

დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტი

**თანამედროვე
საკონსტიტუციო
სამართალი**

წიგნი I

სტატიათა კრებული

გ. კვერენჩილაძისა და
დ. გეგენავას რედაქტორობით

თბილისი

2012

წიგნში მოცემულია სტატიები თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართლის აქტუალური საკითხების შესახებ, მათ შორის, საკონსტიტუციო კონტროლი და მართლმსაჯულება, 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა, საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი.

ნაშრომი განკუთვნილია იურისტების, სამართლის მიმართულების სტუდენტებისა და კონსტიტუციური სამართლით დაინტერესებულ პირთა ფართო წრისათვის.

რედაქტორები: გ. კვერენჩილაძე

დ. გეგენავა

ყდის დიზაინი: ზ. ბუჯაშვილი

დ. გეგენავა

ყდაზე გამოსახულია ჯონ თრამბალის „დამოუკიდებლობის დეკლარაცია, 4 ივლისი, 1776“.

© სტატიის ავტორები, 2012

© საქართველოს ახალგაზრდა მეცნიერთა საზოგადოება, 2012

ISBN 978-9941-0-5107-4 (ყველა წიგნის)

ISBN 978-9941-0-5108-1 (პირველი წიგნის)

შინაარსი

წინათქმა..... 5

კონსტიტუციის კომენტარი

გიორგი კვერენჩილაძე, საქართველოს მთავრობის
კონსტიტუციური სტატუსი (კონსტიტუციის 78-ე მუხლის
კომენტარი)..... 7

საკონსტიტუციო კონტროლი

ლიანა გიორგაძე, საკონსტიტუციო მართლმსაჯულება,
როგორც საკონსტიტუციო კონტროლის სახე და მისი
თანამედროვე მოდელები: ბრძოლა უპირატესობისთვის 56

დიმიტრი გეგენავა, საკონსტიტუციო სასამართლოს
სამართლებრივი ბუნება და მისი ადგილი ხელისუფლების
დანაწილების კონცეფციაში..... 77

ბექა ძამაშვილი, საქართველოს საკონსტიტუციო
სასამართლოს დამოუკიდებლობა საერთაშორისო
სტანდარტების ქრილში 101

ლანა ცანავა, საკონსტიტუციო კონტროლი და კონსტიტუციის
განმარტება..... 119

თათია კობაღეიშვილი, ადამიანის უფლებათა ევროპული
კონვენციის გამოყენება საქართველოს საკონსტიტუციო
სასამართლოს მიერ საკუთრების უფლებასთან მიმართებით..... 133

ქეთევან მესხიშვილი, საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი
მიმართვა, როგორც უფლების დაცვის
კონსტიტუციურსამართლებრივი საშუალება 147

საკონსტიტუციო რეფორმა

გიორგი დავითური, სახელმწიფო მმართველობის მოდელები
და 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა საქართველოში 170

თამარ პაპაშვილი, პრეზიდენტისა და მთავრობის საგარეო
უფლებამოსილებები 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის
ჭრილში.....**189**

თამარ ასათიანი, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი
2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ჭრილში.....**203**

წინათქმა

საკონსტიტუციო სამართალი მუდამ აქტუალური სამართლის მიმართულება გახლდათ. მისით დაინტერესებულ პირთა წრე ყოველთვის სცდებოდა სამართლის სპეციალიზაციის ვიწრო ჩარჩოებს. საკონსტიტუციო სამართალი და მასთან დაკავშირებული საკითხები განსაკუთრებული ყურადღების ქვეშ ბოლო პერიოდში მოექცა. გარდამავალ ეტაპზე მყოფი ისეთი სახელმწიფოსათვის, როგორც საქართველოა, პოლიტიკური სამართლისა და კონსტიტუციურსამართლებრივი საკითხები სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია.

„თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართლის“ პირველი წიგნი ამ სერიის პირველი გამოცემაა, რომელშიც თავმოყრილია ძალზედ საინტერესო და საჭირო სტატიები (გ. კვერენჩილაძის, ლ. გიორგაძის, დ. გეგენავას, ბ. ძამაშვილის, ლ. ცანავას, თ. კობაღეიშვილის, ქ. მესხიშვილის, გ. დავითურის, თ. პაპაშვილისა და თ. ასათიანის ავტორობით), რომლებიც მკითხველს ბევრ კითხვაზე გასცემს პასუხს.

პირველ გამოცემაში სამი მიმართულებით მოხდა სტატიების დამუშავება: 1. კონსტიტუციის კომენტარი; 2. საკონსტიტუციო კონტროლი და 3. საკონსტიტუციო რეფორმა. საქართველოს კონსტიტუციის 78-ე მუხლის კომენტარი საქართველოს მთავრობის სტატუსის შესახებ (როგორც მოქმედი, ისე ასამოქმედებელი რედაქცია) ამომწურავ ინფორმაციას მიაწვდის მკითხველს. წიგნში, ასევე, გავრცობილია საკონსტიტუციო კონტროლთან და კერძოდ, საკონსტიტუციო მართლმსაჯულებასთან დაკავშირებული საკითხები (მათ შორის, მიმოხილულია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა). 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმასთან დაკავშირებით მნიშვნელოვანი ანალიტიკური ნაშრომებია მოცემული გამოცემის დასკვნით ნაწილში.

წიგნი მომზადდა საქართველოს ახალგაზრდა მეცნიერთა საზოგადოების დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტისა და ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის ბაზაზე. იგეგმება ამავე სერიის სხვა გამოცემების მომზადება, მათ შორის, კლასიკად ქცეული სტატიების თარგმნაც.

იმედს ვიტოვებთ „თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართლის“ პირველი წიგნი, ისევე როგორც გამოცემათა მთელი

სერია, მნიშვნელოვან წვლილს შეიტანს ქართული სამართლის მეცნიერების განვითარების საქმეში, დაეხმარება მკვლევარებსა და პრაქტიკოსებს უკეთესი სამართლებრივი გარემოს შექმნის პროცესში.

გიორგი კვერენჩილაძე

სამართლის დოქტორი, სრული პროფესორი,
ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის
სახელმწიფო უნივერსიტეტის
დეკანის მოადგილე

დიმიტრი გეგენავა

სამართლის მაგისტრი, დავით
ბატონიშვილის სამართლის
ინსტიტუტის დირექტორი

დეკემბერი, 2012 წელი

თბილისი

საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი (კონსტიტუციის 78-ე მუხლის კომენტარი)

2010 წლის 15 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“, რითაც დასრულდა 2009 წელს დაწყებული საკონსტიტუციო რეფორმა. ქვეყნის ძირითადი კანონი, რომელმაც საკმაოდ მოცულობითი და მნიშვნელოვანი ცვლილებები განიცადა, ფაქტობრივად ახალი რედაქციით ჩამოყალიბდა. ამის თქმის საფუძველს გვაძლევს ის გარემოებაც, რომ საკონსტიტუციო რეფორმამ ზეგავლენა მოახდინა სახელმწიფო მმართველობის მოდელზე, საპარლამენტო რესპუბლიკაზე ორიენტირების კუთხით.

კონსტიტუციის ახალი რედაქციის ის ნორმები, რომლებიც სახელისუფლებო განშტოებებს შორის ურთიერთობის ახლებურ, დღევანდელისაგან განსხვავებულ წესებს ადგენენ, ამოქმედდება 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან. შესაბამისად, დარჩენილ პეროდში მიზანშეწონილად მიგვაჩნია ხსენებული ცვლილებების ანალიზი, ასევე, საკონსტიტუციო ცვლილებებთან დაკავშირებით გამოთქმული მოსაზრებებისა თუ შენიშვნების სამომავლოდ გათვალისწინება.

2010 წელს საქართველოში განხორციელებული საკონსტიტუციო რეფორმის ერთ-ერთ უმთავრეს მიზანს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში მთავრობის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოს ადგილის განსაზღვრა წარმოადგენდა. შესაბამისად, ახალი რედაქციით ჩამოყალიბდა ძირითადი კანონის 78-ე მუხლი, რომელიც მთავრობის კონსტიტუციურ სტატუსს განსაზღვრავს და დიდწილად სწორედ მასზეა დამოკიდებული აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან დაკავშირებული სხვა საკითხების კონსტიტუციური რეგლამენტაცია.

* სამართლის დოქტორი, სრული პროფესორი, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის დეკანის მოადგილე.

თავი I. საქართველოს კონსტიტუციის 78-ე მუხლის (მოქმედი რედაქცია) კომენტარი

მუხლი 78. (მოქმედი რედაქცია)

1. მთავრობა საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად უზრუნველყოფს აღმასრულებელი ხელისუფლების, ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განხორციელებას. მთავრობა პასუხისმგებელია საქართველოს პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე.

2. მთავრობა შედგება პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრებისაგან. მთავრობის შემადგენლობაში შეიძლება იყოს სახელმწიფო მინისტრი (სახელმწიფო მინისტრები). პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილია მთავრობის ერთ-ერთ წევრს დააკისროს პირველი ვიცე-პრემიერის, აგრეთვე ერთ ან რამდენიმე წევრს ვიცე-პრემიერის მოვალეობის შესრულება. მთავრობა და მთავრობის წევრები უფლებამოსილებას იხსნიან საქართველოს პრეზიდენტის წინაშე.

2'. პირველი ვიცე-პრემიერისა და ვიცე-პრემიერის მოვალეობის დაკისრების წესი და უფლებამოსილებები განისაზღვრება კანონით.

3. მთავრობა კონსტიტუციის, კანონებისა და პრეზიდენტის ნორმატიული აქტების საფუძველზე და მათ შესასრულებლად იღებს დადგენილებასა და განკარგულებას, რომლებსაც ხელს აწერს პრემიერ-მინისტრი.

4. საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია განსაკუთრებით მნიშვნელოვან სახელმწიფოებრივ საკითხებთან დაკავშირებით მოინვიოს და თავმჯდომარეობდეს მთავრობის სხდომას. სხდომაზე მიღებული გადაწყვეტილება ფორმდება პრეზიდენტის აქტით.

5. მთავრობის სტრუქტურა, უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი განისაზღვრება კონსტიტუციითა და კანონით, რომლის პროექტსაც პარლამენტს წარუდგენს მთავრობა პრეზიდენტთან შეთანხმებით.

6. მთავრობა უფლებამოსილია გადადგეს საკუთარი გადაწყვეტილებით.

7. მთავრობის უფლებამოსილება იწყება კონსტიტუციით დადგენილი წესითა და შემთხვევებში მთავრობის წევრების დანიშვნისთანავე.

1. შესავალი

საყოველთაოდ აღიარებულია, რომ სახელმწიფოებრივი ორგანიზმისა და კონსტიტუციური წყობის წარმატებული ფუნქციონირების ერთ-ერთ ფუძემდებლურ პრინციპს ხელისუფლების დანაწილება წარმოადგენს. აღნიშნული დებულება, რომელიც არაერთხელ დადასტურდა დოქტრინისა თუ პრაქტიკის მიერ, სრულყოფილი სახით საფრანგეთის 1789 წლის

„ადამიანისა და მოქალაქის უფლებათა დეკლარაციის“ მე-16 მუხლში აისახა: „საზოგადოებას, სადაც... არ არსებობს ხელისუფლებათა დანაწილება, არ გააჩნია კონსტიტუცია“¹.

კონსტიტუციონალიზმში დამკვიდრებული ხელისუფლების დანაწილების პრინციპიდან გამომდინარე, რომელიც ასახულია საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციაში² (მუხლი 5, პუნქტი 4), მთავრობა პრეზიდენტთან, პარლამენტთან და სასამართლო ორგანოებთან ერთად ახორციელებს სახელმწიფო ხელისუფლებას. სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის წანამძღვრები ჯერ კიდევ ანტიკური ეპოქის მოაზროვნეთა შრომებში შეინიშნება. ძველი ბერძენი ფილოსოფოსი პლატონი ავითარებს მოსაზრებას შრომის განაწილების აუცილებლობის შესახებ, რის შედეგად მიუთითებს სახელმწიფო ხელისუფლების სხვადასხვა მხარეზე და ერთმანეთისაგან გამოყოფს საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებებს.³ პლატონის მოსაზრებები განავითარა მისმა მოწაფემ, არისტოტელემ. იგი მიიჩნევდა, რომ „სახელმწიფო წარმოადგენს რთულ ერთიანობას, რომელიც შედგება სპეციფიური ნაწილებისაგან. უპირველესად, ეს არის „კანონსათათბირო“ ორგანო, მეორე ელემენტია ადმინისტრაციული ანუ სამთავრობო ორგანო და მესამე - სასამართლო ორგანო, რომელიც ახორციელებს მართლმსაჯულებას“⁴. სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილების შესახებ პლატონისა და არისტოტელეს შეხედულებებმა ზეგავლენა იქონია პოლიბიოსისა და ციცერონის მოძღვრებებზე, რომლებმაც განავითარეს სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილებისა და სახელმწიფოს ფორმის ურთიერთკავშირის თეორია⁵.

XVII საუკუნიდან XX საუკუნის დასაწყისამდე, გავრცელებული იყო საკანონმდებლო ხელისუფლების აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე „ბატონობის“ იდეა. კლასიკური გაგებით, სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილების თეორიის ერთ-

¹ Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, www.syti.net/DDH.html

² გამოყენებულია სსიპ „საკანონმდებლო მაცნე“-ს ვებ-გვერდზე: www.matsne.gov.ge გამოქვეყნებული საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის ტექსტი.

³ აბაშმაძე ვ., ქართული ინტელექტუალური ფენომენები, თბილისი, 1992, 4.

⁴ Aristote, La Politique, Traduite en français par J.Barthélemy-saint Hilaire, Paris, 1847, Livre VI, Chapitre XI, § 1.

⁵ აბაშმაძე ვ., ქართული ინტელექტუალური ფენომენები, თბილისი, 1992, 451-452.

ერთი ფუძემდებელი, ჯონ ლოკი მიიჩნევდა, რომ „კონსტიტუციურ სახელმწიფოში, რომელიც მოქმედებს ერთიანობის შესანარჩუნებლად, შეიძლება არსებობდეს მხოლოდ ერთი უმაღლესი ხელისუფლება - საკანონმდებლო, რომელსაც ემორჩილებიან და უნდა ემორჩილებოდნენ სხვა დანარჩენები, რადგან საკანონმდებლო ხელისუფლება წარმოადგენს ნდობით აღჭურვილ ხელისუფლებას“⁶. ხელისუფლების დანაწილება სახელმწიფოს მოწყობის უმთავრეს პრინციპად აღიარა შარლ ლუი მონტესკიემ, რომლის მოსაზრებით, ხელისუფლების სამი შტო იმგვარად უნდა იყოს დანაწილებული, რომ სახელმწიფოში არსებობდეს „საკანონმდებლო ხელისუფლება, მეფე - აღმასრულებელი ხელისუფლების მატარებელი და სამართლო ხელისუფლება“⁷. ლოკისეული იდეა, ხელისუფლების შტოთა შორის საკანონმდებლო ხელისუფლების დომინირებული მდგომარეობის თაობაზე, განავრცეს ჰამილტონმა და მედისონმა ცნობილ პოლიტიკურ ესსეში - „ფედერალისტი“, რომლის 51-ე ნერილში ხაზგასმულია, რომ „მართვის რესპუბლიკური სისტემის პირობებში უპირატესობას საკანონმდებლო ხელისუფლება ფლობს“⁸.

XXსაუკუნის შუა პერიოდიდან, ხელისუფლების შტოთა შორის საკანონმდებლო ხელისუფლების დომინანტური მდგომარეობის იდეა, არსებული პოლიტიკურ-სამართლებრივი ურთიერთობებიდან გამომდინარე, გარკვეულად გაქარწყლდა და სახელისუფლებო ტრიადაში ერთგვარი წამყვანი როლი აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ დაიკავა. ეს გარემოება განაპირობა იმ ფაქტორებმა, რომ ხელისუფლების სხვა შტოებთან მიმართებით, უფრო მეტად სწორედ აღმასრულებელი ხელისუფლების კომპეტენციურ არეალშია თავმოყრილი ფინანსური, მატერიალურ-ტექნიკური, ტექნოლოგიური, ორგანიზაციული, ადამიანური თუ სხვა სახის რესურსები. რაც მთავარია, უდავოა, რომ სწორედ მთავრობა ფლობს ზედმინევნით და სრულ ინფორმაციას სახელმწიფოს საგარეო თუ საშინაო ურთიერთობების სფეროში. შესაბამისად, გასათვალისწინებელია როტშილდების დინასტიის ცნობილი გამონათქვამი:

⁶ John Locke, *Traité du gouvernement civil*, Traduction française de David Mael, Quebec, 2002, P. 90.

⁷ Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Deuxième partie, livres XI, Chapitre XI, Paris: Éditions Gallimard, 1995, P. 57-58

⁸ მედისონი ჯ., *ფედერალისტი*, 51, 1788, 6 თებერვალი, ფედერალისტური ნერილები. იხ., <http://federalistpapers.ge/federali51.php>

„ვინც ფლობს ინფორმაციას, ის ფლობს მსოფლიოს“. თანამედროვე პერიოდში აღმასრულებელ ხელისუფლებას საკმაოდ მნიშვნელოვანი პრეროგატივები გააჩნია საკანონმდებლო ორგანოსთან ურთიერთობის კუთხით, განსაკუთრებით, საკანონმდებლო პროცესში მონაწილეობის მხრივ. ამგვარი ტენდენციის საილუსტრაციოდ, რასაც საფრანგეთის 1958 წლის კონსტიტუციამაც შეუწყო ხელი, შესაძლებელია გამოვყოთ რამოდენიმე არგუმენტი, კერძოდ: დასავლეთ ევროპის ქვეყნების პარლამენტებში მთავრობის საკანონმდებლო ინიციატივები საგრძნობლად ჭარბობს საპარლამენტო ინიციატივებს;⁹ მთავრობა ჩართულია საკანონმდებლო პროცესის თითქმის ყველა სტადიაში, გააჩნია პრიორიტეტული უფლება (ზოგჯერ ინიციატივის რიგგარეშე განხილვის მოთხოვნის უფლებით) პარლამენტის სხდომის დღის წესრიგის შედგენის პროცესში;¹⁰ უფლებამოსილია ნდობის საკითხთან კავშირში, განხილვის გარეშე, მიმართოს პარლამენტს კანონპროექტის მიღების მოთხოვნით და სხვ.¹¹ აღმასრულებელი ხელისუფლების გავლენის ზრდაზე, განსაკუთრებით, საპარლამენტო მმართველობის მოდელეებში, მიუთითებს ანდრაშ შაიოც, რაც, მისი მოსაზრებით, სახელმწიფოს მიზნებიდან გამომდინარე, ოპერატიული და ეფექტური მოქმედების აუცილებლობით აიხსნება¹².

1.1. მთავრობის არსი, სახეები და ადგილი სახელმწიფო ორგანოთა სისტემაში

აღმასრულებელი ხელისუფლება წარმოადგენს ჰორიზონტალურ და ვერტიკალურ ჭრილში დაკავშირებულ სახელმწიფო ორგანოთა სისტემას. ამ სისტემის სათავეში მოქცეულია მთავრობა, რომელსაც, მმართველობის მოდელის გათვალისწინებით, სახელმწიფოს მეთაური ან პრემიერ-მინისტრი ხელმძღვანელობს. აღმასრულებელი ხელისუფლება რთული იერარქიული და კონსტრუქციული მექანიზმია, რომლის აგე-

⁹ Treilly Y. Rehabiler le metier de depute // Revue politique et parlementaire. Mai - juin 1991. N 953. P.17.

¹⁰ საფრანგეთის რესპუბლიკის კონსტიტუცია, მუხლი 48, საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი II, გვ. 589.

¹¹ Duverger M. Le systeme politique francais. 20e ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1990. P.356-357.

¹² შაიო, ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 211-214.

ბულება დამოკიდებულია სახელმწიფო მმართველობის ფორმასა და ტერიტორიულ-პოლიტიკურ ორგანიზაციაზე. ოქსფორდის ონლაინ-ლექსიკონში აღმასრულებელი ხელისუფლება განიმარტება, როგორც „ხელისუფლების შტო, რომელიც ახორციელებს მმართველობით ფუნქციებს მოქმედი კანონებისა და სხვა ნორმატიული აქტების საფუძველზე“¹³.

მთავრობა წარმოადგენს საერთო კომპეტენციის მატარებელ სახელმწიფო ხელისუფლების კოლეგიურ ორგანოს, რომელიც ახორციელებს უმაღლეს აღმასრულებელ და ადმინისტრაციულ ფუნქციებს სახელმწიფოში, უზრუნველყოფს საშინაო და საგარეო პოლიტიკის რეალიზაციას და კონსტიტუციური წყობის დაცვას. შესაბამისად, მთავრობა აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ გვევლინება. ის მოსაზრება, რომ მთავრობა მოწოდებულია აღასრულოს საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მიღებული კანონები (რა მიზნითაც შეიქმნა თავდაპირველად ეს ინსტიტუტი) თანამედროვე ეტაპზე ნაკლებად აქტუალურია, რადგან მთავრობა ჩამოყალიბდა უმაღლეს პოლიტიკურ ორგანოდ, რომელიც ხელმძღვანელობს საჯარო ადმინისტრაციას და ახორციელებს საერთოეროვნულ მმართველობას (კანონებისა და საგარეო პოლიტიკის პრაქტიკული რეალიზაცია, ბიუჯეტის შესრულება, თავდაცვისა თუ უსაფრთხოების ფუნქციების განხორციელება, ეკონომიკური პროცესების დაგეგმვა-უზრუნველყოფა და სხვ.). თანამედროვე სახელმწიფოებში მთავრობის ფუნქციებისა და დამოუკიდებლობის ხარისხის გაზრდამ, კონსტიტუციონალიზმში დამკვიდრებული „შეკავება-განონანსწორების“ პრინციპზე დაყრდნობით და მმართველობის მოდელების გათვალისწინებით, პოლიტიკურ-სამართლებრივი პასუხისმგებლობის სახით მთავრობის საქმიანობაზე კონტროლის განხორციელების კონკრეტული ფორმების შემუშავება განაპირობა. შერეული თუ საპარლამენტო მმართველობის მოდელებში, სადაც მთავრობა კოლეგიური ორგანოს სახით ფუნქციონირებს, დამკვიდრებულია მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მექანიზმები პარლამენტის წინაშე. რაც შეეხება საპრეზიდენტო რესპუბლიკებსა და აბსოლუტურ მონარქიებს, მთავრობა, როგორც წესი, სახელმწიფოს მეთაურის სათათბირო ორგანოა, არ წარმოადგენს კოლეგიურ ინსტიტუციას და მას თავად სახელმწიფოს მეთაური ხელმძღვანელობს. შესაბამისად, ამგვარ მოდელებში

¹³ www.oxforddictionaries.com

მთავრობის წევრები არა საკანონმდებლო ორგანოს, არამედ სახელმწიფოს მეთაურის წინაშე არიან პასუხისმგებელნი.

კონსტიტუციურ სამართალსა და პოლიტიკურ მეცნიერებებში ტერმინი „მთავრობა“ ამ ორგანოს ყველაზე გავრცელებული ოფიციალური სახელწოდებაა. ამგვარი დასახელებით იწოდება იგი საქართველოში, ჩეხეთში, მოლდოვაში, ხოლო ფედერალურ მთავრობად - ავსტრიასა და გერმანიაში; მინისტრთა კაბინეტად - უკრაინასა და ლატვიაში, მინისტრთა საბჭოდ - საფრანგეთში, ესპანეთსა და ისრაელში, სახელმწიფო საბჭოდ - ჩინეთში, ნორვეგიასა და შვედეთში, აღმასრულებელ საბჭოდ - ახალ ზელანდიაში, ფედერალურ საბჭოდ - შვეიცარიაში და სხვა. რიგ ქვეყნებში ტერმინები „მთავრობა“ და „მინისტრთა საბჭო“ სინონიმებად გვევლინება, მაგ., ბელგიის კონსტიტუციის III თავის განყოფილებას ეწოდება „ფედერალური მთავრობა“, ხოლო მასში გამოიყენება ტერმინი „მინისტრთა საბჭო“, მიუხედავად იმისა, რომ საუბარია ერთი და იმავე ორგანოზე. ასევე, გვხვდება ქვეყნები, სადაც ტერმინები „მთავრობა“ და „მინისტრთა საბჭო“ განსხვავებული დატვირთვის მატარებელია, მაგ., ნიდერლანდების კონსტიტუციის მიხედვით, მთავრობა შედგება მეფისა და მინისტრებისაგან (მუხლი 42), ხოლო მინისტრთა საბჭო - პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრებისაგან (მუხლი 45). პორტუგალიაში, კონსტიტუციის მიხედვით, მთავრობის შემადგენლობაში შედიან პრემიერ-მინისტრი, მინისტრები, სახელმწიფო მდივნები და მათი მოადგილეები (მუხლი 183), ხოლო მინისტრთა საბჭოში - პრემიერ-მინისტრი, პრემიერ-მინისტრის მოადგილეები და მინისტრები (მუხლი 184). ზოგიერთ ქვეყანაში კი (ბრაზილია), „მთავრობა“ კონსტიტუციურ დონეზე საერთოდ არ გამოიყენება, აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანიზაციასთან დაკავშირებით სახელდება მხოლოდ პრეზიდენტი და ცალკეული მინისტრები (კარი IV, თავი II).¹⁴ იმ გარემოების მიუხედავად, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო სხვადასხვა სახელმწიფოში განსხვავებულად იწოდება, განზოგადებული მნიშვნელობით სწორედ ტერმინი „მთავრობა“ გამოიყენება.

პოლიტიკური შემადგენლობის მიხედვით, კონსტიტუციონალიზმი იცნობს ერთპარტიულ, კოალიციურ (მრავალპარ-

¹⁴საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციების მითითებისას ძირითადად ვყვრდნობით: საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით, ნაწილი I-V, თბილისი, 2006-2008.

ტიულ) და უპარტიო მთავრობებს. *ერთპარტიული მთავრობა* გვხვდება აბსოლუტურ და დუალისტურ მონარქიებსა და საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში - თუ ამას სახელმწიფოს მეთაურები მოისურვებენ, ასევე, საპარლამენტო დემოკრატიებსა და შერეული მმართველობის სახელმწიფოებში, როდესაც სადეპუტატო მანდატების უმრავლესობას ერთი პარტია მოიპოვებს და საპარლამენტო უმრავლესობის ფორმირებას ახდენს. პარტიული მთავრობის ნაირსახეობაა *კოალიციური მთავრობა*, რომელიც საპარლამენტო სისტემის პირობებში იქმნება, იმ შემთხვევაში, თუ არჩევნების შედეგად ვერცერთი პარტია მოიპოვებს მთავრობის ფორმირებისათვის აუცილებელ საპარლამენტო მანდატების უმრავლესობას. კოალიციური მთავრობა ფორმირდება ორი ან მეტი პოლიტიკური პარტიის შეთანხმების საფუძველზე, რომლებიც ერთობლიობაში ფლობენ საპარლამენტო მანდატების უმრავლესობას და სამთავრობო პორტფელსაც კოალიციურ მთავრობაში მათი მანდატების შესაბამისად ინაწილებენ. ხშირია, როდესაც პარლამენტში მყოფი პარტიები, საპარლამენტო უმრავლესობის არარსებობის პირობებში, მკვეთრი პროგრამული განსხვავებულობის გამო, დამოუკიდებლად ვერ ახდენენ მთავრობის ფორმირებას, ასევე, ვერ იქმნება საპარლამენტო კოალიცია. ამ შემთხვევაში იქმნება *უმცირესობის მთავრობა*, რომელიც, როგორც წესი, თავს არიდებს რადიკალური გადაწყვეტილებების მიღებას.¹⁵ რაც შეეხება *უპარტიო მთავრობას*, მისი შექმნა შესაძლებელია, თუ არჩევნების შედეგად არ მოხდა საპარლამენტო უმრავლესობის ფორმირება, ვერ ხერხდება კოალიციური მთავრობის შექმნა და ამასთან, მიზანშეწონილი არაა საკანონმდებლო ორგანოს დათხოვნა. ამ შემთხვევაში მთავრობა არა პარტიული, არამედ წმინდა პროფესიული ნიშნით კომპლექტდება და „სამსახურებრივი მთავრობის“ სახელით მოიხსენიება. ამგვარი მთავრობები არსებობის ხანმოკლე ვადით გამოირჩევიან, რის გამოც მათ „გარდამავალ“, „დროებით“ მთავრობებსაც უწოდებენ.¹⁶

1.2. მთავრობის ინსტიტუტი ქართულ კონსტიტუციონალიზმში

ქართული კონსტიტუციონალიზმის ისტორია 1918 წლის 26 მაისის „საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტით“ იწყება.

¹⁵ მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2005, 322-323.

¹⁶ დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 296.

საქართველოს ეროვნულმა საბჭომ ამ აქტის მიღებით საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის მომავალზე გააკეთა განაცხადი. დამოუკიდებლობის აქტში, პირველად ქართული კონსტიტუციონალიზმის ისტორიაში, გაჩნდა მთავრობის ინსტიტუტი, რომელიც პასუხისმგებელი უნდა ყოფილიყო ეროვნული საბჭოს წინაშე. შემდეგი ნაბიჯი უკვე საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვალს დამფუძნებელი კრების მიერ დამოუკიდებელი ქართული სახელმწიფოს ძირითადი კანონის - საქართველოს კონსტიტუციის მიღება გახლდათ, რომელმაც საპარლამენტო მმართველობაზე ორიენტირებული რესპუბლიკის მოდელით გახსნა ქართული კონსტიტუციონალიზმის თავფურცელი.¹⁷

1921 წლის კონსტიტუციის¹⁸ მეხუთე თავით რეგლამენტირებულია აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან დაკავშირებული დებულებები, განსაზღვრულია მთავრობის ფორმირების, კომპეტენციისა და მთავრობის წევრთა პასუხისმგებლობის საკითხები, ასევე, მოწესრიგებულია მთავრობის ორგანიზაციული საქმიანობა და პარლამენტთან მიმართების ცალკეული პროცედურები.

აღმასრულებელი ხელისუფლების კონსტრუქციას საფუძვლად დაედო პარლამენტარიზმისათვის დამახასიათებელი „მთავრობის პასუხისმგებლობისა“ და „მორჩილების“ პრინციპების შერწყმა, რაც შვეიცარიული „უშუალო დემოკრატიის“ სისტემიდან იყო გადმოღებული.¹⁹ „უმაღლესი მმართველობის აღმასრულებელი ხელისუფლება“ ეკუთვნოდა კოლეგიურ ორგანოს - მთავრობას, რომლის თავმჯდომარეს ერთწლიანი ვადით ირჩევდა პარლამენტი. ამასთან, ერთი და იმავე პირის მთავრობის თავმჯდომარედ არჩევა ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ იყო შესაძლებელი. ამგვარი შეზღუდვა არც იმ პერიოდის და არც შემდგომი საპარლამენტო სისტემებისათვის არ არის დამახასიათებელი²⁰.

¹⁷ მელქაძე ო., ქართული კონსტიტუციონალიზმი, წიგნი პირველი, თბილისი, 2009, 95.

¹⁸ საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის მითითებისას ვყვარდნობთ: საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია, (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გამოცემა), 2011.

¹⁹ მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის პოლიტიკური კონცეფცია, თბილისი, 1996, 82.

²⁰ პაპუაშვილი გ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია 90 წლის გადასახედიდან, წიგნში: „საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია“, 2011, 27.

კონსტიტუციის 72-ე მუხლი განსაზღვრავს მთავრობის საერთო უფლებამოსილებებისა და მოვალეობების ჩამონათვალს. ამასთან, კონსტიტუცია მთავრობის თავმჯდომარეს ანიჭებს „რესპუბლიკის უმაღლეს წარმომადგენლობასთან“ და „რესპუბლიკის შეიარაღებული ძალის გამონწვევასთან“ (მუხლი 70) დაკავშირებულ კომპეტენციებს, რაც ადასტურებს მთავრობის თავმჯდომარისათვის სახელმწიფოს მეთაურისათვის დამახასიათებელი ზოგიერთი უფლებამოსილების, მათ შორის, მთავარსარდლის ფუნქციების მინიჭებას.²¹

1921 წლის კონსტიტუცია აფუძნებდა საპარლამენტო მოდელზე ორიენტირებულ რესპუბლიკურ მმართველობას, მაგრამ სახელმწიფოს მეთაურის პოსტის გარეშე, რომლის მოვალეობებს გარკვეული თვალსაზრისით ავსებდა მთავრობის თავმჯდომარე²². ამგვარი არგუმენტაცია გამყარებულია იმ კონსტიტუციური დებულებებით, რომელთა ძალით, მთავრობის თავმჯდომარეს ენიჭებოდა რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობა და განსაკუთრებული უფლებამოსილებები საგარეო ურთიერთობებისა თუ ქვეყანაში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების სფეროებში. სავარაუდოა, რომ კონსტიტუციის ამოქმედების შემდეგ შესაბამისი კანონებით მოწესრიგდებოდა ისეთი საკითხები, რომლებსაც კონსტიტუცია ღიად ტოვებდა, თუმცა, ისიც ხაზგასასმელია, რომ რიგ შემთხვევებში კონსტიტუცია ბლანკეტურ ნორმებსაც კი არ შეიცავდა ამის თაობაზე. შესაბამისად, ძირითადი კანონი არ ითვალისწინებდა ისეთი მნიშვნელოვანი საკითხების მოწესრიგებას, როგორცაა: მთავრობის თავმჯდომარის არჩევის წესი და მისი კანდიდატურის წარმდგენ სუბიექტთა წრე; მთავრობის მიმართ შეკითხვების შემთხვევაში პარლამენტის წევრის უფლებამოსილების (მუხლი 59) კავშირი მთავრობის წევრის გადადგომასთან „როცა პარლამენტი დაჰპარგავს მის ნდობას“; მთავრობის თავმჯდომარის უფლებამოსილება „...თუ საჭიროა გამოსცვალოს ცალკეული მინისტრი ან გარდაქმნას მთელი კაბინეტი“ (მუხლი 73). მთავრობის თავმჯდომარის ჩამოთვლილი უფლებამოსილებები და მითითებული კონსტიტუციური ნორმები ამყარებს ჩვენს პოზიციას

²¹ მელქაძე ო., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 190-191.

²² ხეცურიანი ჯ., სახელმწიფო მმართველობის ფორმები და მონარქიის აღდგენის პერსპექტივები საქართველოში, ძიებანი ქართულ სამართალმცოდნეობაში, თბილისი, 2011, 36; ცნობილაძე პ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2004, 104.

იმის თაობაზე, რომ 1921 წლის კონსტიტუციამ მთავრობის თავმჯდომარის იმგვარი ინსტიტუტი შემოიღო, რომელიც, ფაქტობრივად სახელმწიფოს მეთაურის ფუნქციებით აღიჭურვა. მთავრობის თავმჯდომარე ერთპიროვნულად, პარლამენტის ნდობის გარეშე ახდენდა მთავრობის ფორმირებას და თუ მთელი კაბინეტის „გარდაქმნის“ საჭიროება დადგებოდა, მთავრობის თავმჯდომარე მაინც ინარჩუნებდა თანამდებობას და თავადვე შეადგენდა ახალ მთავრობას. არადა, კონსტიტუციურსამართლებრივ პრაქტიკაში დამკვიდრებულია ე.წ. „ფორმალურ-ტექნიკური ხასიათის უფლებამოსილებები“, რომლებიც მხოლოდ სახელმწიფოს მეთაურის კომპეტენციას მიეკუთვნება და ცნობილია, როგორც „უშუალოდ სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებები“, სახელმწიფოს მმართველობის თუ ტერიტორიულ-პოლიტიკური ორგანიზაციის ფორმის მიუხედავად. მათ რიცხვს მიეკუთვნება, მაგ., მთავრობის ფორმირების პროცესში მონაწილეობა; პარლამენტის არჩევნების დანიშვნა და დათხოვნა; პარლამენტის რიგგარეშე სხდომის ან სესიის მოწვევა; კანონთა პრომულგაცია და ვეტო; რიგი საკადრო უფლებამოსილებები; შეწყობა და სხვა.²³ შესაბამისად, 1921 წლის კონსტიტუციით შემოთავაზებული რესპუბლიკის მმართველობის მოდელი ვერ ჩაითვლება კლასიკურ საპარლამენტო მოდელად, თუნდაც იმ გარემოების გათვალისწინებით, რომ მასში არ არსებობდა ნეიტრალური ფიგურა - სახელმწიფოს მეთაური პრეზიდენტის სახით, რომელიც, შესაბამისი კრიზისული გარემოებების დადგომისას ან დაითხოვდა პარლამენტს, ან გადააყენებდა მთავრობას. ამასთანავე, კონსტიტუციამ უარი უთხრა წმინდა საპარლამენტო მართვის ისეთ ფუძემდებლურ პრინციპს, როგორიცაა „მთავრობის სოლიდარული პასუხისმგებლობა“ და შემოიფარგლა მხოლოდ „ინდივიდუალური პასუხისმგებლობით“, რაც საპარლამენტო რეჟიმებისათვის ნაკლებადაა ცნობილი. კონსტიტუციაში, ასევე, არ არის გათვალისწინებული „პარლამენტის დათხოვნის“ პრინციპი, რაც აუცილებელი მოვლენაა საპარლამენტო მმართველობისათვის და ფრანგული კლასიკური დოქტრინის მიხედვით, მიჩნეულია პარლამენტარიზმის შემადგენელ ძირითად ელემენტად,²⁴ ვინაიდან, ერთი

²³ კვერენჩილაძე გ., საქართველოს პრეზიდენტის ინსტიტუტი და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, ნაშრომში: „საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა“, თბილისი, 2010, 51-52.

²⁴ ლოვო ფ., პარლამენტარიზმი, თბილისი, 2005, 105.

მხრივ, პარლამენტის მიერ მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადება, ხოლო, მეორე მხრივ, აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ პარლამენტის დათხოვნა განსაზღვრავენ ხელისუფლებათა შტოების ურთიერთდამოკიდებულებასა და ნონასწორობას.

პარლამენტისა და მთავრობის ურთიერთმიმართების კონსტიტუციური მოდელის შეფასება საშუალებას გვაძლევს დავასკვნათ: საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია აფუძნებდა მმართველობის საპარლამენტო მოდელს, იმ თავისებურებით, რომ არ არსებობდა სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტი და მისი უფლებამოსილებების მნიშვნელოვანი ნაწილი მთავრობის თავმჯდომარეს ჰქონდა შეთავსებული. ამგვარი სახით გახლდათ ჩამოყალიბებული აღმასრულებელი ხელისუფლების სამართლებრივი რეგლამენტაცია საქართველოს პირველ კონსტიტუციაში, რაც, იმ პერიოდის მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის გამოცდილების გათვალისწინებით და თანამედროვე გადასახედიდანაც, გარკვეული თავისებურებებით ხასიათდება.²⁵ ამასთან, ამგვარი თავისებურებები რიც შემთხვევებში კონსტიტუციონალიზმში აღიარებული კლასიკური პრინციპებიდან გადახვევას წარმოადგენს და გარკვეულ გავლენას ახდენს სახელმწიფო სისტემის მწყობრ ფუნქციონირებაზე.

რაც შეეხება ოკუპაციის შემდგომი საქართველოს ისტორიის საბჭოურ პერიოდს. საბჭოთა საქართველოში მიღებული იყო 1922, 1927, 1937 და 1978 წლების კონსტიტუციები. 1922 წლის კონსტიტუციის მიხედვით, მთავრობას, როგორც მმართველობის უმაღლეს ორგანოს ქმნიდა საქართველოს ცენტრალური აღმასრულებელი კომიტეტი და მას სახალხო კომისართა საბჭო ეწოდებოდა. 1922 წლის კონსტიტუციამ მთავრობის ფუნქციები კვლავ სახალხო კომისართა საბჭოს დააკისრა, რომლის შემადგენლობაში სახალხო კომისრები შედიოდნენ. 1937 წლის კონსტიტუციით, საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის უმაღლეს აღმასრულებელ და განმკარგულებელ ორგანოს წარმოადგენდა სახალხო კომისართა საბჭო, რომელიც ანგარიშვალდებულ იყო საქართ-

²⁵ დეტალურად მთავრობის ინსტიტუტის შესახებ პირველ ქართულ კონსტიტუციაში იხ., კვერენჩილაძე გ., აღმასრულებელი ხელისუფლება და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, ნაშრომში: „ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან - საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი“, ბათუმი, 2010, 166-180.

ველოს უმაღლესი საბჭოს წინაშე. სახალხო კომისართა საბჭო წარმართავდა სახალხო კომისარიატის მუშაობას. 1978 წლის საბჭოთა საქართველოს კონსტიტუციამ შემოიღო მინისტრთა საბჭო, რომელსაც ქმნიდა საქართველოს უზენაესი საბჭო და იგი საქართველოს მთავრობას წარმოადგენდა.²⁶ საზგასასამელია, რომ კომუნისტური იდეოლოგია და სოციალისტური დოქტრინა არ აღიარებდა სახელმწიფოს ორგანიზაციის ფუნქციონირების უზენაეს პრინციპებს: კანონის უზენაესობას, ხელისუფლების დანაწილებასა და ადამიანის ძირითად უფლებებს. შესაბამისად, ტოტალიტარულ და ერთპარტიულ საბჭოურ სისტემაში მთავრობა სრულ ფიქციას წარმოადგენდა.

1990 წლის 28 ოქტომბერს საქართველოში ჩატარდა პირველი მრავალპარტიული არჩევნები, რომელიც ეროვნული ძალების გამარჯვებით დასრულდა. თუმცა, სამთავრობო ინსტიტუტის თვალსაზრისით, რადიკალური რეფორმები არ განხორციელებულა. გარკვეული ცვლილებები შევიდა 1978 წლის საქართველოს კონსტიტუციაში, ისიც ძირითადად საბჭოური აბრევიატურისაგან გათავისუფლების კუთხით. მოგვიანებით, 1991 წლის 14 აპრილს, პირველად ქართულ კონსტიტუციონალიზმში, დაფუძნდა საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტის ინსტიტუტი, რომელიც, მეთაურობდა რა საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის ორგანოთა სისტემას, ფაქტობრივად მთავრობის ხელმძღვანელად მოგვევლინა.

მთავრობის ინსტიტუტის განვითარების შემდეგი ეტაპი 1992 წლის 6 ნოემბერს მიღებულ „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ კანონს უკავშირდება, რომელიც მცირე კონსტიტუციას წარმოადგენდა. მცირე კონსტიტუციის უმთავრესი პოზიტივი ის გახლდათ, რომ მან საბოლოო წერტილი დაუსვა საქართველოში საბჭოური კონსტიტუციების ეპოქას და მომდევნო სამი წლის განმავლობაში, 1995 წლამდე, ქვეყნის ძირითადი კანონის ფუნქციას ასრულებდა. „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ კანონის მე-5 თავით (მუხლები 22-29) ქვეყანაში აღმასრულებელი ფუნქციის განხორციელება მინისტრთა კაბინეტს დაეკისრა, რომელიც სახელმწიფოს მეთაურისა და პარლამენტის წინაშე იყო პასუხისმგებელი. მინისტრთა კაბინეტი შედგებოდა პრემიერ-მინისტრის, მისი მოადგილეებისა და კაბინეტის სხვა წევრებისაგან. რაც შეეხება მინისტრთა კაბინეტის უფლებამოსილებას და საქმიანო-

²⁶ დეტალურად საბჭოთა და გარდამავალი პერიოდის საქართველოს კონსტიტუციური აქტების შესახებ იხ., უტიაშვილი გ., საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციური წყობა, თბილისი, 1995, 18-66.

ბის წესს, მათი მოწესრიგება მცირე კონსტიტუციამ „მინისტრთა კაბინეტის შესახებ“ კანონს მიიხდო, რომელიც 1992 წლის 22 დეკემბერს იქნა მიღებული. ხსენებული კანონით წესრიგდებოდა მთავრობის კომპეტენცია, სტრუქტურა და ურთიერთობა სხვა სახელმწიფო ორგანოებთან.²⁷

1995 წლის 24 აგვისტოს მიღებულ იქნა საქართველოს დღეს მოქმედი კონსტიტუცია, რომელმაც დააფუძნა ევროპაში იმ დროისათვის ერთადერთი საპრეზიდენტო რესპუბლიკა. შესაბამისად, პრეზიდენტი, სახელმწიფოს მეთაურობასთან ერთად, აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის ფუნქციებსაც ითავსებდა. მოგვიანებით, 1997 წლის 15 აპრილს, პარლამენტმა მიიღო კანონი „აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურისა და საქმიანობის წესის შესახებ“, რომელიც ამომწურავად განსაზღვრავდა აღმასრულებელი ხელისუფლების დანესებულებათა სისტემას, ფორმირების წესს და საქმიანობის სამართლებრივ საფუძვლებს, მთავრობა წარმოადგენდა პრეზიდენტის სათაბირო ორგანოს, რომელიც ხელს უწყობდა პრეზიდენტს აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებაში. აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური - პრეზიდენტი, თავად აყალიბებდა და საკანონმდებლო ორგანოს დასამტკიცებლად წარუდგენდა მთავრობის შემადგენლობას, მის მიერ შედგენილი დღის წესრიგით იწვევდა და უძღვებოდა მთავრობის სხდომებს. მთავრობის შემადგენლობაში შედიოდნენ სახელმწიფო მინისტრი და მინისტრები. მთავრობის სხდომაზე განხილულ საკითხებზე გადანყვეტილებას იღებდა არა მთავრობა, არამედ პრეზიდენტი ერთპიროვნულად. მთავრობის წევრები პასუხისმგებლები იყვნენ უშუალოდ პრეზიდენტის წინაშე. ასევე, მნიშვნელოვანია, რომ მთავრობა ვერ ახორციელებდა სამართალ-შემოქმედებით საქმიანობას, რადგან იგი არ წარმოადგენდა კოლეგიურ ორგანოს, რომელსაც შეეძლო სამართლებრივი აქტების გამოცემა. აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურაში არსებობდა საპრეზიდენტო რესპუბლიკის მოდელისათვის სრულიად უცნობი სახელმწიფო მინისტრის ინსტიტუტი.²⁸ სახელმწიფო მინისტრს, რომელიც კონსტიტუციურად

²⁷ დეტალურად 1992 წლის მცირე კონსტიტუციის შესახებ იხ., მელქაძე ო., ქართული კონსტიტუციონალიზმი, წიგნი პირველი, თბილისი, 2009, 136-155.

²⁸ დემეტრაშვილი ა., კონსტიტუციონალიზმის პარადიგმები საქართველოში, ჟურნ. „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა, №3, 2010, 113.

საკმაოდ მწირი უფლებამოსილებების მქონე თანამდებობის პირი გახლდათ (ხელმძღვანელობდა კანცელარიას და პრეზიდენტის რწმუნებით ასრულებდა მის ცალკეულ დავალებებს), დაეკისრა ერთგვარი შუამავლის ფუნქცია პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის. მმართველობის მოდელიდან გამომდინარე, მთავრობა არ იყო პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მატარებელი საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე.

1995 წლის კონსტიტუციის ამოქმედებიდან რამდენიმე წელში, ოფიციალურ მთავრობის სტატუსის შეცვლის, კერძოდ კი, მინისტრთა კაბინეტისა და პრემიერ-მინისტრის ინსტიტუტის შემოღების საკითხი. კონსტიტუციისათვის მოინვიეს პროფესორია ჰერმან შვარცი; 2001 წელს გამოქვეყნდა კიდევაც კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის თაობაზე კანონპროექტი, რომელიც პრემიერ-მინისტრის თანამდებობის შემოღებას ითვალისწინებდა.²⁹ თუმცა მთავრობის კოლეგიურ ორგანოდ ჩამოყალიბება და პრემიერ-მინისტრის თანამდებობის შემოღება მხოლოდ 2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციური ცვლილებებით გახდა შესაძლებელი.

2. ნორმის ისტორია

საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუცია, თავდაპირველი რედაქციით, არ შეიცავდა დამოუკიდებელ ნორმებს მთავრობის კონსტიტუციურ სტატუსთან დაკავშირებით, რაც, ბუნებრივია, აიხსნებოდა იმ გარემოებით, რომ ქვეყნის ძირითადი კანონით დადგენილი სახელმწიფო მმართველობის მოდელი საპრეზიდენტო ტიპის რესპუბლიკაზე იყო ორიენტირებული. შესაბამისად, მთავრობა არ ფუნქციონირებდა კოლეგიური ორგანოს სახით, არ იყო გათვალისწინებული პრემიერ-მინისტრის თანამდებობა და საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ინსტიტუტი. პრეზიდენტი, სახელმწიფოს მეთაურობასთან ერთად, აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურსაც წარმოადგენდა და, შესაბამისად, მთავრობა მისი სათათბირო ორგანო გახლდათ. თავად ძირითადი კანონი აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანიზაციისა და საქმიანობის, ასევე, პრეზიდენტის სამთავრობო უფლებამოსილებების თაობაზე საკმაოდ ზოგად,

²⁹ რუხაძე ზ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 1999, 333-334; მელქაძე ო., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 193-194.

მცირე მოცულობით მოწესრიგებას შეიცავდა. ხსენებული საკანონმდებლო ვაკუუმი შეავსო 1997 წლის 15 აპრილს მიღებული კანონმა „აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურისა და საქმიანობის წესის შესახებ“, ასევე, სახელმწიფოს მეთაურის რიგმა ნორმატიულმა აქტებმა.

2004 წელს განხორციელდა მნიშვნელოვანი საკონსტიტუციო რეფორმა, რომლის ერთ-ერთ ძირითად მიზანს საქართველოში მთავრობის დამოუკიდებელ სახელისუფლებო ორგანოდ ჩამოყალიბება წარმოადგენდა. ამ მიზნის მიღწევა მმართველობის საპრეზიდენტო მოდელის პირობებში, კონსტიტუციონალიზმის გამოცდილებისა თუ სამართლებრივი დოქტრინის გათვალისწინებით, შეუძლებელი იყო. შესაბამისად, შეიცვალა ქართული სახელმწიფოს მმართველობის ფორმა და დამკვიდრდა მმართველობის ნახევრადსაპრეზიდენტო (შერეული) სისტემა. კონსტიტუციას დაემატა IV¹ თავი, სახელწოდებით - „საქართველოს მთავრობა“. სწორედ ამ პერიოდიდან ჩნდება ქართულ კონსტიტუციურ ისტორიაში კონსტიტუციის 78-ე მუხლი, რომელიც მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსის რეგლამენტაციას, ასევე, მისი შემადგენლობის, კომპეტენციისა და ფუნქციონირების ზოგად მოწესრიგებას ითვალისწინებს. ზოგადად, მმართველობის საპრეზიდენტო მოდელის შერეული, ნახევრად-საპრეზიდენტო სისტემით ჩანაცვლება და კოლეგიური მთავრობის ინსტიტუტის შემოღება, ვენეციის კომისიის მხრიდან მიჩნეულ იქნა ევროპულ პრაქტიკასთან დაახლოებად და დადებითად შეფასდა. თუმცა, იმავდროულად, გამოითქვა რიგი მოსაზრებები, რომლებიც აღმასრულებელი ხელისუფლების გამყოფი ვექტორის პრეზიდენტის სასარგებლოდ გადახრას უკავშირდებოდა.³⁰

აღსანიშნავია, რომ 78-ე მუხლმა, თავდაპირველ რედაქციასთან მიმართებით, გარკვეული ცვლილება განიცადა, რომელიც მთავრობის შემადგენლობას ეხებოდა. კერძოდ, 2008 წლის 11 მარტს კონსტიტუციის 78-ე მუხლში შევიდა ცვლილება და შემოღებულ იქნა პირველი ვიცე-პრემიერის თანამდებობა, ასევე, ერთის ნაცვლად, შესაძლებელი გახდა მთავრობის რამდენიმე წევრისთვის ვიცე-პრემიერის ფუნქციის დაკისრება. მუხლს ბლანკეტური ნორმის სახით დაემატა მე-2¹

³⁰ Opinion CDL-AD(2004)008 on the Draft Amendments to the Constitution of Georgia, Adopted by the Venice Commission at its 58th Plenary Session, Venice, 12-13 March, 2004, 4, 7, 38.

პუნქტი, რომლის ძალითაც, პირველი ვიცე-პრემიერისა და ვიცე-პრემიერის მოვალეობის დაკისრების წესისა და უფლებამოსილებების განსაზღვრა კანონით უნდა მომხდარიყო.

2008 წლის 11 მარტის შემდეგ სხვა სახის ცვლილება კონსტიტუციის 78-ე მუხლში არ განხორციელებულა. უნდა აღინიშნოს, რომ 78-ე მუხლი ძალაშია 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტამდე. ამის შემდგომ ამოქმედდება კონსტიტუციის 78-ე მუხლის ახალი რედაქცია, რომელიც მიღებულ იქნა 2010 წლის 15 ოქტომბერს.

3. ნორმის განმარტება

3.1. 78-ე მუხლის პირველი პუნქტი

საქართველოს კონსტიტუციის 78-ე მუხლის პირველი პუნქტი ეხება მთავრობის საქმიანობის ფუძემდებლურ მონე-სრიგებას, კერძოდ, მის კონსტიტუციურ სტატუსს და პასუხისმგებლობის ზოგად პრინციპს.

3.1.1. მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი

78-ე მუხლის პირველი პუნქტის პირველი წინადადება განსაზღვრავს მთავრობის კონსტიტუციურ სტატუსს, რაც უშუალო კავშირშია მის კომპეტენციებთან და ხელისუფლების ორგანოთა შორის ადგილის დადგენასთან.

აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემაში მთავრობის ადგილის მიხედვით, შესაძლებელია გამოვყოთ აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანიზაციის სამი ძირითადი მოდელი: საპრეზიდენტო მოდელი, როდესაც მთავრობა არ არსებობს დამოუკიდებელი ორგანოს სახით; ბიცეფალური (შერეული) მოდელი, როდესაც მთავრობა აღმასრულებელ ხელისუფლებას ახორციელებს პრეზიდენტთან ერთად და კაბინეტური მოდელი, სადაც მთავრობა აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემის უმაღლესი ორგანოა. საპრეზიდენტო მოდელის კლასიკურ ნიმუშს წარმოადგენს ამერიკის შეერთებული შტატები და მისი ძირითადი მახასიათებლებია: მთავრობა სათათბირო ორგანოა და არ არსებობს კოლეგიური ორგანოს სახით; მას ხელმძღვანელობს პრეზიდენტი, რომელიც თავად შეარჩევს და ნიშნავს მთავრობის წევრებს; მინისტრები პასუხისმგებელი არიან მხოლოდ პრეზიდენტის წინაშე. ბიცეფალური მოდელი გვხვდება მმართველობის შე-

რეულ სისტემებში, სადაც კოლეგიურ მთავრობასა და პრეზიდენტს შორის ნაწილდება აღმასრულებელი ხელისუფლების ფუნქციები (საფრანგეთი, პორტუგალია, ფინეთი, პოლონეთი). რაც შეეხება მესამე, კაბინეტურ მოდელს, აღმასრულებელი ხელისუფლება სრულად ეკუთვნის მთავრობას, რომელიც აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოა, ხოლო სახელმწიფოს მეთაურს ქმედითი ადმინისტრაციული თუ მმართველობითი უფლებამოსილებები არ გააჩნია. ამ მოდელში მთავრობის ფორმირება საკანონმდებლო ორგანოზეა დამოკიდებული, რომელიც მთავრობის საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლის მნიშვნელოვანი მექანიზმებითაა აღჭურვილი (დიდი ბრიტანეთი, გერმანია, იტალია, ესპანეთი). შესაბამისად, უდავოა, რომ მთავრობის ადგილი სახელმწიფო ორგანოთა სისტემაში და მისი მონაწილეობის ხარისხი აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელების საქმეში პირდაპირკავშირშია სახელმწიფოს მმართველობის მოდელთან.³¹

ცხადია, რომ საქართველოში აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანიზაციის ბიკეფალური მოდელია დამკვიდრებული. 2004 წლის საკონსტიტუციო რეფორმამ პრეზიდენტს იურიდიულად ჩამოაშორა აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის ფუნქცია, დატოვა რა იგი მხოლოდ სახელმწიფოს მეთაურის რანგში. თუმცა მთავრობის კონსტიტუციური უფლებამოსილება - „უზრუნველყოს აღმასრულებელი ხელისუფლების, ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განხორციელება“³² - გარკვეული კამათის საგანი გახდა. იმ გარემოებიდან გამომდინარე, რომ საქართველო მმართველობის ნახევრად-საპრეზიდენტო მოდელზე ორიენტირებული რესპუბლიკაა, დავას არ იწვევს ფაქტი - აღმასრულებელი ფუნქციები სახელმწიფოს მეთაურსა და მთავრობას შორისაა გადანაწილებული. ნახევრად-საპრეზიდენტო სისტემა სწორედ ორმაგი, ორბუნებოვანი აღმასრულებელი ხელისუფლებით ხასიათდება.³³ თუმცა, მნიშვნელოვანია გაირკვეს- არის თუ არა საქართველოს მთავრობა აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი დამოუკიდებელი ორგანო. ამ საკითხის გარკ-

³¹ კობახიძე ი., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, 11 ნაწილი, თბილისი, 2007, 90.

³² აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და მთავრობის არსის შესახებ იხ., წინამდებარე მუხლის კომენტარი 1.1.

³³ Opinion CDL-AD(2004)008 on the Draft Amendments to the Constitution of Georgia, Adopted by the Venice Commission at its 58th Plenary Session, Venice, 12-13 March, 2004, 5.

ვევა კი, საქართველოს კონსტიტუციის 69-ე მუხლის მე-2 პუნქტის კონსტექსტში უნდა განხორციელდეს, რომლის თანახმად, პრეზიდენტი „წარმართავს და ახორციელებს სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას“. ნორმის გრამატიკული ანალიზის შედეგად ირკვევა, რომ ტერმინი „უზრუნველყოფს“ გულისხმობს ცალკეული პროცესის განხორციელებისათვის პირობების შექმნას³⁴, ხოლო ტერმინები „წარმართავს“ და „ახორციელებს“ - შესაბამისად, „ხელმძღვანელობას“ და „პრაქტიკაში გატარებას“ ნიშნავს³⁵. გასათვალისწინებელია საქართველოს პრეზიდენტის ცალკეული კონსტიტუციური უფლებამოსილებებიც: თანხმობას აძლევს პრემიერ-მინისტრს მინისტრის დანიშვნაზე (მუხლი 73, პ. 1, „ბ“ ქვეპუნქტი); უფლებამოსილია საკუთარი ინიციატივით გადააყენოს მთავრობა, თანამდებობიდან გაათავისუფლოს შინაგან საქმეთა, თავდაცვისა და იუსტიციის მინისტრები (მუხლი 73, პ. 1, „გ“ ქვეპუნქტი); უფლებამოსილია მოიწვიოს და თავმჯდომარეობდეს მთავრობის სხდომებს (მუხლი 78, პ. 4); თანხმობას აძლევს მთავრობას პარლამენტში სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის წარდგენაზე (მუხლი 73, პ. 1 „ე“ ქვეპუნქტი). შესაბამისად, მთავრობა პრეზიდენტთან ერთად და არა დამოუკიდებლად, ახორციელებს აღმასრულებელ ხელისუფლებას, თუმცა აღმასრულებელი საქმიანობისათვის პასუხისმგებლობა მხოლოდ მთავრობას ეკისრება.

რაც შეეხება მთავრობის მიერ ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განხორციელების უზრუნველყოფას: საქართველოს კონსტიტუციის 48-ე მუხლის შესაბამისად, პარლამენტი განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს. მათი წარმართვა და განხორციელება პრეზიდენტის, ხოლო ამ პროცესის უზრუნველყოფა - მთავრობის კომპეტენციაა.

სხენებული ტერმინების განმარტება და სახელმწიფოს მეთაურის ცალკეული კონსტიტუციური კომპეტენციების მოხმობა მიუთითებს, რომ საქართველოს მთავრობა, რომელიც საკანონმდებლო ორგანოსთან ერთად სახელმწიფოს მეთაურის წინაშეცაა პასუხისმგებელი, არ წარმოადგენს აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს დამოუკიდებელ ორგანოს. საქართველოში დამკვიდრებული აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანიზაციის ბიცევალური მოდელიდან გამომდინარე, რაც დამახასიათებელია შერეული მმართველობის სახ-

³⁴ ქართული ენის განმარტებითი ლექსიკონი, თბილისი, 1986, 427.

³⁵ იქვე, 126; 556.

ელმწიფობისათვის, აღმასრულებელი კომპეტენციები განაწილებულია პრეზიდენტსა და თავად მთავრობას შორის, ხშირ შემთხვევებში გაემყოფი ვექტორის პრეზიდენტის სასარგებლოდ გადახრით.³⁶

3.1.2. მთავრობის პასუხისმგებლობის ადრესატები

78-ე მუხლის პირველი პუნქტის მეორე წინადადება განსაზღვრავს მთავრობის პასუხისმგებლობის ადრესატებს, კერძოდ, საქართველოს მთავრობა პასუხისმგებელია პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე, თუმცა იგი თავადაც უფლებამოსილია გადადგეს საკუთარი გადაწყვეტილებით. მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხი ოდნავ გაშლილია „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ 2004 წლის 11 თებერვლის კანონის პირველ მუხლში, სადაც დაკონკრეტდა, რომ მთავრობა პასუხისმგებელია „თავისი საქმიანობით“, ანუ პასუხისმგებლობა უშუალოდ მთავრობის უფლებამოსილებების ჯეროვნად განხორციელებას დაუკავშირდა. განსხვავებულია მთავრობის პოლიტიკური და სამართლებრივი პასუხისმგებლობა, თუმცა ეს უკანასკნელი მხოლოდ მთავრობის წევრებზე ვრცელდება ინდივიდუალურად, მას კონკრეტული სამართალდარღვევის ფაქტი უდევს საფუძვლად და ძირითადად, იმპიჩმენტის პროცედურით რეალიზდება. რაც შეეხება პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას, იგი სოლიდარულ ხასიათს ატარებს, შესაბამისად, მთავრობის მიერ განხორციელებული პოლიტიკის მიუღებლობის შემთხვევაში, მთავრობის ყველა წევრი უნდა გადადგეს.

პრეზიდენტის წინაშე საქართველოს მთავრობის პასუხისმგებლობა კონკრეტული კონსტიტუციური თუ „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ კანონით დადგენილი მექანიზმებიდან გამომდინარეობს: მთავრობა და მთავრობის წევრი უფლებამოსილებას იხსნიან მხოლოდ პრეზიდენტის წინაშე; პრეზიდენტი უფლებამოსილია საკუთარი ინიციატივით გადააყენოს მთავრობა, თანამდებობიდან გაათავისუფლოს თავდაცვის, იუსტიციისა და შინაგან საქმეთა მინისტრები, ასევე, დაამტკიცოს ხსენებული სამინისტროების დებულებები; პრეზიდენტის ნორმატიულ აქტებთან შეუსაბამობის მოტივით, შეაჩეროს ან

³⁶ იხ., დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 316.

გააუქმოს მთავრობის და აღმასრულებელი ხელისუფლების დანესებულებათა აქტები; მოინვიოს, მისი თავმჯდომარეობით ჩაატაროს მთავრობის სხდომა და ამ სხდომაზე მიღებული გადაწყვეტილება საკუთარი აქტით გააფორმოს.

პარლამენტის წინაშე მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის უმთავრეს ფორმებს შეიძლება მივაკუთვნოთ: მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადება და უპირობო უნდობლობის გამოცხადება. პოლიტიკური პასუხისმგებლობის თავისებური გამოვლინებაა პრეზიდენტის (მთავრობის ფორმირებისას) ან პრემიერ-მინისტრის (კანონპროექტთან დაკავშირებით ნდობის საკითხის დასმისას) ინიციატივით მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადებაზე უარის თქმა. ნათელია, რომ პრეზიდენტის კომპეტენციურ არეალში საკმაოადაა მთავრობაზე ზემოქმედების საკანონმდებლო ბერკეტები, თუმცა საკანონმდებლო ორგანოსაც გააჩნია მთავრობის საქმიანობის არაერთი საკონტროლო საშუალება (უნდობლობის მექანიზმი; სადეპუტატო შეკითხვების ინსტიტუტი; საბიუჯეტო პროცესში მონაწილეობა და სხვა).

3.2. 78-ე მუხლის მე-2 პუნქტი

3.2.1. მთავრობის შემადგენლობა

78-ე მუხლის მე-2 პუნქტის პირველი, მეორე და მესამე წინადადებით განისაზღვრება მთავრობის შემადგენლობა კონსტიტუციურ დონეზე.

კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკაში მთავრობის შემადგენლობა, ზოგადად, არაერთგვაროვანია. იგი აერთიანებს მთავრობის თავმჯდომარეს, თავმჯდომარის ერთ ან რამდენიმე მოადგილეს, მინისტრებს, სახელმწიფო მინისტრებს, მთავარ მინისტრებს, უპორტფელო მინისტრებს, სტატს-მდივნებს, სახელმწიფო მდივნებს, უმცროს მინისტრებს, დეპარტამენტების თავმჯდომარეებს და საპარლამენტო მდივნებს. მთავრობის შიდა სტრუქტურა საკმაოდ მრავალფეროვანია, თუმცა, შემადგენლობის განსაზღვრის პრინციპის მიხედვით, შესაძლებელია გამოიყოს მისი ორი განზოგადებული სახე - კონტინენტური და ანგლოსაქსური. მთავრობის შიდა სტრუქტურის კონტინენტური მოდელი ითვალისწინებს მთავრობის შემადგენლობაში ყველა საერთოეროვნული იურისდიქციის ცენტრალური დანესებულების ხელმძღვანელის სრულად წარმოდგენას (იტალია, გერმანია, აშშ, საფრანგეთი). რაც შეეხება მთავრობის შიდა სტრუქტურის ანგლოსაქსურ მოდელს

(გაერთიანებული სამეფო, კანადა, ავსტრალია), მის ძირითად მახასიათებელს წარმოადგენს ის გარემოება, რომ მთავრობასთან ერთად, რომელიც აღმასრულებელი ხელისუფლების ცენტრალური ორგანოების უმაღლესი თანამდებობის პირებისაგან შედგება, არსებობს „კაბინეტი“, რომლის შემადგენლობაში მხოლოდ პრემიერ-მინისტრი და მის მიერ განსაზღვრული რამდენიმე ძირითადი სამთავრობო უწყების ხელმძღვანელი (როგორც წესი, ვიცე-პრემიერი, შინაგან საქმეთა, იუსტიციის, საგარეო საქმეთა, თავდაცვის, ფინანსთა და სოციალური სფეროს მინისტრები) ერთიანდება.

საქართველოს მთავრობა კონტინენტური მოდელის საფუძველზეა ფორმირებული და არ გამოირჩევა სამთავრობო თანამდებობების სიმრავლით. იგი შედგება პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრებისაგან. თუმცა კონსტიტუცია, ასევე, ითვალისწინებს მთავრობის შემადგენლობაში ერთი ან რამდენიმე სახელმწიფო მინისტრის არსებობას. პრემიერ-მინისტრი, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი, წარმოადგენს მთავრობის ხელმძღვანელს. მინისტრი ხელმძღვანელობს სახელმწიფოებრივი თუ საზოგადოებრივი ცხოვრების სფეროში სახელმწიფო მმართველობის უზრუნველსაყოფად შექმნილ დაწესებულებას - სამინისტროს. რაც შეეხება სახელმწიფო მინისტრს, რომელსაც პრეზიდენტთან შეთანხმებით თანამდებობაზე ნიშნავს პრემიერ-მინისტრი, იგი არ ხელმძღვანელობს სამინისტროს, არამედ ასრულებს ცალკეულ მნიშვნელოვან სახელმწიფოებრივ ამოცანებს. საქართველოს კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს მთავრობის შემადგენლობაში პრემიერ-მინისტრის, მინისტრისა და სახელმწიფო მინისტრის გარდა სხვა თანამდებობის არსებობას.

რაც შეეხება ვიცე-პრემიერს, ამგვარი თანამდებობა უცხო არაა კონსტიტუციური პრაქტიკისათვის.³⁷ კონსტიტუციის თანახმად, პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილია მთავრობის ერთ-ერთ წევრს დააკისროს პირველი ვიცე-პრემიერის, აგრეთვე, ერთ ან რამდენიმე წევრს - ვიცე-პრემიერის მოვალეობის შესრულება. განმსაზღვრელია ის გარემოება, რომ არც პირველი ვიცე-პრემიერის და არც ვიცე-პრემიერის თანამდებობა განცალკევებულად არ შედის მთავრობის შემადგენლობაში, ვინაიდან მხოლოდ მთავრობის წევრს - მი-

³⁷ მაგ., ვიცე-პრემიერის თანამდებობას შემოღებულია პორტუგალიის, პოლონეთის, ხორვატიის, უკრაინის, ჩეხეთის კანონმდებლობით.

ნისტრს ან სახელმწიფო მინისტრს შეიძლება დაეკისროს პრემიერ-მინისტრის მიერ პირველი ვიცე-პრემიერის და ვიცე-პრემიერის ფუნქციების განხორციელება. კონსტიტუციურ დონეზე ვიცე-პრემიერის ფუნქციები არაა განწერილი. რაც შეეხება პირველ ვიცე-პრემიერს, მის ერთადერთ კონსტიტუციურ კომპეტენციას ითვალისწინებს 76-ე მუხლის პირველი პუნქტი - პრემიერ-მინისტრის მიერ საქართველოს პრეზიდენტის მოვალეობის შესრულების პერიოდში შეასრულოს პრემიერ-მინისტრის მოვალეობა.

3.2.2. მთავრობის და მთავრობის წევრის უფლებამოსილების მოხსნა

78-ე მუხლის მე-2 პუნქტის მეოთხე წინადადებით განისაზღვრება მთავრობისა და მთავრობის წევრების მიერ უფლებამოსილების მოხსნის ადრესატი - ეს გახლავთ საქართველოს პრეზიდენტი. იმ კონსტიტუციური მოწესრიგების მიუხედავად, რომ საქართველოს მთავრობა პასუხისმგებელია პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე (მუხლი 78, პ. 1), მთავრობა და მთავრობის წევრები უფლებამოსილებას საქართველოს პრეზიდენტის წინაშე იხსნიან. აღნიშნული გარემოება პრეზიდენტის კონსტიტუციურ არსენალში აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან მიმართებით მნიშვნელოვანი პრე-როგატივების არსებობაზე მიუთითებს.

მთავრობის უფლებამოსილების ვადას საქართველოს კონსტიტუცია, ისევე, როგორც განვითარებული დემოკრატიის ქვეყნების ძირითადი კანონები, პირდაპირ არ ითვალისწინებს. თუმცა ამგვარი ვადა, რეალურად, თავად კონსტიტუციით ყალიბდება და უკავშირდება პრეზიდენტის არჩევნებს - საქართველოს პრეზიდენტის მიერ ფიცის მიღების შემდეგ მთავრობა იხსნის უფლებამოსილებას პრეზიდენტის წინაშე (კონსტიტუცია, მუხლი 80, პუნქტი 1). შესაბამისად, მოქმედებს შემდეგი ფორმულა: ახალი პრეზიდენტი - ახალი მთავრობა, რითაც ირიბად განისაზღვრა მთავრობის ხუთწლიანი უფლებამოსილების ვადა, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც პრეზიდენტს ვადამდე შეუწყდება უფლებამოსილება (მაგ., გადადგომის ან იმპიჩმენტის პროცედურის გზით), მთავრობა კი აგრძელებს მუშაობას ახალი პრეზიდენტის არჩევამდე.

წინამდებარე კონსტიტუციური დანაწესით, პრეზიდენტის წინაშე უფლებამოსილებას იხსნიან საქართველოს მთავრობა

და მთავრობის წევრები. აღნიშნული პროცედურა კონკრეტდება კონსტიტუციის მე-80 მუხლის პირველი პუნქტით, კერძოდ, ახალარჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების შემდეგ მთავრობა იხსნის უფლებამოსილებას მის წინაშე, ხოლო პრეზიდენტი იღებს მთავრობის უფლებამოსილების მოხსნას. თუმცა მასში მხოლოდ მთავრობის და არა მთავრობის წევრების უფლებამოსილების მოხსნაზეა საუბარი. განცალკევებულად მთავრობის წევრების მიერ უფლებამოსილების მოხსნა არც კონსტიტუციით და არც „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ კანონით არ არის მოწესრიგებული, კანონმდებლობა მხოლოდ მთავრობის წევრის გადადგომის მექანიზმს იცნობს. იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოს მთავრობა კოლექტიური ორგანოა, მთავრობის წევრების (იგულისხმება ყველა წევრი) უფლებამოსილების მოხსნა ავტომატურად გამოიწვევს მთავრობის უფლებამოსილების მოხსნას. შესაბამისად, კონსტიტუციის 78-ე მუხლის მე-2 პუნქტში მითითებული „მთავრობის წევრების უფლებამოსილების მოხსნა“ უნდა მივიჩნიოთ, შინაარსობრივი და შედეგობრივი თვალსაზრისით, „მთავრობის უფლებამოსილების მოხსნის“ იდენტურ მექანიზმად.

რაც შეეხება შემთხვევას, როდესაც საქმე გვაქვს მოქმედი პრეზიდენტის პირობებში მოქმედი მთავრობის ან მთავრობის წევრის გადადგომასთან: ამ დროს სახეზეა გადადგომის და არა უფლებამოსილების მოხსნის შემთხვევა, თუმცა გადადგომასაც იღებს პრეზიდენტი (კონსტიტუცია, მუხლი 73, პუნქტი 1, „დ“ ქვეპუნქტი). შესაბამისად, შესაძლებელია ვივარაუდოთ, რომ გადადგომის ადრესატიც, უფლებამოსილების შეწყვეტის მსგავსად, სახელმწიფოს მეთაურია. მითუმეტეს, რომ, როგორც უფლებამოსილების მოხსნის, ისე გადადგომის შემთხვევაში, პრეზიდენტი მთავრობას აკისრებს მოვალეობის შესრულებს ახალი შემადგენლობის დანიშვნამდე.

3.3. 78-ე მუხლის მე-2¹ პუნქტი

78-ე მუხლის მე-2¹ პუნქტი ბლანკეტური შინაარსის მატარებელია. პირველი ვიცე-პრემიერისა და ვიცე-პრემიერის მოვალეობის დაკისრების წესისა და მათი უფლებამოსილებების განსაზღვრა კონსტიტუციამ კანონს მიაჩნდა. აღინიშნა, რომ კონსტიტუციურ დონეზე გათვალისწინებულია პირველი ვიცე-პრემიერის ერთადერთი კომპეტენცია, რაც პრემიერ-მინი-

სტრის მიერ საქართველოს პრეზიდენტის მოვალეობის შესრულების პერიოდში პრემიერ-მინისტრის მოვალეობის შესრულებაში გამოიხატება.

წინამდებარე ნორმის საფუძველზე „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ კანონში (მუხლი 10) 2008 წლის 5 ივლისს შეტანილი ცვლილებებით, დაკონკრეტდა პირველი ვიცე-პრემიერისა და ვიცე-პრემიერის მოვალეობის დაკისრების წესი და მათი უფლებამოსილებები. პირველი ვიცე-პრემიერისა და ვიცე-პრემიერის (ვიცე-პრემიერების) მოვალეობის დაკისრება ფორმდება პრემიერ-მინისტრის ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტით - ბრძანებით, რომელიც გამომდინარეობს ხუთი დღის ვადაში ეცნობებათ მთავრობის სხვა წევრებს. ამავე ბრძანებით უნდა განისაზღვროს პირველი ვიცე-პრემიერისა და ვიცე-პრემიერის (ვიცე-პრემიერების) ფუნქციები. კონსტიტუციური დანაწესიდან გამომდინარე, მთავრობის წევრისათვის პირველი ვიცე-პრემიერის ან ვიცე-პრემიერის მოვალეობის დაკისრება პრემიერ-მინისტრის მიერ ხდება, შესაბამისად, ამ შემთხვევაში პრემიერ-მინისტრი კანდიდატურის არჩევანში თავისუფალია და საკუთარი დისკრეციით მოქმედებს. პირველი ვიცე-პრემიერის მოვალეობა შეიძლება შეასრულოს მხოლოდ მთავრობის ერთმა წევრმა, ხოლო ვიცე-პრემიერის რანგში შესაძლოა ერთი ან რამდენიმე წევრი მოგვევლინოს. არც კონსტიტუცია და არც კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს ვიცე-პრემიერების კონკრეტულ რაოდენობას, თუმცა, „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ კანონის შესაბამისად (მუხლი 10, პუნქტი 4), ვიცე-პრემიერების რაოდენობას საქართველოს პრეზიდენტთან შეთანხმებით, განსაზღვრავს პრემიერ-მინისტრი. რაც შეეხება პირველი ვიცე-პრემიერისა და ვიცე-პრემიერის უფლებამოსილებების საკითხს, იგი წესრიგდება მთავრობის შესახებ კანონის ხსენებული მუხლის მე-2-მე-3 პუნქტების შესაბამისად: პირველი ვიცე-პრემიერი, გარდა კონსტიტუციით განსაზღვრული უფლებამოსილებისა (შეასრულოს პრემიერ-მინისტრის მოვალეობა ამ უკანასკნელის მიერ საქართველოს პრეზიდენტის მოვალეობის შესრულების პერიოდში), ასრულებს პრემიერ-მინისტრის მოვალეობას მისი არყოფნის პერიოდში, ასევე, მის ცალკეულ დავალებებს; ვიცე-პრემიერი კოორდინაციას უწევს აღმასრულებელი ხელისუფლების გან-

ხორციელებას პრემიერ-მინისტრის ბრძანებით დადგენილ სახელმწიფო მმართველობის ცალკეულ სფეროში.

3.4. 78-ე მუხლის მე-3 პუნქტი

78-ე მუხლის მე-3 პუნქტი ადგენს მთავრობის მიერ სამართლებრივი აქტების გამოცემის შესაძლებლობას და თავად ამ აქტების სახეებს.

მთავრობა, როგორც საერთო კომპეტენციის აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანო, წარმართავს სამთავრობო დანაყოფების საქმიანობას. კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილებების განხორციელებისათვის უმნიშვნელოვანესია მთავრობის კომპეტენციაში სამართლებრივი აქტების გამოცემის უფლებამოსილების არსებობა. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით, მთავრობის, როგორც აღმასრულებელი ორგანოს ძირითადი ფუნქცია კანონთა დაცვისა და აღსრულების უზრუნველყოფაში რეალიზდება. შაიო აღნიშნავს, რომ „აღმასრულებელი ხელისუფლება მოვალეა დაიცვას და ხორცი შეასხას კანონებს“³⁸. მთავრობა, სამართლებრივი აქტების გამოცემით, ახორციელებს საკანონმდებლო აქტების მავალდებულებელი დანაწესების შესრულებას და აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელების სფეროში არსებული ურთიერთობების სამართლებრივ მონესრიგებას. შესაბამისად, საქართველოს მთავრობას სამართლებრივი აქტების გამოცემის უფლებამოსილება სწორედ კონსტიტუციის, კანონებისა და პრეზიდენტის ნორმატიული აქტების საფუძველზე და მათ შესასრულებლად აქვს მინიჭებული. რაც შეეხება კონსტიტუციასა და კანონებს, ცხადია, რომ ისინი საკანონმდებლო აქტებს წარმოადგენენ, ხოლო მთავრობის აქტები, თავად ამ ორგანოს აღმასრულებელი ბუნებიდან და ფუნქციებიდან გამომდინარე, კანონქვემდებარე აქტების რიცხვს მიეკუთვნება და ისინი სწორედ საკანონმდებლო აქტების შესასრულებლად უნდა გამოიცეს. ამასთან, კონსტიტუციური დანაწესი მთავრობის აქტების სახელმწიფოს მეთაურის ნორმატიულ აქტებთან შესაბამისობის თაობაზე, პირდაპირ უკავშირდება მთავრობის პრეზიდენტისადმი პასუხისმგებლობის საკითხს და აიხსნება აღმასრულებელი ხელისუფლების ქართული მოდელის ბიცე-

³⁸ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 211.

ფალური ბუნებით, რომელშიც პრეზიდენტი საკმაოდ ფართო სამთავრობო ბერკეტებითაა აღჭურვილი.

მთავრობა, როგორც კოლეგიური ორგანო, იღებს ორ სამართლებრივ აქტს - დადგენილებასა და განკარგულებას. ამ აქტებს ხელს აწერს პრემიერ-მინისტრი. მთავრობის უფლებამოსილებები სამართალშემოქმედებით სფეროში დეტალურად მონესრიგდა „ნორმატიული აქტების შესახებ“ და „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ კანონებით, აგრეთვე, საქართველოს მთავრობის რეგლამენტით³⁹, სადაც გაიწერა მთავრობის სამართლებრივი აქტების მომზადების, მიღება-გამოცემისა და ძალაში შესვლის წესები. მთავრობის დადგენილება ნორმატიული აქტია, ხოლო განკარგულება - ინდივიდუალური. პრეზიდენტის ნორმატიული აქტის - ბრძანებულების უპირატესი იურიდიული ძალა მთავრობის დადგენილების მიმართ დაფიქსირებულია „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონშიც (მუხლი 7, პუნქტი 10). ამასთან, კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის ზოგადი არსიდან გამომდინარე, დადგენილებაში უნდა მიეთითოს, თუ რომელი საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე და შესასრულებლად იქნა იგი მიღებული. მთავრობა, მისი კოლეგიური ბუნებიდან გამომდინარე, კონსტიტუციით და მოქმედი კანონმდებლობით მის კომპეტენციას მიკუთვნებულ ნებისმიერ საკითხს წყვეტს მთავრობის სხდომაზე, რომელიც უფლებამოსილია, თუ მას ესწრება სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტი, ხოლო გადაწყვეტილება მიიღება სხდომაზე დამსწრე წევრთა უმრავლესობით, მაგრამ არანაკლებ სრული შემადგენლობის ერთი მესამედისა. მთავრობის სამართლებრივი აქტების მიღება-გამოცემას სწორედ მთავრობის გადაწყვეტილება უდევს საფუძვლად, რომელიც, შინაარსის გათვალისწინებით, ფორმდება მთავრობის დადგენილების ან განკარგულების სახით და მას ხელს პრემიერ-მინისტრი აწერს. გამონაკლისია, როდესაც მთავრობის სხდომა ტარდება პრეზიდენტის ხელმძღვანელობით, რადგან ამ შემთხვევაში მიღებული გადაწყვეტილება პრეზიდენტის აქტით გამოიცემა.

³⁹ დამტკიცებულია საქართველოს მთავრობის 2004 წლის 10 ივლისის №57 დადგენილებით.

3.5. 78-ე მუხლის მე-4 პუნქტი

78-ე მუხლის მე-4 პუნქტი განსაზღვრავს პრეზიდენტის უფლებამოსილებას მთავრობის სხდომის მონწევასა და თავმჯდომარეობასთან დაკავშირებით.

მთავრობის, როგორც კოლეგიური ორგანოს საქმიანობა პოლიტიკურ-აღმასრულებელი საკითხების გადაჭრის კუთხით, მეტწილად სახელმწიფოს მმართველობის ფორმასა და პოლიტიკურ რეჟიმზეა დამოკიდებული. საპრეზიდენტო სისტემებში მთავრობის სხდომა სახელმწიფოს მეთაურის შესვლულებისამებრ იმართება, ყოველგვარი მკაცრად განსაზღვრული პერიოდულობის გარეშე. კაბინეტის სხდომის მუშაობის ძირითადი ფორმა არა იმდენად კოლეგიური განხილვის პრინციპზეა დაფუძნებული, რამდენადაც სამთავრობო დანესებულებების მიერ ცალკეული საკითხების პრეზიდენტისათვის წარდგენაზე, ამ უკანასკნელის მიერ გადანყვეტილების მიღების შედეგით. საპარლამენტო და შერეულ მოდელებში მთავრობის ფუნქციონირება და შესაბამისი გადანყვეტილების მიღება კოლეგიურ პრინციპს ეფუძნება, განსაზღვრულია სხდომათა ჩატარების გრაფიკი, დღის წესრიგს მთავრობის მეთაური ადგენს. აღმასრულებელი ხელისუფლების ბიციფალური მოდელის პირობებში გამიჯნულია სახელმწიფოს მეთაურისა და თავად მთავრობის უფლებამოსილებანი მთავრობის სხდომის მონწევვის საკითხში. მაგ., საფრანგეთში განასხვავებენ, ერთი მხრივ, მინისტრთა საბჭოს, რომლის სხდომებს იწვევს და თავმჯდომარეობს პრეზიდენტი და მეორე მხრივ, მინისტრთა კაბინეტს პრემიერ მინისტრის თავმჯდომარეობით. მინისტრთა საბჭო იკრიბება და წყვეტს სტრატეგიულ სახელმწიფოებრივ საკითხებს, ხოლო, რაც შეეხება მინისტრთა კაბინეტს, იგი ყოველდღიური მართვის ოპერატიული ორგანოა.⁴⁰ პოლონეთში „განსაკუთრებული აუცილებლობის საკითხებზე“ პრეზიდენტის ხელმძღვანელობით იკრიბება კაბინეტის საბჭო, ხოლო პრემიერ-მინისტრი ხელმძღვანელობს მინისტრთა საბჭოს⁴¹.

საქართველოში დამკვიდრებული აღმასრულებელი ხელისუფლების ბიციფალური მოდელიდან გამომდინარე, პრეზიდენტი უფლებამოსილია განსაკუთრებით მნიშვნელოვან სახ-

⁴⁰ იხ., კვერენჩილაძე გ., მელქაძე ო., საფრანგეთის სახელმწიფო სისტემა, თბილისი, 1997, 68-77.

⁴¹ პოლონეთის რესპუბლიკის კონსტიტუცია, მუხლები 141, 146, საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი II, 657, 659.

ელმწიფოებრივ საკითხებთან დაკავშირებით მოიწვიოს და თავმჯდომარეობდეს მთავრობის სხდომას. მთავრობის ამგვარი სხდომის გადაწყვეტილება ფორმდება პრეზიდენტის აქტით. „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ კანონმა (მუხლი 7, პუნქტი 3) დაადგინა სხდომის დღის წესრიგის განმსაზღვრელი სუბიექტიც - საქართველოს პრეზიდენტი, რომელსაც, საქართველოს მთავრობის რეგლამენტის შესაბამისად (მუხლი 6, პუნქტი 2), მიეცა უფლება, განსაზღვროს, აგრეთვე, სხდომის ჩატარების დრო და ადგილი. რაც შეეხება პრეზიდენტის მიერ მთავრობის სხდომის მოწვევის საფუძველს, გაურკვეველობას იწვევს კონსტიტუციური ჩანაწერი „განსაკუთრებით მნიშვნელოვან სახელმწიფოებრივ საკითხებთან დაკავშირებით“. ბუნდოვანია, ერთი მხრივ, თუ რა იგულისხმება საკითხის „განსაკუთრებულობაში“, ხოლო, მეორე მხრივ, ვინ წყვეტს საკითხის განსაკუთრებულობას - მთავრობა თუ თავად პრეზიდენტი. შესაბამისად, მიგვაჩნია, რომ მთავრობის სხდომის მოწვევა და მისი თავმჯდომარეობით ჩატარება სახელმწიფოს მეთაურის ნებაზეა დამოკიდებული, ყოველგვარი შეზღუდვის გარეშე. სახელმწიფოს მეთაურის ხელში ამგვარი უფლებამოსილების არსებობა კიდევ ერთხელ უსვამს ხაზს აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემაში, მთავრობასთან შედარებით, მის პრივილეგირებულ მდგომარეობას.

3.6. 78-ე მუხლის მე-5 პუნქტი

78-ე მუხლის მე-5 პუნქტი ბლანკეტური შინაარსის მატარებელია. კონსტიტუცია მიუთითებს, რომ მთავრობის სტრუქტურა, უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი, კონსტიტუციასთან ერთად, განისაზღვრება კანონით, რომლის პროექტსაც პარლამენტს წარუდგენს მთავრობა პრეზიდენტთან შეთანხმებით.

უპირველესად, უნდა აღინიშნოს, რომ კანონპროექტის პარლამენტისათვის წარსადგენად მთავრობას ესაჭიროება პრეზიდენტთან შეთანხმება. ტერმინი „შეთანხმება“ განიმარტება, როგორც თანხმობის მიღება,⁴² შესაბამისად, ცხადია, რომ მთავრობა კანონის პროექტს პრეზიდენტის თანხმობის გარეშე ვერ წარუდგენს საკანონმდებლო ორგანოს განსახილველად. ამგვარი მექანიზმი აძლიერებს პრეზიდენტის გავლენ-

⁴² ქართული ენის განმარტებითი ლექსიკონი, თბილისი, 1986, 472.

ნას მთავრობის საქმიანობაზე, მათ შორის, ინსტიტუციური მოწყობის კუთხით. ეს კი კვლავ იმ ფაქტორიდან გამომდინარეობს, რაც აღმასრულებელ ხელისუფლებაში სახელმწიფოს მეთაურის უპირატეს როლს უკავშირდება.

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

კონსტიტუციის 78-ე მუხლის მე-5 პუნქტის წარმოადგენს საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციურ საფუძველს. კონსტიტუციამ განსაზღვრა მხოლოდ მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი და ზოგადი კომპეტენცია (მუხლი 78, პუნქტი 1). კონსტიტუცია, მისი ბუნებიდან გამომდინარე, დეტალურად ვერ მოაწესრიგებს ამა თუ იმ ორგანოს საქმიანობასთან დაკავშირებულ ყველა ურთიერთობას, ამგვარი მოწესრიგება ძირითადად კანონმა საკანონმდებლო აქტს მიანიჭა.

ზოგადად, სამთავრობო ხელისუფლება საკმაოდ მრავალფეროვანი კომპეტენციითაა აღჭურვილი. თანამედროვე სახელმწიფოებრივ-სამართლებრივი დოქტრინის შესაბამისად, მთავრობა უზრუნველყოფს სახელმწიფოს საგარეო ინტერესების, საჯარო წესრიგის და ადამიანის უფლებების დაცვას, მას ეკისრება ეკონომიკური, სოციალური და სხვა სახის მმართველობითი ფუნქციების განხორციელება. მთავრობის კომპეტენცია, ერთგვაროვანი სფეროების მოწესრიგების ნიშნით, შეგვიძლია რამდენიმე ჯგუფში გავაერთიანოთ, ეს სფეროებია: სახელმწიფო აპარატის ფორმირება და მართვა; კანონების აღსრულება; სამართალშემოქმედება; ბიუჯეტის შედგენა და შესრულება; საშინაო და საგარეო საგარეო პოლიტიკის განხორციელება; უფლებამოსილებანი საგანგებო მდგომარეობის დროს.

კონსტიტუციის 78-ე მუხლის მე-5 პუნქტის თანახმად, კანონით უნდა განისაზღვროს: მთავრობის სტრუქტურა, უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი. შედეგად, საქართველოს პარლამენტმა 2004 წლის 11 თებერვალს მიიღო სპეციალური კანონი „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“.

მთავრობის სტრუქტურა განისაზღვრა კანონის მე-4 მუხლის საფუძველზე, რომლის შესაბამისად, მთავრობა აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებას უზრუნველყოფს სამინისტროებისა და მათი მმართველობის სფეროში

შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებების მეშვეობით. ამასთან, აიკრძალა კანონით გათვალისწინებული გარდა მთავრობის შემადგენლობაში რაიმე სახის სხვა სტრუქტურის ან ორგანოს შექმნა. სამინისტრო იქმნება კანონის საფუძველზე, სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი ცხოვრების განსაზღვრულ სფეროში, სახელმწიფო მმართველობის უზრუნველსაყოფად. იგი ანგარიშვალდებულია მთავრობის წინაშე და ასრულებს კანონით გათვალისწინებულ ან მთავრობისა და პრემიერ-მინისტრის მიერ კანონის საფუძველზე დაკისრებულ ამოცანებს. სამინისტროს შემადგენლობაში შედის სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულება. იგი წარმოადგენს სამინისტროს გამგებლობაში არსებულ აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებას და იქმნება სოციალურ-ეკონომიკურ, კულტურულ ან სხვა სფეროებში სახელმწიფოებრივი ამოცანებისა და საჯარო ფუნქციების განსახორციელებლად. საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში შედიან აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებები. ხსენებულის გარდა, პრემიერ-მინისტრს, მთავრობას, მთავრობის წევრს აღმასრულებელი ხელისუფლების კომპეტენციისათვის მიკუთვნებული სხვადასხვა საკითხების მოსამზადებლად და ცალკეულ საკითხთა შესწავლის მიზნით, შეუძლიათ შექმნან სათათბირო ორგანოები - კომისიები და საბჭოები. მთავრობის საქმიანობის ორგანიზაციული უზრუნველყოფის, ანალიტიკური, ინფორმაციული და სხვა მასალების მომზადების, აგრეთვე, მთავრობის გადაწყვეტილებათა შესრულების კონტროლის ხელშეწყობის მიზნით იქმნება მთავრობის კანცელარია. კანცელარიას ხელმძღვანელობს უფროსი, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს პრემიერ-მინისტრი.

მთავრობის უფლებამოსილება განისაზღვრა კანონის მე-5 მუხლის საფუძველზე, კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში. კომპეტენციათა ჩამონათვალი საკმაოდ ფართოა, მაგალითისთვის მოვიყვანო რამდენიმე მათგანს, კერძოდ, მთავრობა:

ა) უზრუნველყოფს ქვეყნის ეკონომიკური სივრცის ერთიანობას, ეკონომიკური საქმიანობის თავისუფლებას, კონკურენტუნარიანი და სტაბილური საინვესტიციო გარემოს ფორმირებას;

ბ) ახორციელებს საფინანსო-საბიუჯეტო ურთიერთობების რეგულირებას, შეიმუშავებს და საქართველოს პრეზიდენტთან

შეთანხმებით საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს, სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღების შემდეგ უზრუნველყოფს მის შესრულებას, საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს;

გ) უზრუნველყოფს მოქალაქეთა სოციალურ დაცვას;

დ) უზრუნველყოფს განათლებისა და მეცნიერების სფეროში ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის გატარებას, ზოგადი, პროფესიული და უმაღლესი განათლების სრულყოფას;

ე) იღებს აუცილებელ ზომებს ქვეყნის თავდაცვისა და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად;

ვ) იღებს ზომებს კანონიერების უზრუნველყოფის, მოქალაქეთა უფლებებისა და თავისუფლებების, საკუთრებისა და საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის მიზნით, უზრუნველყოფს დამნაშავეობის წინააღმდეგ ბრძოლას;

ზ) უზრუნველყოფს სახელმწიფო საზღვრის დაცვის ღონისძიებების განხორციელებას და სხვა.⁴³

მთავრობა ახორციელებს საქართველოს კონსტიტუციით, „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ კანონით, სხვა საკანონმდებლო აქტებითა და საქართველოს პრეზიდენტის ნორმატიული აქტებით მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებებს.

მთავრობის საქმიანობის წესი განისაზღვრა კანონის მე-4 თავის შესაბამისად, კერძოდ, დადგინდა მთავრობის ხელმძღვანელის - პრემიერ-მინისტრის და მთავრობის შემადგენლობაში შემავალი თანამდებობების სამართლებრივი სტატუსი, ასევე, მთავრობის საქმიანობის მთავარი ორგანიზაციული ფორმის - მთავრობის სხდომის ჩატარებასთან დაკავშირებული მოწესრიგებები.

3.7. 78-ე მუხლის მე-6 პუნქტი

78-ე მუხლის მე-6 პუნქტი საქართველოს მთავრობას ანიჭებს უფლებამოსილებას, გადაადგეს საკუთარი გადაწყვეტილებით.

ზოგადად, კონსტიტუციურსამართლებრივ პრაქტიკაში ცნობილია მთავრობის კოლექტიური პასუხისმგებლობის და მთავრობის წევრის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის მექანიზმები. ამ მექანიზმების ერთ-ერთი გამოხატულებაა გა-

⁴³ „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 5.

დადგომა. მთავრობა შეიძლება გადადგეს სრული შემადგენლობით, პრინციპულ საკითხთან დაკავშირებით საკუთარ საქმიანობაში დაშვებული წარუმატებლობის ან წმინდა პოლიტიკური მოსაზრებების გამო. მთავრობის გადადგომის გარდა, მთავრობის წევრსაც აქვს გადადგომის უფლება. რაც შეეხება პრემიერ მინისტრს, მისი გადადგომა მთავრობის გადადგომას განაპირობებს.

წინამდებარე კონსტიტუციური ნორმა მთავრობას ანიჭებს გადადგომის უფლებას. პრეზიდენტი იღებს მთავრობის გადადგომას და უფლებამოსილია, მასვე დააკისროს მოვალეობის შესრულება მთავრობის ახალი შემადგენლობის დანიშვნამდე (კონსტიტუცია, მუხლი 73, პუნქტი 1, „დ“ ქვეპუნქტი). თუმცა არც კონსტიტუციაში და არც კანონმდებლობაში არ არის დაკონკრეტებული მთავრობის გადადგომის საფუძვლები და მოტივები. იმავდროულად, „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ კანონი ითვალისწინებს მინისტრის გადადგომის საფუძვლებს, რაც, ძირითადად, სახელმწიფოს მეთაურის ან საკანონმდებლო ორგანოს მიერ განხორციელებული პოლიტიკისადმი პრინციპულ შეუთანხმებლობაში გამოიხატება. სავარაუდოდ, მთავრობის კოლეგიური გადადგომა, უპირველესად, პრეზიდენტთან ან პარლამენტთან პოლიტიკური პოზიციების არათავსებადობით უნდა აიხსნას. კონსტიტუციაც და კანონმდებლობაც ღიად ტოვებს რამდენიმე, ჩვენი აზრით, მნიშვნელოვან საკითხს. კერძოდ, კონსტიტუციური ჩანაწერი გვამცნობს, რომ მთავრობა უფლებამოსილია გადადგეს საკუთარი გადაწყვეტილებით. მთავრობის რეგლამენტის თანახმად, მთავრობის გადაწყვეტილება ფორმდება მთავრობის დადგენილების ან განკარგულების სახით. თუმცა რეგლამენტში არ ჩანს, ესაჭიროება თუ არა გადადგომის შესახებ გადაწყვეტილებას მთავრობის სხდომაზე განხილვა და მთავრობის სამართლებრივი აქტებისათვის დადგენილი პროცედურის გავლა. მთავრობის კოლეგიური ბუნებიდან გამომდინარე, მიგვაჩნია, რომ გადადგომის შესახებ გადაწყვეტილება, კენჭისყრის საფუძველზე, მთავრობის აქტით უნდა გაფორმდეს. ასევე, ღიად არის საკითხი იმის თაობაზე, თუ რა ხდება მაშინ, როდესაც მთავრობა წარუდგენს პრეზიდენტს გადადგომის გადაწყვეტილებას, პრეზიდენტი მას არ მიიღებს, მთავრობა კი დაჟინებით ითხოვს გადადგომას? საკანონმდებლო პასუხი ამ კითხვაზე არ არსებობს. სავარაუდოდ, საკითხი პოლიტიკური მოლაპარაკების გზით უნდა მოწესრიგდეს,

თუმცა მთავრობამ უნდა გააგრძელოს მოვალეობების შესრულება, რათა ქვეყანა სამთავრობო თუ პოლიტიკურ კრიზისამდე არ მიყვანოს.

3.8. 78-ე მუხლის მე-7 პუნქტი

78-ე მუხლის მე-7 პუნქტი განსაზღვრავს მთავრობის უფლებამოსილების დაწყებას, რაც დაუკავშირდა მთავრობის წევრების დანიშვნას.

წინამდებარე ნორმით მკაფიოდაა განსაზღვრული, რომ მთავრობის უფლებამოსილება იწყება მხოლოდ კონსტიტუციით და არა რომელიმე სხვა საკანონმდებლო აქტით დადგენილი წესითა და შემთხვევებში მთავრობის წევრთა დანიშვნისთანავე.

მთავრობის წევრების დანიშვნის მიმართ განსხვავებული წესი მოქმედებს. კერძოდ, პრემიერ-მინისტრი თანამდებობაზე ინიშნება პრეზიდენტის მიერ, ხოლო მთავრობის სხვა წევრები - პრემიერ-მინისტრის მიერ, მხოლოდ პრეზიდენტის მხრიდან თანხმობის მიცემის შემდეგ (კონსტიტუცია, მუხლი 73, პუნქტი 1, „ბ“ ქვეპუნქტი). სიტყვა „თანხმობა“ განიმარტება, როგორც დადებითი პასუხი, დასტური.⁴⁴ შესაბამისად, ცხადია, რომ მინისტრის კანდიდატურის შერჩევაში გადამწყვეტი უფლება პრეზიდენტს ეკუთვნის, ხოლო პრემიერ-მინისტრი კი აქტს გამოსცემს დანიშვნის თაობაზე. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ მთავრობის წევრების დანიშვნა და შესაბამისად, მთავრობის უფლებამოსილების დაწყება, დაკავშირებულია რამდენიმე გარემოებასთან. უპირველესად, მთავრობის წევრთა დანიშვნა უკავშირდება ახალი მთავრობის ფორმირების პროცესს, კერძოდ, პარლამენტის მიერ ნდობის გამოცხადებიდან სამ დღეში ხდება მთავრობის წევრების დანიშვნა (კონსტიტუცია, მუხლი 80, პუნქტი 3). თუ პარლამენტმა მთავრობას სამჯერ ზედიზედ ნდობა არ გამოუცხადა და პრეზიდენტმა არ წამოაყენა პრემიერ-მინისტრის ახალი კანდიდატურა, პრემიერ-მინისტრი დაინიშნება პარლამენტის თანხმობის გარეშე, პრეზიდენტის მიერ, ხოლო მინისტრები დაინიშნებიან პრემიერ-მინისტრის მიერ პრეზიდენტის თანხმობით (კონსტიტუცია, მუხლი 80, პუნქტი 5). კიდევ ერთი შემთხვევა ეხება მოქმედი მთავრობის წევრის (პრემიერ-მინისტრის გარდა) გადადგომას ან თანამდებობიდან გათავი-

⁴⁴ ქართული ენის განმარტებითი ლექსიკონი, თბილისი, 1986, 238.

სუფლებას, რა დროსაც მთავრობის ახალ წევრს ნიშნავს პრემიერ-მინისტრი პრეზიდენტის თანხმობით. ჩანს, რომ ყველა შემთხვევაში, როდესაც საკითხი პრემიერ-მინისტრის მიერ მთავრობის სხვა წევრის დანიშვნას ეხება, სავალდებულოა პრეზიდენტის თანხმობა. ამგვარი მექანიზმი შერეული რესპუბლიკის აღმასრულებელი ხელისუფლების ბიცეფალური ბუნებიდან გამომდინარეობს, სადაც პრეზიდენტი, მთავრობასთან ერთად, ახორციელებს სამთავრობო უფლებამოსილებებს. თუმცა პრემიერ-მინისტრისათვის პრეზიდენტის თანხმობის აუცილებლობა მინისტრის დანიშვნაზე ხაზს უსვამს პრეზიდენტის გადამწყვეტ როლს მთავრობის საკადრო შემადგენლობის განსაზღვრის პროცესში.

თავი II. საქართველოს კონსტიტუციის 78-ე მუხლის (ახალი რედაქცია) კომენტარი

მუხლი 78. (ამოქმედდეს 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან)

1. საქართველოს მთავრობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო, რომელიც ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. მთავრობა ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე.

2. მთავრობა შედგება პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრებისაგან. მთავრობის შემადგენლობაში შეიძლება იყოს ერთი ან რამდენიმე სახელმწიფო მინისტრი.

3. პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილია მთავრობის ერთ-ერთ წევრს დააკისროს პირველი ვიცე-პრემიერის, აგრეთვე ერთ ან რამდენიმე წევრს - ვიცე-პრემიერის მოვალეობათა შესრულება. პირველი ვიცე-პრემიერისა და ვიცე-პრემიერის მოვალეობათა შესრულების დაკისრების წესი და მათი უფლებამოსილებანი განისაზღვრება კანონით.

4. პრემიერ-მინისტრი და მინისტრები საგარეო ურთიერთობებში წარმოადგენენ საქართველოს თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში.

5. მთავრობა კონსტიტუციისა და სხვა საკანონმდებლო აქტების საფუძველზე და მათ შესასრულებლად იღებს დადგენილებასა და განკარგულებას, რომლებსაც ხელს აწერს პრემიერ-მინისტრი.

6. საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია მოითხოვოს ცალკეულ საკითხთა მთავრობის სხდომაზე განხილვა და მონაწილეობა მიიღოს ამ განხილვაში, რომელსაც ასევე ესწრებიან ეროვნული უშიშროების საბჭოს მდივანი და სხვა წევრები.

7. მთავრობის სტრუქტურა, უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი განისაზღვრება კანონით. აღნიშნული კანონის პროექტს პარლამენტს წარუდგენს მთავრობა.

8. მთავრობის უფლებამოსილება იწყება კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით მთავრობის წევრთა დანიშვნისთანავე.

1. შესავალი

ქართული კონსტიტუციონალიზმის ერთ-ერთ უმთავრეს პრობლემას მუდმივად წარმოადგენდა სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში საქართველოს მთავრობის ადგილი. დამოუკიდებელი საქართველოს სამართლებრივი ისტორიის განმავლობაში მთავრობისათვის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი და დამოუკიდებელი ინსტიტუტისათვის, ვერ მოხერხდა კონსტიტუციურად მკაფიოდ განსაზღვრული სტატუსის განსაზღვრა. დროის სხვადასხვა მონაკვეთში სხვადასხვა თაობის კანონმდებლების მიერ სახელმწიფო მმართველობის მოდელების ძიების პროცესში საქართველოს მთავრობასაც არაერთხელ შეეცვალა ადგილი ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში.⁴⁵ აღნიშნული პრობლემის გადაჭრა მხოლოდ 2010 წელს განხორციელებული კონსტიტუციური რეფორმის შედეგად გახდა შესაძლებელი, როდესაც ძირითად კანონში (მუხლი 78, პუნქტი 1) გაჩნდა დებულება - „საქართველოს მთავრობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო...“.

2010 წელს საქართველოში განხორციელებული საკონსტიტუციო რეფორმის პროცესში, უპირველესად, დღის წესრიგში დადგა მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსისა და სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში მისი ადგილის განსაზღვრა, რაც, შემდგომ, მთავრობის კონსტიტუციური კონსტრუქციის სხვა საკითხების რეგლამენტაციის უმთავრესი წინაპირობა გახდა. კონსტიტუციონალიზმში აღიარებული და საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტით დადგენილი სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის რეალიზაციის მოთხოვნებიდან გამომდინარე, გაჩნდა აღმასრულებელი ხელისუფლების დამოუკიდე-

⁴⁵ ვერენჩილაძე გ., ქართული კონსტიტუციონალიზმის ნოვაციები: პრეზიდენტისა და მთავრობის კონსტიტუციური კონსტრუქცია და მიმართების თავისებურებები 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ჩრჩილში, ჟურნ. „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“, №5, 2012, 193.

ბელ სახელისუფლებო განშტოებად ჩამოყალიბებისა და მთავრობის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოს სტატუსის განსაზღვრის აუცილებლობა. ამგვარი აუცილებლობა, ასევე, განაპირობა შერეული მმართველობის ფორმის ევროპული სახელმწიფოების ანალოგიურმა პრაქტიკამ⁴⁶ და 2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციურ ცვლილებებზე ვენეციის კომისიის დასკვნის მე-7 პუნქტში გამოთქმულმა რეკომენდაციამ, რომლის თანახმად, საქართველოს კონსტიტუცია „მთავრობას და არა პრეზიდენტს უნდა ანიჭებდეს აღმასრულებელი ხელისუფლების პოლიტიკის განხორციელების უფლებამოსილებას“⁴⁷. ამ გარემოებების გათვალისწინებით კი, 2010 წელს განხორციელებულმა საკონსტიტუციო ცვლილებებმა მთავრობის ადგილი მოიაზრა იმგვარ სისტემაში, სადაც უზრუნველყოფილია სახელისუფლებო შტოების კომპეტენციათა მკაფიო დანაწილება და მათ შორის ქმედითი დაბალანსების მექანიზმების არსებობა. შესაბამისად, ხსენებული მიზნის მიღწევა შესაძლებელი გახდა მთავრობის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ ჩამოყალიბებითა და აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელების პროცესში სახელმწიფოს მეთაურისაგან მისი დისტანცირებით.⁴⁸

⁴⁶მაგ., საფრანგეთში „მთავრობა განსაზღვრავს და წარმართავს ერის პოლიტიკას“ (კონსტიტუცია, მუხლი 20); რუმინეთში „მთავრობა ... უზრუნველყოფს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის გატარებას და ახორციელებს სახელმწიფო მმართველობის საერთო ხელმძღვანელობას“ (კონსტიტუცია, მუხლი 101); პოლონეთში „მინისტრთა საბჭო ახორციელებს პოლონეთის რესპუბლიკის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას“ (კონსტიტუცია, მუხლი 146); სორვატიაში „მთავრობა ახორციელებს აღმასრულებელ ხელისუფლებას...“ (კონსტიტუცია, მუხლი 107); უკრაინაში „მინისტრთა კაბინეტი არის უმაღლესი ორგანო აღმასრულებელ ორგანოთა სისტემაში“ (კონსტიტუცია, მუხლი 113); პორტუგალიაში „მთავრობა ხელმძღვანელობს ქვეყნის საერთო პოლიტიკას და არის სახელმწიფო მმართველობის უმაღლესი ორგანო“ (კონსტიტუცია, მუხლი 182).

⁴⁷Opinion CDL-AD(2004)008 on the Draft Amendments to the Constitution of Georgia, Adopted by the Venice Commission at its 58th Plenary Session, Venice, 12-13 March, 2004, 7.

⁴⁸მთავრობის არსი, სახეები და ადგილი სახელმწიფო ორგანოთა სისტემაში, ასევე, ქართულ კონსტიტუციონალიზმში მთავრობის ინსტიტუციონალიზაციის ეტაპები ვრცლად იხ., კონსტიტუციის 78-ე მუხლის (მოქმედი რედაქცია) კომენტარი - 1.შესავალი, 1.1. და 1.2.

2. ნორმის ისტორია

2010 წლის 15 ოქტომბრის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად კონსტიტუციის 78-ე მუხლი ახალი რედაქციით ჩამოყალიბდა. საკონსტიტუციო რეფორმამ განაპირობა საქართველოში აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანიზაციის კაბინეტური (საპარლამენტო) მოდელის დამკვიდრება, რომელშიც აღმასრულებელი ხელისუფლება სრულად ეკუთვნის მთავრობას, იგი აღმასრულებელი ხელისუფლების დამოუკიდებელი ორგანოა, ხოლო სახელმწიფოს მეთაურს ქმედითი მმართველობითი ფუნქციები არ გააჩნია. მთავრობის ფორმირება უშუალოდ საკანონმდებლო ორგანოს მიერ ხდება, რომელიც მთავრობის საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმებითაა აღჭურვილი. კონსტიტუციის 78-ე მუხლის ახალი რედაქცია 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან ამოქმედდება და, შესაბამისად, დღეს მოქმედი 78-ე მუხლი ძალადაკარგულად ჩაითვლება.⁴⁹

3. ნორმის განმარტება

3.1. 78 ე მუხლის პირველი პუნქტი

კონსტიტუციის 78-ე მუხლის პირველი პუნქტი განსაზღვრავს მთავრობის კონსტიტუციურ სტატუსს და პასუხისმგებლობის ზოგად პრინციპს.

3.1.1. მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი

საქართველოს კონსტიტუციის 78-ე მუხლის მოქმედ რედაქციაში არსებული ჩანაწერი იმის თაობაზე, რომ „მთავრობა უზრუნველყოფს აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებას“ (პუნქტი 1), სრულყოფილად ვერ ასახავდა მთავრობის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების დამოუკიდებელი შტოს სამართლებრივ ბუნებას. მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი უშუალო კავშირშია მის კომპეტენციებთან და ხელისუფლების ორგანოთა შორის ადგილის განსაზღვრასთან. 2010 წლის 15 ოქტომბრის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად მთავრობა ჩამოყალიბდა აღმასრულებე-

⁴⁹ ქართულ კონსტიტუციონალიზმში მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსის ისტორიული მიმოხილვა ვრცლად იხ., კონსტიტუციის 78-ე მუხლის (მოქმედი რედაქცია) კომენტარი - 1.2. და 2.

ლი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ, რომელიც ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. აღნიშნული ცვლილება უნდა განვიხილოთ პრეზიდენტის კონსტიტუციურ სტატუსთან კონტექსტში, რომელიც აღარ წარმოადგენს და ახორციელებს სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას (მუხლი 69 - ახალი რედაქცია). საკონსტიტუციო რეფორმამ საქართველოში დამკვიდრებული აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანიზაციის ბიციფალური (შერეული) მოდელი, როდესაც მთავრობა აღმასრულებელ ხელისუფლებას პრეზიდენტთან ერთად ახორციელებს, ჩაანაცვლა კაბინეტური (საპარლამენტო) მოდელით. ამ უკანასკნელში მმართველობითი ფუნქციები სრულად ეკუთვნის მთავრობას, რომელიც აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოა.

მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსის შეცვლა განაპირობა იმ გარემოებამ, რომ იგი ახორციელებს (და არა - უზრუნველყოფს განხორციელებას) ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. ტერმინი „ახორციელებს“ განიმარტება, როგორც „ცხოვრებაში პრაქტიკულად გატარება“⁵⁰. შესაბამისად, საკანონმდებლო ორგანოს მიერ განსაზღვრული საშინაო და საგარეო პოლიტიკის რეალიზაცია მთავრობის კონსტიტუციურ ფუნქციად იქცა. საშინაო პოლიტიკა გულისხმობს სახელმწიფოს შიდაპოლიტიკურ კურსს, სახელმწიფო სტრუქტურებისა და ინსტიტუტების საქმიანობის მიმართულებების ერთიანობას. საგარეო პოლიტიკა კი გამოიხატება საერთაშორისო საქმეებში სახელმწიფოს ზოგადი კურსის, სხვა სახელმწიფოებთან თუ საერთაშორისო ორგანიზაციებთან ურთიერთობის სტრატეგიის განსაზღვრაში. შესაბამისად, სწორედ ხსენებული ორი სახელმწიფოებრივი ფუნქციის პრაქტიკული რეალიზაცია ანუ განხორციელება, რაც აქამდე სახელმწიფოს მეთაურის პრეროგატივას წარმოადგენდა, გახდა მთავრობის ძირითადი კონსტიტუციური კომპეტენცია.

კონსტიტუციის 78-ე მუხლის ახალი რედაქციის პირველი პუნქტი მკაფიოდ მიუთითებს, რომ საქართველოს მთავრობა ჩამოყალიბდა აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი დამოუკიდებელი ორგანოს სახით, რაც, თავის მხრივ, 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის უმთავრეს მიზანს წარმოადგენდა.

⁵⁰ქართული ენის განმარტებითი ლექსიკონი, თბილისი, 1986, 123.

3.1.2. მთავრობის პასუხისმგებლობის ადრესატი

კონსტიტუციის 78-ე მუხლის პირველი პუნქტის მეორე წინადადება განსაზღვრავს საქართველოს მთავრობის პასუხისმგებლობის ადრესატს - საქართველოს პარლამენტს.

2010 წლის 15 ოქტომბრის საკონსტიტუციო რეფორმამდე, წინამდებარე ნორმის მიხედვით, მთავრობა პასუხისმგებელი იყო პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე. რეფორმის შემდეგ სიტყვა „პასუხისმგებელი“ შეიცვალა სიტყვით „ანგარიშვალდებული“, ხოლო ადრესატად განისაზღვრა მხოლოდ პარლამენტი. ტერმინი „ანგარიშვალდებულება“ განიმარტება, როგორც პასუხისმგებლობის აღებასთან ერთად გაჩენილი ვალდებულება, ვალდებულება განეული მუშაობის ანგარიშის წარდგენის შესახებ.⁵¹ შესაბამისად, ანგარიშვალდებულება პასუხისმგებლობასაც მოიცავს და მის გარეშე არ არსებობს.⁵² პარლამენტის წინაშე მთავრობის ანგარიშვალდებულების პრინციპი განისაზღვრება იმ გარემოებით, რომ მხოლოდ საკანონმდებლო ორგანოა უფლებამოსილი სრული მოცულობით განხორციელოს მთავრობის საქმიანობაზე კონტროლი.

მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ადრესატებიდან სახელმწიფოს მეთაურის ამოლება განაპირობა 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის მიზანმა, რომელმაც პრეზიდენტი მხოლოდ სახელმწიფოს მეთაურის და სახელისუფლებო ორგანოთა შორის არბიტრის ფუნქციებით აღჭურვა. შედეგად, მოხდა პრეზიდენტის ინსტიტუტის დისტანცირება აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან და მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა მხოლოდ პარლამენტისადმია მიმართული. აღნიშნული ცვლილება ვენეციის კომისიის მხრიდან „ნაკლებად საპრეზიდენტო სისტემაზე“ (Less Presidential System) გადასვლად იქნა შეფასებული⁵³.

მთავრობის ანგარიშვალდებულება, რომელიც პოლიტიკურ პასუხისმგებლობაშია გამოხატული, სოლიდარულ ხასიათს ატარებს - მთავრობის მიერ განხორციელებული პოლიტიკის მიუღებლობის შემთხვევაში მისი ყველა წევრი უნდა გადადგეს. საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე ანგარიშვალდებუ-

⁵¹ იქვე, 34.

⁵² მელქაძე ო., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 334.

⁵³ Final opinion CDL-AD(2010)028 on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia, Adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session, Venice, 15-16 October, 2010, 59.

ლების უმთავრეს ფორმას შეიძლება მივაკუთვნოთ მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადება (კონსტიტუცია, მუხლი 81 - ახალი რედაქცია). ასევე, პოლიტიკური პასუხისმგებლობის თავისებური გამოვლინებაა მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადებაზე უარის თქმა (კონსტიტუცია, მუხლები 80, 80¹ და 81¹-ახალი რედაქცია).

3.2. 78-ე მუხლის მე-2 პუნქტი

კონსტიტუციის 78-ე მუხლის მე-2 პუნქტით განისაზღვრება მთავრობის შემადგენლობა კონსტიტუციურ დონეზე.

საქართველოს მთავრობა კონტინენტური მოდელის საფუძველზეა ფორმირებული და არ გამოირჩევა სამთავრობო თანამდებობების სიმრავლით.⁵⁴ 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად, საქართველოს მთავრობის შემადგენლობას ცვლილება არ განუცდია - იგი შედგება პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრებისაგან. ამასთან, კონსტიტუცია ასევე, ითვალისწინებს მთავრობის შემადგენლობაში ერთი ან რამდენიმე სახელმწიფო მინისტრის თანამდებობის არსებობის შესაძლებლობას. პრემიერ-მინისტრი, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავს პრეზიდენტი, წარმოადგენს მთავრობის მეთაურს. მინისტრი ხელმძღვანელობს სახელმწიფოებრივი თუ საზოგადოებრივი ცხოვრების სფეროში სახელმწიფო მმართველობის უზრუნველსაყოფად შექმნილ დაწესებულებას - სამინისტროს. რაც შეეხება სახელმწიფო მინისტრს, იგი არ ხელმძღვანელობს სამინისტროს, არამედ ასრულებს ცალკეულ მნიშვნელოვან სახელმწიფოებრივ ამოცანებს. მინისტრს და სახელმწიფო მინისტრს თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს პრემიერ-მინისტრი, რისთვისაც მას არ ესაჭიროება პრეზიდენტის თანხმობა. კონსტიტუციიდან გამომდინარე, დაუშვებელია მთავრობის შემადგენლობაში პრემიერ-მინისტრის, მინისტრისა და სახელმწიფო მინისტრის გარდა სხვა თანამდებობის არსებობა.

კონსტიტუციის 78-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, ანალოგიური მოქმედი რედაქციისაგან განსხვავებით, აღარ ითვალისწინებს მთავრობისა და მთავრობის წევრის უფლებამოსილების მოხსნას პრეზიდენტის წინაშე. ეს გარემოება 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის მიზნებიდან გამომდინარეობს, რაც

⁵⁴ კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკაში მთავრობის შემადგენლობისა და მისი განსაზღვრის პრინციპების თაობაზე ვრცლად იხ., კონსტიტუციის 78-ე მუხლის (მოქმედი რედაქცია) კომენტარი - 3.2.

მთავრობის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ ჩამოყალიბებასა და მთავრობისგან სახელმწიფოს მეთაურის დისტანცირებაში გამოიხატა. მთავრობის უფლებამოსილების მოხსნა დაუკავშირდა ახალარჩეული პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობას და იგი ავტომატურ რეჟიმში ხდება (კონსტიტუცია, მუხლი 80, პუნქტი 1 - ახალი რედაქცია). რაც შეეხება მთავრობის წევრს, მას უფლებამოსილება უწყდება პრემიერ-მინისტრის გადადგომის ან უფლებამოსილების სხვაგვარად შეწყვეტის შემთხვევაში. კონსტიტუცია აღარ ითვალისწინებს მთავრობის წევრის მიერ ვინმეს წინაშე უფლებამოსილების მოხსნის მექანიზმს, მას აქვს გადადგომის უფლება (კონსტიტუცია, მუხლი 79, პუნქტი 7 - ახალი რედაქცია).

3.3. 78-ე მუხლის მე-3 პუნქტი

78-ე მუხლის მე-3 პუნქტი ბლანკეტური შინაარსის მატარებელია - პირველი ვიცე-პრემიერის ან ვიცე-პრემიერის მოვალეობის შესრულების დაკისრების წესი და მათი უფლებამოსილებანი განისაზღვრება კანონით.⁵⁵

2010 წლის 15 ოქტომბრის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად პირველ ვიცე-პრემიერთან და ვიცე-პრემიერთან დაკავშირებულ კონსტიტუციურ მონესრიგებას ცვლილება არ განუცდია. საზგასამელია, რომ კონსტიტუციურ დონეზე პირველი ვიცე-პრემიერის ერთადერთი კომპეტენციაა გათვალისწინებული - შეასრულოს პრემიერ-მინისტრის მოვალეობა პრემიერ-მინისტრის მიერ პრეზიდენტის მოვალეობის შესრულების პერიოდში (კონსტიტუცია, მუხლი 76, პუნქტი 1). კონსტიტუცია ითვალისწინებს ერთი ან რამდენიმე ვიცე-პრემიერის არსებობას. მათთვის შესაბამისი მოვალეობის დაკისრება პრემიერ-მინისტრის კომპეტენციაა, რომელიც თავისუფალია კანდიდატურის არჩევანში. პირველი ვიცე-პრემიერის მოვალეობას ასრულებს მხოლოდ მთავრობის ერთი წევრი, ხოლო ვიცე-პრემიერის რანგში შესაძლოა ერთზე მეტი მთავრობის წევრი მოგვევლინოს. უნდა აღინიშნოს, რომ არც პირველი ვიცე-პრემიერის და არც ვიცე-პრემიერის თანამდებობა განცალკევებულად არ შედის მთავრობის შემადგენლო-

⁵⁵ პირველი ვიცე-პრემიერის და ვიცე-პრემიერის მოვალეობის შესრულების დაკისრების წესი და მათი უფლებამოსილებები ვრცლად იხ., კონსტიტუციის 78-ე მუხლის (მოქმედი რედაქცია) კომენტარი - 3.3.

ბაში, ვინაიდან მისი განხორციელება მხოლოდ მთავრობის წევრს - მინისტრს ან სახელმწიფო მინისტრს შეიძლება დაეკისროს.

კონსტიტუციის 78-ე მუხლის ახალი რედაქციის ამოქმედებამდე სათანადო ცვლილებები უნდა შევიდეს „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ 2004 წლის 11 თებერვლის კანონში და ახლებურად მოწესრიგდეს პირველი ვიცე-პრემიერის და ვიცე-პრემიერის მოვალეობის შესრულების დაკისრების წესისა და უფლებამოსილებათა განსაზღვრის მექანიზმი. მხედველობაში გვაქვს ის გარემოება, რომ ხსენებული კანონის მოქმედი რედაქციით, ვიცე-პრემიერების რაოდენობას განსაზღვრავს პრემიერ-მინისტრი პრეზიდენტთან შეთანხმებით (მუხლი 10, პუნქტი 4). 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად, სახელმწიფოს მეთაურის აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან დისტანცირების შემდეგ, ხსენებული ნორმა უნდა გადაიხედოს და ვიცე-პრემიერების რაოდენობის განსაზღვრა პრემიერ-მინისტრის დისკრეცია უნდა გახდეს.

3.4. 78-ე მუხლის მე-4 პუნქტი

წინამდებარე ნორმა განსაზღვრავს პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრების უფლებამოსილებას, საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში, წარმოადგინოს საქართველო საგარეო ურთიერთობებში.

2010 წლის 15 ოქტომბრის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად პრეზიდენტი აღარ წარმართავს და ახორციელებს ქვეყნის საგარეო პოლიტიკას, იგი მხოლოდ წარმოადგენს საქართველოს საგარეო ურთიერთობებში (კონსტიტუცია, მუხლი 69 - ახალი რედაქცია). შესაბამისად, საქართველოს მთავრობას მიენიჭა საგარეო პოლიტიკის განხორციელების უფლებამოსილება, რომლის გამოვლენის ერთ-ერთი ფორმაა პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრების წარმომადგენლობა საგარეო ურთიერთობებში, საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში. აქვე, აღსანიშნავია, რომ საქართველოს პრეზიდენტს უფლება აქვს, მთავრობასთან შეთანხმებით, აწარმოოს მოლაპარაკებები სხვა სახელმწიფოებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, დადოს საერთაშორისო ხელშეკრულებები და შეთანხმებები; მთავრობის წარდგინებით დანიშნოს და გაათავისუფლოს ელჩები და დიპლომატიური წარმომადგენლები; მთავრობასთან შეთანხმებით, მიიღოს სხვა სახელმწიფოთა და

საერთაშორისო ორგანიზაციათა ელჩების ან დიპლომატიური წარმომადგენლების აკრედიტაცია (კონსტიტუცია, მუხლი 73, პუნქტი 1, „ა“ ქვეპუნქტი - ახალი რედაქცია). სახელმწიფოს მეთაურისათვის საგარეო ურთიერთობებში უფლებამოსილებების შეზღუდვა 2010 წლის 15 ოქტომბრის საკონსტიტუციო რეფორმის მიზნებიდან გამომდინარეობს. საგარეო ურთიერთობებთან დაკავშირებული რიგი უფლებამოსილებების განხორციელება (მოლაპარაკებების წარმოება, საერთაშორისო ხელშეკრულებების ხელმოწერა, ელჩების დანიშვნა თუ აკრედიტაცია) პრეზიდენტს მხოლოდ მთავრობასთან შეთანხმებით ან მთავრობის წარდგინებით უნდა შეეძლოს. თუმცა, ვენეციის კომისიის მოსაზრებით, „საგარეო საქმეების სფეროში პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის უფლებამოსილებების გამიჯვნა არ არის სრულყოფილად გარკვეული... მთავრობის შეთანხმების აუცილებლობა გაზრდის მთავრობასა და პრეზიდენტს შორის დაპირისპირების წარმოშობის რისკს“⁵⁶ და შემოთავაზებულია სახელმწიფოს მეთაურისათვის საგარეო უფლებამოსილებათა სფეროში ზემოხსენებული კომპეტენციების ჩამორთმევა. ვენეციის კომისიის აზრით, მთავარ პრობლემად და პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის შესაძლო კონფლიქტის წარმოშობის მიზეზად მიჩნეულია სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილება, მთავრობასთან შეთანხმებით, აწარმოოს მოლაპარაკებები სხვა სახელმწიფოებთან და დადოს საერთაშორისო ხელშეკრულებები. ხომ არ მიუთითებს ეს მთავრობის კომპეტენციურ არსენალში ანალოგიური ფუნქციის არარსებობაზე? მიგვაჩნია, რომ სხვა სახელმწიფოებთან მოლაპარაკებების წარმართვა და საერთაშორისო ხელშეკრულებების დადება, უპირველესად, მთავრობის ფუნქციას წარმოადგენს, ვინაიდან სწორედ იგი ახორციელებს საგარეო პოლიტიკას. ანალოგიური ფუნქციები გააჩნია სახელმწიფოს მეთაურსაც, რადგან მისი ლეგიტიმაციის მაღალი ხარისხი პირდაპირი არჩევის წესითაა გამყარებული და მას უნდა გააჩნდეს სახელმწიფოს სახელით საუბრის უფლება. თუმცა, იმ დათქმით, რომ ამ მოლაპარაკებების წარმართვის ან ხელშეკრულებების დადებისთვის ესაჭიროება მთავრობასთან შეთანხმება, რადგან პრეზიდენტმა არ აიღოს იმაზე მეტი ვალდებულება სახელმწიფოს მხრიდან, ვიდრე ამ ვალდებუ-

⁵⁶ Final opinion CDL-AD(2010)028 on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia, Adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session, Venice, 15-16 October, 2010, 43.

ლებების განხორციელების შესაძლებლობებსა და მიზანშეწონილობაზე არ ექნება მთავრობის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოს თანხმობა.⁵⁷ რაც შეეხება მოლაპარაკებების გამართვის და ხელშეკრულებათა დადების პროცედურებს, აღნიშნული საკითხები მიმდინარე კანონმდებლობით და შემდგომ ჩამოყალიბებული პრაქტიკით უნდა მონესრიგდეს.⁵⁸

3.5. 78-ე მუხლის მე-5 პუნქტი

კონსტიტუციის 78-ე მუხლი ადგენს მთავრობის მიერ სამართლებრივი აქტების გამოცემის შესაძლებლობას და თავად ამ აქტების სახეებს.

კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილებების განხორციელებისათვის მნიშვნელოვანია მთავრობის კომპეტენციაში სამართლებრივი აქტების გამოცემის კომპეტენციის არსებობა. სწორედ სამართლებრივი აქტების გამოცემით ახორციელებს მთავრობა საკანონმდებლო აქტების მავალდებულებელი დანაწესების შესრულებას და აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელების სფეროში არსებული ურთიერთობების სამართლებრივ მონესრიგებას. შესაბამისად, საქართველოს მთავრობას სამართლებრივი აქტების გამოცემის უფლებამოსილება კონსტიტუციისა და სხვა საკანონმდებლო აქტების საფუძველზე და მათ შესასრულებლად აქვს მინიჭებული. 78-ე მუხლის მოქმედი რედაქციის მე-3 პუნქტში მთავრობის სამართლებრივი აქტების გამოცემის საფუძველად პრეზიდენტის ნორმატიული აქტებიცაა მითითებული. თუმცა, იმ გარემოებიდან გამომდინარე, რომ 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად საქართველოში არსებული აღმასრულებელი ხელისუფლების ბიკეფალური მოდელი შეიცვალა, მოხდა პრეზიდენტის დისტანცირება აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან და მთავრობა გათავისუფლდა პრეზიდენტის წინაშე პასუხისმგებლობისაგან, სახელმწიფოს მეთაურის აქტები ამოღებულ იქნა მთავრობის სამართლებრივი

⁵⁷ ბოძაშვილი ლ., პრეზიდენტის, როგორც სახელმწიფოს საგარეო ურთიერთობებში უმაღლესი წარმომადგენლის კომპეტენცია ახალი საკონსტიტუციო ცვლილებების მიხედვით.

<http://www.parliament.ge/publicdebates/>

⁵⁸ კვერენჩილაძე გ., საქართველოს პრეზიდენტის ინსტიტუტი და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, ნაშრომში: საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა“, თბილისი, 2010, 47.

აქტების გამოცემის საფუძვლებიდან. მთავრობის სამართლებრივი აქტების ბუნება, თავად ამ ორგანოს აღმასრულებელი ბუნებიდან და ფუნქციებიდან გამომდინარე, კანონქვემდებარე აქტების რიცხვს მიეკუთვნება და ისინი სწორედ ძირითადი კანონისა და სხვა საკანონმდებლო აქტების შესასრულებლად უნდა გამოიცეს.

მთავრობა, როგორც კოლეგიური ორგანო, იღებს ორ სამართლებრივ აქტს - დადგენილებას და განკარგულებას. დადგენილება ნორმატიული აქტია, ხოლო განკარგულება - ინდივიდუალურ-სამართლებრივი. მთავრობა, მისი კოლეგიური ბუნებიდან გამომდინარე, ნებისმიერ საკითხს წყვეტს მთავრობის სხდომაზე. შესაბამისად, მთავრობის სამართლებრივი აქტების მიღება-გამოცემას სწორედ მთავრობის გადაწყვეტილება უდევს საფუძვლად, რომელიც, შინაარსის გათვალისწინებით, ფორმდება მთავრობის დადგენილების ან განკარგულებით და მას ხელს აწერს მთავრობის მეთაური.⁵⁹

3.6. 78-ე მუხლის მე-6 პუნქტი

კონსტიტუციის 78-ე მუხლის მე-4 პუნქტი განსაზღვრავს პრეზიდენტის უფლებამოსილებას, მოითხოვოს ცალკეულ საკითხთა მთავრობის სხდომაზე განხილვა და მონაწილეობა მიიღოს ამ განხილვაში.

კოლეგიური ბუნებიდან გამომდინარე, მთავრობა მის კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხებს წყვეტს მთავრობის სხდომაზე. კონსტიტუციის 78-ე მუხლის მოქმედი რედაქციის მე-4 პუნქტით, საქართველოში დამკვიდრებული აღმასრულებელი ხელისუფლების ბიციფალური მოდელიდან გამომდინარე, პრეზიდენტი უფლებამოსილია განსაკუთრებით მნიშვნელოვან საკითხებთან დაკავშირებით მოიწვიოს და თავმჯდომარეობდეს მთავრობის სხდომას. ამგვარ სხდომაზე მიღებული გადაწყვეტილება პრეზიდენტის აქტით ფორმდება.⁶⁰ 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად მოხდა სახელმწიფოს მეთაურისათვის მმართველობითი ფუნქციების შეკვეცა და მთავრობის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ ჩამოყალიბება. შესაბამისად, პრეზიდენტს

⁵⁹ მთავრობის სამართლებრივი აქტების შესახებ ვრცლად იხ., კონსტიტუციის 78-ე მუხლის (მოქმედი რედაქცია) კომენტარი - 3.4.

⁶⁰ მთავრობის სხდომის და მასში პრეზიდენტის მონაწილეობის შესახებ ვრცლად იხ., კონსტიტუციის 78-ე მუხლის (მოქმედი რედაქცია) კომენტარი - 3.5.

ალარ გააჩნია უფლება მოიწვიოს და მისი თავმჯდომარეობით ჩაატაროს მთავრობის სხდომა.

წინამდებარე ნორმა გულისხმობს, რომ სახელმწიფოს მეთაური არ არის უფლებამოსილი მოიწვიოს მთავრობის სხდომა, იგი მიმართავს მთავრობას ამა თუ იმ საკითხის მთავრობის სხდომაზე განხილვის მოთხოვნით. მთავრობა უფლებამოსილია, არ გაითვალისწინოს მთავრობის სხდომის დღის წესრიგში პრეზიდენტის მიერ დასმული საკითხი. იმ შემთხვევაში, თუ მთავრობამ გაიზიარა პრეზიდენტის ინიციატივა, ეს უკანასკნელი მონაწილეობს მთავრობის სხდომის მუშაობაში, თუმცა არ თავმჯდომარეობს სხდომას და საკითხზე გადაწყვეტილების მიღებისას არ სარგებლობს გადამწყვეტი ხმის უფლებით. გადაწყვეტილების მიღება მხოლოდ მთავრობის პრეროგატივაა, შესაბამისად, პრეზიდენტის მიერ დასმულ საკითხზე მთავრობის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება მთავრობის და არა სახელმწიფოს მეთაურის სამართლებრივი აქტით ფორმდება.

პრეზიდენტის მიერ დასმული საკითხის მთავრობის სხდომაზე განხილვას ესწრებიან უშიშროების საბჭოს მდივანი და სხვა წევრები. უშიშროების საბჭო პრეზიდენტის სათათბირო ორგანოა, რომელიც შექმნილია სამხედრო აღმშენებლობისა და ქვეყნის თავდაცვის ორგანიზების, ეროვნულ უშიშროებასთან დაკავშირებული სტაბილურობისა და მართლწესრიგის უზრუნველყოფის სტრატეგიულ საკითხების შესამუშავებლად. ეროვნული უშიშროების საბჭოს უფლებამოსილებების ანალიზიდან ჩანს,⁶¹ რომ მათი უმრავლესობა სამხედრო თუ სახელმწიფო თავდაცვით საკითხებს უკავშირდება. შესაბამისად, გამართლებულია, რომ პრეზიდენტის, როგორც სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდლის მიერ მთავრობის სხდომისთვის ინიცირებული საკითხის განხილვას ესწრებიან უშიშროების საბჭოს მდივანი და სხვა წევრები.

3.7. 78-ე მუხლის მე-7 პუნქტი

78-ე მუხლის მე-5 პუნქტი ბლანკეტური შინაარსის მატარებელია და მიუთითებს, რომ მთავრობის სტრუქტურა, უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი განისაზღვრება კანონით. აღნიშნული კანონის პროექტს პარლამენტს წარუდგენს მთავრობა.

⁶¹ „ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ“ საქართველოს 2004 წლის 11 ნოემბრის ორგანული კანონი, მუხლი 2.

უნდა აღინიშნოს, რომ კონსტიტუციის 78-ე მუხლის მე-5 პუნქტის მოქმედი რედაქციით ხსენებული კანონპროექტის პარლამენტისათვის წარსადგენად მთავრობას ესაჭიროება პრეზიდენტთან შეთანხმება. ტერმინი „შეთანხმება“ განიმარტება, როგორც თანხმობის მიღება,⁶² შესაბამისად, იგულისხმება, რომ მთავრობა სახელმწიფოს მეთაურის მხრიდან თანხმობის გარეშე ვერ წარუდგენს საკანონმდებლო ორგანოს კანონპროექტს საკუთარი საქმიანობის სამართლებრივი მოწესრიგების თაობაზე. 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად განხორციელდა სახელმწიფოს მეთაურის დისტანცირება აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან, რამაც, ბუნებრივია, მოხსნა ამგვარი თანხმობის საჭიროება. მხოლოდ მთავრობაა უფლებამოსილი, ყოველგვარი თანხმობის გარეშე, წარუდგინოს საკანონმდებლო ორგანოს კანონის პროექტი, რომლითაც განისაზღვრება მთავრობის სტრუქტურა, უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი.⁶³

კონსტიტუციით განისაზღვრა საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციური სტატუსი და ზოგადი კომპეტენცია. ძირითადი კანონი, მისი ბუნებიდან გამომდინარე, დეტალურად ვერ მოაწესრიგებს მთავრობის საქმიანობასთან დაკავშირებულ ურთიერთობებს. ამგვარი მოწესრიგება კონსტიტუციამ საკანონმდებლო აქტს მიანდო.

3.8. 78-ე მუხლის მე-8 პუნქტი

კონსტიტუციის 78-ე მუხლის მე-8 პუნქტი განსაზღვრავს მთავრობის უფლებამოსილების დანყებას, რაც დაუკავშირდა მთავრობის წევრთა დანიშვნას. წინამდებარე ნორმით მკაფიოდაა განსაზღვრული, რომ მთავრობის უფლებამოსილება იწყება მხოლოდ კონსტიტუციით და არა სხვა რომელიმე საკანონმდებლო აქტით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით, მთავრობის წევრთა დანიშვნისთანავე.

მთავრობის წევრების დანიშვნის მიმართ მოქმედებს განსხვავებული წესი. კერძოდ, პრემიერ-მინისტრი თანამდებობაზე ინიშნება პრეზიდენტის მიერ (კონსტიტუცია, მუხლი 73 პუნქტი 1, „გ“ ქვეპუნქტი -ახალი რედაქცია), ხოლო მთა-

⁶² ქართული ენის განმარტებითი ლექსიკონი, თბილისი, 1986, 472.

⁶³ „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს 2004 წლის 11 თებერვლის კანონის თაობაზე ვრცლად იხ., კონსტიტუციის 78-ე მუხლის (მოქმედი რედაქცია)კომენტარი - 3.6. და 3.6.1.

ვრობის სხვა წევრები - პრემიერ-მინისტრის მიერ (კონსტიტუცია, მუხლი 79, პუნქტი 5-ახალი რედაქცია). უნდა აღინიშნოს, რომ 2010 წლის 15 ოქტომბრის საკონსტიტუციო რეფორმამდე, პრემიერ-მინისტრს მთავრობის სხვა წევრების დანიშვნისათვის ესაჭიროებოდა პრეზიდენტის თანხმობა (კონსტიტუცია, მუხლი 73, პუნქტი 1, „ბ“ ქვეპუნქტი - მოქმედი რედაქცია). შესაბამისად, მთავრობის წევრთა კანდიდატურების შერჩევაში გადამწყვეტი როლი პრეზიდენტს გააჩნდა, პრემიერ-მინისტრი კი მხოლოდ სამართლებრივ აქტს გამოსცემდა დანიშვნის თაობაზე. საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად, მოხდა რა სახელმწიფოს მეთაურის დისტანცირება აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან, ბუნებრივია, პრემიერ-მინისტრს აღარ ესაჭიროება სახელმწიფოს მეთაურის თანხმობა მთავრობის წევრების დანიშვნაზე.

მთავრობის უფლებამოსილების დანყება უკავშირდება რამდენიმე გარემოებას, კერძოდ, ახალი მთავრობის ფორმირების პროცესს, როდესაც ნდობის გამოცხადებიდან 2 დღის ვადაში პრეზიდენტი ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, ხოლო პრემიერ-მინისტრი, ასევე, 2 დღის ვადაში ნიშნავს მთავრობის სხვა წევრებს (კონსტიტუცია, მუხლი 80, პუნქტი 8 - ახალი რედაქცია); პარლამენტის მიერ მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადებას, როდესაც ხდება ახალი პრემიერ-მინისტრისა და მთავრობის წევრთა დანიშვნა (კონსტიტუცია, მუხლი 81 პუნქტი 5 - ახალი რედაქცია); მოქმედი მთავრობის წევრის გადადგომას (გარდა პრემიერ-მინისტრისა) ან თანამდებობიდან გათავისუფლებას, რა დროსაც მთავრობის წევრს ნიშნავს პრემიერ-მინისტრი ორი კვირის ვადაში (კონსტიტუცია, მუხლი 79, პუნქტი 7-ახალი რედაქცია).

**საკონსტიტუციო მართლმსაჯულება, როგორც სა-
კონსტიტუციო კონტროლის სახე და მისი თანამე-
დროვე მოდელები: ბრძოლა უპირატესობისთვის**

შესავალი

სტატიის მიზანია, მიმოიხილოს საკონსტიტუციო მართლ-
მსაჯულების, როგორც საკონსტიტუციო კონტროლის ერთ-
ერთი სახის ძირითადად გავრცელებული მოდელები, მათი
დადებითი და უარყოფითი მხარეები და მოახდინოს შედარე-
ბითი ანალიზი.

სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი გულისხმობს
ქვეყანაში კანონის უზენაესობის დამყარებას, ადამიანის უფ-
ლებათა და თავისუფლებათა დაცვას, ხელისუფლების დანა-
ნილებას და სამართლებრივი გზით სახელმწიფოში კონსტი-
ტუციური რეჟიმის დამკვიდრებას. ყოველივე ეს კი განმ-
ტკიცებულია კონსტიტუციაში.

კონსტიტუცია უმაღლესი იურიდიული ძალის მქონე სა-
მართლებრივი აქტია, ქვეყნის ძირითადი კანონი, რომლისგა-
ნაც გამომდინარეობს სხვა ყველა კანონი და რომელსაც უნდა
შეესაბამებოდეს ყველა მათგანი. თუმცა ხშირია შემთხვევები,
როდესაც ეს პრინციპი ირღვევა და ესა თუ ის კანონი ცდება
კონსტიტუციურ ჩარჩოებს, მეტიც, ეწინააღმდეგება მას.
სწორედ ამიტომ, აუცილებელი ხდება კონსტიტუციის სამარ-
თლებრივი დაცვა, იგივე სამართლებრივი და დემოკრატიული
სახელმწიფოს პრინციპის დასაცავად. ამ მიზნის მისაღწევად
კი კონსტიტუციის დაცვის კარგი მექანიზმის არსებობაა აუ-
ცილებელი.

კონსტიტუციის დაცვა ევალება ყველას, რიგითი მოქალა-
ქით დაწყებული, უმაღლესი თანამდებობის პირებითა თუ
ხელისუფლების სამივე შტოს ორგანოებით დამთავრებული.
კონსტიტუციური კანონიერება კონსტიტუციონალიზმის რეა-

* სამართლის მაგისტრი, დოქტორანტი, თსუ, ივანე ჯავახიშვილის
სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის მონვეული
ლექტორი, საქართველოს ახალგაზრდა მეცნიერთა საზოგადოების
ვიცე-პრეზიდენტი.

ლურად მოქმედი სისტემაა, რომელიც უზრუნველყოფს კონსტიტუციის სრულ მოქმედებას¹.

კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვის აუცილებლობაზე ჯერ კიდევ მე-20 საუკუნის დასაწყისში გამოთქვამდა მოსაზრებას კელზენი. იგი მიიჩნევდა, რომ კონსტიტუციის, როგორც სახელმწიფოს უმთავრესი და ძირითადი კანონის, რომლის შინაარსიდანაც გამომდინარეობს ყველა სხვა კანონი, სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად აუცილებელია კონტროლის განსაკუთრებული სისტემის, დაცვის კონკრეტული გარანტიების არსებობა².

კონსტიტუცია შესაძლოა დაირღვეს, როგორც მასზე უშუალო ზემოქმედების გზით, ისე საკანონმდებლო პროცესში ნებისთ თუ უნებლიედ დაშვებული შეცდომებით. ეს საკითხი განსაკუთრებით მწვავედ დგას განვითარებად დემოკრატიებში, სადაც ჯერ კიდევ დიდია პოლიტიკის ზეგავლენა სამართალზე და სადაც სამართლებრივი სახელმწიფოს არსებობის გამოცდილება ნაკლებია. თუმცა, ზოგადადაც, კონსტიტუციის დაცვა აქტუალურია ნებისმიერ სახელმწიფოში, რადგან სწორედ ისაა სახელმწიფოებრიობის საყრდენი.

კონსტიტუციონალიზმში დამკვირდებულია კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვის საშუალებათა სისტემა, რომელთა შორის უმნიშვნელოვანეს ინსტიტუტს წარმოადგენს საკონსტიტუციო იუსტიცია (კონტროლი).³ საკონსტიტუციო კონტროლი არის კონსტიტუციის უზენაესობის უზრუნველყოფისა და დაცვის სპეციფიკური ინსტიტუტი. სასამართლო საკონსტიტუციო კონტროლი ნიშნავს კონსტიტუციის, როგორც უმაღლესი იურიდიული ძალის მქონე ნორმატიული აქტის, დაცვის სპეციალიზებულ მექანიზმს.⁴ მიუხედავად იმისა, რომ მსოფლიოში კონსტიტუციის დაცვის სხვადასხვა მექანიზმია გავრცელებული, ყველაზე ეფექტურად კონსტიტუ-

¹ Витрук Н.В., Конституционное Правосудие, Судебное Конституционное Право и Процесс, Москва, 1998, 18.

² კახიანი გ., საკონსტიტუციო კონტროლი საქართველოში - თეორია და კანონმდებლობის ანალიზი, თბილისი, 2011, 13, იხ. ციტირება: Kelsen H., La garantie juridictionnelle de la Constitution, Revue du droit public et de la science politique en France, P., 1928, №2, p.198.

³ კვერენჩილაძე გ., კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვა და საკონსტიტუციო იუსტიციის მოდელები (ზოგიერთი თეორიული საკითხი), ხელნაწერზე უფლებით.

⁴ Витрук Н.В., Конституционное Правосудие, Судебное Конституционное Право и Процесс, Москва, 1998, 20.

ციის დაცვის საკითში მიჩნეულია სწორედ საკონსტიტუციო კონტროლი.

საკონსტიტუციო კონტროლი გულისხმობს კანონებისა და მნიშვნელოვანი კანონქვემდებარე აქტების შემონეშებას კონსტიტუციასთან შესაბამისობის მხრივ. ხაზგასასმელია, რომ მხოლოდ კანონებსა და კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტებზეა საუბარი. რაც შეეხება კანონქვემდებარე მმართველობითი ხასიათის (ადმინისტრაციული) ნორმატიულ აქტებზე კონტროლს, მათი კანონიერების შემონეშება ადმინისტრაციული იურისდიქციის ფარგლებში ხდება.⁵ იმ კანონებსა და კანონქვემდებარე აქტებს, რომლებიც ეწინააღმდეგებიან კონსტიტუციას, არ გააჩნიათ იურიდიულ ძალა. შესაბამისად, ისინი ცხადდება არაკონსტიტუციურად.

მნიშვნელოვანია მოკლედ აღვნიშნოთ, რომ ტერმინოლოგიური თვალსაზრისით, ჩვენს შემთხვევაში უფრო სწორია გამოვიყენოთ ტერმინი „საკონსტიტუციო კონტროლი“ და არა „კონსტიტუციური კონტროლი“, რადგან ეს უკანასკნელი უფრო ფართო ცნებაა და იგი კონსტიტუციით დადგენილ ყველა სახის კონტროლს მოიცავს, მათ შორის საკონსტიტუციო კონტროლსაც. ეს უკანასკნელი კი, ზოგადად რომ ვთქვათ, ნორმატიულ აქტთა კონსტიტუციურობაზე კონტროლსა და მის განმარტებულ ინსტიტუტებს მოიცავს.⁶

სტატიაში შევეხებით საკონსტიტუციო მართლმსაჯულებას, როგორც საკონსტიტუციო კონტროლის ერთ ერთ სახეს და მიმოვიხილავთ მის მოდელებს. ასევე, შევეცდებით დავახასიათოთ თითოეული მათგანი და შედარებითი ანალიზის საფუძველზე გავაკეთოთ დასკვნა რომელიმე მათგანის უპირატესობაზე.

1. მცირე ისტორიული ექსკურსი

საკონსტიტუციო კონტროლის პირველი პრეცედენტი ფედერალურ სახელმწიფოში - აშშ-ში შეიქმნა.⁷ მე-18 საუკუნის

⁵ Конституционное Право Зарубежных Стран, Ред. Баглай М.В., Москва, 2004, 347.

⁶ კახიანი გ, საკონსტიტუციო კონტროლი საქართველოში - თეორია და კანონმდებლობის ანალიზი, თბილისი, 2011, 17.

⁷ იქვე, 27; იხ., Troper M., Marshall, Kelsen, Barak and the Constitutionalist Fallacy, Oxford University Press and New York University School of Law 2005, I-CON, Volum 3, Number 1, 2005, 24.

80-90-იან წლებში აშშ-ს ცალკეულ შტატში უკვე დანერგილი იყო პრაქტიკა, რომლის მიხედვით, დამოუკიდებელი სასამართლოები ამონებდნენ შტატების კანონების კონსტიტუციასთან შესაბამისობას და იღებდნენ შესაბამის გადაწყვეტილებას.⁸ ფედერალურ მონყობას უკავშირდება საკონსტიტუციო კონტროლის დაფუძნება შვეიცარიაში.⁹ აღსანიშნავია ისიც, რომ ყოფილი სოციალისტური სახელმწიფოებიდან საკონსტიტუციო კონტროლი პირველად ფედერაციულ სახელმწიფოებში წარმოიშვა¹⁰.

საკონსტიტუციო კონტროლს, რაოდენ გასაკვირიც უნდა იყოს, გაცილებით დიდი ისტორია აქვს ამერიკის შეერთებული შტატების ფარგლებს გარეთ. საერთო იურისდიქციის სასამართლოების მიერ საკონსტიტუციო კონტროლის განხორციელებას დიდი ისტორიული წარსული აქვს ჯერ კიდევ რომის იმპერიასა და ძველ საბერძნეთში.¹¹ თუმცა საკონსტიტუციო კონტროლს, როგორც სახელმწიფო საქმიანობის დამოუკიდებელ მიმართულებას, ამ ფორმით შუასაუკუნეებში, დიდ ბრიტანეთში ვხვდებით, მე-17 საუკუნეში საიდუმლო საბჭო უფლებამოსილი იყო, გაებათილებინა და იურიდიული ძალის არმქონედ გამოეცხადებინა გაერთიანებული სამეფოს კოლონიების საკანონმდებლო ორგანოების - ლეგისლატურების მიერ გამოცემული კანონები, თუ ისინი ეწინააღმდეგებოდა ინგლისის პარლამენტის კანონებს ან საერთო სამართალს.¹² საგრძნობი ძვრები შეიმჩნეოდა საფრანგეთშიც, სადაც საკონსტიტუციო კონტროლის განვითარებას საფუძველი ჩაუყარეს საფრანგეთის და მისმა წინამორბედმა რევოლუციონერებმა¹³.

მოგვიანებით, უკვე ოფიციალურად, აშშ-ის კონსტიტუციამ მხოლოდ ზოგადად დაადგინა სასამართლოების უფლება საკონსტიტუციო კონტროლზე, როდესაც კანონებთან დაკავშირებით სასამართლოს სააპელაციო იურისდიქცია გაითვალისწინა. თუმცა შემდგომ იგი სასამართლო პრეცედენტებისა და კონსტიტუციური განმარტებების სახით ჩამოყალიბ-

⁸კახიანი გ, საკონსტიტუციო კონტროლი საქართველოში - თეორია და კანონმდებლობის ანალიზი, თბილისი, 2011, 54.

⁹ იქვე, 27.

¹⁰ იქვე.

¹¹კახიანი გ, საკონსტიტუციო კონტროლი საქართველოში - თეორია და კანონმდებლობის ანალიზი, თბილისი, 2011, იქვე, 53.

¹²მელქაძე ო., დვალი ბ., სასამართლო ხელისუფლება საზღვარგარეთის ქვეყნებში. თბილისი, 2000, 241-242.

¹³ იქვე, 241.

და.¹⁴ პირველად ასეთი პრეცედენტი მოხდა 1803 წელს ცნობილ საქმეზე - „მერბერი მედისონის წინააღმდეგ“. საქმე ეხებოდა კონგრესის მიერ მიღებული კანონის კონსტიტუციასთან წინააღმდეგობას. დაისვა საკითხი, თუ რომელ მათგანს უნდა მიჩნეობოდა უპირატესობა. უზენაესმა სასამართლომ დაადგინა, რომ კონსტიტუცია არის „ქვეყნის ძირითადი და უზენაესი კანონი“ და რომ „საკანონმდებლო ხელისუფლების ნებისმიერი აქტი, რომელიც ეწინააღმდეგება კონსტიტუციას, მოკლებულია იურიდიულ ძალას“¹⁵. ამგვარად, აშშ-ის უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარემ, ჯონ მარშალმა ფედერალური და შტატების კანონმდებლობისა და ადმინისტრაციის მოქმედების საკონსტიტუციო კონტროლის უფლება ფაქტობრივად ყოველგვარი წინააღმდეგობის გარეშე დაამკვიდრა, მიუხედავად იმისა, რომ სასამართლოს ასეთ უფლებამოსილებაზე კონსტიტუციაში არაფერი იყო ნათქვამი¹⁶.

ამ დროს კი ოკეანის მეორე მხარეს, კონტინენტურ ევროპაში ვითარება სხვაგვარი გახლდათ. როდესაც საკონსტიტუციო კონტროლის ამერიკულმა იდეამ ევროპამდე მიაღწია (თუმცა „მერბერი მედისონის“ საქმის შემდეგ მთელი ნახევარი საუკუნის განმავლობაში აშშ-ის უზენაეს სასამართლოს ფედერალური კანონი არაკონსტიტუციურად და ძალადაკარგულად არ გამოუცხადებია¹⁷), ევროპელმა რეფორმატორებმა დაიწყეს ფიქრი საკონსტიტუციო კონტროლის ევროპული ნაირსახეობის შექმნაზე. პირველი მსოფლიო ომის შემდეგ სასამართლო საკონსტიტუციო კონტროლის იდეა აქტიურად განვითარდა ევროპაში სპეციალიზებული საკონსტიტუციო სასამართლოების სახით, რომელთა კომპეტენციასაც, უპირველეს ყოვლისა, საკანონმდებლო აქტების კონსტიტუციურობაზე კონტროლი შეადგენდა¹⁸.

ევროპაში საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტი ერთბაშად არ გავრცელებულა. აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში ეს პროცესი უფრო მეტად მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ

¹⁴ იქვე 242.

¹⁵ იქვე.

¹⁶ შვარცი ჰ., კონსტიტუციური მართლმსაჯულების დამკვიდრება პოსტკომუნისტურ ევროპაში, ქ. ალექსიძის თარგმანი, პატრიცია მ. ვალდის წინასიტყვაობითა და კ. კუზლაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 52.

¹⁷ იქვე.

¹⁸ მელქაძე ო., დვალი ბ., სასამართლო ხელისუფლება საზღვარგარეთის ქვეყნებში. თბილისი, 2000, 244.

დაინყო (საბერძნეთში, ჩეხეთსა და სლოვაკეთში), თუმცა ომამდელი პერიოდიც საკმაოდ აქტიური გახლდათ ამ მხრივ (ესპანეთი, ავსტრია, ჩეხოსლოვაკია). მოგვიანებით ცენტრალურ ევროპაშიც (იტალია, გერმანია) დამკვიდრდა საკონსტიტუციო კონტროლის მექანიზმები.

როგორც პრაქტიკამ აჩვენა, სოციალისტურ ქვეყნებს არ შეეძლოთ არ განეცადათ მსოფლიო გამოცდილების ზეგავლენა. რა თქმა უნდა, სწორედ ამ გამოცდილების წყალობით სოციალისტურ სახელმწიფოთა რიგებში გაჩნდა პირველი მცდელობები, შეექმნათ სპეციალური სტრუქტურული ქვედანაყოფები სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოებსა თუ სპეციალიზებულ ორგანოებში, რომლებიც გარკვეულ საზღვრებში ახორციელებდნენ საკონსტიტუციო კონტროლს. მაგრამ ამ შემთხვევებშიც აქტების კონსტიტუციურობის ან არაკონსტიტუციურობის საკითხზე ბოლო სიტყვა არ მათ, არამედ სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოებს ეკუთვნოდათ.¹⁹ საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ დამოუკიდებელ სახელმწიფოებში რეალობად იქცა საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტის არსებობა, რაც უფრო ხშირად საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების ფორმით სპეციალიზებული სასამართლოების - საკონსტიტუციო სასამართლოების შექმნის საფუძველზე ხორციელდებოდა.²⁰

საკონსტიტუციო კონტროლის განხორციელებით ხდება არა მხოლოდ ძირითადი კანონის ნორმების დაცვა, არამედ ამ ნორმათა სრულყოფაც და ისინი, ვითარების შესაბამისად, ახლებურ ინტერპრეტაციას იძენენ.²¹ ამის ნათელი მაგალითია აშშ-ის კონსტიტუცია, რომელმაც მნიშვნელოვანი ცვლილებები განიცადა, განსაკუთრებით, 1803 წლისათვის, როდესაც უზენაესმა სასამართლომ თავისი განმარტებებით პრაქტიკულად ახალი, „ცოცხალი კონსტიტუცია“ შექმნა.

შეჯამების სახით, შეგიძლება ითქვას, რომ საკონსტიტუციო კონტროლის ისტორიულმა განვითარებამ აშშ-სა და ევროპაში მისი ჩამოყალიბების გზით საბოლოოდ გამოკვეთა ორი ძირითადი სახე, რომელიც დღეს არის გავრცელებული მსოფლიოში. ნიშანდობლივია, რომ იურიდიულ ლიტერატურ-

¹⁹ Витрук Н.В., Конституционное Правосудие, Судебное Конституционное Право и Процесс, Москва, 1998, 28.

²⁰ იქვე, 30.

²¹ იქვე, 246.

რაში მე-20 საუკუნე საკონსტიტუციო კონტროლის ეპოქად არის მიჩნეული.²²

2. საკონსტიტუციო მართლმსაჯულება, როგორც საკონსტიტუციო კონტროლის ერთ ერთი სახე

სამართლებრივი სახელმწიფოს ორგანიზაციისა და ფუნქციონირების ერთ-ერთ პრინციპს წარმოადგენს კონსტიტუციის უზენაესობა ნორმატიული აქტების იერარქიაში, მისი პირდაპირი, უშუალო მოქმედება.²³ ძირითადი კანონის დაცვის აუცილებლობას, მისი იურიდიული უზენაესობის უზრუნველყოფის მიზნით, საფუძვლად უდევს ახალგაზრდა დემოკრატიების ჩამოყალიბების ახალი ეტაპი, რომლის პროცესში წინა პლანზე წამოიწია კონსტიტუციის მომწესრიგებელმა როლმა, როგორც საზოგადოების თავისებური მაკრომოდელის და რომლის ფარგლებშიც ფუნქციონირებს მთელი სახელმწიფო აპარატი²⁴.

როგორც აღინიშნა, საკონსტიტუციო კონტროლი არის კონსტიტუციის დაცვის მექანიზმი, რომლითაც ხდება კანონმდებლობისა და სახელმწიფო ორგანოების ქმედებების შემოწმება კონსტიტუციასთან შესაბამისობის მხრივ. სოციალურ-პოლიტიკური და ეკონომიკური განვითარების ფეხდაფეხ, საკონსტიტუციო კონტროლის ობიექტთა რიცხვი თანდათან იზრდება, შესაბამისად იზრდება თავად საკონსტიტუციო კონტროლის როლიც.

ლაზარევი მიჩნევს, რომ საკონსტიტუციო კონტროლის არსი კონსტიტუციის უზენაესობისა და მისი პირდაპირი მოქმედების უზრუნველყოფა, სახელმწიფო ხელისუფლების შეზღუდვა და ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა

²² კახიანი გ, საკონსტიტუციო კონტროლი საქართველოში - თეორია და კანონმდებლობის ანალიზი, თბილისი, 2011, 15; იხ. ციტირება: Marcou J. justice constitutionnelle et politiques, presse universitaire de Grenoble, 1997, 5; Rousseau D. La justice constitutionnelle en Europe, 3rd ed., 1998, 9.

²³ Витрук Н.В., Конституционное Правосудие, Судебное Конституционное Право и Процесс, Москва, 1998, 18.

²⁴ Клишас А.А., Конституционный Контроль и Конституционное Правосудие Зарубежных Стран, Сравнительно-Правовое Исследование, Москва, 2007, 10.

დაცვაა.²⁵ საკონსტიტუციო კონტროლი არის კომპეტენტური სახელმწიფო ორგანოების სპეციფიკური ფუნქცია, უზრუნველყონ ნორმატიული აქტების იერარქიაში კონსტიტუციის უზენაესობა, საზოგადოებრივი ურთიერთობების სუბიექტების საქმიანობაში მისი პირდაპირი და უშუალო მოქმედება.²⁶

საკონსტიტუციო კონტროლი, როგორც სახელმწიფო საქმიანობის დამოუკიდებელი მიმართულება, დაიწყო პარლამენტის მიერ მიღებული კანონების შემოწმებით, რის შემდეგაც, როგორც მსოფლიო პრაქტიკა მოწმობს, საკონსტიტუციო კონტროლის ობიექტთა რიცხვი თანდათან იზრდებოდა.²⁷

როგორც წესი, კონსტიტუციის იურიდიული უზენაესობის უზრუნველყოფის კომპეტენცია მიეკუთვნება სახელმწიფოს უმაღლეს სახელისუფლო ინსტიტუტების სპეციალიზებულ და არასპეციალიზებულ ორგანოებს. ისინი ახორციელებენ კონტროლს ან ზედამხედველობას და რომელთა მიზანია, არ დაუშვან კონსტიტუციის საწინააღმდეგო კანონებისა და სხვა ნორმატიული აქტების მიღება. ამ პროცესში განსაკუთრებული როლი ყველაზე ხშირად სასამართლოებს უკავიათ.²⁸

საკონსტიტუციო კონტროლი ხორციელდება ძირითადად ორი სახის სუბიექტების მიერ (სპეციალიზებული და არასპეციალიზებული ორგანოები). სპეციალიზებულ ორგანოებს წარმოადგენენ ორგანოები, რომლებიც სპეციალურად ამ ფუნქციის განხორციელებისთვის არიან შექმნილნი, მათი უმთავრესი და ერთადერთი საქმიანობა სწორედ საკონსტიტუციო კონტროლის განხორციელებაა. არასპეციალიზებული ორგანოები კი არ არიან მხოლოდ ამ უფლებით აღჭურვილნი, ანუ მათი ძირითადი საქმიანობა არ შემოიფარგლება მხოლოდ საკონსტიტუციო კონტროლის განხორციელებით, ეს მათი ერთ-ერთი ფუნქციაა.

მეცნიერთა ნაწილი არასპეციალიზებულ ორგანოთა რიცხვს მიაკუთვნებს პარლამენტს, პრეზიდენტს, საერთო იურისდიქციის სასამართლოებს, ხოლო სპეციალიზებულ

²⁵ იქვე, 32; იხ. ციტირება: Кряжков В.А., Лазарев Л.В., Конституционная Юстиция в Российской Федерации, Москва, 1998, С.11.

²⁶ Витрук Н.В., Конституционное Правосудие, Судебное Конституционное Право и Процесс, Москва, 1998, 20.

²⁷ იქვე, 21.

²⁸ Клишас А.А., Конституционный Контроль и Конституционное Правосудие Зарубежных Стран, Сравнительно-Правовое Исследование. Москва, 2007, 11.

ორგანოებად მიიჩნევენ საკონსტიტუციო სასამართლოებს, კვაზისასამართლო ორგანოებს და ზოგიერთი სახელმწიფოს უზენაეს სასამართლოში შექმნილ სპეციალურ საკონსტიტუციო პალატებს.²⁹ თუმცა არსებობს განსხვავებული შეხედულებაც, რომლის მიხედვითაც სპეციალიზებულ ორგანოებს გამოეყოფათ ცალ ცალკე კვაზისასამართლო ორგანოები, (რომლებიც უფრო მეტად საკონსტიტუციო ზედამხედველობას ახორციელებენ) და სასამართლო ორგანოები. საბოლოოდ, სახელმწიფო ორგანოებს, რომლებიც ახორციელებენ საკონსტიტუციო კონტროლს, წარმოადგენენ: 1) სახელმწიფოს მეთაური, პარლამენტი, მთავრობა (არასპეციალიზებული ორგანოები), 2) საკონსტიტუციო კონტროლის სპეციალიზებული ორგანოები საკონსტიტუციო ზედამხედველობის სახით (კვაზისასამართლო ორგანოები) და 3) სასამართლო ორგანოები.³⁰ სწორედ ამ უკანასკნელის საქმიანობა წარმოადგენს საკონსტიტუციო მართლმსაჯულებას, ანუ საკონსტიტუციო კონტროლს, რომელიც ხორციელდება მართლმსაჯულების ორგანოს - სასამართლოს მიერ.

საკონსტიტუციო მართლმსაჯულება ხორციელდება, როგორც საერთო იურიდიქციის სასამართლოების (ადმინისტრაციული, არბიტრაჟისა და სხვ. ჩათვლით), ისე - საკონსტიტუციო კონტროლის სპეციალიზებული სასამართლოს - საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ.³¹ სასამართლო საკონსტიტუციო კონტროლი (იგივე საკონსტიტუციო მართლმსაჯულება) არის სასამართლო ორგანოების მიერ კონტროლის ობიექტების შემოწმება კონსტიტუციასთან შესაბამისობის კუთხით.

საკონსტიტუციო კონტროლის კლასიფიკაცია რამდენიმე ნიშნით ხორციელდება. გამოყოფენ კონკრეტულ და აბსტრაქტულ საკონსტიტუციო კონტროლს, რომელთაგან პირველი ძირითადად საერთო სასამართლოების მიერ ხორციელდება და კონკრეტული საქმის განხილვას უკვაშირდება,³² ხოლო მეორე არ უკვაშირდება რაიმე კონკრეტულ საქმეს და იგი

²⁹ ვახიანი გ, საკონსტიტუციო კონტროლი საქართველოში, თეორია და კანონმდებლობის ანალიზი, თბილისი, 2011, 44-46.

³⁰ Витрук Н.В., Конституционное Правосудие, Судебное Конституционное Право и Процесс, Москва, 1998, 20.

³¹ იქვე, 21.

³² Конституционное Право Зарубежных Стран, Ред. Баглай М.В., Москва, 2004, 349.

აბსტრაქტულად ხორციელდება³³. არსებობს წინასწარი (აქტის კანონიერ ძალაში შესვლამდე მისი კონსტიტუციურობის შემოწმება) და შემდგომი (კანონიერ ძალაში შესული აქტის შემოწმება) კონტროლი; აგრეთვე, შინაგანი (მიმღები ორგანოს მიერ ხორციელდება) და გარეგანი (არამიმღები ორგანოს მიერ) კონტროლი, სავალდებულო ან ფაკულტატური, საკონსულტაციო (სავალდებულო ძალა არ აქვს) და დამდგენი (ადგენს არაკონსტიტუციურობას და სავალდებულოა შესასრულებლად), ფორმალური და მატერიალური, უკუძალის მქონე (ასეთ დროს აქტი ბათილი ხდება მისი მიღების დროიდან, ძალაში შესვლის მომენტიდან) და უკუძალის არმქონე (არაკონსტიტუციურად ცნობის მომენტიდან კარგავს ძალას და არ ვრცელდება წარსულში არსებულ ურთიერთობებზე)³⁴.

როდესაც საკონსტიტუციო მართლმსაჯულება ხორციელდება საერთო სასამართლოების მიერ, ეს ხდება ჩვეულებრივი პროცედურის გამოყენებით (დეცენტრალიზებული კონტროლი), ხოლო, როცა სპეციალიზებული სასამართლო - შესაბამისი სპეციალური პროცედურების საშუალებით (ცენტრალიზებული კონტროლი).³⁵

3. საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების თანამედროვე მოდელები

საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების მოდელებზე საუბრისას შეიძლება ითქვას, რომ ეს არის ერთგვარი „ბრძოლა უპირატესობისათვის“, ³⁶ რომელშიც ერთმნიშვნელოვანი გამარჯვებული, ალბათ არ არსებობს. ნებისმიერი სახელმწიფო თავისი ინტერესების, სამართლებრივი სისტემისა და პოლიტიკური რეჟიმის გათვალისწინებით, ირჩევს საკონსტიტუციო კონტროლის, საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების მოდელს. თავისთავად ცხადია, ყველა მათგანს აქვს თავისი უპირატესობები, დადებითი და უარყოფითი მხარეები.

³³ Витрук Н.В., Конституционное Правосудие, Судебное Конституционное Право и Процесс, Москва, 1998, 23.

³⁴ კახიანი გ, საკონსტიტუციო კონტროლი საქართველოში - თეორია და კანონმდებლობის ანალიზი, თბილისი, 2011, 35-45

³⁵ Витрук Н.В., Конституционное Правосудие, Судебное Конституционное Право и Процесс, Москва, 1998, 24.

³⁶ კვერენჩილაძე გ., კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვა და საკონსტიტუციო იუსტიციის მოდელები (ზოგიერთი თეორიული საკითხი), ხელნაწერზე უფლებით.

იურიდიულ დოქტრინაში გამოყოფენ საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების ამერიკულ, ევროპულ, შერეულ და საპარლამენტო მოდელებს.³⁷ თუმცა ეს უკანასკნელი, თავისი ხასიათიდან გამომდინარე, (ვინაიდან იგი არის ტოტალიტარული სოციალისტური სახელმწიფოების „პროდუქტი“), ძალიან იშვიათად გვხვდება და ამდენად, მას ცალკე მოდელად აღარ განიხილავენ.

რაც შეეხება შერეულ მოდელს, ეს არის „ევროპული“ და „ამერიკული“ მოდელების ერთგვარი კომბინაცია, რომელიც გულისხმობს, რომ საკონსტიტუციო კონტროლი ერთდროულად ხორციელდება, როგორც სპეციალიზებული ორგანოს, ისე საერთო იურისდიქციის სასამართლოების მიერ, მაგ., პორტუგალია³⁸. რამდენად ეფექტურია ეს მოდელი, საკამათოა, თუმცა საკონსტიტუციო კონტროლის მნიშვნელობისა და თავისებურებიდან გამომდინარე, ბევრი ქვეყანა თავისებურად ავითარებს და იყენებს საკონსტიტუციო კონტროლის მექანიზმებს.

სასამართლო ორგანოების მიერ საკონსტიტუციო კონტროლის განხორციელების სფეროში ძირითადად ორ მოდელს გამოყოფენ, რომელთაც, მათი ჩამოყალიბებისა და გავრცელების გეოგრაფიული არეალიდან გამომდინარე უწოდებენ ევროპულ და ამერიკულ მოდელებს. ძირითადად ყურადღებას, სწორედ ამ ორ მოდელზე გავამახვილებთ და მიმოვიხილავთ მათ თავისებურებებს, დადებითსა და უარყოფით მხარეებს.

3.1. ამერიკული მოდელი

ამ მოდელს ამერიკული ეწოდა, რადგან იგი ჩამოყალიბდა აშშ-ში საკონსტიტუციო კონტროლის დოქტრინის ჩამოყალიბების შედეგად. ამ მოდელის მიხედვით, საკონსტიტუციო კონტროლი ხორციელდება საერთო სასამართლოების მიერ კონკრეტული საქმეების განხილვის დროს.³⁹ ამასთან, ასეთი კონტროლის უფლება შესაძლოა მინიჭებული ჰქონდეს ან

³⁷ კახიანი გ, საკონსტიტუციო კონტროლი საქართველოში - თეორია და კანონმდებლობის ანალიზი, თბილისი, 2011, 66-68.

³⁸ იქვე, 68.

³⁹ Витрук Н.В., Конституционное Правосудие, Судебное Конституционное Право и Процесс, Москва, 1998, 24.

ყველა სასამართლო ინსტანციას ან მხოლოდ უზენაეს სასამართლოს (მაგ: ავსტრალია, ინდოეთი, მალტა)⁴⁰.

საერთო იურისდიქციის ნებისმიერ სასამართლოს შეუძლია ცნოს კანონი არაკონსტიტუციურად. თუ საქმე მიდის უზენაეს სასამართლომდე და ის, ასევე, აღიარებს კანონს კონსტიტუციასთან შეუსაბამოდ, მაშინ უზენაესი სასამართლოს ეს გადაწყვეტილება უკვე სავალდებულოა ყველა სხვა სასამართლოსათვის.⁴¹ ფორმალურად, უზენაესი სასამართლოს მიერ არაკონსტიტუციურად ცნობილი კანონი აგრძელებს მოქმედებას.⁴² მართალია, ამ კანონს არცერთი სასამართლო აღარ იყენებს შემდეგ თავის საქმიანობაში, მაგრამ იმისათვის, რომ კანონმა ოფიციალურად შეწყვიტოს მოქმედება, იგი უნდა გააუქმოს პარლამენტმა.

ამერიკული მოდელის პირობებში საკონსტიტუციო მართლმსაჯულება არ არის განცალკევებული საერთო სამართალწარმოებისგან და იგი ფაქტობრივად საერთო სასამართლოთა მთელ აპარატს მოიცავს. ნებისმიერი საქმე, მისი სახეობის მიუხედავად, იხილება ერთსა და იმავე სასამართლოში ერთი და იმავე პროცედურების გამოყენებით. გარდა ამ მახასიათებლებისა, საკონსტიტუციო კონტროლის ამერიკული მოდელი ხასიათდება ოთხი ძირითადი ნიშნით:⁴³

ა) საკონსტიტუციო კონტროლი ატარებს უნივერსალურ ხასიათს. იგი ვრცელდება არა მხოლოდ კანონებზე, არამედ ყველა ნორმატიულ აქტზე;

ბ) საკონსტიტუციო კონტროლი არასისტემატიზებულ ხასიათის ატარებს. იგი ხორციელდება დროგამოშვებით, აქვს კონკრეტული ხასიათი და შესაძლებელია განხორციელდეს ნებისმიერი დონის საერთო სასამართლოს მიერ ნებისმიერი საქმის განხილვისას, რომელიც ეხება მოქალაქეთა კანონიერ ინტერესებს;

გ) საკონსტიტუციო კონტროლი ატარებს კაზუალურ ხასიათს. მისი განხორციელება შესაძლებელია მხოლოდ კონკრეტული საქმის განხილვის პროცესში, როდესაც ერთ-ერთი

⁴⁰ Конституционное Право Зарубежных Стран, Ред. Баглай М.В., Москва, 2004, 348.

⁴¹ Витрук Н.В., Конституционное Правосудие, Судебное Конституционное Право и Процесс, Москва, 1998, 24.

⁴² იქვე.

⁴³ კვერენჩილაძე გ., კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვა და საკონსტიტუციო იუსტიციის მოდელები (ზოგიერთი თეორიული საკითხი), ხელნაწერზე უფლებით.

მხარე მიიჩნევს, რომ მეორე მხარის მოთხოვნა ეფუძნება კონსტიტუციასთან შეუსაბამო ნორმას;

დ) საკონსტიტუციო კონტროლი ატარებს შედარებით ხასიათს. სასამართლოს გადაწყვეტილება სავალდებულოა მხოლოდ მოდავე მხარეებისათვის, არ ვრცელდება სხვა სუბიექტებზე და არ შეიძლება მისი შემდგომი გამოყენება ანალოგიური საქმეების განხილვისას.⁴⁴

აღსანიშნავია, რომ საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების ამერიკულ მოდელს ანგლო-საქსურ მოდელსაც უწოდებენ.⁴⁵

საკონსტიტუციო კონტროლის განხორციელებისათვის რიგი სახელმწიფოების უზენაეს სასამართლოებში იქმნება სპეციალური საკონსტიტუციო კოლეგიები, პალატები⁴⁶ (ესტონეთი, კოსტა რიკა და სხვ).

3.2. ევროპული მოდელი

ამერიკული მოდელის პარალელურად ევროპაშიც ვითარდებოდა საკონსტიტუციო კონტროლის მექანიზმები და შეიქმნა თავისებური, ამერიკულისგან განსხვავებული მოდელი. მის თავისებურებას წარმოადგენს ის, რომ საკონსტიტუციო კონტროლის ობიექტებს ამოწმებენ სპეციალური საკონსტიტუციო სასამართლოები. მათ აქვთ სპეციალური საკონსტიტუციო იურისდიქცია, რომელსაც ისინი დამოუკიდებელი - საკონსტიტუციო სამართალწარმოების გზით ახორციელებენ. სასამართლო საკონსტიტუციო იურისდიქცია და შესაბამისი საკონსტიტუციო სამართალწარმოება ერთად შეადგენენ საკონსტიტუციო იუსტიციას, ე.ი. საკონსტიტუციო მართლმსაჯულებას.⁴⁷ საკონსტიტუციო სასამართლოების გარდა, არსებობს სპეციალიზებული ორგანოები, რომლებსაც ქმნიან მხოლოდ საკონსტიტუციო კონტროლის განსახორციელებლად, ე.წ. კვაზისასამართლო ორგანოები, როგორებიცაა: საკონსტიტუციო საბჭო, საკონსტიტუციო კომიტეტი ან საკონსტიტუციო-რელიგიური საბჭო⁴⁸.

⁴⁴ იქვე.

⁴⁵ კახიანი გ, საკონსტიტუციო კონტროლი საქართველოში - თეორია და კანონმდებლობის ანალიზი, თბილისი, 2011, 66

⁴⁶ Витрук Н.В., Конституционное Правосудие. Судебное Конституционное Право и Процесс, Москва, 1998, 24.

⁴⁷ იქვე.

⁴⁸ კახიანი გ, საკონსტიტუციო კონტროლი საქართველოში - თეორია და კანონმდებლობის ანალიზი, თბილისი, 2011, 67.

ევროპული მოდელის თავისებურებას წარმოადგენს საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოების ავტონომია საერთო მართლმსაჯულების სისტემისაგან და სპეციალიზებული ორგანოების საფუძვლიანობა, რომლებიც მონოდებულნი არიან, აკონტროლონ ნორმატიული აქტების მთელი სისტემის კონსტიტუციურობა. ასეთი სისტემის ქმედითობის გარანტიები გამომდინარეობს შესაძლებლობიდან, შეუფერხებლად გააუქმოს კონსტიტუციის შეუსაბამო აქტები. ევროპული მოდელის შემთხვევაში საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების ორგანოების მიერ კანონის არაკონსტიტუციურად ცნობა ნიშნავს ამ კანონის მოქმედების შეწყვეტას, ე.ი. მის გაუქმებას. პარლამენტის დამატებითი გადაწყვეტილება არაკონსტიტუციური კანონის მოქმედებასთან დაკავშირებით საჭირო აღარ არის.⁴⁹

საერთო სასამართლოებისგან განსხვავებით, საკონსტიტუციო სასამართლო არ უდგას სათავეში სასამართლოების ინსტანციურ სისტემას. ძირითად შემთხვევებში, ის ერთადერთია ქვეყანაში; იმ ფედერაციულ სახელმწიფოებში, სადაც ფედერაციულ სუბიექტებს აქვთ თავისი საკონსტიტუციო სასამართლოები, ეს სასამართლოები დამოუკიდებლები არიან, თუმცა მათი კომპეტენცია შეზღუდულია.⁵⁰

საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების ევროპულ მოდელს მე-19 საუკუნეში ჩაეყარა საფუძველი. 1849 წელს გერმანიის ლიბერალმა რეფორმატორებმა ფრანკფურტის ასამბლეაზე წარმოადგინეს კონსტიტუცია, რომელიც შეიცავდა არა მართო უფლებათა ბილს, არამედ ითვალისწინებდა სპეციალური სასამართლოს შექმნას, რომელსაც ფედერალური და ლანდების საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების საკონსტიტუციო კონტროლის ექსკლუზიური უფლებამოსილება ექნებოდათ. მეტიც, წარდგენილი პროექტი კერძო პირებსაც ანიჭებდა უფლებას, გაესაჩივრებინათ ხელისუფლების წარმომადგენელთა არაკონსტიტუციური ან უსამართლო ქმედებები. თუმცა ეს ნორმა გაცილებით გვიან, ერთი საუკუნის შემდეგ ამოქმედდა.⁵¹

⁴⁹ Витрук Н.В., Конституционное Правосудие, Судебное Конституционное Право и Процесс, Москва, 1998, 24.

⁵⁰ Конституционное Право Зарубежных Стран, Ред. Баглай М.В., Москва, 2004, 349.

⁵¹ შვარცი ჰ., კონსტიტუციური მართლმსაჯულების დამკვიდრება პოსტკომუნისტურ ევროპაში, ქ. ალექსიძის თარგმანი, პატრიცია მ. ვალდის წინასიტყვაობითა და კ. კუბლაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 52; გერმანიის 1949 წლის კონსტიტუციის განხილვა

კელზენის მოსაზრებით (რომლის იდეები საკონსტიტუციო კონტროლის ევროპული მოდელის აღმოცენების საფუძვლად არის მიჩნეული), საკონსტიტუციო სამართალწარმოება, თავისი ფუნქციების სპეციფიკურობიდან გამომდინარე, არ განეკუთვნება ხელისუფლების არცერთ შტოს, ის უზრუნველყოფს ხელისუფლების შტოებს შორის ნონასწორობას, თითოეულის მიერ კონსტიტუციისა და სამართლის პრინციპების უპირობო შესრულებას.⁵²

ევროპული მოდელი არ არის კონკრეტულ კაზუსზე დამოკიდებული და იგი შესაძლოა აბსტრაქტულ ხასიათს ატარებდეს. ის არის სავალდებულო და დამდგენი ხასიათის, შესასრულებლად სავალდებულო და ვრცელდება ყველაზე.

ძნელია იმის თქმა, თუ რომელი მოდელი არის უპირატესი - ამერიკული თუ ევროპული, რადგან ორივე მათგანს განვითარების ხანგრძლივი და საინტერესო ისტორია გააჩნია და ყველა სახელმწიფო თავისი ინტერესების შესაბამისად, ირჩევს სასურველს, თუმცა დადებითი და უარყოფითი მხარეების გამოკვეთა და მათი შედარებითი ანალიზის გაკეთება ნამდვილად შეიძლება.

3.3. შედარებითი ანალიზი: დადებითი და უარყოფითი მხარეები

ორივე - ამერიკულ და ევროპულ მოდელს გააჩნია თავისი უპირატესობები და ხარვეზები, მაგრამ სამართალი არ არის ზუსტი მეცნიერება და აბსოლუტური სამართლიანობისა და იდეალურის მიღწევა შეუძლებელია, თუმცა ყველაფერი შედარებითია და მაინც შეიძლება უპირატესობების გამოყოფა რომელიმე მათგანის სასარგებლოდ.

ამერიკული მოდელის დადებით მხარედ შეიძლება ჩაითვალოს დასმულ საკითხთან დაკავშირებით სამართლიანობის შეუფერხებელი, სწრაფი აღდგენის შესაძლებლობა. უარყოფითი კი ის არის, რომ იგივე საკითხი პრაქტიკაში შესაძლოა ხელმეორედ დადგეს და სასამართლოს იმავე საკითხზე

ეყრდნობა ჰელმუტ შტიანბერგერს. *Historic Influences of American Constitutionalism upon German Constitutional Development in Constitutionalism and Rights*, 199 (Louis Henkin & Albert J. Rosenthal eds., Columbia Univ., Press., 1990).

⁵² კვერენჩილაძე გ., კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვა და საკონსტიტუციო იუსტიციის მოდელები (ზოგიერთი თეორიული საკითხი), ხელნაწერზე უფლებით.

თავიდან მოუწევს გადაწყვეტილების მიღება, რადგან, როგორც აღვნიშნეთ, ამ მოდელის პირობებში გადაწყვეტილება კონკრეტულია და მხოლოდ მხარეებზე ვრცელდება. შესაძლოა, ეს გადაწყვეტილება პრეცედენტის საფუძველზე იქნას მიღებული, მაგრამ არ გამოირიცხება ახალი გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობა, რაც, თავის მხრივ, ისევ არ ატარებს ზოგადსავალდებულო ხასიათს და შემოიფარგლება პირთა კონკრეტული წრით. თავის მხრივ, ამან შესაძლოა გამოიწვიოს გადაწყვეტილების სუბიექტური ხასიათი, რაც საფრთხეს შეუქმნის მიუკერძოებლობისა და დემოკრატიის პრინციპებს.

ყურადღებას გავამახვილებთ ევროპული მოდელის რამდენიმე უპირატესობაზე ამერიკულ მოდელთან მიმართებით:

1. სამართლებრივ სახელმწიფოში გარანტირებული უნდა იყოს ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების უზრუნველყოფა. ამ პროცესის ეფექტურობა მალღდება, თუ საერთო სასამართლოებთან ერთად უფლებებსა და თავისუფლებებს უზრუნველყოფს სპეციალიზებული ორგანო - საკონსტიტუციო სასამართლო. ამერიკულ მოდელში კი კონსტიტუციური უფლებების დაცვის ერთადერთ საშუალებას მხოლოდ საერთო სასამართლოების იურისდიქციაში აპელაციები წარმოადგენს.⁵³

2. ამერიკული მოდელის პირობებში ნორმის კონსტიტუციურობის შემოწმების საკითხი დგება მხოლოდ კონკრეტული დავის განხილვისას, როცა ევროპულ მოდელში სუბიექტებმა საკონსტიტუციო სასამართლოს შეიძლება მიმართონ კონკრეტული დავის გარეშე.

3. საკონსტიტუციო კონტროლი, ევროპული მოდელის მიხედვით, ვრცელდება არა მხოლოდ კანონებზე, არამედ ყველა ნორმატიულ აქტზე, ხელისუფლების განხორციელების ნებისმიერ ეტაპზე.⁵⁴

4. ამერიკული მოდელის შემთხვევაში კონსტიტუციურობაზე დავის უფლება აქვთ მხოლოდ ფიზიკურ პირებს, ევროპულში კი - იურიდიულ პირებსაც.⁵⁵

5. პროცესის ეკონომიურობის მხრივ, საერთო სასამართლოებში კონკრეტულ საქმეთა განხილვა შესაძლოა დიდ დროსთან იყოს დაკავშირებული, რადგან საერთო სასამართლოები სხვა კატეგორიის დავებსაც განიხილავენ; საკონს-

⁵³ იქვე.

⁵⁴ იქვე.

⁵⁵ იქვე.

ტიტუციო სასამართლო კი მხოლოდ ამ ტიპის დავებს განიხილავს და დროშიც უფრო ეფექტურად ახორციელებს ამას.

6. ამერიკული მოდელის მიხედვით, სასამართლოს არ აქვს კანონის ძალადაკარგულად გამოცხადების უფლება, რაც თავისთავად აბსურდულიც შეიძლება იყოს. მაგალითად, აშშ-ის უზენაესი სასამართლო მხოლოდ აცხადებს, რომ ნორმა არის არაკონსტიტუციური, მას შეუძლია შეაჩეროს ამ ნორმის მოქმედება, აკრძალოს მისი გამოყენება სასამართლოების მიერ, მაგრამ ვერ აუქმებს მას. სასამართლომ უნდა მიმართოს კონგრესს ნორმის გაუქმების თხოვნით, რაც დროში განწელილი პროცესია და მთელი ამ ხნის განმავლობაში ნორმა განაგრძობს მოქმედებას, თუმცა იგი არ გამოიყენება.⁵⁶ ეს ეჭვის ქვეშ აყენებს საკონსტიტუციო კონტროლის ფუნქციას. თუ ნორმა მაინც უნდა გააუქმოს მისმა მიმღებმა ორგანომ, რა საჭიროა საერთო სასამართლოების ჩართვა მისი არაკონსტიტუციურად ცნობის პროცესში, რადგან კონგრესს უფლება აქვს შეცვალოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილება ან ცვლილება შეიტანოს კანონში და ამგვარად, შესაბამისობაში მოიყვანოს იგი კონსტიტუციასთან.

7. ძირითადი უპირატესობა, რაც ევროპულ მოდელს გააჩნია, არის სამართალწარმოების მაღალი ხარისხის უფრო დიდი და რეალური ალბათობა. გაცილებით ეფექტურია მართლმსაჯულება, როდესაც იგი ხორციელდება სპეციალიზებული სასამართლოს მიერ და არ არის შეჯერებული ერთი ტიპის სასამართლო ორგანოს კომპეტენციის ფარგლებში. ეს იძლევა კონსტიტუციურსამართლებრივი კონფლიქტის უფრო დეტალურად და ამომწურავად შესწავლის შესაძლებლობას, რაც ნაკლებად წარმოსადგენია საერთო სასამართლოების პირობებში.

8. ევროპული მოდელის პირობებში გადაწყვეტილება საყოველთაო ხასიათს ატარებს. იგი არ არის შეზღუდული პირთა წრით და ვრცელდება ყველაზე და ყოველთვის, მანამ, სანამ განსხვავებული წესი არ დადგინდება. ამასთან, ნორმა პირდაპირ ცხადდება არაკონსტიტუციურად და დამატებით სხვა ორგანოსთვის მიმართვა აღარ არის საჭირო.

9. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საბოლოოა, როცა საერთო სასამართლოებში მოქმედებს ინსტანციურობის პრინციპი.⁵⁷

⁵⁶ იქვე.
⁵⁷ იქვე.

10. სპეციალიზებული, საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეები გაცილებით კომპეტენტურები არიან კონსტიტუციურობაზე დავების გადანყვეტის დროს, ვიდრე საერთო სასამართლოების მოსამართლეები, რომელთაც სხვა კატეგორიის უამრავი საქმე აქვთ განსახილველი პარალელურ რეიმში.

დადებითი და უარყოფითი მხარეების გამოვლენა ან თუნდაც, ჩვენი პირადი შეხედულება არანაირად არ აკნინებს რომელიმე მოდელს. როგორც აღვნიშნეთ, ორივე მათგანს საკმაოდ დიდი და თავისებური ისტორია აქვს, ისინი უკვე გამოცდილია. თუმცა მსოფლიო პრაქტიკამ აჩვენა, რომ ახალგაზრდა დემოკრატიის ქვეყნები, სადაც საკონსტიტუციო კონტროლი ახალია და პირველად მკვიდრდება, არჩევანს მაინც საკონსტიტუციო კონტროლის სპეციალიზებულ ორგანოებზე აკეთებენ, რაც მათი გამოუცდელობით, საერთო სასამართლოების სისუსტიტა და დემოკრატიული ინსტიტუტების დამკვიდრების სურვილით არის განპირობებული.

4. რატომ არ მიიღო ევროპამ ამერიკული მოდელი?

რატომ არ მიიღო ევროპამ ამერიკული მოდელი? - ეს საკმაოდ საინტერესო კითხვაა და პასუხიც, შესაბამისად, მრავალფეროვანია. საკონსტიტუციო კონტროლის სამშობლოდ მაინც აშშ მიიჩნევა, თუმცა ევროპამ არ გაიზიარა მისი მოდელი და შექმნა თავისი, არსებითად განსხვავებული. რა მიზეზებით იყო ეს განპირობებული?

1. პირველი და უმთავრესი მიზეზი არის სრულიად განსხვავებული სამართლის სისტემები. მოგეხსენებათ, ამერიკა საერთო სამართლის ოჯახს მიეკუთვნება, სადაც პრიორიტეტი პრეცედენტულ სამართალს ენიჭება. ევროპაში კი ძირითადად დანერგილი სამართლის, რომანულ-გერმანული სამართლის სისტემა მოქმედებს, რომელიც სამართლის უპირველეს წყაროდ კანონს, მათ შორის კი უზენაესად კონსტიტუციას აღიარებს.⁵⁸ შესაბამისად, ვინაიდან კონსტიტუცია განსაკუთრებული და უმაღლესი მნიშვნელობის მქონე სამართლებრივი აქტია, საჭირო იყო მისი განსაკუთრებულად დაცვა, რაც ცალკე, სპეციალიზებულ ორგანოებს - ძირითადად, საკონსტიტუციო სასამართლოებს უნდა განეხორციელებინათ;

⁵⁸ მელქაძე ო., დვალი ბ., სასამართლო ხელისუფლება საზღვარგარეთის ქვეყნებში. თბილისი, 2000, 244.

2. მეორე მიზეზად, რამაც ხელი შეუწყო საკონსტიტუციო კონტროლის ევროპული მოდელის ჩამოყალიბებას, შესაძლოა მივიჩნიოთ კონტინენტური ევროპის საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა არაკომპეტენტურობა საკონსტიტუციო კონტროლის განხორციელებაში. კაპელეტი აღნიშნავს, რომ „კონტინენტური ევროპის მოსამართლეები წარმოადგენენ სასამართლო უწყების ჩინოვნიკებს, რომელთაც არ შესწევთ კანონმდებლობაზე კონტროლის განხორციელების უნარი, რაც თავისი არსით ყოველთვის შემოქმედებით ხასიათს ატარებს და მათი ტრადიციული ფუნქციებიდან ყოველთვის გაცილებით შორს დგას“⁵⁹;

3. ევროპის მიერ ამერიკული მოდელის არგაზიარების ერთ ერთი საფუძველი გახდა მიდგომა მოსამართლეთა სპეციალიზაციის საკითხთან დაკავშირებით. თუ საერთო სამართლის ქვეყნებში საკონსტიტუციო მართლმსაჯულება განუყოფელია საერთო სამართალწარმოებისგან, კონტინენტური სამართლის ქვეყნებში არსებობს მოსამართლეთა სპეციალიზაციის ფართო სპექტრი.⁶⁰

მრავალი განსხვავების მიუხედავად, ორივე მოდელი საინტერესო, თავისებური და რაც მთავარია, გამოცდილია. დრომ აჩვენა, რომ ორივე მათგანი ძალიან კარგად მუშაობს.

საქართველოში საკონსტიტუციო კონტროლი ევროპული მოდელით ხორციელდება, გვაქვს ცალკე დამოუკიდებელი ორგანო - საკონსტიტუციო სასამართლო, რომელიც ფართო უფლებამოსილებებით არის აღჭურვილი და ეფექტურ საკონსტიტუციო მართლმსაჯულებას ახორციელებს. ამ თვალსაზრისით, საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციამ მნიშვნელოვანი გარანტიები შექმნა. ყოფილ პოსტსაბჭოთა სივრცეში საქართველო იმ მცირერიცხოვან სახელმწიფოთა რიცხვს მიეკუთვნება, სადაც მოქალაქე უფლებამოსილია საკუთარი კონსტიტუციური უფლებებისა და თავისუფლებების დასაცავად უშუალოდ მიმართოს საკონსტიტუციო სასამართლოს,

⁵⁹ იქვე, იხ. ციტირება: Cappelletti M. Judicial process in comparative perspective, L., 1982, 43; კვერენჩილაძე გ., კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვა და საკონსტიტუციო იუსტიციის მოდელები (ზოგიერთი თეორიული საკითხი), ხელნაწერზე უფლებით.

⁶⁰ კვერენჩილაძე გ., კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვა და საკონსტიტუციო იუსტიციის მოდელები (ზოგიერთი თეორიული საკითხი), ხელნაწერზე უფლებით.

რაც სახელმწიფოთა უმრავლესობაში არ არის გავრცელებული⁶¹.

დასკვნა

საკონსტიტუციო კონტროლი კონსტიტუციონალიზმის აუცილებელი და საინტერესო შემადგენელი ინსტიტუტია, რომელიც უზრუნველყოფს სამართლებრივი და დემოკრატიული სახელმწიფოს ფუნქციონირებას. საკონსტიტუციო მართლმსაჯულება საკონსტიტუციო კონტროლის ერთ-ერთი ყველაზე ეფექტური სახეა.

საკონსტიტუციო მართლმსაჯულება, თავის მხრივ, წარმოადგენს ორი საწყისის - საკონსტიტუციო კონტროლისა და მართლმსაჯულების ფორმის სინთეზს, შენადნობს, რის შედეგადაც საქმე გვაქვს სახელმწიფო სახელისუფლო კონტროლის დამოუკიდებელ საქმიანობასთან, საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების სპეციალიზებული ფორმით.

საკონსტიტუციო კონტროლის ერთ-ერთი მთავარი ამოცანა არის სხვადასხვა სამართლებრივი აქტის კონსტიტუციასთან შესაბამისობის შემოწმება და დარღვევების გამოვლენის შემთხვევაში სათანადო ზომების მიღება მათ აღმოსაფხვრელად⁶². სწორედ საკონსტიტუციო კონტროლის მეშვეობით ხდება კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვა და ზოგადად, კონსტიტუციური რეჟიმის უზრუნველყოფა. კონსტიტუციის უზენაესობა კი სამართლებრივი და დემოკრატიული სახელმწიფოს პრინციპს წარმოადგენს.

საკონსტიტუციო კონტროლის მოდელს ნებისმიერი სახელმწიფო თავად ირჩევს, მისი სამართლის სიტემიდან, თუ პოლიტიკური რეჟიმიდან გამომდინარე. სწორედ ეს არის ამ ინსტიტუტის უნიკალურობა, რომ არსებული მოდელებიდან თითოეულ სახელმწიფოს შეუძლია აირჩიოს მისთვის სასურველი, ან შექმნას ახალი (მაგ., შერეული მოდელი). მთავარი პრინციპი არის ის, რომ კონსტიტუცია და კონსტიტუციური წესრიგი უნდა იყოს დაცული. თუმცა, ჩვენი აზრით, ევროპულ მოდელს გაცილებით მეტი დაცვის საშუალება გააჩნია. ეს განპირობებულია საკონსტიტუციო კონტროლის სპეციალიზებული ორგანოების შექმნით, რაც ხელს უწყობს დაცვის მაღალი სტანდარტის უზრუნველყოფას.

⁶¹ იქვე.

⁶² კანონი გ, საკონსტიტუციო კონტროლი საქართველოში - თეორია და კანონმდებლობის ანალიზი, თბილისი, 2011, 29.

სამართლებრივი ურთიერთობების განვითარება იწვევს შესაბამისი ახალი მონესრიგებისა და ნორმატიული აქტების მიღებას. ეს კი, თავის მხრივ, წარმოშობს ვარაუდს, რომ შესაძლოა აღნიშნული ახალი ნორმა წინააღმდეგობაში მოვიდეს კონსტიტუციასთან. ასეთი შემთხვევების პრევენციისა და აღმოფხვრის მიზნით აუცილებელია, რომ საკონსტიტუციო კონტროლი, როგორც ინსტიტუტი ვითარდებოდეს და სათანადო როლი ითამაშოს დემოკრატიული სახელმწიფოს აღმშენებლობაში.

**საკონსტიტუციო სასამართლოს სამართლებრივი
პუნება და მისი ადგილი ხელისუფლების დანა-
წილების კონცეფციაში**

შესავალი

საკონსტიტუციო კონტროლი და მასთან დაკავშირებული საკითხები მუდამ აქტუალური თემაა. საკონსტიტუციო სასამართლოები თუ მათი ექვივალენტი ორგანოები დღენიადაგ საზოგადოების ყურადღების ქვეშ ექცევა. ისინი მნიშვნელოვანწილად განაპირობებენ სახელმწიფოში სტაბილური პოლიტიკური ამინდის შენარჩუნებასა და პოლიტიკურ ძალებს შორის ჯანსაღ კონკურენციას.

მიუხედავად იმისა, რომ მრავალი ნაშრომი იწერება საკონსტიტუციო კონტროლის საკითხზე, აღმოსავლეთ ევროპაში ყოველთვის გაურბიან საკონსტიტუციო სასამართლოს სამართლებრივ ბუნებაზე საუბარს, ცდილობენ უკანა პლანზე გადაიტანონ ეს მეტად მნიშვნელოვანი და საკვანძო თემა. ამას, რა თქმა უნდა, თავისი სუბიექტური და ობიექტური მიზეზები გააჩნია, თუმცა, საბოლოო ჯამში, ფაქტი ფაქტად რჩება - საკითხი მოკლებულია სამეცნიერო-თეორიულ დონეზე შესაბამის კვლევასა და დამუშავებას.

სტატიის მიზანია, მიმოიხილოს საკონსტიტუციო კონტროლის სპეციალური ორგანოს - საკონსტიტუციო სასამართლოს სამართლებრივი ბუნება, მის განსაზღვრასთან დაკავშირებული პრობლემატიკა, ასევე გააანალიზოს საკონსტიტუციო სასამართლოს სტატუსი და მდგომარეობა, რომელსაც იგი იკავებს ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოებს შორის, აგრეთვე, მისი ფუნქცია ხელისუფლების დანაწილების კლასიკურ კონცეფციაში.

* სამართლის მაგისტრი, დოქტორანტი, თსუ, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის მონვეული ლექტორი, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტის დირექტორი.

1. საკონსტიტუციო სასამართლო - საკონსტიტუციო კონტროლის სპეციალური ორგანო

საკონსტიტუციო კონტროლი კომპეტენტურ სახელმწიფო ორგანოთა სპეციალური უფლებამოსილებაა, რომელიც ნორმატიული აქტების იერარქიაში კონსტიტუციის უზენაესობასა და საჯარო ურთიერთობების სუბიექტების მიმართ მის პირდაპირ მოქმედებას (გავრცელებას) უზრუნველყოფს.¹ ზოგადი წესის თანახმად, საკონსტიტუციო კონტროლის განმახორციელებელი სახელმწიფო ორგანოს უფლებამოსილებაა, შეამოწმოს კანონების შესაბამისობა ქვეყნის ძირითად კანონთან (კონსტიტუციასთან),² თუმცა აღნიშნულთან დაკავშირებით თითოეულ მეცნიერს საკუთარი შეფასება და განმარტება გააჩნია³.

საკონსტიტუციო კონტროლს, როგორც სახელმწიფო საქმიანობის ერთ-ერთ მიმართულებას, საფუძველი პარლამენტის მიერ მიღებული კანონების შემოწმებით ეყრებოდა⁴, რასაც მალევე დაემატა სახელმწიფო მეთაურის მიერ კონსტიტუციის დარღვევისა და სახელმწიფო ლაღატისათვის პასუხისმგებლობის დადგენის მიზანი⁵.

საკონსტიტუციო კონტროლის ჩამოყალიბება უკავშირდება 1803 წელს, ამერიკის შეერთებული შტატების (შემდგომში „აშშ“) უმაღლესი სასამართლოს გადამწყვეტილებას საქმეზე *Marbury v. Madison*⁶, რომლითაც უმაღლესმა სასამართლომ

¹ Витрук Н. В., Конституционное Правосудие, Судебное Конституционное Право и Процесс, Москва, 1998, 23.

² კახიანი გ., საკონსტიტუციო კონტროლი საქართველოში - თეორია და კანონმდებლობის ანალიზი, თბილისი, 2011, 31.

³ იქვე, 32; იხ., Витрук Н. В., Конституционное Правосудие, Судебное Конституционное Право и Процесс, Москва, 1998; მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2006.

⁴ Витрук Н. В., Конституционное Правосудие, Судебное Конституционное Право и Процесс, Москва, 1998, 24

⁵ იქვე, 154.

⁶ საქმეზე - „მერბერი მედისონის წინააღმდეგ“ აშშ-ის უმაღლესმა სასამართლომ დაადგინა, რომ თუკი კონგრესის კანონი ეწინააღმდეგება კონსტიტუციას, სასამართლოს შეუძლია მისი არაკონსტიტუციურად ცნობა, რის შემდეგაც საკუთარ თავს მიანიჭა კანონების კონსტიტუციასთან შესაბამისობის დადგენის უფლებამოსილება. აქვე უნდა აღვნიშნოთ ის გარემოებაც, რომ აშშ-ის კონსტიტუციაში საერთოდ არაა ნახსენები სასამართლოების მიერ საკონსტიტუციო კონტროლის განხორციელების შესახებ. იხ., William Marbury v. James Madison, Secretary of State of the United States, 1 Cranch 137; 2 L. Ed. 60; 1803

შექმნა საერთო სასამართლოების მიერ საკონსტიტუციო კონტროლის განხორციელების პრეცედენტი.⁷ აღნიშნული მოსამართლე მარშალმა ყოველგვარი კრიტიკისა და წინააღმდეგობის გარეშე დაამკვიდრა⁸.

საკონსტიტუციო კონტროლის სპეციალური ორგანოს შექმნის იდეა კი კელზენს ეკუთვნის. იგი იზიარებდა მარშალის პოზიციას და მიაჩნდა, რომ კონსტიტუცია უზენაესი ნორმაა, რომელსაც უპირატესი იურიდიული ძალა გააჩნია ნებისმიერი სხვა სამართლებრივი აქტის მიმართ და იგი უნდა აღსრულდეს.⁹ კელზენის იდეები ემყარებოდა ამერიკულ გამოცდილებასა და ევროპულ აზროვნებას. ჯერ კიდევ მე-19 საუკუნეში აბატი სიესი ემხრობოდა საკონსტიტუციო კონტროლის ჩამოყალიბებასა და ყველა იმ კანონის გაუქმებას, რომლებიც ეწინააღმდეგებოდა კონსტიტუციას, ვინაიდან, მისი აზრით, „კონსტიტუცია ან სავალდებულო კანონების კრებულება, ან - არაფერი“¹⁰. მისივე თქმით, „თუ კონსტიტუცია ზოგადსავალდებულო ქცევის წესების ერთობლიობაა, ისმის კითხვა - სად არის მისი დამცველი ინსტიტუტი?“¹¹

კელზენისეული, იგივე ავსტრიული მოდელი¹², გულისხმობდა სპეციალური ორგანოს შექმნას საერთო სასამართლოების სისტემის გარეთ, რომელიც უზრუნველყოფდა არაკონსტიტუციური საკანონმდებლო მოქმედებების წინააღმდეგ

U.S. LEXIS 352; Витрук Н. В., Конституционное Правосудие, Судебное Конституционное Право и Процесс, Москва, 1998, 28; კვერენჩილაძე გ., კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვა და საკონსტიტუციო იუსტიციის მოდელები (ზოგიერთი თეორიული საკითხი), ხელნაწერზე უფლებით, თბილისი, 2011, 1; კახიანი გ., საკონსტიტუციო კონტროლი საქართველოში - თეორია და კანონმდებლობის ანალიზი, თბილისი, 2011, 54-55.

⁷ კახიანი გ., საკონსტიტუციო კონტროლი საქართველოში - თეორია და კანონმდებლობის ანალიზი, თბილისი, 2011, 55.

⁸ შვარცი ჰ., კონსტიტუციური მართლმსაჯულების დამკვიდრება პოსტკომუნისტურ ევროპაში, ქ. ალექსიძის თარგმანი, პატრიცია მ. ვალდის წინასიტყვაობითა და კ. კუბლაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 52.

⁹ იქვე, 56.

¹⁰ იქვე, 54.

¹¹ კვერენჩილაძე გ., კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვა (ზოგადი თეორიული საკითხი), ჟურნალი „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №3, 2006, 44; იხ: Pasquino P., Sieyes et l'invention de la Constitution en France, Paris, 1998, 193-196.

¹² Hausmaninger H., Judicial Referral of Constitutional Questions in Austria, Germany, and Russia, Tulane European & Civil Law Forum, vol.12, 1997, 26.

„კონსტიტუციურ დაცვას“¹³. კელზენის საკონსტიტუციო კონტროლის ცენტრალიზებული სისტემა ორი მთავარი მახასიათებლით გამოირჩეოდა: 1. საკონსტიტუციო კონტროლი უნდა განეხორციელებინა დამოუკიდებელ ორგანოს და 2. საკონსტიტუციო სასამართლო უნდა ყოფილიყო სასამართლო ხელისუფლების მიღმა,¹⁴ სასამართლო ხელისუფლებისგან სრულიად გამიჯნული¹⁵. სწორედ ამგვარ სპეციალურ ორგანოს წარმოადგენს საკონსტიტუციო სასამართლო, რომელიც მოქმედებს სრულიად დამოუკიდებლად და ახორციელებს საკონსტიტუციო კონტროლს.

სპეციალური ორგანო წარმოადგენს განცალკევებულ სახელმწიფო ორგანოს, რომელიც მხოლოდ საკონსტიტუციო კონტროლის განსახორციელებლად იქმნება და ფუნქციონირებს.¹⁶

საკონსტიტუციო სასამართლო უმაღლეს სახელისუფლებო ინსტიტუტთა კატეგორიას განეკუთვნება¹⁷, რომელიც უზრუნველყოფს კონსტიტუციის უზენაესობასა და პირდაპირ მოქმედებას სახელმწიფოს მთელ ტერიტორიაზე¹⁸, იგი კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვის ერთ-ერთი საშუალებაა¹⁹. სწორედ აღნიშნული წარმოადგენს საკონსტიტუციო სასამართლოს უმთავრეს მიზანს, რაც გამომდინარეობს თავად კონსტიტუციის სტატუსიდან. კონსტიტუციას განსაკუთრებული მდგომარეობა უჭირავს სამართლებრივ სისტემაში, მას ისეთი როლი აკისრია, რომელსაც ვერცერთი სხვა დო-

¹³ შვარცი ჰ., კონსტიტუციური მართლმსაჯულების დამკვიდრება პოსტკომუნისტურ ევროპაში, ქ. ალექსიძის თარგმანი, პატრიცია მ. ვალდის წინასიტყვაობითა და კ. კუბლაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 58.

¹⁴ Garlicki L., Constitutional Courts versus Supreme Courts, International Journal of Constitutional Law, Vol. 5, № 1, 2007, 44.

¹⁵ Hausmaninger H., Judicial Referral of Constitutional Questions in Austria, Germany, and Russia, Tulane European & Civil Law Forum, vol.12, 1997, 25.

¹⁶ კახიანი გ., საკონსტიტუციო კონტროლი საქართველოში - თეორია და კანონმდებლობის ანალიზი, თბილისი, 2011, 59.

¹⁷ Сергеев Д. Н., Конституционное Правосудие в России: Политико-Правовое Исследование, Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук (На правах рукописи), Москва, 2005, 19.

¹⁸ Витрук Н. В., Конституционное Правосудие, Судебное Конституционное Право и Процесс, Москва, 1998, 82.

¹⁹ კვერენჩილაძე გ., კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვა (ზოგადი თეორიული საკითხი), ჟურნალი „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №3, 2006, 39.

კუმენტი ვერ ჩაანაცვლებს²⁰, ერთდროულად წარმოადგენს ფილოსოფიას, პოლიტიკას, საზოგადოებასა და სამართალს²¹, აქედან გამომდინარე, ცხადია, თუ რაოდენ დიდი მნიშვნელობა ენიჭება კონსტიტუციის უზენაესობის დაცვას.

საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება²² მიიღება სახელმწიფოს სახელით, მოქმედებს სახელმწიფოს მთელ ტერიტორიაზე, გააჩნია ზოგადსაგვალდეულო სამართლებრივი ძალა და შესაძლოა დაძლეული იყოს მხოლოდ ახალი კონსტიტუციის მიღებით ან მოქმედში შესაბამისი ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის გზით²³.

საკონსტიტუციო მართლმსაჯულება საკონსტიტუციო კონტროლის უმაღლესი ფორმაა და როგორც წესი, რეპრესიულ და სავალდებულო ხასიათს ატარებს. იგი შესაძლებელია იყოს კონკრეტული ან აბსტრაქტული, როგორც მატერიალური, ისე - ფორმალური.²⁴

საკონსტიტუციო სასამართლოს ამგვარი მაღალი სტატუსი განაპირობებს მის მიმართ გამუდმებულ ცხოველ ინტერესს. მას რეალურად უპყრია მნიშვნელოვანი კონსტიტუციური ბერკეტები, რომელთაგან ნებისმიერის ამოქმედების შემთხვევაში, შესაძლოა სახელმწიფოში პოლიტიკური და სამართლებრივი მდგომარეობა შეიცვალოს.

2. საკონსტიტუციო სასამართლოს ადგილი ხელისუფლების ორგანოებს შორის

2.1. ხელისუფლების დანაწილების კლასიკური მოდელი თანამედროვე სამართლის ქრილში

ხელისუფლების დანაწილების კლასიკური მოდელი მონტესკიეს სახელს უკავშირდება, რომელმაც გაითვალისწინა თავისი წინამორბედი მეცნიერებისა და იურისტების, ჰობსის, ლოკის მოსაზრებები და ჩამოაყალიბა იმ კონცეფციის სა-

²⁰ Barak A., *Purposive Interpretation in Law*, translated from Hebrew by Sari Bashi, Princeton, New Jersey, 2005, 371.

²¹ იქვე, 370.

²² აღნიშნული გადაწყვეტილებები მნიშვნელოვნად განსხვავდება ხელისუფლების სხვა ორგანოთა გადაწყვეტილებებისაგან. იხ: ნიშნიან-იქე ნ., კონსტიტუციური იუსტიციის ფილოსოფიური შემეცნების საკითხისათვის, ჟურნალი „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №2, 1997, 42.

²³ იქვე.

²⁴ იქვე, 28.

ფუძვლები, რომელმაც შემდგომში მრავალი განვითარებული სახელმწიფოს კონსტიტუციაში ჰპოვა ასახვა. სწორედ მონტესკიესა და ლოკის იდეები დაედო საფუძვლად აშშ-ის კონსტიტუციას.²⁵

მონტესკიეს დაუშვებლად მიაჩნდა აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების ერთი პირის ქვეშ გაერთიანება, მითუმეტეს მისთვის სასამართლო უფლებამოსილებების მინიჭება.²⁶ მონტესკიესეული მოსაზრება, „ძალაუფლება უნდა აკავებდეს ძალაუფლებას“²⁷, საფუძვლად უდევს ხელისუფლების დანაწილების თეორიასა და შემდგომში მასზევე აღმოცენებულ მედისონის შეკავებისა და განონასწორების სისტემას²⁸.

ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის შესაბამისად, ხელისუფლების სამ შტოს (საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო) გააჩნია ექსკლუზიური უფლებამოსილება: შექმნას (საკანონმდებლო), აღასრულოს (აღმასრულებელი) და შეუფარდოს (სასამართლო) კანონები.²⁹ აქედან გამომდინარე, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი ხელისუფლების თითოეულ შტოს თავის ფუნქციასა და პასუხისმგებლობას აკისრებს³⁰.

თანამედროვე სახელმწიფოები, რომლებსაც დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს სტატუსზე გააჩნიათ პრეტენზია, აღიარებენ და ემყარებიან ხელისუფლების დანაწილების თეორიას. რა თქმა უნდა, დროისა და ეპოქის შესაბამისად, აღნიშნული თეორიაც შეიცვალა, მოდიფიკაცია განიცადა, რაც, თავისთავად, ლოგიკურია. მართალია, გაჩნდა ისეთი სახელმწიფო ორგანოები, რომლებიც თავიანთი არსით

²⁵ Tamanaha B. Z., *On the Rule of Law History, Politics, Theory*, New York, 2004, 53-54.

²⁶ იქვე.

²⁷ მონტესკიე შ. ლ., *კანონთა გონი, ფრანგულიდან თარგმანი დ. ლაბუჩიძისა, თბილისი, 1994, 181.*

²⁸ **System of Checks and Balances** - მონტესკიეს თეორიის საფუძველზე მედისონის მიერ შემუშავებული სისტემა, რომლის მიხედვითაც ხელისუფლების სხვადასხვა შტოები ერთმანეთს უნდა აკავებდნენ და აწონასწორებდნენ. აღნიშნული სისტემის გარეშე ხელისუფლების დანაწილებას აზრი არ გააჩნია.

²⁹ Pound R., *Courts and Legislation, Science of Legal Method, Selected Essays of Various Authors, The Modern Legal Philosophy Series, Translated by Ernest Bruncken and Layton B. Register, with introductions by Henry N. Sheldon and John W. Salmond, New York, 1921, 204.*

³⁰ ზოიძე ბ., *საკონსტიტუციო კონტროლი და ღირებულებათა წესრიგი საქართველოში, თბილისი, 2007, 60.*

არცერთ შტოს მიეკუთვნება, თუმცა ეს არ გულისხმობს თავად პრინციპის არაპრაქტიკულობას.

პაუნდი ამბობს, „ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი ზედმინევნითი სიზუსტით ჯერ არსად განხორციელებულა და ის ჰიპოთეტური მიჯნები, რომლებიც ხელისუფლების შტოებს შორის ივლება, უფრო მეტად ისტორიულია, ვიდრე - ანალიტიკური“³¹. ძნელია, არ დაეთანხმო აღნიშნულ პოსტულატს, თუმცა ყოველი სახელმწიფო თავად წყვეტს რამდენად ზედმინევნით გამოიყენებს ამ პრინციპს. შესაძლოა მოინახოს გარკვეული შუალედური პოზიციებიც, თუმცა, ძირითად შემთხვევებში, დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს ხელისუფლება იყოფა სამ ძირითად შტოდ,³² კონსტიტუცია კი ცდილობს მაქსიმალურად მოაწესრიგოს მათი უფლებამოსილებები და ერთმანეთს შორის ურთიერთობები, რათა ძალაუფლება რეალურად აკავებდეს ძალაუფლებას.

2.2. ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოებისა და საკონსტიტუციო სასამართლოს ურთიერთმიმართება

2.2.1 ხელისუფლების შტოები - შეკავებისა და განონასწორების მიზანი

სახელმწიფოს უმაღლეს ორგანოებს განეკუთვნებიან ხელისუფლების სამივე შტოს მთავარი წამმართველი ძალები, რომლებიც სინამდვილეში ახორციელებენ სახელმწიფოს ძირითად არსსა და დანიშნულებას.

თითოეულ ხელისუფლებაში დომინირებს ერთი კონკრეტული ინსტიტუტი, რომელიც წარმოადგენს მას. საკანონმდებლო ხელისუფლებისთვის ესაა პარლამენტი უმაღლესი წარმომადგენლობითი და საკანონმდებლო ორგანო, აღმასრულებელი შტოსთვის - მთავრობა, როგორც კოლეგიური ორგანო ან პრეზიდენტი (გააჩნია მმართველობის რომელ მოდელთან გვაქვს საქმე), ხოლო სასამართლოსათვის - უმაღლესი (უზენაესი) სასამართლო.

³¹ იქვე.

³² თუმცა ეს არ იგულისხმობს ამგვარი დაყოფის აუცილებლობას, როგორც სახელმწიფოს დემოკრატიულობის გარანტს. გაერთიანებულ სამეფოში მხოლოდ ბოლოდროინდელი ცვლილებების შემდეგ გამოიყო უმაღლესი სასამართლო ხელისუფლება საკანონმდებლოს.

ნათელია თუ რა უფლებამოსილებები გააჩნია ხელისუფლების შტოებს. მათი ფუნქციების ამოსავალი წერტილია სამართალი და კანონი, რომელთა მიმართაც ხორციელდება უფლებამოსილებების რაციონალური გადანაწილება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის შესაბამისად: საკანონმდებლო ქმნის, აღმასრულებელი აღასრულებს, ხოლო სასამართლო უფარდებს (იყენებს) კანონს³³.

ხელისუფლების თითოეული შტო უნდა აკავებდეს და აწარმოებდეს ერთმანეთს, რაც ხორციელდება კიდევ კონსტიტუციაში წინასწარ ჩადებული მექანიზმების გამოყენებით, თუმცა აუცილებელია არსებობდეს ნეიტრალური დამკვირვებელი, რომელიც ხელისუფლების შტოთა დაპირისპირების შემთხვევაში გადაწყვეტს დავას, კრიზისს. მმართველობის მთელ რიგ მოდულებში ამგვარ ინსტიტუტს წარმოადგენს ხელისუფლების სამ შტოს მიღმა არსებული სახელმწიფო მეთაური, თუმცა ვერც ის ახორციელებს რეალური „დავის გადაწყვეტის“ ფუნქციას: 1. იგი პოლიტიკური თანამდებობის პირია და ივარაუდება, რომ ძირითადად საპარლამენტო ძალების მხარდამჭერია, ან - მთავრობის, რაც მის გადაწყვეტილებას და ფუნქციას წმინდად პოლიტიკურს ხდის; 2. სახელმწიფოს მეთაურს შეუძლია გადაწყვიტოს კონფლიქტი აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ხელისუფლებას შორის კონსტიტუციური მექანიზმების გამოყენებით, თუმცა მას არ გააჩნია არავითარი ბერკეტი სასამართლო ხელისუფლების მიმართ; 3. ხელისუფლების სხვადასხვა შტოს შორის დავის გადაწყვეტა არ ხდება პრობლემის მოგვარების გზით, არამედ ხდება ერთ-ერთი მათგანის დათხოვით ან გადაყენებით, რაც, მართალია კონსტიტუციური გზაა, თუმცა არა იმდენად სამართლებრივი, რამდენადაც პოლიტიკური.

საკონსტიტუციო კონტროლი არის კომპეტენტური სახელმწიფო ორგანოების საქმიანობა, რომელიც მიმართულია ხელისუფლების შტოებს შორის წონასწორობის დაცვისაკენ.³⁴ მეტიც, ზოგიერთ სახელმწიფოში საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტებს სპეციალურად საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებებს შორის პოლიტიკური წონასწო-

³³ იხ., Pound R., Courts and Legislation, Science of Legal Method, Selected Essays of Various Authors, The Modern Legal Philosophy Series, Translated by Ernest Bruncken and Layton B. Register, with introductions by Henry N. Sheldon and John W. Salmond, New York, 1921, 204.

³⁴ კახიანი გ., საკონსტიტუციო კონტროლი საქართველოში - თეორია და კანონმდებლობის ანალიზი, თბილისი, 2011, 34-35.

რობის მიზნით ქმნიდნენ³⁵, რასაც ამ ორგანოთა მიერ ხელისუფლების შტოებს შორის წარმოქმნილ დავათა გადაწყვეტის საკონსტიტუციო უფლებამოსილება ამყარებდა³⁶. შესაბამისად, მისი განმახორციელებელი საკონსტიტუციო სასამართლო წარმოადგენს რეალურ ქმედით საშუალებას შეკავებისა და განონანსორების სისტემის პრაქტიკული მოქმედებისათვის.

2.2.2. საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლება და საკონსტიტუციო სასამართლო

ერთადერთი ორგანო, რომელსაც შეუძლია სხვა ხელისუფლების ზოგიერთი შეცდომა გამოასწოროს საკონსტიტუციო სასამართლოა. ხელისუფლების პასუხისმგებლობა გულისხმობს თავისი მხრიდან მაქსიმალურ ძალისხმევას სწორი და სამართლიანი გადაწყვეტილების მისაღებად.³⁷

საკონსტიტუციო სამართალწარმოება ხელისუფლების არცერთ შტოს განეკუთვნება³⁸, რითაც საკონსტიტუციო სასამართლო განსაკუთრებულ ადგილს იკავებს სახელმწიფო ორგანოთა სისტემაში. საკონსტიტუციო ზედამხედველობის ორგანოების მაღალი სტატუსი და მოსაზრება, რომ ისინი საკანონმდებლო ორგანოებზე მაღლა დგანან, საკონსტიტუციო ზედამხედველობის ამერიკულ და ევროპულ მოდელებში თანაბრადაა განვითარებული.³⁹

ხელისუფლების სამივე შტო გარკვეულწილად „ემორჩილება“ საკონსტიტუციო სასამართლოს. იგი საჯარო ხელისუფლების სისტემაშია ინტეგრირებული და იკავებს გარკვეულ ავტონომიას, ახდენს მნიშვნელოვან ზემოქმედებას ხელისუფლების სამივე შტოზე.⁴⁰

გავრცელებულ უფლებამოსილებათაგან საინტერესოა ნორმათა აბსტრაქტული კონტროლი, რომელიც ხელისუფლების ერთი შტოს წარმომადგენელს ყოველთვის აძლევს საშუალებ-

³⁵ კვერენჩილაძე გ., საკონსტიტუციო კონტროლი საფრანგეთში, *სურნალი „აღამიანი და კონსტიტუცია, №2, 1997, 67. იქვე, 59.*

³⁷ ზოიძე ბ., საკონსტიტუციო კონტროლი და ღირებულებათა წესრიგი საქართველოში, თბილისი, 2007, 60.

³⁸ მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2006, 372.

³⁹ მელქაძე ო., საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი, თბილისი, 1996, 49.

⁴⁰ Сергеев Д. Н., Конституционное Правосудие в России: Политико-Правовое Исследование, Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук (На правах рукописи), Москва, 2005, 19.

ბას, მოითხოვოს ხელისუფლების მეორე შტოს წარმომადგენელი ორგანოს მიერ მიღებული ნორმატიული აქტის არაკონსტიტუციურად ცნობა⁴¹. ცხადია, ხელისუფლების დანაწილების მექანიზმში ურთიერთშეკავებისა და განწონასწორების პრინციპი მნიშვნელოვან როლს ასრულებს⁴², თუმცა უფლებამოსილი ორგანო, რომელსაც შეუძლია ნორმის არაკონსტიტუციურად ცნობა საკონსტიტუციო კონტროლის განმახორციელებელი სახელმწიფო ინსტიტუტია.

საფრანგეთის რესპუბლიკაში საკონსტიტუციო საბჭო არა მხოლოდ პარლამენტზე ზემდგომი ორგანოა, არამედ იგი წევრებს სადავო საკითხებს მთავრობასა და პარლამენტის პალატებს შორის.⁴³

მართალია, საკონსტიტუციო სასამართლო არ იღებს ნორმებს, მაგრამ არაკონსტიტუციური ნორმების გაუქმებით (ნეგატიური კანონმდებლის ფუნქცია), კანონმდებელს ეხმარება სწორი საკანონმდებლო ნების ჩამოყალიბებაში⁴⁴; ხელს უწყობს კანონმდებლობის სრულყოფასა და დახვეწას⁴⁵. უფრო მეტიც, ზოგიერთი ქვეყნის სასამართლოს იმისი უფლებაც აქვს, გამოავლინოს ნორმის არარსებობის კონსტიტუციურობა და პარლამენტს მიუთითოს მისი აღმოფხვრის თაობაზე⁴⁶.

კანონმდებელი შებოჭილია კონსტიტუციით, ივარაუდება, რომ იგი შებოჭილია საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებებითაც,⁴⁷ რომლებიც არ საჭიროებს რაიმე დამატებით რეგლამენტაციას (თანხმობას) პარლამენტის მხრიდან⁴⁸.

⁴¹ კახიანი გ., აბსტრაქტული ნორმატკონტროლის პრობლემები საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს საქმიანობაში, სამართლის ჟურნალი №1, თბილისი, 2009, 62.

⁴² იქვე.

⁴³ კვერენჩილაძე გ., მელქაძე ო., საფრანგეთის სახელმწიფო სისტემა, თბილისი, 1997, 133.

⁴⁴ ზოიძე ბ., საკონსტიტუციო კონტროლი და ღირებულებათა ნე-სრიგი საქართველოში, თბილისი, 2007, 61.

⁴⁵ კვერენჩილაძე გ., კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვა (ზოგადი თეორიული საკითხი), ჟურნალი „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №3, 2006, 41.

⁴⁶ შვარცი ჰ., კონსტიტუციური მართლმსაჯულების დამკვიდრება პოსტკომუნისტურ ევროპაში, ქ. ალექსიძის თარგმანი, პატრიცია მ. ვალდის წინასიტყვაობითა და კ. კუბლაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 144.

⁴⁷ ზოიძე ბ., საკონსტიტუციო კონტროლი და ღირებულებათა ნე-სრიგი საქართველოში, თბილისი, 2007, 63.

⁴⁸ Витрук Н. В., Конституционное Правосудие, Судебное Конституционное Право и Процесс, Москва, 1998, 27.

საკონსტიტუციო სასამართლო ზოგჯერ შესაძლებელია გარკვეულ ვადას აძლევდეს პარლამენტს, რათა მან თავად შეცვალოს კანონი და მოიყვანოს იგი კონსტიტუციასთან შესაბამისობაში⁴⁹.

აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან ურთიერთობის თვალსაზრისით, ვითარება გაცილებით მარტივია. თუკი საკანონმდებლო ორგანოს შემთხვევაში პარლამენტი უფლებამოსილი ორგანოა, შექმნას კანონი, მათ შორის მიიღოს, ცვლილებები და დამატებები შეიტანოს კონსტიტუციაში, შესაბამისად თავად საკონსტიტუციო სასამართლოს განუსაზღვროს მოქმედების ფარგლები, აღმასრულებელი ხელისუფლება უფლებამოსილია აღასრულოს კანონი. ამ უკანასკნელის მიერ საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელებისას, კანონის აღსრულების მიზნით მიღებული ნორმატიული სამართლებრივი აქტების საკონსტიტუციო სასამართლოში კონსტიტუციურობის განხილვისას, იგი ემორჩილება საკონსტიტუციო სასამართლოს, რომელსაც შეუძლია მნიშვნელოვანი დარტყმა მიაყენოს მას, როგორც სამართლებრივი, ისე - პოლიტიკური იმიჯის თვალსაზრისით.

2.2.2. სასამართლო ხელისუფლება და საკონსტიტუციო სასამართლო

სასამართლო ხელისუფლების მსგავსად, საკონსტიტუციო სასამართლოს მთავარი დანიშნულებაა, რომ სხვა შტოები მოქმედებდნენ სამართლის ფარგლებში, რათა უზრუნველყონ სამართლის „ბატონობა“ სახელმწიფო ხელისუფლებაზე.⁵⁰

არსებობს მოსაზრება, რომ ვინაიდან საკონსტიტუციო სასამართლო დავებს განიხილავს სპეციალური, საკონსტიტუციო სამართლანარმოების გზით, ამ ელემენტით ის შეიძლება მივაკუთნოთ სასამართლო ხელისუფლებას.⁵¹ ფორმალურ-დოგმატური თვალსაზრისით, სასამართლო ხელისუფლების შტო წარმოადგენს წმინდა სამართლებრივ ხელისუფლებას და

⁴⁹ Handbook of Polish Law, edited by Dajczak W., Szwarc A.J., Wilinski P., Adam Mickiewicz University, Poznan, 2011, 152.

⁵⁰ Барак А., Судейское Усмотрение, Перевод с английского, Под редакцией В. А. Кикотя и Б. А. Страшуна, Москва, 1999, 304.

⁵¹ Витрук Н. В., Конституционное Правосудие, Судебное Конституционное Право и Процесс, Москва, 1998, 84.

არა - პოლიტიკურს.⁵² ამ პრინციპის გათვალისწინებით, მას საერთოდ არაფერი ესაქმება პოლიტიკურ ძალებს შორის წამოჭრილი დავების გადაწყვეტის პროცესში.

სახელმწიფოში, სადაც არსებობს საკონსტიტუციო კონსტროლის სპეციალური ორგანოები, არ შეიძლება ისინი განვიხილოთ სასამართლო ხელისუფლების შემადგენელ ნაწილად, მიუხედავად იმისა, კონსტიტუციაში სასამართლო ხელისუფლების თავში არიან მოთავსებული, თუ - არა. ეს უკანასკნელი საკანონმდებლო ტექნიკისა და გემოვნების საკითხია და არ შეიძლება მას სიღრმისეული აზრობრივი დატვირთვა შევძინოთ.⁵³ ავსტრიული მოდელი სწორედ რომ ხელისუფლების შტოებისგან დამოუკიდებელი, ცენტრალიზებული და სპეციალიზებული კონსტროლის ორგანოს ჩამოყალიბებას ისახავდა მიზნად⁵⁴, რომელიც არსობრივად განსხვავებული იქნებოდა ამერიკული მოდელისგან და რომლის მიხედვითაც თავად სასამართლო ხელისუფლებაა აღჭურვილი საკონსტიტუციო კონსტროლის უფლებამოსილებით.

გაერთიანებულ სამეფოს კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად, შეიქმნა უმაღლესი (უზენაესი) სასამართლო, თუმცა მისთვის ახალი უფლებამოსილებები არ მიუნიჭებიათ და აშშ-ის უმაღლესი (უზენაესი) სასამართლოსგან განსხვავებით, არც იმისთვის შეუქმნიათ, რომ მას კონსტიტუციაში კანონებისთვის იურიდიული ძალის ჩამომრთმევის პოზიცია დაეკავებინა.⁵⁵ ინგლისში საპარლამენტო ჰეგემონია 1688 წლიდან დაიწყო და ყოველთვის ხელს უშლიდა სპეციალური კონსტიტუციური სამართლის განვითარებას, რომ აღარაფერი ვთქვათ საკონსტიტუციო კონსტროლის

⁵² Сергеев Д. Н., Конституционное правосудие в России: политико-правовое исследование, Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук (На правах рукописи), Москва, 2005, 13.

⁵³ რიც სახელმწიფოთა კონსტიტუციებში საკონსტიტუციო სასამართლო ცალკე თავადაა გამოყოფილი და არაა გაერთიანებული სასამართლო ხელისუფლების მომწესრიგებელ ნორმებთან, რაც სავსებით საფუძვლიანი და ლოგიკურიცაა. იხ: Витрук Н. В., Конституционное Правосудие, Судебное Конституционное Право и Процесс, Москва, 1998, 83; Constitution of Republic of France, October 4, 1958; Constitution of Austria, 1920, Reinstated in: 1945.

⁵⁴ Hausmaninger H., Judicial Referral of Constitutional Questions in Austria, Germany, and Russia, Tulane European & Civil Law Forum, vol.12, 1997, 25.

⁵⁵ სკიტი შ., კონსტიტუციონალიზმი და სასამართლო პრეცედენტი გაერთიანებულ სამეფოში, საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა №3, ბათუმი, 2011, 54.

ევროპული მექანიზმის დამკვიდრებაზე, რაც უდავოდ შეზღუდავდა პარლამენტის ძალაუფლებას.⁵⁶ კონსერვატორი ბრიტანელები მოერიდნენ სასამართლო ხელისუფლებისათვის დამატებითი საკონსტიტუციო კონსტროლის ფუნქციების მინიჭებას, რომელიც სასამართლოს თავისი რეალური დანიშნულებიდან გადაახვევინებდა.

კელზენისეული მოდელი გულისხმობდა სპეციალური ორგანოს შექმნას საერთო სასამართლოების სისტემის გარეთ, რომელიც უზრუნველყოფდა არაკონსტიტუციური საკანონმდებლო მოქმედებების წინააღმდეგ „კონსტიტუციურ დაცვას“.⁵⁷ საკონსტიტუციო სასამართლოს პოლიტიკურსამართლებრივი სპეციფიკიდან გამომდინარე, შეგვიძლია იგი განვიხილოთ სასამართლო ხელისუფლებისაგან დამოუკიდებლად, როგორც სახელმწიფო ხელისუფლების ერთ-ერთი უმაღლესი ორგანო⁵⁸.

საკონსტიტუციო კონტროლის განმახორციელებელი სპეციალური ორგანოები ვერ დაავალდებენ საერთო სასამართლოებს კონკრეტული ქმედების განხორციელებას, თუმცა მათ შეუძლიათ სპეციალური მითითებები და რეკომენდაციები შეიმუშავონ სწორი სასამართლო პრაქტიკის ჩამოყალიბებისა და კანონის ნორმათა მართებული ინტერპრეტაციისათვის. ზოგიერთ სახელმწიფოში საკონსტიტუციო სასამართლო უფლებამოსილია გააუქმოს საერთო სასამართლოების გადაწყვეტილებები, თუკი ისინი არღვევენ ადამიანის უფლებებსა და თავისუფლებებს.⁵⁹

საკონსტიტუციო სასამართლო ავითარებს და ქმნის კონსტიტუციურსამართლებრივ დოქტრინას, თამაშობს მნიშვნელოვან როლს ხელისუფლების დანაწილებაში, შეკავებისა და

⁵⁶ Starck C., Constitutional Review in the Federal Republic of Germany, Notre Dame international and comparative law journal, vol. 2, 1984, 84.

⁵⁷ შვარცი ჰ., კონსტიტუციური მართლმსაჯულების დამკვიდრება პოსტკომუნისტურ ევროპაში, ქ. ალექსიძის თარგმანი, პატრიცია მ. ვალდის წინასიტყვაობითა და კ. კუბლაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 58.

⁵⁸ Витрук Н. В., Конституционное Правосудие, Судебное Конституционное Право и Процесс, Москва, 1998, 83.

⁵⁹ აზერბაიჯანის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 130-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში, საკონსტიტუციო სასამართლო განიხილავს აზერბაიჯანის უმაღლესი სასამართლოს გადაწყვეტილების კონსტიტუციურობის საკითხს; იხ., Constitution of the Azerbaijan Republic, 12 November 1995, Art. 130 (3).

განონასწორების სისტემაში. საკონსტიტუციო სასამართლო საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებათა კონფლიქტის შემთხვევაში გამოდის როგორც კომპრომისისა და შერიგების ორგანო, როგორც საზოგადოებაში პოლიტიკური მშვიდობისა და სტაბილურობის გარანტი, კონსტიტუციურ ფასეულობათა დამცველი, კონსტიტუციური წესრიგის სადა-რაჯოზე მდგომი ინსტიტუტი⁶⁰.

3. საკონსტიტუციო სასამართლოს სამართლებრივი ბუნება **3.1. სამართლებრივი ელემენტები**

კელზენმა თავდაპირველად კონსტიტუციიდან ამოიღო ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები, რითაც ტრიბუნალის საქმიანობა შემოფარგლა უარყოფითი სამართალშემოქმედებით (ნეგატიური კანონმდებელი) და მხოლოდ პირთა ძალზედ შეზღუდულ წრეს მიანიჭა ტრიბუნალისათვის მიმართვის უფლება.⁶¹

კელზენი ნორმატივიზმის წარმომადგენელი გახლავთ, მისი აზრით, სამართალი უნდა იყოს თავისუფალი ყოველგვარი გარე, დამატებითი ელემენტისაგან, იგი უნდა იყოს შეურყვინელი და „წმინდა“,⁶² ამიტომაც გასაკვირი არაა, თუ რატომ სცადა ყოველგვარი პოლიტიკური ელემენტის მოშორება საკონსტიტუციო ტრიბუნალისაგან.⁶³

საკონსტიტუციო სასამართლო იყენებს საერთო სასამართლოებისათვის დამახასიათებელ, გადანყვეტილების მისაღებად აუცილებელ სამეტაპიან მოქმედებათა სქემას: 1. შესაბამისი წესის (ნორმის) მოძიება; 2. ნორმის განმარტება; 3. ნორმის მისადაგება კონკრეტულ შემთხვევასთან.⁶⁴

⁶⁰ Витрук Н. В., Конституционное Правосудие, Судебное Конституционное Право и Процесс, Москва, 1998 82.

⁶¹ შვარცი ჰ., კონსტიტუციური მართლმსაჯულების დამკვიდრება პოსტკომუნისტურ ევროპაში, ქ. ალექსიძის თარგმანი, პატრიცია მ. ვალდის ნინასიტყვაობითა და კ. კუბლაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 57.

⁶² ხუბუა გ., სამართლის თეორია, თბილისი, 2004, 34-35.

⁶³ იხ: Kelsen H., Pure Theory of Law, translated from the second (revised and enlarged) German edition by M. Knight, Los Angeles, London, 1970.

⁶⁴ Pound R., Courts and Legislation, Science of Legal Method, Selected Essays of Various Authors, The Modern Legal Philosophy Series, Translated by Ernest Bruncken and Layton B. Register, with introductions by Henry N. Sheldon and John W. Salmond, New York, 1921, 208.

მნიშვნელოვანი ყურადღება ეთმობა ნორმის განმარტებას, რაც სამართლის აუცილებელი თანმხლები მოვლენაა. მოსამართლემ არ უნდა განმარტოს კონსტიტუციური ნორმა საკუთარი მსოფლმხედველობის შესაბამისად. მისი განმარტება უნდა იყოს ობიექტური⁶⁵, რადგანაც, წინააღმდეგ შემთხვევაში, დადგება თავად გადაწყვეტილების კანონიერება და მიუკერძოებლობა.

საკონსტიტუციო სასამართლო, ზოგადი წესის თანახმად, დაკავებულია სამართალშემოქმედებით - განსაზღვრავს კანონმდებლობის განვითარებას, შესაბამისი აქტების კონსტიტუციურობას განიხილავს პრეცედენტებითა და კონსტიტუციაში ხარვეზებისა და „ხვრელების“ ამოვსების გზით.⁶⁶

საკონსტიტუციო სასამართლო ხასიათდება შემდეგი სამართლებრივი ელემენტებით:

1. იგი წარმოადგენს კონსტიტუციურ საწყისებზე შექმნილ სპეციალურ ორგანოს, რომლის უფლებამოსილებები განისაზღვრება კანონით.

2. საკონსტიტუციო დავების განხილვისას იყენებს სპეციალურ სამართალწარმოების წესს, რომელიც მხოლოდ საკონსტიტუციო სასამართლოსთვისაა განკუთვნილი.

3. მისი გადაწყვეტილებები ზოგადსავალდებულო ხასიათისაა და მასზე ვრცელდება პრომულგაციის სამართლებრივი წესები.

4. საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრები სარგებლობენ მოსამართლეთა მაღალი სტატუსით, შესაბამისი სოციალური გარანტიებითა და უზრუნველყოფით.

5. საკონსტიტუციო სასამართლო დამოუკიდებელია და არ არსებობს რაიმე სახის სამართლებრივი ბერკეტი, რომლითაც შესაძლებელია მისი დაშლა, დათხოვა და ა.შ., თუკი ამას თავად კონსტიტუცია არ გაითვალისწინებს და რაც მისი, როგორც ინსტიტუტის არსის დარღვევა არ იქნება.⁶⁷

6. სასამართლოს გადაწყვეტილება გამოაქვს საყოველთაოდ აღიარებული სამართლებრივი პრინციპების, კონსტიტუციის,

⁶⁵ Barak A., *Purposive Interpretation in Law*, translated from Hebrew by Sari Bashi, Princeton, New Jersey, 2005, 393.

⁶⁶ Витрук Н. В., *Конституционное Правосудие, Судебное Конституционное Право и Процесс*, Москва, 1998, 82.

⁶⁷ მსგავსი მცდელობა ჰქონდა აშშ-ის პრეზიდენტს, ფ. დ. რუზველტს, თუმცა მისი მცდელობა სრული კრახით დასრულდა. იხ: Артемьев М., *Как Работает Америка*, Москва, 2009, 99-100.

სამართლებრივი დოქტრინისა და თეორიის, არსებული პრაქტიკის გათვალისწინებით.

7. დასაბუთებისათვის გამოიყენება მსოფლიოს ავტორიტეტული სასამართლოების, როგორც საერთო, ისე საკონსტიტუციო სასამართლოების გადაწყვეტილებები, მაგ., აშშ-ის უმაღლესი სასამართლო, გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო და სხვ.

8. ახდენს ნორმის განმარტებას სამართლებრივი მეთოდის გამოყენებით და მის მისადაგებას კონკრეტულ შემთხვევასთან, იყენებს სუბსუმციის, დედუქციისა და ინდუქციის, ასევე სამართლის მეცნიერებაში აპრობირებულ ყველა ცნობილ მეთოდს, რათა მიიღოს ობიექტური და სწორი გადაწყვეტილება.

შეიძლება ითქვას, რომ საკონსტიტუციო სასამართლო ეფუძნება, ქმნის, აღასრულებს და იცავს სამართალს. იგი სახელმწიფოში კონსტიტუციისა და კანონის უზენაესობის უმთავრესი გარანტია⁶⁸.

3.2. იდეოლოგიური და სოციალური ელემენტები

საკონსტიტუციო სასამართლო ეყრდნობა მხოლოდ კონსტიტუციას, იგი მისი მთავარი სამოქმედო დოკუმენტია და ემორჩილება მხოლოდ მას. ამონმებს ნებისმიერი სხვა ნორმატიული აქტის კონსტიტუციურობას, რაც გულისხმობს აქტის შესაბამისობის დადგენას კონსტიტუციასთან მიმართებით, კონსტიტუციის ნორმის განმარტებას.

განსხვავებული სახელმწიფო-სამართლებრივი სისტემები აღიარებენ, რომ კონსტიტუცია მისი მიზნობრიობიდან გამომდინარე უნდა განიმარტოს.⁶⁹ კონსტიტუციის განმარტებისას სასამართლოს აზრი გაცილებით მეტია ვიდრე კონკრეტული კონსტიტუციური ტექსტის განმარტების შესახებ მოყვანილი ქმედითი სახელმძღვანელო პრინციპი (დირექტივა).⁷⁰ შესაბამისად, აუცილებელია, კონსტიტუციის, როგორც მრავალ-

⁶⁸ Витрук Н. В., Конституционное Правосудие, Судебное Конституционное Право и Процесс, Москва, 1998, 82.

⁶⁹ Barak A., Purposive Interpretation in Law, translated from Hebrew by Sari Bashi, Princeton, New Jersey, 2005, 371.

⁷⁰ იქვე, 380.

ვალმნიშვნელოვანი დოკუმენტის რაობასა და მნიშვნელობაზე გამახვილდეს სათანადო ყურადღება.

ბარაკის აზრით, „კონსტიტუცია ასახავს წარსულს, საფუძველს უქმნის ანწყოს და აყალიბებს მომავალს,... იგი ერთდროულად წარმოადგენს ფილოსოფიას, პოლიტიკას, საზოგადოებასა და სამართალს“⁷¹. კონსტიტუცია კონკრეტული იდეოლოგიის ნაყოფია, იგი ეფუძნება ერის კულტურულ მიღწევებს. აშშ-ის კონსტიტუცია ევროპელი და ამერიკელი განმანათლებლების იდეოლოგიების ნაზავს წარმოადგენს, რომელმაც საკუთარ თავში ასახა იმდროინდელი სამყაროს საუკეთესო მიგნებები თავისუფალი აზროვნებისა და სამართლის სფეროში.

საკონსტიტუციო სასამართლო მოიცავს სწორედ კონსტიტუციაში გატარებულ იდეოლოგიურ და სოციალურ ელემენტებს, ვინაიდან იგი ემსახურება კონსტიტუციას და კონსტიტუციით დაფუძნებული მართლწესრიგის სტაბილურობის დაცვას.

საკონსტიტუციო სასამართლო ასახავს:

1. ხელისუფლების დანაწილების, შეკავებისა და განონასწორების სისტემებს.

2. დემოკრატიული, სამართლებრივი და სოციალური სახელმწიფოს იდეებს.

3. კონსტიტუციისა და კანონის უზენაესობას.

4. სასამართლოს დამოუკიდებლობასა და მიუკერძოებულობას.

5. ადამიანის, როგორც თავისუფალი პირის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის ძირითად გარანტიებს, მათ შორის, დარღვეული უფლების აღდგენისა და რეალიზაციის შესაძლებლობებს.

6. საზოგადოების უსაფრთხოებისა და პოლიტიკური სიმშვიდის უზრუნველყოფის გარანტიებს.

3.3. პოლიტიკური ელემენტები

ევროპელ და ამერიკელ იურისტთა უმრავლესობის აზრით, საკონსტიტუციო სასამართლო მნიშვნელოვან როლს ასრულებს პოლიტიკური კონფლიქტების მოგვარების სფეროში, განსაკუთრებით, როცა საქმე ეხება ფედერაციის სუბიექტსა და ფედერალურ მთავრობას შორის დავას. ასეთ ვითარებაში

⁷¹ იქვე, 370.

საკონსტიტუციო სასამართლო პოლიტიკური მშვიდობის გარანტიად, დავის მიუკერძოებლად გადაწყვეტის უფლებამოსილ ორგანოდ გვევლინება⁷².

საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოთა პოლიტიკური ფუნქცია არ დგას კითხვის ნიშნის ქვეშ დასავლური ტიპის დემოკრატიებში.⁷³ არათუ საკონსტიტუციო, არამედ საერთო სასამართლოებიც უკვე კარგა ხანია აქტიურად მონაწილეობენ სახელმწიფო პოლიტიკის ჩამოყალიბების პროცესში და ხშირად სასამართლოებსაც უწევთ ღრმა პოლიტიკური მნიშვნელობის მქონე საკითხთა გადაწყვეტა.⁷⁴ მილერის აზრით, „საკითხავია არა ის, დაკავებულია თუ არა სასამართლო პოლიტიკით, არამედ ის, თუ სად, რა შემთხვევებში, რამდენად და რა შედეგით ახორციელებს ამას“⁷⁵.

ზოგადად, სასამართლო პოლიტიკა სასამართლო ხელისუფლების პოლიტიკური საქმიანობაა, ანუ იგი „პოლიტიკურია“ იმდენად, რამდენადაც ეს უკანასკნელი აღნიშნავს სასამართლოს, როგორც ხელისუფლების ერთ-ერთი შტოს მიერ სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებას.⁷⁶

აქვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ ცნება „პოლიტიკური საქმიანობა“ (Politics) არაა ზუსტად განსაზღვრული, იგი ძალზედ ბუნდოვანია და იწვევს უარყოფით დამოკიდებულებას, ამიტომაც უმჯობესია, თუკი მოსამართლეები მისგან შორს დაიჭერენ თავს.⁷⁷ მართლაც, სასამართლომ შორს უნდა დაიჭიროს თავი პოლიტიკასაგან, თუმცა ამ შემთხვევაში იგულისხმება საერთო სასამართლო და არა საკონსტიტუციო, რომლის მთავარი დანიშნულება სწორედ პოლიტიკური მნიშვნელობის საქმეთა განხილვა და გადაწყვეტაა.

აშშ-ის უმაღლესი სასამართლო მნიშვნელოვანი მოთამაშეა აშშ-ის პოლიტიკაში. მას შეუძლია მნიშვნელოვანი ძვრების გამოწვევა საშინაო თუ საგარეო პოლიტიკის სფეროში. მაგ., რუზველტის პრეზიდენტობის პერიოდში, სასამართლომ

⁷² Витрук Н. В., Конституционное Правосудие, Судебное Конституционное Право и Процесс, Москва, 1998, 83.

⁷³ Сергеев Д. Н., Конституционное правосудие в России: Политико-Правовое Исследование, Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук (На правах рукописи), Москва, 2005, 13.

⁷⁴ იქვე, 15-16.

⁷⁵ Miller A., The Supreme Court and American Capitalism, New York, 1968, 4.

⁷⁶ Барак А., Судейское Усмотрение, Перевод с английского, Под редакцией В. А. Кикотя и Б. А. Страшуна, Москва, 1999, 301.

⁷⁷ იქვე, 302.

დაბლოკა პრეზიდენტის რამდენიმე მნიშვნელოვანი პოლიტიკური წინადადება. ამის საპასუხოდ პრეზიდენტმა სასამართლოს წინააღმდეგ ვერ გამოახა ვერცერთი ქმედითი სამართლებრივი თუ პოლიტიკური ბერკეტი.⁷⁸

მიზეზი იმისა, თუ როგორ უმტკივნეულოდ და ყოველგვარი წინააღმდეგობების გარეშე დაამკვიდრა მოსამართლე მარშალმა საკონსტიტუციო კონტროლი აშშ-ში⁷⁹, საკმაოდ მარტივია: ამ შემთხვევაში, პრეზიდენტ ჯეფერსონის ადმინისტრაციისა და უმაღლესი სასამართლოს აზრი დაემთხვა ერთმანეთს, პირველს სურდა საქმის მოგება, ხოლო მეორეს - უფლებამოსილების გაზრდა სასამართლოსთვის. საკითხის პოლიტიკურობაზე ისიც მეტყველებს, რომ აშშ-ში უმაღლესმა სასამართლომ „მერბერი მედისონის წინააღმდეგ“ საქმიდან 54 წლის შემდეგ განიხილა მორიგი კონსტიტუციური სარჩელი.⁸⁰

საფრანგეთში კარგა ხანს ცდილობდნენ საერთო სასამართლოებს ჩამორთმეოდათ კანონის ინტერპრეტაციისა და პრეცედენტების შექმნის უფლებამოსილება. მაქსიმალურად იყო შეზღუდული, ასევე, სახელმწიფო საბჭოს (Conseil D'etat) უფლებამოსილება აქტების კანონიერების დადგენის თვალსაზრისით, სანამ 1958 წელს საფრანგეთის კონსტიტუციამ არ მოახდინა მნიშვნელოვანი სისტემური ცვლილებები,⁸¹ რომლის შედეგადაც საფრანგეთში დამკვიდრდა საკონსტიტუციო კონტროლი, თუმცა უნიკალური, ფრანგული ფორმით⁸² (1958 წლის კონსტიტუციით საკონსტიტუციო საბჭო პარლამენტის ზემდგომ ორგანოდ ჩამოყალიბდა⁸³).

საკონსტიტუციო კონტროლის სპეციალური ორგანოები ხშირად ხდებიან პოლიტიკური მანიპულირებისა და „ვაჭრობის“ საგანი, რასაც მათი ძალზედ პოლიტიკური ხასიათი განაპირობებს.⁸⁴ მაგ., საფრანგეთის რესპუბლიკის საკონსტიტუ-

⁷⁸ Артемьев М., Как Работает Америка, Москва, 2009, 99-100.

⁷⁹ იხ., შვარცი ჰ., კონსტიტუციური მართლმსაჯულების დამკვიდრება პოსტკომუნისტურ ევროპაში, ქ. ალექსიძის თარგმანი, პატრიცია მ. ვალდის წინასიტყვაობითა და კ. კუბლაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 52.

⁸⁰ იქვე.

⁸¹ იქვე, 53.

⁸² იქვე, 55.

⁸³ კვერენჩილაძე გ., საკონსტიტუციო კონტროლი საფრანგეთში, ჟურნალი „ადამიანი და კონსტიტუცია, №2, 1997, 59.

⁸⁴ კვერენჩილაძე გ., მელქაძე ო., საფრანგეთის სახელმწიფო სისტემა, თბილისი, 1997, 137-138; კვერენჩილაძე გ., საკონსტიტუციო

ციო საბჭოს თავმჯდომარეს, რომლის ხმაც გადამწყვეტია კენჭისყრისას ხმების გაყოფის შემთხვევაში, ნიშნავს რესპუბლიკის პრეზიდენტი, რომელსაც შეუძლია ამ თანამდებობაზე საბჭოს ნებისმიერი წევრი, მათ შორის, ყოფილი პრეზიდენტიც კი დანიშნოს.⁸⁵

პოლიტიკური მეცნიერება (პოლიტოლოგია) არა მხოლოდ წარმოიშვა იურიდიული მეცნიერებისგან, არამედ დღესაც მუდმივად ურთიერთქმედებს მასთან.⁸⁶ ამის ყველაზე ნათელი მაგალითი კონსტიტუციური სამართალია, რომელსაც პოლიტიკურ სამართალსაც კი უწოდებენ, იგი წარმოდგენილია კონსტიტუციური ინსტიტუტებით, მათ შორის, უპირველეს ყოვლისა, აღსანიშნავია საკონსტიტუციო სასამართლო.

საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ განსახილველი დავების ხასიათი განაპირობებს გარდაუვალ შეხებას პოლიტიკასთან, რადგანაც საქმის განხილვისას ყოველთვის საუბარია სახელმწიფოსა და საზოგადოების ურთიერთობის ზღვარზე.⁸⁷

საკონსტიტუციო სასამართლო ხასიათდება შემდეგი პოლიტიკური ელემენტებით:

1. წარმოადგენს კონსტიტუციურ ორგანოს, რომლის მიზანია პოლიტიკურ ორგანოებსა და თანამდებობის პირებს შორის არსებული დავის სამართლებრივი გადაწყვეტა.

2. კომპლექტდება ხელისუფლების ერთი, ორი ან სამივე შტოს მონაწილეობით. მაგ., პარლამენტი და პრეზიდენტი⁸⁸; მხოლოდ პარლამენტი⁸⁹; პარლამენტი, პრეზიდენტი და სასამართლო⁹⁰. შესაძლებელია საკონსტიტუციო სასამართლოს

კონტროლი საფრანგეთში, ჟურნალი „ადამიანი და კონსტიტუცია, №2, 1997, 63.

⁸⁵ კვერენჩილაძე გ., მელქაძე ო., საფრანგეთის სახელმწიფო სისტემა, თბილისი, 1997, 136.

⁸⁶ Сергеев Д. Н., Конституционное правосудие в России: Политико-Правовое Исследование, Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук (На правах рукописи), Москва, 2005, 17.

⁸⁷ იქვე, 19.

⁸⁸ Law on the Constitutional Court of the Republic Armenia, art. 1(1), 9 December 1997; იხ., კვერენჩილაძე გ., საკონსტიტუციო კონტროლი საფრანგეთში, ჟურნალი „ადამიანი და კონსტიტუცია, №2, 1997, 61.

⁸⁹ Law on the Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany, art. 5(1), 12 March 1951, Federal Law Gazette I p. 243; Constitution of the Republic of Latvia, art. 85, 15 February 1922; Constitutional Court Law of the Republic of Latvia, art. 4(1), 14 June 1996.

⁹⁰ საქართველოს კონსტიტუციის 88-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, №768-რს, საქართველოს პარლამენტის უწყებები №31-33, 1995 „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგა-

აკომპლექტებდეს სახელმწიფოს მეთაურიც, საკანონმდებლო ორგანოს ან სასამართლოს წარდგინებით⁹¹.

3. ხშირად იღებს პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებს, რომელთაც შეუძლიათ სახელმწიფოში პოლიტიკური ამინდის შეცვლა. ამასთან იგი ხელისუფლების დემოკრატიულობის მნიშვნელოვანი გარანტია.⁹²

4. განიხილავს სახელმწიფოს უმაღლესი პოლიტიკური (და არა მხოლოდ პოლიტიკური) თანამდებობის პირთა იმპიჩმენტისა და პასუხისმგებლობის საკითხებს.

5. შეუძლია მნიშვნელოვნად შეაფერხოს სახელმწიფოში მიმდინარე პოლიტიკური რეფორმები.⁹³

6. განიხილავს პირებსა და სახელმწიფო ორგანოებს შორის დავას, რომელიც ნებისმიერ შემთხვევაში პოლიტიკურ ხასიათს ატარებს. სწორედ ამგვარ დავათა პოლიტიკური ხასიათის გამო ამოიღო მათზე განსჯადობა კელზენმა ავსტრიის საკონსტიტუციო ტრიბუნალის უფლებამოსილებებიდან 1920 წლის ავსტრიის კონსტიტუციაში.⁹⁴

7. განმარტავს კონსტიტუციას და მისი განმარტებები სავალდებულოა ნებისმიერი პირისა თუ ორგანოსათვის. კონსტიტუციის, როგორც პოლიტიკურ-სამართლებრივი დოკუმენტის განმარტება კი, თავის მხრივ, პოლიტიკაში ჩართვას გა-

ნული კანონის მე-6 მუხლის 1-ლი პუნქტი, №1059, პარლამენტის უწყებები №45, 1997; Constitution of Ukraine, art. 148(2), 28 June 1996; Law on the Constitutional Court of the Republic of Lithuania, art. 4, 3 February 1993, No. I-67.

⁹¹ Tanchev E., Constitutional Control in Comparative and Bulgarian Prospective, World Conference on Constitutional Justice, Cape Town, 23–24 January 2009, 21.

⁹² Sekhniashvili E., Economic Consequences of the Constitutional Control and the Impact of the Constitutional Justice on the Transitional Economy in Georgia; Constitutional Court as Political Actor in the Political System, National Council for Eurasian and East European Research Carnegie Research Fellowship Program Research Paper, 27.

⁹³ იხ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 1998 წლის 3 ნოემბრის გადაწყვეტილება №2/80-9 საქმეზე, „ავთანდილ ჭაჭუა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“. აღნიშნულმა გადაწყვეტილებამ მნიშვნელოვნად შეაფერხა საქართველოში სასამართლო რეფორმა; Артемьев М., Как Работает Америка, Москва, 2009, 99-100.

⁹⁴ შვარცი ჰ., კონსტიტუციური მართლმსაჯულების დამკვიდრება პოსტკომუნისტურ ევროპაში, ქ. ალექსიძის თარგმანი, პატრიცია მ. ვალდის წინასიტყვაობითა და კ. კუბლაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 57.

ნაპირობებს.⁹⁵ ამით სასამართლო ფაქტობრივად პოლიტიკური სამართლის შემოქმედია⁹⁶.

4. საკონსტიტუციო სასამართლო - პოლიტიკის განმახორციელებელი მართლმსაჯულების ორგანოსა და მართლმსაჯულების განმახორციელებელი პოლიტიკური ორგანოს ზღვარზე

საკონსტიტუციო სასამართლოს, როგორც სახელმწიფო ხელისუფლების განმახორციელებელ მექანიზმში შემავალ ორგანოს, გააჩნია სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოსათვის დამახასიათებელი ნიშნები, თუმცა არსებობს ყველანაირი საფუძველი იმისათვის, რომ ვიმსჯელოთ საკონსტიტუციო სასამართლოს განსაკუთრებულ პოლიტიკურ-სამართლებრივ ბუნებაზე.⁹⁷

საკონსტიტუციო სასამართლო არ შეიძლება აღვიქვათ როგორც წმინდა სამართლებრივი ან პოლიტიკური ინსტიტუტი.⁹⁸ იგი წარმოადგენს ერთგვარ კომპილაციას, რაც მისი განსაკუთრებული უფლებამოსილებების განხორციელებითაა განპირობებული.

ერთი მხრივ, საკონსტიტუციო სასამართლო მართლმსაჯულების ორგანოა, რომელსაც გააჩნია სასამართლო ხელისუფლებისათვის დამახასიათებელი ბევრი ნიშანი: იგი ახორციელებს მართლმსაჯულებას, გააჩნია სპეციალური სამართალწარმოება, მისი წევრები სარგებლობენ მოსამართლეთა მაღალი სტატუსით, შესაბამისი დამოუკიდებლობითა და სოციალური გარანტიებით და სხვ.; მეორე მხრივ, საკონსტიტუციო სასამართლო, როგორც საკონსტიტუციო კონტროლის განმახორციელებელი სპეციალური ორგანო პოლიტიკურ

⁹⁵ იხ., Sekhniashvili E., Economic Consequences of the Constitutional Control and the Impact of the Constitutional Justice on the Transitional Economy in Georgia; Constitutional court as Political Actor in the Political System, National Council for Eurasian and East European Research Carnegie Research Fellowship Program Research Paper, 26.

⁹⁶ Schlüter H., The German Constitutional Court, Journal for South African Law, №2, 1998, 284.

⁹⁷ Витрук Н. В., Конституционное Правосудие, Судебное Конституционное Право и Процесс, Москва, 1998, 82.

⁹⁸ Сергеев Д. Н., Конституционное правосудие в России: Политико-Правовое Исследование, Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук (На правах рукописи), Москва, 2005, 16.

სტატუსს ატარებს და ერთგვარად, კვაზისასამართლოა, რომელსაც იმავდროულად მართლმსაჯულების განხორციელების უფლებაც გააჩნია. ის, საკონსტიტუციო ზედამხედველობის სხვა ორგანოების (კვაზისასამართლოები) მსგავსად, საკონსტიტუციო კონტროლს ახორციელებს მუდმივ საწყისებზე (მუდმივი ორგანო)⁹⁹.

ფრანგ მეცნიერთა აზრი საკონსტიტუციო საბჭოს სამართლებრივი ბუნების შესახებ ორად იყოფა. ვედელის, პრელოსა და ფავორეს აზრით, საბჭო სასამართლო ორგანოა. ამის საწინააღმდეგოდ ბურდო მას პოლიტიკურ ორგანოდ მიიჩნევს, რასაც საბჭოს უფლებამოსილებები განაპირობებს.¹⁰⁰ დიუვერჟეს მოსაზრება შუალედურია, თუმცა იგი საბჭოს პოლიტიკურობისკენ იხრება. მისი თქმით, „საკონსტიტუციო საბჭო არის ორგანო, რომელიც ახორციელებს პოლიტიკური ხასიათის უმაღლეს იურისდიქციას, რაც გამოიხატება პარლამენტის მიერ მიღებული კანონების კონსტიტუციურობისა და საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო არჩევნების ჩატარების სისწორის კონტროლში“¹⁰¹.

საკონსტიტუციო სასამართლო არის როგორც პოლიტიკის განმახორციელებელი მართლმსაჯულების ორგანო, ისე მართლმსაჯულების განმახორციელებელი პოლიტიკური ორგანო. იგი თავის თავში მოიცავს ორივე მათგანისათვის დამახასიათებელ მნიშვნელოვან ელემენტებს. ამის გათვალისწინებით, სასამართლო ახორციელებს ე.წ. „შერეულ“ - პოლიტიკურ მართლმსაჯულებას.

აქედან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ საკონსტიტუციო სასამართლო ეს არის ჰიბრიდული სახელმწიფო ორგანო, რომელიც შექმნილია იმისათვის, რათა განახორციელოს საკონსტიტუციო კონტროლი ხელისუფლების სამივე შტოზე, შეაკავოს და გაანონასნოროს ისინი, უზრუნველყოს სახელმწიფოში პოლიტიკური მშვიდობისა და საზოგადოებრივი სტაბილურობის არსებობა. მასზე დაკისრებულ უფლება-მოვალეობებს სასამართლო ახორციელებს როგორც მართლმსაჯულებით, ისე პოლიტიკით, ამიტომაც მას შეიძლება ვუნოდოთ პოლიტიკური მართლმსაჯულების ორგანო.

⁹⁹ Витрук Н. В., Конституционное Правосудие, Судебное Конституционное Право и Процесс, Москва, 1998, 24.

¹⁰⁰ კვერენჩილაძე გ., მელქაძე ო., საფრანგეთის სახელმწიფო სისტემა, თბილისი, 1997, 133.

¹⁰¹ იქვე.

დასკვნა

სტატიაში განხილულ იქნა სააკონსტიტუციო სასამართლოს, როგორც საკონსტიტუციო კონტროლის განმახორციელებელი სპეციალური ორგანოს სამართლებრივი ბუნება, მისთვის დამახასიათებელი სამართლებრივი, იდეოლოგიური, სოციალური და პოლიტიკური ელემენტები.

ხაზი გაესვა საკონსტიტუციო სასამართლოს ადგილს ხელისუფლების დანაწილების კლასიკურ მოდელში, ასევე მის დამოკიდებულებასა და მიმართებას საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლებისადმი.

სტატიაში გაიმართა მსჯელობა საკონსტიტუციო სასამართლოს ჰიბრიდული ბუნების შესახებ, რომელსაც განაპირობებს მასში ორი ხასიათის - პოლიტიკის განმახორციელებელი მართლმსაჯულების ორგანოსა და მართლმსაჯულების განმახორციელებელი პოლიტიკური ორგანოს - ჭიდილი, რის შემდეგადაც გაკეთდა დასკვნა, რომ საკონსტიტუციო სასამართლო წარმოადგენს უმნიშვნელოვანეს სახელმწიფო ინსტიტუციას, რომელიც ახორციელებს პოლიტიკურ მართლმსაჯულებას და რომლის მიზანია სახელმწიფოში პოლიტიკური მშვიდობისა და საზოგადოების სტაბილურობის შენარჩუნება.

**საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს
დამოუკიდებლობა საერთაშორისო
სტანდარტების შრილში**

შესავალი

ხელისუფლების დანაწილება თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოს აუცილებელი ელემენტია. მოძღვრება ხელისუფლებაში ძალაუფლების დანაწილების შესახებ ანტიკური პერიოდიდან მოდის, ჯერ კიდევ პლატონი ამბობდა, რომ პოლისში სახელმწიფო მმართველობა უნდა ემყარებოდეს დანაწილების პრინციპს.¹ თუმცა თანამედროვე გაგებით მოძღვრება ხელისუფლების დანაწილების შესახებ ლოკისა და მონტესკიეს ნაწარმოებებში ჩამოყალიბდა და საბოლოოდ ენ. Checks and Balances პრინციპში აისახა.² აღნიშნული პრინციპი შემდეგ აუცილებელ ელემენტებს მოიცავს: 1) საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლება უნდა იყოს გამიჯნული ერთმანეთისგან, ძალაუფლება კი - მათ შორის დანაწილებული; 2) მათ შორის უნდა არსებობდეს ურთიერთშეკავების მექანიზმი. ხელისუფლების სხვადასხვა განშტოებებს უნდა ჰქონდეთ ურთიერთკონტროლის შესაძლებლობა, რათა წინ აღუდგნენ ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებას; 3) სამივე შტო უნდა განამტკიცებდეს ხელისუფლების ერთიანობას. იმისათვის, რომ სახელმწიფოს მართვა სათანადოდ განხორციელდეს, სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითად საკითხებში ხელისუფლების სამივე შტო უნდა თამაშრომლობდეს³.

* სამართლის მაგისტრი (*LLM, Queen Mary University of London*), ქართულ-ამერიკული და საქართველოს დავით აღმაშენებლის სახელობის უნივერსიტეტების მონვეული ლექტორი, ევროპის იურისტ სტუდენტთა ასოციაცია საქართველოს პრეზიდენტი.

¹ კონსტიტუციური სამართალი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 262.

² Grabenwarter, Separation of Powers and the Independence of Constitutional Courts and Equivalent Bodies, 2nd Congress of the World Conference on Constitutional Justice, Rio de Janeiro, 2011, 3.

³ კონსტიტუციური სამართალი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 266.

განსახილველი საკითხის ფარგლებში მნიშვნელოვანია პირველი ელემენტის - ხელისუფლების შტოების ურთიერთდამოუკიდებლობის - გაანალიზება, უფრო კონკრეტულად კი იმის განსაზღვრა, თუ რამდენად დამოუკიდებელია სასამართლო ხელისუფლება საქართველოში. მართალია, მსჯელობის საგანი არის მხოლოდ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს დამოუკიდებლობა, თუმცა ეს ავტომატურად ზეგავლენას ახდენს მთლიანად სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობაზე, რადგან საკონსტიტუციო კონტროლი საქართველოში სასამართლო ხელისუფლების განხორციელების ერთ-ერთ ფორმას წარმოადგენს⁴.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება ვთქვათ, რომ საქართველოში საკონსტიტუციო სასამართლოს დამოუკიდებლობა სასამართლო შტოს დამოუკიდებლობის აუცილებელ წინაპირობას წარმოადგენს. აღნიშნული თემა ორმაგად საინტერესოა სწორედ საქართველოს მაგალითზე საუბრის დროს, რადგან გარდამავალი დემოკრატიის ქვეყნებში (რომელსაც საქართველო მიეკუთვნება) ხელისუფლების მმართველი ძალა ყოველთვის ისწრაფვის საკუთარი ძალაუფლების გაზრდისა და სასამართლოს კონტროლისაკენ. ამდენად, არსებობს საფრთხე, რომ სასამართლო ხელისუფლებას სათანადო დონეზე არ ჰქონდეს დამოუკიდებლობის გარანტიები. სასამართლოს დამოუკიდებლობა არა მხოლოდ ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის აუცილებელი ელემენტია, არამედ მის გარეშე წარმოუდგენელია სამართლებრივ სახელმწიფოზე მსჯელობა.⁵ როდესაც სახელმწიფოს აქვს პრეტენზია, იყოს დემოკრატიული, აუცილებელია, ადამიანის უფლებები იყოს სათანადოდ დაცული, ამის გარანტი კი დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი სასამართლო სისტემის არსებობაა.

უნდა აღინიშნოს, რომ მოცემული პრობლემა აქტუალურია არა მხოლოდ საქართველოში, არამედ მთელი მსოფლიოს კონსტიტუციურსამართლებრივი სივრცისათვის და ამის ნათელი დასტურია 2011 წლის 16 იანვარს რიო დე ჟანეიროში გამართული საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების მეორე მსოფლიო კონგრესი, რომლის ფარგლებშიც ძირითადი განსახილველი თემა სწორედ ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი და საკონსტიტუციო სასამართლოების დამოუკიდებლობა გახლდათ. კონფერენციაზე განსაკუთრებული ყუ-

⁴ საქართველოს კონსტიტუციის 82-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

⁵ კუბლაშვილი კ., ძირითადი უფლებები, თბილისი, 2003, 19.

რადღება დაეთმო საკონსტიტუციო კონტროლის მექანიზმებს სწორედ ახალი დემოკრატიის ქვეყნებში. ვენეციის კომისიის საკონსტიტუციო იუსტიციის გაერთიანებული საბჭოს თანაპრეზიდენტმა, კრისტოფ გრებენვორთერმა თავის სიტყვაში აღნიშნა, რომ ახალი დემოკრატიის ქვეყნებში, საკონსტიტუციო კონტროლის კუთხით, ძირითადად, ორი სახის სირთულეა: 1) შეზღუდულია სასამართლოს იურისდიქცია და კომპეტენცია; 2) შეზღუდულია მოქალაქეების მიერ სასამართლოსთვის მიმართვის ძირითადი უფლება⁶.

ყოველივე ამის ფონზე, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს დამოუკიდებლობის საკითხი ნამდვილად აქტუალური და საინტერესოა მოქმედი გარანტიების განხილვა საერთაშორისო სტანდარტების ჭრილში.

საკითხის აქტუალობიდან გამომდინარე, თემის მიზანია, დადგინდეს რამდენად უზრუნველყოფილია საქართველოში საკონსტიტუციო სასამართლოს დამოუკიდებლობა და არსებული მექანიზმები შეესატყვისება თუ არა საერთაშორისო სტანდარტებს. ამ მიზნით, პირველ თავში განხილული იქნება ის აუცილებელი ელემენტები, რომლებიც თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართლის თეორეტიკოსებისა და პრაქტიკოსი სპეციალისტების აზრით, აუცილებლად უნდა ახასიათებდეს დამოუკიდებელ საკონსტიტუციო სასამართლოს. აღნიშნულის საფუძველზე, მეორე თავში ვიმსჯელებთ ქართულ საკანონმდებლო მოცემულობაზე და უშუალოდ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს დამოუკიდებლობის გარანტიებზე. აღნიშნული თემების ურთიერთშეჯერების საფუძველზე კი, დასკვნაში წარმოჩინდება კონკრეტული რეკომენდაციები, თუ რა ღონისძიებების გატარება შეიძლება საქართველოში იმისათვის, რათა საკონსტიტუციო სასამართლო კიდევ უფრო მეტად დამოუკიდებელი გახდეს.

საქართველოში სასამართლო რეფორმის ერთ-ერთი ძირითადი მიმართულება სწორედ სასამართლოს დამოუკიდებლობა გახლავთ, შესაბამისად, სტატიის მიზანია, დადგინდეს, რამდენად მოხდა საკანონმდებლო დონეზე სასამართლო ხელისუფლების, კონკრეტულად კი, საკონსტიტუციო სასამართლოს დამოუკიდებლობის განმტკიცება და რამდენად ქმედითია არსებული სამართლებრივი მოცემულობა.

⁶ Grabenwarter, Separation of Powers and the Independence of Constitutional Courts and Equivalent Bodies, 2nd Congress of the World Conference on Constitutional Justice, Rio de Janeiro, 2011, 2.

1. საკონსტიტუციო სასამართლოს დამოუკიდებლობის აუცილებელი მახასიათებლები

საკონსტიტუციო სასამართლოს დამოუკიდებლობაზე საუბრისას, პირველ რიგში, უნდა გავმიჯნოთ დამოუკიდებლობა ინსტიტუციურ და ინდივიდუალურ დონეზე.

ა) დამოუკიდებლობა ინსტიტუციურ დონეზე

საკონსტიტუციო სასამართლოს დამოუკიდებლობაზე რომ ვისაუბროთ, აუცილებელია, თავად ეს ორგანო, როგორც ერთ-ერთი ინსტიტუტი იყოს დამოუკიდებელი. საინტერესოა, ვისგან ან რისგან უნდა იყოს დამოუკიდებელი საკონსტიტუციო სასამართლო.

ა.ა) დამოუკიდებლობა სახელისუფლებო ორგანოებისგან - ცხადია, ძირითადი აქცენტი ამ შემთხვევაში ხელისუფლების სხვა შტოებზე - აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ხელისუფლებაზე უნდა გაკეთდეს. ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია №R(94)12 „წვერი სახელმწიფოებისათვის მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის, ეფექტურობის და როლის შესახებ“ წვერი სახელმწიფოებისგან მოითხოვს, რომ აღმასრულებელმა და საკანონმდებლო ხელისუფლებამ უზრუნველყოს სასამართლოს დამოუკიდებლობა და ისეთი ნაბიჯების არიდება, რომლებმაც შეიძლება საფრთხის ქვეშ დააყენოს სასამართლოს დამოუკიდებლობა.⁷ უფრო მეტიც, სასამართლო ქცევის ბანგალორის პრინციპების 1.3 პუნქტის მიხედვით, სასამართლო თავისუფალი უნდა იყოს არა მხოლოდ ხელისუფლების აღმასრულებელ და საკანონმდებლო შტოსთან არასათანადო კავშირებისა და მათი ზეგავლენისაგან, არამედ გარეშე დამკვირვებელი თვალითაც უნდა აღიქმებოდეს ეს დამოუკიდებლობა. საკონსტიტუციო სასამართლოს უდიდესი დატვირთვა გააჩნია თანამედროვე დემოკრატიულ და სამართლებრივ სახელმწიფოში. ის სახელმწიფოს უზენაესი კანონის, კონსტიტუციის, დაცვისა და მისი უზრუნველყოფის გარანტია. ამიტომ, აუცილებელია, საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლება არ

⁷ ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის მინისტრთა რეკომენდაცია №R(94)12 „წვერი სახელმწიფოებისათვის მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის, ეფექტურობის და როლის შესახებ“, პირველი პრინციპი, მე-2 პუნქტი, „ბ“ ქვეპუნქტი.

ერეოდეს სასამართლოს ფუნქციებში. აღსანიშნავია, რომ საერთაშორისო აქტები პირდაპირ არ საუბრობენ საკონსტიტუციო სასამართლოს საერთო სასამართლოსაგან დამოუკიდებლობაზე, თუმცა იმ სახელმწიფოებში, სადაც სასამართლო ხელისუფლება იყოფა საკონსტიტუციო და საერთო სასამართლოებად, თავისთავად იგულისხმება, რომ თვითონ სასამართლო ხელისუფლების შიგნით ამ ორ ორგანოს შორის უნდა არსებობდეს უფლებამოსილებათა დანაწილება და ურთიერთდამოუკიდებლობა. ნინაალმდეგ შემთხვევაში, ყოველგვარ აზრს მოკლებული იქნება სასამართლო ორგანოების დუალისტური რეჟიმი. ამასთან, როგორც აღვნიშნეთ, საკონსტიტუციო სასამართლო საზოგადოების ინტერესების უმთავრესი დამცველია და შესაბამისად, აუცილებელია, ის არა მხოლოდ რეალურად იყოს დამოუკიდებელი ხელისუფლების სხვა შტოებისგან, არამედ ეს დამოუკიდებლობა საზოგადოებაში ობიექტურად ასეთად აღიქმებოდეს.

ა.ბ) დამოუკიდებლობა პოლიტიკისგან - მოსამართლეთა საყოველთაო ქარტიის მე-2 მუხლი მოითხოვს, რომ სასამართლო თავისუფალი იყოს პოლიტიკური ზეწოლისაგან. სასამართლოს აუცილებელი მახასიათებელი მიუკერძოებლობაა, რომელსაც გადანყვებილება გამოქვს თანასწორობის პრინციპის დაცვით. იმ შემთხვევაში, თუ საკონსტიტუციო სასამართლო რომელიმე პოლიტიკური პარტიის ზეგავლენის ქვეშ მოექცევა, შეუძლებელი იქნება, ვისმჯელოთ მის დამოუკიდებლობასა და მიუკერძოებლობაზე.

პოლიტიკა ყოველთვის ასოცირდება სუბიექტურად ერთი კონკრეტული ძალის ინტერესებთან, ეს კი სასამართლოს ობიექტურობასთან შეუთავსებელია, ამიტომ ყველა დემოკრატიულ სახელმწიფოში სასამართლო და პოლიტიკა მკვეთრად ემიჯნება ერთმანეთს. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ჩვეულებრივი მართლმსაჯულებისგან განსხვავებით, საკონსტიტუციო მართლმსაჯულება ბევრ ასპექტში კვეთს პოლიტიკას, თუნდაც იმ მარტივი მიზეზის გამო, რომ თავად კონსტიტუცია წარმოადგენს ერთდროულად სამართლებრივ და პოლიტიკურ დოკუმენტს. საკონსტიტუციო სასამართლოს ზოგიერთი ფუნქცია პირდაპირპროპორციულად პოლიტიკას უკავშირდება. მაგ., პოლიტიკური პარტიების საქმიანობის კონსტიტუციურობის შემოწმება, დავა სახელმწიფო ორგანოებს შორის კომპეტენციის თაობაზე, არჩევნების კონსტიტუციურობა და ა.შ. შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლოს შემთხვევაში კიდევ უფრო სენსიტიურია პოლიტიკისგან

წყალგამყოფის გავლება, რადგან იგი ხშირ შემთხვევაში თავისი გადაწყვეტილებით უშუალოდ ზემოქმედებს პოლიტიკაზე, თუნდაც ეს გადაწყვეტილება პირდაპირ არ ეხებოდეს პოლიტიკურ საკითხებს. კერძოდ, ნებისმიერ შემთხვევაში საკონსტიტუციო სასამართლო გვევლინება ნეგატიურ კანონმდებლად და კანონმდებელი კი ქვეყანაში პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განმსაზღვრელია. ანუ საკონსტიტუციო სასამართლო ირიბად ზემოქმედებს ქვეყანაში არსებული პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებზე.

აღნიშნულის საფუძველზე შეიძლება დავასკვნათ, რომ სასამართლოს და პოლიტიკის გამიჯვნა, ერთი მხრივ, გულისხმობს, რომ თავად პოლიტიკა არცერთ შემთხვევაში არ უნდა ჩაერიოს სასამართლოს საქმიანობაში და მეორე მხრივ, სასამართლომ არ უნდა მიიღოს გადაწყვეტილებები პოლიტიკური შეხედულებებით. სწორედ ამ უკანასკნელი მიზნის მისაღწევად აშშ-ში ჩამოყალიბდა პრინციპი Judicial Self-Restraint, რომელიც უკრძალავს მოსამართლეს, აკეთოს პოლიტიკა.⁸ ანუ არ შეიძლება სასამართლო გადაწყვეტილების მიღების დროს რაიმე პოლიტიკური მოტივით მოქმედებდეს.

ა.გ) დამოუკიდებლობა მასმედიისგან - საკონსტიტუციო სასამართლო თავისი ფუნქციიდან გამომდინარე, ყოველთვის საზოგადოების განსაკუთრებული ყურადღების ობიექტია. საზოგადოებას მუდმივად აინტერესებს, რა ხდება სასამართლოში და ეს ინტერესი მეტნაკლებად მწვავეა განსახილველი საქმის აქტუალობის შესაბამისად. სწორედ ამიტომ სასამართლოში მოქმედებს საჯაროობის პრინციპი, რომლის მიხედვითაც, საზოგადოებაში სასამართლოს მიმართ რწმენის განმტკიცებისათვის აუცილებელია, საზოგადოება ინფორმირებული იყოს სასამართლოში საქმეების მიმდინარეობისა და მიღებული გადაწყვეტილებების შესახებ. მიღებული გადაწყვეტილება საჯაროდ ცხადდება და ოფიციალურად ქვეყნდება, ამიტომ მისი გაცნობა ყველას შეუძლია. განსაკუთრებული ინტერესი, როგორც წესი, საქმის განხილვის ეტაპზე არის ხოლმე, როდესაც საქმე განსაკუთრებული აქტუალობით გამოირჩევა. სწორედ ასეთ შემთხვევებში ძალიან აქტიურია მედია და ხშირად ურთიერთობს სასამართლოსთან, რათა მიიღოს ხალხისთვის საინტერესო ინფორმაცია. ამ დროს სასამართლომ ძალიან დიდი სიფრთხილე უნდა გამოიჩინოს და დაიცვას ოქროს შუალედი საჯაროობასა და ინფორმაციის

⁸ ხუბუა გ., სამართლის თეორია, თბილისი, 2004, 106.

კონფიდენციალურობას შორის. აგრეთვე, აუცილებელია ინფორმაცია საზოგადოებას მიენოდოს ჩვეულებრივი, ადამიანისთვის გასაგები ენით.

სასამართლოს მიერ საზოგადოების ინფორმირების სხვადასხვა საშუალება არსებობს. ზოგიერთ სახელმწიფოში მოსამართლე ინდივიდუალურად არ აკეთებს განცხადებას და შექმნილია მოსამართლეთა სპეციალური ჯგუფი, ზოგჯერ კი საერთოდ არ ხდება ოფიციალური ინფორმირება და მხოლოდ სამეცნიერო კონფერენციებზე საუბრობენ მოსამართლეები განსახილველ საქმეებზე.⁹ დასავლეთ ევროპის ქვეყნებში კი შემუშავებულია სპიკერ მოსამართლის ინსტიტუტი, რომლის ფუნქციაშიც შედის საზოგადოებისა და მასმედიის ინფორმირება სასამართლოში მიმდინარე საქმეებთან დაკავშირებით¹⁰.

როგორც ვხედავთ, საზოგადოებისა და მასმედიის ინტერესი ძალიან დიდია სასამართლოს მიმართ, სწორედ ამიტომ საკონსტიტუციო სასამართლო შეიძლება საზოგადოებრივი აზრის წნეხის ქვეშ მოექცეს და მოუწიოს არაპოპულარული გადაწყვეტილებების გამოტანა, თუმცა ის ვალდებულია ყოველგვარი საზოგადოებრივი აზრისა და მედიის ზენოლისგან დამოუკიდებელი დარჩეს და გადაწყვეტილება მიიღოს კონსტიტუციის ნორმების მოთხოვნათა შესაბამისად.

ა.დ) მიღებული გადაწყვეტილების საბოლოობა, როგორც დამოუკიდებლობის გარანტი - საკონსტიტუციო სასამართლოს დამოუკიდებლობაზე საუბარი შეუძლებელი იქნება, თუ ხელისუფლების სხვა ორგანოებს შეეძლებათ მიღებულ გადაწყვეტილებაზე რაიმე სახის ზემოქმედების მოხდენა. მიღებული გადაწყვეტილება სავალდებულო უნდა იყოს ყველა ორგანოსა და პირისათვის. ამასთან, იმ სახელმწიფოებში, სადაც საკონსტიტუციო სასამართლო ცალკე არ არსებობს, საკონსტიტუციო იუსტიციის ფუნქციით აღჭურვილ ორგანოს არ უნდა ჰყავდეს ზემდგომი ორგანო, სადაც გადაწყვეტილება გასაჩივრდება. უფრო მეტიც, ზოგიერთ ქვეყანაში, სადაც საკონსტიტუციო სასამართლო განსაკუთრებით ძლიერია, ის უფლებამოსილია კონსტიტუციის რომელიმე ნორმა სუპრაკონსტიტუციურად გამოაცხადოს, რაც იმას ნიშნავს, რომ

⁹ Grabenwarter, Separation of Powers and the Independence of Constitutional Courts and Equivalent Bodies, 2nd Congress of the World Conference on Constitutional Justice, Rio de Janeiro, 2011, 8.

¹⁰ იურიდიულ პროფესიათა ეთიკის საკითხები, სასწავლო მასალები, თბილისი, 2009, 125.

პარლამენტს ხმების 2/3-ის უმრავლესობითაც კი არ შეუძლია აღნიშნული ნორმის შეცვლა¹¹.

ა.ე) მატერიალური დამოუკიდებლობა - საკონსტიტუციო სასამართლო მხოლოდ მაშინ იქნება სხვა ორგანოებისგან დამოუკიდებელი, თუ მას ექნება მყარი ფინანსური გარანტიები. ამ შემთხვევაში საუბარია არა მოსამართლის გარანტიებზე, არამედ თვითონ სასამართლოს, როგორც ინსტიტუციის დამოუკიდებლობაზე. ამისათვის სახელმწიფომ საკონსტიტუციო სასამართლოს უნდა შეუქმნას მუშაობისთვის აუცილებელი პირობები და უზრუნველყოს სათანადო დაფინანსებით. ამასთან, ბიუჯეტიდან თანხის გამოყოფის დროს გათვალისწინებული უნდა იყოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პოზიცია.

ა.ვ) სასამართლოებთან დამოუკიდებელი ურთიერთობა - რიო დე ჟანეიროს საკონსტიტუციო იუსტიციის მეორე მსოფლიო კონგრესზე სასამართლოს დამოუკიდებლობის ერთ-ერთ ელემენტად ცალკე გამოიყო სხვა სასამართლოებთან დამოუკიდებელი და შეუზღუდავი ურთიერთობის შესაძლებლობა: აქ მოიზრება საერთაშორისო და სხვა ქვეყნების საკონსტიტუციო სასამართლოები. ორივე შემთხვევაში საკონსტიტუციო სასამართლოს აქვს შესაძლებლობა, გაეცნოს საერთაშორისო პრაქტიკას და აიმაღლოს კვალიფიკაცია.¹² ამ შესაძლებლობის შეზღუდვა კი ჩაითვლება საკონსტიტუციო სასამართლოს დამოუკიდებლობაში ჩარევად.

ბ) დამოუკიდებლობა ინდივიდუალურ დონეზე

სასამართლო ორგანოს ინსტიტუციურ დამოუკიდებლობას არანაირი აზრი არ ექნება, თუ ზემოქმედებისაგან დაცული არ იქნებიან თავად ის პირები, რომლებიც სასამართლოს სახელით გადაწყვეტილებებს იღებენ. შესაბამისად, ინდივიდუალურ დონეზე დამოუკიდებლობა სწორედ ცალკეული მოსამართლეების დამოუკიდებლობას გულისხმობს. მოსამართლე უშუალოდ არის ჩაბმული საქმის გადაწყვეტის პროცესში და წარმოადგენს მთლიანი სასამართლო სისტემის სახეს, ამიტომ, აუცილებელია, მაქსიმალურად უზრუნველყოფილი იყოს მისი დამოუკიდებლობა და მიუკერძოებლობა.

¹¹ Grabenwarter, Separation of Powers and the Independence of Constitutional Courts and Equivalent Bodies, 2nd Congress of the World Conference on Constitutional Justice, Rio de Janeiro, 2011, 5.

¹² იქვე, 9.

ბ.ა) მოსამართლის თანამდებობაზე განწესება - მოსამართლის დამოუკიდებლობისთვის დიდი მნიშვნელობა ენიჭება, თუ ვისგან იღებს იგი ლეგიტიმაციას. ბუნებრივია, დამოუკიდებლობა ყველაზე მაღალი ხარისხით მიღწეული იქნებოდა მაშინ, როდესაც საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრი მანდატს უშუალოდ ხალხისგან მიიღებდა, მაგრამ არჩევნები ავტომატურად ასოცირდება პოლიტიკასთან, სასამართლო კი, როგორც აღვნიშნეთ, მკვეთრად უნდა ემიჯნებოდეს მას. ამ ფონზე ყველაზე სწორი მიდგომაა, რომ საკონსტიტუციო სასამართლო დაკომპლექტდეს მაქსიმალურად მრავალფეროვანი წყაროს მიერ.¹³ მოსამართლეთა საყოველთაო ქარტიის მიხედვით, მოსამართლის შერჩევა და თანამდებობაზე დანიშვნა უნდა ხორციელდებოდეს ობიექტური და გამჭვირვალე კრიტერიუმების მიხედვით და სწორი პროფესიული კვალიფიკაციის საფუძველზე.¹⁴ საკონსტიტუციო სასამართლო უნდა დაკომპლექტდეს მაქსიმალურად სხვადასხვა ორგანოს წარმომადგენლობისგან შექმნილი ჯგუფის მიერ ღია და გამჭვირვალე პროცედურის საფუძველზე, ობიექტური კრიტერიუმების გათვალისწინებით.

დღეს მსოფლიოში, ძირითადად, საკონსტიტუციო სასამართლოების ფორმირების სამი წესი მოქმედებს: 1) საკონსტიტუციო სასამართლოს ფორმირებაში ხელისუფლების სამივე შტო მონაწილეობს; 2) საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრებს ნიშნავს ან ირჩევს მხოლოდ საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოები; 3) საკონსტიტუციო სასამართლოს ფორმირების შესახებ მხოლოდ პარლამენტი ან სახელმწიფო მეთაური იღებს საბოლოო განწყვეტილებას.¹⁵

ბ.ბ) თანამდებობრივი უსაფრთხოება - მოსამართლის დამოუკიდებლობის აუცილებელი წინაპირობაა, მას ჰქონდეს თანამდებობაზე ყოფნის გარანტიები. საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრი მხოლოდ მაშინ იქნება მიუკერძოებელი, თუ ეცოდინება, რომ ნებისმიერი გადაწყვეტილების გამოტანის შემთხვევაში ობიექტურად მისი თანამდებობა საფრთხის ქვეშ არ დადგება. მოსამართლეთა საყოველთაო ქარტიის მე-8 მუხლის თანახმად, არ შეიძლება მოსამართლის გადაყვანა, მისი სამოსამართლო საქმიანობის შეჩერება, ან მისი თანამდებობიდან გათავისუფლება, თუ ეს არ არის განპირობე-

¹³ იქვე, 7.

¹⁴ მოსამართლეთა საყოველთაო ქარტიის მე-9 მუხლი.

¹⁵ მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2006, 384.

ბული კანონით და შესაბამისი დისციპლინური პროცედურის დაცვით მიღებული გადაწყვეტილებით. ამასთან, მნიშვნელოვანია, რომ მოსამართლეთა თანამდებობაზე განწესება ხანგრძლივი ვადით ხდებოდა.¹⁶ აღნიშნულიდან გამომდინარე, მოსამართლეთა თანამდებობრივი უსაფრთხოება გულისხმობს, რომ იგი თანამდებობაზე ხანგრძლივი ვადით ინიშნებოდა და მისი თანამდებობიდან გათავისუფლება შეუძლებოდა მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში, დისციპლინური პასუხისმგებლობის გზით.¹⁷ აშშ-ში ეს სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობის თორმეტ ძირითად პრინციპთაგან ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანესად მიიჩნევა¹⁸.

ბ.გ) იმუნიტეტი - მოსამართლე თავს ხელისუფლებისგან დამოუკიდებლად იგრძნობს, თუ ის საკანონმდებლო დონეზე დაცული იქნება მის წინააღმდეგ სისხლისსამართლებრივი საქმის წარმოებისგან. სწორედ ამიტომ თანამდებობაზე ყოფნის პერიოდში საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრი უნდა სარგებლობდეს იმუნიტეტით.¹⁹ საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრი, აგრეთვე, დაცული უნდა იყოს მის წინააღმდეგ სამოქალაქო საჩივრებისგანაც²⁰.

ბ.დ) დამოუკიდებლობა წინასწარ შექმნილი აზრისგან - მოსამართლე გადაწყვეტილებას იღებს საქმის ყოველმხრივი გამოკვლევის შედეგად საკუთარი რწმენით. შესაბამისად, ნებისმიერი წინასწარ შექმნილი აზრი ხელს შეუშლის მოსამართლის შინაგანი რწმენის ობიექტურად ჩამოყალიბებას. ბანგალორის პრინციპები ითხოვს მოსამართლისგან ისეთ მოქცევას, რომელიც მაქსიმალურად შეამცირებს მომავალში აცილების საფუძვლებს²¹.

ბ.ე) დამოუკიდებლობა საზოგადოებრივი აზრისგან - საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლე კარგად უნდა აცნობიერებდეს, თუ რაოდენ დიდი პასუხისმგებლობის მატარე-

¹⁶ მოსამართლეთა საყოველთაო ქარტიის მე-8 მუხლი.

¹⁷ Prakash S., Smith S. D., How to Remove a Federal Judge, The Yale Law Journal, Vol. 116, 2006, 72.

¹⁸ კონსტიტუციური სამართალი, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 489

¹⁹ ევროპის მოსამართლეთა საკონსულტაციო საბჭოს (CCJE) დასკვნა №3(2002) „ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის საყურადღებოდ მოსამართლეთა პროფესიული ქცევის მარეგულირებელი პრინციპებისა და წესების, კერძოდ, ეთიკის ნორმების, თანამდებობასთან შეუფერებელი ქცევისა და მიუკერძოებლობის შესახებ“, პუნქტი 52.

²⁰ გაეროს სასამართლოს დამოუკიდებლობის ძირითადი პრინციპების მე-16 პუნქტი.

²¹ სამოსამართლო ქცევის ბანგალორის პრინციპების 2.3-ე პუნქტი.

ბელია. მას ხშირად მოუწევს ისეთი გადაწყვეტილების მიღება, რომელიც არ იქნება პოპულარული საზოგადოების თვალში, თუმცა მოსამართლემ უნდა შეძლოს და შეინარჩუნოს საზოგადოებრივი აზრისგან დამოუკიდებლობა.

ბ.ვ) დამოუკიდებლობა კოლეგებისგან - მოსამართლის ინდივიდუალური დამოუკიდებლობის აუცილებელი წინაპირობაა დამოუკიდებლობა თავად სასამართლო სისტემის შიგნით. მოსამართლე გადაწყვეტილებას უნდა იღებდეს მხოლოდ საკუთარი რწმენით და არ ექცეოდეს სხვა მოსამართლეთა ზეგავლენის ქვეშ. ამისათვის, ერთი მხრივ, ყველა მოსამართლემ თავი უნდა შეიკავოს კოლეგის გაკრიტიკებისგან²² და მეორე მხრივ, ნებისმიერ შემთხვევაში მოსამართლეს უნდა ჰქონდეს გადაწყვეტილების გამოტანისას საკუთარი პოზიციის წერილობით დაფიქსირების შესაძლებლობა, იქნება ეს გადაწყვეტილების თანმხვედრი თუ მისგან განსხვავებული აზრი. მოსამართლეთა საყოველთაო ქარტია ხაზგასმით მიუთითებს, რომ მოსამართლე დამოუკიდებელი უნდა იყოს სხვა მოსამართლეებისა და სასამართლო ხელისუფლების ადმინისტრაციისგან²³.

ბ.ზ) მოსამართლესთან კონტაქტის შეზღუდვა, როგორც დამოუკიდებლობის გარანტი - მოსამართლის დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობისათვის აუცილებელ წინაპირობას წარმოადგენს, რომ ის დაცული იყოს მხარეებისა და სხვა დაინტერესებული პირების ყოველგვარი ზედმეტი კონტაქტისაგან.²⁴ მოსამართლის დაცვის მიზნით, მიზანშეწონილია, წინასწარ განსაზღვრული იყოს თუ რა სახის კონტაქტი დაიშვება მასთან და არასასურველი კონტაქტის შემთხვევაში დაწესდეს სათანადო სანქციები.

ბ.თ) სოციალური გარანტიები - იმისათვის, რომ სასამართლო სისტემა არ იყოს კორუმპირებული, აუცილებელია, მოსამართლის თანამდებობა სათანადოდ იყოს დაფასებული მატერიალური გარანტიების კუთხით. საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეს უნდა ჰქონდეს არა მხოლოდ მაღალი ანაზღაურება, არამედ მას სხვა მყარი სოციალური შეღავათებიც უნდა გააჩნდეს, რომ არ გახდეს სხვა პირებზე რაიმე

²² იურიდიულ პროფესიათა ეთიკის საკითხები, სასწავლო მასალები, თბილისი, 2009, 111.

²³ მოსამართლეთა საყოველთაო ქარტიის მე-2 მუხლი.

²⁴ იურიდიულ პროფესიათა ეთიკის საკითხები, სასწავლო მასალები, თბილისი, 2009, 113.

სახით დამოკიდებული და საბოლოოდ ამან კითხვის ნიშნის ქვეშ არ დააყენოს გადაწყვეტილების მიუყვარძობლობა²⁵.

2. საკონსტიტუციო სასამართლოს დამოუკიდებლობის გარანტიები ქართული კანონმდებლობის მიხედვით

როგორც დავინახეთ, საერთაშორისო სტანდარტები ითვალისწინებს საკონსტიტუციო სასამართლოს დამოუკიდებლობის ძალიან მყარ გარანტიებს როგორც ინსტიტუციურ, ისე ინდივიდუალურ დონეზე. განხილულის ფონზე ძალზე საინტერესოა, როგორი მოცემულობაა ამ საკითხთან დაკავშირებით ქართულ რეალობაში და რამდენად უზრუნველყოფილია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს დამოუკიდებლობა. სრული სურათის შესაქმენლად, მიზანშეწონილია, პუნქტობრივად განვიხილოთ თითოეული სტანდარტი. ამ შემთხვევაშიც ცალ-ცალკე ვიმსჯელებთ ინსტიტუციურ და ინდივიდუალურ დამოუკიდებლობაზე.

ა) დამოუკიდებლობა ინსტიტუციურ დონეზე

ა.ა) დამოუკიდებლობა ხელისუფლების ორგანოებისგან - საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით. ეს პრინციპი, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, თავისთავად გულისხმობს ხელისუფლების სხვადასხვა შტოების ურთიერთდამოუკიდებლობას და შესაბამისად, სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობას აღმასრულებელი და საკანონმდებლო შტოებისგან. სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის სიმბოლური გამოხატულებაა კონსტიტუციაში ცალკე მებუთე თავის არსებობაც, რომელშიც საკონსტიტუციო კონტროლი სასამართლო ხელისუფლების განხორციელების ერთ-ერთ ფორმად არის დასახელებული.²⁶ სასამართლოს დამოუკიდებლობის ზოგად ნორმას წარმოადგენს კონსტიტუციის 82-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, ხოლო კონკრეტულად საკონსტიტუციო სასამართლოს დამოუკიდებლობას ეხება „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-2 მუხლი, რომლის მიხედვითაც საკონსტი-

²⁵ მოსამართლეთა ევროპული ქარტიის მე-6 პუნქტი.

²⁶ საქართველოს კონსტიტუციის 82-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

ტუციო სასამართლო საქმიანობას ახორციელებს დამოუკიდებლობის საწყისებზე. აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს ხელისუფლების სხვა ორგანოებისგან დამოუკიდებლობა საქართველოში უზრუნველყოფილია.

ა.ბ) დამოუკიდებლობა პოლიტიკისა და მასმედიისგან - ქართული კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს საკონსტიტუციო სასამართლოს პოლიტიკისა და მასმედიის ზეგავლენისაგან დაცვის კონკრეტულ დანაწესებს. თუმცა ზემოთ აღნიშნული ზოგადი ნორმები, რომლებიც უზრუნველყოფს საკონსტიტუციო სასამართლოს ინსტიტუციურ დამოუკიდებლობას, არის აბსტრაქტული და თავისუფლად შეიძლება გამოყენებულ იქნას ნებისმიერი სახის ზეგავლენისგან დასაცავად.

ა.გ) მიღებული გადაწყვეტილების საბოლოობა, როგორც დამოუკიდებლობის გარანტი - ამ საკითხთან მიმართებით, საკმაოდ დეტალური მონესრიგებაა ქართულ კანონმდებლობაში. კონსტიტუციის 89-ე მუხლის მე-2 პუნქტში ცასლახადაა აღნიშნული, რომ საკონსტიტუციო სამართლოს გადაწყვეტილება საბოლოოა და მისი გამოქვეყნებისთანავე ძალას კარგავს ნებისმიერი არაკონსტიტუციურად ცნობილი აქტი. ორგანული კანონი კიდევ უფრო სიღრმეში მიდის და განამტკიცებს სასამართლოს გადაწყვეტილების საბოლოობას, რამდენადაც კრძალავს არაკონსტიტუციურად ცნობილი ნორმის შინაარსობრივად მსგავსი ახალი ნორმის მიღებას²⁷.

ა.დ) მატერიალური დამოუკიდებლობა - საკონსტიტუციო სასამართლოს მატერიალურ გარანტიებს არ ითვალისწინებს საქართველოს კონსტიტუცია, თუმცა ორგანული კანონი საკმაოდ დეტალურად აწესრიგებს ამ საკითხს. ორგანული კანონის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, სავალდებულოა საკონსტიტუციო სასამართლოს დაფინანსება იმ ოდენობით, რაც უზრუნველყოფს მისი ფუნქციების შესრულებას და მოსამართლის დამოუკიდებლობას. ეს ზოგადი სახის ჩანაწერი შინაარსობრივად ძალიან ბევრის მომცველია, რადგან აქცენტს აკეთებს ორ უმთავრეს საკითხზე - სასამართლოს ფუნქციების განხორციელებასა და ამის დამოუკიდებლად გაკეთებაზე. თუმცა, უნდა ითქვას, რომ მატერიალურ გარანტიებს კიდევ უფრო მყარს და სტაბილურს ქმნის ამავე ნორმის დანაწესი, რომლის მიხედვითაც ბიჯეტიდან საკონსტიტუ-

²⁷ „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 25-ე მუხლის მე-4 პუნქტი.

ციო სასამართლოსთვის დაფინანსების შემცირება დასაშვებია მხოლოდ მისი თანხმობით.

როგორც ვხედავთ, ინსტიტუციურ დონეზე საქართველოში საკონსტიტუციო სასამართლოს დამოუკიდებლობა საკმაოდ მყარად არის უზრუნველყოფილი. მართალია, კანონმდებლობაში პირდაპირ განერილი არაა საერთაშორისო სტანდარტების კიდევ ერთი მოთხოვნა, რაც გულისხმობს სხვა სასამართლოებთან დამოუკიდებლად ურთიერთობას, თუმცა პრაქტიკაში საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს სხვა სასამართლოებთან ურთიერთობის პრობლემა ნამდვილად არ აქვს. ამის ყველაზე კარგი დასტური 2011 წლის 16-17 იანვარს რიო დე ჟანეიროში გამართულ საკონსტიტუციო იუსტიციის მეორე მსოფლიო კონგრესზე საქართველოს წარმომადგენლობის მიერ ჩვენს ქვეყანაში არსებული მდგომარეობის შესახებ დადებითი მოხსენების გაკეთება გახლდათ²⁸.

ბ) დამოუკიდებლობა ინდივიდუალურ დონეზე

თავიდანვე უნდა აღინიშნოს, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის ინდივიდუალური დამოუკიდებლობა საკმაოდ კარგად არის დაცული საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობით. ზოგადად, მოსამართლის დამოუკიდებლობაზე საუბრობს კონსტიტუციის 84-ე მუხლის პირველი პუნქტი, ხოლო ორგანული კანონის მე-4 მუხლის პირველი პუნქტი უკვე უშუალოდ საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლის დამოუკიდებლობის გარანტიებს განამტკიცებს. რაც შეეხება ცალკეულ სტანდარტებს, თითოეული ზემოთაღნიშნული დამოუკიდებლობის გარანტია განხილული იქნება ცალკე, პუნქტობრივად.

ბ.ა) მოსამართლის თანამდებობაზე განწესება - საქართველოში საკონსტიტუციო სასამართლო შედგება 9 წევრისაგან, რომელთაგანაც სამ წევრს ნიშნავს პრეზიდენტი, სამს ირჩევს პარლამენტი და დარჩენილ სამს ნიშნავს უზენაესი სასამართლო.²⁹ როგორც ვხედავთ, დაკომპლექტებაში თანაბრად მონაწილეობს ხელისუფლების სამივე შტოს წარმომადგენელი, რაც გამოორიცხავს საკონსტიტუციო სასამართლოს ხელისუფლების რომელიმე შტოსადმი განსაკუთრებულ მიკერძოებასა და დამოკიდებულებას.

²⁸ იხ., The Guarantees of the Independence of the Constitutional Court, 2nd Congress of the World Conference on Constitutional Justice, Rio de Janeiro, 2011.

²⁹ საქართველოს კონსტიტუციის 88-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

ბ.ბ) თანამდებობრივი უსაფრთხოება - უსაფრთხოების ზოგად დანაწესს შეიცავს საქართველოს კონსტიტუცია, რომლის მიხედვითაც, მოსამართლის ჩამოცილება საქმის განხილვისგან, თანამდებობიდან ვადამდე გათავისუფლება ან სხვა თანამდებობაზე გადაყვანა დაიშვება მხოლოდ კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში.³⁰ ორგანულ კანონში კი *numerus clausus*-ის პრინციპით ჩამოთვლილია საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის ვადამდე გათავისუფლების საფუძვლები³¹.

ბ.გ) იმუნიტეტი - საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრს საქართველოს კონსტიტუცია საკმაოდ მყარი იმუნიტეტით იცავს სისხლისსამართლებრივი დევნისა და საქმის წარმოებისგან,³² რომლის მიხედვითაც საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრი ხელშეუხებელია და მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევაში, დანაშაულის ფაქტზე წასწრებისას შესაძლებელია მისი დაკავება. ამ ვითარებაშიც ბოლომდე არის უზრუნველყოფილი საკონსტიტუციო სასამართლოს დამოუკიდებლობა და საბოლოო სიტყვას ამბობს თავად საკონსტიტუციო სასამართლო, რომელიც წყვეტს, მისცეს თუ არა საგამოძიებო ორგანოებს თანხმობა საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის დაკავებაზე³³.

ბ.დ) დამოუკიდებლობა წინასწარ შექმნილი აზრისგან - წინასწარ შექმნილი აზრისგან დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის გარანტია აცილებათ. ამ საკითხს ითვალისწინებს ორგანული კანონის 46-ე მუხლი, რომელიც საუბრობს აცილებისა და თვითგანრიდების წინაპირობებსა და პროცედურაზე.

ბ.ე) დამოუკიდებლობა საზოგადოებრივი აზრისგან - ეს მექანიზმი კანონმდებლობაში განცალკევებით არ არის მოწესრიგებული, თუმცა, უნდა ითქვას, რომ მოსამართლის პირადი დამოუკიდებლობის და ყოველგვარი ჩარევისგან დაცვის მოთხოვნა, ავტომატურად ნიშნავს საზოგადოებრივი აზრისგან დამოუკიდებლობასაც. თუმცა ამ შემთხვევაში ეს უფრო მეტად თავად მოსამართლის პიროვნებაზეა დამოკიდებული, რომელმაც საზოგადოებრივ აზრს არ უნდა მისცეს

³⁰ იქვე, 84-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

³¹ „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-16 მუხლის პირველი პუნქტი.

³² საქართველოს კონსტიტუციის 88-ე მუხლის მე-5 პუნქტი.

³³ „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-15 მუხლის პირველი პუნქტი.

საკუთარ შინაგან რწმენაზე არაობიექტურად ზემოქმედების მოხდენის შესაძლებლობა.

ბ.ვ) დამოუკიდებლობა კოლეგებისგან - კოლეგებისგან დამოუკიდებლობაც ზოგადი ნორმის ფარგლებში უნდა მოვიაზროთ, რამდენადაც ასეთი კონკრეტული დანაწესი არ გვხვდება ქართულ სამართლებრივ სივრცეში. თუმცა ორგანულ კანონში საკმაოდ დეტალურად არის საუბარი მოსამართლის განსხვავებული და თანმხვედრი აზრის დაფიქსირების შესაძლებლობაზე,³⁴ რაც, თავის მხრივ, იმას ნიშნავს, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლე გადაწყვეტილებას იღებს დამოუკიდებლად და არ გახლავთ შებოჭილი უმრავლესობის აზრით.

ბ.ზ) მოსამართლესთან კონტაქტის შეზღუდვა, როგორც დამოუკიდებლობის გარანტი - უნდა ითქვას, რომ საერთაშორისო სტანდარტების ეს მოთხოვნა საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლესთან მიმართებით სათანადოდ არ არის საქართველოში უზრუნველყოფილი. მართალია, კონსტიტუციის 84-ე მუხლის პირველი პუნქტისა და ორგანული კანონის მე-4 მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრისათვის საქმიანობაში ნებისმიერი სახით ხელის შეშლა ისჯება კანონით, მაგრამ ქვეყანაში, სადაც ნათესაობის, ახლობლობის, მოსყიდვის ინსტიტუტს დიდი ხნის განმავლობაში მყარად ჰქონდა ფესვები გადგმული, ასეთი ზოგადი ნორმა საკამარისი არ არის. სწორედ ამის გათვალისწინებით, 2007 წლის 11 ივლისს მიღებულ იქნა საქართველოს კანონი „საერთო სასამართლოების მოსამართლეებთან კომუნიკაციის წესის შესახებ“, თუმცა ეს კანონი მხოლოდ საერთო სასამართლოების მოსამართლეებზე ვრცელდება და საკონსტიტუციო სასამართლოს წინაშე მდგარ პრობლემას არ წყვეტს.

ბ.თ) სოციალური გარანტიები - ალსანიშნავია, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს შექმნის პირველივე დღეებიდან საკმაოდ მყარი სოციალური გარანტიები მოქმედებდა საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრების მიმართ. ზოგადი ნორმები მოცემულია ორგანულ კანონში, რომელიც ითხოვს, რომ სახელმწიფომ საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეს უნდა შეუქმნას მოღვაწეობისა და ცხოვრების ღირსეული პირობები.³⁵ სოციალური გარანტიები დეტალურად განერილია სპეციალურ კანონში „საქართველოს საკონსტი-

³⁴ იქვე, 47-ე მუხლი.

³⁵ იქვე, მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტი.

ტუციო სასამართლოს წევრთა სოციალური დაცვის გარანტიების შესახებ“. ასეთი სპეციალური კანონის არსებობა უკვე მრავლისმეტყველია და ნათლად წარმოაჩენს, რომ სახელმწიფო საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეებს მყარ სოციალურ გარანტიებს უქმნის. ასევე, უნდა აღინიშნოს კანონი „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრთა შრომის ანაზღაურების შესახებ“, რომლის მიხედვითაც საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეებს საკმაოდ მაღალი ანაზღაურება ენიშნებათ.

დასკვნა

როგორც სტატიამ დაგვანახა საქართველოს კანონმდებლობა ითვალისწინებს თითქმის ყველა საერთაშორისო მოთხოვნას საკონსტიტუციო სასამართლოს დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად. რეალურად, დღევანდელი მოცემულობით საკონსტიტუციო სასამართლოს დამოუკიდებლობა მართლაც სათანადოდაა უზრუნველყოფილი, თუმცა, მიუხედავად ამისა, შეიძლება ვისაუბროთ რამდენიმე მექანიზმის შემოღებაზე, რომელიც კიდევ უფრო მეტად დამოუკიდებელს გახდის საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს:

1. ერთი მხრივ, მნივენლოვანია, რომ სასამართლომ დამოუკიდებლობა შეინარჩუნოს საზოგადოებრივი აზრისგან, თუმცა, მეორე მხრივ, აუცილებელია დაცულ იქნას საჯაროობის პრინციპი და მოხდეს ხალხის ინფორმირება მიმდინარე საქმეებთან დაკავშირებით. ამისათვის კი კონფიდენციალობასა და საჯაროობას შორის ლოგიკური ზღვრის დასაჭერად, გამართლებული იქნება სპიკერ მოსამართლის მსგავსი ინსტიტუტის ამოქმედება საკონსტიტუციო სასამართლოში, რომელიც უკვე წარმატებით მოქმედებს საერთო სასამართლოების სისტემაში;

2. როგორც განხილვამ აჩვენა, მოსამართლის დამოუკიდებლობის ერთ-ერთი გარანტიაა - იყოს დაცული არასასურველი კონტაქტისგან. ქართველი ხალხის სამართლებრივი კულტურისა და შეგნების გათვალისწინებით, აუცილებელი გახდა „საერთო სასამართლოს მოსამართლეებთან კომუნიკაციის წესის შესახებ“ კანონის მიღება. სასურველია, მსგავსი ტიპის ნორმატიული აქტი, თუნდაც საკონსტიტუციო სასამართლოს შიდა აქტის სახით, ამოქმედდეს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრებთან მიმართებითაც, რათა უფრო მეტად

იყვნენ დაცულნი ნებისმიერი სახის არასასურველი კონტაქტისგან საქმის განხილვასთან დაკავშირებით;

3. საკონსტიტუციო სასამართლოს დამოუკიდებლობაზე საუბრისას განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა თავად მოსამართლის დამოუკიდებლობას, რაშიც, თავის მხრივ, ძალიან დიდი მნიშვნელობა აქვს თავად მოსამართლის მხრიდან დამოუკიდებლობის შინაგან აღქმას. აუცილებელია, ყველა მოსამართლეს გათავისებული ჰქონდეს, რომ ის ყოველგვარი ზემოქედებისგან დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი უნდა იყოს. მოსამართლის შინაგანი დამოუკიდებლობის თვალსაზრისით ძალიან დადებითი როლი შეასრულა სამოსამართლო ეტიკის წესებმა, რომელიც მოქმედებს მხოლოდ საერთო სასამართლოს მოსამართლეთა მიმართ. მიზანშეწონილია, მსგავსი ეტიკური ნორმები არსებობდეს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრებთან მიმართებითაც. ამასთან, აუცილებლად არ მიმაჩნია ცალკე ეტიკის წესების შექმნა. სრულიად საკმარისი იქნება არსებული ეტიკის წესები გავრცელდეს საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეებზეც.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება დავასკვნათ, რომ საქართველოში საკონსტიტუციო სამართლოს დამოუკიდებლობა საკმაოდ მყარად არის უზრუნველყოფილი და ის შეესატყვისება საერთაშორისო სტანდარტების მოთხოვნებს. თუმცა, ისიც უნდა შევნიშნოთ, რომ დამოუკიდებლობის მხრივ უფრო მეტად დახვეწილია კანონმდებლობა საერთო სასამართლოებთან მიმართებით. ამიტომ, მიზანშეწონილია, მოხდეს დასკვნაში დაფიქსირებული რეკომენდაციების გათვალისწინება და საკონსტიტუციო სამართლოს დამოუკიდებლობის კიდევ უფრო მეტი გარანტიების შექმნა.

საკონსტიტუციო კონტროლი და კონსტიტუციის განმარტება

*„ხელისუფლების დანაწილება არ არის მთავარი
თავისუფლებისთვის და უფრო ზოგადად სამართლებრივი
სახელმწიფოსთვის, თუკი ის სასამართლო ხელისუფლების
უცილობელ დამოუკიდებლობას გულისხმობს“¹
მონტესკიე*

შესავალი

„სიტყვა ნახევრად ეკუთვნის მთქმელს და ნახევრად გამ-
გონეს.“² სიტყვის კარგად გაგების პრობლემა განსაკუთრებით
მნიშვნელოვანია იურისპრუდენციაში, რადგან ნორმის სწორ-
მა ინტერპრეტაციამ შეიძლება გადაწყვიტოს ადამიანის ძი-
რითადი უფლებების დაცვა-არდაცვის საკითხი. ამიტომ, რო-
ცა მოსამართლე განმარტავს, რა იგულისხმება ამა თუ იმ
ცნებაში, ტერმინში, ის გარკვეულწილად თანაკანონმდებლად,
ნორმის თანაშემოქმედად გვევლინება საკანონმდებლო ხელი-
სუფლებასთან ერთად. ეს განსაკუთრებით ნათლად საკონს-
ტიტუციო სასამართლოს მაგალითზე ჩანს, რადგან კონსტი-
ტუცია არ წარმოადგენს კოდექსს, რომელშიც ყველა საკითხი
დეტალურადაა მოწესრიგებული.³ საკონსტიტუციო სასამარ-
თლოს მოსამართლე კონკრეტულ მნიშვნელობას ანიჭებს ისეთ
ბუნდოვან და მრავლისმომცველ ცნებებს, როგორცაა „საყო-
ველთაოდ აღიარებული უფლებები და თავისუფლებები“, „პი-
როვნების თავისუფალი განვითარება“, „ოჯახის კეთილ-
დღეობა“ და ა.შ. ამ შემთხვევაში ის საკანონმდებლო ხელი-
სუფლების კონკურენტადაც შეიძლება მივიჩნიოთ. სასამარ-
თლოს ამგავრი კომპეტენცია არღვევს თუ არა ხელისუფლე-

* სამართლის მაგისტრი, დოქტორანტი, თსუ, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს რეფორმებისა და განვითარების სააგენტოს მთავარი სპეციალისტი.

¹ ლოვო ფ, თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, თბილისი, 1990, 104.

² იზორია ლ, კორკელია კ, კუბლაშვილი კ, ხუბუა გ, საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარები ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, თბილისი, 2005, 3.

³ ზოიძე ბ, საკონსტიტუციო კონტროლი და ღირებულებათა წესრი-
გი საქართველოში, თბილისი, 2007, 153.

ბის დანაწილების პრინციპს, კონსტიტუციური განმარტების უფლება საკონსტიტუციო სასამართლოს უნდა ჰქონდეს თუ პარლამენტს, ეს იურიდიული გადანყვეტილებაა თუ შემეცნების პროცესი? - ის კითხვებია, რომლებსაც კონსტიტუციონალისტები სვამენ და რომლებიც დღემდე სადავოა იურიდიულ მეცნიერებასა და პრაქტიკაში. წინამდებარე სტატია სწორედ ამ საკითხების გაანალიზების მცდელობაა.

1. კონსტიტუციის ინტერპრეტაცია - განმარტება თუ გადასინჯვა?

1.1. კონსტიტუციის განმარტების სპეციფიკა

კონსტიტუციის ტექსტის განმარტება, ჩვეულებრივი კანონისგან განსხვავებით, მეტად სპეციფიკურია, რაც განპირობებულია აბსტრაქციის მაღალი დონით. მართალია, კონსტიტუციები იყოფა დაწერილ და დაუწერიელ კონსტიტუციებად, მაგრამ არცერთი კონსტიტუცია არ არის ბოლომდე დაწერილი.⁴ კონსტიტუციები მხოლოდ ძირითადი პრინციპებისა და დებულებების სახით არის მოცემული, ამიტომ ის ყველა შემთხვევაში განმარტების გზით უნდა დადგინდეს. უფრო მეტიც, ზოგიერთი საკითხის მონესრიგება შეგნებულად ღიად არის დატოვებული, რათა ამ გზით შესაძლებელი გახდეს პოლიტიკური კონსენსუსის მიღწევა.⁵ ცხადია, ასეთ შემთხვევაში ნორმის განმარტების ჩვეულებრივი მეთოდები საკმარისი არ არის. კონსტიტუციის ინტერპრეტაცია იმ პრინციპებისა და ღირებულებების საფუძველზე უნდა მოხდეს, რომლებიც კონსტიტუციის საერთო სულისკვეთებიდან გამომდინარეობს. ამასთან, კონსტიტუციაში მოცემული არცერთი პრინციპი იერარქიულად მეორეზე მაღლა არ დგას, ამიტომ განმარტება იმგვარად უნდა განხორციელდეს, რომ ნორმებს შორის შესაძლო წინააღმდეგობის ჰარმონიზაცია მოხდეს.⁶

განმარტების სპეციფიკურობა განპირობებულია არამხოლოდ მისი ზოგადი ხასიათით, არამედ თვითონ კონსტიტუციის ტექსტის შინაარსითაც. კონსტიტუცია განსაზღვრავს სა-

⁴ ლოვო ფ, თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, თბილისი, 1990, 97.

⁵ ზოიძე ბ, საკონსტიტუციო კონტროლი და ღირებულებათა წესრიგი საქართველოში, თბილისი, 2007, 153.

⁶ იზორია ლ, კორკელია კ, კუბლაშვილი კ, ხუბუა გ, საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარები ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, თბილისი, 2005, 3.

ხელმწიფოს პოლიტიკურ კურსსა და საზოგადოებრივი ცხოვრების წესებს, მთლიანობაში კი აყალიბებს ერთიან პოლიტიკურ წესრიგს. სწორედ ამიტომ მისი განმარტება უბრალო სამართალშეფარდების პროცესად ვერ ჩაითვლება, იგი ყველა შემთხვევაში გარკვეულ პოლიტიკურ ინტერესებთან არის დაკავშირებული. საკონსტიტუციო სასამართლოს დასკვნას სახელმწიფოს ეკონომიკური და პოლიტიკური კურსის შეცვლა შეიძლება მოყვეს. ყოველივე ეს ცხადყოფს, თუ რა განსაკუთრებული მნიშვნელობა გააჩნია კონსტიტუციის სათანადო ინტერპრეტაციას.

1.2. კონსტიტუციის განმარტებაზე უფლებამოსილი სუბიექტები და განმარტების სახეები

საკონსტიტუციო სასამართლოს დამკვიდრებამდე კონსტიტუციის განმარტების უფლებამოსილებით პარლამენტი სარგებლობდა, ყოფილ სოციალისტურ სახელმწიფოებში კი – უმაღლესი პრეზიდიუმი. მას შემდეგ, რაც საკონსტიტუციო კონტროლის სპეციალური ორგანოები შეიქმნა, კონსტიტუციის განმარტების უფლება მათ მიენიჭა.⁷ განასხვავებენ კონსტიტუციის აბსტრაქტულ და კონკრეტულ განმარტებას. აბსტრაქტული განმარტების უფლება საკონსტიტუციო სასამართლოს მხოლოდ კონსტიტუციით მსგავსი ფუნქციის პირდაპირ მინიჭების შემთხვევაში აქვს და გულისხმობს უფლებამოსილი სუბიექტის განცხადების საფუძველზე კონსტიტუციური ნორმების განმარტებას აბსტრაქტულად, კონკრეტული დავის გარეშე.⁸ უნგრეთის, ბულგარეთისა და რუსეთის ფედერაციის საკონსტიტუციო სასამართლოებს უფლება აქვთ ამგვარად განმარტონ კონსტიტუციის ნებისმიერი დებულება. გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო განმარტავს მხოლოდ კონსტიტუციის გარკვეულ მუხლებს, უფრო შორს მიდის უკრაინისა და აზერბაიჯანის საკონსტიტუციო სასამართლოების კომპეტენცია: ისინი უფლებამოსილნი არიან

⁷ კახიანი გ, საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტი და მისი ფუნქციონირების პრობლემები საქართველოში კანონმდებლობის და პრაქტიკის ანალიზი, თბილისი, 2008, 22.

⁸ ზოიძე ბ, საკონსტიტუციო კონტროლი და ღირებულებათა წესრიგი საქართველოში, თბილისი, 2007, 158.

განმარტონ, როგორც კონსტიტუციის, ისე კანონის დებულებები⁹.

კონსტიტუციების უმეტესობა არაფერს ამბობს საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებაზე, განმარტოს კონსტიტუციური ნორმები - ეს ნიშნავს, რომ ამ ქვეყნის საკონსტიტუციო სასამართლოებს არა აქვთ ნორმების აბსტრაქტულად განმარტების უფლება კონკრეტული დავის გარეშე. მაგრამ კონკრეტული საქმის განხილვის პირობებში საკონსტიტუციო სასამართლო ინტერპრეტაციის უფლებას თავისთავად იღებს, რადგან კანონის მიმართ კონსტიტუციის უპირატესობის დაკონკრეტება აუცილებლად წარმოშობს კონსტიტუციის განმარტებას.¹⁰ თუმცა ეს, რა თქმა უნდა, განსხვავდება ოფიციალური განმარტებისგან, რომელიც აბსტრაქტული ინტერპრეტაციის კონსტიტუციური უფლების არსებობის შემთხვევაში მიიღება. აბსტრაქტული განმარტების დროს საკონსტიტუციო სასამართლო კარგი კონსულტანტის როლში გვევლინება და არამხოლოდ კონსულტანტის, არამედ ერთგვარად პოზიტიური კანონმდებელიც კი ხდება¹¹.

კონსტიტუციური ნორმის არსებობაზე არანაკლებ მნიშვნელოვანია ის, თუ რა შინაარსი მიენიჭება მას. მაგალითად, კონსტიტუციური ჩანაწერი სოციალური სახელმწიფოს არსებობაზე ყოველგვარ აზრს მოკლებულია, სანამ მას კონკრეტული მნიშვნელობა არ მიეცემა. ცხადია, კონსტიტუციური პრინციპებისა და ღირებულებების „გაშიფრვა“ სამართალშემოქმედება უფროა, ვიდრე სამართალშეფარდება.

1.3. საკონსტიტუციო სასამართლოს „სამართალშემოქმედება“

აშშ-ის უზენაესი სასამართლო პირადი ცხოვრების უფლებას კონსტიტუციურ უფლებად მიიჩნევს, როდესაც კონსტიტუცია ამგვარ ნორმას არ შეიცავს. გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო კი ძირითად კანონში არარსებული ცნებებისა და კონცეფციების საფუძველზე იღებს გადაწყვეტილებას იმის შესახებ, თუ როგორი შეიძლება იყოს

⁹ კახიანი გ, საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტი და მისი ფუნქციონირების პრობლემები საქართველოში კანონმდებლობის და პრაქტიკის ანალიზი, თბილისი, 2008, 22-23.

¹⁰ ლოვო ფ, თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, თბილისი, 1990, 103.

¹¹ ზოიძე ბ, საკონსტიტუციო კონტროლი და ღირებულებათა ნუსრიგი საქართველოში, თბილისი, 2007, 158.

ცენტრსა და მხარეებს შორის სასურველი ურთიერთობა; ასევე, განმარტა თუ რა შემთხვევაში იქნებოდა „აბორტების შესახებ“ კანონი კონსტიტუციური. საფრანგეთის საკონსტიტუციო საბჭომ „სოციალისტური ნაციონალიზმის შესახებ“ კანონი არამხოლოდ არაკონსტიტუციურად მიიჩნია, არამედ ისიც კი დაადგინა, თუ რა შესწორებების შეტანის შემდეგ აღიარებდა მას კონსტიტუციურად.¹²

შაიო აღნიშნავს, რომ „თანამედროვე საკონსტიტუციო სასამართლოს ფუნქცია კელზენისეული ნეგატიური კანონმდებლის როლს გასცდა, რადგან ისინი არამხოლოდ აუქმებენ ანტიკონსტიტუციურ კანონებს, არამედ მზა გადაწყვეტილებებსაც იძლევიან, რაც შეიძლება კონსტიტუციის გადასინჯვამდეც მივიდეს“¹³.

1.4. საკონსტიტუციო სასამართლო და კონსტიტუციური „გაუგებრობები“

საკონსტიტუციო სასამართლოს როლი კონსტიტუციური ნორმების განვითარებაში კიდევ უფრო მნიშვნელოვანია იმ ქვეყნებში, სადაც კონსტიტუცია ძალიან მყარია. მაგალითად, აშშ-ში მე-18 საუკუნის კონსტიტუციის დებულებები შეიძლება არ პასუხობდეს თანამედროვე სოციალურ სინამდვილეს და ამავე დროს, ვერც კონსტიტუციის გადასინჯვა განხორცილდეს მისი სირთულიდან გამომდინარე. მსგავს შემთხვევაში „გაუგებრობას“ საკონსტიტუციო სასამართლო (აშშ-ში უზენაესი სასამართლო) აგვარებს და კონსტიტუციური ნორმების ინტერპრეტაციის გზით კონსტიტუციური ნორმების ევოლუციას ახდენს.¹⁴ საფრანგეთში 1946 წლის კონსტიტუციის პრემბულაში გაცხადებული უფლებები ხშირად შეუსაბამოა 1789 წლის დეკლარაციით აღიარებულ უფლებებთან. საკონსტიტუციო საბჭომ კი 1789 წლის ადამიანისა და მოქალაქის უფლებათა დეკლარაცია 1946 წლის კონსტიტუციის პრემბულაში მოაქცია.¹⁵

¹² შაიო ა, ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 293.

¹³ იქვე, 292.

¹⁴ ლოვო ფ, თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, თბილისი, 1990, 103.

¹⁵ შაიო ა, ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 189.

„კონსტიტუციური გაუგებრობა“ მხოლოდ კონსტიტუციების სიძველესთან ან მისი გადასინჯვის სირთულესთან არ არის დაკავშირებული. კონსტიტუციები ზოგჯერ მიზანმიმართულად შეიცავენ ბუნდოვან და ორაზროვან ნორმებს. მაგალითად, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონის შემქმნელებმა შეგნებულად განაცხადეს უარი სოციალური უფლებების კონკრეტულად განსაზღვრაზე, ვინაიდან შეუძლებლად მიიჩნიეს მისი იმგვარი ფორმულირება, რომელსაც მოსამართლე უპრობლემოდ გამოიყენებდა. სოციალური უფლებების შინაარსი გერმანიაში საკონსტიტუციო სასამართლომ განსაზღვრა. იტალიაში, სადაც კონსტიტუცია სოციალური უფლებებს აღიარებს, ჩვეულებრივმა სასამართლოებმა უარი თქვეს მის გამოყენებაზე, საკონსტიტუციო სასამართლომ კი მათ კონკრეტული მნიშვნელობა მიანიჭა.¹⁶

„გაუგებრობა“ და „ორაზროვნება“ გვხვდება ყველა იმ შემთხვევაში, სადაც კონსტიტუცია სახელმწიფოსთვის ყველაზე მოწყვლად საკითხებს განსაზღვრავს. ესპანეთის კონსტიტუციის ტერიტორიული მოწყობის მომწესრიგელი ნორმები მრავალ გაურკვევლობას შეიცავს. ესპანეთის ხელისუფლებას არ სურდა და არც შეეძლო ნათლად გამოეხატა თავისი დამოკიდებულება რეგიონალიზმის მიმართ, ამიტომ გაურკვეველი კონსტიტუციური ნორმების ინტერპრეტაციის „ძნელი და უმადური“ ფუნქცია საკონსტიტუციო სასამართლოს დაეკისრა.¹⁷ ესპანეთის ხელისუფლებამ ცენტრსა და რეგიონებს შორის კომპეტენციების საკითხი სწორედ საკონსტიტუციო სასამართლოს მეშვეობით მოაგვარა. ყოველივე ზემოაღნიშნულის გამო ხშირად გამოთქვამენ „მოსამართლეთა მმართველობის“ დამკვიდრების შიშს. აშშ-ში საკონსტიტუციო კონტროლმა საყვედური დაიმსახურა სწორედ მოსამართლეთა მმართველობის დამკვიდრების გამო.

1.5. საკონსტიტუციო სამართალწარმოების ლეგიტიმაციის პრობლემები

საკონსტიტუციო სამართალწარმოების დემოკრატიული ლეგიტიმაციის პრობლემა უკავშირდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპსა და პარლამენტის, როგორც სახალხო

¹⁶ ლოვო ფ, თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ.ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, თბილისი, 1990, 111.

¹⁷ ხუბუა გ, ტრაუტი ი, ფედერალიზმი, რეგიონალიზმი და ავტონომია, თბილისი, 2001, 52.

სუვერენიტეტის მატარებელი ორგანოს უზენაესობის საკითხს. რუსოს მოძღვრებით, კანონი განისაზღვრება, როგორც „საერთო ნების გამოხატულება“, რომელსაც სუვერენული საკანონმდებლო ხელისუფლება იღებს.¹⁸ სახალხო წარმომადგენლობის უზენაესობა გულისხმობს კანონების, როგორც მიღების, ისე გაუქმების, შეფასების თუ ინტერპრეტაციის უფლებას. ამ შემთხვევაში კანონის შეფასებას თუ მის გაუქმებას ახდენს არა პარლამენტი, არამედ სასამართლო ხელისუფლება, რითაც ეჭვქვეშ დგება პარლამენტის სუვერენულობა. პარლამენტის სუვერენულობის თეორია საფრანგეთში დიდხანს იყო გაბატონებული და 1958 წლამდე საკონსტიტუციო კონტროლი არ დამკვიდრებულა. პრეზიდენტმა და გოლმა სწორედ ეროვნული კრების ძალაუფლების შესაზღუდად დაარსა იგი. ხოლო დიდ ბრიტანეთში პარლამენტი დღემდე შეუზღუდავ და ექსკლუზიურ საკანონმდებლო ხელისუფლებას ახორციელებს. დე ლოლმის ცნობილი სიტყვების თანახმად, პარლამენტს ყველაფერი შეუძლია მამაკაცის ქალად გადაქცევის გარდა. საპარლამენტო სუვერენიტეტიდან გამომდინარე, არ არსებობს საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანო, არ არსებობს განსხვავება ჩვეულებრივ და კონსტიტუციურ კანონებს შორის.¹⁹

როგორც ვხედავთ, ამ შემთხვევაში იკვეთება ის ფარული წინააღმდეგობა, რომელიც არსებობს დემოკრატიასა და სამართლებრივ სახელმწიფოს შორის. ეს წინააღმდეგობა ჯერ კიდევ აშშ-ის კონსტიტუციის დამფუძნებელმა მამებმა გადაწყვიტეს სამართლებრივი სახელმწიფოს სასარგებლოდ. ფილადელფიის სასამართლომ ჩათვალა, რომ აბსოლუტური ძალაუფლება საშიშია მისი სათავეების მიუხედავად. ხალხის უმრავლესობას არამხოლოდ არაკომპეტენტურად, არამედ სასტიკად და უსამართლოდაც შეუძლია მოიქცეს. ამიტომ დაასკვნეს, რომ ხალხის სუვერენიტეტი არ უნდა იყოს აბსოლუტური, იგი არ უნდა გავრცელდეს ადამიანის თავისუფლებაზე. შეზღუდული სუვერენიტეტის კონცეფციის დამკვიდრებამ კი შესაძლებელი გახადა საკონსტიტუციო კონტროლის ლეგიტიმაცია.²⁰ აღსანიშნავია ისიც, რომ ხელისუფლების დაყოფა თვითმიზანი არ არის, ის მიზნის მიღწევის საშუალებაა. მიზანს კი ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებე-

¹⁸ ლოვო ფ, თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, მ. ბალავაძისა და ნ. ცქიტიშვილის თარგმანი, თბილისი, 1990, 108.

¹⁹ იქვე, 289-291.

²⁰ იქვე, 33.

ბის დაცვა წარმოადგენს. საკონსტიტუციო სასამართლოს საქმიანობა ამ მიზანს ემსახურება. სჯობს დაცულ იქნეს ადამიანის ძირითადი უფლებები, ვიდრე ხელისუფლების დანაწილების თეორიული საფუძვლები ან კიდევ სახალხო წარმომადგენლობის სამართლებრივი ფიქცია. შემთხვევითი არ არის, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოების აქტიური დაარსება სწორედ მე-2 მსოფლიო ომის შემდეგ დაიწყო, ყველაზე პირველებმა კი იმ ქვეყნებმა (გერმანია, იტალია) დაარსეს, სადაც ყველაზე მეტად ირღვეოდა ადამიანის უფლებები.

1.6. საკონსტიტუციო კონტროლი და პოლიტიკა

მეორე ძირითადი არგუმენტი საკონსტიტუციო კონტროლის წინააღმდეგ არის მისი პოლიტიკების საკითხი. კონსტიტუცია სამართლებრივთან ერთად პოლიტიკური დოკუმენტიცაა. შესაბამისად, მისი ინტერპრეტაცია ხშირად პოლიტიკურ პროცესებში ჩაბმას ნიშნავს. როგორც შაიო აღნიშნავს: „იქ, სადაც სამართლის ნორმების აბსტრაქტული, განსაკუთრებით წინასწარი კონტროლი ხორციელდება, სასამართლო, ეჭვს გარეშეა, პოლიტიკურ საკითხებსაც წყვეტს. როდესაც საპარლამენტო ოპოზიცია ან ფედერაციის სუბიექტი რომელიც მიმართავს საკონსტიტუციო სასამართლოს და ამა თუ იმ კანონის გაუქმებას ითხოვს, ამით იგი საკანონმდებლო დონეზე წაგებული ბრძოლის გაგრძელებას ცდილობს“²¹. ხელისუფლებასთან პოლიტიკურ პროცესებში კონფრონტაციის შემდეგ საკონსტიტუციო სასამართლოებს არცთუ ისე სახარბიელო ბედი ერგოთ. მას შემდეგ, რაც სამხრეთ აფრიკის უზენაესმა სასამართლომ ანტიკონსტიტუციურად ცნო რასობრივი დისკრიმინაციის დამამკვიდრებელი კანონები, მთავრობამ, კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის გზით, უზენაეს სასამართლოს კომპეტენციები ჩამოართვა. პოლიტიკური მოტივით თანამდებობიდან გადააყენეს რუსეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველი თავმჯდომარე.²² თუმცა ასეთ შემთხვევაში უმჯობესია ამ ქვეყნებში დემოკრატიისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს არარსებობაზე ვიმსჯელოთ, ვიდრე საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოების საქმიანო-

²¹ შაიო ა, ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 291.

²² იქვე, 283.

ბის არამიზანშენილობაზე მაშინ, როდესაც გადაწყვეტილება მიღებულია კონსტიტუციის შესაბამისად. საკონსტიტუციო სასამართლო ვერასოდეს აცდება პოლიტიკურ საკითხებს, მთავარია, გადაწყვეტილება კონსტიტუციისა და სამართლის ობიექტურ ღურებულებებს ეყრდნობოდეს. საჩივრის პოლიტიკური მიზნებით შემოტანა არ ნიშნავს მიღებული გადაწყვეტილების პოლიტიკურობას. ამ შემთხვევაში პოლიტიკური ბრძოლა სამართლებრივ ხასიათს იძენს.²³ საკონსტიტუციო სასამართლოს ფუნქცია სწორედ რომ პოლიტიკური პროცესების სამართალთან შესაბამისობის დადგენაა. სამართლებრივი სახელმწიფო არსებობს იქ, სადაც პოლიტიკა მეტნაკლებად დაძლია სამართალმა. დემოკრატია სამართლებრივი სახელმწიფოს გარეშე ადვილად შეიძლება იქცეს ტირანიად.

2. კონსტიტუციის ინტერპრეტაცია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ

2.1. სოციალური სახელმწიფო, როგორც ნაგულისხმევი პრინციპი

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს საქმიანობიდან, ნორმის ინტერპრეტაციის თვალსაზრისით, ყველაზე ღირსშესანიშნავი სოციალური უფლებების განმარტების საკითხია. რამდენიმე სოციალური უფლება დეკლარაციული ფორმით, ისე, რომ სახელმწიფოს პოზიტიურ ვალდებულებებს არ აკისრებს, მოცემული გვაქვს ძირითად უფლებებში. ასევე, პრემბულა აცხადებს, რომ ქართველი ერის ურყევი ნებაა დაამკვიდროს სოციალური სახელმწიფო. პრემბულა მეტაიურიდიული აქტია და მას იურიდიულად სავალდებულო ძალა არ აქვს. როგორც ვხედავთ, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო რთულ ვითარებაში აღმოჩნდა სოციალური უფლებების განსაზღვრის საკითხში. სოციალური უფლებების განსაზღვრა ყველა სახელმწიფოში პოლიტიკურ პროცესებში ჩაბმის საშიშროებას შეიცავს, მაგრამ საქართველოში, პოლიტიკურ პროცესებში ჩართვის საშიშროების გარდა, სამართლებრივი საფუძვლებიც ნაკლებად არსებობდა. თუმცა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ ღირსეულად გაართვა თავი ამ პრობლემას და გადაწყვეტილებები

²³ იქვე, 292.

კონსტიტუციის საყოველთაოდ აღიარებული პრინციპებისა და ფასეულობების საფუძველზე მიიღო.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 მუხლში ნათქვამია: „სახელმწიფო ცნობს და იცავს ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს, როგორც წარუვალ და უზენაეს ადამიანურ ღირებულებებს. ხელისუფლების განხორციელებისას ხალხი და სახელმწიფო შეზღუდული არიან ამ უფლებებითა და თავისუფლებებით, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართლით“. აგრეთვე, კონსტიტუციის 39-ე მუხლში აღნიშნულია, რომ საქართველოს კონსტიტუცია არ უარყოფს ადამიანისა და მოქალაქის სხვა საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებს, თავისუფლებებსა და გარანტიებს, რომლებიც კონსტიტუციაში არაა მოხსენიებული, მაგრამ თავისთავად გამომდინარეობენ კონსტიტუციის პრინციპებიდან. საკონსტიტუციო სასამართლომ ეს მიიჩნია იმის დასტურად, რომ უფლების აღიარებისთვის არაა აუცილებელი მისი კონსტიტუციის რომელიმე ნორმაში მოხსენიება, მთავარია, ეს უფლება კონსტიტუციის პრინციპებიდან გამომდინარეობდეს.

ამ პრინციპზე დაყრდნობით, მან მიიღო რამდენიმე გადაწყვეტილება, მათ შორის, სოციალური უფლებების დაცვასთან დაკავშირებით. 2002 წლის 18 აპრილის გადაწყვეტილებაში ევეტირანთა შეღავათებთან დაკავშირებით, საკონსტიტუციო სასამართლომ განაცხადა, რომ ის საკანონმდებლო ცვლილებები, რაც ელექტროენერგიით მომარაგების სფეროში მოხდა (მოსარჩელები ითხოვდნენ ელექტროენერგიით სარგებლობის შეღავათებით სარგებლობის მნიშვნელოვნად შემცირების არაკონსტიტუციურად ცნობას), არ შეესაბამება საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლის და საერთაშორისო სასამართლებრივი აქტების მოთხოვნებს. სასამართლომ განმარტა, რომ მათი შინაარსიდან გამომდინარე, ყოველი სახელმწიფო ვალდებულია, არსებული რესურსების ფარგლებში, მოსახლეობის სოციალური უფლებების დასაცავად მაქსიმალურ ძალისხმევას მიმართავდეს, რათა ამ უფლებათა დაცვის, სულ მცირე, მინიმალურად აუცილებელი დონე მაინც უზრუნველყოს. სხვანაირად აზრი ეკარგება სახელმწიფოთა საერთაშორისო სასამართლებრივ ვალდებულებებს. შეღავათი, რომელიც საკანონმდებლო ცვლილებებამდე ზოგჯერ სრულად ათავისუფლებდა მოსარჩელებს ელექტროენერგიის დასაყრდენის გადახდისგან, გონივრულ ზღვარამდე კი არ შემცირ-

რებულა, არამედ იმდენად უმნიშვნელო გახდა, რომ მას სიმბოლურად თუ შეიძლება ეწოდოს შეღავათი.²⁴

აღსანიშნავია, რომ მეტად მნიშვნელოვანი დებულება ჩამოაყალიბა საკონსტიტუციო სასამართლომ სახელმწიფოს ვალდებულებაზე საბაზრო ეკონომიკის პირობებში: სახელმწიფო არამარტო მაშინაა ვალდებული დაიცვას მოქალაქეთა სოციალური უფლებები, როცა ამა თუ იმ მომსახურებას თვითონ ახორციელებს, არამედ მაშინაც, როდესაც ეს მომსახურება კერძო პირთა ხელშია.²⁵

იმავე პრინციპზე დაყრდნობით, საკონსტიტუციო სასამართლომ 2002 წლის 30 დეკემბერს მიიღო გადაწყვეტილება მოსახლეობის მიერ ელექტროენერჯის შესყიდვის ტარიფთან დაკავშირებით და არაკონსტიტუციურად სცნო მისი მომწესრიგებელი ნორმა.²⁶ 2009 წელს გააუქმა „სოციალური დახმარების შესახებ“ კანონის ნორმა, რომლითაც იზღუდებოდა სოციალური ფულადი დახმარების ოდენობის, შეფასების მეთოდოლოგიის გასაჩივრება.²⁷ ამ და მსგავს გადაწყვეტილებებში ჩამოყალიბდა სამართლიანი სამოქალაქო ბრუნვისა და სახელმწიფოს მხრიდან მოქალაქეების სოციალური დაცვის პრინციპები²⁸.

სხენებულ გადაწყვეტილებებში საკონსტიტუციო სასამართლო დაეყრდნო საერთაშორისო ხელშეკრულებებს. საერთაშორისო სტანდარტი კონსტიტუციის განმარტების საშუალებაა არამხოლოდ საქართველოში, არამედ ევროპის სხვა ქვეყნებშიც. ესპანეთის კონსტიტუციაში პირდაპირ მითითებულია, რომ კონსტიტუცია უნდა განიმარტოს ევროპული კონვენციის

²⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2002 წლის 18 აპრილის გადაწყვეტილება №1/1/126,129,158 საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქეები: (1) ბაჭუა გაჩეჩილაძე, სიმონ თურვანდიშვილი, შოთა ბუაძე, სოლომონ სანადირაძე და ლევან ქეცბაია, (2) ვლადიმერ დობორჯგინიძე, ნინელი ანდრიაძე, გურამ დემეტრაშვილი და შოთა პაპიაშვილი, (3) გივი დონაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

²⁵ იქვე.

²⁶ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2002 წლის 30 დეკემბრის გადაწყვეტილება №1/3/136 საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქე შალვა ნათელაშვილი საქართველოს პარლამენტის, საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს ენერგეტიკის მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის (სემევი) წინააღმდეგ“.

²⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 27 აგვისტოს გადაწყვეტილება №1/2/434 საქმეზე, „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

²⁸ ზოიძე ბ., საკონსტიტუციო კონტროლი და ღირებულებათა ნესრიგი საქართველოში, თბილისი, 2007, 157.

შესაბამისად. ნიშანდობლივია, რომ ევროპული კონვენცია გამოიყენება არაევროპულ სახელმწიფოებშიც. მაგალითად, აშშ-ში, ინდოეთში, ზიმბაბვეში და ა.შ.

2.2. საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლის ინტერპრეტაცია

აღსანიშნავია, აგრეთვე, საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლის განმარტება, რომელიც ეხება თანასწორობის ფუნდამენტურ ნორმას. მე-14 მუხლის თანახმად, ყველა ადამიანი დაბადებით თავისუფალია და კანონის წინაშე თანასწორია განურჩევლად რასისა, კანის ფერისა, ენისა, სქესისა, რელიგიისა, პოლიტიკური და სხვა შეხედულებებისა, ეროვნული, ეთნიკური და სოციალური კუთვნილებისა, წარმოშობისა, ქონებრივი და ნოდებრივი მდგომარეობისა, საცხოვრებელი ადგილისა.

როგორც ვხედავთ, მე-14 მუხლი იმპერატიულად ჩამოთვლის თანასწორობის სფეროებს. იგი არ იძლევა განვრცობითი განმარტების შესაძლებლობას. საქართველოს მთავრობამ 2004 წელს მიიღო დადგენილება, რომლითაც პენსიონერთა ერთ კატეგორიას მოემატა პენსია, მეორეს კი - არა. სასამართლომ კონსტიტუციით გათვალისწინებული დისკრიმინაციის ვერც ერთი ფორმა ვერ მონახა. მიუხედავად ამისა, მე-14 მუხლი განმარტა კონსტიტუციით აღიარებული საერთო პრინციპების ფონზე და სარჩელი მიიღო არსებითი განხილვისათვის. შემდგომ ნორმატიული აქტის გაუქმების გამო, საქმისწარმოება შეწყდა.²⁹ ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენცია არ შემოფარგლება ზუსტი ჩამონათვალით. კონვენციის მე-14 მუხლში ნათქვამია: ამ კონვენციით გაცხადებული უფლებებითა და თავისუფლებებით სარგებლობა უზრუნველყოფილია ყოველგვარი დისკრიმინაციის გარეშე სქესის, რასის, კანისფერის, ენის, რელიგიის, პოლიტიკური თუ სხვა შეხედულებების ეროვნული თუ სოციალური წარმოშობის, ეროვნული უმცირესობისადმი კუთვნილების, ქონებრივი მდგომარეობის, დაბადებისა თუ სხვა სტატუსის განურჩევლად. ჩანს, რომ კონვენცია, ამ კონკრეტულ ფაქტორებს გარდა, დაუშვებლად მიიჩნევს მის სხვაგვარად გამოვლენასაც. ამ პრინციპის გათვალისწინებით, საკონსტიტუციო სასამართლომ საქართველოს

²⁹ იქვე.

კონსტიტუციის მე-14 მუხლთან შეუსაბამოდ მიიჩნია „პარლამენტის წევრის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის სავალდებულო დაზღვევის და საპენსიო უზრუნველყოფის შესახებ“ საქართველოს კანონის 22-ე მუხლის მე-4 პუნქტი. სასამართლოს გადანყვეტილების თანახმად, იგი არათანაბარ მდგომარეობაში აყენებდა საკანონმდებლო ხელისუფლების ფუნქციურად ერთნაირი სტატუსის მქონე პირებს. კერძოდ, უზენაესი საბჭოს დეპუტატებთან შედარებით, პრივილეგირებულ მდგომარეობაში არიან პარლამენტის წევრები, რაც გამოიხატება იმაში, რომ უზენაესი საბჭოს დეპუტატებს საპენსიო უზრუნველყოფა პარლამენტის წევრებთან შედარებით, ერთი წლით გადაუვადდათ. სასამართლომ დაუშვებლად მიიჩნია ერთი კატეგორიის სუბიექტების სოციალური უფლებებისადმი პრინციპულად განსხვავებული მიდგომა³⁰.

მართალია, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მრავალი ღირსეული გადანყვეტილება აქვს მიღებული, მაგრამ დემოკრატიული პროცესების განვითარებაში ჯერ იმ როლს ვერ თამაშობს, როგორც ეს სტატიაში განხილულ სახელმწიფოებშია.

დასკვნა

დასასრულ, დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ დამფუძნებელი ხელისუფლება ერთადერთი აღარ არის, რომელიც კონსტიტუციური ნორმის განვითარებასა და „გადასინჯვას“ ახორციელებს. იქ, სადაც საკონსტიტუციო სასამართლო მხოლოდ კანონების ბათილად ცნობით ან მათი კონსტიტუციასთან შესაბამისობის დადგენით არის დაკავებული, იგი წარმოადგენს ნეგატიურ კანონმდებელს, რომელიც ანადგურებს ანტიკონსტიტუციურ კანონებს. მაგრამ იქ, სადაც საკონსტიტუციო სასამართლოს აქვს კონსტიტუციური ნორმების აბსტრაქტული განმარტების უფლება, სასამართლოები განსაზღვრავენ, თუ როგორი უნდა იყოს კანონი, უთითებენ მზა გადანყვეტილებებს, რომელიც შემდეგ საკანონმდებლო დამუშავებასაც არ საჭიროებს.³¹ ასეთ შემთხვევაში სასამართლო პოზიტიური კანონმდებელი ხდება. დასაშვებია თუ არა ხელისუფლების დანაწილების ეს ახალი ფორმა? - რატომაც არა. პირველ რიგში, აქ საუბარია კონსტიტუციურ კანონმდებლობაზე, რომელიც ყველაზე ფუნდამენტურ უფლებებსა

³⁰ იქვე, 166.

³¹ იქვე.

და პრინციპებს განსაზღვრავს. შესაბამისად, მისი ინტერპრეტაცია და ნორმების განვითარება განსაკუთრებულ მოპყრობას საჭიროებს. ამ შემთხვევაში კონსტიტუციის განვითარების ამოცანას ახორცილებს სხვადასხვა პოლიტიკური გავლენებისგან თავისუფალი საკონსტიტუციო სასამართლო. „ის არც იმაზე ფიქრობს, თუ რა არის ან რა არ არის ხელსაყრელი ამწუთიერი ხელისუფლების შენარჩუნებისა თუ განხორცილების თვალსაზრისით. სასამართლოს არ აინტერესებს მისი გადაწყვეტილების შედეგად ვინ რას მიიღებს.“³² მხოლოდ და მხოლოდ სასამართლს დაქვემდებარებული ნეიტრალური ორგანო, თავისთავად, უკეთ უზრუნველყოფს ადამიანის კონსტიტუციური უფლებების დაცვას, ვიდრე პირადი და პოლიტიკური ინტერესების მქონე დეპუტატებისგან შემდგარი საკანონმდებლო ორგანო. ხელისუფლების დანაწილების მიზანიც ხომ სწორედ ეს არის.

³² იქვე, 295.

**ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის
გამოყენება საქართველოს საკონსტიტუციო
სასამართლოს მიერ საკუთრების
უფლებასთან მიმართებით**

შესავალი

წინამდებარე ნაშრომი ეხება საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ ადამიანის უფლებათა და ძირითად უფლებათა ევროპული კონვენციის (შემდგომში „ევროპული კონვენცია“) გამოყენებასა და დამკვიდრებული პრაქტიკის მიმოხილვას საკუთრების უფლებასთან დაკავშირებით. სტატიაში განიხილება, თუ როგორ შეუძლია ადამიანის უფლებათა ევროპულ სტანდარტებს ხელი შეუწყოს საქართველოში ადამიანის უფლებათა დაცვის ხარისხის გაუმჯობესებასა და სამართლებრივ უზრუნველყოფას.

საკუთრების უფლება ფუნდამენტურ უფლებათა იმ კატეგორიას განეკუთვნება, რომლის სრულფასოვანი განხორციელება, ერთი მხრივ, ინდივიდის ღირსეული არსებობისა და მეორე მხრივ, თავისუფალი საბაზრო ეკონომიკაზე დაფუძნებული დემოკრატიული საზოგადოების არსებობის წინაპირობაა.¹

მოცემულ სტატიაში მიმოხილულია ის საქმეები, რომლებშიც სასამართლომ ჩამოაყალიბა საკუთრების უფლების შეზღუდვასთან დაკავშირებული კრიტერიუმები, შეზღუდვის სამართლებრივი საფუძვლები და მათი შესაბამისობა ევროპული სასამართლოს მიერ დადგენილ სტანდარტებთან.

1. მოკლედ ევროპული კონვენციისა და მისი როლის შესახებ საქართველოში

ევროპულ კონვენციას ხელი მოეწერა 1950 წლის 4 ნოემბერს რომში. მისი შექმნა განპირობებული იყო მეორე მსოფ-

* სამართლის მაგისტრი, თსუ, დიდუბე-ჩუღურეთის რაიონის გამგეობის მთავარი სპეციალისტი (იურისტი).

პაპუაშვილი ს., საკუთრების უფლების შეზღუდვის სამართლებრივი საფუძვლები ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციისა და საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით, ადამიანის უფლებათა დაცვის თანამედროვე გამოწვევები, კ. კორკელიას რადაქტორობით, თბილისი, 2009, 178.

ლიო ომის შემდეგ ევროპული მოსახლეობის მუდმივი ზრდით, რომელიც მოითხოვდა ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების ერთიანი სისტემის ჩამოყალიბებას. აქედან გამომდინარე, კონვენციას ახასიათებენ, როგორც „ძირითად უფლებათა საერთო ევროპულ სტანდარტს“². აღნიშნულ კონვენციას საქართველომ ხელი მოაწერა 1999 წლის 27 აპრილს და პარლამენტის მიერ რატიფიცირების შედეგად ის ძალაში შევიდა 1999 წლის 20 მაისს.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტისა და „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-19 მუხლის თანახმად, საერთაშორისო ხელშეკრულებას საქართველოს სამართლებრივ სისტემაში კონსტიტუციის, კონსტიტუციური კანონისა და კონსტიტუციური შეთანხმების შემდეგ აქვს უპირატესი იურიდიული ძალა ორგანულ თუ სხვა მიმდინარე კანონებთან მიმართებით. აღსანიშნავია, რომ ევროპული კონვენცია ქვეყნის საკანონმდებლო სისტემის ნაწილია და შიდა სასამართლოები, ისევე როგორც სხვა საჯარო ხელისუფლების ორგანოები ვალდებული არიან, გამოიყენონ მისი დებულებები, დაეყრდნონ კონვენციის ტექსტსა და პრეცედენტულ სამართალს. უფრო მეტიც, ხელისუფლების ეროვნულმა ორგანოებმა უპირატესობა უნდა მიანიჭონ ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციას ეროვნულ კანონმდებლობასთან მიმართებით, როდესაც ეს უკანასკნელი ეწინააღმდეგება კონვენციას³.

„ევროპული კონვენცია ცოცხალ სამართლებრივ აქტად გვევლინება, რომელიც განმარტებული უნდა იქნეს დღევანდელი მსოფლიოს ქრილში“⁴. იგი აღიარებულია „ევროპული საჯარო წესრიგის (order public) კონსტიტუციური დოკუმენტად“⁵. თუ მართლმსაჯულების განხორციელებისას ევროპული კონვენციის გამოყენების შესაძლებლობა არ არის სადავო ქართველ

² ტურავა პ., ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია და საკუთრების უფლება, ადამიანის უფლებათა ევროპული სტანდარტები და მათი გავლენა საქართველოს კანონმდებლობასა და პრაქტიკაზე, გ. კორკელიას რაქტორობით, თბილისი, 2006, 298.

იხ., კორკელია პ., ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრეცედენტული სამართლის როლი საქართველოს სასამართლოების პრაქტიკაში, ადამიანის უფლებათა დაცვა ეროვნულ და საერთაშორისო სამართალში, თბილისი, 2002, 53.

⁴ იხ., Tyrer v. the United Kingdom, 1978 წლის 25 აპრილის განაჩენი, Soering v. the United Kingdom, 1989 წლის 7 ივლისის განაჩენი, Loizidou v. Turkey, 1995 წლის 23 მარტის განაჩენი.

⁵ იხ., Loizidou v. Turkey, 1995 წლის 23 მარტის განაჩენი, პუნქტი 75(2).

მოსამართლეებს შორის, ევროპული სასამართლოს პრეცედენტული სამართლის როლთან დაკავშირებით საქართველოში აზრთა სხვადასხვაობაა. მოსამართლეთა ნაწილი მიიჩნევს, რომ მათ უნდა გამოიყენონ ევროპული სასამართლოს პრაქტიკა, რამეთუ ის იძლევა კონვენციის სწორი განმარტებისა და გამოყენების შესაძლებლობას, პრეცედენტული სამართლის გარეშე კი შეუძლებელია კონვენციის სწორად განმარტება და ზოგადი დებულებების შინაარსის სწორად დადგენა.⁶ მეორე ნაწილის აზრით, ვინაიდან საქართველო არ არის პრეცედენტული სამართლის ქვეყანა, ევროპული სასამართლოს პრეცედენტული სამართლის გამოყენება არ არის საჭირო.

აქედან გამომდინარე, ადამიანის უფლებათა ევროპული სტანდარტების გამოყენებაში იგულისხმება არა მხოლოდ უშუალო ევროპული კონვენციის ტექსტის, არამედ ევროპული სასამართლოს პრეცედენტული სამართლით დადგენილი სტანდარტების გამოყენება.

საქართველოში სასამართლო პრაქტიკის შესწავლამ ცხადყო, რომ ყალიბდება საქართველოს სასამართლოების მიერ საერთაშორისო აქტების გამოყენების მზარდი ტენდენცია. ცხადია, მისასაღებელია, რომ საქართველოში იზრდება იმ სასამართლო გადაწყვეტილებათა რაოდენობა, რომლებშიც გამოყენებულია ადამიანის უფლებათა ევროპული სტანდარტები, თუმცა, სამწუხაროდ, ეს მიდგომა უფრო მეტად საკონსტიტუციო სასამართლოს მხრიდან იკვეთება, საერთო სასამართლოების პრაქტიკა კი ჯერჯერობით არ იძლევა კმაყოფილების საფუძველს.

საერთო და საკონსტიტუციო სასამართლოების მოსამართლეებში ჩატარებულმა კვლევამ აჩვენა, რომ საერთაშორისო აქტებიდან ისინი ყველაზე ხშირად იყენებენ ევროპულ კონვენციას.⁷ აქვე უნდა აღინიშნოს ის გარემოებაც, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ ევროპული სტანდარტების გამოყენება ადამიანის უფლებათა დაცვის ერთგვარი ორიენტირია და ასოცირდება მათი დაცვის მაღალი ხარისხთან. პრაქტიკამ აჩვენა, რომ აღნიშნული სტანდარტები მრავალ ასპექტში შეიძლება იქნას გამოყენებული. მაგალითად, ზოგადი და ბუნდოვანი შიდასახელმწიფოებრივი ნორმების

⁶ ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის 2002 წლის 18 დეკემბრის რეკომენდაცია.

⁷ ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო ხელშეკრულებები და საქართველოს სასამართლო პრაქტიკა, ნაწილი პირველი, 2006, 17.

სწორი განმარტების საშუალებად; ნორმათა კოლიზიის თავიდან აცილების საშუალებად; გადანყვეტილების სამართლებრივი დამაჯერებლობის ასამაღლებლად, რაც, საბოლოოდ, განაპირობებს ადამიანის უფლებათა ეროვნული სტანდარტების განვითარებასა და შიდასახელმწიფოებრივ ნორმატიულ აქტებში არსებული სამართლებრივი ვაკუუმის ამოვსებას. ევროპული სტანდარტების გამოყენება თვითმიზანი არ არის. მიზანია ის, რომ საქართველოს სასამართლო სისტემამ მაღალი სტანდარტით დაიცვას ადამიანის უფლებები, რაც კონვენციის გამოყენებით უფრო მიღწევადია, ვიდრე მხოლოდ კანონის ან კოდექსის საფუძველზე.

2. საკუთრების უფლება ევროპული კონვენციის მიხედვით

„საკუთრების უფლების ბუნებითობასა და უმნიშვნელოვანეს როლზე პიროვნების განვითარებასთან მიმართებით, უკვე დიდი ხანია აღარავინ დავობს. საკუთრების უფლება უზრუნველყოფილია როგორც სამართლებრივი აქტებით, ისე სასამართლოს პრეცედენტებით.“⁸ საკუთრების უფლების დელიკატურობაზე ის დისკუსიაც მიუთითებს, რომელიც მიმდინარეობდა ევროპული კონვენციის პირველი ოქმის პირველი მუხლის ფორმულირებისას. დავა უკავშირდებოდა ტერმინებს — „საკუთრების უფლება“ თუ „უფლება საკუთრებაზე“,⁹ აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საკუთრების უფლება ევროპულ კონვენციაში მოგვიანებით, 1952 წლის 20 მარტს აისახა და ეს დაკავშირებული იყო არსებით და სტრუქტურულ პრობლემებთან. გამოითქვა მოსაზრება, რომ საკუთრების დაცვის ევროპული მექანიზმი მნიშვნელოვან შიდასახელმწიფოებრივ ეკონომიკურ ფაქტორებს უპირისპირდება¹⁰.

მიუხედავად იმისა, რომ საკუთრების უფლება სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების კატეგორიას არ განეკუთვნება, იგი აისახა კონვენციის პირველ დამატებით ოქმში და შემდეგნაირადაა ფორმულირებული: „ყოველ ფიზიკურ ან იურიდიულ პირს აქვს თავისი საკუთრებით შეუფერხებელი სარგებლობის უფლება. მხოლოდ საზოგადოებრივი საჭიროე-

⁸ გეგენავა დ., სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა საკუთრების ჩამორთმევის შედეგად ზიანზე, სამართლის ჟურნალი „სარჩევი“, №1, 2010, 24.

⁹ იქვე, 25.

¹⁰ Frowein. The Protection of Property. In: Macdonald, Matscher, Petzold, The European System for the Protection of Human Rights, 1993, 515.

ბისათვის შეიძლება ჩამოერთვას ვინმეს თავისი საკუთრება კანონითა და საერთაშორისო სამართლის ზოგადი პრინციპებით გათვალისწინებულ პირობებში“. ამასთან, წინარე დებულებები არანაირად აკნინებს სახელმწიფოს უფლებას, გამოიყენოს ისეთი კანონები, რომელთაც ის აუცილებლად მიიჩნევს საერთო ინტერესების შესაბამისად საკუთრებით სარგებლობის კონტროლისათვის, ან გადასახადებისა თუ მოსაკრებლის ან ჯარიმების გადახდის უზრუნველსაყოფად. აქედან გამომდინარე, კონვენციის ეს ჩანაწერი, ერთი მხრივ, აღიარებს საკუთრების უფლებას, მეორე მხრივ, ადგენს იმ შემთხვევათა ჩამონათვალს, როდესაც შესაძლოა უფლების მართლზომიერი შეზღუდვა. ამ შემთხვევაში, აუცილებელია დადგინდეს, შენარჩუნებულია თუ არა სამართლიანი ბალანსი საზოგადოების საერთო ინტერესებსა და პირის ფუნდამენტურ უფლებებს შორის¹¹.

ევროპული სტანდარტი განსაზღვრავს საკუთრების ხელყოფის სამ წესს, რომელთაგან ერთ ერთის არსებობა გამოიწვევს სახელმწიფოს მიერ ამ უფლების შეზღუდვის სამართლებრივ დასაბუთებას და მხოლოდ ამის შემდეგ დადგინდება, დაირღვა თუ არა პირველი დამატებითი ოქმის პირველი მუხლი. ეს სამი წესი სასამართლომ ერთ-ერთ საქმეში დაადგინა:¹²

1. საკუთრებით მშვიდობიანი სარგებლობის პრინციპი;
2. სახელმწიფოს მიერ ქონების ჩამორთმევა გარკვეული პირობების არსებობისას;
3. სახელმწიფოს აქვს უფლება, გააკონტროლოს საკუთრების გამოყენება ზოგადი ინტერესის შესაბამისად და ამ მიზნით, მიიღოს საჭირო კანონები.¹³

ევროპული კონვენციის პირველი დამატებითი ოქმის პირველ მუხლში გამოყენებული ტერმინები: „საჯარო ინტერესი“, „საერთო ინტერესი“ და „კანონი“ არ იძლევა საშუალებას, შეცვალოს ცალკეული სახელმწიფოების სამართლით დადგე-

¹¹ იხ., პაუაშვილი ს., საკუთრების უფლების შეზღუდვის სამართლებრივი საფუძვლები ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციისა და საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით, ადამიანის უფლებათა დაცვის თანამედროვე გამოწვევები, კ. კორკელიას რადაქტორობით, თბილისი, 2009, 180.

¹² Sporrang and Lonnorth v. Sweden, A-52, 1982 წლის გადაწყვეტილება.

¹³ Scolio v. Italy, 1995 წლის გადაწყვეტილება.

ნილი საკუთრების გაგება.¹⁴ ასევე ისმის კითხვა, შესაძლებელია თუ არა დაუსაბუთებელი და უკანონო ქონების ჩამორთმევის ინსტიტუტის განხილვა ევროპული კონვენციის პირველი დამატებითი ოქმის პირველ მუხლთან მიმართებით. ევროპული სასამართლოს პოზიციით რაიმონდოს საქმეზე¹⁵, როდესაც ფორმალურად სახეზეა ქონების ჩამორთმევა, აღნიშნული მუხლის გამოყენება აუცილებელი არ არის.¹⁶ არგუმენტი ამ შემთხვევაში ემყარებოდა კორუფციასთან ბრძოლის მიზნის საშუალებას, რომელიც საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომაც გამართლებულად ჩათვალა.

3. საკუთრების უფლება ქართულ კანონმდებლობაში

საკუთრების უფლება ადამიანის უფლებათა სამართლის ერთ-ერთი ყველაზე ძველი და ფუნდამენტური უფლებაა, რომელიც გულისხმობს ადამიანის შესაძლებლობას, საკუთარი ნების შესაბამისად და სხვათა ინტერესების შეუღლებად ფლობდეს, სარგებლობდეს და განკარგავდეს თავის ქონებას. საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლი, რომელიც საკუთრების უფლებას ეხება, თავისი შინაარსით შეესაბამება ევროპული კონვენციის პირველი დამატებითი ოქმის პირველ მუხლს. კერძოდ, „საკუთრება და მემკვიდრეობის უფლება აღიარებული და უზრუნველყოფილია. დაუშვებელია საკუთრების, მისი შექმნის, გასხვისების ან მემკვიდრეობით მიღების საყოველთაო უფლების გაუქმება“.

საკუთრების უფლება საქართველოში უფრო დიდი ხნის ისტორიას ითვლის, ვიდრე კონსტიტუციის 21-ე მუხლი. საკუთრება ყველა დროში დაცული სიკეთეა და ზოგჯერ მას სამართლის ძეგლები უფრო ძლიერად იცავენ, ვიდრე ადამიანის სიცოცხლესა და ჯანმრთელობას.¹⁷ მაკიაველი „მთავარში“

¹⁴ კორკელია კ., ქურდაძე ი., ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართალი ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მიხედვით, 2004, 216.

¹⁵ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 1994 წლის 22 თებერვლის გადაწყვეტილება საქმეზე Raimondo v. Italy, §29.

¹⁶ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2005 წლის 13 ივლისის გადაწყვეტილება №2/5/309,310,311 საქმეზე, „1) მოქალაქეები: ლილი თელია, არჩილ მეფარიძე და გურამ თოხაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ; 2) მოქალაქე სერგო გოგიტიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ; 3) მოქალაქე როსტომ ბოლქვაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

¹⁷ ზოიძე ბ., საკონსტიტუციო კონტროლი და ღირებულებათა წესრიგი საქართველოში, თბილისი, 2007, 91.

ამბობს: „მაშინაც კი, როცა მთავარი ვინმეს სიკვდილით დასჯას აპირებს, მას შეუძლია სისრულეში მოიყვანოს თავისი განაჩენი, თუკი საამისოდ საკმარისი სამხილი მოეპოვება, მაგრამ თავი უნდა შეიკავოს სხვისი ქონების ხელყოფისგან, ვინაიდან ადამიანები უფრო ადვილად ურიგდებიან მამის სიკვდილს, ვიდრე სამკვიდროს მოშლას“¹⁸.

1997 წელს განხორციელებული სამართლის რეფორმა, რომელიც სამოქალაქო კოდექსს შეეხო, მთლიანად სანივთო სამართალს მიეძღვნა. ნოვაციის მნიშვნელობა ის არის, რომ იგი ამკვიდრებს საკუთრების ევროპულ კონცეფციას. როგორც ზოიძე აღნიშნავს, საკუთრების კონსტიტუციურსამართლებრივი გაგების საფუძველს მისი ცივილისტური ცნება წარმოადგენს.¹⁹ მოკლედ რომ ვთქვათ, კერძო სამართალი პასუხობს კითხვაზე, რა არის საკუთრება, ხოლო კონსტიტუციური კი — როგორია ამ საკუთრების დაცვის გარანტიები. საკუთრება, როგორც კონსტიტუციით გარანტირებული ადამიანის ძირითადი უფლება, შესახელმწიფოებრივი უფლებაა²⁰ და შესაბამისად, ექვემდებარება დაცვას სახელწიფოს მხრიდან.²¹ საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის დაცვის ქვეშ ივარაუდება საკუთრება ყოველგვარი ფუნქციის გარეშე, ანუ „კონსტიტუცია ნემსის მესაკუთრესაც ისევე უნდა იცავდეს, როგორც უძრავი ქონების მესაკუთრეს“²², თუმცა შეუზღუდავი საკუთრება არ არსებობს. ამას ადასტურებს საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის მეორე პუნქტი, რომელიც მიუთითებს: „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის დასაშვებია პირველ პუნქტში აღნიშნულ უფლებათა შეზღუდვა კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით“. ამას არ უარყოფს არც ევროპული კონვენციის დამატებითი ოქმის პირველი მუხლი („მხოლოდ საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის შეიძლება ჩამოერთვას ვინმეს თავისი საკუთრება კანონითა და საერთაშორისო სამართლის ზოგადი პრინციპებით გათვალისწინებულ პირობებში.“) და არც საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, კერ-

¹⁸ მაკიაველი ნ., მთავარი, ბ. ბრეგვაძის თარგმანი, თბილისი, 2010, 181.

¹⁹ ზოიძე ბ., საკონსტიტუციო კონტროლი და ღირებულებათა წესრიგი საქართველოში, თბილისი, 2007, 95.

²⁰ BVerfGE 15, 126 (144).

²¹ საქართველოს კონსტიტუცია, 21-ე მუხლის პირველი პუნქტი, „საკუთრება აღიარებულია და უზრუნველყოფილია“.

²² ზოიძე ბ., საკონსტიტუციო კონტროლი და ღირებულებათა წესრიგი საქართველოში, თბილისი, 2007, 99.

ძოდ, 170-ე მუხლი ამბობს: „მესაკუთრეს შეუძლია, კანონის-მიერი ან სხვაგვარი სახელშეკრულებო შებოჭვების ფარ-გლებში ფლობდეს და სარგებლობდეს ქონებით“.

„საზოგადოებრივი ინტერესი“ — ეს საკუთრების შეზღუდ-ვის ის გამამართლებელი მიზეზია, რომელსაც ევროპული სასამართლოც კი დასაშვებად მიიჩნევს.²³ მან ბევრჯერ დაა-ფიქსირა თავისი პოზიცია, რომ საკუთრების შეზღუდვა აუ-ცილებელი უნდა იყოს. რაც შეეხება საკუთრების უფლების შეზღუდვის ქართულ სამართლებრივ საფუძველს, კანონმდებ-ლობა „საზოგადოებრივ ინტერესს“ ორი საკანონმდებლო აქ-ტით აწესრიგებს: საქართველოს ორგანული კანონი „საზოგა-დოებრივი საჭიროებისთვის გადაუდებელი აუცილებლობისას საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ და საქართველოს კანონი „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“. ამ ორი კანონით გათვალისწინებული საკუთრების ჩამორთმევის პროცედურა, ფაქტობრივად, სრულად შეესაბამება ევროპული კონვენციის დამატებითი ოქმის პირველ მუხლს და ევროპული სასამარ-თლოს მიერ ჩამოყალიბებულ პრეცედენტულ პრაქტიკას.

ის არგუმენტი, რომ საჯარო ინტერესების არსებობა სა-შუალებას აძლევს სახელმწიფოს, დაასაბუთოს საკუთრების ხელყოფა, არ ათავისუფლებს მას ვალდებულებისგან, შექმნას სამართლებრივი და გამჭვირვალე მექანიზმი თანაზომიერი გადანყვეტილების მისაღებად. ამრიგად, საკუთრების შე-ზღუდვისთვის დადგენილი სამართლებრივი პროცედურა ემთხვევა ევროპული სასამართლოს მიერ ჩამოყალიბებულ მიდგომას. კერძოდ, იმისათვის, რათა მოხდეს უფლების შე-ზღუდვა ან ჩამორთმევა, აუცილებელია, ჩარევა გათვალისწი-ნებული იყოს ეროვნული კანონმდებლობით, ემსახუროდეს კანონიერ მიზანს, იყოს მისაღწევი კანონიერი მიზნის პრო-პორციული და განხორციელდეს მხოლოდ სამართლიანი კომ-პენსაციის საფუძველზე.

პრაქტიკაში ყველაფერი ჰარმონიულად არ ხდება, რასაც ადასტურებს, ერთი მხრივ, საქართველოს სახალხო დამცვე-ლისა და ეროვნული არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ

²³ Sporrang and Lonnorth v. Sweden, A-52, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, რჩეული გადანყვეტილებები, ტომი I, თბილისი, 2001.

მომზადებული მოხსენებები და მეორე მხრივ, საერთაშორისო ორგანიზაციების ანგარიშები.²⁴

პრობლემის ძიება, პირველ რიგში, კანონმდებლობიდან უნდა დაიწყოს, თუმცა ამ შემთხვევაში, საკუთრების უფლების დარღვევის ფაქტები მიანიშნებს არა ნორმის მოუწესრიგებლობაზე, არამედ მის არასწორ შეფარდებაზე, რაც, თავის მხრივ, დაკავშირებულია სამართლის ზოგად პრინციპებთან. მხოლოდ ამ პრინციპების სათანადო განხორციელების შემდეგ შეიძლება ვიფიქროთ ნორმის გამოყენებასა და სწორ ინტერპრეტაციაზე. საკუთრების უფლებით დაცულ სფეროში ჩარევა, უფლების სპეციფიკიდან გამომდინარე, დიდ სიფრთხილესა და წინდახედულებას მოითხოვს, რაც საკანონმდებლო მონესრიგებაში უნდა გამოიხატოს. ამასთან, გადაწყვეტილება უნდა მიიღებოდეს კომპეტენტური სასამართლოს გადაწყვეტილების ან კანონის საფუძველზე, შესაბამისი კომპენსაციით.

4. საკუთრების უფლება საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკაში

განვიხილოთ ნლებში საკუთრების უფლებასთან მიმართებით ძალზედ ფართო სასამართლო პრაქტიკა ჩამოუყალიბდა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს, რომელმაც ამ მხრივ ბევრი საქმე განიხილა და რომელიც თავის გადაწყვეტილებებში კონკრეტულად განმარტავს და განავრცობს კონსტიტუციის 21-ე მუხლით აღიარებულ საკუთრების უფლების შინაარსს. „საქართველოს კონსტიტუციისა და საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებული პრინციპებიდან და ნორმებიდან გამომდინარე, საკუთრების უფლება წარუვალი და უზენაესი ადამიანური ღირებულებაა, საყოველთაოდ აღიარებული ძირითადი უფლება, დემოკრატიული საზოგადოების, სოციალური და სამართლებრივი სახელმწიფოს ქვაკუთხედი. საკუთრება ადამიანის ყოფიერების არსებითი საფუძველია“²⁵. „საკუთრების უფლებაც ბუნებითი უფლებაა, რომლის გარეშე შეუძლებელია დემოკრატიული

²⁴ პაპუაშვილი ს., საკუთრების უფლების შეზღუდვის სამართლებრივი საფუძვლები ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციისა და საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით, ადამიანის უფლებათა დაცვის თანამედროვე გამოწვევები, კ. კორკელიას რადაქტორობით, თბილისი, 2009, 192.

²⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 1997 წლის 21 ივლისის გადაწყვეტილება №1/51 საქმეზე, „ქ. თბილისის ჩუღურეთის რაიონის სასამართლოს კონსტიტუციური წარდგინება“.

საზოგადოების არსებობა. საკუთრების უფლება ადამიანის არა მარტო არსებობის ელემენტარული საფუძველია, არამედ უზრუნველყოფს მის თავისუფლებას, მისი უნარისა და შესაძლებლობების ადეკვატურ რეალიზაციას, ცხოვრების საკუთარი პასუხისმგებლობით წარმართვას. ყოველივე ეს კანონზომიერად განაპირობებს ინდივიდის კერძო ინიციატივებს ეკონომიკურ სფეროში, რაც ხელს უწყობს ეკონომიკური ურთიერთობების, თავისუფალი მენარმეობის, საბაზრო ეკონომიკის განვითარებას, ნორმალურ, სტაბილურ სამოქალაქო ბრუნვას. იმავდროულად, კერძო საკუთრება, როგორც ინსტიტუტი, საბაზრო ეკონომიკის ბირთვის წარმოადგენს. შესაბამისად, ის არის არა მხოლოდ მესაკუთრეებს შორის ეკონომიკური კონკურენციის, არამედ ასევე დემოკრატიული სახელმწიფო და საზოგადოებრივი წყობილების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი წინაპირობა.²⁶ „საკუთრება არის ინსტიტუტი, რომელიც სახელმწიფოს ეკონომიკურ საფუძველს წარმოადგენს. საკუთრების უფლების დაცვა უცხოა ტოტალიტარული სახელმწიფოსათვის, ხოლო დემოკრატიული, სამართლებრივი და სოციალური სახელმწიფოსათვის სასიცოცხლოდ აუცილებელია, ერთი მხრივ, საკუთრების, როგორც ინსტიტუტის, კონსტიტუციურ სამართლებრივი გარანტირება, ხოლო, მეორე მხრივ, მესაკუთრისათვის, როგორც სუბიექტისათვის უფლების სამართლებრივი დაცვის საკმარისი საშუალებების მინიჭება, მისი ხელშეწყობისა და უზრუნველყოფის გარანტიების შექმნა. სწორედ ამ მიზანს ემსახურება კონსტიტუციის 21-ე მუხლის პირველი პუნქტი, რომლის შესაბამისადაც საკუთრების უფლება აღიარებული და უზრუნველყოფილია. ეს გულისხმობს არა მხოლოდ მესაკუთრისათვის უფლების დაცვის სამართლებრივი შესაძლებლობების მინიჭებას, არამედ საკუთრების დაცვას ისეთი ხელყოფისაგან, რომელიც არ თავსდება ამავე მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტით დადგენილ ფარგლებში“²⁷.

საკუთრების უფლება არ არის აბსოლუტური და შეუზღუდავი უფლება. საკუთრებას დიდი სოციალური დატვირთვა

²⁶ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 2 ივლისის გადაწყვეტილება №1/2/384 საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქეები - დავით ჯიშველიშვილი, ტარიელ გვეტაძე და ნელი დალალიშვილი“.

²⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 18 მაისის გადაწყვეტილება №2/1-370,382,390,402,405 საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქეები ზაურ ელაშვილი, სულიკო მაშია, რუსუდან გოგია და სხვები საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

გააჩნია. მესაკუთრე საზოგადოების ნაწილია და არა მხოლოდ უფლებამოსილია მიიღოს გარკვეული სიკეთეები საზოგადოებისაგან, არამედ ვალდებულიცაა, რომ თავისი საკუთრება საზოგადოებრივი კეთილდღეობისათვის გამოიყენოს. მესაკუთრემ უნდა გაითავისოს, რომ არა მხოლოდ მას აქვს ინტერესები, არამედ ის იმყოფება სხვა ინტერესთა გარემოცვაში.²⁸ „საქართველოს კონსტიტუცია საკუთრებას გარკვეულ სოციალურ ფუნქციებს ანიჭებს. საკუთრების უფლების განხორციელებამ არ უნდა დაარღვიოს სხვათა უფლებები და თავისუფლებები, ხოლო საკუთრებით სარგებლობა იმავდროულად უნდა ემსახურებოდეს საერთო კეთილდღეობას. თუ ეს მოთხოვნები არ სრულდება ან არსებობს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა სათანადო გარემოებანი, მაშინ საქართველოს კონსტიტუცია არ გამორიცხავს საკუთრების უფლების შეზღუდვას - თანახმად 21-ე მუხლის მე-2 პუნქტისა და საკუთრების ჩამორთმევას - შესაბამისად 21-ე მუხლის მე-3 პუნქტისა“²⁹.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საკუთრების უფლება არ წარმოადგენს აბსოლუტურ უფლებას და ცალკეულ შემთხვევებში შესაძლებელია საჯარო ინტერესისთვის უპირატესობის მინიჭება, ასეთ დროს მესაკუთრემ უნდა ითმინოს მის საკუთრებაში სახელმწიფოს ჩარევა, ეს მისი საკუთრების კონსტიტუციური უფლების თანმდევი კონსტიტუციური ვალდებულებაა. თუმცა საკუთრების უფლებაში ნებისმიერი ჩარევა დასაშვებია მხოლოდ კონსტიტუციის 21-ე მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტებით გათვალისწინებულ ფარგლებში, რომლებითაც განისაზღვრება ჩარევის 2 სახე: საკუთრების უფლების შეზღუდვა და საკუთრების ჩამორთმევა. საკუთრების უფლების შეზღუდვის იურიდიულ საფუძველს წარმოადგენს:

- აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების შემთხვევების კანონით გათვალისწინება.
- შეზღუდვის წესის კანონით დადგენა. საკუთრების ჩამორთმევისას კი კანონმდებლის მიერ აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების განსაზღვრის დიაპაზონი გაცილებით

²⁸ იქვე.

²⁹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 1997 წლის 21 ივლისის გადაწყვეტილება №1/51 საქმეზე, „ქ. თბილისის ჩუღურეთის რაიონის სასამართლოს კონსტიტუციური წარდგინება“.

ვინროა და ფორმალურ-იურიდიულ მოთხოვნათა რაოდენობა გაზრდილია.³⁰

როგორც აღვნიშნეთ, საკონსტიტუციო სასამართლოს საკუთრების უფლებასთან დაკავშირებით, არც თუ ისე მწირი გამოცდილება აქვს. აღსანიშნავია მის მიერ არა მარტო საკუთრების უფლების განმარტება, არამედ „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების“ დეფინიაციაც, რომელიც აბსოლუტურად შეესაბამება ევროპულ სტანდარტებს. ამ კონცეფციის ჩამოყალიბება მოითხოვა იმ ალბათობამ, რომ როგორც კი დავუშვებთ საკუთრების უფლებით დაცულ სფეროში ისეთ ჩარევას, რომელიც განსხვავდება აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების ფარგლებისგან, კანონზომიერად შეიძლება გაიზარდოს ცდუნება სახელმწიფოს უფლებამოსილების ბოროტად, არასწორად გამოყენებისა და შესაძლებელი გახდეს ამ შეზღუდვის ფარგლების გაფართოება, რასაც შედეგად მოჰყვება გაუმართლებელი ჩარევა, ანუ უფლების დარღვევა.³¹ ამიტომ საკონსტიტუციო სასამართლომ დაადგინა, რომ „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების“ განსაზღვრისას კანონმდებლის ნება უნდა გამოორიციხავდეს სამართალშემფარდებლის მიერ არასწორ ინტერპრეტაციას და თვითნებობის ალბათობას. ასევე, მსხველპლობაში უნდა იქნეს მიღებული საკუთრების მიერ შესასრულებელი ფუნქცია და სოციალური დატვირთვა. საკუთრების შინაარსის შეზღუდვის ნებისმიერ შემთხვევაში საკუთრება უნდა დარჩეს საკუთრებად და მესაკუთრეს უნდა მიეცეს თავისი საკუთრების დანიშნულებისამებრ გამოყენების საშუალება³².

დასკვნა

ქართული კანონმდებლობისა და საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის ანალიზი ცხადყოფს, რომ ქართულ სამარ-

³⁰ ვებ-პორტალი აჭარის იურიდიული გზამკვლევი: www.legalportal.ge.

³¹ პაპუაშვილი ს., საკუთრების უფლების შეზღუდვის სამართლებრივი საფუძვლები ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციისა და საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით, ადამიანის უფლებათა დაცვის თანამედროვე გამოწვევები, კ. კორკელიას რადაქტორობით, თბილისი, 2009, 189.

³² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 19 დეკემბრის გადაწყვეტილება №1/2/411 საქმეზე, „შპს „რუსენერგოსერვისი“, შპს „პატარა კახი“, სს „გორგოტა“, გივი აბალაკის ინდივიდუალური საწარმო „ფერმერი“ და შპს „ენერჯია“ საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტროს წინააღმდეგ“.

თლებრივი მიდგომა ორიენტირს ევროპული სასამართლოს პრეცედენტული პრაქტიკისკენ იღებს. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებები და საკუთრების უფლების, როგორც ცნების, ისე ჩარევის საფუძვლების განმარტება იმედს იძლევა, რომ საქართველო იზიარებს ევროპულ სტანდარტებს და მაქსიმალურად ცდილობს, ჩამოაყალიბოს ანალოგიური კონცეფცია და მიდგომები. საქართველოს სასამართლო პრაქტიკაში ევროპული სტანდარტების სრულად დასამკვიდრებლად აუცილებელია, ერთი მხრივ, მოსამართლეების უკეთესად ინფორმირება ევროპული სტანდარტებისა და მათი გამოყენების უპირატესობებზე, და მეორე მხრივ, მეტი სამოსამართლო გამბედაობა მათი პრაქტიკაში გამოყენების თვალსაზრისით.

საერთაშორისო აქტების, მათ შორის, ევროპული კონვენციის გავლენა საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებებზე ჯერჯერობით არ არის არსებითი, რადგან უმრავლეს შემთხვევაში სასამართლო მაინც იმავე გადაწყვეტილებას მიიღებდა, რომც არ გამოეყენებინა საერთაშორისო აქტი (აქტები).³³ ძირითადად, საკონსტიტუციო სასამართლო მას იყენებს იმის დასადასტურებლად, რომ ადამიანის უფლებები საქართველოს შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტი იმავე წესით იცავს, როგორც ეს უზრუნველყოფილია საერთაშორისო აქტებით³⁴.

აქვე გასათვალისწინებელია საკონსტიტუციო სასამართლოს, როგორც საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოს მიერ საერთაშორისო აქტების გამოყენების თავისებურება, მით უმეტეს, რომ საქმე ეხება ადამიანის უფლების დაცვას. მან უნდა უზრუნველყოს საქართველოს კონსტიტუციისა და ეროვნული ნორმატიული აქტების სწორი განმარტება. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებათა ანალიზმა გვაჩვენა, რომ სასამართლო თავისი ინიციატივით ხშირად იყენებს ევროპულ კონვენციას, რაც მისასაღმებელია, თუმცა იგი, ასევე, იყენებს ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო

³³ იხ., კორკელია კ., ევროპული სტანდარტების ინტეგრაციისკენ: ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია და საქართველოს გამოცდილება, თბილისი, 2007, 72.

³⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 1996 წლის 30 დეკემბრის გადაწყვეტილება №1/2-14-19 საქმეზე, „ალექსანდრე დანელია და გიორგი ცომაია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

ხელშეკრულებებს ერთ-ერთი მხარის ინიციატივით.³⁵ პრაქტიკა იცნობს შემთხვევებს, როცა მხარე სწორედ საერთაშორისო ხელშეკრულებით ასაბუთებს თავის პოზიციას და ეს ჭეშმარიტად დადებითი ტენდენციაა.³⁶

რაც შეეხება საერთაშორისო აქტებით საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებების დასაბუთებას, დღევანდელი პრაქტიკა საჭიროებს განვითარებას. ზოგადად, თუ პროცესის მხარე თავისი არგუმენტაციისას იშველიებს საერთაშორისო აქტს (აქტებს), სასამართლომ დასაბუთების დროს უნდა თქვას, შეიძლება თუ არა ამ აქტის გამოყენება კონკრეტულ დავასთან დაკავშირებით. მას არ აქვს უფლება უგულბელყო საერთაშორისო აქტზე დაფუძნებული არგუმენტი, არამედ, პირიქით, ვალდებულია იმსჯელოს მის გამოყენებაზე.³⁷

სტატიის მიზანი სწორედ ის გახლდათ, რომ ნათელი გაეხადა, რამდენად უწყობს ხელს ევროპული სტანდარტების გამოყენება საქართველოში კანონმდებლობისა და სასამართლო პრაქტიკის განვითარებას, რადგან ის შეიძლება სამოსამართლო აქტივიზმის სამოტივაციო ფაქტორი გახდეს. თითოეული გადაწყვეტილება, რომლის დასაბუთებაც ეყრდნობა ევროპულ კონვენციას, საქართველოს სასამართლო პრაქტიკისთვის წინგადადგმული ნაბიჯია, ვინაიდან ადამიანის უფლებათა ევროპული სტანდარტები სულ უფრო მნიშვნელოვან როლს სძენს მართლმსაჯულების განხორციელებას საქართველოში და თანდათან იმკვიდრებს თავს სასამართლო სისტემასა და სამოსამართლო აზროვნებაში.

³⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2002 წლის 18 აპრილის გადაწყვეტილება №1/1/126,129,158 საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქეები: (1) ბაჭუა განჩილაძე, სიმონ თურვანდიშვილი, შოთა ბუაძე, სოლომონ სანადირაძე და ლევან ქეცბაია, (2) ვლადიმერ დობორჯგინიძე, ნინელი ანდრიაძე, გურამ დემეტრაშვილი და შოთა პაპიაშვილი, (3) გივი დონაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

³⁶ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2002 წლის 24 მაისის განჩიება საქმეზე, „მოქალაქე შალვა მგელაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

³⁷ იხ., კორკელია კ., ევროპული სტანდარტების ინტეგრაციისკენ: ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია და საქართველოს გამოცდილება, თბილისი, 2007, 74.

**საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მიმართვა,
როგორც უფლების დაცვის კონსტიტუციურსა-
მართლებრივი საშუალება**

შესავალი

სამართლიანი სასამართლოს უფლება და მისი უმნიშვნელოვანესი ასპექტი - სასამართლოსადმი მიმართვა, ყოველთვის მგრძობიარე და აქტუალური თემაა. აღნიშნული განსაკუთრებით თვალშისაცემია ე.წ. „ახალ დემოკრატიებში“. სამართლიანი სასამართლოს უფლების ადეკვატური რეალიზაცია მნიშვნელოვნად განაპირობებს მართლმსაჯულებისადმი ნდობას და ამით უშუალოდ ემსახურება სახელმწიფოს პოლიტიკურ თუ სამართლებრივ სტაბილურობას.

სტატიის მიზანია, კვლევის ნორმატივისტული და ლოგიკური მეთოდების გამოყენებით გაანალიზდეს, თუ რას წარმოადგენს სასამართლოსადმი მიმართვა, როგორ განიმარტება იგი საქართველოს თუ საერთაშორისო კანონმდებლობით და რა კავშირშია საკონსტიტუციო სასამართლოსთან, ასევე, რამდენად წარმოადგენს საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მიმართვა, ზოგადად, სასამართლოსათვის მიმართვის უფლების რეალიზაციას.

1. სასამართლოსადმი მიმართვა - სამართლიანი სასამართლოს უფლების რეალიზაციის საფუძველი

1.1. სასამართლოსადმი მიმართვის უფლება, საქართველოს კონსტიტუციისა და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის მიხედვით

ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვა ყოველი დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს უმთავრესი ამოცანაა, რომელიც უშუალოდ გამომდინარეობს სახელმწიფოს კონსტიტუციური ვალდებულებიდან, რომლის თანახმად, სახელმწიფო ცნობს და იცავს ადამიანის საყო-

* სამართლის საბაკალავრო პროგრამის მე-7 სემესტრის სტუდენტი, თსუ, საქართველოს ადვოკატთა ასოციაციის სასწავლო ცენტრში NORLAG-ის პროექტის კოორდინატორი.

ველთაოდ აღიარებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს, როგორც წარუვალ და უზენაეს ადამიანურ ღირებულებებს. ხელისუფლების განხორციელებისას ხალხი და სახელმწიფო შეზღუდულნი არიან ამ უფლებებით და თავისუფლებებით, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართლით¹.

ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების ასეთი მნიშვნელობიდან გამომდინარე, საქართველოს კონსტიტუცია ითვალისწინებს მათი დაცვის აუცილებელ სამართლებრივ გარანტიებს, რომელთა შორის ყველაზე ქმედითი მათი სასამართლოს საშუალებით დაცვაა.

საქართველოს კონსტიტუციის 42-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, ყოველ ადამიანს უფლება აქვს თავის უფლებათა და თავისუფლებათა დასაცავად მიმართოს სასამართლოს. სასამართლო დაცვის უფლება თავად არის ადამიანის ერთ-ერთი დამოუკიდებელი უფლება, ამასთან, ადამიანის ყველა სხვა უფლებისა და თავისუფლების აუცილებელი გარანტია, დაცვის საშუალება.² ფიზიკური პირის პრეტენზიას სასამართლო დაცვაზე, ანუ სასამართლოსადმი მიმართვაზე, ხშირად ადამიანის უძველეს პროცესუალურ უფლებას უწოდებენ.³ აღნიშნულ ნორმას დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს ფუნქციონირებისათვის ფუნქციონირების მნიშვნელობა გააჩნია,⁴ ვინაიდან, როგორც უკვე აღინიშნა, სამართლებრივი სახელმწიფოს პირველადი ფუნქცია ადამიანის უფლებების სრული რეალიზაცია და ადეკვატური დაცვაა.⁵

სამართლიანი სასამართლოს უფლება, როგორც სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის განხორციელების ერთგვარი საზომი, გულისხმობს ყველა იმ სიკეთის სასამართლოში დაცვის შესაძლებლობას, რომელიც თავისი არსით უფლებას წარმოადგენს,⁶ ამიტომაც სამართლიანი სასამარ-

¹ საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 მუხლი.

² ხეცურიანი ფ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილება ადამიანის ძირითადი უფლებების დაცვის სფეროში, საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა, IV, 2011, 52.

³ კუბლაშვილი კ., ძირითადი უფლებები, თბილისი 2003, 336.

⁴ იხ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 28 ივნისის გადაწყვეტილება №1/466 საქმეზე, „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

⁵ Sachs M., Grundgesetz: Kommentar, Munchen 2003, 94.

⁶ იხ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 28 ივნისის გადაწყვეტილება №1/466 საქმეზე, „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

თლოს უფლება არის უმნიშვნელოვანესი მექანიზმი, რომელიც აწესრიგებს ინდივიდისა და სახელმწიფოს,⁷ ასევე, კერძო პირებს შორის არსებულ სადავო ურთიერთობებს, უზრუნველყოფს კონსტიტუციური უფლებების ეფექტურ რეალიზაციას და იცავს დაცულ სფეროში გაუმართლებელი ჩარევისგან.⁸

ამა თუ იმ უფლებით სრულად სარგებლობის უზრუნველყოფის უმთავრესი გარანტია სწორედ მისი სასამართლოში დაცვის შესაძლებლობაა. უფლება, თუ მას არ ახლავს მისი სასამართლო წესით დაცვის შესაძლებლობა, წარმოადგენს მხოლოდ თეორიულსა და ფიქციურს და ვერ იქნება პირის ლეგიტიმური ინტერესების დაცვის რეალური საშუალება.⁹ მეტიც, თავად გარკვეული უფლებით სარგებლობა დადგება კითხვის ნიშნის ქვეშ, თუკი არ იქნება უფლების დარღვევის თავიდან აცილების ან დარღვეული უფლების აღდგენის შესაძლებლობა, სამართლებრივი ბერკეტი¹⁰.

მას შემდეგ, რაც ხაზი გაესვა სამართლიანი სასამართლოს უფლების საკვანძო მნიშვნელობას, უნდა აღინიშნოს, რომ ამ უფლების რეალიზაციის ფუნდამენტური ასპექტი სასამართლოსადმი მიმართვა - სასამართლოს ხელმისაწვდომობაა, ვინაიდან სწორედ ეს უფლება წარმოადგენს, ერთი მხრივ, სხვა უფლებებისა და ინტერესების დაცვის საშუალებას, ხოლო, მეორე მხრივ, ხელისუფლების შტოებს შორის შეკავებისა და განონასწორების არქიტექტურის უმნიშვნელოვანეს ნაწილს.¹¹ ინდივიდების სასამართლოსადმი მიმართვა (ხელმისაწვდომობა) ის საშუალებაა, რომელიც ახდენს სასამართლო

⁷ Права человека, Комиссия при Президенте Российской Федерации, Институт Государства и Права РАН, Москва 2001, 317.

⁸ იხ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 19 დეკემბრის გადაწყვეტილება №1/1/403,427 საქმეზე, „კანადის მოქალაქე ჰუსეინ ალი და საქართველოს მოქალაქე ელენე კირაკოსიანი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

⁹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 10 ნოემბრის გადაწყვეტილება №1/3/421,422 საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქეები გიორგი ყიფიანი და დავით უნგიაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

¹⁰ შეად. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 28 ივნისის გადაწყვეტილება №1/466 საქმეზე, „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

¹¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 10 ნოემბრის გადაწყვეტილება №1/3/421,422 საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქეები გიორგი ყიფიანი და დავით უნგიაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

ხელისუფლების განხორციელების ინიცირებას.¹² აღნიშნული უფლება წარმოადგენს საძირკველს, რომელზეც შეიძლება მთელი რიგი სამართლებრივი კონსტრუქციების დაშენება. ამიტომაცაა, რომ სასამართლოსადმი მიმართვის „კონსტიტუციური წონა“ მჭიდროდ არის დაკავშირებული ზოგადად სასამართლო ხელისუფლების ეფექტურად განხორციელებასთან.

სასამართლოსადმი მიმართვის - სასამართლოს ხელმისაწვდომობის უფლება განმტკიცებულია მრავალი სახელმწიფოს კონსტიტუციაში, მათ შორისაა, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა, ესპანეთი, უკრაინა, რუსეთის ფედერაცია, და ა.შ.¹³.

განსახილველი უფლების მფლობელია ყველა ფიზიკური პირი. ამასთან, საქართველოს კონსტიტუციის 45-ე მუხლზე დაყრდნობით, სასამართლოსადმი მიმართვის უფლებით სარგებლობენ იურიდიული პირებიც.¹⁴ აქვე უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ ამა თუ იმ ნორმატიული აქტის არაკონსტიტუციურობის შესახებ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მიმართვის უფლება 2002 წლის 5 მარტიდან იურიდიულმა პირებმაც მოიპოვეს¹⁵.

პირს სასამართლოსადმი მიმართვის უფლება აქვს იმ შემთხვევაში, როდესაც დავობს თავისი უფლებისა თუ თავისუფლების დარღვევაზე და არა მაშინ, როდესაც პრინციპულად სურს გაასაჩივროს ესა თუ ის აქტი ან ქმედება, რომლებიც სხვის უფლებას ხელყოფენ.¹⁶ აღნიშნული მოსაზრება გაიზიარა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომაც, როდესაც 1997 წლის 10 იანვრის განჩინებაში განმარტა, რომ ყოველ ადამიანს უფლება აქვს მიმართოს სასამართლოს მხოლოდ თავის უფლებათა და თავისუფლებათა დასაცავად,

¹² იქვე.

¹³ „თუ ვინმეს უფლებები დაირღვა საჯარო ხელისუფლების მიერ, მას შეუძლია მიმართოს სასამართლოს“ - გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონი, მუხლი 19(4); ესპანეთის სამეფოს კონსტიტუცია, მუხლი 53(2); უკრაინის კონსტიტუცია, განყოფილება 2, მუხლი 55; ის., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი III, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით; Конституция РФ, ст. 55.

¹⁴ კუბლაშვილი კ, ძირითადი უფლებები, თბილისი 2003, 337.

¹⁵ „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში 2002 წლის 12 თებერვლის ცვლილებები.
¹⁶ მჭედლიძე ნ., სამართლიანი სასამართლოს უფლება ქართულ კანონმდებლობასა და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკაში, საკუთრების უფლება და სამართლიანი სასამართლოს უფლება, საერთაშორისო სამეცნიერო-პრაქტიკული კონფერენციის მასალები, თბილისი 2005, 61.

ე.ი. მაშინ, როდესაც დარღვეულია მისი, როგორც კონკრეტული პირის, უფლებები და თავისუფლებები. საკონსტიტუციო სასამართლომ დასკვნაში მიუთითა, რომ ე.წ. „სახალხო მიმართვა“ - action popularis დაუშვებელია როგორც საერთო სასამართლოების, ისე საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მიმართვის კონტექსტში. პირს შეუძლია, იდავოს მხოლოდ საკუთარი უფლებებისა და თავისუფლებების დასაცავად თუ აღსადგენად¹⁷.

სასამართლოსადმი მიმართვის უფლების რეალიზაციის უდიდესი მნიშვნელობის მიუხედავად, პირის სასამართლოსადმი ხელმისაწვდომობის უფლება არ არის აბსოლუტური. ის შეიძლება შეიზღუდოს სასამართლოსადმი მიმართვისათვის გარკვეული წინაპირობების დაწესებით, რაც დემოკრატიულ საზოგადოებაში არსებული ლეგიტიმური საჯარო ინტერესით უნდა იყოს გამართლებული¹⁸.

1.2. სასამართლოსადმი მიმართვის უფლება ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-6 მუხლისა და ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკის მიხედვით

ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპულ კონვენციას (შემდგომში „ევროკონვენცია“) ბევრი მიიჩნევს ადამიანის უფლებათა დაცვის ყველაზე ეფექტურ საერთაშორისო ხელშეკრულებად, რომელმაც შექმნა განვითარებული საერთაშორისო სახელმძღვანელო მექანიზმი.¹⁹ სწორედ ეს მექანიზმია ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო (შემდგომში „ევროსასამართლო“), რომელიც მისი შექმნის დღიდან ეფექტურად ახორციელებს დაკისრებულ მისიას.

მიუხედავად იმისა, რომ წევრი სახელმწიფოებისათვის ევროსასამართლოს გადაწყვეტილებები არ არის სავალდებულო

¹⁷ იქვე, 62.

¹⁸ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 10 ნოემბრის გადაწყვეტილება №1/3/421,422 საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქეები - გიორგი ყიფიანი და დავით უნგიაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

¹⁹ კორკელია კ., ქურდაძე ი., ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართალი ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მიხედვით, თბილისი 2004, 10.

ბულო *erga omnes*,²⁰ სახელმწიფოებმა უნდა გაითვალისწინონ სხვა ქვეყნების მიმართ გამოტანილი გადაწყვეტილებები, რათა უზრუნველყონ ეროვნული კანონმდებლობის შესაბამისობა ევროკონვენციასთან.

იცავს რა სამართლიანი სასამართლოს უფლებას, რომელსაც გააჩნია ფუნდამენტური მნიშვნელობა დემოკრატიულ საზოგადოებაში, ევროკონვენციის მე-6 მუხლს უკავია ცენტრალური ადგილი კონვენციის სისტემაში. აღნიშნული მუხლის დაცვის ობიექტს წარმოადგენს კანონის უზენაესობის პრინციპი, რომელსაც ემყარება მთლიანად საზოგადოება. იგი ასახავს იმ ტრადიციების ნაწილს, რომლებიც, კონვენციის პრეამბულის თანახმად, საერთოა მისი ხელმომწერი ქვეყნებისთვის.²¹

ევროსასამართლოს განმარტებით, მე-6(1) მუხლი თავის თავში მოიცავს სასამართლო განხილვის უფლებას, რომლის ერთ-ერთ ასპექტსაც სასამართლოსადმი მიმართვის უფლება წარმოადგენს.

სასამართლოსადმი მიმართვის უფლების შეზღუდვაზე აპელირება შეუძლია ყველა იმ პირს, რომელიც ჩივის, რომ არ მიეცა იმ სასამართლოსადმი მიმართვის შესაძლებლობა, რომელსაც გააჩნია საქმის ფაქტობრივი და სამართლებრივი გარემოებების განხილვისა და სავალდებულო გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება.²²

სასამართლომ ეს უფლება პირველად აღიარა 1975 წელს, გახმაურებულ საქმეში „გოლდერი გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ“²³, სადაც სამოქალაქო უფლებების შესახებ დავასთან დაკავშირებით, სასამართლოს მიერ საქმის განხილვაზე პირის უფლების ფარგლების თაობაზე ევროსასამართლომ ფუძემდებლური დასკვნა გააკეთა და დაადგინა, რომ მე-6 მუხლით გარანტირებული სამართლიანი სასამარ-

²⁰ „ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის შესახებ“ ევროპული კონვენციის 46-ე მუხლი.

²¹ ვიტკაუსკასი დ., ენტონი ს. ლ., გროზვეი ი., სამართლიანი სასამართლო განხილვის უფლება ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მიხედვით მე-6 მუხლი, სახელმძღვანელო იურისტებისთვის, თბილისი 2008, 8.

²² *Le Compte, Van leuven and De Meyere v. Belgium*, [ECHR] Application no. 6878/75; 7238/75, judgment of 18/10/1982.

²³ საქმის გარემოებების თანახმად, განმცხადებელი სასჯელს იხდიდა ინგლისის ერთ-ერთ ციხეში, სადაც სერიოზულ არეულობას ჰქონდა ადგილი. მას ციხის თანამშრომელმა ბრალი დასდო თავდასხმაში, რის გამოც სურდა წარმოების დაწყება ცილისწამების მოტივით, მაგრამ აღნიშნული აკრძალული იყო ციხის წესებით.

თლოს უფლება აზრს დაკარგავს, თუკი, პირველ რიგში, არ იარსებებს სასამართლოსადმი მიმართვის უფლება²⁴.

სასამართლომ ასევე დაადგინა, რომ მე-6(1) მუხლი სასამართლოსადმი მიმართვის უფლებასთან ერთად მართლმსაჯულების განხორციელებაზე უარის თქმის აკრძალვის პრინციპსაც მოიცავს,²⁵ რის საფუძველზეც, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ პირისთვის მე-6 მუხლის პირველი პუნქტი უზრუნველყოფს უფლებას, მის უფლებებთან და ვალდებულებებთან დაკავშირებული ნებისმიერი დავა სასამართლო განხილვის საგანი გახადოს. ამ გზით, მუხლი მოიცავს უფლებას სასამართლოზე და უფლებას ხელმისაწვდომობაზე.²⁶

ევროსასამართლო აღნიშნავს, რომ უფლება ხელმისაწვდომობაზე აბსოლუტური არ არის და სხვა უფლებების ძირეული შინაარსის შემზღუდავი ფარგლების გარდა, შესაძლებელია იგულისხმებოდეს შეზღუდვებიც.²⁷ საქმეზე, „აშინგდეინი გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ“²⁸, სასამართლომ დამატებით დაადგინა, რომ შეფარდებული შეზღუდვები არ უნდა ზღუდავდეს და ამცირებდეს პირისათვის ნებადართულ ხელმისაწვდომობას იმ ზღვრამდე, რომ თავად უფლების არ-

²⁴ *Golder v. United Kingdom*, [ECHR] Application no. 4451/70, judgment of 21/2/1975.

²⁵ ვიტკაუსკასი დ., ენტონი ს. ლ., გროზევი ი., სამართლიანი სასამართლო განხილვის უფლება ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მიხედვით მე-6 მუხლი, სახელმძღვანელო იურისტებისთვის, თბილისი 2008, 47.

²⁶ *Golder v. United Kingdom*, [ECHR] Application no. 4451/70, judgment of 21/2/1975; იხ. კორკელია კ., მჭედლიძე ნ., ნალბანდოვი ალ., საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციისა და მისი ოქმების სტანდარტებთან, ევროპის საბჭოს საინფორმაციო ბიურო საქართველოში, თბილისი 2005, 130.

²⁷ იქვე.

²⁸ ზემოაღნიშნულ საქმეში სასამართლომ დაადგინა, რომ ფსიქიკურად დაავადებული პირებისთვის სასამართლოსადმი მიმართვის უფლების შეზღუდვა კანონიერ მიზანს ემსახურება, რადგან ამ გზით მათზე პასუხისმგებელი პირები დაცულები არიან უსაფუძვლო სამართალწარმოებისაგან. პაციენტებზე მეთვალყურე პირების პასუხისმგებლობის შეზღუდვა დაუდევარი ან არაკეთილსინდისიერი ქმედებების გამო, იმ მოთხოვნებთან ერთად, რომ სამართალწარმოების გასაგრძელებლად საჭიროა სასამართლოში საფუძვლიანი არგუმენტების წარდგენა დაუდევრობის ან არაკეთილსინდისიერების შესახებ არ ეწინააღმდეგება მე-6 მუხლის პირველ პუნქტს. იხ., კორკელია კ., მჭედლიძე ნ., ნალბანდოვი ალ., საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციისა და მისი ოქმების სტანდარტებთან, ევროპის საბჭოს საინფორმაციო ბიურო საქართველოში, თბილისი 2005, 131.

სი შეილახოს.²⁹ აქედან გამომდინარე, ნათელია, რომ სახელმწიფოებს უფლება აქვთ დაანესონ გარკვეული შეზღუდვები სასამართლოსადმი მიმართვის უფლებაზე, თუკი შეზღუდვას გააჩნია ლეგიტიმური მიზანი, დაცულია თანაზომიერების პრინციპი და არ არის ისეთი ფართო ხასიათის, რომ ხელს უწყობს თავად ამ უფლების არსი.

საქმეზე, „ჰორნსბი საბერძნეთის წინააღმდეგ“, ევროსასამართლომ დაადგინა, რომ უფლება სასამართლოზე ილუზიური იქნებოდა, თუკი შიდასახელმწიფოებრივი სამართლის სისტემა კანონიერ ძალაში შესული სავადებულო გადაწყვეტილების აღუსრულებლობას დაუშვებდა რომელიმე მხარის საზიანოდ.³⁰ ალოგიკური იქნებოდა, მე-6 მუხლს დეტალურად გაეთვალისწინებინა მოდავე მხარეებისთვის მინიჭებული პროცედურული გარანტიები ისე, რომ არ დაეცვა სასამართლო გადაწყვეტილების აღსრულება. მე-6 მუხლის იმდაგვარი განმარტება, რომ იგი მხოლოდ სასამართლოს ხელმისაწვდომობასა და სამართალწარმოებას ეხება, სამართლებრივ სახელმწიფოში დაუშვებელ შემთხვევებამდე მიგვიყვანდა, რომლის პრინციპების პატივისცემის ვალდებულებაც სახელმწიფოებმა კონვენციის რატიფიცირებისას იკისრეს. ამიტომაც, ნებისმიერი სასამართლოს გადაწყვეტილების აღსრულება მე-6 მუხლის პირველი პუნქტის მიზნებისათვის სასამართლო განხილვის განუყოფელ ნაწილად უნდა განიხილებოდეს³¹.

სასამართლოსადმი მიმართვის უფლება არა მარტო უნდა არსებობდეს, არამედ ქმედითიც უნდა იყოს, რადგან მიმართვის უფლების მხოლოდ არსებობა საკმარისი გარანტი არ არის. აღნიშნული პოზიცია გაიზიარა ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომაც, როდესაც საქმეზე, „ეირი ირლანდიის წინააღმდეგ“³², დაადგინა, რომ სახელმწიფოებმა უნდა უზრუნველყონ სასამართლოების ქმედითი ხელმისაწვდომობა³³. სასამართლომ მრავალჯერ გაიმეორა კონვენციის

²⁹ *Ashingdane v. the United Kingdom*, [ECHR] Application no. 8225/78, judgment of 28/5/1985.

³⁰ *Hornsby v. Greece*, [ECHR] Application no. 18357/91, judgment of 19/03/1997.

³¹ იქვე.

³² *Airey v. Ireland*, [ECHR] Application no. 6289/73, judgment of 9/10/1979.

³³ ზემოაღნიშნული საქმის გარემოებების თანახმად, განმცხადებელს სურდა განქორწინებაზე სარჩელის შეტანა, ამ პროცედურების გარეშე განხორციელება წარმოუდგენელი იყო. თუმცა, განმცხადებელს არ ჰქონდა იურიდიული მომსახურების ხარჯების საკუთარი სახსრებით დაფარვის შესაძლებლობა. იხ., *Bertuzzi v. France*, judgment of

განზრახვა, უზრუნველყო არა თეორიული და ილუზიური, არამედ პრაქტიკული და ქმედითი უფლებები და დაადგინა, რომ აღნიშნული განსაკუთრებით ეხებოდა სასამართლოსადმი მიმართვის უფლებას, იმ ადგილის გათვალისწინებით, რაც დემოკრატიულ საზოგადოებაში სამართლიან სასამართლო განხილვას უკავია.³⁴

მნიშვნელოვანია, რომ კონვენციის მე-6 მუხლი არ ვრცელდება საქმის წარმოებაზე საკონსტიტუციო სასამართლოში, თუკი სამართალწარმოება არ მოიცავს კონკრეტული საქმის არსებით განხილვას და ეხება მხოლოდ საკონსტიტუციო უფლებებს, ამა თუ იმ ადგილობრივი კანონის ეროვნულ კონსტიტუციასთან შესაბამისობის დადგენას.³⁵ თუმცა მე-6 მუხლის მოქმედება ვრცელდება საკონსტიტუციო სამართალწარმოებაზე იმ შემთხვევაში, თუკი საკონსტიტუციო სასამართლოს გადანყვეტილებამ შესაძლოა გავლენა მოახდინოს იმ დავაზე, რომელიც შედის მე-6 მუხლის მოქმედების სფეროში.³⁶

2. საკონსტიტუციო სასამართლო - ადამიანის უფლებათა დაცვის ორგანო

2.1. საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებადამცველობითი საქმიანობა

ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვა სხვადასხვა სამართლებრივი მექანიზმით ხორციელდება. ამ გზაზე უმნიშვნელოვანესი როლი საკონსტიტუციო კონტროლის სპეციალიზებულ ორგანოებს, საკონსტიტუციო სასამართლოებს ენიჭებათ.³⁷ აღნიშნულის დასტურია „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული

13/2/2003; *Staroszczyk v. Poland*, judgment of 2007; *Steel and Morris v. the United Kingdom*, judgment of 15/2/2005.

³⁴ *Airey v. Ireland* judgment of 9/10/1979; იხ., კორკელია კ., მჭედლიძე ნ., ნალბანდოვი ალ., საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციისა და მისი ოქმების სტანდარტებთან, ევროპის საბჭოს საინფორმაციო ბიურო საქართველოში, თბილისი 2005, 132.

³⁵ *Valasinas v. Lithuania*, [ECHR] Application no. 44558/98, judgment of 16/3/2000.

³⁶ *Deumeland v. Germany*, [ECHR] Application no. 9384/81, judgment of 29/5/1986.

³⁷ კახიანი გ., საკონსტიტუციო კონტროლი საქართველოში, თეორია და კანონმდებლობის ანალიზი, თბილისი, 2011, 198.

კანონის პირველი მუხლი, რომლის თანახმადაც, საკონსტიტუციო სასამართლო არის საკონსტიტუციო კონტროლის სასამართლო ორგანო, რომელიც უზრუნველყოფს ადამიანის კონსტიტუციური უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვას.

აღნიშნული მიზნის მიღწევა დამოკიდებულია საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის მინიჭებულ უფლებამოსილებებსა და მათ ფარგლებზე, რაც სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებულად წესრიგდება.

საკონსტიტუციო სასამართლოების კომპეტენცია, როგორც წესი, კონსტიტუციებით არის განსაზღვრული. უმეტეს შემთხვევაში კონსტიტუციები უფლებამოსილებათა სრულ ჩამონათვალს მოიცავს,³⁸ რომლებიც კანონებშიც შეიძლება აისახოს, თუმცა, იმ პირობით, რომ კანონი არ შეცვლის კონსტიტუციით დადგენილი კომპეტენციების ფარგლებს. აღნიშნულის გარდა, არსებობს სახელმწიფოთა მთელი რიგი, რომელთა კონსტიტუციებიც არ მოიცავს საკონსტიტუციო კონტროლის განმახორციელებელი სპეციალიზებული ორგანოების უფლებამოსილებათა სრულ ჩამონათვალს, შესაბამისად, კანონი იძლევა ასეთი ორგანოების უფლებამოსილებათა მოცულობის გაფართოების საშუალებას³⁹.

საქართველოს კონსტიტუცია ადგენს საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენციას მიკუთვნებულ უფლებამოსილებათა ნუსხას⁴⁰, იმავდროულად, განსაზღვრავს, რომ საკონსტიტუციო სასამართლო ახორციელებს საქართველოს კონსტიტუციით და ორგანული კანონით დადგენილ სხვა უფლებამოსილებებს⁴¹. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენცია განსაზღვრულია როგორც კონსტიტუციით, ისე - „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ ორგანული კანონით.

ადამიანის უფლებათა დაცვის ფუნქციას საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო იმ ნორმატიული აქტების კონსტიტუციურობის შემოწმებით ახორციელებს, რომლებიც მოსარჩელეთა მტკიცებით, არღვევს საქართველოს კონსტიტუ-

³⁸ იქვე, 164.

³⁹ იქვე, 165; მონესრიგების ეს ფორმა გვხვდება ესპანეთში, რუსეთსა და გერმანიაში. იხ., Конституции государств Европы, Том 2, под общей редакцией Л.А. Окунькова, Москва, 2001, 89-90.

⁴⁰ იხ., საქართველოს კონსტიტუციის 89-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

⁴¹ იხ., იქვე, „ზ“ ქვეპუნქტი.

ციის მეორე თავით უზრუნველყოფილ უფლებებს.⁴² საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილების ფარგლებში ნორმატიული აქტი შეიძლება იყოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განსჯადი იმ შემთხვევაში, თუ არსებობს ორგანული კავშირი, უშუალო მიმართება ამ ნორმატიულ აქტსა და საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავით აღიარებულ ადამიანის ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებს შორის. ამ მიმართების არსებობა, თავის მხრივ, კარგად ჩანს ნორმატიული აქტის მოწესრიგების საგანში,⁴³ რაც საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 თავით გარანტირებული ადამიანის რომელიმე ძირითადი უფლება ან თავისუფლება უნდა იყოს.

ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში საკონსტიტუციო სასამართლოს როლის უკეთ გასაგებად, აუცილებელია, დავადგინოთ, თუ რომელი უფლებები ექცევა ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების კატეგორიაში, რა ურთიერთმიმართება არსებობს უფლებებსა და თავისუფლებებს შორის და მოწესრიგების რა ფორმასთან გვაქვს საქმე საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლის შემთხვევაში, რომელიც მიანიშნებს, რომ კონსტიტუციის მეორე თავი არ იძლევა ადამიანის უფლებების ამომწურავ ჩამონათვალს, რაც, თავის მხრივ, სასამართლო პრაქტიკაში წარმოშობს სადავო ნორმატიული აქტის კონსტიტუციის მეორე თავით აღიარებულ ადამიანის უფლებებთან მიმართების საკითხის გადანყვევტასთან დაკავშირებულ მთელ რიგ პრობლემებს.

განსაზღვრავენ რა, საზოგადოებრივი ცხოვრების სხვადასხვა სფეროში ადამიანის სოციალური შესაძლებლობების ფარგლებს, რომლებიც უზრუნველყოფილია სახელმწიფოს მიერ, მათი იურიდიული ბუნებისა და გარანტიების სისტემის თვალსაზრისით, „უფლებები“ და „თავისუფლებები“ იდენტური ცნებებია.⁴⁴ ნიუანსები, რომლითაც ისინი ერთმანეთი-

⁴² საქართველოს კონსტიტუცია საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებას აღნიშნულ სფეროში შემდეგნაირად განსაზღვრავს: საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო პირის სარჩელის საფუძველზე იხილავს ნორმატიული აქტების კონსტიტუციურობას საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავით აღიარებული ადამიანის ძირითად უფლებებთან და თავისუფლებებთან მიმართებით. საქართველოს კონსტიტუციის 89-ე მუხლი, 1-ლი პუნქტი, „ვ“ ქვეპუნქტი.

⁴³ ხეცურიანი ჯ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილება ადამიანის ძირითადი უფლებების დაცვის სფეროში, საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა, IV, 2011, 52.

⁴⁴ Права Человека, Отв. Ред. Е.А. Лукашева, Москва, 2002, 133; უნდა აღინიშნოს, რომ მეცნიერთა გარკვეული ნაწილი, ამ საკითხზე განსხვა-

საგან განსხვავდებიან, ვერ გამოინვევენ საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილების განხორციელების სპეციფიკურობას იმის მიხედვით, სადავო ნორმატიული აქტი ძირითად უფლებებთან თუ თავისუფლებებთან მიმართებით მოწმდება⁴⁵.

რაც შეეხება საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლისა და ძირითადი უფლებების მიმართებას, აქ ისმის კითხვა - რომელია ადამიანის ძირითადი უფლება და არის თუ არა კონსტიტუციის მეორე თავით ადამიანის ყველა ძირითადი უფლება აღიარებული? ძირითადი მხოლოდ ის უფლებებია, რომლებიც კონსტიტუციით არის გარანტირებული. კონსტიტუციის 39-ე მუხლის თანახმად, საქართველოს კონსტიტუცია არ უარყოფს ადამიანისა და მოქალაქის სხვა საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებს, თავისუფლებებსა და გარანტიებს, რომლებიც კონსტიტუციაში არ არის მოხსენიებული, მაგრამ თავისთავად გამომდინარეობენ კონსტიტუციის პრინციპებიდან.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, თუ რომელიმე უფლება არ არის გათვალისწინებული კონსტიტუციის მეორე თავში, მაგრამ იგი საყოველთაოდ არის აღიარებული, მაგ., რომელიმე საერთაშორისო ხელშეკრულების ან შეთანხმებით, ნორმატიული აქტით მისი დარღვევის შემთხვევაში, საკონსტიტუციო სასამართლოს შეუძლია იმსჯელოს სადავო ნორმატიული აქტის კონსტიტუციურობაზე მხოლოდ მაშინ, თუ დასაბუთდება, რომ ეს უფლება თავისთავად გამომდინარეობს კონსტიტუციის პრინციპებიდან და ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების კატეგორიას მიეკუთვნება⁴⁶.

საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ კონსტიტუციით გაუთვალისწინებელი ამა თუ იმ უფლების ადამიანის ძირითადი უფლებებისადმი კუთვნილების დასადგენად, მან უნდა დაასაბუთოს, რომ ეს უფლება არის ადამიანის განუსხვავებელი უფლება და იგი ეკუთვნის ყველა ადამიანს დაბადებით,

ვებულ აზრს ავითარებს, რომლის თანახმადაც, ძირითადი უფლებების უმეტესი ნაწილი ე.წ. თავისუფლების უფლებებია, რომლებშიც სახელმწიფო ვერ ერევა ან ერევა სპეციალური დასაბუთების საფუძველზე მხოლოდ კანონით ზუსტად განსაზღვრულ შემთხვევებში და წესით. იხ., კუბლაშვილი კ., ძირითადი უფლებები, თბილისი, 2003, 41-42.

⁴⁵ ხეცურიანი ჯ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილება ადამიანის ძირითადი უფლებების დაცვის სფეროში, საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა, IV, 2011, 54.

⁴⁶ იქვე.

დაუშვებელია სახელმწიფოს მიერ ამ უფლების წართმევა/არალიარება და იგი თავისთავად გამომდინარეობს საქართველოს კონსტიტუციაში განმტკიცებული დემოკრატიის, სამართლებრივი თუ სოციალური სახელმწიფოს, ხელისუფლების დანაწილებისა და სხვა პრინციპებიდან.⁴⁷

საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებადამცველობითი საქმიანობა საგრძნობლად ეფექტურია მაშინ, როდესაც კანონმდებლობა საკონსტიტუციო სასამართლოს მოქალაქეთა ინდივიდუალური საჩივრების განხილვის უფლებამოსილებით აღჭურავს.

2.2. საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მიმართვა

საქართველოს კონსტიტუციის 89-ე მუხლი განსაზღვრავს იმ სუბიექტთა წრეს, რომლებსაც შეუძლიათ სარჩელით თუ წარდგინებით მიმართონ სასამართლოს⁴⁸. საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მიმართვის უფლების მქონე სუბიექტთა წრეს პრინციპული მნიშვნელობა აქვს და შემთხვევითი არ არის, რომ მსოფლიოს მრავალი სახელმწიფოს შესაბამისი კანონმდებლობა ზუსტად განსაზღვრავს მას⁴⁹.

ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს უფლება აქვთ, სარჩელით პირდაპირ მიმართონ საკონსტიტუციო სასამართლოს.⁵⁰ კერძო პირების მიერ საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მიმართვა შეიძლება განხორციელდეს შემდეგ სამ კონტექსტში: 1. სარჩელი წარედგინება საკონსტიტუციო სასამართლოს იმ საფუძველზე, რომ სადავო ნორმამ ზიანი მიაყუ-

⁴⁷ იხ., იზორია ლ., კორკელია კ., კუბლაშვილი კ., ხუბუა გ., საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარები ადამიანის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებანი, თბილისი, 2005, 334-336.

⁴⁸ სტატიის მიზნებიდან გამომდინარე, საკონსტიტუციო სასამართლოს ხელმისაწვდომობის კონტექსტში, საუბარია მხოლოდ ფიზიკური თუ იურიდიული პირების საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის მიმართვის უფლებაზე, რომელიც მათ შეუძლიათ განახორციელონ, როდესაც მიიჩნევენ, რომ სადავო ნორმა უშუალოდ არღვევს ან შეიძლება მომავალში დაარღვიოს საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 თავით გათვალისწინებული მათი უფლება.

⁴⁹ ხეცურიანი ჯ., საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მიმართვის უფლებამოსილი სუბიექტები, ჟურნალი „ადამიანი და კონსტიტუცია“ №4, 2002, 9.

⁵⁰ შვარცი ჰ., კონსტიტუციური მართლმსაჯულების დამკვიდრება პოსტკომუნისტურ ევროპაში, ქ. ალექსიძის თარგმანი, პატრიცია მ. ვალდის წინასიტყვაობითა და კ. კუბლაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 81.

ნა მოსარჩელეს.⁵¹ 2. სარჩელით, რომლის საფუძველია სახელმწიფო მოხელის მიერ მოქმედი კანონის კონსტიტუციის საწინააღმდეგოდ გამოყენება, რითაც ზიანი მიადგა მოსარჩელეს.⁵² 3. სარჩელით, რომელიც ეჭვქვეშ აყენებს კანონის ან ნორმატიული აქტის კონსტიტუციურობას, მიუხედავად იმისა, მიადგა თუ არა მოსარჩელეს რაიმე ზიანი, ანუ ე.წ. action popularis, რომელიც ნებადართულია მხოლოდ უნგრეთში, ბულგარეთში, რუმინეთსა და სომხეთში და მასში საერთოდ არ არის გათვალისწინებული უშუალოდ ფიზიკური თუ იურიდიული პირების მიერ სასამართლოსთვის სარჩელის წარდგენის უფლება, თუმცა პირველი ორი სახელმწიფო დასაშვებად მიიჩნევეს არაპირდაპირ ხელმისაწვდომობას საერთო სასამართლოებიდან მიმართვების სახით.⁵³

პოლონეთში საკონსტიტუციო ტრიბუნალი ახორციელებს საკონსტიტუციო მართლმსაჯულებას. აქ საერთოდ არ აქვთ ფიზიკურ პირებს უფლება, ადამიანის უფლებების დარღვევის თაობაზე მიმართონ საკონსტიტუციო სასამართლოს და მოითხოვონ მათი უფლებების დაცვა⁵⁴. დიდ ბრიტანეთში კი საერთოდ არ არსებობს საკონსტიტუციო ზედამხედველობის ინსტიტუტი, იმ უბრალოდ მიზეზის გამო, რომ ქვეყანას არ გააჩნია ერთიანი აქტი, რომელიც გამოცხადებული იქნებოდა სახელმწიფოს ძირითად კანონად. აღსანიშნავია ის გარემოებაც, რომ დიდი ბრიტანეთის სასამართლოების მიერ არ ხდება ამა თუ იმ აქტის „არაკანონიერად“ გამოცხადება და

⁵¹ ეს საკმაოდ გავრცელებული პროცედურაა და გვხვდება შემდეგი ქვეყნების კონსტიტუციებში: პოლონეთის კონსტიტუცია, მუხლი 79.1.; ჩეხეთის რესპუბლიკის კონსტიტუცია მუხლი 87.1 („დექლარაციის“ გერმანიის ძირითადი კანონი მუხლი 93.1(4a); ესპანეთის კონსტიტუცია, მუხლი 161.1(ბ).

⁵² აღნიშნული უმეტეს შემთხვევაში სცილდება საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილების ფარგლებს; სლოვაკეთის კონსტიტუცია, მუხლი 127; ჩეხეთის კონსტიტუცია, მუხლი 87.1(დ).

⁵³ ბულგარეთის კონსტიტუცია, მუხლი 150.2 (უნდა აღინიშნოს, რომ წარდგინებები შეუძლიათ მხოლოდ უზენაეს საკასაციო სასამართლოს და უზენაეს ადმინისტრაციულ სასამართლოს); ასევე, იხ., შვარცი ჰ., კონსტიტუციური მართლმსაჯულების დამკვიდრება პოსტკომუნისტურ ევროპაში, ქ. ალექსიძის თარგმანი, პატრიცია მ. ვალდის წინასიტყვაობითა და კ. კუბლაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 81.

⁵⁴ შურლაია ს., ევროპულ სახელმწიფოთა საკონსტიტუციო სასამართლოები - ეროვნულ დონეზე საქმის წარმოების ბოლო ინსტანცია ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოში საქმის განხილვამდე, ადამიანის უფლებათა დაცვის თანამედროვე გამოწვევები, კ. კორკელიას რედაქტორობით, თბილისი, 2009, 247.

იმ შემთხვევაში, თუ კანონში არის ნაკლოვანებები, მათი აღ-
მოფხვრა ხდება უფრო „რბილი“ მეთოდებით⁵⁵.

ზოგიერთი ქვეყანა, მათ შორის, ჩეხეთის რესპუბლიკა,
სლოვაკეთი და საქართველო⁵⁶, კონსტიტუციური უფლებების
დარღვევისათვის ითვალისწინებს ინდივიდების მიერ სასა-
მართლოსათვის სარჩელის პირდაპირ წარდგენას მხოლოდ
მათი კონსტიტუციური უფლებების დარღვევის შემთხვევაში.

ინდივიდუალურ სარჩელებზე საუბრისას, აუცილებელია
დასავლეთ ევროპის პრაქტიკის გათვალისწინება. ამ ტიპის
სარჩელები მძიმე ტვირთად დაანვა ევროპის მრავალი ქვეყ-
ნის საკონსტიტუციო სასამართლოს.⁵⁷ საქმეთა რაოდენობის
შემცირების მიზნით, გერმანიაში მოქმედებს წესი, რომლის
თანახმადაც, საკონსტიტუციო სასამართლოში სარჩელის
წარდგენამდე საჭიროა ყველა სხვა უფლების დაცვის საშუა-
ლებების ამონურვა.⁵⁸ დასავლურ მოდელს აღმოსავლეთ ევრო-
პაშიც მიბაძეს, მხოლოდ იმ გამონაკლისით, რომ ჩეხეთისა
და სლოვაკეთის რესპუბლიკებში არ არის აუცილებელი სა-
მართლებრივი საშუალებების ამონურვა იმ შემთხვევაში,
როცა სარჩელის შინაარსი მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს
მოსარჩელის ინდივიდუალურ ინტერესებზე ან თუ არსებობს
იმის საფრთხე, რომ საქმის განხილვის გადადებამ შეიძლება
გამოუსწორებელი ზიანი გამოიწვიოს⁵⁹.

აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით, ქართულ იური-
დიულ ლიტერატურაში არსებობს მოსაზრება, რომ მოქალა-
ქეთა ინდივიდუალური საჩივრების განხილვა-გადანყვეტის
მექანიზმის კონსტრუქციული მოქმედებისათვის აუცილებელია
საჩივრების მიღებისა და გადანყვეტის რაციონალური სა-

⁵⁵ ო. მეღაძე, საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამარ-
თალი, კრებული, თბილისი, 1999, 122.

⁵⁶ ჩეხეთის რესპუბლიკის კონსტიტუცია მუხლი 87.1 („დ“ ქვეპუნქტი),
სლოვაკეთის კონსტიტუცია, მუხლი 18.1 („ვ“ ქვეპუნქტი), საქართვე-
ლოს კონსტიტუცია, მუხლი 89.

⁵⁷ შვარცი პ., კონსტიტუციური მართლმსაჯულების დამკვიდრება
პოსტკომუნისტურ ევროპაში, ქ. ალექსიძის თარგმანი, პატრიცია მ.
ვალდის წინასიტყვაობითა და კ. კუბლაშვილის რედაქტორობით,
თბილისი, 2003, 81.

⁵⁸ გერმანიის ფედერაციული საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ
აქტი, 90.2-ე მუხლი; მოთხოვნიდან გამონაკლისია, თუ სახეზეა „მო-
სარჩელისათვის სერიოზული და გარდაუვალი ზიანი“.

⁵⁹ შურღაია ს., ევროპულ სახელმწიფოთა საკონსტიტუციო სასამარ-
თლოები - ეროვნულ დონეზე საქმის წარმოების ბოლო ინსტანცია
ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოში საქმის განხილ-
ვამდე, ადამიანის უფლებათა დაცვის თანამედროვე გამოწვევები, კ.
კორკელიას რედაქტორობით, თბილისი, 2009, 254.

პროცესო ფორმების დამკვიდრება, წინააღმდეგ შემთხვევაში, საკუთარი უფლებების დაცვის მსურველ პირთა მოქმედება სტიქიურ ხასიათს მიიღებს და საკონსტიტუციო იუსტიციის ორგანოს მუშაობა, პრაქტიკულად შეუძლებელი გახდება.⁶⁰ ამ თვალსაზრისით, შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს კანონმდებლობა „პირის“ კონსტიტუციური სარჩელის მიმართ სამ სავალდებულო დათქმას აწესებს:

1. კონსტიტუციური სარჩელი დასაშვებია, თუ სადავო სამართლებრივი აქტი ნორმატიული ხასიათისაა. კონტროლს ექვემდებარება ნებისმიერი ნორმატიული აქტი ან მისი ცალკეული ნორმა, რომელიც საქართველოს ტერიტორიაზე შეიძლება გამოიცეს, გამონაკლისია საქართველოს კონსტიტუცია და კონსტიტუციური კანონი. ე.ი. მოცემულ შემთხვევაში საკონსტიტუციო კონტროლი უნივერსალური ხასიათისაა.

2. საკონსტიტუციო სასამართლოში კონსტიტუციური სარჩელის შეტანა დასაშვებია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მოსარჩელები მიიჩნევენ, რომ სადავო ნორმატიული აქტი უშუალოდ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 თავით აღიარებულ უფლებას ან თავისუფლებას.

3. სადავო ნორმატიული აქტი უშუალოდ მოსარჩელის უფლებას უნდა არღვევდეს, ანუ ეს ნორმა გამორიცხავს პირის უფლებას, იდავოს სხვა პირის უფლების დარღვევის შემთხვევაში.⁶¹

აღსანიშნავია, რომ „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ ორგანული კანონის 39-ე მუხლის თავდაპირველი რედაქციით, საკონსტიტუციო სასამართლოში კონსტიტუციური სარჩელის შეტანის უფლება მოსარჩელებს მხოლოდ იმ შემთხვევაში ჰქონდათ, თუ მათ მიაჩნდათ, რომ სადავო აქტით უკვე დარღვეული იყო კონსტიტუციის მე-2 თავით აღიარებული მათი უფლება ან თავისუფლება. აღნიშნული დებულება კი გამორიცხავდა არაკონსტიტუციური ნორმატიული აქტის მოქმედებით პირთა უფლებების რეალურად მოსალოდნელი დარღვევის თავიდან აცილების შესაძლებლობას.⁶² ამჟამად მოქმედი ნორმა კი მოსარჩელებს აღჭურავს უფლებით - მიმართონ საკონსტიტუციო სასამარ-

⁶⁰ იხ., მელქაძე ო, დვალი ბ., საკონსტიტუციო სასამართლოების კომპეტენცია, ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №3, 1999, 64.

⁶¹ აღნიშნული არ ვრცელდება საქართველოს სახალხო დამცველზე. იხ., კახიანი გ., საკონსტიტუციო კონტროლი საქართველოში, თეორია და კანონმდებლობის ანალიზი, თბილისი 2011, 202.

⁶² იქვე.

თლოს იმ შემთხვევაშიც კი, თუ პირი მიიჩნევს, რომ თუნდაც მომავალში, მის მიმართ შესაძლებელია დაირღვეს კონსტიტუციის მეორე თავით აღიარებული უფლება ან თავისუფლება.

39-ე მუხლის თავდაპირველი რედაქცია საკონსტიტუციო სასამართლოში კონსტიტუციური სარჩელის შეტანის უფლებას საქართველოს მოქალაქეების გარდა, მხოლოდ საქართველოში მცხოვრებ სხვა ფიზიკურ პირებს და საქართველოს იურიდიულ პირებს ანიჭებდა.⁶³ აღნიშნული დებულება გახდა სამართლებრივი დავის საგანი, რასთან დაკავშირებითაც საკონსტიტუციო სასამართლომ დაადგინა, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 42-ე მუხლის პირველი პუნქტით (რომელიც განსაზღვრავს სასამართლოსადმი ხელმისაწვდომობის უფლების შინაარსსა და ფარგლებს), მე-7 მუხლთან და კონსტიტუციით აღიარებულ სხვა ძირითად უფლებებთან ერთობლივი ნაკითხვის შედეგად, ცალსახად და არაორაზროვნად, სასამართლოსადმი ხელმისაწვდომობის სუბიექტად მიიჩნევს ყველა ადამიანს და იმავდროულად, გულისხმობს ყველა ადამიანის უფლებების როგორც საერთო იურისდიქციის, ისე საკონსტიტუციო სასამართლოში დაცვის შესაძლებლობას⁶⁴.

საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენციის განმსაზღვრელი და სამართალწარმოების მარეგლამენტებული ნორმების მიზანი 42-ე მუხლით აღიარებული უფლების რეალიზაციის და კონსტიტუციით აღიარებული ადამიანის ფუნდამენტური უფლებების სრულყოფილი, ადეკვატური დაცვისთვის აუცილებელი ბერკეტის შექმნაა. შესაბამისად, ამ ნორმების დანიშნულება არ არის და ვერც იქნება ადამიანის ფუნდამენტური უფლებების, მათ შორის, სასამართლოსადმი მიმართვის უფლების დარღვევა. კონსტიტუციის ერთსა და იმავე ნორმაში ვერ იქნება კონკრეტული მიზნის მიღწევის გზა და ამავე მიზნის მიღწევის გამომრიცხავი საფუძვლები⁶⁵.

ამდენად, „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მოქმედი რედაქ-

⁶³ ეს ნიშნავდა, რომ უცხო ქვეყნის მოქალაქეს, თუ იგი საქართველოში არ ცხოვრობდა, არ შეეძლო სარჩელით მიემართა საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის. ამ უფლებით ვერ ისარგებლებდა იურიდიული პირიც, თუ ის საქართველოს ტერიტორიაზე არ იყო რეგისტრირებული.

⁶⁴ იხ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2010 წლის 28 ივნისის გადაწყვეტილება №1/466 საქმეზე, „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

⁶⁵ იქვე.

ციით, საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი სარჩელით მიმართვა შეუძლიათ როგორც უცხო ქვეყნის მოქალაქეებს და მოქალაქეობის არმქონე პირებს, ისე - საქართველოს ფარგლებს გარეთ დარეგისტრირებულ იურიდიულ პირებსაც, თუ დაცულია სარჩელის შესატანად კანონით დადგენილი მოთხოვნები.

3. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო - უფლების დაცვის ეფექტური სამართლებრივი საშუალება?

ევროსასამართლომ საქმეზე, „აპოსტოლი საქართველოს წინააღმდეგ“, საკმაოდ ვრცლად იმსჯელა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს, როგორც ადამიანის უფლებათა დაცვის ეფექტიანი შიდასახელმწიფოებრივი საშუალების თაობაზე.⁶⁶ აღნიშნულ გადაწყვეტილებაში სასამართლომ აღნიშნა, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 89-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტი უზრუნველყოფს საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი ინდივიდუალური მიმართვის უფლებას, ე.წ. „არარეალური“ საკონსტიტუციო საჩივრის ფორმით. პრაქტიკაში ეს ნიშნავს, რომ ცალკეულ პირებს შეუძლიათ ეჭვქვეშ დააყენონ მოქმედი კანონმდებლობის კონსტიტუციურობის საკითხი მაშინაც კი, როდესაც მისი განხორციელება მათზე ზემოქმედებას არ ახდენს მოცემულ მომენტში. მათ არ შეუძლიათ გაასაჩივრონ სასამართლოების ან საჯარო უწყებების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები, რომლებიც პირდაპირ გავლენას ახდენენ მათ კონკრეტულ მდგომარეობაზე.

სასამართლოს აზრით, ინდივიდუალური საკონსტიტუციო საჩივრის ეს მოდელი ჰგავს უნგრეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს მოდელს, რომელიც, როგორც საქმეში „ვენი უნგრეთის წინააღმდეგ“ აღმოჩნდა, კონვენციის 35-ე მუხლის მიზნებისათვის არაეფექტიანი საშუალებაა.⁶⁷ ასეთი დასკვნის გაკეთების მიზეზი გახდა ის, რომ უნგრეთის საკონსტიტუციო სასამართლო უფლებამოსილი იყო მხოლოდ კანონების კონსტიტუციურობის კონტროლზე ზოგადად და არ შეეძლო სახ-

⁶⁶ Apostol v. Georgia, [ECHR] Application no. 40765/02, judgment of 28/11/2006.

⁶⁷ ევროპული კონვენციის 35-ე მუხლი განსაზღვრავს იმ სავალდებულო წესებს, რომელთა დაცვაც აუცილებელია, რათა ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ განსახილველად მიიღოს კონკრეტული პირის საჩივარი.

ელმწიფოს მიერ კერძო პირების წინააღმდეგ მიღებული კონკრეტული ღონისძიებების გაუქმება ან შესწორება⁶⁸.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მოდელი განსვავდება სხვა ქვეყნების, მაგ., გერმანიის, ესპანეთისა და ჩეხეთის რესპუბლიკის პრაქტიკისაგან. ამ ქვეყნებში არსებული „რეალური“ საკონსტიტუციო სარჩელები იძლევა საშუალებას, გამოსწორდეს ოფიციალურ პირთა და უწყებათა მიერ უფლებებისა და თავისუფლებების ხელყოფის ფაქტები ან სადაც კონსტიტუციით უზრუნველყოფილი უფლების დარღვევა არა სასამართლო გადაწყვეტილების, არამედ სხვაგვარი ჩარევის შედეგია, უკრძალავს აღნიშნულ ოფიციალურ უწყებებს, განაგრძონ უფლების დარღვევა და ასევე, მიუთითებს ამ უწყებებს, აღადგინონ status quo, თუ ეს შესაძლებელია.⁶⁹

ევროსასამართლომ, ასევე, აღნიშნა, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო უფლებამოსილი არ არის, გააუქმოს საჯარო უწყებების ან სასამართლოების მიერ გამოტანილი ის ინდივიდუალური გადაწყვეტილებები, რომლებიც პირდაპირ ახდენენ გავლენას მოსარჩელის (როგორც ფიზიკური, ისე იურიდიული პირის) უფლებებზე. საკანონმდებლო ან სხვა ნორმატიული აქტის არაკონსტიტუციურად გამოცხადებას შედეგად არ მოყვება სადავო აქტის საფუძველზე უკვე მიღებული სასამართლო გადაწყვეტილების გაუქმება.⁷⁰ ევროსასამართლო განმარტებით, იმისათვის, რათა უფლებათა დაცვის საშუალება ეფექტიანი იყოს, მან, უბრალოდ, ირიბად კი არ უნდა დაიცვას კონვენციით გათვალისწინებული უფლებები⁷¹, არამედ უნდა უზრუნველყოს კონკრეტული ზიანისათვის არსებული სასარჩელო პრეტენზიების პირდაპირი და სწრაფი დაკმაყოფილება.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, აპოსტოლის საქმეზე სასამართლომ დაასკვნა, რომ საქართველოში ამჟამად არსებული ინდივიდუალური კონსტიტუციური სარჩელის სისტემა, რომელსაც აკლია ეფექტიანი მექანიზმი, შესთავაზოს მომჩივანს პირდაპირი და კონკრეტული საშუალებები ადა-

⁶⁸ Vén v. Hungary (no. 21495/93, Commission decision of 30 June 1993).

⁶⁹ იხ., Hartman v. Czech Republic, [ECHR] Application no. 53341/99, judgment of 03/12/2003; Surmeli v. Germany, [ECHR] Application no. 75529/01, judgment of 08/06/2006.

⁷⁰ „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 22-ე მუხლი.

⁷¹ Deweer v. Belgium, [ECHR] Application no. 6903/75, judgment of 27/2/1980.

მიანის უფლებების დარღვევათა შემთხვევების გამოსწორებისათვის, არ შეიძლება განხილულ იქნეს უფლებათა დაცვის სათანადო საშუალებად.

უნდა ითქვას, რომ აღნიშნულ პრობლემაზე არამხოლოდ ქვეყნის ფარგლებს გარეთ საუბრობენ. ზოიძის აზრით, „საკონსტიტუციო სასამართლოს არ აქვს საერთო სასამართლოების კონტროლის შესაძლებლობა, სასამართლო გააუქმებს ნორმატიულ აქტს, მაგრამ „ხელს დაიბანს“ ამ აქტების საფუძველზე მიღებული გადაწყვეტილებების გადასინჯვისაგან. კანონმდებლობა არ იძლევა სასამართლო გადაწყვეტილებების გადასინჯვის შესაძლებლობას. სასამართლო გადაწყვეტილებათა კონტროლი კი ხსნის ამ პრობლემას“⁷².

ეს პრობლემა საკონსტიტუციო სასამართლოს უახლესმა პრეცედენტულმა სამართალმა კიდევ უფრო თვალსაჩინო გახადა. საქმეზე, „საქართველოს სახალხო დამცველი, საქართველოს მოქალაქე ელგუჯა საბაური და რუსეთის ფედერაციის მოქალაქე ზვიად მანია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“ საკონსტიტუციო სასამართლომ საერთო სასამართლოები, ფაქტობრივად, არაკონსტიტუციურ ქმედებასა და ადამიანის უფლებათა დარღვევაში დაადანაშაულა, მაგრამ ამას, ფაქტობრივად, არავითარი შედეგი არ მოჰყოლია, რისი მიზეზიც საკონსტიტუციო სასამართლოს მანდატი გახლდათ, რომლის მიხედვით, ის ვერ ახორციელებს საერთო სასამართლოების გადაწყვეტილებათა კონტროლს.⁷³

რაც შეეხება სხვა ქვეყნების გამოცდილებას, საყურადღებოა მოსაზრება, რომ „ზოგიერთი ქვეყნის კანონმდებლობა მოქალაქეებს იცავს არამხოლოდ საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების, არამედ სასამართლო ხელისუფლების მხრიდან შესაძლო თვითნებობისგანაც. კერძოდ, მოქალაქეებს აქვთ შესაძლებლობა, საკონსტიტუციო სასამართლოში გაასაჩივრონ არა მარტო კანონები, პრეზიდენ-

⁷² ზოიძე ბ., საკონსტიტუციო კონტროლი და ღირებულებათა ნე-სრიგი საქართველოში, თბილისი 2007, 187.

⁷³ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 13 მაისის გადაწყვეტილება №1/1/428,447,459 საქმეზე „საქართველოს სახალხო დამცველი, საქართველოს მოქალაქე ელგუჯა საბაური და რუსეთის ფედერაციის მოქალაქე ზვიად მანია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“; ამავე პრობლემაზე იმსჯელა საკონსტიტუციო სასამართლომ საქმეებში: „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და მოქალაქე რუსუდან ტაბატაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“; „საქართველოს მოქალაქე ნინო ბურჯანაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“ (განჩინება).

ტისა თუ მთავრობის აქტები, არამედ საერთო სასამართლოების ის გადაწყვეტილებებიც, რომლებიც ხელყოფენ მათ კონსტიტუციურ უფლებებს⁷⁴.

საერთო სასამართლოების გადაწყვეტილებების კონტროლის უფლებით პოსტსაბჭოთა სივრცის სამი ქვეყანაა აღჭურვილი: აზერბაიჯანი, ბელორუსის რესპუბლიკა და ტაჯიკეთი.⁷⁵ ევროპის ქვეყნებს შორის საკონსტიტუციო კონტროლის ანალოგიური სისტემის კლასიკური მაგალითია გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის საკონსტიტუციო სასამართლო.⁷⁶ საერთო სასამართლოთა გადაწყვეტილებებზე საკონსტიტუციო კონტროლის განხორციელების უფლებამოსილება მინიჭებული აქვს ესპანეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს⁷⁷.

4. სასამართლო ხელისუფლების კონტროლი და არა მართლმსაჯულების კიბის კიდევ ერთი საფეხური

ახალ დემოკრატიებში ეფექტური და სწრაფი შედეგისაკენ მოწოდებული მმართველობის განხორციელება სწრაფ და ეფექტურ მანევრებს მოითხოვს, რა დროსაც საგრძნობლად დიდია საფრთხე გაუმართლებლად იქნას შეზღუდული ადამიანის უფლებები. საქართველოს მსგავს სახელმწიფოებში კი, სადაც დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი სასამართლო სისტემა ჯერაც ფორმირების პროცესშია უფლების ხელყოფის ალბათობა მაღალია, შესაბამისად, ჩნდება საჭიროება, შიდასახელმწიფოებრივ დონეზე შეიქმნას მექანიზმი, რომელიც უფლებამოსილი იქნება „გამოასწოროს“ უზენაესი სასამართლოს, როგორც ბოლო ინსტანციის, მიერ დაშვებული შეცდომები და ამით, სასამართლო ხელისუფლების კონ-

⁷⁴ კვერენჩილაძე გ., კონსტიტუციის სამართლებრივი დაცვა და საკონსტიტუციო იუსტიციის მოდელები: ზოგიერთი თეორიული საკითხი, ჟურნალი „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №3, 2006, 40

⁷⁵ აზერბაიჯანის კონსტიტუცია, 130-ე მუხლი, მე-4 პუნქტი; ბელორუსიის რესპუბლიკის კონსტიტუცია, 116-ე მუხლი; ტაჯიკეთის კონსტიტუცია, 89-ე მუხლი (საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით).

⁷⁶ მენაბდე ვ., კონკრეტული კონტროლის პარადიგმა კონსტიტუციონალიზმში, ადამიანის უფლებათა დაცვის კონსტიტუციური და საერთაშორისო მექანიზმები, კ. კორკელიას რედაქტორობით, თბილისი 2010, 140.

⁷⁷ შვარცი ჰ., კონსტიტუციური მართლმსაჯულების დამკვიდრება პოსტკომუნისტურ ევროპაში, ქ. ალექსიძის თარგმანი, პატრიცია მ. ვალდის წინასიტყვაობითა და კ. კუბლაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 67.

ტროლთან ერთად, ალადგინოს პირის დარღვეული უფლებები. საქართველოში კი, როგორც ისეთი მართლწესრიგის ქვეყანაში, სადაც საკონსტიტუციო კონტროლის ფუნქციას სპეციალური ორგანო ასრულებს, სრულიად შესაძლებელია მის მიერვე მოხდეს საერთო სასამართლოების გადანყვეტილების კონსტიტუციურობის განხილვა.⁷⁸

საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ საერთო სასამართლოთა გადანყვეტილებების კონსტიტუციურობის კონტროლის სხვადასხვა მოდელის განხილვის შედეგად, შეიძლება ჩამოყალიბდეს ის რამდენიმე მახასიათებელი, რომლებიც ამგვარ მიდგომას შეიძლება ჰქონდეს:

1. ეს არის ადამიანის უფლებების დაცვის კიდევ ერთი მექანიზმი.⁷⁹

2. ამ მოდელს თეორეტიკოსები იმით ამართლებენ, რომ უმაღლესი სასამართლოების აქტები „კვაზინორმატიულ“ ხასიათს ატარებს, კონსტიტუციის ერთგვაროვანი განმარტების დამკვიდრებას უწყობს ხელს და შეიცავს არაპიდაპირ მითითებებს საერთო სასამართლოებისთვის.⁸⁰

3. საერთო სასამართლოებსა და საკონსტიტუციო სასამართლოს შორის ჩამოყალიბდება ერთგვარი „კონკურენცია“, რაც უზრუნველყოფს საერთო სასამართლოების გადანყვეტილების ხარისხისა და პასუხისმგებლობის ამაღლებას.⁸¹

4. „ახალ დემოკრატიებში“ საერთო სასამართლოებს დამოუკიდებლობის ნაკლები ტრადიცია აქვთ, რაც, თუ გავითვალისწინებთ ინსტიტუციური მეხსიერების მნიშვნელობას,

⁷⁸ შეად., გენაძე გ., საკონსტიტუციო კონტროლის ფორმები და სახეები, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ჟურნ. „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №1, 1998, 25.

⁷⁹ მენაბდე ვ., კონკრეტული კონტროლის პარადიგმა კონსტიტუციონალიზმში, ადამიანის უფლებათა დაცვის კონსტიტუციური და საერთაშორისო მექანიზმები, ვ. კორკელიას რედაქტორობით, თბილისი 2010, 142.

⁸⁰ საკონსტიტუციო ცვლილებები, „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია“, 5.

⁸¹ მოცემულ შემთხვევაში ორმაგ ეფექტთან შეიძლება გვექონდეს საქმე, როდესაც, აღნიშნულის გარდა, მოხდება კონსტიტუციური წარდგინებების სტიმულირებაც - საერთო სასამართლოს მოსამართლეებს უფრო მეტი მოტივაცია და ინტერესი ექნებათ კონკრეტული საქმის განხილვისას, უშუალოდ, თვითონ და არა მხარემ მიმართოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესაბამისი კონსტიტუციური წარდგინებით. იხ., შარაშიძე მ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის „რეალური“ კონსტიტუციური სარჩელების განხილვის უფლებამოსილების მინიჭების პერსპექტივები, ადამიანის უფლებათა დაცვის კონსტიტუციური და საერთაშორისო მექანიზმები, ვ. კორკელიას რედაქტორობით, თბილისი 2010, 210.

გადამწყვეტია კონსტიტუციონალიზმის ჩამოყალიბების პროცესში. საკონსტიტუციო სასამართლო კი ამგვარი ტვირთისგან თავისუფალია.⁸²

საკონსტიტუციო სასამართლო, რომელიც დღეს განყენებულია საერთო სასამართლოების სისტემიდან, მნიშვნელოვან ფუნქციას ასრულებს, მაგრამ ადამიანის უფლებათა რეალური დაცვის კუთხით, უფრო ეფექტიანი იქნებოდა ამ ფუნქციების, უფლებამოსილებებისა და შესაბამისად, მისდამი მიმართვის საფუძვლების გაფართოება.

დასკვნა

სტატიის მიზანმიმართულ იქნა სამართლოსადმი მიმართვის უფლება, როგორც სამართლიანი სასამართლოს უფლების რეალიზაციის ფუძემდებლური ასპექტი საქართველოს და საერთაშორისო კანონმდებლობის მიხედვით, ასევე, წარმოჩინდა მისი მნიშვნელობა პრევენციულ სამართალზე დაყრდნობით; ყურადღება გამახვილდა ამ უფლების კავშირსა და მიმართებაზე საქართველოს თუ საზღვარგარეთის ქვეყნების სამართლებრივ სისტემებში.

ნაშრომში ასევე წარიმართა მსჯელობა საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მიმართვის და მის უფლებამოსილებათა ფარგლების გაფართოების თაობაზე და აღინიშნა, რომ სასურველია, საქართველოში საკონსტიტუციო სასამართლოს მიენიჭოს საერთო სასამართლოს მიერ მიღებული გადამწყვეტილების საკონსტიტუციო კონტროლის კომპეტენცია, რითაც შევქმნით ერთგვარ ფილტრს, რომელიც მინიმუმადე დაიყვანს სტრასბურგში გასაგზავნი საქმეების რაოდენობას, ეროვნულ დონეზე საქმის ეფექტურად განხილვის ხარჯზე. ამასთან, მსგავსი სისტემით მოხერხდება საკონსტიტუციო სასამართლოს, როგორც უფლებადამცველი ორგანოს სრულად დატვირთვა და პირთათვის მეტი სამართლებრივი გარანტიების შექმნა მათი უფლებების პრაქტიკული რეალიზაციის მიმართულად.

⁸² მენაბდე ვ., კონკრეტული კონტროლის პარადიგმა კონსტიტუციონალიზმში, ადამიანის უფლებათა დაცვის კონსტიტუციური და საერთაშორისო მექანიზმები, კ. კორკელიას რედაქტორობით, თბილისი 2010, 143.

**სახელმწიფო მმართველობის მოდელი
და 2010 წლის საკონსტიტუციო
რეფორმა საქართველოში**

შესავალი

საქართველოს პრეზიდენტის შესაბამისი განკარგულებით¹ დაფუძნდა საკონსტიტუციო კომისია, რომლის საქმიანობას სამართლებრივ საფუძვლად დაედო საქართველოს პრეზიდენტის №348 ბრძანებულება „სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულების დამტკიცების შესახებ“. დებულებამ კომისიას დაუსახა ის ძირითადი მიზნები, რომლისთვისაც უნდა მიეღწია და ამოცანები, რომელიც უნდა გადაეწყვიტა: „ქვეყნის თანამედროვე, მდგრადი და სტაბილური განვითარების, სამართლის უზენაესობის, სამოქალაქო საზოგადოებასა და სახელმწიფოს შორის ცივილური ურთიერთობების უზრუნველყოფისათვის შესაბამისი შინაარსის კონსტიტუციური კანონის პროექტის მომზადება“².

დებულებამ, ასევე, განსაზღვრა კონსტიტუციის გადასინჯვის ფარგლები „სახელისუფლებო განშტოებათა ეფექტიანი სისტემისა და კონსტიტუციის სხვა დებულებათა ახლებური ხედვა“³. აბსტრაქტების ასეთი დონე მიუთითებდა, რომ ცვლილებათა რიგში მოხვდებოდა კონსტიტუციურ ნორმათა მნიშვნელოვანი ნაწილი. ასეც მოხდა, გადასინჯა კონსტიტუციის ტექსტის დაახლოებით ორმოცი პროცენტი, მათ შორის, მე-3 და მე-4 თავები, თითქმის ახლიდან დაიწერა მოქმედი კონსტიტუციის ყველაზე მტკივნეული - მე-4¹ თავი. ამ ყოველივემ გამოიწვია სახელისუფლებო შტოებს შორის ძალაუფლების გადანაწილების განსხვავებული ხედვის ჩამოყალიბება, შესაბამისად, ახლებური ფორმით წარმოგვიდგა ხე-

* სამართლის საბაკალავრო პროგრამის მე-7 სემესტრის სტუდენტი, თსუ, „საქართველოს ახლგაზრდა იურისტთა ასოციაცია“: იურისტის თანამშენე.

¹ საქართველოს პრეზიდენტის 2009 წლის 8 ივნისის №388-ე განკარგულება სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შექმნის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების შესახებ“.

² საქართველოს პრეზიდენტის №348 ბრძანებულება „სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულების დამტკიცების შესახებ“.

³ იხ., იქვე.

ლისუფლების ჰორიზონტალური დანაწილების სისტემაც, რომლის ბუნების განსაზღვრა ერთ-ერთ მნიშვნელოვან პრობლემად იქცა თანამედროვე ქართულ კონსტიტუციურ დოქტრინაში.

მსოფლიო კონსტიტუციური პრაქტიკიდან გამომდინარე, მეცნიერებაში აღიარებულია მმართველობის რესპუბლიკური ფორმის სამი ძირითადი მოდელი (ზოგიერთ ქვეყანაში ეს საკითხი კონსტიტუციურ დონეზე რეგლამენტირებული):⁴ საპრეზიდენტო, საპარლამენტო და შერეული მმართველობის მქონე რესპუბლიკები.

მმართველობის მოდელების განმასხვავებელი ნიშანი სახელისუფლებო შტოებს შორის ძალაუფლების ბალანსირების მექანიზმში მდგომარეობს, რომელიც მოიცავს უმაღლესი სახელმწიფო ორგანოების სტატუსს, უფლებამოსილების დანაწილებასა და ურთიერთმიმართების პრინციპებს,⁵ რაც ჩვენმა კანონმდებელმა ახლებურად გაიაზრა. შესაბამისად, დადგა საკითხი: მმართველობის რომელ ფორმას შეესაბამებოდა ახალი პოლიტიკური ნება?

საჯაროდ გაცხადებულ მოსაზრებებს ნამდვილად ვერ ვუწოდებთ ერთსულოვანს. ერთნი მოიხსენიებენ მას, როგორც ნახევრად-საპრეზიდენტო რესპუბლიკას,⁶ მეორენი საპარლამენტო მოდელს ანიჭებდნენ უპირატესობას, უფრო ზუსტად რომ ვთქვათ, შერეული მმართველობის მოდელს, რომელიც საპარლამენტო რესპუბლიკისათვის დამახასიათებელი ელემენტებითაა გაჯერებული,⁷ ზოგი კი თავს არიდებდა საკითხის პირდაპირ გადწყვეტას და შემოიფარგლებოდა არსებული მოსაზრებების საკმაოდ სამართლიანი კრიტიკით⁸.

პრობლემა შემდეგია: თუ საკითხს შევხედავთ ხისტად, შეუძლებელი იქნება მისი რომელიმე მოდელისადმი მიკუთვ-

⁴ იხ., ბულგარეთის კონსტიტუციის პირველი მუხლი; საბერძნეთის კონსტიტუციის პირველი მუხლი.

⁵ მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი 2006, 114.

⁶ ბოძაშვილი ლ., პრეზიდენტის, როგორც სახელმწიფოს საგარეო ურთიერთობებში უმაღლესი წარმომადგენელი კომპეტენცია ახალი საკონსტიტუციო ცვლილებების მიხედვით, საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებ-გვერდი (18.08.2012).

⁷ კახიანი გ., მოსაზრებები კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებულ ზოგიერთ საკითხზე, საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებ-გვერდი (18.08.2012).

⁸ კობახიძე ი., კონსტიტუციური კანონის პროექტის მიმართ გამოთქმული კრიტიკული შენიშვნების ანალიტიკური მიმოხილვა, ფონდ „ლია საზოგადოება საქართველოს“ ოფიციალური ვებ-გვერდი (18.08.2012).

ნება. გამოირიცხება საპრეზიდენტო მოდელი (მისთვის უცხოა მთავრობა, როგორც კოლევიალური ორგანო, ნდობა-უნდობლობის პროცედურა, პარლამენტის დათხოვნა და ა.შ.), საპარლამენტო (ამ ფორმისთვის ნიშანდობლივია შესაბამისი ბერკეტებით აღჭურვილი ძლიერი პარლამენტი, უცხოა პირდაპირი წესით არჩეული პრეზიდენტი) და შერეული მოდელიც (ვინაიდან მისი მთავარი მახასიათებელი, აღმასრულებელი ხელისუფლების ბიცეფალური სისტემა, აშკარად გამოხატული არაა).

საკითხის პრობლემურობის ერთ-ერთ განმაპირობებელ ფაქტორად უნდა მივიჩნიოთ მისდამი საკონსტიტუციო კომისიის დამოკიდებულება,⁹ კერძოდ, უარი ითქვა მმართველობის მოდელის წინასწარი განსაზღვრით თავის შეზღუდვაზე.

სტატიის მიზანია, მიმოიხილოს სახელისუფლებო ურთიერთობებისა და სტრუქტურის მომწესრიგებელი ის კონსტიტუციური ნორმები, რომლებიც განაპირობებენ შესაბამისი სახელმწიფო მმართველობის მოდელის არსებობის პრობლემურ საკითხებს და შედარებითსამართლებრივი მეთოდის გამოყენებით, შემუშავდეს მათი გადაწყვეტის გზას.

1. საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის ფორმა, როგორც საპრეზიდენტო რესპუბლიკა

დასაწყისშივე უნდა აღინიშნოს, რომ საკითხი დიდი პრობლემურობით არ გამოირჩევა. მეცნიერთა უმრავლესობა ერთიან პოზიციასზეა შეჯერებული. მიუხედავად ამისა, მისი სიღრმისეული გააზრება მნიშვნელოვანი ხელშემწყობი იქნება ძირითადი პრობლემის გადაწყვეტისათვის.

შევადართ საპრეზიდენტო რესპუბლიკის ფორმალური და შინაარსობრივი მახასიათებლები კონსტიტუციური რეფორმის შედეგად მიღებულ ქართულ რეალობას.

- პრეზიდენტი არის სახელმწიფოს ფაქტობრივი მეთაური;
- პრეზიდენტი ხელმძღვანელობს აღმასრულებელ ხელისუფლებას;

⁹ საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი, 2011, 15-16.

- მთავრობა არ წარმოადგენს კოლეგიურ ორგანოს, ის უფრო პრეზიდენტის დამხმარე ადმინისტრაციული ხელისუფლების განხორციელების პროცესში;¹⁰

- მთავრობის ფორმირება ხდება პრეზიდენტის მიერ (პარლამენტის თანხმობით ან მის გარეშე),¹¹ შესაბამისად, მის წინაშევეა პასუხისმგებელი. აქედან გამომდინარე, არ არსებობს ნდობა-უნდობლობის მექანიზმი პარლამენტსა და მთავრობას შორის;

- საპრეზიდენტო რესპუბლიკისთვის უცხოა პარლამენტის დათხოვნის ინსტიტუტი;

- მმართველია პარტია, რომელიც იმარჯვებს საპრეზიდენტო არჩევნებში.¹²

შეიძლება ითქვას, რომ საპრეზიდენტო მოდელში ყველაზე უკეთაა გამოხატული ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი, ვინაიდან სახელისუფლებო შტოებს შორის ზღვარი ბევრად მკაფიოდაა გავლებული, მაგრამ ეს, რა თქმა უნდა, არ ნიშნავს შეკავებისა და განონასწორების მექანიზმების არარსებობას.

მმართველობის ამგვარი სისტემისთვის დამახასიათებელია ძლიერი პრეზიდენტი, რომელიც აღჭურვილია სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელების ფაქტობრივი და არამხოლოდ ფორმალური უფლებამოსილებებით. განსხვავებულად გამოიყურება 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმის შედეგად მიღებული ქართული სინამდვილე. მართალია, პრეზიდენტს აქვს შენარჩუნებული უფლებამოსილებათა გარკვეული პაკეტი: დეკლარებულია სახელმწიფოს მეთაურად, დებს საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს, არის სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი, მინიჭებული აქვს ვეტოს უფლება, მაგრამ ის აღარ წარმართავს და ახორციელებს საქართველოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას - ეს მინდობილი აქვს მთავრობას, რომლის მეთაურია არა პრეზიდენტი, არამედ - პრემიერ-მინისტრი; დამკვიდრდა კონსტრასიგნაციის ინსტიტუტი, რაც გამორიცხავს პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტისთვის ნორმატიული ძალის მინი-

¹⁰კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., რუხაძე ზ., ტაბუცაძე ი., ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995 — 2009 წ.წ.) მისი განვითარების პერსპექტივა, თბილისი, 2009, 19.

¹¹ აშშ-ში საჭიროა ზედა პალატის (სენატის) თანხმობა. მექსიკაში კი პრეზიდენტის უფლებამოსილებათა კატეგორიას განეკუთვნება.

¹² მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი, თბილისი, 2006, 131.

ჭებას პრემიერ-მინისტრის თანხმობის გარეშე (გარდა კონსტიტუციით პირდაპირ განსაზღვრული შემთხვევებისა)¹³. პრეზიდენტი ახორციელებს მისთვის მხოლოდ კონსტიტუციით და არა კონსტიტუციითა და კანონით მინიჭებულ უფლება-მოსილებებს¹⁴.

მთავრობის ფორმირება მიზნულია საპარლამენტო არჩევნებს, კერძოდ, საპარლამენტო არჩევნებში საუკეთესო შედეგის მქონე სუბიექტი წამოაყენებს პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას და მის მიერ შერჩეული სამთავრობო გუნდისთვის ნაღობის გამოცხადების გზით ახდენს მთავრობის ფორმირებას, ამიტომ მმართველად უნდა ვაღიაროთ პარტია, რომელიც გაიმარჯვებს საპარლამენტო არჩევნებში. რადგან მინისტრთა კაბინეტი ფორმირდება საპარლამენტო გზით, იგი სწორედ პარლამენტის წინაშეა პასუხისმგებელი.

როგორც ვხედავთ, ქართველმა კანონმდებელმა არ გაიზიარა რესპუბლიკური მმართველობის საპრეზიდენტო ფორმის შინაარსობრივი იდეები, რაც გვაძლევს საკმარის საფუძველს დასკვნისთვის, რომ კონსტიტუციური გადასინჯვის შედეგად მიღებული მმართველობის ფორმა არ არის საპრეზიდენტო რესპუბლიკა.

2. საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის ფორმა, როგორც საპარლამენტო რესპუბლიკა

საპარლამენტო რესპუბლიკა განიხილება, როგორც მმართველობის ყველაზე დემოკრატიული ფორმა, ვინაიდან ქვეყნის ძირითად წარმმართველ ძალას წარმოადგენს პარლამენტი, რომელიც უშუალოდ ხალხის მიერ არჩეული კოლეგიური ორგანოა და მისი რაოდენობრივი მაჩვენებელი უზრუნველყოფს ამომრჩევლის პოლიტიკური შეხედულებების პროპორციულ ასახვას. საპარლამენტო რესპუბლიკა ეფუძნება აღმასრულებელი ხელისუფლების მიმართ სკანონმდებლო ხელისუფლების უპირატესობის პრინციპს.¹⁵ პარლამენტის ხელშია

¹³ ამ საკითხთან დაკავშირებით, საინტერესოა საქართველოს კონსტიტუციის 73¹-ე მუხლის შესამე პუნქტი, სადაც ერთმანეთისგან გამიჯნულია კონსტრასიგნაცია და თანხმობა.

¹⁴ იხ., საქართველოს კონსტიტუციის 68-ე, 69-ე, 73-ე, 73¹-ე, 78-ე, 79-ე მუხლები და შესაბამისი ცვლილებები.

¹⁵ კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., რუხაძე ზ., ტაბუცაძე ი., ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995 — 2009 წ.წ.) მისი განვითარების პერსპექტივა თბილისი 2009, 19.

მთავრობის საქმიანობაზე კონტროლის შესაბამისი ქმედითი ბერკეტები.

არანაკლები მნიშვნელობა ენიჭება პროცედურულ საკითხებს, კერძოდ, ისინი ისე უნდა იყოს განერილი, რომ კონკრეტული უფლება, ბერკეტი მხოლოდ დეკლარირებულ დონეზე არ რჩებოდეს, ანუ უნდა არსებობდეს მისი განხორციელების რეალური და არა ალბათობითი შესაძლებლობა, ეს, რა თქმა უნდა, არ ნიშნავს მინისტრთა კაბინეტის სტაბილურობის დამოკიდებულებას პარლამენტში პოლიტიკურ ძალთა უმნიშვნელო ცვლილებაზე.

2.1. სახელმწიფოს მეთაური საპარლამენტო რესპუბლიკაში

თითქმის ყველა საპარლამენტო რესპუბლიკაში პრეზიდენტი აღიარებულია სახელმწიფოს მეთაურად, თუმცა მინიჭებულ უფლებამოსილებათა პაკეტი არ არის მისი სტატუსის შესაბამისი. პრეზიდენტი ახორციელებს კონსტიტუციით პირდაპირ განსაზღვრულ უფლება-მოვალეობებს. მმართველობის ამ ფორმისთვის ნიშანდობლივია კონტრასიგნაციის მექანიზმი, რომელიც აღმოცენდა მონარქის სუვერენობისა და პარლამენტის უზენაესობის პრინციპების დაპირისპირების შედეგად¹⁶ და გულისხმობს, რომ ქვეყნის მეთაურის მიერ განხორციელებული სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის ქმედება იურიდიულ შედეგებს წარმოშობს მხოლოდ პრემიერ-მინისტრის ან შესაბამისი მინისტრის ხელმოწერის - კონტრასიგნაციის შემდეგ, შესაბამისად, მათვე ეკისრებათ ამ აქტებიდან გამომდინარე პასუხისმგებლობაც. მოცემული ინსტიტუტი, ერთი მხრივ, იცავს აღმასრულებელ ხელისუფლებას პრეზიდენტის ჩარევისაგან და მეორე მხრივ, პრეზიდენტის მორალური ავტორიტეტის ჩამოყალიბების ერთ-ერთი ხელშემწყობია. მისი უმთავრესი ფუნქცია არა სახელმწიფოს მართვა, არამედ სახელისუფლებო სტაბილურობის შენარჩუნებაზე ზრუნვაა. ეს კარგად ჩანს პოლიტიკური კრიზისები დროს, ის არის ერთგვარი არბიტრი და მის მიმართ ნდობის ხარისხიც მაღალია, ვინაიდან:

¹⁶ კვერენჩილაძე გ., კონტრასიგნაციის ინსტიტუტი: ევროპული გამოცდილება და ქართული პერსპექტივები, საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებ-გვერდი (18.08.2012).

- არ მიეკუთვნება არცერთ სახელისუფლებო განშტოებას;¹⁷

- თანამდებობაზე არჩევისას, როგორც წესი, წყვეტს პოლიტიკური პარტიის წევრობას;

- პრეზიდენტი ჩვეულებრივ აირჩევა პარლამენტის მიერ,¹⁸ შესაბამისად, სარგებლობს მისი ნდობით;

- პრეზიდენტის დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლები ვიწროა, ის ახროციელებს მხოლოდ კონსტიტუციურ ვალდებულებებს.

ყოველივე ზემოაღნიშნული პრეზიდენტს აძლევს საშუალებას, კონსტიტუციური გზით ქვეყანა გამოიყვანოს პოლიტიკური კიზისიდან, რაც ამ მოდელის ერთ-ერთ მთავარ ღირსებადაა მიჩნეული.¹⁹

2.2. მთავრობისა და პარლამენტის ურთიერთობები საპარლამენტო რესპუბლიკაში

სახელმწიფო მმართველობის მოდელის სამართლებრივ ბუნებას, დიდწილად, სახელმწიფო მეთაურსა და მთავრობას შორის აღმასრულებელი ხელისუფლების ტვირთის გადანაწილება განსაზღვრავს:

- თუ „ძლიერი“ პრეზიდენტის პარალელურად არ არსებობს მთავრობა, როგორც კოლევგიური ორგანო - საპრეზიდენტო რესპუბლიკაა;

- თუ აღმასრულებელი ხელისუფლების გადანაწილებულია პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის (ბივალენტურობა) - შერეული მოდელია;

- თუ სახელმწიფოს მეთაური ახორციელებს ფორმალურ უფლებამოსილებებს და აღმასრულებელი ხელისუფლება ჩაბარებული აქვს მთავრობას - საპარლამენტო რესპუბლიკაა.

¹⁷ შეგვიძლია ვისაუბროთ გამოჩინებისზე თურქეთის სახით, კერძოდ, რესპუბლიკის პრეზიდენტის მომწესრიგებელი ნორმები განთავსებულია აღმასრულებელი ხელისუფლების თავში.

¹⁸ საპარლამენტო რესპუბლიკების არცთუ ისე მცირე ნაწილში პრეზიდენტი აირჩევა პირდაპირ და უშუალოდ, მაგ., ავსტრია, ბულგარეთი, სლოვენია.

¹⁹ კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., რუხაძე ზ., ტაბუცაძე ი., ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995 — 2009 წ.წ.) მისი განვითარების პერსპექტივა თბილისი 2009, 15-16.

ამგავრი მიდგომა კარგად ერგება პირველ ორ შემთხვევას, მაგრამ უკანასკნელთან მიმართებით უნდა დავსვათ კითხვა: განა პარლამენტისა და მთავრობის ურთიერთმიმართება ნაკლებმნიშვნელოვანია? ვფიქრობთ, მას უარყოფითად უნდა ვუპასუხოთ, ვინიდან მისი დაშვება ნიშნავს იმის აღიარებას, რომ საპარლამენტო რესპუბლიკაა ქვეყანა, რომლის პარლამენტსაც შესაძლოა ძალაუფლებისა და დამოუკიდებლობის ხარისხი საერთოდ არ გააჩნდეს. ეს აშკარად წინააღმდეგობაში მოდის იდეასთან, რომელიც გულისხმობს პარლამენტის წამყვან როლს ქვეყანაში, რაც უმთავრეს გამოხატულებას ჰქონავს მთავრობის ფორმირებასა და მისი საქმიანობის შემდგომ კონტროლში, ეს კი მთავრობისა და პარლამენტის ურთიერთობას მიკუთვნებული საკითხია და დიდია მისი გავლენა სახელმწიფოს მმართველობის ფორმის განსაზღვრისას.

საპარლამენტო არჩევნების შედეგად უმრავლესობით მოსული პარტია ან კოალიციით შემდგარი უმრავლესობა პრეზიდენტს წარუდგენს პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას,²⁰ რომელიც, თავის მხრივ, შეარჩევს მინისტრთა კაბინეტის სხვა წევრებს და წარუდგენს მათ პარლამენტს ნდობის მისაღებად. მოცემული პროცედურა წარმოადგენს შერეული მოდელისგან განმასხვავებელ ერთ-ერთ მთავარ ნიშანს, ვინაიდან ამ უკანასკნელში კონსტიტუცია აღნიშნულ უფლებამოსილებას, როგორც წესი, პრეზიდენტს აკისრებს. ნებისმიერ შემთხვევაში, წამოყენებული კანდიდატურა უნდა იმსახურებდეს პრეზიდენტის სიმპათიას.²¹ ამგვარი პრივილეგიისგან თავისუფალია საპარლამენტო რესპუბლიკის სახელმწიფოს მეთაური, თავისი კონსტიტუციური სტატუსიდან გამომდინარე.

დაკოპლექტების თავისებურებიდან გამომდინარე, აღმასრულებელი ხელისუფლების მაკონტროლებელ ორგანოდ გვევლინება პარლამენტი. შეგვიძლია გამოვყოთ კონტროლის განხორციელების რამდენიმე ინსტიტუტი:

- კითხვით მიმართვის უფლება;
- მთავრობის წევრის პარლამენტში გამოძახების უფლება;
- ბიუჯეტის ხარჯვის კონტროლი;

²⁰ ზოგიერთ შემთხვევაში საპარლამენტო უმრავლესობა აუცილებელი არ არის, მაგ., საბერძნეთის კონსტიტუციის 37-ე მუხლი იცნობს საცდელი მანდატის ინსტიტუტს, როდესაც პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას ასახელებს ფარდობითი უმრავლესობის მქონე პარტია, აგრეთვე ეგრედ წოდებულ ვენსმისტერის მოდელში.

²¹ ერთგვარ გამონაკლისს წარმოადგენს ე.წ. „თანაცხოვრების“ (cohabitation) პერიოდი, რაზეც ვრცლად ქვემოთ ვისაუბრებთ.

- მთავრობის ცალკეული წევრის პასუხისმგებლობის დას-
მის უფლება;

- მთავრობის წევრთა შემდგომი ცვლილების კონტროლი;
- მთავრობის სოლიდარული პასუხისმგებლობა.

ეს უკანასკნელი იმსახურებს განსაკუთრებულ ყურადღებას, ვინაიდან წარმოადგენს კონტროლის უკიდურეს ფორმას. როდესაც რაიმე მიზეზით, იქნება ეს აღმასრულებელი ხელი-სუფლების მიუღებელი ქმედებები თუ პარლამენტში პოლი-ტიკური ბალანსის ცვლილება, შეუძლებელი ხდება მთავრო-ბისა და პარლამენტის თანაარსებობა, ამ უკანასკნელს შეუძ-ლია უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადებით მთავრობის დათხოვნა.

2.3. 2010 წლის კონსტიტიუციური ცვლილებები და სა- პარლამენტო რესპუბლიკა

რეფორმაზე მსჯელობისას, აღნიშნავენ, რომ პარლამენტის ინსტიტუტი გაძლიერდა და უთითებენ შემდეგ არგუმენ-ტებზე.²²

- პრეზიდენტს აღარ აქვს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება;
- შემცირებულია საკანონმდებლო ვეტოს დასაძლევი ხმათა რაოდენობა;
- პარლამენტი ხდება მთავრობის ფორმირების ერთა-დერთი წყარო.

რა თქმა უნდა, ვიზიარებთ მოყვანილ არგუმენტებს იმ და-მატებით, რომ ამგვარ ცვლილებათა უმრავლესობა პრეზიდენ-ტის უფლებამოსილების შემცირების ტენდენციითაა ნაკარნახ-ევი, ამასთან, მივიჩნევთ, რომ შეკვეცილია საკონტროლო უფლებამოსილებები, მაგალითად, კონსტიტუციის 59-ე მუხ-ლის მესამე პუნქტი, რომლითაც პრემიერ-მინისტრს მოეხსნა დასაბუთებული უარის წარდგენის ვალდებულება და ეს მა-შინ, როდესაც მთავრობის წევრის პასუხისმგებლობის საკით-ხის დასმას სრული შეადგენლობის უმრავლესობა სჭირდება.

²² ჰაინრიჰ ბოილის ფონდში 2010 წლის 6 ოქტომბერს გამართული საჯარო დისკუსია თემაზე: „მიმდინარე საკონსტიტუციო რეფორმა საქართველოში“, მოდერაცია: მინდია უგრეხელიძე, მომხსენებელი: ავთანდილ დემეტრაშვილი, 4-5.

ვრცლად უნდა შევხვით უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმს, რომელიც კრიტიკის მთავარ საგნად იქცა შემდეგ მიზეზთა გამო:

- უნდობლობის საკითხის დაწყება შეუძლია პარლამენტის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ 2/5-ს, მაშინ, როდესაც რთულია იპოვო სახელმწიფო, სადაც საჭირო უმრავლესობა 1/5-ზე მეტია;²³

- ჩამატებულია ზედმეტი რგოლი, კერძოდ 2/5-ის უმრავლესობას საკითხის აღძვრა კი არა, მხოლოდ კენჭისყრაზე დაყენება შეუძლია; აღძვრას მხარი უნდა დაუჭიროს სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტმა;

- საუკეთესო შემთხვევაში პროცედურა სრულდება 40-45 დღეში, ხოლო ვადების სრულად გამოყენების შემთხვევაში შეიძლება გაგრძელდეს 90 დღეზე მეტხანს და ეს მაშინ, როდესაც მსოფლიოში დამკვიდრებული პრაქტიკით დღეთა ხანგრძლივობა ციფრის ნიშნულს არ სცილდება.²⁴ ვადებთან დაკავშირებით ბერლინის კონფერენციაზე²⁵ გამართული დისკუსია კანონპროექტის მიღების შემდეგაც გაგრძელდა;²⁶

- უნდობლობის კონსტიტუციულ ვოტუმზე გათვალისწინებული პრეზიდენტის ვეტო, რომლის გადასალახად და პროცედურის დასასრულებლად ხმათა 3/5-ია საჭირო, როდესაც უნდობის გამოცხადებისთვის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობაა საკმარისი. ეს პარლამენტს არათანაბარ ვითარებაში აყენებს მათავრობასთან, ვინაიდან, თუ აღმოჩნდება, რომ მათავრობა და პრეზიდენტი ერთ პოზიციას იზიარებენ, პარ-

²³ იხ., კობახიძე ი., კონსტიტუციური კანონის პროექტის მიმართ გამოთქმული კრიტიკული შენიშვნების ანალიტიკური მიმოხილვა, ფონდ „ღია საზოგადოება საქართველოს“ ოფიციალური ვებ-გვერდი (18.08.2012).

²⁴ გერმანია: 2 დღე, იხ., გერმანიის კონსტიტუციის 67-ე მუხლი; საბერძნეთი: 3-დან 7 დღემდე, იხ., საბერძნეთის კონსტიტუციის 84-ე მუხლი; იტალია: 3 დღე, იხ., იტალიის კონსტიტუციის 94-ე მუხლი.

²⁵ იხ., საქართველო კონსტიტუციური რეფორმის შესახებ ბერლინის კონფერენციის (14-16 ივლისი) შემაჯამებელი ანგარიში, მომზადებული ვოლფგანგ ბაბეკის მიერ, საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებ-გვერდი (18.08.2012).

²⁶ იხ., საქართველო ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის შენიშვნები კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებით, 17, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის ოფიციალური ვებ-გვერდი; აგრეთვე, ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე კონსტიტუციური კანონის პროექტის (2010 წ.) კომენტარი, საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებ-გვერდი (18.08.2012).

ლამენტში შექმნილი ოპოზიციური უმრავლესობა (თუ ის 3/5-ზე ნაკლებია), ყოველთვის დათხოვნის საფრთხის წინაშე დგას; არ დაგვავიწყდეს 81¹-ე მუხლი, რომელიც პრემიერ-მინისტრს უფლებას აძლევს, ნებისმიერ კანონპროექტთან დაკავშირებით დააყენოს მთავრობის ნდობის საკითხი.²⁷ ამგვარი ვეტოს შედარებითსამართლებრივი განხილვა კი შეუძლებელია, ვინაიდან მსგავსი ინსტიტუტი უცხოა მსოფლიო კონსტიტუციური პრაქტიკისთვის. იგი „აძლევს ძალიან დიდ ძალაუფლებას პრეზიდენტს და აკნინებს არამხოლოდ პარლამენტის ძალაუფლებას, არამედ პრემიერ-მინისტრის პოლიტიკურ პასუხისმგებლობასაც“²⁸ - ასეთია ვენეციის კომისიის შეფასება.

არ არსებობს მთავრობის შემდგომი ცვლილების კონტროლის მექანიზმი, პრემიერ-მინისტრს შეუძლია პარლამენტს ნდობის მისაღებად წარუდგინოს ერთი შემადგენლობა, ხოლო შემდეგ დღეს აბსოლიტურად ყველა ნევრი ჩაანაცვლოს. ამ პროცესში პარლამენტის უფლებამოსილება განულებულია. გავითვალისწინოთ, რომ პარლამენტი ნდობას უცხადებს არა პრემიერ-მინისტრს, არამედ მთავრობას.

მართალია, საკანონმდებლო ორგანოს შეუძლია შეკითხვით მიმართოს ცალკეულ მინისტრს, მაგრამ ამ პროცედურას კონტროლის არსი ეკარგება, როდესაც მთავრობის წევრის პასუხისმგებლობის დასმის შესახებ პარლამენტის სრული შემადგენლობის მიერ მიღებულ საკითხს, შესაძლოა პრემიერმა გვერდი აუაროს.²⁹

დეტალურ განხილვას საჭიროებს 81¹-ე მუხლი. ვფიქრობთ, ამ მუხლში მოცემული პროცედურის მთავარი ნაკლი იმაში მდგომარეობს, რომ გაიგივებულია მთავრობისადმი ნდობა და კანონპროექტისთვის ხმის მიცემა. ვითარება რთულდება, როდესაც ამ მუხლს განვიხილავთ 66-ე მუხლის მეორე პუნქტთან მიმართებით, კერძოდ, პრემიერ-მინისტრს შეუძლია მიიღოს მისთვის სასურველი ორგანული კანონი, როდესაც 3/5 მინუს 1 მომხრეა მთავრობის გადაყენებისა, მაგრამ ამ რაოდენობას, პრეზიდენტის ვეტოს შემთხვევაში, არ შეუძლია უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადების დასრულება. პროცედურული სირთულის გათვალისწინებით, მთავრობის ეს უფ-

²⁷ ვენეციის კომისიის დასკვნა №CDL(2010)028, სტრასბურგი, 2010, 82.

²⁸ იქვე, 19.

²⁹ იხ, საქართველოს კონსტიტუციის 59-ე მუხლი და 2010 წლის 15 ოქტომბრის განხორციელებული შესაბამისი ცვლილება.

ლება საკანონმდებლო ხელისუფლებაში უხეშ ჩარევად უნდა განვიხილოთ.

საკონსტიტუციო კომისიამ თავიდანვე უარი თქვა სიმბოლური უფლებამოსილებებით აღჭურვილ პრეზიდენტზე,³⁰ შესაბამისად, ჩანასახშივე დაიწყო საპარლამენტო რესპუბლიკისათვის არაორდინალური სახელმწიფო მეთაურის ინსტიტუტის ჩამოყალიბება. საბოლოოდ კი მივიღეთ მმართველობის ამ ფორმისაგან განმასხვავებელი შემდეგი ნიშნები:

- პრეზიდენტი აირჩევა პირდაპირი გზით, რის გამოც მაღალია მისი ლეგიტიმაციის ხარისხი;

- პრეზიდენტი არ არის ვალდებული შეინყვიტოს პარტიის წევრობა;

- საკანონმდებლო უფლებამოსილებებიდან ინარჩუნებს კანონპროექტზე ვეტოს დადების უფლებას. შემცირებულია მის დასაძლევად საჭირო ხმათა რაოდენობა, თუმცა, როგორც წესი, პრეზიდენტს ან საერთოდ არ აქვს ეს უფლება ან პირველადი უმრავლესობით ხდება მისი დაძლევა. ჩვენს შემთხვევაში კი ეს მაჩვენებელი მაინც საკმაოდ მაღალია;³¹

- პრეზიდენტს არ აქვს ვალდებულება, დანიშნოს რეფერენდუმი, თუნდაც მაშინ, როდესაც ამას ითხოვს სათანადო სუბიექტი;

- პრეზიდენტს გაჩნია ვეტო უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმზე;

- განსაკუთრებით იზრდება პრეზიდენტის როლი საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს, როდესაც პრეზიდენტის აქტები არ საჭიროებენ პრემიერ-მინისტრიც კონტრასიგნაციას;³²

- 65-ე მუხლით გათვალისწინებულ შემთხვევებში მთავრობა დამოუკიდებლად ვერ მიმართავს პარლამენტს რიგი საერთაშორისო ხელშეკრულების რატიფიკაციისათვის, დენონსირება თუ გაუქმებისთვის. მინისტრთა კაბინეტმა ჯერ

³⁰ ჰაინრიხ ბოილის ფონდში 2010 წლის 6 ოქტომბერს გამართული საჯარო დისკუსია თემაზე: „მიმდინარე საკონსტიტუციო რეფორმა საქართველოში“, მოდერაცია: მინდია უგრეხელიძე, მომხსენებელი: ავთანდილ დემეტრაშვილი, 4.

³¹ ვენეციის კომისიის დასკვნა №CDL(2010)028, სტრასბურგი, 2010, 9.

³² იხ., საქართველოს კონსტიტუციის 73¹-ე მუხლი და შესაბამისი ცვლილებები, ვენეციის კომისიის დასკვნა №CDL(2010)028, სტრასბურგი, 2010, 13-14.

უნდა მიმართოს პრეზიდენტს და ეს უკანასკნელი წარადგენს მას პარლამენტში.³³

როგორც უკვე ავლნიშნეთ, საპარლამენტო რესპუბლიკაში ქვეყნის ძირითად წარმართველ ძალას წარმოადგენს პარლამენტი, კონსტიტუციური ცვლილებები კი ამის რეალური განხორციელების გარანტიებს არ იძლევა. საკამათოდ მიგვაჩნია საკითხი, გაიზარდა თუ შემცირდა პარლამენტის უფლებამოსილებანი, განსაკუთრებით, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გართულებული პროცედურებისა და პარლამენტის საკონტროლო ფუნქციის შემცირების ფონზე. მოსაზრების გასამყარებლად მოვიშველიებთ პარლამენტის ძალაუფლების შეფასების მეთოდიკას, რომელიც შემუშავებულია სტივენ ფიშის მიერ.³⁴ ცხრილის მიხედვით, საპარლამენტო ქვეყნების ლეგისლატურების ძალაუფლების ინდექსი ასე ფასდება:

სახელმწიფო	PPI ³⁵	სახელმწიფო	PPI
ალბანეთი	0.75	გერმანია	0.84
ავსტრია	0.72	საბერძნეთი	0.81
ბულგარეთი	0.78	იტალია	0.81
ჩეხეთი	0.81	პოლონეთი	0.75
დანია	0.78	თურქეთი	0.78

საქართველოს მაჩვენებელი რეფორმამდე 0.59 გახლდათ, რეფორმის შემდგომ კი არაუმეტეს 0.62-ია,³⁶ რაც ცხრილში მოცემული ქვეყნების მაჩვენებელზე მნიშვნელოვნად დაბალია. ვფიქრობთ, წარმოდგენილი არგუმენტები გვაძლევს იმის თქმის საკმარის საფუძველს, რომ საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად დამკვიდრებული სახელმწიფო მმართველობის

³³ იქვე, 65-ე მუხლი.

³⁴ იხ., Steven Fish S., Kroenig M., *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey*, New York, 2009.

³⁵ PPP - Parliament Power Index.

³⁶ იხ., დემეტრაშვილი ა., კონსტიტუციონალიზმის პარადიგმები საქართველოში, საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა, №3, 2011, 126.

მოდელი არ არის საპარლამენტო რესპუბლიკა. მართალია, ერთი მხრივ, არსებობს მსგავსებები, რომელებიც ქვეყანას სწორედ მმართველობის ამ სისტემის მქონედ წარმოაჩენს, მაგრამ, მეორე მხრივ, პრეზიდენტის ინსტიტუტის თავისებურებები და მთავრობასთან პარლამენტის უფლებრივი მიმართება, როდესაც ეს უკანასკნელი ყველანაირად აღმატებულ მდგომარეობაშია, ენიშნავს საპარლამენტო რესპუბლიკის ძირითად, აღმასრულებელი ხელისუფლების მიმართ საკანონმდებლო უპირატესობის იდეას.

3. საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის ფორმა, როგორც ნახევრად-საპრეზიდენტო რესპუბლიკა

საფრანგეთის მეხუთე რესპუბლიკის კონსტიტუციამ დაამკვიდრა მმართველობის შერეული მოდელი, რომელიც ხშირად განიხილება, როგორც საპარლამენტო და საპრეზიდენტო რესპუბლიკების ოპტიმალური ნარევი, რომელსაც უნდა აღმოეფხვრა მათი ნაკლოვნებები. ამ ფორმისთვის დამხასიათებელია:³⁷

- აღმასრულებელი ხელისუფლების ბიციფალურობა, ორმაგი ბუნება;
- მთავრობის ორმაგი პასუხისმგებლობა;
- პრეზიდენტისა და მთავრობის უფლებამოსილებათა გამმიჯნავი ზღვრის ბუნდოვანება.

მოცემული მახასიათებლები იძლევა კონსტიტუციის ფაქტობრივი რეალიზების განსხვავებული გზებს, რაც, დიდწილად, დამოკიდებულია სახელმწიფოში არსებულ პოლიტიკურ ვითარებაზე, პრეზიდენტის პიროვნებასა და სხვა არაკონსტიტუციურ ფაქტორებზე, რომელთაგან უპირველესია ე.წ. *Cohabitation* (თანაცხოვრება, თანაარსებობა)³⁸ პერიოდი.

3.1. Cohabitation

მმართველობის შერეული მოდელის მქონე ქვეყნებში მთავრობის მეთაურობის კანდიდატს პარლამენტს ნდობის მისა-

³⁷ არ შევხებით იმ მახასიათებლებს, რომელზეც ვისაუბრეთ ზემოთ ან, რომელიც არ არის რელევანტური ამ თავის მიზნებთან მიმართებით.

³⁸ Elgie R., Semi-presidentialism, Cohabitation and the Collapse of Electoral Democracies, Government and Opposition, International Journal of Comparative Politics, Vol. 45, No. 1, 29-49.

ლებად წარუდგენს პრეზიდენტი, რა დროსაც ეს უკანასკნელი არჩევანში თავისუფალია, მაგრამ იშვიათად, საპარლამენტო და საპრეზიდენტო არჩევნების არაერთდროულობა და უფლებამოსილების განსხვავებული ვადები შესაძლებლობას ქმნის საკანონმდებლო უმრავლესობა და სახელმწიფო მეთაური წარმოადგენდნენ განსხვავებულ პოლიტიკურ ძალებს.

ამგვარ ვითარებაში სახელმწიფოს მეთაური იძულებულია პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურა შეარჩიოს ლეგისლაციურ რაში პოლიტიკურ ძალთა ბალანსის გათვალისწინებით, ვინაიდან, ნაკლებად სავარაუდოა, პარლამენტმა მხარი დაუჭიროს კანდიდატს, რომელიც მისი უმრავლესობის რიგებიდან არ არის ხელდასმული.

მსგავს მდგომარეობაში ქვეყნის პოლიტიკური უსაფრთხოება და სტაბილიზაცია პრეზიდენტის კეთილგონიერებაზეა დამოკიდებული, კერძოდ, მან უნდა შეძლოს თავიდან აიცილოს, ერთი მხრივ, ხანგრძლივი უმთავრობო პერიოდი, ხოლო, მეორე მხრივ, მკვეთრი დაპირისპირების გარეშე იარსებოს ოპოზიციურად განწყობილ მთავრობასა და პარლამენტთან, რისი მიღწევაც მხოლოდ კომპრომისის გზით თუ შეიძლება. შესაბამისად, ძალიან იზღუდება პრეზიდენტის გავლენა აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებაზე და როგორც წესი, იგი მხოლოდ ექსკლუზიური უფლებამოსილებებით კმაყოფილდება. უფრო მეტიც, პრეზიდენტს, ისევე და ისევე ქვეყნის ინტერესებიდან გამომდინარე, შეუძლია მოუწიოს თავისი ექსკლუზიური უფლებამოსილებების მთავრობის სასარგებლოდ გამოყენება.

შედეგად, თუ თანაცხოვრების ეტაპზე არსებულ ფაქტობრივ პოლიტიკურ მდგომარეობას განვიხილავთ საპარლამენტო რესპუბლიკის ტერიტორიაში მივიღებთ შემდეგს:

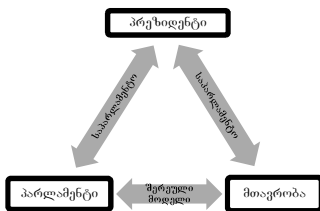
- სახელმწიფოს მეთაურია პრეზიდენტი, რომელიც ვერ იყენებს კონსტიტუციით მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებათა პაკეტს და აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე მისი გავლენის ამგვარი შემცირების გამო, ერთი მხრივ, ემსგავსება საპარლამენტო რესპუბლიკის მეთაურს, თუმცა, მეორე მხრივ, მისგან განსხვავებს ლეგიტიმაციის მაღალი ხარისხი და ზოგიერთი ექსკლუზიური უფლებამოსილება.

- მთავრობა ფორმირდება წმინდად საპარლამენტო რესპუბლიკისათვის დამხასიათებელი გზით, მაგრამ ამ უკანასკნელისგან განსხვავებით, უცვლელი რჩება საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების შემდგომი (ნახევრად-საპრეზიდენტო რესპუბლიკისათვის ჩვეული) ურთიერთდა-

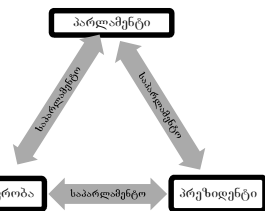
მოკიდებულება, კერძოდ, პარლამენტის ზემოქმედების ხარისხი აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე უცვლელ სახეს ინარჩუნებს.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, სახელმწიფოს საპარლამენტოდ შერაცხვისთვის, აუცილებელია, სახელისუფლებო შტოების, პრეზიდენტისა და მთავრობის, ასევე, პარლამენტისა და მთავრობის ურთიერთმიმართება იყოს შესაბამისი მიმართულების ამ მოდელის ძირითად იდეებთან. როდესაც მმართველობის შერეულ მოდელში პრეზიდენტი კარგავს საპარლამენტო უმრავლესობას, პრეზიდენტისა და მთავრობის, აგრეთვე, პრეზიდენტისა და პარლამენტის ურთიერთობა შინაარსობრივად იქნეს საპარლამენტო რესპუბლიკისთვის დამახასიათებელ სახეს, ვინაიდან „თანაარსებობის“ მდგომარეობისას სახელისუფლებო სამკუთხედში პრეზიდენტი წარმოადგენს უმცირესობას, იგი შეარჩევს პრემიერ-მინისტრის იმ კანდიდატს, რომელსაც მხარს დაუჭერს პარლამენტი, თვითონ კი იფარგლება სიმბოლური უფლებამოსილებებით, აღმასრულებელ ხელისუფლებას ახორციელებს საპარლამენტო გზით ფორმირებული მთავრობა. ძალაუფლების ამგვარ მონაცვლეობას ხელს უწყობს უფლებამოსილებათა მკაფიო გამიჯვნის არარსებობა პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის. ამის საპირისპიროდ, უცვლელი რჩება პარლამენტის მიმართება აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან (შეად., სახელისუფლებო სამკუთხედი თანაცხოვრების მდგომარეობისას სქემა - №1 და სახელისუფლებო სამკუთხედის მდგომარეობა საპარლამენტო რესპუბლიკაში - სქემა №2), რაც მთლიანობაში არ იძლევა საპარლამენტო რესპუბლიკის უმთავრესი, აღმასრულებელი ხელისუფლების მიმართ საკანონმდებლოს უპირატესობის იდეის რეალიზების შესაძლებლობას, რომელიც წარმოადგენს შერეულ მოდელში „თანაცხოვრებისას“ არსებული შინაარსობრივი ვითარების საპარლამენტო რესპუბლიკასაგან მთავარ განმასხვავებელს.

სქემა №1



სქემა №2



3.2. კონსტიტუციური რეფორმა და ნახევრად-საპრეზიდენტო რესპუბლიკა

კონსტიტუციური რეფორმის შედეგად არსებითად შეიცვალა პრეზიდენტისა და მთავრობის ურთიერთმიმართება, კერძოდ, თუ ამჟამად აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის როლს ასრულებს პრეზიდენტი, ცვლილებების ამოქმედების შემდგომ კი ეს იქნება პრემიერ-მინისტრის პრეროგატივა. მოხდა აღმასრულებელ ხელისუფლებაში ბალანსირების ცვლილება საპარლამენტო რესპუბლიკისათვის დამახასიათებელი თავისებურებებით, თუმცა არ შეცვლილა აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და პარლამენტის ურთიერთმიმართება, თუ არ ჩავთვლით პრეზიდენტის უფლებამოსილების შემცირებით ნაკარნახევ სიახლეებს, მათ შორის, მთავრობის ფორმირების წესსაც.

თუ 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად მიღებულ კონსტიტუციურ ვითარებასა და ნახევრად-საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში „თანაცხოვრებისას“ არსებულ მდგომარეობას შორის გავავლებთ პარალელს, დავინახავთ, რომ ქართველმა კანონმდებელმა მოახდინა იმის რეგლამენტაცია, რაც, შინაარსობრივი თვალსაზრისით, ხორციელდება მმართველობის შერეულ მოდელში „თანაარსებობის“ პერიოდში, კერძოდ:

- ორივე შემთხვევაში პრეზიდენტი არჩეულია პირადაპირი წესით;
- ორივე შემთხვევაში პრეზიდენტი პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას შეარჩევს საპარლამენტო უმრავლესობის ნებიდან გამომდინარე. ჩვენს შემთხვევაში ეს კონსტიტუციური ვალდებულებაა, ნახევრად-საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში - ფაქტობრივი მდგომარეობა;
- ორივე შემთხვევაში პრეზიდენტი ახორციელებს ფორმალურ უფლებამოსილებებს. საქართველოში ამგვარი უფლებამოსილება რეგლამენტირებულია კონსტიტუციით, მმართველობის შერეულ მოდელში კი განპირობებულია პოლიტიკური სიტუაციით;
- ორივე შემთხვევაში პარლამენტის უფლებამოსილება იზრდება იმდენად, რამდენადაც მის უმრავლესობაზეა დამოკიდებული მთავრობის ფორმირება;

- არცერთ შემთხვევაში არ იზრდება პარლამენტის ძალაუფლება საპარლამენტო რესპუბლიკისათვის დამახასიათებელი ოდენობით.

ამასთან, მმართველობის შერეულ მოდელს გააჩნია არაერთი კლასიფიკატორი, რომელთა შესაბამისად გამოიყოფა მისი რამდენიმე ქვეტიპი.³⁹ მაგალითისთვის, რობერტ ელჯი საუბრობს ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკაზე ცერემონიული სახელმწიფოს მეთაურით. „პრეზიდენტი არის სიმბოლური ლიდერი, რომელსაც აქვს მცირე კონსტიტუციური უფლებამოსილებები და ქვეყნისთვის მოქმედებს უფრო როგორც ფიგურალური მეთაური, ვიდრე აქტიური გადანყვეტილების მიმღები. რეალური ხელისუფლება პრემიერ-მინისტრის ხელშია, რომელიც პასუხისმგებელია ქვეყნის ყოველდღიური განვითარების ყველა ასპექტზე.“⁴⁰ იუნ ცაი მიუთითებს ნახევრად-საპრეზიდენტო სისტემაზე პრემიერის დომინირებით, როდესაც ეს უკანასკნელი საპარლამენტო უმრავლესობის მეშვეობით აკონტროლებს საკანონმდებლო პროცესს.⁴¹

საინტერესოა ვენეციის კომისიის აზრი, რომელიც თავის დასკვნაში საქართველოს ჰორიზონტალური მოწყობის ახალ ფორმას განიხილავს როგორც ნახევრად-საპრეზიდენტო რესპუბლიკას. „საკონსტიტუციო რეფორმის მიზანია ხელისუფლების საკმაოდ საპრეზიდენტო სისტემიდან შერეული ტიპის სისტემაზე გადასვლა“⁴², კერძოდ, შერეულ ნაკლებად-საპრეზიდენტო სისტემაზე (Less Presidential System).⁴³

დასკვნა

საქართველოს 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად დამკვიდრებული ხელისუფლების ჰორიზონტალური დანაწილების სისტემა არ შეესაბამება საპრეზიდენტო რესპუბლიკას, რადგან რეფორმის შემდგომ პრეზიდენტი არ

³⁹ ნაკაშიძე მ., მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის ცნება და კლასიფიკაცია, მართლმასაჯულება და კანონი №1(24)ძ10, 64-80.

⁴⁰ იქვე, 73; იხ., Elgie R., *Semi-Presidentialism: Sub-types and democratic performance*, 2011.

⁴¹ იქვე.

⁴³ ვენეციის კომისიის დასკვნა №CDL(2010)028, სტრასბურგი, 2010, 52-ე 59-ე 63-ე 82-ე და 110-ე პუნქტები.

⁴³ იქვე, 52-ე და 59-ე პუნქტები.

არის ფიგურა, რომელსაც შეუძლია სრული კონტროლი განახორციელოს აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე და იყოს ქვეყნის ფაქტობრივი მეთაური, ამის საპირისპიროდ, მისი მდგომარეობა მიახლოებულია საპარლამენტო რესპუბლიკისთვის დამახასიათებელ ანალოგიურ თანამდებობას, რასაც დამატებული მთავრობის ფორმირების მეთოდი, გვაფიქრებინებს, რომ სახელმწიფო მმართველობის ფორმად განისაზღვრა საპარლამენტო სისტემა. აქვე არ უნდა დაგვავინწყდეს, რომ მმართველობის მოდელს მხოლოდ ძალაუფლების დანაწილება არ განსაზღვრავს, არანაკლებ მნიშვნელოვანია, თუ როგორ არის მოწესრიგებული ურთიერთკონტროლის მექანიზმი, განსაკუთრებით კი, სამთავრობო პასუხისმგებლობის ფორმები, რაც საპარლამენტო რესპუბლიკაში მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს ლეგისლაციურის ძალაუფლების ინდექსს, რომელიც აშკარად სუსტდება საპარლამენტო კონტროლის გართულებული შესაძლებლობის ფონზე.

ვფიქრობთ, 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმით დამკვიდრებული მმართველობის მოდელი ყველაზე მეტ შინაარსობრივ მსაგვსებას ამჟღავნებს მმართველობის შერეულ სისტემასთან. ნახევრად-საპრეზიდენტო რესპუბლიკა, თავისი კლასიკური გაგებით, ასოცირდება აღმასრულებელი ხელისუფლების ბივალენტურობასთან, რაც გამოიხატება არამარტო სახელმწიფოს და მთავრობის მეთაურებს შორის აღმასრულებელი ხელისუფლების დანაწილებაში, არამედ კონსტიტუციის ტრანსფორმირების შესაძლებლობაში, არსებული პოლიტიკური მდგომარეობის შესაბამისად, მოხდეს აღმასრულებელი ხელისუფლების ფაქტობრივი მეთაურის განსაზღვრა, პრეზიდენტის ან პრემიერ-მინისტრის სახით. აღსანიშნავია ვენეციის კომისიის აზრი და ვფიქრობთ, საკითხის შემდგომი სრულყოფის მიზნით, ყურადღება უნდა გამახვილდეს მის მიერ შემოთავაზებული ვარიანტის (შერეული, ნაკლებად-საპრეზიდენტო რესპუბლიკა) შინაარსობრივ დაზუსტებაზე.

**პრეზიდენტისა და მთავრობის საგარეო
უფლებამოსილება 2010 წლის საკონსტიტუციო
რეფორმის ძრილში**

შესავალი

პრეზიდენტისა და მთავრობის უფლებამოსილებების გამიჯვნის საკითხი საგარეო საქმეთა სფეროში და ზოგადად, ამ ორი სახელისუფლებო სისტემის შემადგენელი უმნიშვნელოვანესი ნაწილის პრეროგატივები საგარეო პოლიტიკის განხორციელებაში, საკმაოდ მნიშვნელოვანი და საინტერესო საკითხია. მისთვის წარდგენილ კანონპროექტზე, 2010 წლის 15 ოქტომბრის დასკვნაში, ვენეციის კომისიამ მიზანშეუწონლად მიიჩნია პრეზიდენტის საგარეო უფლებამოსილებათა ასე ფართოდ ჩამოყალიბება, მთავრობის მიერ საგარეო უფლებამოსილებათა განხორციელების საშუალების პრაქტიკული რეალიზაციის სირთულე და აღნიშნა უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრობლემა¹.

სტატიის მიზანია მიმოიხილოს სახელმწიფოს მეთაურისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების ინსტიტუტები, მათი ურთიერთკავშირი, განიხილოს 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმამდე საქართველოში საგარეო საქმეთა სფეროში არსებული სამართლებრივი რეჟიმი, გააანალიზოს კონსტიტუციურ ცვლილებებზე ვენეციის კომისიის დასკვნა და მიმოიხილოს განვითარებული დემოკრატიის მქონე სახელმწიფოთა პრაქტიკა საკვლევ საკითხთან მიმართებით.

1. სახელმწიფოს მეთაურისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების ინსტიტუტების ზოგადი მიმოხილვა

სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტი სახელმწიფოებრიობის აუცილებელ ატრიბუტს წარმოადგენს.² სახელმწიფოს

* მაგისტრანტი, თსუ, თბილისის საქალაქო სასამართლოს მომსახურების ცენტრის უფროსი სპეციალისტი.

¹ ვენეციის კომისია, მოსაზრება №543/2009, სტრასბურგი, 2010 წლის 15 ოქტომბერი, 11-12.

² დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2010, 265.

მეთაური ზოგადი ცნებაა, რომელიც სხვადასხვა დროს განსხვავებული ფორმით გახლდათ წარმოდგენილი, ერთი პირის ან კოლექციური ორგანოს სახით.³ მიშინა აღნიშნავდა, სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტის შექმნა არისტოკრატიის წინაშე ქედის მოხრა იყო და მას იმდენად უმნიშვნელო ადგილი უკავია ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში, რომ შეიძლება საერთოდ, გაუქმდეს კიდეც⁴.

დღესდღეობით სახელმწიფოს მეთაური, როგორც სახელმწიფოს ცენტრალურ ორგანოთა სისტემის ერთ-ერთი ძირითადი ელემენტი შეიძლება განიხილებოდეს როგორც აღმასრულებელი, ისე საკანონმდებლო ხელისუფლების წარმომადგენლად, როგორც ეს მაგალითად, ინდოეთშია, ან სულაც მეთაურს შეიძლება ეჭიროს სრულიად განცალკევებული, ხელისუფლების სამივე შტოსგან დამოუკიდებელი ადგილი საჯარო ხელისუფლების სისტემაში⁵.

სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილება განსხვავდება სახელმწიფოში არსებული მმართველობის ფორმის მიხედვით: საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში პრეზიდენტს უფლებამოსილებათა ფართო სფერო აქვს მინდობილი. ის ერთპიროვნულად წარმართავს, უშულოდ ხელმძღვანელობს აღმასრულებელ ხელისუფლებას, ამასთან, ფლობს პრეზიდენტის სხვა ტიპურ უფლებამოსილებებს. საპარლამენტო რესპუბლიკებსა და კონსტიტუციურ მონარქიებში მისი უფლებები ერთგვარად შეზღუდულია და უმეტესად წარმომადგენლობითი ფუნქციებით შემოიფარგლება.⁶ რაც შეეხება მმართველობის შერეულ მოდელებს, აქ ერთ-ერთი საერთო ნიშანია აღმასრულებელი ხელისუფლების გაძლიერება პრეზიდენტის ძალაუფლების განმტკიცების გზით, თუმცა პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის უფლებამოსილებათა მკვეთრი გამიჯვნა შერეული ფორმის პრობლემაა. როდესაც პრეზიდენტი საპარლამენტო უმრავლესობის მხარდაჭერას ვერ ფლობს, საყოველთაო წესით არჩეულ პრეზიდენტსა და რეალური ძალაუფლების მქონე პრემიერ-მინისტრს შორის კონფლიქტის ობიექტური წინაპირობები იქმნება. მყარი საპარლამენტო უმრავლესობის შემთხვევაში კი პრეზიდენტის უფრო აქტიური პოლიტიკის

³ რუხაძე ზ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ბათუმი, 1999, 313.

⁴ მელქაძე ო., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2005, 363.

⁵ დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2010, 265.

⁶ იქვე, 266-267.

სტიმულირება ხდება და იგი ფაქტობრივად იქვემდებარებს მთავრობას. ასევე, უნდა აღინიშნოს, რომ პრეზიდენტის ხელშეწყობ გათვალისწინებულია ერთ-ერთი პირობის არარსებობის შემთხვევაში პრეზიდენტსა და პარლამენტს შორის კონფლიქტის აღბათობა დიდია, რადგან ამ დროს პოლიტიკური კონსტიტუციის პროპორციულად, თავს იჩენს ამ აღმასრულებელი ხელისუფლების დუალიზმის პრობლემა. მაგალითისთვის, პოლონეთის 1997 წლის 2 აპრილის კონსტიტუციაში „ზოგადი ხელმძღვანელობის“ ცნებამ პრეზიდენტისგან მთავრობისკენ გადაინაცვლა და ახლა ქვეყნის საგარეო ურთიერთობებსა და თავდაცვის სფეროში ზოგად ხელმძღვანელობას ახორციელებს მინისტრთა საბჭო. აღნიშნულ სფეროებში მთავრობასა და პრეზიდენტს შორის ზღვარის გავლება რთულია და შერეულ რესპუბლიკაში კომპეტენციათა ურთიერთგადაკვეთის სრული გამორიცხვა პრაქტიკულად შეუძლებელია⁷.

დემოკრატიული სახელმწიფოსთვის დამახასიათებელი ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის თანხმად, სახელმწიფო ხელისუფლების ერთ-ერთი განშტოება და მისი ერთ ერთი განმარტოვებული აღმასრულებელი ხელისუფლებაა.⁸ აღმასრულებელი ხელისუფლების ცნების განსაზღვრის სიძნელებებზე საუბრობს შაიო: „საკონსტიტუციო სამართალი, ჩვეულებრივ, აწესრიგებს აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის საქმიანობას და სწორედ ეს წარმოქმნის პოტენციურ გაუგებრობას. შეიძლება შეიქმნას შთაბეჭდილება, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლება ციხე-სიმაგრეა, რომელშიც მისი მეთაური თავის ნებაზე იქცევა“⁹.

ფართო გაგებით, აღმასრულებელი ხელისუფლება შეიძლება განვმარტოთ, როგორც სახელმწიფო მართვის უფლებამოსილებათა ერთობლიობა და ამ უფლებამოსილებათა განმარტოვებული სახელმწიფო ორგანოების სისტემა. როგორც წესი, აღმასრულებელ ხელისუფლებას ახორციელებს სახელმწიფოს მეთაური და მთავრობა. ამასთან, აღმასრულებელი

⁷ კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი 2005, 274.

⁸ იქვე, 308.

⁹ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი 2003, 212.

ბელი ხელისუფლების მნიშვნელოვან ელემენტს სწორედ მთავრობა წარმოადგენს.¹⁰

„აღმასრულებელი ხელისუფლება ერთგვარ კენტავრს წააგავს: მისი სხეულის ქვედა ნაწილს ბიუროკრატია, სახელმწიფო ადმინისტრაცია წარმოადგენს, ხოლო ზედა ნაწილს - პარტიული პოლიტიკოსი, რომელიც მისი ამომრჩევლის, პარლამენტისა და, უპირველეს ყოვლისა, მისი პარტიის ყველაზე გავლენიანი წევრის წყალობით, სახელმწიფო ინტერესებს გამოსატყავს.“¹¹

პოლიტოლოგიასა და კონსტიტუციური სამართლის მეცნიერებაში მთავრობის როლს სახელმწიფო ორგანოთა სისტემაში უპირატესად მმართველობის ფორმას, სახელმწიფოს უმაღლეს ორგანოთა სისტემური ურთიერთობების ხასიათს, სამოქალაქო საზოგადოების, მოსახლეობის სამართლებრივი კულტურის დონეს უკავშირებენ.¹² მთავრობის ორგანოებს გააჩნიათ ფართო ფუნქციური კომპეტენცია. ყველაზე ზოგადად შეიძლება ითქვას, რომ მთავრობა მოწოდებულია დაიცვას არსებული საზოგადოებრივი წესრიგი, ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები, სახელმწიფოს საგარეო ინტერესები. აღნიშნული მიზნების მისაღწევად კი მას გააჩნია შესაბამისი მატერიალური და კანონიერი რესურსები, პრეროგატივები, მის განკარგულებაშია ფართო ადმინისტრაციული და სამხედრო პოლიტიკური აპარატი¹³.

2. საგარეო უფლებამოსილებები 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმამდე

ქართული კონსტიტუციონალიზმის ისტორია 1918 წლის დამოუკიდებლობის აქტით იწყება, რომლითაც ეროვნულმა საბჭომ დემოკრატიული რესპუბლიკის მომავალზე გააკეთა განაცხადი. მომდევნო ნაბიჯი კი 1921 წლის 21 თებერვალს მიღებული კონსტიტუციით გადაიდგა, რომელმაც საპარლამენტო მოდელზე ორიენტირებული მმართველობის ფორმა

¹⁰ კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 308.

¹¹ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი 2003, 235.

¹² დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2010, 291.

¹³ კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი 2005, 308.

დაადგინა.¹⁴ 1921 წლის კონსტიტუციის ერთ ერთ თავისებურებას წარმოადგენს ის, რომ მასში გათვალისწინებული არ არის სახელმწიფოს მეთაურის ინსტიტუტი და მისი უფლებამოსილებები გადანაწილებულია ერთი წლით არჩეულ მთავრობას, ასევე, ერთი წლით არჩეულ მის თავმჯდომარესა და პარლამენტზე¹⁵.

1921 წლის კონსტიტუციის მიხედვით, პარლამენტის უფლებამოსილებას მიეკუთვნება საზავო, სავაჭრო და ამგვარ ხელშეკრულების დამტკიცება უცხო სახელმწიფოებთან, საგარეო სესხის აღება, მთავრობა კი უზრუნველყოფს რესპუბლიკის საგარეო ინტერესების დაცვას.¹⁶ ამ სისტემის ავკარგინობაზე მსჯელობა, იქიდან გამომდინარე, რომ კონსტიტუციამ მხოლოდ 4 დღე იმოქმედა, საკმაოდ რთულია, თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ გენშერის აზრით, 1921 წლის კონსტიტუციის ტექსტი ერთ-ერთი პროგრესული იყო ევროპის კონტინენტზე. ჯერ კიდევ მაშინ აღიარებდა ისეთ ღირებულებებს, როგორცაა თავისუფლება, დემოკრატია და სამართლებრივი სახელმწიფო, რომელსაც ეყრდნობა დღევანდელი ევროპა¹⁷.

კონსტიტუციური განვითარების მეორე ეტაპი საქართველოში იწყება 1995 წლის კონსტიტუციის მიღებით, რომლითაც მართვა-გამგეობის საპრეზიდენტო ფორმა დადგინდა. 2004 წლის რეფორმის შედეგად კი, ნახევრად-საპრეზიდენტო მმართველობის ფორმა დამკვიდრდა, რომლითაც საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის სისტემა ფრანგულ მოდელს დაემსგავსა. ამ სისტემაში პრეზიდენტი არის სახელმწიფოს მეთაური, აქვს მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებები რომელიც მისი, როგორც არბიტრის ფუნქციას უკავშირდება, ლომის წილი მიუძღვის პრეზიდენტს მთავრობის ფორმირე-

¹⁴ კვერენჩხილაძე გ., აღმასრულებელი ხელისუფლება და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან - საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლის-თავი, ბათუმი 2011, 167.

¹⁵ დემეტრაშვილი ა., საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია 2011 წლის გადმოსახედიდან, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან - საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი 2011, 14.

¹⁶ საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, მუხლი 54, 72.

¹⁷ დემეტრაშვილი ა., საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია 2011 წლის გადმოსახედიდან, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან - საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, ბათუმი 2011, 16.

ბაში, შეუძლია ამ უკანასკნელის აქტების გაუქმება და ფლობს სახელმწიფოს მეთაურისთვის დამახასიათებელ სხვა პრეროგატივებს.¹⁸ ამასთან, კონსტიტუციის 69-ე მუხლში ვკითხულობთ, რომ პრეზიდენტი წარმართავს და ახორციელებს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას, ის არის უმაღლესი წარმომადგენელი საგარეო ურთიერთობებში. მისი საგარეო უფლებამოსილებები დაკონკრეტებულია 73-ე მუხლში, რომელის მიხედვითაც პრეზიდენტი დებს საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს, აწარმოებს მოლაპარაკებებს უცხოეთის სახელმწიფოებთან, პარლამენტის თანხმობით ნიშნავს საქართველოს ელჩებსა და სხვა დიპლომატიურ წარმომადგენლებს, იღებს უცხოეთის სახელმწიფოთა და საერთაშორისო ორგანიზაციათა ელჩებისა და სხვა დიპლომატიური წარმომადგენლების აკრედიტაციას.¹⁹ ამის პარალელურად კონსტიტუციაში არსებობს 78-ე მუხლი, რომლის პირველი პუნქტიც მთავრობას აღჭურავს საგარეო პოლიტიკის განხორციელების უფლებამოსილებით,²⁰ თუმცა, იქიდან გამომდინარე, რომ 2004 წლიდან საქართველო ნახევრადსაპრეზიდენტო რესპუბლიკაა, რომელშიც პრეზიდენტი აღარ მეთაურობს მთავრობას, გაუგებარი ხდება თუ რა იგულისხმება მთავრობის მიერ საგარეო პოლიტიკის განხორციელებაში და როგორ ახორციელებს მას პრეზიდენტის საგარეო უფლებამოსილებების პარალელურად.

3. მმართველობის ახალი მოდელი: პრეზიდენტისა და მთავრობის საგარეო უფლებამოსილებები

3.1. სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის ხედვა საკონსტიტუციო ცვლილებებზე

2008 წლის ბოლოს საქართველოში შექმნილი პოლიტიკური სიტუაციის გამო საქართველოს პრეზიდენტმა გააკეთა განცხადება მისი უფლებამოსილებების შემცირებისა და პარლამენტის უფლებამოსილებების გაზრდის თაობაზე, რაც რეფორმისკენ გადადგომულ პირველ ნაბიჯადაც შეიძლება ჩაითვალოს. 2009 წლის 16 ივნისის ბრძანებულებით შეიქმნა სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია. ამავე ბრძანებულებით განისაზღვრა კონსტიტუციის გადასინჯვის ფარგლებიც: სახ-

¹⁸ დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2010, 113.

¹⁹ საქართველოს კონსტიტუციის 69-ე და 73-ე მუხლები.

²⁰ იქვე, მუხლი 78.

ელმწიფოს ბოჭვა ძირითადი უფლებებით, სახელისუფლებო განშტოებათა ეფექტიანი, განონასწორებული სისტემა და კონსტიტუციის სხვა დებულებათა ახლებური ხედვა²¹.

1995 წლიდან კონსტიტუციურ მოვლენებზე დაკვირვება ცხადყოფს ხალხის, როგორც ხელისუფლების წყაროს უფლებათა შემცირებასა და ცენტრალურ ორგანოთა შორის სისტემური დისბალანსის არსებობას. 2004 წელს ჩატარებული რეფორმა ნაწილობრივ წარმატებით დასრულდა, თუმცა მან ახალ პრობლემებთან და გამონვევებთან მიგვიყვანა. აქედან გამომდინარე, საკონსტიტუციო კომისიის წევრები ერთხმად თანხმდებოდნენ, რომ საჭირო იყო დემოკრატიული საზოგადოებრივი კონსტრუქციის აშენება, თუმცა ამ მიზნისკენ მიმავალ გზას ყველა სხვადასხვაგვარად ხედავდა²².

მიუხედავად იმისა, რომ საკონსტიტუციო კომისიამ გადაწყვიტა კონსტიტუციის ნაწილობრივი გადასინჯვა და ცვლილებების შეტანა ყველაზე მგრძობიარე საკითხებში როგორცაა პრეზიდენტი, პარლამენტი და მთავრობა, მუშაობის პროცესში კონსტიტუციის შიდასისტემური აგებულებიდან გამომდინარე საჭირო გახდა მასში კორექტივების შეტანა. საბოლოოდ, ცვლილებები შეეხო ძირითადი კანონის ტექსტის 40 პროცენტს, რაც თუნდაც სამეცნიერო დონეზე იძლევა საშუალებას, ტექსტის სრულად ამოქმედების შემდეგ მას 1995 წლის კონსტიტუციის ახალი რედაქცია ვუნოდოთ, თუმცა, აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ მოცემულ საკითხთან დაკავშირებით, სპეციალისტების განსხვავებული შეხედულებაც არსებობს²³.

3.2. სახელმწიფო მმართველობის ახალი ქართული ფორმა

ხანგრძლივი მსჯელობის შემდეგ საკონსტიტუციო კომისიამ მიიღო კონსტიტუციური ცვლილებების პროექტი, რომელიც გადახრილია ნახევრად-საპარლამენტო მმართველობის ფორმისკენ, რადგან მას არ აქვს ნახსენები მოდელის ყველა ნიშანი,²⁴ თუნდაც ის, რომ უმრავლეს შემთხვევაში, პრეზიდენტი ნახევრად-საპარლამენტო მართვა-გამგეობის სისტემაში

²¹ საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი 2010, 19; საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება №348.

²² იქვე, 15.

²³ იქვე, 13.

²⁴ საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი 2010, 22.

არ აირჩევა პირდაპირი წესით, ხალხის მიერ, თუმცა მისი კონსტიტუციურსამართლებრივი სტატუსიდან გამომდინარე კომისიამ მართებულად მიიჩნია მისი არჩევითობა,²⁵ როგორც ეს მაგალითად, ავსტრიაშია დადგენილი²⁶.

ვენეციის კომისიამ პროექტთ წარმოადგინა დასკვნა, რომელშიც აღნიშნავს, რომ განხორციელებული რეფორმის მიზანია მმართველობის საპრეზიდენტო მოდელიდან თანდათან საპარლამენტოზე გადასვლა, სადაც აღმასრულებელი ხელისუფლება იქნება მთავრობის ხელში, რომელიც, თავის მხრივ, ანგარიშვალდებულ იქნება პარლამენტის და არა პრეზიდენტის წინაშე. სახელმწიფოს მეთაური - პრეზიდენტი დაკარგავს მისი, როგორც ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ლიდერის როლს და დარჩება სახელმწიფოს დამოუკიდებლობის, მუდმივობის და დემოკრატიული ინსტიტუტების ფუნქციონირების გარანტიად. კომისია უდავოდ წინგადადგმულ ნაბიჯად მიიჩნევს განხორციელებულ ცვლილებებს, თუმცა რეკომენდაციებს წარმოადგენს გარკვეული ნორმების უფრო პროგრესულად ჩამოყალიბების თაობაზე.²⁷

3.3. ვენეციის კომისიის მოსაზრება სახელმწიფოს მეთაურისა და მთავრობის საგარეო უფლებამოსილებების თაობაზე

კომისიამ საკუთარი მოსაზრება წარმოადგინა განსახილველ საკითხზეც. კერძოდ, პრეზიდენტის უფლებამოსილებები მნიშვნელოვნად შეიცვალა იმ კუთხით, რომ ის აღარ წარმართავს და ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. პრეზიდენტი მხოლოდ წარმოადგენს საქართველოს საგარეო ურთიერთობებში, რასაც კომისია სიმბოლურობით განმარტავს. ამასთან, აბსოლუტურად განსხვავებულ შთაბეჭდილებას ტოვებს კონსტიტუციის 73-ე მუხლი, რომელიც პრეზიდენტს უფლებას ანიჭებს: მთავრობასთან შეთანხმებით აწარმოოს მოლაპარაკებები სხვა სახელმწიფოებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, დადოს ხელშეკრულებები და შეთანხმებები, მთავრობის წარდგინებით დანიშნოს და გაათავისუფლოს საქართველოს ელჩები და სხვა

²⁵ ვენეციის კომისიის საბოლოო დასკვნა, 15-16 ოქტომბერი, 2010, CDL-AD(2010)028, 10.

²⁶ საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი II, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით, თბილისი 2008, 69.

²⁷ ვენეციის კომისიის საბოლოო დასკვნა, 15-16 ოქტომბერი, 2010, CDL-AD(2010)028, 25.

დიპლომატიური წარმომადგენლები, ასევე, მთავრობასთან შეთანხმებით მიიღოს სხვა სახელმწიფოთა და საერთაშორისო ორგანიზაციათა ელჩებისა და სხვა დიპლომატიური წარმომადგენლების აკრედიტაცია. ამის საპირისპიროდ, 78-ე მუხლი მთავრობას ანიჭებს უფლებას, განახორციელოს საგარეო პოლიტიკა.²⁸

აღნიშნულთან დაკავშირებით ვენეციის კომისია განმარტავს, რომ მთავრობასა და პრეზიდენტს შორის საგარეო საქმეთა სფეროში უფლებამოსილება მკვეთრად არ არის გამოიჯნული და თუ პრეზიდენტს მხოლოდ წარმომადგენლობითი ფუნქცია აქვს და გადაწყვეტილების მიღება შეუძლია მხოლოდ ყველაზე მნიშვნელოვან შემთხვევაში, გაუგებარი ხდება რატომ აქვს მას საერთაშორისო ხელშეკრულებების დადების, მოლაპარაკებების წარმოების უფლება თუნდაც, მთავრობასთან შეთანხმებით და ნიშნავს თუ არა ეს იმას, რომ მთავრობას არ გააჩნია მოლაპარაკებების წარმოებისა და ხელშეკრულებათა დადების უფლება.²⁹

უპირველეს ყოვლისა, უნდა აღვნიშნოთ, რომ მმართველობის ფორმის ცვლილებას მოჰყვა ცვლილება პრეზიდენტის სტატუსის განმსაზღვრელ 69-ე მუხლში, კერძოდ, ადრე თუ პრეზიდენტს ჰქონდა საშინაო და საგარეო უფლებამოსილებების განხორციელების უფლება, კომისიამ გადაწყვიტა, პრეზიდენტის უფლებამოსილებები ამ მხრივ შეეზღუდა. თუმცა ამ ფრაზის კონსტიტუციის ტექსტიდან ამოღებას მნიშვნელობას უკარგავს 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი. თუ მთავრობას დაეკისრა საგარეო პოლიტიკის განხორციელება, მაშინ, ლოგიკურად, პრეზიდენტს, ერთი მხრივ, არ უნდა ჰქონდეს კონსტიტუციით განსაზღვრული მასზე მეტი უფლებამოსილებები საგარეო საქმეთა სფეროში და მეორე მხრივ, თუ უნარჩუნდება გარკვეული უფლებამოსილებები, მაშინ 69-ე მუხლის ტექსტიდან ფრაზის - „წარმართავს და ახორციელებს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას“ - ამოღება აზრს მოკლებულია, რადგან ფორმალურად პრეზიდენტის სტატუსი შეეცვალა, მაგრამ რჩება იგივე უფლებამოსილებები მხოლოდ მცირედი ცვლილებებით (მთავრობასთან შეთანხმებით). გამოდის, რომ სტატუსის შეცვლამ პირიქით, ზედმეტი პასუხისმგებლობა ჩამოაშორა პრეზიდენტს, რადგან ის ჩვეულებრივ ახორციელებს თავის უფლებამოსილებებს, მხოლოდ

²⁸ საქართველოს კონსტიტუციის 69-ე და 78-ე მუხლები.

²⁹ ვენეციის კომისიის საბოლოო დასკვნა, 15-16 ოქტომბერი, 2010, CDL-AD(2010)028, 11.

ადრინდელისგან განსხვავებით, პასუხისმგებლობა ეკისრება მთავრობას. მაგალითისთვის, მთავრობამ პრეზიდენტს წარუდგინა A-ს კანდიდატურა საფრანგეთის რესპუბლიკაში საგანგებო და სრულუფლებიანი ელჩის თანამდებობაზე. ამ შემთხვევაში პასუხისმგებელი A-ზე არის არა პრეზიდენტი, არამედ მთავრობა, რადგან კანდიდატურა ამ უკანასკნელის წარდგინებით დანიშნა პრეზიდენტმა. რამდენად შეესაბამება აღნიშნული განვითარებული დემოკრატიული სახელმწიფოების გამოცდილებას, შემდეგ თავში განიხილება.

4. დემოკრატიულ სახელმწიფოთა გამოცდილება (შედარებითსამართლებრივი ანალიზი)

ბევრი კონსტიტუციონალისტი პრეზიდენტის უფლებამოსილებებზე მსჯელობისას აღნიშნავს, რომ მას აქვს გარკვეული თანდაყოლილი ძალაუფლება და სირთულე ამ პოზიციიდან მხოლოდ სიტყვა „თანდაყოლილს“ უკავშირდება.³⁰ პირველი, რამაც ამ საკითხზე ამერიკის კონსტიტუციის დამფუძნებლების რადიკალური მიდგომა განაპირობა, სავარაუდოდ, უნდა იყოს მონტესკიეს და ბლექსტონის შეხედულება, რომლებიც აღნიშნავდნენ, რომ აღმასრულებელი ძალაუფლება მოიცავს ძალაუფლებას საგარეო საქმეებშიც³¹.

მონტესკიე აღმასრულებელ ხელისუფლებაში აერთიანებდა ომს, მშვიდობას, ელჩების, თავდაცვისა და ეროვნული უშიშროების საკითხებს. ასევე, ბლექსტონი აღმასრულებელ ხელისუფლებაში აქცევდა საგარეო ურთიერთობების პრინციპებს, ელჩების საკითხს, ხელშეკრულებებს, ომს.³² გამოდის, რომ თუ მონტესკიეს და ბლექსტონის მსჯელობას გავყვებით, რადგანაც საგარეო პოლიტიკის განხორციელება აღმასრულებელი ხელისუფლების შემადგენელი ნაწილია, პრეზიდენტს, რომელიც არ ახორციელებს აღმასრულებელ ხელისუფლებას, არც საგარეო უფლებამოსილებათა განხორციელების უფლება ექნება, თუმცა ეს არის ის შეფასებითი კატეგორია, რომლისადმი მიდგომაზეც გადაწყვეტილებას თავად

³⁰ Prakash S. B., A Taxonomy of Presidential Powers, Boston University Law Review, Vol. 88, 2007, 329.

³¹ Ramsey M. D., The Textual Basis of the President's Foreign Affairs Power, Harvard Journal of Law and Public Policy, Vol. 30, 2006, 141-143.

³² იქვე, 141-143.

სახელმწიფოები იღებენ, შესაბამისად, მსჯელობა ამ საკითხთან დაკავშირებით შესაძლებელია მხოლოდ იდეის დონეზე.

რადგანაც კონსტიტუციური ცვლილებების შემდეგ საქართველო ნახევრად საპარლამენტო მმართველობის ფორმაზე გადადის, მართებული იქნება თუ ისეთი სახელმწიფოების მაგალითს განვიხილავთ, რომელიც მმართველობის ფორმის მხრივ საქართველოსთან ახლოს დგას. მაგალითად, ავსტრია ნახევრად-საპარლამენტო მმართველობის სახელმწიფოა, თუმცა პრეზიდენტი იქაც არჩევილია. 1920-დან 1929 წლამდე ავსტრია რადიკალურად საპარლამენტო რესპუბლიკა იყო და ფედერალური პრეზიდენტიც პარლამენტის მიერ აირჩეოდა, თუმცა 1929 წლის რეფორმის შემდეგ პრეზიდენტის ძალაუფლება გარკვეულწილად გაიზარდა აღმასრულებელ ხელისუფლებაში და მისი თანამდებობა მოქალაქეთა მიერ არჩევადი გახდა³³.

ავსტრიაში პრეზიდენტი წარმოადგენს სახელმწიფოს საგარეო ურთიერთობებში, იღებს და ნიშნავს ელჩებს, თანხმობას აძლევს უცხო ქვეყნის კონსულებს დანიშვნაზე, ნიშნავს რესპუბლიკის საკონსულო წარმომადგენლებს საზღვარგარეთ და დებს სახელმწიფო ხელშეკრულებებს, თუმცა ყველა ეს ქმედება შეთანხმებული უნდა იყოს მთავრობასთან ან ხდებოდეს მთავრობის მიერ უფლებამოსილი ფედერალური მინისტრის წინადადების საფუძველზე. ამასთან, თუ კონსტიტუციური კანონმდებლობით სხვა რამ არ არის დადგენილი, ფედერალური პრეზიდენტის ყველა გადაწყვეტილება მათი ნამდვილობის უზრუნველსაყოფად უნდა დადასტურდეს ფედერალური კანცლერის ან კომპეტენტური ფედერალური მინისტრის ხელმოწერით.³⁴

ფინეთში საგარეო პოლიტიკა წარმართება რესპუბლიკის პრეზიდენტის მიერ საბჭოსთან ერთად. სხვა სახელმწიფოებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან ურთიერთობისათვის მნიშვნელოვან საგარეო პოლიტიკურ პოზიციებზე პასუხისმგებელი ის მინისტრია, რომლის განმგებლობასაც მიეკუთვნება საერთაშორისო ურთიერთობები.³⁵

ხორვატიაში გარკვეულ სახელმწიფოებრივ ფუნქციებს პრეზიდენტი და მთავრობა ერთობლივად ასორციელებენ,

³³ Gamper A., Legislative and Executive Governance in Austria, Innsbruck, October 2004, 9.

³⁴ საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი II, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით, თბილისი 2007, 69.

³⁵ იქვე, 757.

რაც, მართალია, ასუსტებს პრეზიდენტის ძალაუფლებას, მაგრამ მეტ პასუხისმგებლობას აკისრებს პრემიერ-მინისტრსა და მის გუნდს. პრეზიდენტი და მთავრობა ერთად ახორციელებენ საგარეო პოლიტიკის ფორმირებასა და აღსრულებას. საზღვარგარეთ ხორვატიის დიპლომატიური წარმომადგენლობებისა და საკონსულოს შექმნის საკითხს პრეზიდენტი წყვეტს მთავრობის წინადადებით და პრემიერ-მინისტრის თანახმობით, მთავრობის წინადადებით და საბორის (პარლამენტი) უფლებამოსილი კომიტეტის მოსაზრების გათვალისწინებით. პრეზიდენტი პრემიერ-მინისტრის წინასწარი თანხმობით ნიშნავს და ათავისუფლებს ხორვატიის რესპუბლიკის დიპლომატიურ წარმომადგენლებს. რაც შეეხება საერთაშორისო შეთანხმებას, მას თავიანთი უფლებამოსილების ფარგლებში დებენ საბორი, პრეზიდენტი და მთავრობა. ხორვატიის კონსტიტუციაში, ასევე, აღნიშნულია, რომ მთავრობა წარმართავს საგარეო და საშინაო პოლიტიკას³⁶.

საინტერესოა სლოვაკეთის რესპუბლიკის კონსტიტუცია: პრეზიდენტი წარმოადგენს რესპუბლიკას ქვეყნის გარეთ, დებს და ახდენს საერთაშორისო ხელშეკრულებების რატიფიკაციას. საერთაშორისო ხელშეკრულებების დადება შეუძლია დააკისროს მთავრობას ან მთავრობის თანხმობით, მის ცალკეულ წევრებს; იღებს, ნიშნავს და გამოიწვევს დიპლომატიური მისიების ხელმძღვანელებს, ამასთან, კონსტიტუციით მთავრობის კომპეტენციას განეკუთვნება:

- სლოვაკეთის რესპუბლიკის ეკონომიკური და სოციალური პოლიტიკის უზრუნველყოფისთვის აუცილებელი პრინციპული ღონისძიებების გატარება;
- იმ საერთაშორისო ხელშეკრულებების გაფორმება, რომელთა დადების უფლებამოსილებაც სლოვაკეთის რესპუბლიკის პრეზიდენტმა გადასცა მთავრობას საშინაო და საგარეო პოლიტიკის პრინციპულ საკითხებზე;
- ტერიტორიული საზღვრების გარეთ შეიარაღებული ძალების გაგზავნის შესახებ გადაწყვეტილების მიღება.³⁷

აღსანიშნავია ირლანდიის მაგალითიც. კერძოდ, ირლანდია საპარლამენტო მმართველობის რეპუბლიკაა, რომელშიც, სხვა სახელწოდებისგან განსხვავებით, აღმასრულებელი ხელისუფლება სახელმწიფოს საგარეო ურთიერთობებში ან საგარეო ურთიერთობებთან დაკავშირებით, კონსტიტუციის შე-

³⁶ იქვე, 814.

³⁷ Constitution of Slovakia, September 1992, 119, 102.

საბამისად, ხორციელდება მთავრობის მიერ ან მის მიერ მინიჭებული ხელისუფლებით.³⁸

როგორც ვხედავთ, ყველა ხსენებულ სახელმწიფოს დამახასიათებელი ელემენტები გააჩნია საგარეო პოლიტიკის განხორციელების სფეროში, თუმცა აბსოლუტურ უმრავლესობაში საგარეო უფლებამოსილებები გადანაწილებულია მთავრობასა და პრეზიდენტს შორის. ზოგიერთ მათგანში პრეზიდენტის მიერ საგარეო უფლებამოსილებათა განხორციელება არამხოლოდ შეთანხმებული, არამედ წინასწარ ხელმოწერილი უნდა იყოს პრემიერ-მინისტრის მიერ. ეს იმაზეა დამოკიდებული, თუ როგორი კურსი აქვს არჩეული სახელმწიფოს. თუ საქართველოში საკონსტიტუციო ცვლილებების ერთ-ერთი მთავარი მიზანი პრეზიდენტის როლის და მისი უფლებამოსილებების შეზღუდვა გახლდათ, მაშინ ეს უნდა მოხდეს რეალურად და არა ფორმალურად. შესაძლოა პრეზიდენტის „თანდაყოლილ“ უფლებად ჩაითვალოს მისი წარმომადგენლობა საგარეო ურთიერთობებში, თუმცა რამდენადაა თანდაყოლილი დანარჩენი უფლებამოსილებები, ეს სამეცნიერო მსჯელობის საგანია.

დასკვნა

სტატიის მიზანი გახლდათ 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმის შედეგად პრეზიდენტისა და მთავრობისათვის მინიჭებულ იმ უფლებამოსილებათა განხილვა, რომელიც საგარეო პოლიტიკის განხორციელებას და ზოგადად, საგარეო უფლებამოსილებებს ეხება.

ყოველივე ზემოთმოყვანილის გათვალისწინებით, შეგვიძლია ვთქვათ, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის არსებობის პირობებში, აზრი ეკარგება 78-ე მუხლის პირველი პუნქტის დათქმას, რომლის მიხედვითაც, მთავრობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო, რომელიც ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. მაშინ, როდესაც პრეზიდენტი აღმასრულებელ ხელისუფლებას ფლობდა, თვითონ ახორციელებდა და წარმართავდა საგარეო პოლიტიკას, ნახავრად-საპრეზიდენტო მოდელზე გადასვლის შემდეგ პრეზიდენტის უფლებამოსილებები ამ სფეროში არ შეცვლილა და ახლაც, როდესაც პრეზიდენტის როლის შემცირებაზე

³⁸ Constitution of Ireland, July 1937, 29.

ვსაუბრობთ, ხდება მხოლოდ ის, რომ კონსტიტუციის 69-ე მუხლში პრეზიდენტის სტატუსი განისაზღვრა როგორც წარმომადგენელი საგარეო ურთიერთობებში და არა საგარეო პოლიტიკის წარმმართველი და განმახორციელებელი. ეს უკანასკნელი მთავრობის უფლებამოსილებათა სფეროს მიეკუთვნა, თუმცა როგორ ახორციელებს პრეზიდენტთან ერთად მთავრობა საგარეო პოლიტიკას, განსაზღვრული არ არის.

პრეზიდენტს საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტით მინიჭებული აქვს იგივე პრეროგატივები, მხოლოდ იმ ცვლილებით, რომ საგარეო უფლებამოსილებებს ახორციელებს მთავრობასთან შეთანხმებით. ადრე თუ პარლამენტის თანხმობა სჭირდებოდა ელჩების დანიშვნაზე, ახლა მხოლოდ მთავრობის წარდგინებაა საკმარისი და თუ საპრეზიდენტო ან ნახევრად-საპრეზიდენტო მმართველობის ფორმაში საკუთარ გადაწყვეტილებაზე თავად აგებდა პასუხს, ახლა ამ პასუხისმგებლობიდანაც თავისუფლდება „მთავრობის ხარჯზე“.

აღნიშნული საკითხის კონსტიტუციური მოწესრიგება მნიშვნელოვანია იმდენად, რამდენადაც სახელმწიფოს ძირითადი კანონი უნდა აწესრიგებდეს ისეთ ფუნდამენტურ საკითხებს, როგორიცაა, საგარეო ურთიერთობები. დიდია იმის ალბათობა, რომ დაირღვეს ძალთა ბალანსი. პრეზიდენტი ასეთ პირობებში ყოველთვის გამოიყენებს კონსტიტუციას გარანტიად და საგარეო უფლებამოსილებებს განახორციელებს საკუთარი ნების შესაბამისად, მთავრობის მხოლოდ იმ როლის გათვალისწინებით, რაც 73-ე მუხლის პირველ პუნქტშია განსაზღვრული, რამაც, ასევე, დიდი ალბათობით შეიძლება მიგვიყვანოს პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის კონფლიქტამდე.

უნდოგლოვის კონსტიტუციური ვოტუმი 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ძირი

„კონსტიტუციის პროექტის შემქმნელებმა დასაბამი უნდა მისცენ ისეთი მომავალი მთავრობების ჩამოყალიბებას, რომლებიც მყარად შეხვდებიან წარმოუდგენელ და გაუთვალისწინებელ პრობლემებს.“¹

შესავალი

საქართველოს პარლამენტმა 2010 წლის 15 ოქტომბერს მიიღო საკონსტიტუციო კომისიის მიერ შემუშავებული კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შესახებ“, რომლის საფუძველზეც 2013 წლის ბოლოდან სახელმწიფო მონყობის სრულიად ახალი მოდელი ამოქმედდება.

კონსტიტუციებში წინამორბედი პოლიტიკური რეჟიმის პირობებში წარმოქმნილი ან მასთან დაკავშირებული შიში აისახება.² აქედან გამომდინარე, მოცემული კონსტიტუციური რეფორმის განხორციელების ძირითად, ამოსავალ პრინციპს სახელმწიფო ხელისუფლების გონივრული ჰორიზონტალური და ვერტიკალური დანაწილება წარმოადგენდა.³ დეფექტური დემოკრატიის პირობებში აუცილებელი იყო მთავრობის, რომელიც დღეს მოქმედი კონსტიტუციის ფარგლებში ძლიერი პრეზიდენტის ჩრდილქვეშ გვევლინება, აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ ჩამოყალიბება.⁴ სწორედ ამიტომ კანონის სრულად ამოქმედების შემდეგ, საქართველოს მთავრობა ხდება ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლი-

* სამართლის საბაკალავრო პროგრამის მე-7 სემესტრის სტუდენტი, თსუ, „ახალი თაობა - ახალი ინიციატივის“ იურისტ-სტაჟორი.

¹ შვარცი ჰ., კონსტიტუციის მშენებლობის საფეხურები, საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა, №1, 2010, 7.

² შაიო ა, ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2003, 3.

³ იხ., დემეტრაშვილი ა., კონსტიტუციონალიზმის პარადიგმები საქართველოში, საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა, №3, 2011, 117-118.

⁴ CDL-AD(2004)008 Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Georgia adopted by the Venice Commission at its 58th Plenary Session (Venice, 12-13 March 2004).

ტიკის წარმართველი უმაღლესი ორგანო, რომელიც პასუხისმგებელი იქნება არა პრეზიდენტის, არამედ პარლამენტის წინაშე.⁵ აღნიშნული ითვალისწინებს საქართველოს მმართველობის საპარლამენტო მოდელზე გადასვლას, თუმცა, აქვე აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუცია იმგვარი ელემენტებითაც არის გაჯერებული, რომელიც არ ახასიათებს კლასიკურ საპარლამენტო რესპუბლიკებს⁶.

მმართველობის მოდელის ცვლილების საფუძველზე კონსტიტუციური კანონით არაერთი ახალი ინსტიტუტი იქნა შემოღებული, რომელთა შორის კრიტიკის მთავარ ობიექტს უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი წარმოადგენს. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელი ნეგატიურად იქნა შეფასებული ვენეციის კომისიის მიერ.⁷

წინამდებარე სტატიის მთავარ მიზანს წარმოადგენს 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ჭრილში უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელის ძირითადი არსის განსაზღვრა და ევროპულ კონსტიტუციებში (ძირითადად, გერმანიის ძირითად კანონში) მოცემულ უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმთან შედარებითსამართლებრივი ანალიზი, ქართული ანალოგის შესაბამისობის განხილვა ხსენებულ ტრადიციულ მოდელთან, ასევე, სახელმწიფო მმართველობის ახალ მოდელთან უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მიმართებისა და მისი ნეგატიური თუ პოზიტიური ასპექტების განსაზღვრა.

1. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ძირითადი ფუნქცია და ნიშნები

უნდობლობის ვოტუმის ჩამოყალიბება პირდაპირ კავშირშია საპარლამენტო არასტაბილურობის შიშსა და მთავრობის

⁵ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხ 78.1 (15.10.2010, №3710, ამოქმედდა 2013 წლის ოქტომბრის შორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან).

⁶ იხ., კახიანი გ., მოსაზრებები კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებულ ზოგიერთ საკითხზე, საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებ-გვერდი (30.08.2012).

⁷ CDL-AD(2010)028 Final Opinion on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia Adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session (Venice, 15-16 October 2010).

ეფექტიანობასთან დაკავშირებულ პრობლემებთან.⁸ საპარლამენტო მმართველობის სისტემებში მთავრობის ფორმირების მთლიანად პარლამენტზე დამოკიდებულის გამო, უნდობლობის ვოტუმის ხშირი, ბოროტად გამოყენებისა და მთავრობის ცვალებადობის თავიდან აცილების მიზნით, კონსტიტუციონალიზმში დამკვიდრდა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ინსტიტუტი.⁹ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი თავისი ფუნქციების გამო წარმოადგენს მთავრობის სტაბილურობის უზრუნველყოფის ეფექტურ მექანიზმს და ამავედროულად იგი იძლევა გამოსავალს იმ კრიზისული სიტუაციიდან, რომელიც წარმოიქმნება მაშინ, როცა მთავრობას საპარლამენტო უმრავლესობა მხარს აღარ უჭერს¹⁰.

სანამ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ძირითად ასპექტებს განვიხილავდეთ, აუცილებელია, მოხდეს მისი გამოიჯვანა უნდობლობის დესტრუქციული ვოტუმისაგან.¹¹ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გამოყენების შემთხვევაში, პარლამენტი, უცხადებს რა მოქმედ მთავრობას უნდობლობას, იმავდროულად, ავტომატურად ახდენს მთავრობის ახალი შემადგენლობისათვის ნდობის გამოცხადებას. დესტრუქციული უნდობლობის ვოტუმის შემთხვევაში კი „მემკვიდრის“ გარეშე ხდება მთავრობის გადაყენება.¹² ვინაიდან უნდობლობის გამოცხადებისთანავე განისაზღვრება გადაყენებული თანამდებობის პირის მემკვიდრე, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი ხელს უწყობს სახელმწიფო სტაბილურობის შენარჩუნებას¹³ მაშინ, როცა უნდობლობის დესტრუქციული ვოტუმი ხშირად სამთავრობო ვაკუუმს იწვევს¹⁴.

⁸ შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, თბილისი, 2003, 224.

⁹ იქვე, 225.

¹⁰ შეად., Grundgesetz Kommentar, Herausgegeben von Horst Dreier; 2. Auflage; Band 2, Artikel 20-82 Mohr Siebeck; 2006, 1509.

¹¹ გაული ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში, თბილისი, 2002, 154; Fischer M., Die Bedeutung des konstruktiven Misstrauensvotums für die parlamentarische Demokratie der Bundesrepublik Deutschland, 1. Auflage 2004, 9-10.

¹² იხ., გაული ვ., კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში, თბილისი, 2002, 154.

¹³ იქვე, 154.

¹⁴ იხ., Busse C., Regierungsbildung und Regierungswechsel nach niedersächsischen Verfassungsrecht, Berlin, 1992, 134.; მელქაძე ო., კონსტიტუციონალიზმი თბილისი, 2003, 328.

უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმს ახასიათებს შემდეგი ნიშნები: 1. ახალი თანამდებობის პირის - პრემიერ-მინისტრის დასახელება ხდება თავად უნდობლობის აღძვრის ინიციატორთა მიერ; 2. მიმართულია შედეგის მიღწევისაკენ - სწრაფი, ეფექტური პროცედურის საშუალებით, არსებული მთავრობის გადაყენებისა და იმავდროულად, ახალი მთავრობის შექმნისაკენ; 3. პროცედურული თავისებურება - მთავრობის მოქმედი მეთაურისათვის უნდობლობის და ახალი კანდიდატისათვის ნდობის გამოცხადება ერთიან პროცედურას წარმოადგენს და შესაბამისად, ერთი კენჭისყრის საფუძველზე წყდება.

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ინსტიტუტის მთავარი ამოცანაა ეფექტურად და სწრაფად გადაჭრას არსებული პოლიტიკური კრიზისი და შესაბამისად, საჭიროების შემთხვევაში, დროულად მოახდინოს მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხის დასმა და მისი გადაყენება. ამავდროულად, ვინაიდან უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი უნდობლობის ვოტუმის შედარებით გართულებულ ფორმას წარმოადგენს, რაც მის ე.წ. „ორმაგ შინაარსში“ გამოიხატება - (კერძოდ, ერთდროულად ხდება არსებული მთავრობის მეთაურისათვის უნდობლობის და ახალი კანდიდატისათვის ნდობის გამოცხადება) უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მეშვეობით მთავრობის გადაყენება შესაძლებელია მხოლოდ იმ პარლამენტის მიერ, რომელიც მზად არის ახალი მეთაურისათვის, რაც კონტროლის ამ უფლებამოსილების პოლიტიკური ანგარიშშნორების, პირადი ინტერესების საფუძველზე ხშირ გამოყენებას გამოიწვევს.

2. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელის თავისებურებები

„უნდობლობის პროცედურის მიზანი არა პრემიერ-მინისტრის, არამედ საქართველოს დაცვა უნდა იყოს.“¹⁵

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელი არაერთი თავისებურებით ხასიათდება, მეტიც, შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლში გათვალისწინებულია იმგვარი მექანიზმები, რომლის მსგავს-

¹⁵ იხ. კობახიძე ი., კონსტიტუციური რეფორმის კრიტიკული ანალიზი - <http://www.democrats.ge/en/siaxleebi/coments/899-irakli-kobakhidze-konstituciuri-reformis-kritikuli-analizi.html>

საც არცერთი ევროპული სახელმწიფოს კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს.¹⁶

2.1. პროცედურული ეტაპების თავისებურებანი

„ქვეყანაში უნდა არსებობდეს უმაღლესი პირის შეცვლის მარტივი მექანიზმი მარტივი საპარლამენტო უმრავლესობის მეშვეობით.“¹⁷

საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, უნდობლობის საკითხის ინიცირებისათვის საჭიროა პარლამენტის წევრთა სიითი შემადგენლობის 2/5. უნდობლობის საკითხის აღძვრასთან დაკავშირებული კენჭისყრისას კი საჭიროა პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი.¹⁸ უნდობლობის საკითხის დაყენების შემდეგ პარლამენტი სიითი შემადგენლობის 2/5-ით მხარს უჭერს პრეზიდენტთან წარსადგენად პრემიერ-მინისტრობის ახალ კანდიდატს.¹⁹ მაშასადამე, მთავრობის მეთაურობის კანდიდატი უნდობლობის პროცედურის აღძვრის შემდეგ სახელდება და რადგან მას სჭირდება სიითი შემადგენლობის 2/5-ის მხარდაჭერა, შესაძლებელია პრეზიდენტს პარლამენტის დეპუტატთა მიერ პრემიერ-მინისტრობის 2 სხვადასხვა კანდიდატი წარედგინოს. აღნიშნული შეუსაბამობაში მოდის უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ტრადიციულ მოდელთან, რომლის მიხედვითაც ახალი პრემიერ-მინისტრის დასახელება ხდება თავად უნდობლობის ინიციატორი სუბიექტების მიერ, რაც მოცემულ შემთხვევაში არ გვაქვს სახეზე.²⁰ როგორც აღინიშნა, მთავრობის მოქმედი მეთაურისათვის უნდობლობის და ახალი კანდიდატისათვის ნდობის გამოცხადე-

¹⁶ ბაბეკი ვ., კომენტარების მესამე ნაწილი საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვისა და საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის საქმიანობის შესახებ, 23 ივნისი, 2010.

¹⁷ Summary of the Berlin Conference on the constitutional reform in Georgia by Wolfgang Babeck; Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, 20 August 2010.

¹⁸ საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მე-2 პუნქტი. (15.10.2010, №3710, ამოქმედდეს 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან).

²⁰ იქვე.
იხ., კობახიძე ი., კონსტიტუციური ცვლილებები და უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის არაორდინალური ფორმულა, საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებ-გვერდი (30.08.2012).

ბა ერთიან პროცედურას წარმოადგენს და შესაბამისად, იგი ერთი კენჭისყრით უნდა წყდებოდეს - ამგვარ მოწესრიგებას კი კონსტიტუცია არ შეიცავს. ვენეციის კომისია მიიჩნევს, რომ არ არსებობს ინიციატივის კენჭისყრის საჭიროება, რათა დაინყოს უნდობლობის გამოცხადების პროცედურა - უნდა განხორციელდეს მხოლოდ ერთი კენჭისყრა²¹.

აქედან გამომდინარე, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პროცედურა, ეტაპების ზედმეტი რაოდენობის გამო, ძალზედ განელია: მთლიანობაში გადაწყვეტილების მისაღებად 4 (იმ შემთხვევაში კი თუ 2 კანდიდატურის წარდგენა მოხდა - 5) კენჭისყრა საჭირო. ეს, რა თქმა უნდა, ზრდის პოლიტიკური არასტაბილურობის რისკს მაშინ, როდესაც უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მთავარ დანიშნულებას პოლიტიკური კრიზისის თავიდან აცილება წარმოადგენს.

2.2. პრეზიდენტის შეყოვნებითი ვეტო

„მას, ვისაც ხალხის სახელით ლაპარაკი შეუძლია, მაგრამ მოქმედება არა, სახელისუფლებო განშტოებათა ურთერთგამიჯვნისა და ურთიერთგანწინაწინაწორების სისტემის დარღვევის უფლება არ აქვს.“²²

წარედგინება რა პრეზიდენტს ახალი პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი, მას უფლება აქვს წამოაყენოს იგი ან გამოიყენოს ე.წ. „შეყოვნებითი ვეტო“, რომლის დაძლევაც პარლამენტს სიითი შემადგენლობის სამი მეხუთედით შეუძლია²³. სწორედ ამგვარი ვეტო წარმოადგენს ვენეციის კომისიისა და კრიტიკოსთა მხრიდან ყველაზე უარყოფითად შეფასებულ საკითხს. რამდენად უნდა ერეოდეს პრეზიდენტი პარლამენტის უფლებამოსილებაში? რამდენად შეესაბამება ეს უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმს? ფაქტია, რომ პრეზიდენტის როლი ამ შემთხვევაში მხოლოდ ფორმალური არ

²¹ CDL-AD(2010)028 Final Opinion on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia Adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session (Venice, 15-16 October 2010).

²² შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, თბილისი, 2003, 220.

²³ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხ. 81.4 (15.10.2010 3710, ამოქმედდეს 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან).

არის.²⁴ სწორედ ამიტომ, აუცილებელია, განისაზღვროს მისი მონაწილეობის ლეგიტიმურობა ამ პროცესში და დადგინდეს, ხომ არ გამოიწვევს ეს ფაქტი პარლამენტის დასუსტებას.

ვენეციის კომისიის აზრით, მსგავსი ვეტო პრეზიდენტს აძლევს ძალიან დიდ ძალაუფლებას და აკნინებს არამხოლოდ პარლამენტის გავლენას, არამედ პრემიერ-მინისტრის პოლიტიკურ პასუხისმგებლობასაც, რაც უნდა წარმოადგენდეს ახალი სისტემის ქვაკუთხედს.²⁵ მართლაც, პარლამენტის მიერ პრეზიდენტის ვეტოს სიითი შემადგენლობის 3/5-ით დაძლევა, ასუსტებს მის როლს მთავრობის (პრემიერ-მინისტრის) კონტროლის სფეროში, როცა მმართველობის ახალი მოდელის მიხედვით, პარლამენტი წარმოადგენს მთავრობის მაკონტროლებელ მთავარ ორგანოს და სწორედ ამ მაკონტროლებელი საქმიანობის განხორციელების შედეგი უნდა იყოს უნდობლობის კონსტიტუციული ვოტუმის საფუძველზე მთავრობისათვის პასუხისმგებლობის დაკისრება.²⁶

პარლამენტის მიერ სიითი შემადგენლობის 3/5-ით პრეზიდენტის ვეტოს დაძლევა გაუმართლებელია²⁷ და დიდი ალბათობით, რეალურად შეუძლებელი იქნება.²⁸ ასევე, უნდა აღინიშნოს, რომ მთავრობისათვის ნდობა-უნდობლობის გამოცხადება არის გადაწყვეტილება, რომელიც საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ მიიღება და გამოხატულებას ყოველთვის ხმათა აბსოლუტურ უმრავლესობაში ჰპოვებს.²⁹

²⁴ დემეტრაშვილი ა., კონსტიტუციონალიზმის პარადიგმები საქართველოში, საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა, №3, ბათუმი, 2010, 124.

²⁵ CDL-AD(2010)028 Final Opinion on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia Adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session (Venice, 15-16 October 2010).

²⁶ იხ., ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე კონსტიტუციური კანონის პროექტის (2010 წ.) კომენტარი, საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებ-გვერდი (30.08.2012).

²⁷ იხ., ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, თბილისი, 2002, 422.

²⁸ იხ., ხმალაძე ვ., ჯიბლაშვილი ზ., საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე კონსტიტუციური კანონის პროექტის (2010 წ.) კომენტარი, საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებ-გვერდი (30.08.2012).

²⁹ იხ., კობახიძე ი., კონსტიტუციური ცვლილებები და უნდობლობის კონსტიტუციული ვოტუმის არაორდინალური ფორმულა; Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz: Kommentar, 5. Aufl., München, 2009, 1465; შეად., გერმანიის კონსტიტუცია, უნგრეთის კონსტიტუცია.

ვენეციის კომისია აღნიშნავს, რომ ალოგიკურია, პრემიერ-მინისტრისთვის ნდობის გამოცხადებისთვის მოვითხოვოთ პარლამენტართა 1/2-ის მხარდაჭერა, ხოლო უნდობლობის შესახებ გადაწყვეტილების მიმართ პრეზიდენტის ვეტოს გადასალახად 3/5 უმრავლესობა.³⁰

ძლიერი უფლებამოსილებით აღჭურვილი პრეზიდენტი, რომელსაც, წესით, მისთვის შეთავაზებული პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის წარდგენის მხოლოდ ფორმალური უფლებამოსილება უნდა გააჩნდეს, უფლებამოსილია ვეტოს დაუძლეველობის შემთხვევაში დაითხოვოს პარლამენტი. თანაც, იმის გათვალისწინებით, რომ სახელმწიფო მმართველობის ახალ მოდელში პრეზიდენტის როლი აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებასა და წარმართვაში მხოლოდ ფორმალურია. ამიტომ გაურკვეველია, თუ რატომ ენიჭება „უფლებო“ პრეზიდენტს პარლამენტის გადაწყვეტილებაზე ზემოქმედების ასეთი შესაძლებლობა.

პრეზიდენტის ამგვარი ვეტო უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმზე უპრეცედენტოა კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკაში.³¹ ყველაზე პრობლემური კი ის არის, რომ უფლებამოსილებათა არაადეკვატური გადანაწილება ქმნის ხელისუფლების სუბიექტებს შორის იმ ბალანსის დარღვევის რეალურ საფრთხეს, რაც ნებისმიერი სამართლებრივი სახელმწიფოს საფუძველს წარმოადგენს.³² ვენეციის კომისიის საბოლოო დასკვნაშიც აღინიშნა, რომ უნდობლობის პროცედურა არღვევს ხელისუფლების დანაწილების ფუნდამენტურ პრინციპს³³.

მართალია, აღმასრულებელი ხელისუფლების სათავეში მყოფი მთავრობის სტაბილურობა უზრუნველყოფილი უნდა იქნეს, თუმცა ეს სრულიად არ ნიშნავს იმას, რომ უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმთან დაკავშირებული პროცე-

³⁰ CDL-AD(2010)028 Final Opinion on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia Adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session (Venice, 15-16 October 2010).

³¹ იხ., საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის კომენტარები კონსტიტუციის კანონპროექტთან დაკავშირებით, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის ოფიციალური ვებ-გვერდი (30.08.2012).

³² Degenhart C., Staatsrecht 1, Staatsorganisationsrecht 22. Neu bearbeitete Auflage C.F. Müller Verlag, Heidelberg, 2006, 93.

³³ CDL-AD(2010)028 Final Opinion on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia Adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session (Venice, 15-16 October 2010).

დურა ისეთი სირთულით ხასიათდებოდა, რომ საჭიროების შემთხვევაში პარლამენტს რეალურად არ მიეცეს მისი გამოყენების შესაძლებლობა. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ისედაც რთული პროცედურა, მის ტრადიციულ მოდელთან შედარებით, არაადეკვატურადაა გართულებული. უნდობლობის გამოცხადების პროცედურა იმგვარად არის ჩამოყალიბებული, რომ პარლამენტისათვის პრაქტიკულად შეუძლებელი გახდეს პრემიერ-მინისტრის გადაყენება³⁴.

2.3. პროცედურის ვადა

„კრიზისის გაგრძელება დესტაბილიზაციის რისკს ქმნის“³⁵

ერთ-ერთ ყველაზე აქტუალურ პრობლემას უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პროცედურის ვადები წარმოადგენს. მიუხედავად იმისა, რომ საკონსტიტუციო კომისიამ გაითვალისწინა ვენეციის კომისიის თავდაპირველი შენიშვნები და გარკვეულწილად შეამცირა ვადები, მთლიანობაში პროცედურა შესაძლებელია 94 დღეს გაგრძელდეს³⁶, რაც წინააღმდეგობაში მოდის უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მიზანსა და არსთან, რომელსაც, როგორც აღინიშნა, პოლიტიკური სტაბილურობის შენარჩუნება და სამთავრობო კრიზისის დროულად და ეფექტურად თავიდან აცილება (გადაჭრა) წარმოადგენს³⁷.

საკონსტიტუციო ცვლილებების მიხედვით, პროცედურულ ეტაპებს შორის ვადები ზედმეტად განელილია და იძლევა მინიმუმ 2 და მაქსიმუმ 3 თვის განმავლობაში აღმასრულებელი ხელისუფლების სათავეში იმ მთავრობის ყოფნის შესაძლებლობას, რომელსაც საპარლამენტო უმრავლესობა მხარს არ უჭერს. დროის ამ მონაკვეთში ადვილი შესაძლებელია, რომ პარლამენტზე განხორციელდეს ზენოლა მთავრო-

³⁴ იქვე.

³⁵ Prof. Dr. Wolfgang Babek, Summary of the Berlin Conference on the Constitutional Reform in Georgia; საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებ-გვერდი (30.08.2012).

³⁶ შეად., გერმანიის კონსტიტუცია, მუხ. 67; საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი III, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2006.

³⁷ იხ., Grundgesetz Kommentar, Herausgegeben von Horst Dreier; 2. Auflage; Band 2, Artikel 20-82 Mohr Siebeck, 2006, 1509.

ბის მხრიდან, სასურველი გადაწყვეტილების მიღების - პრემიერ-მინისტრის პოსტის შენარჩუნების მიზნით³⁸.

3. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ანალიზი გერმანიის ძირითადი კანონის მაგალითზე

ზემოთგანხილული თავისებურებების გამო, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართულ მოდელს ანალოგი არ მოეძებნება ევროპული ქვეყნების კონსტიტუციებში. კრიტიკოსთა მხრიდან გამოითქვა აზრი, რომ უმჯობესი იქნებოდა ევროპული ქვეყნების გამოცდილების გათვალისწინება. ბერლინის კონფერენციაზე გერმანელ კონსტიტუციონალისტთა მიერ შემოთავაზებულ იქნა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გერმანული მოდელის გამოყენება³⁹, რომელიც ამ ინსტიტუტის ერთ-ერთ ყველაზე სრულყოფილ სახეს წარმოადგენს. სწორედ ამიტომ, უპრიანი იქნება, განვიხილოთ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გერმანული მოდელის ძირითადი ასპექტები.

გერმანიის ძირითადი კანონის 67-ე მუხლი⁴⁰ ბუნდესტაგს შესაძლებლობას აძლევს, ფედერალურ კანცლერს გამოუცხადოს უნდობლობა და იმავდროულად, თავისი წევრების უმრავლესობით წარუდგინოს პრეზიდენტს ახალი კანცლერის კანდიდატურა.⁴¹ მასასადამე, უნდობლობის პროცედურა და

³⁸ იხ., კობახიძე ი., კონსტიტუციური რეფორმის კრიტიკული ანალიზი - <http://www.democrats.ge/en/siaxleebi/coments/899-irakli-kobakhidze-konstituciuri-reformis-kritikuli-analizi.html>; the Venice Commission finds that the time-frame of the procedure is still excessively long, and opens the way to potentially non transparent negotiations between the political parties. As it is, this procedure risks prolonging a political crisis instead of solving it. [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL\(2010\)062-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL(2010)062-e.asp)

³⁹ Prof. Dr. Wolfgang Babek, Summary of the Berlin Conference on the Constitutional Reform in Georgia, საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებ-გვერდი (30.08.2012);

⁴⁰ იხ., გერმანიის კონსტიტუცია, მუხ.67; საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, ნაწილი III, ვ. გონაშვილის რედაქტორობით; თბილისი, 2006.

⁴¹ Ipsen J., Staatsrecht I; Staatsorganisationsrecht 19. Auflage Carl Heymanns Verlag. 2007, 143-144; მელქაძე ო., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი, ნაწილი I, თბილისი, 2008, 74.

ახალი კანცლერის არჩევა მიმდინარეობს uno actu⁴² და შესაბამისად, ერთი კენჭისყრის საფუძველზე ხორციელდება.⁴³ თუ წინადადებას მხარს დაუჭერს პარლამენტის აბსოლუტური უმრავლესობა, პრეზიდენტი ვალდებულია დაემორჩილოს მის ნებას - გადააყენოს ფედერალური კანცლერი და დანიშნოს ბუნდესტაგის მიერ არჩეული კანდიდატურა.⁴⁴ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის უპირატესობა უნდობლობის დესტრუქციულ ვოტუმთან შედარებით სწორედ იმაში ვლინდება, რომ ბუნდესტაგი ასახელებს რა ახალ კანდიდატს, იგი მზად არის მთავრობის პასუხისმგებლობის დასასმელად და ახალი მთავრობის მისაღებად. ეს კი უპასუხისმგებლო პარლამენტარების მიერ კანცლერის გადაყენების ფაქტს გამოირიცხავს. ამავდროულად, მთავრობა დაცულია უმცირესობის მიერ გადაყენებისაგან: ვოტუმისათვის აბსოლუტური უმრავლესობის მხარდაჭერა გამორიცხავს ხელისუფლებაში უმცირესობის მთავრობის მოსვლას. სწორედ ამაში გამოიხატება უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მთავარი ფუნქცია - უზრუნველყოს სტაბილურობა ქვეყანაში.

რაც შეეხება პროცედურაში პრეზიდენტის მონაწილეობის ხარისხს, გერმანიის კონსტიტუციის მიხედვით, პრეზიდენტის როლი მხოლოდ და მხოლოდ ფორმალურია, კერძოდ, 67-ე მუხლში ხაზგასმულია, რომ პრეზიდენტი *ვალდებულია*⁴⁵ (muss) დანიშნოს ახალი ფედერალური კანცლერი, რაღა თქმა უნდა, იმ შემთხვევაში, თუ მას ექნება საპარლამენტო უმრავლესობის მხარდაჭერა.

⁴² იხ., იქვე, Ipsen J., Staatsrecht I. 143: Misstrauensbekundung und wahl des neuen Bundeskanzlers finden uno actu statt; die Neuwahl ist zugleich Kundgebung des Misstrauens.

⁴³ იხ., Maunz-dürig, Grundgesetz Kommentar, Band 4, Verlag C.H.Beck, 2004, Abschnitt 4; Die Bundesregierung; Randnummer 1; Seite 9; Münch. Die Bundesregierung 1954. 174;176.

⁴⁴ იხ., იქვე, Maunz-dürig, Grundgesetz Kommentar, Band 4, Erreichen die „Jastimmen“ die absolute Mehrheit, so ist der alte Bundeskanzler gestürzt und ein neuer gewählt.

⁴⁵ შეად., იქვე, Die Pflicht des Bundespräsidenten ergäbe sich an sich schon aus der allgemeinen Stellung des Staatsoberhauptes im System des GG, ist in. Art. 67 I Satz 2 aber durch die ausdrückliche Verwendung des Hilfsverbs “muss” noch einmal besonders betont.

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გერმანული მოდელის შემდეგი ნიშანი, რაც მას ქართულისაგან განასხვავებს, არის ის, რომ ამ შემთხვევაში ბუნდესტაგის მიერ ხდება მხოლოდ ერთი კანდიდატურის დასახელება ფედერალური კანცლერის თანამდებობაზე ასარჩევად⁴⁶ და შესაბამისად, ბუნდესტაგს არ აქვს შესაძლებლობა წარადგინოს ორი კანდიდატურა, როგორც ამას ქართული ვარიანტი ითვალისწინებს (იქიდან გამომდინარე, რომ კანდიდატს მხარს უნდა უჭერდეს სიითი შემადგენლობის 2/5).

გერმანიის კონსტიტუციის მიხედვით, უნდობლობის შესახებ წინადადების შესვლიდან ახალი ფედერალური კანცლერის არჩევამდე დროის შუალედი არანაკლებ 48 საათია.⁴⁷ მოცემული ვადა ემსახურება იმ მიზანს, რომ ბუნდესტაგის წევრებს „ციებ-ცხელების“ შემდეგ მიეცეთ შესაძლებლობა და დრო, რათა დაძაბული საპარლამენტო სიტუაციიდან კვლავ სიმშვიდეს დაუბრუნდნენ⁴⁸, გადაწყვეტილების მიღებამდე სწორად გააანალიზონ თავიანთი არჩევანი და რაც მთავარია, მოქმედ ფედერალურ კანცლერს ამ დროის განმავლობაში ეძლევა ნდობის საკითხის დასმით სამთავრობო უმრავლესობის მხარდაჭერის კვლავ მოპოვების საშუალება (მუხ. 68). 48 საათი კი ამისათვის სრულიად საკმარისი დროა, გამომდინარე აქედან, არ არსებობდა უფრო გრძელი ვადის დადგენის საჭიროება, რაც პოლიტიკური კრიზისის გამწვავების განმპირობებელი ფაქტორი იქნებოდა.

გერმანიის ისტორიაში უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი ბუნდესტაგის მიერ ორჯერ იქნა გამოყენებული, კერძოდ, 1972 წელს CDU/CSU-ს მიერ დაყენებულ იქნა ვილი

⁴⁶ Maunz-dürig, Grundgesetz Kommentar, Band 4, Verlag C.H.Beck, 2004, Abschnitt 4; Die Bundesregierung; Randnummer 1; 10 „...eine bestimmte, namentlich zu benennende Person (und zwar nur eine einzige Person !) zum Bundeskanzler zu ernennen.“

⁴⁷ იბ., Grundgesetz Kommentar, Herausgegeben von Horst Dreier; 2. Auflage; Band 2, Artikel 20-82 Mohr Siebeck, 2006, 1510; მელქაძე ო., საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი, ნაწილი I, თბილისი, 2008, 74.

⁴⁸ შეაღ., Hesselberger D., Das Grundgesetz, Kommentar für die politische Bildung, 12. Überarbeitete Auflage; Bonn 2001, 267; “Die Frist von 48 Stunden dient der Beruhigung der Gemüter und soll neue Verhandlungen unter den Beteiligten ermöglichen. Der Kanzler kann auch von sich aus die Vertrauensfrage stellen.”

ბრანდტის უნდობლობის საკითხი და მის ნაცვლად დასახ-
ელდა რაინერ ბარცელის კანდიდატურა. 2 დღის შემდეგ
თანხმობა განაცხადა მხოლოდ 247-მა დეპუტატმა და უნ-
დობლობის პროცედურა „ჩავარდა“; 1982 წელს კი CDU/CSU
და FDP-ს ინიციატივით 256 ხმით ბუნდესტაგმა უნდობლობა
გამოუცხადა ჰელმუტ შმიდტს და მის შემცვლელად ჰელმუტ
კოლი აირჩია.⁴⁹

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გერმანული
მოდელის ამგვარი ფორმულირება გამომდინარეობს თავად
მისი ძირითადი არსიდან - უზრუნველყოს სტაბილური სა-
პარლამენტო დემოკრატიის არსებობა.

და მაინც, რატომ არ იქნა ქართველი კანონმდებლების
მიერ გათვალისწინებული გერმანული გამოცდილება? მითუ-
მეტეს, რომ კონსტიტუციური რეფორმა საქართველოს მმარ-
თველობის ახალ მოდელზე გადასვლას ითვალისწინებს, რო-
მელიც ერთი შეხედვით, თითქოს მმართველობის საპარლა-
მენტო მოდელთან ყველაზე ახლოს დგას.

4. სახელმწიფო მმართველობის ახალ მოდელთან უნდობ- ლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მიმართება

*„პარლამენტსა და მინისტრთა კაბინეტს შორის ურთიერთობებს
მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს კონსტიტუციით გათვალისწინებული
მოდელი და შესაბამისად, აღმასრულებელი ხელისუფლების
არჩევის მოდელი.“⁵⁰*

სანამ ქართული უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის
თავისებურებების „გამართლებაზე“ გადავიდოდეთ, აუცილებე-
ლია განისაზღვროს მისი მიმართება სახელმწიფოს მმართვე-
ლობის ახალ მოდელთან.

როგორც უკვე აღინიშნა, კონსტიტუციური რეფორმის
მიხედვით, მთავრობა გვევლინება აღმასრულებელი ხელი-
სუფლების „წარმმართველ და განმასხორციელებელ“ უმაღლეს

⁴⁹ იხ., Ipsen J.; Staatsrecht I; Staatsorganisationsrecht 19. Auflage Carl
Heymanns Verlag, 2007, 143-144.

⁵⁰ ბარტოლე ს., აღმასრულებელი ხელისუფლების საპარლამენტო
კონტროლი, სახელმწიფოს კონსტიტუციური ორგანიზაცია, საერთა-
შორისო სამეცნიერო პრაქტიკული კონფერენციის მასალები, ევრო-
პული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით, თბილი-
სი, 2004, 35.

ორგანოდ ⁵¹, პარლამენტის უფლებამოსილებები მნიშვნელოვნად იზრდება⁵², ხოლო, რაც შეეხება პრეზიდენტს, მას მხოლოდ სახელისუფლებო ორგანოთა შორის არბიტრის, უმაღლესი მთავარსარდლის და საგარეო ურთიერთობებში სახელმწიფოს წარმომადგენლის ფუნქცია ეკისრება⁵³. ექსპერტთა შეფასებით, ახალი მმართველობის მოდელი, გარკვეული თავისებურებების მიუხედავად, ყველაზე მეტად მმართველობის საპარლამენტო მოდელს უახლოვდება⁵⁴. პარლამენტი ახდენს მთავრობის ფორმირებას და თავის მხრივ, მთავრობა პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე - სწორედ ამგვარი ურთიერთგანაწონანობის მექანიზმის გამოვლინებას წარმოადგენს პარლამენტის უფლებამოსილება, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გამოყენებით, გადააყენოს არსებული მთავრობა და იმავდროულად, აირჩიოს ახალი. თუმცა პარლამენტის მიერ მთავრობის კონტროლის ამ მექანიზმის საპირისპიროდ, პრეზიდენტს აქვს შეყოვნებითი ვეტოს გამოყენების უფლებამოსილება, რომლის დასაძლევად პარლამენტს სიითი შემადგენლობის 3/5-ის უმრავლესობა სჭირდება. ეს გვაძლევს იმ შედეგს, რომ მთავრობასა და პარლამენტს შორის კონფლიქტის არსებობის შემთხვევაში პრეზიდენტს ენიჭება, პარლამენტთან შედარებით, უფრო მაღალი როლი - პარლამენტის ძალაუფლება კი კნინდება.

მრავალპარტიულ საპარლამენტო სისტემებში მხოლოდ დესტრუქციული უნდობლობის ვოტუმის არსებობა არასტაბილურობის საფრთხეს ქმნიდა, რაც მმართველობის ამ მოდელის მნიშვნელოვან ნაკლს წარმოადგენდა. საპარლამენტო სისტემის მოდიფიცირებისა და შესაბამისად, ეფექტური საპარლამენტო დემოკრატიის უზრუნველსაყოფად დამკვიდრდა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ინსტიტუტი. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმით საპარლამენტო სის-

⁵¹ იხ., კახიანი გ., მოსაზრებები კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებულ ზოგიერთ საკითხზე, საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებ-გვერდი (30.08.2012).

⁵² იხ., საქართველოს კონსტიტუცია და 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა, თბილისი, 2010, 39-40.

⁵³ იქვე, 43-53.

⁵⁴ იქვე; იხ. კახიანი გ., მოსაზრებები კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებულ ზოგიერთ საკითხზე, საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებ-გვერდი (30.08.2012); კობახიძე ი., კონსტიტუციური რეფორმის კრიტიკული ანალიზი, <http://www.democrats-ge/en/sixleebi/coments/899-irakli-kobakhidze-konstituciuri-reformis-kritikuli-analizi.html>

ტემებში ერთგვარად კონკრეტდება მთავრობის დამოკიდებულება პარლამენტზე.⁵⁵ პარლამენტის წინაშე მთავრობის პასუხისმგებლობას კი განაპირობებს ის ფაქტი, რომ პარლამენტი არის უშუალოდ ხალხის მიერ არჩეული ორგანო, რომელიც გამოხატავს ხალხის ნებას⁵⁶.

საქართველოს სახელმწიფო მოწყობის ახალი მოდელის საპარლამენტო მმართველობად განხილვისას, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული პროცედურა წინააღმდეგობაში მოდის მასთან. კერძოდ, პრეზიდენტი ამ დროს ვეტოს საშუალებით აბრკოლებს პარლამენტის შესაძლებლობას, მოახდინოს მთავრობის კონტროლის მექანიზმის გამოყენება. ეს კი იწვევს პარლამენტის უფლებამოსილებაში ჩარევას, რაც არღვევს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს. პრეზიდენტს კი ეძლევა შესაძლებლობა, პირადი პოლიტიკური ინტერესის არსებობის შემთხვევაში, მოახდინოს უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პროვოცირება⁵⁷.

სწორედ მმართველობის ახალი მოდელიდან გამომდინარე, პრეზიდენტი არ უნდა იყოს უფლებამოსილი, შეცვალოს პარლამენტის გადაწყვეტილებები.⁵⁸ ორგანოს, რომელსაც გააჩნია კაბინეტის დანიშვნის ან/და მისთვის ნდობის გამოცხადების უფლებამოსილება, ასევე, აქვს კაბინეტის უფლებამოსილების შეწყვეტის კომპეტენცია.⁵⁹ მისთვის ამ უფლე-

⁵⁵ იხ., Grundgesetz Kommentar, Herausgegeben von Horst Dreier; 2. Auflage; Band 2, Artikel 20-82 Mohr Siebeck; 2006, 1509-1510 “ Indem Art. 67 GG die Bedingungen für den Sturz der Regierung durch das Parlament vorgibt, konkretisiert er die Abhängigkeit des Kanzlers und der ganzen Bundesregierung vom Vertrauen des Bundestages und damit das parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes insgesamt.”

⁵⁶ შეად., Staats- und Verwaltungsorganisation in Deutschland. Reihe 12; Bandt 1; Bayerische Verwaltungsschule Körperschaft des öffentlichen Rechts, München 1993, 174: Der Grund für die parlamentarische Verantwortlichkeit liegt in der Tatsache, dass die Staatsgewalt vom Volk ausgeht und übertragen worden ist.

⁵⁷ იხ. ზ. ჯიბლაშვილი, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული გააზრება

http://www.resonancedaily.com/index.php?id_rub=11&id_artc=3645

⁵⁸ იხ., Summary of the Berlin Conference on the constitutional reform in Georgia by Wolfgang Babeck; Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, 20 August 2010.

⁵⁹ ბარტოლე ს., აღმასრულებელი ხელისუფლების საპარლამენტო კონტროლი, სახელმწიფოს კონსტიტუციური ორგანიზაცია, საერთაშორისო სამეცნიერო პრაქტიკული კონფერენციის მასალები, ევრო-

ბამოსილების შეზღუდვა, როდესაც ლაპარაკია დემოკრატიულ რესპუბლიკად ჩამოყალიბების პრეტენზიაზე, ყოველად დაუშვებელია. კონსტიტუციამ ხელისუფლების შტოებს შორის პასუხისმგებლობის რაციონალური დანაწილება უნდა უზრუნველყოს⁶⁰. მმართველობის ფორმასა და ხელისუფლების დანაწილების ხარისხს შორის კი მჭიდრო კავშირი უნდა არსებობდეს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, შეუძლებელია დემოკრატიის კონსოლიდაციის ხელშეწყობა⁶¹.

ვენეციის კომისია ცალსახად ასკვნის, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მე-4 პუნქტის მოთხოვნა (პარლამენტის მიერ იმავე კანდიდატის წარდგენა ხმათა სამი მეხუთედის გადაწყვეტილებით) არ შეესაბამება ხელისუფლების დანაწილების საერთო სქემას.⁶²

5. ქართული უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის „გამართლება“

მთავარი არგუმენტი, რომელიც გამოიყენება უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პროცედურაში პრეზიდენტის მონაწილეობის ხარისხის ლეგიტიმურობის გასამართლებლად და რომელიც, ასევე, გამოითქვა საკონსტიტუციო კომისიის წევრების მიერ ბერლინის კონფერენციაზე, არის ის, რომ საქართველოში დღეს არსებული მდგომარეობის მიხედვით, პოლიტიკური პარტიები ჯერ კიდევ არასტაბილურად განიხილებიან. არსებობს შიში, შედარებით მცირე პოლიტიკური პარტიები, რომლებმაც შესაძლოა მოიპოვონ გადაწყვეტილი ხმა, გარე ზეგავლენის ქვეშ მოექცევიან.⁶³ ამიტომაც პრეზი-

პული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით, თბილისი, 2004, 35.

⁶⁰ იზორია ლ., თანამედროვე სახელმწიფო, თანამედროვე ადმინისტრაცია, თბილისი, 2009, 1.

⁶¹ ლევან იზორია, საპრეზიდენტო, საპარლამენტო თუ ნახევრადსაპრეზიდენტო? გზა დემოკრატიის კონსოლიდაციისაკენ, თბილისი 2010, 48.

⁶² CDL-AD(2010)028 Final Opinion on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia Adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session (Venice, 15-16 October 2010).

⁶³ Summary of the Berlin Conference on the constitutional reform in Georgia by Wolfgang Babeck; Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit ; 20 August 2010, დავით აფრასიძე, შემდეგ რა? ანუ პოლიტიკური პარტიების გამონვება, საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებგვერდი (30.08.2012).

დენტს გადამწყვეტ მომენტში ე.წ. „შეყოვნებითი ვეტოს“ საფუძველზე მნიშვნელოვანი როლი უნდა მიენიჭოს, რათა უზრუნველყოს მოსალოდნელი საშიშროების თავიდან აცილება.

ნებისმიერ საპარლამენტო დემოკრატიაში გადამწყვეტი მნიშვნელობა პოლიტიკურ პარტიებს ენიჭებათ⁶⁴, ვინაიდან ნდობა-უნდობლობა მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული იმაზე, თუ რა პოლიტიკური სტრატეგია გააჩნია საპარლამენტო უმრავლესობას აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან მიმართებით. ამიტომ კანონპროექტის ავტორებს მოსალოდნელი საფრთხის საშიშროება, რომლითაც ამართლებენ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის უჩვეულობას, უპირველეს ყოვლისა, სახელმწიფოს მმართველობის მოდელის განსაზღვრისას უნდა გაეთვალისწინებინათ. მაშინ, სავარაუდოდ, საპარლამენტო მოდელის მსგავს მმართველობის ფორმაზე არჩევანის გაკეთება არ მოხდებოდა⁶⁵.

კანონპროექტის ავტორების აღნიშული არგუმენტის საპირისპიროდ შესაძლებელია ითქვას, რომ მმართველობის ახალ ფორმაზე გადასვლიდან გამომდინარე, რომლის ეფექტურად მოქმედების განმაპირობებელ ფაქტორს მრავალპარტიული, კონკურენტუნარიანი პოლიტიკური გარემოს არსებობა წარმოადგენს, უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს თავად პარტიების ქმედითობა. ბლანკენაგელმა ბერლინის კონფერენციაზე განაცხადა, რომ პრობლემის მოგვარება სათავეშივე უნდა მოხდეს, კერძოდ, პარტიების სტაბილურობისა და სტანდარტების ამაღლებით და არა იმ ნეგატიურ შედეგებთან გამკლავებით, რაც სუსტ პოლიტიკურ პარტიებს შეუძლიათ შექმნან კონსტიტუციის სხვა ნაწილებთან მიმართებით⁶⁶.

მმართველობის ახალი მოდელის ეფექტურობას მომავალში მაღალი პოლიტიკური კულტურის, პროგრამებზე ორიენტირებული, დისციპლინური და ყოველგვარი გარე ზეგავლენისგან თავისუფალი პარტიების არსებობა განსაზღვრავს.

⁶⁴ შეად., Ipsen J., Staatsrecht I; Staatsorganisationsrecht 19. Auflage Carl Heymanns Verlag, 2007, 52-68.

⁶⁵ შეად., კობახიძე ი., საპრეზიდენტო რესპუბლიკიდან საპრემიერო რესპუბლიკამდე, <http://liberali.ge/saprezidento-respublikidan-sapremiero-respublikamde>

⁶⁶ იხ., Summary of the Berlin Conference on the constitutional reform in Georgia by Wolfgang Babeck; Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, 20 August 2010.

თუმცა, ერთია, რომ სახეცვლილი კონსტიტუცია მოითხოვს პოლიტიკურ პარტიებს, მაგრამ, მეორე - თუ რამდენად უწყობს იგი ხელს მათ განვითარებას⁶⁷.

დასკვნა

„კონსტიტუციის შექმნა ექსპერიმენტია, გამოცდა, რომლის შედეგი ყოველთვის იქნება განსხვავებული იმისგან, რაც იყო გათვალისწინებული და რისი მოლოდინიც არსებობდა.“⁶⁸

დასკვნის სახით შესაძლებელია ითქვას, რომ მოცემული სტატიის ფარგლებში განხილულ იქნა უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელისათვის დამახასიათებელი თავისებურებანი და მისი პროცედურის არაორდინალური მოწესრიგების განმაპირობებელი მთავარი ფაქტორები. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გერმანულ მოდელთან შედარებითსამართლებრივი ანალიზის საფუძველზე, განისაზღვრა ტრადიციული უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმისაგან მისი ძირითადი განმასხვავებელი ნიშნები.

გარდა ამისა, დადგინდა, რომ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელი ერთგვარ წინააღმდეგობაში მოდის რეფორმის ფარგლებში გათვალისწინებულ მმართველობის ახალ - საპარლამენტო რესპუბლიკასთან ყველაზე ახლოს მდგარ მოდელთან, რადგან უნდობლობის პროცედურაში ე.წ. „შეყოვნებითი ვეტოს“ გამოყენებით, პრეზიდენტის მონაწილეობის ხარისხის ლეგიტიმურობა კითხვის ნიშნის ქვეშ დგას და შესაბამისად, იგი არღვევს ხელისუფლების დანაწილების ფუნდამენტურ პრინციპს.

⁶⁷ აფრასიძე დ., შემდეგ რა? ანუ პოლიტიკური პარტიების გამოწვევა, საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებ-გვერდი (30.08.2012).

⁶⁸ შვარცი ჰ., კონსტიტუციის მშენებლობის საფეხურები, საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა, I, 2010, 11.