარლამენტის დათხოვნის უფლებას და ამავედროულად ნიშნავს და ათავისუფლებს კაბინეტის წევრებს, ისინი კი თავის მხრივ ეყრდნობიან პარლამენტის ნდობას¹⁸ და ანგარიშვალდებულნი არიან არა მხოლოდ მის მიმართ, არამედ პრეზიდენტის მიმართაც¹⁹. ამ მოდელში პრეზიდენტსა და პარლამენტს შორის განსაკუთრებულ ურთიერთობებს აყალიბებს ის ფაქტი, რომ პრეზიდენტის მიერ დაკომპლექტებული მთავრობა პასუხისმგებელია როგორც პრეზიდენტის, ასევე პარლამენტის წინაშე.

მეცნიერ-იურისტების ნაწილს შერეული მოდელის ნაკლად მიაჩნია სუსტი პარლამენტი. ამის მიზეზი, არ არის მხოლოდ პარლამენტის მწირი ფორმალური უფლებამოსილებები. პარლამენტის სისუსტე განპირობებულია პრეზიდენტისათვის საკანონმდებლო

¹⁷ იხ. დიაგრამა, Shugart M.S., *Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns*, French Politics 3, 2005, 332.

¹⁸ Shugart M.S., Carey J., *Presidents and Assemblies – Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, 316.

¹⁹ Shugart M.S., *Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns*, French Politics 3, 2005, 332.

სფეროში მყარი ფორმალური ფუნქციების მინიჭებით²⁰. მაღხაზ ნაკაშიძე სასწავლებელთა სწორად აღნიშნავს, როცა ამბობს, რომ „თანამედროვე კონსტიტუციურ პრაქტიკაში არსებობს ტენდენცია, რომლის მიხედვითაც შეინიშნება აღმასრულებელი ხელისუფლების დომინირება საკანონმდებლო ხელისუფლებაზე ყველა მმართველობის ფორმის სახელმწიფოში“²¹.

გარდა ამისა, პარლამენტის პოზიცია დამოკიდებულია იმაზეც, თუ როგორი ძალებისგან დაკომპლექტდება იგი და რამდენად ძლიერი პარტიის წარმომადგენელი იქნება პრემიერ-მინისტრი. თუ საპარლამენტო უმრავლესობაში მოხვდნენ პრემიერ-მინისტრის პარტიის წევრები, უდავო იქნება ის ფაქტი, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებისას პრეზიდენტზე მეტი გავლენა ექნება პრემიერსა და მის კაბინეტს, ძლიერ პარლამენტთან ერთად. ხოლო, თუ საკანონმდებლო ორგანო ვერ დაკომპლექტდა ერთიანი უმრავლესობით, პრემიერს იმდენად დიდი საპარლამენტო მხარდაჭერა არ ექნება, როგორც ეს პირველ შემთხვევაში, ამიტომ შექმნილმა ვითარებამ შესაძლოა გამოიწვიოს პრეზიდენტის დომინირება პრემიერ-მინისტრთან და მთავრობასთან შედარებით.

გარდა ამისა, მთავრობის საქმიანობის კონტროლი პარლამენტმა უნდა განახორციელოს ნდობა/უნდობლობის, მთავრობის ფორმირების და სხვა მექანიზმების მეშვეობით. პრეზიდენტის მიერ აღნიშნული ფუნქციის შეთავსება დაარღვევს ძალთა ბალანსს და გამოიწვევს მმართველობის მოდელის ერთგვარ ცვლილებას. პრეზიდენტი ხომ ნეიტრალური ფიგურა უნდა იყოს, ერთგვარი არბიტრი (თუმცა არც ისეთი, როგორიც ეს საპარლამენტო სისტემაშია), ამიტომ მისი ძირითადი ფუნქციაა პარლამენტსა და მთავრობას შორის მარეგულირებლის როლის შესრულება, მათი ძალაუფლების დაბალანსება. თითოეული ინსტიტუტის მიერ თავისი მოვალეობების ჯეროვნად შესრულება არ გამოიწვევს არც პარლამენტ-

²⁰ნაკაშიძე მ., პრეზიდენტის ზოგიერთი საკანონმდებლო უფლებამოსილება სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში, „საერთაშორისო სამართლის ჟურნალი“, №2, 2009-№1, 2010, 203.

²¹ ნაკაშიძე მ., შერეული მმართველობის ზოგიერთი თავისებურებების შესახებ: სისტემაში ჩადებული ნაღმი თუ ეფექტური მმართველობა, გაზეთი „24 საათი“, 2010.

ტის სისუსტესა და არც აღმასრულებელი ხელისუფლების ან პრეზიდენტის ზედმეტად გაძლიერებას.

3. ელჯისეული კლასიფიკაცია

ელჯიმ კი ნახევრადსაპრეზიდენტო ქვეყნების შემდეგი კლასიფიკაცია შემოგვთავაზა — 1. მეტად პრეზიდენციალიზებული ნახევრადსაპრეზიდენტო ქვეყნები (ნამიბია, პერუ, სამხრეთ კორეა, გაიანა), 2. ნახევრადსაპრეზიდენტო ქვეყნები ფორმალური პრეზიდენტით (ავსტრია, ბულგარეთი, ისლანდია, ირლანდია, პორტუგალია და სლოვენია), 3. ნახევრადსაპრეზიდენტო ქვეყნები სადაც დაცულია პრეზიდენტის და პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილებებს შორის ბალანსი (ხორვატია, ფინეთი, საფრანგეთი, ლიტვა, პოლონეთი, მონღოლეთი, რუმინეთი, სენეგალი, სლოვაკეთი და ტაილანდი)²².

ელჯიმ ცხრილის სახით წარმოადგინა აღნიშნული კლასიფიკაციის გამოყენებით 60-მდე ქვეყანა და აღნიშნა, რომ მეტად პრეზიდენციალიზირებული ნახევრადსაპრეზიდენტო ქვეყნების მმართველობა არის პრობლემური; შერეული მმართველობის მქონე ქვეყნები ფორმალური პრეზიდენტით და ძლიერი პრემიერით არიან წარმატებული, რადგან ისინი ფუნქციონირებენ საპარლამენტო რეჟიმის მსგავსად; ხოლო შერეული მმართველობის ისეთი ქვეყნები, სადაც აღმასრულებელი ხელისუფლება დაბალანსებულია, მაინც პრობლემურია რადგან ინსტიტუციონალური კონფლიქტები დესტაბილიზირებულია²³.

ელჯი თავის ერთ-ერთ ნაშრომში მიუთითებს, რომ მისეული დაყოფით პირველი კატეგორიის ქვეყნებში მმართველობა პრობლემურია. **სკოტ მენინვერინგი** და **მეთიუ შუგარტი** კი ამტკიცებდნენ, რომ **ლინცმა** გამოყო პრეზიდენციალიზმის 5 ძირითადი ნიშანი: 1. აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების აღმატებულობა აკნინებს სასამართლოს; 2. ხელისუფლებაში ფიქსირებული ვადით ყოფნა ხისტს და უხეშს ხდის საპრეზიდენტო მმართველობას, საპარლამენტოსთან შედარებით, 3. პრეზიდენციალიზმი ამხნევებს

²² Elgie R., A Fresh Look at Semipresidentialism: Variations on a Theme, *Journal of Democracy*, Volume 16, Number 3, 2005, 102-109.

²³ იქვე, 102.

პრინციპს „გამარჯვებულს მიაქვს ყველაფერი“; 4. საპრეზიდენტო პოლიტიკის სტილი აგულიანებს პრეზიდენტს რათა ის იყოს პოლიტიკური ოპიზიციის მიმართ არატოლერანტული და 5. პრეზიდენციალიზმი აგულიანებს პოპულისტ კანდიატებს²⁴.

ელჯი მიიჩნევს, რომ ყოფილი საბჭოთა კავშირის ძალიან ბევრ ქვეყანაში, როგორებიცაა სომხეთი, აზერბაიჯანი, ყაზახეთი, ტაჯიკეთი და უზბეკეთი, მმართველობის მოდელად მომეტებული პრეზიდენციალიზმის არჩევა არის ერთგვარი გავლენა ხანგრძლივი ავტორიტარული მმართველობისა. შედეგად, რთულია იმსჯელო იმაზე, თუ რა გახდა მიზეზი ასეთ ქვეყნებში დემოკრატიის მშენებლობის პრობლემურობისა – ყოფილი მმართველობა თუ ახლანდელი მმართველობის მოდელი. ნახევრადსაპრეზიდენტო რეჟიმის მომეტებული პრეზიდენციალიზმის მქონე მმართველობის მოდელი ერთგვარად ამსუბუქებს ავტორიტარულ ტენდენციებს – პირდაპირი წესით არჩეული პრეზიდენტი და პრემიერი, რომელიც მეორე პირია²⁵.

ნახევრადსაპრეზიდენტო მოდელებში ფორმალური პრეზიდენტით, პირდაპირი წესით პრეზიდენტის არჩევა მისი მმართველობის ლეგიტიმაციას ახდენს და ნებას რთავს მას იმოქმედოს როგორც ქვეყნის წარმომადგენელმა. მაშინ როდესაც პრეზიდენტისათვის აღნიშნული ძალაუფლების ნაკლებობა ნიშნავს იმას, რომ მისი ქმედებები არასოდეს იქნება მიმართული პრემიერ-მინისტრის წინააღმდეგ და არასოდეს დამყარდება ვითარება, როდესაც პრეზიდენტია პოლიტიკური კონკურენტი²⁶. ნახევრადსაპრეზიდენტო მმართველობის მოდელში ფორმალური პრეზიდენტით, და ძლიერი პრემიერ-მინისტრით, როგორც წესი მოქმედებს როგორც საპარლამენტო რეჟიმი და ჩვეულებრივ ესაჭიროება საპარლამენტო უმრავლესობა ან აბსოლუტური უმრავლესობა რათა განახორციელოს კანონმდებლობითი საქმიანობა²⁷.

²⁴ Mainwaring S., Shugart M.S., Linz J., *Presidentialism, and Democracy: a Critical Appraisal*, Comparative Politics, 1997, 450-451.

²⁵ Elgie R., *A Fresh Look at Semipresidentialism: Variations on a Theme*, Journal of Democracy, Volume 16, Number 3, 2005, 102-109, 104.

²⁶ იქვე, 105.

²⁷ იქვე, 106.

თუ პრეზიდენციალიზმი გაკრიტიკებულია იმის გამო, რომ ქმნის პოტენციურ კონფლიქტს აღმასრულებელსა და საკანონმდებლო ხელისუფლებას შორის, ნახევრადსაპრეზიდენტო მმართველობის მოდელი გაკრიტიკებულია იმის გამო რომ თვითონ აღმასრულებელი ხელისუფლებაა დაყოფილი²⁸. თუმცა, ელჯისიუელი კლასიფიკაციის მე-3 კატეგორიის ქვეყნებში სუფევს ე.წ. კოჰაბიტაცია, ეს ქვეყნები დაბალანსებული კატეგორიაა, რაც თავისთავად გულისხმობს ე.წ. კოჰაბიტაციას.

ელჯი განმარტავს, რომ მმართველობის შერეული მოდელის ყველა სახესხვაობა იზიარეს იგივე ძირითად კონსტიტუციურ სტრუქტურას. ამ რეჟიმებს ყველას ახასიათებს პირდაპირი წესით არჩეული პრეზიდენტი და ყველას ყავს პრემიერ-მინისტრი ან მინისტრთა კაბინეტი, რომელიც ანგარიშვალდებულია საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე. თუმცა, მიუხედავად ამისა, მმართველობის შერეული რეჟიმის მქონე ქვეყნები ფუნქციონირებენ განსხვავებულად. პრეზიდენტის, პრემიერისა და მინისტრთა კაბინეტის კონსტიტუციური ძალაუფლება განსხვავდება. ყველაზე ხშირად, კონსტიტუციურად ძლიერი პრეზიდენტები არის პოლიტიკურად სუსტები და კონსტიტუციურად სუსტი პრეზიდენტები ხანდახან არიან პოლიტიკურად ძლიერები. ხანდახან კი, პრეზიდენტები პრემიერზე უპირატესები არიან., ხანდახან კი პირიქით. ზოგ შემთხვევებში კი არცერთია დომინანტი და არც მეორე. ნახევრადსაპრეზიდენტო მოდელის გამოსაკვლევად საჭიროა გაკეთდეს ერთგვარი ჩარჩო, რომელიც დააფიქსირებს პოლიტიკური პრაქტიკის სხვადასხვაობას ერთი ქვეყნიდან მეორესკენ²⁹.

ელჯის მოსაზრებით, ნახევრადსაპრეზიდენტო მმართველობის სასარგებლოდ კიდევ ერთი არგუმენტი არსებობს, რომლის მიხედვითაც პირდაპირი წესით არჩეული და უფლებამოსილების ფიქსირებული ვადით არსებული პრეზიდენტი უზრუნველყოფს სისტემას პოლიტიკური სტაბილურობით და კანონიერებით, იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც პარლამენტი არის ძლიერ ფრაქციული და აღმასრულებელი ხელისუფლება არის არასტაბილური. ასეთ შემთხვევაში, ნახევრადსაპრეზიდენტო მოდელი შეიძლება იყოს დემო-

²⁸ იქვე, 107.

²⁹ Elgie R., *The Politics of Semi-Presidentialism, Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford University Press, 2003, 14.

კრატისათვის უფრო მეტად ხელშემწყობი, ვიდრე წმინდა პარლამენტარიზმი³⁰. ელჯი მიუთითებს **ჯოვანი სარტორის** პოზიციაზე, რომელიც მიიჩნევს, რომ ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემის ორივე სახეს უნდა ეწოდოს ნახევრადსაპარლამენტო სისტემა. სარტორი ამ სისტემას განმარტავს როგორც საპარლამენტო სისტემას ძლიერი პრემიერით, როგორც ეს გაერთიანებულ სამეფოშია³¹.

ელჯიმ, სხვადასხვა ქვეყნებში განსხვავებულ პერიოდებში მოქმედი შერეული მმართველობის მოდელები შეადარა ერთმანეთს და დაადგინა, რომ აღნიშნულ მმართველობის მოდელს აქვს განსხვავებული ეფექტი ყველა ქვეყნისათვის³². პრეზიდენტ-საპარლამენტო ფორმა უფრო უარესი აღმოჩნდა, ვიდრე პრემიერ-საპრეზიდენტო ფორმა. თუ მმართველობის მოდელად არჩეულია ნახევრადსაპრეზიდენტო მმართველობის მოდელი, უფრო გონივრული იქნება თუ არჩევანი შეჩერდება ამ უკანასკნელ მოდელზე³³. საბოლოოდ კი შეიძლება აღინიშნოს, რომ ადვილია მმართველობის ფორმად აირჩიო ნახევრადსაპრეზიდენტო რესპუბლიკა, თუმცა გაცილებით რთულია მისი განხორციელება პრაქტიკაში და ამუშავება.

4. სხვადასხვა ავტორისეული მოსაზრებები

ასევე აღსანიშნავია **ოლივიე დუტილე დე ლამოტის** დეფინიცია, რომლის მიხედვითაც, თუ საპრეზიდენტო და საპარლამენტო უმრაველობა ერთმანეთს ემთხვევა, რეჟიმი ფუნქციონირებს როგორც საპრეზიდენტო მაჟორიტარული რეჟიმი, ხოლო როცა საპრეზიდენტო უმრავლესობა არ ემთხვევა საპარლამენტო უმრავლესობას, რეჟიმი მუშაობს როგორც ბიცეფალური³⁴ და ამ დროს

³⁰ Elgie R., Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies, Taiwan Journal of Democracy, Volume 3, No.2:53-71, December, 2007, 55.

³¹ Elgie R., Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies, Taiwan Journal of Democracy, Volume 3, No.2:53-71, December, 2007, 56.

³² იხ. შესაბამისი ცხრილი, Elgie R., Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies, Taiwan Journal of Democracy, Volume 3, No.2:53-71, December, 2007, 67.

³³ იქვე, 71.

³⁴ დე ლამოტი ო., მართვის ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემა, სახელმწიფოს კონსტიტუციური ორგანიზაცია, საერთაშორისო სამეცნიერო-

ამოქმედება საპარლამენტო რეჟიმი, რამდენადაც პრემიერ-მინისტრი იმავდროულად აღმასრულებელი მეთაურიცაა და საპარლამენტო უმრავლესობისაც³⁵. აღნიშნულიდან გამომდინარე, დელამოტი ასაბუთებს შერეული სისტემის მოქნილობას და აქარწყლებს იმ კრიტიკოსების მოსაზრებებს, რომლებსაც მიაჩნიათ, რომ ნახევრადსაპრეზიდენტო რეჟიმი კრისიზული სიტუაციებისგან თავის დაღწევის გზებს არ ითვალისწინებს. მმართველობის ეს მოდელი პოლიტიკური უთანხმოებების დროს ლავირების ყველაზე მეტ საშუალებას იძლევა, კრიზისული სიტუაციებიდან გამოსავალი კი კონსტიტუციით გათვალისწინებულია. ზემოთ განხილული კომბინაციები არაა დამოკიდებული მხოლოდ მმართველობის ფორმაზე, ეს არის ერთგვარი სასწორი, დამოკიდებული ძლიერ და სუსტ პოლიტიკურ ძალებზე. ქვეყანაში შექმნილმა პოლიტიკურმა სიტუაციამ შესაძლოა გავლენა იქონიოს მმართველობის ნებისმიერ მოდელზე, ეს კი არ უნდა ჩაითვალოს ამ კონკრეტული სისტემის ნაკლად. გარდა აღნიშნულისა, ნახევრადსაპრეზიდენტო სისტემის მთავარი არგუმენტი არის ის, რომ დუალისტური აღმასრულებელი ხელისუფლება უზრუნველყოფს ძალაუფლების ხარისხის განაწილებას მთავარ ძალებს შორის³⁶.

პიერ პაქტეს აზრით, შერეულმა მოდელმა საპარლამენტო რეჟიმისგან ისესხა მთავრობა, რომელიც ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე; ხოლო პრეზიდენტი, რომელიც აირჩევა ხალხის მიერ და აქვს მნიშვნელოვანი ძალაუფლება – საპრეზიდენტო რეჟიმისგან³⁷.

ნახევრადსაპრეზიდენტო მოდელი აერთიანებს პოპულალურად არჩეულ დადგენილი ვადით პრეზიდენტს, პრემიერ-მინისტრითა და კაბინეტით, რომელიც ანგარიშვალდებულია საკანონმდებლო ხელისუფლების წინაშე; აღნიშნული ანიჭებს საპრეზიდენტო სისტემის მსგავს ლეგიტიმაციას პოლიტიკურ ინსტიტუტებს შორის ურთიერთობებს, რაც ახასიათებს საპარლამენტო მმართველობას.

პრაქტიკული კონფერენციის მასალები (თბილისი, 18-19 მაისი), თბილისი, 2004, 26.

³⁵ იქვე, 30.

³⁶ Moestrup S., “Semi-presidentialism in Young Democracies: Help or Hindrance?” *Semi-Presidentialism Outside Europe*, London, Routledge, 2007, 31.

³⁷ Simovic D., *The Definition of Semi-Presidential Regime – Reformulated*, VII World Congress of the International Association of Constitutional Law, Workshop no. 7: Latest Developments in Constitutional Theory and Doctrine, Athens, 2007, 6.

ეს ნიშნავს, რომ ნახევრადსაპრეზიდენტო მმართველობა ვერ ახერხებს შექმნას ზუსტი ანგარიშვადებულება მოდელისა, მაგრამ მიუხედავად აღნიშნული კრიტიკისა, ის მაინც ფართოდ მიღებულია/გავრცელებულია, იმის ფონზე, რომ ალტერნატიული ფორმულა არ არსებობს³⁸.

დიუვერჟესეული დეფინიციის მიღმა, სხვადასხვა ავტორი სხვადასხვანაირად მოიაზრებს მმართველობის აღნიშნულ მოდელს. მაგალითად, **ონილი** მიიჩნევს, რომ პირდაპირი წესით არჩეული თუმცა სუსტი პრეზიდენტის, როგორცაა ავსტრიაში, ირლანდიაში შემთხვევაში არ უნდა მივიჩნიოთ ნახევრადსაპრეზიდენტო მოდელად, ხოლო არაპირდაპირი წესით არჩეული მაგრამ ძლიერი პრეზიდენტის მქონე ქვეყნებში როგორც ალბანეთი და ჩეხოსლოვაკიაა, სწორედაც რომ მმართველობის შერეული მოდელია. **სარტორის** მიაჩნია, რომ მმართველობის შერეული მოდელის დროს, პრეზიდენტი უნდა აირჩეოდეს პირდაპირი წესით, პრემიერი უნდა ექვემდებარებოდეს პარლამენტს, ხოლო პრეზიდენტი და პრემიერი იყოფენ აღმასრულებელ ხელისუფლებას. **ლინცის** მიხედვით კი, შერეული მმართველობის მოდელს ყავთ ხალხის მიერ არჩეული პრეზიდენტი, მიუხედავად იმისა ის არჩეულია პირდაპირი თუ ირიბი წესით, და პრემიერი, რომელსაც სჭირდება პარლამენტის ნდობა³⁹.

აღსანიშნავია საჭიროებს ის ფაქტი, რომ როგორც **შაიო** მიიჩნევს, მმართველობის შერეულ მოდელში არსებული კონფლიქტები და ძალაუფლების კონცენტრაცია არ უნდა იქნას გაგებული აუცილებლად უარყოფით კონტექსტში. მიჩნეულია, რომ ეს არ მოსაწავლებს სისტემის სტაბილურობას, კონფლიქტმა შესაძლოა უზრუნველყოს პლურალიზმი, რომელიც ზრდის დემოკრატიას. და ძალაუფლების კონცენტრაცია შეიძლება მოასწავლებდეს წესების მიმართ ანგარიშვადებულებას, ისევე როგორც პოლიტიკური პროცესების ეფექტურობას. და ეს ყველაფერი არ უნდა იქნეს გაგებული აბსოლუტიზმისკენ მიმავალ გზად, რამდენადაც არაუმრავლესობის მქონე ხელისუფლებისა და სასამართლოების ფუნქციები, არის პატივცემული. ორივე შემთხვევას, კონფლიქტსაც და

³⁸ Rosenfeld M., Sajo A., Comparative Constitutional Law, The Oxford Handbook, Oxford University Press, Oxford, 2012, 657.

³⁹ Elgie R., The Politics of Semi-Presidentialism, Semi-Presidentialism in Europe, Oxford University Press, 2003, 4.

ძაუალფლების კონცენტრაციაც ხელს უწყობს მისწრაფებებს, რომლებიც არიან შეთავსებადი კონსტიტუციურ დემოკრატიასთან. მმართველობის ეს ფორმები არის დაბალანსებული ნორმატიულ საწყისებზე⁴⁰.

მთავრობის, როგორც კოლეგიის, პარტიული შემადგენლობა საპარლამენტო სისტემებში ჩვეულებრივ ამ ორგანოში პოლიტიკურ ძალთა თანაფარდობის ამსახველია⁴¹. შერეული მმართველობის მქონე ქვეყნებში კი მთავრობის ფორმირებაში მონაწილეობს როგორც პრეზიდენტი, ასევე პარლამენტი, გააჩნია შერეული მმართველობის მოდელის რომელ სახეზეა საუბარი. შერეული რესპუბლიკების მახასიათებელია ის, რომ მთავრობა პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე, რაც შეიძლება იმასაც ნიშნავდეს, რომ მთავრობა საპარლამენტო უმავლესობაზე დამოკიდებული ხდება. მოქმედებს ასევე ნდობა-უნდობლობის და ამასთან დაკავშირებული, პარლამენტის დათხოვნის მექანიზმი⁴². აღმასრულებელი ხელისუფლება წარმოადგენს ჰორიზონტალურ და ვერტიკალურ ჭრილში დაკავშირებულ სახელმწიფო ორგანოთა სისტემას⁴³, რომელიც უნდა იყოს დამოუკიდებელი განშტოება და მთავრობას უნდა ჰქონდეს აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოს სტატუსი⁴⁴.

შაიო ასევე გამოთქვამს მოსზრებას, რომ საპარლამენტო, საპრეზიდენტო და შერეული მმართველობის მოდელების დადებითი და უარყოფითი მხარეების შესადრებისას, უპირველესი ყურადღება უნდა მიექცეს მათ შესაბამის, ძირითად სტრუქტურას. იმდენად რამდენადაც, აღმასრულებელი ხელისუფლება ეფუძნება ცალსახად

⁴⁰ Rosenfeld M., Sajo A., Comparative Constitutional Law, The Oxford Handbook, Oxford University Press, Oxford, 2012, 658.

⁴¹ დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, 2010, 294.

⁴² მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი, პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია, წიგნი XXI, 2008, 336.

⁴³ კვერენჩილაძე გ., საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი (კონსტიტუციის 78-ე მუხლის კომენტარი), თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, წიგნი I, გ. კვერენჩილაძისა და დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 11.

⁴⁴ გონაშვილი ვ., დემეტრაშვილი ა., კვენერჩილაძე გ., ჟვანია ვ., საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, 2010, 54.

მოსახლეობის მიერ არჩეულ ძალაუფლებას, მთავრობა ცდილობს არა თუ თავი აარდისო პოლიტიკურ ინსტიტუციებთან კონფლიქტს, არამედ, ცდილობს მოახდინოს ხელისუფლების ერთი პოლიტიკური ავტორიტეტის ხელში კონცენტრირებას, იქნება ეს პარლამენტი თუ მთავრობა⁴⁵.

დასკვნა

დასასრულისკენ უნდა აღინიშნოს, რომ მმართველობის შერეული მოდელი ძირითადად არჩეული აქვთ გარდამალი პერიოდის მქონე ქვეყნებს, როგორიცაა მაგალითად პოსტსაბჭოთა ქვეყნები. უკრაინამ ნარინჯისფერი რევოლუციის შემდეგ 2007 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებით დაამკვიდრა საპარლამენტო-საპრეზიდენტო რესპუბლიკა, პრეზიდენტის ფუნქციების ნაწილი პარლამენტსა და აღმასრულებელ ხელისუფლებას გადაეცა, პრეზიდენტმა კი კომპენსაციის სახით მიიღო გარკვეულ შემთხვევებში პარლამენტის დაუყოვნებლივი დათხოვნის უფლება. ყირგიზეთში კი ტიტების რევოლუციის ძირითადი ღოზუნგი იყო საპრეზიდენტო-საპარლამენტო სისტემიდან საპარლამენტო ან თუნდაც საპარლამენტო-საპრეზიდენტო სისტემაზე გადასვლა, თუმცა კონსტიტუციის 2006 წლის რედაქციით დაუბრუნდნენ საპრეზიდენტო-საპარლამენტო ფორმას⁴⁶.

აღნიშნული სხვადასხვაობის ასახსნელად გამოდგება შემდეგი ფაქტორი: მმართველობის შერეული მოდელის მქონე ქვეყნები განსხვავდებიან ისტორიული, პოლიტიკურ-კულტურული ნიშნით. რაოდენ გამოაგნებლადაც არ უნდა ჟღერდეს, აღნიშნული ფაქტორები ძალიან დიდი გავლენას ახდენენ მმართველობის შერეული მოდელის რეალიზებაზე, ვინაიდან ყოველი ქვეყნის კონტექსტი არის უნიკალური. აღნიშნული კონტექსტუალური ფაქტორი გვეხმარება რომ წარმოვაჩინოთ ეროვნული განსხვავებები, რომ-

⁴⁵ Rosenfeld M., Sajo A., Comparative Constitutional Law, The Oxford Handbook, Oxford University Press, Oxford, 2012, 657-658.

⁴⁶ Медушевский А., Президент и Правительство: Как Стабилизировать Дуалистическую Систему, “Русский Журнал”, Выпуск 1, 2008, 72- 73.

ლებიც დომინირებენ პერიოდულად და რომლებსაც შეუძლიათ დე-ფორმაცია მოახდინონ დე იურე კონსტიტუციური წესები⁴⁷.

ორმაგი მმართველობის სისტემების რიცხვი გაიზარდა მკვეთრად ბოლო წლებში, განსაკუთრებით 1970 წლებში, მაგრამ გეოგრაფიული არეალი არაერთგვაროვანია. ის ფართოდ დამკვიდრდა პოსტკომუნისტურ ქვეყნებში. ის არსებობდა ზოგიერთი მონარქიის გარდამავალ პერდიოში და ეს მოდელი ხალხმა თავიდან გაიცნო როცა მონარქიები ჩაანაცვლა რესპუბლიკებმა. ეს მოდელი დამკვიდრდა ასევე აფრიკისა და აზიის იმ ქვეყნებში, რომლებიც იყვნენ საპრეზიდენტო და მათ შორის საპარლამენტო მმართველობის მოდელები⁴⁸. ესაა ნახევრადსაპრეზიდენტო ან შერეული მმართველობის მოდელები და ასეთი მმართველობის მქონე ქვეყნები დღეის მდგომარეობით მსოფლიო დემოკრატიული ქვეყნების 25% შეადგენენ⁴⁹.

თუმცა, მიუხედავად ამისა, შერეული მმართველობის მოდელსაც აქვს სირთულეები, ერთერთი უკავშირდება აღმასრულებელი ხელისუფლების დუალისტურ ბუნებას – ფაქტი, რომ ორივე, პრეზიდენტიცა და პრემიერიც მიიჩნევენ რომ არიან ეფექტური აღმასრულებელი ხელისუფლების ლიდერები, ვინაიდან ორივე მათგანი დემოკრატიული პროცესების პროდუქტია/შედეგია. პრობლემები მაშინ წარმოიშვება, როდესაც მათ შორის კომპეტენცია მკაფიოდ გამიჯნული არ არის, ან ერთ-ერთი მოთამაშე ცდილობს მიითვისოს ის ფუნქცია, რაც კონსტიტუციურად მეორეს აქვს მინიჭებული. კონფლიქტი ასევე შეიძლება წარმოიშვას იმ პროცესის დროს, როდესაც პრეზიდენტი ეჩეხება საკანონმდებლო უმრავლესობას, შესაბამისად, პრემიერი წარმოადგენს განსხვავებულ ან ოპოზიციურ პარტიას.

მთავარი კითხვა, რაც ამ დროს დაისმის არის შემდეგი: რატომ მოქმედებს სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებულად ერთი და იგივე ინსტიტუციური სტრუქტურა? დიუვერჟესელი მოსაზრებები საფუძველს გვაძლევს ამ კითხვაზე პასუხის გაცემა დავინყოთ. იგი

⁴⁷ Elgie R., *The Politics of Semi-Presidentialism*, Semi-Presidentialism in Europe, Oxford University Press, 2003, 17.

⁴⁸ Lijphart A., *Parliamentary Versus Presidential Government*, Oxford Readings in Politics and Government, Oxford University Press, Oxford, 2000, 163.

⁴⁹ Ginsburg T., Dixon R., *Comparative Constitutional Law*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK; Northampton, USA, 2001, 217.

პოლიტიკურ ფაქტორებზე ამახვილებს ყურადღებას, ასევე გარემოებებზე, რომლები თან ახლავს რეჟიმის მოქმედებას, საპარლამენტო უმრავლესობის ბუნება, და პრეზიდენტისა და უმრავლესობის ურთიერთობა⁵⁰.

მმართველობის შერეული მოდელის სახესხვაობების გამოცდილებები გვასანავლიან არა მხოლოდ აღნიშნული მმართველობის შესახებ, არამედ პრეზიდენციალიზმისა და პარლამენტარიზმის გავლენას დემოკრატიაზე⁵¹.

თუმცა, ნებისმიერი სახელმწიფოს დემოკრატიის წარმატებისა და მარცხის უკან იმდენად ბევრი მიზეზი დგას, რომ რთულია განისაზღვროს კონკრეტული სახელმწიფო მოწყობა და მმართველობა, რომელიც საბოლოო შედეგების მომტანი იქნება⁵². ამიტომ, მმართველობის ნებისმიერი ფორმა, მათ შორის ნახევრადსაპრეზიდენტო მმართველობაც, მაშინაა დემოკრატიული, როდესაც ხელისუფლების შტოების ფუნქციონირებით რეალიზდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი. შეიძლება ითქვას, რომ მმართველობის ფორმების არსებობა აღნიშნული პრინციპის დარღვევის შედეგია. თუმცა, თეორიულად, მმართველობის შერეული ფორმა და მისი სახესხვაობები, საპრეზიდენტო და საპარლამენტო მოდელზე მეტად იძლევა შესაძლებლობას, ხელისუფლება რაც შეიძლება მეტად გადანაწილდეს, რაც აღნიშნული მმართველობის მოდელის ერთ-ერთი მთავარი უპირატესობაა.

⁵⁰ Elgie R., *The Politics of Semi-Presidentialism*, Semi-Presidentialism in Europe, Oxford University Press, 2003, 20.

⁵¹ Elgie R., *A Fresh Look at Semipresidentialism: Variations on a Theme*, *Journal of Democracy*, Volume 16, Number 3, 2005, 99.

⁵² იქვე, 102-109, 110.

თამარ პაპაშვილი

სამართლის მაგისტრი, დოქტორანტი (თსუ),
საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი სკოლის
ანალიტიკური დეპარტამენტის უფროსი

საარჩევნო სისტემის საკონსტიტუციო ჩარჩო: საქართველოში მიმდინარე რეფორმის პერსპექტივა

*„პარლამენტი უნდა იყოს ხალხის მინიატურული პორტრეტი,
რადგან ის უნდა ფიქრობდეს, გრძნობდეს,
მსჯელობდეს და მოქმედებდეს, როგორც ხალხი.“
ჯონ ადამსი¹*

შესავალი

წარმომადგენლობის მაღალი ხარისხით უზრუნველყოფა თანამედროვე სახელმწიფოთა ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი გამოწვევაა. წარმომადგენლობითი ორგანოს არჩევნები ხშირად ხდება ქვეყნის დემოკრატიულობის საზომი,² რადგან ის პირდაპირ მეტყველებს სახალხო წარმომადგენლობის ხარისხსა და ქვეყანაში პოლიტიკური პარტიების საქმიანობის განვითარებულობაზე.³

საქართველოს პარლამენტის არჩევის წესის ხარვეზებზე დიდი ხანია მიუთითებენ ადგილობრივი და საერთაშორისო ორგანიზაციები.⁴ 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შემდეგ, საარჩევნო სისტემასთან ერთად, ბევრი ინსტიტუტი ისევ თეორიული

¹ Farrell D.M., Electoral Systems, A Comparative Introduction, New York, 2001, 11; მით: McLean I., Forms of Representation and Systems of Voting., in David Held (ed.), Political Theory Today, Cambridge, Polity Press., 1991, 173.

² ჭილაძე ნ., საყოველთაო მონაწილეობის აქტუალური საკითხები ქართულ საარჩევნო კანონმდებლობაში, ადამიანის უფლებათა დაცვის თანამედროვე გამოწვევები, სტატიათა კრებული, რედ: კორკელია კ., თბილისი, 2009, 272.

³ International Electoral Standards, Guidelines for reviewing the legal framework of elections, guidelines series, International institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), Sweden, 2002, 22.

⁴ იხ., European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion on the Unified Election Code of Georgia, CDL_AD (2002), Strasbourg, 24 May 2002; ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის საბოლოო ანგარიში, საქართველო, 2012 წლის 1 ოქტომბრის არჩევნები, ვარშავა, 2012 წლის 21 დეკემბერი; ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), საქართველოს

და პრაქტიკული პრობლემის მატარებელი დარჩა. აღნიშნულის გათვალისწინებით, 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შედეგად ხელისუფლების სათავეში მოსულმა გუნდმა მიზნად კიდევ ერთი რეფორმა დაისახა. 2013 წლის 4 ოქტომბრის დადგენილებით პარლამენტმა შექმნა საკონსტიტუციო კომისია, რომელსაც, არსებული ხარვეზების აღმოსაფხვრელად, ცვლილებათა პროექტის მომზადება დაევალა.⁵ კომისიის „საქართველოს პარლამენტის, პრეზიდენტის და მთავრობის საკითხთა“ სამუშაო ჯგუფმა გადასინჯვის საჭიროების მქონე საკითხთა შორის, საარჩევნო სისტემაც დაასახელა,⁶ თუმცა შემდგომში, საკონსტიტუციო კომისიისთვის გვერდის ავლით, საქართველოს პარლამენტის 81-მა წევრმა (რომელთა შემადგენლობაში საკონსტიტუციო კომისიის წევრებიც შედიოდნენ) წარადგინა კონსტიტუციური კანონის პროექტი, რომელიც პარლამენტის სრული შემადგენლობის პროპორციული წესით არჩევით საარჩევნო სისტემას რადიკალურად ცვლის.⁷ ოდნავ მოგვიანებით, მოქალაქეთა საინიციატივო ჯგუფმა პარლამენტს წარუდგინა საკონსტიტუციო ცვლილებების კიდევ ერთი პროექტი, რომელიც განსხვავებულ ვერსიას – პარლამენტის წევრთა „ერთიანი პროპორციული“ და „სამხარეო პროპორციული“ წესით არჩევას ითვალისწინებს.⁸

სახელმწიფოებში რეფორმის მოტივაციას, როგორც წესი, არსებული სისტემის ხარვეზები ქმნის, მაგრამ პოლიტოლოგი პიპა ნორისი საარჩევნო სისტემის რეფორმის ერთ-ერთ საფუძვლად მმართველი გუნდის წარუმატებლობასაც ასახელებს.⁹ მისი განმარტებით, ხელისუფლების სათავეში ყოფნა მმართველ პოლიტიკურ პარტიას საშუალებას აძლევს აირჩიოს ის საარჩევნო

პარლამენტის არჩევის წესი, საარჩევნო სისტემის ანალიზი და რეკომენდაციები, თბილისი, 2013.

⁵ იხ., საქართველოს პარლამენტის 2013 წლის 4 ოქტომბრის დადგენილება „სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შექმნის შესახებ“.

⁶ იხ., <<http://constcommission.ge/2/2>>, [14.12.2015].

⁷ იხ., „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი, 07-3/475/8, 3 სექტემბერი, 2015.

⁸ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის შესახებ, 18314/8, 8 სექტემბერი, 2015.

⁹ Farrell D.M., Electoral Systems, A Comparative Introduction, New York, 2001,180.

სისტემა, რომელიც გაზრდის მის ხელში ძალაუფლების შენარჩუნების შანსს.¹⁰ წარმომადგენლობითი ორგანოს არჩევის მოქმედი წესის პრობლემებსა და ცვლილების საჭიროებაზე თანხმდებიან როგორც პოლიტიკური პარტიები, ასევე აკადემიური წრის წარმომადგენლები, თუმცა საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ პროექტში მითითებული ცვლილებების ამოქმედების ვადის 2020 წლის არჩევნებისთვის დაკავშირება, ბადებს ეჭვს, რომ მმართველი პარტიის მიერ ინიცირებულ პროექტს არა საარჩევნო სისტემის უკეთესობისკენ გარდაქმნა, არამედ ნორისისეული პარტიული მოტივი შეიძლება ედოს საფუძვლად.

საქართველოს კონსტიტუცია საკონსტიტუციო ცვლილებების საკმაოდ რთულ წესს განსაზღვრავს. კონსტიტუციის გადასინჯვისთვის საჭირო მაღალი კვორუმი პარლამენტის წევრთა კონსენსუსს მოითხოვს, რაც, მოქმედი პარლამენტის პირობებში, არც ისე მარტივად მისაღწევია. მიუხედავად იმისა, რომ წარმომადგენილი პროექტები ითვალისწინებენ საკანონმდებლო ორგანოს პროპორციული სისტემით არჩევას, რომელიც, წარმომადგენლობის უკეთესი უზრუნველყოფის მოტივით, პარლამენტის წევრთა დიდი ნაწილის მოწონებას იმსახურებს, კანონპროექტებით განსაზღვრული საარჩევნო სისტემების ცალკეულ ელემენტებთან დაკავშირებით, ჯერჯერობით, თანხმობა არ არსებობს.

ზემოთქმულის გათვალისწინებით, ნაშრომი მიზნად ისახავს მიმდინარე რეფორმის ფარგლებში, საარჩევნო სისტემის საკონსტიტუციო ჩარჩოს დადგენის პერსპექტივის განსაზღვრას. იქიდან გამომდინარე, რომ რეფორმის პროცესში საფუძვლიან ანალიზს მოითხოვს როგორც თავად საარჩევნო სისტემის ელემენტების თეორიული და პრაქტიკული მხარეები, ასევე სისტემის საკონსტიტუციო მოწესრიგების ფარგლები, ნაშრომის პირველ ნაწილში განხილული იქნება საარჩევნო სისტემების ძირითადი დადებითი და უარყოფითი მახასიათებლები და საარჩევნო სისტემის საკონსტიტუციო საფუძვლების შედარებითი ანალიზი – საარჩევნო სისტემასა და მის საკონსტიტუციო ჩარჩოზე ზოგადი წარმოდგენის შექმნისა და სახელმწიფოთა პრაქტიკის გათვალისწინებისთვის; მეორე ნაწილში

¹⁰ Boix C., Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies, ხელმისაწვდომია: <<http://ssrn.com/abstract=159213>> [14.12.2015].

საუბარი იქნება საარჩევნო სისტემის ქართულ საკონსტიტუციო საფუძვლებსა და საარჩევნო სისტემის გამოკვეთილ ხარვეზებზე; მესამე ნაწილში კი, შეფასდება რეფორმის პროცესში წარმოდგენილი პროექტების ძირითადი მახასიათებლები.

1. საარჩევნო სისტემების ზოგადი ანალიზი

1.1. საარჩევნო სისტემების ძირითადი მახასიათებლები

საკანონმდებლო ორგანოში ხალხის წარმომადგენელთა არჩევა წინასწარ განსაზღვრული საარჩევნო სისტემის მეშვეობით ხდება, რომელიც ხალხის ხმების მანდატებში გარდასახვის მეთოდს ადგენს.¹¹ საარჩევნო სისტემების აკვარგიანობაზე შექმნილი ნაშრომების სიმრავლის მიუხედავად, შეუძლებელია რომელიმე მოდელის „რეცეპტად“ მიღება, რადგან არ არსებობს „საუკეთესო საარჩევნო სისტემა“.¹² თითოეული ქვეყნის ისტორიული, კულტურული, პოლიტიკური და სხვა მახასიათებლები საარჩევნო სისტემებისადმი სახელმწიფოთა განსხვავებულ მიდგომებს განაპირობებს.¹³

ფარელი აღნიშნავს, რომ ყველა სახელმწიფოსთვის მისაღები საარჩევნო სისტემის დადგენის შეუძლებლობის პირობებში, მეტად მნიშვნელოვანია, სახელმწიფოებს დასახული ჰქონდეთ სრულყოფილებასთან მიახლოების მიზანი.¹⁴ ამ მიზნის მისაღწევად, საჭიროა საკანონმდებლო ორგანოს არჩევნებში მოპოვებულ ხმათა მაქსიმალურად სამართლიანი გარდაქმნა ადგილებში, ხალხის წარმომადგენლობის უზრუნველყოფა დაუმცირესობების ინტერესების წარმოდგენა.¹⁵

ძირითადად, საარჩევნო სისტემების სამ სახეს გამოყოფენ:

1. მაჟორიტარული სისტემა;

¹¹ იქვე, 1.

¹² International Electoral Standarts, Guidelines for reviewing the legal framework of elections, guidelines series, International institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), Sweden, 2002, 23.

¹³ Existing Commitments for Democratic Elections, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Warsaw, October 2005, 54.

¹⁴ Farrell D.M., Electoral Systems, A Comparative Introduction, New York, 2001, 11.

¹⁵ International Electoral Standards, Guidelines for reviewing the legal framework of elections, guidelines series, International institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), Sweden, 2002, 23.

2. პროპორციული სისტემა

3. შერეული (ნახევრად პროპორციული) სისტემა.

ჯერჯერობით კონსენსუსი არ არსებობს იმაზე, თუ რომელიც საარჩევნო სისტემა უფრო ეფექტიანია, რადგან თითოეულ მათგანს აქვს დადებითი და უარყოფითი მახასიათებლები.

მაჟორიტარული სისტემის მთავარ ღირსებად, უპირველეს ყოვლისა, პოლიტიკური სტაბილურობის შექმნაა მიჩნეული. პრინციპი — „გამარჯვებული იღებს ყველაფერს“¹⁶ ხელს უწყობს ძლიერი და სტაბილური მთავრობის დაკომპლექტებას.¹⁷ ამასთან, ძლიერი ხელისუფლების პირობებში, ყოველთვის არსებობს ძლიერი ოპოზიციის საუკეთესო მაგალითი აშშ-ა, სადაც ხელისუფლებამ იცის, რომ თავდაუზოგავად უნდა იმუშაოს, რადგან ყოველთვის არსებობს ოპოზიციური პარტია, რომლითაც, უკმაყოფილების შემთხვევაში, ხალხმა შესაძლოა ისინი ჩაანაცვლოს.¹⁸ სწორედ აშშ-ს მსგავს, ორპარტიულ სისტემებში მუშაობს უკეთ მაჟორიტარული სისტემა. სისტემის დანანერება კი, მაშინვე გამოკვეთს დისპროპორციულობას.¹⁹

პოლიტიკურ სტაბილურობასთან ერთად, მაჟორიტარულ სისტემას ახასიათებს ახლო კავშირი ამომრჩეველსა და წარმომადგენელს შორის, რადგან არჩეული წარმომადგენელი უპირატესად ხალხზეა დამოკიდებული. ამ სისტემის მოქმედების პირობებში ამომრჩეველი უფრო მეტად გრძნობს თავს დემოკრატიული პროცესების ნაწილად.²⁰ პროპორციულ სისტემაში ამომრჩეველი ხმას აძლევს პარტიას, რომლის პარტიულ სიაში შეიძლება ნაკლებად ცნობილი ან სრულიად უცნობი პირები იყვნენ, რაც ამომრჩეველისთვის ერთგვარი უხერხულობის შემქმნელია. მიუხედავად იმისა, რომ, ზოგადი პრაქტიკის თვალსაზრისით, მაჟორიტარული სისტემა აღნიშნულ კავშირს უკეთესად უზრუნველყოფს, არსებონს გამონაკლისებიც. პოლიტოლოგები აღნიშნავენ, რომ XX საუკუნის 80-90-იანი წლების საფრანგეთში, მიუხედავად მაჟორიტარული სისტემის მოქმედებისა,

¹⁶ მაცაბერიძე მ., არჩევნები და საზოგადოება, თბილისი, 2003, 327.

¹⁷ Norris P., Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems, International Political Science Review, July 1997, 299-300.

¹⁸ The ECPRD: Electoral Systems in Europe, An Overview, European Centre for Parliamentary Research and Documentation, Brussels, 2000, 10

¹⁹ Farrell D.M., Electoral Systems, A Comparative Introduction, New York, 2001, 180.

²⁰ The ECPRD: Electoral Systems in Europe, An Overview, European Centre for Parliamentary Research and Documentation, Brussels, 2000, 11.

უფრო და უფრო შეიმჩნეოდა მოქალაქეებსა და პოლიტიკოსებს შორის გაუცხოება. 1997 წელს მოსახლეობის 32, 4% საერთოდ არ გამოცხადდა არჩევნებზე. ბოლო წლებში იყო პროპორციული ელემენტების შემოღების მცდელობაც, თუმცა უშედეგოდ.²¹

პროპორციული სისტემის მხარდამჭერები აღნიშნავენ, რომ პლურალისტური სისტემები უარყოფითად მოქმედებენ პოლიტიკური უმცირესობების არჩევნებში მონაწილეობაზე, რადგან მათ ხმათა უმრავლესობის მოპოვება სჭირდებათ საარჩევნო ოლქებში.²² შესაბამისად, მაჟორიტარული სისტემა, რომელიც უფრო მეტად ხელსაყრელი მსხვილი პარტიებისთვისაა, მრავალპარტიულობას ვერ უზრუნველყოფს.²³ მიუხედავად ამისა, მაჟორიტარული სისტემის ქმნაგები ცდილობენ პატარა პარტიების არაეფექტიან წარმომადგენლობასაც პოზიტიურად შეხედონ. მათი განმარტებით, ეს სისტემა დამოუკიდებლად მოქმედ პატარა პარტიებს ნაახალისებს, რომ გაერთიანდნენ დიდ პარტიებში, რაც ორმხრივად სასარგებლოა: უმცირესობისთვის ეს პოლიტიკური მხარდაჭერის მოპოვებას ნიშნავს, პოლიტიკური პარტიისთვის კი – უმცირესობის მხარდაჭერას.²⁴

წარმომადგენლობის მაღალი ხარისხის პარალელურად, პატარა პარტიების პარლამენტში შეღწევა შესაძლოა საფრთხის მატარებელიც იყოს. პროპორციული სისტემა ექსტრემისტული პარტიების მიერ მანდატის მოპოვებას ხდის შესაძლებელს, რაც, პოლოლოგთა გარკვეული წრის აზრით, ცუდ იმიჯს სძენს პროპორციულ სისტემას.²⁵ ამ არგუმენტის საპირისპიროდ, პროპორციული სისტემის მხარდამჭერები აღნიშნავენ, რომ დემოკრატიულ სახელმწიფოში განსხვავებულ აზრსაც აქვს არსებობის უფლება, ამი-

²¹ მაცაბერიძე მ., არჩევნები და საზოგადოება, თბილისი, 2003, 129-131.

²² იხ. Bowler Sh., Donovan T., The Limited Effects of Election Reforms on Trust, Efficacy and Engagement, ხელმისაწვდომია: <<http://ssrn.com/abstract=1920459>> [15.12.2015].

²³ Lijphart A., Electoral Systems and Party Systems, A study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990, Oxford University Press, New York, 1994, 20.

²⁴ The ECPRD: Electoral Systems in Europe, An Overview, European Centre for Parliamentary Research and Documentation, Brussels, 2000, 11.

²⁵ Farrell D.M., Electoral Systems, A Comparative Introduction, New York, 2001, 17.

ტომ აუცილებელია ასეთი აზრის გამზიარებელი ამომრჩევლის ინტერესების დაცვა.²⁶ მიუხედავად იმისა, რომ ექსტრემისტული პარტიების პარლამენტში მოხვედრას პროპორციული სისტემა უფრო მეტად უწყობს ხელს, მათი წარმატება არც მაჟორიტარულ სისტემაში გამოირიცხება. ამის საუკეთესო მაგალითია მარი ლე პენისა და მისი ნაციონალური ფრონტის მიერ 1997 წლის საფრანგეთის საპარლამენტო არჩევნებში მიღწეული შედეგი - 14.9 %.²⁷

პროპორციული სისტემის ზემოთ მოყვანილი უარყოფითი მახასიათებლების მიუხედავად, სახელმწიფოთა დიდი ნაწილი მას ყველაზე სამართლიან სისტემად მიიჩნევს, ამომრჩეველთა „დაკარგული ხმების“ სიმცირისა და მაქსიმალური წარმომადგენლობითობის არგუმენტით, თუმცა, ბევრი განვითარებული დემოკრატიის ქვეყანა დღემდე მაჟორიტარული სისტემის მიმდევარი რჩება.

1.2. საარჩევნო სისტემების საფუძვლები ევროპულ კონსტიტუციებში

ქვეყნის საკანონმდებლო ორგანოს არჩევნების შესახებ ნორმებს დანერგულ კონსტიტუციათა უმრავლესობა შეიცავს, თუმცა პარლამენტის არჩევის წესზე არსებული ჩანაწერების დეტალიზაციის დონე ევროპულ ქვეყნებში განსხვავდება:

დანიის კონსტიტუცია ფოლკეტინგის არჩევის წესის შესახებ მხოლოდ ზოგად ინფორმაციას შეიცავს. კონსტიტუცია მიუთითებს არჩევნების ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქებში, პროპორციული წესით ჩატარების მიზანშეწონილობასა და ამომრჩეველთა სხვადასხვა ფენების თანასწორი წარმომადგენლობის აუცილებლობაზე. განსაზღვრულია, რომ თითოეული რეგიონიდან დეპუტატთა ადგილების რაოდენობის დადგენისას მხედველობაში მიიღება მცხოვრებთა რაოდენობა, ამომრჩეველთა რაოდენობა და მოსახლეობის სიმჭიდროვე. კონკრეტულ ინფორმაციას მანდატების განაწილების, საარჩევნო ბარიერის და სხვა საარჩევნო საკითხების შესახებ, კანონი აწესრიგებს.²⁸

²⁶ გამოსავალს სპეციალისტები საარჩევნო ბარიერში ხედავენ. იხ., Farrell D.M., Electoral Systems, A Comparative Introduction, New York, 2001, 199.

²⁷ იქვე, 199-200.

²⁸ The Constitutional Act of Denmark, Art 28, Art 30.

ლატვიაში სეიმი პროპორციული სისტემის საფუძველზე არჩეული 100 წარმომადგენლისგან შედგება. კონსტიტუცია ადგენს, რომ არჩევნების დროს ლატვიის ტერიტორია იყოფა საარჩევნო ოლქებად, რომელშიც ასარჩევ დეპუტატთა რიცხვი განისაზღვრება ოლქის ამომრჩეველთა რაოდენობის მიხედვით. არჩევნების შესახებ სხვა ინფორმაცია ძირითად კანონში არ არის მოცემული.²⁹

ესტონეთის კონსტიტუციის თანახმად, ესტონეთში საკანონმდებლო ხელისუფლებას სახელმწიფო კრება (რიიგიკოგუ) ახორციელებს, რომელიც თავისუფალი არჩევნების გზით, პროპორციულობის პრინციპის საფუძველზე აირჩევა. ლატვიის კონსტიტუციისგან განსხვავებით, ესტონეთის კონსტიტუცია არ შეიცავს საარჩევნო ოლქებსა და თითოეულ მათგანში ასარჩევი დეპუტატების რაოდენობაზე მითითებას. სახელმწიფო კრების არჩევნების საკითხებს კანონი აწესრიგებს.³⁰

განხილული კონსტიტუციების მსგავსად, ჩეხეთის კონსტიტუციაც საკანონმდებლო ხელისუფლების არჩევის წესზე მხოლოდ ზოგად ინფორმაციას შეიცავს: დეპუტატთა პალატის 200 დეპუტატი აირჩევა პროპორციული წარმომადგენლობის პრინციპის შესაბამისად, ხოლო სენატის 81 სენატორი – მაჟორიტარული სისტემის საფუძველზე. საარჩევნო საკითხების დეტალურად განსაზღვრა აქაც კანონს აქვს მინდობილი.³¹

გერმანიის კონსტიტუცია მითითებასაც კი არ იძლევა საარჩევნო სისტემის შესახებ. აღნიშნულია მხოლოდ ის, რომ დეპუტატები საყოველთაო, თავისუფალი, თანასწორი და ფარული კენჭისყრით აირჩევიან. რუმინეთის კონსტიტუციაც, საარჩევნო სისტემას არ აკონკრეტებს, მაგრამ განსაზღვრავს, რომ დეპუტატთა და სენატორთა რაოდენობა ქვეყნის მოსახლეობის შესაბამისად, საარჩევნო კანონით არის დადგენილი. საინტერესოა, რომ ეროვნული უმცირესობების მიერ ფორმირებული ორგანიზაციებისთვის, რომლებსაც პარლამენტში წარმომადგენლობისთვის არჩევნებში მოპოვებული ხმათა რაოდენობა არ ჰყოფნით, კონსტიტუციით უზრუნველყოფილია თითო მანდატი.³²

²⁹ Constitution of The Republic of Latvia, Art. 5-7.

³⁰ Constitution of The Republic of Estonia, Art. 59-60.

³¹ Constitution of The Czech Republic, Art.15-20.

³² Basic Law of The Federal Republic of Germany, Art.38, The Constitution of Romania, Art. 62.

პორტუგალიის ძირითადი კანონი განსაზღვრავს, რომ საარჩევნო ოლქების გეოგრაფიული საზღვრების დადგენა ხდება კანონით, რომელიც შეიძლება ითვალისწინებდეს პროპორციული სისტემის უზრუნველყოფისთვის ერთმანდატიანი ან მრავალმანდატიანი ოლქის შექმნას. რაც შეეხება დეპუტატთა რაოდენობას, მრავალმანდატიანი ოლქების შექმნის შემთხვევაში, მათი განსაზღვრა აქაც მოსახლეობის რაოდენობის პროპორციულად ხდება.³³

ზემოთ განხილულისგან განსხვავებით, საკანონმდებლო ორგანოს არჩევნებს დეტალურად განსაზღვრავს ნორვეგიის კონსტიტუცია. კერძოდ, სტორტინგის 165 წევრიდან 157 ოკრუგის წარმომადგენელია, 8 კი — გამათანაბრებითი წარმომადგენელი. კონსტიტუცია პირდაპირ ადგენს თითოეული ოლქიდან ასარჩევი ოკრუგის წარმომადგენლების რიცხვს (მაგ., რუგალანის ოლქიდან – 10, ტრომსის ოლქიდან – 6 და ა.შ.). ძირითადი კანონით განსაზღვრულია არა მხოლოდ საოკრუგო წარმომადგენელთა არჩევნების პროპორციული სისტემით ჩატარება, არამედ ხმათა წარმომადგენლებში გარდასახვის მთლიანი წესი და გამათანაბრებითი მანდატის განაწილების პირობები. დადგენილია საარჩევნო ზღურბლიც – 4%, რომლის გადალახვის გარეშე პარტია გამათანაბრებით მანდატებს ვერ მიიღებს.³⁴

„საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის კოდექსში“ ვენეციის კომისია აღნიშნავს, რომ კონსტიტუციით საჭიროა იმ საკითხების განსაზღვრა, რომელთაზე ყველაზე მეტად საჭიროებს დაცვას. ასეთად კი მას მიაჩნია საარჩევნო სისტემა, საარჩევნო კომისიების შემადგენლობა, საარჩევნო ოლქები ან მათი საზღვრების დადგენის წესები.³⁵ როგორც სახელმწიფოთა პრაქტიკა აჩვენებს, ძირითადად, კონსტიტუციები მხოლოდ მითითებას აკეთებენ საარჩევნო სისტემასა და წარმომადგენლობის უზრუნველყოფის აუცილებლობაზე, იშვიათად აღნიშნავენ საარჩევნო ოლქებში მანდატების რაოდენობის განსაზღვრის წესზე, სისტემის დეტალურ მოწესრიგებას კი, უმრავლეს შემთხვევაში, კანონს ავალდებენ.

³³ Constitution of The Portuguese Republic, Seventh Revision, Art. 148-149.

³⁴ The Constitution of The Kingdom of Norway, Art. 57-59.

³⁵ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Code of Good Practice in Electoral Matters, Guidelines and Explanatory Report, CDL_AD (2002) 23 Rev., Strasbourg, 23 May 2003, 66.

საარჩევნო სისტემის ზედმეტად ზოგადმა კონსტიტუციურმა მოწესრიგებამ და მისი ძირითადი მახასიათებლების განსაზღვრის უფლების კანონისთვის გადაცემამ, ხელისუფლების სათავეში მყოფ გუნდს შეიძლება საკუთარი პოლიტიკური ინტერესების შესაბამისი სისტემის დადგენის გზა გაუხსნას. კონსტიტუციის ცვლილება რთულ და დროში გაწელილ პროცედურას მოითხოვს. კანონის ცვლილება კი, ბევრად მარტივია. აქედან გამომდინარე, თუ კონსტიტუციამ საარჩევნო სისტემის ძირითადი ელემენტები თავადვე არ დაადგინა, შეიქმნება პოლიტიკური ხელისუფლების მიერ მარტივად, კანონში ცვლილებების შეტანით ხელსაყრელი პირობების შექმნის შესაძლებლობა.

განვითარებული დემოკრატიის ქვეყნებში საარჩევნო სისტემის ძირითადი მახასიათებლების კანონით განსაზღვრის შესაძლებლობამ შეიძლება პრობლემა არ შექმნას, მაგრამ სახელმწიფოებში, სადაც პოლიტიკური კულტურა ჯერ კიდევ განვითარების გზაზეა, უპრიანია გარკვეული ბალანსის პოვნა ზოგად მოწესრიგებასა და ზედმეტ დეტალიზაციას შორის, რათა უზრუნველყოფილი იყოს საარჩევნო სისტემის მანიპულაციებისგან დაცვა.

2. საარჩევნო სისტემის ქართული პრაქტიკა

2.2. მოქმედი საკონსტიტუციო ჩარჩო³⁶

საქართველოს კონსტიტუციის მოქმედი რედაქცია საპარლამენტო არჩევნების სისტემის შესახებ მხოლოდ მწირ ინფორმაციას შეიცავს. კონსტიტუცია პარლამენტის არჩევისთვის შერეულ სისტემას ადგენს - საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების შექმნამდე საკანონმდებლო ორგანო 4 წლის ვადით, საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, 77 პროპორციული წესით და 73 მაჟორიტარული წესით არჩეული პარლამენტის წევრისგან შედგება.

კონსტიტუცია განსაზღვრავს პროპორციული წესით არჩევნებში მონაწილეობის უფლების მქონე სუბიექტებს. ესენი არიან:

³⁶ ქვეთავში მოხმობილი ინფორმაცია ეყრდნობა საქართველოს კონსტიტუციის 49-ე და 50-ე მუხლებს, 2013 წლის 4 ოქტომბრის რედაქციით.

- მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება, რომელსაც არჩევნების დანიშვნის დროისთვის წარმომადგენელი ჰყავს პარლამენტში;
- მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება, რომელსაც წარმომადგენელი პარლამენტში არ ჰყავს, მაგრამ მისი მხარდაჭერა დადასტურებულია ამომრჩეველთა ხელმოწერებით (არაუმეტეს ამომრჩეველთა რაოდენობის 1%-სა).

პროპორციული სისტემით ჩატარებულ არჩევნებში პოლიტიკური გაერთიანებებისა და საარჩევნო ბლოკების მიერ მანდატის მისაღებად დადგენილი ზღურბლი – ამომრჩეველთა ხმების 5%-ია. იმ საარჩევნო სუბიექტებისთვის კი, რომლებიც არჩევნების შედეგად მიიღებენ ფრაქციის შესაქმნელად საჭირო პარლამენტის წევრთა მინიმალურ ოდენობაზე – 6-ზე ნაკლებ მანდატს, მანდატები შეეცემათ აღნიშნულ საჭირო მინიმალურ ოდენობამდე.

განსხვავებით პროპორციული სისტემისგან, როგორც არჩევნებში მაჟორიტარული სისტემით მონაწილეობის, ისე ჩატარებული არჩევნების შედეგად პარლამენტის წევრთა მანდატების განაწილების წესს კონსტიტუცია საარჩევნო კანონმდებლობას ავალებს.

2.2. სისტემის გამოკვეთილი ხარვეზები

მოქმედი კონსტიტუციის მიღებიდან დღემდე საარჩევნო სისტემის საკონსტიტუციო ჩარჩო ოთხჯერ შეიცვალა – 1999, 2005, 2008 და 2011 წლებში.³⁷ მიუხედავად ცვლილებების სიმრავლისა, კონსტიტუციის ჩანაწერი ისევ ზოგადი დარჩა და საარჩევნო სისტემის ძირითადი ელემენტების: კომისიის შემადგენლობის, საარჩევნო ოლქების განსაზღვრის წესის, მანდატების განაწილების პირობების და სხვათა დადგენა ისევ ორგანულ კანონს აქვს მინდობილი.

ქართული საარჩევნო სისტემის ხარვეზების შესახებ ხშირად აღნიშნავენ ადგილობრივი და საერთაშორისო ორგანიზაციები,

³⁷ იხ., 1999 წლის 30 ივლისის, 2005 წლის 23 თებერვლის, 2008 წლის 12 მარტის და 2011 წლის 27 დეკემბრის საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტები საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ.

ცალკეული ექსპერტები, რომლებიც, ერთი მხრივ, არჩევნების საკანონმდებლო მოწესრიგებას, მეორე მხრივ კი, საქართველოში ჩატარებულ საპარლამენტო არჩევნებს აკვირდებიან. მათი კრიტიკა, ძირითადად, შემდეგი საკითხებისადმი მიმართულია:

2.1. ქვეთავში აღინიშნა, რომ მაჟორიტარული სისტემის წესით მანდატების განაწილების წესს თავად კონსტიტუცია არ განსაზღვრავს. საარჩევნო კოდექსით დადგენილია მაჟორიტარული სისტემით ჩატარებულ არჩევნებში გამარჯვებისათვის საჭირო ამომრჩეველთა ხმების 30%-იან ზღვარი, რაც იმას ნიშნავს, რომ თუ არჩევნებში რამდენიმე კანდიდატი დარეგისტრირდა, არჩევნები შეიძლება ერთ-ერთმა კანდიდატმა მხოლოდ 30%-იანი მხარდაჭერით მოიგოს, მისი კონკურენტების ხმათა საერთო რაოდენობა კი, მის მიერ მიღებულ ხმებზე მეტი აღმოჩნდეს.³⁸

ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი 2012 წლის 1 ოქტომბრის არჩევნების შესახებ დასკვნაში უარყოფითად აფასებს საქართველოს კონსტიტუციაში არსებულ ჩანაწერს, რომელიც მანდატების შეესებას ითვალისწინებს იმ პარტიებისთვის, რომლებმაც საპარლამენტო არჩევნებში ფრაქციის შესაქმნელად საჭირო მინიმალურ ოდენობაზე ნაკლები მანდატი მიიღეს. დასკვნაში მითითებულია, რომ საარჩევნო სისტემა უნდა შეესაბამებოდეს „სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ“ საერთაშორისო პაქტის 25-ე მუხლით დაცულ უფლებებს.³⁹ მიუხედავად იმისა, რომ ოფისი კონკრეტულად არ განმარტავს ხარვეზს, როგორც ჩანს, მოქმედ წესში ის ხალხის ხმების მანდატებში სამართლიანი გარდასახვის პრობლემას ხედავს.

მოქმედი სისტემის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ხარვეზად საარჩევნო ოლქების საზღვრების დადგენა მიიჩნევა. ჯერ კიდევ 2002 წელს, საქართველოს საარჩევნო კოდექსის შესახებ დასკვნაში ვენეციის კომისია წერს, რომ საარჩევნო ოლქების საზღვრების დადგენა არ შეიძლება არჩევნების თარიღზე იყოს დამოკიდებული, რადგან ასეთი ჩანაწერი პოლიტიკური მანიპულაციისთვის კარის გაღებაა.

³⁸ ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), საქართველოს პარლამენტის არჩევის წესი, საარჩევნო სისტემის ანალიზი და რეკომენდაციები, თბილისი, 2013, 21-24.

³⁹ ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი, 2012 წლის 1 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნების საბოლოო ანგარიში, ვარშავა, 2012 წლის 21 დეკემბერი, 12.

კომისიის რეკომენდაციით, ოლქების საზღვრები ყოველ 10 წელიწადში ერთხელ შეიძლება გადაიხედოს, მოსახლეობის რაოდენობის ზრდის გათვალისწინებით.⁴⁰ მიუხედავად საერთაშორისო ექსპერტების რჩევებისა, დღემდე საპარლამენტო არჩევნების დროს მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქებს ქმნის და მათ საზღვრებს დადგენილებით ადგენს ცენტრალური საარჩევნო კომისია, არაუგვიანეს პარლამენტის მორიგი არჩევნების წლის 1 ივლისისა.

საარჩევნო ოლქები და მათი დადგენის წესი „საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის კოდექსით“ ისეთ საკითხად არის მიჩნეული, რომელიც დაცულობის მაღალი ხარისხის საჭიროებიდან გამომდინარე, ქვეყნის ძირითადი კანონით უნდა იყოს განსაზღვრული.⁴¹ საქართველოში კი, საარჩევნო ოლქების საზღვრებს არათუ კონსტიტუცია, ორგანული კანონიც კი არ განსაზღვრავს თავად. ცენტრალური საარჩევნო კომისიის დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის პირობებშიც კი, დაუშვებელია ის დადგენილებით წყვეტდეს საკითხებს, რომლებიც, საერთაშორისო სტანდარტით, კანონმდებლობით უნდა წესრიგდებოდეს.

საარჩევნო ოლქების საზღვრების კანონმდებლობით პირდაპირ განუსაზღვრელობასა და საპარლამენტო არჩევნებში მიღებულ მანდატებს შორის მნიშვნელოვანი დისპროპორციის შესახებ ვენეციის კომისია და ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი კანონმდებელს 2003 წლიდან აფრთხილებდა.⁴² ორგანული კანონი საპარლამენტო არჩევნების დროს 73 ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქს შექმნას ითვალისწინებს. მათგან 10 ოლქი იქმნებოდა დედაქალაქში. ექსპერტების აზრით, ის ფაქტი, რომ საარჩევნო სისტემა უშვებს, ერთი კანდიდატი ოლქში 1800 ხმით იქნას არჩეული, მეორე კანდიდატს კი სხვა ოლქში ასარჩევად 70 000

⁴⁰ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion on the Unified Election Code of Georgia, CDL-AD (2002) 9, Strasbourg, 24 May 2002, 23.

⁴¹ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Code of Good Practice in Electoral Matters, Guidelines and Explanatory Report, CDL_AD (2002) 23 Rev., Strasbourg, 23 May 2003, 66.

⁴² იბ., European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion on the Unified Election Code of Georgia, CDL (2003) 100, Strasbourg, 5 December, 2003; ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი, 2003 წლის 2 ნოემბრის საპარლამენტო არჩევნების ანგარიში, 1-ლი ნაწილი, ODIHR.GAL/7/04/, 30 January 2004.

ხმა დასჭირდეს, პირდაპირ ეწინააღმდეგება ხმათა თანაბარწონადობის პრინციპს.⁴³ აღნიშნული წესი საკონსტიტუციო სასამართლომ 2015 წლის 28 მაისის გადაწყვეტილებით არაკონსტიტუციურად ცნო,⁴⁴ თუმცა საარჩევნო კანონმდებლობით საარჩევნო ოლქების დადგენის საკითხი ჯერჯერობით ისევ კითხვის ნიშნის ქვეშ დგას. ექსპერტები ისტორიული და გეოგრაფიული მახასიათებლების მქონე ოლქების მექანიკურ გაერთიანებას ეწინააღმდეგებიან. ისინი გამოსავალს საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად, პროპორციულ სისტემაზე გადასვალასა და მორიგი არჩევნების ახალი წესით ჩატარებაში ხედავენ.⁴⁵

საპარლამენტო არჩევნების მაჟორიტარული სისტემის პრობლემებზე თანხმდება როგორც პოლიტიკური გუნდი, ასევე აკადემიური წრეების წარმომადგენელთა უმრავლესობა. მიუხედავად პროპორციული სისტემის დადებითი მახასიათებლების შესახებ ერთგვარი კონსენსუსისა, ქართული რეალობისთვის მორგებული მოწესრიგების შესახებ მიდგომები განსხვავდება.

3. საარჩევნო სისტემის მიმდინარე რეფორმა

3.1. „უმრავლესობის პროექტი“⁴⁶

2015 წლის 3 სექტემბერს საქართველოს პარლამენტის 81-მა წევრმა წარადგინა კონსტიტუციური კანონის პროექტი „საქართველოს

⁴³ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), The OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), Joint Opinion on the Unified Election Code of Georgia, CDL-AD(2010)013, Strasbourg/Warsaw, 9 June 2010, 13.

⁴⁴ იხ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 28 მაისის გადაწყვეტილება №1/3/547 საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქეები - უჩა ნანუშავილი და მიხეილ შარაშიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

⁴⁵ საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, ხელისუფლების მიერ შემოთავაზებული მაჟორიტარული ოლქების დანაწილება შესაძლოა, არაკონსტიტუციური იყოს, 10 დეკემბერი, 2015, ხელმისაწვდომია: <<http://www.transparency.ge/blog>> [19.12.2015].

⁴⁶ ქვეთავში მოხმობილი ინფორმაცია ეყრდნობა საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტს საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის თაობაზე და მის განმარტებით ბარათს, 07-3/475/8, 03.09.2015.

კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“. როგორც კანონპროექტის განმარტებით ბარათშია აღნიშნული, კანონპროექტის წარდგენას კოალიციისა და საპარლამენტო უმრავლესობაში შემავალი ფრაქციების ხანგრძლივი დისკუსია უძღოდა წინ, რომელიც მაჟორიტარული და პროპორციული საარჩევნო სისტემების დადებითი და უარყოფითი მხარეების ანალიზზე იყო დაფუძნებული.

კონსტიტუციით დადგენილი მონესრიგების პოლიტიკური სისტემის განვითარებასთან ადაპტირების მიზნით, კანონპროექტი 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ ითვალისწინებს პარლამენტის პროპორციული სისტემით, მრავალმანდატიანი საარჩევნო ოლქების მიხედვით არჩევას. ცვლილებები ეხება კონსტიტუციის 49-ე მუხლის პირველ პუნქტსა და 50-ე მუხლის პირველ და მეორე პუნქტებს.

კანონპროექტი შემდეგ სიახლეებს შეიცავს:

- გაუქმებულია მაჟორიტარული სისტემა. პარლამენტის 150 წევრი პროპორციული სისტემით, მრავალმანდატიანი საარჩევნო ოლქების მიხედვით აირჩევა;
- საარჩევნო ზღურბლი 5%-დან შემცირებულია 4%-მდე;
- განსაზღვრულია, რომ მრავალმანდატიან ოლქებში მანდატები განაწილდება პოლიტიკური გაერთიანებებისა და საარჩევნო ბლოკების მიერ შესაბამის ოლქში მიღებული ხმების პროპორციულად. მანდატების განაწილების წესის დეტალურად განსაზღვრას კონსტიტუცია ორგანულ კანონს ავალებს;
- გაუქმდა ფრაქციის შექმნისთვის საჭირო მინიმალურ ოდენობამდე მანდატების შევსების წესი.

კონსტიტუციის 102-ე მუხლით განსაზღვრული წესით პარლამენტის მიერ პროექტის მხარდაჭერის შემთხვევაში, კანონპროექტი ამოქმედდება არა მორიგი საპარლამენტო არჩევნებისთვის, არამედ მორიგი არჩევნების შედეგად არჩეული პარლამენტის პირველი შეკრებისთანავე, რაც იმას ნიშნავს, რომ არჩევნები ცვლილებებისამებრ მხოლოდ 2020 წელს ჩატარდება.

2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის პროცესში, 2010 წლის 9 აპრილს საკონსტიტუციო კომისიას საზოგადოებრივმა საკონსტიტუციო კომისიამ წარუდგინა საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქციის განვრცობითი კონცეფცია, რომელშიც საკმაოდ

დიდი ნაწილი ეთმობა არჩევნებს. კონცეფციაში საზოგადოებრივი კომისიის წევრები მსჯელობენ არჩევნების სამართლიანი შედეგის მიღწევის მნიშვნელობაზე. კომისიის აზრით, ქართული პრაქტიკის გათვალისწინებით, სამართლიანი და მდგრადი საარჩევნო გარემოს უზრუნველსაყოფად საჭიროა უზენაეს კანონში არჩევნების საფუძვლებთან ერთად, საარჩევნო ადმინისტრაციის შექმნის წესის, ამომრჩეველთა სიის შედგენის წესის და საარჩევნო სისტემის ასახვაც. კომისიის არჩევანი ერთადერთი გადაცემადი ხმის სისტემაზე იყო შეჩერებული, იმ არგუმენტით, რომ ის ხელს შეუწყობდა „თითო-კაციანი“ პარტიების ეპოქის დასასრულს, შეამცირებდა „დაკარგული“ ხმების რაოდენობას, უზრუნველყოფდა ტერიტორიული ერთეულების სათანადო წარმომადგენლობას და ა.შ.⁴⁷ საინტერესოა, რომ კონცეფციის ავტორი საზოგადოებრივი კომისიის შემადგენლობაში დღევანდელი „უმრავლესობის პროექტის“ ინიციატორებიც იყვნენ, მაგრამ 2010 წელს წარმოდგენილი ხედვები, რომელთა გაზიარებასაც, საარჩევნო პროცესის სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად, აუცილებლად მიიჩნევდნენ, 2015 წელს წარმოდგენილ საკუთარ პროექტში აღარ გაუთვალისწინებიათ.

უმრავლესობის მიერ წარმოდგენილი პროექტი საარჩევნო სისტემას ცვლის, მაგრამ ახალი საარჩევნო სისტემის შესახებ ისეთივე ზოგად საკონსტიტუციო ჩარჩოს შეიცავს, როგორიც დღეს მოქმედი ჩანაწერია. 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შემდეგ კონსტიტუციაში მოცემული პარლამენტის არჩევის წესი არ შეცვლილა. საარჩევნო სისტემის დაცულობის უზრუნველყოფას მხოლოდ მაჟორიტარული წესის პროპორციულით ჩანაცვლება ვერ უზრუნველყოფს. პრობლემები, რომლებსაც საზოგადოებრივი კომისია 2010 წელს ხედავდა, დღესაც არსებობს. შესაბამისად, თუ უმრავლესობამ ინიციატივის წესით წარმოდგენილი პროექტი გამოკვეთილი პრობლემების მოგვარების მიზნით შეადგინა, გაუგებარია, თუ რატომ რჩება კანონმდებელს ისევ ისეთი ფართო დისკრეცია, საკუთარი შეხედულებისამებრ ჩამოაყალიბოს საარჩევნო სისტემის მთელი კონსტრუქცია. გარდა იმისა, რომ საარჩევნო სისტემის

⁴⁷ იხ., საზოგადოებრივი საკონსტიტუციო კომისია, საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქციის განვრცობითი კონცეფცია, 2009-2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა საქართველოში, საქართველოს კონსტიტუციური ქრონიკები, ბათუმი 2012, 277-279.

შესახებ პროექტი მხოლოდ ზოგად ინფორმაციას შეიცავს, განსაზღვრული არ არის საარჩევნო ადმინისტრაციის შექმნის წესი და შემადგენლობა, არც საარჩევნო ოლქების განსაზღვრის წესი და თითოეულ ოლქში ასარჩევი კანდიდატების ოდენობის განსაზღვრის პირობები.

5%-იანი საარჩევნო ბარიერის 4%-მდე დაწევა, პროექტის ავტორთა განმარტებით, შეამცირებს „დაკარგული“ ხმების ოდენობას.⁴⁸ ერთი შეხედვით, ბარიერის დაწევა პოზიტიური მოვლენაა, რადგან მაღალი ბარიერი უარყოფითად მოქმედებს წარმომადგენლობითობაზე და პატარა პარტიებს მანდატების მოპოვების შესაძლებლობას ართმევს,⁴⁹ მაგრამ მანდატების ფრაქციის შექმნისთვის საჭირო მინიმალურ ოდენობამდე შევსების წესის გაუქმების პირობებში, ბარიერის დაწევა პარტიულ მრავალფეროვნებას ვერ შექმნის. საპარლამენტო საქმიანობაში ფრაქციას უდიდესი როლი აქვს. იმ შემთხვევაში, თუ გარკვეული ჯგუფის ინტერესების წარმომადგენლებს არ მიეცემათ ფრაქციის შექმნის შესაძლებლობა, მათი წარმომადგენლობითობა ვერ იქნება ქმედითი. ფრაქციის შექმნის გარეშე 2 თუ 3 მანდატის მქონე პოლიტიკურ პარტიას არ ექნება პარლამენტში საკუთარი პოლიტიკური კურსის გატარების, კანონშემოქმედებით საქმიანობაში საკუთარი აზრის გამოხატვის საშუალება. აღნიშნულმა შეიძლება ახლადგამოჩენილ, მცირე პოლიტიკურ პარტიებს არჩევნებში მონაწილეობის მიღების მოტივაცია დაუკარგოს, რაც, საბოლოო ჯამში, ისევ გააქარწყლებს მრავალპარტიული პარლამენტის პერსპექტივას და შეაფერხებს საქართველოს სტაბილურ პოლიტიკურ განვითარებას.

განსაკუთრებულ ინტერესს იწვევს პროექტის გარდამავალი დებულება, რომელიც, პარლამენტის მიერ საკონსტიტუციო ცვლილებების მხარდაჭერის შემთხვევაში, ცვლილებებს 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნებზე ავრცელებს, პარლამენტის მორიგი 2016

⁴⁸ გასათვალისწინებელია, რომ ვენეციის კომისია 2002 წლის დასკვნაში, სადაც საქართველოში დამკვიდრებულ 7%-იან ბარიერს აფასებს, აღნიშნავს, რომ უკეთეს გზად მიაჩნია, პოლიტიკური პარტიებისთვის 4%-იანი ზღვარი, ხოლო საარჩევნო ბლოკებისთვის უფრო მაღალი, 6 %-იანი ზღვარი დადგენილიყო. იხ., European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion on the Unified Election Code of Georgia, CDL-AD (2002) 9, Strasbourg, 24 May 2002, 82.

⁴⁹ Lijphart A., Electoral Systems and Party Systems, A study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990, Oxford University Press, New York, 1994, 10-11.

წლის არჩევნები კი, ისევ დღეს მოქმედი წესით ჩატარდება. პროექტში გაკეთებული დათქმის ავტორებისეული არგუმენტი ასეთია: „პროპორციული საარჩევნო სისტემის დამკვიდრება პარტიული ინსტიტუციონალიზაციის მაღალ ხარისხს მოითხოვს“. კოალიციის რწმენით, 2020 წლისთვის ქართული პოლიტიკური სისტემა მზად იქნება პროპორციული სისტემით არჩევნების ჩატარებისთვის, 2016 წლამდე კი, სიახლეების დანერგვა რთული იქნება.

ქართველი სპეციალისტების აზრით, პოლიტიკური მზაობის შემთხვევაში, საკმარისი დროა დარჩენილი მორიგ საპარლამენტო არჩევნებამდე პროპორციულ სისტემაზე გადასვლისთვის, მაგრამ მმართველი ძალა პროექტში არსებული ჩანაწერით ცდილობს, თავის სასარგებლოდ გამოიყენოს დღეს არსებული ჩანაწერი და 2016 წელს პარლამენტში დაუმსახურებლად მიიღოს იმაზე მეტი მანდატი, ვიდრე ეკუთვნის.⁵⁰

რთულია, დაკვირვებულმა მკითხველმა საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ წარმოდგენილ პროექტში პარტიული ინტერესი ვერ შეამჩნიოს. შთაბეჭდილებას ამძაფრებს ისიც, რომ რეფორმის საკითხი დღის წესრიგში მხოლოდ ბოლო წელს დადგა. წარმომადგენლობის გაზრდის, მანდატებში ხმათა სამართლიანი გარდასახვის ნამდვილი ინტერესის არსებობის პირობებში, საარჩევნო სისტემის ცვლილების საკითხი მმართველ გუნდს ხელისუფლების სათავეში მოსვლის პირველივე წელს უნდა დაეყენებინა, იმის გათვალისწინებით, რომ საარჩევნო სისტემის კრიტიკა უკვე დიდი ხანია ისმის, მათ შორის, კოალიციის წარმომადგენლების მხრიდანაც. აღნიშნულ შემთხვევაში, „პროპორციული სისტემის დანერგვასთან დაკავშირებული სირთულეების პრევენციისთვის“ მორიგ საპარლამენტო არჩევნებამდე საკმარისი დრო დარჩებოდა.

3.2. „ამომრჩეველთა პროექტი“⁵¹

უმრავლესობის პროექტის წარდგენიდან მცირე დროში, 2015 წლის 8 სექტემბერს, საარჩევნო სისტემის საკონსტიტუციო ჩარჩოს

⁵⁰ იხ., <<http://www.isfed.ge/main/915/geo/>> [21.12.2015]; <<http://forbes.ge/news/948/>> [21.12.2015].

⁵¹ ქვეთავში მოცემული ინფორმაცია ეყრდნობა „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტს და მისი განმარტებით ბარათს, 18314/8, 08.09.2015.

პროექტი წარადგინა მოქალაქეთა საინიციატივო ჯგუფმა. ავტორთა დასაბუთებით, მაჟორიტარული სისტემა ვერ უზრუნველყოფს ქვეყანაში არსებული პოლიტიკური გარემოს არჩევნების შედეგებზე სრულფასოვან ასახვას, ამიტომ, საჭიროა მისი გაუქმება და პროპორციული სისტემის დამკვიდრება.

„უმრავლესობის პროექტისგან“ განსხვავებით, „ამომრჩეველთა პროექტი“ პროპორციული სისტემის ორ სახესხვაობას ამკვიდრებს: საერთოპროპორციულ სისტემას და სამხარეო პროპორციულ სისტემას. ინიციატორთა განმარტებით, ეს წესი საკანონმდებლო ორგანოს დაკომპლექტებას პოლიტიკურ ძალათა რეალურ გადანაწილებაზე გახდის დამოკიდებულს, გაზრდის წარმომადგენლობითი ორგანოს ლეგიტიმაციას და გააძლიერებს ამომრჩეველთა ნდობას.

ინიციატორთა აზრით, ზემოაღნიშნული მიზნის მიღწევა შესაძლებელია საარჩევნო სისტემის შემდეგი გზით გარდაქმნის შემთხვევაში:

- პარლამენტის 75 წევრი ერთიანი პროპორციული წესით უნდა აირჩეოდეს, ხოლო 75 – სამხარეო პროპორციული წესით;
- ერთიანი პროპორციული წესით ჩატარებული არჩევნებისთვის უნდა განისაზღვროს 5%-იანი საარჩევნო ზღურბლი;
- სამხარეო პროპორციული წესით ჩატარებული არჩევნების შედეგად მანდატები მხოლოდ იმ პოლიტიკურ პარტიებსა და საარჩევნო ბლოკებს შორის განაწილდება, რომლებიც ერთიანი პროპორციული სისტემით ჩატარებულ არჩევნებში მიიღებენ ხმების 5%-ს ან მეტს;
- სამხარეო პროპორციული სისტემით არჩევნებში მონაწილეობის წესი და მანდატების განაწილების წესი განისაზღვრება საარჩევნო კანონმდებლობით.

„ამომრჩეველთა პროექტში“ შენარჩუნებულია ფრაქციის შექმნისთვის საჭირო ოდენობამდე მანდატების შევსების მოქმედი წესი. მხარდაჭერის შემთხვევაში, ცვლილებები მიღებისთანავე ამოქმედდება, რაც იმას გულისხმობს, რომ, 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნები უკვე პროპორციული სისტემით ჩატარდება.

200 000 ამომრჩევლის მიერ წარდგენილი კონსტიტუციური კანონის პროექტის განმარტებითი ბარათი, სამწუხაროდ, სათანადო

ინფორმაციას არ შეიცავს პროექტით გათვალისწინებული საარჩევნო სისტემის ძირითადი ელემენტების შესახებ. მიუხედავად ამისა, კოალიციის მიერ წარდგენილი პროექტისგან განსხვავებით, ამ შემთხვევაში ნათლად ჩანს, რომ ამომრჩეველთა პროექტი მიზნად ისახავს, რაც შეიძლება დროულად მოხდეს მაჟორიტარული სისტემის საქართველოში გამოვლენილი პრობლემების თავიდან აცილება და წარმომადგენლობით ორგანოში ამომრჩეველთა ინტერესის მაქსიმალურად სამართლიანად ასახვა. უნდა აღინიშნოს, რომ ამომრჩეველთა პროექტს მხარს უჭერს 8 არასამთავრობო ორგანიზაცია და 15 ოპოზიციური პარტია.⁵²

სამხარეო პროპორციული არჩევნები რეგიონების წარმომადგენლობას უფრო მეტად უზრუნველყოფს, ვიდრე საერთო პროპორციული არჩევნები. შესაბამისად, ამ უკანასკნელის პარალელურად, რეგიონებიდან წარმომადგენლების არჩევა არა მხოლოდ გაზრდის რეგიონებში მცხოვრები მოსახლეობის ინტერესების წარმოჩენას, არამედ ხელს შეუწყობს იმ პოლიტიკური ძალების არჩევნებში მონაწილეობას, რომელთაც მხოლოდ რომელიმე ერთ რეგიონში ჰყავთ მხარდამჭერები. აღნიშნულს უფრო მეტად ნაახალისებს 5%-იან საარჩევნო ბარიერთან ერთად, მანდატების შევსების მოქმედი წესის შენარჩუნებაც.

ამომრჩეველთა მიერ წარდგენილი პროექტით განსაზღვრულ სისტემას რამდენიმე წლით ადრე მხარს უჭერდა ე.წ. „ოპოზიციური რვიანი“, რომლის შემადგენლობაშიც, სხვა პარტიებთან ერთად, რესპუბლიკელები, კონსერვატორები და ეროვნული ფორუმიც იყვნენ. ოპოზიციური პარტიები მაშინდელ ხელისუფლებას სთავაზობდნენ პარლამენტის 75 წევრის პროპორციული წესით, დანარჩენი 75 წევრის კი – რეგიონულ-პროპორციული წესით არჩევას. 2015 წელს ამომრჩეველთა მიერ წარმოდგენილი პროექტის მსგავსად, საარჩევნო ბარიერი „ოპოზიციური რვიანის“ პროექტშიც 5% იყო. საინტერესო ფაქტია, რომ 2010 წელს ამ მოდელს ხელისუფლებისათავეში მყოფი ნაციონალური მოძრაობა არ ეთანხმებოდა, ახლა კი,

⁵² პოლიტიკური პარტიები: „თავისუფელი დემოკრატები“, „ნაციონალური მოძრაობა“, „ქრისტიან-დემოკრატიული პარტია“, „საქართველოს პატრიოტთა ალიანსი“, „ახალი მემარჯვენეები“ და სხვ.; არასამთავრობო ორგანიზაციები: „სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება“ (ISFED), „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია“ (საია), „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ და სხვ.

უმცირესობის პოზიციიდან, იმავე პროექტის მხარდამჭერია, რომელზეც, ერთ დროს, თავად განაცხადა უარი.⁵³

უმრავლესობის პროექტთან დაკავშირებით გამოკვეთილი შენიშვნების მსგავსად, ამომრჩეველთა პროექტიც ზედმეტად ზოგად საკონსტიტუციო ჩარჩოს ქმნის. პროექტით პირდაპირ არის განსაზღვრული საერთო პროპორციული წესით არჩევნებში მონაწილეობის უფლებამოსილი სუბიექტები, მაგრამ სამხარეო პროპორციული წესით არჩევნებში მონაწილეობის წესებს ძირითადი კანონი თავად არ განსაზღვრავს. გარდა ამისა, პროექტი ღიად ტოვებს თითოეულ რეგიონში მანდატების რაოდენობის განსაზღვრის შესახებ საკითხს. შესაბამისად, ამ შემთხვევაშიც, წარმოდგენილი პროექტი საარჩევნო სისტემის მხოლოდ მცირე ფარგლებს განსაზღვრავს და ძირითადი მექანიზმის აგების დისკრეციას კანონმდებლობას ანიჭებს.

3.3. რეფორმის პერსპექტივა

2016 წლის არჩევნების მოახლოებასთან ერთად, მცირდება საარჩევნო რეფორმის განხორციელების შანსი და შესაბამისად, მორიგი საპარლამენტო არჩევნების შეცვლილი სისტემის შესაბამისად ჩატარების შესაძლებლობაც. „საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის კოდექსში“ ვენეციის კომისია უარყოფითად აფასებს საარჩევნო სისტემის ცვლილებას არჩევნებამდე ბოლო ერთი წლის განმავლობაში. ის რეკომენდაციასაც აძლევს სახელმწიფოებს, რომ კონსტიტუციაში ჩაიწეროს: „არჩევნებამდე დარჩენილი ერთი წლის განმავლობაში საარჩევნო სისტემის ცვლილების შემთხვევაში, მორიგ არჩევნებზე გავრცელდება ძველი საარჩევნო სისტემა“.⁵⁴ საინტერესოა, რომ საერთაშორისო ორგანიზაციები დიდი ხანია უარყოფითად აფასებენ საქართველოში არჩევნებამდე დარჩენილ მცირე პერიოდში საარჩევნო კოდექსში შეტანილ ცვლილებებს. მაგალითისთვის, ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისი 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების მონიტორინგის ანგარიშში ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ კანონმდებლობაში

⁵³ იხ., <<http://www.isfed.ge/main/915/geo/>> [21.12.215]

⁵⁴ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Code of Good Practice in Electoral Matters, Guidelines and Explanatory Report, CDL_AD (2002) 23 Rev., Strasbourg, 23 May 2003, 65-66.

მნიშვნელოვანი ცვლილებები არ უნდა შედიოდეს საპარლამენტო არჩევნებამდე ერთი წლით ადრე.⁵⁵

კოალიციის მიერ პროექტის ინიცირების დროსა და საკონსტიტუციო ცვლილებების განსახორციელებლად კონსტიტუციით განსაზღვრული პროცედურის (ორ თანმიმდევრულ სესიაზე, სულ ცოტა 3 თვის ინტერვალით მხარდაჭერის საჭიროების) გათვალისწინებით, ცვლილებების მიღების შემთხვევაში, 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნებამდე ძალიან ცოტა დრო დარჩება, რამაც, შესაძლოა ისევ კანონმდებლის კრიტიკა გამოიწვიოს. გარდა ამისა, ნაკლებ სავარაუდოა, რომ უმრავლესობის პროექტმა, წარმოდგენილი სახით, პარლამენტის წევრთა 3/4-ის მხარდაჭერა მიიღოს. სავარაუდოდ, საყოველთაო-სახალხო განხილვის შემდეგ, ამდენი ხნის განმავლობაში სწორედ სათანადო მხარდაჭერის არარსებობის გამო არ იწყება პროექტის საპარლამენტო განხილვა.

საარჩევნო სისტემის საკონსტიტუციო ცვლილება მაქსიმალურ ინკლუზიურობას მოითხოვს. მართალია, საარჩევნო სისტემის საკითხზე აბსოლუტური თანხმობა ვერასოდეს იარსებებს, მაგრამ აუცილებელია რეფორმის მიმდინარეობის პროცესში მინიმუმ პოლიტიკური პარტიების ჩართვა, რადგან სწორედ მათზე გავრცელებულია საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად დადგენილი სისტემა. „ამომრჩეველთა პროექტს“ არასამთავრობო ორგანიზაციებსა და არასაპარლამენტო ოპოზიციასთან ერთად, მხარს უჭერს საპარლამენტო ოპოზიციაც. ამ უკანასკნელის თანხმობის გარეშე, მოქმედი პარლამენტის უფლებამოსილების პირობებში, საკონსტიტუციო ცვლილებების განხორციელება შეუძლებელია. აქედან გამომდინარე, საარჩევნო სისტემის გაუმჯობესების ნამდვილი ინტერესის არსებობის შემთხვევაში, საპარლამენტო უმრავლესობას შეუძლია გამოიყენოს შესაძლებლობა და უმცირესობასთან კონსენსუსის მიაღწიოს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, შენარჩუნდება მოქმედი საარჩევნო სისტემა, მმართველ ძალას კი, თავის გასამართლებლად ის არგუმენტი ექნება, რომ სცადა საარჩევნო სისტემის გარდაქმნა, მაგრამ უმცირესობასთან პოლიტიკური თანხმობის არარსებობის გამო, ეს შეუძლებელი გახდა.

⁵⁵ იხ., ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი, 2012 წლის 1 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნების საბოლოო ანგარიში, ვარშავა, 2012 წლის 21 დეკემბერი, 13.

დასკვნა

ყოველი სახელმწიფო ინდივიდუალურად ირჩევს დემოკრატიულობის მისაღწევად გასავლელ გზას, რომელიც მხოლოდ იშვიათ შემთხვევაშია უეკლო. საქართველომ ბევრი საკონსტიტუციოსამართლებრივი ქარტეხილი გამოიარა და დღემდე ძიების პროცესშია, რასაც საარჩევნო სისტემის მიმდინარე საკონსტიტუციო რეფორმაც ადასტურებს.

საპარლამენტო არჩევნების ქართული სისტემის ხარვეზების საკითხზე პოლიტიკურ წრეებში არსებული თანხმობის მიუხედავად, სისტემის რეფორმა დღემდე ვერ მოხერხდა. ამის მიზეზი ხელისუფლების სათავეში მოსული ყოველი მომდევნო მმართველი გუნდის მიერ მაჟორიტარული სისტემის მეშვეობით მანდატების არაობიექტურად მოპოვების შესაძლებლობაა, რისი დათმობაც, ვერც ერთმა პოლიტიკურმა გუნდმა შეძლო.

საარჩევნო სისტემების ძირითადი მახასიათებლების აწონდაწონვის, საქართველოში მოქმედი საარჩევნო სისტემის გამოვლენილი ნაკლოვანებების განხილვის საფუძველზე შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე ამომრჩეველთა მაქსიმალურად სამართლიანი წარმომადგენლობის შესაძლებლობას პროპორციული სისტემა შექმნის იმ შემთხვევაში, თუ საარჩევნო სისტემის შინაგანი კონსტრუქცია მანდატების განაწილების სამართლიან წესს დაადგენს, მაქსიმალურად შემცირდება დაკარგული ხმების ოდენობა და უზრუნველყოფილი იქნება პარტიული მრავალფეროვნება. სტაბილური პოლიტიკური განვითარების მიზნით, საარჩევნო სისტემის საკონსტიტუციო ჩარჩოს განსაზღვრისას კანონმდებელმა სასურველია ყურადღება მიაქციოს საერთაშორისო სტანდარტებსა და რეკომენდაციებს. საარჩევნო სისტემის დაცულობის უზრუნველსაყოფად, საჭიროა შეიქმნას საარჩევნო სისტემის მყარი საკონსტიტუციო საფუძველი, რომელიც კანონმდებელს საშუალებას არ მისცემს, მისი სურვილისამებრ მოაწყოს საარჩევნო სისტემა.

ნაშრომში განხილული პროექტების ანალიზის შედეგად განისაზღვრა, რომ უმრავლესობის მიერ წარმოდგენილი ცვლილებების პროექტი თავისი მახასიათებლებით არა წარმომადგენლობის უზ-

რუნველყოფაზე, არამედ პარტიულ ინტერესზეა დამყარებული. მიუხედავად იმისა, რომ განსხვავებით „უმრავლესობის პროექტისგან“, „ამომრჩეველთა პროექტის“ შინაარსობრივ მხარეს ბევრი ქომაგი ჰყავს, პროექტით დატოვებული ღია საკითხები, როგორიცაა მაგალითად, მანდატების განაწილების წესი, რეგიონებში ასარჩევ წარმომადგენელთა რაოდენობის განსაზღვრის წესი, უფრო მეტი დაცულობის უზრუნველსაყოფად, უნდა დაკონკრეტდეს.

მოქმედი პარლამენტის უფლებამოსილების ვადაში საარჩევნო სისტემის საკონსტიტუციო ჩარჩოს გარდაქმნის შანსი მცირეა, მაგრამ პოლიტიკური მზაობის შემთხვევაში — მოსწრებადი. ის ფაქტი, რომ რამდენიმე წლის წინ საერთო პროპორციული და რეგიონულ-პროპორციული სისტემით პარლამენტის არჩევას კოალიციაში შემავალი პარტიების ნაწილი ერთ-ერთ საუკეთესო მოდელად მიიჩნევდა, ქმნის კონსენსუსის პერსპექტივას, თუმცა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ კოალიციას საკუთარ პარტიულ ინტერესებზე დაფუძნებული სისტემის მიღების ნაცვლად, მოქმედი საარჩევნო სისტემის უკეთესობისკენ გარდაქმნის ინტერესი გაუჩნდება.

პაატა ჯავახიშვილი

*სამართლის მაგისტრი, დოქტორანტი (თსუ),
საქართველოს პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და
წესების კომიტეტის აპარატის წამყვანი სპეციალისტი*

სამართლის პრინციპების შესახებ ნორმატიული მოწესრიგების ანალიზი

I. შესავალი

სახელმწიფო მოწყობის საკითხებს თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმში ცენტრალური ადგილი უჭირავს. ყოველი სახელმწიფოს დეკლარირებულ მიზანს წარმოადგენს ისეთი მმართველობის მოდელის შერჩევა, რომელიც უზრუნველყოფს ძალაუფლების ეფექტურ გამიჯვნას და სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებს შორის მის თანაბარ გადანაწილებას. მიუხედავად ამისა, ყოველი სამართლებრივი სისტემა ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპის ინდივიდუალურ სახეს განაპირობებს და მას კონკრეტული ქვეყნის სამართლებრივი და ისტორიული ტრადიციებით კვებავს.

თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმში სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებს შორის ძალაუფლების გამიჯვნა წარმოუდგენელია მედისონისეული შეკავებისა და განონასწორების ელემენტის გარეშე. სახელმწიფო ორგანოებზე ზემოქმედების საკონსტიტუციო მექანიზმები ყველაზე ნათლად გამოსახავს ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპს. საქართველოს კონსტიტუციაც სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებას მხოლოდ ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით მიიჩნევს შესაძლებლად.¹ შეკავებისა და განონასწორების სამართლებრივ ინსტრუმენტებს შორის განსაკუთრებული ადგილი უკავია პრეზიდენტის ვეტოს, როგორც საკანონმდებლო ორგანოს საქმიანობაზე საკონსტიტუციო ზემოქმედების საშუალებას.

მიიჩნევა, რომ პრეზიდენტის ვეტო საკონსტიტუციო ზედამხედველობის ინსტიტუტია, რომლის ერთ-ერთ მიზანია კონსტიტუცი-

¹ საქართველოს კონსტიტუცია, 1995, მუხლი 5, პუნქტი 4.

ის სამართლებრივი დაცვა.² ვეტო უპირველესად საკონსტიტუციო-ოსამართლებრივი მექანიზმია, რომელიც პოლიტიკური შეხედულებების მიუხედავად, პრეზიდენტის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებად მიიჩნევა.³ მისი გამოყენების მიზანს წარმოადგენს არა ხელისუფლების შტოებს შორის კონფრონტაცია და დაპირისპირება, არამედ იგი განიხილება როგორც უკეთესი საკანონმდებლო პროდუქტის, უკეთესი ხარისხის კანონების მიღების ერთ-ერთი ყველაზე ქმედითი ბერკეტი.⁴ მიუხედავად ამისა, საქართველოს საკონსტიტუციო სინამდვილესა და სახელმწიფოს პოლიტიკურ ცხოვრებაში ვეტოს გამოყენება არაერთგზის გამხდარა ხელისუფლების შტოებს შორის ერთგვარი “განხეთქილების ვაშლი”. საქმე იქამდეც კი მისულა, რომ გამოთქმულა მოსაზრებები პრეზიდენტისათვის ვეტოს უფლების შეზღუდვისა და მხოლოდ სამართლებრივი არგუმენტებით შემოფარგვლის თაობაზე. წინამდებარე მოხსენების მიზანი საქართველოს პრეზიდენტის ვეტოს ნორმატიული მონესრიგების იმ თავისებურებებზე ყურადღების გამახვილებაა, რომლებიც განაპირობებენ კიდევ ამ ინსტიტუტის ინდივიდუალურ, ეროვნულ სახეს. წინამდებარე მოხსენებაში პრეზიდენტის ვეტო განხილული იქნება მხოლოდ კანონპროექტებთან მიმართებაში.

II. პრეზიდენტის ვეტო ძალაუფლების გამიჯვნის ქართული მოდელის მიხედვით

1. საქართველოს პრეზიდენტის ვეტოს სამართლებრივი ბუნება

ვეტოს უფლება, როგორც აკრძალვა, არის მოქალაქეთა უფლების დაცვის ინსტრუმენტი ძლიერი, უმრავლესობაში მყოფი პოლიტიკური კლასისაგან.⁵ ამ უფლებით სარგებლობა შესაძლებე-

² კახიანი გ., საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტი და მისი ფუნქციონირების პრობლემები საქართველოში: კანონმდებლობის და პრაქტიკის ანალიზი, თბილისი, 2008, 27.

³ გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2016, 244.

⁴ <http://liberali.ge/news/view/17860/kverenchkhiladze-shesadzlebelia-prezidentis-shenishvnebi-sashemodgomo-sesiaze-ganikhilon>

⁵ ძამაშვილი ბ., ვეტოს უფლებით პრეზიდენტის აღჭურვის მიზანშეწონილობა საქართველოში არსებულ სამართლებრივ და პოლიტიკურ რეალობაში, სტუდენტური სამართლებრივი ჟურნალი, 2013, 99.

ლია იყოს მიზეზი სხვადასხვა პოლიტიკური ხედვის მქონე სახელისუფლებო შტოებს შორის დაპირისპირებისა და წინააღმდეგობისა, ისევე როგორც თავად ვეტოს გამოყენება შეიძლება გახდეს ამგვარი დაპირისპირების მიზეზი. ვეტო შესაძლებელია განვიხილოთ როგორც პარლამენტის მიერ არაგონივრული გადანყვეტილებისგან დაცვის საშუალება, თუმცა ასევე შესაძლებელია ის განხილულ იქნას როგორც პრეზიდენტის მიერ პარლამენტზე ზეწოლის საშუალება.⁶

საქართველოს პრეზიდენტის ვეტოს უფლების ფარგლებთან მიმართებით სამეცნიერო ლიტერატურასა და პრაქტიკაში მრავალი მოსაზრებაა გამოთქმული. ნაწილი თვლის, რომ პრეზიდენტს მხოლოდ კონსტიტუციასთან შეუსაბამობის მოტივით უნდა შეეძლოს აღნიშნული უფლებით სარგებლობა,⁷ მეორე ნაწილის კი მიაჩნია, რომ ის უნდა გამოიყენებოდეს საკანონმდებლო პროცესში არსებული პროცედურული დარღვევის შემთხვევაში.⁸ მიუხედავად მოსაზრებათა მრავალფეროვნებისა საქართველოში ვეტოს უფლება რჩება სახელმწიფოს მეთაურის ექსკლუზიურ უფლებად. იგი ერთნაირად არის დამკვიდრებული სხვადასხვა მმართველობის ფორმის მქონე ქვეყნებში. საქართველოს პრეზიდენტი არ არის შეზღუდული მოტივირებული შენიშვნების შინაარსით, ის შეიძლება ემყარებოდეს როგორც კონსტიტუციასთან და კანონთან შეუსაბამობის, ასევე კანონპროექტის მიზანშეწონილობის, არაგონივრული საკანონმდებლო ცვლილებების არგუმენტს.

მართალია, პრეზიდენტის ვეტოს, როგორც მისი საზედამხედველო უფლებამოსილების საკონსტიტუციო ინსტიტუციონალიზაცია მიზნად ისახავდა საქართველოში თანამდეროვე კონსტიტუციონალიზმის სტანდარტების დამკვიდრებას, თუმცა ამ ნაბიჯით კანონმდებელმა პრეზიდენტის უფლებამოსილების რეგლამენტაცია და მისი ფარგლების დადგენაც განაპირობა. სხვაგვარად, ვეტოს ინსტიტუტის შემოღებით კანონმდებელმა არა-

⁶ იხ., იქვე, 100.

⁷ იხ., <<http://www.interpressnews.ge/ge/politika/307472-zaqaria-quncnashvili-prezidentis-vetos-ufleba-shezghuduli-unda-iyos.html?ar=A>>

⁸ პაპაშვილი თ., პრეზიდენტის ვეტოს უფლება: განზომილება და კონტექსტი, სახელმწიფო მმართველობის მოდელები: საქართველოს საკონსტიტუციო სინამდვილე და პერსპექტივა, დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 26.

მხოლოდ პარლამენტის აბსოლუტურ კანონშემოქმედებით კომპეტენციას დაუდგინა სამართლებრივი ზღვარი, არამედ თავად პრეზიდენტის უფლებამოსილებებსაც კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში დაუდო მიჯნა.

საქართველოს კონსტიტუციის მიღებიდან დღემდე საქართველოს პრეზიდენტებმა სულ 40-მდე კანონპროექტსა და საკანონმდებლო პაკეტზე გამოიყენეს ვეტოს უფლება. შეიძლება ითქვას, რომ ქართულ რეალობაში სახელმწიფო ხელისუფლებაში პოლიტიკურ ძალთა თანაფარდობა ვეტოს გამოყენების პრაქტიკაზე ლაკმუსივით აისახა. უფრო მეტიც, ხელისუფლების ორგანოებს შორის ჩამოყალიბებული წინააღმდეგობრივი ურთიერთობის ფონზე ვეტოს ინსტიტუტი არაერთხელ გამხდარა ამ სამართლებრივი ინსტიტუტის პოლიტიკური მიზნით ინსტრუმენტალიზაციის სამიზნე. ვეტოს უფლებასთან მიმართებით ერთმნიშვნელოვნად არ უნდა გამოირიცხოს პოლიტიკური საფუძვლის არსებობა, თუმცა ის უპირველესად სამართლებრივ ინსტიტუტთა კატეგორიას განეკუთვნება⁹ ვეტოს უფლების ეფექტს სახელმწიფო მმართველობის ფორმასთან ერთად, მნიშვნელოვნად განაპირობებს პოლიტიკურ ძალთა თანაფარდობა. სწორედ ამ ფაქტორებით გათვალისწინებით არის შესაძლებელი ვეტოს აღქმა მძლავრ კომპეტენციურ იარაღად ან სიმბოლური მნიშვნელობის მქონე აქტად.

საქართველოს კონსტიტუციით დამკვიდრებული ვეტოს მოდელი განაპირობებს მის მაღალ როლს სამართლებრივ და პოლიტიკურ პროცესში. ის იძლევა შესაძლებლობას ერთი მარტივი პროცედურით გაბათილდეს საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით განსაზღვრული კანონპროექტის განხილვის მკაცრი პროცედურული ჩარჩოები და ხელისუფლების ორგანოებს შორის მოლაპარაკებისა და შეთანხმების შემთხვევაში უკეთესი სამართლებრივი პროდუქტის წინაპირობა გახდეს. უფრო მეტიც, სრულიად შესაძლებელია, თავად საკანონმდებლო ორგანო აღმოჩნდეს დაინტერესებული ვეტოს განხილვით, რათა არ აღმოჩნდეს საკანონმდებლო პროცესის დასკვნით ეტაპზე უკვე მიღებული საკუთარი გადაწყვეტილების ტყვეობაში.

⁹ გეგენავა დ., ძალაუფლების გამიჯვნის ქართული მოდელის პრობლემა, სახელმწიფო მმართველობის მოდელები: საქართველოს საკონსტიტუციო სინამდვილე და პერსპექტივა, დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 17.

2. საქართველოს პრეზიდენტის ვეტოს ნორმატიული მოწესრიგების ევოლუცია საკანონმდებლოდან საკონსტიტუციომდე

საქართველოს კანონმდებლობაში პირველად ვეტოს რეგლამენტირება განხორციელდა 1991 წლის 14 აპრილის საქართველოს რესპუბლიკის კანონში „საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტის თანამდებობის დაწესებისა და მასთან დაკავშირებით საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“, ¹⁰ რომლითაც საქართველოს ისტორიაში პირველად სახელმწიფოს მეთაურს მიენიჭა სუსპენზიური ვეტოს უფლება. საქართველოს პრეზიდენტს შეეძლო უარი ეთქვა კანონპროექტის ხელმოწერაზე და ორი კვირის ვადაში დაებრუნებინა ის საკანონმდებლო ორგანოში მოტივირებული შენიშვნებით. თუ უზენაესი საბჭო წევრთა ხმების 2/3-ის უმრავლესობით დაადასტურებდა მიღებულ გადაწყვეტილებას, პრეზიდენტს ხელი უნდა მოეწერა კანონპროექტისთვის ან გაეტანა იგი რეფერენდუმზე.

პრომულგაციის პროცედურას რამდენიმე ნორმა აღწერს „მცირე კონსტიტუციად“ წოდებულ, 1992 წლის საქართველოს რესპუბლიკის კანონში „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“, ¹¹ რომლის მე-13 მუხლის შესაბამისად, კანონის გამოქვეყნების წინაპირობა პარლამენტის თავმჯდომარისა და პარლამენტის სპიკერის ხელმოწერა იყო. მე-17 მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად, კანონზე ხელმოწერის უფლება ჰქონდა სახელმწიფოს მეთაურს, რომელსაც შეეძლო არაუგვიანეს ათი დღისა „თავისი მოსაზრებებით“ დაებრუნებინა კანონი პარლამენტში “ხელახალი განხილვისა და კენჭისყრისათვის“, ხოლო თუ პარლამენტი კანონის მიღებისთვის დადგენილი იმავე პროცედურით დაადასტურებდა წინა გადაწყვეტილებას, კანონს ხელს აწერდა პარლამენტის თავმჯდომარე. ¹² იმავე პროცედურას ადგენდა 1994 წელს მიღებული საქართველოს პარლამენტის

¹⁰ საქართველოს რესპუბლიკის კანონი „საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტის თანამდებობის დაწესებისა და მასთან დაკავშირებით საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“, 1992.

¹¹ საქართველოს რესპუბლიკის კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“, 1992.

¹² იხ., იქვე, მუხლი 17, პუნქტი 4.

რეგლამენტიც.¹³ აღსანიშნავია, რომ მაშინდელი საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის თავისებური ფორმის გათვალისწინებით პარლამენტის თავმჯდომარე და სახელმწიფოს მეთაური ერთ თანამდებობას წარმოადგენდა.

თანამედროვე საქართველოს სამართლებრივ სინამდვილეში პრეზიდენტის ვეტოს დამკვიდრება კონსტიტუციის დონეზე 1995 წლის კონსტიტუციის მიღებას უკავშირდება. ამ უფლების საქართველოს პრეზიდენტისათვის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და სახელმწიფოს მეთაურისათვის მინიჭებით განისაზღვრა ხელისუფლების შტოებს შორის ურთიერთობის კონტურები. ამ ინსტიტუტის საკანონმდებლო საფუძვლების განსაზღვრა ერთ-ერთ პირველ ნაბიჯად უნდა შეფასდეს პრეზიდენტსა და საკანონმდებლო ორგანოს შორის ურთიერთობის პირობებში, რისი მიზანიც კონსტიტუციურ ჩარჩოებში მათი კომპეტენციის განმტკიცება იყო. აღსანიშნავია, რომ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუცია არ შეიცავდა რაიმე ინფორმაციას კანონის მიღების თაობაზეც კი. კონსტიტუციის 54-ე მუხლი იმპერატიულად ადგენდა — „პარლამენტის უფლებაა კანონმდებლობა“.¹⁴

საქართველოს კონსტიტუციის 68-ე მუხლი ადგენს კანონის პრომულგაციის პროცედურას, რომელიც ასევე განამტკიცებს ვეტოს ინსტიტუტს. 1995 წლიდან დღემდე აღნიშნულ მუხლში სულ სამჯერ: 2004, 2010 და 2011 წლებში განხორციელდა ცვლილება, თუმცა აღნიშნული ცვლილებები შეეხო არა უშუალოდ პრომულგაციის პროცედურას, არამედ ვეტოს დაძლევისათვის საჭირო ხმათა რაოდენობებსა და პროცედურულ ვადებს. შესაბამისად, ამ ინსტიტუტისათვის დამახასიათებელი ძირითადი თავისებურებები 1995 წლიდან მოყოლებული დღემდე არ შეცვლილა. კერძოდ, 1995 წლის კონსტიტუციის 68-ე მუხლის რედაქცია დღევანდელისგან 2 ასპექტში განსხვავდებოდა მხოლოდ: პარლამენტის მიერ მიღებული კანონპროექტი პრეზიდენტს ეგზავნებოდა 5 დღის ვადაში, ნაცვლად 7 დღისა და განსხვავებული იყო ვეტოს დაძლევისათვის საჭირო ხმათა რაოდენობები (პრეზიდენტის შენიშვნებით წარდგენილი საქართველოს კანონსა და ორგანულ კანონზე ვეტო

¹³ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 1994, მუხლი 56.

¹⁴ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუცია, 1921, მუხლი 54.

დაძლეულად მიიჩნეოდა, თუ მას მხარს დაუჭერდა პარლამენტის წევრთა სიითი შემადგენლობის 3/5, ხოლო კონსტიტუციურ კანონს – 2/3).

2004 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად პარლამენტის მიერ მიღებული კანონპროექტის პრეზიდენტისათვის წარდგენის ვადა 5-დან 7 დღემდე გაიზარდა, 2010 წლის ცვლილებით კი 68-ე მუხლის რედაქცია დაუახლოვდა დღევანდელ რედაქციას, იმ განსხვავებით რომ კონსტიტუციური კანონზე ვეტოს დაძლევისთვის კვლავ პარლამენტის წევრთა 2/3-ის მხარდაჭერა იყო საჭირო. 2011 წელს ეს განსხვავებაც აღმოიფხვრა და ნორმამ მოქმედი რედაქციის სახე მიიღო.

III. საქართველოს პრეზიდენტის ვეტოს ნორმატიული მოწესრიგების თავისებურებანი

საქართველოს პრეზიდენტის ვეტო მრავალფეროვანი და წინააღმდეგობრივი ასპექტებით ხასიათდება არა მხოლოდ პრაქტიკული, არამედ მისი ნორმატიული მოწესრიგების თვალსაზრისითაც. ამ ინსტიტუტის საკანონმდებლო მოწესრიგება მოიცავს როგორც ტერმინოლოგიური, ისე შინაარსობრივი და კონცეპტუალური ხასიათის ხარვეზებს.

1. ვეტო – კანონზე თუ კანონპროექტზე?

ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპი პრეზიდენტის ვეტოსთან მიმართებაში ნათელ ზღვრებს ადგენს პარლამენტისა და პრეზიდენტის კომპეტენციური სივრცისათვის. ერთი მხრივ, პარლამენტი იზღუდება გონივრული, კონსტიტუციასთან და კანონმდებლობასთან შესაბამისი კანონშემოქმედებითი საქმიანობის განხორციელების ვალდებულებით, ხოლო მეორე მხრივ, პრეზიდენტი აღიჭურვება საზედამხედველო უფლებამოსილებით, კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში გავლენა მოახდინოს კანონმდებლის ნებაზე. რამდენადაც კანონმდებლობა პარლამენტის ექსკლუზიური უფლებამოსილებაა, ლოგიკურია, რომ ვეტოს გამოყენების შემთხვევაში სწორედ მას უნდა ეკუთვნოდეს ბოლო სიტყვა. მოცემულ შემთხვევაში საკითხის სხვაგვარი გადაწყვეტა ლოგიკურ საფუძვლებს მოკლებული იქნება და წინააღმდეგობაში

მოვიდოდა შეკავებისა და განონასწორების პრინციპთან. ამ ასპექტში გარკვეული ხარვეზები შეინიშნება საქართველოს კონსტიტუციაში.

საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად საქართველოს პარლამენტი საქართველოს პრეზიდენტის 7 დღის განმავლობაში უგზავნის კანონპროექტს, ხოლო ეს უკანასკნელი 10 დღის ვადაში ხელს აწერს და აქვეყნებს კანონს. ამ მუხლის გრამატიკული განმარტებითაც კი ცხადია, რომ კანონმდებელმა კანონპროექტის კანონად ქცევა პრეზიდენტის მიერ მასზე ხელისმომწერისა და გამოქვეყნების მომენტს დაუკავშირა, რითაც კანონშემოქმედებითი პროცესის საკვანძო დასკვნითი ეტაპი არა საკანონმდებლო ორგანოს, არამედ საქართველოს პრეზიდენტს მიაწოდო. ერთი შეხედვით შემთხვევა უწყინარია, თუმცა თუ მას ძალაუფლების გამიჯვნის თეორიის პრიზმაში შევხედავთ თავს იჩენს წინააღმდეგობა ძალაუფლების ინსტიტუციური და ფუნქციური გამიჯვნის ელემენტებთან მიმართებით: საკანონმდებლო უფლებამოსილება პარლამენტის ექსკლუზიური კონსტიტუციური უფლებამოსილებათა, რომელშიც მოიაზრება კანონის შექმნის სრული ციკლი, ინიცირებიდან დაწყებული მის მიღებამდე. კონსტიტუციის არსებული ჩანაწერი კი ეწინააღმდეგება ამ მოსაზრებას საქართველოს პრეზიდენტს განიხილავს არა ვეტოს ერთგვარი საზედამხებველო ფუნქციით¹⁵ აღჭურვილ სუბიექტს, რომელიც მხოლოდ კონსტიტუციით განსაზღვრული მანდატითა და ფარგლებში უნდა ახორციელებდეს პარლამენტში მიღებული კანონის ხელმოწერის სიმბოლურ უფლებამოსილებას, არამედ მას მიიჩნევს კანონშემოქმედებითი პროცესის ერთ-ერთ მონაწილედ. კანონპროექტის პრეზიდენტისათვის ხელმოსაწერად გადაგზავნა პრეზიდენტს საკანონმდებლო საქმიანობის მონაწილედ აქცევს, რაც არ შეესაბამება საზღვარგარეთის ქვეყნების პრაქტიკას, სადაც პრეზიდენტს ხელმოსაწერად ეგზავნება კანონი და არა კანონპროექტი.¹⁶

¹⁵ კახიანი გ., საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტი და მისი ფუნქციონირების პრობლემები საქართველოში: კანონმდებლობის და პრაქტიკის ანალიზი, თბილისი, 2008, 19.

¹⁶ პაპაშვილი თ., პრეზიდენტის ვეტოს უფლება: განზომილება და კონტექსტი, სახელმწიფო მმართველობის მოდელები: საქართველოს საკონსტიტუციო სინამდვილე და პერსპექტივა, დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 28.

ამ მოდელის პირობებში საქართველოს პრეზიდენტი საკანონმდებლო პროცესის უშუალო მონაწილე ხდება, რაც არღვევს ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპს, რომელზე დაყრდნობითაც ხორციელდება სახელმწიფო ხელისუფლება საქართველოში.¹⁷ უნდა ითქვას რომ ამ მოსაზრებას ერთგვარად ხელს უწყობს საკანონმდებლო ბაზა საქართველოში. კერძოდ, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 142-ე მუხლი საკანონმდებლო პროცესს განმარტავს, როგორც პროცედურების ერთობლიობას, რომელიც გულისხმობს კანონპროექტის ინიცირებიდან კანონის გამოქვეყნებამდე პროცესს, პრეზიდენტისათვის გადაგზავნილ კანონპროექტზე პრეზიდენტის შენიშვნებით დაბრუნების და პარლამენტის მიერ მისი განხილვის ეტაპების ჩათვლით.¹⁸

2. მოტივირებული შენიშვნების კანონპროექტის სახით ჩამოყალიბება

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის შესაბამისად, საქართველოს პრეზიდენტის მიერ წარდგენილი მოტივირებული შენიშვნები კანონპროექტის სახით უნდა იყოს ჩამოყალიბებული.¹⁹ საქართველოს კონსტიტუციის 68-ე მუხლი მსგავს ვალდებულებას არ ადგენს. რეგლამენტში ამ ნორმის ჩამოყალიბება პრაქტიკამ განაპირობა, როდესაც ერთ-ერთ პირველ ვეტოს თან არ ახლდა კანონპროექტი და პარლამენტი დილემის წინაშე აღმოჩნდა თუ რისთვის უნდა ეყარა კენჭი. ვეტოს ქართული მოდელი პრეზიდენტს კონკრეტულ კანონპროექტზე ვეტოს მხოლოდ ერთხელ გამოყენების უფლებას აძლევს, მაშინ როცა საზღვარგარეთის ზოგიერთ ქვეყანაში პრეზიდენტი იმავე კანონპროექტზე განმეორებითი ვეტოს ავტორი შეიძლება გახდეს. აღნიშნული განპირობებულია იმით, რომ პრეზიდენტის შენიშვნები კანონპროექტის გარეშე წარედგინება საკანონმდებლო ორგანოს, რომელიც თავად ასახავს შენიშვნებს კანონპროექტში, სწორედ ამიტომ შესაძლებელია პრეზიდენტმა არ მოიწონოს საკანონმდებლო ორგანოს მიერ

¹⁶ საქართველოს რესპუბლიკის კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“, 1992.

¹⁷ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 5, პუნქტი 4

¹⁸ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 142.

¹⁹ იხ., იქვე, მუხლი 171, პუნქტი 2.

აღქმული და კანონპროექტში გადმოცემული შენიშვნები და ხელმეორედ დაადოს მას ვეტო.

ვეტოს ქართული მოდელი საშუალებას აძლევს საქართველოს პრეზიდენტს მოტივირებული შენიშვნები თავად აქციოს კანონპროექტად და გამორიცხოს შემდგომი მანიპულაციები მოტივირებული შენიშვნების საკანონმდებლო ორგანოს მიერ სწორად აღქმასთან მიმართებით. განსხვავებით საზღვარგარეთის ზოგიერთი ქვეყნისგან, სადაც პრეზიდენტი კანონპროექტთან მიმართებით წარდგენილ შენიშვნებს თან არ ურთავს კანონპროექტს, ქართული მოდელი საკანონმდებლო ტექნიკის თვალსაზრისით ნაკლებად მოქნილია, თუმცა პრეზიდენტისთვის მეტ გარანტიას ადგენს.

3. ვეტოს ფარგლები

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად საქართველოს პრეზიდენტის მიერ წარდგენილ შენიშვნებს ერთიანად ეყრება კენჭი. ვეტოს ქართული მოდელის ეს თავისებურება გამორიცხავს კანონპროექტის მესამე მოსმენით მიღების შემდგომ მასში რაიმე ცვლილების განხორციელების შესაძლებლობას. ის ასევე მკაცრად ზღუდავს კანონმდებელს არ გაითვალისწინოს პრეზიდენტის შენიშვნებიდან თუნდაც ის ნაწილი, რომელსაც ის მიზანშეწონილად მიიჩნევს. აღნიშნული შეიძლება განხილულ იქნას როგორც უკეთესი პროდუქტის მიღებისთვის მოლაპარაკების, კონსენსუსისა და შეთანხმების ხელისშემშლელი გარემოება, თუმცა პოლიტიკური სპექტრის სიმნიფის პირობებში მსგავსი დიალოგი შესაძლებელია კანონპროექტის მიღებამდე წარიმართოს.

4. საქართველოს კონსტიტუციის 68-ე მუხლიდან გამომდინარე ვალდებულებები

საქართველოს კონსტიტუციის 68-ე მუხლი იმპერატიული ფორმით ლაკონურად ადგენს კანონპროექტის პრომულგაციის პროცესს.

პირველ რიგში უნდა აღინიშნოს, ნორმით განსაზღვრული სავალდებულო ვადები – 7 დღე პარლამენტის მიერ კანონპროექტის მიღებიდან მის საქართველოს პრეზიდენტისათვის გადაცემამდე და 10 დღე – კანონპროექტის ხელმოწერისა და კანონის გამოქვეყნებამდე. აღნიშნული დებულება არ ითვალისწინებს კანონპროექტის

გადაგზავნის ან ხელმოწერისათვის განსაზღვრული ვადის საპატიო მიზეზით დარღვევის შესაძლებლობას. ამ მხრივ განსაკუთრებით საყურადღებოა კონსტიტუციის მიერ გამოყენებული ტერმინი „გადაცემა საქართველოს პრეზიდენტს“. სამეცნიერო ლიტერატურაში გაჟღერდა მოსაზრება თუ რა იგულისხმება ტერმინში „გადაცემა“? უშუალოდ პრეზიდენტისთვის კანონპროექტის გაცნობა, თუ მათ შორის, პრეზიდენტის ადმინისტრაციაში კანონპროექტის წარდგენა?²⁰ ნორმის გრამატიული განმარტებიდანაც კი ნათელია, რომ 68-ე მუხლი პრეზიდენტის ხელმოწერისთვის დადგენილი ვადის ათვლის თარიღად მიიჩნევს არა კანონპროექტის პრეზიდენტისათვის გაცნობას, არამედ მის გადაცემას. დადგენილი პრაქტიკით ამ ვადის ათვლა იწყება საქართველოს პარლამენტის მიერ სპეციალური ელექტრონული პროგრამის საშუალებით კანონპროექტის პრეზიდენტისთვის გადაგზავნის მეორე დღიდან. რაც შეეხება აღნიშნული ვადების გამოთვლის წესს, ორივე ვადის ათვლისას გამოიყენება სამუშაო დღეები, „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის შესაბამისად: „ამ კანონში მითითებული ვადების, გარდა ნორმატიული აქტის ძალაში შესვლისთვის დადგენილი ვადისა, ათვლისას არ ჩაითვლება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი უქმე და დასვენების დღეები“.²¹ ნორმატიული აქტების შესახებ კანონი კი ადგენს კანონის პრომულგაციის პროცედურას. იგივე ჩანაწერი მეორდება საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 169-ე მუხლშიც.²²

საქართველოს კონსტიტუციის 68-ე მუხლი იმპერატიულად ადგენს საქართველოს პრეზიდენტის ვალდებულებას ორიდან აირჩიოს ერთ-ერთი: ხელი მოაწეროს კანონპროექტს და გამოაქვეყნოს კანონი ან მოტივირებული შენიშვნებით დაუბრუნოს კანონპროექტი პარლამენტს. პროცედურის დარღვევის შემთხვევაში პასუხისმგებლობის სპეციალური ნორმა არ არის დადგენილი, თუმცა პრომულგაციის, როგორც საკონსტიტუციო პროცედურის ვადის დარღვევა, რაც თავისთავად ნიშნავს კონსტიტუციის დარღვევას, თეორიულად შესაძლებელია გახდეს იმპიჩმენტის წესით პრე-

²⁰ ძამაშვილი ბ., ვეტოს უფლებით პრეზიდენტის აღჭურვის მიზანშეწონილობა საქართველოში არსებულ სამართლებრივ და პოლიტიკურ რეალობაში, სტუდენტური სამართლებრივი ჟურნალი, 2013, 99.

²¹ საქართველოს კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“, მუხლი 6.

²² საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 169.

ზიდენტის თანამდებობიდან გადაყენების საფუძველი. თუმცა განვითარების ამგვარი შესაძლებლობა მნიშვნელოვანწილად პოლიტიკურ კონტექსტს უკავშირდება. მაგალითად, პრეზიდენტის სამართლებრივი პასუხისმგებლობა არ დადგარა 1995 წელს საქართველოს პარლამენტში ინიცირებულ „კერძო დეტექტიური და დაცვითი საქმიანობის შესახებ“ კანონპროექტთან დაკავშირებით, რომელიც საქართველოს პარლამენტმა მართალია სამივე მოსმენით მიიღო, საქართველოს პრეზიდენტმა კანონპროექტს არც ხელი მოაწერა და არც მოტივირებული შენიშვნებით მიმართა საქართველოს პარლამენტს. შედეგად, უფლებამოსილი პირის ხელმოწერის არარსებობის გამო კანონმა იურიდიული ძალა ვერ შეიძინა.²³

პრინციპი, რომ პრეზიდენტის ვეტოს შემთხვევაში, მისი დაძლევისთვის პარლამენტის წევრთა მეტი ხმების კონსოლიდირებაა საჭირო, ვიდრე იმავე კანონის მისაღებად, გაზიარებულია საქართველოს კონსტიტუციის მიერ. სწორედ ამ ნაწილში განხორციელდა რამდენიმე ცვლილება, რომელზეც ზემოთ უკვე აღინიშნა. აქ საყურადღებოა კანონპროექტზე ხელმოწერისა და გამოქვეყნების დასკვნითი ეტაპი, როდესაც პრეზიდენტი ხელს არ აწერს, ამ უფლებით საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე აღიჭურვება.²⁴ თეორიულად არსებობს ალბათობა, რომ კანონპროექტს ხელი არ მოაწეროს პარლამენტის თავმჯდომარემ. ასეთ შემთხვევაში კანონპროექტს არ ექნება ნორმატიული აქტის ერთ-ერთი რეკვიზიტი – უფლებამოსილი პირის ხელმოწერა და იგი ვერ შეიძენს სავალდებულო იურიდიულ ძალას.

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის შესაბამისად, საკანონმდებლო ორგანო პრეზიდენტის მიერ დაბრუნებულ კანონპროექტს 15 დღის ვადაში განიხილავს,²⁵ თუმცა გამოიყოფა ორი შემთხვევა, როდესაც კანონმდებლობა გამონაკლისს ადგენს და კანონპროექტის განხილვას ამ ვადას არ უკავშირებს. ეს შემთხვევებია: როცა გასულია პარლამენტის უფლებამოსილების ვადა ან გამოცხადებულია საპარლამენტო არდადეგები. პარლამენტის

²³ იხ., „კერძო დეტექტიური და დაცვითი საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს რესპუბლიკის კანონის პროექტი, №649-II, 1995.

²⁴ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 68, პუნქტი 5.

²⁵ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 171, პუნქტი 2.

რეგლამენტის 172-ე მუხლის შესაბამისად, პრეზიდენტის მიერ დაბრუნებული კანონპროექტის განხილვა საპარლამენტო არდადეგების დროს შესაძლებელია რიგგარეშე სხდომაზე. თუმცა „შეიძლება მოწვეულ იქნას რიგგარეშე სხდომა“ თავისთავად არ გულისხმობს, რომ სხდომა მოწვეული იქნება. თუ არ იქნება მოწვეული რიგგარეშე სხდომა, სავარაუდოა, რომ კანონპროექტი მომდევნო მორიგ სესიაზე იქნება განხილული. რაც შეეხება მეორე შემთხვევას, როდესაც გასულია პარლამენტის უფლებამოსილების ვადა, პარლამენტის რეგლამენტის შესაბამისად, მოტივირებულ შენიშვნებს განიხილავს ახალი მოწვევის პარლამენტი. კანონმდებლობა ამ შემთხვევაში პრეზიდენტის მიერ დაბრუნებული კანონპროექტის განხილვის ვადას ახალი მოწვევის პარლამენტის მიერ მისი განხილვის დროით ათარიღებს.²⁶

5. საკანონმდებლო ხარვეზი

და ბოლოს, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 198-ე მუხლი ხარვეზიანია და არ შეესაბამება საქართველოს კონსტიტუციის 68-ე მუხლს. კერძოდ, აღნიშნული მუხლის მესამე პუნქტის შესაბამისად, თუ „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის პროექტს, საქართველოს პრეზიდენტი ვეტოს დაადებს, პარლამენტის მიერ იგი დაიძლევა პარლამენტის წევრთა 3/5-ის უმრავლესობით. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის შესაბამისად აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია მტკიცდება საქართველოს პარლამენტის მიერ ორგანული კანონით. საქართველოს კონსტიტუციის 68-ე მუხლის შესაბამისად კი ორგანულ კანონზე ვეტოს დაძლევისთვის საჭიროა საქართველოს პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერა.²⁷ სავარაუდოა, რომ აღნიშნული ჩანაწერი 2011 წლის ცვლილებამდე არსებული კონსტიტუციის 68-ე მუხლის რედაქციით არის განპირობებული და კანონმდებლის მიერ გამოორჩენილია მასში ცვლილების შეტანა.

²⁶ იხ., იქვე, მუხლი 172, პუნქტი 1.

²⁷ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 68, პუნქტი 4.

IV. დასკვნა

საზღვარგარეთის ქვეყნების საკონსტიტუციო გამოცდილება ნათლად მეტყველებს პრეზიდენტის ვეტოს, როგორც შეკავებისა და გაწონასწორების ეფექტური მექანიზმის განსაკუთრებულ მნიშვნელობაზე. მმართველობის სხვადასხვა მოდელში ვეტოს ინსტიტუტის განსხვავებული ადგილის მიუხედავად, ამ უფლებას პრეზიდენტის კომპეტენციურ არსენალში ერთ-ერთ საკვანძო ადგილი უჭირავს. პოლიტიზაციის მაღალი რისკის მიუხედავად, პრეზიდენტის ვეტო რჩება საკანონმდებლო ორგანოს საქმიანობაზე ზემოქმედების სამართლებრივ ინსტრუმენტად, თუმცა არ გამოირიცხება მისი პოლიტიკური ბრძოლის სტრატეგიის შემადგენელ იარაღად გამოყენებაც. პოლიტიკურ ასპექტზე მეტად ამ უფლების ეფექტურობაზე დიდ გავლენას ასევე მისი ნორმატიული მოწესრიგების ანატომია ახდენს.

საქართველო პრეზიდენტის მიერ ვეტოს უფლებით სარგებლობა მრავალფეროვანი და წინააღმდეგობრივი ასპექტებით ხასიათდება. პოლიტიკურ ძალთა თანაფარდობასთან ერთად, ვეტოს საკონსტიტუციო მოწესრიგება მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს მისი გამოყენების სიხშირესა და ეფექტზე. ამ ინსტიტუტის საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრული ნორმატიული ბუნება არ არის ხარვეზებისგან თავისუფალი, რაც სამომავლოდ კანონმდებლისა და მეცნიერთა დაინტერესების საგანი უნდა გახდეს. წინამდებარე მოხსენების მიზანს სწორედ ამ ხარვეზებზე ყურადღების გამახვილება წარმოადგენდა.

**საკონსტიტუციო სასამართლოში კონსტიტუციური დავების
განხილვა, როგორც ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის
რეალიზაციის ძირითადი კონსტიტუციური მექანიზმი**

შესავალი

საყოველთაოდ აღიარებულია, რომ სახელმწიფოებრივი ორგანიზაციისა და კონსტიტუციური წყობის წარმატებული ფუნქციონირების ერთ-ერთ ფუძემდებურ პრინციპს ხელისუფლების დანაწილება წარმოადგენს. აღნიშნული დებულება, რომელიც არაერთხელ დადასტურდა დოქტრინასა და პრაქტიკაში, სრულყოფილი სახით საფრანგეთის 1789 წლის „ადამიანის და მოქალაქის უფლებათა დეკლარაციის“ მე-16 მუხლში აისახა: „საზოგადოებას, სადაც არ არსებობს ხელისუფლებათა დანაწილება, არ გააჩნია კონსტიტუცია“.

საქართველოს კონსტიტუციონალიზმის ისტორია სახელმწიფო მმართველობის მოდელის რიგ სახესხვაობებს იცნობს, ჯერ კიდევ 1921 წლის კონსტიტუციით ჩამოყალიბებული მმართველობის მოდელით საკმაოდ საინტერესოდ იყო განაწილებული ხელისუფლება. ამ კონსტიტუციის ძირითად თავისებურებად ასახელებენ, რომ აღნიშნული ძირითადი კანონი არ ითვალისწინებდა სახელმწიფოს მეთაურის ხელისუფლებას და სწორედ ამგვარი თავისებურებების გამო მას „მიამიტურ“ კონსტიტუციასაც უწოდებდნენ.¹ 1992 წლის 6 ნოემბრის კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ ე.წ. „მცირე კონსტიტუცია“ არაორდინალურად აწესრიგდება ხელისუფლების ორგანოთა ორგანიზაციის საკითხებს. მაგ., ამ კანონის მე-17 მუხლის მიხედვით პარლამენტის თავმჯდომარედ არჩეული პირი ითავსებდა სახელმწიფოს მეთაურის სტატუსსაც.² 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუციით კი

¹ პაპუაშვილი გ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია (90 წლის გადასახედიდან), მე-2 გამოცემა, ბათუმი, 2013, 24.

² კვერენჩილაძე გ., საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი (კონსტიტუციის 78-ე მუხლის კომენტარი), თანამედროვე საკონსტიტუციო

საერთოდ ახლებურად ჩამოყალიბდა მმართველობის მოდელი, რომელიც ერთგვარ საპრეზიდენტო მმართველობის სისტემად ჩამოყალიბდა. აღნიშნული კონსტიტუციითვე დაედო საფუძველი საქართველოში კონსტიტუციური მართლმსაჯულებისა და კერძოდ, საკონსტიტუციო სასამართლოს იდეას.³ 2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციური რეფორმის შედეგად ჩამოყალიბებული, მმართველობის შერეული მოდელის ნახევრად საპრეზიდენტო მოდელი,⁴ უფრო კონკრეტულად კი საპრეზიდენტო-საპარლამენტო ქვეტიპის⁵ ნახევრად საპრეზიდენტი სისტემა. განსაკუთრებით საინტერესოა 2009-2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმის შედეგად 2010 წლის

სამართალი, წიგნი I, გ. კვერენჩილაძისა და დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 19,

³ საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების ისტორია საკმაოდ მნიშვნელოვანია და პირდაპირ უკავშირდება კონსტიტუციონალიზმის განვითარებას და ხელისუფლების დანაწილების უზრუნველყოფის იდეას. ამერიკის შეერთებულ შტატებში ჯერ კიდევ 1803 წლიდან იღებს სათავეს კონსტიტუციური მართლმსაჯულების იდეა მერბერი მედისონის საქმის განხილვისას მოსამართლე ჯონ მარშალმა დაადგინა ამგვარი კონსტიტუციური პრეცედენტი, რომელიც კელზენისეული ევროპული რეცეფციის წყალობით 1920-იან წლებში საკონსტიტუციო სასამართლოს იდეას დაედო საფუძველი, ხოლო საქართველოში პირველი საკონსტიტუციო სასამართლო 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუციით ჩამოყალიბდა.

⁴ „ევროპაში დემოკრატიზაციის მეორე ტალღამ გამოიწვია რეჟიმების ტიპები, რომლებიც არ მიეკუთვნებიან არც საპარლამენტო და არც საპრეზიდენტო სისტემებს. სიტყვათა შეთანხმება „ნახევრად-საპრეზიდენტო“ (semi-presidentialism) პირველად გამოიყენა ფრანგმა ჟურნალისტმა და გაზეთ ლე მონდე-ს დამფუძნებელმა ჰუბერტ ბევ-მერიმ 1959 წელს, ხოლო რაც შეეხება აკადემიურ სფეროს ამ შემთხვევაში პირველად აღნიშნული ტერმინი გამოიყენა მორის დიუვერჟემ “პოლიტიკური ინსტიტუტებისა და კონსტიტუციური სამართლის შესახებ” მისი წიგნის მე-11 გამოცემაში.

<http://www.researchgate.net/publication/265101267_The_Politics_of_Semi-Presidentialism> [21.05.2017],

მმართველობის შერეული მოდელი წარმოიშვა საფრანგეთის კონსტიტუციაში ერთგვარი ევროპული და ამერიკული კონსტიტუციური სისტემების შერწყმით და იგი წარმოადგენს ერთგვარ ჰიბრიდს ამ ორი სისტემის შორის. — Kimberly A. McQuire , President – Prime Minister Relations, Party System, and Democratic Stability in Semipresidential Regimes ; Comparing The French and Russian Models, Texas International Law Journal, Vol. 47, Sssue 2, 2012 , 429.

⁵ ალასანია გ., პრეზიდენტის აღმასრულებელი ხელისუფლების ფარგლები საქართველოს კონსტიტუციით, სასემინარო ნაშრომი, სამეცნიერო ხელმძღვანელი: კ. ყურაშვილი, თბილისი, 2008, 23.

15 ოქტომბერს მიღებული და 2013 წლის 17 ნოემბერს ამოქმედებული კონსტიტუციური კანონი. რომლის მიხედვითაც აღმსარულებელი ხელისუფლება განცალკევდა სახელმწიფოს მეთაურის ხელისუფლებისგან და ცალსახად განისაზღვრა, რომ აღმასრულებელ ხელისუფლებას წარმოადგენს საქართველოს მთავრობა. ძირითადი კანონის ამ შესწორებით სახელმწიფოს მმართველობის მოდელის კლასიფიკაციად განისაზღვრა ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელის პრემიერი-პრეზიდენტალიზმის ქვეტიპი. სწორედ ამგვარი მმართველობის მოდელებში წარმოიშობა, როგორც წესი ძირითადად კონსტიტუციური კონფლიქტები და კოლიზიები.⁶ შეიძლება ითქვას, რომ პრემიერ-პრეზიდენტალიზმი უფრო მგრძნობიარეა კონსტიტუციური კონფლიქტების მიმართ, ვიდრე ეს შეიძლება იყოს საპრეზიდენტო-საპარლამენტო მოდელში.⁷

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე ცალსახად შეიძლება ითქვას, რომ კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციიდან გამომდინარე განსაკუთრებით აქტუალურია სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა შორის კონსტიტუციური კონფლიქტების წარმოშობის საკითხი. იმდენად რამდენადაც ძირითადი კანონით ხისტად არ არის დანაწილებული სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა შორის კომპეტენციები და კონსტიტუციური ფუნქციები. შეიძლება ითქვას, რომ ამგვარი კონსტიტუციური კოლიზიების აღმოსაფხვრელად ყველაზე მნიშვნელოვან კონსტიტუციურ მექანიზმს წარმოადგენს სწორედ საკონსტიტუციო სასამართლო, როგორც ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოთა შორის კომპეტენციური დავის განმხილველი ძირითადი ორგანო. გამომდინარე აქედან, მნიშვნელოვანია განვიხილოთ კონსტიტუციური კომპეტენციური დავების შინაარსი და მათი პრაქტიკა საქართველოსა და ევროპაში. ნაშრომის მიზანია, კომპეტენციური დავის კონცეპტუალური საკითხების მომწესრიგებელი დებულებების ანალიზის საფუძველზე, დადგინდეს საკონსტიტუციო სასამართლოში აღნიშნული კატეგორიის დავების ფართო გაგებით

⁶ Protsyk O., Intra-Executive Competition between President and prime minister: Patterns of Institutional Conflict and Cooperation under Semi-presidentialism, *Politik Studies*, 2006, Vol. 54, 222.

⁷ Sedelius T. & Mashtaler O., Two decades of semi-presidentialism: issues of intra-executive conflict in Central and Eastern Europe 1991-2011, *East European Politics*, Kiev, 2013, 115.

დამკვიდრების აუცილებლობა და გარდაუვალობა. ამგვარი კონსტიტუციური კონფლიქტების სისტემური გადაწყვეტის კონცეფციების დასახვა და მართლმსაჯულების იდეის ფარგლებში მისი განხორციელების შესაძლებლობების წარმოჩენა.

1. კონსტიტუციური მართმსაჯულება, როგორც ხელისუფლების დანაწილების გარანტია

„ცნობილმა იურისტმა შტაიბერგმა სწორად აღნიშნა, რომ „ძალზე მნიშვნელოვანია ის გარემოება, როდესაც კონსტიტუციური რეფორმების გატარების დროს, პირველად სახელმწიფოს ისტორიაში, იქმნება საკონსტიტუციო მართლმსაჯულება, მით უმეტეს მაშინ, როდესაც ამ სახელმწიფოს ყოფილი იურიდიული პრაქტიკა არ იმსახურებდა რაიმე ნდობას“.⁸ საკონსტიტუციო სასამართლოს შეიძლება ჰქონდეს მნიშვნელოვანი გავლენა საგარეო და საშინაო პოლიტიკურ საქმიანობაზე კომპეტენციური დავების გადაწყვეტის გზით.⁹ აღნიშნული საკითხი პრინციპულად უკავშირდება საერთო სუვერენიტეტის საკითხს, რომელიც ყველა ხელისუფლების შტოს გააჩნია, მათ შორის, საკონსტიტუციო სასამართლოსაც. და შესაბამისად სასამართლო თავისი იურისდიქციით უზრუნველყოფს ხელისუფლების დანაწილებას ხელისუფლების ერთიანობის პრინციპის დაცვით. „დიდი პოლიტიკა ეს იყო, არის და დარჩება გერმანიის ფედერაციული საკონსტიტუციო სასამართლოს პრობლემად. დაფუძნების დღიდან ამ პრობლემასთან უწევს გამკლავება გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს, ვინაიდან პატიოსანმა ადამიანებმა პოლიტიკასა და სამართალს შორის გამავალი სამართლიანი გადაწყვეტილებები უნდა მიიღონ.“¹⁰ რაც შეეხება საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს, პირველ რიგში უნ-

⁸ ბეჟუაშვილი გ., თანამედროვე საერთაშორისო სამართლის როლი საქართველოს საგარეო პოლიტიკის განხორციელებაში, საქართველო და საერთაშორისო სამართალი (სტატიათა კრებული), თბილისი, 2001, 27.

⁹ ბეჟუაშვილი გ., საქართველოს საგარეო პოლიტიკის საკონსტიტუციო სამართლებრივი საფუძვლები, „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №3, 2001, 57.

¹⁰ გენაძე გ., კონსტიტუციური მართმსაჯულება და პოლიტიკა?! (გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის მაგალითზე), „ქართული სამართლის მიმოხილვა“, თბილისი, 1999, 74. შეად. Uwe Wesel, Die Zweite Kreise, die Zeit N 40, 1995 j. 29 September.

და აღინიშნოს, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 82-ე მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით, სასამართლო ხელისუფლება ხორციელდება საკონსტიტუციო კონტროლის, მართლმსაჯულებისა და კანონით დადგენილი სხვა ფორმების მეშვეობით, ხოლო 83-ე მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად, „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო არის საკონსტიტუციო კონტროლის სასამართლო ორგანო“. ამდენად, საქართველოში მოქმედებს ე.წ. „სპეციალიზებული სასამართლო ორგანო“, რომელიც ახორციელებს საკონსტიტუციო კონტროლს და ამავედროულად კონსტიტუციურ მართლმსაჯულებას. მიგვაჩნია, რომ აღნიშნულ ტერმინს უფრო ფართო განმარტება შეიძლება მივანიჭოთ, ვიდრე მხოლოდ კონსტიტუციურ კონტროლს, ვინაიდან საკონსტიტუციო კონტროლი მეცნიერთა უმრავლესობის აზრით გულისხმობს უშუალოდ კანონებისა და ნორმატიული აქტების კონსტიტუციურობის შემოწმებას (მ. ნუდელი, ტ. ნასიროვა, გ. კახიანი), არსებობს განსხვავებული მოსაზრებებიც, რომლებიც არა მხოლოდ სამართლებრივ აქტებს უკავშირებენ კონსტიტუციური კონტროლის ცნებას, არამედ ქმედებების შემოწმებასაც (ლ. ლაზარევი), ხოლო ა. ბლანკენაგელი მიუთითებს, რომ კონსტიტუციური კონტროლი ეს არის ხელისუფლების დანაწილებისა და კონსტიტუციური კონფლიქტების მოგვარებისაკენ მიმართული საქმიანობა.¹¹ საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოების უმნიშვნელოვანესი ფუნქცია კომპეტენციური დავების განხილვაა, რაც თავის მხრივ უშუალო კავშირშია ხელისუფლების დანაწილების პრინციპთან.¹² კონსტიტუციურ მართლმსაჯულების მიზანი არსებითად იგივეა, რასაც თავის თავში გულისხმობს კონსტიტუციური კონტროლი, თუმცაღა გარკვეულწილად განსხვავდება მიზნის მიღწევის საშუალებები. შეიძლება ითქვას, რომ კონსტიტუციის დაცვის გარანტიის თვალსაზრისით, ბევრად უფრო ეფექტიანი შეიძლება იყოს სწრედ კონსტიტუციური მართლმსაჯულება, იმდენად რამდენადაც ამ

¹¹ კახიანი გ., საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტი და მისი პრობლემები საქართველოში: კანონმდებლობისა და პრაქტიკის ანალიზი, თბილისი, 2008, 24.

¹² იქვე, 20

შემთხვევაში უპირატესობა ენიჭება მის მიზანს და არა ფორმალურ გარემოებებს.¹³

საკონსტიტუციო სასამართლო შეიძლება იყო ერთადერთი კონსტიტუციური სუბიექტი, რომელიც შეძლებს გადაწყვიტოს კომპეტენციურ სახელმწიფო ორგანოთა შორის კონფლიქტები. „კარლ შმიდტის აზრით, ვინაიდან კონსტიტუციური დავების დროს უფრო მეტი პოლიტიკაა, ვიდრე სამართალი, არ შეიძლება კონსტიტუციის უზენაესი მფარველი სასამართლო იყოს, კონსტიტუციის უზენაესი მფარველი მხოლოდ რაიხის პრეზიდენტია“¹⁴, აღნიშნული მოსაზრება დიდი ხანია უარყოფილია, თუმცა პრეზიდენტი ამის მიუხედავად ინარჩუნებს კონსტიტუციური გარანტიის ფუნქციას. და ამავედროულად სწორედ პრეზიდენტის ფუნქციიდან გამომდინარე მას ევალება გადაჭრას პრობლემა, რომელიც უკავშირდება კონსტიტუციურ კონფლიქტებს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებს შორის, ხოლო ამას იგი უნდა ახორციელებდეს საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის მიმართვის გზით.¹⁵ „პოსტ-კომუნისტურ ქვეყნებში საკონსტიტუციო სასამართლოებს გააჩნიათ უმთავრესი უფლებამოსილება მონაწილეობა მიიღონ ხელისუფლების შტოთაშორის პოლიტიკურ ურთიერთობებში.“¹⁶ ჰ. შვარცი მიიჩნევს, რომ უნდა არსებობდეს ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში ნეიტრალური ინსტიტუტი, რომელიც მოაგვარებს ხელისუფლების დანაწილებასთან დაკავშირებულ კონსტიტუციურ კონფლიქტებს.¹⁷

¹³ ვგულისხმობთ მაგალითად საკითხთა იმ კატეგორიებს, როდესაც კონსტიტუციური მართლმსაჯულების პირობებში აუცილებელი არ არის დავა წარმართოს კონკრეტული სამართლებრივი აქტის თაობაზე, არამედ ყველა ფორმალობისგან დამოუკიდებლად კონსტიტუციური ტრადიციებიდან, ჩვეულებებიდან ან სხვა ნებისმიერი ქმედებასთან დაკავშირებულ საკითხებზე, რომელიც შეიძლება მოიმოქმედა ან მომავალში მოიმოქმედებს, რომელიმე კონსტიტუციური სუბიექტი.

¹⁴ გენაძე გ., კონსტიტუციური მართლმსაჯულება და პოლიტიკა?! (გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის მაგალითზე), „ქართული სამართლის მიმოხილვა“, თბილისი, 1999, 75.

¹⁵ ნაკაშიძე მ., ხელისუფლების განშტოებებთან პრეზიდენტის ურთიერთობათა თავისებურებები მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში, თბილისი, 2010, 210.

¹⁶ იქვე, 217.

¹⁷ იქვე, 218.

იმდენად რამდენადაც საკონსტიტუციო სასამართლო იხილავს დავებს პოლიტიკურ-კონსტიტუციურ ორგანოებს¹⁸ შორის, იგი პოლიტიკურ დავებს წყვეტს სამართლის მეშვეობით. ამდენად, შეიძლება ითქვას, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს ერთადერთი „იარაღი“ სამართალია. თუმცა როდესაც კონსტიტუციური ორგანოები ერთმანეთში კომპეტენციათა თაობაზე დავობენ – სამართლებრივი დავა უნებურად, იმ წამითვე, პოლიტიკურ განზომილებაში ხვდება.¹⁹ იორნ იპსენის აზრით კი: „სამართალი პოლიტიკის მიზანს, შედეგს, ჩარჩოებსა და მასშტაბს წარმოადგენს“.²⁰ თეოდორ მაუნცის შეხედულებით საკონსტიტუციო დავა ეს არის დავა სამართლის თეორეტიკოსებსა და პოლიტიკოსებს შორის.²¹ საქართველოს კონსტიტუციის 89-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად კი დადგენილია, რომ „საკონსტიტუციო სასამართლოს გადანყვეტილება საბოლოოა. არაკონსტიტუციურად ცნობილი ნორმატიული აქტი ან მისი ნაწილი კარგავს იურიდიულ ძალას საკონსტიტუციო სასამართლოს შესაბამისი გადანყვეტილების გამოქვეყნების მომენტიდან“. აქედან გამომდინარე საბოლოოდ შეიძლება ითქვას, რომ საკონსტიტუციო სამართალში საკონსტიტუციო სასამართლოს გადანყვეტილება ერთადერთი და საბოლოო ინსტანციაა, რომელიც ყველასათვის სავალდებულოდ შესასრულებელ ძალას იძენს. სწორედ ამ კუთხით შეიძლება ვისაუბროთ სამართლის პრიმატზე კონსტიტუციონალიზმში. რაც თავისმხრივ ხელისუფლების დანაწილებისა და კონსტიტუციის სხვა იდეალებისა და ღირებულების დაცვის უპირობოდ აღიარებას და უფრო მეტიც, მათ კონსტიტუციურ გარათიას წარმოადგენს.

აქვე აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ გარკველწილად შესაძლოა ეჭვქვეშ დადგეს საკონსტიტუციო სასამართლოს, როგორც პოლიტიკაზე გავლენაუნარიან სუბიექტის სტატუსი და ამ მხრივ შეიძლება განხილულ იქნეს ის შემთხვევა, როდესაც საკითხი ეხება კონ-

¹⁸ პოლიტიკურ-კონსტიტუციურ ორგანოებში იგულისხმება ხელისუფლების ის ორგანოები, რომლებიც მათი კონსტიტუციური სტატუსებიდან გამომდინარე უშუალოდ დაკავშირებულნი არიან სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელებასთან.

¹⁹ გენაძე გ., კონსტიტუციური მართმსაჯულება და პოლიტიკა?! (გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის მაგალითზე), „ქართული სამართლის მიმოხილვა“, თბილისი, 1999, 81.

²⁰ იქვე, 81. შედ. J. Ipsen, Statrecht 1996, S. 245.

²¹ იქვე, 82.

სტიტუციის ცვლილებას, რომელსაც რეალური პოლიტიკური სუბიექტები ახორციელებენ და უფრო მეტიც, როდესაც ეს კონსტიტუციური ორგანოები მოქმედებენ საკონსტიტუციო სასამართლოზე. „პოლიტიკასთან კარდინალურ საკითხებში“ ღიად დაპირისპირებულმა კონსტიტუციურმა მართლმსაჯულებამ უკუშედეგები მიღო. მაგალითად მაშინ, როდესაც მეოცე საუკუნის 50-იან წლებში სამხრეთ აფრიკის უზენაესმა სასამართლომ არაკონსტიტუციურად აღიარა დიკრიმინაციული კანონი, საპასუხოდ მას კონსტიტუციური შესწორების გზით შეუზღუდეს უფლებამოსილებები, ხოლო რუსეთში 1993 წელს თანამდებობიდან გადააყენეს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე, მას შემდეგ, რაც ის პარლამენტისა და პრეზიდენტის დავაში ჩაერია.²² კონსტიტუციონალიზმის ისტორიის ამგვარი პრობლემატური გამოცდილების მიუხედავად, საქართველოში არსებობს საკმარისი გარანტიები, რათა დაცული იყოს სასამართლო, როგორც ინსტიტუციურ დონეზე, რასაც ამტკიცებს კიდევ საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა, რომლის მიხედვითაც სასამართლოს შეუძლია იმ კანონის გაუქმება, რომელიც შეეხება მის კომპეტენციებს, და რაც შეეხება კონსტიტუციის ცვლილებებს ეს საკითხი ამ შემთხვევაში დაცულია მაღალი ქვორუმით, თუმცა შეუძლებელია კიდევ უფრო მაღალი სტანდარტის დაწესებაც.²³ სასამართლოს დამოუკიდებლობის დაცვას ინსტიტუციურ დონეზე უზრუნველყოფს ასევე ის გარემოება, რომ ინდივიდუალურად დაცულია ყველა მოსამართლის დამოუკიდებლობა და ამ მხრივაც არსებობს საკმაოდ მნიშვნელოვანი გარანტიები, რათა მათ განახორციელონ საკუთარი უფლებამოსილებანი.

²² შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 283.

²³ 2013-2015 წლის საკონსტიტუციო კომისიის ფარგლებში აქტიურად განიხილებოდა წინადადებები, რომლებიც გულისხმობდა საკონსტიტუციო ცვლილებთან დაკავშირებულ საკონსტიტუციო სასამართლოს მონაწილეობას. მართალია ე.წ. სერტიფიცირების ინსტიტუტი ვერ იქნება ამის სრულყოფილი მონაცვლე, თუმცა გარკვეულწილად შექმნის მნიშვნელოვან გარანტიებს, რათა დაცული იყოს სამართალი ზედმეტი პოლიტიკისაგან. იხ., ავტორთა ჯგუფის კონსტიტუციური კანონის პროექტი, <<http://constcommission.ge/1-6>>

კიდევ ერთი საკითხი, რომელიც ადასტურებს კონსტიტუციური კონფლიქტების მართლმსაჯულების გადაწყვეტის უპირატესობას არის ის, რომ „სახელმწიფო ამოცანების კონსტიტუციაში შეტანით კონსტიტუცია პოლიტიზირდება. ამის ხარჯზე პოლიტიკური საკითხი შესაძლოა გადაწყდეს არა მარტო სახელისუფლებო ძალების ურთიერთობის საფუძველზე და სანაცვლოდ მას კონსტიტუციური განზომილება მიენიჭოს, რაც შესაძლებელს ხდის უფრო დაბალანსებული, პოლიტიკური პროცესების სამართლებრივ ჩარჩოებში მომქცევ გადაწყვეტას. მაგრამ ეს ძალიან სახიფათო თამაშია, რადგან კონკრეტულ სიტუაციებთან იურიდული ფორმების შეთავსება ადვილი საქმე როდია.“²⁴ სწორედ აქედან გამომდინარე მნიშვნელოვანია, რომ სახელმწიფო ამოცანების სწორად და ზოგადი კონსტიტუციური პრინციპების საფუძველზე ფორმირებისათვის ამ პროცესში მონაწილეობდეს საკონსტიტუციო სასამართლო, რაც საბოლოოდ განაპირობებს კონსტიტუციის ტექსტის ნაკლებ პოლიტიზირებას, რაც თავისმხრივ სამართლებრივი სახელმწიფოს განვითარებისთვის უპირობოდ მნიშვნელოვანია.

2. კომპეტენციური დავის არსი და საფუძველები

კომპეტენციური დავის მიზანს და არსს იმავდროულად წარმოადგენს კონსტიტუციის მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტით განმტკიცებული ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის უზრუნველყოფა და აღნიშნული მექანიზმი ერთ-ერთ ძირითად კონსტიტუციურსამართლებრივი გარანტიაა, რათა უზრუნველყოფილი იყოს ჰორიზონტალური ხელისუფლების დანაწილება უმაღლეს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა შორის.²⁵ სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოთა შორის კონფლიქტის გადაწყვეტის გარდა საკონსტიტუციო სასამართლოში შეიძლება დავის საგანი გახდეს ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ

²⁴ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 45.

²⁵ კახიანი გ., საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტი და მისი პრობლემები საქართველოში: კანონმდებლობისა და პრაქტიკის ანალიზი, თბილისი 2008, 147.

ხელისუფლებას შორის წარმოშობილი სახელისუფლებო კოლიზია.²⁶ მიუხედავად კომპეტენციური დავის მრავალმხრივობისა, კლასიკურ კომპეტენციურ დავას წარმოადგენს სწორედ ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოთა შორის დავა. კომპეტენციური დავის საფუძვლები განსაზღვრულია უშუალოდ კონსტიტუციით, კერძოდ საქართველოს კონსტიტუციის 89-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა შორის დავას კომპეტენციათა შესახებ, რომელიც შესაძლოა ეწინააღმდეგებოდეს საქართველოს კონსტიტუციით ხელისუფლების შტოებისთვის მინიჭებულ ფუნქციებსა და კომპეტენციებს.²⁷

კომპეტენციური დავის არსს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის უზენაესობის, როგორც ერთ-ერთი ძირითადი კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პრინციპისა და კონსტიტუციონალიზმის ძირითადი იდეის, უზრუნველყოფა წარმოადგენს. კონსტიტუციური კონფლიქტები რეალურად ხშირად წარმოიშობოდა სწორედ იმ სახელმწიფოებში, რომლებშიც მოქმედებდა და მოქმედებს შერეული მმართველობის მოდელი, უფრო კონკრეტულად კი ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელის პრემიერი-პრეზიდენტალიზმის ქვეტიპი, სწორედ ის სისტემა, რომელიც მოქმედებს საქართველოში. ასევე აღნიშნული მმართველობის პოლიტიკური რეჟიმები მოქმედებს პოლონეთსა და უნგრეთში და ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოებში, რომლებშიც სახელისუფლებო კოლიზიები ძირითადად მიმდინარეობდა ახლად ჩამოყალიბებული მმართველობის სისტემის პირობებში. მართალია, გარკვეული კომპეტენციური კონფლიქტი

²⁶ ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის დავა საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობიდან გამომდინარე კიდევ უფრო მოსალოდნელია, ვინიდან ამ საკითხის რეგულირება უშუალოდ კონსტიტუციით არსებითად გადაწყვეტილი არაა და დამოკიდებულია საქართველოს მთელს ტერიტორიაზე სახელმწიფოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის ფაქტთან.

²⁷ კახიანი გ., საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტი და მისი პრობლემები საქართველოში: კანონმდებლობისა და პრაქტიკის ანალიზი, თბილისი 2008, 146. დოქტრინალურ წყაროებში კომპეტენციური დავები უფრო ფართოდ არის განმარტებული და მასში მოიაზრება კომპეტენციების გამიჯვნა ხელისუფლების დანაწილების ვერტიკალურ და ჰორიზონტალურ ქრილში, რომელიც საკონსტიტუციო სასამართლოს სხვადასხვა კომპეტენციის ფარგლებში განიხილება.

შეიძლება წარმოიშვას საპრეზიდენტო რესპუბლიკებშიც მაგალითად, როგორც ამერიკის შეერთებულ შტატებში საომარ უფლებამოსილებებთან დაკავშირებით პრეზიდენტსა და კონგრესს შორის, თუმცა ამ დავის რეგულირება მარტივად მოხდა სახელმწიფო მმართველობის მოდელის იურიდიული ბუნებიდან გამომდინარე პრეზიდენტის (მთავარსარდლის) ინსტიტუტის სასარგებლოთ,²⁸ კერძოდ ლუის ფიშერის აზრით და ამერიკის შეერთებული შტატების პრეზიდენტს შეუძლია ომის დაწყება კონგრესის დაუკითხავად.²⁹

„კონსტიტუციით, თუ მის გარეშე, სახელისუფლებო-სტრუქტურული კონფლიქტები ფართოდ იყო გავრცელებული ყოფილ სოციალისტურ ბლოკში და ამ კონფლიქტების კონსტიტუციური ბუნებიდან გამომდინარე თითოეული მათგანი საკონსტიტუციო სასამართლოს განხილვის საგანი გახდა.“³⁰ პოლონეთის საკონსტიტუციო ტრიბუნალის მიერ მიღებულ მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებათა რიცხვს მიეკუთვნება: 1. სახელისუფლებო ფუნქციების დელეგირების ადრეული საქმეები, რომლებიც ადმინისტრაციულ უფლებამოსილებებს შეეხებოდა; 2. მცირე კონსტიტუციაში 1992 წელს შეტანილი ცვლილებები, რომელიც სეიმისა და სენატის ურთიერთობას შეეხებოდა; 3. 1994 წლის რადიო-ტელემაუწყებლობის საბჭოს თავმჯდომარის გათავისუფლების საქმე, რომელიც სამთავრობო ორგანოების მიმართ პრეზიდენტის უფლებამოსილებას შეეხებოდა; 4. 1994 წლის საქმე, რომელიც ბიუჯეტისა და სეიმის დაშლის საკითხს ეხებოდა და პრეზიდენტისა და სეიმის კონფლიქტი გამოიწვია. პირველი საქმე ეხებოდა მთავრობისა და მინისტრთა კაბინეტის ურთიერთობას. მთავრობა გასცდა კანონის ფარგლებს და საკითხი თავისი აქტით მოაწესრიგა, ხოლო პოლონეთის საკონსტიტუციო ტრიბუნალმა გააუქმა ეს აქტი.³¹ ამის შემდეგ პოლონეთის საკონსტიტუციო ტრიბუნალმა მიი-

²⁸ რეალურად მხოლოდ 1975 წლის ე.წ. “Mayaguez Incident”-ის დროს მოჰყვა კონფლიქტი პრეზიდენტსა და კონგრესს შორის სამხედრო უფლებამოსილებებთან დაკავშირებით, რაც სამხედრო რეზოლუციების 132 შემთხვევიდან ერთადერთ გამონაკლისს წარმოადგენდა.

²⁹ <<http://www.cfr.org/united-states/balance-war-powers-us-president-congress/p13092>

³⁰ შვარცი ჰ., კონსტიტუციური მართმსაჯულების დამკვიდრება პოსტკომუნისტურ ევროპაში, ქ. ალექსიძის თარგმანი, თბილისი, 2003, 112.

³¹ იქვე, 113.

ლო გადაწყვეტილებები, რომელებიც მკაცრად იცავდნენ კანონის უზენაესობას და უმაღლეს სტანდარტებს აკანონებდნენ ამ მხრივ.³² უნგრეთსა და პოლონეთში საკონსტიტუციო სასამართლოები მუდმივად ერეოდნენ ეკონომიკურ სადავო საკითხებში, განსხვავებით ამერიკის უზენაესი სასამართლოსაგან, ვინაიდან აღნიშნული გამოწვეული იყო ქვეყნებში შექმნილი ეკონომიკური მდგომარეობით.³³

უნგრეთში საინტერესო შემთხვევა იყო, როდესაც ერთმანეთს დაუპირისპირდნენ პრემიერი იოზეფ ანტალისი და პრეზიდენტი არპად გონცი, როდესაც „ვიშეგრადში მოეწყო შეხვედრა ჩეხოსლოვაკიისა და პოლონეთის დელეგაციებთან, დასავლეთ ევროპასთან ურთიერთობის განსახილველად, პრემიერ-მინისტრს ანტალს ამ შეხვედრაზე პრეზიდენტი გონცის მაგივრად უნდოდა წასვლა, მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფო მეთაურთა შეხვედრა უნდა გამართულიყო, ეს საკითხი უმტკივნეულოდ მოგვარდა.“³⁴ ამის შემდეგაც წარმოიშვა კონსტიტუციური კონფლიქტები, რომელებიც არც ისე მარტივად გადაწყდა. პირველი დაპირისპირება გამოიწვია თავდაცვის მინისტრის მცდელობამ შეიარაღებულ ძალებზე კონტროლი განეხორციელებინა, რის გამოც მას სერიოზულად დაუპირისპირდა გონცი და მისი პოლიტიკური ძალა, თუმცა საკონსტიტუციო სასამართლომ დავა მაინც მთავრობის სასარგებლოდ გადაწყვიტა.³⁵ აღსანიშნავია, რომ ეს დავა საკონსტიტუციო სასამართლოს განსჯადი გახდა მხოლოდ კონსტიტუციის ინტერპრეტაციის ნაწილში და შესაბამისად მხოლოდ სარეკომენდაციო რჩევას წარმოადგენდა.³⁶ ასევე აღსანიშნავია უნგრეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა კომპეტენციურ დავებთან დაკავშირებით, როდესაც მან განიხილა საკითხი ტელე-რადიომუწყებლობის დირექტორთან დაკავშირებით დავა ეხბოდა ამ თანამდებობის პირის დანიშვნის საკითხს და წესს, მხარეებს წარმოადგენდნენ პრეზიდენტი და პრემიერი, საკონსტიტუციო სასამართლომ გადაწყვეტილება ამ შემთხვევაში მთავრობის სასარგებლოდ მიიღო.³⁷

³² იქვე, 114.

³³ იქვე, 117.

³⁴ იქვე, 149.

³⁵ იქვე, 149.

³⁶ იქვე, 415.

³⁷ იქვე, 120.

აქვე შესაძლებელია, რომ ზოგადად იმ ნაწილში, რომელიც ეხება სადავო ფუნქციების შესავალს, ან ცალკეც გამოიყოს ეს კომპეტენციური დავის საკითხი, რომელიც ეხება თანამდებობის პირების დანიშვნას. აღნიშნული ასევე მიეკუთვნება იმ საკითხთა რიცხვს, როდესაც დიდი ალბათობით შესაძლებელია წარმოიშვას დავა კონსტიტუციასთან დაკავშირებით. იმდენად, რამდენადაც ამგვარი დავების პრაქტიკა იყო პოლონეთშიც და უნგრეთშიც. ამგვარი დავა იყო ასევე საქართველშიც, რომელიც მნიშვნელოვანწილად ატარებდა პოლიტიკურ შინაარსს. მიგვაჩნია, რომ კონსტიტუციური მართლმსაჯულების ერთ-ერთ ძირითად ამოცანას წარმოადგენს სწორედ საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენცია, განიხილოს და გადაწყვიტოს დავა კომპეტენციურ სუბიექტებს შორის და ამით ხელი შეუწყოს ქვეყანაში კონსტიტუციონალიზმის იდეისა და ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის განვითარებას. შესაბამისად საკონსტიტუციო სასამართლო ყველა საჭირო მექანიზმის გამოყენებით მოწოდებული უნდა იყოს ამ კატეგორიის დავების გადაწყვეტისკენ.

3. კომპეტენციური დავების განხილვის ფარგლები

კომპეტენციური დავა არ შეიძლება გაგებულ იქნეს ვიწროდ, არამედ იგი უნდა გავიგოთ ფართოდ, ვინაიდან დაუშვებელია და კონსტიტუციური მართმსაჯულების იდეას ეწინააღმდეგება კომპეტენციური დავების განხილვის ფორმალური საფუძვლები. სასამართლოში დავა შეიძლება წარიმართოს უშუალოდ კონსტიტუციური დებულებების განმარტების გზით და კონსტიტუციურ დებულებათა ფარგლებში, თუმცა კომპეტენციურ ორგანოებს შორის დავა ასევე შეიძლება წარმოიშვას იმ საკითხებთან დაკავშირებითაც, რომელიც უშუალოდ კონსტიტუციით არ არის რეგულირებული, თუმცა თავისი შინაარსის კონსტიტუციური მნიშვნელობისაა. მიგვაჩნია, რომ ასეთ შემთხვევაში საკონსტიტუციო სასამართლომ არსებითად უნდა განიხილოს და გადაწყვიტოს პრობლემატური საკითხი კონსტიტუციურ ნორმათა ფართო განმარტების საფუძველზე, მათ შორის ქვეყნის მმართველობის მოდელური ბუნების უფრო კონკრეტული განმარტებების შესაბამისად. სწორედ, საკონსტიტუციო სასამართლო უნდა იყოს ის ძირითადი ორგანო, რომელიც განსაზღვრავს მისი წარმოების ფარგლებში მმართველობის მოდელის

კლასიფიკატორების შესაბამისად მმართველობის მოდელიდან გამომდინარე ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში, როგორ უნდა გადანაწილდეს ხელისუფლება. მართალია, სახელმწიფოში სახელმწიფო მმართველობის მოდელის განსაზღვრა უფრო სხვა სახელმწიფო ორგანოა თუ კომისიათა ფუნქციას უნდა წარმოადგენდეს, თუმცა ამ შემთხვევაში აღნიშნული საფუძვლებიდან გამომდინარე აუცილებელია, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს გააჩნდეს საკუთარი პოზიცია ამ საკითხებთან დაკავშირებით, რის შესაბამისად მოხდება პრობლემატური საკითხების სისტემურად გადაწყვეტა, რათა სისტემის ცალკეული პრობლემების არაკომპლექსურმა მოგვარებამ არ წარმოშვას ახალი პრობლემატიკა. ამასთან ერთად არ შეიძლება პოლემიკას სახელისუფლებო რეჟიმების რაობის შესახებ მხოლოდ თეორიული მნიშვნელობა ჰქონდეს და მხოლოდ კონსტიტუციის ფორმირების პროცესში განიხილებოდეს.

3.1. კომპეტენციური დავის სუბიექტები

საკონსტიტუციო სამართალწარმოებაში მხარეები არიან ის კონსტიტუციური ორგანოები და პირები, რომლებსაც აღნიშნული უფლებამოსილება მინიჭებული აქვთ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ ორგანული კანონისა და კონსტიტუციის შესაბამისად. კერძოდ, საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ კანონის 33-40-ე მუხლების მიხედვით.³⁸ რაც შეეხება კომპეტენციურ დავებს ამ საკითხს აწესრიგებს ამავე კანონის 34-ე მუხლი, რომლის პირველი პუნქტი განსაზღვრავს, თუ ვინ შეიძლება იყოს მოსარჩელე და ასევე ადგენს მისი სასარჩელო სუბიექტუნარიანობის საკითხებს, ხოლო მე-2 პუნქტი კი აწესრიგებს მოპასუხის სამართლებრივ მდგომარებას.

კომპეტენციური დავის სუბიექტები არიან საკონსტიტუციო სამართალწარმოების ის ძირითადი მონაწილეები, რომლებიც დავობენ კომპეტენციების შესახებ და შესაბამისად, სახელმწიფო ორგანოები და კონსტიტუციური თანამდებობის პირები. ამგავრი დავის დროს საკონსტიტუციო სასამართლოში სუბიექტი შეიძლება იყოს მხოლოდ ის ორგანო ან თანამდებობის პირი, რომელიც

³⁸ კახიანი გ., საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტი და მისი პრობლემები საქართველოში: კანონმდებლობისა და პრაქტიკის ანალიზი, თბილისი 2008, 197.

საქართველოს კონსტიტუციის 89-ე მუხლში არის მითითებული. კონსტიტუციის 89-ე მუხლის პირველ პუნქტში მითითებული სუბიექტები არიან: საქართველო პრეზიდენტი, მთავრობა, პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთი მეხუთედი, სასამართლო, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოები, თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანო — საკრებულო, იუსტიციის უმაღლესი საბჭო, სახალხო დამცველი.³⁹ საქართველოს კონსტიტუციისა და საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ ორგანული კანონის შესაბამისად, სახელმწიფოს მეთაური აღჭურვილია უნივერსალური უფლებამოსილებითა და აგრეთვე ერთგვარი ფუნქციით მიმართოს საკონსტიტუციო სასამართლოს და მოითხოვოს საკითხის განხილვა, იმის მიუხედავად ეს მის კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხებს ეხება თუ სხვა ნებისმიერი სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოს. აღნიშნული გამომდინარეობს პრეზიდენტის, როგორც კონსტიტუციის გარანტის ფუნქციიდან, რომელიც სიტყვასიტყვით არ იკითხება კონსტიტუციის ტექსტში, თუმცა ფიცი, რომელსაც დებს პრეზიდენტი და შესაბამისად, კისრულობს პასუხისმგებლობას რომ დაიცავს კონსტიტუციას, ასევე იმ უფლებამოსილებათა კატალოგიდან, რომელიც მას გააჩნია საკონსტიტუციო სამართალწარმოებაში. პრეზიდენტი საკონსტიტუციო სასამართლოს თითქმის ყველა კომპეტენციასთან მიმართებით უფლებამოსილია საკითხი განსახილველად წარუდგინოს სასამართლოს. ხოლო რაც შეეხება სხვა სუბიექტებს, საქართველოს ორგანული კანონი უთითებს იმ კონსტიტუციურ ორგანოებზე, რომლებიც ჩამოთვლილია საქართველოს კონსტიტუციის 89-ე მუხლში და აღნიშნავს, რომ ამ ორგანოთა კომპეტენციაა მიმართონ სარჩელით საკონსტიტუციო სასამართლოს თუ კი თვლიან, რომ დარღვეულია მათი კომპეტენცია რომელიმე სახელმწიფო ხელისუფლების შტოს მიერ. აგრეთვე, უნივერსალური მოსარჩელის კომპეტენცია გააჩნია საქართველოს პარლამენტის წევრთა ერთ მეხუთედს საკონსტიტუციო სასამართლოში, სახელმწიფო ორგანოებს შორის კომპეტენციის ფარგლების შესახებ, კონსტიტუციური სარჩელის შეტანის უფლება აქვს თუ პარლამენ-

³⁹ იხ., საქართველოს კონსტიტუცია 04.10.2013 მდგომარეობით
<<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346>>

ტის წევრთა ჯგუფი მიიჩნევს, რომ დარღვეულია მისი კომპეტენცია ან დაირღვა სახელმწიფო ორგანოთა კონსტიტუციური უფლებამოსილების ფარგლები.⁴⁰

სასამართლოში მოპასუხესთან დაკავშირებით არც თუ ისე ნათლად არის საკითხი მონესრიგებული კანონის შესამაბისად. მიუხედავად იმისა, რომ ამ კატეგორიის სარჩელზე მოპასუხეს უნდა წარმოადგენდეს ის ორგანო, რომელმაც გამოსცა ნორმატიული აქტი, ორგანული კანონის 34-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად,⁴¹ მაინც განუსაზღვრელად რჩება საკითხი თუ ვინ შეიძლება იყოს მოპასუხე იმ შემთხვევაში, როდესაც დავა არ ეხება ნორმატიულ აქტს არამედ, სახეზეა სადავო კონსტიტუციურსამართლებრივი ურთიერთობა, კონსტიტუციურ-ინდივიდუალური აქტი ან კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ქმედება, რაც ცალსახად არც კანონით გამოირიცხება და კონსტიტუციის მიხედვით კი შეიძლება იგულისხმებოდეს კიდევ, როგორც შესაძლო დავის საგანი. აქედან გამომდინარე შეიძლება ითქვას, რომ მოსარჩელემ თავად უნდა განსაზღვროს ვინ უნდა იყოს მოპასუხე მის სარჩელთან დაკავშირებით, ხოლო საკონსტიტუციო სასამართლოს რჩება კანონით გათვალისწინებული კომპეტენცია, რომ სარჩელის წარმოებაში მიღებისთანავე ასლები დაუგზავნოს საქართველოს პრეზიდენტს, მთავრობას, პარლამენტს, აჭარისა და აფხაზეთის უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოებს და თუ კი ეს ორგანოები 15 დღის ვადაში განაცხადებენ, რომ სარჩელის დაკმაყოფილებით შეიზღუდება მათი კომპეტენცია, სასამართლო უფლებამოსილია კონკრეტული ორგანო ჩააბას დავაში მოპასუხედ. კანონით და კონსტიტუციით ასევე ბუნდოვანად არის განსაზღვრული ამ კატეგორიის დავის შემთხვევაში მოსარჩეეებისა ან მოპასუხეთა სრულყოფილი და ამომწურავი წრე, ვინაიდან, როგორც უკვე მივუთითეთ, საქართველოს ორგანული კანონი მოსარჩელეთა წრის განსაზღვრისას უთითებს

⁴⁰ „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი 29.05.2015 მდგომარეობით
<<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/32944>>

⁴¹ კომპეტენციურ დავებთან დაკავშირებულ საქმეებზე მოპასუხეა ის სახელმწიფო ორგანო, რომლის ნორმატიულმა აქტმაც, მოსარჩელის აზრით, გამოიწვია მისი კონსტიტუციური უფლებამოსილების დარღვევა. „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი 29.05.2015 მდგომარეობით –
<<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/32944>>

კონსტიტუციის 89-ე მუხლზე ზოგადად და არ უთითებს კონკრეტული დათქმით, ამდენად შეიძლება ითქვას, რომ 89-ე მუხლში მითითებულია, როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობების წარმომადგენლობითი ორგანოები, ასევე იუსტიციის უმაღლესი საბჭო და სახალხო დამცველი. პირველ რიგში უნდა ითქვას, რომ განუჭვრეტადია მითითებული ორგანოების სუბიექტუნარიანობა ამ კატეგორიის დავის ფარგლებში, გარდა ამისა მიგვაჩნია, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 89-ე მუხლი საერთოდ არ ითვალისწინებს იმ კონსტიტუციურ ორგანოებს, რომლებიც შესაძლოა დადგენენ აუცილებლობის წინაშე მიმართონ საკონსტიტუციო სასამართლოს საკუთარი კომპეტენციების დასაცავად, მათ შორის, აუდიტის სამსახურს,⁴² საქართველოს ეროვნულ ბანკს, ეროვნული უშიშროების საბჭოსა და სხვა კონსტიტუციურ სუბიექტებს, რომელთა ფუნქციები და კომპეტენციები განსაზღვრულია უშუალოდ კონსტიტუციით. დღევანდელი საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკაში თვალნათლივ ჩანს პრობლემა, რომელიც უკავშირდება სწორედ, მოსარჩელეთა უფლებამოსილებას, იმდენად რამდენადაც, არა უშუალოდ სათანადო სუბიექტი წარმართავს დავას სასამართლოში, არამედ სხვა უფლებამოსილი სუბიექტი აწარმოებს დავას სასამართლოში, რაც თავისთავად ცხადია სრულყოფილად ვერ განხორციელდება სათანადო მხარეების და მით უმეტეს სათანადო მოსარჩელის გარეშე. სწორედ ამიტომ უფრო მიზანშეწონილია, რომ კონსტიტუციურ ორგანოებს არ ჰქონდეთ შეზღუდული საკონსტიტუციო სასამართლოში სარჩელის აღძვრის უფლება.⁴³

⁴² 2013-2015 წლის საკონსტიტუციო კომისიის ფარგლებში ასევე განიხილებოდა წინადადებები ამგვარი უფლებამოსილებით აღჭურვასთან დაკავშირებით, როგორც დამოუკიდებელი კონსტიტუციური ორგანოების ინსტიტუციური ფორმირების გზით.

⁴³ საკონსტიტუციო სასამართლომ 2015 წლის 12 ოქტომბრის №3/6/668 საოქმო ჩანაწერით არსებითად განსაზღვრულად მიიღო საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფის სარჩელი, რომელიც ითხოვს „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ ორგანულ კანონში ცვლილებისა და დამატებების შესახებ“ ორგანული კანონის (№4188- II 03/09/2015) არაკონსტიტუციურად ცნობას, ვინაიდან, მათი დასაბუთებით, საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული კანონი ზღუდავს საქართველოს ეროვნული ბანკის, როგორც კონსტიტუციური ინსტიტუტის კომპეტენციას.

3.2. კომპეტენციური დავის ობიექტი

კონსტიტუციური სარჩელი შეეხება დავას სახელმწიფო ორგანოებს შორის კომპეტენციის შესახებ. ასეთ დავას, „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ ორგანული კანონის 23-ე და 34-ე მუხლების მე-2 პუნქტებიდან გამომდინარე, საკონსტიტუციო სასამართლო იმ შემთხვევაში განიხილავს, თუ კომპეტენციის დარღვევა ნორმატიულ აქტს უკავშირდება.⁴⁴ ნორმატიული აქტი ცალსახად წარმოადგენს შესაძლო დავის საგანს, თუმცა გარდა ნორმატიული აქტისა, რა შეიძლება იყოს დავის საგანი ამის შესახებ კანონმდებლობა არავითარ კონკრეტულ ჩანაწერს არ ითვალისწინებს. თუმცა თუკი კონსტიტუციურ ჩანაწერს განვმარტავთ შეიძლება ითქვას, რომ დავა შეიძლება წარმოიშვას ნებისმიერ საკითხზე, თუნდაც ეს არ შეეხებოდეს ნორმატიულ აქტს.

პრეზიდენტს აქვს შესაძლებლობა მთავრობის სხდომაზე განსახილველად ცალეული საკითხი, რაზეც შესაძლებელია იქნეს მიღებულ იქნეს ნორმატიული აქტი, ან/და მთავრობის სხდომაზე ასეთი მოთხოვნა დააყენოს, რათა შეიქმნას ის ნორმატიული წესრიგი, რისი გასაჩივრებაც შესაძლებელია მოხდეს საკონსტიტუციო სასამართლოში. აღნიშნული შეაძლებლობა რეალურადაც შესაძლოა გაგებულ იქნეს, როგორც მექანიზმი, თუმცა რა თქმა უნდა ამგვარი მიდგომა იქნება არაბუნებრივი. გარდა ამისა, საქართველოს პრეზიდენტს შეუძლია კონტრასიგნაციისათვის გადაცემული აქტის ხელმოწერის შემთხვევაშიც იდავოს საკონსტიტუციო სასამართლოში და ყველა ამ შემთხვევაში დავას ექნება ნორმატიული ხასიათი. გარდა ამისა, საქართველოს პრეზიდენტს შეუძლია მოთხოვნა დააყენოს უშუალოდ იმ კონსტიტუციურ ნორმასთან, დღეს მოქმედი საკანონმდებლო აქტის საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ 23-ე მუხლისა და 34-ე მუხლის მე-2 პუნქტების იმ ნორმატიულ

<<http://constcourt.ge/ge/legal-acts/recording-notices/saqartvelos-parlamentis-wevrta-digufi-zurab-abashidze-giorgi-baramidze-davit-baqradze-da-sxvebi-sul-39-deputati-saqartvelos-parlamentis-winaagmddeg.page>>

⁴⁴ „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი 29.05.2015 მდგომარეობით –

<<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/32944>>

შინაარსთან დაკავშირებით, რომლებიც შესაძლოა მას უკრძალავდნენ მიმართონ საკონსტიტუციო სასამართლოს მხოლოდ ნორმატიული აქტების კონსტიტუციურობასთან დაკავშირებით.⁴⁵ თუმცა ზემოაღნიშნული ერთგვარი მექანიზმები, რომელთა გამოყენების შემდეგაც შესაძლებელი გახდება კონსტიტუციური „ჭეშმარიტების“ დადგენა სასამართლოს მეშვეობით, რეალურად მხოლოდ ჰიპოთეტურ მსჯელობას ეფუძნება, ხოლო უფრო არსებითად მიგვაჩნია, რომ უმჯობესი იქნება კონსტიტუციური მართლმსაჯულების პირობებში დავა წარიმართოს არა მხოლოდ ნორმატიული ტექსტის კონსტიტუციასთან შესაბამისობის ფარგლებში, არამედ უფრო ფართო და სრულყოფილი სამართალწარმოების გზებით დადგინდეს კონსტიტუციურსამართლებრივ პრაქტიკაში წარმოშობილი პრობლემატიკა. აღნიშნული გზით კონსტიტუციონალიზმის დიალექტიკა ჩამოყალიბებული ფორმებით წარიმართება. არსებობს მოსაზრება, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოში მხოლოდ სამართლებრივი საფუძვლების მქონე ნორამიტიული ბუნების დავები უნდა განიხილებოდეს და არა ქმედება ან სამართალურთიერთობა. მიგვაჩნია, რომ არ იქნება მართებული ამგვარი დასკვნის გაკეთება, თუმცა იქიდან გამომდინარე, რომ საკონსტიტუციო სასამართლო სხვა კომპეტენციათა ფარგლებში არსებითად განიხილავს ქმედებათა კონსტიტუციურობას, მათ შორის მაშინ, როდესაც საკითხი ეხება იმპიჩმენტის გაგებას ან/და პარლამენტის დეპუტატის უფლებამოსილების შეწყვეტის კონსტიტუციასთან შესაბამისობის დადგენას. ორივე შემთხვევაში სასამართლო ფაქტობრივად მსჯელობს საქმის გარემოებთან დაკავშირებით და შესაბამისად იღებს გადაწყვეტილებას.

არსებობს ისეთი სამართლებრივი ურთიერთობებიც, რომლებიც ვერ გახდება ვერც საერთო სასამართლოს კომპეტენციის ფარგლებში განხილვადი და ვერც საკონსტიტუციოს განსჯადი დღევანდელი კონსტიტუციური მონეობის პირობებში, ვინაიდან დღევანდელი რეგულირებით თუ სახეზე არ გვაქვს ნორმატიულსამართლებრივი აქტი, შეუძლებელია მისი გასაჩივრება. ამ შემთხვევაში სასამართლო კონტროლის მიღმა რჩება ისეთი საკითხები,

⁴⁵ ამ შემთხვევაში ამგვარი მოთხოვნის დაყენების უფლება აქვს ყველა იმ სუბიექტს, რომელიც შესაძლებელია იყოს ამ ტიპის დავაზე მოსარჩელე.

როგორიცაა კონსტიტუციური მოქმედება ან უმოქმედობა და კონსტიტუციური ინდივიდუალურსამართლებრივი აქტი. ამ შემთხვევაში, ისევე როგორც სხვა შემთხვევებში, აუცილებელია, რომ არეზობდეს შემმოწმებელი ორგანო, იმდენად რამდენადაც საქართველოში არსებობს „სპეციალიზებული ორგანო“⁴⁶ საკონსტიტუციო სასამართლოს სახით უმჯობესი იქნება, რომ სწორედ მან განიხილოს ყოველგვარი მართლმსაჯულება, რომელიც დაკავშირებული კონსტიტუციურ კონტროლთან. საქართველოს უზენაესი სასამართლო პრაქტიკაში (კ. დავითაშვილის საქმე) იყო შემთხვევა, როდესაც საქართველოს პარლამენტის დეპუტატი ასაჩივრებდა საქართველოს პრეზიდენტის 15.03.2003 წლის №286 განკარგულებას, რომელიც ეხებოდა პარლამენტის რიგგარეშე სხდომის მოწვევას. სასამართლომ აღნიშნული საქმე არ განიხილა არსებითად, ვინაიდან მისი დასაბუთებით აღნიშნული აქტი წარმოადგენდა არა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, არამედ კონსტიტუციის საფუძველზე გამოცემულ პოლიტიკურ აქტს, რომლის მიზანშეწონილობის შეფასებაც სასამართლოს განმარტებით მის კომპეტენციას სცილდებოდა, უზენაესმა სასამართლომ აღნიშნა, რომ ამგვარი საქმის არსებითად განხილვის და გადაწყვეტის შემთხვევაში სასამართლო დაარღვედა ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს. (საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2003 წლის 22 მაისი განჩინება №3გ-ად-44კ-ს-03).⁴⁷ ამდენად უზენაესმა სასამართლომ არ მიიღო საქმე განსახილველად, რომელიც ეხებოდა ინდივიდუალურ კონსტიტუციურ-სამართლებრივ აქტს. მიუხედავად ამ სადავო სამართლებრივი შეფასებისა მაინც იმავე აზრს უნდა დავეყრდნოთ, რომ დავა რომელიც წარმოიშევა კონსტიტუციური სამართლის ფარგლებში უმჯობესია განიხილოს საკონსტიტუციო სასამართლომ მისი კონსტიტუციური აქტის სპეციფიკური ბუნებიდან და სასამართლოს უშუალო და მაღალი დონის კომპეტენციიდან გამომდინარე.

⁴⁶ ზოგადად არსებობს სპეციალიზებული და არასპეციალიზებული საკონსტიტუციო სასამართლოები, რომელთაგან სპეციალიზებული ორგანოა ის, რომლის ძირითად საქმიანობის სფეროსაც წარმოადგენს საკონსტიტუციო კონტროლი, გ. კახიანი, საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტი და მისი პრობლემები საქართველოში: კანონმდებლობისა და პრაქტიკის ანალიზი, თბილისი, 2008, 32-33.

⁴⁷ <www.supremecourt.ge/files/upload-file/pdf/admin2003-7.pdf>

4. კომპეტენციური დავის განხილვის წესი და გადაწყვეტილების აღსრულება

საკონსტიტუციო სასამართლო სარჩელის განხილვისას ხელმძღვანელობს მკაცრად განსაზღვრული პროცედურული წესების შესაბამისად. საკონსტიტუციო სამართალწარმოება შემდეგ ეტაპებს იცნობს: 1) საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის მიმართვა; 2) კონსტიტუციური სარჩელის/წარდგინების წინასწარი ფორმალური შემოწმება და რეგისტრაცია; 3) კონსტიტუციური სარჩელის/წარდგინების არსებითად განსახილველად მიღების საკითხის გადაწყვეტა; 4) კონსტიტუციური სარჩელის/წარდგინების არსებითად განსახილველად მომზადება; 5) სასამართლო განხილვა.⁴⁸ „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო არ არის უფლებამოსილი საკუთარი ინიციატივით დაიწყოს სამართალწარმოება. სამართალწარმოების დაწყება მხოლოდ კანონით განსაზღვრული სუბიექტების მიერ სასამართლოსადმი მიმართვის შემთხვევაშია შესაძლებელი. კანონმდებლობა საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის მიმართვის ორ ფორმას ითვალისწინებს. კერძოდ, მიმართვას კონსტიტუციური სარჩელით და კონსტიტუციური წარდგინებით.“⁴⁹ საკონსტიტუციო სასამართლო დავას განიხილავს სასარჩელო წარმოებისა და წარდგინების განხილვის გზით, რომლებთან დაკავშირებითაც იღებს გადაწყვეტილებებს ან დასკვნებს.⁵⁰

საკონსტიტუციო სასამართლოში კომპეტენციური დავის განხილვა ხორციელდება სასარჩელო წარმოების დაცვით. საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ საქართველოს ორგანული კანონის 21-ე მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, საკონსტიტუციო სასამართლო კომპეტენციურ დავებთან დაკავშირებით საკითხს წყვეტს, როგორც წესი, კოლეგიური შემადგენლობით და არა პლენუმზე.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ საქართველოს ორგანული კანონის შესაბამისად, კერძოდ, 23-ე მუხლის

⁴⁸ კახიანი გ., საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტი და მისი პრობლემები საქართველოში: კანონმდებლობისა და პრაქტიკის ანალიზი, თბილისი, 2008, 215.

⁴⁹ იქვე, 215.

⁵⁰ იქვე, 237.

მე-2 პუნქტის მიხედვით, კომპეტენციურ დავებთან დაკავშირებულ საკითხზე კონსტიტუციური სარჩელის დაკმაყოფილება იწვევს სადავო ნორმატიული აქტის ძალადაკარგულად ცნობას მისი ამოქმედებიდან. საკონსტიტუციო სასამართლოში ასევე შეიძლება წარიმართოს მულტილათერალური კონსტიტუციური დავა, როდესაც საქმის განხილვაში მონაწილეობს რამდენიმე მოსარჩელე ან/და მოპასუხე კონკრეტულ კომპეტენციებთან დაკავშირებით. გარდა ამისა ამ საკითხიდან გამომდინარე შეიძლება ითქვას, რომ მოპასუხის სახით ჩაბმული პირი არა აუცილებელია, რომ იყოს სადავო ნორმატიული აქტის გამომცემი/მიმღები სუბიექტი. ამ ক্ষრილში კონსტიტუციური კონფლიქტი შესაძლოა გაგებულ იქნეს როგორც სამართლებრივი და ფაქტობრივი ურთიერთობებიდან წარმოშობილი და არა მხოლოდ ნორმატიული აქტის საფუძველზე განსახილველი დავა. საკონსტიტუციო სასამართლოს კოლეგია უფლებამოსილია განიხილოს კონსტიტუციური სარჩელი ან კონსტიტუციური წარდგინება და მიიღოს გადაწყვეტილება, თუ სხდომაზე მონაწილეობს მინიმუმ სამი წევრი, ხოლო სარჩელთან დაკავშირებით საკონსტიტუციო სასამართლო იღებს დადებით გადანწყვეტილებას კოლეგიის სხდომაზე დამსწრე წევრთა ნახევარზე მეტის ხმათა უმრავლესობით. სასამართლოში საქმის განხილვის ვადა შეადგენს 9 თვეს. სასამართლოში კონსტიტუციური სარჩელის ან კონსტიტუციური წარდგინების განხილვის ვადის ათვლა იწყება მათი რეგისტრაციის მომენტიდან. განსაკუთრებულ შემთხვევაში სარჩელის განხილვის ვადა არა უმეტეს 2 თვით შეიძლება გაგრძელდეს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის მიერ. თუმცა აქვე უნდა აღნიშნოს, რომ ამ კატეგორიის დავები მნიშვნელოვნად განაპირობებენ კონსტიტუციურ წესრიგს და მნიშვნელოვანი გავლენა აქვთ ზოგადად კონსტიტუციურ სისტემაზე, შესაბამისად, ვფიქრობთ, რომ ამგვარი დავები უპირატესად უნდა იქნეს განხილული საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადანწყვეტილება თვითალსრულებადი აქტია და სავალდებულოა შეასრულებლად.⁵¹ იგი კონსტიტუციის ლეგიტიმურ განმარტებას წარმოადგენს, რადროსაც საკონსტიტუციო სასამართლოს მიხედულების საგანია,

⁵¹ ნაკაშიძე მ., ხელისუფლების განშტოებებთან პრეზიდენტის ურთიერთობათა თავისებურებები მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში, თბილისი 2010, 226.

კონტიტუციას ფართოდ განმარტავს თუ ვინროდ, თუნდაც იმ მარტივი მიზეზის გამო რომ იგი არის ერთადერთი და უმაღლესი ინსტანცია, რომლის გადაწყვეტილების შეცვლის მექანიზმი ისევ და ისევ მის ხელშია.⁵² ამდენად საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების პატივისცემა და შესრულება (აღსრულება) ყველა სახელმწიფო ორგანოს ვალდებულებაა. თუმცა საქართველოს კანონმდებლობა ითვალისწინებს გარკვეულ მექანიზმებს, რათა დაცული იყოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება. საქართველოს ორგანული კანონი საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ, კერძოდ 25-ე მუხლის მე-4¹ პუნქტის შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლოს შეუძლია არსებითი განხილვის გარეშე გააუქმოს ნორმატიული აქტი, თუ კი ჩათვლის, რომ აღნიშნულ საკითხზე მას უკვე აქვს მიღებული გადაწყვეტილება და მოქმედი ნორმები არაკონსტიტუციურად ცნობილი ნორმების მსგავს სასამართლებრივ შედეგებს იწვევს. საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკაში არეობს ამგვარი საქმეებიც, როდესაც მიღებულ იქნა ამგვარი განჩინებები სასამართლოს მიერ. კერძოდ, „მარიანა კიკუს საქმე“⁵³ და „მათიას ჰუტერის საქმე“⁵⁴ ამ საქმეებთან დაკავშირებით საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ მანამდე მიღებული გადაწყვეტილებების დაძლევად შეაფასა ის საკანონმდებლო აქტი, რომელიც მან გააუქმა განჩინებით. ხელისუფლების სამგანმტოებიანი დანაწილების პირობებში სასამართლო ხელისუფლება, რა თქმა უნდა ჩაბმულია განშტოებათა კონფლიქტებში. პოლონეთში ურთიერთობა სეიმსა და საკონსტიტუციო ტრიბუნალს შორის განსაკუთრებით კომპლექსური იყო, ვინაიდან დე იურე ტრიბუნალის გადაწყვეტილებები კანონთა არაკონსტიტუციურობაზე არ იყო საბოლოო.⁵⁵ პოლონეთის სემი არ ახორციელებდა გარკვეული პერი-

⁵² საკონსტიტუციო სასამართლოს შეუძლია დაძლიოს საკუთარი პრაქტიკა, თუმცა ამ შემთხვევაში აუცილებელია, რომ ამგვარი გადაწყვეტილება მიიღოს პლენუმმა.

⁵³ საქართველოს საკონსტიტუციოს სასამართლოს 2012 წლის 14 დეკემბრის №1/5/525 განჩინება საქმეზე, „მოლდოვის მოქალაქე მარიანა კიკუ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

⁵⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 24 ივნისის №1/2/563 განჩინება საქმეზე, „ავსტრიის მოქალაქე მათიას ჰუტერი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

⁵⁵ შვარცი ჰ., კონსტიტუციური მართმსაჯულების დამკვიდრება პოსტკომუნისტურ ევროპაში, ქ. ალექსიძის თარგმანი, თბილისი, 2003, 119.

ოდის განმავლობაში ტრიბუნალის გადაწყვეტილებათა აღსრულებას. თუმცა ტრიბუნალმა თავისი პრაქტიკით დაადგინა, რომ კანონი რომელთან დაკავშირებითაც პარლამენტი არ მოახდენდა აღსრულებას, 6 თვის შემდეგ ეს კანონი ავტომატურად ჩაითვლებოდა ძალადაკარგულად.⁵⁶ ასევე საინტერესო პრაქტიკა დაამკვიდრა საკონსტიტუციო ტრიბუნალმა: პრეზიდენტის მიერ ხელმოწერის გარეშე მიღებულ აქტთან დაკავშირებით საკონსტიტუციო ტრიბუნალის გადაწყვეტილების დაძლევის უფლება სემის საერთოდ არ გააჩნია.⁵⁷

ამ შემთხვევაში ასევე საყურადღებოა ის გარემოება, რომ თუკი სასამართლოში შესაძლო დავის საგნად განვიხილავთ არა მხოლოდ ნორმატიულ აქტს, არამედ ყველა სხვა კონსტიტუციური-სამართლებრივ აქტსა თუ კომპეტენტური ორგანოს მოქმედებას ან უმოქმედობას, აღნიშნული საკითხი შეიძლება პრობლემური აღმოჩნდეს მისი აღრულების ნაწილში. ერთი მხრივ, მართალია, საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება თვითაღსრულებადია, და როგროც წესი, არ იწვევს გარკვეული იურიდიული ქმედებების დამატებით განხორციელებას, თუმცა მეორე მხრივ ასეთი კომპეტენტური დავის შემთხვევაში დამძლევი კონსტიტუციური აქტის გაუქმება არსებითი განხილვის გარეშე გარკვეულწილად შეიძლება არაეფექტური იყოს. ვინაიდან, როცა დავა ეხება კონკრეტულ ქმედებას შესაძლოა რთული აღმოჩნდეს იმის შეფასება, ესა თუ ის ქმედება ერთი და იმავე სამართლებრივ შედეგებს იწვევს თუ არა. ამდენად, ეს პროცესი დაემსგავსება „რეალურ კონსტიტუციურ კონტროლს“,⁵⁸ რაც გამოიწვევს საკონსტიტუციო

⁵⁶ იქვე, 120

⁵⁷ იქვე.

⁵⁸ მნიშვნელოვანია თავად საკონსტიტუციო სასამართლოს შემადგენლობის მზაობა „რეალური“ საკონსტიტუციო კონტროლის ფუნქციის განსახორციელებლად. დღემდე განსაკუთრებით პრობლემურად რჩება (იხ. დოქტრინალური შემადგენლობები: Judicial self-restraint, political question doctrine, “abgestufte Verhältnismäßigkeitskontrolle”, “Beck’sche Formel”, “Schumann’sche Formel” etc.) და ურთულეს პროცესად ითვლება, საკონსტიტუციო კონტროლის ობიექტის (სამართალშეფარდების პროცესის კონტროლისას, მისი კონსტიტუციასთან შესაბამისობა და არა იერარქიული თანაფარდობის დაცვა საკანონმდებლო და ზოგადად, ნორმატიულ აქტებს შორის), მასშტაბების და ხარისხის კონკრეტიზაციის საკითხი სა-

საამართლოში მსგავსი პრობლემატიკის დავების გახშირებას, ხოლო სასამართლო გვერდს ვერ აუვლის ყველა ამ ტიპის საქმის არსებით განხილვას და გადაწყვეტას. შესაბამისად, ამგვარი რეგულირება ცალსახად კარგავს იმ დადებით ეფექტს, რაც ზემოთ აღნიშნული ნორმის ფუნქციას წარმოადგენს, რომ დაცული იყოს საჯარო ინტერესები, დაიზოგოს სახელმწიფო და სასამართლო რესურსი, პროცესის ეკონომიურობა იყოს უზრუნველყოფილი და რაც მთავარია, არსებობდეს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების აღრულების გარანტიები. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადანწყვეტილების აღსრულების საკითხი შეიცვლება და განსხვავებულ სამართლებრივ რეჟიმში მოექცევიან საკონსტიტუციო დავაში მონაწილე მხარეები. მიუხედავად შესაძლო პრობლემატიკისა, ამ კომპეტენციის ფართოდ გაგება აუცილებელია, რათა ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციური პრინციპი განხორციელდეს ყველა ფორმითა და საშუალებით.

პოლონეთში ლეხ ვალენსამ „ტელე-რადიომაუწყებლობის საქმეზე“⁵⁹ 1994 წელს სცადა გადაეხვია საკონსტიტუციო ტრიბუნალის გადაწყვეტილებისაგან და ამ პოზიციას იმით ასაბუთებდა, რომ ტრიბუნალის გადაწყვეტილებას უკუქცევითი ძალა არ გააჩნდა, თუმცა 1995 წელს იმავე საკონსტიტუციო ტრიბუნალმა განმარტა, რომ მისი გადაწყვეტილება ჩვეულებრივ მოქმედებდა რეტროაქტიული ეფექტის ფარგლებშიც.⁶⁰

5. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა (კომპეტენციურ დავებზე)

იურიდიულ ლიტერატურაში მიჩნეულია, რომ საერთო სამართლის ქვეყნებში სასამართლო გადაწყვეტილება სამართალშეფარდების აქტია, თუმცა გარკვეულ შემთხვევებში პრეცედენ-

კონსტიტუციო სამართალწარმოებისას მოსამართლეთათვის, ამ შემთხვევაში („რეალური“ საკონსტიტუციო კონტროლი).

<<http://emc.org.ge/2014/10/27/tinatin-erkvania/>>

⁵⁹ აღნიშნულ საქმეზე პრეზიდენტის უფლებამოსილება, გადაეყენებინა ტელე-რადიომაუწყებლობის დირექტორი, საგამონაკლისო წესად იქნა მიჩნეული.

⁶⁰ შვარცი ჰ., კონსტიტუციური მართმსაჯულების დამკვიდრება პოსტკომუნისტურ ევროპაში, ქ. ალექსიძის თარგმანი, თბილისი, 2003, 117.

ტის სახით სამართლის წყაროსაც წარმოადგენს, განსხვავებით რომანულ-გერმანული სისტემებისგან, რომლებშიც მხოლოდ სამართალშეფარდების აქტად მიიჩნევა. თუმცა საკონსტიტუციო სასამართლო თავისი გადაწყვეტილების აღმასრულებელი ეფექტით და მოქმედების იურიდიული ბუნებით შეიძლება ითქვას, რომ გარკვეულწილად სამართლის წყაროსაც წარმოადგენს, თუმცა მას საერთო სასამართლო თავის გადაწყვეტილებაში მხოლოდ დასაბუთებისთვის თუ გამოიყენებს, რამდენადაც საკონსტიტუციო სასამართლო მხოლოდ ნეგატიური კანონმდებლის ფუნქციას ასრულებს.⁶¹ შეიძლება ითქვას, რომ რენე დავიდის მოსაზრება იმის შესახებ, რომ „მოსამართლე რომანულ-გერმანული სამართლის ქვეყნებში კანონმდებლად არ უნდა იქცეს“,⁶² საკონსტიტუციო სასამართლოზე ვერ გავრცელდება. სწორედ ამიტომ უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებას. შეიძლება ითქვას, რომ არაპირდაპირ სწორედ მისი გადაწყვეტილებით ხელძღვანელობს კანონმდებელი,⁶³ როდესაც გადაწყვეტილებას იღებს და ფიქრობს იმაზეც, თუ რამდენად შეიძლება კონკრეტული საკანონმდებლო თუ სხვა ნორმატიული აქტი, შემდგომში გახდეს საკონსტიტუციო სასამართლოს განსჯის საგანი.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მდიდარი გამოცდილება არ აქვს კომპეტენციური დავების განხილვასთან დაკავშირებით. თუმცა ნაწილობრივ შეიძლება დავეთანხმოთ ლიტერატურაში გამოთქმულ მოსაზრება, რომ კომპეტენციური დავების მიზანია დაცული იყოს ხელისუფლების დანაწილება პრინციპი, საკონსტიტუციო სასამართლო ახორციელებს სხვა კომპეტენციასთან

⁶¹ მარინაშვილი მ., გელაშვილი ნ., საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების ადგილი სამართლის წყაროთა სისტემაში, „მართმსაჯულება“, №3, 2007, 167-170.

⁶² დავიდი რ., თანამედროვეობის ძირითადი სამართლებრივი სისტემები, ე. სუმბათაშვილისა და თ. ნინიძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 1993, 125.

⁶³ კანონმდებელში არ ვგულისხმობთ მხოლოდ საკანონმდებლო ხელისუფლებას, არამედ ყველა იმ ორგანოს, რომელიც იღებს ან გამოსცემს ნორმატიულ აქტს.

მიმართებით.⁶⁴ ამ მხრივ კი შეიძლება იქნეს განხილული საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს რამდენიმე გადაწყვეტილება, 2004 წლის 25 მაისი გადაწყვეტილება,⁶⁵ რომლითაც საკონსტიტუციო სასამართლომ არაკონსტიტუციურად სცნო აჭარის ა/რ მიერ გამოცხადებული საგანგებო მდგომარეობა, ამ შემთხვევაში დავა წარმართა პარლამენტის დეპუტატებსა და აჭარის ა/რ მეთაურს შორის. საკონსტიტუციო სასამართლომ ცალსახად დაადგინა რომ საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლის შესაბამისად საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება მხოლოდ უმაღლეს სახელმწიფო ხელისუფლებათა განსაკუთრებულ გამგეობას მიეკუთვნება. შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლომ გააუქმა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მეთაურის 2004 წლის 7 იანვრის განკარგულება და ის ნორმატიული საფუძვლები, რომლებიც მას აძლევდა საშუალებას აჭარის ა/რ ფარგლებში გამოეცა ამგვარი აქტები. თუმცა ამ შემთხვევაში პარლამენტის წევრების ჯგუფის მიერ საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის მიმართვის საფუძვლად დასახელებული იყო არა საქართველოს კონსტიტუციის 89-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი არამედ ამავე პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი, კომპეტენციური დავის საკითხების განხილვა იყო ხელისუფლების ვერტიკალური დანაწილების პრინციპის დარღვევა და არა ჰორიზონტალური დანაწილების პრინციპისა.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს, მართალია არ აქვს პრაქტიკა უშუალოდ პრეზიდენტისა და მთავრობის ურთიერთობის დანაწილების საკითხებში, თუმცა გარკვეული გამოცდილება აქვს ზოგადად საქართველოს კონსტიტუციის 89-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის ფარგლებში კომპეტენციურ დავებთან დაკავშირებით კერძოდ აღნიშნული დავა მიმდინარეობდა საქართველოს პარლამენტის წევრებსა და საქართველოს გა-

⁶⁴ კახიანი გ., საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტი და მისი პრობლემები საქართველოში: კანონმდებლობისა და პრაქტიკის ანალიზი, თბილისი, 2008, 22.

⁶⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2004 წლის 25 მაისის გადაწყვეტილება №15/290,266

<http://www.constcourt.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=22&id=119&action=show>

ნათლების სამინისტროს შორის.⁶⁶ ამ დავაში საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფის მიერ საკონსტიტუციო სასამართლოში გასაჩივრებული იყო საქართველოს განათლების მინისტრის 1997 წლის 30 სექტემბრის №469 ბრძანება, რომლის მიხედვითაც დგინდებოდა სკოლამდელი, დაწყებითი და ზოგადსასკოლო განათლებასთან დაკავშირებული თანადაფინანსების წესი, ხოლო პარლამენტის წევრთა ჯგუფი მიუთითებდა, რომ აღნიშნული ეწინააღმდეგებოდა საქართველოს კონსტიტუციის 94-ე მუხლის, რომლის მიხედვითაც მხოლოდ კანონით შეიძლება დანესდეს ნებისმიერი სახის გადასახადი ან მოსაკრებელი, ხოლო ამ შემთხვევაში განათლების სამინისტრო არღვევდა კონსტიტუციას და იჭრებოდა საქართველოს კომპეტენციის ფარგლებში. იქიდან გამომდინარე, რომ ამ საკითხს აწესრიგებდა მინისტრის ბრძანება, საკონსტიტუციო სასამართლომ ვერ მიიღო გადაწყვეტილება იმის გამო, რომ ამ ნორმატიული აქტის მიღების წესი იყო დარღვეული და ვერ ჩაითვლებოდა ნორმატიულ აქტად, შესაბამისად ვერ გახდებოდა მისი განსჯადი. მართალია, ამ გადაწყვეტილებაში ალბათ მეტი სითამამე უნდა გამოეჩინა, ვინაიდან საკონსტიტუციო სასამართლო მხედველობაში იღებს არა მხოლოდ აქტის ფორმალურ ბუნებას არამედ მის შინაარსსაც, მეორეს მხრივ კი საკონსტიტუციო სასამართლომ თავი აარიდა ამ საკითხზე გადწყვეტილების მიღებას. აქედან გამომდინარეც მნიშვნელოვნად შეიძლება იქნეს მიჩნეული ის საკითხი, რომ კომპეტენციური დავის პირობებში არსებითად იქნეს განხილული ყველა კატეგორიის დავა, მიუხედავად იმისა, დავის საგნად წარმოდგენილია თუ არა ნორმატიული აქტი.

გარდა ამისა ინსტიტუციური კონფლიქტების გამოხატულება იყო, სწორედ საკონსტიტუციო სასამართლოს 2000 წლის 13 ივნისის №3/122,128 და 2001 წლის 30 მარტის №6134-139-140 გადაწყვეტილებები. ორივე დავაში მოსარჩელეს წარმოადგენდა საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი, ხოლო მოპასუხე იყო ცენტრალური საარჩევნო კომისია, გარდა ამისა არსებობს რამ-

⁶⁶ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 1998 წლის 29 იანვრის გადაწყვეტილება №1/1/72-73

<http://www.constcourt.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=22&id=84&action=show>

დენიმე განჩინება რომელიც უკავშირდება ამ საკითხებს, კერძოდ 1998 წლის 10 აპრილის განჩინება №2/53/1 საქართველოს პარლამენტის წევრები დავობდნენ ფინანსთა სამინისტროსთან ისევ და ისევ კომპეტენციების შესახებ.⁶⁷

აქვე უნდა აღინიშნოს, საკონსტიტუციო სასამართლოს 1999 წლის 9 ნოემბერის №1/7/87 განჩინება. აღნიშნული საკითხი ეხებოდა დავას საქართველოს პარლამენტის წევრებსა და საქართველოს პრეზიდენტს შორის, რომ მან დაარღვია კომპეტენცია. სარჩელის შეტანის საფუძველი ამ შემთხვევაშიც იყო 89-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი. ე.ი. კლასიკური კომპეტენციური დავა, თუმცა ამჯერადაც „თავი დაიძვრინა“ საკონსტიტუციო სასამართლომ იმ მოტივით, რომ აღნიშნულ კონფლიქტში დავის საგანს წარმოადგენდა პრეზიდენტის განკარგულებები, რომლებიც მიღებული იყო ახალი კონსტიტუციის მიღებამდე და შესაბამისად საკონსტიტუციო სასამართლო განმარტებით, იგი მივიდა იმ დასკვნამდე, რომ არც ამ შემთხვევაში იყო სახეზე ნორმატიული აქტი, ვინაიდან ასეთი გადაწყვეტილება არ ჰქონდა მიღებული იუსტიციის მინისტრს. ამ შემთხვევაშიც ფორმალურობის საკითხიდან გამომდინარე საკონსტიტუციო სასამართლომ თავია არიდა ამ საკითხზე მსჯელობას.⁶⁸

საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა სულ რამდენიმე განჩინებას ითვლის კომპეტენციურ დავებთან დაკავშირებით. კერძოდ, კონსტიტუციის 89-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტთან ნორმატიული აქტების კონსტიტუციურობის საკითხის განსახილველად საკონსტიტუციო სასამართლოს სტატისტიკის მიხედვით სულ შევიდა 5 კონსტიტუციური სარჩელი.⁶⁹ აქედან გამომდინარე შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოში ხელისუფლების დანაწილება კონსტიტუციური მართლმსაჯულების გზით სიარულის პრობლემის წინაშე დგას არა მხოლოდ იმიტომ, რომ მას არ მიმართავენ ამ საკითხებზე, არამედ იმიტომაც, რომ იგი აშკარად თავს არიდებს ამ მიმართულებით საქმეების განხილვას. „სახელმწიფოს უუნარობა მისი სხვადასხვა ორგანოების უთანხმოებათა

⁶⁷http://www.constcourt.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=23&id=277&action=show

⁶⁸http://www.constcourt.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=23&id=280&action=show

⁶⁹ <http://constcourt.ge/album/stat/9.gif>

აღმოფხვრის საქმეში საბოლოოდ საფრთხეს უქმნის სამართლებრივ უსაფრთხოებას და, ამდენად, თავისუფლებასაც.⁷⁰

ამერიკის შეერთებული შტატების უზენაეს სასამართლოს არასოდეს უცდია თავი აერიდებინა კონფლიქტებისთვის სახელმწიფო ხელისუფლებათა შორის. ხელისუფლების გამიჯვნის დოქტრინა 1787 წლის იქნა აღიარებული არ იმისათვის, რომ მათი ეფექტიანობა წახელისებინა, არამედ იმისათვის, რომ მათი თვითნებობა არ დაეშვა. მიზანი იყო არ ის, რომ თავიდან ყოფილიყო აცილებული უთანხმოება, არამედ ის რომ ხალხი დაცული ყოფილიყო ავტოკრატიისაგან, სახელისუფლებო უფლებამოსილებების სამ სექციად გადანაწილების გარდაუვალი უთანხმოების საშუალებით.⁷¹

დასკვნა

კომპეტენციური დავა არის ხელისუფლების დანაწილებისა და სრულყოფილი რეალიზაციის გარდაუვალი გამოსავალი, რომელიც უფრო მეტად დამკვიდრებულია შერეული მმართველობის მოდელების ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში, რომლებშიც არ არის სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა ფუნქციები მკვეთრად გამიჯნული და შედარებით ნაკლებად არის გავრცელებული ისეთ სახელმწიფოებში, რომლებშიც სახელისუფლებო სისტემა ხისტად არის დანაწილებული. შეიძლება ითქვას, რომ დავა ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოთა შორის ბუნებრივი კონსტიტუციური მოვლენაა და არ უნდა აღიქმებოდეს, როგორც კრიზისი ხელისუფლების ფუნქციონირების საკითხში, პირიქით ყველა სახელმწიფო ორგანო მიზანმიმართულად უნდა ეცადოს თავისი კომპეტენციის ფარგლებში აღმოფხვრას ამგვარი შეუთავსებლობა სახელისუფლებო ფუნქციებში, განსაკუთრებით კი ამ მხრივ უნდა იქნეს გამოყენებული საკონსტიტუციო სასამართლოს რესურსი. საკონსტიტუციო სასამართლომ კომპეტენციური დავა უნდა განიხილოს არსებითად და

⁷⁰ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 92.

⁷¹ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 92-93, შედ. Myers v. United States, 272 U.S. 293 (1926) (J. Brandeis, dissenting)

გადაწყვეტის ყველა შესაძლო ჰიპოთეტურ შემთხვევაშიც კი, ამგვარი დავის კვალიფიცირებიდან გამომდინარე და იმის გათვალისწინებით, რომ ამგვარი დავის გადაწყვეტის უმთავრეს სამართლებრივ ალტერნატივას, სწორედ აღნიშნული სასამართლო წარმოადგენს. ამას გარდა, სასამართლომ ყველა შემთხვევაში ფართოდ უნდა დაინახოს საკითხი და გადაწყვეტილების მიღებისას იმსჯელოს ზოგადად სახელმწიფო მმართველობის მოდელის ბუნებიდან გამომდინარე.